

การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ: ศึกษากรณีแรงงานพม่าในไทย

นางสาวศิพิมพ์ ศรีปลั่ง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

SECURITIZATION OF MIGRANT WORKERS:  
A CASE STUDY OF BURMESE WORKERS IN THAILAND

Miss Sipim Sornbanlang

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง: ศึกษากรณี  
แรงงานพม่าในไทย

โดย

นางสาวศิพิมพ์ ศรีบัลลังก์

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาคุุญญิตบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ สมบูรณ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)

..... กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุชาดา ทวีสิทธิ์)

ศิพิมพ์ ศรบัลลังก์: การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง: ศึกษากรณีแรงงานพม่าในไทย. (SECURITIZATION OF MIGRATION WORKERS: A CASE STUDY OF BURMESE WORKERS IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร.สุรชาติ บำรุงสุข, 310 หน้า.

งานวิจัยชิ้นนี้มีเป้าหมายหลักเพื่อศึกษากระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงและความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าต่อความมั่นคงของรัฐไทย

ผลการวิจัยพบว่าอุดมการณ์ชาตินิยมและความหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่าเป็นตัวการสำคัญที่นำไปสู่กระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปแบบของการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม การเมือง วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กระทั่งนำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการอันเกิดจากการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังหรือผู้รับสารและการกำหนดนโยบายเพื่อนำมาใช้ในการจัดการปัญหาแรงงานพม่าในฐานะปัญหาความมั่นคงของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ นโยบายป้องกันและปราบปรามแรงงานข้ามชาติ และนโยบายการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ เงื่อนไขภายใน ซึ่งหมายถึง ประสิทธิภาพของการใช้ภาษาผ่านชุดวาทกรรมที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยในหลายด้าน และเงื่อนไขภายนอก ซึ่งหมายถึงสถานภาพของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ นอกจากนี้ผลการวิจัยยังพบว่าแรงงานพม่ามิได้มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์การชี้วัดทั้งสี่ประการของ Myron Weiner อันได้แก่ตัวชี้วัดในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ 1) ด้านอัตราการจ้างงาน 2) ด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ 3) ด้านความแตกต่างทางวัฒนธรรม และ 4) ด้านปริมาณของแรงงานภายในประเทศ

สาขาวิชา รัฐศาสตร์  
ปีการศึกษา 2555

ลายมือชื่อนิติ.....  
ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

## 5181513424 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS : SECURITIZATION/ THREATS/ BURMESE MIGRANT WORKERS

SIPIM SORNBANLANG : SECURITIZATION OF MIGRATION: A CASE STUDY OF  
 BURMESE MIGRANT WORKERS. ADVISOR: ASSOC. PROF. SURACHART  
 BAMRUNGSUK, Ph.D., 310 pp.

The main purpose of this research is to study the securitization of Burmese migration to Thailand and the threats it poses to the security of the Thai state.

The research finds that the Thai nationalist ideology as well as the Thai state’s suspicion and mistrust towards Burmese migrants are significant factors contributing to the securitization of the Burmese migration, as reflected in claims that Burmese migrants have negative impacts on the state’s socio-economic, political, cultural security, as well as on its international relations. These claims have led to the success of the securitization, due to the acceptance and consent from the audience or message recipients and the formulation of policy to tackle the issue of Burmese migrants as the state’s security problem, whether it is the policy allowing or relaxing the employment of migrant workers, the policy preventing and cracking down on them, and the policy seeking to control their conduct. Factors contributing to the success of the securitization process consists of internal factors, i.e. the effectiveness of the use of language through a set of discourses that seek to demonstrate that Burmese migrant workers pose threats to the security of the Thai state in a number of ways, and external factors, i.e. the status of those involved in the policy-making process and Thai media who are important actors in the securitization of the Burmese migration. Another finding from the research is that Burmese migrants do not show a tendency to pose security threats to the Thai state based on the consideration of four indicators laid down by Myron Weiner, which comprise 1) employment rate; 2) economic development; 3) cultural differences; and 4) the supply of domestic labor.

Field of Study : Political Science

Student’s Signature.....

Academic Year : 2012

Advisor’s Signature.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยคามอนุเคราะห์และความกรุณาเป็นอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ อันมีอากปรเอเมนคุณค่า ตลอดจนให้พลังใจ คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่างๆที่เป็นประโยชน์ยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งติดตามเอาใจใส่ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด ขอกราบขอบพระคุณในความเมตตาของศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้มีส่วนสำคัญในการประสิทธิ์ประสาทความรู้ ตลอดจนให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ให้ความสนับสนุน ความเมตตา และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนศึกษาทั้งในระดับปริญญาโทและในระดับปริญญาเอก กราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้จุดประกายความคิด ตลอดจนกรุณาให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อันส่งผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้เขียนยังรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของคณาจารย์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่าน ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกคนของภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้คอยติดตามดูแลเอาใจใส่ ช่วยเหลือ และให้คำแนะนำในการเรียนตลอดระยะเวลาที่ผู้ศึกษาได้ใช้เวลาอยู่ในสถาบันที่อบอุ่นแห่งนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดทุกคนสำหรับความช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านการค้นคว้าเป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.สุวิษ ฆมพูนุทจินดา เป็นพิเศษ คู่ชีวิตผู้เป็นคู่คิดและกำลังใจอันสำคัญยิ่ง ผู้คอยดูแลและให้การสนับสนุนผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแก่ผู้อื่นในอนาคตอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบคุณความดีทั้งหมดนี้ให้แก่ นางศศิณภา เซ็นนันท์ มารดาของผู้เขียนผู้ได้วางหลักอยู่ในอ้อมกอดของพระคริสต์ ผู้ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจอันสำคัญและอยู่เบื้องหลังความสำเร็จทั้งในด้านการเรียนและการทำงานของผู้เขียนมาโดยตลอด

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ .....	ช
สารบัญตาราง .....	ฐ
สารบัญภาพ .....	ฑ
สารบัญกราฟ .....	ฒ
สารบัญแผนภูมิ.....	ณ
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามในการวิจัย .....	8
1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย .....	8
1.4 สมมติฐานในการวิจัย .....	8
1.5 ขอบเขตการศึกษาวิจัย .....	8
1.5.1 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ.....	8
1.5.2 ขอบเขตด้านประชากร .....	11
1.5.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา.....	11
1.5.4 ขอบเขตด้านเวลา.....	12
1.6 กรอบทฤษฎีและแนวทางการศึกษา.....	13
1.7 ระเบียบวิธีวิจัย.....	13

1.7.1. ข้อมูลจากเอกสาร .....	13
1.7.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์.....	14
1.7.3. ข้อมูลจากการสังเกต.....	16
1.7.4 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล.....	16
1.8 ข้อจำกัดในการวิจัย.....	18
<b>บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม.....</b>	<b>19</b>
2.1 วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศ.....	19
2.1.1 สาเหตุของการอพยพระหว่างประเทศ.....	20
2.1.2 ผลกระทบของการอพยพระหว่างประเทศ.....	23
2.1.3 การควบคุมการย้ายถิ่นของรัฐ .....	25
2.2 วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดให้การอพยพและแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความ มั่นคง.....	29
2.2.1 แนวทางการศึกษาการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคง .....	30
2.3 วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย.....	43
2.3.1 การศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย.....	43
2.3.2 การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย.....	45
2.3.3 การศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงสิทธิมนุษยชนและสวัสดิการ .....	49
2.3.4 การศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงมานุษยวิทยา .....	50
2.3.5 การศึกษาผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติ .....	52
2.3.6 การศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติ .....	54
2.4 ข้อสังเกตจากการทบทวนวรรณกรรม .....	55
<b>บทที่ 3 แนวการวิเคราะห์และกรอบคิดในการวิจัย.....</b>	<b>57</b>



3.1 แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ .....	57
3.1.1 ที่มาและลักษณะของแนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ.....	58
3.2 แนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง .....	60
3.2.1 ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง .....	61
3.2.4 ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง .....	72
3.3 แนวคิดว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคาม .....	75
3.3.1 ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคาม.....	75
3.4 แนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติ.....	78
3.4.1 ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติ...79	
3.4.2 เกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ.....	84
3.4.3 ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้ชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ .....	85
3.5 กรอบคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) .....	88
<b>บทที่ 4 ที่มาและลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย .....</b>	<b>90</b>
4.1 ที่มาของแรงงานพม่า.....	90
4.1.1 ปัจจัยผลักดันจากประเทศพม่า .....	92
4.1.1.1 ปัจจัยผลักดันทางด้านเศรษฐกิจ .....	93
4.1.1.2 ปัจจัยผลักดันทางการเมือง .....	106
4.1.1.3 ปัจจัยผลักดันทางด้านสังคม.....	119
4.1.2 ปัจจัยดึงดูดจากประเทศปลายทาง .....	129
4.1.2.1 ปัจจัยดึงดูดทางด้านเศรษฐกิจ.....	129
4.1.2.2 ปัจจัยดึงดูดทางการเมือง .....	144
4.1.2.3 ปัจจัยดึงดูดทางด้านสังคม .....	152

4.2 ลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย .....	163
<b>บทที่ 5 แรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย .....</b>	<b>168</b>
5.1 แรงงานพม่าในมุมมองของรัฐไทย .....	168
5.1.1 อุดมการณ์ชาตินิยมในไทย .....	170
5.1.1.1 อุดมการณ์ชาตินิยมกับกระบวนการสร้างรัฐชาติของไทย.....	170
5.1.1.2 อุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่า .....	171
5.1.2 ความหวาดระแวงของรัฐไทยต่อแรงงานพม่า .....	174
5.1.2.1 เหตุการณ์ในปัจจุบัน .....	174
5.1.2.2 ความทรงจำทางประวัติศาสตร์.....	177
5.1.2.3 ความแตกต่างทางวัฒนธรรม.....	179
5.1.2.4 พฤติกรรมของแรงงานพม่า.....	182
5.1.2.5 ทักษะต่อภัยคุกคามของผู้นำ.....	184
5.2 กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง.....	187
5.2.1 สิ่งที่ถูกเรียกว่าเป็นภัยคุกคามและวัตถุอ้างอิง .....	188
5.2.2 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง .....	192
5.2.3 การอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อรัฐไทยในด้านต่างๆ .....	195
5.2.3.1 การวิเคราะห์วาทกรรมตามประเภทของข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆ .....	196
5.2.3.1.1 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม.....	196
5.2.3.1.1.2 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจ .....	196
5.2.3.1.1.2 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านสังคม .....	203
5.2.3.1.2 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านวัฒนธรรม .....	209
5.2.3.1.3 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านการเมือง .....	212

5.2.3.1.4	ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ .....	216
5.2.4	เงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง .....	220
5.2.4.1	เงื่อนไขภายใน.....	220
5.2.4.2	เงื่อนไขภายนอก.....	234
5.2.4.3	ความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง .....	237
5.2.4.3.1	นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ .....	238
5.2.4.3.2	นโยบายการป้องกันและปราบปราม .....	241
5.2.4.3.3	นโยบายในการควบคุมความประพฤติแรงงานข้ามชาติ .....	243
5.3	ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า .....	253
5.3.1	การวัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าตามเกณฑ์การชี้วัดของ Weiner .....	253
5.3.1.1	อัตราการจ้างงานในประเทศไทย .....	254
5.3.1.2	ปริมาณแรงงานพม่าในประเทศไทย .....	256
5.3.1.3	การพัฒนาทางเศรษฐกิจ .....	258
5.3.1.4	ความแตกต่างทางวัฒนธรรม.....	260
5.4	ผลจากกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย.....	264
<b>บทที่ 6</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>266</b>
6.1	แรงงานพม่าในฐานะประเด็นที่ถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย .....	266
6.1.1	แรงงานพม่าในไทย: ที่มาและลักษณะการทำงาน .....	267
6.1.2	รัฐไทยกับความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่า.....	270
6.1.3	แรงงานพม่ากับผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ .....	272
6.1.4	ความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง.....	274
6.1.5	แรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทยจริงหรือ .....	276

6.2 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์สำหรับการค้นคว้าในอนาคต .....	278
6.2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ .....	278
6.2.2 ผลของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย .....	282
6.2.3 การศึกษาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในเชิงความมั่นคง .....	283
รายการอ้างอิง .....	285
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	311

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 GDP ณ ราคาคงที่ของประเทศไทย พม่า ลาว และกัมพูชาในช่วง 1988-1995 .....	134
ตารางที่ 2 ผลผลิตประชาชาติของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปีค.ศ.1996-2003...	135
ตารางที่ 3 GNP ของประเทศไทยและพม่าในปี ค.ศ. 2003 .....	136
ตารางที่ 4 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ.2535-2554 .....	142
ตารางที่ 5 ร้อยละการมีหลักสุภาพของประชาชนไทย พ.ศ. 2534, พ.ศ. 2539, พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2552 .....	160
ตารางที่ 6 ระดับการพัฒนามนุษย์ของประเทศต่างๆใน โลก.....	161
ตารางที่ 7 มุมมองต่อแรงงานพม่าของบุคลากรในภาครัฐกลุ่มต่างๆ .....	194

## สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 แสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่น .....	59
ภาพที่ 2 กระบวนการกำหนดประเด็นปัญหาความมั่นคงตามแนวคิดของสำนักโคเปนเฮเกน.....	71
ภาพที่ 3 ที่มาของทัศนคติต่อภัยคุกคาม .....	78
ภาพที่ 4 กรอบคิดในการวิจัย .....	89

## สารบัญกราฟ

หน้า

กราฟที่ 1 แสดงระดับ GDP ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปีค.ศ.1984-1992.....	134
กราฟที่ 2 แสดงค่าเฉลี่ยการขาดข้องของกระแสไฟฟ้าที่ผลิตในประเทศไทย .....	158
กราฟที่ 3 แสดงสถิติผู้มีงานทำในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553 .....	254
กราฟที่ 4 แสดงสถิติผู้ว่างงานในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553 .....	255
กราฟที่ 5 แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาตรา 13 ตามมติกรม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) 2539-2553 .....	257

## สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ 1 แสดงประมาณการจำนวนประชากรปี 2543 และ 2553.....	154
แผนภูมิที่ 2 แสดงมุมมองต่อแรงงานพม่าของบุคลากรในภาครัฐ .....	194



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ผลกระทบของการสิ้นสุดสงครามเย็นและกระแสโลกาภิวัตน์ได้นำมาสู่แนวทางการศึกษาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ การศึกษาความมั่นคงที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อความอยู่รอดปลอดภัยและการใช้กำลังทางทหารของรัฐที่เคยยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง ได้ลดความสำคัญลงนับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุด แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงได้เปลี่ยนไปและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากการที่แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงมิได้จำกัดขอบเขตอยู่เพียงความมั่นคงทางการเมืองและทางทหารอีกต่อไป<sup>1</sup> การศึกษาความมั่นคงรูปแบบใหม่จึงเป็นการขยายขอบเขตปริมนททางการศึกษาไปยังประเด็นที่มีใช้ทหาร ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กลายมาเป็นตัวแปรใหม่ที่ได้รับการกล่าวถึงในฐานะ “ภัยคุกคามทางความมั่นคงรูปแบบใหม่” (non-traditional security threats) ตัวอย่างเช่น ประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การเกิดขึ้นอย่างกะทันหันของโรคติดต่อร้ายแรง แรงงานอพยพผิดกฎหมาย และอาชญากรรมข้ามชาติในหลากหลายรูปแบบ<sup>2</sup>

ท่ามกลางภัยคุกคามทางความมั่นคงรูปแบบใหม่ข้างต้น แรงงานข้ามชาตินับเป็นปัญหาหนึ่งที่ดูจะทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากจำนวนตัวเลขการอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งส่งผลกระทบหลายประการต่อประเทศปลายทาง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง<sup>3</sup> ประเด็นแรงงานข้ามชาติจึงได้กลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ

---

<sup>1</sup> Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, Colorado; London: Lynne Rienner, 1998), p. 2.

<sup>2</sup> Caballero-Anthony Mely, *Non-traditional security in Asia: The many faces of securitization* (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2010), p. 245.

<sup>3</sup> Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human Rights* (New York: Harper Collins College Publishers, 1995), p. ix.

ต่อการศึกษาความมั่นคงทางการเมืองร่วมสมัยและเป็นประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง<sup>4</sup> ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ตัวเลขการอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างชัดเจนตามกระแสโลกที่ถูกผลักดันโดยกลไกการทำงานของโลกาภิวัตน์<sup>5</sup> ช่วงทศวรรษที่ 1990 ยังเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการสิ้นสุดของสงครามเย็น ปรากฏการณ์ครั้งสำคัญที่มีบทบาทต่อพลวัตของประวัติศาสตร์โลก ชัยชนะของสหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่นำมาซึ่งอุดมการณ์ทางการเมืองที่นิยมในความเป็นเสรีประชาธิปไตย แต่ยังสามารถมีส่วนในการปลุกกระแสเศรษฐกิจและการค้าภายใต้ระบอบทุนนิยมให้เผยแพร่ไปสู่รัฐอื่นๆ ในระบบระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง ส่งผลต่อการเติบโตของตลาดโลกอันนำไปสู่ความต้องการด้านแรงงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้า ด้วยเหตุนี้จึงไม่ผิดนักหากจะกล่าวว่า การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานข้ามชาติของแรงงานจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งที่มีอุปสงค์ในด้านแรงงานเป็นผลิตผลสำคัญของการสิ้นสุดสงครามเย็น โดยการล่มสลายของรัฐเผด็จการภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น ไม่เพียงแต่ทำให้การผ่านแดนเป็นไปอย่างง่ายดายนมากขึ้นเท่านั้น เครื่องข่ายอิทธิพลหรือขบวนการที่ทำหน้าที่ในการจัดการพาผู้อพยพจากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งเพื่อรับจ้างทำงานก็ขยายตัวมากขึ้นด้วย<sup>6</sup>

ในช่วงแรกระหว่างทศวรรษ 1950 – 1960 การอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากรระหว่างประเทศไม่ได้ถือว่าการคุกคามรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศยุโรปตะวันตกต่างก็มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจำนวนมากหลายล้านคนจากตุรกี แอฟริกาเหนือ และยุโรปใต้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการด้านแรงงานอันเป็นผลพวงที่เกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของยุโรปตะวันตกในช่วงเวลาดังกล่าว<sup>7</sup> ขณะเดียวกันการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาก็นำไปสู่การนำเข้าแรงงานจากทวีปเอเชียและลาตินอเมริกาเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกับออสเตรเลียที่มีการเปิดพรมแดนให้กับผู้อพยพจากทวีปเอเชียและตะวันออกกลาง นอกจากนี้ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 ประเทศผู้ผลิตน้ำมันในอ่าวเปอร์เซียต่างก็มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศอาหรับและเอเชียด้วยเช่นกัน ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนอย่างเด่นชัดว่า

---

<sup>4</sup> Sarah Leonard, “The securitization of asylum and migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School’s framework” Paper presented at the SGIR Sixth Pan-European International Relations Conference, 12-15 September 2007, Turin, Italy, p.2.

<sup>5</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Paul D. Williams, *Security studies: An introduction* (London: Routledge, 2008), p. 469.

<sup>6</sup> Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, p. 8.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 1-5.

ประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศผู้ผลิตน้ำมันต่างก็มีความยินดีและกระตือรือร้นที่จะต้อนรับการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ

ถึงกระนั้น ท่ามกลางการเติบโตของตลาดโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ รัฐบาลรัฐอาจมีความยินดีต่อการอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากมองว่าแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในส่วนที่ไม่มีใครต้องการทำ ช่วยเพิ่มความหลากหลายทางวัฒนธรรม และช่วยกระตุ้นภาคเศรษฐกิจ ทว่ารัฐบาลกลับมีความหวาดวิตกต่อการอพยพว่าจะนำมาซึ่งความสูญเสียในอาชีพการงานของพลเมืองของตน เกิดความขัดแย้งทางเชื้อชาติ การกลั่นแกล้งวัฒนธรรม ตลอดจนการนำไปสู่ภาระทางสวัสดิการสังคมที่เพิ่มมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ความจริงที่เราไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ รัฐส่วนใหญ่ต่างมีความวิตกกังวลต่อประเด็นแรงงานข้ามชาติว่าจะนำมาซึ่งปัญหามากกว่าผลประโยชน์ เนื่องจากกระแสการอพยพที่เพิ่มขึ้นมักมีความสัมพันธ์กับปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศที่เป็น “จุดหมายปลายทาง” ของผู้อพยพ<sup>8</sup>

เมื่อมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากปัญหาอื่น ๆ ก็ตามมา ดังตัวอย่างของประเทศเยอรมนีที่ต้องประสบกับปัญหาการรองรับผู้อพยพจากยุโรปตะวันออกหลังสิ้นสุดสงครามเย็น เมื่อมีผู้อพยพจำนวนมากทะลักเข้ามาในเยอรมนีกระทั่งทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ การที่ผู้อพยพเหล่านี้เข้ามาอาศัยระบบสวัสดิการสังคมของเยอรมนี แย่งงานและแย่งที่อยู่อาศัยของชาวเยอรมัน นำมาสู่กระแสต่อต้านผู้อพยพและเป็นเหตุให้มีผู้อพยพถูกชาวเยอรมันทำร้าย<sup>9</sup> ในช่วงทศวรรษที่ 1970 แรงงานข้ามชาติจึงได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางและเข้มข้นมากขึ้นภายหลังการต่อต้านแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นจากกระแสของผู้คนจำนวนมากในยุโรป โดยได้มีความพยายามเชื่อมโยงประเด็นแรงงานข้ามชาติกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของรัฐในยุโรป เช่น ปัญหาการก่ออาชญากรรม การละเมิดกฎหมาย การว่างงานของคนในท้องถิ่น สวัสดิการของรัฐ โรคระบาด การคุกคามทางวัฒนธรรม ความไม่สงบสุขในสังคม ตลอดจนการไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง<sup>10</sup> สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นรวมทั้งกระแสการต่อต้านแรงงานข้ามชาติจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองและสื่อมวลชนในยุโรปอธิบายว่าแรงงานข้ามชาติในรัฐของพวกเขา มีสถานะเป็น “ภัยคุกคามต่อ

<sup>8</sup> Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, p. ix.

<sup>9</sup> Ibid., p. 56.

<sup>10</sup> Sarah Leonard, p.3 and Munster, R.V., “The desecuritisation of illegal immigration: The case for a European belonging without community,” Marie Curie, Working Papers No.7 (Aberystwyth: Department of International Politics, University of Wales, 2004), p.3.

ความมั่นคง” (security threats) <sup>11</sup> ชุดคำอธิบายดังกล่าวจึงมีส่วนสำคัญในการนำไปสู่กระบวนการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง (securitization of migration) และสะท้อนออกมาเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนด้วยการกำหนดนโยบายการรับผู้อพยพที่เข้มงวดมากขึ้นในทศวรรษต่อมา<sup>12</sup>

เมื่อมีการอพยพย้ายถิ่นมากขึ้น ความรู้สึกที่ว่า การอพยพเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงก็เริ่มมีมากขึ้นตามไปด้วย<sup>13</sup> ความรู้สึกดังกล่าวส่งผลให้หลายประเทศในยุโรปตะวันตกเริ่มปฏิเสธการนำเข้าแรงงานข้ามชาตินับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เนื่องจากพบว่าแรงงานข้ามชาติที่รัฐนำเข้านั้นได้อพยพเข้ามาตั้งรกรากอยู่อาศัยเป็นการถาวรและยังพาสมาชิกในครอบครัวคนอื่นๆ เข้ามาด้วย แรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่เข้ามาทำงาน ไม่ต้องการที่จะกลับไปยังถิ่นฐานเดิมของตน และถึงแม้ว่าประเทศในยุโรปตะวันตกจะเริ่มมีกฎหมายเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นที่รัดกุมและเข้มงวดมากขึ้น แต่การอพยพของแรงงานข้ามชาติเพื่อหางานทำในประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันกระบวนการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงจึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในฐานะกระบวนการที่สามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายทางความมั่นคง ซึ่งถูกนำไปใช้เพื่อควบคุมจำนวนแรงงานอพยพผิดกฎหมาย ตลอดจนรับมือกับสภาพปัญหาที่ในรัฐต่างๆ ที่ต้องเผชิญกับกระแสการอพยพของแรงงานข้ามชาติ<sup>14</sup> กระนั้นก็ตาม กฎหมายที่มีความเข้มงวดมากขึ้นนี้อาจไม่ได้ช่วยลดคลัสเตอร์สถานการณ์แรงงานข้ามชาติมากนัก ดังจะเห็นได้จากจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น<sup>15</sup> นโยบายกีดกันผู้อพยพจึงไม่ก่อให้เกิดผลดีในระยะยาว เพราะการเพิ่มขึ้นของผู้อพยพเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Sarah Leonard, p.3, 6.

<sup>12</sup> Dominique Van Dijck, “Is EU policy on illegal immigration securitised? Yes of course!: A study into the dynamics of institutionalized securitization,” Paper to be presented at the 3<sup>rd</sup> Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul, 21-23 September 2006, p. 2 and Cholewinski, R., “The EU Acquis on irregular migration: Reinforcing security at the expense of rights,” *European Journal of Migration and Law* Vol.2, No.3-4 (2000): 361.

<sup>13</sup> Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, p. 5.

<sup>14</sup> Dominique Van Dijck, p. 2.

<sup>15</sup> Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin and James F. Hollifield, *Controlling immigration: A global perspective* (Stanford, Cal: Stanford University Press, 1994), p. 16.

<sup>16</sup> Brenda S.A. Yeoh and Katie Willis, *State, nation, transnation: Perspectives on transnationalism in the Asia Pacific* (London: Routledge, 2004), p. 31.

เมื่อพิจารณาในกรณีประเทศไทย การเดินทางย้ายถิ่นไปมาระหว่างประชาชนของประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน<sup>17</sup> การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 1990 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ส่งผลให้รัฐไทยกลายเป็นประเทศ “จุดหมายปลายทาง” หลักที่สำคัญของแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมหาศาล ไม่ว่าจะเป็น พม่า ลาว และกัมพูชา<sup>18</sup> ดังจะเห็นได้จากการประเมินว่ามีแรงงานที่อพยพข้ามชายแดนไทยเข้ามามากกว่า 2 ล้านคนในแต่ละปี และกว่าล้านคนเป็นแรงงานชาวพม่า<sup>19</sup> ซึ่งแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่เข้ามาแสวงหาโอกาสในการทำงาน เนื่องจากการทำงานในไทยได้ค่าจ้างที่สูงกว่าการรับจ้างทำงานในประเทศของตน<sup>20</sup> โดยท่ามกลางแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในรัฐไทยนี้ กล่าวได้ว่า แรงงานอพยพที่มาจากประเทศพม่ามีจำนวนมากที่สุด<sup>21</sup> การมีแรงงานพม่าทะลักเข้าประเทศเป็นจำนวนมากเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความวิตกกังวลว่าจะนำมาซึ่งปัญหาหรือผลกระทบต่อรัฐในด้านต่างๆ ส่งผลทำให้แรงงานพม่าถูกทำให้กลายเป็นประเด็นปัญหาทางด้านความมั่นคงและได้รับการกล่าวถึงในฐานะ “ภัยคุกคามต่อความมั่นคง” ของรัฐไทยในที่สุด นำมาสู่ความพยายามของภาครัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการปัญหาแรงงานพม่าในพื้นที่ต่างๆที่มีแรงงานพม่ากระจุกตัวอยู่เป็นจำนวนมาก

---

<sup>17</sup> กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวณิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 2 และ อติสร เกิดมงคล, “แรงงานข้ามชาติจากพม่าในประเทศไทย: มองผ่านนโยบายรัฐไทยและประเด็นสิทธิมนุษยชน,” [ออนไลน์], 2552, แหล่งที่มา: <http://gotoknow.org/blog/migrantworkers/264923> [5 กันยายน 2553]

<sup>18</sup> Supang Chantavanich, Premjai Vungsiriphisal and Samarn Laodumrongchai, Thailand policies towards migrants workers from Myanmar (Bangkok: Asian Research Centre for Migration, Institute of Asian Studies Chulalongkorn University, 2007), p. 1.

<sup>19</sup> คู่บุญ จารุมณี, ผลกระทบและนัยของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทหารที่มีต่อความร่วมมือในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), p. 74.

<sup>20</sup> องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) กระทรวงแรงงานและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย, “การอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน,” เอกสารการประชุม เสนอที่โรงแรมอมารีวอเตอร์เกต 17 มิถุนายน 2552. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>21</sup> Supang, Premjai and Samarn, Thailand policies towards migrants workers from Myanmar, p. 1.

แม้ว่ารัฐทั้งหลายจะมองว่าแรงงานข้ามชาติเป็นภัยคุกคามทางด้านความมั่นคง และกำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคง ทว่าในความเป็นจริงกระบวนการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากธรรมชาติในการมองปัญหาแรงงานข้ามชาติของแต่ละรัฐย่อมมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตรรกะเหตุผล (rationale) ของตัวแสดงที่กำหนดปัญหาความมั่นคงของแต่ละรัฐ (securitizing actor) ในกรณีรัฐยุโรปจะเห็นได้ว่าตัวแสดงที่กระทำการดังกล่าวได้แก่หลายภาคส่วนด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคสังคมที่มีได้เกี่ยวข้องกับรัฐ เช่น ประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรที่มีใช้รัฐต่างๆ พลวัตของกระบวนการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงในยุโรปจึงเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่หลากหลาย ทว่าจุดเริ่มต้นของกระบวนการดังกล่าวเกิดจากกระแสต่อต้านของผู้คนในสังคมยุโรปในช่วงทศวรรษ 1970 เนื่องจากประชาชนในยุโรปต่างมีมุมมองว่าแรงงานข้ามชาติที่อพยพเข้ามาทำงานในยุโรปส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของพวกเขา เช่น นำมาซึ่งโรคระบาด เข้ามาแย่งงานคนในพื้นที่ สร้างความขัดแย้งทางวัฒนธรรม สร้างภาระทางสังคมเนื่องจากเข้ามาใช้สวัสดิการของพลเมืองภายในรัฐ ฯลฯ กระแสดังกล่าวนี้ได้กระตุ้นให้ตัวแสดงอื่นที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองหยิบยกเอาประเด็นแรงงานข้ามชาติขึ้นมากล่าวถึงมากขึ้นในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง กระทั่งทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ และนำไปสู่การกำหนดมาตรการพิเศษบางประการเพื่อใช้จัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้น

นับตั้งแต่หลังสงครามเย็นสิ้นสุด ภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไป ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ได้เลือนหายไปและถูกแทนที่ด้วยภัยคุกคามจากภัยความมั่นคงในรูปแบบใหม่<sup>22</sup> เหตุคั้งนั้นประเด็นแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่จึงเป็นสิ่งที่หน่วยงานความมั่นคงของรัฐไทยหันมาให้ความสำคัญ โดยเมื่อเราย้อนกลับมามองกรณีรัฐไทยจะพบว่าตัวแสดงที่ทำการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงนั้นจำกัดขอบเขตอยู่เพียงรัฐเท่านั้น เนื่องจากกรณีของรัฐไทยไม่มีตัวแสดงอื่นใดที่นอกเหนือไปจากรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายความมั่นคงอย่างเป็นทางการ โดยแม้ว่าจะมีองค์กรที่มีใช้รัฐหรือนักวิชาการบางส่วนที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น กฤติยา อาชวนิจกุล, สุรางค์ จันทวานิช, ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี ทว่าปริมณฑลที่ทำการศึกษากลับมิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงอย่างลึกซึ้ง โดยส่วนใหญ่มักเป็นงานศึกษาที่เกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติภายในประเทศ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ และ

<sup>22</sup> Caballero-Anthony Mely, *Non-traditional security in Asia: The many faces of securitization*.

ประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในรัฐไทย ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแสดงอื่นๆ ที่นอกเหนือจากรัฐเหล่านี้ยังมีได้มีบทบาทเพียงพอในการกำหนดให้ประเด็นบางประเด็นกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมาได้ พลวัตในการกำหนดให้แรงงานอพยพเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยจึงมิได้มีจุดเริ่มต้นจากกระแสการต่อต้านแรงงานอพยพเหมือนที่เกิดขึ้นในรัฐยุโรป หากแต่เป็นเพราะภาครัฐเองที่มีมุมมองต่อแรงงานอพยพในฐานะภัยคุกคาม อันนำไปสู่การกำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา (securitization) เพื่อใช้อำนาจรัฐเข้าจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น

เหตุคั้งนั้น เมื่อตัวแสดงที่ทำการกำหนดประเด็นความมั่นคงของไทยคือรัฐ คำถามสำคัญในลำดับถัดมาก็คือ เพราะเหตุใดรัฐไทยจึงกำหนดให้แรงงานอพยพชาติเป็นปัญหาความมั่นคง หรือพูดอีกแง่หนึ่งก็คือ เพราะเหตุใดรัฐไทยจึงมองว่าแรงงานอพยพเป็น “ภัยคุกคามต่อความมั่นคง” ซึ่งในกรณีของรัฐไทยนั้นภาพความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าจะมีความรุนแรงมากที่สุด โดยแม้ว่ารัฐไทยจะเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา แต่แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนสูงกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมด<sup>23</sup>

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นการศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงความมั่นคง ซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้วยังไม่มีการศึกษาในลักษณะนี้มาก่อน โดยการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาแรงงานที่มาจากประเทศพม่าเท่านั้น เนื่องจากเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุด มีการกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศและเป็นแรงงานอพยพที่ทำให้เกิดความรู้สึกหวาดระแวงได้มากกว่าแรงงานที่มาจากประเทศอื่น ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่ปัญหาในการในศึกษาว่าเพราะเหตุใดแรงงานพม่าซึ่งถือได้ว่าเป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีจำนวนมากที่สุดนั้นจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และแท้ที่จริงแล้วพวกเขามีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่อย่างไร

---

<sup>23</sup> Kritaya Archavanitkul, Transnational population and policy options for importation of foreign labour into Thailand, Paper presented in the Regional Workshop on Transnational Migration and Development in ASEAN Countries. Organized by IPSR and IOM, Bangkok and Huahin, Thailand (May 25-27, 1998) อ้างใน ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2546), หน้า 79.

## 1.2 คำถามในการวิจัย

เหตุใดแรงงานพม่าจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และพวกเขามีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยจริงหรือไม่อย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาที่มาและลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษามุมมองของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่า
- 3) เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย
- 4) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย
- 5) เพื่อศึกษาว่าแท้จริงแล้วแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่อย่างไร

## 1.4 สมมติฐานในการวิจัย

การที่แรงงานพม่าถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงก็เพราะรัฐไทยมีมุมมองว่าแรงงานพม่าเป็น “ภัยคุกคาม” ต่อความมั่นคงของรัฐ แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วแรงงานพม่าจะมีได้มีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยก็ตาม

## 1.5 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

### 1.5.1 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

แรงงานข้ามชาติ, แรงงานอพยพ, แรงงานย้ายถิ่น หรือที่เรียกเป็นภาษาราชการว่า แรงงานต่างด้าว (migrant labour) หมายถึง คนงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศที่ไม่ได้เป็นพลเมือง



ของประเทศนั้น<sup>24</sup> แรงงานข้ามชาติเป็นปรากฏการณ์ของวัฒนธรรมโลกาภิวัตน์ที่มีลักษณะร่วมที่สำคัญคือเป็นปรากฏการณ์ระดับนานาชาติ เนื่องจากการเดินทางหรือการไหลเวียนของกำลังคนในวัยทำงานจากประเทศหนึ่ง เข้าไปทำงานอีกประเทศหนึ่งจากระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหนึ่งเข้าไปติดต่อสัมพันธ์กับอีกระบบหนึ่งโดยผ่านการจ้างงาน<sup>25</sup>

แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในไทย มี 2 ประเภท ได้แก่ แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย<sup>26</sup>

1) แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย หมายถึง แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเภทและเกณฑ์การอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วย “การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521” คนต่างด้าวมีสิทธิขออนุญาตทำงานได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1.1 *ประเภทตลอดชีพ* = คนต่างด้าวซึ่งถิ่นฐานที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้ว (ก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515) ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่จะเปลี่ยนอาชีพใหม่

1.2 *ประเภทชั่วคราว* = คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในราชอาณาจักรไทยและคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยไม่ได้อยู่ในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน โดยปกติเวลาที่อนุญาตให้ทำงานได้จะไม่เกิน 1 ปี

1.3 *ประเภทส่งเสริมการลงทุน* = คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน (เช่น พรบ.ปีโตรเลียม, พรบ.การนิคมอุตสาหกรรม) โดยมีระยะเวลาตามที่หน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องอนุญาต

1.4 *ประเภทที่กำหนดไว้ตามมาตรา 12* ซึ่งหมายถึง

<sup>24</sup> สุภาวดี จันทวานิช, บรรณาธิการ, *ประมวลคำศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น*, แปลโดย อังคณา กมลเพ็ชร และคณะ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 35-36.

<sup>25</sup> ดูเพิ่มเติม ใน อติสร เกิดมงคล, “ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติจากพม่า,” [ออนไลน์], 2552, แหล่งที่มา: : <http://www.gotoknow.org/blog/migrantworkers> [14 มกราคม 2554]

<sup>26</sup> “รายงานศึกษาเฉพาะกรณี เรื่องสถานการณ์คนข้ามชาติในไทย,” สำนักงานเลขาธิการคณะที่ปรึกษากิจการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี อังโน สุมาลี ปิตานนท์, *แรงงานไทยกับนโยบาย* (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 310.

1. คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างการรอเนรเทศ
2. คนต่างด้าวที่อยู่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกำลังอยู่ในระหว่างการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร
3. คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และ
4. คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติโดยมีระยะเวลาที่อนุญาตไม่เกิน 1 ปี

สำหรับหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลใช้ในการพิจารณาอนุญาต คือ

- เป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานหรือไม่
- กิจการนั้นส่งเสริมการนำรายได้เข้าประเทศหรือไม่ เช่น กิจการส่งออกหรือการท่องเที่ยว
- มีการนำวิทยาการสมัยใหม่มาใช้และถ่ายทอดให้คนไทย
- เป็นงานที่คนไทยยังทำไม่ได้หรือขาดแคลน
- ไม่เป็นอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

- 2) แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย หมายถึง แรงงานข้ามชาติที่มีได้รับการอนุญาตให้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยส่วนใหญ่มักเข้าประเทศด้วยวิธีการลักลอบเข้าเมืองเพื่อเข้ามาประกอบอาชีพ โดยการลักลอบข้ามพรมแดนเข้ามามีทั้งลักษณะที่เป็นครั้งคราวและหลบหนีเข้ามาอยู่อย่างถาวร แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่เข้ามาจะมีขบวนการที่นำแรงงานเหล่านี้หลบหนีเข้าเมือง โดยจะต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่นายหน้ารายละมากน้อยแตกต่างกันออกไป แรงงานเหล่านี้จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ลักลอบเข้ามาทำงานในอาชีพต่างๆ เช่น ประมง เกษตร ก่อสร้าง ค้าขาย และหญิงบริการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเรากล่าวถึงแรงงานข้ามชาติ แรงงานอพยพ หรือแรงงานต่างด้าว ภาพที่ปรากฏให้เห็นมักมีความเชื่อมโยงกับแรงงานที่มาจากประเทศพม่า ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานพม่าเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในรัฐไทยเป็นจำนวนมากที่สุด

### 1.5.2 ขอบเขตด้านประชากร

เนื่องจากตัวแสดงที่มีส่วนในการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงในกรณีของไทยคือภาครัฐเท่านั้น ประชากรเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้จึงประกอบไปด้วยบุคลากรจากภาครัฐในสองส่วนด้วยกัน ได้แก่

- 1) ข้าราชการการเมืองที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง คือ คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวัฒนธรรม และ กระทรวงศึกษาธิการ
- 2) ข้าราชการประจำในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาเพียงข้าราชการประจำในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น

### 1.5.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา

ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา 3 จังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละภาคที่มีแรงงานพม่าทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้<sup>27</sup> โดยภาคเหนือ ผู้วิจัยเลือกศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ภาคกลางศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร และภาคใต้ศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งทั้งสามจังหวัดมีแรงงานพม่าทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในแต่ละจังหวัดก็มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ในจังหวัดเชียงใหม่ แรงงานพม่าส่วนใหญ่รับจ้างทำงานทั่วไป เช่น งานก่อสร้าง งานบริการต่างๆ และงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น จังหวัดสมุทรสาครแรงงานพม่าส่วนใหญ่รับจ้างทำงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากงานประมง และในจังหวัดสุราษฎร์ธานีแรงงานพม่าส่วนใหญ่รับจ้างทำงานเกษตรกรรมต่างๆ เช่น งานในสวน

<sup>27</sup> การแบ่งภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ที่กำหนด โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ภาคด้วยกัน ได้แก่ เหนือ กลาง ตะวันออกเฉียงเหนือ และใต้ ตามลำดับ

ยางพารา และงานในสวนปาล์ม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตั้งใจจะเว้นที่จะไม่ศึกษาพื้นที่ในส่วน  
ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพราะมีแรงงานพม่าอยู่จำนวนไม่มากนัก

#### 1.5.4 ขอบเขตด้านเวลา

แม้ว่ารัฐไทยจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวในปีพ.ศ.  
2521<sup>28</sup> ทว่าในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเวลาในการศึกษานับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531  
จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2554) เนื่องจากในช่วงปีพ.ศ.2531 นั้นตรงกับช่วงทศวรรษ 1980 ที่  
ประเด็นความมั่นคงใหม่เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น ขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐไทยก็ได้  
มีความต้องการที่จะพัฒนาตนเองให้กลายเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่ม “เสือเศรษฐกิจ” ในภูมิภาคเอเชีย  
ตะวันออกเฉียงใต้ทำให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจและการจ้างงานอย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ 1990  
ส่งผลให้มีความต้องการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก<sup>29</sup> ประเด็น  
แรงงานข้ามชาติจึงเริ่มได้รับความสนใจจากรัฐไทยกระทั่งนำมาซึ่งนโยบายในการจัดการปัญหา  
แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ.2535<sup>30</sup> และยังคงมี  
นโยบายในการจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดจวบจนปัจจุบัน

---

<sup>28</sup> ในปีพ.ศ.2521 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยมี  
สาระสำคัญคือ ให้ออกบัตรประจำตัวแก่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต (บัตรสีส้มและบัตรสีม่วง) โดย  
บัตรประจำตัวนี้จะมีอายุ 5 ปี ทั้งนี้ให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและรอการส่งกลับออกนอก  
ราชอาณาจักรสามารถขอใบอนุญาตทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ ซึ่ง  
ใบอนุญาตทำงานนี้จะมีอายุคราวละ 1 ปี และจะต้องอยู่ในพื้นที่ที่ทางการกำหนดให้ การเคลื่อนย้ายระหว่าง  
หมู่บ้าน ตำบล อำเภอที่แจ้งไว้จะต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการเคลื่อนย้ายระหว่างจังหวัดจะต้อง  
ขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

<sup>29</sup> ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย, หน้า 77.

<sup>30</sup> สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Garry Risser และสุภากรค์ จันทวานิช, การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงาน  
ต่างชาติดังกล่าวที่ลักลอบเข้าเมือง (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น สถาบันเอเชียศึกษา  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤษภาคม 2540), หน้า 2.

## 1.6 กรอบทฤษฎีและแนวทางการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization theory) ของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde รวมไปถึงกรอบการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติงานของ Myron Weiner ที่ได้เสนอไว้ในบทความเรื่อง “Security, Stability and Migration” ร่วมกับการประยุกต์ใช้แนวคิดว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคาม (threat perception) ของ David Singer และทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Everett Lee มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ว่าเพราะเหตุใดแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และแท้จริงแล้วแรงงานพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานในรัฐไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่ อย่างไร

## 1.7 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจะใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) ทั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษานับพื้นฐานของข้อมูลจากเอกสารเป็นหลักและใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสังเกตในภาคสนามเป็นแหล่งข้อมูลเสริมในการศึกษา โดยแหล่งข้อมูลและลักษณะของข้อมูลที่นำมาใช้ในการศึกษามีดังต่อไปนี้

### 1.7.1 ข้อมูลจากเอกสาร

ในส่วนของข้อมูลเอกสาร จะใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อรัฐไทย ทั้งในแง่ของข้อมูลที่เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ เช่น เอกสาร หนังสือ สิ่งพิมพ์ ทั้งในกรณีสิ่งพิมพ์ทั่วไปและสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ (e-documents) และข้อมูลเชิงปริมาณ ที่ประกอบไปด้วยตัวเลข สถิติ แผนภูมิต่าง ๆ โดยใช้ข้อมูลทั้งในรูปแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ

ข้อมูลปฐมภูมิ (primary document) ได้แก่ เอกสารที่ออกโดยรัฐบาลไทยโดยหน่วยงานต่าง ๆ เช่น คณะรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม ในรูปของกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คำสั่ง ตลอดจนเอกสารจากองค์กรอิสระ องค์กรระหว่างประเทศ รวมไปถึงการให้สัมภาษณ์ในวาระต่างๆจากผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ทั้งในรูปแบบของสิ่งพิมพ์ปกติและสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์

ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary document) ได้แก่ หนังสือ, บทความ, วารสาร, หนังสือพิมพ์, วิทยานิพนธ์, งานวิจัย ตลอดจนเอกสารต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานข้ามชาติทั้งในรูปแบบของสิ่งพิมพ์ปกติและสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนฐานข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ

### 1.7.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์ในงานวิจัยนี้จะใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (structured interviews or formal Interview) ร่วมกับการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (non structure interview) โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างนั้นผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษามากที่สุด ทว่าการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ละเอียดเพียงพอ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างร่วมด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียดและลึกซึ้งอันจะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ได้อย่างครบถ้วน<sup>31</sup> ทั้งนี้การสัมภาษณ์จะมุ่งเน้นไปที่ผู้ที่มีบทบาทหรือมีความเกี่ยวข้องในเรื่องของแรงงานชาวพม่าผิดกฎหมายโดย แบ่งเป็น 4 แหล่งข้อมูลหลัก อันประกอบไปด้วย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) จากข้าราชการทั้ง 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ นอกจากนี้ยังจะได้สัมภาษณ์บุคลากรภาครัฐที่เป็นข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่เป้าหมายด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการยืนยันความถูกต้องของข้อมูล (triangulation) โดยในเบื้องต้นนี้จะแสดงให้เห็นถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการสัมภาษณ์ดังนี้ คือ<sup>32</sup>

#### 1) ข้าราชการการเมือง<sup>33</sup> ประกอบไปด้วย

นักการเมืองที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

- นายกรัฐมนตรี
- รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง

<sup>31</sup> สุภางค์ จันทวานิช, วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), บทที่ 4.

<sup>32</sup> เนื่องจากตัวบุคคลที่จะทำการสัมภาษณ์นั้นมีจำนวนมากตามพื้นที่กรณีศึกษา และส่วนหนึ่งผู้ทำการวิจัยไม่สามารถระบุชื่อจริง นามสกุล ได้ ด้วยเหตุผลทางกฎหมายและความปลอดภัย ในที่นี้จึงเป็นการระบุถึงกลุ่มเป้าหมายหลักที่จะไปทำการสัมภาษณ์เท่านั้น

<sup>33</sup> กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์นี้รวมไปถึงเลขานุการ และตัวแทนกรณีให้ผู้ให้สัมภาษณ์มอบหมาย ในกรณีที่ไม่สามารถเข้าถึงผู้ให้สัมภาษณ์ได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นด้วย

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม

## 2) ข้าราชการประจำส่วนกลาง

- ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- เลขาธิการสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
- ผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
- ปลัดกระทรวงแรงงาน
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ปลัดกระทรวงกลาโหม
- ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม

## 3) ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาค ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ สมุทรสาคร และสุราษฎร์ธานี

- ผู้ว่าราชการประจำจังหวัด
- ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด
- แรงงานจังหวัด

## 4) แรงงานพม่าที่ทำงานในพื้นที่เป้าหมาย หมายถึง แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่ สมุทรสาคร และสุราษฎร์ธานี

อย่างไรก็ดี เนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยที่อาจมีความสัมพันธ์ทางด้านกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ให้สัมภาษณ์ในบางประเด็น ผู้วิจัยจึงกำหนดว่าในกรณีของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์ต่อประเด็นข้อกฎหมาย และให้การสัมภาษณ์ในฐานะผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ จะเป็นการสัมภาษณ์ที่เป็นการเปิดเผยและอ้างอิงถึงแหล่งข้อมูลโดยปกติ ส่วนในกรณีของผู้ที่อาจได้รับความกระทบกระเทือนทางกฎหมาย การอ้างอิงถึงแหล่งข้อมูลจะไม่เปิดเผยชื่อนามสกุล ตลอดจนที่อยู่ โดยจะเป็นการอ้างอิงถึงหน้าที่หรือตำแหน่งเท่าที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยินยอมให้เปิดเผยได้ หรือชื่อสมมติที่ไม่สามารถระบุตัวตนของผู้ให้การสัมภาษณ์ได้เท่านั้น เช่น เจ้าของ

บริษัทจัดหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในจังหวัดตาก หรือ นายหม่อง แรงงานชาวพม่าที่ทำงานผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น

### 1.7.3 ข้อมูลจากการสังเกต

นอกจากการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้างแล้ว ผู้วิจัยยังจะได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตด้วย ซึ่งการสังเกตในงานวิจัยนี้จะใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation)<sup>34</sup> ต่อแรงงานพม่าในพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 จังหวัด ในเขตอำเภอที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

### 1.7.4 วิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อตอบคำถามการวิจัยว่าเพราะเหตุใดแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และแท้จริงแล้วแรงงานพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานรัฐไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่ อย่างไร ผู้วิจัยจึงได้วางแผนการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นลำดับขั้นตอนดังนี้

#### 1) จำแนกข้อมูลตามลักษณะและแหล่งที่มาของข้อมูล

##### ▪ ข้อมูลจากเอกสาร

##### - ข้อมูลสิ่งพิมพ์ปกติ

- ก. ข้อมูลจากหนังสือ
- ข. ข้อมูลจากวารสาร
- ค. ข้อมูลจากงานวิจัย
- ง. ข้อมูลจากงานวิทยานิพนธ์
- จ. ข้อมูลจากบทความ
- ฉ. ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์
- ช. ข้อมูลเอกสารจากการประชุมหรือสัมมนา

##### - ข้อมูลสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง

<sup>34</sup> สุภางค์ จันทวานิช, วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ, บทที่ 3.



- ก. ข้อมูลจากเว็บไซต์หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของ  
ภาครัฐ
- ข. ข้อมูลจากเว็บไซต์องค์การระหว่างประเทศ เช่น IOM  
(International Organization for Migration), UNDP (United  
Nation Development Programme) ฯลฯ
- ค. ข้อมูลจากเว็บไซต์สถาบันการศึกษาต่างๆ เช่น สถาบัน  
ประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ศูนย์วิจัยการโยกย้าย  
ถิ่นฐาน สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา (ทีดีอาร์ไอ) ฯลฯ
- ง. ข้อมูลจากเว็บไซต์องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับ  
กับแรงงานข้ามชาติ เช่น เครือข่ายปฏิบัติการเพื่อแรงงาน  
ข้ามชาติ, กลุ่มเพื่อนพม่า, มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน ฯลฯ
- จ. ข้อมูลจากเว็บไซต์ฐานข้อมูลหนังสือพิมพ์ออนไลน์ เช่น  
ประชาไท มติชน และไทยรัฐ เป็นต้น
- ข้อมูลจากการสัมภาษณ์
    - ภาครัฐ
    - แรงงานพม่า
  - ข้อมูลจากการสังเกต
    - การสังเกตวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนพฤติกรรมของแรงงานพม่า  
ในพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 จังหวัด
- 2) วิเคราะห์การสร้างประเด็นแรงงานข้ามชาติให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ  
ไทย ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้เป็นกรณีศึกษาแรงงานพม่าในไทย โดยผู้วิจัยจะนำ  
ข้อมูลที่ได้ทั้งในรูปแบบเอกสารและจากการสัมภาษณ์บุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับ  
กับการกำหนดนโยบายในประเด็นแรงงานข้ามชาติจากภาครัฐมาใช้ในการ  
วิเคราะห์
- 3) วิเคราะห์มุมมองของข้าราชการการเมืองเปรียบเทียบกับมุมมองข้าราชการประจำ  
ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อดูว่ามุมมองของแต่ละภาค  
ส่วนมีฐานคิดมาจากอะไร และมีฐานคิดที่เหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

- 4) วิเคราะห์ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าโดยใช้กรอบแนวคิดของ Myron Weiner ซึ่งมีเกณฑ์ในการชี้วัด 4 ประการ คือ ตัวชี้วัดจากอัตราการจ้างงาน ตัวชี้วัดจากปริมาณ ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ และตัวชี้วัดทางด้านวัฒนธรรม
- 5) เปรียบเทียบเกณฑ์ในการวัดความเป็นภัยคุกคามของภาครัฐกับเกณฑ์ของ Weiner ว่าเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และนำมาประมวลผลร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการสังเกตชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานพม่าในพื้นที่เป้าหมายทั้ง 3 จังหวัด
- 6) วิเคราะห์กระบวนการสร้างแรงงานพม่าให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าในภาพรวม

## 1.8 ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากผู้วิจัยมีข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาในการเก็บข้อมูลทำให้ไม่สามารถลงพื้นที่ในทุกจังหวัดที่มีแรงงานพม่าเข้าไปอาศัยทำงานอยู่ได้ทั้งหมด ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาเพียงภาคละ 1 จังหวัดที่มีการจดทะเบียนอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานพม่าเป็นจำนวนมากที่สุด โดยยึดการแบ่งภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ตามที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกำหนด (แบ่งออกเป็น 4 ภาค คือเหนือ กลาง ตะวันออกเฉียงเหนือ และใต้ ตามลำดับ) คือ เชียงใหม่ สมุทรสาคร และสุราษฎร์ธานี ซึ่งทั้งสามจังหวัดสามารถเป็นตัวแทนของแต่ละภาคอย่างมีนัยสำคัญได้

ข้อจำกัดในการวิจัยอีกประการหนึ่งก็คือการศึกษาแรงงานข้ามชาติในครั้งนี้เป็นการศึกษาที่ใช้กรอบแนวคิดทางด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำให้ข้อค้นพบที่ได้มีความแตกต่างจากกรอบแนวคิดทางด้านอื่นๆ เช่น เศรษฐศาสตร์การเมือง และสังคมมานุษยวิทยา เป็นต้น

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม

เนื่องจากการอพยพระหว่างประเทศเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดการไหลบ่าของแรงงานข้ามชาติอันนำมาซึ่งผลกระทบต่อรัฐที่เป็นจุดหมายปลายทาง โดยจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นนี้ย่อมสร้างความวิตกกังวลว่าจะส่งผลกระทบมากขึ้นตามไปด้วย แรงงานข้ามชาติจึงถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ และถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงในที่สุด ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งให้ความสนใจต่อวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในสามประเด็นหลักด้วยกัน ได้แก่

- 1) การอพยพระหว่างประเทศ (international migration)
- 2) การกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง (securitization of migration)
- 3) แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

#### 2.1 วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศ

ท่ามกลางการอพยพย้ายถิ่นฐานที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านจำนวนและรูปแบบการอพยพที่หลากหลายมากขึ้นนับตั้งแต่ครั้งหลังศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งในประเทศต้นทางและในประเทศปลายทาง เนื่องจากการอพยพได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการพัฒนาในทุกภูมิภาคของโลก<sup>35</sup> การศึกษาเกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศจึงมุ่งให้ความสนใจประเด็นหลักๆเพียงสามประเด็นด้วยกัน ได้แก่ 1) สาเหตุของการอพยพระหว่างประเทศ 2) ผลกระทบที่เกิดจากการอพยพระหว่างประเทศ และ 3) การควบคุมการย้ายถิ่นของรัฐอันเป็นผลที่เกิดจากการอพยพระหว่างประเทศ

---

<sup>35</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," *International Social Science Journal* Vol. 52, No. 3 (2000), p. 269.

### 2.1.1 สาเหตุของการอพยพระหว่างประเทศ

Stephen Castles<sup>36</sup>, George J. Borjas<sup>37</sup>, Greame Hugo<sup>38</sup>, Robin Cohen<sup>39</sup> และ Leslie Page Moch<sup>40</sup> ได้อธิบายสาเหตุของการอพยพระหว่างประเทศว่าโดยมากแล้วมักเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางที่ดำรงอยู่ก่อนหน้า ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการล่าอาณานิคม, อิทธิพลทางการเมือง, การค้าและการลงทุน หรือแม้แต่สายสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม การอพยพระหว่างประเทศจึงเกิดจากพัฒนาการของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม กล่าวได้ว่าการพัฒนาได้กระตุ้นให้เกิดการอพยพย้ายถิ่น ตลอดจนส่งผลให้คนมีความสามารถในการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในพื้นที่อื่น ดังทัศนะของ Castles ที่มองว่าการอพยพเป็นทั้งต้นเหตุและผลลัพธ์ของการพัฒนา<sup>41</sup> เช่นเดียวกับ Borjas นักเศรษฐศาสตร์สายนีโอคลาสสิกที่มีความเห็นต่อการอพยพในทิศทางเดียวกัน โดย Borjas มองว่าสาเหตุหลักของการย้ายถิ่นเกิดจากความต้องการเพิ่มรายได้ให้กับตนเองของปัจเจก ด้วยความต้องการเช่นนี้จึงส่งผลให้ปัจเจกย้ายจากระบบเศรษฐกิจที่มีค่าจ้างต่ำไปยังพื้นที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า<sup>42</sup> นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกหลายคนที่มีความคิดเห็นในทิศทางเดียวกันนี้ ตัวอย่างเช่น Fiona B. Adamson และ Hugo โดย Fiona B. Adamson มองว่าระดับความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐเป็นปัจจัยที่มีส่วนในการผลักดันทำให้เกิดการอพยพย้าย

---

<sup>36</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p. 269.

<sup>37</sup> George J. Borjas, "Economic theory and international migration," *International Migration Review* Vol.23, No. 3, Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's, (Autumn, 1989).

<sup>38</sup> Greame Hugo, "The demographic underpinnings of current and future international migration in Asia," *Asian and Pacific Migration Journal* Vol.7, No.1 (1998).

<sup>39</sup> Robin Cohen, *The new helots: Migrants in the international division of labour* (Aldershot: Avebury, 1987) and Robin Cohen, *The Cambridge Survey of World Migration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

<sup>40</sup> Leslie Page Moch, *Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650* (Bloomington: Indiana University Press, 1992).

<sup>41</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p. 272.

<sup>42</sup> George J. Borjas, "Economic theory and international migration," Cited in Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.272.

ถิ่นในปริมาณที่มากขึ้น<sup>43</sup> เช่นเดียวกับทัศนะ Hugo ที่อธิบายว่าสาเหตุของการอพยพย้ายถิ่นที่เด่นชัดมากที่สุดก็คือความแตกต่างในเรื่องของรายได้, การจ้างงาน และสวัสดิการสังคมของแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้แนวโน้มด้านประชากรที่มีความเกี่ยวข้องกับการเจริญพันธุ์, อัตราการเกิด-อัตราการตาย, โครงสร้างทางอายุ ตลอดจนกำลังแรงงานก็เป็นสาเหตุสำคัญของการอพยพย้ายถิ่นเช่นเดียวกัน<sup>44</sup>

อย่างไรก็ดี ทั้ง Cohen และ Moch ต่างตั้งข้อสังเกตว่านับตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 เป็นต้นมา การสร้างชาติของยุโรป, การล่าอาณานิคม, และการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นฐานของประชากรในจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>45</sup> การล่าอาณานิคมมีความเกี่ยวข้องกับการอพยพระหว่างประเทศของชาวยุโรปอย่างเห็นได้ชัดไม่ว่าจะในฐานะทาส กลาสี คนเดินเรือ ทหาร ชวนา พ่อค้า นักบวช หรือแม้แต่ผู้ปกครอง ในช่วงศตวรรษที่ 15-19 จึงเป็นช่วงที่เกิดแรงงานอพยพจากรัฐอาณานิคมเป็นครั้งแรก ส่งผลทำให้มีการใช้แรงงานทาสในลักษณะของการทำสัญญาเพื่อผูกมัดและมีการส่งทาสเหล่านี้ไปทำงานยังที่ต่างๆ ในอาณานิคมอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา นอกจากนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมในยุโรปตะวันตกยังได้นำมาสู่การใช้แรงงานอพยพจำนวนมาก อาทิ เช่น ชาวไอริชในอังกฤษ ชาว Poles ในเยอรมนี และชาวอิตาลีในฝรั่งเศส ขณะเดียวกันการอพยพก็มีบทบาทอย่างมากต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นจากการอพยพของผู้คนกว่า 30 ล้านคนเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปีค.ศ.1861-1920

ทั้งนี้ Castles ได้แบ่งช่วงของกระแสการอพยพหลังสงครามโลกครั้งที่สองออกเป็นสองช่วงเวลาด้วยกัน โดยในช่วงแรก (ค.ศ.1945-1973) เป็นช่วงที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและทำให้เกิดการอพยพจำนวนมากของแรงงานจากประเทศด้อยพัฒนาเข้าสู่ยุโรปตะวันตก, อเมริกาเหนือ และ

---

<sup>43</sup> Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," *International Security* Vol.31, No.1 (Summer 2006): 170.

<sup>44</sup> Greame Hugo, "The demographic underpinnings of current and future international migration in Asia," Cited in Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.272.

<sup>45</sup> Robin Cohen, *The new helots: Migrants in the international division of labour*, Robin Cohen, *The Cambridge survey of world migration* and Leslie Page Moch, *Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650*, Cited in Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.269.

Oceania<sup>46</sup> ซึ่งในช่วงนี้สิ้นสุดที่วิกฤตการณ์น้ำมันซึ่งเป็นที่มาของภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ในช่วงที่สองคือช่วงนับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่เริ่มมีการเปลี่ยนทิศทางการลงทุนจากศูนย์กลางเก่าๆมาสู่พื้นที่ใหม่ การผลิตข้ามชาติและการกระจายสินค้าระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดเศรษฐกิจโลกอย่างมาก ขณะเดียวกันบางประเทศก็ได้กลายเป็นประเทศผู้รับผู้อพยพ เช่น ประเทศในลาตินอเมริกา, แอฟริกา, และเอเชีย ทั้งนี้การอพยพในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 เป็นช่วงที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ เนื่องจากกระแสการอพยพจากประเทศด้อยพัฒนาไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ว่าประเทศปลายทางจะพยายามเข้มงวดและจำกัดการอพยพเข้าประเทศก็ตาม ดังสะท้อนจากการอพยพจากประเทศด้อยพัฒนาเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปเอเชียตะวันออก

กล่าวได้ว่าสาเหตุของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ทว่าในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ทางเลือก (alternative economic approach) มองว่าการย้ายถิ่นไม่ได้เกิดจากความแตกต่างทางด้านรายได้ระหว่างสองประเทศเท่านั้น แต่ยังเกิดจากปัจจัยอื่นๆร่วมด้วย เช่น โอกาสทางด้านความมั่นคงในการจ้างงาน, ความเป็นไปได้ของการลงทุน, และความสามารถในการจัดการความเสี่ยงในระยะยาว<sup>47</sup> อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะการอพยพจะเกิดจากการพัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ผู้อพยพส่วนใหญ่ล้วนมีความมุ่งหวังที่จะแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าให้แก่ชีวิตของตนเองและครอบครัว การเคลื่อนย้ายของประชากรจึงมักเป็นไปเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและความต้องการทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการเติบโตทางประชาธิปไตยและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยนอกจากการอพยพย้ายถิ่นจะเป็นผลที่เกิดจากการบูรณาการระหว่างชุมชนท้องถิ่นและเศรษฐกิจของรัฐท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในยุคโลกาภิวัตน์แล้ว การอพยพย้ายถิ่นก็ยังเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในประเทศต้นทางและในประเทศปลายทางด้วย เหตุฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการอพยพเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์มนุษยชาติมาโดยตลอด<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> หมู่เกาะในตอนกลางและตอนใต้ของมหาสมุทรแปซิฟิก ได้แก่ กลุ่มประเทศในอาเซียน และกลุ่มประเทศในทวีปออสเตรเลีย

<sup>47</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.272.

<sup>48</sup> Ibid., p.273.

### 2.1.2 ผลกระทบของการอพยพระหว่างประเทศ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การอพยพระหว่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและขอบเขตพื้นที่ในการอพยพ ส่งผลให้มีประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการอพยพจำนวนมาก ขณะเดียวกันประเทศปลายทางที่ต้องรับผู้อพยพจากพื้นที่ต่างๆก็มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน<sup>49</sup> งานศึกษาที่เกี่ยวกับผลกระทบของการอพยพระหว่างประเทศที่ผ่านมาจึงเป็นงานศึกษาผลกระทบในด้านต่างๆ เช่นผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนความมั่นคง ทว่าส่วนใหญ่แล้วมักเป็นงานศึกษาผลกระทบจากการอพยพระหว่างประเทศในเชิงลบมากกว่าเชิงบวก

ในขณะที่ Stephen Castles<sup>50</sup> และ Fiona B. Adamson<sup>51</sup> มีมุมมองต่อการอพยพระหว่างประเทศทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดย Castles มองว่าการอพยพอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคม โดยสามารถนำไปสู่การจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐได้ ดังจะเห็นได้ว่าการอพยพมักมีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐ ซึ่งก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ กลไกการอพยพจึงเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้จากประเทศยากจนสู่ประเทศที่ร่ำรวย ขณะเดียวกันประเทศปลายทางรับผู้อพยพก็ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้ในการพัฒนาประเทศ<sup>52</sup> กระนั้นก็ดีการเคลื่อนย้ายของประชากรก็อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระดับอำนาจของรัฐได้ ดังสะท้อนได้จากการอพยพของแรงงานเข้าสู่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นรัฐอุตสาหกรรมที่มีประชากรวัยสูงอายุเป็นจำนวนมากทำให้มีการขาดแคลนประชากรในวัยทำงาน ญี่ปุ่นจึงได้พยายามที่จะใช้มาตรการทุกวิถีทางเพื่อส่งเสริมให้มีการอพยพของแรงงานเข้าประเทศของตนในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 โดยปรากฏว่ามีแรงงานกว่า 140,000 คนได้อพยพเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นในปี 2001 ส่งผลให้ญี่ปุ่นสามารถรักษาระดับความสามารถใน

---

<sup>49</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.274.

<sup>50</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," in *International Social Science Journal* Vol. 52, No. 3 (2000).

<sup>51</sup> Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," *International Security* Vol.31, No.1 (Summer 2006).

<sup>52</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.269.

การแข่งขันกับตลาดโลกได้อย่างมั่นคง<sup>53</sup> นอกจากนี้ Castles ยังมองว่าในมิติหนึ่ง การอพยพได้ช่วยทำลายอุปสรรคทางด้านภาษา ตลอดจนวัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ แต่ในอีกด้านหนึ่งการอพยพก็มักถูกมองว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เข้ามาทำทลายวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของคนในท้องถิ่น ส่งผลต่ออัตลักษณ์ของชาติ และสถาบันทางการเมือง กระทั่งนำไปสู่ความเสื่อมถอยในอำนาจอิทธิพลของรัฐในที่สุด<sup>54</sup>

อย่างไรก็ตามนักวิชาการอื่นๆ เช่น Cr peau & Nakache<sup>55</sup>, Jane Freedman<sup>56</sup> และ Guild & van Selm<sup>57</sup> กลับมุ่งให้ความสนใจต่อผลกระทบทางด้านลบของการการอพยพระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ทั้งในแง่ของผลกระทบที่มีต่อตัวผู้อพยพเองและประเทศปลายทางที่ผู้อพยพเดินทางเข้าไปอาศัยอยู่<sup>58</sup> ดังตัวอย่างงานศึกษาของ Guild & van Selm ที่นอกจากจะเป็นความพยายามในการค้นคว้าหาคำตอบว่าตกลงแล้วการอพยพระหว่างประเทศเป็นประโยชน์หรือภัยคุกคามในกรณีของยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลียแล้ว งานของพวกเขายังได้อธิบายถึงผลกระทบในภาพรวมของการอพยพระหว่างประเทศที่มีต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน ระบบกฎหมาย อัตลักษณ์ การเหยียดชนชาติ ตลอดจนผลกระทบที่มีต่อการกำหนดนโยบายด้านแรงงานของรัฐด้วย<sup>59</sup>

ทั้งนี้หากจะพิจารณาถึงผลกระทบจากการอพยพในระยะยาวแล้ว Castle เห็นว่าการอพยพอาจนำไปสู่เครือข่ายที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ, สถาบันทางสังคม, สถาบันทาง

---

<sup>53</sup> Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," p.185.

<sup>54</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.269.

<sup>55</sup> François Cr peau and Delphine Nakache, "Controlling irregular migration in Canada. Reconciling security concerns with human rights protection," *Choices, Institute for Research on Public Policy* Vol.12, No.1 (2006).

<sup>56</sup> Jane Freedman, *Immigration and insecurity in France* (Aldershot: Ashgate, 2004).

<sup>57</sup> Elspeth Guild and Joanne van Selm, eds., *International migration and security: Immigrant as an asset or threat?* (New York: Routledge, 2005).

<sup>58</sup> Philippe Bourbeau, *The securitization of migration: The study of movement and order* (New York: Routledge, 2011), p.30.

<sup>59</sup> *Ibid.*, 34.



การเมือง ตลอดจนวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชาติของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอพยพย้ายถิ่น<sup>60</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นทางด้านอัตลักษณ์ที่ Castles มองว่าผู้อพยพอาจสร้างความคุกคามต่อความเป็นชาติ เนื่องจากการอพยพอาจนำไปสู่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมซึ่งท้าทายเอกลักษณ์ของชาติและส่งผลทำให้สถาบันต่างๆภายในรัฐมีแนวโน้มที่จะต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อค่านิยมและความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>61</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การอพยพยังอาจส่งผลกระทบต่อในระดับระหว่างประเทศด้วย ดังที่ Philippe Bourbeau เสนอว่าการอพยพสามารถส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาคในฐานะที่เป็นทั้งสาเหตุและผลลัพธ์ของความไม่มั่นคง และอาจนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศได้ด้วย<sup>62</sup> ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการอพยพในมิติต่างๆไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงล้วนมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้รัฐในระบบระหว่างประเทศทั้งหลายต้องไตร่ตรองถึงมาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อรับมือกับสถานการณ์การอพยพที่เกิดขึ้นในรัฐของตนเอง โดยมีจุดประสงค์ในการควบคุมปริมาณการอพยพให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและป้องกันปัญหาอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการอพยพในอนาคต

### 2.1.3 การควบคุมการย้ายถิ่นของรัฐ

การอพยพย้ายถิ่น ได้กระจายไปทั่วโลกพร้อมกับโยแมวมุมที่โยงโยดัดกันไปมาและมีกิ่งก้านสาขาที่ซับซ้อน ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์การอพยพจึงถือเป็นพลังสำคัญประการหนึ่งในการลดทอนพลังอำนาจของรัฐบาล<sup>63</sup> การจัดการปัญหาการอพยพระหว่างประเทศจึงเป็นงานท้าทายที่สำคัญของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์ สิ่งที่เราเห็นได้ชัดก็คือ การควบคุมแนวพรมแดนซึ่งเป็นสัญลักษณ์ที่บ่งบอกขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐได้ถูกท้าทายจากการอพยพระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าประเทศปลายทางที่รับผู้อพยพเข้าประเทศมักจะต้องพบกับความ

<sup>60</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," pp. 272-273.

<sup>61</sup> Stephen Castles and Alastair Davidson, *Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging* (London: Macmillan, 2000), Cited in Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p.279.

<sup>62</sup> Philippe Bourbeau, p.35.

<sup>63</sup> Stephen Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues," p. 279.

ยากลำบากในการป้องกันการอพยพที่ตนเองไม่ต้องการ และถึงแม้ว่าจะมีมาตรการในการสกัดกั้นการอพยพที่ไม่ถูกต้องกฎหมาย แต่การอพยพเข้าประเทศก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกพื้นที่<sup>64</sup> ปรัชญาการณดังกล่าวได้นำมาสู่การจัดระเบียบตลอดจนการควบคุมดูแลการอพยพย้ายถิ่นเข้าประเทศของแต่ละรัฐในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ประเด็นที่ว่ารัฐควรจะมีขอบเขตอย่างไรในการจัดระเบียบและควบคุมผู้อพยพข้ามชาติจึงกลายเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงในหมู่นักวิชาการอย่างกว้างขวาง เหตุคั้งนั้นจึงมีนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมการย้ายถิ่นเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น Fiona B. Adamson<sup>65</sup>, Rogers Brubaker<sup>66</sup>, Wayne Cornelius และคณะ<sup>67</sup>, Gary Freeman<sup>68</sup>, Matthew J. Gibney<sup>69</sup>, Guiraudon กับ Lahav<sup>70</sup>, Christian Joppke<sup>71</sup>, Saskia Sassen<sup>72</sup>, และ Yasemine Soysal<sup>73</sup>

การศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมการอพยพระหว่างประเทศส่วนใหญ่มักจะวนเวียนอยู่แต่สิ่งทีเรียกว่า “gap hypothesis” อันหมายถึง ช่องว่างระหว่างความต้องการของรัฐในการที่จะดำเนินนโยบายที่เคร่งครัดต่อผู้อพยพข้ามชาติกับผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ซึ่ง

---

<sup>64</sup> Stephen Castles, “International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues,” p. 279.

<sup>65</sup> Fiona B. Adamson, “Crossing borders: International migration and national security”.

<sup>66</sup> Rogers Brubaker, Citizenship and nationhood in France and Germany (Cambridge: Harvard University Press, 1992).

<sup>67</sup> Wayne Cornelius, Tsuda Takeyuki, Philip L. Martin and James F. Hollifield, Controlling immigration: A global perspective (Stanford: Stanford University Press, 2004).

<sup>68</sup> Gary Freeman, “Modes of immigration politics in liberal democratic states,” International Migration Review Vol.29, No.4 (1995).

<sup>69</sup> Matthew J. Gibney, The ethics and politics of asylum: Liberal democracy and the response to refugees (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

<sup>70</sup> Viginie Guiraudon and Gallya Lahav, “A reappraisal of the state sovereignty debate: The case of migration control,” Comparative Political Studies Vol.33, No.2 (2000).

<sup>71</sup> Christian Joppke, Selecting by origin: Ethnic migration in the liberal states (Cambridge: Harvard University Press, 2005).

<sup>72</sup> Saskia Sassen, Losing control?: Sovereignty in an age of globalization (New York: Columbia University Press, 1996).

<sup>73</sup> Yasemine Soysal, Limits of citizenship (Chicago: Chicago University Press, 1994).

ท้ายที่สุดแล้วนำมาสู่คำถามที่ว่าตกลงแล้วรัฐสามารถควบคุมการอพยพที่ตนเองไม่ต้องการได้หรือไม่<sup>74</sup>

จุดจบของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกได้กลายเป็นสัญลักษณ์ที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียการควบคุมเหนือพรมแดนของรัฐ และทำให้เราเห็นตัวอย่างความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมพรมแดนและความเข้มแข็งของรัฐ<sup>75</sup> โดยจะเห็นได้ว่าการล่มสลายของม่านเหล็กมีจุดเริ่มต้นมาจากการที่ผู้คนจำนวนหลายพันคนจากเยอรมนีตะวันออกหนีเข้าไปในฝั่งตะวันตกผ่านเชกโกสโลวาเกีย, ฮังการี, และโปแลนด์ ในปีค.ศ.1989 กระทั่งนำไปสู่การประกาศเปิดพรมแดนระหว่างเยอรมนีตะวันออกและตะวันตกในที่สุด ปราบกฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าโลกาภิวัตน์มีส่วนสำคัญในการผลิตสถานการณ์ที่เปรียบเสมือนเกมระหว่างหนูกับแมว ซึ่งหมายถึงแรงกดดันจากการอพยพระหว่างประเทศกับการควบคุมของรัฐเหนือเส้นเขตแดนของตน ดังที่เราจะเห็นได้ว่าหากแรงกดดันจากการอพยพย้ายถิ่นมีเพิ่มมากขึ้นในขณะที่รัฐขาดการปรับตัว ความสามารถของรัฐก็จะลดลงและทำให้รัฐต้องเผชิญกับสิ่งที่เรียกว่า “ภัยคุกคาม” ในที่สุด<sup>76</sup> อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามากมายรัฐต่างก็พยายามที่จะปรับตัวเพื่อรับมือกับแรงกดดันดังกล่าว ดังจะเห็นได้จาก การที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้ออกนโยบายเพื่อรับมือกับสถานการณ์เหล่านี้ เช่น การเพิ่มการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการติดตามและควบคุมพรมแดน ตลอดจนการทำให้การข้ามแดนเป็นประเด็นความมั่นคงและประเด็นทางทหาร<sup>77</sup>

อย่างไรก็ตาม Adamson เห็นว่าตัวแปรที่แทรกแซงระหว่างการอพยพระหว่างประเทศและความมั่นคงก็คือ “นโยบาย” หากรัฐมีความสามารถในการออกแบบและบังคับใช้นโยบายที่มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถควบคุมกระแสการอพยพย้ายถิ่นได้ การอพยพระหว่างประเทศก็จะมีส่วนช่วยเพิ่มอำนาจรัฐมากกว่าจะเป็นการลดทอนอำนาจรัฐที่มีอยู่<sup>78</sup> ทั้งนี้ในการควบคุมและจัดการการอพยพระหว่างประเทศ ผู้กำหนดนโยบายของรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการชั่งน้ำหนักระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจน

<sup>74</sup> Wayne Cornelius, Tsuda Takeyuki, Philip L. Martin and James F. Hollifield, Controlling immigration: A global perspective, Cited in Philippe Bourbeau, p.34.

<sup>75</sup> Fiona B. Adamson, “Crossing borders: International migration and national security,” p.177.

<sup>76</sup> Ibid., p.178.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid., p.185.

นโยบายด้านอื่นๆของรัฐ อาทิเช่น สวัสดิการสังคม และการเติบโตทางเศรษฐกิจ<sup>79</sup> นอกจากนี้การจะควบคุมพรมแดนของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพได้รัฐจำเป็นต้องเพิ่มระดับความร่วมมือระหว่างรัฐในหลายๆด้าน เช่น การแบ่งปันข้อมูลร่วมกันกับรัฐอื่น เป็นต้น โดยความร่วมมือระหว่างประเทศถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการรักษาความสามารถของรัฐในการควบคุมการเคลื่อนย้ายประชากร ซึ่งรัฐที่มีความสามารถในการควบคุมการย้ายถิ่นผ่านการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมร่วมกับการร่วมมือกับรัฐอื่นๆจะเป็นรัฐที่มีความพร้อมมากที่สุดในการรับมือกับปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ภายใต้โลกยุคโลกาภิวัตน์ เหตุฉะนั้น ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของนโยบายความมั่นคงของรัฐ<sup>80</sup>

กระนั้นก็ตาม ข้อจำกัดของการศึกษาเกี่ยวกับการอพยพทั้งหลาย ก็คือแนวโน้มของการที่รัฐจะกลายเป็นหน่วยการวิเคราะห์เพียงหน่วยเดียว ดังที่ Aristide R. Zolberg และ Rudolph นักวิชาการด้านการอพยพได้เสนอว่างานวิจัยที่ศึกษานโยบายเกี่ยวกับการอพยพ “จะต้องมุ่งให้ความสนใจต่อรัฐเป็นหลักในฐานะที่รัฐเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศ”<sup>81</sup> ดังชื่อหนังสือของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่ว่า “Bringing the state back in”<sup>82</sup> เนื่องจากรัฐเป็นตัวแสดงที่มีความชอบธรรมในตนเอง<sup>83</sup> และถือเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษาทางรัฐศาสตร์ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่ามีผลต่อการศึกษาการอพยพ ในแง่ของการสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐให้เป็นตัวแสดงที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง<sup>84</sup>

<sup>79</sup> Fiona B. Adamson, “Crossing borders: International migration and national security,” p.167.

<sup>80</sup> Ibid., p.180, 199.

<sup>81</sup> Aristide R. Zolberg, “Labour migration and international economic regimes: Bretton Woods and after,” In *International migration systems: A global approach*, Mary M. Kritz, Lin Lean Lim, and Hania Zlotnik, eds. (Oxford: Clarendon Press, 1992) Cited in Philippe Bourbeau, p.35.

<sup>82</sup> Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, *Bringing the state back in*, (London: Cambridge Univ. Press, 1985).

<sup>83</sup> Christopher Rudolph, “Security and the political economy of international migration,” *American Political Science Review* Vol.97, No.4 (November 2003): 606 Cited in Philippe Bourbeau, p.35.

<sup>84</sup> James F. Hollifield, “France, Republicanism and the limits of immigration control,” In Wayne A. Cornelius, Philip L.Martin., and James F.Hollifield, *Controlling immigration: A global perspective*, pp.183-214 Cited in Philippe Bourbeau, p.35.

## 2.2 วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดให้การอพยพและแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคง

ประเด็นเรื่องการย้ายถิ่นและผู้อพยพถูกมองว่ามีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงของชาติมาเป็นเวลานาน โดยการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรระหว่างประเทศได้กลายเป็นประเด็นสำคัญอันดับต้นๆของความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังสะท้อนได้จากการที่ผู้กำหนดนโยบายทั่วโลกต่างเชื่อมโยงนโยบายการอพยพย้ายถิ่นเข้ากับการรักษาความมั่นคงของชาติ<sup>85</sup> ดังจะเห็นได้ว่าการอพยพได้กลายเป็นวาระความมั่นคงของยุโรปตลอดทศวรรษที่ 1990<sup>86</sup> โดยถูกนำไปเชื่อมโยงกับประเด็นการก่อการร้าย<sup>87</sup> และโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังโศกนาฏกรรม 11 กันยายน ที่การจัดการการย้ายถิ่นได้กลายมาเป็นวาระความมั่นคงแห่งชาติที่สำคัญอย่างยิ่งต่อสหรัฐอเมริกา หรือแม้กระทั่งในช่วงก่อนหน้าเหตุการณ์ 11 กันยายน เรื่องของผลประโยชน์ท่ามกลางความสัมพันธ์ของโลกาภิวัตน์, การย้ายถิ่นฐาน และความมั่นคงต่างก็ถูกผนวกเข้ากันบนนโยบายของโลกและในบางพื้นที่ของการศึกษาด้านความมั่นคง ดังสะท้อนจากผลงานของ Roxanne Lynn Doty<sup>88</sup>, Keith Krause & Michael C. Williams<sup>89</sup> และ Myron Weiner<sup>90</sup> ทั้งนี้กล่าวได้ว่าการเชื่อมประเด็นการอพยพเข้ากับความมั่นคงของรัฐได้นำมาสู่แนวทางในการศึกษาการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคงที่หลากหลาย ตลอดจนพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงในมิติของผู้อพยพระหว่างประเทศ ซึ่งในบางกรณีเราจะเห็นถึงความเข้มข้นของการทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นความ

<sup>85</sup> Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," p.165.

<sup>86</sup> Fiona B. Adamson, "Globalization, international migration and changing security interest in Western Europe," Cited in Fiona B. Adamson, "Crossing borders: International migration and national security," p.165.

<sup>87</sup> ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์วางระเบิดใน Madrid เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2004 และในอังกฤษเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2005 หรือการวางระเบิดรถไฟโดยกลุ่มผู้ติดอาวุธชาวลีเรียที่เป็นมุสลิมในกรุงปารีสในปี 1995 ตลอดจนการโจมตียุโรปตะวันตกจำนวนหลายครั้งในช่วงทศวรรษที่ 1990 โดยพรรคคนงานชาวเคิร์ด สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้ยุโรปมีความวิตกกังวลอย่างมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างการอพยพย้ายถิ่นและความมั่นคง

<sup>88</sup> Roxanne Lynn Doty, "Immigration and the politics of security," *Security Studies* Vol.8, No.2/3 (Winter 1998/99-Spring 1999).

<sup>89</sup> Keith Krause and Michael C. Williams, eds., *Critical security studies: Concepts and cases* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997).

<sup>90</sup> Myron Weiner, ed. *International migration and security*, (Boulder, CO.: Westview Press, 1993) and Myron Weiner, ed. *The global migration crisis: Challenges to states and human rights* (New York: Harper Collins College Publishers, 1995).

มั่นคงขึ้นมา โดยอาจนำไปสู่การกีดกัน ตลอดจนการต่อต้านในวงกว้างกระทั่งกลายเป็นความขัดแย้งอย่างรุนแรงในที่สุด ในแง่นี้จึงมีคำเปรียบเปรยของ Maggie Ibrahim ที่กล่าวว่า “การทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงคือรูปแบบที่ทันสมัยที่สุดของการเหยียดชนชาติ”<sup>91</sup> ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงจะได้กล่าวถึงงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการศึกษาและพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงในมิติของการอพยพและแรงงานข้ามชาติ ตามลำดับ

### 2.2.1 แนวทางการศึกษาการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคง

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 นักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานข้ามชาติและการเมืองระหว่างประเทศ โดยเห็นได้ชัดว่าประเด็นเรื่อง “ธรรมชาติและกลไกของการทำให้การอพยพย้ายถิ่นกลายเป็นปัญหาความมั่นคง” เป็นหัวข้อหนึ่งที่ได้รับกรกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง<sup>92</sup> ทว่างานศึกษาเกี่ยวกับการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง (securitization of migration) ที่น่าสนใจกลับมิได้มาจากงานด้านการอพยพศึกษา (migration studies) หากแต่เป็นงานที่มาจากวงวิชาการทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>93</sup> กล่าวได้ว่าแนวคิดของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสามสำนักได้นำมาสู่แนวทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงถึง 5 แนวทางด้วยกัน โดยสองแนวทางแรกมีรากฐานมาจากสำนักสังคมนิยม ถัดมาเป็นแนวทางการศึกษาที่มีฐานคิดมาจากสำนักเสรีนิยม และสองแนวทางสุดท้ายมีฐานคิดซึ่งอิงกับสำนัก Constructivism ตามลำดับ

แม้ว่าจะไม่มีฉันทามติที่แน่ชัดในการนำเอาแนวคิดสังคมนิยมไปใช้อธิบายการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง แต่ก็มึนักวิชาการจำนวนมากที่นำเอาแนวคิดสังคมนิยมไปประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่การอพยพได้ถูกทำให้เป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา ซึ่งหากเราจะได้พิจารณาขอบเขตของการศึกษาความมั่นคงตามคำนิยามของ Stephen M. Walt ที่มองว่าความมั่นคงหมายถึง “ปรากฏการณ์แห่งสงคราม” และเป็น “การศึกษาเกี่ยวกับภัยคุกคาม ตลอดจนการใช้

<sup>91</sup> Maggie Ibrahim, “The securitization of migration: A racial discourse,” *International Migration* Vol.43, No.5 (2005) Cited in Philippe Bourbeau, p.34.

<sup>92</sup> Philippe Bourbeau, p.34.

<sup>93</sup> Ibid., p.36.

และควบคุมกำลังทางทหาร”<sup>94</sup> แล้ว จะพบว่าค่านิยมของ Walt ดังกล่าวได้ปิดกั้นโอกาสตัวเอง ในการนำเอาฐานคิดของสังคมนิยมมาใช้อธิบายการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง<sup>95</sup> กระนั้นก็คือการสงวนท่าทีของ Walt ก็ได้ทำให้นักวิชาการจำนวนหนึ่งนำแนวคิดสังคมนิยมมา ประยุกต์ใช้ในสองแนวทางด้วยกัน

แนวทางแรกเป็นการปรับฐานคิดให้สอดคล้องกับฐานคิดในเรื่องโครงสร้างที่เป็น อนาธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติ นักวิชาการอย่าง Robert Kaplan<sup>96</sup>, Samuel Huntington<sup>97</sup> และ Mark J. Miller<sup>98</sup> ต่างนำเสนอภาพสะท้อนถึงผลกระทบต่อความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้าย ถิ่นฐานของผู้คน ในอีกแง่หนึ่งนักวิชาการเหล่านี้จึงเชื่อว่าการอพยพจะเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่ความ วุ่นวายในรัฐ<sup>99</sup> ดังสะท้อนได้จากงานศึกษาของ Kaplan ที่มองว่ารัฐตะวันตกทั้งหลายมักจะ หวาดระแวงต่อ “สภาพอนาธิปไตยที่กำลังจะเกิดขึ้น” (coming anarchy) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ มักจะเกี่ยวข้องกับการอพยพย้ายถิ่นฐานจำนวนมาก<sup>100</sup> นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาของ Samuel Huntington ที่กล่าวถึงผู้อพยพเชื้อสายสเปนว่าเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทาง การเมืองของสหรัฐอเมริกา<sup>101</sup> กล่าวได้ว่านักวิชาการที่มีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางการศึกษา แรกนี้ต่างก็มองว่าการอพยพตามความหมายของตัวเองแล้วได้นำมาซึ่งความวิตกกังวลของรัฐใน เรื่องความมั่นคง เนื่องจาก “การอพยพมักจะถือว่าเป็นประเด็นอ่อนไหวที่ส่งผลต่อความมั่นคง

---

<sup>94</sup> Stephen M. Walt, “The renaissance of security studies,” *International Studies Quarterly* Vol.35, No.2 (1991): 211-239 and Stephen M. Walt, “The enduring relevance of the realist tradition,” In *Political Science: The State of the Discipline* (New York: Norton, 2002), pp.197-234 Cited in Philippe Bourbeau, p.36.

<sup>95</sup> Philippe Bourbeau, p.36.

<sup>96</sup> Robert Kaplan, “The coming anarchy: How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet,” *The Atlantic Monthly* (February 1994): 1-16.

<sup>97</sup> Samuel P. Huntington, “The hispanic challenge,” *Foreign Policy* (March/April 2004).

<sup>98</sup> Mark J. Miller, “International migration and global society,” In Nana Poku and David Graham, eds. *Redefining security: Population movements and national security* (London: Praeger, 1998).

<sup>99</sup> Philippe Bourbeau, p.36.

<sup>100</sup> Robert Kaplan, “The coming anarchy: How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet.” Cited in Philippe Bourbeau, p.36.

<sup>101</sup> Samuel P. Huntington, “The Hispanic challenge,” Cited in Philippe Bourbeau, p.36.

เพราะการอพยพมักจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงสังคมอยู่เสมอ และในขณะเดียวกันสังคมเองก็มีส่วนในการเปลี่ยนแปลงของผู้อพยพด้วย”<sup>102</sup>

สำหรับแนวทางการศึกษาที่อิงกับฐานคิดของสังคมนิยมอีกรูปแบบหนึ่งได้อธิบายถึงผลกระทบทางความมั่นคงที่เกิดจากการอพยพในฐานะปรากฏการณ์ที่อาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ระหว่างประเทศและสงคราม นักวิชาการที่มีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางนี้ได้แก่ Myron Weiner<sup>103</sup> ซึ่งเห็นว่าการอพยพจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของความวิตกกังวลของรัฐในเรื่องความมั่นคงก็ต่อเมื่อมันมีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศ<sup>104</sup> ดังวลีที่ว่า “ผู้อพยพมีแนวโน้มเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ”<sup>105</sup>

อย่างไรก็ตามแนวทางการศึกษาที่มีรากฐานมาจากสำนักสังคมนิยมทั้งสองแนวทางต่างก็ได้รับการวิพากษ์จากนักวิชาการจำนวนมาก อาทิ Bertrand Badie & Catherine Wihtol de Wenden<sup>106</sup>, Roxanne Doty<sup>107</sup>, Elspeth Guild & Joanne van Selms<sup>108</sup>, Edward Newman & Joanne van Selms<sup>109</sup>, John Tirman<sup>110</sup> และ William Walters<sup>111</sup> โดยนักวิชาการเหล่านี้ได้โจมตีตัวแปรที่แนวทางทั้งสอง

<sup>102</sup> Mark J. Miller, “International migration and global society,” p.25 Cited in Philippe Bourbeau, p.37.

<sup>103</sup> Myron Weiner, ed. International migration and security (Boulder, CO: Westview Press, 1993).

<sup>104</sup> Philippe Bourbeau, p.37.

<sup>105</sup> จากประโยคที่ว่า “*Refugees are potentially a tool in inter-state conflict*” ใน Myron Weiner, “Security, Stability and Migration” in Bett K. Richard, ed. Conflict after the cold War: Argument on causes of war and peace, p.400.

<sup>106</sup> Bertrand Badie and Catherine Wihtol de Wenden, Le défi migratoire: Questions de relations internationales (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994).

<sup>107</sup> Roxanne Lynn Doty, “Immigration and the politics of security,” Security Studies Vol.8, No.2, (2005)

<sup>108</sup> Elspeth Guild and Joanne van Selms, eds. International migration and security: Immigrants as an asset or a threat (New York: Routledge, 2005).

<sup>109</sup> Edward Newman and Joanne van Selms, Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state (Tokyo: United Nations University Press, 2003).

<sup>110</sup> John Tirman, ed. The maze of fear: Security and migration after 9/11 (New York: New Press, 2004).

<sup>111</sup> William Walters, “Deportation, expulsion, and the international police of aliens,” Citizenship Studies Vol.6, No.3, (2002).



นำมาใช้อธิบายว่าไม่อาจนำมาซึ่งข้อสรุปที่แน่ชัดได้ เหตุคั้งนั้นข้อวิพากษ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนของแนวทางการศึกษาทั้งสองที่มีฐานคิดมาจากสำนักสังคมนิยม

ในขณะที่สำนักสังคมนิยมได้ก่อให้เกิดแนวทางการศึกษาในสองรูปแบบด้วยกัน สำนักเสรีนิยมก็พยายามที่จะอธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างการอพยพและความมั่นคงด้วยการสร้าง “ทฤษฎีที่สามารถนำไปใช้กับกรณีศึกษาได้มากกว่าหนึ่งประเทศ” ดังที่ Christopher Rudolph<sup>112</sup> ได้เสนอว่า “โครงสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคาม” (structural threat environment) คือปัจจัยสำคัญของกระบวนการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง ซึ่ง Rudolph ได้อธิบายว่าสาเหตุของกระบวนการดังกล่าวเริ่มต้นจาก “ภัยคุกคามทางภูมิรัฐศาสตร์จากภายนอก” (external geopolitical threat) ที่ทำให้รัฐต้องมีปฏิกิริยาตอบสนองอันนำมาสู่การกำหนดนโยบายของรัฐในการรับมือกับภัยคุกคามดังกล่าว<sup>113</sup> ทั้งนี้จุดประสงค์ของ Rudolph ก็คือการนำเอามุมมองของ Constructivism ซึ่งให้ความสำคัญต่อบทบาทของ “ความคิด” (ideas) ที่มีส่วนในการกำหนดผลลัพธ์มาใช้เพื่อสนับสนุนแนวความคิดของนักคิดสังคมนิยมที่สนใจแต่อำนาจและผลประโยชน์ เหตุคั้งนั้น “ความคิด” ในแนวทางการศึกษาของเขาจึงมีฐานะเป็น “ตัวแปรแทรกแซง” (intervening variables) ที่มีส่วนในการกำหนดผลลัพธ์ในรูปแบบของนโยบายบางอย่างอันเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคาม<sup>114</sup>

อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาที่มีฐานคิดมาจากสำนัก Constructivism กลับมีมุมมองต่อปัจจัยด้านความคิด (ideational factors) แตกต่างออกไปจากแนวทางของ Rudolph โดยแนวทางการศึกษานี้ให้ความสนใจต่อบทบาทของบรรทัดฐาน ความรู้ และวัฒนธรรมในการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่าแนวทางของสำนัก Constructivism นี้ให้น้ำหนักเป็นพิเศษต่อบทบาทของความคิดย่อยต่างๆ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านความคิดต่างๆของสำนัก Constructivism นี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพความเป็นจริงทางสังคม อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงแล้วแนวความคิดของนักวิชาการสาย Constructivism ถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการอธิบายถึงความหมายของภัย

<sup>112</sup> Christopher Rudolph, *National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945*, (Stanford: Stanford University Press, 2006).

<sup>113</sup> Christopher Rudolph, *National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945*, p.30.

<sup>114</sup> Christopher Rudolph, *National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945*, pp. 29-31 and Philippe Bourbeau, p.38.

คุกคามภายนอก หรือภัยคุกคามเชิงโครงสร้าง โดยแนวทางของสำนักนี้มิได้เป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างภัยคุกคามเชิงโครงสร้างกับความคิด หากแต่เป็นการอธิบายว่าภัยคุกคามเชิงโครงสร้างจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีปัจจัยด้านความคิดที่เป็นตัวการที่ทำให้เกิดความหมายและนัยยะสำคัญ<sup>115</sup>

แนวทางการศึกษาที่สี่เป็นแนวทางที่ได้รับแรงบันดาลใจมาจากฐานคิดของ Michel Foucault และ Pierre Bourdieu มีชื่อเรียกว่า “The Government Unease Model” นักวิชาการที่โดดเด่นมากในแนวทางการศึกษานี้ คือ Didier Bigo<sup>116</sup> ซึ่งกล่าวได้ว่าผลงานของเขามีส่วนอย่างมากในการพัฒนาแนวทางการศึกษานี้ไปสู่การศึกษาความมั่นคงและการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคง โดย Bigo ได้เสนอว่าความมั่นคงมิได้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หากแต่เกี่ยวข้องกับความเป็นที่เร่งด่วนและการดำเนินการบางอย่างซึ่งตอบสนองต่อความจำเป็นดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นความมั่นคงยังเป็นผลที่เกิดจากการตัดสินใจของระบบราชการที่ต้องเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละวันที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคง ความหวาดระแวง ภัยอันตราย และความไม่สบายใจ นอกจากนี้ Bigo ยังอธิบายว่ากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงจะต้องกระทำด้วยพฤติกรรมของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายตำรวจและข้าราชการ<sup>117</sup> ทั้งนี้สำหรับ Bigo แล้วกระบวนการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่นอกจากจะทำให้ได้มาซึ่งภาระหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบแล้วยังนำมาซึ่งการได้รับงบประมาณในการใช้จ่ายอีกด้วย<sup>118</sup> แนวทางของ Bigo จึงเป็นแนวทางการศึกษาที่อธิบายการแพร่กระจายของความหวาดระแวงของภาครัฐที่ส่งผลทำให้เกิดหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบในด้านนี้

---

<sup>115</sup> Christopher Rudolph, National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945, pp. 29-31 and Philippe Bourbeau, p.38.

<sup>116</sup> Didier Bigo, “Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease,” Alternatives: Global, Local, Political Vol.27, Special Issue (2002).

<sup>117</sup> Didier Bigo, “Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease,” Cited in Philippe Bourbeau, p.38.

<sup>118</sup> Didier Bigo, “Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease,” p.64 Cited in Philippe Bourbeau, p.38.

แนวทางการศึกษาสุดท้ายคือทฤษฎีที่ว่าด้วยการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization theory) ตัวอย่างนักวิชาการที่ใช้แนวทางการศึกษานี้ได้แก่ Barry Buzan & Olewer Waever และ William C. Michael<sup>119</sup> ทั้งนี้กล่าวได้ว่าทฤษฎีการกำหนดประเด็นความมั่นคงเป็นแนวทางการศึกษาที่นำเอาทฤษฎี Speech Act มาใช้ในการศึกษาความมั่นคงร่วมด้วย โดยจะอธิบายถึงกระบวนการทำให้ประเด็นบางประเด็นกลายเป็นประเด็นความมั่นคงด้วยการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) อันจะนำมาสู่การกำหนดกฎหมายหรือมาตรการบางอย่างเพื่อจัดการกับประเด็นดังกล่าว<sup>120</sup> โดยวาทกรรมจะเป็นตัวนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับภัยคุกคามความมั่นคงต่อ Referent Object ที่เลือกมา ในแง่นี้ความมั่นคงจึงถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทางสังคมบางอย่าง ดังเช่นที่ Michael C. William ได้สรุปว่าประเด็นที่จะกลายเป็นประเด็นความมั่นคงได้จะต้องใช้คำพูดหรือวาทกรรม (speech act) เพื่อสร้างสถานการณ์ทางความมั่นคงให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นประเด็นความมั่นคงขึ้นมาจริงๆ ดังที่ William ได้กล่าวไว้ว่า

“ประเด็นต่างๆถูกทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงและได้รับการปฏิบัติในฐานะประเด็นความมั่นคง โดยผ่านการกระทำทางคำพูด (speech act) ที่ไม่เพียงแต่เป็นการอธิบายถึงสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่ดำรงอยู่แล้ว แต่ยังเป็นการทำให้ประเด็นดังกล่าวดำรงอยู่ในฐานะสถานการณ์ด้านความมั่นคง โดยนำเสนอออกมาในลักษณะเช่นนั้นได้อย่างประสบความสำเร็จ”<sup>121</sup>

### 2.2.2 พัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงของแรงงานและผู้อพยพ

ในขณะที่งานศึกษาเกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศมีอยู่จำนวนมาก ทว่างานศึกษาเกี่ยวกับการอพยพและความมั่นคง หรือการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคงกลับมีน้อยมาก ทำให้มีนักวิชาการเพียงไม่กี่คนที่นำเสนอเกณฑ์ที่ใช้ในการชี้วัดว่าการอพยพได้ถูกทำให้เป็นปัญหาความมั่นคงหรือไม่<sup>122</sup> โดยนักวิชาการคนสำคัญที่ศึกษาการทำให้การอพยพระหว่างประเทศกลายเป็น

<sup>119</sup> Michael C. Williams, “Words, images, enemies: Securitization and international politics,” *International Studies Quarterly* Vol.47, No.4 (December 2003).

<sup>120</sup> Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998), p.26 Cited in Philippe Bourbeau, p.39.

<sup>121</sup> Michael C. William, “Word, images, enemies: Securitization and international politics,” p.513.

<sup>122</sup> Philippe Bourbeau, p.19.

ประเด็นความมั่นคงได้แก่ Philippe Bourbeau ซึ่งงานศึกษาของเขาได้พยายามที่จะประยุกต์ใช้แนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงและส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าวมาใช้ร่วมกับแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยได้เชื่อมแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงเข้ากับแนวทางการศึกษาของสำนัก Constructivism งานของเขาจึงเป็นการศึกษาทั่วโลกทางสังคมของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง โดยมุ่งให้ความสนใจว่าการอพยพถูกทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงได้อย่างไร โดย Bourbeau มีฐานคิดที่มองว่าความมั่นคงไม่ควรถูกตีความออกเป็นสองด้าน กล่าวคือด้านที่เกี่ยวกับทางทหาร และด้านที่ไม่เกี่ยวกับทางทหาร (military and non-military) แต่ควรเป็นอะไรที่มีความเชื่อมโยงกันซึ่งมีความเข้มข้นในหลายระดับ เขาจึงได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบในกรณีของแคนาดาและฝรั่งเศส ซึ่งจุดประสงค์หลักของงานศึกษาของเขาก็คือ การสร้างความเข้าใจที่มากขึ้นต่อกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในบริบทของการอพยพระหว่างประเทศ<sup>123</sup> โดยใช้ตัวชี้วัด (indicators) เพื่อวัดว่าในทั้งสองประเทศดังกล่าวมีปรากฏการณ์ของการทำให้การอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ตลอดจนวัดความเข้มข้นของปรากฏการณ์ และวิเคราะห์ในแต่ละกรณีศึกษา

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวถึงแรงงานอพยพข้ามชาติ นักวิชาการผู้บุกเบิกการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติประเด็นความมั่นคงในทวีปยุโรป ได้แก่ Jef Huysmans<sup>124</sup> ที่ศึกษาถึงพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงของแรงงานและผู้อพยพในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ยังมีผลงานของ Salim Murad<sup>125</sup> และ Georgios Karyotis and Stratos Patrikios<sup>126</sup> ซึ่งศึกษาการกำหนดประเด็นความมั่นคงที่เกิดขึ้นภายในประเทศยุโรปสองประเทศคือ สาธารณรัฐเชกและกรีซ ขณะเดียวกันงานสำคัญสองชิ้นที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงที่เกิดขึ้นในทวีปเอเชีย ได้แก่ งานของ Alexander R. Arifianto<sup>127</sup> และ Josh Joseph<sup>128</sup> โดยงานศึกษา

<sup>123</sup> Philippe Bourbeau, p.35.

<sup>124</sup> Jef Huysmans, "The European Union and the securitization of migration," Journal of Common Market Studies Vol.38 , No.5 (2000).

<sup>125</sup> Salim Murad, Securitization of migration in the Czech Republic - Immigration or Europe, University of South Bohemia Pedagogical Faculty České Budějovice, the Czech Republic [Online], 2010, Available from:: <http://europeanintegration.org> [1 May 2011]

<sup>126</sup> Georgios Karyotis and Stratos Patrikios, Religion, securitization and anti-immigration attitudes: The case of Greece, Journal of Peace Research Vol.47, No.1 ( 2010).

<sup>127</sup> Alexander R. Arifianto, The securitization of transnational labor migration: The case of Malaysia and Indonesia, Asian Politics & Policy Vol. 1, No. 4, (2009).

ดังกล่าวเป็นการศึกษาการกำหนดประเด็นความมั่นคงของแรงงานและผู้อพยพชาวอินโดนีเซียในมาเลเซียและชาวบังคลาเทศในเนปาลตามลำดับ ส่วนการศึกษาถึงการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคงในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ งานของ Irina Ghughunishvili<sup>129</sup> ที่ศึกษาพัฒนาการของการทำให้แรงงานข้ามชาติและผู้อพยพชาวมุสลิมและอาหรับกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาวอเมริกันหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001

ทั้งนี้ในกรณีของสหภาพยุโรป งานของ Jef Huysmans<sup>130</sup> ได้ใช้กรอบแนวคิดการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง (securitization) ของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde ศึกษาถึงนโยบายการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติของสหภาพยุโรป โดยทำการศึกษาว่า นโยบายการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติได้ถูกทำให้กลายเป็นปัญหาทางด้านความมั่นคงได้อย่างไร ซึ่ง Huysmans เห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เรื่องของการย้ายถิ่นกลายเป็นประเด็นเรื่องความมั่นคงก็คือผลกระทบจากกระบวนการรวมตัวกันของสหภาพยุโรป (European integration process) โดยเฉพาะการยกเลิกนโยบายควบคุมพรมแดนภายใน ซึ่งตามมาด้วยการบังคับใช้นโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานร่วมกันของสหภาพยุโรปในช่วงทศวรรษ 1980 ที่มีกรให้สิทธิพิเศษในการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของแรงงานอย่างเสรีกับประเทศสมาชิก ส่งผลทำให้การควบคุมพรมแดนภายนอกมีความเข้มงวดมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ทำให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศที่สามตกอยู่ในสถานะที่ถูกลดความชอบธรรม (de-legitimated) และเริ่มมองว่าแรงงานข้ามชาติดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับภัยคุกคามต่างๆ ที่จะมีผลต่อความมั่นคงของสังคมภายในสหภาพยุโรปขึ้น<sup>131</sup> นอกจากนี้ Huysmans ยังอธิบายว่าสิ่งที่สนับสนุนการทำงานของวาทกรรมกระทั่งส่งผลทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นประเด็นทางด้านความมั่นคงก็คือ จำนวนที่เพิ่มขึ้นของการย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายและผู้แสวงหาที่พักพิง (asylum-seekers) ขณะเดียวกันตัวแสดงหรือตัวการ (securitizer) ซึ่งได้แก่ หน่วยงานทางด้านความมั่นคงอย่างตำรวจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงการกิจการภายในหรือกระทรวงมหาดไทย

<sup>128</sup> Josy Joseph, Securitization of illegal migration of Bangladeshis to India (Institute of Defense and Strategic Studies, Singapore: Nanyang Technological University, 2006).

<sup>129</sup> Irina Ghughunishvili, Securitization of migration in the United States after 9/11: Constructing Muslim and Arabs as enemies, Paper submitted to Central European University, Department of International Relation European Studies (2010) (Mimeographed) [Online], Available from: [www.etd.ceu.hu/2010/ghughunishvili\\_irina.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2010/ghughunishvili_irina.pdf) [8 February 2011]

<sup>130</sup> Jef Huysmans, "The European Union and the securitization of migration," Journal of Common Market Studies Vol.38 , No.5 (2000).

<sup>131</sup> Jef Huysmans, p. 6.

(ministry of home affair) ของประเทศสมาชิก ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการและสร้างความรู้หรือวาทกรรมเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานข้ามชาติตลอดจนผู้แสวงหาที่พักพิง และผู้ลี้ภัยที่เข้ามาอาศัยอยู่ในทวีปยุโรปที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงขึ้นมา<sup>132</sup> เมื่อมีการสร้างวาทกรรมด้านความมั่นคงขึ้นมาโดยตัวแสดงดังกล่าวแล้ว ก็จะมีการส่งผ่านวาทกรรมไปยังหน่วยงาน ตลอดจนเครือข่ายต่าง ๆ เช่น พรรคการเมืองขวาจัด, พลเมืองทั่วไป, เครือข่ายระหว่างประเทศ ตลอดจนสื่อต่าง ๆ<sup>133</sup> ส่งผลให้วาทกรรมสามารถทำงานโดยตัวของมันเองและแปรสภาพประเด็นแรงงานอพยพให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมาได้

นอกจาก Jef Huysman ที่ศึกษาถึงพัฒนาการของการกำหนดประเด็นความมั่นคงของแรงงานและผู้อพยพในสหภาพยุโรปแล้ว ยังมี Salim Murad<sup>134</sup> นักวิชาการอีกคนหนึ่งซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการทำให้ประเด็นของแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคงในยุโรปด้วย โดย Murad ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความย้อนแย้ง (paradox) ของปัญหาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่กำลังเกิดขึ้นและมีแนวโน้มที่จะเป็นปัญหาสำคัญของสังคมอนาคต นอกจากนี้เขายังได้ตั้งข้อสังเกตจากวาทกรรมที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว โดยเขาได้ยกตัวอย่างกรณีข่าวสารที่สาธารณชนชาวเชค ได้รับที่ในด้านหนึ่ง มีการรับข้อมูลว่า การย้ายถิ่นของแรงงานนั้นถือว่าเป็นภัยคุกคามที่แท้จริงต่อทวีปยุโรป โดยเฉพาะคลื่นของการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย อันตามมาซึ่งปัญหาอาชญากรรม หรือแม้กระทั่งการก่อการร้าย หรือภัยอันตรายจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและค่านิยมแบบ “ต่างด้าว” ซึ่งไม่มีทางที่จะเข้ากับค่านิยมแบบยุโรปได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง สังคมเชคก็ได้รับข้อมูลถึงการลดลงของจำนวนประชากรในยุโรป ซึ่งส่งผลโดยตรงกับการขาดแคลนแรงงานในหลายสาขา ทั้งในภาคการผลิต, ภาคการบริการ หรือแม้กระทั่งในภาคส่วนของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่<sup>135</sup> ทั้งนี้ Murad ยังพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวโน้มนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มที่จะเป็นประเด็นความมั่นคงก็คือ ผลจากนโยบายการย้ายถิ่นร่วม (common migration policy) ของสหภาพยุโรป ซึ่ง Murad ได้อ้างอิงงานของ Huymans ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น โดยเห็นว่า นโยบายการย้ายถิ่นร่วมของสหภาพยุโรปที่ได้ถูกทำให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคง

<sup>132</sup> Jef Huysmans, p. 7.

<sup>133</sup> Ibid., p. 8.

<sup>134</sup> Salim Murad, *Securitization of migration in the Czech Republic - Immigration or Europe*.

<sup>135</sup> Ibid., p.2.

จากประเทศยุโรปเก่าอย่างฝรั่งเศสหรือเยอรมนีนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผ่านให้ประเทศยุโรปใหม่มีแนวโน้มที่จะมองแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นทางด้านความมั่นคงด้วย<sup>136</sup>

นักวิชาการที่นำแนวความคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนมาปรับใช้เพื่อศึกษาการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคงในทวีปยุโรปก็คือ Georgios Karyotis & Stratos Patrikios<sup>137</sup> ซึ่งศึกษากระบวนการประกอบสร้างและกลไกการทำงานของทัศนคติและวาทกรรมที่ทำให้แรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในประเทศกรีซมีสถานะกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง เนื่องจากในกรณีของประเทศกรีซถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีมุมมองและทัศนคติต่อแรงงานย้ายถิ่นชาวต่างชาติในทางลบมากที่สุด ในทวีปยุโรป<sup>138</sup> โดย Karyotis และ Patrikios ได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศกรีซเป็นประเทศที่มีการย้ายถิ่นฐานของแรงงานต่างชาตินามากที่สุดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการล่มสลายของระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก โดยผู้ย้ายถิ่นชาวอัลบาเนียเป็นกลุ่มผู้อพยพกลุ่มใหญ่ที่สุด รองลงมาคือผู้ย้ายถิ่นชาวเคิร์ด ปากีสถาน และอัฟกานิสถาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามทั้งสิ้น<sup>139</sup> นอกจากนี้ นักวิชาการทั้งสองยังอธิบายด้วยว่า กระบวนการทำให้ผู้อพยพย้ายถิ่นเหล่านี้มีสภาพกลายเป็นประเด็นที่คุกคามต่อความมั่นคงเกิดจากการที่ชนชั้นนำทางการเมืองหรือรัฐในต้นทศวรรษ 1990 เริ่มมีการผลิตและใช้วาทกรรมที่สร้าง “ความเป็นอื่น” (others) ของผู้ย้ายถิ่นฐานเหล่านี้ว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งในทางของเศรษฐกิจและสังคม โดยวาทกรรมดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจน ดังสะท้อนได้จากกรออกกฎหมายสำหรับชาวต่างด้าว (law for aliens) ที่มีสาระสำคัญในอารัมภบท ที่อธิบายว่า ชาวต่างชาติที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานและอยู่อาศัยในกรีซนั้น เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของกรีซ โดยแสดงให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติย้ายถิ่นเหล่านี้เป็นตัวการของปัญหาทางสังคม, สาธารณสุข และปัญหาอาชญากรรมที่สังคมกรีซเผชิญอยู่<sup>140</sup> ยิ่งไปกว่านั้น วาทกรรมดังกล่าวยังรวมไปถึงการใช้โวหารที่เกินจริงถึงความสอดคล้องของตัวเลขผู้อพยพและปัญหาทางอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น รวมไปถึงบทบาทของสื่อมวลชนที่คอยผลิตซ้ำวาทกรรมดังกล่าวให้แพร่หลายและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น<sup>141</sup>

<sup>136</sup> Salim Murad, *Securitization of migration in the Czech Republic - Immigration or Europe*, p. 7.

<sup>137</sup> Georgios Karyotis and Stratos Patrikios, pp. 43-57.

<sup>138</sup> Ibid., p. 44.

<sup>139</sup> Ibid., p. 45.

<sup>140</sup> Ibid., p.46.

<sup>141</sup> Ibid.

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวถึงงานศึกษาการทำให้แรงงานอพยพกลายเป็นประเด็นความมั่นคงในทวีปเอเชีย คงจะหนีไม่พ้นไปจากงานศึกษาของ Alexander R. Arifianto และ Josy Joseph โดยงานของ Arifianto ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียที่เข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย โดยใช้กรอบแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกน ในการอธิบายว่า เหตุใดรัฐมาเลเซียจึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซีย จากนโยบายเปิดกว้างมาสู่แนวนโยบายที่มองว่า การย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียนั้นเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสังคมมาเลเซีย ซึ่ง Arifianto ค้นพบว่าการสร้างวาทกรรมที่ทำให้แรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียเป็นประเด็นความมั่นคงได้มีเริ่มขึ้นในกลางทศวรรษ 1970 จากนักการเมืองเชื้อสายจีนซึ่งเป็นฝ่ายค้านของรัฐบาลที่นำโดยพรรค UMNO โดยการกล่าวหาว่าพรรค UMNO ที่สนับสนุนให้แรงงานชาวอินโดนีเซียย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียเป็นแผนการที่จะเพิ่มคะแนนเสียงของชาติพันธุ์มาเลย์เพื่อหวังผลประโยชน์ในการเลือกตั้ง เนื่องจากแรงงานชาวอินโดนีเซียนั้นในที่สุดก็จะผสมกลมกลืนกันไปกับชาติพันธุ์มาเลย์ในที่สุด<sup>142</sup> ต่อมาในช่วงกลางทศวรรษ 1980 ความกังวลต่อประเด็นของแรงงานชาวอินโดนีเซียเริ่มมาจากชาติพันธุ์มาเลย์เองมากขึ้น โดยเฉพาะจากสภาพการณ์ในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ที่ชุมชนชาวอินโดนีเซียเริ่มขยายใหญ่โตมากขึ้นและมีการอยู่อาศัยที่แยกห่างจากชาวมาเลเซียแทนที่จะผสมกลมกลืนกันอย่างที่ชาวมาเลย์คาดการณ์ไว้ อีกทั้งผลจากการถดถอยทางเศรษฐกิจในช่วงปี 1985-1986 ทำให้เริ่มมีการใช้วาทกรรมเกี่ยวกับสาเหตุสำคัญของการถดถอยของเศรษฐกิจมาเลเซีย ซึ่งก็คือแรงงานชาวอินโดนีเซียที่เข้ามาแย่งงาน และมีส่วนในการทำให้เงินเดือนต่ำลง ตลอดจนนำทรัพยากรของมาเลเซียไปสู่อินโดนีเซียในรูปของการส่งเงินกลับประเทศ ซึ่ง วาทกรรมดังกล่าวยังรวมไปถึงการอ้างอิงสถิติของนักการเมืองและนักวิชาการในประเทศมาเลเซียถึงความเกี่ยวโยงกันของจำนวนอาชญากรรมและการโจรกรรมภายในประเทศกับแรงงานชาวอินโดนีเซีย ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการสร้างและใช้วาทกรรมเกี่ยวกับการที่แรงงานชาวอินโดนีเซียเป็นพวกแพร์เชื่อเอดส์, พวกโสเภณี, พวกขโมยสามีของหญิงมาเลเซีย (husband's stealers), พวกแพร์ศาสนาคริสต์, พวกที่ทำให้คำสอนของอิสลามเบี่ยงเบน รวมไปถึงการเป็นพวกผู้ก่อร้ายภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน<sup>143</sup> ซึ่ง

<sup>142</sup> Alexander R. Arifianto, p. 622.

<sup>143</sup> Ibid..



ทั้งหมดแล้วแต่มีส่วนทำให้มุมมองและนโยบายต่อแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงทั้งสิ้น<sup>144</sup>

งานอีกชิ้นหนึ่งที่นำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนไปปรับใช้เกี่ยวกับการศึกษาแรงงานข้ามชาติในเอเชียก็คือ งานของ Josy Joseph<sup>145</sup> โดยงานของเขาเป็นศึกษาว่า การย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมายของชาวบังคลาเทศนั้นได้ถูกทำให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศอินเดียได้อย่างไร โดย Joseph ได้ชี้ให้เห็นว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีการย้ายถิ่นฐานของชาวบังคลาเทศเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศอินเดียตลอดแนวพรมแดนเป็นจำนวนมากกว่า 10 ล้านคน โดยมีแรงผลักดันจากทั้งสภาพปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง-สังคม, ภัยพิบัติ, ข้อพิพาททางศาสนา ซึ่งตามมาด้วยปัญหาของทางเศรษฐกิจและภาวะการไม่มีงานทำเป็นจำนวนมากของชาวบังคลาเทศ ขณะเดียวกันตลอดระยะเวลาดังกล่าว มุมมองของรัฐบาลอินเดียและแนวนโยบายที่มีต่อชาวบังคลาเทศเหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นมุมมองที่มองชาวบังคลาเทศเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งสิ้น<sup>146</sup> นอกจากนี้งานศึกษาของ Joseph ยังพบว่า ตัวแสดงหรือตัวการที่มีบทบาททำให้ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นความมั่นคงในอินเดีย (securitizer) นั้นประกอบไปด้วยตัวการจากหลายส่วนในตลอดระยะกว่าศตวรรษ ทั้งจากภาครัฐทั้งในส่วนกลางและฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง รวมไปถึงกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมต่าง ๆ มากไปกว่านั้น “Speech Act” หรือวาทกรรมที่แต่ละหน่วยงานสร้างหรือใช้ ยังมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามลักษณะของอุดมการณ์หรือหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆด้วย<sup>147</sup>

กล่าวได้ว่าการทำให้แรงงานอพยพกลายเป็นปัญหาทางด้านความมั่นคง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นในทวีปยุโรป เอเชีย หรือแม้แต่ในทวีปอเมริกาเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาในช่วงภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน หรือแม้แต่ในช่วงก่อนเหตุการณ์ดังกล่าวก็ตาม ซึ่ง Irina Ghughunishvili ได้ศึกษาว่าเกี่ยวกับกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติชาวมุสลิมและ

<sup>144</sup> Alexander R. Arifianto, p. 623.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Josy Joseph, pp. 1-2.

<sup>147</sup> Ibid., p.2.

แรงงานเชื้อสายอาหรับให้เป็นประเด็นความมั่นคงในสหรัฐอเมริกา โดยพบว่าในช่วงก่อนเหตุการณ์ 11 กันยายน แรงงานข้ามชาติชาวมุสลิมและแรงงานเชื้อสายอาหรับในสหรัฐอเมริกามักจะถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงทาง “สังคม” อาทิ เป็นภัยคุกคามต่ออาชีพ ตลอดจนสวัสดิการต่างๆของชาวอเมริกันอยู่แล้ว แต่หลังจากการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ได้ถูกมองว่าเป็น “ภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางกายภาพ” หรือ “ภัยคุกคามต่อการดำรงชีวิต” (physical threat) มากขึ้น ซึ่งผลจากกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นความมั่นคงในสหรัฐอเมริกาได้ทำให้แรงงานข้ามชาติเชื้อสายอาหรับและชาวมุสลิม ถูกเชื่อมโยงและถูกทำให้เป็นเป้าหมายของการต่อต้านการก่อการร้ายของสังคมนอเมริกัน โดยปริยาย<sup>148</sup> ผลจากการทำงานและปฏิบัติการของวาทกรรมดังกล่าว ได้ทำให้แรงงานชาวมุสลิมและอาหรับต้องตกเป็นเหยื่อของกฎหมายต่อต้านการเข้าเมือง, การที่จะต้องถูกตรวจสอบอย่างเป็นพิเศษในสนามบิน ตลอดจนการถูกควบคุมตัวและสอบสวนแบบไม่มีสาเหตุใด ๆ ยิ่งไปกว่านั้น กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเข้าเมืองและการทำงานของแรงงานข้ามชาติ จากจำนวนทั้งสิ้น 20 ระเบียบ ในจำนวนนี้ 15 ระเบียบนั้นมีเป้าหมายบังคับใช้เฉพาะกับแรงงานเชื้อสายอาหรับเท่านั้น<sup>149</sup>

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติชาวอาหรับและมุสลิมกลายเป็นประเด็นความมั่นคงในสหรัฐอเมริกาก็คือ การทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นประเด็นความมั่นคงผ่านหน่วยงานของรัฐ เช่นเดียวกับงานของ Huymans ที่พบว่าบทบาทของความร่วมมือของหน่วยงานระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการสร้างหรือใช้วาทกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การศึกษาของ Ghughunishvili ยังได้พบข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับงานของ Huysmans ซึ่งก็คือ บทบาทของตัวการหรือตัวแสดง (securitizer) ที่ทำให้ประเด็นแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติกลายเป็นประเด็นทางด้านความมั่นคงก็คือ หน่วยงานภายในของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ที่ได้ดำเนินการตามกระบวนการของตนเอง อันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย แนวปฏิบัติ ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ในแนวทางที่มองว่าแรงงานข้ามชาติชาวอาหรับและชาวมุสลิม อยู่ในสถานะที่เป็นภัยคุกคามต่อการดำรงชีวิตของชาวอเมริกัน<sup>150</sup> ยกตัวอย่างเช่น การใช้ Homeland Security Act หรือ U.S. Patriot Act ที่มีผลกระทบต่อแรงงานชาวมุสลิมและอาหรับในฐานะที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงในชีวิตของชาวอเมริกัน<sup>151</sup> โดยอาศัยบริบทของวาทกรรมที่ส่งเสริมและ

<sup>148</sup> Irina Ghughunishvili, p.1.

<sup>149</sup> Ibid., pp.1-2.

<sup>150</sup> Ibid., p.40.

<sup>151</sup> Ibid., p. 43.

เกือบหนึ่ง โดยไม่ต้องมีการใช้ “Speech Act” ของชนชั้นนำแต่อย่างใดสำหรับในกรณีของสหรัฐอเมริกา

## 2.3 วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

แม้ว่าปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติจากรัฐเพื่อนบ้านจะเป็นสิ่งที่รัฐไทยให้ความสนใจนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเกิดกระแสการอพยพจากผู้คนจากรัฐเพื่อนบ้านเข้ามาหางานทำในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศพม่า กระทั่งนำมาสู่ทัศนคติในการมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ทว่าการศึกษเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาถึงสถานการณ์และนโยบายในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นหลัก นอกเหนือจากนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในเชิงสิทธิมนุษยชน สังคมมานุษยวิทยา ผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติ และความร่วมมือระหว่างประเทศ ตามลำดับ

### 2.3.1 การศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

การศึกษเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ผ่านมาเน้นการศึกษาถึงที่มาของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย จำนวนของแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ภายในประเทศ ตลอดจนลักษณะอาชีพที่แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงาน โดยในด้านที่มาแรงงานข้ามชาตินั้น วี อาร์ บอร์นนิ่ง<sup>152</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์<sup>153</sup> และสุริย์พร พันพ็อง<sup>154</sup> มองว่าการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของไทย

<sup>152</sup> วี อาร์ บอร์นนิ่ง, *การจ้างแรงงานต่างชาติ: คู่มือเชิงนโยบายสำหรับประเทศกำลังพัฒนา*, แปลโดย เกตุพรรณ คำพุด (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชีย, 2552).

<sup>153</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 3 กันยายน 2552, ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

<sup>154</sup> สุริย์พร พันพ็อง, “นโยบายแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย,” เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมชาติของการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและ

ล้วนเกิดขึ้นจากอุปสงค์ด้านแรงงาน อันหมายถึงความต้องการแรงงานข้ามชาติของกลุ่มนายจ้างไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐของประเทศที่มีการเปิดรับแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในส่วนที่มีการขาดแคลน โดยภาวะการขาดแคลนแรงงานนี้เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐไทยในช่วงทศวรรษ 1990 ส่งผลให้คนรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาดีพากันละทิ้งงานในภาคเกษตรกรรม ขณะเดียวกันภาคอุตสาหกรรมของไทยก็ได้เผชิญกับปัญหา “การติดกับดักเทคโนโลยีต่ำ”<sup>155</sup> ทำให้เกิดความต้องการแรงงานทักษะต่ำเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ความต้องการแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยยังเกิดจากความสำเร็จในการควบคุมจำนวนประชากรซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำให้ประชากรวัยแรงงานลดจำนวนลงและมีแนวโน้มลดลงต่อไปอีกในอนาคต<sup>156</sup> กระนั้นก็ดีแม้ว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะมุ่งให้น้ำหนักต่ออุปสงค์ทางด้านแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ทว่า สุริย์พร พันพื้ง กลับมองว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยไม่ได้มีที่มาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังได้รับอิทธิพลจากปัจจัยด้านอื่นๆ เป็นต้นว่า ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ด้านวัฒนธรรม รวมถึงปัจจัยด้านการคมนาคมและการสื่อสารด้วย<sup>157</sup>

การศึกษาถึงสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยทั้งหมดระบุว่าท่ามกลางแรงงานข้ามชาติจากรัฐเพื่อนบ้านทั้งหลายแรงงานจากพม่ามีจำนวนมากที่สุด ตัวอย่างเช่น รายงานเรื่องสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration) ซึ่งตีพิมพ์เมื่อปีพ.ศ.2548 เผยให้เห็นว่า จากจำนวนสามในสี่ของแรงงานจำนวนประมาณ 810,000 คนที่ขออนุญาตจดทะเบียนทำงานกับกระทรวงแรงงานของไทยก่อนกลางเดือนธันวาคม พ.ศ.2547 มาจากพม่า ในขณะที่ชาวลาวและกัมพูชาอยู่ที่จำนวนชาติละร่วมแสนคน<sup>158</sup> ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติที่ประกอบไปด้วยผู้อพยพจากพม่าเป็น

---

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 3 กันยายน 2552, ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

<sup>155</sup> ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” หน้า 1-5.

<sup>156</sup> วี อาร์ บอร์นนิ่ง, หน้า 4-5; ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” หน้า 1-5; สุริย์พร พันพื้ง, “นโยบายแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย,” หน้า 20-21.

<sup>157</sup> สุริย์พร พันพื้ง, “นโยบายแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย,” หน้า 20-21.

<sup>158</sup> อังใน Jerrold W. Huguet และ Sureporn Panphung, การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย, 2548), หน้า 39-40.

จำนวนมากที่สุดเหล่านี้กระจุกตัวอยู่ในภาคเกษตรกรรม งานบ้าน อุตสาหกรรมประมง และการก่อสร้าง นอกจากนี้ยังพบว่าราวครึ่งหนึ่งของแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนถูกกฎหมายเป็นกลุ่มที่ทำงานอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และมีจังหวัดอื่นๆ ในภาคกลางเป็นจุดหมายปลายทางลำดับรอง ขณะที่อีกส่วนหนึ่งทำงานทำในจังหวัดชายแดนหรือชายฝั่งทะเล<sup>159</sup> อย่างไรก็ตามก็ดี กล่าวได้ว่าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะถูกกฎหมายอาจมีน้อยกว่าร้อยละ 1 ของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย และเนื่องจากผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะผิดกฎหมายไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับภาครัฐ และมีเอกสารใดๆ ยืนยัน จึงไม่อาจประมาณการจำนวนบุคคลเหล่านี้ได้อย่างน่าเชื่อถือได้<sup>160</sup>

### 2.3.2 การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

งานวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาถึงที่มาของนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติ พัฒนาการของนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อประเด็นการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภางค์ จันทวานิช<sup>161</sup> สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์<sup>162</sup> วี อาร์ บอร์นนิ่ง<sup>163</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์<sup>164</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ<sup>165</sup> ฟิลิป มาร์ติน<sup>166</sup>

<sup>159</sup> Jerrold W. Huguet และ Sureporn Panphung, หน้า 39.

<sup>160</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-68.

<sup>161</sup> สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภางค์ จันทวานิช, การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ถลักลอบเข้าเมือง (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

<sup>162</sup> สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย,” ใน การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว (กรุงเทพฯ: IOM International Organization of Migration, 2549).

<sup>163</sup> วี อาร์ บอร์นนิ่ง, การจ้างแรงงานต่างชาติ: คู่มือเชิงนโยบายสำหรับประเทศกำลังพัฒนา.

<sup>164</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม”.

<sup>165</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว: รายงานฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550).

<sup>166</sup> ฟิลิป มาร์ติน, คุณภาพของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางพัฒนาสู่ นโยบาย (เจนีวา: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2550).

สุภางค์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์<sup>167</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ<sup>168</sup> และมูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย<sup>169</sup>

สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ และสุภางค์ จันทวานิช ได้ศึกษาถึงการจัดการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่หลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลตั้งแต่ปีค.ศ.1996-2000 โดยอธิบายว่าหน่วยงานราชการของไทยได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและหาวิธีการควบคุมแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1996 (พ.ศ.2535) แต่การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในครั้งแรกนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเนื่องจากรัฐบาลกำหนดค่าประกันตัวสูงถึง 50,000 บาทต่อคน ทำให้มีการลดค่าประกันมาเป็น 5,000 บาทในปีค.ศ. 1998 แต่ถึงกระนั้นผลการดำเนินการก็ยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัดอยู่ดี เนื่องจากความยุ่งยากและล่าช้าในขั้นตอนการจดทะเบียนทำให้บรรดานายจ้างยังคงสงวนท่าทีในการนำแรงงานมารายงานตัวกับทางราชการ<sup>170</sup>

อย่างไรก็ดี ในขณะทำงานของสุทธิจิตต์ จินตยานนท์ และสุภางค์ จันทวานิชเป็นผลงานที่ศึกษาเกี่ยวกับที่มาของนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาล งานของ สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์ ก็ได้ศึกษาพัฒนาการของนโยบายและการจัดการแรงงานอพยพข้ามชาตินับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจนถึงปีพ.ศ.2548 (ค.ศ.2005) โดยมองว่านโยบายและการจัดการแรงงานอพยพข้ามชาติของรัฐบาลนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2535-2548 (ค.ศ.1996-2005) มีการพัฒนาเป็นระยะซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะด้วยกัน ดังนี้<sup>171</sup>

ระยะที่ 1 นโยบายการผ่อนผันแบบจำกัดพื้นที่แต่ไม่จำกัดจำนวน

ระยะที่ 2 นโยบายการผ่อนผันแบบกำหนดพื้นที่และจำนวนของแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน

<sup>167</sup> สุภางค์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์, การจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินงานด้านแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).

<sup>168</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยและแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเป็นใครบ้าง มีอยู่เท่าไร และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2547).

<sup>169</sup> มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550).

<sup>170</sup> สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภางค์ จันทวานิช, หน้า 2-3.

<sup>171</sup> สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” ใน การสร้างควมตระหนักรู้ในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว, หน้า 44-49.

### ระยะที่ 3 นโยบายการผ่อนผันโดยไม่จำกัดจำนวนและพื้นที่แบบเปิดกว้าง

เนื่องจากประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาเรื้อรังที่รัฐไทยได้พยายามแก้ไขมานานนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 ส่งผลให้นักวิชาการจำนวนมากได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศ โดยทั้ง ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, สุภางค์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์ รวมถึง กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ ต่างก็ได้เสนอให้มีการปรับปรุงนโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาวให้มีประสิทธิภาพ<sup>172</sup> โดยเฉพาะในเรื่องฐานข้อมูล ซึ่งต่อกรณีนี้ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ เห็นว่าควรพัฒนาให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ร่วมกันได้<sup>173</sup> นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และงานศึกษาของ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ<sup>174</sup> ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับโครงการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยให้มีความสมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับได้สำหรับผู้เกี่ยวข้อง<sup>175</sup> ทั้งนี้มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาได้ให้ข้อเสนอว่าควรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานข้ามชาติจากนายจ้าง โดยมีอัตราแตกต่างกันออกไปในแต่ละกิจการ โดยค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะเป็นเสมือนภาษีรูปแบบหนึ่ง และเป็นมาตรการควบคุมปริมาณแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และชะลอการจ้างแรงงานข้ามชาติไม่ให้มีการจ้างเกินความต้องการแรงงานที่แท้จริง ตลอดจนจะได้นำไปสู่ค่าชดเชยจากการที่แรงงานข้ามชาติได้เข้ามาใช้สาธารณูปโภคของคนไทย<sup>176</sup> นอกจากนี้ จากการศึกษาของมูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยดังกล่าวยังพบว่าสถานประกอบการส่วนใหญ่ยินดีพร้อมที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่แรงงานข้ามชาติหากจะทำให้พวกเขาสามารถจ้างแรงงานได้อย่างเปิดเผยและสะดวกขึ้น เนื่องจากปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่

<sup>172</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” หน้า 1-5; สุภางค์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์, การจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินงานด้านแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ, หน้า 44-49; กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยและแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเป็นใครบ้าง มีอยู่เท่าไร และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, บทที่ 1.

<sup>173</sup> ดูเพิ่มเติม ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม,” หน้า 1-5; กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยและแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเป็นใครบ้าง มีอยู่เท่าไร และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, บทที่ 1.

<sup>174</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว: รายงานฉบับสมบูรณ์.

<sup>175</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, หน้า iii ; มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว, หน้า 6-1 – 6-6.

<sup>176</sup> มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 6-1 – 6-6.

ไปจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายส่วนหนึ่งเป็นเพราะการจดทะเบียนเป็นเรื่องยุ่งยาก สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย จึงมีการลักลอบจ้างอย่างไม่ถูกต้องกฎหมาย<sup>177</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติอันนำไปสู่พัฒนาการทางนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติภายในประเทศเป็นจำนวนมาก แต่ก็มีนักวิชาการจำนวนหนึ่ง เช่น ยงยุทธ แฉล้มวงษ์<sup>178</sup> และ ฟิลิป มาร์ติน<sup>179</sup> เสนอให้รัฐไทยกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญแก่แรงงานข้ามชาติเฉกเช่นเดียวกับแรงงานภายในรัฐของตนเองภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยซึ่งมีผลคุ้มครองทั้งแรงงานข้ามชาติและแรงงานคนไทย โดยฟิลิป มาร์ติน ได้เสนอให้ภาครัฐไทยเผยแพร่เอกสารที่อธิบายบทบาทของแรงงานต่างด้าวในเศรษฐกิจไทย ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อลดการกล่าวโทษว่าแรงงานข้ามชาติเข้ามาสร้างปัญหาให้กับรัฐไทย อันจะเป็นการเปลี่ยนมุมมองที่คนไทยมีต่อแรงงานข้ามชาติให้ดีขึ้น<sup>180</sup> นอกจากนี้ยังได้มีงานศึกษาจากนักวิชาการเสนอให้รัฐกำหนดนโยบายเพื่อรองรับสวัสดิการและสิทธิต่างๆของแรงงานข้ามชาติภายในประเทศไทยด้วย เช่น สิทธิในการรับบริการด้านสาธารณสุข และสิทธิในการศึกษาของบุตรไร้สัญชาติภายในประเทศ เป็นต้น ดังเช่นข้อเสนอของ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ที่แนะนำว่ารัฐควรมีนโยบายรองรับบริการด้านสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติ โดยให้แรงงานข้ามชาติสามารถซื้อบัตรสุขภาพแทนการเข้าร่วมในโครงการประกันสังคมได้<sup>181</sup>

ขณะเดียวกัน ฟิลิป มาร์ติน ก็ได้ให้ข้อคิดเชิงนโยบายแรงงานข้ามชาติไว้อย่างน่าสนใจว่าการอพยพของแรงงานข้ามชาติเป็นกระบวนการที่ต้องการการควบคุมดูแล ไม่ใช่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข เพราะรัฐไทยคงไม่สามารถหยุดยั้งการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติได้ โดยแม้ว่าจะไม่มีวิถีทางที่เป็นสากลในการควบคุมการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ แต่ก็มีหลักการสากลที่พึงปฏิบัติเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนของแรงงานเหล่านี้<sup>182</sup> ข้อคิดของ ฟิลิป มาร์ติน ยังมีความสอดคล้อง

<sup>177</sup> มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 6-1 – 6-6.

<sup>178</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม”

<sup>179</sup> ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2546).

<sup>180</sup> ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย, หน้า 10-13.

<sup>181</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>182</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า xii.



กับข้อเสนอเชิงนโยบายของ วี อาร์ บอร์นนิ่ง ที่แนะนำว่านโยบายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาควรมีลักษณะที่เป็นมิตรกับแรงงานข้ามชาติ อันได้แก่ เคารพความต้องการขั้นพื้นฐาน สิทธิแรงงาน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มิใช่ปฏิบัติต่อแรงงานราวกับเป็นสินค้า โดยนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่เพียงแต่จะต้องเป็นมิตรต่อแรงงานเท่านั้น แต่ยังคงเป็นมิตรต่อนายจ้างและผู้บริหารประเทศด้วย<sup>183</sup>

### 2.3.3 การศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงสิทธิมนุษยชนและสวัสดิการ

ปัญหาอย่างหนึ่งที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันคือปัญหาในเชิงมนุษยชนและสวัสดิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน คุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ ดังสะท้อนจากงานศึกษาของ นภาพร อติวานิชยพงศ์ และบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์<sup>184</sup> ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี<sup>185</sup> และขวัญชีวัน บัวแดง<sup>186</sup> ที่ได้กล่าวถึงความไม่เป็นธรรมในเรื่องรูปแบบการจ้างงาน และเรื่องการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของแรงงาน เช่น สิทธิในการรับบริการทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา เรื่องระบบค่าจ้าง และเรื่องอำนาจการต่อรอง ทั้งนี้ ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี พบว่าระบบสวัสดิการของไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำมากซึ่งไม่เฉพาะกับแรงงานข้ามชาติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงแรงงานไทยเองด้วย<sup>187</sup> โดยปัญหาที่พบมากที่สุดซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ การที่แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับที่พักที่เหมาะสมหรือถูกสุขอนามัย การทำงาน โดยไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างแน่นอนหรือ

<sup>183</sup> วี อาร์ บอร์นนิ่ง, หน้า 5.

<sup>184</sup> นภาพร อติวานิชยพงศ์ และบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงานและกรณีศึกษาความไม่เป็นธรรมของแรงงานข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

<sup>185</sup> ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี, “ตัวอย่างการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาการบูรณาการแรงงานข้ามชาติผ่านตัวแบบสังคมประชาธิปไตยในยุโรป,” เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 3 กันยายน 2552, ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

<sup>186</sup> ขวัญชีวัน บัวแดง, สิทธิด้านการรับบริการสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาแรงงานจากประเทศพม่าในจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2552).

<sup>187</sup> ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี, หน้า 17.

เป็นไปตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ตลอดจนอันตรายจากการทำงานต่างๆซึ่งแรงงานไม่ได้รับการป้องกันอย่างเหมาะสม อีกทั้งหากเกิดการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บก็แทบไม่ได้รับการรักษา<sup>188</sup>

อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่า ปัญหาด้านสาธารณสุขยังถือเป็นหนึ่งในปัญหาที่คุกคามความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติไม่น้อย โดยรัฐบาลไทยเริ่มมีมาตรการให้แรงงานข้ามชาติมีการประกันสุขภาพตั้งแต่ปีพ.ศ.2547 อย่างไรก็ดี จากการวิจัยแรงงานจากพม่าในเขตจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน ในช่วงระหว่างเดือนสิงหาคม พ.ศ.2550-2551 ขวัญชีวิตัน บัวแดง พบว่า แรงงานทั้งที่มีและไม่มีบัตรประกันสุขภาพเข้ารับบริการทางสุขภาพหลายครั้งในรอบปีพ.ศ.2550 แต่แรงงานไม่มีบัตรจะต้องเสียค่าบริการโดยเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานที่มีบัตรราว 48 เท่า อย่างไรก็ดี แม้จะมีบัตรประกันสุขภาพ แต่แรงงานชาวพม่าจำนวนไม่น้อยไม่เข้ารับบริการสุขภาพด้วยสาเหตุต่างๆ อาทิเช่น บังคับความไม่เข้าใจกันทางภาษาและวัฒนธรรม สถานบริการสุขภาพตั้งอยู่ห่างไกล และการไม่ยอมขาดงานส่วนในประเด็นเรื่องแรงงานชายพม่าไม่มีบัตรประกันสุขภาพนั้นส่วนใหญ่เนื่องจากพวกเขาไม่ได้จดทะเบียนเป็นแรงงานถูกต้องกฎหมาย เมื่อเกิดการเจ็บป่วย เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจำเป็นต้องให้การรักษาตามหลักมนุษยธรรม ถึงแม้แรงงานเหล่านี้จะไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ ทำให้รัฐต้องใช้สูญเสียงบประมาณจำนวนมากเพื่อรักษาบุคคลเหล่านี้โดยไม่คิดค่าบริการ<sup>189</sup>

### 2.3.4 การศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงมานุษยวิทยา

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจ้างคนรับใช้ในบ้านเป็นแรงงานหญิงจากพม่าในครัวเรือนไทยเป็นจำนวนมาก ทว่าวรรณกรรมหรืองานวิจัยเกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้กลับมีให้เห็นไม่มากนักทำให้คนทำงานบ้านเป็นกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความแปลกแยกในสังคมไทย และมีส่วนทำให้คนไทยส่วนใหญ่ไม่ตระหนักในสิทธิพื้นฐานที่พวกเขาพึงมี ต่อกรณีนี้ การวิจัยเรื่องหญิงทำงานบ้านจากพม่าของสุรีย์พร พันพึ้งและคณะ<sup>190</sup> ได้เผยให้เห็นความยากลำบาก การถูกกลั่นแกล้งรังแกทั้งจากเจ้าหน้าที่ทั้งจากไทยและพม่า ซึ่งผู้หญิงและเด็กหญิงที่ต้องการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทยต้องเผชิญ อีกทั้งยังพบกับการข่มเหงรังแกจากนายจ้าง อันเนื่องมาจากการที่นายจ้างมีอำนาจในการ

<sup>188</sup> ดูเพิ่มเติม นภาพร อติวานิชยพงศ์ และบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงานและกรณีศึกษาความไม่เป็นธรรมของแรงงานข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล

<sup>189</sup> ขวัญชีวิตัน บัวแดง, หน้า 84-85.

<sup>190</sup> สุรีย์พร พันพึ้ง, คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548)

กำหนดเงื่อนไขการทำงานเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งครอบคลุมในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ ชั่วโมงการทำงาน หน้าที่รับผิดชอบ ที่พัก การติดต่อกับโลกภายนอก และอื่นๆ ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของหญิงรับใช้ จากพม่าอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้างทั้งหมด<sup>191</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น การถูกควบคุมจากนายจ้างตลอดจนสังคมไทยโดยรวมยังได้ส่งผลกระทบต่อ การสร้างหรือรักษาอัตลักษณ์ของแรงงานข้ามชาติอย่างยิ่ง ในประเด็นนี้ บุญยรัตน์ กาญจนดิษฐ์<sup>192</sup> ได้ ศึกษาวิถีชีวิตของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือระดับล่างจากประเทศพม่าในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ประเทศไทยได้สร้างคำว่า “แรงงานต่างด้าว” ขึ้นบนพื้นฐานของ “ความเป็นอื่น” อีกทั้งยังได้นิยาม แรงงานข้ามชาติว่าเป็น “ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย” หรือเป็น “ผู้เป็นภัยต่อความมั่นคงของ ชาติ” การให้คำนิยามต่อแรงงานต่างด้าวในลักษณะดังกล่าวจึงมีส่วนทำให้บุคคลเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้ การควบคุมทั้งจากรัฐและสังคม กระทั่งมีสถานะที่ต่ำกว่าพลเมืองของชาติและนำไปสู่การถูกดู แลคน เหยียดหยาม และการตกเป็นเบี้ยล่างในลักษณะต่างๆ<sup>193</sup> ทำให้แรงงานเหล่านี้ต้องหันมาใช้ ยุทธศาสตร์การอยู่รอดด้วยวิธีที่เรียกว่า “ฮาบีตัส” (habitus)<sup>194</sup> อันได้แก่การใช้ประสบการณ์ร่วมกัน ที่สั่งสมมาตั้งแต่วัยเด็กจนถึงปัจจุบันในการดำรงชีวิตทางสังคม ซึ่งเป็นอำนาจในการสร้างตัวตน แบบใหม่ขึ้นมาในอาณาบริเวณที่ไกลไกลของประเทศไทยควบคุมและครอบครองอยู่<sup>195</sup>

อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วแรงงานข้ามชาติมักจะมีสถานะทางสังคมที่ย่ำแย่ในประเทศ ปลายทาง ทว่าแรงงานข้ามชาติบางกลุ่มก็อาจมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนสถานะทางสังคม ของตนได้ ดังสะท้อนจากการศึกษาแม่ค้าไทยใหญ่ในเขตเมืองเชียงใหม่ของ กิ่งแก้ว ทิศดิ่ง<sup>196</sup> ที่ แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติต้องการสร้างความมั่นคงในชีวิตของตนผ่านการสร้างสถานะสังคม โดยอาศัยความช่วยเหลือเกื้อกูลกันจากกลุ่มเครือญาติ ตลอดจนกลุ่มคนในอาชีพเดียวกัน หรือกลุ่ม คนที่มีเชื้อชาติเดียวกันในการสร้างพื้นที่ทางสังคมบนพื้นที่ตลาด<sup>197</sup> ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผล

<sup>191</sup> สุริย์พร พันพื้ง, คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย, หน้า 151.

<sup>192</sup> บุญยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ยุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กรณีศึกษาในเขต กรุงเทพมหานคร (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550).

<sup>193</sup> บุญยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, หน้า 263.

<sup>194</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 265.

<sup>195</sup> บุญยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, หน้า 265.

<sup>196</sup> กิ่งแก้ว ทิศดิ่ง, แม่ค้าไทยใหญ่: แรงงานข้ามชาติกับการสร้างพื้นที่ทางสังคมบนพื้นที่ตลาด (กรุงเทพฯ : สมาคมนักประชากรไทย, 2553).

<sup>197</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 398.

ต่อความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนสถานะทางสังคมของแม่ค้าไทยใหญ่เหล่านี้ เกิดจากลักษณะทางอาชีพและพื้นฐานทางวัฒนธรรมของพื้นที่เชียงใหม่กับรัฐฉานซึ่งมีความคล้ายคลึงกันเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

### 2.3.5 การศึกษาผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติ

กล่าวได้ว่าวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก กระนั้นก็ตามงานวรรณกรรมส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ ฟิลิป มาร์ติน<sup>198</sup> และฉลองขวัญ อุทธะยอด<sup>199</sup> เป็นต้น

ด้านผลกระทบของการจ้างแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจของประเทศปลายทางนั้น อาจแบ่งเป็นมุมมองที่สุดโต่งได้สองแบบ แบบแรกมองว่า แรงงานข้ามชาติและแรงงานท้องถิ่นทำงานทดแทนกันและกันได้อย่างสมบูรณ์ และด้วยเหตุนี้ การเข้ามาของแรงงานต่างชาติจึงส่งผลให้แรงงานท้องถิ่นมีงานทำน้อยลง ขณะที่อีกด้านหนึ่งมองว่า การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติไม่ได้ก่อให้เกิดการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะแรงงานข้ามชาติเข้าทำงานที่แรงงานท้องถิ่นปฏิเสธที่จะทำ และด้วยเหตุนี้ทั้งสองจึงทำงานเสริมกันอย่างสมบูรณ์

ต่อประเด็นเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจนี้ ฟิลิป มาร์ติน ระบุว่าสถานการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติเป็นได้ทั้งส่วนที่เสริมและส่วนที่เข้าแทนแรงงานท้องถิ่น ซึ่ง ฟิลิป มาร์ติน มองว่า แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานในส่วนที่หาแรงงานไทยมาทำไม่ได้ และยังมีงานที่สร้างขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ เช่น งานที่ถูกสร้างจากการลงทุนของต่างชาติในบริเวณชายแดน อีกทั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้แรงงานไทยหันเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่ๆ เปิดช่องว่างให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในภาคการเกษตร ก่อสร้างและประมงซึ่งแรงงานไทยจำนวนไม่น้อยเลือกที่จะไม่ทำ<sup>200</sup> ดังนั้น

<sup>198</sup> ฟิลิป มาร์ติน, คุณภาพการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางพัฒนาสู่ นโยบาย (เจนีวา: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2550).

<sup>199</sup> ฉลองขวัญ อุทธะยอด, ผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างชาติต่อความมั่นคงของชาติ: กรณีศึกษาแรงงานพม่า, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542.

<sup>200</sup> ฟิลิป มาร์ติน, คุณภาพการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางพัฒนาสู่ นโยบาย, หน้า 20.

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจึงผลิตีทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทยด้วย โดยการเพิ่มการจ้างงานและผลผลิตโดยรวม ถึงแม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะกระจุกตัวอยู่ในเพียงบางอุตสาหกรรมก็ตาม ดังที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งชาติหรือทีดีอาร์ไอ ประเมินว่าแรงงานข้ามชาติมีส่วนช่วยให้ผลผลิตมวลรวมของไทยเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 0.5 ในปี 2538 และอาจอยู่ที่ร้อยละ 1.25 ในปี 2543 ที่แรงงานข้ามชาติมีส่วนถึงร้อยละ 5 ของแรงงานในประเทศ<sup>201</sup>

ขณะเดียวกันงานศึกษาของ ฉลองขวัญ อุทะยะอด ยังพบว่า การอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ กล่าวคือ ด้านหนึ่งช่วยให้ลดต้นทุนในการผลิต ทำให้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านราคากับตลาดต่างประเทศ และเติมเต็มช่องว่างที่เกิดจากการขาดแคลนแรงงานในบางอุตสาหกรรมได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง การจ้างแรงงานข้ามชาติมีผลในการแย่งงานจากแรงงานไทยบางส่วน และทำให้ค่าจ้างไม่ขึ้นไปตามกลไกของตลาด อีกทั้งรัฐยังต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรต่างๆ ไปในการดูแลแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางสาธารณสุข โดยฉลองขวัญยังชี้ให้เห็นว่า ผลกระทบทางเศรษฐกิจในเชิงลบมีมากกว่าเชิงบวก เพราะผู้ที่ได้ประโยชน์จากการจ้างแรงงานข้ามชาติโดยมากคือนายจ้าง ในขณะที่ผลลบนั้นมีต่อประชากรไทยทั้งปวงโดยรวม และฉลองขวัญยังได้กล่าวถึงผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม โดยอธิบายว่าการจ้างแรงงานข้ามชาติมีส่วนส่งเสริมให้เกิดปัญหาสังคมหลายๆ ประการ เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด สาธารณสุข โสเภณี ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเขามองว่าจะส่งผลต่อความมั่นคงทางจิตวิทยาของคนไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้านความมั่นคงทางการเมือง ฉลองขวัญระบุว่า การจ้างแรงงานข้ามชาติมีผลกระทบทั้งบวกและลบ กล่าวคือ ในเชิงบวก การอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติโดยถูกกฎหมายโดยทำให้เป็นระบบอย่างถูกต้องเป็นการช่วยลดการทุจริตของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างชาตินี้ให้ลดน้อยลง ในขณะที่ผลกระทบเชิงลบนั้นเกิดจากการจ้างแรงงานข้ามชาติในราคาถูกทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ความกระทบกระทั่งหรือถูกกดดันจากประเทศตะวันออก ซึ่งอาจส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองต่อไปได้<sup>202</sup>

<sup>201</sup> ฮ้างโน ฟิลิป มาร์ติน, คุณภาพการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางพัฒนาส่วนนโยบาย, หน้า x.

<sup>202</sup> ฉลองขวัญ อุทะยะอด, หน้า 136-137.

นอกจากนี้ ยังปฏิเสธได้ยากว่า ผลกระทบด้านความมั่นคงเป็นเรื่องของปัจจัยทางจิตวิทยา หรือการรับรู้ของสังคมปลายทางไม่มากนักน้อย โดยการศึกษาชิ้นหนึ่งของ ธนากร ศิริอัฐ<sup>203</sup> ซึ่งให้เห็นว่าคนไทยส่วนใหญ่ยังมีมุมมองต่อแรงงานข้ามชาติในลักษณะที่ไม่ไว้ใจ และเห็นว่าบุคคลเหล่านี้นำผลร้ายนานาประการมาสู่ประเทศ ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะต้องการแรงงานข้ามชาติราคา ถูกเพื่อลดต้นทุนในการผลิต ซึ่งการให้ค่าจ้างและสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่ต่ำกว่าแรงงานไทย เพื่อเพิ่มผลกำไรให้กิจการของตนอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติก่ออาชญากรรม และทำให้คนไทยมองว่าพวกเขาเป็นสิ่งคุกคามความมั่นคงของชาติก็เป็นได้<sup>204</sup>

### 2.3.6 การศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติ

ฤทธิพงศ์ พวงมณี<sup>205</sup> ได้ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียนต่อกรณีแรงงานข้ามชาติ ผิดกฎหมายจากพม่าในประเทศไทย พบว่าโครงสร้างการดำเนินงานและกลไกของอาเซียนที่แบ่งสาขาความร่วมมือออกเป็น 3 ลักษณะ อันได้แก่ความร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้านนั้นยังไม่อาจสามารถตอบสนองต่อลักษณะของปัญหาแรงงานข้ามชาติที่มีความซับซ้อนได้ โดย ฤทธิพงศ์ พวงมณี เสนอว่าควรขยายความร่วมมือให้กว้างขวางมากขึ้นเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างครอบคลุม<sup>206</sup> และนำไปสู่การสร้างกรอบปฏิบัติและการจัดระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคตที่การเคลื่อนย้ายแรงงานจะกลายเป็นประเด็นหนึ่งที่อาเซียนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญ<sup>207</sup> เนื่องจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) จะนำไปสู่การเคลื่อนย้ายประชากรข้ามพรมแดนอย่างเสรีในไม่ช้า ทำให้เกิดความกังวลแก่เหล่าผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติว่าจะนำไปสู่

<sup>203</sup> ธนากร ศิริอัฐ, นโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติกับความมั่นคงของประเทศ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549).

<sup>204</sup> ธนากร ศิริอัฐ, หน้า 113.

<sup>205</sup> ฤทธิพงศ์ พวงมณี, อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากพม่าในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

<sup>206</sup> ฤทธิพงศ์ พวงมณี, บทคัดย่อ.

<sup>207</sup> Jaynant Menon, Adjusting toward AFTA: The dynamic of trade in ASEAN (Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 1992), pp.54-56 อ้างใน ฤทธิพงศ์ พวงมณี, หน้า 93.

การไหลบ่าของแรงงานข้ามชาติเข้าประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประเด็นที่ว่าแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยยินดีที่จะรับค่าจ้างต่ำกว่าที่กำหนด ต่อกรณีนี้ ประชา วสุประสาท<sup>208</sup> ระบุว่า แม้การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจะไม่ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อค่าแรงของแรงงานไทย<sup>209</sup> แต่จากการศึกษาพบว่าแรงงานไทยที่ได้รับผลกระทบจากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติมากที่สุดเป็นแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานหนุ่มสาว และแรงงานในภาคเกษตร เพราะนายจ้างสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติด้วยค่าจ้างที่ถูกลงกว่า ซึ่งการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานไทยในจังหวัดหนึ่งๆ ร้อยละ 1 จะส่งผลให้อัตราว่างงานของคนไทยสูงขึ้นร้อยละ 0.5<sup>210</sup>

## 2.4 ข้อสังเกตจากการทบทวนวรรณกรรม

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่าไม่มีงานวิจัยใดๆ ที่นำกรอบแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงมาใช้ศึกษาในกรณีของประเทศไทย โดยเฉพาะกับกรณีของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า แม้ว่างานที่ศึกษาแรงงานในประเทศไทยหลายชิ้น ยกตัวอย่างงานเช่นงานของ Caouette Threeses<sup>211</sup>, Philip Martin<sup>212</sup>, สุภาวงศ์ จันทวานิชและคนอื่นๆ<sup>213</sup> กฤติยา อาชวานิชกุล<sup>214</sup>

<sup>208</sup> ประชา วสุประสาท, “วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย,” เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 3 กันยายน 2552, ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์, 2552).

<sup>209</sup> John Bryant and Pungpond Rukumnuaykit, *Does migration to Thailand reduce the wages of Thai workers?* (Bangkok: World Bank, 2008), อ้างอิงใน ประชา วสุประสาท, “วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย,” หน้า 11.

<sup>210</sup> กิริยา กุลกลการ และ ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ, *ผลกระทบแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านต่อตลาดแรงงานไทย* (กรุงเทพฯ, 2006), อ้างอิงใน ประชา วสุประสาท, “วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย,” หน้า 11.

<sup>211</sup> Caouette Threeses, Kritaya Archavanitkul and Hnin Hnin Pyne, *Sexuality, reproductive health and violence: experiences of migrants from Burma in Thailand* (Nakhonprathom : Institute for Population and Social Research, Mahidol University, 2000).

<sup>212</sup> Philip Martin, *Thailand: Improving the management of foreign workers* (Bangkok: ILO, 2003).

<sup>213</sup> Supang Chantavanich, Premjai Vungsiriphisal and Samarn Laodumrongchai, *Thailand policies towards migrant workers from Myanmar* (Bangkok: Chulalongkorn University, 2007).

และงานของบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์<sup>215</sup> จะมีจุดยืนทางญาณวิทยาและภาววิทยาแบบที่ว่าความจริงนั้น เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น โดยสังคม (social construction or constructivism epistemology) โดยมีข้อเสนอว่าการมองแรงงานข้ามชาติเป็นภัยต่อความมั่นคงนั้นเป็นสิ่งที่รัฐประกอบสร้างขึ้น แต่งานวิจัยดังกล่าวก็มีจุดเน้นที่จะศึกษาถึงผลกระทบจากวาทกรรมดังกล่าวที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ เช่น การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนการได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม ฯลฯ มากกว่าที่จะเป็นการศึกษาถึงการประกอบสร้างและวิเคราะห์วาทกรรมที่รัฐและสังคมไทยมีส่วนในการประกอบสร้างหรือใช้ วาทกรรมดังกล่าว สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นจุดมุ่งหมายของงานวิจัยชิ้นนี้ที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดให้ประเด็นแรงงานข้ามชาติชาวพม่าเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงซึ่งยังไม่เคยมีการศึกษาในลักษณะนี้มาก่อน

---

<sup>214</sup> Kritaya Archavanitkul, Transnational Population and Policy Options for Importation of Foreign Labour into Thailand: A Synthesis Report, Paper presented in the Regional Workshop on Transnational Migration and Development in ASEAN Countries organized by IPSR and IOM, Bangkok and Huahin, Thailand, May 25-27, 1998, pp. 25-27.

<sup>215</sup> บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ยุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550).



### บทที่ 3

#### แนวการวิเคราะห์และกรอบคิดในการวิจัย

ในการอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับการทำให้แรงงานอพยพสัญชาติพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงกรณีของไทย ผู้วิจัยเลือกที่จะใช้แนวการวิเคราะห์และกรอบคิดที่วางอยู่บนฐานความคิดของสี่แนวคิดหลักด้วยกัน คือ

- 1) แนวคิดในการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (international migration)
- 2) แนวคิดที่ว่าด้วยการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization) ของ Barry ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวคิดหลักที่เป็นหัวใจสำคัญของแนวการวิเคราะห์เกี่ยวกับความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกน (Copenhagen school's approach)
- 3) แนวคิดที่ว่าด้วย “ทัศนต่อภัยคุกคาม” (threat perception) ของ David Singer
- 4) แนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติงานของ Myron Weiner

อย่างไรก็ดี เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดทั้งสี่ดังกล่าวในการนำมาใช้วิเคราะห์ปรากฏการณ์การทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นปัญหาความมั่นคง ในบทนี้จึงประกอบไปด้วยการอธิบายถึงรายละเอียดของแต่ละแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยดังกล่าวข้างต้น และกรอบคิดในการวิจัยตามลำดับ

#### 3.1 แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งมักเป็นผลผลิตของอารยธรรม (civilization) ที่เกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่งๆ<sup>216</sup> ในความเป็นจริงแล้ว เราจะพบได้ว่า เหตุผลของการย้ายถิ่นมักมีความเกี่ยวข้องกับความต้องการในการเสาะแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าให้กับตนเองเป็นสำคัญ เช่น การย้ายถิ่นเพื่อการนำไปสู่รายได้ที่มากกว่า และประสบการณ์ชีวิตที่ดีกว่า เหตุฉะนั้นการอพยพย้าย

---

<sup>216</sup> Tereso C. Casiño, “Why people Move: A prolegomenon to diaspora missiology,” *Torch Trinity Journal* Vo.13, No.1 (2010) :44 [Online], Available from: [http://www.ttgst.ac.kr/upload/ttgst\\_resources13/20124-252.pdf](http://www.ttgst.ac.kr/upload/ttgst_resources13/20124-252.pdf) [March 10, 2012]

ถิ่นฐานจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอนับตั้งแต่อดีตกาล อย่างไรก็ตามปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจอพยพย้ายถิ่นฐานมิได้มีเพียงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมไปถึงปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย ดังจะเห็นได้ว่า การย้ายถิ่นของแต่ละบุคคลอาจมีเหตุผลหรือภูมิหลังที่แตกต่างกันไปตามสภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เป็นต้น<sup>217</sup> นักวิชาการจากหลายสาขาจึงได้พยายามที่จะอธิบายถึงตัวแปรต่างๆที่มีผลต่อการย้ายถิ่นอย่างหลากหลาย ส่งผลให้แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายเกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

### 3.1.1 ที่มาและลักษณะของแนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

ผลจากพัฒนาการทางแนวคิดและทฤษฎีทำให้การอธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นขยายขอบเขตการศึกษาครอบคลุมในหลากหลายศาสตร์ (อาทิเช่น ภูมิศาสตร์ ประชากรศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นต้น)<sup>218</sup> ซึ่งโดยมากมักเป็นความพยายามในการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่น ทั้งนี้ในระยะแรกของพัฒนาการทางทฤษฎีนั้นมุ่งเน้นการอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นเฉพาะภายในประเทศเป็นหลัก ทว่าต่อมาได้มีการริเริ่มที่จะศึกษาปรากฏการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศด้วย โดยกล่าวได้ว่านักวิชาการคนสำคัญที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการย้ายถิ่น ได้แก่ Earnst George Ravenstein<sup>219</sup> และ Everett S. Lee<sup>220</sup>

Ravenstein ได้เสนอ “กฎแห่งการย้ายถิ่น” (the laws of migration) คำอธิบายของเขามุ่งให้ความสนใจว่าคนเราจะย้ายถิ่นจากที่ซึ่งมีโอกาสน้อยกว่า ไปยังที่ซึ่งมีโอกาสมากกว่า ขณะเดียวกัน

<sup>217</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว (กรุงเทพฯ: IOM International Organization for Migration, 2549), หน้า 23-26.

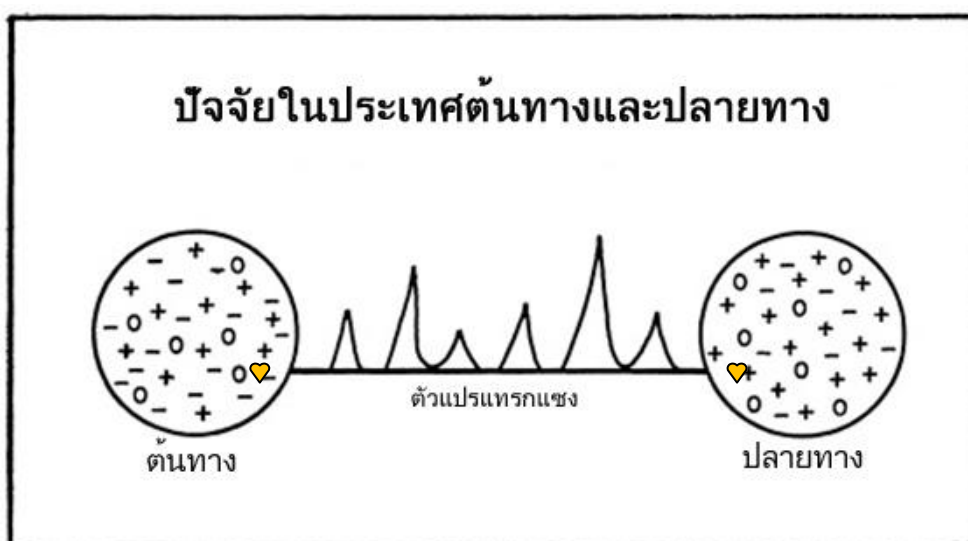
<sup>218</sup> พัชรพล วังบุญสิน, การย้ายถิ่น: ทฤษฎีและความเป็นไปในเอเชีย (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนา มนุษย์และการย้ายถิ่น วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 15.

<sup>219</sup> Earnst George Ravenstein, “The laws of migration,” *Journal of the Statistical Society of London* Vol. 48, No. 2 (June 1885): 167–235.

<sup>220</sup> Everett S. Lee, “A theory of migration,” *Demography* Vol.3 No.1 (1966): 49-50 [Online], Available from: <http://www.students.uni-mainz.de/jkissel/Skripte/Lee.pdf> [March 10, 2012]

Ravenstien ยังมองว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ล้วนมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นของคนด้วยเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่าในพื้นที่ที่มีการพัฒนามากกว่ามักจะดึงดูดให้มีการย้ายถิ่นเข้าสู่พื้นที่นั้นๆ ได้มากกว่าพื้นที่อื่น กระนั้นก็ดี การอธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นได้รับการพัฒนาให้มีความเป็นระบบมากขึ้น โดย Everett S. Lee ซึ่ง Lee ได้อธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นว่าเกิดจากปัจจัยผลักดันในประเทศต้นทาง (push factors) ปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทาง (pull factors) ซึ่งปัจจัยผลักดันจะทำหน้าที่กระตุ้นให้คนในพื้นที่ที่ต้องการอพยพออกจากพื้นที่นั้น ส่วนปัจจัยดึงดูดก็ทำหน้าที่สร้างแรงจูงใจให้คนเดินทางเข้าไปยังประเทศปลายทาง (ดูภาพที่ 1)

ภาพที่ 1 แสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่น



ที่มา: Everett S. Lee, "A theory of migration," *Demography* Vol.3 No.1 (1966): 50.

- หมายเหตุ:
- เครื่องหมาย + หมายถึง ปัจจัยดึงดูด (pull factors)
  - เครื่องหมาย - หมายถึง ปัจจัยผลักดัน (push factors)
  - เครื่องหมาย 0 หมายถึง ปัจจัยที่เป็นกลาง
  - เครื่องหมาย ♥ หมายถึง ปัจจัยส่วนบุคคล (personal factors)

ทั้งนี้ นอกจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดแล้ว Lee ยังกล่าวถึงปัจจัยอีก 2 ประการที่ส่งผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของประชากร ได้แก่ ปัจจัยแทรกแซง (intervening factors) ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคขวางกั้นระหว่างพื้นต้นทางและพื้นที่ปลายทาง (เช่น ความยากลำบากในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปยังประเทศปลายทาง และความเข้มงวดของการตรวจตราตามบริเวณชายแดนของทั้งสองประเทศ เป็นต้น) และปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวบุคคล (personal factors) เช่น อายุ เพศ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ตลอดจนคุณสมบัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลนั้น

อย่างไรก็ดีในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยมุ่งให้นำหนักต่อการศึกษปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดเป็นหลัก เนื่องจากการศึกษาทั้งสองปัจจัยดังกล่าวมีความครอบคลุมเพียงพอต่อการทำความเข้าใจถึงที่มาของแรงงานพม่าในไทยแล้ว

### 3.2 แนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากหลายสำนักได้พยายามที่จะนำเสนอแนวทางในการศึกษากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization) เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สามารถรังสรรค์คำอธิบายปรากฏการณ์ที่เกี่ยวกับการทำให้ประเด็นบางอย่างกลายเป็นประเด็นปัญหาทางด้านความมั่นคงได้ดีที่สุด<sup>221</sup> เพื่อทำความเข้าใจถึงแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง ในส่วนนี้จึงจะเป็นการกล่าวถึง ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิด องค์ประกอบของการกำหนดประเด็นความมั่นคง ตัวแบบการกำหนดประเด็นความมั่นคง และข้อวิพากษ์ที่แนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงได้รับการโจมตีจากนักวิชาการอื่นๆ ตามลำดับ

<sup>221</sup> Philippe Bourbeau, p.47.

### 3.2.1 ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง

ในอดีตที่ผ่านมา การศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคง หรือ Security Studies นั้นได้อยู่ภายใต้อิทธิพลของกรอบการศึกษาแบบสัจนิยม (Realism) หรือ สัจนิยมใหม่ (Neo realism) แทบทั้งสิ้น การศึกษาความมั่นคงแบบสัจนิยมจะมุ่งศึกษาหน่วยการวิเคราะห์ (unit of analysis) ที่เป็นรัฐและภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมุ่งเน้นศึกษาภัยจากการคุกคามด้วยกำลังการทหาร หรือการใช้กำลังที่ก่อให้เกิดผลกับอำนาจอธิปไตย หรือดินแดนของรัฐที่ถูกคุกคาม (military confrontations and threats) ซึ่งการศึกษาในลักษณะนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงในรูปแบบดั้งเดิม (traditional security studies หรือ orthodox)<sup>222</sup>

ต่อมาในนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาได้มีการตีความเกี่ยวกับการศึกษาทางความมั่นคงในลักษณะอื่นเกิดขึ้น โดยการศึกษาความมั่นคงในรูปแบบใหม่นี้มีลักษณะที่ไม่ได้วนเวียนหรือหมกมุ่นอยู่กับการวิเคราะห์ความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากภัยของการเผชิญหน้าทางการทหารเท่านั้น หากแต่มุ่งศึกษาไปถึงประเด็นปัญหาที่อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐในรูปแบบอื่น เช่น ประเด็นเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม, การเกิดขึ้นอย่างกะทันหันของโรคติดต่อร้ายแรง, แรงงานอพยพผิดกฎหมาย และอาชญากรรมข้ามชาติในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้ถือเป็นภัยปัญหาความมั่นคงที่ไม่ใช่ทางทหาร หรือที่มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งในยุคนี้ว่า “ภัยคุกคามทางความมั่นคงรูปแบบใหม่” (non-traditional security studies)<sup>223</sup> อย่างไรก็ดี แม้ว่าภัยคุกคามทางความมั่นคงรูปแบบใหม่เหล่านี้จะมีได้มีความหมายเช่นเดียวกันกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางทหาร แต่ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้ก็มีอนุภาพในการส่งผลสะท้อนต่อทั้งเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐต่างๆในระบบระหว่างประเทศยุคหลังสงครามเย็นอยู่ไม่น้อย

การตีความใหม่ของการศึกษาความมั่นคงดังกล่าวได้นำมาสู่การเกิดขึ้นของกลุ่มผู้ศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐในรูปแบบใหม่ ทั้งนี้กลุ่มที่มีชื่อเสียงที่สุดกลุ่มหนึ่งก็คือ สำนัก

<sup>222</sup> Philippe Bourbeau, p.15, 27.

<sup>223</sup> Caballero-Anthony Mely, *Non-traditional security in Asia: The many faces of securitization*, p.245.

โคเปนเฮเกน (Copenhagen school) ซึ่งสำนักนี้มีนักคิดหลักอยู่สองคนก็คือ Barry Buzan และ Ole Wæver กล่าวได้ว่ากรอบการวิเคราะห์ของพวกเขาได้ขยายฐานของการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงออกไปโดยมิได้จำกัดขอบเขตการศึกษาเพียงเรื่องการทหารเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการศึกษาประเด็นความมั่นคงในเชิง การเมือง (political sector) เศรษฐกิจ (economic sector) สังคม (social sector) และสิ่งแวดล้อม (environmental sector) ซึ่งแท้จริงแล้วการศึกษาลักษณะนี้ก็คือการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงในรูปแบบใหม่ กล่าวได้ว่า สำนักโคเปนเฮเกนได้เปลี่ยนสิ่งที่ศึกษาจากการเป็นภัยต่อรัฐ (state security) ที่มองเรื่องภัยต่อความมั่นคงในลักษณะคับแคบและวนเวียนอยู่กับความปลอดภัยต่อรัฐบาล ตลอดจนอธิปไตยเหนือดินแดน กลายมาเป็นการมองภัยต่อความมั่นคงที่มีลักษณะเป็นภัยต่อสังคม (societal security) ซึ่งเป็นมุมมองที่กว้างขวางมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นสำนักโคเปนเฮเกนก็ได้ละทิ้งความสนใจต่อภัยที่เกิดจากการคุกคามทางด้านทหารไปเสียทั้งหมด หากแต่กินความหมายรวมถึงภัยคุกคามด้านอื่นๆตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นด้วย<sup>224</sup>

อย่างไรก็ดี สิ่งจำเป็นต่อมาคือการที่เราจะต้องทำความเข้าใจกับคำว่า “Societal Security” ในความหมายของสำนักโคเปนเฮเกน ซึ่งหมายถึง การมีสิ่งใดสิ่งหนึ่งมากระทบถึง “อัตลักษณ์” (identity) ของประชาชน หรือสิ่งที่เรียกว่า “พวกเรา” (we) ในสังคมหนึ่งๆ และคำว่าพวกเราของสำนักโคเปนเฮเกนนั้นก็มีความหมายในลักษณะที่ว่า กลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน (shared identity) ด้วยเหตุนี้ความหมายและหน่วยของการวิเคราะห์แบบสำนักโคเปนเฮเกนจึงทำให้การศึกษาเรื่องความมั่นคงมีการแผ่ขยายออกไปจากธรรมเนียมของการศึกษาเดิมเป็นอันมาก<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> “สำนักโคเปนเฮเกน” หรือ “Copenhagen School” เป็นคำที่ Bill McSweeney เรียกรูปแบบของการศึกษาความมั่นคงที่มีนักคิดคนสำคัญอย่าง Barry Buzan , Ole Wæver และ Jaap de Wilde โดยงานชิ้นสำคัญของสำนักดังกล่าวก็คือ “Security: A New Framework for Analysis” สำหรับสาเหตุที่เรียกว่าสำนักโคเปนเฮเกนนั้นก็เพราะว่า บุคคลทั้งสามและคนที่ศึกษาความมั่นคงที่ใช้การวิเคราะห์ในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะทำงานอยู่ที่สถาบันวิจัยสันติภาพแห่งโคเปนเฮเกน (Copenhagen Peace Research Institute) โปรดดูเพิ่มเติมใน Mutimer, D. *Critical security studies: A schismatic history in contemporary security studies*, in Alan Collins , ed. (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 60.

<sup>225</sup> Michael C. William, “Modernity, identity and security: A comment on the ‘Copenhagen controversy,” *Review of International Studies* Vol.24 No. 3 (July 1998): 435.

เหตุนี้ การศึกษาที่ถือว่าเป็นหัวใจหลักของสำนักโคเปนเฮเกนก็คือ แนวคิดที่ว่าด้วยการบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง หรือที่เรียกว่า “Securitization” ซึ่งกระบวนการนี้จะเป็นการศึกษาถึงภัยความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวไปแล้ว เช่น ภัยในทางเศรษฐกิจ ภัยในทางการทหาร หรือภัยในทางสังคมต่างๆ ว่ามีการก่อตัวขึ้นมาอย่างไร โดยฐานคิดหลักของสำนักโคเปนเฮเกนนั้นปฏิเสธถึงภัยต่อความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะเป็นวัตถุวิสัย (objectivity) ที่เชื่อว่าความมั่นคงมีการดำรงของมันอยู่แล้วแม้ว่ารัฐหรือสิ่งที่ถูกคุกคามจะตระหนักว่ามันหรือไม่ก็ตามที่ซึ่งการมองแบบนี้จะอยู่บนฐานทางภาววิทยาแบบสัจนิยม (ontological realism)<sup>226</sup> ในทางตรงกันข้ามสำนักโคเปนเฮเกนมีฐานคิดว่า ภัยต่อความมั่นคงนั้นไม่ใช่สิ่งที่เป็นวัตถุวิสัยอย่างที่เคยศึกษากันมา แต่ภัยต่อความมั่นคงจะดำรงอยู่ในลักษณะที่ขึ้นอยู่กับความรู้และการยอมรับของสังคม (social construction) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สังคมเป็นตัวกำหนดว่าภัยต่อความมั่นคงนั้นคืออะไร การดำรงอยู่ของตัวภัยต่อความมั่นคงนั้นไม่ใช่สิ่งที่ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระเหนือการตระหนักรู้ของผู้คน แต่มันจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อคนได้สร้างหรือกำหนดมันขึ้นมาเอง ดังที่ Ole Wæver ได้กล่าวไว้ว่า “ไม่มีอะไรเป็นปัญหาความมั่นคงเว้นแต่เราจะหยิบยกมันขึ้นมาเอง”<sup>227</sup> ด้วยเหตุนี้ฐานคิดทางภาววิทยาที่ใช้ในการสร้างแนวคิดของสำนักโคเปนเฮเกนก็คือ Constructivism การดำรงอยู่ของภัยต่อความมั่นคงจึงมีลักษณะเป็นอัตวิสัย (subjectivity) ที่ผันแปรไปตามการกำหนดของคนในสังคม<sup>228</sup>

สำนักโคเปนเฮเกนยังได้ยกตัวอย่างมาสนับสนุนความคิดที่ว่า ภัยต่อความมั่นคงเป็นเรื่องที่ถูกสร้างขึ้นมาจากคนในสังคม ดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศอิหร่าน ซาอุดีอาระเบีย และพม่าที่ถือว่าศาสนาเป็นความมั่นคงของรัฐและเมื่อใดที่ศาสนาได้รับการกระทบกระเทือน รัฐเหล่านี้ก็จะถือ

<sup>226</sup> ภาววิทยาแบบสัจนิยม หมายถึง ความรู้ที่มนุษย์แสวงหาคือความรู้เกี่ยวกับสภาพ โดยธรรมชาติ (ontology) หรือความเป็นจริงของสิ่งเหล่านั้น แนวคิดนี้ถือว่าสิ่งต่างๆ ที่มนุษย์มุ่งศึกษาเพื่อแสวงหาคำรู้ไม่ว่าจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ หรือปรากฏการณ์ทางสังคมล้วนมีภาวะตามธรรมชาติของตนเองอยู่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรู้หรือการตีความของผู้ศึกษา โปรดดูเพิ่มเติมใน อนุสรณ์ ลัมมณี, การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

<sup>227</sup> Ole Wæver, “Securitization and desecuritization,” in Libs Schulz R., *On security* (New York, 1995) Cited in Craig A. Synder, *Contemporary security and strategy* (London: Macmillan, 1999), p.88.

<sup>228</sup> Michael C. Williams, “Word, images, enemies: Securitization and international politics,” p.514.

ว่าสิ่งที่มาคุกคามนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของพวกเขา ตรงกันข้ามกับประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ ฝรั่งเศสที่ไม่ถือว่าศาสนาเป็นเรื่องใหญ่ดังนั้นเมื่อศาสนาถูกคุกคามรัฐเหล่านี้ก็จะไม่ถือว่าเป็นภัยที่คุกคามความมั่นคง นอกจากนี้ยังมีอีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ การที่สหรัฐอเมริกาไม่ถือว่า รัฐอย่างอินเดีย ฝรั่งเศส หรืออังกฤษที่มีระบอบนิวกีฬารอยู่ในครอบครองเป็นภัยคุกคาม แต่ในทันทีที่รัฐอย่างเกาหลีเหนือ หรือ อิหร่านมีระบอบนิวกีฬารไว้ในครอบครอง สหรัฐอเมริกาจะมีความรู้สึกว่ารบอบนิวกีฬารของรัฐเหล่านี้เป็นภัยคุกคามต่อตน<sup>229</sup> จากตัวอย่างทั้งสองนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า สิ่งที่เป็นภัยคุกคามไม่ได้มีลักษณะที่เป็นวัตถุวิสัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตัวอย่างที่สองจะเห็นอย่างชัดเจนว่า ถึงแม้จะเป็นระบอบนิวกีฬารเหมือนกัน แต่ในบางรัฐกลับไม่ถือว่าเป็นภัยคุกคาม จากข้อพิสูจน์นี้เอง สำนักโคเปนเฮเกนจึงอ้างว่าลักษณะของภัยคุกคามมีลักษณะเป็นภาวะวิสัยที่ขึ้นอยู่กับกรยอมรับของคนในสังคม (social construction) โดยหากคนในสังคมมิได้มีการยอมรับประเด็นหนึ่งๆก็มิอาจเป็นภัยคุกคามได้

หลังจากที่ได้เห็นถึงฐานคิดทางทฤษฎีที่สร้างตัวแนวคิดอันเป็นความเชื่อพื้นฐานต่อการมองปรากฏการณ์อันเป็นสาระสำคัญของสำนักโคเปนเฮเกนที่ว่า ภัยต่อความมั่นคงนั้นเป็น “สิ่งที่ถูกสร้างขึ้น” จากการตระหนักรู้ของสังคมนั้นๆ หากพิจารณาดังข้างต้นว่าเป็นวัตถุวิสัย ด้วยเหตุนี้สำนักโคเปนเฮเกนจึงพยายามที่จะศึกษาถึงกระบวนการกำหนดประเด็นว่าเรื่องอะไรเป็นภัยต่อความมั่นคงและเรื่องใดไม่เป็นอย่างมีกลไกการทำงานอย่างไร ทั้งนี้จุดประสงค์หลักของการกำหนดว่าเรื่องใดเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่นั้นก็เพื่อที่จะทำให้รัฐมีความชอบธรรมในการจัดการปัญหาดังกล่าวได้ โดยการอ้างว่าถ้าปล่อยเรื่องดังกล่าวไว้อาจกลายเป็นภัยคุกคามที่ไม่สามารถจะรับมือต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษ หรืออำนาจฉุกเฉิน (special power or emergency power) หรือเปิดโอกาสให้รัฐระดมทรัพยากรในรูปแบบต่างๆเช่น การจัดเก็บภาษีพิเศษ การเกณฑ์ทหาร การออกกฎหมายพิเศษ เพืองด ละเว้น หรือเพิ่มอำนาจให้กับบางองค์กรเป็นพิเศษ (mobilization)<sup>230</sup> กล่าวอย่างง่ายที่สุดก็คือ การกระทำดังกล่าวเป็นวิธีการสร้างความชอบธรรมให้กับ

<sup>229</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, Colorado ; London : Lynne Rienner, 1998), p. 24.

<sup>230</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p. 21.



ตัวรัฐเองในการที่จะใช้อำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษอย่างที่ในรูปแบบการเมืองปกติ (normal politics) ที่รัฐไม่อาจสามารถกระทำได้

กล่าวได้ว่าสำนักโคเปนเฮเกนมีวิธีการศึกษาความมั่นคงในลักษณะที่ไม่ใช่การศึกษาโดยตรงผ่านตัวชี้วัดแบบเชิงปริมาณ หากแต่เป็นการมุ่งศึกษาในลักษณะของการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) ว่าการก่อตัวของประเด็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นได้กลายมาเป็นภัยต่อความมั่นคงได้อย่างไร โดยจะพิจารณาว่า ผู้ใดเป็นผู้ชี้ประเด็นและผู้จุดประเด็นมีวิธีการสร้างประเด็นด้วยการใช้คำพูดโน้มน้าวอย่างไร ตลอดจนสถานการณ์ในลักษณะใดที่เอื้อต่อการทำให้ประเด็นดังกล่าวประสบความสำเร็จ<sup>231</sup> ดังนั้นคำถามพื้นฐานเมื่อต้องการทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงตามมุมมองของสำนักโคเปนเฮเกนจึงประกอบไปด้วยหกคำถามด้วยกัน ได้แก่

- 1) อะไรคือประเด็นภัยคุกคาม (what issues?)
- 2) ใครคือตัวแสดงที่ทำให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคง (who securitizes?)
- 3) อะไรคือสิ่งที่กำลังถูกคุกคาม (what is referent object?)
- 4) ทำไมประเด็นดังกล่าวจึงเป็นภัยต่อความมั่นคง (why?)
- 5) อะไรคือเงื่อนไขที่ทำให้ สิ่งที่ถูกเสนอนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคง (what conditions?)
- 6) กระบวนการดังกล่าวทำงานอย่างไรจึงประสบความสำเร็จในการทำให้ประเด็นนั้นเป็นปัญหาความมั่นคง (when and how securitization is successful?)<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p. 25.

<sup>232</sup> Ibid., p.32.

### 3.2.2 องค์ประกอบของการกำหนดประเด็นความมั่นคง

สำหรับกระบวนการกำหนดประเด็นปัญหาว่าสิ่งใดเป็นภัยต่อความมั่นคงมีองค์ประกอบพื้นฐาน 6 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

**1. Existential threat** หมายถึง ประเด็นที่เป็นภัยต่อความมั่นคง หรือ สิ่งที่ถูกอ้างว่าเป็นสิ่งที่กำลังทำการคุกคามอยู่ เช่น ถ้าในบริบทของการทหาร (military sector) การเพิ่มอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศศัตรูก็คือ existential threat หรือในบริบทของสังคม (societal sector) การอพยพเข้ามาของกลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่มี อัตลักษณ์ (identity) แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ภายในประเทศ กลุ่มคนที่อพยพเข้ามานี้ก็ถือเป็น Existential threat หรือแม้แต่ในบริบททางเศรษฐกิจ (economic sector) การล้มละลายของโรงงานภายในประเทศก็มีโอกาสที่จะเป็น Existential threat ได้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม การที่สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะกลายมาเป็น Existential threat ได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมันผ่านกระบวนการทำให้เป็นประเด็นปัญหาภัยต่อความมั่นคงจนประสบความสำเร็จเสียก่อน (successful securitization)<sup>233</sup>

**2. Referent object** หมายถึง สิ่งที่ถูกคุกคามหรือ ได้รับการคุกคาม ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถอ้างสิทธิในการอยู่รอดของตนเองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยสามารถเป็นได้ทั้งรัฐ ปัจเจกบุคคล กลุ่มคน หรือแม้กระทั่งประเด็นปัญหา อาทิ เช่น อธิปไตยของชาติ ประเด็นสิ่งแวดล้อม ประเด็นทางเศรษฐกิจ ประเด็นทางสังคม ฯลฯ<sup>234</sup> ซึ่งประเด็นใดๆ ก็สามรถถูกยกระดับให้เป็นปัญหาความมั่นคงได้ ภายใต้อาณัติของการเปลี่ยน Referent object ของความมั่นคงจะทำให้ธรรมชาติของความมั่นคงและวิธีการบรรลุถึงความมั่นคงเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น ถ้า Referent object คือรัฐ และกองทหารฝ่ายตรงข้ามที่ถูกคุกคามรัฐก็คือแหล่งของความไม่มั่นคง (ภัยคุกคาม) วิธีการที่รัฐจะบรรลุความมั่นคงได้ก็คือการเตรียมกำลังทหารของตนเองให้มีศักยภาพและมีความพร้อมและอาจเสริมด้วยการเจรจา ตลอดจนการตั้งองค์การความร่วมมือเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดสงคราม เป็นต้น<sup>235</sup>

<sup>233</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, pp. 22-23.

<sup>234</sup> Ibid., p. 36.

<sup>235</sup> Craig A. Synder, *Contemporary security and strategy* (London: Macmillan, 1999), p. 85.

**3. Securitizing actor/ Securitizer** หมายถึงหมายถึงตัวแสดงที่ทำหน้าที่จุดประเด็นใดประเด็นหนึ่งกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา หรือตัวแสดงที่ทำให้เรื่องราวบางประการกลายเป็นประเด็นทางความมั่นคงขึ้นมาโดยผ่านวาทกรรมชุดใดชุดหนึ่ง(speech act) ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจเป็นได้ทั้งคนเดียว หรือกลุ่มคน เช่น รัฐบาล ชนชั้นนำทางการเมือง ทหาร พรรคการเมือง ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้จะต้องรวบรวมประเด็นปัญหาของการดำรงอยู่ของสิ่งที่คุกคามเพื่อชี้ให้กลุ่มที่เป็นผู้ฟังเห็นถึงอันตรายของสิ่งที่กำลังคุกคาม (existential threat) ต่อความอยู่รอดของสิ่งที่กำลังถูกคุกคาม (referent object)<sup>236</sup>

**4. Speech act** หมายถึง วาทกรรมที่ตัวผู้แสดง หรือผู้ที่จุดประเด็นว่าสิ่งใดคือภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งวาทกรรมนี้จะมีตรรกะหรือเหตุผล (logic) ในลักษณะที่ว่า “ถ้าพวกเขาไม่จัดการปัญหาดังแต่ตอนนี้ ในอนาคตจะกลายเป็นปัญหาหรือภัยที่ไม่สามารถจะจัดการต่อไปได้อีก และการจัดการปัญหาดังกล่าวนี้จะไม่สามารถใช้วิธีการแบบปกติได้ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการพิเศษที่ละเมิดข้อตกลงพื้นฐานในการจัดการปัญหา”<sup>237</sup> โดยภาษาที่อยู่ภายใต้ตรรกะในลักษณะนี้จะถูกส่งผ่านจาก ตัวแสดงที่กำหนดประเด็น (securitizer) ไปยังสาธารณชน (audience) เพื่อโน้มน้าวให้เห็นว่าประเด็นที่ชี้ขึ้นนั้นเป็นประเด็นต่อภัยความมั่นคงจริงๆ และต่อเนื่องด้วยการยอมรับในการใช้อำนาจพิเศษของรัฐบาล

กระนั้นก็ตาม เนื่องจาก Buzan, Wæver และ Wilde ไม่ได้ให้กรอบอธิบายถึงทิศทางในการวิเคราะห์วาทกรรมที่ถูกนำมาใช้โดยตัวแสดงที่กำหนดประเด็นความมั่นคง ขณะเดียวกันการทำความเข้าใจวาทกรรมที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงจำเป็นที่มีแนวคิดบางอย่างเพื่อรองรับการวิเคราะห์ ในที่นี้ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะใช้แนวคิดของ John R. Searle<sup>238</sup> ซึ่งเป็นผู้ให้นำแนวคิดการอธิบายวาทกรรมของ John L. Austin<sup>239</sup> มาพัฒนาต่อ โดย Searle ได้ศึกษา

<sup>236</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p. 40.

<sup>237</sup> Ibid., p.26.

<sup>238</sup> John R. Searle, *Speech acts* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969), p. 66-67.

<sup>239</sup> John L. Austin เป็นนักปรัชญาภาษาในกลุ่มปรัชญาสามัญ (ordinary language philosophy) ซึ่งได้ศึกษาและอธิบายการใช้ภาษาของมนุษย์ ผลงานที่มีชื่อเสียงของเขาได้แก่ *How to Do Things with Words* ที่เขียนขึ้นในปี

ความหมายของวาทกรรมที่เกิดจากถ้อยคำในบริบทของการสื่อสารในชีวิตประจำวัน และแบ่งประเภทวาทกรรมออกเป็น 5 ประเภทด้วยกัน<sup>240</sup> ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่ใช้บอกกล่าว (assertives) หมายถึง กลุ่มคำที่เกี่ยวข้องกับการบอกเล่าข้อเท็จจริงต่างๆ ผู้พูดมีเจตนาบอกเล่าข้อมูลให้แก่ผู้ฟัง โดยอาจเห็นว่าผู้ฟังยังไม่ทราบข้อมูลนั้น หรือข้อมูลนั้นอาจจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟัง เช่น การพูด การบรรยาย การวิจารณ์ การยืนยัน และการเตือนความจำ เป็นต้น
- 2) วาทกรรมที่ใช้ชี้แนะ (directives) หมายถึง กลุ่มคำที่ชี้แนะให้ผู้ฟังกระทำบางสิ่งบางอย่างตามความต้องการของผู้พูด เช่น การแนะนำ การขอร้อง การเชิญชวน และการท้าทาย เป็นต้น
- 3) วาทกรรมที่ใช้ผูกมัด (commissives) หมายถึง กลุ่มคำที่บ่งบอกถึงเจตนาว่าจะทำการบางสิ่งบางอย่างในอนาคต เช่น การสัญญา การรับรอง การขู่ และการอาสา เป็นต้น
- 4) วาทกรรมที่ใช้แสดงความรู้สึก (expressives) หมายถึง กลุ่มคำที่แสดงอารมณ์ความรู้สึก รวมทั้งทัศนคติของผู้พูดที่มีต่อสิ่งต่างๆ เช่น ดีใจ เสียใจ หวาดกลัว และตื่นเต้น เป็นต้น
- 5) วาทกรรมที่ใช้แถลงการณ์ (declaratives) หมายถึง กลุ่มคำที่เป็นการประกาศให้ผู้ฟังทราบถึงเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นเพื่อความเข้าใจที่ตรงกันทุกฝ่าย เช่น การแต่งตั้งชื่อ การประกาศยอมแพ้ และการประกาศสงคราม เป็นต้น

**5. Audience** หมายถึง ผู้รับสาร ซึ่งเป็นชุดเหตุผลของเหตุผลในการอ้างว่าเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นภัยต่อความมั่นคง โดยผู้รับสารนี้ก็คือ สาธารณชนทั่วไปที่เป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ และในบางครั้งอาจจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายก็ได้ อย่างในกรณีที่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผลักดันให้ผู้ที่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวออกกฎหมายหรือกระทำการตามที่ตนเองต้องการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การที่ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง (existential threat) จะกลายเป็นภัยต่อความมั่นคงได้อย่างแท้จริงนั้น

---

ค.ศ.1975 โดยเขาได้จำแนกประเภทของถ้อยคำออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ถ้อยคำบรรยายสภาพ (constative) ซึ่งหมายถึง ถ้อยคำที่ใช้ในการสื่อความ หรือเล่าข้อเท็จจริง และ 2) ถ้อยคำที่แสดงการกระทำ (performative) ซึ่งหมายถึง ถ้อยคำที่ได้ทำหน้าที่สื่อความหมายอย่างเดียวแต่ยังสื่อถึงการกระทำด้วย

<sup>240</sup> John R. Searle, *Speech acts*, p.22-53 และ ทรงธรรม อินทจักร, *แนวคิดพื้นฐานด้านวัจนปฏิบัติศาสตร์* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 44-49.

จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้สาธารณชนยอมรับในประเด็นที่ผู้จัดประเด็นได้สร้างขึ้นผ่านวาทกรรม อย่างไรก็ตามหากประเด็นที่ถูกสร้างขึ้นมาไม่ได้รับการยอมรับจากสาธารณชน ประเด็นดังกล่าวจะไม่เกิดผลแต่ประการใด<sup>241</sup>

**6. Facilitating conditions** หมายถึง สถานการณ์ หรือสภาพเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการทำให้สาธารณชน (audience) เชื่อถือต่อประเด็นที่ผู้สร้างกระแสได้ตั้งขึ้นมา (securitizer) กล่าวคือเงื่อนไขที่จะทำให้วาทกรรมของผู้สร้างประเด็นสามารถโน้มน้าวให้สาธารณชนเชื่อถือได้ โดยเงื่อนไขหรือสภาพการณ์ดังกล่าวนั้นจะต้องสอดคล้องหรือมีสภาพใกล้เคียงกับสิ่งที่ผู้สร้างกระแสได้สร้างขึ้นจนทำให้สาธารณชนเห็นและคล้อยตามว่าสิ่งที่ผู้พูดกล่าวมานั้นเป็นภัยที่กำลังคืบคลานเข้ามา<sup>242</sup>

### 3.2.3 ตัวแบบกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง

สำหรับตัวแบบการทำงานในการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนจะเริ่มต้นจาก ผู้ที่สร้างกระแสหรือตัวแสดงที่จะทำหน้าที่กำหนดประเด็นว่าสิ่งใดคือภัยต่อความมั่นคง (securitizer) โดยตัวแสดงนี้จะพยายามใช้วาทศิลป์หรือวาทกรรมในการโน้มน้าวให้สาธารณชนเชื่อถือวาทกรรมที่เขากล่าวมานั้นเป็นภัยความมั่นคงที่กำลังคุกคามอยู่ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจต่อการออกนโยบายกำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นในเรื่องภัยความมั่นคง วาทกรรมที่ใช้ในการโน้มนำนั้นจะอยู่บนการชักชวนที่ว่า “ต้องรีบจัดการเสียตั้งแต่ตอนนี้ถ้าปล่อยให้นิ่นนานไปจะเป็นภัยอันสาหัสเกินแก้ แต่การจะจัดการปัญหานี้ได้ก็จำเป็นที่จะต้องละเมิดกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน” ซึ่งวาทกรรมที่ใช้โน้มนำนี้นี้ก็คือ “Speech Act”

ต่อมาเมื่อสารหรือวาทกรรมที่ผ่านการไตร่ตรองมาดีแล้วถูกนำเสนอโดยตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ก็จะมาถึงการยอมรับของสาธารณชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจต่อเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้การที่กระบวนการกำหนดประเด็นว่าสิ่งใดคือปัญหาความมั่นคง

<sup>241</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p. 25.

<sup>242</sup> Ibid., p.33.

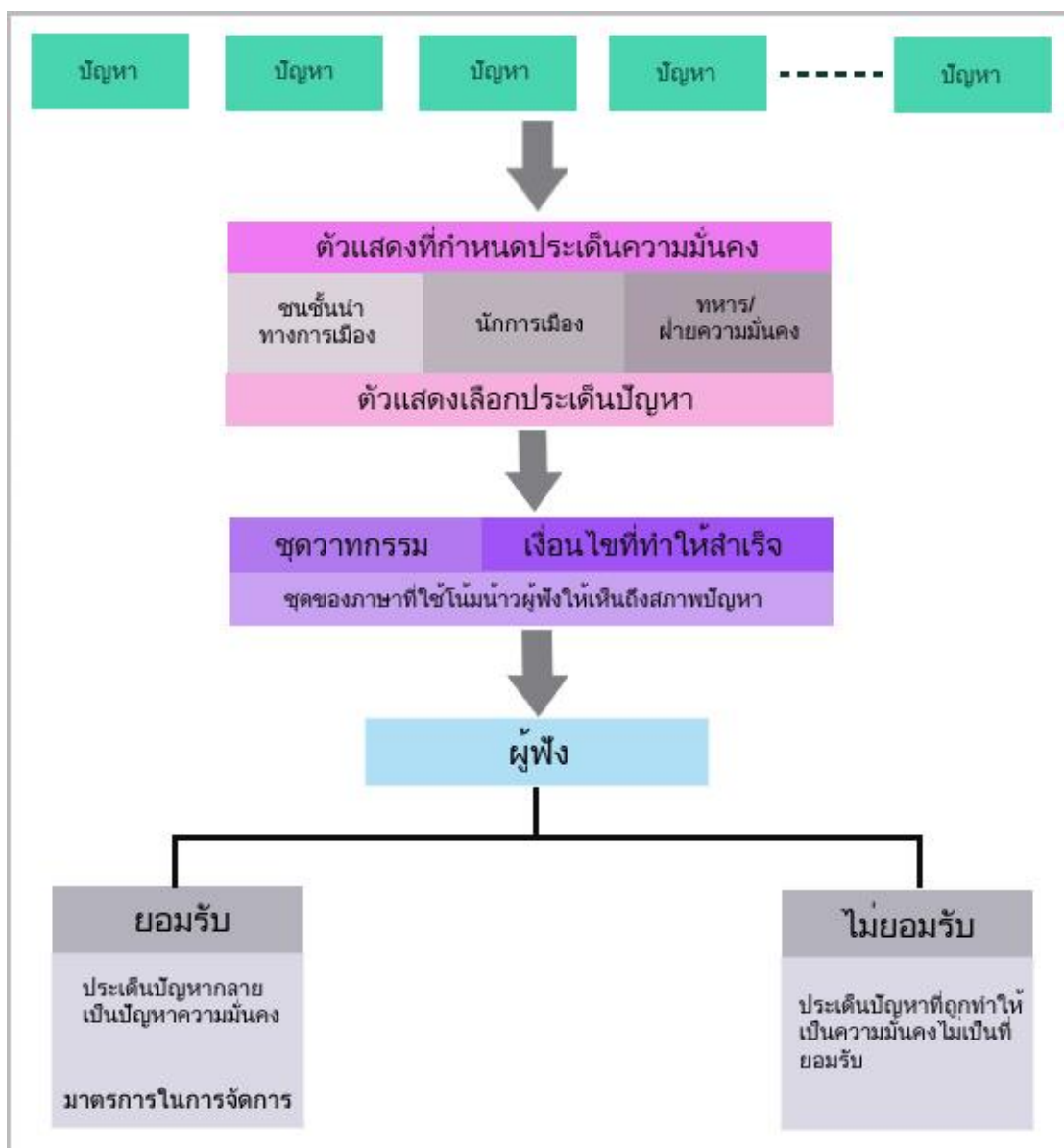
จะประสบความสำเร็จได้นั้นก็จำเป็นที่จะต้องได้รับการยอมรับจากสาธารณชน ทั้งนี้การจะประสบความสำเร็จในการกำหนดประเด็นความมั่นคงได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง (facilitating conditions) สามเงื่อนไขด้วยกัน คือ เงื่อนไขภายใน เงื่อนไขภายนอก และคุณลักษณะของสิ่งที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นภัยคุกคาม<sup>243</sup>

- 1) เงื่อนไขภายใน (*internal*) หรือ ผู้พูดและตัววาทกรรมที่นำมาใช้ว่ามีความสามารถในการโน้มน้าวผู้ฟังให้คล้อยตามได้เพียงใด (*linguistic-grammatical*)
- 2) เงื่อนไขภายนอก(*external*) หรือสถานการณ์ที่สอดคล้องเอื้ออำนวยให้วาทกรรมที่ส่งมาถึงสาธารณชน หรือผู้ที่ตัดสินใจนั้นสามารถทำให้ผู้ฟังเชื่อถือและคิดว่าสิ่งที่ตนได้รับรู้นั้นเป็นสิ่งที่น่าเชื่อถือตามทีกล่าวมาจริงๆ (*appropriate contextual and social*)
- 3) คุณลักษณะของสิ่งที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นภัยคุกคาม (*features of the alleged threats*) โดยจะพิจารณาถึงคุณลักษณะของสิ่งที่น่าเชื่อถือว่าเอื้อต่อกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงหรือไม่

อย่างไรก็ตามกระบวนการสุดท้ายที่จะถือว่าการกำหนดประเด็นความมั่นคงนั้นประสบความสำเร็จ จะพิจารณาจากการที่รัฐสามารถใช้อำนาจฉุกเฉินนอกเหนือจากอำนาจของการเมืองปกติได้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ก็เช่น การเรียกเกณฑ์ทหาร การตั้งองค์กรพิเศษเพื่อรับผิดชอบกิจการดังกล่าว หรือแม้แต่การขออนุมัติเงินจากสภาเป็นกรณีพิเศษเพื่อใช้ในการจัดการต่อภัยความมั่นคงดังกล่าว เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ผู้วิจัยจึงได้พัฒนาภาพขึ้นเพื่ออธิบายถึงกระบวนการในการกำหนดประเด็นความมั่นคงตามแนวทางการอธิบายของนักคิดสำนักโคเปนเฮเกน ดังภาพต่อไปนี้

<sup>243</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p.32.

ภาพที่ 2 กระบวนการกำหนดประเด็นปัญหาความมั่นคงตามแนวคิดของสำนักโคเปนเฮเกน



หมายเหตุ: ภาพข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ของผู้วิจัยบนพื้นฐานทางทฤษฎีของนักคิดสำนักโคเปนเฮเกนที่ได้นำเสนอไว้ใน Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, Colorado ; London : Lynne Rienner), 1998.

### 3.2.4 ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง

จากรูปแบบของการมองปรากฏการณ์ในข้างต้นของสำนักโคเปนเฮเกนดังที่กล่าวมาทั้งหมดนำมาสู่ข้อวิพากษ์สำนักนี้ในหลายประเด็น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้เลือกประเด็นที่สำคัญเพียงสี่ประเด็นมาอธิบายในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยประเด็นแรกที่สำนักโคเปนเฮเกนได้รับการโจมตีก็คือการมองภัยต่อความมั่นคงในฐานะที่เป็นภัยต่อสังคม (societal security) สำนักโคเปนเฮเกนมองว่าการเกิดขึ้นของประเด็นใดที่จะกลายมาเป็นภัยต่อความมั่นคงได้ ประเด็นดังกล่าวจะต้องถูกสร้างขึ้นมาให้มีฐานะที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อร่วมกัน หรือส่งผลต่ออัตลักษณ์ของคนในสังคม การที่สำนักโคเปนเฮเกนมองเช่นนี้ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าสำนักโคเปนเฮเกนมองสังคมในลักษณะที่ไม่เปิดกว้างและไม่มีขันติธรรม (intolerant) ในการยอมรับความคิดหรืออัตลักษณ์ลักษณะอื่นที่เข้ามาในสังคม เนื่องจากสำนักโคเปนเฮเกนมองว่าในสังคมหนึ่งๆจะมีอัตลักษณ์เพียงอัตลักษณ์เดียวเท่านั้น และเมื่อมีประเด็นใดที่มากกระทบต่อเอกลักษณ์ร่วมกันดังกล่าว ประเด็นนั้นๆก็จะง่ายต่อการที่จะกลายเป็นประเด็นในเรื่องภัยความมั่นคง<sup>244</sup>

ประเด็นต่อมาที่สำนักโคเปนเฮเกนถูกโจมตีก็คือ ปัญหาเรื่องความเป็นภาวะวิสัยของภัยความมั่นคง เนื่องจากสำนักโคเปนเฮเกนอธิบายว่าความมั่นคงมีสภาพเป็นภาวะวิสัย โดยมองว่าความเป็นภัยต่อความมั่นคงเป็นเรื่องที่เกิดจากการสร้างขึ้นของสังคม (social construction) ที่จะเลือกประเด็นใดให้กลายมาเป็นภัยต่อความมั่นคง ดังที่ Ole Wæver ได้กล่าวไว้ว่า “ไม่มีอะไรเป็นปัญหาความมั่นคงเว้นแต่เราจะหยิบยกมันขึ้นมาเอง”<sup>245</sup> ประเด็นนี้จึงได้รับโจมตีว่าเป็นการกล่าวเกินเลยจนขัดกับข้อเท็จจริง เนื่องจากในความเป็นจริงบางครั้งเราก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่า เรื่องบางเรื่องเกี่ยวกับภัยความมั่นคงนั้นเป็นสิ่งที่ถูกทำให้เกิดขึ้นจากการยอมรับของคนในสังคม แต่บางเรื่องบางประเด็นก็ถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงที่เกิดขึ้นจริงๆ แม้ว่าประชาชนหรือชนชั้นนำทางการเมืองจะรับรู้มันหรือไม่ก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (economic deprivation) ซึ่งวิกฤตการณ์นี้ก็คือได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือสังคมโดยตรง เหตุคั้งนั้นภัยความมั่นคงจึง

<sup>244</sup> Bill McSweeney, *Security, identity and interests* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 72.

<sup>245</sup> Ole Wæver, “Securitization and desecuritization,” p. 88.



ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากการยอมรับหรือไม่ยอมรับของคนในสังคมเสมอไป ดังสะท้อนไว้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นภัยที่เกิดขึ้นด้วยตัวของมันเองเป็นระยะจากวงจรเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และไม่ว่าประชาชนจะยอมรับให้มันเป็นภัยต่อความมั่นคงของสังคมหรือไม่ มันก็ส่งผลกระทบต่อสังคมอยู่ดี<sup>246</sup> ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สำนักโคเปนเฮเกนถูกโจมตีไปถึงจุดอ่อนทางทฤษฎีของแนวคิดแบบสำนักโคเปนเฮเกน ที่อิงอยู่กับทฤษฎีแบบ Constructivism

นอกจากการมองสังคมในลักษณะที่ไม่เปิดกว้างและปัญหาความเป็นภาวะวิสัยของภัยความมั่นคงแล้ว แนวทางในการสร้างประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนยังได้รับการวิจารณ์อย่างหนักเช่นเดียวกัน โดยหากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่า การสร้างจะประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงขึ้นมาจะต้องเริ่มต้นจากชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งจะเข้ามาจุดประเด็นโดยใช้วาทกรรมที่เรียกว่า Speech act โดยจุดมุ่งหมายของการกล่าวหรือชี้ประเด็นให้เห็นก็คือ การทำให้ประชาชน หรือพลเมืองภายในรัฐยอมรับว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่เร่งรีบจำเป็นที่จะต้องจัดการภายใต้มาตรการฉุกเฉิน ซึ่งกระบวนการสร้างประเด็นดังกล่าวนี้เป็นตัวแบบของสำนักคิดแบบชนชั้นนำนิยม (elitism) ที่มองว่า การกำหนดประเด็น หรือการตัดสินใจทางการเมืองที่เกี่ยวกับนโยบายใดนโยบายหนึ่งจะต้องมาจากชนชั้นนำทางการเมือง การที่สำนักโคเปนเฮเกนได้สร้างแนวคิดที่ใช้รูปแบบเดียวกับสำนักคิดแบบชนชั้นนำนิยมจึงทำให้มีข้อวิพากษ์ที่ว่าในทางปฏิบัติแล้วการสร้างประเด็นหรือการกำหนดเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องเกิดจากชนชั้นนำทางการเมือง แต่อาจเกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาและรวมกลุ่มกันกดดันผ่านพื้นที่สาธารณะเพื่อให้สังคมตระหนักถึงปัญหาและกดดันรัฐบาลให้เข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหตุคั้งนั้นการกำหนดประเด็นความมั่นคงจึงมิได้เกิดขึ้นจากการริเริ่มของชนชั้นนำเสมอไป โดยอาจจะมาจากภาคประชาสังคม หรือการรวมตัวกันของกลุ่มกดดัน หรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่เข้ามาเป็นผู้ชี้ประเด็นให้เห็นว่ามีปัญหาเกิดขึ้นและรัฐบาลควรที่จะปรับปรุงแก้ไขในทันที

นอกจากนี้ ประเด็นสุดท้ายที่สำนักโคเปนเฮเกนได้รับการวิพากษ์อีกประเด็นหนึ่งก็คือ เงื่อนไขของการประสบความสำเร็จในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ซึ่งสำนักโคเปนเฮเกนมองว่า

<sup>246</sup> Bill McSweeney, *Security, identity and interests*, p. 73.

การกำหนดประเด็นความมั่นคงจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อประชาชนที่เป็นพลเมือง หรือสมาชิกของสังคม นั้นยอมรับว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคงอันเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องรีบแก้ไขโดยใช้ มาตรการฉุกเฉิน อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวของสำนักโคเปนเฮเกนนี้ใช้อธิบายได้ในเฉพาะ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกที่นโยบายใดนโยบายหนึ่ง หรือเรื่องราวเร่งด่วนใด จะละเมิดกฎหมายปกติที่ใช้อยู่ได้จะต้องอาศัยการที่ประชาชนเห็นชอบยินยอมพร้อมใจ ซึ่งอาจจะ แสดงออกมาในรูปของประชามติ หรือ การแสดงออกถึงการยอมรับในรูปแบบหนึ่งๆ แต่ใน โลกของเผด็จการรวมศูนย์อย่างเช่นในเยอรมนีสมัยนาซี หรือ ประเทศสังคมนิยมรวมศูนย์อย่าง สหภาพโซเวียตสมัยสตาลิน เกาหลีเหนือ หรือ คิวบา การตัดสินใจว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะเป็นภัยต่อ ความมั่นคงหรือไม่นั้น รัฐหรือเจ้าหน้าที่ชำนาญการจะเป็นผู้ประเมินเอง และเมื่อมีการตัดสินใจ ออกมารัฐก็สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือกฎหมายปกติได้ในทันที โดยไม่จำเป็นต้องให้ ประชาชนภายในรัฐยอมรับว่าประเด็นดังกล่าวเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่<sup>247</sup> จากตัวอย่างนี้เอง แนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกนจึงมีปัญหาในแง่ที่ไม่สามารถจะ อธิบายตามตัวแบบที่ได้สร้างขึ้นมาว่า การกำหนดประเด็นทางความมั่นคงจะสำเร็จหรือไม่ก็ตามก็ ต้องมีเงื่อนไขในการยอมรับ ของประชาชนเป็นสำคัญ

จากสิ่งที่เสนอมาททั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่ากรอบคิดแบบสำนักโคเปนเฮเกนได้เสนอรูปแบบ ของคำอธิบายเกี่ยวกับการศึกษาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากแนวทางแบบดั้งเดิมที่มอง ว่าภัยต่อความมั่นคงเป็นสิ่งที่มีความเป็นวัตถุวิสัยในความหมายที่แม้ว่าผู้คนจะตระหนักรับรู้มัน หรือไม่ก็ตาม มันก็ยังคงคุกคามกลุ่มคนนั้นอยู่ การวิเคราะห์ในลักษณะนี้จึงมุ่งศึกษาเฉพาะหน่วย การวิเคราะห์ที่เป็นรัฐเท่านั้น นอกจากนี้สิ่งที่แนวการวิเคราะห์ภัยต่อความมั่นคงแบบเดิมให้ ความสำคัญก็คือภัยต่อความมั่นคงทางกำลังทหาร ในทางกลับกันสำนักโคเปนเฮเกนจะมองว่าภัยต่อ ความมั่นคงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นจากสังคมโดยผ่านกระบวนการกำหนดประเด็นปัญหาทางความ มั่นคง (securitization) แนวการวิเคราะห์ของสำนักโคเปนเฮเกนจึงได้ขยายฐานของการศึกษาให้มี อาณาเขตนอกเหนือไปจากภัยที่เกิดจากการคุกคามทางด้านทหาร ยิ่งไปกว่านั้นหน่วยในการศึกษา

<sup>247</sup> Michael C. Williams, "Modernity, identity and security: A comment on the 'Copenhagen controversy,'" p. 437.

ของสำนักโคเปนเฮเกนก็ได้เปลี่ยนจากหน่วยที่เป็นรัฐมาเป็นสังคม จากแนวการศึกษาของสำนักโคเปนเฮเกนนี้จึงก่อให้เกิดอิทธิพลอย่างใหญ่หลวงต่อวงการศึกษาคความมั่นคง ขณะเดียวกันสำนักโคเปนเฮเกนก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็นในเรื่องของจุดอ่อนทางด้านทฤษฎีที่อิงอยู่บนฐานของ Constructivism และความไม่ครอบคลุมในการอธิบายปรากฏการณ์ ถึงกระนั้นก็ตามแนวการศึกษาแบบสำนักโคเปนเฮเกนก็ยังเป็นทางเลือกที่สำคัญอีกทางหนึ่งต่อการทำความเข้าใจปรากฏการณ์นอกเหนือจากการศึกษาแบบดั้งเดิม

### 3.3 แนวคิดว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคาม

แนวคิดว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคาม (threat perception) เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการอธิบายความขัดแย้งระหว่างประเทศตามแนวทางของสำนักสังคมนิยมซึ่งให้ความสำคัญต่อความมั่นคงในแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวมีการอธิบายถึงที่มาของความหวาดระแวงอันจะนำไปสู่การมีทัศนคติต่อบางสิ่งบางอย่างในฐานะภัยคุกคาม เหตุคั้งนั้นผู้วิจัยจึงได้นำเอาฐานคิดของแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายถึงที่มาของความระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่า กระนั้นก็ดี เนื่องจากความหมายของคำว่า “Threat Perception” ในภาษาไทยยังไม่มีคำบัญญัติอย่างเป็นทางการ โดยนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ยังคงใช้คำนี้ในรูปแบบภาษาอังกฤษ เหตุคั้งนี้ผู้เขียนจึงขอแปลความหมายตามความเข้าใจของตนเอง โดยจะขอใช้คำว่า “ทัศนคติต่อภัยคุกคาม” แทนคำว่า “Threat Perception” ซึ่งถอดความมาจากคำนิยามของ Raymond Cohen ที่ว่า “ภัยคุกคามหมายถึงทัศนคติที่มีต่อภัยอันตราย”<sup>248</sup>

#### 3.3.1 ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคาม

ในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 นักวิชาการจำนวนไม่น้อยได้ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับ “ทัศนคติต่อภัยคุกคาม” ยกตัวอย่างเช่น Klaus Knorr, Raymond Cohen และ David Singer เป็นต้น โดยนักวิชาการเหล่านี้ต่างกล่าวถึงทัศนคติต่อภัยคุกคามในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดย Klaus Knorr ได้อธิบายถึง ทัศนคติต่อภัยคุกคามว่า เป็นการรับรู้ถึงภัยอันตรายซึ่งมีตัวบ่งชี้จากเจตนาและศักยภาพ

<sup>248</sup> จากประโยคที่ว่า “Threat-perception is a perception of danger” ใน Cohen Raymond, *Threat perception in international crisis* (London: The University of Wisconsin Press, 1979), p.4.

ของรัฐฝ่ายตรงข้าม โดยเมื่อมีการรับรู้ถึงภัยคุกคามจะนำมาซึ่งมาตรการในการตอบโต้ แม้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะไม่ได้มีเจตนามุ่งร้ายก็ตาม<sup>249</sup> ในขณะที่ทัศนคติต่อภัยคุกคามตามคำนิยามของ Raymond Cohen หมายถึง ทัศนคติที่มีต่อภัยอันตรายจากการคาดการณ์ของผู้สังเกตการณ์หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจต่อภัยอันตรายที่กำลังใกล้จะเข้ามาถึงรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นภัยคุกคามทางทหาร, ยุทธศาสตร์ หรือทางเศรษฐกิจ<sup>250</sup>

จากการศึกษาของนักวิชาการดังกล่าว จึงทำให้พอจะสรุปคำนิยามของแนวคิดที่ว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคามว่า “ทัศนคติต่อภัยคุกคาม หมายถึงปฏิกริยาในวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศอันเกิดจากการรับรู้ถึงภัยอันตรายของรัฐหนึ่งๆ โดยพิจารณาจากขีดความสามารถและเจตนาของรัฐฝ่ายตรงข้าม ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวอาจนำมาสู่มาตรการในการตอบโต้รัฐฝ่ายตรงข้าม แม้ว่าฝ่ายตรงข้ามจะไม่ได้มีเจตนามุ่งร้ายก็ตาม”

กระนั้นก็ดี แม้แนวคิดที่ว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคามจะถูกหยิบยกมาใช้ในการอธิบายพฤติกรรมระหว่างรัฐต่อรัฐ ทว่าผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาใช้อธิบายถึงทัศนคติของคนไทยที่มีต่อแรงงานพม่าได้ค่อนข้างชัดเจนเมื่อเราเปลี่ยนระดับของหน่วยการวิเคราะห์จากรัฐต่อรัฐมาเป็น “รัฐ” ต่อ “บุคคล” ซึ่งจะทำให้เราสามารถทำความเข้าใจถึงที่มาของทัศนคติต่อภัยคุกคามที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น เนื่องจาก David Singer ได้อธิบายว่ารากฐาน 2 ประการที่ทำให้เกิดทัศนคติต่อภัยคุกคามนั้นมาจากความสงสัย (suspect) และความไม่ไว้วางใจ (distrust)<sup>251</sup> โดยความสงสัยและความไม่ไว้วางใจนี้เองทำให้เกิดความหวาดระแวง (fear) และนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “ทัศนคติต่อภัยคุกคาม” อย่างไรก็ตามในกระบวนการเกิดขึ้นของความหวาดระแวงนั้น เป็นกระบวนการที่ถูกหล่อหลอมมาจากปัจจัยต่างๆ หลายด้านด้วยกัน โดย David Singer อธิบายว่าความหวาดระแวงเกิดจากปัจจัยสามประการดังต่อไปนี้ คือ<sup>252</sup>

<sup>249</sup> Knorr Klaus, “Threat Perception,” In *Historical dimensions of national security problems* (Lawrence: Kansas, 1976), p.78.

<sup>250</sup> Cohen Raymond, pp.3-4.

<sup>251</sup> David J. Singer, “Threat-Perception and the armament tension dilemma,” *Journal of Conflict Resolution* Vol. 2, no.1 (1958): 93.

<sup>252</sup> David Singer อธิบายว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดทัศนคติต่อภัยคุกคามมี 3 ประการคือ 1) เหตุการณ์ปัจจุบัน 2) ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ และ 3) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Raymond Cohen และ Dean Pruitt จากหนังสือ Dean G. Pruitt and Richard Snyder, *Theory and research on the causes of war* (USA: University of California, Prentice-Hall, Inc, 1969), pp. 24-25.

- 1) บังคับจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน
- 2) บังคับจากประสบการณ์ในอดีต
- 3) บังคับจากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม

อย่างไรก็ดี Raymond Cohen เห็นว่านอกจากปัจจัยทั้งสามประการข้างต้นแล้ว ยังมีอีกสองปัจจัยที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการหล่อหลอมให้เกิดความหวาดระแวง ได้แก่ นโยบายหรือพฤติกรรมของรัฐอื่น และทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำประเทศ<sup>253</sup> ทั้งนี้กล่าวได้ว่าข้อเสนอของ Cohen ดังกล่าวถือเป็นการพัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษาที่มาของความหวาดระแวง พัฒนาการทางความคิดดังกล่าวจึงส่งผลให้การวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่นำไปสู่ความหวาดระแวงประกอบไปด้วย 5 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่

- 1) บังคับจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน
- 2) บังคับจากประสบการณ์ในอดีต
- 3) บังคับจากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม
- 4) บังคับจากนโยบายหรือพฤติกรรมของรัฐอื่น
- 5) บังคับจากทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำประเทศ

เหตุดังนั้น ความหวาดระแวงที่นำไปสู่ทัศนคติต่อภัยคุกคามจึงไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานแห่งปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง แต่เป็นความคาบเกี่ยวและซ้อนกันอยู่ทั้ง 5 ปัจจัยดังที่ได้กล่าวข้างต้น ในกรณีนี้เราจึงเห็นได้ว่าความหวาดระแวงที่คนไทยมีต่อแรงงานพม่ามีที่มาที่ไปโดยมีรากฐานมาจากความสงสัยและความไม่ไว้วางใจ ขณะเดียวกันกระบวนการเกิดขึ้นของความหวาดระแวงที่นำไปสู่การมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามก็ถูกหล่อหลอมจากปัจจัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็น เหตุการณ์ในปัจจุบัน ประสบการณ์ในอดีตความแตกต่างทางวัฒนธรรมของทั้งสองประเทศ พฤติกรรมของแรงงานพม่า<sup>254</sup> และทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำประเทศ

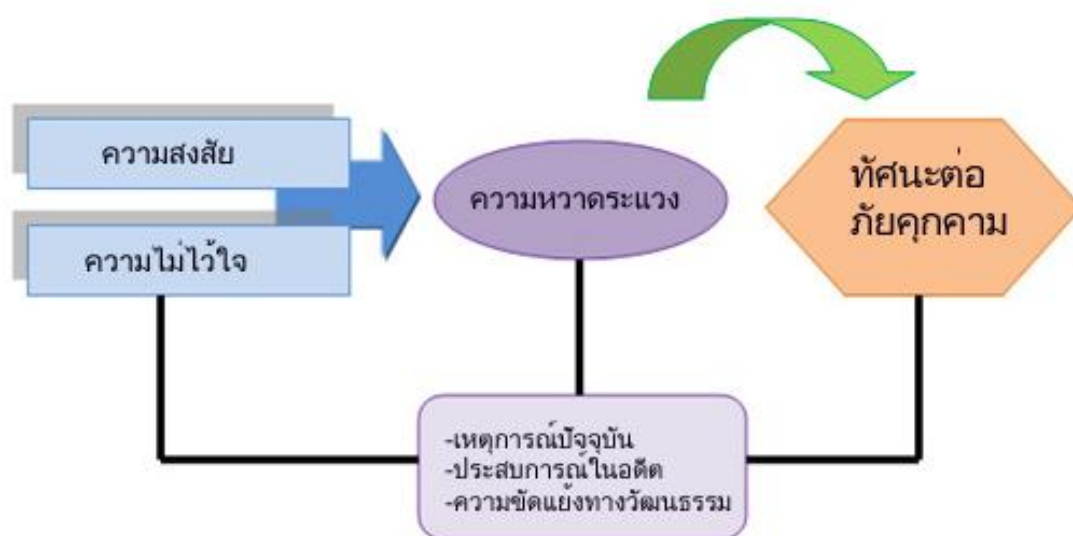
อนึ่ง ในที่นี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดที่ว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคามมาใช้อธิบายร่วมกับกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในส่วนของภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ (existential threat) เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวจะช่วยฉายภาพให้เห็นถึงที่มาของทัศนคติคนไทยมีต่อแรงงานพม่าในฐานะภัย

<sup>253</sup> Cohen Raymond, pp.7-9.

<sup>254</sup> เมื่อเปลี่ยนหน่วยการวิเคราะห์จากรัฐมาเป็นบุคคลแล้วการศึกษาพฤติกรรมของรัฐอื่นในที่นี้จึงหมายถึงพฤติกรรมของแรงงานพม่านั้นเอง

คุกคาม เพื่อเชื่อมโยงกับกระบวนการทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาทางด้านความมั่นคงในที่สุด โดยผู้วิจัยได้วาดภาพขึ้นเพื่ออธิบายถึงที่มาของความหวาดระแวงอันนำมาสู่การมีทัศนคติต่อภัยคุกคาม ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 3 ที่มาของทัศนคติต่อภัยคุกคาม



หมายเหตุ: ภาพข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ของผู้วิจัยบนพื้นฐานทางทฤษฎีที่ David J. Singer ได้นำเสนอไว้ใน David J. Singer, "Threat-perception and the armament tension dilemma," *Journal of Conflict Resolution* Vol. 2, no.1 (1958): 93

### 3.4 แนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติ

นับแต่ยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ความพยายามในการการศึกษาเรื่องของภัยต่อความมั่นคงได้พัฒนาและ निकตัวออกจากวิธีการศึกษาเดิมๆ ที่เน้นย้ำอยู่กับกำลังทางทหาร ทำให้เริ่มมีการระบุดึงภัยต่อความมั่นคงในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งภัยต่อความมั่นคงแบบหนึ่งที่มีความสนใจเป็นอย่างมากก็คือ ภัยที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติ โดยนักคิดคนสำคัญที่สุดคนหนึ่งที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงก็คือ Myron Weiner ในส่วนนี้จึงจะเป็นการกล่าวถึงที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติงาน

ของ Myron Weiner เกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ และข้อหักล้างที่มีต่อเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคาม ตามลำดับ

### 3.4.1 ที่มาและลักษณะทั่วไปของแนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติ

Weiner ได้อธิบายว่า แต่เดิมนั้นการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติจะอิงอยู่กับการศึกษาแบบเศรษฐกิจการเมือง (political economy) ที่มุ่งอธิบายถึงการอพยพจากประเทศหนึ่งไปสู่ประเทศหนึ่งเนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศ ที่ประเทศหนึ่งยากจน และอีกประเทศหนึ่งฐานะดีกว่า โดยแรงงานข้ามชาติจากประเทศที่ยากจนจะอพยพไปสู่ประเทศที่ร่ำรวยกว่าก็ด้วยความหวังว่าจะมีชีวิตที่ดีกว่า<sup>255</sup> ด้วยเหตุนี้กรอบการศึกษาทางด้านความมั่นคงจึงมีความแตกต่างกับกรอบการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากกรอบการศึกษาทางด้านความมั่นคงมุ่งความสนใจไปที่นโยบายของรัฐในการรับมือกับการอพยพย้ายถิ่นฐาน ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้มีการหวาดวิตกว่าจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพภายในรัฐ รวมไปถึงความมั่นคงระหว่างประเทศ<sup>256</sup> ในขณะที่กรอบการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองอธิบายการอพยพระหว่างประเทศโดยมุ่งให้ความสนใจต่อความไม่เท่าเทียมกันของรัฐต่างๆในระบบระหว่างประเทศ กล่าวคือ ให้ความสนใจต่อปฏิสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจในแง่ของการเป็นรัฐผู้ผลิตและรัฐที่เป็นผู้บริโภค รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายของทุน เทคโนโลยี และบทบาทของสถาบันข้ามชาติระหว่างประเทศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานในเชิงโครงสร้างซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความเปลี่ยนแปลงของการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (international division of labour)

เหตุดังนั้นเราจึงจะเห็นได้ว่างานร่วมสมัยที่เกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศมักจะมุ่งให้ความสนใจต่อเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในฐานะปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเคลื่อนย้ายของประชากร<sup>257</sup>

<sup>255</sup> Myron Weiner, "Security, stability and international migration," *Journal of International Security*, Vol.17, No. 3 (Winter, 1992-1993): 95.

<sup>256</sup> โปรดดูรายละเอียดใน Myron Weiner, "Security, stability and migration" in Bett K. Richard, ed. *Conflict after the cold war: Argument on causes of war and peace*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Macmillan, 1994), p. 541.

<sup>257</sup> Myron Weiner, "Security, stability and migration" in Bett K. Richard, ed. *Conflict after the cold War: argument on causes of war and peace*, p. 542.

ทว่าการอธิบายในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้นได้ละเอียดปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายประชากร 2 ประการ คือ<sup>258</sup>

- ประการแรก การเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างประเทศส่วนใหญ่มักได้รับการกระตุ้น สนับสนุน หรือป้องกัน จากรัฐบาลหรือกลุ่มการเมือง ด้วยเหตุผลที่แทบจะไม่เกี่ยวกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และ
- ประการที่สอง แม้ว่าเงื่อนไขทางเศรษฐกิจจะเป็นต้นเหตุที่ทำให้ผู้คนตัดสินใจเดินทางออกจากประเทศของตนไปยังประเทศอื่น แต่สุดท้ายแล้วผู้ที่ตัดสินใจอนุญาตให้ประชาชนจากรัฐอื่นสามารถเดินทางเข้าประเทศของตนได้คือรัฐบาลของประเทศปลายทาง และโดยมากแล้วการตัดสินใจของรัฐบาลก็มักมิได้เกี่ยวข้องกับ การคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุนี้ Weiner จึงได้เสนอกรอบคิดเกี่ยวกับการศึกษาแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในรูปแบบที่มีได้อิงอยู่กับแนวทางตามเศรษฐศาสตร์การเมือง กล่าวคือ เป็นการศึกษาแรงงานข้ามชาติในเชิงความมั่นคง หรือในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญในประเด็นที่ว่า อะไรคือปัจจัยในการกำหนดว่าแรงงานกลุ่มหนึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงสำหรับอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า รูปแบบคำถามในการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของ Weiner นั้นมีฐานคิดเช่นเดียวกับ แนวคิดในเรื่องภัยต่อความมั่นคงแบบสำนักโคเปนเฮเกนที่มองว่าภัยต่อความมั่นคงนั้นมิได้มีสภาพเป็นวัตถุวิสัย (objectivity) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ Weiner มีความเชื่อว่าภัยต่อความมั่นคง คือ สิ่งที่ถูกสร้างหรือถูกกำหนดขึ้นมาจากคนในสังคมนั้นๆ (social construction) เช่นเดียวกันกับมุมมองของสำนักโคเปนเฮเกน

Weiner ยังยอมรับด้วยว่าแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงนั้นเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นจากคนในสังคมหนึ่งที่แรงงาน ได้อพยพเข้าไปอยู่ดังที่เขาได้กล่าวว่า

*“การอพยพของแรงงานข้ามชาติสามารถจะถูกรับรู้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงโดยรัฐบาลของทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ภัยคุกคาม*

<sup>258</sup> Myron Weiner, “Security, stability and migration,” p. 543.



ดังกล่าวสามารถเป็นภัยที่เกิดจากกลุ่มของผู้อพยพที่ติดอาวุธ (ตลอดจน) ผู้  
อพยพสามารถที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงทางการเมืองของประเทศปลายทาง  
หรือถูกรับรู้ในฐานะที่เป็นภัยต่อค่านิยมส่วนใหญ่ของสังคมของประเทศก็ได้  
... ดังนั้นแล้ว ความปลอดภัยมั่นคง จึงเป็นสิ่งถูกสร้างของสังคมในความหมาย  
ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละสังคม”<sup>259</sup>

ตามทัศนะของ Weiner เชื่อว่าในสังคมที่มีความกลมกลืนกันสูง (homogenous society) จะมี  
แนวโน้มในการที่มุ่งรักษาลักษณะเฉพาะของตนมากกว่าสังคมที่มีความหลากหลาย (heterogeneous  
society) เมื่อใดก็ตามที่มีแรงงานอพยพไหลทะลักเข้ามาในสังคม สังคมดังกล่าวก็จะรับรู้ร่วมกันว่า  
แรงงานดังกล่าวเป็นภัยต่อความมั่นคงของตน อย่างไรก็ตามหลักการนี้อาจไม่สามารถที่นำไปใช้ได้  
ในบางประเทศ เพราะถ้าหากกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาด้วยสาเหตุของการต่อสู้เพื่อเสรีภาพในประเทศ  
ของตน (freedom fighter) แต่มีความจำเป็นที่จะต้องหลบหนีเข้ามาในประเทศปลายทาง สังคมที่  
มีอัตลักษณ์สูงนั้นก็อาจจะไม่มองว่ากลุ่มคนดังกล่าวเป็นภัยต่อความมั่นคงของตนและในบางที่  
อาจจะยินดีต้อนรับกลุ่มคนเหล่านั้นด้วย ด้วยเหตุนี้เอง Weiner จึงสรุปว่า

“ภัยต่อความมั่นคงเป็นเรื่องที่แต่ละสังคมจะเป็นคนกำหนดขึ้นมาโดย  
การให้ความหมายว่าสิ่งใดคือภัยต่อความมั่นคงสำหรับตน ดังนั้นภัยต่อความ  
มั่นคงที่มีลักษณะเป็นสากลนั้นจึงไม่มีอยู่”<sup>260</sup>

Weiner จึงได้ทำการจัดประเภทของข้ออ้างที่ประเทศปลายทางมักจะใช้เป็นเหตุผลในการ  
สร้างกลุ่มผู้อพยพ หรือแรงงานข้ามชาติให้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงโดยประเทศ  
ปลายทางมักอ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆที่เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มผู้อพยพหรือแรงงานข้ามชาติ  
เหล่านี้เข้าไปในประเทศของตน เหตุผลเหล่านี้จะประกอบไปด้วยข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้าน

<sup>259</sup> Myron Weiner, “Security, stability and international migration,” *Journal of International Security*  
Vo.17, No.3 (Winter 1992-1993): 103.

<sup>260</sup> Ibid., p.103.

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง ซึ่งสามารถแบ่งออกกว้างๆได้ ดังนี้

1. ข้ออ้างที่ว่า ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยจะเป็นภัยคุกคามต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (immigrants as a source of international conflict) การที่ผู้ลี้ภัยที่ต่อต้านรัฐบาลของตนเองเดินทางไปอยู่ในประเทศอื่นอาจจะส่งผลร้ายต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศต้นทางและประเทศที่ผู้ลี้ภัยเดินทางไป อย่างไรก็ตามมีบางกรณีในประเทศปลายทางให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลของผู้อพยพลี้ภัยซึ่งในที่สุดแล้วได้นำไปสู่ความบาดหมางที่บานปลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่นกรณีผู้อพยพชาวจีนหลังจากเหตุการณ์เทียนอันเหมินที่ได้อพยพเข้าไปในสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก ซึ่งสหรัฐอเมริกาเองก็ได้ต้อนรับกลุ่มผู้อพยพเหล่านี้เข้าประเทศ แต่สหรัฐอเมริกาเองก็เกรงว่าการที่คนไปรับชาวจีนที่หนีมาเช่นนี้จะกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาจึงไม่ได้ออกกฎหมายรองรับชาวจีนเหล่านี้ให้อยู่ภายในประเทศของตนอย่างถาวร เพียงแต่อนุญาตให้ชาวจีนอยู่ในสหรัฐอเมริกาได้เพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เป็นต้น<sup>261</sup>

2. ข้ออ้างที่ว่า ผู้อพยพจะเป็นภัยคุกคามต่ออัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม (immigrants perceived as a threat to cultural identity) เนื่องจากสังคมของประเทศต่าง ๆ นั้นมีบรรทัดฐานเป็นของตัวเอง ซึ่งข้ออ้างอาจจะถูกใช้เป็นข้ออ้างหนึ่งเมื่อต้องการที่จะจัดการกับผู้อพยพเข้าภายในประเทศด้วยการกล่าวหาว่าผู้อพยพนั้นๆจะกลายมาเป็นภัยต่ออัตลักษณ์ หรือความดั้งเดิมที่สังคมของประเทศปลายทางได้สร้างไว้มาอย่างยาวนาน โดยข้ออ้างนี้ประเทศที่ถือว่าตนเองมีความเป็นอัตลักษณ์สูงจะนำมาเป็นข้ออ้างในการส่งผู้อพยพกลับ หรือใช้กฎหมายพิเศษควบคุมกลุ่มคนที่ถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงในฐานะที่จะเข้ามาทำลายอัตลักษณ์ของสังคม ยกตัวอย่างเช่น ในเยอรมันได้อ้างว่าชาวโปแลนด์ที่ได้อพยพเข้ามายังประเทศของตนนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐตนเพราะชาวโปแลนด์นั้นไม่ได้พูดภาษาเยอรมัน และมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกับประเทศของตนทั้งๆที่ โปแลนด์นั้นอยู่ติดกับเยอรมัน เช่นเดียวกับมาเลเซียที่ได้ออกกฎหมาย ภูมิบุตรา (Bhoomiputras) เพื่อกำหนดให้

<sup>261</sup> Myron Weiner, "Security , stability and international migration," pp. 106-108.

พลเมืองนั้นมีอิทธิพลที่เหนือกว่ากลุ่มคนอพยพกลุ่มอื่นเช่น ชาวจีน หรือเวียดนาม ซึ่งข้ออ้างหนึ่งที่ใช้ในการออกกฎหมายดังกล่าวนี้ก็คือ เป็นการปกป้องอัตลักษณ์ของชาวมลายูเอาไว้<sup>262</sup>

3. ข้ออ้างที่ว่าผู้อพยพจะเป็นภัยต่อความมั่นคงเนื่องจากเป็นภาระทางเศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศเจ้าบ้าน (immigrants perceived as a social and economic burden) ด้วยความกังวลเกี่ยวกับการที่ผู้อพยพเข้ามาซึ่งส่วนใหญ่นั้นยากจนข้นแค้น และการอพยพเข้ามานี้จะทำให้ประเทศเจ้าบ้านต้องจัดแจงที่อยู่อาศัย ระบบการศึกษา และสวัสดิการให้ตามข้อตกลงพื้นฐานตามสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศปลายทางมักมองว่าเป็นภาระทางเศรษฐกิจของตน และยิ่งในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา ผู้อพยพอาจจะเข้ามาแย่งชิงที่ดินที่ทำกินและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนแรงงานของพลเมืองภายในประเทศด้วยความได้เปรียบในเรื่องการไม่เรียกร้องค่าแรงที่สูง ด้วยข้ออ้างในลักษณะนี้เองทำให้รัฐบาลมักกำหนดว่าผู้อพยพที่เข้ามาในประเทศของตนเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐในแง่ของการเป็นภาระทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่นพวกตุรกี ที่อพยพเข้าไปในเยอรมนี หรือฝรั่งเศส ในช่วงปี 90 รัฐบาลทั้งสองประเทศต่างก็มีท่าทีต่อกลุ่มอพยพดังกล่าวว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของตนเนื่องจากชาวตุรกีจะเข้ามาแย่งงานในประเทศของตนจนทำให้คนเยอรมันนั้นตกงาน รัฐบาลจึงต้องพยายามส่งตัวชาวตุรกีกลับประเทศด้วยกฎหมายพิเศษ<sup>263</sup>

4. ข้ออ้างที่ว่าผู้อพยพจะกลายมาเป็นความเสี่ยงทางการเมืองต่อประเทศเจ้าบ้าน (immigrants as political risk to the host country) เนื่องจากรัฐบาลของประเทศปลายทางมักมีความกังวลว่าผู้อพยพที่เข้ามาสู่ประเทศของตนจะมาก่อการสืบความลับ หรือเข้ามาช่วยเหลือทางด้านการเมืองและการทหารให้แก่ประเทศของผู้อพยพในฐานะสายลับ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่คูเวตประกาศว่าผู้อพยพชาวปาเลสไตน์ที่อพยพเข้ามาในคูเวตนั้นเป็นสายลับให้กับอิรัก ตอนที่อิรักนั้นส่งทหารเข้ามาบุกรุกคูเวต ซึ่งจากข้ออ้างดังกล่าวนี้ทำให้คูเวตสามารถส่งแรงงานถึง 40,000 คนให้กลับไปยังดินแดนของตน นอกจากนี้แล้วผู้อพยพยังถูกกำหนดให้เป็นภัยต่อความมั่นคงในฐานะที่เป็นผู้ก่อการร้ายด้วย ซึ่งข้ออ้างในลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นกับชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้าไปอยู่ในประเทศ

<sup>262</sup> Myron Weiner, "Security, stability and international migration," pp.110-112.

<sup>263</sup> Ibid., pp. 114-115.

ปลายทาง เช่น ชาวโครแอต (Croats) ชาวเคิร์ด (Kurds) ชาวอาร์เมเนีย (Armenia) ที่อพยพเข้าไปอยู่ในรัสเซีย หรือ ชาวไอริชเหนือ (Northern Irish) ที่อพยพเข้าไปอยู่ในอังกฤษ เป็นต้น<sup>264</sup>

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ นั้น ในแง่หนึ่งก็คือการสร้างวาทกรรมขึ้นมาเพื่อสะท้อนให้เห็นว่าผู้อพยพเป็นภัยคุกคามต่อประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำให้ประเด็นผู้อพยพพัฒนาไปสู่การเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา การอ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆ จึงเท่ากับเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงนั่นเอง

### 3.4.2 เกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ

Weiner ได้กำหนดเกณฑ์ในการชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพออกเป็น 4 ตัวชี้วัดด้วยกัน ได้แก่ ตัวชี้วัดจากอัตราการจ้างงานในประเทศปลายทาง ตัวชี้วัดทางด้านปริมาณ ตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจ และตัวชี้วัดทางด้านวัฒนธรรม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้<sup>265</sup>

- 1) ตัวชี้วัดอัตราการจ้างงานในประเทศปลายทาง กล่าวคือ หากประเทศปลายทางหรือประเทศที่ผู้อพยพหลบหนีเข้ามานั้นมีอัตราการจ้างงานในระดับต่ำ โดยเฉพาะในเรื่องของการจ้างแรงงาน จากความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้หากมีแรงงานอพยพเข้ามา ประเทศปลายทางนั้นก็ถือว่าแรงงานเหล่านี้เป็นภัยคุกคาม ในทางตรงกันข้ามถ้าประเทศปลายทางมีการจ้างงานในอัตราที่สูง โดยเฉพาะด้านแรงงานด้วยแล้ว แรงงานที่อพยพเข้ามา ก็จะไม่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง
- 2) ตัวชี้วัดทางด้านปริมาณ กล่าวคือ ถ้ามีปริมาณของแรงงานที่อพยพหลบหนีเข้ามาเป็นจำนวนมาก ประเทศดังกล่าวนั้นก็ถือว่าแรงงานเหล่านี้เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง
- 3) ตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ถ้าประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับที่ต่ำหรือในภาวะถดถอยประเทศนั้นก็มีความโน้มที่จะมองแรงงานข้ามชาติในฐานะภัยคุกคาม

<sup>264</sup> Myron Weiner, "Security, stability and international migration," pp.109-110.

<sup>265</sup> Myron Weiner, "Security, stability and migration" in Bett K. Richard, ed. Conflict after the cold war: argument on causes of war and peace, pp. 583-584.

- 4) ตัวชี้วัดด้านวัฒนธรรม กล่าวคือในกรณีที่ผู้อพยพมีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรมกันอย่างรุนแรง ประเทศที่ผู้อพยพหลบหนีเข้ามา ก็จะถือว่าผู้อพยพดังกล่าว นั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของตน

### 3.4.3 ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้วัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ

แม้ว่า Weiner จะได้นำเสนอเกณฑ์ในการวัดความเป็นภัยคุกคามของผู้อพยพ 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้น แต่ขณะเดียวกันเขาก็ได้ทำการหักล้างเกี่ยวกับข้อเสนอของการศึกษาภัยความมั่นคง ในลักษณะเดิมที่มองว่า ภัยต่อความมั่นคงนั้นมีการดำรงอยู่แม้ว่าคนในสังคมจะไม่ได้ตระหนักรู้ถึงมันก็ตาม โดย Weiner ได้ยกข้อถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นของการศึกษาแรงงานที่ใช้เกณฑ์ในเชิงประจักษ์มาบ่งชี้ว่าแรงงานข้ามชาติจะกลายมาเป็นภัยความมั่นคงเมื่อใด ทั้งนี้ Weiner ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้อธิบายได้จริงในการศึกษาแรงงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นภัยคุกคาม ดังสะท้อนได้จากข้อสังเกตในสี่ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก การใช้ตัวชี้วัดจากอัตราการจ้างงานในประเทศปลายทางเพื่อดูว่าแรงงานอพยพเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่ ไม่สามารถนำมาใช้อธิบายได้ในบางกรณี ยกตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น ที่เป็นประเทศที่มีอัตราการจ้างงานในระดับที่สูงแต่กลับมองว่าแรงงานอพยพที่เข้ามาในประเทศของตนนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคง ซึ่งตรงกันข้ามกับอิสราเอลที่ประเทศของตนนั้นมีอัตราการจ้างงานในระดับต่ำ แต่การที่มีแรงงานอพยพเข้าไปในประเทศกลับไม่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง

ประการที่สอง ตัวชี้วัดทางด้านปริมาณยังคงมีปัญหาในการอธิบายในตัวของมันเอง โดย Weiner ได้อ้างถึงกรณีศึกษาเรื่องการอพยพในช่วงปี 1980 ที่เยอรมันตะวันตก (West Germany) ฐิติกว่ากลุ่มอพยพจากแอฟริกาที่มีจำนวนไม่มากเป็นภัยต่อความมั่นคงของตน ในขณะที่กลุ่มผู้อพยพจากเยอรมันตะวันออกที่เข้าไปในเยอรมันตะวันตกเฉลี่ยวันละสองพันคน ในจำนวนผู้อพยพจาก

เยอรมันตะวันออกที่มากกว่าผู้อพยพจากแอฟริกาใต้ เยอรมันตะวันตกกลับไม่รู้สึกรู้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้เป็นภัยต่อความมั่นคงต่อประเทศของตนแต่อย่างไร<sup>266</sup>

ประการที่สาม แน่ใจว่าตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจจะช่วยทำให้เราพิจารณาได้ว่าแรงงานอพยพในประเทศเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่ แม้ในบางประเทศจะมีการต้อนรับแรงงานอพยพเป็นอย่างดีในช่วงที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยประเทศเหล่านี้ต่างก็ปิดประตูประเทศของตนเพื่อป้องกันการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจก็ไม่อาจสามารถอธิบายถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้เสมอไป และยังไม่สามารถอธิบายถึงเกณฑ์ในการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะต้อนรับกลุ่มผู้อพยพใดเข้าประเทศ ตลอดจนไม่สามารถอธิบายถึงเกณฑ์ในการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะมองว่ากลุ่มผู้อพยพกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคง ซึ่งความจริงแล้วตัวชี้วัดในด้านปริมาณน่าจะทำหน้าที่นี้ได้ดีกว่าตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจแต่ก็ไม่ใช่ในทุกกรณีอีก เพราะสุดท้ายแล้วอาจไม่มีเกณฑ์อะไรมาชี้วัดได้นอกจากการพิจารณาของรัฐเองว่ากลุ่มผู้อพยพที่ยืนอยู่ ณ ประตูทางเข้าของประเทศนั้นเป็นใคร และรัฐยอมรับในการเข้ามากลุ่มคนเหล่านั้นหรือไม่

ประการที่สี่ Weiner ได้ชี้ให้เห็นว่าการที่ประเทศปลายทางและประเทศต้นทางมีความแตกต่างกันทางวัฒนธรรมสูงไม่ได้นำไปสู่การกำหนดประเด็นว่าแรงงานที่อพยพเข้ามาจะเป็นภัยต่อความมั่นคงเสมอไป โดย Weiner ได้ยกกรณีเรื่องที่ยุโรปตะวันตกมองว่ากลุ่มอพยพจากยุโรปตะวันออกเป็นภัยคุกคามต่อประเทศตนทั้งที่ก็ไม่มียุโรปตะวันตกต่างกันทางด้านศาสนามากนัก แต่กลับกลุ่มอพยพจากแอฟริกาที่มีความแตกต่างกับยุโรปตะวันตกค่อนข้างมาก ยุโรปตะวันตกกลับไม่มองคนกลุ่มนี้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงเช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาที่ยุคหนึ่งมองกลุ่มคนชาวยิวที่อพยพเข้ามาในประเทศของตนว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของตนอย่างรุนแรง ตรงกันข้ามกับกลุ่มคนที่อพยพมาจากยุโรปซึ่งอเมริกานั้นถือว่าไม่เป็นภัยต่อประเทศตนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาอเมริกากลับถือว่าชนชาติยิวมิใช่ภัยความมั่นคงและยังถือด้วยว่าชนชาวยิวเป็นพวกเดียวกันกับสหรัฐอเมริกาอีกด้วย<sup>267</sup>

<sup>266</sup> Myron Weiner, "Security, stability and international migration," p.104.

<sup>267</sup> Ibid., p.105.

จากข้อโต้แย้งที่ Myron Weiner ชี้ให้เห็นข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าภัยต่อความมั่นคงเป็นสิ่ง  
ที่แต่ละสังคมได้กำหนดความหมายขึ้นมาเอง และภัยต่อความมั่นคงยังสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้  
ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีภัยความมั่นคงในลักษณะที่เป็นสากลที่สามารถจะชี้วัดได้ด้วยตัวชี้วัด  
ใดๆ ภัยต่อความมั่นคงหนึ่งอาจจะเป็นภัยต่อสังคมหนึ่งแต่ไม่เป็นภัยต่ออีกสังคมหนึ่งแม้ว่าจะมี  
สถานะแวดล้อมเดียวกันก็ตาม อย่างไรก็ตามการที่กลุ่มคนหนึ่งๆจะเป็นภัยต่อความมั่นคงได้ขึ้นอยู่กับ  
กับการกำหนดของรัฐ โดยนโยบายของรัฐแต่ละรัฐจะเป็นตัวกำหนดว่าคนกลุ่มใดเป็นภัยและคน  
กลุ่มใดไม่เป็นภัย ซึ่งอาจจะผ่านการเห็นชอบของคนในสังคมที่เป็นคนกำหนดขึ้นก็ได้

กล่าวโดยสรุป กรอบคิดของ Myron Weiner เกี่ยวกับการศึกษาการอพยพในฐานะที่เป็นภัย  
ต่อความมั่นคงของรัฐนั้น เป็นแนวการวิเคราะห์ที่อิงอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า ความจริงเป็นสิ่งที่ถูก  
สร้างขึ้นมาโดยการให้ความหมายของแต่ละสังคม ฐานความเชื่อเช่นนี้จึงได้นำมาสู่การศึกษา  
เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติตลอดจนผู้อพยพ ทำให้เขาอธิบายปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติในฐานะที่  
เป็นภัยต่อความมั่นคงว่าขึ้นอยู่กับการที่แต่ละประเทศจะกำหนดแรงงานกลุ่มใด มีสถานะเป็นภัย  
ต่อความมั่นคง ณ ช่วงเวลานั้นๆ ทั้งนี้ Weiner ยังได้เสนอถึงกรอบการศึกษาในการมองเรื่องนี้อย่าง  
กว้างๆ โดยพยายามโต้เถียงว่า ภัยต่อความมั่นคงในลักษณะของการศึกษาแบบสังคมนิยมที่เป็นแนวทาง  
การศึกษาในช่วงที่ผ่านมาหลายสิบปีนั้นมีปัญหาในการอธิบายถึงภัยต่อความมั่นคงที่มีลักษณะเป็น  
วัตถุวิสัย ซึ่ง Weiner ได้ปฏิเสธแนวทางการศึกษาของสังคมนิยมด้วยการยกกรณีศึกษาจำนวนมากมา  
โต้แย้งว่าภัยต่อความมั่นคงไม่ได้มีลักษณะที่เป็นสากลตามที่พวกสังคมนิยมเชื่อถือกันมา

นอกจากนี้ Weiner ยังชี้ให้เห็นว่าเหตุผลที่รัฐแต่ละรัฐใช้ในการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติ  
เป็นภัยต่อความมั่นคงเป็นเพียงข้ออ้างที่รัฐเลือกหยิบมาใช้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้แนวทางการวิเคราะห์  
ของ Myron Weiner ที่กล่าวไปทั้งหมดข้างต้นจึงเป็นเครื่องสะท้อนที่ชัดเจนว่าแนวคิดของ Weiner มี  
ฐานคิดและรูปแบบการวิเคราะห์เช่นเดียวกับการมองเรื่องภัยต่อความมั่นคงของสำนักโคเปนเฮเกน  
แต่สิ่งที่แตกต่างกับสำนักโคเปนเฮเกนก็คือ แนวการวิเคราะห์ของ Weiner ยังไม่ใช่ชุดคำอธิบายที่  
ครอบคลุมเช่นเดียวกับสำนักโคเปนเฮเกน แต่ถึงกระนั้น Weiner ก็ยังขึ้นชื่อได้ว่าเป็นผู้บุกเบิกการ

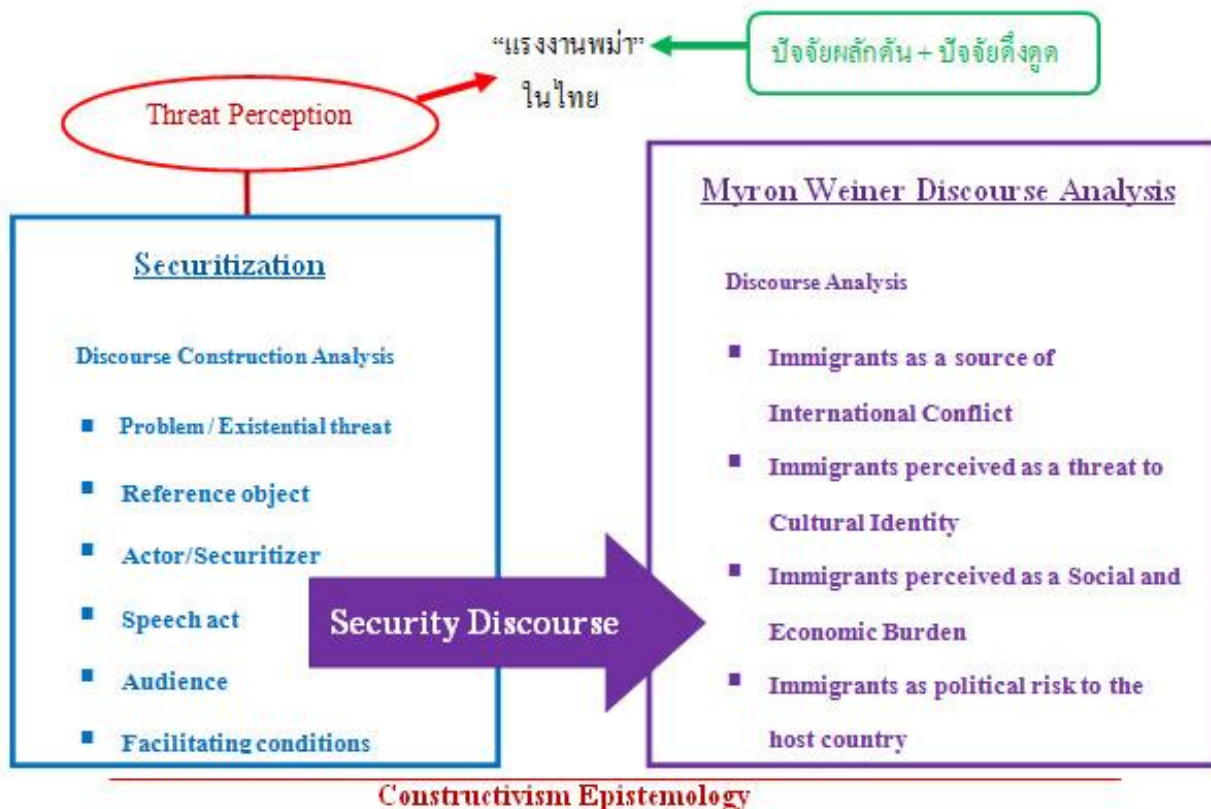
มองภัยของการอพยพที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในฐานะสิ่งที่สร้างขึ้นตามการกำหนดหรือการให้ความหมายของแต่ละสังคมซึ่งยังไม่เคยมีนักคิดคนใดเคยศึกษามาก่อน

### 3.5 กรอบคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวการวิเคราะห์ของแนวคิดที่ว่าด้วยการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization) ของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde และแนวคิดการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติงานของ Myron Weiner ร่วมกับแนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ และแนวคิดว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคาม มาสร้างเป็นกรอบความคิดในการศึกษาการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง โดยเริ่มต้นจากการวิเคราะห์มุมมองที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าโดยใช้แนวคิดว่าด้วยทัศนคติต่อภัยคุกคาม จากนั้นจึงวิเคราะห์กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงตามแนวทางการศึกษาของสำนักโคเปนเฮเกน โดยจะได้ทำการวิเคราะห์กลไกการทำงานขององค์ประกอบแต่ละส่วนในกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย พร้อมกันนั้นจะได้วิเคราะห์การนำเสนอวาทกรรมและวาทกรรมตามแนวความคิดของ Weiner ทั้งนี้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของกระบวนการสร้างวาทกรรมภัยความมั่นคงกับการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในด้านต่างๆของภัยความมั่นคงนั้นอันนำไปสู่การคล้อยตามของผู้ฟังในที่สุด ดังจะเห็นได้จากกรอบคิดที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแนวคิดทั้งหมดที่ใช้ในการวิจัย ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4 กรอบคิดในการวิจัย



หมายเหตุ: ภาพแสดงกรอบคิดในการวิจัยข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ของผู้วิจัยบนพื้นฐานทางแนวคิดและทฤษฎีของ Everett S. Lee, David J. Singer, Myron Weiner และ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde

## บทที่ 4

### ที่มาและลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว กัมพูชา และพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าที่มาของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า มีสาเหตุมาจากสองปัจจัยหลักด้วยกัน ได้แก่ ปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทาง (push factors) และปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทาง (pull factors) โดยลักษณะงานที่แรงงานพม่าเข้ามาทำมักเป็นงานที่ไม่ต้องอาศัยความชำนาญ เช่น งานกรรมกรหรืองานไร้ฝีมือที่มีลักษณะ 3D หรืองานที่มีลักษณะสำคัญสามประการคือ เป็นงานที่ยากลำบาก (difficult) สกปรก (dirty) และเสี่ยงอันตราย (dangerous) ซึ่งงานเหล่านี้มักเป็นงานที่คนไทยไม่นิยมทำแล้วหรือหากคนไทยทำได้ยากในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น งานประมงและกิจการที่ต่อเนื่องจากงานประมง งานเกษตรกรรม งานก่อสร้าง และงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับแรงงานพม่าในประเทศไทย ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงที่มาของแรงงานพม่าในประเทศไทย และลักษณะการทำงานของแรงงานเหล่านี้ในประเทศไทยตามลำดับ

#### 4.1 ที่มาของแรงงานพม่า

ก่อนหน้านี้ผู้คนจากพม่าได้เริ่มอพยพเข้ามาในประเทศไทยสืบเนื่องมาจากปัญหาทางการเมืองในพม่าในช่วงปีพ.ศ.2519 ซึ่งรัฐไทยได้อนุญาตให้คนเหล่านี้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ในฐานะ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” กระนั้นก็ดี กล่าวได้ว่า เหตุการณ์ที่เป็นจุดเริ่มต้นแห่งกระแสการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติชาวพม่าเข้ามาในประเทศไทยอย่างจริงจังก็คือ เหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นเกย์ในเดือนพฤศจิกายน ปีค.ศ. 1989 (พ.ศ.2532) ภัยธรรมชาติในครั้งนั้นได้ส่งผลให้ภาคใต้ของไทยได้รับความเสียหายอย่างหนัก ตลอดจนมีลูกเรือประมงไทยที่ส่วนใหญ่เป็นชาวอีสานเสียชีวิตไปเป็นจำนวนมากทำให้ลูกเรือไทยไม่กล้าที่จะออกทะเลอีก ปრაกฏการณ์นี้จึงได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เจ้าของเรือหันมาใช้แรงงานพม่าแทนลูกเรือไทย<sup>268</sup> เนื่องจากมองเห็นว่าลูกเรือชาวพม่ามีพื้นฐานการดำรงชีวิตและมีความสามารถในการทำงานประมงได้เป็นอย่างดี ไม่เพียงเท่านั้น

<sup>268</sup> ฐานเศรษฐกิจ (22 มกราคม 2541), หน้า 6.

แรงงานพม่ายังมีความอดทนและยอมรับสภาพการทำงานหนักได้ดีกว่าคนไทย<sup>269</sup> ต่อมาเจ้าของกิจการอื่นๆจึงได้ให้ความสนใจที่จะจ้างแรงงานพม่าเข้าไปทำงานอย่างอื่นที่หากคนไทยทำได้ยาก นอกเหนือจากงานประมง เช่น การทำสวนยาง สวนปาล์ม ไร่อ้อย ไร่มันสำปะหลัง ตลอดจนงานอื่นๆที่คนไทยไม่นิยมทำเนื่องจากเห็นว่าเป็นงานหนักและรายได้ก็น้อย ส่งผลให้มีการอพยพแรงงานพม่าเข้าไปทำงานในพื้นที่ส่วนอื่นๆของไทยตามมาและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในแง่ของพื้นที่การทำงาน จำนวนแรงงาน และประเภทการทำงาน<sup>270</sup>

แม้ว่าเหตุการณ์ภัยธรรมชาติในภาคใต้ของไทยจะเป็นจุดเริ่มต้นหนึ่งของความต้องการใช้แรงงานพม่าอันก่อให้เกิดกระแสการอพยพของแรงงานพม่าเข้าสู่ประเทศไทยในเวลาต่อมา ทว่าสภาพภูมิศาสตร์และปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมต่างก็มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานสัญชาติพม่าเช่นเดียวกัน โดยเมื่อพิจารณาจากสภาพทางภูมิศาสตร์แล้วจะพบว่าการที่ไทยและพม่ามีอาณาเขตติดต่อกันเป็นทางยาวและการขาดแนวรั้วป้องกันตามแนวชายแดนเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้การเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่าเป็นเรื่องไม่ยากจนเกินไปนัก ดังที่เราจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีอาณาเขตที่ติดต่อกับประเทศพม่าเป็นระยะทางกว่า 2,202 กิโลเมตร<sup>271</sup> ด้วยพรมแดนระยะยาวของไทยที่เป็นผืนดินติดกับประเทศพม่านี้เองที่ทำให้ไม่สามารถจะกั้นรั้วได้ทั้งหมด ประกอบกับพรมแดนบางส่วนเป็นเทือกเขา ป่าทึบและแม่น้ำหรือลำธารสายเล็กๆ นอกจากนี้ยังมีช่องทางสัญจรไปมาตามธรรมชาติเป็นจำนวนมากทำให้ประชาชนตามแนวชายแดนไทย-พม่า สามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้โดยง่ายและนับเป็นมูลเหตุของการลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่า ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ดังกล่าว การสกัดกั้นไม่ให้ชาวพม่าเข้าประเทศ หรือการจะผลักดันให้ออกจากดินแดนไทยโดยสมบูรณ์ย่อมจะเป็นเรื่องที่ยากยิ่งหรือเกือบจะเป็นไปไม่ได้เลย

<sup>269</sup> ประวิทย์ เลียงผล, การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กรณีศึกษา: พม่า ลาว กัมพูชา (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551), หน้า 22. และ เมธินี รัตนสาร, มาตรการในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย: ด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง, เอกสารวิจัยปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 44-45.

<sup>270</sup> ดอกรับทรัพย์ (31 มกราคม 2543), หน้า 3; พรพิมล ศรีโชติ, ไร่แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 11 และ เมธินี รัตนสาร, หน้า 45.

<sup>271</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 6, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2529), ภาคผนวก.

แรงงานพม่าที่หลบหนีและลักลอบเข้ามาทำงานเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทยจึงมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่จะมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>272</sup>

นอกเหนือไปจากสภาพทางภูมิศาสตร์แล้ว กล่าวได้ว่าสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในประเทศต้นทางอย่างพม่าก็มีบทบาทอย่างมากในการ “ผลักดัน” ให้แรงงานพม่าเดินทางออกจากประเทศของตนเองเข้าสู่การค้าแรงงานในประเทศไทย ขณะเดียวกันสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในประเทศไทยก็มีส่วนสำคัญในการ “ดึงดูด” ให้ผู้คนจากประเทศพม่าเข้ามาแสวงหาโอกาสในการทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เหตุคั้งนั้นการศึกษาถึงที่มาของแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทยจึงสามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยหลักสองประการด้วยกัน ได้แก่ ปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทางซึ่งก็คือพม่า และปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทางซึ่งก็คือประเทศไทย ดังที่จะได้อภิปรายต่อไป

#### 4.1.1 ปัจจัยผลักดันจากประเทศพม่า

นอกเหนือไปจากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการอพยพของแรงงานชาวพม่าแล้ว ยังมีปัจจัยต่างๆภายในประเทศพม่าเองที่เป็นตัวผลักดันให้ชาวพม่าอพยพเข้ามาขายแรงงานในประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศไทยเป็นจำนวนมาก กล่าวได้ว่าสภาพที่เลวร้ายทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในพม่าต่างกระตุ้นให้ผู้คนในพม่าพยายามดิ้นรนและแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าด้วยการอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงอย่างประเทศไทย จุดหมายปลายทางที่เปรียบได้กับสวรรค์ในสายตาของแรงงานชาวพม่าบางคนที่ได้รับการเล่าขานต่อกันมา<sup>273</sup> ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงปัจจัยผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในพม่าที่มีผลต่อการตัดสินใจอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยของประชาชนชาวพม่าตามลำดับ

<sup>272</sup> กุทธิพงษ์ พวงมณี, อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย, หน้า 10, เมธีณี รัตนสาร, หน้า 43 และ อมรรวรรณ ศรีชูเปี่ยม, รัฐไทยกับการน่านโยบายแรงงานข้ามชาติข้ามชาติไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีแรงงานประมงจังหวัดสมุทรสาคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550. หน้า 1.

<sup>273</sup> โกเมียนต์ เวย์ , บันทึกชีวิตแรงงานพม่า: จากแรงงานทาสสู่แรงงานเถื่อน, แปลโดย ปะลาตี สกกุล โท (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, 2546), หน้า 1.

#### 4.1.1.1 ปัจจัยผลักดันทางด้านเศรษฐกิจ

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในพม่าอพยพออกจากประเทศของตนเองเข้ามาแสวงหาการทำงานในประเทศไทยซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าเนื่องจากไม่สามารถทนใช้ชีวิตอยู่ภายใต้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ร้ายล้นมนานับประการในประเทศของตนเอง ทั้งนี้สภาพเศรษฐกิจที่ค่อนข้างตกต่ำในพม่าเกิดจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ทว่าสาเหตุหลัก ได้แก่ 1) การตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและญี่ปุ่นรวมเป็นระยะเวลายาวนานกว่าหกทศวรรษ 2) การดำเนินนโยบายตามเส้นทางสู่ความเป็นรัฐสังคมนิยมของพม่า และ 3) การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา

##### 1) การตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและญี่ปุ่น

คนพม่าส่วนหนึ่งมองว่าความตกต่ำทางเศรษฐกิจของพม่าเป็นผลมาจากการที่พม่าต้องตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจอาณานิคม ดังจะเห็นได้จากการที่พม่าเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษยาวนานกว่าห้าทศวรรษ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1886 จนกระทั่งญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษและญี่ปุ่นจึงถูกมองว่าเข้ามายึดเอาทรัพยากรจากประเทศพม่าซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมไปส่งผลให้พม่าต้องตกอยู่ในสภาพที่ยากจน<sup>274</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่พม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษนั้น อังกฤษได้ตัดดวงทรัพยากรต่างๆ ของพม่าไปใช้อย่างฟุ่มเฟือย สร้างความไม่พอใจให้กับชาวพม่าเป็นอย่างมาก ทรัพยากรส่วนใหญ่ที่อังกฤษตัดดวงไปจากพม่าถูกใช้เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับวัตถุดิบที่จะป้อนเข้าสู่สิงคโปร์ ความต้องการในวัตถุดิบจำนวนมากของอังกฤษนี้ได้ผลักดันให้อังกฤษเข้าจัดการเศรษฐกิจของพม่าโดยตรง ดังจะเห็นได้จากการการสร้างบรรยากาศทางเศรษฐกิจในดินแดนพม่าตอนล่างให้กลายเป็นอู่ข้าวอู่น้ำที่สำคัญกระทั่งสามารถผลิตข้าวเพื่อส่งออกเป็นอันดับหนึ่งของโลก เศรษฐกิจแบบพอเพียงของพม่าในยุคนั้นจึงถูกแปรรูปให้กลายเป็นระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกซึ่งเป็นระบบการค้าทุนนิยมของอังกฤษ ส่งผลให้ชาวพม่ากลายเป็นส่วนหนึ่งในระบบเศรษฐกิจระหว่าง

<sup>274</sup> ดูเพิ่มเติม Lakshmi Iyer, *The long-term impact of colonial rule: Evidence from India*, Working Paper No. 05-041 (Boston: Harvard Business School, 2004), [Online], Available from: [http://www.people.hbs.edu/liyer/iyer\\_colonial\\_oct2004.pdf](http://www.people.hbs.edu/liyer/iyer_colonial_oct2004.pdf) [January 3, 2012]

ประเทศ<sup>275</sup> ผลจากการสร้างบรรยากาศทางเศรษฐกิจในดินแดนพม่าตอนล่างของอังกฤษยังก่อให้เกิดการหลั่งไหลของผู้คนเข้ามาทำการเพาะปลูกและบุกเบิกที่นาใหม่ เนื่องจากอังกฤษมีความต้องการแรงงานมากจึงได้ชักชวนให้คนพม่าอพยพเข้ามาสู่พม่าตอนล่าง นอกจากนี้ยังได้กระตุ้นให้แรงงานข้ามชาติจำพวกจีนและอินเดียเข้ามาในพื้นที่ด้วย นโยบายดึงแรงงานข้ามชาติดังกล่าวของอังกฤษได้ส่งผลให้พม่าตอนล่างกลายเป็นดินแดนที่เต็มไปด้วยชนชาติต่างภาษาปะปนกันอย่างมาก หรือที่เรียกว่า “พหุสังคม” ซึ่งสภาพสังคมเช่นนี้ได้กลายเป็นปัญหาหนักทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของพม่าสืบมา<sup>276</sup>

การที่ญี่ปุ่นบุกยึดพม่าในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แท้จริงแล้วเป็นไปเพื่อเหตุผลทางยุทธศาสตร์เป็นหลัก เนื่องจากเส้นทางในพม่าที่ชื่อว่า “Burma Road” ที่อังกฤษเคยสร้างไว้เมื่อปีค.ศ. 1937-1939 เป็นเส้นทางหลักที่สามารถลำเลียงยุทธปัจจัยไปช่วยเจียงไคเช็คซึ่งเป็นศัตรูของญี่ปุ่นได้ Burma Road จึงเปรียบเสมือนประตูหลังบ้านของจีน<sup>277</sup> ซึ่งสามารถเป็นทางเข้าออกอีกทางหนึ่งในกรณีที่ดินถูกปิดล้อมชายฝั่งญี่ปุ่นจึงมีนโยบายที่จะควบคุมเส้นทางดังกล่าวในพม่าเพื่อมิให้จีนได้รับความช่วยเหลือจากประเทศตะวันตกและประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่นได้ยื่นข้อเสนอว่าจะอำนวยความสะดวกในการช่วยให้พม่าได้เอกราชจากอังกฤษ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นักชาตินิยมพม่าคิดว่าการร่วมมือกับญี่ปุ่นจะทำให้ได้รับเอกราชเร็วขึ้นจึงรับข้อเสนอดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าพม่าเป็นอาณานิคมที่สร้างผลประโยชน์ให้กับญี่ปุ่นอย่างมาก โดยนอกจากพม่าจะสามารถตอบสนองผลประโยชน์หลักทางด้านยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดีแล้ว ญี่ปุ่นยังได้รับผลพลอยได้จากผลประโยชน์ทางการทหาร และการค้าอีกด้วย<sup>278</sup> แต่แล้วการเข้ามาของกองทัพญี่ปุ่นก็สร้างความผิดหวังให้กับผู้นำและประชาชนชาวพม่าเป็นอันมาก เนื่องจากญี่ปุ่นมิได้รักษาสัญญาที่จะให้เอกราชแก่พม่า ขณะเดียวกันญี่ปุ่นมิได้ทำให้ชาวพม่ารู้สึกถึงความแตกต่างจากการตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ที่แย่ไปกว่านั้นคือการที่บ้านเมืองของพม่าได้รับความเสียหายอย่าง

<sup>275</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552), หน้า 53-54.

<sup>276</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-55.

<sup>277</sup> บุญเทียม พลายนนท์, พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2549), หน้า 210.

<sup>278</sup> โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, รัฐในพม่า, แปลโดย พรธรรณม เเงาธรรมสารและคนอื่นๆ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550), หน้า 363.

ที่สุด<sup>279</sup> เมืองต่างๆหลายแห่ง บ่อน้ำมัน ตลอดจนเส้นทางรถไฟสายต่างๆในพม่าได้รับความเสียหายอย่างมากจากการปะทะกันระหว่างกองทัพญี่ปุ่นและฝ่ายสัมพันธมิตร ญี่ปุ่นได้บีบแอะเมียดแห่งความเกลียดชังในใจของชาวพม่ามากขึ้นไปอีกด้วยการบังคับเกณฑ์แรงงานพม่ากว่า 30,000 คนเพื่อใช้ในกองทัพและสร้างทางรถไฟสายมรณะจากพม่าถึงไทย ในด้านเศรษฐกิจการเข้าร่วมกับญี่ปุ่นยังทำให้พม่าต้องสูญเสียตลาดการค้ากับต่างประเทศทั้งหมด เนื่องมาจากสภาวะสงครามส่งผลให้การค้าขายต้องหยุดชะงัก นอกจากนี้ในช่วงที่พม่าตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นนั้นรัฐบาลพม่าต้องสูญเสียรายจากการไม่สามารถเก็บภาษีได้อย่างมหาศาล เนื่องจากกองทัพญี่ปุ่นได้รับสิทธิยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีศุลกากร ไม่ต้องเสียภาษีการค้า และภาษีป่าไม้<sup>280</sup> เหตุดังนั้นที่พม่าจะได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการ เศรษฐกิจภายในของพม่าจึงอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่เต็มที

## 2) การดำเนินนโยบายตามเส้นทางสู่ความเป็นรัฐสังคมนิยมพม่า

แม้ว่าในสายตาของคนส่วนหนึ่งจะมองว่าความยากจนของพม่าเป็นผลพวงที่เกิดจากการตกเป็นประเทศอาณานิคม ทว่าสาเหตุที่สำคัญกว่านั้นก็คือการบริหารจัดการที่ผิดพลาดและนโยบายเศรษฐกิจที่ล้มเหลวของรัฐบาลทหารซึ่งเป็นผลมาจากการใช้แนวคิดสังคมนิยมสุดโต่งเป็นแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของพมานับตั้งแต่การยึดอำนาจของเนวินในปีค.ศ. 1962 ภายใต้แผนที่รู้จักกันในนาม “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” (Burmese way to socialism) การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวได้นำไปสู่การยึดครองธุรกิจทุกภาคเข้าเป็นของรัฐ บริษัทต่างชาติ ตลอดจนธนาคารและอุตสาหกรรมทั้งหมดถูกยึดเป็นของรัฐ บริษัทเอกชนกว่า 15,000 แห่งถูกแปลงเป็นกิจการของชาติ รัฐบาลทหารได้เข้าควบคุมเศรษฐกิจไว้ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจัดจำหน่าย รวมไปถึงการนำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหลายที่เป็นสินค้าหลักของประเทศ ขณะเดียวกันรัฐบาลทหารยังได้กีดกันการทำธุรกิจของชาวต่างชาติในพม่าด้วย เนื่องจากก่อนหน้านี้เศรษฐกิจส่วนใหญ่ของพม่าตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติ รัฐบาลทหารจึงได้ยึดเอากิจการของชาวต่างชาติมาเป็นของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ประกอบการชาวอินเดียถูกกดดันข่มขู่และยกเลิกเงินตรา ทำให้ชาวอินเดียกว่า 200,000 คนถูกบีบให้ออกจากพม่าโดยไม่มีเงินติดตัวในช่วงปี ค.ศ.1963-1965<sup>281</sup> นับตั้งแต่การปฏิวัติยึดอำนาจของเนวินรัฐบาลทหารพม่าได้ระมัดระวังตนเอง

<sup>279</sup> บุญเทียม พลายชมภู, พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 213.

<sup>280</sup> โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, รัฐในพม่า, หน้า 356.

<sup>281</sup> John Badley, “Burma’s Zealot Wungyis: Maoists or St.Simonists,” *Asian Survey* Vol.5, No.1 (January, 1965): 55 อ้างใน โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, รัฐในพม่า, หน้า 466.

อย่างมากในการเข้าไปพัวพันกับบริษัทข้ามชาติและชุมชนระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการปฏิเสธรับความช่วยเหลือ ตลอดจนหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงินจำนวนมากจากต่างประเทศในทศวรรษแรกหลังการปฏิวัติในปีค.ศ.1962 กล่าวได้ว่ารัฐบาลทหารได้ปิดประเทศของตนเองด้วยการโดดเดี่ยวตนเองออกจากประชาคมระหว่างประเทศ<sup>282</sup> ระบบการผลิตของพม่าจึงเปลี่ยนสถานะจากที่เคยเป็นประเทศผู้ผลิตข้าวเพื่อส่งออกจำนวนมากที่สุดในโลกกลายมาเป็นการผลิตเพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเท่านั้น<sup>283</sup> ในช่วงกลางทศวรรษ 1960 พม่าจึงไม่ได้มีสถานะเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวสู่ต่างประเทศในลำดับต้นๆอีกต่อไป มิหนำซ้ำยังเกิดการขาดแคลนข้าวในบางพื้นที่ของประเทศด้วย<sup>284</sup>

กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการที่ผิดพลาดและนโยบายเศรษฐกิจที่ล้มเหลวของรัฐบาลทหารมีสาเหตุมาจากความมั่นใจในตนเองเกินไปของรัฐบาลทหาร<sup>285</sup> ทั้งนี้เนื่องจากก่อนหน้าการรัฐประหารเมื่อปีค.ศ.1962 ฝ่ายกองทัพได้มีโอกาสในการเข้ามาดูแลจัดการกิจการด้านเศรษฐกิจและการบริหารในช่วงที่รัฐบาลของอูนูได้เปิดทางให้ฝ่ายกองทัพเข้ามาเป็นรัฐบาลรักษาการ (ค.ศ.1958-1960) ความที่กองทัพสามารถแก้ไขปัญหามาทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างง่ายดายในระยะเวลาอันสั้นได้ทำให้ฝ่ายกองทัพมั่นใจว่าจะสามารถจัดการปัญหาของชาติในระยะยาวหลังจากการรัฐประหารได้อย่างเดียวกับที่เคยทำมาก่อนหน้านั้น<sup>286</sup> อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกลับมิได้เป็นไปตามที่ฝ่ายกองทัพคาดคิดไว้ การนำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมสุดโต่งมาใช้ด้วยการยึดเอากิจการทุกอย่างเป็นของรัฐ โดยรัฐได้เข้าควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆจากส่วนกลาง ทว่ากิจการต่างๆไม่ว่าจะเป็นการเกษตร อุตสาหกรรม การแจกจ่าย การขนส่ง การสื่อสาร และรวมไปถึงการค้ากับภายนอกล้วนถูกระงับโดยปราศจากการคำนึงว่าจะปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ในขณะที่รัฐบาลทหารเองยังขาดความพร้อมในหลายด้าน ทั้งบุคลากรที่มีความชำนาญ

<sup>282</sup> พรพิมล ตรีโชติ, ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 10 และ David I Steinberg, Crisis in Burma: Stasis and change in a political economy in turmoil (Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1989), p.29.

<sup>283</sup> โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, รัฐในพม่า, หน้า 476.

<sup>284</sup> ดูเพิ่มเติม H.V.Richter, Burma's rice surpluses: Accounting for the decline, Working Paper No.3 (Canberra: Australian University Development Studies Centre, 1976).

<sup>285</sup> David I. Steinberg, Crisis in Burma: Stasis and change in a political economy in turmoil, p.29.

<sup>286</sup> David I. Steinberg, "Burmese Economics: The conflict of ideology and pragmatism," in Lehman F.K., ed. Military rule in Burma since 1962: a kaleidoscope of views (Singapore: Maruzen Asia, 1981), p.30.



ในการบริหารจัดการ สาธารณูปโภค และเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าว<sup>287</sup> ส่งผลกระทบให้เกิดความตกต่ำทางเศรษฐกิจในพม่าอย่างต่อเนื่องยาวนาน นอกจากนี้ การตัดสินใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจทั้งหมดยังสามารถกระทำได้โดยสมาชิกคนสำคัญในพรรค การสร้างโรงงานสามารถเกิดขึ้นได้อย่างง่ายดายหากรัฐมนตรีสักคนมองว่าเป็นความคิดที่เข้าท่า ดังนั้นการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของพม่าในช่วงก่อนปีค.ศ.1970 จึงแทบไม่ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ใดๆเกี่ยวกับโครงการที่วางแผนไว้เลย และแม้ว่าหลังจากนั้นจะได้มีการทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ข้อมูลก็ยังถูกบิดเบือนเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศเท่านั้น<sup>288</sup>

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจบน “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” ของรัฐบาลทหารไม่อาจกระทำสำเร็จเนื่องจากความมั่นใจในตนเองเกินไปของฝ่ายกองทัพ การไม่มีความพร้อมในการนำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาใช้ ตลอดจนการวางแผนเศรษฐกิจที่ตอบสนองผลประโยชน์ของผู้นำบางคนในพรรค การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวนอกจากจะไม่สามารถกระทำให้สำเร็จแล้ว ในทางกลับกันยังก่อให้เกิดความตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างมาก<sup>289</sup> ดังสะท้อนจากการลดลงของตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจทั้งสาม<sup>290</sup> อันได้แก่ 1) ตัวชี้วัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) 2) ตัวเลขทางการค้า และ 3) ตัวเลขจากการออมและการลงทุน โดยนับตั้งแต่รัฐบาลทหารได้เข้ามาบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของพม่าก็ได้ลดลงถึงร้อยละ 2.2 ในช่วงปีค.ศ.1966-1969 ในขณะที่ตัวเลขทางการค้า ตลอดจนตัวเลขการออมและการลงทุนก็ลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปีค.ศ.1962-1969 โดยตัวเลขการออมลดลงจาก 15.4% ของ GDP ในปีค.ศ.1962-1965 เหลือ 8.7% ของ GDP ในปีค.ศ.1966-1969 ส่วนตัวเลขการลงทุนก็ลดลง

<sup>287</sup> Mauang Maung Gyi, “Foreign policy of Burma Since 1962: Negative neutralism for group survival,” in F.K. Lehman, ed. *Military rule in Burma since 1962: a kaleidoscope of views* (Singapore: Maruzen Asia, 1981), pp.14-15.

<sup>288</sup> David I. Steinberg, *Crisis in Burma: Stasis and change in a political economy in turmoil*, p.35.

<sup>289</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *ทหารกับสังคมนิยมในพม่า* (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 62-63 อ้างใน พรพิมล ตรีโชติ, *ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย*, หน้า 30.

<sup>290</sup> Myat Thein, *Economic development of Myanmar* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), p.54.

จาก 13.5% ของ GDP เหลือเพียง 10.9% ของ GDP ในช่วงเวลาเดียวกัน<sup>291</sup> กลางทศวรรษ 1960 เศรษฐกิจพม่าจึงมีความเกี่ยวข้องกับการค้าโลกน้อยลงทุกที ขณะที่อัตราการค้ากับต่างประเทศของพม่าทั้งการส่งออกและนำเข้าในทศวรรษ 1950 เมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศซึ่งเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจากภายนอกมีอัตราร้อยละ 40 กลับลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 26 ในระหว่างทศวรรษ 1960-1970 และลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 13 ในระหว่างค.ศ.1970-1977<sup>292</sup> การส่งออกข้าวของพม่าลดลงจาก 1.6 ล้านตันในปี ค.ศ. 1962/1963 เหลือเพียง 0.64 ล้านตันในปี ค.ศ.1966/1967 ส่งผลให้พม่ามีรายได้จากการส่งออกสินค้าลดลงจาก 1,262.7 ล้านจ๊าด เหลือเพียง 500.8 ล้านจ๊าดในช่วงกลางทศวรรษ 1960<sup>293</sup>

ความตกต่ำทางเศรษฐกิจของพม่าในช่วงหลังการปฏิวัติโดยเนวินยังสะท้อนได้จากปัญหาการผลิตที่นำไปสู่ภาวะการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค และปัญหาความยากจนของประชาชนชาวพม่า<sup>294</sup> ดังจะเห็นได้ถึงความมุ่งมั่นในการนำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาใช้ของรัฐบาลทหารได้ทำให้ผลผลิตทุกด้านในประเทศลดจำนวนลง เนื่องจากรัฐได้ทำการยึดและถ่ายโอนกิจการต่างๆมาเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการเอง รวมถึงการค้าข้าวด้วย ทว่าการเข้าดำเนินการทางการค้าของรัฐยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และความชำนาญ เป็นเหตุให้ผลผลิตและการบริการไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้การที่รัฐบาลห้ามชาวนาขายข้าวให้แก่ผู้อื่นนอกจากรัฐบาลเท่านั้น โดยรัฐเป็นผู้กำหนดราคาซื้อเองได้ส่งผลให้บรรดาชาวนาไม่มีกำลังใจในการทำนา เนื่องจากถูกกดราคาขายข้าว ขณะเดียวกันชาวนาเองยังต้องเผชิญกับการคุกคามจากกองกำลังฝ่ายกบฏและผู้บ่อนทำลายภายในซึ่งทหารจากรัฐบาลไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้ ชาวนาจึงไม่เต็มใจที่จะผลิตข้าวเพื่อขายให้กับรัฐบาลในราคาที่รัฐบาลกำหนด กระทั่งปริมาณข้าวที่ส่งออกในปีค.ศ.1968 มีเพียง 3 แสนตันเท่านั้น<sup>295</sup> เป็นเหตุให้ดุลการค้าของประเทศเริ่มเสียเปรียบ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมได้ส่งผลกระทบต่อระบบภาษีอากรต้องหยุดชะงัก เนื่องจากเอกชนไม่สามารถดำเนินธุรกิจเองได้ รัฐจึงต้องประมาณภาษีเอาเอง เก็บเอง และจ่ายเอง ทำให้รัฐมีรายได้ต่ำ งบประมาณของประเทศขาดดุลมากขึ้นทุกปี ซึ่งเป็นผลมาจากผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง

<sup>291</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับความถดถอยทางเศรษฐกิจของพม่าในช่วงหลังการปฏิวัติเพิ่มเติมได้ใน Myat Thein, *Economic development of Myanmar*, pp.51-84.

<sup>292</sup> โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, *รัฐในพม่า*, หน้า 420.

<sup>293</sup> Myat Thein, *Economic development of Myanmar*, p.55.

<sup>294</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง*.

<sup>295</sup> ชาตินรงค์ นันทวรรณ, *สหภาพพม่า* (กรุงเทพฯ: อักษรวิทยา, 2519), หน้า 76.

การส่งสินค้าออกจึงมีปริมาณที่ตกต่ำลงอย่างมาก แม้แต่จะผลิตเพื่อใช้บริโภคกันเองภายในรัฐก็ยังไม่พอ นำมาซึ่งภาวะการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคอย่างรุนแรง ส่งผลให้เกิดตลาดมืดเป็นจำนวนมาก ผลผลิตต่างๆกลับเข้าสู่ตลาดมืดที่มีการดำเนินการกันอย่างคึกคัก โดยมีการลักลอบนำเข้าสินค้ามากมายที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้มาจำหน่ายในราคาแพง ในปีค.ศ.1979 มีการประมาณการกันว่าตัวเลขทางการค้าของพม่าร้อยละ 60 เกิดจากการค้าสินค้าเถื่อนและในปีค.ศ.1988 การค้าของเถื่อนถูกประเมินว่ามีมูลค่าสูงถึง 3,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี โดยคิดเป็น 4 เท่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของพม่า และเป็น 5 เท่าของการค้าของภาครัฐ<sup>296</sup> สภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าวจึงส่งผลให้ประชาชนพม่าได้รับความเดือดร้อนจากภาวะสินค้าขาดแคลนและต้องบริโภคสินค้าที่มีราคาสูงกระทั่งทำให้อัตราครองชีพของประชาชนอยู่ในระดับสูงขึ้นมา<sup>297</sup>

ในขณะที่ปัญหาการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคทำให้ประชาชนพม่าต้องเดือดร้อนจากการบริโภคสินค้าในราคาแพงและค่าครองชีพที่สูงขึ้น ฐานะของประชาชนชาวพม่ายังยากจนลงทุกวันด้วย ดังสะท้อนจากอัตรารายได้ต่อหัวที่ลดลงในบางช่วงซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนชาวพม่าได้เป็นอย่างดี โดยในปี ค.ศ.1961 รายได้ต่อหัวของประชากรพม่ามีอยู่ 69 ดอลลาร์สหรัฐ และแม้ว่าจะกระเตื้องขึ้นมาเป็น 77 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ.1965 แต่ก็ลดลงมาเป็น 66 ดอลลาร์สหรัฐในอีกสองปีต่อมา กระทั่งในปี ค.ศ.1988 ก็พบว่าประชากรพม่ามีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่คนละ 190 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี จากรายงานขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศพม่าในปี ค.ศ.1992 ประชากรพม่ามีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่คนละ 250 ดอลลาร์สหรัฐต่อปีเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่ารายได้ประชากรของประเทศที่มีระดับยากจนซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่คนละ 370 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี<sup>298</sup> ตัวบ่งชี้ว่าคุณภาพชีวิตดีขึ้นหรือตกต่ำลงอีกอย่างหนึ่งก็คือ ความเปลี่ยนแปลงในอัตราร้อยละของรายได้ที่ใช้จ่ายไปในด้านอาหาร กล่าวคือ ยิ่งครอบครัวหนึ่งยากจนมากเท่าไร ก็ยิ่งต้องใช้รายได้ในอัตราร้อยละที่สูงขึ้นไปกับด้านอาหารการกิน ในปี 1961 ค่าใช้จ่าย

<sup>296</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพประเทศเพื่อนบ้าน: ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษหน้า (กรุงเทพฯ: สแควร์ปรี๊นซ์, 2543), หน้า 4.

<sup>297</sup> David I. Steinberg, Burma's Road toward Development: Growth and Ideology under Military Rule (Boulder, CO: Westview Press, 1981), p.37; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 80 และ ชาติณรงค์ นันทวรรณ, สหภาพพม่า, หน้า 75, 104-105.

<sup>298</sup> กรมการจัดหางาน, การควบคุมการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว (กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2540), หน้า 3-5 อ้างใน อมรรวรงค์ ศรีฐปเปียม, รัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานข้ามชาติข้ามชาติไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีแรงงานประมงจังหวัดสมุทรสาคร, หน้า 1-2.

ด้านอาหารและเครื่องคั้นโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 48% เมื่อถึงปี 1975 ก็พบว่าผู้อยู่อาศัยในเขตเมืองใหญ่ๆสิบแห่งต้องใช้จ่ายด้านอาหารการกินถึง 65.24% ของรายได้ ในขณะที่การศึกษาในเขตเมืองท้องถิ่นห้าแห่งในปี 1976 พบว่าตัวเลขนี้อยู่ที่ระหว่าง 72-79% เลยทีเดียว และยังพบว่ากว่าร้อยละ 80 ของประชากรในเขตเมืองมีชีวิตอยู่ได้ในระดับที่หรือต่ำกว่าระดับยังชีพอีกด้วย<sup>299</sup> เหตุคั้งนั้น รายได้ของประชาชนชาวพม่าจึงสวนทางกันกับราคาสินค้าภายในประเทศตลอดจนค่าครองชีพที่สูงขึ้นประชาชนชาวพม่าจึงต้องกั้นน้ำรับชะตากรรมในรายได้ที่แสนจะน้อยนิดซึ่งในความเป็นจริงแล้วแทบไม่เพียงพอต่อการยังชีพเพื่อเลี้ยงตนเองและสมาชิกในครอบครัว สภาพดังกล่าวยังสอดคล้องกับรายงานของ International Crisis Group ในปีค.ศ.2006 ที่ระบุว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างตกต่ำจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดมานานหลายทศวรรษในพม่าได้ส่งผลทำให้มาตรฐานการครองชีพของคนส่วนใหญ่ในพม่าแย่ลงอย่างต่อเนื่อง<sup>300</sup>

สภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่และความยากจนของประชาชนในประเทศพม่ายังถูกตอกย้ำด้วยการถูกรีดไถภาษีอากรตามอำเภอใจของรัฐบาล SPDC (The State Peace and Development Council)<sup>301</sup> ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนอย่างมาก ผู้คนที่อพยพออกจากพม่าได้บอกเล่าถึงการเก็บภาษีอย่างหนักในลักษณะที่นอกกฎหมายและปราศจากคำอธิบาย “ภาษี” เหล่านี้บางครั้งก็ไม่ได้อยู่ในรูปแบบของเงิน ทว่าเป็นไปในรูปแบบของเปอร์เซ็นต์ของผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้หรืออุปสุสัตว์ที่มี<sup>302</sup> เนื่องจากรัฐบาลพม่ามีนโยบายสร้างประเทศด้วยการเก็บภาษีจากประชาชน ทางกรมพม่าจึงได้เรียกเก็บภาษีผลผลิตทางการเกษตร โดยชาวไร่ ชาวนา จะต้องเสียภาษีในรูปของผลผลิต ซึ่งรัฐจะนำเอาผลผลิตนี้

<sup>299</sup> David I. Steinberg, *Burma's road toward development: Growth and ideology under military rule*, p.76.

<sup>300</sup> Quoted in Ashley South, *Ethnic politics in Burma: States of conflict* (London: Routledge, 2008), p.77.

<sup>301</sup> สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council, อักษรย่อ SPDC) เป็นเครื่องมือการปกครองของประเทศพม่า เดิมใช้ชื่อว่าสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council) หรือสโลร์ค (SLORC) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1988 หลังความวุ่นวายทางการเมืองที่ดำเนินมานับตั้งแต่มีการยกเลิกชนบัตร์บางชนิดโดยไม่มีารชดใช้จากรัฐบาล การดำเนินการดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้กับนักศึกษาและประชาชนจำนวนมากกระทั่งนำไปสู่การประท้วงและปะทะกันจนนองเลือดในที่สุด

<sup>302</sup> Therese M. Caouette and Mary E. Pack, *Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand*, p.23 [Online], Available from: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/47a6eb9d0.pdf> [February 2, 2012].

ไปเป็นกองกลางเพื่อพัฒนาประเทศตามแนวทางสังคมนิยมของพม่า พี่ชผลและสัตว์ของชาวบ้านยังอาจถูกทำลายโดยฝ่ายกองทัพซึ่งอาจเป็นการข่มขู่หรือทำร้าย ที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือประชาชนบางคนต้องจ่ายภาษีให้กับฝ่ายกองทัพของรัฐบาลและกองทัพของกบฏชนกลุ่มน้อยทั้งสองทางเพื่อความอยู่รอดปลอดภัยในชีวิตของตนเอง<sup>303</sup> อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีของรัฐบาลมักมีความไม่แน่นอนหรือไม่อาจคาดคะเนได้ ในบางปีรัฐบาลก็เรียกเก็บผลผลิตถึงเกือบครึ่งหนึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถนำผลผลิตที่เหลือไปขายสร้างรายได้เลี้ยงครอบครัว นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายสร้างระบบสาธารณสุขูปโภคต่างๆทำให้มีการเกณฑ์แรงงานจากแต่ละครอบครัวมาช่วยในการก่อสร้าง โดยหนึ่งครอบครัวจะต้องส่งแรงงานชายฉกรรจ์ที่แข็งแรงมาช่วยงานบริการสังคมซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของพลเมือง และหากไม่ปฏิบัติตามรัฐบาลทหารพม่ามีสิทธิที่จะพิจารณาตัดสินลงโทษอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ครอบครัวใดที่ไม่สามารถส่งแรงงานได้ก็จะต้องแสดงความรับผิดชอบในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การยอมจ่ายเงินจำนวนวันละ 1,000 จ๊าดเพื่อจ้างให้คนอื่นไปทำงานแทน เป็นต้น<sup>304</sup>

ความมั่นใจในตนเองของฝ่ายกองทัพ ตลอดจนระบบจัดการที่ไม่ดีเพียงพอในการนำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาใช้ และการวางแผนเศรษฐกิจที่ตอบสนองผลประโยชน์ของผู้นำบางคนในพรรคได้ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการบริหารจัดการจนนำมาซึ่งนโยบายเศรษฐกิจที่ล้มเหลวของรัฐบาลทหาร โดยแทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ กลับกลายเป็นการสร้างความสะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้นไปอีก ประชาชนชาวพม่าจึงต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจงานน้ปีการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนสินค้าในการอุปโภคบริโภคจนนำมาสู่อัตราค่าครองชีพที่สูงขึ้น ปัญหาความยากจนของประชาชนชาวพม่า ปัญหาการทุจริตใถภาษีจากรัฐบาล และปัญหาอัตราเงินเฟ้อ จนแม้แต่รัฐบาลทหารของเนวินยังต้องยอมรับในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของตนเอง<sup>305</sup> และยินยอมให้มีการผ่อนคลายนโยบายสังคมนิยมบางส่วนในเวลาต่อมา โดยรัฐบาลได้ยกเลิกการจำกัดการซื้อขาย การขนส่งและการเก็บสินค้าอาหาร ตลอดจนคืนร้านค้าให้กับเอกชนเจ้าของเดิมนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1969 แต่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปก็ยัง

<sup>303</sup> Christina Fink, *Living silence: Burma under military rule* (Bangkok: White Lotus, 2001), p. 78.

<sup>304</sup> Therese M. Caouette and Mary E. Pack, *Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand*, p.19.

<sup>305</sup> Josef Silverstein, "Burma's struggle for democracy: The army against the people," in May R.J. and Viberto Selochan, eds., *The military and democracy in Asia and Pacific* (Bathurst: Crawford House Publishing, 1998), pp.79-80.

ไม่ดีขึ้น รัฐบาลพม่าจึงจำต้องยื่นเรื่องเสนอต่อสหประชาชาติเพื่อขอพิจารณาให้พม่ามีสถานะเป็นประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุดประเทศหนึ่งของโลก (The Least Developed Country – LDC) นับตั้งแต่นั้นปี 1986<sup>306</sup>

การดำรงสถานะเป็นประเทศที่มีการพัฒนาต่ำที่สุดช่วยให้รัฐบาลพม่าสามารถรับการผ่อนผันในเรื่องหนี้สินจากประเทศเจ้าหนี้และยังนำไปสู่ความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและจากต่างประเทศได้เป็นกรณีพิเศษ ทว่าการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศทำให้พม่าต้องปรับแก้นโยบายและกฎระเบียบทางเศรษฐกิจและการคลัง ผลพวงจากการปรับเปลี่ยนในครั้งนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิกธนบัตรใบละ 25 35 และ 75 จ๊าด ในปี 1987 โดยไม่มีการจ่ายค่าชดเชยให้กับประชาชน ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้เพียงสองปีเพิ่งมีประกาศยกเลิกธนบัตรมูลค่าอื่นๆไปเช่นกัน การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลมุ่งหวังให้ส่งผลกระทบต่อตลาดมืด ทว่าผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้เงินที่ประชาชนหามาได้ด้วยความสะดวกซึ่งหมุนเวียนในประเทศหายไปถึงร้อยละ 80 ภายในเวลาเพียงชั่วข้ามคืน<sup>307</sup> เหตุการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนทั่วไปไม่พอใจรัฐบาลเป็นอย่างมากกระทั่งกลายเป็นชนวนที่นำไปสู่การชุมนุมประท้วงอย่างกว้างขวางในปีค.ศ.1988

นับตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนพม่าต้องประสบกับความลำบากทางเศรษฐกิจมาโดยตลอด ดัชนีราคาผู้บริโภคพุ่งขึ้นจาก 7.7% ในปี 1972 ไปเป็นกว่า 25% ในช่วงสองปีต่อมา และขึ้นไปถึงกว่า 31% ในปี 1975<sup>308</sup> นอกจากนี้การขาดแคลนสินค้าขึ้นวิกฤตยังส่งผลให้ราคาสินค้าที่ขายกันในตลาดมืดสูงขึ้นไปอีกถึงสองเท่าหรือมากกว่านั้น<sup>309</sup> ทั้งนี้ทั้งนั้น ค่าแรงหรือรายได้ที่ประชาชนหามาได้นั้นกลับมิได้มีการปรับขึ้นให้มีสอดคล้องกับราคาสินค้าที่สูงขึ้นเลย ขณะเดียวกันความที่พม่าต้องตกอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมซึ่งกินระยะเวลายาวนานกว่า 26 ปียังเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพในการ

<sup>306</sup> พรพิมล ศรีโชติ, การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 22.

<sup>307</sup> Donald M. Seekins, *The disorder in order: The army-state in Burma since 1962* (Bangkok: White Lotus Press, c2002), p.125.

<sup>308</sup> Ibid., p.93.

<sup>309</sup> David I. Steinberg, *Burma's road toward development: Growth and ideology under military rule*, p.80.

จัดการและบริหารงานปรับตัวตามไม่ทันและไม่สามารถสนองตอบภาคธุรกิจที่ต้องการประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำงานได้ ดังจะเห็นได้จากการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนกับต่างชาติที่ยังคงจำกัดอยู่กับการทำธุรกรรมกับภาครัฐเท่านั้น นอกจากนี้รัฐบาลยังไม่สามารถวางระเบียบการเงินและการคลังของประเทศให้เป็นระบบที่มีความสมดุลได้ เนื่องจากมีความจำเป็นหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุ่มเทงบประมาณทางการทหารที่สูงเกินไปของรัฐบาล ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 35 หรือเกือบจะ 40 ของงบประมาณทั้งหมด ทำให้รัฐบาลไม่สามารถนำไปในจุดประสงค์ด้านการพัฒนาอื่นๆเท่าที่ควร<sup>310</sup> นักวิเคราะห์หลายคนยังได้มองว่าการที่รัฐบาลทหารพม่าพิมพ์ธนบัตรออกมาเพิ่มเพื่อนำมาใช้จ่ายในการขาดดุลที่เกิดขึ้นอย่างบ่อยครั้งได้นำมาสู่สถานะเงินเฟ้อที่สูงขึ้น<sup>311</sup> นอกจากนี้อัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราก็ไม่ตรงตามความเป็นจริง ดังจะเห็นได้ว่าอัตราการแลกเปลี่ยนของรัฐกับอัตราการแลกเปลี่ยนของตลาดมีมีความแตกต่างกันถึง 20 เท่า ทำให้ผู้ลงทุนไม่มีความมั่นใจในมาตรการทางการเงินและการคลังของรัฐบาลพม่ามากนัก ท่ามกลางเศรษฐกิจที่เริ่มจะกระเตื้องขึ้นในยุคของชอหม่องนี้ ประชาชนพม่าจึงได้รับผลกระทบจากสถานะเงินเฟ้อที่สูงถึง 21-59%<sup>312</sup> อันเป็นผลพวงของระบบเศรษฐกิจแบบการตลาดที่ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นในขณะที่รายได้ของประชาชนยังเท่าเดิม ส่งผลให้ประชาชนพม่ามีความเป็นอยู่ที่ยากลำบากขึ้น

### 3) การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ดีมีบางกระแสมองว่าการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของชาติมหาอำนาจมีส่วนในการทำให้สถานะเศรษฐกิจของพม่าตกต่ำลงเช่นเดียวกัน ดังสะท้อนจากมุมมองที่ว่า การคว่ำบาตรของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกานับตั้งแต่ปีค.ศ.1996 เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่นำพามาเข้าสู่วังวนแห่งความยากจน และวิกฤตอัตราเงินเฟ้อ ดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่มสหภาพยุโรป (EU-European Union) ตัดสิทธิพิเศษทางภาษีและศุลกากรของพม่าในการส่งออกสินค้าการเกษตรและอุตสาหกรรม เนื่องจากการบังคับเกณฑ์แรงงานในพม่า ส่วนสหรัฐฯซึ่งเป็นประเทศที่มีการลงทุน

<sup>310</sup> David I Steinberg, *Crisis in Burma: Stasis and change in a political economy in turmoil*, p.47.

<sup>311</sup> Bryant Yuan Fu Yang, "Life and death away from the golden land: The plight of Burmese migrant workers in Thailand," *Asian-Pacific Law & Policy Journal* Vol.8, No.2 (2007):497 ดูเชิงอรรถที่ 70.

<sup>312</sup> พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, *การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองพม่า* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 82 อ้างใน พรพิมล ตรีโชติ, *การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย*, หน้า 25.

ในพม่าสูงเป็นอันดับที่ 4 รองจากฝรั่งเศส สิงคโปร์ และไทยในขณะนั้นก็ได้ประกาศว่ามาตรการลงทุนในพม่า ทว่าปัจจุบันยังมีการโต้เถียงกันอยู่ว่าตกลงแล้วการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีประสิทธิผลมากน้อยแค่ไหน และแท้ที่จริงแล้วมาตรการดังกล่าวส่งผลร้ายต่อรัฐบาลทหารพม่าหรือประชาชนมากกว่ากัน ซึ่ง Myint Shwe ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “การคว่ำบาตรได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหามากกว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของหนทางแก้ไขดังที่มันควรจะเป็น”<sup>313</sup> ขณะที่นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศให้ความเห็นว่า

“การคว่ำบาตรพม่าที่เกิดขึ้นไม่ได้นำไปสู่ประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้ามกลับสร้างปัญหาและความยากลำบากให้กับคนยากจนในพม่า ซึ่งไม่มีผลอะไรเลยกับพวกผู้นำ”<sup>314</sup>

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากนานาประเทศจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดอัตราเงินเฟ้ออย่างมีอาจควบคุมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ค.ศ.2002-2003 ที่ราคาสินค้าบริโภคได้เพิ่มขึ้นถึง 50% เนื่องจากพม่าไม่สามารถนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศได้<sup>315</sup> ขณะที่ประชาชนพม่าส่วนใหญ่ก็ไม่มีเงินมากพอที่จะหาซื้อสินค้าพื้นฐานที่มีราคาสูงเหล่านี้ได้ผลจากการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่าทำให้เกิดการคิดกันไม่ให้มีการลงทุนจากต่างชาติโดยตรงส่งผลให้พม่าไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนและมีรายได้อันจะนำไปสู่การยกระดับเศรษฐกิจของตนเอง ผลจากการคว่ำบาตรยังนำไปสู่การคิดขวางไม่ให้มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอันเป็นสิ่งที่พม่าจำเป็นต้องใช้เพื่อยกระดับรายได้และพัฒนาเศรษฐกิจของตนเอง เหตุดังนั้นจึงมีการถกเถียงกันอย่างมากกว่าการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจนั้นนอกจากจะไม่ให้ผลที่ตั้งใจให้เกิดแล้ว ยังก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงลบอื่นๆตามมา ซึ่งสุดท้ายแล้วได้ส่งผลร้ายต่อประชาชนคนธรรมดาในพม่ามากกว่าจะส่งผลกระทบต่อรัฐบาลทหารซึ่งแทบไม่ได้รับผลกระทบใดๆเลย ในทางกลับกันบรรดาผู้นำในรัฐบาลทหารกลับมีความมั่งคั่งและแข็งแกร่งขึ้นเสียด้วยซ้ำ<sup>316</sup> ผลจากการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อ

<sup>313</sup> Bangkok Post (April 18, 2004), Quoted in Helen James, Security and sustainable development in Myanmar (New York: Routledge, 2006), p.127.

<sup>314</sup> Ibid., p.129.

<sup>315</sup> Therese M. Caouette and Mary E. Pack, Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand, pp.25-26.

<sup>316</sup> Helen James, Security and sustainable development in Myanmar (New York: Routledge, 2006), p.128.



ภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมของพม่าอย่างมาก กระทั่งประชาชนไม่สามารถหางานทำเพื่อเลี้ยงชีพตนเองได้ สภาพเช่นนี้จึงมีส่วนผลักดันให้แรงงานพม่ากว่า 3.6 แสนคนทะลักเข้ามาหาทางทำมาหากินในประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย<sup>317</sup>

สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำของพม่าอันมีสาเหตุหลักมาจากการตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและญี่ปุ่น ผลจากการดำเนินนโยบายตามเส้นทางสู่ความเป็นรัฐสังคมนิยมของพม่า ตลอดจนการถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาจึงกลายเป็นความบอบช้ำทางเศรษฐกิจของพม่าที่เปรียบเสมือน โรคภัยเรื้อรังที่ยากจะหาหนทางเยียวยารักษา และกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ลอบบ่อนทำลายเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐบาลพม่ามาโดยตลอด<sup>318</sup> ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าพม่าแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในด้านเศรษฐกิจหรือการจ้างงานอย่างมีนัยสำคัญใดๆเลยตลอดระยะเวลาที่ห้าทศวรรษของเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ผ่านมา<sup>319</sup> รายงานของธนาคารโลกในปีค.ศ.1999 ยังระบุด้วยว่า

“หากนโยบายปัจจุบันของรัฐบาลพม่ายังคงดำเนินต่อไป ประชาชนพม่าก็แทบจะไม่มีโอกาสได้ประโยชน์จากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาค การเกษตรภายในประเทศและภาคเอกชนก็จะไม่สามารถใช้ศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่ และการกีดกันมาตรฐานการค้ารังสีจะยังคงมีต่อไป สภาพเศรษฐกิจเช่นนี้นอกจากจะไม่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ได้แล้ว ยังส่งผลร้ายอย่างใหญ่หลวงต่อสถานะความยากจน การพัฒนามนุษย์ ตลอดจนความปรองดองในสังคมพม่าอีกด้วย”<sup>320</sup>

สภาพการณ์ดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันสำคัญทำให้ชาวพม่าจำนวนมากที่ตกอยู่ในวังวนของปัญหา

<sup>317</sup> เติลินิวส์ (31 กรกฎาคม 2546), หน้า 3.

<sup>318</sup> ชาตินรงค์ นันทวรรณ, สหภาพพม่า, หน้า 76-77.

<sup>319</sup> Mya Than, *Myanmar in ASEAN: Regional cooperation Experience* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005).

<sup>320</sup> World Bank, *Myanmar: An economic and social assessment* (Washington D.C.: Author, 1999) Cited in Therese M. Caouette and Mary E. Pack, *Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand*, p.25.

เศรษฐกิจงานนั้ปการอย่างยาวนาน เดินทางเข้ามาแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในประเทศไทย โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยต่างๆในพม่าต่างค้้นรนเพื่อเอาชีวิตรอดโดยลักลอบข้ามเขตแดนเข้าสู่ประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ด้วยความหวังที่จะพาตนเองให้พ้นไปจากสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบากในประเทศของตนและเพื่อการมีชีวิตที่ดีกว่าเนื่องจากการเข้ามาทำงานในประเทศไทยย่อมมีโอกาสนในการทำงานและสร้างรายได้มากกว่าการทำงานในประเทศของตนเอง

#### 4.1.1.2 ปัจจัยผลักดันทางการเมือง

นอกเหนือไปจากปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้ว ปัจจัยทางการเมืองก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้ประชาชนชาวพม่ามุ่งอพยพเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยกล่าวได้ว่าการเมืองการปกครองของพม่ามีปัญหาอย่างมากนับตั้งแต่ได้รับเอกราชส่งผลให้พม่าตกอยู่ภายใต้ความวุ่นวายทางการเมืองแทบจะตลอดเวลา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสองปัญหาหลักในพม่าได้แก่ 1) ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่า และ 2) ปัญหาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่า ไม่ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อย พระสงฆ์ และกลุ่มนักศึกษา ซึ่งนำไปสู่การปราบปรามอย่างรุนแรงของรัฐบาล ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าความเป็นประชาธิปไตยของพม่าที่มีความเกี่ยวข้องกับ การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่าอย่างแยกไม่ออก เนื่องจากปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่านั้นเป็นสาเหตุแห่งการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆมาโดยตลอด ผลกระทบจากปัญหาทางการเมืองทั้งสองประการจึงเป็นที่มาของเสถียรภาพทางการเมืองที่ไม่มั่นคงของพม่าซึ่งกลายเป็นปัจจัยผลักดันร่วมอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชาวพม่าจำนวนมากที่ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจเป็นทุนเดิมอยู่ก่อนแล้วเดินทางออกจากประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตนเองเข้าสู่ประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงอย่างประเทศไทย ทั้งนี้ก็เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและหลีกเลี่ยงความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศของตน

##### 1) ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่า

ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของพม่านั้นนับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราช คือ ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่าที่ตกอยู่ในเงามืดของคณะรัฐบาลทหารเป็นระยะเวลา ยาวนานหลายทศวรรษ โดยในระยะแรกของการปกครองภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชนั้น พม่ามีระบอบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยภายใต้การนำของอู๋ แต่ระยะหลังจากนั้นนับตั้งแต่

การปฏิวัติยึดอำนาจโดยเนวินในปีค.ศ.1962 ประชาธิปไตยของพม่าก็ต้องปิดฉากลงและนำพาพม่าจมดิ่งสู่วังวนของการปกครองในรูปแบบสังคมนิยมอย่างยาวนาน ส่งผลให้การพัฒนาทางประชาธิปไตยของพม่าหยุดนิ่ง และแม้ว่าจะมีความพยายามสร้างภาพให้เห็นว่าพม่ากำลังพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยของตนเอง แต่ความพยายามดังกล่าวก็มักสวนทางกับพฤติกรรมของรัฐบาลที่ปรากฏสู่สายตาประชาคมโลกอยู่เสมอ ดังสะท้อนจากการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม และเสรีภาพในการแสดงออกของสื่อและสาธารณชนในประเทศพม่าตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1962

ในปีค.ศ.1990 เป็นปีที่สร้างความหวังให้แก่ผู้คนจำนวนมากในพม่า เนื่องจากเป็นปีที่รัฐบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งภายหลังจากที่ตกอยู่ในการปกครองที่เรียกว่า “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” เป็นระยะเวลายาวนานกว่า 2 ทศวรรษ ดังจะเห็นได้จากการออกไปลงคะแนนเสียงอย่างล้นหลามของประชาชนพม่า ทว่าผลการเลือกตั้งที่เกิดจากคะแนนเสียงของประชาชนพม่ากลับได้รับการประกาศให้เป็น โฆษะ เนื่องจากพรรคสามัคคีแห่งชาติที่แปลงรูปมาจากพรรคเดิมของเนวินได้รับเลือกเพียง 10 ที่นั่งเท่านั้น ในขณะที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยที่มีองซานซูจีเป็นแกนนำได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นจากการเลือกตั้งในครั้งนี้ โดยพรรคสันนิบาตแห่งชาติได้ที่นั่งถึง 392 คนจากจำนวนที่นั่งทั้งหมด 425 ที่นั่ง<sup>321</sup> วิธีการของรัฐบาลทหารคือ การถ่วงเวลาที่จะประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ โดยได้ใช้เวลาถึงหกสัปดาห์กว่าที่จะประกาศผลออกมาได้นอกจากนี้ยังได้ใช้เวลาอีกถึง 2 เดือนเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้งได้อุทธรณ์การเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ ฝ่ายรัฐบาลทหารได้ยกเลิกมติของมหาชนของชาวพม่าจากการเลือกตั้งในครั้งนี้ และได้ยืนยันที่จะให้คณะผู้ปฏิวัติในนามของ SLORC ปกครองประเทศต่อไป พร้อมกันนั้นยังได้อ้างเหตุผลในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของประเทศด้วยการเข้าจับกุมแกนนำของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยซึ่งประกอบไปด้วย นายพลตินอ อองซานซูจี พันเอกจีหม่อง และพันเอกชิตแกง<sup>322</sup> พร้อมกับคณะกรรมการบริหารพรรคจำนวน 18 คนและสมาชิกของพรรคอีกกว่า 40 คนด้วยกัน โดยกล่าวหาว่าพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยมีการวางแผน

<sup>321</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าผ่าเมือง: วิเคราะห์การเมืองพม่าได้อาณัติจัดการทหาร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประพันธ์สาร, 2553), หน้า 320-323.

<sup>322</sup> ภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นทั้งนายพลตินอผู้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย และองซานซูจีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการพรรคก็ถูกจับตัวไป ทางพรรคซึ่งขาดผู้นำจึงได้เลือกพันเอกพันเอกจีหม่องขึ้นมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคแทน โดยมีพันเอกชิตแกงเป็นรองหัวหน้าพรรค ทว่าต่อมาไม่นานทั้งสองก็ถูกฝ่ายรัฐบาลจับกุมตัวไปอีกด้วยข้อหาทรยศต่อชาติ

เพื่อบ่อนทำลายประเทศ มีการจับกุมและปราบปรามขบวนการต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง ส่งผลให้ประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางของนักศึกษาและชนกลุ่มน้อยจำนวนมาก ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว<sup>323</sup>

นับจากปีค.ศ.1990 พม่าก็ไม่มีทางเลือกตั้งทั่วไปอีกเลย จนกระทั่งในปีค.ศ.2010 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของพม่าในรอบยี่สิบปีที่ผ่านมา โดยการเลือกตั้งในปีค.ศ.2010 นี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาขั้นที่ 5 จาก 7 ขั้น ของแผนพัฒนาประเทศเพื่อก้าวไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งทาง SPDC (The State Peace and Development Council) ในฐานะหน่วยงานสูงสุดในการบริหารประเทศนำมาใช้เป็นแผนพัฒนาชาตินับตั้งแต่ปีค.ศ.2003 เป็นต้นมา ส่วนแผนขั้นที่ 6 เป็นเรื่องของการจัดระบบทำงานของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง และขั้นที่ 7 คือการสร้างประเทศให้เป็นประชาธิปไตยและมีความทันสมัยทัดเทียมนานาชาติอย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าแผนการพัฒนาเท่าที่ผ่านมา เป็นการนำไปสู่ผลประโยชน์ของรัฐบาลทหารเสียเอง ไม่เฉพาะแค่เรื่องการปกครอง แต่รวมไปถึงเศรษฐกิจที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดสน<sup>324</sup> นอกจากนี้ยังพบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองและความเป็นพหุนิยมยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำมาก การเคลื่อนไหวทางสังคมส่วนใหญ่ยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลและการกำกับดูแลของกองทัพพม่า<sup>325</sup> เนื่องจากกองทัพได้เป็นผู้เตรียมการสำหรับการเลือกตั้งไว้ทั้งหมด ดังสะท้อนจากรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.2008 ที่ระบุว่าหนึ่งในสี่ของที่นั่งในรัฐสภาทั้งหมดจำนวน 664 ที่นั่งจะต้องถูกสำรองไว้ให้กับบุคลากรในกองทัพ และผลการเลือกตั้งที่ออกมาในปีค.ศ.2010 ก็คือ พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (Union Solidarity and Development: USDP) ซึ่งเป็นพรรคตัวแทนของกองทัพได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 76.5 ขณะเดียวกันที่นั่งที่เหลืออีกจำนวน 498 ที่นั่งนั้น ผู้สังเกตการณ์ได้รายงานถึงเหตุการณ์ประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นโดยทั่วไประหว่างการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้ช่วยให้กองทัพสามารถมีชัยชนะเหนือพรรคการเมืองฝ่ายพลเรือนได้

<sup>323</sup> พรพิมล ตรีโชติ, ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย, หน้า 30.

<sup>324</sup> ป.มาศตระกูล, “เลือกตั้งพม่าจากเบื้องหน้าเผด็จการ,” โลกวันนี้วันสุข (8 พฤศจิกายน 2552) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: [http://www.dailyworldtoday.com/newsblank.php?news\\_id=8606](http://www.dailyworldtoday.com/newsblank.php?news_id=8606) [19 กุมภาพันธ์ 2555]

<sup>325</sup> Miklos Romandy, Corinna Johansen and Gorawut Numnak, Freedom barometer Asia 2010 (Bangkok: Regional Office for Southeast and East Asia of the Friedrich Naumann Foundation for Freedom, 2010), p.61.

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลจาก Human Rights Watch แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งในพม่า ดังกล่าวในปีค.ศ.2010 เกิดขึ้นท่ามกลางบรรยากาศที่เต็มไปด้วยการข่มขู่และบีบบังคับ ตลอดจนมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง โดยมีกฎหมายและข้อบังคับต่างๆที่เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของกองทัพอย่างมาก หนึ่งในข้อบังคับเหล่านั้น ได้แก่ การห้ามบุคคลที่ต้องโทษจำคุกมิให้เป็นสมาชิกพรรค ส่งผลให้พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยต้องเลือกระหว่างการขับไล่นางองซานซูจีผู้เคยอยู่ภายใต้การกักขังบริเวณในบ้านพักและสมาชิกพรรคคนอื่นๆอีกหลายร้อยคนที่เคยถูกต้องโทษจำคุกมาก่อน กับการไม่จดทะเบียนอีกครั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น ซึ่งพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยได้ตัดสินใจที่จะไม่จดทะเบียนอีกครั้ง ส่งผลให้สถานภาพของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยกลายเป็นพรรคที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้รัฐบาลทหารยังได้ออกระเบียบข้อบังคับอื่นๆที่ใช้ควบคุมการหาเสียงของพรรคการเมืองและผู้สมัคร โดยมีการข่มขู่ไม่ให้ประชาชนก่อความไม่สงบ ตลอดจนประกาศให้การวิพากษ์รัฐธรรมนูญและกองทัพเป็นสิ่งผิดกฎหมาย และยังมี การข่มขู่ประชาชนว่าการเรียกร้องให้มีการคว่ำบาตรการเลือกตั้งตามข้อเสนอของสมาชิกพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยสามารถนำไปสู่การต้องโทษจำคุก 1 ปี<sup>326</sup> ขณะเดียวกันผู้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลทหารก็จะต้องได้รับโทษจำคุก ส่งผลให้การแสดงออกทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางสังคมในพม่ายังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด<sup>327</sup>

เหตุดังนั้น สำหรับพม่าแล้วจึงไม่มีสิ่งที่เรียกว่าเสรีภาพของสื่อ หรือแม้กระทั่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงออก ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลทหารเป็นเจ้าของหรือควบคุมสื่อทั้งหมดในประเทศ การตีพิมพ์ของเอกชนใดๆเป็นเรื่องต้องห้ามทั้งสิ้น รัฐบาลได้เข้าควบคุมการเข้าใช้อินเตอร์เน็ตอย่างเข้มงวด โดยร้านอินเทอร์เน็ตจะได้รับการสอดส่องเป็นพิเศษจากรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอ ที่แย่ไปกว่านั้นก็คือ การแสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์ที่เป็นการวิพากษ์รัฐบาลจะนำไปสู่การต้องโทษจำคุกยาวนาน นอกจากนี้ รัฐบาลทหารยังได้กีดกันการเข้ามาของแหล่งข่าวจากต่างประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของพม่าจะได้อำนาจให้เสรีภาพของสื่อ แต่ในความเป็นจริงสื่อในพม่ายังคงถูกจำกัดเสรีภาพอย่างที่เคยเป็นมาตั้งแต่ก่อน

<sup>326</sup> Human Rights Watch, *World Report 2011: Myanmar* (January 2011):1-2 [Online], Available from: [http://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/burma\\_0\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/burma_0_0.pdf) [February 8, 2012]

<sup>327</sup> Miklos Romandy, Corinna Johannsen & Gorawut Numnak, *Freedom barometer Asia 2010*, p.61.

หน้านั้น ดังจะเห็นได้ว่า สื่อก็ยังต้องถูกตรวจตราสิ่งที่จะนำเสนอแม้ในช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้ง ปีค.ศ.2010<sup>328</sup>

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางเสรีภาพของสื่ออันคับแคบนี้ ในปีค.ศ.2010 รัฐบาลพม่าได้มีการอนุญาตให้สื่อหนังสือพิมพ์สามารถสัมภาษณ์ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยนับตั้งแต่พฤษภาคม ปีค.ศ.2011 รัฐบาลได้ประกาศให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ต้องส่งต้นฉบับข่าวที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบก่อนตีพิมพ์อีกต่อไป (เช่นเรื่องกีฬาหรือนันทนาการ) และบทความเกี่ยวกับนางอองซานซูจีและรูปภาพของเธอก็สามารถตีพิมพ์เผยแพร่ได้อย่างเปิดเผย โดยนอกจากการยกเลิกการตรวจต้นฉบับที่ไม่เกี่ยวกับการเมืองและการเปิดเสรีให้สื่อสามารถตีพิมพ์บทความเกี่ยวกับอองซานซูจีแล้ว รัฐบาลยังได้ประกาศการยกเลิกเซนเซอร์การใช้อินเทอร์เน็ตอีกด้วย เหตุคั้งนั้นจึงกล่าวได้ว่าในช่วงศตวรรษที่ 21 นี้เสรีภาพของสื่อในพม่ามีแนวโน้มจะดำเนินไปในทิศทางที่ดีขึ้น<sup>329</sup> ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจับตามองเป็นอย่างมาก

## 2) ปัญหาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่า

การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่า เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชและยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อพม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสังคมนิยม ฉะนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกหากเราจะกล่าวว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่าเป็นผลมาจากปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่าเอง การที่รัฐบาลประกาศว่าจะใช้วิธีการแก้ปัญหาทางการเมืองด้วยวิธีทางทหารส่งผลให้ประชาชนบางส่วนต้องทนมีชีวิตอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวต่อการใช้อำนาจที่รุนแรงของรัฐบาล ขณะเดียวกันประชาชนบางส่วนยังทวีความไม่พอใจและแสดงออกด้วยการรวมกลุ่มกันเพื่อออกมาต่อต้านและเคลื่อนไหวทางการเมืองในลักษณะต่างๆนำมาซึ่งการปราบปรามอย่างรุนแรงของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาล SLORC ภายใต้การนำของพลเอกชอหม่องที่ได้ปราบปรามประชาชนด้วยมาตรฐานเด็ดขาด มีทั้งการใช้กำลังทหารสลายการชุมนุม ตลอดจนการจับกุมประชาชนที่ออกมาชุมนุมประท้วงรัฐบาล ส่งผลให้มีทั้งคนบาดเจ็บเสียชีวิต ถูกจับกุม และบางส่วนต้องหลบหนีออกจากประเทศ<sup>330</sup> ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองของชนกลุ่มน้อย พระสงฆ์ และกลุ่มนักศึกษาในพม่า ตามลำดับ ทั้งนี้ก็เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สงบทางการเมืองในพม่าอันเกิดจากการปะทะกันระหว่างรัฐบาลและผู้

<sup>328</sup> Miklos Romandy, Corinna Johannsen & Gorawut Numnak, *Freedom barometer Asia 2010*, p.61.

<sup>329</sup> Ibid., p.69.

<sup>330</sup> พรพิมล ตรีโชติ, *การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย*, หน้า 23.

ต่อต้านกลุ่มต่างๆ ซึ่งได้ส่งผลซ้ำเติมต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนชาวพม่าอย่างมาก โดยนอกจากจะต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำแล้วยังต้องเผชิญกับปัญหาความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศอย่างไม่รู้จบสิ้น

ปัญหาชนกลุ่มน้อยถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของพม่าในทุกยุคทุกสมัย ทั้งนี้เนื่องจากพลเมืองของพม่านั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย ซึ่งต่างก็มีวัฒนธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียม ประเพณี ศาสนา ภาษาพูด และความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวได้ส่งผลให้ระบอบการเมืองการปกครองของสหภาพพม่าต้องล้มลุกคลุกคลานและขาดเสถียรภาพอยู่ตลอดเวลา<sup>331</sup> กล่าวได้ว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยในพม่านั้นส่วนหนึ่งเป็นมรดกที่เกิดจากการดำเนินนโยบาย “แบ่งแยกและปกครอง” (divide and rule) ในสมัยที่อังกฤษเป็นเจ้าอาณานิคมซึ่งกลายเป็นรากฐานของความแตกแยกทางสังคมและการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพม่า ในช่วงการปกครองภายใต้การนำของอู๋ ผู้นำรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งผู้มีแนวคิดเสรีนิยมซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากพุทธศาสนาและแนวคิดเสรีนิยมแบบตะวันตก<sup>332</sup> ปัญหาชนกลุ่มน้อยหลายเชื้อชาติในพม่าได้ทำให้รัฐบาลต้องปลุกเปลี่ยนพลีชีพแรงต่อข้อเรียกร้องและการก่อเหตุถึงขั้นทำสงครามหลายครั้ง<sup>333</sup> เนื่องจากภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชแล้วมีการร่างรัฐธรรมนูญที่ระบุสิทธิของการแยกตัวเป็นอิสระของชนกลุ่มน้อยต่างๆ โดยกำหนดเงื่อนไขว่าชนกลุ่มน้อยเหล่านี้จะได้รับอิสรภาพภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชแล้วเป็นเวลา 10 ปี<sup>334</sup> ในช่วงสิบปีแรกรัฐบาล (ไทใหญ่) จึงให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการปกครองและบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาลพม่าเรื่อยมา ทว่าท้ายที่สุดแล้วชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็ไม่เคยได้รับสิทธิดังกล่าว การไม่รักษาคำพูดของรัฐบาลพม่าดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ชนกลุ่มน้อยต่างๆ กระทั่งเกิดการต่อต้านและทำสงครามหลายครั้งส่งผลให้บรรยากาศทางการเมืองที่กรุงนอว์แล้วยังคงตึงเครียดขึ้นไปอีก เอกภาพของชาติและการสู้รบภายในประเทศได้ส่งผลต่อการเมืองการปกครองของรัฐบาลในยุคประชาธิปไตยเป็นอย่างดี<sup>335</sup> ในช่วงรัฐบาลของอู๋ โดยเฉพาะในปลายทศวรรษที่ 1950 จึงเป็นช่วงที่พม่าตกอยู่ในสภาวะ

<sup>331</sup> ชาตินรงค์ นันทวรรณ, *สหภาพพม่า*, หน้า 79.

<sup>332</sup> Josef Silverstein, “The idea of freedom in Burma and the political thought of Daw Aung San Sun Kyi,” *Pacific Affairs*, Vol.69, No.2 (1996): 222.

<sup>333</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, *พม่าผ่าเมือง: วิเคราะห์การเมืองพม่าได้อาณาเขตกิจการทหาร*, หน้า 42.

<sup>334</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Josef Silverstein, *Burmese politics: The dilemma of national unity* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1980).

<sup>335</sup> Josef Silverstein, “Burma’s struggle for democracy: The army against the people,” p.71.

สงครามกลางเมืองที่เลวร้ายมากที่สุด<sup>336</sup> ดังจะเห็นได้จากภารกิจกำลังของฝ่ายชนกลุ่มน้อยและกองกำลังของฝ่ายคอมมิวนิสต์พม่ามีความสามารถเหนือกองทัพของรัฐบาล และสามารถเข้ายึดเมืองสำคัญของประเทศได้หลายแห่ง ความวุ่นวายของสงครามกลางเมืองในสมัยของอนุวุ่นวายมากจนรัฐบาลไม่สามารถจะรับมือกับกองกำลังกลุ่มต่างๆ ได้ทำให้รัฐบาลของอนุต้องขอร้องให้ฝ่ายทหารเข้ามาแก้ไขสถานการณ์เป็นระยะเวลาถึง 2 ปี คือในช่วงค.ศ.1958-1960

ความไร้เสถียรภาพอันเกิดจากการสู้รบของชนกลุ่มน้อยที่พยายามแยกตัวออกจากพมานี้ยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้ฝ่ายทหารเข้าปฏิวัติยึดอำนาจจากรัฐบาลประชาธิปไตยของอนุในปีค.ศ.1962 โดยมีข้ออ้างเพื่อปกป้องเอกภาพของชาติและดินแดน ทว่าในช่วงแรกที่รัฐบาลทหารเข้ายึดอำนาจจากอนุนั้นยังคงอยู่ในช่วงที่ได้รับความนิยมจากประชาชนค่อนข้างมาก เนื่องจากประชาชนต่างตั้งความหวังว่าการเข้ามาของรัฐบาลทหารจะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากกว่าที่เคยเป็นอยู่ก่อนหน้านั้น แต่แล้วความวุ่นวายทางการเมืองภายในพม่าก็ยังคงปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่องพม่าในยุคสมัยของเนวินจึงยังคงตกอยู่ในวังวนของความไม่สงบทางการเมืองตลอดระยะเวลากว่า 26 ปี โดยปัญหาชนกลุ่มน้อยยังคงเป็นปัญหาสำคัญตลอดช่วงระยะเวลาการสร้างชาติในยุคสมัยของเนวิน ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลทหารก็ได้หันมาเน้นนโยบายในการปราบปรามชนกลุ่มน้อยอย่างจริงจัง เพื่อกดดันให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยวางอาวุธและยอมสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาล เลิกต่อต้านรัฐบาลและยอมรับอำนาจการปกครองของรัฐบาลทหารพม่าที่อย่าง กุ้ง กล่าวได้ว่านโยบายต่อชนกลุ่มน้อยของเนวินไม่เห็นด้วยกับการที่ชนกลุ่มน้อยจะแยกตัวเป็นอิสระและสามารถตั้งรัฐของตนเองได้ เนื่องจากวิถีคิดของรัฐบาลทหารนั้นมองว่า “ความแตกต่าง” หรือ “ความหลากหลาย” ทางวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่อาจบั่นทอนความมั่นคงของชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จึงถูกตราหน้าว่าเป็นพวกกบฏที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน<sup>337</sup>

รัฐบาลของเนวินยังได้ตอกย้ำความแตกแยกภายในชาติด้วยการประกาศห้ามมิให้ชนกลุ่มน้อยรับราชการและมีบทบาททางการเมือง หากไม่มีหลักฐานยืนยันได้ว่าผู้้นั้นเคยตั้งถิ่นฐานอยู่ในพม่ามาก่อนปี ค.ศ.1824 ความผิดหวังของชนกลุ่มน้อยที่ถูกคณะปฏิวัติของเนวินเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องได้นำมาซึ่งความไม่พอใจที่ระเบิดออกมาอย่างรุนแรงและส่งผลให้พม่ากลายเป็นรัฐที่มีชน

<sup>336</sup> พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542), หน้า 45.

<sup>337</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ขบวนการนักศึกษากับประวัติศาสตร์อันระทึกใจ (กรุงเทพฯ: ประพันธ์สาร, 2533), หน้า 108.



กลุ่มน้อยก่อการกบฏต่อต้านรัฐบาลมากที่สุด<sup>338</sup> ขณะเดียวกันการที่รัฐบาลทหารได้พยายามปราบปรามกลุ่มผู้ก่อการกบฏเหล่านี้ยิ่งทำให้ปัญหาการเมืองภายในพม่าทวีความรุนแรงมากขึ้น การสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยต่างๆและรัฐบาลจึงส่งผลให้เกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงต่อพม่า ไม่ว่าจะเป็นความสูญเสียทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนทรัพย์สินเงินทองของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการสู้รบ ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยและรัฐบาลจึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้การที่รัฐบาลต้องทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากเพื่อปราบปรามกบฏชนกลุ่มน้อยต่างๆอย่างต่อเนื่องยาวนานยังส่งผลกระทบต่อทำให้เศรษฐกิจของพม่าตกต่ำลงเรื่อยมา ความล้าหลัง ความยากจน และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ต่ำกว่ามาตรฐานจึงเป็นผลผลิตของความขัดแย้งที่มีส่วนสำคัญในการจุดพม่าให้กลายเป็นประเทศที่มีการพัฒนาที่ต่ำที่สุดประเทศหนึ่งของโลก จนมีส่วนสำคัญที่นำมาสู่การประท้วงใหญ่ในช่วงกลางปี 1988<sup>339</sup>

ดังนั้นนอกจากระบบเศรษฐกิจที่ย่ำแย่แล้ว สงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลทหารกับชนกลุ่มน้อยจึงทำให้รัฐบาลต้องทุ่มเททั้งงบประมาณและกำลังพลในการทำสงครามกับชนกลุ่มน้อยจนทำให้ไม่สามารถจะพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมได้อย่างเต็มที่ เป็นผลทำให้เกิดความระส่ำระสายภายในประเทศอย่างหนัก กระทั่งนำมาสู่การประท้วงครั้งใหญ่ของขบวนการนักศึกษาซึ่งขยายตัวลุกลามไปทั่วประเทศในปีค.ศ.1988 ส่งผลให้รัฐบาลเข้าปราบปรามการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อยอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รัฐชายขอบ อันได้แก่ รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ รัฐกะยาห์ รัฐฉาน รัฐยะถีน รัฐชิน และรัฐอะรากัน (ยะไข่) ได้รับความกระทบอย่างมากทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวต่างพากันหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพื่อหลบภัยชั่วคราว การเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ที่เกิดขึ้นในพม่าในปีค.ศ.1988 ซึ่งปะทุเป็นชนวนร้อนในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ.1988 จึงส่งผลให้รูปแบบของการอพยพหรือ “การหลบหนีเข้าเมือง” ของประชากรพม่าเปลี่ยนโฉมหน้าไปจากที่เคยเป็นในช่วงยุคสมัยของเนวินชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ และหลังจากนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็กลายเป็นพื้นที่รองรับ

<sup>338</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าค่าเมือง: วิเคราะห์การเมืองพม่าได้อาณาเขตจัดการทหาร, หน้า 75 และ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์การเมือง, หน้า 82-84.

<sup>339</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าค่าเมือง: วิเคราะห์การเมืองพม่าได้อาณาเขตจัดการทหาร, หน้า 87, 131; บุญเทียม พลายชมภู, พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 121-122 และ พรพิมลตรี โขติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 48.

ประชากรจากพม่าอย่างต่อเนื่อง<sup>340</sup> โดยแม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลทหารจะได้บรรลุข้อตกลงหยุดยิงกับหลายกลุ่มชาติพันธุ์แล้วก็ตาม ถึงกระนั้นการสู้รบก็ยังคงดำเนินอยู่ในหลายพื้นที่ การอพยพออกนอกประเทศของพลเมืองพม่าเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศไทยจึงยังคงดำเนินอยู่ต่อไป

นอกจากชนกลุ่มน้อยแล้ว กลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งก็คือกลุ่มพระสงฆ์พม่า ทั้งนี้กล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพระสงฆ์ในพม่านั้นมีมาช้านานในฐานะส่วนหนึ่งของขบวนการชาตินิยม บทบาทของพระสงฆ์ในพม่าปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในหลายครั้งด้วยกัน ดังสะท้อนจากเหตุการณ์สำคัญ 3 เหตุการณ์ ได้แก่ 1) การเคลื่อนไหวของพระสงฆ์พม่าเมื่อครั้งสมัยพม่ายังคงอยู่ภายใต้การเป็นอาณานิคมของอังกฤษ 2) เหตุการณ์ประท้วงใหญ่ในปีค.ศ.1988 และ 3) การประท้วงของพระสงฆ์ต่อรัฐบาลทหารพม่าภายใต้การนำของซอหม่องในยุคหลังเนวิน เป็นต้น

เดิมทีพม่าถูกปกครองด้วยระบอบกษัตริย์ เมื่ออังกฤษเข้ามายึดครองพม่า สถาบันกษัตริย์จึงต้องยุติบทบาทลง ส่งผลกระทบต่อสถาบันศาสนามาก ด้วยเพราะสถาบันศาสนานั้นอิงกับสถาบันกษัตริย์ของพม่ามาโดยตลอด กล่าวได้ว่ากษัตริย์พม่าเป็นพุทธศาสนูปถัมภกที่สำคัญ โดยทรงเป็นผู้ส่งเสริมและทำนุบำรุงในพุทธศาสนาอย่างจริงจังตลอดมา วัดในพม่าจึงเปรียบเสมือนศูนย์กลางของชุมชนและมีบทบาทอย่างมากต่อประชาชนชาวพม่า จนกล่าวได้ว่าพม่าเป็นประเทศที่มีพุทธศาสนิกชนที่เคร่งครัดในพระพุทธศาสนาที่สุดในโลก<sup>341</sup> เหตุคั้งนั้นเมื่อสถาบันกษัตริย์ถูกทำลาย พระสงฆ์จึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของขบวนการชาตินิยมที่เกิดขึ้นในพม่า แม้ว่ากลุ่มพระสงฆ์เหล่านี้ได้รับการยอมรับในฐานะผู้นำฝ่ายจิตวิญญาณ แต่พระสงฆ์ก็เป็นผู้นำเพียงกลุ่มเดียวที่เหลืออยู่ กลุ่มพระสงฆ์พม่าจึงได้มีส่วนในการนำประชาชนต่อต้านเจ้าอาณานิคมอังกฤษ รวมไปถึงการต่อต้านอิทธิพลของฝ่ายมุสลิมที่แผ่กว้างในยุคอาณานิคม<sup>342</sup> ด้วยเหตุนี้จึงไม่ผิดนัก หากเราจะกล่าวว่า ขบวนการชาตินิยมพม่าที่ก่อตัวขึ้นอย่างเข้มแข็งนั้นเป็นขบวนการที่มีต้นกำเนิดจากการเคลื่อนไหวของพระสงฆ์<sup>343</sup>

<sup>340</sup> พรพิมล ตรีโชติ, ไว้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย, หน้า 40.

<sup>341</sup> บุญเทียม พลายนพ, หน้า 285.

<sup>342</sup> ชาลววิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์การเมือง, หน้า 58 และ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 294-296.

<sup>343</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 301.

การเคลื่อนไหวของพระสงฆ์ยังสร้างแรงบันดาลใจให้กับชาวพม่ารุ่นใหม่อย่างมากส่งผลให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองร่วมกันระหว่างพระสงฆ์และฆราวาสในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักศึกษาที่ได้ดึงเอาพระสงฆ์เข้าร่วมเป็นพลังในการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเนวินในเหตุการณ์การประท้วงครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 1988 หรือที่เรียกกันว่าเหตุการณ์ 8888 (uprising 8888) จนกล่าวได้ว่าความสำเร็จในครั้งนั้นพระสงฆ์มีส่วนสำคัญอย่างมาก เนื่องจากการดึงเอาพระสงฆ์เข้าร่วมในการเคลื่อนไหวถือเป็นการสร้างแรงดึงดูดให้ประชาชนทั่วไปความมั่นใจในการเข้าร่วมการต่อต้าน ประชาชนที่ลังเลแต่แรกที่จะเข้าร่วมกับกลุ่มนักศึกษาก็หันมาเข้าร่วมเมื่อเห็นว่ามีพระสงฆ์ให้การสนับสนุน จนในที่สุดแล้วการเคลื่อนไหวดังกล่าวได้กลายเป็นการประท้วงต่อต้านรัฐบาลที่แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ซึ่งเหตุการณ์ในปีค.ศ.1988 นี้ นับเป็นจุดเริ่มต้นการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนที่ต้องการเรียกร้องการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยซึ่งมิได้มีเพียงขบวนการนักศึกษาเท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วย พระสงฆ์ พรรคการเมือง และคนทั่วไปอีกเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้เรายังจะเห็นบทบาทของพระสงฆ์พม่าในการแสดงออกเพื่อต่อต้านการยึดอำนาจของซอหม่องซึ่งเปรียบเสมือนร่างทรงของเนวิน เนื่องจากเป็นที่รับทราบกันดีว่าแท้ที่จริงแล้วผู้ที่คอยบัญชาการอยู่เบื้องหลังทั้งหมดก็คือเนวิน เหตุดังนั้นแม้ว่าพม่าจะเปลี่ยนตัวผู้ปกครองเป็นซอหม่องและประกาศแนวทางในการจัดตั้งระบบพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ความเป็นเผด็จการทางทหารซึ่งดำรงอยู่ในพม่ามาอย่างยาวนานกว่า 26 ปีก็ยังคงดำเนินต่อไปภายใต้ร่มเงาอำนาจเนวิน กลุ่มพระสงฆ์จึงได้รวมตัวกันแสดงความไม่พอใจด้วยการปฏิเสธรับนิมนต์ในการบิณฑบาตและการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาจากฝ่ายทหาร ตลอดจนหยุดกิจกรรมทางศาสนาทั้งหมด ส่งผลให้ฝ่ายทหารต้องร้องขอให้เหล่าพระสงฆ์กลับมาสู่วัตรปฏิบัติดั้งเดิม อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระสงฆ์จะได้กลับสู่วัตรปฏิบัติดั้งเดิมหลังจากนั้น ทว่าความสัมพันธ์ระหว่างพระสงฆ์กับฝ่ายทหารก็มิได้ดีขึ้น แม้รัฐบาลทหารจะพยายามหันกลับมาใช้สถาบันพุทธศาสนาในพม่ามาเป็นเครื่องมือทางการเมือง แต่ก็ไม่มีข่าวหรือพิธีกรรมของพระสงฆ์ในพม่าให้เห็นมากนัก

อย่างไรก็ตาม บทบาทของพระสงฆ์ในพม่ายังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในบางช่วงอาจจะดูนิ่งเงียบ ทว่าท่ามกลางความนิ่งเงียบของสถาบันสงฆ์ในบางช่วงอาจมิได้หมายความว่าถึงการยุติบทบาททางการเมืองของพระสงฆ์พม่าแต่อย่างใด ดังที่เกียรดิชัย พงษ์พาณิชย์ ได้คาดการณ์ว่าพระสงฆ์ในพม่าจะกลับมามีบทบาทและเข้าร่วมขบวนการของประชาชนในการสร้างความชอบธรรม และจะยังคงรักษาบทบาทในฐานะองค์กรที่คอยเรียกร้องและสร้างความเป็นชาตินิยมพม่า

อย่างที่เคยเป็นมา<sup>344</sup> ซึ่งสอดคล้องกับปรากฏการณ์ในปีค.ศ.2007 ที่พระสงฆ์พม่าได้ออกมาแสดงบทบาททางการเมืองด้วยการเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มนักศึกษาและประชาชน เพื่อประท้วงการประกาศขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิงของรัฐบาลพม่า โดยมีการชุมนุมประท้วงที่วัดแห่งหนึ่งในเมืองพะโคกกุทางตอนกลางของประเทศ การประท้วงดังกล่าวได้ขยายลุกลามและรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ กระทั่งนำมาสู่การเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ ทำให้มีประชาชน นักศึกษา และพระสงฆ์ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้สื่อมวลชนบางแห่งถึงกับขนานนามเหตุการณ์ในครั้งนี้ว่า “Saffron Revolution”<sup>345</sup> หรือ “การปฏิวัติผ้ากาสาวพัสตร์” ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาททางการเมืองของสถาบันสงฆ์ในประเทศพม่าได้เป็นอย่างดี

กระนั้นก็ดี นอกจากชนกลุ่มน้อยและพระสงฆ์แล้ว ยังมีกลุ่มนักศึกษาที่เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลจนนำมาซึ่งการปราบปรามอย่างรุนแรงหลายครั้งด้วยกัน ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของขบวนการนักศึกษาที่เคลื่อนไหวทางการเมืองในพม่าเกิดขึ้นนับตั้งแต่สมัยที่พม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และมีวิวัฒนาการในฐานะขบวนการชาตินิยมเรื่อยมานับตั้งแต่ทศวรรษ 1920-1930 กล่าวได้ว่าขบวนการนักศึกษาในพม่าถือเป็นตัวแปรสำคัญในการเมืองพม่ามาโดยตลอด<sup>346</sup> เนื่องจากนักศึกษาพม่าเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของความเป็นชาตินิยมที่ก่อตัวขึ้นนับตั้งแต่ปีค.ศ.1930 ในการต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ โดยแม้ว่าในช่วงที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปีค.ศ.1948 บทบาทของนักศึกษาจะถูกเปลี่ยนถ่ายไปอยู่ในมือของนักการเมืองแต่ก็ยังคงเคลื่อนไหวอยู่ภายในรั้วรอบขอบชิดของมหาวิทยาลัยอยู่เสมอ ดังจะเห็นจากทุกครั้งที่บ้านเมืองเกิดความไม่ชอบมาพากล กลุ่มนักศึกษาจะเป็นกลุ่มแรกที่ออกมาประท้วงรัฐบาล<sup>347</sup> ในยุคสมัยของเนวินกลุ่มนักศึกษามพม่าจึงกลายเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่าไม่มากก็น้อย ดังจะ

<sup>344</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 304.

<sup>345</sup> Andrew Buncombe and Peter Popham, “Burma: Inside the saffron revolution” [Online], 2007, Available from: <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/burma-inside-the-saffron-revolution-403645.html> [February 6, 2012] and “Military junta threatens monks in Burma” [Online], 2007, Available from: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article2521951.ece> [February 6, 2011]

<sup>346</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 69.

<sup>347</sup> พรพิมล ตรีโชติ, จากกลุ่มอิระวดีสู่สกละวิน: บทวิเคราะห์ทางการเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทยพม่า (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, 2547), หน้า 192.

เห็นได้จากความเคลื่อนไหวทางการเมืองของขบวนการนักศึกษาพม่าที่สำคัญใน 3 เหตุการณ์ด้วยกัน ได้แก่<sup>348</sup>

- 1) เหตุการณ์ประท้วงการยึดอำนาจจากรัฐบาลอู๋ของเนวินเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2505 (ค.ศ.1962) โดยนักศึกษามหาวิทยาลัยย่างกุ้งจำนวนกว่า 2,000 ส่งผลให้มีการปราบปรามนักศึกษาและม็อบนักศึกษาเสียชีวิตเกือบ 1,000 คนด้วยกัน ความวุ่นวายทางการเมืองพม่าในครั้งนี้จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้มีนักศึกษาและนักการเมืองพม่าลี้ภัยออกนอกประเทศมาอยู่ในประเทศไทยและอินเดียจำนวนมาก<sup>349</sup>
- 2) เหตุการณ์ประท้วงในงานศพของอู๋ถิ้นเมื่อปีพ.ศ.2517 (ค.ศ.1974) เมื่ออู๋ถิ้น เลขาธิการสหประชาชาติถึงแก่กรรมแต่รัฐบาลมิได้มีการจัดพิธีศพของอู๋ถิ้นอย่างสมเกียรติทำให้มีการประท้วงและเกิดการแย่งศพกันขึ้นทำให้รัฐบาลต้องปราบปรามการประท้วงของนักศึกษาอย่างรุนแรงเหตุการณ์จึงสงบลงได้ ส่งผลให้มีนักศึกษาถูกฆ่าตายไปจำนวนไม่น้อย นับแต่นั้นมากลุ่มนักศึกษาจึงถูกปราบปรามจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง
- 3) เหตุการณ์ประท้วงใหญ่ครั้งรุนแรงที่สุดซึ่งขยายกลายเป็นการจลาจลไปทั่วประเทศเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2531 (ค.ศ.1988) ซึ่งมีชนวนมาจากการยกเลิกชนบัตร์บางชนิดของรัฐบาลร่วมกับกระแสต่อต้านการเข้าสู่อำนาจของเส่งลวิน (Sein Lwin) ส่งผลให้เกิดการเดินขบวนประท้วงโดยกลุ่มนักศึกษาและขยายไปสู่ประชาชนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นพระสงฆ์ ข้าราชการพลเรือน (ตำรวจและทหารบางส่วน) กรรมกร ตลอดจนชาวบ้านพม่าตามเมืองต่างๆกว่า 40 เมือง

กล่าวได้ว่านักศึกษาพม่ามีความไม่พอใจต่อระบอบการปกครองของรัฐบาลทหารมาเป็นระยะเวลานานแล้ว เนื่องจากระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมส่งผลกระทบทำให้ประชาชนชาวม้าตกอยู่ในสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นและยากจนเรื่อยๆ ความเคลื่อนไหวของขบวนการนักศึกษาเพื่อแสดงออกในการคัดค้านนโยบายของรัฐบาลจึงนำมาสู่การปราบปรามของรัฐบาลหลายต่อหลายครั้ง และทำให้นักศึกษาต้องสังเวชีวิตไปเป็นจำนวนมาก เมื่อกลุ่มนักศึกษาและประชาชนหมดความอดทนต่อวิธีการบริหารเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาลประกอบกับกระแสการต่อต้านการเข้าสู่อำนาจของเส่งลวิน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วนำมาสู่การเกิดเหตุจลาจลครั้งรุนแรงในปีค.ศ.

<sup>348</sup> พรพิมล ตรีโชติ, จากกลุ่มอิสระวัดสุทัศน์: บทวิเคราะห์ทางการเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทยพม่า หน้า 192-193 และ บุญเทียม พลายนนท์, หน้า 118.

<sup>349</sup> พรพิมล ตรีโชติ, จากกลุ่มอิสระวัดสุทัศน์: บทวิเคราะห์ทางการเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทยพม่า, หน้า 192.

1988 รัฐบาลทหารพม่าจึงได้สั่งปิดมหาวิทยาลัยนับแต่นั้นมาจนกระทั่งถึงปีค.ศ.2000 ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีเวทีทางการเมืองของบรรดานักศึกษาอันเป็นต้นตอของการเคลื่อนไหวทางการเมืองภายในพม่าต่อไปอีก

สภาพโดยรวมของพม่านั้นตั้งแต่การยึดอำนาจของเนวินจึงอยู่ในสถานะเศรษฐกิจที่ตกต่ำบน “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” โดยเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นควบคู่ความวุ่นวายทางการเมืองภายในพม่าซึ่งถูกขับเคลื่อนด้วย ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่า และ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มคนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ชนกลุ่มน้อย พระสงฆ์ และกลุ่มนักศึกษา ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองทั้งปวงนี้เองที่เป็นปัจจัยในการผลักดันให้มีผู้อพยพจำนวนมากหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและถักขมอยู่ในพื้นที่ที่ปลอดภัย ผู้อพยพเหล่านี้ส่วนมากมักเป็นชนกลุ่มน้อยที่ถูกทางการพม่าปราบปรามอย่างหนัก เช่น พวกกะเหรี่ยง กะเหรี่ยงแดง ม้ง และฉาน โดยนอกจากชนกลุ่มน้อยแล้วยังมีนักศึกษาและประชาชนจำนวนมากที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทย ทั้งนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่สงบทางการเมืองและการเสาะแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศเพื่อนบ้าน<sup>350</sup> โดยแม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองล่าสุดในพม่าจะได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2010 ซึ่งนับเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกของพม่าในรอบ 20 ปี ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศต่างคาดหวังว่าการเลือกตั้งดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่า แต่ในความเป็นจริงแล้วเบื้องหลังความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเพียงประชาธิปไตยแค่เปลือกนอก เนื่องจากการเลือกตั้งดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติว่าขาดความชอบธรรมอย่างสิ้นเชิง ดังจะเห็นได้จากการเตรียมการของรัฐบาลในการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดที่นั่งในสภา นอกจากนี้ นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งส่วนใหญ่ก็มาจากพรรคสหสามัคคีและการพัฒนาซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลทหารชุดปัจจุบัน และกลุ่มทหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ซึ่งหลายฝ่ายประณามว่าเป็นเป็นชัยชนะที่ได้มาจากทุจริตและน้ำโง

ประชาธิปไตยของพม่าในปัจจุบันจึงเป็นเพียงประชาธิปไตยแบบจอมปลอมที่ยังคงตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของเผด็จการทหาร โดยเป็นการเปลี่ยนจากการสวมใส่ชุดทหารมาเป็นการสวมใส่ชุดพลเรือนแทนเท่านั้น เนื่องจากกองทัพพม่ายังคงเป็นผู้สอดส่องกิจกรรมทางการเมืองทั้งหมดในพม่าอย่างเข้มงวดและเบ็ดเสร็จ เหตุฉะนั้น ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่างๆและรัฐบาลของพม่าจึงจะยังคงดำรงอยู่ต่อไปตราบใดที่อำนาจทางการเมืองของพม่ายังคงอยู่ในมือของผู้นำทหาร แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการสร้างภาพให้ประชาคม

<sup>350</sup> เมธินี รัตนสาร, หน้า 92.

โลกเห็นว่าพม่ามีการพัฒนาทางประชาธิปไตย ตลอดจนมีการให้เสรีภาพต่อสื่อมากขึ้นนับตั้งแต่การเลือกตั้งในปีค.ศ.2010 แต่สุดท้ายแล้วกองทัพยังคงเป็นตัวแสดงเพียงหนึ่งเดียวในระบบการเมืองของพม่าที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจขาดความเป็นไปต่างๆภายในประเทศ<sup>351</sup>

#### 4.1.1.3 ปัจจัยผลักดันทางด้านสังคม

นอกจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและความไม่สงบทางการเมืองที่รุมเร้าพม่าแล้ว พม่ายังต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านสังคมซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ ทั้งนี้ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์มักได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดในฐานะปัญหาทางด้านสังคมที่สำคัญของพม่า โดยปัญหาทางสังคมอีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่แพ้กันก็คือปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลต่อประชาชนชาวพม่า ปัญหาสังคมในพม่าทั้งสองประการร่วมกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองได้ส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวพม่าอย่างมหาศาล และกลายเป็นปัจจัยผลักดันทางสังคมที่ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางในการอพยพของผู้คนจำนวนมากจากพม่า ในส่วนนี้จึงเป็นการอธิบายถึงปัญหาสังคมในพม่า ประกอบไปด้วย ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า ตามลำดับ

##### 1) ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์

รากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพม่านั้นสามารถอธิบายได้ด้วยสาเหตุหลักสองประการด้วยกัน ได้แก่ 1) ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในพม่าที่มีมาอย่างช้านานก่อนยุคสมัยอาณานิคม และ 2) ผลจากการถูกแบ่งแยกและปกครองโดยเจ้าอาณานิคมอังกฤษ ซึ่งต่อมาภายหลังยุคอาณานิคมเราอาจเห็นว่ามิใช่สาเหตุอื่นๆอีกหลายประการที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพม่าทวีความรุนแรงมากขึ้นและยากที่จะแก้ไขภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารที่ถูกเรียกว่า “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลทหารเรื่อยมา ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุที่รัฐบาลได้ใช้ความเป็นทหารสูงในการปกครอง (militarization) รวมถึงการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาและสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอ ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์รู้สึกว่าได้รับการ

<sup>351</sup> Miklos Romandy, Corinna Johannsen and Gorawut Numnak, *Freedom barometer Asia 2010*, p.69.

เลือกปฏิบัติ<sup>352</sup> ความหลากหลายทางชาติพันธุ์และผลพวงที่เกิดจากการถูกแบ่งแยกและปกครองในสมัยอาณานิคม ร่วมกับสาเหตุอื่นๆภายหลังจากพม่าได้รับเอกราชจึงมีส่วนทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพม่ากลายเป็นปัญหาพื้นฐานที่ดำรงอยู่ในสังคมพม่าในทุกยุคทุกสมัย

สาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพม่านั้นสืบเนื่องมาจากการที่พม่าเป็นดินแดนซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากและหลากหลายมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยกลุ่มชาติพันธุ์ในพม่าประกอบไปด้วย 7 กลุ่มหลัก และกลุ่มย่อยๆตลอดจนชนเผ่าต่างๆอีกจำนวนมาก กล่าวได้ว่า ประชากรพม่ามากกว่า 1 ใน 3 เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่บริเวณชายขอบของประเทศ อย่างไรก็ตามประชากรกลุ่มที่มีสัดส่วนมากที่สุด ได้แก่ พวกพม่าแท้ (Burmese) ซึ่งมีอยู่ถึงร้อยละ 75 ขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆที่สำคัญได้แก่ พวกชาน (Shan) กะเหรี่ยง (Karens) พวกฉิ่น (Chins) และพวกคะฉิ่น (Kachins)<sup>353</sup> ด้วยสภาพเช่นนี้ พม่าจึงกลายเป็นประเทศที่มีปัญหาการเรียกร้องอิสรภาพของกลุ่มชาติพันธุ์อยู่ตลอดเวลา และเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองในพม่าภายหลังจากที่ได้รับเอกราช<sup>354</sup>

กระนั้นก็ตามก็คิดกันว่าสถานการณ์เรื่องชาติพันธุ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นผลมาจากการตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและการบริหารจัดการด้านการปกครองพื้นที่ในพม่าหลังการได้รับเอกราช แม้ว่าความขัดแย้งและสงครามจะมีก่อนหน้าการปกครองของอังกฤษมาก่อนหน้าการปกครองของอังกฤษมานานแล้ว แต่กล่าวได้ว่าในยุคอาณานิคมของอังกฤษนี้เองที่ทำให้ความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างกลุ่มคนทั้งหลายในพื้นที่ซึ่งดำรงอยู่ก่อนหน้านั้นปะทุขึ้นกลายเป็นความขัดแย้งที่นำไปสู่สงครามกลางเมืองแบบยุคสมัยใหม่<sup>355</sup> ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองของอังกฤษนั้นเกิดจากการผนวกรวมเอารัฐเล็กๆบริเวณพื้นที่ชายแดนเข้าด้วยกัน โดยอังกฤษได้แบ่งดินแดนพม่าออกเป็น

<sup>352</sup> Martin T. Smith, "Ethnic politics and regional development in Myanmar: The need for new approaches," in Kyaw Yin Hlaing, Robert H. Taylor and Tin Muang Muang Than, ed. *Myanmar: Beyond politics to social imperatives* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), p.58.

<sup>353</sup> John W. Henderson (et.al), *Area handbook of Burma* (Washington D.C.: U.S. Printing Office, 1971), p.645 อ้างใน นรนิตติ เศรษฐบุตร, หน้า 13.

<sup>354</sup> Richard Butwell, "Burma: The politics of survival and renewal," *Current History* (December, 1972): 249 อ้างใน นรนิตติ เศรษฐบุตร, หน้า 13.

<sup>355</sup> Louise Southalan, "Issue of self-determination in Burma," *Legal Issues on Burma Journal*, No.5 (April 2004):7-8 Quoted in Bryant Yuan Fu Yang, "Life and death away from the golden land: The plight of Burmese migrant workers in Thailand," p.490.



สองบริเวณ ได้แก่ บริเวณที่ราบต่ำภาคกลางที่เรียกว่า “Burma Proper” และบริเวณพื้นที่ที่เป็นภูเขาซึ่งเรียกว่า “Frontier Areas” บริเวณที่ราบต่ำนั้นเป็นบริเวณที่ชนชาติพม่าและม้งอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่ ส่วนบริเวณภูเขาเป็นที่อาศัยของชนกลุ่มน้อยทั้งหลาย โดย Burma Proper นั้นเป็นบริเวณที่อังกฤษปกครองโดยตรง แต่ Frontier Areas นั้นอังกฤษได้ปกครองทางอ้อมผ่านผู้นำดั้งเดิมของท้องถิ่น อังกฤษเล็งเห็นว่าให้ชนกลุ่มน้อยเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองของอังกฤษมากกว่าชาวพม่าที่มีจำนวนมากกว่า ยกตัวอย่างเช่น กรณีรัฐฉานหรือไทยใหญ่ที่ได้รับอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การปกครองของอังกฤษ เป็นต้น กล่าวได้ว่า อังกฤษมีมาตรฐานในการปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยให้บางกลุ่มมีอำนาจปกครองตนเองมากกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มกะเหรี่ยงที่มีบทบาทมากในช่วงอาณานิคมเพราะในช่วงที่อังกฤษปกครองนั้นนิยมให้ชาวกะเหรี่ยงเข้ารับราชการ ตลอดจนเข้าเป็นทหารในกองทัพ กะเหรี่ยงจึงได้รับการศึกษาเป็นอย่างดีจากอังกฤษ สร้างความไม่พอใจให้กับชาวพม่าเป็นอย่างยิ่ง เหตุฉะนั้น Burma Proper และ Frontier Areas จึงไม่เคยได้รับการบูรณาการเข้าด้วยกันในทางการบริหารมาก่อนเลย ส่งผลทำให้อัตลักษณ์ความเป็นพม่าและคนที่มีเชื้อพม่าแบ่งแยกอย่างชัดเจนและรุนแรงมากขึ้นจากประสบการณ์ในสมัยอาณานิคมนี้เอง<sup>356</sup>

การกระทำเช่นนี้ของอังกฤษเป็นการช่วยโหมกระพือความเกลียดชังและความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันที่มีมายาวนานยิ่งขึ้นไปอีก ทั้งยังกระตุ้นให้ชนกลุ่มน้อยตระหนักในอัตลักษณ์ที่แตกต่างออกไปของตน และทำให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มองชาวพม่าผู้เป็นประชากรส่วนใหญ่ในฐานะฝ่ายตรงข้ามและศัตรู นอกจากนี้เมื่อยุคอาณานิคมสิ้นสุดลง การขีดเส้นแบ่งพรมแดนของพม่าโดยชาติมหาอำนาจกลับเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศมากกว่าการคำนึงถึงความหลากหลายทางชาติพันธุ์ที่มีอยู่ในพม่า<sup>357</sup> ความเป็นศัตรูระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จึงยังคงเป็นลักษณะเด่นของพม่าในยุคสมัยหลังการเป็นอาณานิคม โดยนับตั้งแต่การปกครองของอังกฤษสิ้นสุดลงในปี.ศ.1948 ชนกลุ่มน้อยหลายต่อหลายกลุ่มก็ได้หันมาจับอาวุธต่อสู้กับรัฐบาลในยุคหลังอาณานิคม เนื่องจากก่อนหน้าที่พม่าจะได้รับเอกราชนั้นเองชาวนได้มีแนวคิดที่จะให้สิทธิในการปกครองแก่ชนกลุ่มน้อย โดยองชานได้ลงนามในสนธิสัญญาปางโหลง (ค.ศ.1947) กับผู้นำชนกลุ่มน้อยเกี่ยวกับการปกครองแบบสหภาพอันจะนำมาซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญที่ระบุให้สิทธิที่เท่าเทียมแก่ประชาชนในทุกชาติพันธุ์ ดังสุนทรพจน์ของเขาในที่ประชุมก่อนการร่างรัฐธรรมนูญปี.ศ.1947 ที่ว่า

<sup>356</sup> Ashley South, p.10.

<sup>357</sup> Bryant Yuan Fu Yang, p. 491.

“ในความคิดของข้าพเจ้านั้น มันเป็นไปได้ที่จะเราจะจัดตั้งรัฐเดี่ยว (unitary state) เราต้องจัดตั้งสหภาพ (union) ซึ่งกำหนดบทบาทบัญญัติที่มีความเหมาะสมอย่างที่มีนัยจะเป็น ทั้งนี้ก็เพื่อปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยเพื่อนร่วมชาติของเรา”<sup>358</sup>

อย่างไรก็ตาม เจตนาธรรมขององชานดังกล่าวมีอันต้องล้มเลิกไปเมื่อเขาถูกลอบสังหารระหว่างการประชุมร่างรัฐธรรมนูญก่อนที่พม่าจะได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการเพียงไม่นาน นโยบายต่อชนกลุ่มน้อยขององชานจึงไม่สามารถเป็นจริงได้ กระนั้นก็ดี แม้ว่าในสมัยของอนุจะ ได้พยายามสานต่อนโยบายขององชานแต่ก็ต้องพบกับความล้มเหลวไม่เป็นท่า และเมื่อรัฐบาลของเนวินเข้ายึดอำนาจในปีค.ศ.1962 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.1947 ก็ถูกประกาศยกเลิก เนื่องจากนโยบายของเนวินไม่เห็นด้วยกับการที่ชนกลุ่มน้อยจะแยกตัวเป็นอิสระและสามารถตั้งรัฐของตนเองได้ ดังสะท้อนจากคำกล่าวของเนวินที่ว่า “สหพันธรัฐเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เนื่องจากสหพันธรัฐจะเป็นสิ่งที่ทำลายพม่า”<sup>359</sup> นโยบายดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการปฏิเสธสิทธิของรัฐชนกลุ่มน้อยที่จะแยกตัวออกจากสหภาพและนำมาซึ่งความไม่พอใจของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆอย่างกว้างขวาง

กลุ่มชาติพันธุ์ภายในพม่าได้ทวีความไม่พอใจ และยิ่งนำไปสู่การต่อต้าน ตลอดจนเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้นเมื่อรัฐบาลพยายามจะกลืนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆด้วยการปลุกฝังและยึดเยียด “ความเป็นพม่า” ให้แก่พวกเขา เนื่องจากรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายในการรวบรวมชาติให้มีความเป็นเอกภาพ โดยได้มีความพยายามรวมศูนย์อำนาจเพื่อเปลี่ยนพม่าจากที่เคยมีลักษณะกึ่งสหพันธรัฐมาเป็นรัฐเดี่ยวและก่อให้เกิดความเป็นพม่าในรูปแบบเดียวกัน (Burmanization)<sup>360</sup> นอกจากนี้ฝ่ายพม่ายังตระหนักตนว่าเคยมีฐานะยิ่งใหญ่กว่ากลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆด้วยเคยปกครองคนเหล่านี้มาก่อน ในขณะที่พวกไทยใหญ่และกะเหรี่ยงก็ถือว่าตนเองมีความรู้และความเจริญมากกว่า

<sup>358</sup> Josef Silverstein, ed. *Political legacy of Aung San* (Ithaca: Cornell University Southeast Asia Program, 1972), p.158.

<sup>359</sup> *The Times* [London] (3 March 1962) Quoted in Martin T. Smith, “Ethnic politics and regional development in Myanmar: The need for new approaches,” in Kyaw Yin Hlaing, Robert H. Taylor and Tin Muang Muang Than, eds. *Myanmar: Beyond politics to social imperatives*, p.67.

<sup>360</sup> Josef Silverstein, “Minority problems in Burma since 1962,” in F.K. Lehman, ed. *Military rule in Burma since 1962: a kaleidoscope of views* (Singapore: Maruzen Asia, 1981), p.54, 58.

ชาวพม่าแท้ ต่างฝ่ายจึงไม่ยอมลดทิวมนะซึ่งกันและกัน<sup>361</sup> นำมาซึ่งการไม่ยอมรับในชาติพันธุ์ที่แตกต่างจากตนเองและขยายลูกหลานกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่ผู้นำพม่าต้องเผชิญในทุกยุคทุกสมัย

## 2) ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า

การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาสังคมอีกประการหนึ่งของพม่าที่ได้รับการกล่าวถึงมาก เช่นเดียวกับปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ โดยการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่านั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการปกครองในรูปแบบเผด็จการสังคมนิยม ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเนวิน ประชาชนพม่าต้องใช้ชีวิตอยู่อย่างปราศจากอิสรภาพ ไม่ว่าจะเป็นอิสรภาพในมิติทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ประชาชนพม่าต้องปฏิบัติตามนโยบายในด้านต่างๆที่รัฐบาลกำหนดอย่างไม่มีความเลือกและไม่สามารถแสดงความคิดเห็นใดๆต่อนโยบายของรัฐบาลได้ ดังจะเห็นได้ว่าการต่อต้านหรือเรียกร้องอย่างสงบกลับได้รับการตอบโต้อย่างรุนแรงเสมอ<sup>362</sup> กระนั้นก็ดี แม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมืองในเวลาต่อมา ทว่าพม่ายังคงต้องตกอยู่ในร่มเงาการปกครองระบอบสังคมนิยมต่อไปและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลทหารได้ดำเนินนโยบายที่มีลักษณะกดขี่ ชูตรีศ และไม่เคารพต่อสิทธิความเป็นมนุษย์ของประชาชนตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นเชื้อสายพม่าหรือชาติพันธุ์ใด การละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ของรัฐดังกล่าวจึงส่งผลให้ประชาชนภายในประเทศต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังรัฐใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก

พฤติกรรมของรัฐบาลทหารที่สะท้อนถึงการละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ของประชาชนภายในประเทศพม่ามีหลากหลายรูปแบบนับไม่ถ้วน แต่พฤติกรรมของรัฐบาลที่ได้รับการพูดถึงมากเป็นพิเศษ ได้แก่ การไม่ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ การบังคับเกณฑ์แรงงาน การบังคับให้มีการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน และการกดขี่ชูตรีศประชาชน<sup>363</sup>

<sup>361</sup> ชาติฉรงค์ นันทวรรณ, หน้า 82.

<sup>362</sup> พรสุข เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 14.

<sup>363</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-30.

(ก) การไม่ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์

เนื่องจากรัฐบาลพม่ามีความต้องการรวบรวมชาติให้มีความเป็นเอกภาพ โดยพยายามสร้างความเป็นพม่าในรูปแบบเดียวกัน (Burmanization) ด้วยเพราะถือว่าวัฒนธรรมพม่าคือวัฒนธรรมของชาติ ทำให้มีนโยบายที่จะครอบงำทางวัฒนธรรมต่อกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลได้พยายามที่จะลดทอนเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของชนกลุ่มน้อยต่างๆด้วยการกำหนดให้โรงเรียนสอนแต่ภาษาพม่าเท่านั้น และสั่งห้ามมิให้มีการตีพิมพ์เอกสารภาษาของชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ในบัตรประชาชนยังกำหนดให้มีการแสดงว่าบุคคลนั้นๆเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใดและศาสนาใดด้วย ประชาชนที่ไม่ใช่ชาวพม่าแท้จึงขาดสิทธิหลายประการ และอาจประสบกับความยุ่งยากหากต้องถูกสอบสวนโดยทหารพม่า เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มักถูกกล่าวหาว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล นอกจากนี้ชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ห่างไกลออกไปก็ไม่ได้รับสิทธิให้ทำบัตรประชาชนทำให้พวกเขาขาดซึ่งสิทธิอื่นๆที่ควรจะได้รับจากรัฐบาล เช่นสิทธิในการซื้อตั๋วรถโดยสาร หรือการขออนุญาตพักบ้านผู้อื่นนอกเขตของตนเอง เป็นต้น

(ข) การบังคับเกณฑ์แรงงาน

การบังคับเกณฑ์แรงงานอาจถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการบันทึกมากที่สุดเกี่ยวกับพม่าก็ว่าได้ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลทหารได้บังคับเกณฑ์แรงงานจากพลเมืองอย่างแพร่หลาย ประชาชนในพม่าส่วนใหญ่ต้องถูกบังคับเกณฑ์แรงงานโดยปราศจากค่าจ้างหรือค่าตอบแทน โดยรัฐจะเกณฑ์คนมาเป็นแรงงานในโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน ทางรถไฟ ฝายกั้นน้ำ หรืองานก่อสร้างอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการและกองทัพ เป็นต้น แรงงานจำนวนมากต้องละทิ้งงานภาคเกษตรของตนมาทำงานให้กับรัฐทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้เลย ทั้งนี้ โควตาการเกณฑ์แรงงานอาจกำหนดเป็นครอบครัวละหนึ่งคน หรือหมู่บ้านละ 10-15 คนแล้วแต่ความต้องการแรงงานในโครงการต่างๆ หากต้องการมากก็อาจประกาศให้ชายที่อายุเกิน 16 ปีและหญิงวัยเกิน 18 ปีมารายงานตัว แต่ในบางครั้งรัฐอาจใช้วิธีการกำหนดให้เป็นงานเร่งด่วนโดยยกให้เป็นความรับผิดชอบของชาวบ้านกลุ่มหนึ่งๆซึ่งหมายความว่าแต่ละครอบครัวจะต้องพยายามระดมสมาชิกเพื่อทำงานให้เสร็จลุล่วงตามที่รัฐบาลกำหนด มิฉะนั้นอาจถูกลงโทษด้วยวิธีต่างๆ เช่น ปรับ ทำร้ายร่างกาย ทรมาน คุมขัง หรือส่งไปเป็นลูกหาบในกองทัพที่ห่างไกล ขณะเดียวกันหากครอบครัวที่ไม่สามารถส่งแรงงานให้กับทางการได้ก็จะต้องจ้างให้คนในครอบครัวอื่นไปทำงานแทน

ในแง่หนึ่งการบังคับเกณฑ์แรงงานดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการใช้แรงงานประชาชน “เยี่ยงทาส” นอกจากจะต้องทำงานรับใช้รัฐบาลโดยไม่มีค่าตอบแทนใดๆแล้ว ประชาชนพม่ายังต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน รวมไปถึงการจัดอาหารไปรับประทานเอง หากโชคไม่ดีก็อาจถูกทหารริบเอาอาหารที่เตรียมไปทั้งหมด<sup>364</sup> ในปีค.ศ.1996 องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่มีการร้องเรียนมาว่าพม่าได้ละเมิดอนุสัญญาว่าด้วยการบังคับเกณฑ์แรงงาน (forced labour convention) ซึ่งจากข้อเท็จจริงพบว่า นอกเหนือไปจากการบังคับเกณฑ์แรงงานจากชายฉกรรจ์แล้ว รัฐบาลพม่ายังได้บังคับใช้แรงงานสตรี เด็ก และคนชราด้วย<sup>365</sup> การกระทำดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่าพม่าได้ละเมิดทบัญญัติในอนุสัญญาขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศโดยไม่สนใจสายตาประชาคมโลกส่งผลให้ประชาชนชาวพม่าต้องมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างยากลำบากจนเกิดความพยายามดิ้นรนเพื่อพาตนเองไปสู่การมีสภาพชีวิตที่ดีกว่า

#### (ค) การบังคับให้อพยพโยกย้ายถิ่นฐาน

การบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพม่านับตั้งแต่การปกครองโดยรัฐบาลเนวิน ทั้งนี้สาเหตุที่รัฐบาลได้บังคับให้ประชาชนต้องโยกย้ายถิ่นฐานนั้นมีหลายประการด้วยกัน ได้แก่ การที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวจึงต้องการทำให้เมืองสวยงามเพื่อให้สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น นอกจากนี้การบังคับโยกย้ายถิ่นฐานยังเป็นไปเพื่อให้ประชาชนออกจากพื้นที่ก่อสร้างสาธารณูปโภคและโครงการพัฒนาต่างๆ ตลอดจนเป็นการโยกย้ายเพื่อตัดการสนับสนุนกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ ด้วยสาเหตุเหล่านี้ทำให้การกวาดต้อนผู้คนเกิดขึ้นในหลายบริเวณของพม่า ไม่เว้นแม้กระทั่งในเมืองย่างกุ้ง รัฐบาลทหารได้ไล่ผู้อาศัยเดิมให้ย้ายไปอยู่นอกเมืองซึ่งมักเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่แทบไม่มีระบบสาธารณูปโภครองรับอยู่เลย โดยเฉพาะการบริการด้านสาธารณสุข นอกจากนี้การกวาดต้อนผู้คนโดยรัฐบาลก็มักดำเนินไปด้วยความรุนแรงอื่นๆควบคู่ไปด้วย เช่น การข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย จับกุม ข่มขืน และประหารชีวิตเมื่อขัดคำสั่ง เป็นต้น การบังคับให้ประชาชนโยกย้ายเข้าเขตควบคุมของรัฐยังมีสภาพไม่ต่างจากการย้ายเข้าสู่ค่ายที่ใช้ในการกักกันนักโทษ เพราะประชาชนจะขาดอิสระและต้องตกเป็นเป้าของการเกณฑ์ไป

<sup>364</sup>“Commission of Inquiry report”, paragraph 532 Cited in Louise Southanlan, “Forced labor, the ILO and Burma,” Legal Issues on Burma Journal No.6 (2000): 31.

<sup>365</sup> Louis Southalan, “Forced labor, the ILO and Burma,” Legal Issues on Burma Journal No.6 (2000): 24.

เป็นแรงงานหรือลูกหาบ ยิ่งไปกว่านั้นประชาชนยังถูกบังคับให้ออกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นและสร้างที่พักใหม่เองโดยไม่มีอุปกรณ์ความช่วยเหลือใดๆ ทำให้ประชาชนต้องประสบกับความเดือนร้อนและยากลำบากจนต้องล้มตายไปเป็นจำนวนมาก<sup>366</sup>

การบังคับให้ย้ายถิ่นฐานครั้งใหญ่เกิดขึ้นในรัฐฉานในปีค.ศ.1996 เมื่อรัฐบาลทหารของพม่าตัดสินใจดำเนินนโยบาย Four Cut โดยมีจุดประสงค์ในการตัดขาดเครื่องสนับสนุนแก่กลุ่มต่อต้านชาวจาน ไม่ว่าจะเป็น อาหาร เงินทุน ข้าวสาร และบุคลากรที่จะเข้าร่วมต่อสู้ โดยรัฐบาลทหารพม่ามองว่าการกระทำเช่นนี้เป็นหนึ่งในวิธีการตอบโต้กลุ่มก่อความไม่สงบซึ่งเป็นวิธีการที่มีความชอบธรรม และให้ผลดีเป็นอย่างยิ่ง ในทางกลับกันนโยบายนี้เองก็ได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นที่มาของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายกาจในพม่า<sup>367</sup> โดยในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือนระหว่างมีนาคมถึงกันยายน ค.ศ.1996 ชาวบ้านในหมู่บ้านกว่า 450 แห่งในพื้นที่ระหว่าง Namsan-Kurng และ Heng-Mong Nau ได้ถูกบังคับให้ย้ายไปอยู่ในพื้นที่อพยพ การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลได้ส่งผลกระทบต่อผู้คนกว่า 80,000 คน การบังคับให้อพยพยังคงเป็นนโยบายที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในบริเวณอื่นๆของรัฐฉานในปีถัดมา ขณะที่บางส่วนของพื้นที่เคยถูกบังคับให้อพยพแล้วก็ถูกบังคับให้ต้องอพยพอีกครั้ง ผู้คนกว่า 300,000 ในพม่าต้องได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้มีการประมาณการกันว่า มีประชาชนกว่า 425,000 คนที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐานและหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย<sup>368</sup>

#### (ง) การกดขี่ขูดรีดประชาชน

นอกจากประชาชนชาวพม่าจะต้องทนทุกข์จากการถูกบังคับเกณฑ์แรงงานและการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานแล้ว พวกเขาจะต้องทนทุกข์จากการถูกรัฐบาลกดขี่ขูดรีดผลผลิตที่พวกเขาลงทุนลงแรงด้วยตนเอง พืชผลต่างๆ ตลอดจนสัตว์น้ำ มักถูกซื้อในราคาที่รัฐกำหนด นอกจากนี้รัฐบาลยังมีการกำหนดโควตาในการจัดเก็บผลผลิต หากไม่สามารถส่งมอบผลผลิตได้ตามสัดส่วนที่กำหนดก็ต้องไปซื้อจากแหล่งอื่นมาทดแทน ไม่เพียงแต่ผลผลิตเท่านั้นที่ประชาชนต้องส่งมอบและขายให้กับ

<sup>366</sup> Donald M. Seekins, p.196.

<sup>367</sup> Christina Fink, p.48 และ พรสุข เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล, หน้า 9.

<sup>368</sup> Therese M. Caouette and Mary E. Pack, Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand, pp.15-16.

รัฐบาลในราคาแสนถูก รายได้ที่พวกเขาหามาได้โดยสุจริตก็ต้องนำไปจ่ายเป็นภาษี ค่าธรรมเนียม และเงินบริจาคให้แก่รัฐตามแต่ที่รัฐจะเรียกเก็บ

ภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆถูกเรียกเก็บในหลากหลายรูปแบบ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีไฟฟ้า ภาษีรายได้ ค่าธรรมเนียมแรงงาน ค่าธรรมเนียมนาข้าว ค่าธรรมเนียมป้องกันอัคคีภัย ฯลฯ ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมชื่อแปลกๆอาจถูกคิดค้นหรือกำหนดราคาใหม่ได้ตามสถานการณ์ ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนยังต้องถูกบังคับให้บริจาคเงินให้กับหลายๆ โครงการของรัฐ ตั้งแต่โครงการปรับปรุง สาธารณูปโภค โครงการปรับสถานที่ท่องเที่ยว ปรับปรุงสถานที่ราชการ รวมไปถึงการบริจาคเงิน เพื่อสนับสนุนการจัดงานประเพณีการกุศลต่างๆด้วยแน่นอนว่าการกดขี่ขูดรีดโดยรัฐบาลเหล่านี้เป็น สิ่งที่ประชาชนชาวพม่าไม่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้น แต่พวกเขาก็ไม่อาจปฏิเสธชะตากรรมเช่นนี้ได้ เพราะหากไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องได้รับการลงโทษอย่างรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถกระทำการ รุนแรงทุกชนิดได้ตามอำเภอใจของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย จับกุมคุมขัง ปล้นสะดม ชาวบ้าน ทรมาณ ข่มขืน หรือแม้กระทั่งประหารชีวิต

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลากหลายรูปแบบดังกล่าวข้างต้น สิ่ง ที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือการที่หญิงชาวพม่าจำนวนมากต้องกลายเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรง และการถูกล่วงละเมิดทางร่างกาย โดยมีการล่วงละเมิดทางเพศบ่อยครั้งในค่ายทหารที่มีการเกณฑ์ แรงงาน ในค่ายพักคนงาน ในพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นบริเวณรองรับการโยกย้าย หรือแม้แต่ในคุก การข่มขืนหญิงชาวพม่าจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วไปในช่วงที่อำนาจการปกครองตกอยู่ภายใต้ รัฐบาลทหาร ดังที่หญิงสาวกะเหรี่ยงวัย 33 ปีคนหนึ่งซึ่งเดินทางมาถึงประเทศไทยในปีค.ศ.1999 ได้ ให้สัมภาษณ์ขณะอยู่ในค่ายอพยพว่าเธอและพี่สาวถูกทหารพม่าข่มขืนขณะออกไปเก็บฟืนในบริเวณ ใกล้ฐานทัพของทหารพม่า โดยพวกทหารได้ส่งกำลังมารุมทำร้ายผู้ใหญ่วัยบ้านของเธอโดยอ้างว่าพ่อ ของเธอทำให้กองทัพต้องเสื่อมเสีย นอกจากนี้ตัวเธอและสามียังถูกกลั่นแกล้งจากทหารในกองทัพ โดยถูกทำร้ายร่างกายบ่อยครั้ง ส่วนสามีของเธอก็ถูกบังคับเกณฑ์ไปเป็นแรงงานบ่อนกว่าผู้ชายคน อื่นๆจนกระทั่งเธอและสามีทนไม่ได้จึงตัดสินใจหนีออกจากประเทศ<sup>369</sup>

กล่าวได้ว่า นอกจากปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ซึ่งเป็นปัญหาทางสังคมของพม่าที่ ดำรงอยู่ในทุกยุคทุกสมัยแล้ว อีกปัญหาหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงมากไม่แพ้กัน ก็คือ ปัญหาการ

<sup>369</sup> Therese M. Caouette and Mary E. Pack, *Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand*, p.21.

ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนพม่าในหลากหลายรูปแบบ อันได้แก่ การไม่ยอมรับในความหลากหลายทางชาติพันธุ์ การบังคับเกณฑ์แรงงาน การบังคับให้ประชาชนโยกย้ายถิ่นฐาน และการกดขี่ระกดประชาชน ยังไม่นับถึงการปราบปรามกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างโหดเหี้ยมในปีค.ศ.1988 และการปฏิเสัชชะชนะทางการเมืองของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD-National League for Democracy) ที่มีนางอองซานซูจีเป็นแกนนำในปีค.ศ.1990 ซึ่งส่งผลให้สถานะทางด้านสิทธิมนุษยชนและความเป็นประชาธิปไตยของพม่าถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก<sup>370</sup> พม่าจึงกลายเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับการประณามจากประชาคมระหว่างประเทศในฐานะประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก<sup>371</sup>

สภาพปัญหาต่างๆภายในประเทศพม่าที่กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ล้วนเป็นประสบการณ์อันขมขื่นของประชาชนชาวพม่าที่ต้องมีชีวิตอยู่ภายใต้สถานะที่เต็มไปด้วยแรงกดดันจากหลายด้าน เหตุคั้งนั้นจึงไม่น่าแปลกใจหากปัญหาเหล่านี้จะเป็นแรงผลักดันให้พวกเขาต้องดิ้นรนแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ดังที่แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ในสถานที่ก่อสร้างในภาคเหนือให้สัมภาษณ์ในงานวิจัยของ พรสุข เกิดสว่าง ว่า

“...อยู่เมืองพม่ามันทุกข์นัก ไม่ต้องมีสิ่งใดเป็นของตัวเอง บ้านช่องเขาก็ไม่ให้อยู่ นี่ก็มากันหมดทุกคน ลูกชายก็ปล่อยไว้ไม่ได้มันจะเอาไปเป็นทหาร ลูกสาวก็ทิ้งไว้ไม่ได้ เมืองอยู่ไม่ได้ก็อยากมาอยู่ที่นี่ มันทุกข์จริงๆหนอ...คน ไทยใหญ่นี้ทุกข์จนไม่รู้จะบอกอย่างไร มาที่นี่จะให้อยู่ยง ังก็ได้ ขอแค่ให้ได้ อยู่ ได้กิน ก็พอแล้ว...”<sup>372</sup>

ทั้งนี้ชาวพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยไม่ได้คิดที่จะมาเผชิญโชค โดยหลายคนไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการกอบโกยเงินทอง กระนั้นก็ตาม แม้ว่าส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการต้อนรับที่อบอุ่นจากประเทศไทย แต่เมื่อมองถึงภาวะความยากลำบากซึ่งเป็นประสบการณ์ที่เลวร้ายที่ทำให้

<sup>370</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพประเทศเพื่อนบ้าน: ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษหน้า, หน้า 5.

<sup>371</sup> พรสุข เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล, หน้า 2.

<sup>372</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.



พวกเขาต้องทนต่อแรงกดดันหลายประการภายในประเทศแล้ว การเข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงเป็นเรื่องที่พวกเขาแทบไม่ต้องใช้ความอดทน หรือยากลำบากเกินกว่าที่พวกเขาจะอดทนไม่ได้<sup>373</sup>

#### 4.1.2 ปัจจัยดึงดูดจากประเทศปลายทาง

สภาพแวดล้อมในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายในพม่าในฐานะ “ปัจจัยผลักดัน” ที่ทำให้ชาวพม่าอพยพออกจากบ้านเกิดเมืองนอนของตนเองอาจมีน้ำหนักไม่เพียงพอต่อการอธิบายปรากฏการณ์แรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทย เหตุคั้งนั้น นอกจากปัจจัยผลักดันจากพม่าแล้ว “ปัจจัยดึงดูด” ในประเทศปลายทางอย่างประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ก็ล้วนมีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้เกิดกระแสการอพยพของชาวพม่าเข้าสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ในส่วนนี้จึงจะได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในประเทศไทยในฐานะปัจจัยดึงดูดที่เข้ายวนและกระตุ้นให้แรงงานพม่าจำนวนมากยอมที่จะเสี่ยงชีวิตของตนเองและครอบครัวอพยพเข้ามาเพื่อการแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย

##### 4.1.2.1 ปัจจัยดึงดูดทางด้านเศรษฐกิจ

ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในทศวรรษที่ 1980-1990 ได้สร้างความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านรอบข้างอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพม่า เหตุคั้งนั้นสภาพความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศทั้งในเชิงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและระดับค่าแรงจึงนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้ชาวพม่าจำนวนมากหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทย นอกจากนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยยังได้นำมาสู่สภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ส่งผลให้สภาพดังกล่าวเป็นปัจจัยดึงดูดอีกประการหนึ่งที่มีส่วนในการกระตุ้นให้แรงงานพม่าจำนวนมากมีความสนใจที่จะเดินทางเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทย

<sup>373</sup>พรสุข เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ, หน้า 2.

ช่วงเวลาได้รับการขนานนามว่าเป็น “ยุคทอง” ของเศรษฐกิจไทยได้แก่ช่วงปีค.ศ.1986 จนถึงก่อนวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปีค.ศ.1997 ทั้งนี้ ในปีค.ศ.1980 ไทยยังคงเป็นประเทศเกษตรกรรมอยู่<sup>374</sup> แต่หลังจากนั้นต่อมาไทยก็ประสบกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในครึ่งหลังของทศวรรษดังกล่าว เมื่อราวๆปีค.ศ.1985-86 การส่งออกสินค้าภาคการผลิตที่สูงกว่า การส่งออกสินค้าเกษตรเป็นครั้งแรก โดยการส่งออกสิ่งทอเพิ่มขึ้นถึงสี่เท่าในระหว่างปีค.ศ.1983 – 1989 การส่งออกวงจรรวมเพิ่มเป็นสองเท่าในช่วง 1985 – 1987 และการส่งออกพลาสติกและรองเท้าเพิ่มขึ้นมากกว่าสองเท่าในปีค.ศ.1988 เพียงปีเดียว<sup>375</sup> และในช่วงปีค.ศ.1988 – 1990 อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจของไทยมีค่าเป็นเลขสองหลัก ซึ่งสูงถึง 13.2% ในปีค.ศ.1998<sup>376</sup> และสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของหลายๆประเทศในกลุ่ม G7 ด้วย<sup>377</sup> โดยจะเห็นได้ว่าอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของภาคอุตสาหกรรมของไทยนั้นสูงอย่างต่อเนื่องในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ โดยอยู่ที่ 17.4% ในปีค.ศ.1988<sup>378</sup> การเติบโตอย่างรวดเร็วและเหนือความคาดหมายในช่วงเวลาดังกล่าว จึงได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไปอย่างถาวร ซึ่งเป็นผลพวงที่เกิดจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ตลอดจนปริมาณการค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980

อุตสาหกรรมของไทยได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษก่อนหน้า โดยเราสามารถเห็นความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในด้านโครงสร้างการผลิต จากตัวเลขส่วนแบ่ง GDP ของภาคบริการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>379</sup> อุตสาหกรรมของไทยมีความหลากหลายยิ่งขึ้นด้วยความรู้และทักษะในเทคโนโลยีที่ซับซ้อนขึ้น และเงินลงทุนจากต่างชาติที่หลั่งไหลเข้ามาทั้งในภาคการ

<sup>374</sup> Malcolm Falkus, “Thailand industrialization: An overview,” in Medhi Krongkaew, ed. Thailand’s industrialization and its consequences (New York: St Martin’s Press, 1995), p.13.

<sup>375</sup> Michael T. Rock, “Selective industrial policy and manufacturing export success in Thailand,” in Jomo K.S., ed. Southeast Asia’s industrialization: Industrial policy, capabilities and sustainability (New York: Palgrave Macmillan, 2001), p.263.

<sup>376</sup> Malcolm Falkus, “Thailand industrialization: An overview,” in Medhi Krongkaew, ed. Thailand’s industrialization and its consequences, p.13.

<sup>377</sup> Nimfa B. Ogena (et al.), Globalization with equity: Policies for growth in Thailand, IPSR Publication No. 214 (Bangkok: Institute for Population and Social Research, Mahidol University, May 1997), p.9.

<sup>378</sup> Medhi Krongkaew, “Contributions of agriculture to industrialization”, in Medhi Krongkaew, ed. Thailand’s industrialization and its consequences (New York: St Martin’s Press, 1995), p.36.

<sup>379</sup> Nimfa B. Ogena, et al. Globalization with equity: Policies for growth in Thailand, p.9.

ผลิตและภาคบริการ พร้อมๆ ไปด้วยกับการลงทุนขนาดใหญ่ของไทยในด้านสาธารณูปโภคต่างๆที่จะเป็นปัจจัยนำไปสู่การเติบโตในปีต่อมา รายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อยู่ในระดับสูงและเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 9 ต่อปีในระหว่างปี 1991-1996<sup>380</sup> การค้าระหว่างประเทศ มีการเพิ่มขึ้นทั้งการนำเข้าและส่งออกสินค้า<sup>381</sup> โดยพัฒนาการสำคัญที่เกิดขึ้นได้แก่การเปลี่ยนผ่านจากการส่งออกสินค้าที่เน้นแรงงานในการผลิตไปเป็นการส่งออกสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นปานกลาง-สูงในการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการในระบบเศรษฐกิจโลก<sup>382</sup> นอกจากนี้ เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็วหลังปีค.ศ.1987 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าแรง และการแข็งค่าของเงินเยนและสกุลอื่นๆของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียได้ส่งผลให้เกิดการย้ายฐานการผลิตจากประเทศเหล่านั้นมาตั้งที่ไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆแทน อย่างไรก็ตาม ไรก็ตามการลงทุนจากต่างประเทศจะเริ่มชะลอตัวลงหลังทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากมีการแข่งขันจากจีนและเวียดนาม<sup>383</sup>

กล่าวได้ว่า ความสำเร็จทางเศรษฐกิจในยุค 1980 ของไทยมีรากฐานมาตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 ที่ธนาคารโลกได้เข้ามามีบทบาทในการร่างพิมพ์เขียวให้กับเศรษฐกิจของรัฐบาลในขณะนั้นภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ได้รับเอาแผนการของธนาคารโลกมาใช้ ซึ่งแนะนำให้เปลี่ยนจากการควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐมาเป็นการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแทน และให้นำยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาใช้เพื่อเป็นการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรม<sup>384</sup> ทั้งนี้ ก่อนหน้าการปฏิรูปครั้งดังกล่าว รัฐเป็นตัวแสดงหลักในเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด ยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้านี้ได้ทำให้ภาคการผลิตกลายเป็นแหล่งความมั่งคั่งแหล่งใหม่ และทำให้เกิดกลุ่มนายทุนหน้าใหม่ที่มิฐานหลักอยู่ที่ภาคอุตสาหกรรม รัฐบาลสฤษดิ์เองยังได้สร้างความมั่นใจว่ารัฐจะไม่สร้างอุตสาหกรรมเพื่อเข้าไปแข่งขันกับภาคเอกชน<sup>385</sup> และได้ก่อตั้ง Board of Investment (BOD) ขึ้นในปีค.ศ.1959 เพื่อสนับสนุนการลงทุนโดยภาคเอกชนในด้านที่ต้องการผ่านการให้แรงจูงใจหลายมาตรการ รวมถึงมาตรการด้าน

<sup>380</sup> Nimfa B. Ogena, et al., p. 9.

<sup>381</sup> Ibid., p.11.

<sup>382</sup> Ibid., p.13.

<sup>383</sup> Ibid.

<sup>384</sup> Walden Bella, Shea Cunningham and Li Khen Poh, *A siamese tragedy: Development and disintegration in modern Thailand* (London and New York: Zed Books, 1998), p.11.

<sup>385</sup> Malcolm Falkus, "Thailand industrialization: An overview," In Medhi Krongkaew, ed. *Thailand's industrialization and its consequences*, p.22.

ภาษี และในยุคนี้เองที่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก (1961-1966) ขึ้น ซึ่งแนวคิดเบื้องหลังแผนฉบับดังกล่าวก็คือรัฐบาลจะจัดหาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจและจัดระเบียบองค์กรของรัฐเสียใหม่เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ภาคเอกชนจะได้รับการสนับสนุนให้เข้ามาลงทุนในภาคการผลิต<sup>386</sup>

นอกจากนี้เรายังไม่อาจมองข้ามสาธารณูปโภคที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้วางเอาไว้ อันได้แก่ ระบบธนาคารที่มั่นคง ระบบการคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นถนนหนทางสายต่างๆ และรวมถึงเส้นทางการขนส่งด้วยรถไฟ ซึ่งได้กลายเป็นรากฐานสำคัญในการทำให้เศรษฐกิจไทยเติบโตขึ้นได้ ในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการสนับสนุนผู้ผลิตภายในประเทศเป็นสำคัญ แต่ก็มิได้มีการกีดกันบริษัทต่างชาติออกไป<sup>387</sup> ดังที่เราจะเห็นจากการปฏิบัติตามคำแนะนำของธนาคารโลกและองค์การสหประชาชาติของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลมีมุมมองต่อบริษัทข้ามชาติในฐานะแหล่งเงินทุนที่อาจเข้ามาแทนที่การลงทุนจากภาครัฐอันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัวได้ต่อ นอกจากนี้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ยังมองเห็นข้อดีจากการเปิดทางให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนภายในประเทศ เนื่องจากบริษัทเหล่านี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนาทักษะทางเทคนิคและการประกอบการ การส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติจึงได้กลายเป็นนโยบายเศรษฐกิจหลักที่สำคัญของรัฐบาลไทยในช่วงเวลาดังกล่าว<sup>388</sup>

กระนั้นก็ดี ในช่วงปลายของทศวรรษ 1960 ไทยได้เริ่มหันมาใช้ยุทธศาสตร์เน้นการส่งออก ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 (1972-1976) โดยได้เน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออก ซึ่งดำเนินนโยบายผ่านมาตรการของ BOI เป็นสำคัญ นโยบายเน้นการส่งออกนี้ได้นำมาปฏิบัติใช้มากขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงทศวรรษ 1970 และต่อมาจนถึงช่วงทศวรรษ 1980 กระนั้นก็ดี การจะบอกว่าการสำเร็จของเศรษฐกิจไทยเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐเพียงอย่างเดียวจึงอาจไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องเท่าไรนัก สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 แสดงให้เห็นเป็นอย่างดีถึงข้อจำกัดของตลาดภายในประเทศ ขณะเดียวกันรัฐก็มิได้ใช้จ่ายไปเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากเท่าที่ควร<sup>389</sup>

<sup>386</sup> Medhi Krongkaew, "Contributions of agriculture to industrialization", In Medhi Krongkaew, ed. Thailand's industrialization and its consequences, p.34.

<sup>387</sup> Walden Bella, Shea Cunningham and Li Khen Poh, p.12.

<sup>388</sup> Kevin Hewison, Power and politics in Thailand (Manila: Journal of Contemporary Asia, 1980), p.59.

<sup>389</sup> Malcolm Falkus, "Thailand industrialization: An overview," in Medhi Krongkaew, ed. Thailand's industrialization and its consequences, p.23.

เราจึงไม่อาจมองข้ามปัจจัยภายนอกประเทศที่เอื้อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย สิ่งเหล่านี้ได้แก่ การที่ไทยทำรายได้ไม่น้อยจากการใช้จ่ายของกองทัพสหรัฐฯและจากความช่วยเหลือที่ได้จากสหรัฐฯในช่วงทศวรรษ 1950 มาจนถึงต้นทศวรรษ 1960 อีกทั้งเศรษฐกิจโลกที่ขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการเติบโตอย่างรวดเร็วของญี่ปุ่นและที่อื่นๆในเอเชียก็ต่างเป็นผลดีต่อการค้าของไทย<sup>390</sup> โดยทำให้ไทยมีจุดเด่นจากการครองความสามารถในการส่งออกสินค้าที่เน้นแรงงานและใช้เทคโนโลยีต่ำ ซึ่งจะมีต้นทุนการผลิตสูงหากผลิตในประเทศอุตสาหกรรม การย้ายฐานการผลิตของประเทศที่พัฒนาแล้วจึงนำมาสู่เม็ดเงินจากต่างชาติที่หลั่งไหลเข้าประเทศพร้อมๆกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้ายฐานการผลิตของประเทศญี่ปุ่นอันเป็นผลมาจากการปรับค่าเงินเยนในปีค.ศ.1986 ซึ่งกระตุ้นให้บริษัทต่างๆย้ายกิจการไปยังประเทศอื่นที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า ขณะเดียวกันการที่ไทยเป็นแหล่งแรงงานราคาถูกขนาดใหญ่และมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องจึงทำให้ไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางในการรองรับการลงทุนตลอดจนการย้ายฐานการผลิตของญี่ปุ่นและประเทศเอเชียอื่นๆได้อย่างไม่ยากเย็นนัก<sup>391</sup>

การเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วของไทยในช่วงทศวรรษ 1980-1990 ได้นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเห็นได้ชัด ดังสะท้อนจาก GDP (Gross Domestic Product)<sup>392</sup> และ GNP (Gross National Product)<sup>393</sup> ของไทยและประเทศใกล้เคียง ดังตารางที่ 1 และกราฟที่ 1

<sup>390</sup> Malcolm Falkus, "Thailand industrialization: An overview," in Medhi Krongkaew, ed. *Thailand's industrialization and its consequences*, p.23.

<sup>391</sup> Ibid., pp.25-26.

<sup>392</sup> GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ผลิตขึ้นภายในประเทศในระยะเวลาหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงว่าทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการจะเป็นทรัพยากรของพลเมืองในประเทศหรือเป็นของชาวต่างประเทศ ในทางตรงข้าม ทรัพยากรของพลเมืองในประเทศหากไปทำการผลิตในต่างประเทศก็จะไม่นับรวมไว้ในผลิตภัณฑ์ในประเทศ

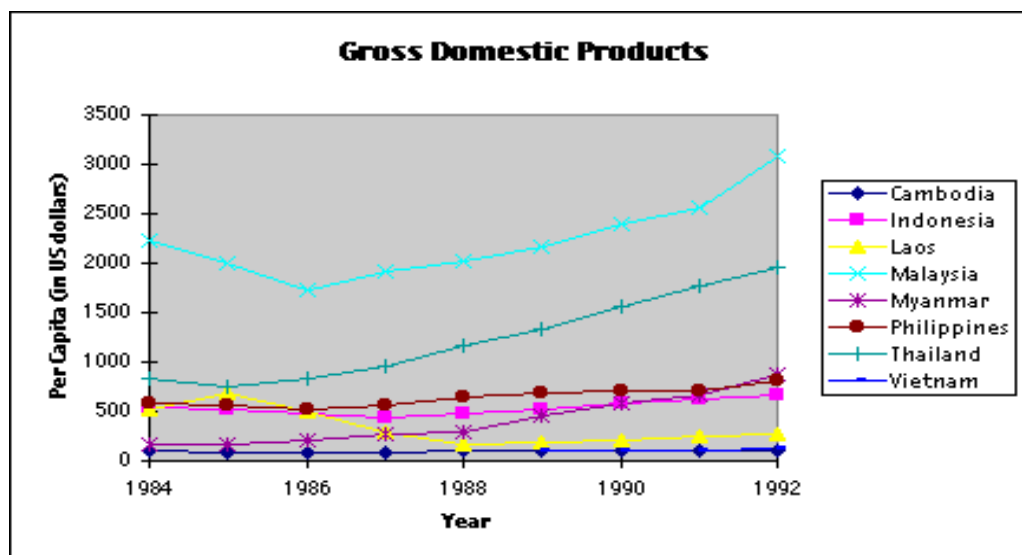
<sup>393</sup> GNP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายทั้งหมดที่ผลิตขึ้นโดยใช้ปัจจัยการผลิตของประเทศในระยะเวลาหนึ่งซึ่งนับรวมทั้งที่ผลิตภายในประเทศและในต่างประเทศ

ตารางที่ 1 GDP ณ ราคาคงที่ของประเทศไทย พม่า ลาว และกัมพูชาในช่วง 1988-1995 Gross domestic product, constant prices, annual percent change

Country	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cambodia	9.6	3.3	1.1	7.6	7.1	4	9.2	6.5
Laos	-2.1	9.9	6.7	4	7	5.9	8.2	7
Myanmar	-11.4	3.7	2.8	-0.7	9.7	5.9	6.8	7.2
Thailand	13.3	12.2	11.6	8.1	8.1	8.3	9	9.2

ที่มา International Monetary Fund World Economic Outlook Database<sup>394</sup>

กราฟที่ 1 แสดงระดับ GDP ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปีค.ศ.1984-1992



ที่มา National Accounts Database of the Statistical Division of the United Nations Secretariat<sup>395</sup>

<sup>394</sup> International Monetary Fund World Economic Outlook Database [Online], Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/data/dbecatm.cfm> [4 February 2012].

<sup>395</sup> National Accounts Database of the Statistical Division of the United Nations Secretariat [Online], Available from: <http://www.umich.edu/~csfound/545/1997/man/DEFOREST.html>

ตารางที่ 2 ผลผลิตประชาชาติของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปี ค.ศ.1996-2003

Gross Domestic Product per capita (in US Dollar)

Country	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Brunei	17,096	16,227	11,961	12,670	12,751	12,121	12,070	12,971
Cambodia	317	320	265	295	291	283	296	310
Indonesia	1,167	1,128	488	693	731	688	820	973
Lao, PDR	396	360	259	285		328	333	362
Malaysia	4,766	4,672	3,257	3,485	3,881	3,698	3,924	4,198
Myanmar 1/	109	100	144	189	210	162	175	179
Philippines	1,184	1,157	896	1,018	980	924	959	973
Singapore	25,127	25,147	20,892	20,611	22,757	20,553	20,823	20,987
Thailand	3,134	2,656	1,900	2,046	2,029	1,887	2,050	2,291
Viet Nam	337	361	361	374	403	415	439	481
ASEAN <sup>1)</sup>	1,505	1,429	947	1,079	1,128	1,058	1,153	1,266

ที่มา ASEAN Finance and Macroeconomic Surveillance Unit (FMSU) Database<sup>396</sup>

จากการศึกษาการจัดลำดับ GDP ข้างต้นของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พบว่าระดับ GDP ของพม่าอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าไทยมาโดยตลอด สอดคล้องกับข้อมูลของ ASEAN ที่แสดงถึงผลผลิตประชาชาติ (GDP per capita)<sup>397</sup> ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1996-2003 ซึ่งพบว่าผลผลิตประชาชาติของไทยมีมูลค่าสูงกว่าของพม่ามาโดยตลอดเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ด้าน GNP ต่อหัวของไทยก็อยู่ในระดับที่สูงกว่าพม่า แม้กระทั่งในปีค.ศ.2003 GNPของไทยก็ยังสูงกว่า GNP ของพม่าถึงหกเท่า<sup>398</sup> (ดูตารางที่ 3) เหตุดังนั้นตัวเลข GDP และ GNP ของทั้งสองประเทศจึงแสดงถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและพม่าอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ จากการสำรวจแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนหนึ่งภายในหกจังหวัดของไทยเมื่อปีค.ศ.1997 พบว่า ร้อยละ 70 ของคนชาวพม่าเข้ามายังประเทศไทยด้วยเหตุผลเรื่องรายได้

<sup>396</sup> ASEAN Finance and Macroeconomic Surveillance Unit (FMSU) Database [Online], Available from: [http://www.aseansec.org/macroeconomic/aq\\_gdp22.htm](http://www.aseansec.org/macroeconomic/aq_gdp22.htm) [2 March 2012]

<sup>397</sup> GDP per capita หมายถึงผลผลิต (ประชาชาติ) ต่อหัวประชากร

<sup>398</sup> Jerrold W. Huguet and Sureporn Punpuing, *International migration in Thailand* (Bangkok: International Organization for Migration: 2005), p.6.

และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม<sup>399</sup> จากหลักฐานคำบอกเล่ามากมายแสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติชาวพม่าสามารถทำรายได้รายวันในประเทศไทยมากกว่าที่ทำได้ในพม่าราวสามหรือสี่เท่าเลยทีเดียว การศึกษาที่จัดทำโดยมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย (world vision of Thailand) และศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (asian research center for migration) ระหว่างเดือนมกราคมและพฤษภาคมในปีค.ศ.2003 พบว่าร้อยละ 50 ของผู้ตอบคำถามในแม่สายได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 50 บาทต่อวันเมื่อทำงานในพม่า ในขณะที่ร้อยละ 24 มีรายได้อยู่ที่ประมาณ 50 ถึง 80 บาทต่อวัน ร้อยละ 86 ของผู้อพยพในเขตแม่สอดและร้อยละ 90 ของผู้อพยพในระนองระบุว่าได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 50 บาทต่อวันเมื่อทำงานในพม่า<sup>400</sup> ซึ่งต่างจากค่าแรงขั้นต่ำ (ณ เวลาที่ทำการวิจัย) ของไทยที่อยู่ 133 บาทต่อวันไม่น้อย<sup>401</sup>

### ตารางที่ 3 GNP ของประเทศไทยและพม่าในปี ค.ศ. 2003

#### SELECTED ECONOMIC AND SOCIAL INDICATORS FOR CAMBODIA, LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC, MYANMAR AND THAILAND

Indicator	Cambodia	Lao People's Democratic Republic	Myanmar	Thailand
Population (1,000), 2004 <sup>a</sup>	14,482	5,787	50,101	63,763
Population growth rate (%), 2004 <sup>a</sup>	2.4	2.2	1.2	0.8
Average annual growth rate (%) of population aged 15-39 <sup>b</sup>				
1990-2000	3.2	2.7	2.0	1.0
2000-2010	3.0	2.9	1.3	0.0
Infant mortality rate (per 1,000 live births) <sup>a</sup>	71	86	81	20
Ratio of girls to boys in secondary education (%) <sup>a</sup>	52	67	98	99
Percentage urban, 2004 <sup>a</sup>	19	21	30	31
Per capita GNP (US dollars), 2003 <sup>c</sup>	177	317	351	2,238

Sources: <sup>a</sup> Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2004). *ESCAP Population Data Sheet 2004*, Bangkok.

<sup>b</sup> United Nations (2003). *World Population Prospects, The 2002 Revision, Vol. II: Sex and Age* (United Nations publication, No. E/03.XIII.7).

<sup>c</sup> Philip Martin (2004). "Policy synthesis paper: Enhancing national capacity on migration management in Cambodia, Lao PDR, Mongolia and Thailand", paper prepared for ILO, 6 July.

ที่มา: Jerrold W. Huguet and Sureeporn Punpuing, *International migration in Thailand*, (Bangkok: International Organization for Migration: 2005), p.6.

<sup>399</sup> Chintayananda, S., Risser, G. and Chantavanich, S., *Report on the monitoring of the registration of immigrant workers from Myanmar, Cambodia and Laos in Thailand* (Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. 1997), Note 54, p.12.

<sup>400</sup> Jerrold W. Huguet and Sureeporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.6.

<sup>401</sup> Marwaan Macan-Markar, *Burmese find no reprieve from Low Pay, Harsh Work* [Online], Available from: <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=20409> [January 23, 2012]



อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลมากมายที่อธิบายว่าเหตุใดพม่าถึงได้ยากจนเพียงนี้เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย ทั้งนี้ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้เศรษฐกิจของพม่าไม่เติบโตเท่าที่ควรนั้นได้อธิบายไปในส่วนของปัจจัยผลักดันให้แรงงานพม่าอพยพออกจากประเทศพม่าไปแล้ว อันได้แก่ การที่ครั้งหนึ่งพม่าเคยอยู่ใต้การปกครองของอังกฤษและญี่ปุ่น การบริหารจัดการและวางนโยบายที่ผิดพลาดอันเป็นผลมาจากการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง การโดดเดี่ยวประเทศออกจากชุมชนระหว่างประเทศและเปิดรับโอกาสทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศช้าและจำกัดเกินไป การใช้ย้ายไปในทางทหารที่สูงเกินไป อีกทั้งยังมีการเก็บภาษีนอกกฎหมาย และการถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากนานาประเทศอันเนื่องมาจากท่าทีและนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลทหาร และอัตราเงินเฟ้อสูงลิ่วที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่สามารถนำเข้าสินค้า ซึ่งทั้งหมดทำให้ผู้คนในพม่าไม่สามารถหาเลี้ยงชีพตนเองหรือครอบครัวให้อยู่รอดได้ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศจึงทำให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของชาวพม่า ด้วยเชื่อว่าตนเองจะมีชีวิตที่ดีกว่าหากเข้ามาทำมาหากินในประเทศไทย

เราอาจกล่าวได้ว่า ในประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากกว่าย่อมจะนำมาซึ่งรายได้ในจำนวนที่เป็นกอบเป็นกำมากกว่า ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและพม่าจึงเป็นสาเหตุสำคัญของความแตกต่างทางด้านรายได้ของประชาชนในสองประเทศด้วย ทั้งนี้จากการสำรวจแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนหนึ่งภายในหกจังหวัดของไทยเมื่อปีค.ศ.1997 พบว่า ร้อยละ 70 ของคนชาวพม่าเข้ามายังประเทศไทยด้วยเหตุผลเรื่องรายได้ที่สูงขึ้นและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม<sup>402</sup> จากหลักฐานคำบอกเล่ามากมายแสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติชาวพม่าสามารถทำรายได้รายวันในประเทศไทยมากกว่าที่ทำได้ในพม่าราวสามหรือสี่เท่าเลยทีเดียว นอกจากนี้ การศึกษาที่จัดทำโดยมูลนิธิสุกนิมิตแห่งประเทศไทย (world vision of Thailand) และศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (Asian research center for migration) ระหว่างเดือนมกราคมและพฤษภาคมในปี ค.ศ.2003 ยังพบว่าร้อยละ 50 ของผู้ตอบคำถามในอำเภอแม่สายได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 50 บาทต่อวัน เมื่อทำงานในพม่าในขณะที่ร้อยละ 24 มีรายได้อยู่ที่ประมาณ 50 ถึง 80 บาทต่อวัน ร้อยละ 86 ของผู้อพยพในเขตอำเภอแม่สอดและร้อยละ 90 ของผู้อพยพในจังหวัดระนองระบุว่าได้รับค่าจ้างต่ำกว่า

<sup>402</sup> Chintayananda, S., G. Risser and S. Chantavanich, Report on the monitoring of the registration of immigrant workers from Myanmar, Cambodia and Laos in Thailand, Note 54, p.12.

50 บาทต่อวันเมื่อทำงานในพม่า<sup>403</sup> ซึ่งต่างจากค่าแรงขั้นต่ำ (ณ เวลาที่ทำการวิจัย) ของไทยที่อยู่ 133 บาทต่อวันเป็นจำนวนไม่น้อย<sup>404</sup>

นอกจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของไทยในยุคฟองสบู่จะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการอพยพของแรงงานพม่าจำนวนมากเข้าสู่ประเทศไทยแล้ว ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของแรงงานภายในประเทศไทยเองก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้แรงงานพม่าเดินทางอพยพเข้าสู่ประเทศไทยด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในยุคฟองสบู่ของไทยก่อให้เกิดความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทว่าแรงงานที่มีอยู่ในประเทศไทยกลับมีไม่เพียงพอ เนื่องจากเกิดการย้ายถิ่นฐานของแรงงานจากชนบทเข้าสู่ตัวเมือง ตลอดจนแรงงานในภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้แรงงานไทยบางส่วนยังนิยมเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ขณะเดียวกันระดับการศึกษาที่สูงขึ้นก็มีส่วนทำให้ค่านิยมในการทำงานของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แรงงานไทยจึงหลีกเลี่ยงที่จะทำงานที่มีลักษณะสกปรก อันตราย และยากลำบาก<sup>405</sup> ส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และนำมาสู่การเรียกร้องให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติของผู้ประกอบการ กระทั่งกลายเป็นการเปิดช่องให้แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากพม่าเข้ามายึดงานในกิจการที่กำลังขาดแคลนแรงงานไว้ทั้งหมด<sup>406</sup> โดยรัฐบาลได้รับการกดดันจากภาคธุรกิจเอกชนหลายแขนงอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการรวมตัวกันของหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทยที่ได้เรียกร้องให้รัฐบาลใช้มาตรการผ่อนผันให้สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติได้<sup>407</sup>

จากสถานการณ์ดังกล่าวเร่งเร้าให้รัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยได้มีการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสามารถ

<sup>403</sup> Jerrold W. Huguet and Sureporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.6.

<sup>404</sup> Marwaan Macan-Markar, *Burmese find no reprieve from Low Pay, Harsh Work* [Online], Available from: <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=20409> [January 23, 2012]

<sup>405</sup> ฤทธิพงษ์ พวงมณี, *อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย*, หน้า 36.

<sup>406</sup> *ฐานเศรษฐกิจ* (9 มิถุนายน 2540), หน้า 15.

<sup>407</sup> กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง* (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 17.

ทำงานได้อย่างถูกต้องด้วยการจดทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน ทั้งนี้ นโยบายผ่อนผันแรงงานข้ามชาติเริ่มมีขึ้นครั้งแรกในปีค.ศ.1992 (2535) สมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งเป็น นายกรัฐมนตรี ซึ่งในครั้งนั้นรัฐบาลได้อนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานจากประเทศพม่าเท่านั้น ต่อมาในปีค.ศ.1996 (2539) จึงได้เพิ่มการอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานจากประเทศลาวและ กัมพูชา แต่ถึงกระนั้นแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศพม่าก็เป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดเสมอมา<sup>408</sup>

แม้ว่าทุกรัฐบาลที่ผ่านมามีความวิตกกังวลต่อปริมาณแรงงานพม่าที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และผลกระทบที่อาจเกิดจากแรงงานพม่าจำนวนมาก แต่ไม่ก็อาจทนกระแสความต้องการแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของผู้ประกอบการภายในประเทศได้ ส่งผลให้นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในทุกรัฐบาลจวบจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ.2522 เปิดนโยบายผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเฉพาะจากสามประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว และกัมพูชา สามารถทำงานภายในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ต่อมาเมื่อมีการสังเกตเห็นว่าไม่สามารถสกัดกั้นการไหลทะลักของแรงงานเหล่านี้ได้ทำให้เกิดแนวคิดนิรโทษกรรมแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสามารถมาจดทะเบียนกับทางการได้อย่างไม่จำกัดพื้นที่และจำนวน ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้นำไปสู่การสำรวจจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงภายในประเทศ กระนั้นก็คืนนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติแบบนิรโทษกรรมนี้ได้ทำให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้น ผลลัพธ์สำคัญประการหนึ่ง คือ การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยทั่วทั้ง 76 จังหวัดในปริมาณที่ทวีคูณขึ้นหลายเท่าตัว และในทุกอาชีพ<sup>409</sup> ทั้งนี้แต่เดิมไม่ได้มีอยู่ทั่วไป แต่การผ่อนผันแรงงานข้ามชาติในลักษณะดังกล่าวทำให้นายจ้างในจังหวัดที่ไม่เคยว่าจ้างแรงงานข้ามชาติหันมาว่าจ้างแรงงานเหล่านี้ หรือจากที่เคยว่าจ้างไม่มากก็เพิ่มจำนวนการว่าจ้างมากขึ้น<sup>410</sup>

<sup>408</sup> โกเมียนต์ เวย์, หน้า 2.

<sup>409</sup> อนันต์ เถลิ้มชัย และเขวาลักษณ์ สุขวิวัฒน์พร,บรรณาธิการ, นโยบายแรงงานข้ามชาติข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), บทนำ และ หน้า 6.

<sup>410</sup> ดูรายละเอียดการเปรียบเทียบจำนวนแรงงานข้ามชาติข้ามชาติในจังหวัดที่ไม่เคยว่าจ้าง/ว่าจ้างจำนวนน้อยระหว่างปีพ.ศ.2541-2548 ใน สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานข้ามชาติข้ามชาติในประเทศไทย,” ใน การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: IOM International Organization of Migration, 2549), หน้า 61.

ในทางกลับกัน ความมุ่งหมายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานข้ามชาตินี้กลับมีส่วนกระตุ้นให้แรงงานจากพม่าเดินทางเข้ามาแสวงหาการทำงานในประเทศไทยมากขึ้น<sup>411</sup> สาเหตุก็เพราะการที่รัฐบาลมีนโยบายในการผ่อนผันแรงงานข้ามชาติเข้าแล้วเข้าเล่าได้ทำให้แรงงานพม่าทั้งที่ลักลอบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและที่กำลังตัดสินใจจะเข้ามาทำงานมีความเชื่อมั่นว่าท้ายที่สุดแล้วพวกเขาจะได้รับการนิรโทษกรรมและสามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมายซึ่งในความเป็นจริงแล้วอาจมิได้เป็นอย่างที่คาดคิดไว้ทั้งหมด เนื่องจากขั้นตอนการจดทะเบียนของรัฐบาลค่อนข้างยุ่งยากและมีปัญหาภายนอกจากนี้ผู้ประกอบการบางส่วนยังมองไม่เห็นความสำคัญของการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเนื่องจากเห็นว่าไม่คุ้มค่า และส่วนหนึ่งต้องจ่ายให้กับขบวนการค้าแรงงานอยู่แล้ว ผลที่เกิดจากการดำเนินการจดทะเบียนจึงยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัด<sup>412</sup>

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการทางด้านแรงงานที่ไม่สมดุลกับจำนวนแรงงานภายในประเทศด้วย โดยจะเห็นได้ว่าในขณะที่ประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วนั้นก็กลับเกิดการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการ อาทิ เกษตรกรรม กิจการประมง ผู้รับใช้ในบ้าน และกรรมกรงานหนัก เป็นต้น โดยเฉพาะในช่วงไตรมาสที่สามของปีซึ่งเป็นฤดูกาลเกษตรที่แรงงานในภาคเอกชนบางส่วนต้องถอนตัวไปช่วยงานในครัวเรือนเกษตรชั่วคราว ส่งผลให้เกิดการดึงตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง เมื่ออุปทานแรงงานขยายตัวไม่ทันและไม่อาจรองรับอุปสงค์ด้านแรงงานภายในประเทศไทยได้ สถานการณ์การขาดแคลนแรงงานดังกล่าวจึงกลายเป็นแรงดึงดูดให้เกิดการอพยพของแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานไทย ขณะเดียวกันประเทศต้นทางของแรงงานพม่าที่เต็มไปด้วยปัญหาขัดแย้งทางการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งมีระดับการพัฒนาและรายได้ประชากรที่ต่ำ ตลอดจนคุณภาพชีวิตที่ย่ำแย่ ก็ล้วนเป็นสาเหตุให้ประชาชนพม่าเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิตและผลักดันให้แรงงานพม่าจำเป็นต้องอพยพเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม<sup>413</sup>

กระนั้นก็ดี การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศอาจเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งของการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ทว่าสาเหตุที่ดูจะมีความสำคัญยิ่งกว่า ก็คือ ความต้องการที่

<sup>411</sup> กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, หน้า 24.

<sup>412</sup> สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภาภัก จันทวานิช, การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติข้ามชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง, หน้า 2.

<sup>413</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” หน้า 27-28.

จะลดต้นทุนการผลิตจากการใช้แรงงานราคาถูกของผู้ประกอบการ ซึ่งจะทำให้ไทยสามารถคงความได้เปรียบทางการแข่งขันในตลาดโลก ท่ามกลางความตึงตัวของตลาดแรงงานภายในประเทศ กิจการจำนวนไม่น้อยจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดต้นทุน เพราะค่าจ้างคนเหล่านี้ย่อมมีราคาถูกกว่าค่าจ้างคนไทยมาก ขณะเดียวกันผู้ประกอบการส่วนใหญ่ก็มักจะจ่ายค่าแรงให้แก่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานไทย<sup>414</sup> ในแง่หนึ่ง การจ้างแรงงานเหล่านี้จึงทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยไม่ขยับตัวหรือขยับช้า เพราะมีอุปทานแรงงานพม่าที่พร้อมจะเข้ามาทำงานแทนแรงงานไทยได้ทุกเมื่อหากแรงงานไทยปฏิเสธที่จะไม่ทำงานในกิจการใดกิจการหนึ่ง<sup>415</sup> ความต้องการจ้างแรงงานของผู้ประกอบการดังกล่าวจึงได้นำมาสู่การผ่อนผันให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ตามมติคณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่ปีค.ศ.1992 (2535) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานบนพื้นฐานแนวคิดที่ต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติอย่างสูงสุด ขณะเดียวกันก็หวังผลในการป้องกันมิให้มีการไหลเข้ามาของแรงงานเถื่อนพร้อมกันไปด้วย โดยผลการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติจากมติคณะรัฐมนตรีล่าสุดในปีพ.ศ.2554 มีจำนวนทั้งสิ้น 984,535 คน แบ่งเป็นแรงงานพม่าจำนวน 643,095 คน กัมพูชา 238,586 คนและลาว 102,854 คน<sup>416</sup>

นอกจากความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในทศวรรษที่ 1980-1990 จะนำมาซึ่งยุคที่เรียกได้ว่าเป็นยุคทองของไทยแล้ว การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้กลายเป็นอุปสรรคในการดึงดูดให้ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพม่า เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากแรงดึงดูดที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นในเชิงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และระดับค่าแรง ทั้งนี้การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยยังได้นำมาสู่สภาวะการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการด้วย เนื่องจากประชาชนมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นและเลือกงานมากขึ้น ขณะเดียวกันแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในภาคอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมมักกลางานกลับบ้านในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยว นอกจากนี้แรงงานบางส่วนก็นิยมเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศเพราะคาดหวังจากการได้รับค่าจ้างที่มากกว่า ปრაกฏการณ์ดังกล่าวนี้ยังมีความสัมพันธ์กับอุปสงค์และอุปทานด้านแรงงานภายในประเทศที่ไม่มีความสมดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นเหตุให้

<sup>414</sup> Nimfa B. Ogena et al., *Globalization with Equity: Policies for Growth in Thailand*, p.30.

<sup>415</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และสุปราณี เขษม, “การอยู่ร่วมกันอย่างมานนึ่งที่กับกลุ่มชนตามแนวชายแดนและแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ,” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี2548 จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนา, 26-28 พฤศจิกายน 2548, โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี, หน้า 26-27.

<sup>416</sup> ประชาไท (20 กรกฎาคม 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/07/36108>

แรงงานพม่าจำนวนมากที่ถูกแรงผลักดันจากภายในประเทศของตัวเองหลายด้านเป็นที่ต้องการของผู้ประกอบการด้วยเพราะมีอัตราค่าจ้างที่ถูกกว่า ตลอดจนมีความขยันและอดทนในการทำงานมากกว่า กระทั่งนำมาสู่นโยบายการผ่อนผันแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลในยุคดังกล่าวและในยุคต่อมาจวบจนปัจจุบัน (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ.2535-2554

มติครม. ปีค.ศ. (พ.ศ.)	จำนวน กิจการที่ อนุญาต	จำนวน จังหวัดที่ อนุญาต	ระยะเวลาที่ อนุญาต	จำนวน แรงงาน ที่มาจด ทะเบียน	ประเทศต้นทาง		
					พม่า	ลาว	กัมพูชา
1992 (2535)	27 กิจการ	9 จังหวัด ชายแดน	1 ปี	1,286	1,286	ในปี 1992 (2535) มติ ครม.อนุญาตให้เฉพาะ ชาวพม่าเท่านั้น	
1996 (2539)	36 กิจการ	43 จังหวัด	2 ปี	293,654	256,492 (88%)	11,594 (5%)	25,568 (7%)
1998 (2541)	47 กิจการ	54 จังหวัด	1 ปี	90,911	79,057 (87%)	1,261 (1%)	10,593 (12%)
1999 (2542)	18 กิจการ	37 จังหวัด	1 ปี	99,974	89,318 (89%)	1,164 (1%)	9,492 (10%)
2000 (2543)	18 กิจการ	37 จังหวัด	1 ปี	99,656	90,724 (91%)	1,011 (1%)	7,921 (9%)
2001 (2544)	11 ประเภท	ทั่ว ประเทศ	6 เดือน	568,249	451,335 (79%)	59,358 (11%)	57,556 (10%)
2002 (2545)	11 ประเภท	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	430,074	349,264 (81%)	42,196 (10%)	38,614 (9%)
2003 (2546)	6 ประเภท	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	288,780	247,791 (86%)	21,314 (7%)	19,675 (7%)
2004 (2547)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	844,387	629,260 (75%)	105,109 (12%)	110,018 (13%)

มติครม. ปีค.ศ. (พ.ศ.)	จำนวน กิจการที่ อนุญาต	จำนวน จังหวัดที่ อนุญาต	ระยะเวลา ที่อนุญาต	จำนวน แรงงาน ที่มาจด ทะเบียน	ประเทศ ต้นทาง	มติครม. ปีค.ศ. (พ.ศ.)	จำนวน กิจการที่ อนุญาต
2005/1 (2548/1)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	705,293	539,416 (76%)	90,073 (13%)	75,804 (11%)
2005/2 (2548/2)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	208,562	163,499 (88%)	21,653 (10%)	23,410 (11%)
2006 (2549)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	460,014	405,379 (88%)	29,683 (7%)	24,952 (5%)
2007 (2550)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	2 ปี	501,570	476,676 (95%)	12,800 (2.6%)	12,094 (2.4%)
2008 (2552)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	1,314,382	1,078,767 (82.1%)	110,854 (8.4%)	124,761 (9.5%)
2009 (2553)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	932,255	812,984 (87.2%)	62,792 (6.7%)	56,479 (6.1%)
2011 (2554)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	N/A	N/A	N/A	N/A

ที่มา: ปรับจาก กฤษฎา อาชวนิจกุล, รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอตส์และอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, บทที่ 2 ตารางที่ 2.11

#### 4.1.2.2 ปัจจัยดึงดูดทางด้านการเมือง

แม้ว่าเส้นทางประชาธิปไตยของไทยจะมีได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นมากนัก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการเมืองภายในพม่าซึ่งตกอยู่ภายใต้การปกครองในรูปแบบสังคมนิยมอย่างยาวนานแล้ว จะพบว่ากระบวนการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยมีความก้าวหน้ากว่าในพม่าอย่างเห็นได้ชัด ดังสะท้อนได้จากระดับการเลือกตั้งที่ยุติธรรม ตลอดจนการขยายตัวของภาคประชาสังคม และระดับเสรีภาพของสื่อภายในประเทศ ซึ่งแม้ว่าพัฒนาการของกระบวนการพัฒนาทางประชาธิปไตยเหล่านี้จะมีช่วงที่ประสบกับอุปสรรคอยู่บ้าง แต่สุดท้ายก็ต้องกลับมายึดถือหลักปฏิบัติภายใต้วิถีแห่งการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยซึ่งถือเป็นกฎกติกาอันเป็นที่ยอมรับในสังคมระหว่างประเทศ เหตุตั้งนั้นในสายตาของชาวพม่าซึ่งตกอยู่ภายใต้การปกครองในรูปแบบสังคมนิยมอันเลวร้ายมาโดยตลอด ย่อมจะต้องโหยหาแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะอย่างน้อยในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยย่อมจะต้องมีเสรีภาพในการดำรงชีวิตมากกว่า ดังสะท้อนจากคำสัมภาษณ์ของพนักงานร้านอาหารในจังหวัดเชียงใหม่คนหนึ่ง ที่ว่า

“หนูว่าที่พม่า พุดอะไรก็ไม่ค่อยจะได้ ต้องคอยทำตามเค้าบอก ไม่ทำก็ไม่ได้ จะโดนลงโทษหนัก ลำบากมาก... หนูก็ไม่รู้ว่าประชาธิปไตยมันยังงัย เจ้ที่จ้างหนูเค้าก็บอกว่าที่เมืองไทยเป็นประชาธิปไตย คนก็มีอิสระ ไม่ได้บังคับให้คนทำนู่นทำนี่เหมือนที่พม่า หนูมาอยู่ มาทำงาน ก็คิดว่าที่เมืองไทยดีกว่าที่บ้านหนู...”<sup>417</sup>

ในส่วนนี้จึงจะได้กล่าวถึง ระดับการเลือกตั้งที่ยุติธรรม การขยายตัวของภาคประชาสังคม และระดับเสรีภาพของสื่อภายในประเทศ ตามลำดับ สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนถึงกระบวนการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยซึ่งนอกจากจะฉายให้เห็นถึงสภาพความแตกต่างของรูปแบบการเมืองการปกครองของทั้งสองประเทศแล้ว ยังเป็นที่มาของการดึงดูดชาวพม่าให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากด้วย

#### 1) การจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย

<sup>417</sup> นางสาวเอ (นามสมมติ) แรงงานพม่าในจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, 10 ธันวาคม 2554.



นับตั้งแต่การล่มสลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปีค.ศ.1932 ระบอบการเมืองการปกครองของไทยก็เข้าสู่ถนนแห่งความเป็นประชาธิปไตยที่สลับกับฉากของรัฐบาลเผด็จการ โดยแม้ว่าจะได้มีการจัดการเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังจากความล่มสลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพียงปีเดียว และการจัดให้มีการเลือกตั้งนับจากนั้นอีกจำนวน 24 ครั้ง จนกระทั่งถึงปีค.ศ.2011 ซึ่งให้สิทธิในการลงคะแนนแก่พลเมืองทั้งปวง แต่การเลือกตั้งในระบบการเมืองของไทยก็ยังมีจากกล่าวได้ว่ามีความสมบูรณ์ตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย ดังที่ อรรถชัย กักพล เห็นว่าการเลือกตั้งในปีค.ศ.1946, 1975, 1976, 1992, 1995 และ 1996 เท่านั้นที่จัดได้ว่าเป็นการเลือกตั้งท่ามกลางสภาวะแวดล้อมที่มีความเป็นประชาธิปไตยซึ่งมีความมุ่งหวังให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามมา ในขณะที่การเลือกตั้งครั้งอื่นๆเกิดขึ้นภายใต้การปกครองของทหารหรือระบอบการปกครองที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยซึ่งเป็นเพียงฉากหน้าเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลที่เป็นทหารหรือรัฐบาลที่ถูกครอบงำโดยกองทัพเท่านั้น การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้จึงเป็นไปเพื่อให้ผู้มีอำนาจในกองทัพสามารถจัดวางคนของตนไว้ในสภาเพื่อรับประกันว่าพวกเขาจะได้รับการสนับสนุนมากพอเพื่อให้สามารถกุมบังเหียนอำนาจในประเทศต่อไปได้<sup>418</sup>

อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตยเริ่มมีผลจริงจังเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในปีค.ศ.1988 โดยพรรคของพลเอกชาติชายฯได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้น นับตั้งแต่ปีค.ศ.1976 การเลือกตั้งในครั้งนี้นี้ยังมีส่วนทำให้ช่วงปีหลังจากนั้นเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากการปกครองที่นำโดยทหารไปสู่การมีรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดให้มีการเลือกตั้งหลายครั้งด้วยกัน (มีการเลือกตั้งถึง 4 ครั้งนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญปีค.ศ.1978 มีผลบังคับใช้) พรรคการเมืองสามารถแข่งขันกันได้และสื่อก็สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเสรี ถึงแม้ว่าในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ทหารจะยังมีอิทธิพลผ่านทางรัฐบาลอยู่มาก แต่การขยายตัวของชนชั้นกลาง การขยายตัวของเมือง และการขยายตัวของอุตสาหกรรมในช่วงเวลาดังกล่าวก็ได้มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในยุคนี้เป็นอย่างมาก ส่งผลให้สถาบันทางการเมืองที่มีส่วนร่วมของประชาชน

---

<sup>418</sup> Orathai Kokpol, "Electoral politics in Thailand", in Aurel Croissant, ed. *Electoral politics in Southeast & East Asia* (Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, Office for Regional Co-operation in Southeast Asia, 2002), p.280.

มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย<sup>419</sup> กระนั้นก็ดีการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยต้องหยุดชะงักลงกลางคันเมื่อเกิดรัฐประหารต่อพลเอกชาติชายฯ ในปีค.ศ.1991 กระทั่งได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในปีค.ศ.1992 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีเดียวกันเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลที่นำโดยพลเอกสุจินดา คราประยูร แต่สถานการณ์กลับแย่ลงเมื่อประชาชนชาวไทยจำนวนมากสาละออกมาประท้วงรัฐบาลอย่างกว้างขวางในเดือนพฤษภาคม ปีค.ศ.1992 และนำไปสู่การสังหารหมู่ประชาชน ดังที่รู้จักกันในนาม “พฤษภาทมิฬ” ซึ่งทำยที่สุดได้นำมาสู่การขับไล่พลเอกสุจินดาฯ ให้ออกจากการดำรงตำแหน่ง การลุกขึ้นมาต่อต้านรัฐบาลของประชาชนในยุคนั้นจึงเท่ากับเป็นการเปิดศักราชใหม่ทางการเมืองของไทย และยังสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาทางประชาธิปไตยซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาทางประชาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศ เช่น การสิ้นสุดของสงครามเย็น และการปลดแอกของหลายประเทศในยุโรปตะวันออก เป็นต้น<sup>420</sup>

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ การเลือกตั้งได้ถูกจัดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในเดือนกันยายนปีค.ศ.1992 โดยพรรคที่ได้รับความนิยมในครั้งนั้น คือ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมี นายชวน หลีกภัย ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงนี้เองที่ประชาธิปไตยของไทยมีการพัฒนาอย่างมาก ดังที่ Clark D. Neher และ Ross Marlay กล่าวว่า “เมื่อถึงปลายปี 1992 รัฐบาลไทยก็มีคุณสมบัติตามเกณฑ์การเป็นประชาธิปไตยอย่างครบถ้วน อันประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของพลเมือง การแข่งขันในการเลือกตั้ง และเสรีภาพของพลเมือง”<sup>421</sup> นอกจากนี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.1992 ได้มีเลือกตั้งเกิดขึ้นอีก 2 ครั้ง ได้แก่ ในปี 1995 และ 1996 ซึ่งต่างนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งตามกระบวนการประชาธิปไตย<sup>422</sup> การเมืองไทยจึงดำเนินภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรื่อยมา จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์รัฐประหารเพื่อโค่นล้มรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ.2006 ส่งผลให้กองทัพกลับเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้จัดการเลือกตั้งอีกครั้งในปีค.ศ.2011 ซึ่งพรรคเพื่อไทย นำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของ พ.ต.ท.ทักษิณฯ ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นใน

<sup>419</sup> Suchit Bunbongkarn, *State of the nation: Thailand* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1995), pp.7-9.

<sup>420</sup> Suchit Bunbongkarn, *State of the nation: Thailand*, p.1.

<sup>421</sup> Clark D. Neher and Marlay, R., *Democracy and development in Southeast Asia* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), p.49.

<sup>422</sup> Orathai Kokpol, “Electoral politics in Thailand”, in Aurel Croissant, ed. *Electoral politics in Southeast & East Asia*, p.281.

จัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมาก รายงาน Human Rights Watch ยังได้กล่าวถึงการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้ว่า จะนำมาซึ่งความหวังว่าไทยจะกลับมามีเสถียรภาพทางการเมืองอีกครั้งหลังจากประสบกับความวุ่นวายทางการเมืองมาเป็นเวลาหลายปี<sup>423</sup>

## 2) ภาคประชาสังคมของไทย

การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมไทยได้รับการยอมรับในหมู่นักวิชาการด้านการพัฒนาประชาธิปไตยจำนวนหนึ่งในฐานะส่วนประกอบที่จำเป็นต่อการวางรากฐานทางประชาธิปไตยอย่างมั่นคงในประเทศหนึ่งๆ สำหรับประเทศไทยนั้น “ประชาสังคม” เริ่มเป็นที่พูดถึงและมีกิจกรรมด้านนี้กันมากช่วงปีค.ศ.1997 (พ.ศ.2540) ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้มีการทบทวนกลุ่มพลังในอดีตและอธิบายว่ากลุ่มเหล่านั้น คือ การเริ่มก่อตั้งของภาคประชาสังคมในไทย เช่น กลุ่มดาวพิเศษชุมชนจส.100 กลุ่มบางกอกพอรั่ม กลุ่มคนรักบางจาก กลุ่มสร้างบ้านแปงเมือง กลุ่มพลเมืองไท เป็นต้น ทั้งนี้มีผู้อธิบายว่าความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมนั้น มีพัฒนาการต่อเนื่องมาจากการที่รัฐไทยได้ลดความเป็นเผด็จการลง นับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ค.ศ.1973 (พ.ศ.2516) เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม มุมมองของภาคประชาสังคมในประเทศไทยนี้ Girling เห็นว่าภาคประชาสังคมของไทยยังคงถูกมองว่าในฐานะส่วนหนึ่งของขบวนการต่อต้านทางการเมือง<sup>424</sup> ซึ่งส่งผลให้ภาคประชาสังคมถูกมองในแง่ลบจากรัฐและประชาชนทั่วไป<sup>425</sup> เช่นเดียวกับความเห็นของ James Ockey และ Kevin Hewison ที่ต่างก็มองว่าการประท้วงครั้งใหญ่ในประเทศไทยไม่ว่าจะในปี ค.ศ.1950 หรือในปีค.ศ.1970 ก็ดี รวมถึงการขับไล่อิทธิพลของพลเอกสุจินดาในปีค.ศ.1992 ก็ดี ต่างก็เป็นตัวอย่างการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่อยู่ในช่วงเบ่งบานถึงขีดสุด ณ ตอนนั้น<sup>426</sup>

<sup>423</sup> Human Rights Watch, *World report 2012: Thailand* (January 2012):1 [Online], Available from: [http://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/thailand\\_2012.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/thailand_2012.pdf) [February 8, 2012]

<sup>424</sup> John Girling, “Conclusion: Economics, politics, and civil society,” in Duncan McCargo, ed. *Reforming Thai politics* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2002), pp.261-266.

<sup>425</sup> Juree Vichit-vadakan, “Civil society in Thailand: Facing up to current situation and coping with future challenges,” in the Heinrich Boll Foundation, ed. *Towards good society: Civil society actors, the state, and the business class in Southeast Asia – facilitators of or impediments to a strong, democratic, and fair society* (Berlin: Heinrich Boll Foundation, 2005), p.51.

<sup>426</sup> James Ockey, “Civil society and street politics: Lessons from the 1950s,” in Duncan McCargo, ed. *Reforming Thai politics* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2002), pp.107-124; Kevin Hewison,

กระนั้นก็ตาม ภาคประชาสังคมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ในสังคมไทยมักเป็นพลังที่มาจากคนเมืองหรือชนชั้นกลาง แต่สำหรับชาวบ้านทั่วไป และชาวชนบทเพิ่งจะมีผู้ที่สนใจไม่นานมานี้ โดยก่อนหน้านี้ก็มีชาวบ้านที่รวมตัวกันในรูปประชาสังคมทั่วไปเช่นกัน อาทิ การสร้างเครือข่ายช่วยเหลือกัน และพบว่าหลายกลุ่มมีกิจกรรมที่มุ่งสร้างสวัสดิการให้กับสมาชิกชุมชนได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้น การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมจึงได้รับความสนใจทั้งจากรัฐและเอกชน ส่งผลให้ภาคประชาสังคมไทยมีความตื่นตัวมากขึ้น<sup>427</sup>

เราจะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ในไทยได้ขยายตัวอย่างมากนับตั้งแต่ปีค.ศ.1979 ส่งผลให้ภาคประชาสังคมของไทยมีการขยายตัวขึ้นอย่างมากในรอบ 25-30 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ระดับการศึกษาของประชาชนที่ดีขึ้น ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารและการขนส่งที่มีส่วนช่วยในการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ<sup>428</sup> ดังสะท้อนได้จาก “องค์กรผลประโยชน์สาธารณะ” ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทั่วประเทศจาก 6,568 ในปีค.ศ.1989 เป็น 8,406 ในปีค.ศ.2001<sup>429</sup> ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าภาคประชาสังคมในไทยมีลักษณะที่เน้นไปในการพัฒนา กล่าวคือ เน้นการทำงานเพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน และความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ตัวอย่างเช่น การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ป่วยที่ติดเชื้อ HIV และผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ การพัฒนาชนบท และการสนับสนุนการเกษตรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การต่อต้านการกระทำที่รุนแรงต่อสตรี การ

---

“Responding to economic crisis: Thailand’s localism,” in Duncan McCargo , ed. *Reforming Thai politics* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2002), pp.143-162.

<sup>427</sup> มูลนิธิพัฒนาศึกษาชุมชน [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://pattana-thai.nesdb.go.th/PTFweb/PTFdata/Econo/Econo3/Sakkayapar/Econo3.html> [2 มีนาคม 2555]

<sup>428</sup> Aaron Stern, “The limitations on democratization in Thailand through the lens of the 2006 military coup”, in *Taiwan journal of democracy* Vol 3, No. 1 (July, 2007): 133 and Juree Vichit-vadakan, “Civil society in Thailand: Facing up to current situation and coping with future challenges,” In the Heinrich Boll Foundation, ed. *Towards good society: Civil society actors, the state, and the business class in Southeast Asia – facilitators of or impediments to a strong, democratic, and fair society*, p. 47.

<sup>429</sup> Amara Pongsapich and Nitaya Kataleradabhan, *Thailand nonprofit sector and social development* (Bangkok: Chulalongkorn University Institute of Social Research, 1997), p.79 สำหรับข้อมูลในปี 2010 ดู *Institute of social research, public interest organizations in Thailand [in Thai]* (Bangkok; Institute of Social Research, Chulalongkorn University, 2003), p.104 Cited in Aaron Stern, “The limitations on democratization in Thailand through the lens of the 2006 military coup”, In *Taiwan journal of democracy* Vol 3, No. 1 (July 2007): 13.

เรียกเรื่องสิทธิของผู้บริโภค ตลอดจนการเรียกร้องในหลักธรรมาภิบาลและการปราบปรามการคอร์รัปชัน เป็นต้น<sup>430</sup>

### 3) ระดับเสรีภาพของสื่อภายในประเทศ

เสรีภาพของสื่อเปรียบเสมือนกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมได้<sup>431</sup> ซึ่งชี้วัดจากคำถามที่ว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับใช้หรือไม่ และถ้ามีกฎหมายเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติตามหรือไม่ คำถามต่อมาคือประเทศนั้นๆ ได้ให้เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ตลอดจนมีความหลากหลายในความคิดเห็นหรือไม่ (เช่น ดูจากการเป็นเจ้าของสื่อ) และยังคงว่า ผู้สื่อข่าวถูกดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการทำหน้าที่ของตนหรือไม่<sup>432</sup> ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสื่อไทยมีความหลากหลายอย่างมากในรูปแบบ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และอินเทอร์เน็ต ส่งผลให้ไทยเป็นประเทศที่มีโครงสร้างสื่อที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดแห่งหนึ่งของเอเชีย

ทั้งนี้กล่าวได้ว่า ประวัติศาสตร์ของสื่อไทยนั้นมีความยาวนาน อันประกอบไปด้วยช่วงที่สื่อถูกจำกัดเสรีภาพและช่วงที่สื่อมีเสรีภาพสลับสับเปลี่ยนกันไป ในบางช่วงสื่อไทยอาจได้รับการบีบบังคับและครอบงำ ในขณะที่บางช่วงก็ต้องเอาตัวรอดด้วยการสนับสนุนผู้มีอำนาจหรือนักการเมืองที่ใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งของตนในทางที่ผิด แต่เมื่อถึงทศวรรษที่ 1970 หรือราวๆปี.ศ.2513 เป็นต้นมา ได้มีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดของสื่อไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อสิ่งพิมพ์ กระทั่งกลายเป็นสื่อที่มีเสรีภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นสื่อที่มีพลังอำนาจทางการเมืองมากที่สุดแห่งหนึ่งด้วย<sup>433</sup> แม้ว่าในบางช่วงจะถูกกั้นด้วยการจำกัดเสรีภาพสื่อเป็นระยะๆก็ตาม แต่ในภาพรวมแล้วสื่อในประเทศไทยนับว่ามีขนาดใหญ่และมีความหลากหลายมากพอควรเมื่อคำนึงว่า

---

<sup>430</sup> Juree Vichit-vadakan, "Civil society in Thailand: Facing up to current situation and coping with future challenges," in the Heinrich Boll Foundation, ed. Towards good society: Civil society actors, the state, and the business class in Southeast Asia – facilitators of or impediments to a strong, democratic, and fair society, pp.50-53.

<sup>431</sup> Miklos Romandy, Corinna Johannsen & Gorawut Numnak, Freedom barometer Asia 2010, p.2.

<sup>432</sup> Ibid., p.3.

<sup>433</sup> Pichai Chuensuksawadi, Asian media and freedom of information: The Thai perspective, Paper No.14, Regional seminar on Asian media and freedom of information May 10, 2000 [Online], Available from: <http://hdl.handle.net/10220/3204> [August 5, 2012]

ประชากรไทยราว 64 ล้านคน ตามการคาดการณ์จำนวนสถิติประชากร ของสถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลในปีค.ศ.2011 (พ.ศ.2554)<sup>434</sup>

สื่อที่อาจกล่าวได้ว่ามีเสรีภาพมากกว่าสื่อแขนงอื่นๆ ในประเทศไทยจะเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ แม้ว่าความสามารถในการเข้าถึงประชาชนจะไม่มากเท่าสื่อกระจายเสียง เนื่องจากเป็นสื่อที่มีเจ้าของเป็นเอกชนมายาวนาน ต่างจากสื่อโทรทัศน์และวิทยุที่เป็นของรัฐและถูกควบคุมมากกว่า<sup>435</sup> ทุกวันนี้ไทยมีหนังสือรายวันฉบับภาษาอังกฤษสามฉบับด้วยกัน ได้แก่ Bangkok Post, the Nation และ International Herald Tribune ส่วนหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยมีอยู่หลายฉบับด้วยกันที่ได้รับความนิยม โดยอาจแบ่งเป็นหนังสือพิมพ์หัวสีเช่น ไทยรัฐ เดลินิวส์ ข่าวสด คมชัดลึก หนังสือพิมพ์ที่นำเสนอบทวิเคราะห์ห้มากกว่าสี่ฉบับแรกที่กล่าวมาอย่างเช่นมติชน แนวหน้า และไทยโพสต์ และยังมีหนังสือพิมพ์รายวันที่เน้นข่าวธุรกิจเป็นพิเศษอีกเช่น กรุงเทพธุรกิจ โพสต์ทูเดย์ และผู้จัดการรายวัน นอกจากนี้ยังมีหนังสือพิมพ์ทั้งรายวันและรายสัปดาห์ในภาษาอื่นๆ เช่น จีนและญี่ปุ่น ตลอดจนนิตยสารและสารสารทั้งรายปักษ์และรายเดือนอีกเป็นจำนวนมากและครอบคลุมความสนใจที่หลากหลายเฉพาะกลุ่ม ทางด้านสื่อโทรทัศน์ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นสื่อที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในกลุ่มประชากรไทย มีช่องฟรีทีวีจำนวนหกช่อง อันได้ช่อง 3, 5, 7, 9, NBT และ TPBS ซึ่งมีเจ้าของเป็นรัฐ กองทัพหรือมีเช่นนั้นก็ไปตามสัมปทานข้อตกลงซึ่งในความเป็นจริงเท่ากับมีรัฐเป็นเจ้าของโดยพฤตินัย นอกจากนี้ไทยยังมีบริการเคเบิลทีวีรายใหญ่อีกหนึ่งราย (true visions) และเคเบิลทีวีท้องถิ่นอีกจำนวนมาก ด้านวิทยุนั้นไทยมีสถานีวิทยุกว่า 500 แห่ง ซึ่งโดยมากเป็นของกรมประชาสัมพันธ์ MCOT และกระทรวงกลาโหม<sup>436</sup> และยังมีวิทยุชุมชนซึ่งเป็นสื่อที่มีลักษณะเป็นภาคประชาชนตามพื้นที่ในจังหวัดต่างๆริเริ่มการนำเสนอข่าวสารในชุมชนขึ้นอีกจำนวนมากที่ถือกำเนิดขึ้นหลังจากการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 อีกด้วย<sup>437</sup>

<sup>434</sup> ดู [http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr-th/population\\_thai.html](http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr-th/population_thai.html)

<sup>435</sup> Pichai Chuensuksawadi, *Asian media and freedom of information: The Thai perspective* and Ubonrat Siriyuvasak, *Who owns the Asian media: Thailand media report* [Online], Available from: <http://www.scribd.com/doc/48214561/UBONRAT-Thailand-media-report#download> [March 2, 2012]

<sup>436</sup> Pichai Chuensuksawadi, *Asian media and freedom of information: The Thai perspective*.

<sup>437</sup> Ubonrat Siriyuvasak, "New media for civil society and political censorship in Thailand," *Asia Rights Journal* No.8 (2007): 5 [Online], Available from: <http://rspas.anu.edu.au/asiarightsjournal> [March 2, 2012]

อย่างไรก็ดีเสรีภาพของสื่อไทยยังคงถูกจำกัด ดังที่องค์กร Reporters Sans Frontières (นักข่าวไร้พรมแดน) ได้จัดลำดับเสรีภาพของสื่อจากประเทศต่างๆจำนวน 175 ประเทศ โดยพบว่าไทยอยู่ในลำดับที่ 130 ในปีค.ศ.2009 และตกลงมาอยู่ที่ลำดับ 153 ในปี 2010<sup>438</sup> ซึ่งนับเป็นการตกอันดับลงมามากพอควร โดยสาเหตุหนึ่งอาจมาจากกฎหมายเกี่ยวกับการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพที่เข้มงวด (lèse-majesté) ทำให้ไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงออกถึงความไม่เคารพต่อพระราชวงศ์ไม่ว่าจะในรูปแบบใดได้ และการกระทำใดๆที่ (ถูกมองว่า) ละเมิดกฎหมายนี้จะนำไปสู่การลงโทษอย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากในช่วงปีที่ผ่านมาได้นำไปสู่การจับกุมประชาชน นักเคลื่อนไหว ตลอดจนนักวิชาการจำนวนไม่น้อย<sup>439</sup>

การเลือกตั้งที่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการขยายตัวของภาคประชาสังคมและความมีเสรีภาพของสื่อไทย ได้สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยได้เป็นอย่างดี แม้ว่าระดับการพัฒนาขององค์ประกอบทั้งสามดังกล่าวข้างต้นจะต้องสะดุดลงในบางช่วงและอาจไม่มีความก้าวหน้ามากนัก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพทางการเมืองภายในของพม่าที่ถูกปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมมาอย่างยาวนานแล้ว จะเห็นว่าการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยอยู่ในระดับสูงกว่าพม่า ขณะเดียวกันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังทำให้ผู้ปกครองของไทยต้องคำนึงถึงบรรทัดฐานด้านเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนของคนภายในรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งที่เป็นพลเมืองของตนและรวมถึงคนอื่นที่มีเชื้อพลเมือง ตัวอย่างเช่น การดูแลรักษาพยาบาลแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง การสนับสนุนด้านการศึกษาแก่นักเรียนไร้สัญชาติในประเทศไทย และการให้ความเป็นธรรมในด้านค่าจ้างแก่แรงงานข้ามชาติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ นอกเหนือไปจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว การพัฒนาประชาธิปไตยและบรรทัดฐานที่มาพร้อมกับความเป็นประชาธิปไตยดังกล่าว จึงมีส่วนในการดึงดูดให้แรงงานพม่าจำนวนมากที่ไม่สามารถทนต่อการมีชีวิตอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสังคมนิยมแบบพม่าเดินทางเข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย

<sup>438</sup> เป็นตัวเลขล่าสุดที่รายงานฉบับนี้อ้างอิง (ซึ่งได้มาจากการประเมิน 40 เกณฑ์เกี่ยวกับสถานะของสื่อในแต่ละประเทศ) อย่างไรก็ตาม สื่อไทยได้ขยับลำดับขึ้นมาอยู่ที่ลำดับ 137 ในรายงานประจำปี 2011-2012 ดู Reporters without Borders, Worldwide Press Freedom Index [Online], Available from: <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2010,1034.html>.

<sup>439</sup> Miklos Romandy, Corinna Johannsen & Gorawut Numnak, *Freedom barometer Asia 2010*, pp.40-41.

#### 4.1.2.3 ปัจจัยดึงดูดทางด้านสังคม

นอกเหนือไปจากปัจจัยดึงดูดทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองแล้ว สภาพสังคมภายในประเทศไทยก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ดึงดูดให้แรงงานพม่าอพยพเดินทางออกจากประเทศตนเองเข้าสู่ไทย ทั้งนี้สิ่งที่ถือได้ว่าเป็นแรงดึงดูดทางสังคมในไทย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยที่นำไปสู่สภาวะการขาดแคลนแรงงาน และการพัฒนาทางสังคมของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านสาธารณสุขที่ส่งผลต่อการเพิ่มมาตรฐานการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคม

##### 1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรของไทยนับเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการอพยพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทย เนื่องจากโครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนไปนี้มีส่วนในการนำมาซึ่งสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานเช่นเดียวกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรของไทยที่นำไปสู่การขาดแคลนแรงงานที่สำคัญ ได้แก่ อัตราการเติบโตของประชากรไทยที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของประชากรวัยแรงงานจำนวนมาก

สถานการณ์ด้านประชากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีสาเหตุเนื่องมาจากการที่ไทยมีอัตราการเติบโตของประชากรสูงมากนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปีค.ศ.1970 โดยมีอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ 3% ต่อปี อันเป็นผลมาจากอัตราการเจริญพันธุ์ที่อยู่ในระดับสูงและอัตราการตายที่ลดลงอย่างรวดเร็วสืบเนื่องมาจากการพัฒนาด้านสาธารณสุข ตลอดจนด้านเศรษฐกิจและสังคม<sup>440</sup> หลังจากที่ไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นใช้ผ่านไปสองฉบับ (ฉบับแรกในปีค.ศ.1961-1966 และฉบับที่สองในปีค.ศ.1967-1971) ก็ได้พบว่าอัตราการขยายตัวของประชากรที่เป็นอยู่นั้นเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ หลังจากมีการอภิปรายสาธารณะอย่างกว้างขวางเรื่องนโยบายด้านประชากร ในปีค.ศ.1970 รัฐบาลจึงประกาศใช้นโยบายควบคุมการเกิดโดยให้มีการวางแผนครอบครัวโดยสมัครใจ ดังนั้นนโยบายควบคุมการเกิดนี้จึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย

<sup>440</sup> Suchart Prasith-rathsint , ed. Thailand's national development: Policy issues and challenges

(Bangkok: Thai University Research Association and Canadian International Development Agency, August 1987), p.9.



การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 เป็นต้นมา วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของนโยบายดังกล่าวก็คือการลดอัตราการขยายตัวของประชากรจากปีละ 3% ในปีค.ศ. 1972 ให้เหลือปีละ 2.5% ในปีค.ศ.1976 เหลือปีละ 2.1% ในปีค.ศ.1981 (จบแผนพัฒนาฉบับที่ 4) เหลือปีละ 1.5% ในปีค.ศ.1986 (จบแผนพัฒนาฉบับที่ 5) และเหลือปีละ 1.35% เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 6<sup>441</sup> นโยบายเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวนี้ นับว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ซึ่งสามารถแสดงตัวอย่างได้จากรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในปีค.ศ.1993 และ 1994 ที่ระบุว่าประชากรเพิ่มขึ้นในอัตรา 1.3% ต่อปีในช่วงปีดังกล่าว<sup>442</sup>

ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ความสำเร็จจากนโยบายวางแผนครอบครัวของรัฐบาลส่งผลให้อัตราการเติบโตของประชากรไทยมีอัตราลดลงอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลในปีค.ศ.2005 พบว่า อัตราการเติบโตของประชากรไทยอยู่ที่ประมาณ 0.8% โดยล่าสุดจากการประมาณการประชากรไทยพบว่าอัตราการเจริญพันธุ์รวม (total fertility rate) หรือจำนวนบุตรโดยเฉลี่ยที่สตรีคนหนึ่งจะมีตลอดช่วงวัยเจริญพันธุ์ของคนไทยในปีค.ศ.2010 อยู่ในอัตราเพียง 1.6 % ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำกว่าระดับทดแทน<sup>443</sup> และยังมีแนวโน้มที่จะลดต่ำลงไปอีก<sup>444</sup>

<sup>441</sup> Suchart Prasith-rathsint , ed. *Thailand's national development: Policy issues and challenges*, p.9.

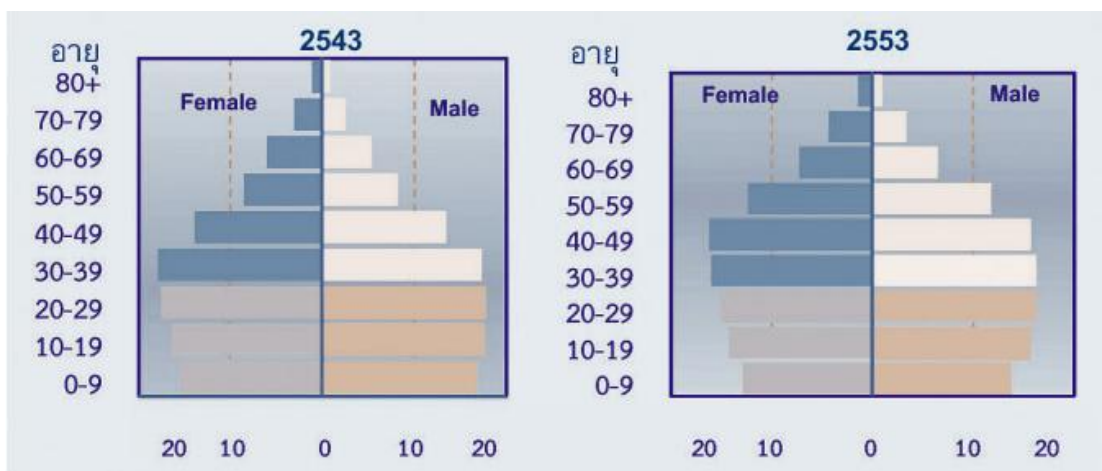
<sup>442</sup> Nimfa B. Ogena (et al.), *Globalization with equity: Policies for growth in Thailand*, p.23.

<sup>443</sup> อัตราการเจริญพันธุ์ที่ต่ำกว่าระดับทดแทน หมายถึง ภาวะเจริญพันธุ์ระดับที่สตรีตลอดด้วยเจริญพันธุ์คนหนึ่งจะให้กำเนิดบุตรเพียงพอที่จะทดแทนตนเองและคู่สมรส

<sup>444</sup> ส่วนเศรษฐกิจภาค ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, “ความไม่สมดุลของตลาดแรงงานไทย: นัยของการขาดแคลนแรงงาน,” หน้า 18 [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

[http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/DocLib\\_Research/unbalance\\_Thai-labour.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/DocLib_Research/unbalance_Thai-labour.pdf) [28 ธันวาคม 2555]

### แผนภูมิที่ 1 แสดงประมาณการจำนวนประชากรปี 2543 และ 2553



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2550

การที่อัตราการเจริญพันธุ์ลดลงมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอายุประชากร โดยในช่วงระยะเวลา 10 ที่ผ่านมา (ค.ศ.2000-2010) อัตราการเจริญเติบโตของประชากรไทยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียง 0.8% ต่อปีซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมาก ส่งผลกระทบต่อต่อโครงสร้างประชากร ทั้งวัยเด็ก วัยแรงงาน และผู้สูงอายุ โดยจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของประชากรวัยเด็ก: วัยแรงงาน: ผู้สูงอายุ ได้เปลี่ยนแปลงจาก 25: 66: 9 ในปีค.ศ.2000 มาเป็น 20: 68: 12 ในปีค.ศ.2010 ซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนว่าประเทศไทยมีประชากรวัยเด็กลดลงอย่างรวดเร็วในขณะที่มีประชากรผู้สูงอายุมากขึ้นและมากกว่าประชากรในวัยแรงงาน<sup>445</sup>

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ไทยประสบกับปัญหาอัตราการเจริญเติบโตของประชากรที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ตัวเลขของอัตราการเติบโตของประชากรเพื่อนบ้านกลับมีความสวนทางกับของไทย โดยพบว่าอัตราการเจริญเติบโตของประชากรในพม่า ลาว และกัมพูชาอยู่ที่ระหว่าง 1.2-2.4% อีกทั้งกลุ่มวัยทำงานอันได้แก่กลุ่มประชากรที่มีอายุอยู่ระหว่าง 15 ถึง 39 ปีของไทยก็แทบจะไม่ขยายตัวไปมากกว่านี้แล้ว ในขณะที่วัยแรงงานของพม่ายังเติบโตอยู่ที่ 1.3% ต่อปี<sup>446</sup> กระนั้นก็ดี แม้ว่าอัตราการเติบโตของประชากรที่ลดลงนี่จะเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศไทยสามารถ

<sup>445</sup> ส่วนเศรษฐกิจภาค ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, “ความไม่สมดุลของตลาดแรงงานไทย: นัยของการขาดแคลนแรงงาน,” หน้า 18.

<sup>446</sup> Jerrold W. Huguet and Sureporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.5.

ท่อมหาวิทยาลัยเพื่อปรับปรุงคุณภาพของประชากรได้อย่างเต็มที่มากขึ้น แต่การลดลงของประชากรไทยอย่างต่อเนื่องได้นำมาสู่แนวโน้มของจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นตามไปด้วย

สถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้เกิดการชะลอตัวของประชากรวัยแรงงานอันนำมาสู่สภาวะการดึงตัวของกำลังแรงงานซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการคงความได้เปรียบทางการแข่งขันทางธุรกิจของไทย และในที่สุดได้นำมาซึ่งสภาวะการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศทำให้ความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตร การประมงและการปศุสัตว์ นอกจากนี้ยังพบว่ากิจการจำนวนมากมีความจำเป็นต้องปิดกิจการลงหรือลดระดับการผลิตหากรัฐไม่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเนื่องจากไม่มีแรงงานไทยมากพอ<sup>447</sup>

ในขณะที่กลุ่มประชากรวัยทำงานของไทยแทบจะไม่มีเติบโตขึ้นแล้ว ประชากรของประเทศเพื่อนบ้านยังคงเติบโตต่อไปและยังสามารถเป็นแหล่งแรงงานซึ่งส่งออกเข้าไทยได้เรื่อยๆ เหตุฉะนั้น อัตราการเติบโตของประชากรไทยที่มีแนวโน้มลดลงนี้จึงมีส่วนทำให้แรงงานใหม่ในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในจำนวนที่น้อยลงและนำมาซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางพื้นที่ โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตร เนื่องจากแรงงานไทยในภาคเกษตรได้หลั่งไหลเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังเกิดการย้ายถิ่นของแรงงานภาคเกษตรไปสู่ภาคอื่นๆ นอกเหนือไปจากภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น เช่น ภาคการบริการ เพราะปัจจุบันแรงงานไทยเลือกที่จะไม่ทำงานที่มีความเสี่ยงอันตราย เช่น งานประมง และงานก่อสร้าง หรือไม่ต้องการทำงานหนัก เช่น งานเกษตรกรรม และงานกรรมกรแบกหาม รวมไปถึงงานที่มีความยุ่งยากและสกปรก เช่น กิจการต่อเนื่องประมง (เช่น คัดปลา แกะกุ้ง ตากปลา เป็นต้น)<sup>448</sup> อัตราการเติบโตของประชากรไทยที่ลดลง ประกอบกับทางเลือกที่มากขึ้นของแรงงานไทยจึงมีส่วนในการนำมาสู่สภาวะการขาดแคลนแรงงาน และกลายเป็นแรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้เกิดการหลั่งไหลแรงงานจากพม่าจำนวนมากเข้าสู่ประเทศ

สิ่งที่ทำให้ประชากรวัยแรงงานของไทยมีจำนวนลดลงอีกประการหนึ่ง ก็คือ การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของประชากรวัยแรงงาน โดยก่อนหน้านั้นมีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานยังกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันในตะวันออกกลางจำนวนมาก แต่เมื่อประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาจาก

<sup>447</sup> Sumalee Pitiyanon, "The migration of labour into Thailand," *Chulalongkorn Journal of Economics* May 2001, Vol.13, No.2: 11,13.

<sup>448</sup> กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวณิชย์, หน้า 82.

ความถดถอยทางเศรษฐกิจและเริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น แรงงานไทยจึงให้ความสนใจต่อการเดินทางไปทำงานในกลุ่มประเทศเอเชียแทน<sup>449</sup> อาทิเช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฮองกง ไต้หวัน และบรูไน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในไต้หวัน และฮ่องกงซึ่งมีค่าจ้างสูงและสามารถเข้าไปทำงานได้ง่าย งานที่เข้าไปทำมีตั้งแต่ประเภทที่ไม่ใช้ทักษะไปจนถึงแรงงานกึ่งทักษะ ทั้งนี้กล่าวได้ว่าปัจจัยที่กระตุ้นให้แรงงานไทยตัดสินใจเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศนั้นเกิดจากความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคต่างๆภายในประเทศ การเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศจึงเป็นหนทางที่พวกเขาคิดว่าจะสามารถนำรายได้ส่งกลับไปยังครอบครัวเพื่อนำไปสู่การมีสภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิม โดยในความเป็นจริงแล้ว แรงงานไร้ทักษะคนไทยมักเลือกที่จะไปทำงานหนัก เลี้ยงอันตรราย และสกปรกในต่างประเทศเนื่องจากได้รับค่าแรงที่สูงกว่ามาก<sup>450</sup> การไหลออกของแรงงานไทยไปยังต่างประเทศจึงมีส่วนทำให้กำลังแรงงานของประเทศลดลงทั้งในภาคการเกษตรและการก่อสร้าง นำมาซึ่งภาวะการดึงตัวของตลาดแรงงานไทย ทำให้ต้องมีการทดแทนแรงงานในส่วนนี้ด้วยการนำเข้าแรงงานข้ามชาติทั้งในแบบถูกและผิดกฎหมาย<sup>451</sup>

กล่าวได้ว่า โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนแปลงอันเป็นผลที่เกิดจากอัตราการเติบโตของประชากรไทยที่ลดลง และการเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศของประชากรวัยแรงงานนี้ได้นำมาสู่ภาวะการดึงตัวของกำลังแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาด ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ผู้ประกอบการไม่สามารถหาแรงงานไทยไปทำงานในกิจการบางประเภทหรือในพื้นที่บางแห่งได้ สถานการณ์เช่นนี้จึงกลายเป็นโอกาสให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพม่าเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานไทยในอาชีพที่คนไทยไม่พึงปรารถนา เป็นต้นว่างานก่อสร้าง งานในสวนยางพารา และอุตสาหกรรมประมง เนื่องจากคนไทยมองว่ากิจการเหล่านี้เป็นงานที่ “เลี้ยงอันตรราย สกปรก และเป็นงานหนัก” ซึ่งมีสภาพการทำงานที่ค่อนข้างโหดร้ายและให้ค่าจ้างต่ำไม่คุ้มค่าต่อการทำงาน

<sup>449</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, การจัดการแรงงานข้ามชาติต่างชาตินในระยะยาว (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 9.

<sup>450</sup> เกษมสันต์ จินฉนวนโส, “แรงงานข้ามชาติจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข” (กรุงเทพฯ: สนง.คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB), 2538), หน้า 18 และ Sumalee Pitayanon, “The migration of labour into Thailand,” Chulalongkorn Journal of Economics Vol.13, No.2: 14 (May 2001).

<sup>451</sup> Nimfa B. Ogena et al., Globalization with equity: Policies for Growth in Thailand, p.52.

## 2) การพัฒนาทางสังคมของไทย

ความสามารถในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณูปโภคมีส่วนสำคัญอย่างมากในการเพิ่มมาตรฐานการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคม กล่าวได้ว่า ระดับการพัฒนาทางสังคมของไทยที่มากกว่าพม่าถือเป็นแรงดึงดูดอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชาวพม่าจำนวนมากต้องการย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทยได้ เนื่องจากเห็นสภาพความแตกต่างทางสังคม ชาวพม่าส่วนใหญ่เห็นว่าประเทศไทยมีการพัฒนาทางสังคมและมีความเจริญมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นระบบไฟฟ้า การคมนาคม การสื่อสาร ตลอดจนสวัสดิการทางด้านสาธารณสุข และการศึกษาซึ่งล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิต

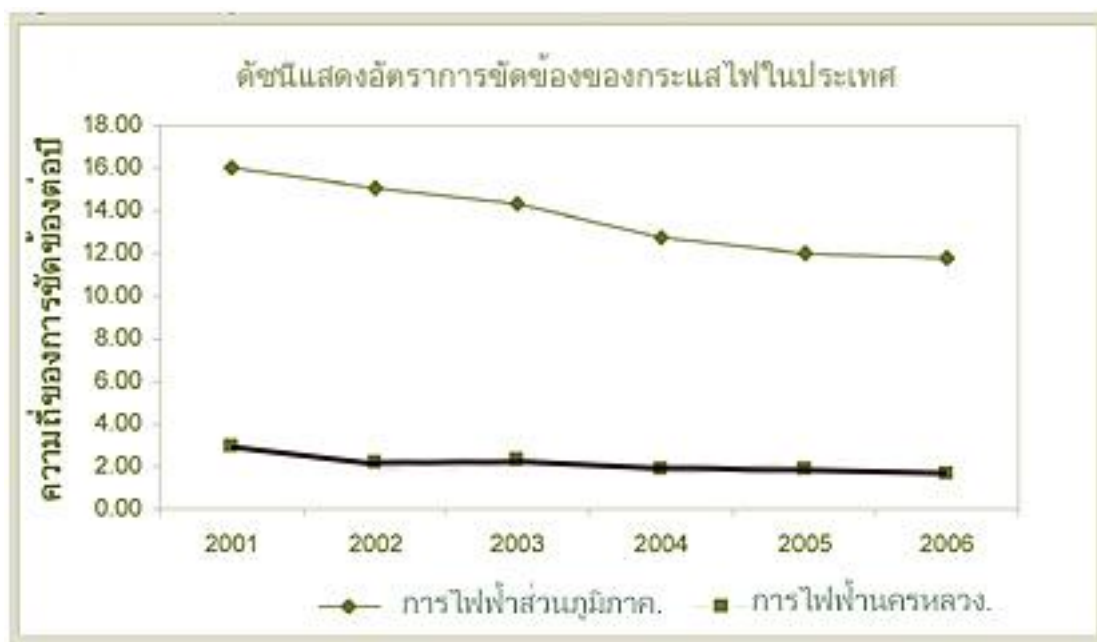
สำหรับระบบสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้าของประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังสะท้อนจากข้อมูลในปีค.ศ.2008 พบว่าครัวเรือนไทยกว่าร้อยละ 90 มีไฟฟ้าใช้ในบ้าน โดยการให้บริการเครือข่ายไฟฟ้ามีความครอบคลุมพื้นที่มากกว่าร้อยละ 99 ของประเทศ อีกทั้งในเชิงคุณภาพ ยังพบว่าการให้บริการด้านการไฟฟ้ามีการปรับปรุงให้ดีขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงดัชนี SAIFI (standard average interruption frequency index) และ SAIDI (standard average interruption duration index) ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งสำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค<sup>452</sup> กล่าวได้ว่า งานบริการด้านการไฟฟ้าของไทยยังถือว่าอยู่ในระดับมาตรฐานสากล ดังสะท้อนจากข้อมูลการสำรวจคุณภาพการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศต่างๆทั่วโลกของ World Economic Forum ในช่วงปีค.ศ.2007-2008 ซึ่งวัดจากกระแสไฟฟ้าที่ไม่มีภาวะชะงักงันในการผลิตและการปราศจากแรงดันกระเพื่อม โดยประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่ 39 จาก 131 ประเทศด้วยคะแนน 5.5 ซึ่งสูงกว่าคะแนนของประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่และยังสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศทั่วโลกอีกด้วย<sup>453</sup>

---

<sup>452</sup> National Economic and Social Development Board of Thailand and the World Bank, Thailand infrastructure annual report 2008 (Bangkok: Infrastructure Project Office, 2008), p.59.

<sup>453</sup> Ibid., p.59.

กราฟที่ 2 แสดงค่าเฉลี่ยการขาดข้องของกระแสไฟฟ้าที่ผลิตในประเทศไทย



ที่มา: National Economic and Social Development Board of Thailand and the World Bank, Thailand infrastructure annual report 2008, (Bangkok: 2008), p.59.

สำหรับงานบริการด้านประปา จากการสำรวจตัวชี้วัดด้านการประปา พบว่าในปีค.ศ.2004 สัดส่วนของประชากรไทยที่เข้าถึงน้ำประปาดื่มได้อยู่ที่ร้อยละ 99 ของประชากรทั้งหมด ในด้านการจำหน่ายน้ำประปา พบว่าไทยมีอัตราการเข้าถึงน้ำประปาที่น่าพอใจมากกว่าหลายๆประเทศในภูมิภาคเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทซึ่งมีอัตราการเข้าถึงน้ำประปาสูงกว่าประชากรในเขตเมืองเล็กน้อย (ชนบท: ร้อยละ 100 เมือง: ร้อยละ 98)<sup>454</sup>

นอกจากระบบสาธารณูปโภคทางด้านไฟฟ้า และประปาแล้ว การคมนาคมและการสื่อสารก็มีส่วนช่วยในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนไทยโดยตรงเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการสร้างเส้นทางรถและถนนสายต่างๆ ซึ่งทำให้ผู้คนสามารถเดินทางไปยังสถานศึกษาหรือสถานพยาบาล ตลอดจนถึงสถานที่ต่างๆ ได้อย่างสะดวก การมีถนนยังมีบทบาทในการเชื่อมโยงชุมชนทั้งหลายให้มีการติดต่อและไปมาหาสู่กันได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น ระบบการคมนาคมเพื่อมวลชนในเขตเมืองก็ช่วยให้ประหยัดเงินและเวลาในการเดินทาง ส่วนการขนส่งระหว่างเมืองก็ช่วยให้ผู้คน

<sup>454</sup> National Economic and Social Development Board of Thailand and the World Bank, Thailand infrastructure annual report 2008, p.101.

เดินทางได้อย่างสะดวกสบาย ไม่ว่าจะเพื่อการประกอบธุรกิจหรือเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจก็ตาม ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้วย สอดคล้องกับรายงาน Thailand Human Development Report ในปีค.ศ.2007 ที่ระบุว่าระบบสาธารณูปโภคด้านการคมนาคมของไทยนั้น โดยทั่วไปอยู่ในระดับที่ดี โดยประเทศไทยมีการคมนาคมทั้งทางบก ทางอากาศ และทางน้ำที่ค่อนข้างสะดวก โดยในปีค.ศ.2008 มีการประเมินว่าถนนหนทางของไทยมีความยาวทั้งสิ้น 390,026 กิโลเมตร ในขณะที่ความยาวของทางรถไฟอยู่ที่เพียง 4,129 กิโลเมตร<sup>455</sup> อีกทั้งในเขตกรุงเทพมหานครยังมีระบบรถไฟฟ้าและรถไฟใต้ดินที่มีแนวโน้มจะขยายออกไปจนถึงเขตปริมณฑลในอนาคตอันใกล้ ด้านทางน้ำ ไทยมีท่าเรือทั้งที่ชายฝั่งและท่าเรือน้ำลึกนานาชาติที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่การค้าระหว่างประเทศอีกหลายแห่ง และยังมีท่าเรือตามแม่น้ำต่างๆ ที่ประชาชนใช้ในการเดินทางและการขนส่งสินค้าเกษตรกรรมอีกด้วย ทางด้านอากาศ จากข้อมูลในปี 2007 ไทยมีท่าอากาศยานพาณิชย์ทั่วประเทศจำนวน 36 แห่ง ประกอบไปด้วยท่าอากาศยานระหว่างประเทศ 6 แห่ง ท่าอากาศยานภายในประเทศ 26 แห่ง และที่เหลือเป็นสนามบินส่วนบุคคล<sup>456</sup>

ด้านการสื่อสาร พบว่าอยู่ในอัตราที่น่าพอใจเช่นกัน โดยครัวเรือนไทยร้อยละ 93 มีโทรทัศน์รับชม คนไทยมีระดับการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตที่แพร่หลาย และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตามการพัฒนาด้านนี้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร และตามมาด้วยเขตปริมณฑลเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การพัฒนาในด้านภาคอื่นๆอยู่ในระดับที่ไม่ต่างกันมาก ยกเว้นเพียงภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จะมีระดับการพัฒนาในด้านนี้ที่ต่ำกว่าภาคอื่นเล็กน้อย<sup>457</sup>

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่างานบริการทางสังคมของพม่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าไทยมาก อาทิจานบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุข โดยในด้านสาธารณสุขนั้นประเทศไทยได้พัฒนาหลักประกันด้านสุขภาพเพื่อขยายให้ครอบคลุมประชาชนให้ได้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นระบบ

<sup>455</sup> ดู National Economic and Social Development Board, National logistics strategy 2006-2010 (Bangkok: Infrastructure Project Office, 2007).

<sup>456</sup> ดู National Economic and Social Development Board and the World Bank, Transport and logistics infrastructure in Thailand (Bangkok: Infrastructure Project Office, October 2007).

<sup>457</sup> United Nations Development Programme, Thailand human development report 2007: Sufficiency economy and human development (Bangkok: United Nations Development Programme, 2007), p.14.

สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ระบบประกันสังคม ระบบสงเคราะห์ประชาชนที่มีรายได้น้อยและผู้ที่ยังคงความช่วยเหลือเหลือเกิน รวมถึงหลักประกันสุขภาพอันเกี่ยวข้องกับโครงการประกันสุขภาพโดยความสมัครใจ ระบบประกันสุขภาพเอกชน และพระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากรถ โดยรายงานการสาธารณสุขของไทยซึ่งจัดทำโดยกระทรวงสาธารณสุขระบุว่า ในพ.ศ.2544 หลักประกันด้านสุขภาพสามารถครอบคลุมร้อยละ 71 ของประชากร และหลังจากมีนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตั้งแต่ปีพ.ศ.2544 เป็นต้นมา ประชาชนทั้งประเทศมีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นเป็นถึงร้อยละ 97.4 ในปีพ.ศ.2552 และมีผู้ไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ เลยอยู่ที่ร้อยละ 2.6<sup>458</sup> ดังแสดงในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 5 ร้อยละการมีหลักสุขภาพของประชาชนไทย พ.ศ. 2534, พ.ศ. 2539, พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2552

ระบบประกันสุขภาพ	หลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้า			เมื่อมีนโยบายสร้าง หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า					
	2534	2539	2544	2546	2547	2548	2549	2550	2552
1. หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	-	-	0.9	74.7	73.5	72.2	74.3	73.6	76.1
- บัตรทองมี ท.(ไม่เสีย 30 บาท)	-	-		}74.7	30.6	28.1	28.6	42.8	}76.1
- บัตรทองไม่มี ท.(เสีย 30 บาท)	-	-	0.9		42.9	44.1	45.7	30.9	
2. สวัสดิการประชาชนด้านการรักษายาบาล(สปร.)	12.7	12.6	31.5	-	-	-	-	-	-
3. สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ	15.3	10.2	8.5	8.9	9.4	9.8	8.9	9.1	7.7
- ข้าราชการ	13.2	9	7.5	} 8.9	} 9.4	} 9.8	} 8.9	} 9.1	} 7.7
- พนักงานรัฐวิสาหกิจ	2.1	1.2	1.0						
4. ประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน	-	5.6	7.2	9.6	10.7	11.0	11.4	12.1	12.3
5. ประกันสุขภาพสมัครใจ	4.5	16.1	22.1	1.7	0.8	1.0	0.7	1.1	0.9
- บัตรประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข	1.4	15.3	20.8	-	-	-	-	-	-
- ประกันสุขภาพเอกชน	3.1	0.8	1.3	1.7	0.8	1.0	0.7	1.1	0.9
6. อื่นๆ	0.9	1.0	0.8	-	-	1.1	0.7	0.5	0.4
มีหลักประกันสุขภาพ	33.5	45.5	71.0	94.9	94.3	95.1	96.0	96.3	97.4
ไม่มีหลักประกันสุขภาพ	66.5	54.5	29.0	5.1	5.7	4.9	4.0	3.7	2.6

ที่มา: 1. รายงานการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2534, พ.ศ. 2539, พ.ศ. 2544, พ.ศ. 2546, พ.ศ. 2547, พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2552, สำนักงานสถิติแห่งชาติ  
2. วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ, วิเคราะห์จากรายงานการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2552, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

<sup>458</sup> สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, บรรณาธิการ, รายงานการสาธารณสุขไทยปี 2551 – 2553 (กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, 2554), หน้า 296.



ขณะเดียวกัน Human Development Report ก็ได้แสดงให้เห็นถึงอายุโดยเฉลี่ย อัตราการรู้หนังสือ อัตราการเข้าเรียนชั้นประถม มัธยมและการศึกษาขั้นปลายของประเทศต่างๆในปี.ศ.2005 ซึ่งจะเห็นว่าระดับการพัฒนามนุษย์ของไทยอยู่ที่ในลำดับ 73 ในขณะที่พม่าอยู่ที่ลำดับ 129 จากทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก<sup>459</sup> (ดูตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 ระดับการพัฒนามนุษย์ของประเทศต่างๆในโลก

HDI rank <sup>a</sup>	Human development index (HDI) value	Life expectancy at birth (years)	Adult literacy rate (% ages 15 and above)	Combined gross enrolment ratio for primary, secondary and tertiary schools (%)	GDP per capita (PPP US\$)	Life expectancy index	Education index	
	2003	2003	2003 <sup>b</sup>	2002/03 <sup>c</sup>	2003			
54	Tonga	0.810	72.2	98.9 <sup>a</sup>	83 <sup>i</sup>	6,992 <sup>q</sup>	0.79	0.93
55	Bulgaria	0.808	72.2	98.2	78	7,731	0.79	0.91
56	Panama	0.804	74.8	91.9	79	6,854	0.83	0.88
57	Trinidad and Tobago	0.801	69.9	98.5 <sup>a</sup>	66 <sup>i</sup>	10,766	0.75	0.88
<b>MEDIUM HUMAN DEVELOPMENT</b>								
58	Libyan Arab Jamahiriya	0.799	73.6	81.7 <sup>a</sup>	96 <sup>i</sup>	1,111	0.81	0.86
59	Macedonia, TFYR	0.797	73.8	96.1	70	6,794	0.81	0.87
60	Antigua and Barbuda	0.797	73.9 <sup>h,m,r</sup>	85.8 <sup>h,u</sup>	69 <sup>h,m,r</sup>	10,294	0.82	0.80
61	Malaysia	0.796	73.2	88.7	71	9,512	0.80	0.83
62	Russian Federation	0.795	65.3	99.4	90	9,230	0.67	0.96
63	Brazil	0.792	70.5	88.4	91	7,790	0.76	0.89
64	Romania	0.792	71.3	97.3	72	7,277	0.77	0.89
65	Mauritius	0.791	72.2	84.3	71 <sup>i</sup>	11,287	0.79	0.80
66	Grenada	0.787	65.3 <sup>h,u</sup>	96.0 <sup>h,u</sup>	96	7,959	0.67	0.96
67	Belarus	0.786	68.1	99.6 <sup>q,s</sup>	88	6,052	0.72	0.95
68	Bosnia and Herzegovina	0.786	74.2	94.6	67 <sup>v</sup>	5,967	0.82	0.86
69	Colombia	0.785	72.4	94.2	71	6,702 <sup>q</sup>	0.79	0.86
70	Dominica	0.783	75.6 <sup>h,u</sup>	88.0 <sup>h,u</sup>	75	5,448	0.84	0.84
71	Oman	0.781	74.1	74.4 <sup>a</sup>	63 <sup>i</sup>	13,584 <sup>i</sup>	0.82	0.71
72	Albania	0.780	73.8	98.7	69	4,584	0.81	0.89
73	Thailand	0.778	70.0	92.6	73 <sup>i</sup>	7,595	0.75	0.86
74	Samoa (Western)	0.776	70.2	98.7 <sup>a</sup>	71 <sup>i</sup>	5,854 <sup>q</sup>	0.75	0.89
75	Venezuela	0.772	72.9	93.0	75 <sup>i</sup>	4,919	0.80	0.87
76	Saint Lucia	0.772	72.4	90.1	75 <sup>i</sup>	5,709	0.79	0.85
77	Saudi Arabia	0.772	71.8	79.4	57 <sup>i</sup>	13,226 <sup>q</sup>	0.78	0.72

ที่มา: UNDP (The human development report: international cooperation at a crossroads: aid, trade and security in and unequal world 2005)

<sup>459</sup> United Nations Development Programme, The human development report: International cooperation at a crossroads: aid, trade and security in an unequal world (2005), pp.220-221 [Online], Available from: <http://hdl.handle.net/123456789/20133> [March 16, 2012]

นอกจากนี้ ลักษณะเด่นที่สุดของสังคมไทย คือ การมีพลเมืองที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันค่อนข้างสูงนับตั้งแต่ในอดีต<sup>460</sup> ดังจะเห็นได้จาก การไม่มีปัญหาแบ่งแยกทางด้านเชื้อชาติและศาสนา คนไทยจากทางเหนือ กลาง อีสาน หรือใต้ที่ล้วนมีวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็ยังถือว่าเป็นคนไทยร่วมชาติเดียวกัน ทั้งนี้คนไทยส่วนใหญ่นิยมนับถือศาสนาพุทธ แต่คนไทยที่นับถือศาสนาอื่นนอกเหนือไปจากศาสนาพุทธก็ยังสามารถอยู่ร่วมสังคมเดียวกันกับพุทธศาสนิกชนทั้งหลายได้อย่างไม่ขัดเจน แม้ว่าในระยะหลังจะมีปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น แต่ในภาพรวมแล้วสังคมไทยยังคงเป็นสังคมที่มีความเป็นเอกภาพอย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงลักษณะทางกายภาพจะพบว่าไม่ว่าจะเป็นสีผิว สีผม หรือการแต่งกายไทยและพม่า ต่างก็มีความละม้ายคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะทางตอนเหนือของประเทศไทยที่ได้รับอิทธิพลการแต่งกายจากพม่าอย่างมาก นอกจากนี้วัฒนธรรมทางด้านอาหารการกินก็มีความคล้ายคลึงเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ต้มยำกุ้งและขนมหม้อแกง ซึ่งใช้วัตถุดิบและเครื่องปรุงเหมือนไทยทุกประการ ส่วนวัฒนธรรมการละเล่น เช่น การรำ และการเล่นโยนก็มีความละม้ายคล้ายกันอย่างมาก นักวิชาการบางท่านถึงกับกล่าวว่าพม่าได้รับอิทธิพลการเล่นโยนจากไทย เมื่อครั้งไทยเสียกรุงและพม่าได้ต้อนรับคนมีฝีมือและครูฝึกวิชาการต่างๆไปเป็นจำนวนมาก<sup>461</sup> การยอมรับความหลากหลายของสังคมไทย ตลอดจนความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรมของไทยและพม่า จึงเป็นแรงดึงดูดทางสังคมอีกประการหนึ่งที่มีส่วนทำให้แรงงานพม่านิยมเดินทางเข้ามาแสวงหาการทำงานในประเทศไทย เพราะรู้ว่าการอยู่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมจะไม่สร้างความรู้สึกลึกแปกแยกต่อวิถีการดำรงชีวิตของตนเองมากนัก

กล่าวได้ว่า แรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทยเป็นผลที่เกิดจากทั้งแรงผลักดันจากประเทศต้นทางซึ่งก็คือพม่า และแรงดึงดูดจากประเทศไทย โดยจะเห็นได้ว่าแรงผลักดันและแรงดึงดูดอันตรงพลังนี้ส่งผลให้แรงงานพม่าทะลักเข้าสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปีค.ศ.1988 เป็นต้นมา ทั้งนี้แรงผลักดันที่ทำให้ชาวพม่าเดินทางเข้ามายังประเทศไทยเป็นผลพวงที่เกิดจากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่องยาวนานภายในประเทศพม่า รวมถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองอันเป็นผลมาจากระบอบการปกครองในรูปแบบสังคมนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ตึงเครียดทางการเมืองในปีค.ศ.1988 ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการปราบปรามกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ส่งผลให้ผู้คนที่ไม่อาจทนต่อความโหดร้ายของรัฐบาลทหารพม่าต้องหลบหนีเข้ามาหางานทำใน

<sup>460</sup> สีดา สอนศรี, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมือง เศรษฐกิจ และการต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ.2540-2550) (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552 ), หน้า 338.

<sup>461</sup> บุญเทียม พลายนภ, พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 19.

ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้สภาพสังคมพม่าที่เต็มไปด้วยปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้คนพม่าดิ้นรนพาตนเองและครอบครัวเดินทางข้ามเขตแดนเพื่อให้รอดพ้นจากสภาพที่ต้องถูกกดขี่รีดไถ การถูกบังคับให้เป็นแรงงานทาส ตลอดจนการถูกบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่เต็มใจ และการเลือกปฏิบัติทางชาติพันธุ์ แรงงานพม่าเหล่านี้คาดหวังว่าการเดินทางของพวกเขาสู่ประเทศเพื่อนบ้านที่ขึ้นชื่อได้ว่าเป็นเมืองพุทธเหมือนกันนี้จะนำมาซึ่งชีวิตที่มีความสงบสุข และไม่ต้องอดมื้อกินมื้อ เนื่องจากเศรษฐกิจในไทยที่สามารถสร้างรายได้มากกว่าในพม่า ตลอดจนการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ และสภาพสังคมไทยที่มีวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับพม่าซึ่งประสบกับภาวะการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่อง เหตุคั้งนั้น นอกเหนือไปจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ และปัจจัยผลักดันจากพม่าแล้ว สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในไทยจึงกลายเป็นแรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้ชาวพม่าจำนวนมากพาตนเองและครอบครัวเข้ามา “ค้าแรงงาน” ในประเทศไทย

#### 4.2 ลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เรื่อยมา เราสามารถพบแรงงานพม่าจำนวนมากในกิจกรรมลักษณะ 3D หรืองานที่มีลักษณะสำคัญสามประการคือ เป็นงานที่ยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย (difficult, dirty and dangerous) ทั้งนี้การทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทยสามารถจำแนกออกเป็น 5 ประเภทกว้างๆด้วยกัน ได้แก่ งานในภาคเกษตรกรรม งานในภาคการประมงทะเล งานรับใช้ในบ้าน แรงงานห้องแถว และแรงงานก่อสร้าง<sup>462</sup> ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดที่กล่าวมาล้วนเป็นงานที่ยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตรายซึ่งปัจจุบันคนไทยไม่นิยมทำกันแล้ว แต่เมื่อแรงงานพม่าเข้ามาทดแทนการขาดแคลนแรงงานในกิจกรรมเหล่านี้ก็กลับต้องพบกับปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การได้รับการกดขี่ข่มเหง ตลอดจนการถูกเอาเปรียบในด้านค่าจ้างการทำงาน และการดำรงอยู่ชีวิตอยู่ท่ามกลางสภาพความเป็นอยู่ที่ไร้สุขอนามัย<sup>463</sup> ยังไม่นับรวมถึงปัญหาทางด้านสถานภาพทางสังคมของแรงงานพม่าที่ต้องถูกตราหน้าในฐานะ “คนเถื่อน” ที่นำพาให้ผู้คนในสังคมไทยต้องตกอยู่ในภวังค์แห่งความหวาดระแวงที่มีต่อคนพม่าอยู่แทบจะตลอดเวลา

<sup>462</sup> โกเมียนต์ เวย์, หน้า 6.

<sup>463</sup> Bangkok Post (July 9, 2005), p.2

สำหรับลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าที่นอกเหนือไปจากลักษณะสำคัญสามประการข้างต้นซึ่งถือเป็นลักษณะการทำงานที่มีความแตกต่างจากแรงงานไทยสองประการ คือ การได้รับค่าแรงต่ำ และชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าปกติ ด้วยเพราะแรงงานพม่าส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบหนีเข้าเมืองจึงขาดความสามารถในการต่อรองการทำงาน ขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไทยแล้วแรงงานพม่าปกครองได้ง่ายกว่าและไม่กล้าหลบหนีจึงทำให้เป็นที่นิยมของผู้ประกอบการหลายสาขาอาชีพ แรงงานพม่าส่วนใหญ่จึงต้องทำงานเพื่อแลกกับค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ เพราะค่าจ้างแรงงานที่ต่ำนี้หากนำไปเปรียบเทียบกับค่าจ้างแรงงานในประเทศของตนเองแล้วก็ถือว่าเป็นค่าแรงที่มากกว่าหลายเท่าตัว<sup>464</sup> กระนั้นก็ตีบางครั้งยังพบว่าค่าจ้างแรงงานพม่าในไทยไม่มีความแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานในภาคเกษตรกรรมที่ต้องทำงานตามฤดูกาลทำให้คาดการณ์ได้ลำบาก นอกจากนี้งานที่แรงงานพม่าทำมักเป็นงานที่ต้องอาศัยชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าปกติ ตัวอย่างเช่น แรงงานห้องแถว คนรับใช้ในบ้าน และแรงงานในโรงงาน ที่ต้องทำงานตั้งแต่เช้ามืดเป็นระยะเวลายาวนานไม่ต่ำกว่าวันละ 12-15 ชั่วโมง ส่วนงานในภาคประมงทะเลก็ต้องออกทะเลเป็นเวลานานหลายเดือนจนถึงเป็นปี ต้องทำงานหนักและมีเวลาพักผ่อนน้อย<sup>465</sup> แรงงานพม่าบางคนถึงกับเปรียบชีวิตการทำงานของตนเองในประเทศไทยว่าไม่แตกต่างจากการอยู่ในคุกและการมีสภาพราวกับ “ทาส”<sup>466</sup> แต่ไม่ว่าการทำงานในประเทศไทยจะต้องอาศัยความทรหดอดทนมากแค่ไหน แรงงานพม่าก็เต็มใจที่จะทำงานเหล่านี้แม้ว่าแรงงานพม่าบางคนจะเปรียบว่าการทำงานในประเทศไทยเสมือนมีชีวิตอยู่ในคุก แต่เมื่อได้หวนคิดถึงสภาพความเป็นอยู่ในพม่าซึ่งเป็นบ้านเกิดของตนเองแล้ว ชีวิตในประเทศไทยยังคงดีกว่าในพม่ามาก

บรรดาแรงงานพม่าที่หลบหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบ้านเกิดของตนเองอาจต้องพบกับฝันร้ายอีกครั้ง เมื่อพวกเขาต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศที่พวกเขาคิดว่าจะนำพาชีวิตตนเองไปสู่สภาพที่ดีกว่า แรงงานพม่าจำนวนไม่น้อยต้องถูกทำร้ายจากนายจ้างของตนเองเมื่อทำงานไม่เป็นที่พอใจ และอาจมีการลงไม้ลงมือทำร้ายร่างกายอย่างรุนแรงจนถึงขั้นเสียชีวิต<sup>467</sup> ขณะที่แรงงานหญิงพม่ามีความเสี่ยงอย่างมากที่จะถูกล่วงละเมิดทางเพศในสถานประกอบการที่เข้าไปทำงาน หรือแม้กระทั่งการถูกล่วงละเมิดทางเพศจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ สาวใช้พม่าหลายคนถูก

<sup>464</sup> นิตยา พัฒนกุล, “คุ้มหรือไม่นำเข้าแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ,” ผู้จัดการ (13 เมษายน 2540), หน้า 14.

<sup>465</sup> โกลเมียนส์ เวย์, หน้า 5-6 และ บัณฑิต แป้นวิเศษ, “แรงงาน...มิตีความมืดที่แม่สอด,” กรุงเทพธุรกิจ (2 มิถุนายน 2546), หน้า 11.

<sup>466</sup> Sanitsuda Ekachai, “Fighting for Fairness,” Bangkok Post (8 July 2003), p.8

<sup>467</sup> โกลเมียนส์ เวย์, หน้า 8.

เจ้านายวังเก่าไม่ให้เงินเดือน ถูกข่มขู่กักขัง และล่อลวงละเมิดทางเพศ แต่ก็ไม่สามารถเข้าแจ้งความได้ เนื่องจากกลัวโดนจับส่งกลับประเทศ<sup>468</sup> นอกจากนี้แรงงานพม่าจำนวนมากยังได้รับการกดขี่ข่มเหงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมักถูกเจ้าหน้าที่ข่มขู่ติดเงิน หากไม่มีก็ได้รับการขู่ว่าจะถูกจับ แรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่ถูกจับจึงยอมที่จะจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อปล่อยตัว เพราะยังดีกว่าถูกจับกุมส่งกลับพม่าและต้องเสียเงินให้แก่นายหน้าพาเข้าประเทศไทยใหม่อีกครั้งซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ้งยากกว่ากันมาก อย่างไรก็ตามเป็นความจริงที่ว่าแรงงานพม่าจำนวนมากมักถูกยึดใบอนุญาตทำงานโดยนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างกลัวว่าจะหนีไปทำงานที่อื่น ทำให้บางคนถูกจับกุมทั้งๆที่มีใบอนุญาตและจบลงด้วยการยอมจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่หน้าเพื่อไม่ต้องถูกจับส่งกลับไปยังประเทศบ้านเกิด

อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว การทำงานของแรงงานพม่าในไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาค่าแรงซึ่งนับเป็นปัญหาหลักที่อยู่คู่กับแรงงานข้ามชาติมาโดยตลอด<sup>469</sup> เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย ทำให้นายจ้างบางคนเอาเปรียบแรงงานเหล่านี้ด้วยการ โกงค่าแรง โดยมักมีการผ่อนการจ่ายค่าจ้างแรงงานไปเรื่อยๆ และเมื่อแรงงานพม่าเข้าไปทวงถามก็มักได้รับคำตอบว่าถูกหักไปเป็นค่าใช้จ่ายส่วนอื่นๆ ไปหมดแล้ว เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดทำใบอนุญาตทำงาน ค่าอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน ค่านายหน้าที่พามาทำงาน และค่าส่วนที่นายจ้างต้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่รัฐบางคน เป็นต้น<sup>470</sup> แรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงมักได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม โดยมีหลายครั้งที่ถูกโกงค่าแรง ไม่ได้รับค่าจ้าง หรือได้รับค่าจ้างไม่ตรงกับที่ได้ตกลงกันไว้ แต่ก็ไม่สามารถเรียกร้องอะไรจากนายจ้างได้ นายจ้างบางรายที่ติดเงินลูกจ้างเป็นจำนวนมากๆถึงขั้นใช้วิธีแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปจับกุมแรงงานพม่าที่ทำงานให้แก่ตนเองเพื่อจะได้ไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้าง ขณะเดียวกันพบว่าในหลายกรณีแรงงานพม่าไม่ได้รับค่าแรงเต็มๆที่เนื่องจากนายจ้างให้ทำงานไปก่อนและจ่ายค่าจ้างให้เพียง 15 วัน โดยค่าจ้างอีก 10 วันที่เหลือนายจ้างใช้เป็นกลวิธีควบคุมแรงงานไม่ให้คิดหนีหรือไม่ทำงาน<sup>471</sup> อย่างไรก็ตามแรงงานพม่าบางคนเมื่อไม่ได้รับค่าจ้างตามที่ตกลงกันไว้ก็อาจเกิดบันดาลโทสะทำร้ายนายจ้างและบางรายถึงกับเสียชีวิต ส่งผลให้ทำให้คนไทยทั่วไปที่ไม่ได้รับทราบข้อเท็จจริงเกิดความรู้สึก

<sup>468</sup> แนวหน้า (17 มิถุนายน 2548), หน้า 5.

<sup>469</sup> โกเมียนต์ เวย์, หน้า 7.

<sup>470</sup> กรุงเทพธุรกิจ (2 สิงหาคม 2544), หน้า 14.

<sup>471</sup> โกเมียนต์ เวย์, หน้า 7-8.

รังเกียจและมีอคติทางชาติพันธุ์ ตลอดจนมองว่าแรงงานพม่าเหล่านี้เป็นพวก สกปรก ป่าเถื่อน โหดร้าย และไม่ควรรอยู่ใกล้<sup>472</sup>

แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังต้องทนมีชีวิตภายใต้สภาพความเป็นอยู่ที่แออัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งต้องใช้ชีวิตอยู่อย่างหลบๆ ซ่อนๆ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าที่พักส่วนใหญ่ของคนพม่ามักเป็นห้องแถวให้เช่าโดยคนไทย ซึ่งค่าเช่ามีหลายอัตราตั้งแต่ไม่กี่ร้อยจนถึงพันกว่าบาท โดยที่ที่พักแรงงานพม่าเหล่านี้มักคับแคบ แออัด และสกปรก ดังจะเห็นได้จากกองขยะที่กระจุกกระจายอยู่ทั่วไปในบริเวณที่พักซึ่งพวกเขาใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นทั้งห้องนั่งเล่น ห้องนอน ห้องครัว และทุกสิ่งทุกอย่าง นอกจากนี้ห้องพักหนึ่งๆ ยังอาจถูกแบ่งให้เป็นห้องนอนจำนวนมาก ห้องเช่าจะมีแรงงานพม่าพักอยู่รวมกันตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป หรือบางห้องก็มากกว่า 10 คน ทั้งนี้ก็เพื่อประหยัดเงินค่าเช่า สำหรับวันหยุดแรงงานเหล่านี้ก็มักจะพักผ่อนอยู่ที่ห้อง โดยมากแรงงานพม่าเหล่านี้มักอยู่แต่ภายในชุมชนของตนเองไม่สูงถึงสมาคมกับคนไทยทั่วไปยกเว้นเพื่อนร่วมงาน และจะไม่ออกไปไหนเพราะกลัวตำรวจจับ เพราะหากเที่ยวมากก็จะทำให้สิ้นเปลืองมาก ดังนั้นทุกคนจึงหวังว่าจะทำงานเก็บเงินและส่งให้ทางบ้านและเพื่อไว้สำหรับอนาคตที่ไม่แน่ว่าจะถูกจับตัวกลับพม่าเมื่อไหร่ สภาพความเป็นอยู่ที่เบียดเสียดและแออัดเช่นนี้ย่อมนำมาซึ่งความวิตกกังวลว่าชุมชนของแรงงานเหล่านี้จะเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค เนื่องจากชุมชนแรงงานพม่าส่วนใหญ่มักขาดสุขลักษณะที่ดี เช่น ส้วม และน้ำสะอาด เป็นต้น สภาพความเป็นอยู่ที่ไร้สุขอนามัยเช่นนี้จึงมีส่วนสำคัญในการนำไปสู่สถานการณ์โรคระบาด ส่งผลให้ภาระหน้าที่ของหน่วยงานด้านสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้นอย่างมากทั้งในเชิงทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ

กล่าวได้ว่าลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทยมักเป็นกิจกรรมสาขาอาชีพที่มีความยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย ซึ่งสามารถจำแนกอย่างกว้างๆ ได้ 5 ประเภท คือ งานในภาคเกษตรกรรม งานในภาคการประมงทะเล งานรับใช้ในบ้าน แรงงานห้องแถว และแรงงานก่อสร้าง ไม่เพียงเท่านั้น ลักษณะการทำงานของแรงงานพม่ายังต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าปกติ มีหน้าจ้ำยังเป็นงานที่ได้รับค่าแรงในอัตราที่ต่ำ ซึ่งไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำในกิจการดังกล่าวในอัตราค่าแรงเดียวกันได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแรงงานพม่าจำนวนมากจะได้เข้ามาแทนที่แรงงานไทยในหลายกิจการที่มีความขาดแคลนแรงงาน ซึ่งคุณจะมีอุปการต่อระบบเศรษฐกิจไทยอยู่

<sup>472</sup> สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานข้ามชาติข้ามชาติในประเทศไทย” ใน การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: IOM International Organization of Migration, 2549), หน้า 63.

ไม่น้อย ทว่าแรงงานพม่าเหล่านี้บางส่วนกลับต้องเผชิญกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรมในการทำงาน แรงงานพม่าจำนวนไม่น้อยถูกกดขี่ข่มเหงรังแกจากนายจ้างของตนเอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้แรงงานพม่าบางรายไม่พอใจนายจ้าง กระทั่งนำไปสู่การทำร้ายร่างกายจนถึงขั้นเสียชีวิต แรงงานพม่าหญิงบางคนยังถูกล่วงละเมิดทางเพศจากนายจ้างในสถานประกอบการแต่ก็ไม่อยู่ในสถานภาพที่สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมได้ เนื่องจากเกรงว่าจะถูกส่งตัวกลับบ้านเกิด นอกจากนี้แรงงานพม่าส่วนใหญ่ยังต้องดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สภาพชุมชนพม่าที่แออัด คับแคบ และสกปรก ชีวิตการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทยจึงมิใช่หนทางที่โรยไปด้วยกลีบกุหลาบ ถึงกระนั้นแม้ว่าจะต้องประสบกับความลำบากจากการทำงานในประเทศไทย แต่เมื่อเทียบกับสภาพความเป็นอยู่ในประเทศบ้านเกิดของพวกเขาแล้ว ประเทศไทยก็ยังคงเป็นสวรรค์สำหรับแรงงานพม่าอยู่ดี

## บทที่ 5

### แรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไทย

ท่ามกลางแรงงานอพยพจากประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงทั้งหลาย แน่แน่นอนว่าแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนมากที่สุด ทว่าปริมาณของแรงงานหรือแม้แต่ผลกระทบที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติอาจมิได้มีความสัมพันธ์กับความรู้สึกที่ว่าแรงงานดังกล่าวเป็นภัยคุกคามเสมอไป เนื่องจากในกรณีของประเทศไทย สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งกว่าปริมาณและผลกระทบก็คือแหล่งที่มาของแรงงานอพยพ เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนหน่วยการวิเคราะห์จากแรงงานพม่าไปเป็นแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านอื่น อาจต้องแปลกใจเมื่อพบว่าแรงงานเหล่านั้นไม่มีสถานะเป็นภัยคุกคามซึ่งต่างจากกรณีของแรงงานพม่า มุมมองของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานพม่าจึงควรจะต้องมีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากมุมมองต่อแรงงานข้ามชาติที่มาจากแหล่งอื่น ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงแรงงานพม่าในมุมมองของประเทศไทย กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงและความเปราะบางของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อจะนำไปสู่การตอบคำถามหลักของการวิจัยที่ว่าเพราะเหตุใดรัฐไทยจึงกำหนดให้ประเด็นแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา และแท้จริงแล้วแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

#### 5.1 แรงงานพม่าในมุมมองของประเทศไทย

เมื่อเราพูดถึง “แรงงานพม่า” ภาพส่วนใหญ่ที่คนไทยมักนึกถึง ได้แก่ ภาพของแรงงานระดับล่างที่มีใช้คนไทยและพูดภาษาไทยไม่ชัด ซึ่งเมื่อมองแต่เพียงผิวเผินอาจไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างระหว่างพวกเขากับคนไทยได้หากไม่ได้ยินสำเนียงคำพูดภาษาไทยแบบกระท่อนกระแท่นที่มีลักษณะโดดเด่นเฉพาะตัว ซึ่งนอกจากจะบ่งบอกตัวตนของพวกเขาในฐานะ “แรงงานข้ามชาติ” ได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังนำมาซึ่งความรู้สึกขบขันให้แก่ผู้ได้ยินได้ฟังโดยทั่วไป และอาจถูกนำมาล้อเลียนในสังคม กระนั้นก็ดี แม้ว่าแรงงานพม่าเหล่านี้จะได้เข้ามาทำงานทดแทนในส่วนที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ พร้อมกับถูกมองเป็น “ตัวตลก” ในยามที่พวกเขาต้องสื่อสารกับคนไทยทั้งหลาย และแม้ว่าจะดูเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานหลายทศวรรษแล้ว ทว่าภาพของแรงงานพม่าที่สะท้อนในมุมมองของภาครัฐไทยมักแฝงเร้นไปด้วยความหวาดระแวงและนำมาซึ่งมุมมองที่ว่าแรงงานพม่าเป็น “ภัยคุกคาม” ต่อความมั่นคงของรัฐตลอดมา



ความจริงที่เราไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือภาพที่รัฐไทยมองแรงงานพม่า นั้นมีความแตกต่างไปจากการมองแรงงานข้ามชาติที่มาจากรัฐอื่นๆ<sup>473</sup> โดยภาพของแรงงานพม่ามักถูกกล่าวถึงในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย ในขณะที่ภาพของแรงงานข้ามชาติที่มาจากรัฐอื่นกลับไม่เป็นเช่นนั้น โดยเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานจากชาติอื่นๆแล้วจะเห็นได้ว่าคนไทยยังคงมีความรู้สึกสงสัยและไม่ไว้วางใจแรงงานพม่ามากที่สุด สอดคล้องกับที่ อติสร เกิดมงคล กล่าวว่

“เมื่อพูดถึงแรงงานข้ามชาติจากพม่า ผู้คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อย มักจะมีภาพตามความเข้าใจในแง่ลบ เช่น มองว่าเป็นกลุ่มที่ผิดกฎหมาย เป็นผู้แพร่เชื้อโรคร้าย หรือเป็นภัยต่อความมั่นคง ยังไม่รวมถึงอคติทางเชื้อชาติและประวัติศาสตร์ที่ผู้คนจำนวนหนึ่งยังมองว่า แรงงานพม่าคือคน “พม่า” กลุ่มเดียวกับคนที่เคยเป็นศัตรูกับ “คนไทย” ทั้งๆที่แรงงานข้ามชาติจากพม่าจำนวนมาก ไม่ใช่คน “พม่า” ตามนัยยะที่เข้าใจกัน...”<sup>474</sup>

เมื่อผู้คนในสังคมไทยต่างมีทัศนคติต่อแรงงานพม่าในทางลบ การมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของบุคลากรในภาครัฐไทยจึงมิใช่เรื่องแปลก ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าทัศนคติต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคมไทยนั้นเกิดจากความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าเป็นสำคัญ กระนั้นก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าทัศนคติของรัฐไทยต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามนั้นมิได้มีสาเหตุมาจากความหวาดระแวงเพียงอย่างเดียว สิ่งที่เราควรจะต้องทำความเข้าใจอีกประการหนึ่งก็คืออุดมการณ์ชาตินิยมที่เกิดขึ้นในรัฐไทยด้วย เนื่องจากอุดมการณ์ชาตินิยมที่รัฐไทยมีต่อพม่า นั้นมีผลอย่างมากต่อมุมมองที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าในปัจจุบัน โดยจะเห็นได้ว่าเมื่ออุดมการณ์ชาตินิยมทำงานร่วมกับความรู้สึกหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อพม่า สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือปรากฏการณ์ที่รัฐไทยมองพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ และนำไปสู่การทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคงในที่สุด

<sup>473</sup> นายพิฑูร คำสาคร, จัดหางานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 12 กรกฎาคม 2554.

<sup>474</sup> อติสร เกิดมงคล, “แรงงานพม่ากับการใช้โทรศัพท์มือถือ (ตอน 1),” ประชาไทย (14 พฤศจิกายน 2551) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.prachatai.com/journal/2008/11/18946> [2 มีนาคม 2556]

### 5.1.1 อุดมการณ์ชาตินิยมในไทย

เมื่อกล่าวถึงอุดมการณ์ชาตินิยมในไทย<sup>475</sup> อาจทำให้เราต้องย้อนกลับไปทำความเข้าใจถึงแนวทางการศึกษาการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคงในการอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างการอพยพและความมั่นคงภายใต้สำนักสังคมนิยม<sup>476</sup> ซึ่งให้ความสำคัญต่อปัจจัยด้านอุดมการณ์หรือความคิด (ideational factors) ในฐานะตัวแปรแทรกแซง (intervening variables) ที่มีส่วนในการกำหนดผลลัพธ์ในรูปแบบของนโยบายบางอย่างอันเป็นผลมาจากการมีสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ในกรณีนี้เราจึงเห็นได้ว่า อุดมการณ์ชาตินิยมของไทย คือ ตัวแปรแทรกแซงภายใต้บริบทที่รัฐไทยเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของแรงงานพม่า โดยอุดมการณ์ชาตินิยมถือเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้รัฐไทยมีมุมมองต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม และนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐไทยเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงอุดมการณ์ชาตินิยมกับกระบวนการสร้างรัฐชาติของไทย และอุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่า ตามลำดับ

#### 5.1.1.1 อุดมการณ์ชาตินิยมกับกระบวนการสร้างรัฐชาติของไทย

อุดมการณ์ชาตินิยมของไทยเริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับกระบวนการสร้างรัฐชาติ (nation-state) ส่งผลให้รัฐไทยในฐานะที่เคยเป็นรัฐจารีตก้าวเข้าสู่ความเป็น “รัฐสมัยใหม่” (modern state) โดยผ่านการหล่อหลอมผู้คนภายในรัฐที่ก่อนหน้านี้ที่อาจมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมเข้าด้วยกัน กระทั่งนำไปสู่การมีความรู้สึกเป็น “คนชาติ” เดียวกันนอกจากนี้รัฐยังได้พยายามบ่มเพาะให้คนในชาติให้มีจินตนาการความเป็น “ชาติไทย” ร่วมกันภายใต้ชื่อประเทศ “ไทย” ซึ่งหมายถึงการเป็นอิสระ ซึ่งแฝงไว้ด้วยนัยยะที่ว่ารัฐไทยเป็นประเทศเอกราชที่ไม่เคยต้องตก

<sup>475</sup> โปรดคูรายละเอียดยเพิ่มเติมใน Kullada Kesboochoo Mead, *The rise and decline of Thailand absolutism* (London: The School of Oriental and Africa Studies, University of London, 2000); Kullada Kesboonchoo Mead, *Official nationalism under King Chulalongkorn* (Canberra, Australia : The Conference, 1987); Craig J. Reynolds, *National identity and its defenders: Thailand today* (Chiang Mai, Silkworm, 2002), Chapter 1; เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, “รัฐชาติ ชาติพันธุ์และความทันสมัย,” บทความเสนอในการประชุมวิชาการ เรื่อง ชาตินิยมกับพหุวัฒนธรรม, 22-23 ธันวาคม 2551, โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.fringier.org/wp-content/writings/seksan-state.pdf> [3 มีนาคม 2556]

<sup>476</sup> ดูบทที่ 2 หัวข้อที่ 2.2.1 แนวทางการศึกษาการทำให้การอพยพเป็นประเด็นความมั่นคง

อยู่ภายใต้การเป็นอาณานิคมของรัฐอื่นภายใต้บริบทของการสร้างรัฐชาติ แนวคิดเรื่องอัตลักษณ์จึงถูกโยนเข้ากับนโยบายของรัฐอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้จากการส่งเสริมอัตลักษณ์ความเป็นชาติไทยผ่านการเรียนการสอน ทั้งในสถานศึกษาและสื่อต่างๆ ในแง่หนึ่งการบ่มเพาะของรัฐจึงถือเป็นการชี้ให้เห็นว่าคนชาติไทยนั้นล้วนมาจากรากเหง้าเดียวกัน ส่วนผู้มีรากเหง้าที่แตกต่างออกไปจากสิ่งที่รัฐได้บ่มเพาะก็เท่ากับไม่ใช่ “คนชาติ” และกลายเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทยไปโดยปริยาย

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้ชื่อประเทศ “ไทย” อันเป็นผลผลิตของความเป็นรัฐสมัยใหม่จึงได้นำมาสู่สิ่งที่เรียกว่าอุดมการณ์ชาตินิยมซึ่งเป็นการตอกย้ำสำนึกความเป็นชาติของบุคคลที่ถูกทำให้มีจินตนาการร่วมกันว่าเป็นคนชาติเดียวกันและมีรากเหง้ามาจากที่เดียวกัน ทั้งนี้อุดมการณ์ชาตินิยมอาจปรากฏชัดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการเปรียบเทียบที่ทำให้เห็นความแตกต่างทางอัตลักษณ์ โดยยังมีความแตกต่างมากเท่าไร แนวคิดเรื่องความเป็นคนชาติก็ยิ่งถูกตีความอย่างรัดกุมมากขึ้นเท่านั้น<sup>477</sup> อุดมการณ์ชาตินิยมจึงเป็นปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างในสังคม โดยเป็นการกีดกันและขีดขวางความแตกต่าง ซึ่ง สุชาติ ทวีสิทธิ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “เมื่อรัฐต้องเผชิญกับความแตกต่าง รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนอย่างเคร่งครัดเพื่อปิดกั้นไม่ให้มีการปะปนเข้ามาของคนต่างชาติมากเกินไป”<sup>478</sup>

### 5.1.1.2 อุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่า

ในกรณีของแรงงานพม่าจะเห็นได้ว่าอุดมการณ์ชาตินิยมมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการสร้างตัวตนของผู้คนที่มาจากพม่าในฐานะ “คนอื่น” ในสังคมไทย โดยกล่าวได้ว่ารากฐานสำคัญของอุดมการณ์ชาตินิยมในไทยนั้นเป็นผลมาจากระบบวิธีคิดของไทยที่มีต่อรัฐเพื่อนบ้าน<sup>479</sup> ดังจะเห็นได้ว่า รัฐไทยมักมองว่าตนเองมีความเหนือกว่ารัฐเพื่อนบ้านอื่น เนื่องจากไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของรัฐใด ส่งผลให้รัฐไทยแยกประวัติศาสตร์ความเป็นชาติของตนเองออกจากประวัติศาสตร์รัฐ

<sup>477</sup> สุชาติ ทวีสิทธิ์, “ทัศนะใหม่ของความเป็นพลเมืองบนพื้นที่ของความเป็นอื่น,” ใน มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน, *พลเมืองในโลกไร้พรมแดน* (กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานและผู้มีปัญหาด้านะบุคคล สำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2554), หน้า 12-13.

<sup>478</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13

<sup>479</sup> อัมพร จิรัฐติกร, *บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ* (กรุงเทพฯ: โครงการอาณานิคมศึกษา 5 ภูมิภาค, 2544), หน้า 70.

เพื่อนบ้านอื่นที่มีร่วมกัน<sup>480</sup> ด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้มุมมองของรัฐไทยที่มีต่อรัฐเพื่อนบ้านแฝงไปด้วย  
แววตาแห่งความดูแลน ปรากฏการณ์ที่รัฐไทยแสดงออกซึ่งการดูแลดูแลนรัฐเพื่อนบ้านอื่นจึง  
เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และไม่ใช่ว่าเฉพาะกับพม่าเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงกัมพูชา และลาว  
ด้วย<sup>481</sup>

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าอุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่าจะมีความเข้มข้นและ  
รุนแรงมากที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะพม่าถูกรัฐไทยประดิษฐ์ให้เป็น “ศัตรูทางประวัติศาสตร์”<sup>482</sup> มาโดย  
ตลอด ภาพความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าถูกตอกย้ำให้เห็นถึงความขัดแย้งซึ่งสะท้อนผ่านการ  
ทำสงครามและความเป็นศัตรูต่อกันที่กินระยะเวลายาวนานหลายร้อยปี สำนักทางประวัติศาสตร์  
ของไทยจึงมองว่าพม่าเป็นศัตรูในภาพของผู้ร้ายที่มุ่งทำลายล้างเอกราชและความชาติของไทย ไม่  
เพียงแต่ถูกมองว่าเป็นโจรปล้นอิสรภาพของราชอาณาจักรสยามไปเท่านั้น แต่พม่ายังถูกมองว่าเป็น  
มารต่อพระพุทธศาสนาด้วย<sup>483</sup> กระนั้นก็ดี แม้ว่าเหตุการณ์ไทยรบพม่าจะเป็นเหตุการณ์ทาง  
ประวัติศาสตร์ที่คนไทยในยุคปัจจุบันแทบจะไม่เหลือความทรงจำเกี่ยวกับเรื่องนี้เลยก็ตาม ทว่า  
กระแสชาตินิยมที่เกี่ยวกับสำนักทางประวัติศาสตร์ของไทยที่มีต่อพม่านี้อย่างคงถูกปลูกให้ได้รับความ  
สนใจจากผู้คนในสังคมอยู่เสมอ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้สงครามระหว่างไทยกับพม่าจะจบไปนาน  
แล้ว แต่ความรู้สึกที่ว่าพม่าเป็นศัตรูนั้นยังคงอยู่ สอดคล้องกับที่ พันเอกชาญชัย สุนทรเทศ กล่าวใน  
การประชุมวิชาการเรื่องชาตินิยมและพหุวัฒนธรรม ว่า

“...ผมคิดว่าประวัติศาสตร์เป็นเครื่องชี้ เพราะเราสู้รบกันมายาวนาน  
มันเป็นความรู้สึกต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาที่ว่าพม่าได้กวาดต้อน

<sup>480</sup> B.J. Terwiel, “Thai nationalism and identity: Popular themes of the 1930s,” in Craig J. Reynolds, *National identity and its defenders: Thailand today* (Chiang Mai, Silkworm, 2002), p.118-119.

<sup>481</sup> อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, *ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ*, หน้า 70

<sup>482</sup> วิรัช นิยมธรรม, “พม่า: ศัตรูทางประวัติศาสตร์,” [ออนไลน์], แหล่งที่มา:  
<http://www.gotoknow.org/posts/15581> [5 มีนาคม 2556]

<sup>483</sup> การที่พม่าถูกมองว่าเป็นมารพระพุทธศาสนา เนื่องจากพม่าได้เข้ามาทำลายวัดจำนวนมากเมื่อครั้งศึก  
สงครามอยุธยา คุราชละเอียดยเพิ่มเติมใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “ไทยมองพม่า: สายตาของรัฐชาติสยาม-ไทย” ใน  
ชาญวิทย์ เกษตรศิริและคนอื่นๆ, *ไทยมองพม่า* (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า,  
2541); วิรัช นิยมธรรม, “พม่า: ศัตรูทางประวัติศาสตร์” [ออนไลน์], แหล่งที่มา:  
<http://www.gotoknow.org/posts/15581> [5 มีนาคม 2556]

แรงงานไทยไปจำนวนมาก เอาไปใช้แรงงาน ทำทารุณ โหดร้าย มั่นก็กรรม  
ตามทัน ปัจจุบัน พวกนั้นกลายมาเป็นคนรับใช้ของเรา”<sup>484</sup>

นอกจากนี้รัฐไทยยังมี “อคติในการมองพม่าจากทัศนะของตนเองฝ่ายเดียว...ส่งผลทำให้ไทยมองเห็นแต่ความล้มเหลวของพม่าที่ล้าหลังและยากจน”<sup>485</sup> โดยอคติทางชาติพันธุ์ที่ไทยมีต่อพม่านั้นปรากฏให้เห็นในลักษณะของการมองว่าพม่าเป็นชาติที่ประสบความสำเร็จในการสร้างรัฐชาติและมีความอ่อนแอเกินไป ด้วยเหตุนี้พม่าจึงต้องสูญเสียเอกราชให้กับจักรวรรดิอังกฤษในยุคอาณานิคม ในขณะที่ไทยนั้นประสบความสำเร็จในการรักษาเอกราชของตนเองเอาไว้ได้ ความภาคภูมิใจดังกล่าวของไทยได้ทำให้ตนเองรู้สึกเสมอว่ามีความ “เหนือกว่า” พม่า โดยแม้ว่าจะเคยปราชัยให้แก่พม่าในสงครามแต่ก็ไม่เคยเป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจใด<sup>486</sup>

เหตุต่งนั้น เมื่อปรากฏการณ์แรงงานพม่าได้อุบัติขึ้นในรัฐไทย แรงงานพม่าจึงไม่เพียงแต่ถูกมองเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทยเท่านั้น แต่ยังถูกมองในฐานะ “ศัตรูทางประวัติศาสตร์” ซึ่งเคยตกเป็นอาณานิคมของรัฐอื่น และปัจจุบันก็มีสภาพที่ยากจนกว่าและด้อยกว่ารัฐไทยในหลายด้าน ดังที่กฤตยา อาชวนิจกุล ได้กล่าวถึงท่าทีของไทยต่อพม่าในเชิงอัตลักษณ์ว่า “ยังคงมีลักษณะที่ค่อนข้างคุ่มแค้นและเหยียดชาติพันธุ์อยู่”<sup>487</sup> อุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่าจึงได้ถูกสร้างขึ้นบนรากฐานของสำนึกทางประวัติศาสตร์และอคติทางชาติพันธุ์ที่ไทยมีต่อพม่านับตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน โดยแม้ว่าปัจจุบันแรงงานพม่าในรัฐไทยจะได้กลายเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่สร้างคุณูปการต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐอย่างมาก แต่อุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่ายังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องท่ามกลางความรู้สึกไม่ไว้ใจ “คนอื่น” ที่มาจากพม่าและนำมาซึ่งการมีทัศนคติต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามของรัฐไทยในที่สุด

<sup>484</sup> อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ, หน้า 72.

<sup>485</sup> ชาลววิทย์ เกษตรศิริ, “ไทยมองพม่า: สายตาของรัฐชาติสยาม-ไทย” ใน ชาลววิทย์ เกษตรศิริและคนอื่นๆ, ไทยมองพม่า (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, 2541), หน้า 12.

<sup>486</sup> ชาลววิทย์ เกษตรศิริ, “ไทยมองพม่า: สายตาของรัฐชาติสยาม-ไทย,” หน้า 13-17.

<sup>487</sup> อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ, หน้า 70.

### 5.1.2 ความหวาดระแวงของรัฐไทยต่อแรงงานพม่า

นอกจากอุดมการณ์ชาตินิยมแล้ว ความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าก็เป็นตัวการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มุมมองของรัฐไทยต่อแรงงานพม่ามีความแตกต่างจากมุมมองต่อแรงงานจากรัฐเพื่อนบ้านอื่น การที่รัฐไทยมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐจึงเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการยึดมั่นในลัทธิชาตินิยมและความหวาดระแวงของรัฐไทย ซึ่งในที่สุดแล้วได้นำไปสู่กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา โดยมีบุคลากรในภาครัฐของไทยและสื่อมวลชนเป็นตัวแสดง (securitizing actor) ในกระบวนการดังกล่าว<sup>488</sup>

ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ความหวาดระแวงที่เจือปนอยู่ในมุมมองต่อแรงงานพม่าของบุคลากรในภาครัฐไทยนั้นมีรากฐานมาจากปัจจัยห้าประการด้วยกัน คือ เหตุการณ์ในปัจจุบัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ ความแตกต่างทางวัฒนธรรม พฤติกรรมของแรงงานพม่า และทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำ ซึ่งปัจจัยทั้งห้าประการนี้ได้บ่มเพาะความรู้สึกหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่ากระทั่งพัฒนาไปสู่ทัศนคติในการมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยในที่สุด

#### 5.1.2.1 เหตุการณ์ในปัจจุบัน

คำว่า “เหตุการณ์ในปัจจุบัน” ในที่นี้ หมายถึง สถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทยที่ผลักดันให้บุคลากรในภาครัฐมีความรู้สึกสงสัยและไม่ไว้วางใจแรงงานพม่า ซึ่งผู้วิจัยพบว่ามี ความเกี่ยวข้องกับจำนวนแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากข้อสงสัยที่มีต่อจำนวนที่แท้จริงของแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยอันเป็นผลมาจากการขาดการบูรณาการทางด้านระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลทำให้ข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวกับแรงงานพม่าของแต่ละหน่วยงานไม่ตรงกันอันก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนทางข้อมูล<sup>489</sup> สถานการณ์แรงงานพม่าที่ประกอบไปด้วยจำนวนตัวเลขที่คลุมเครือนี้จึงถือเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้มุมมองต่อแรงงานพม่าของรัฐไทยถูกเจือปนไปด้วยความหวาดระแวง

<sup>488</sup> ดูรายละเอียดในส่วนของขอบเขตประชากร บทที่ 1

<sup>489</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548), หน้า 43.

ทั้งนี้ แม้จะเป็นที่รับรู้กันอย่างทั่วไปว่าแรงงานพม่าเป็นแรงงานที่มีการอพยพเข้ามาทำงานในไทยในสัดส่วนมากที่สุด แต่ก็ไม่มีใครทราบตัวเลขที่แน่ชัดว่าแรงงานพม่าที่มีอยู่ในประเทศไทยนั้นแท้จริงแล้วมีอยู่เป็นจำนวนเท่าใด<sup>490</sup> เนื่องจากตัวเลขของแรงงานพม่าที่ยังไม่มาจดทะเบียนยังคงมีอีกเป็นจำนวนมาก จำนวนยอดตัวเลขแรงงานพม่าที่แท้จริงจึงสูงกว่ายอดที่ทางภาครัฐมีอยู่ ขณะเดียวกันแรงงานพม่าที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทยส่วนใหญ่มักนำผู้ติดตามเข้ามาด้วย เช่น ภรรยาสามี บุตร และญาติ การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานพม่าเหล่านี้ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทว่าไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าตกลงแล้วคนเหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด ทำให้ต้องใช้วิธีการคาดการณ์จำนวนที่นอกเหนือไปจากแรงงานที่มาจดทะเบียน ภาพของกระแสการหลั่งไหลและจำนวนสะสมของแรงงานพม่าในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งจึงล้วนเป็นข้อมูลที่มาจากการคาดการณ์ทั้งสิ้น<sup>491</sup>

การประมาณการเกี่ยวกับปริมาณแรงงานพม่าที่มีอยู่ในประเทศไทยส่งผลให้ตัวเลขทางสถิติของแรงงานพม่าในแต่ละหน่วยงานของรัฐไม่ตรงกันและยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการขาดบูรณาการทางด้านระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่เป็นระบบ<sup>492</sup> โดยปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลทางสถิติของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติอยู่หลักๆ 6 แห่งตามภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ คือ<sup>493</sup>

<sup>490</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล, “ปัญหาการจัดการผู้อพยพจากประเทศพม่า,” ใน อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ (กรุงเทพฯ: โครงการอาณานิคมศึกษา 5 ภูมิภาค, 2544), หน้า 132, กาญจนา เทียนฉาย และธีรณรงค์ สกฤตศรี, “ประชากรชายขอบ: มุมมองในเชิงจำนวนและการกระจาย” ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติประจำปีเรื่องประชากรและสังคม ครั้งที่ 8: 2555, โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร, หน้า 49 และ ประวิทย์ เกียงผล, การพัฒนาารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กรณีศึกษา: พม่า ลาว กัมพูชา, หน้า 30.

<sup>491</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, หน้า 22.

<sup>492</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, หน้า 22, นงคราญ ชมพูนุช และคนอื่นๆ, “แนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติเชิงบูรณาการ,” ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, หน้า 278 และ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 35.

<sup>493</sup> ดู กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ, คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ, บทที่ 1.

- 1) สำนักงานบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- 2) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 3) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
- 4) กลุ่มประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข
- 5) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 6) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

ความไม่ชัดเจนในจำนวนแรงงานพม่าซึ่งเกิดจากข้อมูลที่ไม่ตรงกันของแต่ละหน่วยงานในภาครัฐได้ทำให้เกิดข้อสงสัยที่มีต่อสถานการณ์แรงงานพม่าตามมามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำถามเกี่ยวกับจำนวนแรงงานพม่าที่มีอยู่จริงในประเทศ ตลอดจนประเด็นคำถามเกี่ยวกับบริเวณที่แรงงานเหล่านี้เข้าไปอยู่อาศัยและทำงานว่าเป็นที่ไหนบ้าง มีจำนวนเท่าใด และทำงานอะไรบ้างในแต่ละพื้นที่ กล่าวได้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานพม่าที่ไม่ชัดเจนนี้ได้ทำให้มุมมองต่อแรงงานพม่าถูกฉาบไปด้วยความกลัวและความหวาดระแวง<sup>494</sup> ดังสะท้อนจากการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งที่ว่า

“...แรงงานพม่าในประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจายไปตามพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศ มีทั้งส่วนที่อยู่ในระบบและไม่ได้อยู่ในระบบ ซึ่งส่วนที่ไม่ได้เข้ามาในระบบเป็นส่วนที่น่ากลัว เพราะเราไม่มีทางรู้เลยว่าคนพวกนี้เป็นใคร ทำงานอะไร อาศัยอยู่ที่บริเวณใด และหากเกิดปัญหาขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เขาก่อขึ้นเองหรือเข้ามาสร้างปัญหาให้กับเรา เราก็ไม่สามารถตรวจสอบได้...”<sup>495</sup>

นอกจากนี้การไม่ทราบถึงข้อมูลทางสถิติของจำนวนแรงงานพม่ายังได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการของรัฐ ดังเช่นที่ นายปองพล อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2540-2544) ได้กล่าวถึงสถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทยในขณะนั้นว่า

<sup>494</sup> เมธินี รัตนสาร, หน้า 99.

<sup>495</sup> ข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 4 สิงหาคม 2554.



“ปัญหาที่เราไม่รู้จำนวนแรงงานต่างด้าวนี้มีผลกระทบต่อการจัด  
 สาธารณูปโภคให้กับประชาชนด้วย เพราะการวางแผนสาธารณูปโภคใน  
 ประเทศนั้นจัดตามยอดจำนวนประชากรที่มีอยู่โดยที่ไม่ได้รวมเอาแรงงานต่าง  
 ด้าวเข้ามา ซึ่งแรงงานต่างด้าวเข้ามาแย่งสาธารณูปโภคที่รัฐจัดหาไว้ให้...”<sup>496</sup>

อย่างไรก็ดีความสงสัยเหล่านี้อาจได้รับการไขปริศนาโดยงานศึกษาที่เกี่ยวกับแรงงานข้าม  
 ชาติในประเทศอยู่บ้าง แต่ข้อมูลทางสถิติของแรงงานเหล่านี้ก็ล้วนเกิดจากการประมาณการแทบ  
 ทั้งสิ้น อาทิ งานศึกษาของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล งานศึกษาของ  
 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย งานศึกษาของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย และงานศึกษาขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น ข้อสงสัย  
 ต่างๆที่มีต่อประเด็นแรงงานพม่าจึงยังคงเต็มไปด้วยความคลุมเครือ และด้วยเหตุนี้ความสงสัย  
 ดังกล่าวจึงกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่เกิดจากความรูสึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า  
 ทั้งหลายที่เข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยในปัจจุบัน

### 5.1.2.2 ความทรงจำทางประวัติศาสตร์

ในความเป็นจริงแล้วไทยกับพม่าต่างเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์กันมาอย่าง  
 ยาวนาน โดยต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันในหลายลักษณะ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม  
 กระนั้นก็ดี ภาพของพม่าในสำนึกและความเข้าใจของคนไทยแต่ไหนแต่ไรมาไม่สู้จะเป็นที่น่า  
 ประทับใจมากนัก<sup>497</sup> เนื่องจากภาพความทรงจำทางประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ  
 พม่ามักถูกฉายให้เห็นถึงความเกลียดชังพม่าในฐานะศัตรูของชาติอยู่เสมอ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ  
 รัฐไทยยังคงจมปลักอยู่กับประสบการณ์ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความทรงจำอันแสนเจ็บปวดของ  
 รัฐไทยเมื่อครั้งต้องพ่ายแพ้ให้แก่พม่าในศึกสงครามสมัยกรุงศรีอยุธยาเมื่อครั้งปีพ.ศ.2310 เนื่องจาก  
 ในยุทธสงครามครั้งนั้นพม่าในฐานะผู้ชนะไม่เพียงแต่กวาดต้อนทรัพย์สินและเชลยศึกของกรุงศรี  
 อยุธยาเท่านั้น แต่ยังได้เผาผลาญทำลายพระนครซึ่งเปรียบเสมือนศูนย์กลางทั้งในทางการเมือง  
 เศรษฐกิจ และจิตวิญญาณของคนไทยที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาไปด้วย สงครามระหว่างไทย

<sup>496</sup> ข้าวสด, (6 กรกฎาคม. 2441), หน้า 3.

<sup>497</sup> สุเนตร ชุตินธรานนท์, พม่ารบไทย, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2555), หน้า 27.

กับพม่าในครั้งนั้นจึงนับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งความเกลียดชังต่อพม่าของคนไทยในทุกชนชั้น โดยเฉพาะชนชั้นปกครองและปัญญาชนซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ดังกล่าว<sup>498</sup>

สำหรับสำนึกและความเข้าใจของคนไทยที่มีต่อพม่าในฐานะ “ศัตรู” นั้น สุเนตร ชุตินธรานนท์ ได้อธิบายว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่สงครามคราวเสียกรุงในปีพ.ศ.2310 และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องจวบจนปัจจุบัน<sup>499</sup> โดย สุเนตร ตั้งข้อสังเกตว่ามุมมองของไทยต่อพม่าในฐานะศัตรูนั้นมีใช้ผลิตผลอันสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมที่พม่ากระทำต่อกรุงศรีอยุธยาและชาวไทยในช่วงสงครามเท่านั้น แต่ยังเป็นผลที่เกิดจากการใช้ประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการปลุกเร้าจิตสำนึกแห่งความเป็นชาติและความรู้สึกชาตินิยมของคนไทยให้มีความรักใน “ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์” ตลอดจนการผลิตซ้ำชุดความคิดที่ว่าพม่าเป็นศัตรูของชาติผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงานเขียนทางประวัติศาสตร์ ตำราเรียน วรรณกรรม ละคร นวนิยาย ภาพยนตร์ หรือแม้แต่เพลงปลุกใจ ซึ่งส่งผลให้ภาพของพม่าในฐานะศัตรูถูกเผยแพร่ในวงกว้าง<sup>500</sup> ด้วยเหตุนี้การตอกย้ำและตีแผ่โฉมหน้าของพม่าในลักษณะดังกล่าวอย่างต่อเนื่องได้ทำให้ภาพของพม่ากลายเป็น “ศัตรูนินรันตร์” ของรัฐไทย<sup>501</sup> ส่งผลให้ทัศนคติของไทยต่อพม่ามีลักษณะที่เฉพาะตัวต่างจากทัศนคติของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ในละแวกเดียวกัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่ไทยมีต่อพม่านี้อมีส่วนสำคัญอย่างมากในการนำไปสู่ความรู้สึกหวาดระแวงและการมีอคติต่อแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบัน ดังที่ อติสร เกิดมงคล มองว่า ปัญหาแรงงานพม่าในไทยส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนไทยมีอคติทางเชื้อชาติต่อแรงงานพม่า<sup>502</sup>

กล่าวได้ว่า อคติทางชาติพันธุ์ที่คนไทยมีต่อชนชาติพม่าได้กลายเป็นผลิตผลที่สำคัญจากความทรงจำทางประวัติศาสตร์ซึ่งได้รับการผลิตซ้ำโดยสื่อต่างๆ โดยไม่ว่าเวลาจะผ่านไปนานก็ยุคก็สมัยภาพความทรงจำทางประวัติศาสตร์นี้ก็ยากที่จะลบเลือนไปจากใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมไทย เหตุคั้งนั้นจึงไม่น่าแปลกใจหากอคติดังกล่าวจะถูกหล่อหลอมกระทั่งกลายเป็นความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบัน เมื่อพูดถึงแรงงานที่มาจาก

<sup>498</sup> สุเนตร ชุตินธรานนท์, พม่ารบไทย, หน้า 35-36.

<sup>499</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สุเนตร ชุตินธรานนท์, พม่ารบไทย, บทที่ 1.

<sup>500</sup> สุเนตร ชุตินธรานนท์, พม่ารบไทย, หน้า 46-61.

<sup>501</sup> อัมพร จีรัฐดิกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ, คำนำเสนอ.

<sup>502</sup> “คุยกับอติสร เกิดมงคล ว่าด้วยชะตากรรมแรงงานข้ามชาติในไทย,” ประชาไท (15 กรกฎาคม 2555)

พม่า ภาพแห่งความเป็นศัตรูของชาติจึงมิได้ผุดขึ้นมาในจิตใจสำนึกและมโนภาพของบุคคลากรใน ภาครัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงจิตใจสำนึกและมโนภาพของคนไทยโดยทั่วไปด้วย แม้ว่าแรงงานจาก พม่าส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งมิได้มีความปรารถนาที่จะเป็นพลเมืองพม่า โดยกลุ่มที่มี จำนวนมากที่สุดได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์มอญ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 70 ของแรงงานที่มาจากพม่าทั้งหมด นอกเหนือจากนั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เช่น ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง ทวาย ละว้า ปะ หล่อง และพม่าแท้<sup>503</sup> ทว่าในการรับรู้ของคนไทยโดยทั่วไปแล้วพวกเขามักถูกมองในฐานะ “แรงงานพม่า” อยู่เสมอ และด้วยสถานภาพดังกล่าวจึงผลักดันให้พวกเขาต้องเผชิญกับอคติทางชาติ พันธุ์ที่สังคมไทยมีต่อผู้ที่ถูกเรียกว่า “แรงงานพม่า” อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้<sup>504</sup>

### 5.1.2.3 ความแตกต่างทางวัฒนธรรม

ด้วยความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ทำให้ไทยและพม่า (ในที่นี้รวมไปถึงกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆใน พม่าด้วย) มีวัฒนธรรมที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน โดยแม้ว่าจะมีความแตกต่างอยู่บ้างในรายละเอียด แต่ โดยรวมแล้วถือว่าวัฒนธรรมของผู้คนจากทั้งสองประเทศมิได้มีความแตกต่างกันมากนัก ดังสะท้อน จากการนับถือศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี การแต่งกาย และการรับประทานอาหาร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยและพม่าจะมีวัฒนธรรมที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน แต่ในด้านการใช้ภาษาไม่ว่าจะเป็น การพูดและเขียนกลับมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันแรงงานพม่าจำนวนมากยังมีภาษา และวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง ดังนั้นนอกเหนือไปจากวัฒนธรรม ทางด้านภาษาของชาวพม่าแล้ว อัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยต่างๆที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศ ไทยก็มีส่วนสำคัญที่นำไปสู่การก่อให้เกิดอคติทางชาติพันธุ์ที่อาจกลายเป็นความขัดแย้งทาง วัฒนธรรม ทำให้เกิดข้อกังวลว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้ามาขายแรงงานในไทยจำนวนมากจะส่งผล กระทบต่ออัตลักษณ์ของคนไทยได้มากที่สุด

<sup>503</sup> สมพงษ์ สระแก้ว, “แรงงานข้ามชาติสมุทรสาครกับสภาพการณ์การดำรงอยู่ การบริหารคุ้มครองในมิติ มุมมองของสังคมไทยด้านความมั่นคงของมนุษย์,” เอกสารเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN), 2548, หน้า 3 (เอกสารไม่ได้พิมพ์เผยแพร่) อ้างใน สุกัญญา เบาเนต, การสร้างอัตลักษณ์ของคนมอญย้ายถิ่น: ศึกษากรณี แรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขามานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 118.

<sup>504</sup> สุกัญญา เบาเนต, การสร้างอัตลักษณ์ของคนมอญย้ายถิ่น: ศึกษากรณีแรงงานข้ามชาติในจังหวัด สมุทรสาคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขามานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 30.

แม้ว่าทั้งไทยและพม่าจะเคยเป็นศัตรูการเมืองต่อกันในอดีต แต่ก็นับว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่องพระพุทธศาสนามาตั้งแต่สมัยแรกเริ่มในพัฒนาการของรัฐ<sup>505</sup> ดังจะเห็นได้ว่าในความรู้ของคนทั่วไป ทั้งไทยและพม่าต่างก็นับถือพุทธศาสนาเหมือนกัน และยังมีความเลื่อมใสศรัทธาในพุทธนิกายเถรวาทเช่นเดียวกันด้วย ประชาชนส่วนใหญ่ 92.3% ของพม่านั้นนับถือพุทธศาสนา (คริสต์ 2% อิสลาม 4% ฮินดู 1.7%)<sup>506</sup> ขณะเดียวกันศาสนาพุทธก็เป็นศาสนาประจำชาติของพม่า โดยได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการในครั้งแรกเมื่อปีพ.ศ.2517 การที่ไทยและพม่ามีรากฐานทางพุทธศาสนาเช่นเดียวกันนี้จึงทำให้ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนพิธีกรรมต่างๆของทั้งสองประเทศมีความละม้ายคล้ายกันมาก ทั้งคนไทยและคนพม่าต่างก็ให้ความสำคัญต่อการสืบสานวัฒนธรรมพุทธ ไม่ว่าจะเป็นการทำบุญตักบาตร การสวดมนต์ไหว้พระ การให้ความเคารพต่อพระสงฆ์ และการให้บุตรหลานเข้ารับการอุปสมบท ดังที่ จิ้น เมี้ยว ซิด ได้อธิบายถึงคนพม่าในฐานะชาวพุทธว่า

“ชาวพม่านิยมทำบุญตักบาตร บริจาคทาน บำรุงพุทธศาสนา เชื่อในเรื่องกรรมและการเวียนว่ายตายเกิด โดยมีเป้าหมายสูงสุดของชีวิต คือนิพพาน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อการเคารพบิดามารดา ญาติผู้ใหญ่ และครูอาจารย์อย่างเหนียวแน่น”<sup>507</sup>

นอกจากนี้ในพม่าก็มีประเพณีหลายอย่างที่คล้ายกับประเพณีของไทย ทั้งประเพณีที่เกี่ยวข้องกับศาสนา และประเพณีที่มีได้เกี่ยวข้องกับศาสนา เช่น ประเพณีการเวียนเทียนเนื่องในวันสำคัญทางศาสนา ประเพณีการเข้าพรรษา ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีลอยกระทง ฯลฯ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนมากคือประเพณีสงกรานต์ของชาวไทยใหญ่ที่มาจากพม่า ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเพณีสงกรานต์ที่จังหวัดเชียงใหม่ของไทยอย่างมาก โดยในช่วงระหว่างวันที่ 12-15 เมษายนของทุกปี จะมีการเล่นน้ำสงกรานต์กันอย่างสนุกสนานในวันที่ 12 ส่วนวันที่ 13 และ 14 จะมีพิธีแห่ด้วยการตีกลองไปรอบๆเมือง และในวันที่ 15 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายจะมีการทำบุญตักบาตรและรดน้ำดำหัว

<sup>505</sup> พม่ามีรัฐศรีเกษตรเป็นรัฐแรกเริ่มร่วมสมัยกับศรีทวารวดีของไทยในพุทธศตวรรษที่ 11-12, ศรีศักร วัลลิโภคม, ทัศนะนกรัต: สังคม-วัฒนธรรม ปัจจุบันสิ้นแปร, (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2543), หน้า 114.

<sup>506</sup> สุวิทย์ ตราสุวรรณ, บรรณาธิการ, หนังสือหนึ่งในประชาคมอาเซียน: ชุมชนพม่า (กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิชาการเจเนซิส มีเดียคอม, 2555), หน้า 37.

<sup>507</sup> จิ้น เมี้ยว ซิด, หลากรสเมืองพม่า (Colorful Myanmar), แปลโดย หอม คลายานนท์ (กรุงเทพฯ: โครงการอาณานิคมศึกษา 5 ภูมิภาค, 2545), หน้า 26.

ผู้ใหญ่ นอกจากนี้ยังมีประเพณีการบวชลูกแก้วซึ่งจัดขึ้นทุกๆปีเพื่อสืบสานประเพณีของพระพุทธศาสนาที่ให้เยาวชนได้ศึกษาพระธรรม ชัดเจนจิตใจให้สะอาด โดยบ้านที่มีเด็กชายอายุ 8 ปีขึ้นไปมักจะส่งบุตรหลานของตนเข้าไปบวชในพิธี<sup>508</sup>

กระนั้นก็ดีแม้ว่าวัฒนธรรมไทยและพม่าจะมิได้มีความแตกต่างกันมากนักอันเนื่องมาจากการมีรากฐานทางพุทธศาสนาที่เหมือนกัน แต่การมีภาษาแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดก็นับเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการสื่อสารระหว่างคนไทยและคนพม่า โดยความแตกต่างทางด้านภาษาไม่เพียงแต่นำมาซึ่งความผิดพลาดในการสื่อสารเท่านั้น ทว่าบ่อยครั้งยังเป็นต้นเหตุของการเหยียดหยามทางเชื้อชาติ ตลอดจนการสร้าง “ความเป็นอื่น” ให้กับคนพม่าในสังคมไทยด้วย ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่แรงงานพม่าจะพูดภาษาไทยได้ไม่ชัดเท่ากับคนไทยซึ่งเป็นเจ้าของภาษาแน่นอนว่าพวกเขาต้องกลายเป็นตัวตกในสายตาของคนทั่วไปในสังคมเพียงเพราะพูดภาษาไทยได้ไม่ชัด ละครโทรทัศน์ตลอดจนภาพยนตร์ไทยต่างนำเอาลักษณะการพูดภาษาไทยของแรงงานพม่ามาล้อเลียน โดยนิยมสร้างตัวละครในบทคนงานชาวพม่าที่พูดภาษาไทยด้วยสำเนียงชวนขัน ที่แย่ไปกว่านั้นก็คือความรู้สึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าที่เกิดขึ้นท่ามกลางความแตกต่างทางภาษาของทั้งสองชนชาติ เพราะเมื่อพวกเขาพูดไม่ชัดก็ถูกมองว่าเป็นแรงงานที่มาจากพม่าพร้อมกันนั้นก็ถูกยึดเยียดให้ยอมรับกับสภาพที่เป็น “คนอื่น” ในสังคมไทย และเมื่อใดที่พวกเขาถูกรับรู้ว่าเป็น “พม่า” สิ่งที่พวกเขาได้รับตามมาด้วยก็คือความรู้สึกสงสัยและไม่ไว้ใจ

แม้ว่าไทยและพม่าจะมีวัฒนธรรมที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วพม่านั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากซึ่งแต่ละกลุ่มล้วนมีภาษา ตลอดจนอัตลักษณ์ และวัฒนธรรมเป็นของตนเอง กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้เมื่ออพยพข้ามถิ่นฐานเข้ามาค้าแรงงานในไทยก็มักอยู่อาศัยรวมกันเป็นชุมชนของตนเองโดยไม่มีปฏิสัมพันธ์ข้ามกลุ่มมากนัก เช่น แรงงานชาวพม่าในจังหวัดสมุทรสาคร พังงา และระนอง ที่มักอยู่แต่กับกลุ่มแรงงานที่มีลักษณะทางชาติพันธุ์ร่วมกันและไม่ยุ่งเกี่ยวกับแรงงานพม่ากลุ่มอื่นที่มีชาติพันธุ์แตกต่างออกไป<sup>509</sup> กลุ่มแรงงานเหล่านี้ยังพยายามชำระไว้ซึ่งอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเองด้วยการแต่งงานในกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ซึ่งถือเป็นความพยายามในการสร้างเครือข่ายของกลุ่มชาติพันธุ์อันจะพัฒนาไปสู่การเป็นชุมชน ซึ่งมีความ

<sup>508</sup> สุวิทย์ ตรีสุวรรณ, บรรณาธิการ, หนังสือหนึ่งในประชาคมอาเซียน: ชุดประเทศพม่า, หน้า 14.

<sup>509</sup> ธนภาย เศษพาวุฒิกุล, “แรงงานต่างด้าวและความหวาดระแวงของไทย,” กรุงเทพธุรกิจ (24 เมษายน 2551) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2008q2/2008april24p2.htm> [6 ธันวาคม 2554]

เป็นไปได้ว่าจะกลายเป็นย่านที่อยู่อาศัยของกลุ่มแรงงานพม่าในเมืองใหญ่ ตัวอย่างเช่น ชุมชนแรงงานพม่าชาวไทยใหญ่ในเมืองเชียงใหม่<sup>510</sup> และชุมชนแรงงานพม่าเชื้อสายมอญในจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แรงงานพม่าที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ยังคงยึดติดกับขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของตนเองอย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะกลุ่มมอญ และไทยใหญ่ ที่มักรวมตัวกันจัดกิจกรรมเกี่ยวกับประเพณีและวัฒนธรรมของตนเองในวันสำคัญต่างๆ ซึ่งในการรวมตัวในแต่ละครั้งจะมีกลุ่มชาติพันธุ์มาร่วมงานเป็นจำนวนมาก โดยถึงแม้ว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่าส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาพุทธและมีขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกับคนไทยในหลายพื้นที่ แต่การที่พวกเขาเข้ามาทำงานในประเทศไทยในฐานะที่ถูกรับรู้กันโดยทั่วไปว่าเป็น “แรงงานพม่า” ก็ทำให้พวกเขาถูกมองด้วยสายตาที่เต็มไปด้วยอคติทางชาติพันธุ์ การแสดงออกซึ่งตัวตนของพวกเขาจึงถูกมองว่าเป็นสิ่งที่แปลกแยกออกไปจากสังคมไทย กระทั่งก่อให้เกิดความหวาดระแวงว่าประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมของคนในท้องถิ่นของไทยจะถูกแทนที่ด้วยประเพณีและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่า อันจะนำไปสู่การเป็นเมืองขึ้นทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ในที่สุด

#### 5.1.2.4 พฤติกรรมของแรงงานพม่า

นอกเหนือไปจากเหตุการณ์ปัจจุบัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ และความแตกต่างทางวัฒนธรรมแล้ว สิ่งที่มีส่วนสำคัญในการหล่อหลอมให้รัฐไทยมีความรู้สึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าอีกประการหนึ่งก็คือพฤติกรรมของแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานตามพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมการก่ออาชญากรรมของแรงงานพม่าในรูปแบบต่างๆ ซึ่งได้ส่งผลให้ภาพของแรงงานพม่าที่เลวร้ายอยู่แล้วยิ่งเลวร้ายมากขึ้นไปอีก พฤติกรรมของแรงงานพม่าเพียงไม่กี่คนนี่จึงมีส่วนสำคัญที่นำไปสู่ความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าที่เหลือทั้งหมด

โดยทั่วไปแล้ว แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่ต้องการอยู่อย่างสันติ และมีความเป็นมิตรไมตรี<sup>511</sup> โดยส่วนใหญ่มุ่งตั้งหน้าตั้งตาทำงานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและเก็บเงินส่งกลับไปยังบ้านเกิด กระนั้นก็ดี เราคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าแรงงาน

<sup>510</sup> ดู Amporn Jiattikorn, *Living on both sides of the border*, Working Paper Series No.7 (Chiang Mai: RCSD Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, 2007).

<sup>511</sup> มติชน (23 มกราคม 2548), หน้า 8.

พม่าจำนวนหนึ่งได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังที่ปรากฏให้เห็นตามสื่อต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็น การฉกชิงวิ่งราว การปล้นทรัพย์ การทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกาย การค้ายาเสพติด การฆาตกรรม ตลอดจนอาชญากรรมสะท้อนขวัญอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเหตุการณ์ฆาตกรรมที่มีแรงงานพม่าเป็นผู้กระทำ เช่น กรณีลูกจ้างพม่าฆาตกรรมนายจ้างอย่าง โหดร้ายทารุณ การลวงหญิงไทยไปข่มขืนแล้วฆ่า การทำร้ายร่างกาย การฆ่าชิงทรัพย์นายจ้าง ฯลฯ นอกจากนี้ยังพบพฤติกรรมของแรงงานพม่ากรณีดื่มสุราเมาและอาละวาดอยู่เป็นประจำ ซึ่งการดื่มสุราจนเมามายของแรงงานพม่าเหล่านี้ยังเป็นสาเหตุของการเกิดอาชญากรรมประเภทต่างๆ ตามมาจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการทะเลาะวิวาท การข่มขืนกระทำชำเรา และการฆาตกรรม เป็นต้น<sup>512</sup>

กล่าวได้ว่า พฤติกรรมของแรงงานพม่าเพียงส่วนน้อยในสังคมไทยมีส่วนสำคัญในการสร้างความรู้สึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยโดยรวม ขณะเดียวกันการที่แรงงานพม่าส่วนใหญ่เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เมื่อก่อเหตุแล้วก็มักหลบหนีหายไปอย่างไร้ร่องรอยและไม่มีหลักฐานอันเป็นประโยชน์ในการติดตามจับกุมได้ ทำให้แรงงานเหล่านี้ถูกเข้าใจว่าสามารถลุกขึ้นมาก่อเหตุอาชญากรรมได้ทุกเมื่อ<sup>513</sup>

นอกจากนี้ ยังมีข่าวอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานพม่าที่ยังตอกย้ำให้เกิดความรู้สึกหวาดระแวงแรงงานพม่ามากขึ้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วคนพม่าก็เหมือนชนชาติอื่นๆ ที่มีทั้งคนดีและคนเลว โดยแม้ว่าแรงงานพม่าที่ก่อเหตุจะเป็นเพียงส่วนน้อยนิดของแรงงานพม่าที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งหมด แต่การกระทำของแรงงานพม่าเพียงไม่กี่คนร่วมกับการนำเสนอข่าวของสื่อที่เกี่ยวข้องกับแรงงานพม่าในด้านลบอย่างต่อเนื่องก็มีผลทำให้คนในสังคมรวมทั้งบุคลากรในภาครัฐเกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจแรงงานพม่าอย่างมาก สอดคล้องกับข้อความการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติคนหนึ่งที่ว่า

“...ความยากลำบากในการสืบสวนติดตามตัวคนร้ายยากมาก แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐเพราะเราควบคุมไม่ได้ การสกัดกั้นก็ทำได้

<sup>512</sup> กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, อาชญากรรมที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรสาครและระนอง (กรุงเทพฯ: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2544), หน้า 3.

<sup>513</sup> ชูติมา ชื่นเจริญ, “มองต่างมุม: แรงงานพม่า,” กรุงเทพธุรกิจ (15 เมษายน 2551), หน้า จ 4 และ เดลินิวส์ (14 เมษายน 2540), หน้า 2.

ลำบากเพราะเรามีแนวชายแดนที่ติดกับประเทศเขา...แรงงานพม่าที่ก่อเรื่อง  
ก่อปัญหาคืออาชญากรรมแล้วหลบหนีไปมีเป็นจำนวนมาก และทางการไทยก็  
ตามจับไม่ได้ แล้วเดี๋ยวคนพวกนี้ก็กลับเข้ามาใหม่ มาก่อเรื่องอีก...<sup>514</sup>

เมื่อภาพของแรงงานพม่าโดยรวมถูกวาดให้มีความเชื่อมโยงกับการก่อเหตุอาชญากรรม  
ภาพของแรงงานพม่าในสายตาของคนส่วนใหญ่จึงดูไม่น่าไว้วางใจ เนื่องด้วยแรงงานเหล่านี้ได้ถูก  
ทำให้กลายเป็นสัญลักษณ์ที่บ่งบอกถึงต้นเหตุแห่งอาชญากรรมทั้งปวงที่อาจเกิดขึ้นในสังคม  
แรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่มีได้มีพฤติกรรมดังกล่าวจึงต้องจำใจยอมรับเมื่อต้องถูกมองด้วยสายตาที่  
เต็มไปด้วยความหวาดระแวง และแม้ว่าพวกเขาจะต้องรู้สึกอึดอัดที่ถูกจ้องมองด้วยสายตาเช่นนั้น  
แต่พวกเขาก็ไม่มีทางเลือกอื่นใดที่ดีไปกว่าการก้มหน้าก้มตายอมรับในชะตากรรมของตนเองต่อไป

#### 5.1.2.5 ทศนะต่อภัยคุกคามของผู้นำ

ทศนะต่อภัยคุกคามของผู้นำประเทศเป็นปัจจัยที่เป็นผลมาจากปัจจัยอื่นๆข้างต้น กล่าวคือ  
การที่ผู้นำประเทศจะเกิดความรู้สึกเป็นกังวลต่อความมั่นคงของรัฐอันมีต้นเหตุมาจากแรงงานพม่า  
ได้ จะต้องมีการตั้งข้อสังเกตถึงเหตุการณ์ในปัจจุบันร่วมกับประสบการณ์ที่เคยได้รับในอดีต  
วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ตลอดจนพฤติกรรมของแรงงานพม่าที่มีอยู่ในประเทศไทยก่อน เมื่อ  
ข้อสังเกตในปัจจัยต่างๆดังกล่าวมีน้ำหนักมากพอ ทศนะของผู้นำที่มีต่อแรงงานพม่าในฐานะภัย  
คุกคามก็จะมีความชัดเจนตามไปด้วย

กล่าวได้ว่าความคลางแคลงใจที่มีต่อจำนวนแรงงานพม่าที่แท้จริง ตลอดจนอคติทางชาติ  
พันธุ์ซึ่งเป็นผลมาจากความทรงจำเกี่ยวกับพม่าในอดีต รวมไปถึงพฤติกรรมที่ทำให้เกิดความ  
หวาดระแวงของแรงงานพม่า และความแตกต่างทางวัฒนธรรมของทั้งสองชนชาติล้วนมีส่วนใน  
การกระตุ้นให้ผู้นำของรัฐไทยยังมองแรงงานเหล่านี้ด้วยความสงสัยและไม่ไว้วางใจ นำไปสู่ความรู้สึก  
หวาดระแวงต่อพฤติกรรมของแรงงานพม่าในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยแม้จะได้มีการยอมรับ  
ในข้อเท็จจริงที่ว่าแรงงานพม่ามีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นการเติบโตของภาคเศรษฐกิจและมีการ  
เปิดทางให้แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานในกิจการที่มีการขาดแคลนแรงงานมาโดยตลอด แต่ความ

<sup>514</sup> ข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 17 สิงหาคม



วิตกกังวลของผู้นำไทยต่อแรงงานพม่าก็ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความวิตกกังวลเกี่ยวกับจำนวนแรงงานพม่าที่แท้จริงซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อความสามารถของรัฐในการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศ ดังจะเห็นได้จากความพยายามของภาครัฐไทยในการเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งแรกแล้วครั้งเล่านับตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2554) ทั้งนี้ก็เพื่อให้ทราบถึงจำนวนแรงงานพม่าและแรงงานข้ามชาติจากประเทศอื่นๆที่มีอยู่จริงในประเทศ ทว่าความพยายามดังกล่าวกลับไม่ได้ผลมากนัก เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่โดยเฉพาะแรงงานพม่ามิได้เห็นว่าการจดทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะให้ประโยชน์กับตนเอง ขณะเดียวกันการเปิดให้จดทะเบียนของภาครัฐไทยยังคงประสบปัญหาอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นระบบการจดทะเบียนที่ยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ ช่วงระยะเวลาที่เปิดให้จดทะเบียนสั้นเกินไป อีกทั้งยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิสูจน์สัญชาติซึ่งต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานเนื่องจากต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลพม่าที่เป็นประเทศต้นทางของแรงงานด้วย

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากจำนวนที่แท้จริงของแรงงานพม่าในประเทศแล้ว สิ่งที่ผู้นำของไทยมีความวิตกกังวลมากที่สุดก็คือปัญหาต่างๆที่เกิดจากการทะลักเข้ามาทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยยังมีแรงงานพม่าเพิ่มขึ้นมากเท่าใด ความวิตกกังวลที่มีต่อปัญหาต่างๆที่อาจเกิดจากแรงงานพม่าก็มีมากขึ้นเท่านั้น ความวิตกกังวลต่อสถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทยที่เกิดขึ้นจึงนำมาสู่การมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม ซึ่งมุมมองดังกล่าวย่อมถูกเจือปนไปด้วยความรู้สึกสงสัยและไม่ไว้ใจอันเป็นที่มาของความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่าอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังสะท้อนจากการให้สัมภาษณ์ของ นายชวน หลีกภัย ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 - 2549 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544

“...ตามปกติแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ต้องผลักดันออกไป มิฉะนั้นก็จะเป็นปัญหาในวันข้างหน้า ทั้งปัญหาสาธารณสุข ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาสังคม...”<sup>515</sup>

<sup>515</sup> แนวหน้า (26 เมษายน 2541), หน้า 2.

ขณะเดียวกัน นายกร ทัพพะรังสี รองนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2540-2544) ก็ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนถึงปัญหาแรงงานข้ามชาติซึ่งประกอบไปด้วยแรงงานพม่าเป็นส่วนใหญ่ว่า

“ปัญหาแรงงานต่างด้าว ถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและน่าเป็นห่วงอย่างมาก หากผลักดันไม่สำเร็จจะเกิดปัญหาบานปลาย ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ อาชญากรรม สาธารณสุข และความมั่นคง”<sup>516</sup>

นอกจากนี้ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2540-2544) ยังได้แสดงความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาแรงงานพม่าดังข้อความต่อไปนี้

“...อย่างประเทศเราก็น่าห่วง ทุกวันนี้มีการตั้งหมู่บ้านแควสมุทราสาร แม้ตำรวจเข้าไปตรวจก็ถูกตีตายก็จับตัวไม่ได้ไม่รู้ใครเข้าป่าไปแล้ว...ทุกวันนี้ไม่รู้ว่ามีใครอยู่ที่ไหน มันไม่บอกชื่อจริงด้วย บัตรประชาชนก็ไม่มี น่ากลัวจริงๆ ...”<sup>517</sup>

และเมื่อไม่นานมานี้ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ในฐานะรองนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้ให้แสดงความวิตกกังวลต่อสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยด้วยเช่นกัน ดังสะท้อนได้จากบทสัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนที่ว่า

“...จากข้อมูลพบว่ามีแรงงานพม่าที่หลบซ่อนมาทำงานอย่างผิดกฎหมายจำนวนมาก การแก้ปัญหาเรื่องนี้ถือเป็นอีกหนึ่งนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องทำให้เสร็จ...เพื่อลดปัญหาด้านต่างๆที่จะตามมา”<sup>518</sup>

กล่าวได้ว่าในบรรดาห้าปัจจัยที่ทำให้เกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่านั้น ทัศนคติของผู้นำรัฐถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะเมื่อใดก็ตามที่ผู้นำรัฐมีความวิตกกังวลต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ปัญหานั้นๆมักจะถูกทำให้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งอาจ

<sup>516</sup> มติชน (4 มิถุนายน 2542), หน้า 16.

<sup>517</sup> แนวหน้า (22 พฤษภาคม 2541), หน้า 17.

<sup>518</sup> โลกวันนี้, (26 ธันวาคม 2554), หน้า 30.

พัฒนากลายเป็นประเด็นทางด้านความมั่นคงได้ในที่สุด ดังเช่นกรณีของแรงงานพม่าในประเทศไทย กระนั้นก็ดี เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ในปัจจุบัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่ไทยมีต่อพม่า ความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม ตลอดจนพฤติกรรมของแรงงานพม่า และทัศนคติภัยคุกคามของผู้นำไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้งห้าประการเหล่านี้ล้วนมีส่วนในการหล่อหลอมให้รัฐไทยเกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าอย่างไม่เคยเกิดขึ้นกับรัฐเพื่อนบ้านอื่น ยิ่งเมื่อผนวกกับอุดมการณ์ชาตินิยมที่ไทยมีต่อพม่า แรงงานพม่าจึงได้รับการกล่าวถึงในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าตกลงแล้วแรงงานพม่ามีสถานภาพเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่ แต่ไม่ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นอย่างไร คำตอบซึ่งเป็นผลผลิตของเมล็ดพันธุ์แห่งความหวาดระแวงต่อผู้คนที่ขึ้นชื่อว่ามาจากประเทศพม่าก็อาจถูกกำหนดไว้อยู่ก่อนแล้ว ปัญหาแรงงานพม่าจึงถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงสำหรับรัฐไทย และนำมาซึ่งมาตรการของรัฐในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวในที่สุด

## 5.2 กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

จากองค์ประกอบพื้นฐาน 6 ประการตามแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde จะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นของกระบวนการทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นความมั่นคงเกิดจากการที่แรงงานพม่าซึ่งถูกอ้างว่าเป็น “ภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่” หรือ “Existential threat” นั้น ได้รับการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงโดย “Securitizer” หรือตัวแสดงที่ทำหน้าที่จุดประเด็นให้แรงงานพม่ากลายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงในสังคมขึ้นมา โดยผู้วิจัยพบว่าตัวแสดงสำคัญซึ่งทำหน้าที่จุดประเด็นกรณีแรงงานพม่าในไทย ได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐและสื่อมวลชนของไทย ที่ได้ใช้ชุดของวาทกรรมในการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาแรงงานพม่า ภายใต้สถานการณ์บางประการที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของวาทกรรมดังกล่าว กระทั่งนำไปสู่การยอมรับของสาธารณชนว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐอย่างแท้จริง ในส่วนนี้จึงเป็นการอธิบายถึงกระบวนการที่ทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยอย่างเป็นลำดับขั้นตอน โดยในลำดับแรกจะเป็นการอธิบายสิ่งที่ถูกเรียกว่าเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ (existential threat) และวัตถุอ้างอิง (referent object) จากนั้นจึงจะเป็นการอธิบายถึงตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง ข้ออ้างเกี่ยวกับผลกระทบของแรงงานพม่าต่อรัฐไทยในด้านต่างๆซึ่งในขั้นตอนนี้ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญในการทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคง และในที่สุดท้ายจะเป็นการกล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ตามลำดับ

### 5.2.1 สิ่งที่ถูกเรียกว่าเป็นภัยคุกคามและวัตถุอ้างอิง

ปรากฏการณ์ที่มีแรงงานจากประเทศพม่าจำนวนมากอพยพเข้ามาทำงานทำในไทยอย่างต่อเนื่องและเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อยๆนี้ได้กลายเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการกล่าวอ้างว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของประเทศไทย ซึ่งหากจะว่าไปแล้วแรงงานข้ามชาติที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยมิได้มีเพียงแรงงานพม่าเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆเช่น ลาว กัมพูชา และประเทศในแถบเอเชียใต้ (เช่น บังกลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน เนปาล เป็นต้น) แต่สำหรับแรงงานจากประเทศพม่าแล้วมีการอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากที่สุด การไหลทะลักเข้าสู่ประเทศไทยของแรงงานพม่าจำนวนมากมหาศาลนี้จึงได้นำมาสู่ความรู้สึกที่ว่าแรงงานเหล่านี้เป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Myron Weiner ที่ว่า

“เมื่อมีการอพยพย้ายถิ่นฐานมากขึ้น ความรู้สึกที่ว่ากรอพยพเป็นภัยต่อความมั่นคงก็มีมากขึ้นตามไปด้วย...และในความเป็นจริงไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือประชาชนในประเทศใดก็ตาม ต่างก็มีความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาการอพยพระหว่างประเทศมากกว่าที่จะคิดถึงประโยชน์ที่แรงงานอพยพเหล่านี้นำมาให้แก่ประเทศตน”<sup>519</sup>

กล่าวได้ว่า ผลพวงที่เกิดจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของทั้งสองประเทศ ร่วมกับปัจจัยดึงดูดในประเทศไทยและปัจจัยผลักดันภายในประเทศพม่าได้ทำให้ชาวพม่าจำนวนมากต้องดิ้นรนหนีจากสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นและยากลำบากเพื่อเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องยาวนานหลายทศวรรษ และปัจจุบันยังมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้แรงงานพม่าส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งยากต่อการควบคุมและติดตาม แม้ว่ารัฐบาลจะได้มีนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง ดังสะท้อนจากมติคณะรัฐมนตรีที่อนุญาตให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านนับตั้งแต่ปีค.ศ.1992 (พ.ศ.2535) จนถึงปัจจุบัน แต่สถานการณ์แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากพม่าก็มิได้คลี่คลายมากนัก เนื่องจากยังคงมีแรงงานพม่าอีกเป็นจำนวนมากที่มีได้มาขึ้นทะเบียน ส่งผลให้คนเหล่านี้อยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐ และแม้ว่าจะได้มีบันทึกความเข้าใจระหว่างพม่าและไทยเรื่องการทำงาน (MOU) ในปีค.ศ.2003 (พ.ศ.2546) แต่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าที่ล่าช้าก็ยังคง

<sup>519</sup> Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, Preface, ix.

เป็นอุปสรรคสำคัญในการนำเข้าแรงงานพม่าอย่างถูกกฎหมาย แรงงานพม่าที่หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนมากจึงนำมาซึ่งความหวาดระแวงและความรู้สึกที่ว่าแรงงานเหล่านี้เป็นภัยต่อความมั่นคงมากขึ้นเรื่อยๆ

การไหลทะลักของแรงงานพม่าเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากนี้ประกอบไปด้วยผู้อพยพชาวพม่าหลายกลุ่มด้วยกัน การเรียกแบบเหมารวมว่า “แรงงานพม่า” จึงอาจไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากผู้อพยพจากพม่าเพียงครั้งหนึ่งเท่านั้นที่มีเชื้อสายพม่าแท้ ส่วนที่เหลือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ<sup>520</sup> โดยกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์มอญ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 70 ของแรงงานที่มาจากพม่าทั้งหมด นอกเหนือจากนั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เช่น ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง ทวาย ละว้า และ ปะหล่อง<sup>521</sup> กระนั้นก็ดี กลุ่มแรงงานที่อพยพจากพม่าเหล่านี้ บางกลุ่มก็ตั้งใจมุ่งมั่นที่จะอพยพเข้าประเทศไทยเพื่อเข้ามาหางานทำ แต่บางกลุ่มก็เข้ามาเป็นแรงงาน โดยมิได้เจตนา ทั้งนี้เราอาจสามารถจำแนกกลุ่มแรงงานที่อพยพจากพม่าได้เป็น 4 กลุ่มด้วยกัน คือ<sup>522</sup>

1. กลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาหางานทำ ได้แก่ ชาวพม่าที่เดินทางเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายในการทำงานเก็บเงินและส่งเงินที่ได้จากการทำงานส่งกลับไปยังครอบครัวของตนเองในพม่า แรงงานอพยพพม่ากลุ่มนี้ต้องการแสวงหาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจึงมุ่งตรงเข้าประเทศไทยเพื่อหางานทำ แรงงานเหล่านี้บางส่วนมีเพื่อนหรือญาติพี่น้องที่ทำงานในประเทศไทยอยู่ก่อนแล้วจึงชักชวนกันมา แต่แรงงานกลุ่มนี้มักไม่ค่อยมีการวางแผนอนาคตแน่นอน เมื่อเห็นว่สถานการณ์ภายในประเทศเริ่มผ่อนคลายก็อาจย้ายถิ่นฐานกลับบ้านเกิด ในทางกลับกันหากสถานการณ์ในพม่ายังไม่ดีขึ้นก็อาจมีการรับครอบครัวและญาติพี่น้องเข้ามาอยู่ด้วยกันภายในประเทศไทย

<sup>520</sup> อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ, ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ, หน้า 54.

<sup>521</sup> สมพงษ์ สระแก้ว, “แรงงานข้ามชาติสมุทรสาครกับสภาพการณ์การดำรงอยู่ การบริหารคุ้มครองในมิติมุมมองของสังคมไทยด้านความมั่นคงของมนุษย์,” เอกสารเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN), 2548, หน้า 3 (เอกสารไม่มีพิมพ์เผยแพร่) อ้างใน สุกัญญา เบนนิค, สุกัญญา เบนนิค, การสร้างอัตลักษณ์ของคนมอญย้ายถิ่น: ศึกษากรณีแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขามานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 118.

<sup>522</sup> พรสุข เกิดสว่าง, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 41-42.

2. กลุ่มผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่ออกมาหางานทำ ได้แก่ กลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลกลุ่มต่างๆ เช่น นักศึกษา ชนกลุ่มน้อย และพระสงฆ์ ที่หลบหนีจากการปราบปรามอย่างหนักของรัฐบาลทหารพม่า คนกลุ่มนี้ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ตั้งใจเข้ามาหางานทำเช่นเดียวกัน เพียงแต่เริ่มแรกมีความประสงค์ที่จะลี้ภัยทางการเมือง แต่เพื่อความอยู่รอดและปัจจัยดำรงชีพในประเทศไทยทำให้คนกลุ่มนี้หันมาหางานทำเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว แรงงานอพยพจากพม่ากลุ่มนี้จึงประกอบไปด้วยแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานมีฝีมือ ทั้งนี้ก็เพราะระดับการศึกษาของคนกลุ่มนี้ค่อนข้างสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ

3. กลุ่มผู้อพยพลี้ภัยที่เข้ามาอาศัยในค่ายพักพิง ได้แก่ ชาวพม่าที่อพยพหนีภัยเข้ามาอาศัยในค่ายพักพิงตามแนวชายแดนและรอเวลาย้ายถิ่นกลับยังบ้านเกิดของตนเอง ชาวพม่ากลุ่มนี้มีได้ตั้งใจจะเข้ามาขายแรงงานในไทย แต่เนื่องจากสถานการณ์ภายในประเทศบ้านเกิดยังมีปัญหาความไม่สงบ ทำให้หลายคนหมดหวังในการกลับบ้านและผันตัวเองมาเป็นแรงงานในที่สุด นอกจากนี้ความรู้สึกกดดันจากการอาศัยอยู่ในค่ายผู้อพยพก็เป็นตัวแปรสำคัญในการผลักดันให้คนกลุ่มนี้หลบหนีออกมาหางานทำในประเทศไทยมากกว่าที่จะตั้งหน้าตั้งตารอวันย้ายถิ่นกลับบ้านเกิด แรงงานกลุ่มนี้อาจเริ่มจากการทำงานแบบเข้าไปเย็นกลับในบริเวณใกล้เคียงกับค่ายอพยพ และเมื่อมีโอกาสก็เดินทางเข้าไปขายแรงงานในส่วนชั้นในของประเทศไทย

4. กลุ่มผู้อพยพลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาแล้วไม่พบค่ายพักพิง ได้แก่ ผู้ที่ตั้งใจจะอพยพหนีภัยจากการข่มเหงของรัฐบาลทหารพม่า ซึ่งเดิมทีมิได้มีเจตนาจะเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมาย แต่เมื่ออพยพหนีภัยออกจากประเทศแล้วไม่พบค่ายพักพิงรองรับจึงกระจัดกระจายเข้ามาหางานทำในประเทศไทยในที่สุด

กระนั้นก็ดีไม่ว่าผู้อพยพจากประเทศพม่าจะมีเจตนาเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยหรือไม่ ทว่าท้ายที่สุดแล้วสถานการณ์ของการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดก็ได้ผลักดันให้พวกเขาต้องขายแรงงานเพื่อแลกกับรายได้ที่พวกเขาตั้งความหวังไว้ว่าอาจช่วยประคับประคองสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและญาติพี่น้องให้ดีขึ้นได้บ้างไม่มากก็น้อย ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวของพวกเขาเหล่านี้ ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์และมีสภาพแวดล้อมที่สามารถเติมเต็มความหวังของพวกเขาได้จึงกลายเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญของแรงงานอพยพจากประเทศพม่าจำนวนมากเป็นเวลาหลายทศวรรษจวบจนปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของแรงงานพม่า นั้น ตัวแปรทางด้านปริมาณอาจมิได้มีความสำคัญมากไปกว่า “ต้นทุน” ของแรงงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหากรัฐใดรัฐหนึ่งต้องเผชิญกับกระแสผู้อพยพจำนวนมาก ความรู้สึกที่มีต่อผู้อพยพในฐานะภัยคุกคามก็คงจะเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่สามารถเกิดขึ้นได้ดังข้อเสนอของ Myron Weiner ทว่าในกรณีของประเทศไทยนั้น แรงงานที่มาจากพม่ามีความพิเศษมากกว่านั้น เพราะมุมมองที่รัฐไทยมีต่อแรงงานที่มาจากประเทศ “พม่า” มีลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งแตกต่างจากมุมมองต่อแรงงานที่มาจากประเทศอื่นๆ โดยรัฐไทยมักมองแรงงานพม่าด้วยความรู้สึกหวาดระแวง อันเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากเหตุการณ์ในปัจจุบัน ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ ความแตกต่างทางวัฒนธรรม พฤติกรรมของแรงงานพม่า และทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำ เหตุฉะนั้น ในกรณีของประเทศไทย แนวโน้มของปริมาณแรงงานพม่าที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จึงมิได้เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ทำให้แรงงานพม่าถูกมองในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากปัจจัยที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันก็คือความหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่า ปัจจัยทั้งสองประการ ได้แก่ ความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่าและแนวโน้มของปริมาณแรงงานพม่าที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นี้จึงได้นำมาสู่การมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐอันเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการที่ทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยในที่สุด

นอกจากนี้ เมื่อเราพิจารณาตามกรอบแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงของ Barry Buzan , Ole Wæver และ Jaap de Wilde แล้ว จะเห็นได้ว่าสิ่งที่กำลังถูกคุกคามและอ้างถึงความอยู่รอดของตนเองจากแรงงานพม่า หรือที่เราเรียกว่า “วัตถุอ้างอิง” นั้นก็คือรัฐไทยนั่นเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว “รัฐ” ในฐานะวัตถุอ้างอิงตามกรอบการวิเคราะห์ของ Buzan, Wæver และ Wilde ถือเป็นศูนย์กลางของความมั่นคงในทุกมิติ (the state as the central referent object of security in all sectors)<sup>523</sup> ไม่ว่าจะเป็ความมั่นคงมิติทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยความมั่นคงในแต่ละมิติต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างซับซ้อนและไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน<sup>524</sup> เหตุฉะนั้นในยุคที่แรงงานพม่ากระจัดกระจายทำงานอยู่ทั่วประเทศไทยเช่นนี้ สิ่งที่ได้รับ การกล่าวอ้างว่ากำลังถูกคุกคามจึงหนีไม่พ้นไปจาก “รัฐ” ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับ “ความมั่นคงของรัฐ” อันหมายถึงความถึง ความปลอดภัยจากภัยคุกคามต่างๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อความอยู่รอดและต่อการพัฒนาาระเบียบสังคมในรูปแบบของรัฐ ซึ่งปัจจุบันมิได้กินความหมายเพียงแค่การ

<sup>523</sup> ดู Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, Colorado London: Lynne Rienner, 1998).

<sup>524</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p.8.

ป้องกันเขตแดนและเอกราชทางการเมืองเท่านั้น เพราะนอกจากเส้นเขตแดนและเอกราชทางการเมืองแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องตนเองในด้านอื่นๆ ด้วย เช่น เอกราชทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ และเสถียรภาพทางสังคม ฯลฯ<sup>525</sup>

เมื่อกล่าวถึงแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อรัฐไทย สิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์อาจจะเป็นอันใดไปไม่ได้ นอกจากรัฐ ซึ่งแน่นอนว่ารัฐในที่นี้มีความหมายรวมไปถึงความมั่นคงของรัฐในมิติด้านต่างๆ ด้วย เนื่องจากการเข้ามาทำงานของแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทยย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในหลายลักษณะด้วยกัน ทั้งในด้านความมั่นคงทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการอ้างถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆ นั้น ก็คือสะท้อนและสนับสนุนให้เห็นว่าสิ่งที่กล่าวถึงนั้นเป็นภัยคุกคาม หรือในแง่หนึ่งก็คือเป็นการการสร้างให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา ซึ่งในที่นี้การอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ นั้นก็คือการทำให้ประเด็นแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยนั่นเอง

### 5.2.2 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง

ตัวแสดงที่มีความเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง กรณีแรงงานพม่าในรัฐไทยนั้นแบ่งออกเป็นสองตัวแสดงหลัก ได้แก่ ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงซึ่งในที่นี้เรียกว่า “Securitizer” และตัวแสดงที่ทำหน้าที่เป็นผู้ฟัง (audience) หรือพูดให้ชัดกว่านั้นก็คือตัวแสดงซึ่งเป็นผู้รับสารจาก Securitizer นั่นเอง

สำหรับตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง หรือ Securitizer นั้น ได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวแสดงที่สามารถเรียกร้องความมั่นคงให้กับรัฐได้ด้วย ในที่นี้ตัวแสดงดังกล่าวจึงหมายถึง นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง

<sup>525</sup> Aniol Włodzimierz, *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie* (International Migration and European Security, 1992), p.13 Cited in Anna Kiciger, *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*, CEFMR Working Paper (2/2004):1 [Online], Available from: [http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr\\_wp\\_2004-02.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf) [24 March 2012]



วัฒนธรรม และกระทรวงศึกษาธิการ) รวมถึงผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของรัฐ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร) ในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษา ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าตัวแสดงเหล่านี้ได้ทำหน้าที่ในการ กำหนดประเด็นความมั่นคงด้วยการจุดประเด็นแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของ รัฐ ด้วยการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ เพื่อให้ผู้ฟังเกิดความคล้อย ตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามและเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ สมควรที่รัฐจะต้องดำเนิน มาตรการบางประการในการจัดการกับแรงงานเหล่านี้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเอาไว้

อนึ่ง นอกจากผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐแล้ว ผู้วิจัยมองว่าสื่อมวลชนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อหนังสือพิมพ์ยังเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้แรงงาน พม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยด้วย แม้ว่าสื่อจะมิได้มีความสามารถในการผลักดันให้ เกิดการดำเนินนโยบายใดเพื่อจัดการปัญหาแรงงานพม่า แต่ด้วยกลไกการทำงานของสื่อเองมีส่วน อย่างมากในการผลิตวาทกรรมที่สะท้อนความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าสื่อมีบทบาทอย่างมากในการผลิตซ้ำทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำรัฐ ยิ่งไปกว่านั้นด้วย ความที่เป็นสื่อมวลชนยังสามารถผลิตซ้ำวาทกรรมไปยังผู้ฟังในวงกว้าง วาทกรรมความมั่นคงที่ถูก สร้างขึ้นโดยผู้กำหนดนโยบายจึงมิได้มีสื่อเป็นตัวกลางในการส่งผ่านข้อความ ไปยังผู้ฟังกลุ่มต่างๆ ในสังคมเท่านั้น แต่ยังมีสื่อเป็นตัวกลางในการเผยแพร่ข้อความที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็น ภัยคุกคามต่อรัฐอย่างซ้ำแล้วซ้ำเล่าและต่อเนื่องด้วย เหตุคั้งนั้นเมื่อก้าวถึงตัวแสดงที่มีบทบาทใน การทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ตัวแสดงที่ต้องนำมาพิจารณาจึงหนีไม่พ้นไปจากผู้มี ส่วนในการกำหนดนโยบาย และสื่อมวลชนไทยซึ่งในแง่หนึ่งก็คือผู้ที่ทำหน้าที่ในการส่งสารหรือ วาทกรรมความมั่นคงไปสู่ผู้ฟังนั่นเอง

ในขณะที่ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงเปรียบเสมือน “ผู้ส่งสาร” ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชน ตัวแสดงที่เป็นผู้ฟังจึงเปรียบได้ กับ “ผู้รับสาร” ซึ่งผู้รับสารหรือผู้ฟังนั้นมีความหมายค่อนข้างกว้าง โดยนอกจากจะหมายความ รวมถึงตัวผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐแล้ว<sup>526</sup> ผู้รับสารในที่นี้ยังหมายถึงบุคคลอื่นในสังคม ทั้งผู้ที่ป็นข้าราชการ ผู้ที่ทำงานในองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ และรวมไปถึงประชาชนทั่วไปในสังคมด้วย อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่ามีผู้ฟังบางกลุ่มที่ไม่ได้มอง

<sup>526</sup> ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงก็เป็นผู้ฟังด้วยเช่นเดียวกัน

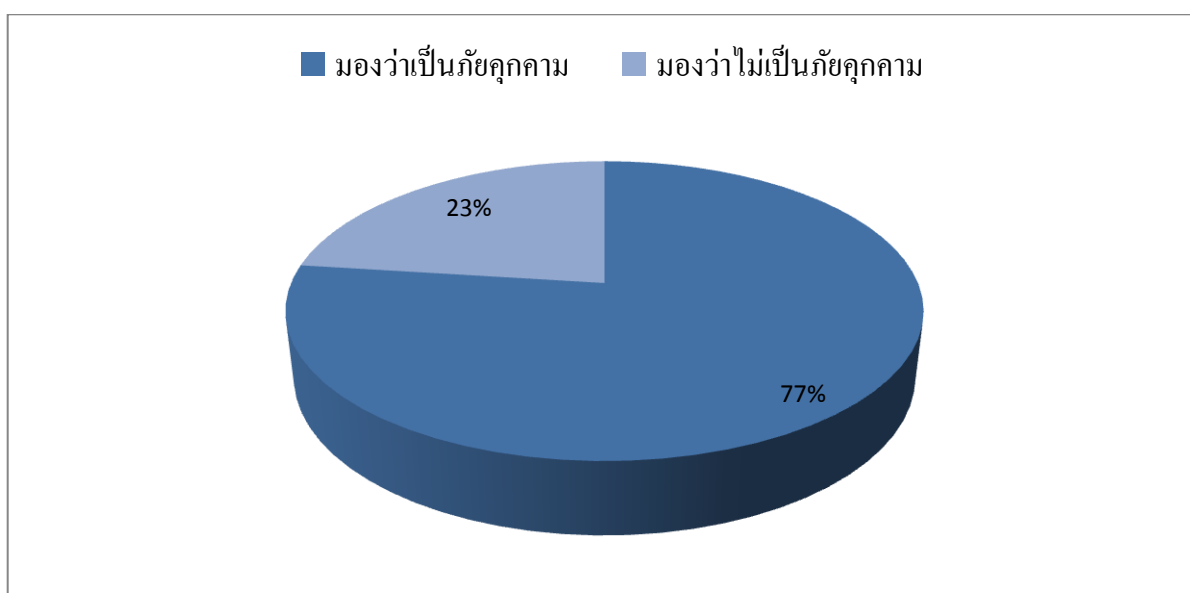
แรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม ดังนั้นผู้วิจัยจึงแบ่งกลุ่มผู้ฟังออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ด้วยกัน คือ กลุ่มที่มีทัศนคติว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม กลุ่มที่มีทัศนคติว่าแรงงานพม่ามิได้เป็นภัยคุกคาม

ตารางที่ 7 มุมมองต่อแรงงานพม่าของบุคลากรในภาครัฐกลุ่มต่างๆ

กลุ่มบุคลากรในภาครัฐไทย	มองเป็นภัยคุกคาม (ร้อยละ)	ไม่เป็นภัยคุกคาม (ร้อยละ)
ข้าราชการการเมือง	96	4
ข้าราชการประจำส่วนกลาง	89	11
ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาค	0	100
รวม	77	23

จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นบุคลากรในภาครัฐทั้งหมด พบว่ากลุ่มตัวอย่างจำนวน 40 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 77 มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มข้าราชการการเมืองและกลุ่มข้าราชการประจำส่วนกลาง โดยกลุ่มข้าราชการการเมืองร้อยละ 96 และกลุ่มข้าราชการประจำส่วนกลางร้อยละ 89 มีความรู้สึกสงสัย (suspect) และไม่ไว้วางใจ (distrust) แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่เสมอ หรือพูดให้ชัดกว่านั้นก็คือบุคลากรในภาครัฐไทยส่วนใหญ่มี “Threat Perception” ต่อแรงงานพม่า

แผนภูมิที่ 2 แสดงมุมมองต่อแรงงานพม่าของบุคลากรในภาครัฐ



ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า กลุ่มที่มีทัศนคติมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐนั้น เป็นผลมาจากความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง โดยเกิดจากการที่ตัวแสดงที่มีบทบาทในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ซึ่งในที่นี้ได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐและสื่อมวลชนของไทย ที่ได้ยกข้อกล่าวอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆ กระทั่งหล่อหลอมให้ทัศนคติของกลุ่มผู้ฟังกลุ่มนี้คล้อยตามและยอมรับในที่สุดว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย กล่าวได้ว่าผู้ฟังส่วนใหญ่ที่อยู่ในกลุ่มข้าราชการการเมืองและกลุ่มข้าราชการประจำส่วนกลางมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม ขณะเดียวกันก็มีผู้ฟังอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้คล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามซึ่งประกอบไปด้วยผู้ฟังบางส่วนในกลุ่มข้าราชการการเมืองและกลุ่มข้าราชการประจำส่วนกลาง นอกจากนี้ยังพบว่ากลุ่มข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในการศึกษาครั้งนี้มีความเห็นว่าแรงงานพม่ามิได้เป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย แม้ว่าจะได้รับข้อมูลจากผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยว่าการทำงานของแรงงานพม่าในรัฐไทยส่งผลกระทบต่อรัฐในหลายด้านก็ตาม

### 5.2.3 การอ้างอิงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อรัฐไทยในด้านต่างๆ

เนื่องจากการศึกษาถึงกระบวนการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงมีหัวใจอยู่ที่การศึกษา “วาทกรรม” ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบของสิ่งที่เป็นภัยคุกคามต่อวัตถุอ้างอิง เหตุคั้งนั้นภาพของแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยจะไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการนำไปสู่การกำหนดให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคง หากตัวแสดงซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงไม่ได้กล่าวถึงผลกระทบต่อรัฐไทยในด้านต่างๆ การสร้างวาทกรรมเพื่ออ้างอิงถึงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อรัฐไทยจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการทำให้ประเด็นแรงงานพม่าซึ่งในตอนแรกอาจถูกมองว่าเป็นเพียงภัยคุกคามให้แปรสภาพกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา ในส่วนนี้จึงจะเป็นการวิเคราะห์วาทกรรมที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย โดยเป็นการวิเคราะห์วาทกรรมตามประเภทของข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในการทำให้ผู้ฟังหรือผู้รับสารเนื่องจากการอ้างอิงผลกระทบต่างๆจะนำไปสู่การคล้อยตามว่าแรงงานพม่ามีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งถือเป็นสัมฤทธิ์ผลของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงในที่สุด

### 5.2.3.1 การวิเคราะห์วาทกรรมตามประเภทของข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆ

เมื่อรัฐไทยมีความหวาดระแวงแรงงานพม่าและมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐ (เป็น existential threat) สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือการกำหนดให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคง แต่เนื่องจากการทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งกลายเป็นปัญหาความมั่นคงไม่อาจกระทำได้ด้วยการกล่าวอ้างว่าสิ่งนั้น “เป็นปัญหาความมั่นคง” อย่างตรงไปตรงมา ดังนั้นสิ่งที่ตัวแสดงสามารถทำได้ก็คือการนำเสนอถึง “ผลกระทบ” ของสิ่งที่กำลังถูกทำให้เป็นปัญหาความมั่นคง<sup>527</sup> ด้วยเหตุนี้ ข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านต่างๆจึงได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนมุมมองที่ว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ในขณะที่ขบวนการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าก็เท่ากับเป็นการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมาโดยที่ไม่ต้องกล่าวว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

สำหรับรัฐไทยแล้วจะเห็นได้ว่าตัวแสดงหลักที่ทำการกล่าวอ้างถึงผลกระทบในด้านต่างๆที่เกิดขึ้นจากแรงงานพม่า ได้แก่ ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐและสื่อมวลชน โดยเมื่อพิจารณาตามกรอบการวิเคราะห์ของ Weiner แล้ว จะพบว่าผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐไทยและสื่อมวลชน ได้สร้างให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงด้วยการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในสี่ด้านด้วยกัน คือ 1) ด้านเศรษฐกิจและสังคม 2) ด้านวัฒนธรรม 3) ด้านการเมือง และ 4) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

#### 5.2.3.1.1 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม

##### 5.2.3.1.1.2 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

แม้ว่าการจ้างแรงงานพม่าจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศแต่ก็มีการกล่าวอ้างถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

- 1) การส่งผลให้การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

---

<sup>527</sup> Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Boulder, Colorado London: Lynne Rienner, 1998), p.40.

- 2) การสร้างปัญหาด้านค่าจ้างและการแข่งขันคนไทย
- 3) การนำไปสู่ปัญหาที่ดินทางการค้า
- 4) การไหลออกของเงินตราในประเทศจำนวนมหาศาล
- 5) การแบกรับภาระในการควบคุมดูแลด้านต่างๆของรัฐอันเป็นผลมาจากแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศ

การจ้างแรงงานพม่าแม้ว่าจะมีราคาถูกซึ่งส่งผลดีต่อการลดต้นทุนการผลิตและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่ก็มีกรอ้างว่าแรงงานราคาถูกจะกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต เพราะการที่มีแรงงานราคาถูกจะทำให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการพัฒนาและปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตเนื่องจากเห็นว่าแรงงานพม่าราคาถูกจำนวนมากจะสามารถเข้ามาทดแทนกำลังการผลิตที่เกิดจากเครื่องจักรได้ การจ้างแรงงานจากพม่าจึงอาจส่งผลให้ขาดความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีและระบบการผลิตที่ทันสมัย ดังคำกล่าวของ นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ ปลัดกระทรวงแรงงานที่ว่า

“...ไม่ปฏิเสธว่าแรงงานพม่ามีประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพราะค่าแรงถูก แต่เหรียญมีสองด้านเสมอ ด้านหนึ่งเราได้ใช้แรงงานราคาถูก สามารถลดต้นทุนในการผลิต เป็นผลดีต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่ต้องอย่าลืมว่าอีกด้านหนึ่งมันทำให้เราเสียดัดแรงงานราคาถูกแล้วส่งผลให้เกิดการละเลยการพัฒนาวิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพ เพราะมัวแต่เห็นแก่ของถูก ทำให้เราพึ่งแรงงานพวกนี้มากเกินไป...”<sup>528</sup>

ขณะเดียวกันการพึ่งพาแรงงานพม่าราคาถูกอย่างต่อเนื่องยังอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในระยะยาวเมื่อสภาพแรงงานราคาถูกเหล่านี้หมดไป<sup>529</sup> ดังที่เราจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันพม่าได้เริ่มเปิดประเทศและมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้เกิดความกังวลว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมใหม่ในพม่าที่มาพร้อมกับแรงงานราคาถูกและทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์จะดึงดูดให้แรงงานพม่าที่ได้รับการพัฒนาทักษะจากอุตสาหกรรมไทยพากันกลับไปทำงานยังประเทศ

<sup>528</sup> นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์, ปลัดกระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2555.

<sup>529</sup> อนันต์ เถลิ้มชัย และเขวาลักษณ์ สุขวิวัฒน์พร (บรรณาธิการ), นโยบายแรงงานอพยพข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), หน้า 7.

บ้านเกิดของตน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงภาคอุตสาหกรรมไทยที่พึ่งพาแรงงานพม่ามาโดยตลอดอาจต้องได้รับผลกระทบตามไปด้วย<sup>530</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการอ้างถึงผลกระทบจากการมีแรงงานราคาถูกในฐานะตัวการที่อาจนำไปสู่ปัญหาด้านค่าจ้างด้วย เนื่องจากการจ้างแรงงานพม่าด้วยค่าแรงที่ถูกมีส่วนทำให้การปรับตัวของโครงสร้างค่าจ้างเป็นไปได้ยาก กล่าวคือ เกิดการชะลอตัวของโครงสร้างอัตราค่าแรงขั้นต่ำ เพราะผู้ประกอบการหันมาลดค่าแรงของคนงานไทย ขณะเดียวกันอำนาจในการต่อรองและสิทธิแรงงานของแรงงานไทยก็ลดน้อยลงเพราะผู้ประกอบการมีทางเลือกมากขึ้น ทำให้คนงานไทยไม่พอใจและอาจนำไปสู่การนัดประท้วงหยุดงานและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ทั้งนี้ นอกจากปัญหาทางด้านเทคโนโลยีการผลิตและโครงสร้างอัตราค่าแรงขั้นต่ำแล้ว ยังมีการอ้างถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานพม่าว่าอาจนำไปสู่ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาการแข่งขันของคนไทยด้วย ดังสะท้อนจากคำกล่าวของข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่งที่ว่า

“...ทุกวันนี้มองไปทางไหนเราก็เห็นแต่แรงงานพม่าเต็มไปหมด พวกงานกรรมกร งานก่อสร้าง ถูกพวกพม่ายึดไปทั้งหมดแล้ว เพราะค่าแรงถูกกว่าจ้างคนไทย นายจ้างก็จ้างแต่แรงงานพม่า พวกงานคนใช้เมื่อก่อนจะเห็นแจ้วอีสาน เดี่ยวนี้ก็กลายเป็นแจ้วพม่า อาชีพพวกนี้ถูกแทนที่ด้วยคนพม่า...จะว่าคนไทยไม่ทำงานพวกนี้ก็อาจจะไม่ถูกทั้งหมด เพราะยังมีคนไทยบางส่วนที่ยากทำงานพวกนี้แต่ไม่ได้ทำเพราะเขาไม่จ้าง นายจ้างไม่จ้างเพราะไม่อยากจะจ่ายแพงกว่า มันก็เลยเหมือนว่าคนพม่ามาแย่งงานคนไทย...”<sup>531</sup>

สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ นายสุขวิช รังสิตพล อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ว่า

“ตนรู้สึกเป็นห่วงแรงงานต่างชาติในไทยที่มีทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย...เกรงว่าจะสร้างปัญหาให้สังคมไทย....ส่งผลให้แรงงานไทยไม่มีงาน

<sup>530</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, “พม่าเปิดประเทศ: ผลกระทบทางยุทธศาสตร์ต่อไทย” *มติชนสุดสัปดาห์* ปี 32 ฉบับที่ 1660 (8 มิถุนายน 2555), หน้า 40.

<sup>531</sup> ข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่ง, *สัมภาษณ์*, 1 กันยายน 2554.

ทำเพราะแรงงานต่างชาติมีค่าแรงที่ถูกกว่า ดังนั้นถ้าหากว่าต่อไปไทยยังไม่มี  
ข้อจำกัดในเรื่องนี้ก็จะเกรงว่าแรงงานต่างชาติจะยิ่งสร้างปัญหาให้กับคนไทยและ  
ประเทศไทยมากขึ้น”<sup>532</sup>

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าปัญหาการแย่งงานคนไทยนั้น สืบเนื่องมาจากผู้ประกอบการจำนวนมาก  
ต้องการจ้างแรงงานราคาถูกจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานพม่ามากกว่า เพราะแรงงานพม่านอกจากจะ  
ค่าแรงถูกแล้วยังมีความขยันอดทน ไม่เกียจคร้าน และควบคุมดูแลได้ง่ายกว่าแรงงานไทย เหตุฉะนั้น  
แรงงานพม่าจึงได้เข้ามาแย่งงานในบางอาชีพที่คนไทยยังต้องการทำอยู่ เช่น งานก่อสร้าง งานรับใช้  
ในบ้าน งานตัดเย็บต่างๆ ในโรงงานอุตสาหกรรม และงานบริการต่างๆ เป็นต้น<sup>533</sup>

อย่างไรก็ดี นอกจากข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้านเทคโนโลยีการผลิต โครงสร้างอัตรา  
ค่าแรงขั้นต่ำ และการแย่งงานคนไทยแล้ว ยังมีข้ออ้างถึงผลกระทบจากการกีดกันทางการค้าระหว่าง  
ประเทศอันเป็นผลมาจากการใช้แรงงานพม่า เนื่องจากในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะเชื่อมโยง  
ปัญหาแรงงานเข้ากับการค้า ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะกีดกันการส่งเสริมสินค้าของประเทศกำลังพัฒนา  
ทั้งหลายโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>534</sup> เหตุฉะนั้นการใช้แรงงานพม่าจึงอาจทำให้ไทยต้องถูกตราหน้า  
ในฐานะผู้ผลิตที่มีการเอารัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชนชั้นแรงงาน โดยเฉพาะอย่าง  
ยิ่งแรงงานอพยพซึ่งส่วนใหญ่มาจากพม่า ซึ่งในที่สุดแล้วการใช้แรงงานพม่าที่มีลักษณะของการ  
ละเมิดสิทธิมนุษยชนจะกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ต่างประเทศนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทาง  
การค้า ตลอดจนโจมตีและต่อต้านสินค้าจากประเทศไทย ทำให้มีการออกมาเรียกร้องให้  
ผู้ประกอบการและรัฐบาลให้ความสำคัญแก่สภาพการจ้างงานของแรงงานพม่ามากขึ้นเพื่อป้องกัน  
ไม่ให้ไทยถูกกีดกันทางการค้า ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของ นายสมศักดิ์ ปิณฑิธาชัย นายก  
สมาคมกึ่งไทย ที่ว่า

“ผมสนับสนุนให้รัฐบาลเห็นความสำคัญกับการเร่งแก้ไขปัญหาเรื่อง  
ใช้แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมอาหารทะเล จะเห็นว่าทั้งสหรัฐอเมริกา

<sup>532</sup> ไทยไฟแนนเชียล (2 กรกฎาคม 2540), หน้า 5.

<sup>533</sup> อนันต์ เถลิ้มชัย และเยาวลักษณ์ สุขวิวัฒนพร, บรรณาธิการ, นโยบายแรงงานอพยพข้ามชาติหลบหนี  
เข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
, 2547), หน้า 7.

<sup>534</sup> เมธินี รัตนสาร, หน้า 100.

และกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าหลักจากไทย ต่างให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก และกลายเป็นประเด็นที่อ่อนไหว และมีผลมาถึงการส่งนำเข้าสินค้าจากไทย”<sup>535</sup>

อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างที่ว่า การใช้แรงงานพม่าจะนำไปสู่ปัญหาการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศนั้นมิใช่การกล่าวอ้างที่เกินความจริง ดังจะเห็นได้จากรายงานของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) ที่ระบุให้ไทยเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่มีการใช้แรงงานเด็กต่างด้าวในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการประมง โดยเฉพาะในโรงงานแคะกุ้งขนาดเล็ก ทำให้ไทยต้องเผชิญกับมาตรการกีดกันทางการค้าซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าของไทยอย่างมาก<sup>536</sup> ดังที่ พล.ต.ท. ชัชวาลย์ สุขสมจิตร อดีตผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ก็ได้เคยให้สัมภาษณ์ถึงปัญหาการถูกกีดกันทางการค้าของไทยว่า

“เนื่องจากทางประเทศสหรัฐอเมริกาได้สั่งห้ามหน่วยงานราชการของสหรัฐฯ นำเข้ากุ้งและอาหารทะเลจากประเทศไทย เพราะไทยมีการใช้แรงงานเด็กและกคจีแรงงาน... หากสหรัฐฯ ไม่รับซื้ออาหารทะเลของไทยก็ไม่ว่าจะนำไปขายที่ไหนเพราะแต่ละปีประเทศไทยส่งออกอาหารทะเลจำนวนมากสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาล”<sup>537</sup>

ข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจอันเกิดจากการจ้างแรงงานพม่าอีกประการหนึ่งก็คือ การส่งเงินกลับบ้านของแรงงานพม่าซึ่งนำไปสู่การไหลออกของเงินตราภายในประเทศ เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมักส่งเงินกลับบ้านเกิด และในบางรายก็นำเงินหรือสิ่งของมีอื่น ๆ ติดตัวกลับบ้านเมื่อเดินทางกลับด้วยตนเอง ทั้งนี้มีผู้คาดการณ์ว่าการส่งเงินกลับ

<sup>535</sup> กัมปนาท ชันตระกูล, “ล้างภาพแรงงานเด็ก-ค้ำมนุษย์: ทางรอดส่งออกอาหารทะเลไทย,” [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/detail/20130202/150765/> [22 ธันวาคม 2555]

<sup>536</sup> ผู้จัดการ (1 กรกฎาคม 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/qol/ViewNews.aspx?NewsID=9540000080527> [5 มีนาคม 2555]

<sup>537</sup> “ตำรวจเน้นขอความร่วมมือดูแลแรงงานพม่ามหาชัย,” (21 พฤศจิกายน 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=417744> [25 ธันวาคม 2555]



บ้านของแรงงานเหล่านี้มีมูลค่าเป็นจำนวนเงินหลายพันล้านบาทต่อปี<sup>538</sup> หากคำนวณอย่างง่ายที่สุดคือแรงงานพม่า 1 คนออมเงินได้ปีละ 1 หมื่นบาท และร้อยละ 50 ของแรงงานพม่าจำนวน 840,000 คนส่งเงินกลับประเทศก็จะทำให้เงินไทยไหลออกในรูปเงินส่งกลับถึงปีละไม่ต่ำกว่า 4,200 ล้านบาท<sup>539</sup> ทั้งนี้จะพบว่าแรงงานพม่าส่วนใหญ่เลือกที่จะใช้บริการการโอนเงินนอกระบบ เช่นฝากเงินกลับบ้านโดยผ่านทางนายหน้าหรือคนรู้จัก การส่งเงินกลับประเทศของแรงงานพม่าเหล่านี้จึงส่งผลให้เกิดธุรกิจนอกระบบ ซึ่งนอกจากรัฐบาลจะไม่สามารถควบคุมได้แล้ว ยังทำให้รัฐขาดรายได้ในส่วนนี้ไปเป็นจำนวนมากด้วย<sup>540</sup> สอดคล้องกับความเห็นของอดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งที่ว่า

“...ลองคิดดู ว่าแรงงานพวกนี้ทำงานส่งเงินกลับประเทศไปเท่าไรแล้ว พวกนี้ตั้งหน้าตั้งตาเข้ามาทำมาหากิน มหาเงินในบ้านเรา เขาทำงานเก็บเงินได้ก็ส่งเงินไปบ้านเกิด ปีๆหนึ่งจำนวนมหาศาล...แทนที่เงินจำนวนนี้จะได้หมุนเวียนภายในประเทศของเรา...”<sup>541</sup>

นอกเหนือไปจากข้ออ้างถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจข้างต้นแล้ว การมีแรงงานพม่าจำนวนมากทำงานในประเทศยังทำให้เกิดข้ออ้างถึงผลกระทบที่ว่ารัฐต้องแบกรับภาระในการควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับแรงงานพม่า นับตั้งแต่การสนับสนุนด้านการศึกษาแก่บุตรไว้สัญชาติ การให้การรักษาพยาบาล การสนับสนุนระบบสาธารณสุขไปจนถึงในด้านต่างๆ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการปราบปรามจับกุมและการส่งแรงงานเหล่านี้กลับประเทศ กิจกรรมทั้งหลายเหล่านี้ได้ทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งบุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาล ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียโอกาสในการนำทรัพยากรเหล่านี้ไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่นที่มีความจำเป็น<sup>542</sup> ตลอดจนทำให้

<sup>538</sup> Jerrold W. Huguet and Sureporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.46 และ ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” ใน *การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพข้ามชาติ*, หน้า 30.

<sup>539</sup> ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” ใน *การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพข้ามชาติ*, หน้า 30.

<sup>540</sup> เมธินี รัตนสาร, หน้า 101.

<sup>541</sup> อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, *สัมภาษณ์*, 3 สิงหาคม 2554.

<sup>542</sup> ศักดิ์ชัย เพ็ญบุญมี, “ยุทธการปราบแรงงานเถื่อนหาข่าวสารกรอกหม้อ,” *ไทยรัฐ* (3 มกราคม 2541), หน้า 5 และ อนันต์ เฉลิมชัย และเขาวลัทธิ สุขวิวัฒน์พร, บรรณาธิการ, *นโยบายแรงงานอพยพข้ามชาติหลบหนี*

รัฐต้องสูญเสียโอกาสในการนำทรัพยากรไปใช้กับพลเมืองของตนเอง ดังที่มีข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยถึงแรงงานพม่าในประเทศไทยว่า

“แรงงานพม่ากลายเป็นภาระของรัฐบาลในการดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสาธารณสุข...เข้ามาเบียดบังงบประมาณที่รัฐใช้ดูแลประชาชนคนไทยซึ่งลำพังคุณแลคนไทยโดยปกติก็แทบไม่ทั่วถึงอยู่แล้วแต่ยังต้องมาแบกรับภาระในการดูแลสุขภาพคนอื่นด้วย”<sup>543</sup>

การให้สัมภาษณ์ดังกล่าวของข้าราชการระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวข้างต้นมีความสอดคล้องกับคำกล่าวของอดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งที่ว่า

“...แรงงานพม่าที่เข้ามาหลายล้านคนนั้นได้สร้างความเสียหายแก่ประเทศไทยอย่างมาก ทำให้เราต้องแบกรับภาระเลี้ยงดูคนพวกนี้ และคนพวกนี้เมื่อเข้ามาก็ไม่ได้เข้ามาตัวคนเดียว แต่เอาลูกเมียญาติพี่น้องและครอบครัวเข้ามาด้วยทำให้เกิดปัญหามากขึ้น ทำให้เรามีภาระมากขึ้น”<sup>544</sup>

นอกจากนี้กล่าวของบุคคลทั้งสองข้างต้นยังเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการให้สัมภาษณ์ของนายกร ทัพพะรังสี ที่ได้กล่าวถึงสถานการณ์แรงงานต่างด้าวซึ่งประกอบไปด้วยชาวพม่าเป็นส่วนใหญ่ในปีพ.ศ.2543 ว่า

“...แต่แต่ละปีกระทรวงสาธารณสุขต้องรับภาระในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวถึงปีละ 200 ล้านบาท ทั้งที่เงินเหล่านี้น่าจะเตรียมไว้เพื่อดูแลสุขภาพของคนไทยมากกว่า”<sup>545</sup>

---

เข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), หน้า 8.

<sup>543</sup> ข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2554.

<sup>544</sup> อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2554.

<sup>545</sup> กรุงเทพธุรกิจ (21 มกราคม 2543), หน้า 3.

### 5.2.3.1.1.2 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านสังคม

ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่ายังได้รับการสนับสนุนจากข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านสังคมด้วย เนื่องจากการอพยพเข้ามาทำงานของแรงงานพม่ามิได้ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยเท่านั้น แต่ยังสร้างปัญหาให้แก่สังคมไทยในหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมในหลากหลายรูปแบบ รวมไปถึง ปัญหาบุตรไร้สัญชาติ ปัญหาโสเภณี ปัญหาทางด้านสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งปัญหาสังคมเหล่านี้ล้วนหล่อหลอมให้รัฐไทยมองว่าแรงงานพม่าเป็นต้นตอของปัญหาสังคมในด้านต่างๆมากมาย ดังที่ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์มติชนเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2540 ว่า

“คนพวกนี้รัฐปล่อยปละละเลยหลวมให้เข้ามาเป็นล้านคน ซึ่งเข้ามาก่ออาชญากรรมและสร้างปัญหาจำนวนมาก ทั้งปล้น ชก แล้วหนีกลับประเทศ แต่เราก็อะไรไม่ได้...ผู้หญิงพม่าก็พยายามนอนกับผู้ชายเพื่อให้มีลูกเกิดในไทย มีสิทธิทำมาหากิน ถ้าตักงานก็อาจจะฆ่าเจ้าของบ้านหรือปล้น...”<sup>546</sup>

#### (ก) ปัญหาอาชญากรรม

การมีแรงงานพม่าจำนวนมากยังได้นำมาสู่การแย่งงานระหว่างแรงงานพม่าด้วยกันเอง ขณะเดียวกันก็มีแรงงานพม่าจำนวนไม่น้อยที่ตกงานหรือยังหางานทำไม่ได้ แรงงานที่ว่างงานนี้จึงขาดรายได้และพบว่าหลายครั้งนำไปสู่คดีลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนแรงงานพม่า นอกจากนี้ยังมีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุรา การเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ การลักขโมยของจากร้านค้าในพื้นที่ใกล้เคียงกับชุมชนไทย การฉกชิงวิ่งราว ขันรุนแรงที่สุดเห็นจะเป็นการฆาตกรรมนายจ้าง การอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากของแรงงานพม่าจึงมีส่วนในการนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมหลายประการ ดังจะเห็นได้ว่าในปีค.ศ.1995 คดีที่มีการส่งฟ้องศาลมากที่สุดของแรงงานอพยพได้แก่ คดีการลักลอบเข้าเมือง รองลงมาก็เป็นคดีเกี่ยวกับยาเสพติด คดีลักลอบตัดไม้ และคดีลักลอบทำงานเป็นต้น<sup>547</sup> ซึ่งแรงงานที่ถูกจับได้มากที่สุดเป็นแรงงานจากประเทศพม่า<sup>548</sup> ภาพลักษณ์ของแรงงาน

<sup>546</sup> มติชน (20 ธันวาคม 2540), หน้า 1, 5 และ มติชน (22 ธันวาคม 2540), หน้า 2.

<sup>547</sup> กุศล สุนทรธาดา, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, หน้า 75.

<sup>548</sup> เพิ่งอ้าง.

พม่าเช่นนี้จึงหล่อหลอมให้เกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่มีแรงงานพม่าจำนวนมากอยู่ในชุมชน ดังเช่นคำกล่าวของข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งที่ว่า

“แรงงานพวกนี้น่ากลัวตรงที่เราไม่รู้จักเขาเลย แต่เราต้องใช้เขา ที่เข้าเมืองถูกกฎหมายก็พอจะไว้ใจได้บ้างแต่ที่ไม่ถูกกฎหมายถ้าเขามาก่อเหตุก่ออาชญากรรมอะไรเราก็จับเขาไม่ได้เลย...เราต้องมองความปลอดภัยของพี่น้องประชาชนในสังคมเราด้วย เพราะยังมีมากแล้วควบคุมไม่ได้นี่ก็ลำบาก เดียวนี้ก็มีแรงงานพม่าเข้ามาเต็มบ้านเต็มเมืองไปหมด แล้วพวกนี้ลักลอบเข้ามาบางคนก็รับจ้างขนยาเสพติดก็มี ที่จับกุมได้ก็มีให้เห็นบ่อยๆ แต่ที่จับกุมไม่ได้ไม่รู้อีกตั้งเท่าไร”<sup>549</sup>

#### (ข) ปัญหาบุตรไร้สัญชาติ

แรงงานพม่าจำนวนมากเมื่ออพยพเข้ามาในประเทศไทยได้นำครอบครัวเข้ามาด้วย ทำให้เด็กที่เกิดในเมืองไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้น และกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติเนื่องจากพ่อและแม่เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย<sup>550</sup> ขณะเดียวกันแรงงานพม้ามักมีค่านิยมในการมีบุตรหลายคน แต่ไม่นิยมการคุมกำเนิด ส่งผลให้จำนวนเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอันนำมาซึ่งความวิตกกังวลต่อสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของอดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่งที่ว่า

“บ้านเมืองของเราจะเป็นอย่างไรถ้าเรายังปล่อยให้มีแรงงานพวกนี้ โดยไม่สามารถควบคุมอะไรได้ แล้วเราจะปล่อยให้เขามาออกลูกออกหลานเต็มบ้านเต็มเมืองแบบนี้ก็คงไม่ได้...แล้วเด็กของครอบครัวพ่อแม่ที่หลบหนีเข้าเมืองก็กลายเป็นเด็กไม่มีสัญชาติ กลายเป็นกลุ่มที่มาสร้างปัญหาสังคมให้กับรัฐบาลอีก...”<sup>551</sup>

<sup>549</sup> ข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2554.

<sup>550</sup> กุศล สุนทรธาดา, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, หน้า 77.

<sup>551</sup> อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.

สอดคล้องกับความวิตกกังวลของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรดังปรากฏในตอนหนึ่งของบทความในหนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2552 ที่ว่า

“สิ่งที่ กอ.รมน. เป็นห่วงที่สุด คือ ถ้าเด็กเหล่านี้เติบโตขึ้น อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทยในอนาคตได้ เนื่องจากความเจริญเติบโตทางการศึกษาอาจเป็นแรงกระตุ้นให้เด็กเหล่านี้เรียกร้องสิทธิต่างๆที่เขาควรจะได้รับจากรัฐบาลไทย และประชากรพม่าอาจจะสร้างปัญหาให้กับสังคมไทยทั้งด้านเศรษฐกิจเพราะเด็กพม่าที่เกิดในเมืองไทยไม่สามารถเดินทางไปไหนได้ พม่าก็ไม่รับเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่ไทยจะต้องแก้ไข...”<sup>552</sup>

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าอัตราการผลิตเฉลี่ยของแรงงานพม่าอยู่ในระดับสูงถึงครอบครัวละ 3-5 คนด้วยกัน<sup>553</sup> ขณะเดียวกันผู้ติดตามและเด็กไร้สัญชาติ ทั้งเด็กที่ติดตามพ่อแม่มาจากพม่าและเด็กที่เกิดในประเทศไทยมักต้องเผชิญกับปัญหาด้านสถานะบุคคลและการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา โดยเด็กอาจเข้าศึกษาในชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดโดยกลุ่มแรงงานหรือองค์กรพัฒนาเอกชนหรือเข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย อย่างไรก็ตาม จากสถิติของกระทรวงศึกษาธิการ บุตรของแรงงานอพยพ โดยเฉพาะแรงงานพมานั้นสามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาได้น้อย เนื่องจากสถานศึกษามักจะอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทย อีกทั้งมีปัญหาด้านงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ การที่เด็กไร้สัญชาติเหล่านี้ไม่ได้รับการศึกษาที่ดีทำให้ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานตั้งแต่วัยเยาว์ กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่มีความรู้ และอาจนำไปสู่วงจรปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาความเป็นอยู่ที่ ผิดสุขลักษณะ ปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาโสเภณี เป็นต้น กระนั้นก็ดี ในแง่หนึ่งการที่มีเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากแรงงานพม่าซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ทำให้มีความเป็นไปได้สูงที่เด็กเหล่านี้จะกลายเป็นภาระหนึ่งของรัฐบาล เนื่องจากต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อสนับสนุนการศึกษาให้กับเด็กเหล่านี้ด้วย เพราะกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายที่ มุ่งเน้นให้จัดการศึกษาให้กับเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงเด็กทุกคนทั้งที่มีสัญชาติไทย ตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรที่จะยื่นยื่นแสดงถึง สัญชาติ วัน เดือน ปีเกิดและถิ่นที่อยู่ ได้แก่ เด็กเร่ร่อน เด็กที่ติดตามผู้ปกครองไปทำงานต่างถิ่น เด็กที่ถูกทอดทิ้ง บุตรผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และบุคคลทุกคนที่เกิดหรืออาศัยอยู่บนผืนแผ่นดิน

<sup>552</sup> ชานาญ ไชยสร, “ภัยร้ายต่อความมั่นคง: ความฝันเด็กพม่าไร้สัญชาติเรียนในไทย,” แนวหน้า (11 มีนาคม 2552), หน้า 5.

<sup>553</sup> เมธินี รัตนสาร, หน้า 100.

ไทย ให้มีโอกาสดำเนินงานในโรงเรียนหรือสถานศึกษาโดยทั่วกัน โดยผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าสามารถเข้าศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา แต่สำหรับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า รัฐจะให้การสนับสนุนด้านศึกษาได้ถึงระดับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

### (ค) ปัญหาโสเภณี

ในขณะที่แรงงานพม่าจำนวนมากไม่น้อยเป็นต้นเหตุของคดีอาชญากรรมภายในประเทศ และการเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของบุตรไร้สัญชาติ แรงงานพม่าหญิงจำนวนมากกลับตกเป็นเหยื่อของนายหน้าในขบวนการการค้าประเวณีข้ามชาติ โดยแรงงานหญิงพม่ามักถูกขบวนการเหล่านี้ล่อลวงว่าจะพาไปทำงานเป็นคนรับใช้ ด้วยความที่อยากเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อหารายได้ส่งกลับบ้านทำให้หญิงสาวพม่าจำนวนมากหลงเชื่อและตกเป็นเหยื่อขบวนการนี้ในที่สุด แรงงานหญิงสาวพม่าจึงได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาโสเภณีในสังคมไทยนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980<sup>554</sup> ทั้งนี้รายได้ของแรงงานหญิงที่มีอาชีพขายบริการทางเพศมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าอาชีพอื่น โดยบางรายอาจมีรายได้สูงถึง 50,000 บาทต่อเดือน ซึ่งคนกลุ่มนี้มีเงินส่งกลับบ้านเฉลี่ยสูงถึงคนละ 150,400 บาทต่อปี<sup>555</sup> เหตุนี้เองจึงมีแรงงานหญิงพม่าจำนวนมากไม่ยอมสมัครใจเข้ามาทำงานค้าบริการเป็นจำนวนมาก โดยมีการคาดการณ์ว่าในจำนวนหญิงที่ขายบริการทางเพศกว่า 200,000 คนในประเทศไทยนั้นจำนวนกว่า 20,000 – 30,000 คนเป็นหญิงที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน<sup>556</sup> ซึ่งแน่นอนว่าหญิงที่มาจากพม่าย่อมมีจำนวนมากที่สุด แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นการค้าประเวณีโดยสมัครใจหรือไม่ แรงงานหญิงเหล่านี้ต่างก็มีความเสี่ยงที่จะติดโรคทางเพศสัมพันธ์ ตัวอย่างเช่น โรคเอดส์ ซิฟิลิส กามโรค เป็นต้น ปัญหาโสเภณีที่เกิดจากแรงงานพม่าจึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการกลับมาระบาดของโรคทางเพศสัมพันธ์บางโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้ กระทั่งกลายเป็นปัญหาทางด้านสาธารณสุขต่อไปได้อีก ดังคำกล่าวของอดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่งที่ว่า

“เรื่องโสเภณีพม่าก็เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง... ส่วนหนึ่งเพราะเขายังไม่มีความรู้ทางด้านสาธารณสุขที่เพียงพอ... เมื่อก่อนสถานบริการที่มีหญิงพม่า อาจจะมีมากบริเวณชายแดนไทยพม่า แต่ทุกวันนี้ผู้หญิงพม่าที่ทำอาชีพนี้มีทั่ว

<sup>554</sup> แนวหน้า (14 มกราคม 2553), หน้า 5.

<sup>555</sup> มติชน (28 สิงหาคม 2540), หน้า 15.

<sup>556</sup> Asian Migrant Centre, Mekong migration network, migration needs, issues and response in the Greater Mekong subregion: A resource book (Hong Kong: Asian Migrant Centre, 2002), p.161.

ประเทศไทย โดยเฉพาะตามหัวเมืองใหญ่ หรือแม้แต่ในกรุงเทพฯ ซึ่งเราไม่รู้  
ว่าสถานประกอบการแต่ละแห่งนั้นมีความระมัดระวังเกี่ยวกับเรื่องนี้มากน้อย  
แค่ไหน...”<sup>557</sup>

### (ง) ปัญหาสาธารณสุข

นอกจากปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่มีความเกี่ยวเนื่องกับปัญหาโสเภณีที่มาจากพม่าแล้ว  
ยังพบว่าแรงงานพม่ามักเป็นพาหะในการนำโรคต่างๆเข้ามาสู่ประเทศไทยด้วย เนื่องจากส่วนใหญ่  
เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองทำให้ไม่ผ่านขั้นตอนการตรวจโรค กระนั้นก็ดี แม้ว่าแรงงานพม่าที่ขึ้น  
ทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของ  
จังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานพม่าที่  
หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน แรงงานพม่าที่ไม่ขึ้นทะเบียนนี้เองที่เป็นตัว  
สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อในด้านสาธารณสุขให้แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากแรงงาน  
เหล่านี้ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ และไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้<sup>558</sup> โอกาสในการเข้าถึง  
บริการสาธารณสุขและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์จึงมีน้อยมาก การจะคาดการณ์ว่า  
แรงงานเหล่านี้เป็นโรคติดต่ออะไรบ้างหรือไม่ ย่อมเป็นไปได้ยาก ด้วยสภาพเช่นนี้จึงก่อให้เกิดการ  
แพร่ระบาดของโรคติดต่อที่สำคัญซึ่งบางโรคได้สูญหายไปจากเมืองไทยแล้วแต่ก็  
กลับมาแพร่ระบาดอีก เช่น โรคเท้าช้าง โรคเรื้อน วัณโรค และมาลาเรีย เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความ  
การอ้างถึงผลกระทบต่อรัฐในด้านสาธารณสุข ดังสะท้อนจากคำกล่าวของข้าราชการการเมือง  
ระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่งที่ว่า

“แรงงานพวกนี้เข้ามาพร้อมกับโรคระบาด แม้ว่าจะมีค่าจ้างแรงงานที่  
ถูก แต่ก็นำเอาโรคติดต่อเข้ามา ทำให้เราต้องแบกรับภาระด้านค่า

<sup>557</sup> อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2554.

<sup>558</sup> อย่างไรก็ดี ภายหลังปีค.ศ.2004 (พ.ศ.2547) เป็นต้นมาเมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้แรงงานอพยพ  
ที่มาจดทะเบียนจ่ายค่าประกันสุขภาพปีละ 1,300 บาท และกำหนดให้ผู้ติดตามที่มาใช้บริการสุขภาพจ่ายเงินค่า  
รักษาพยาบาลครั้งละ 30 บาท ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแรงงานอพยพดังกล่าวก็เริ่มเบาบางลง ดู สุภาวงศ์ จัน  
ทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานอพยพข้ามชาติในประเทศไทย,” ใน การสร้างความ  
ตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: IOM International Organization of Migration,  
2549), หน้า 64.

รักษาพยาบาล โดยเฉพาะพวกลักลอบหนีเข้าเมืองที่มีจำนวนมากกว่าแรงงาน  
ถูกกฎหมายมาก พวกนี้ไม่ได้รับการตรวจโรคทำให้มีความเสี่ยงว่าอาจจะเป็น  
ตัวนำพาเอาโรคที่บ้านเราไม่มีแล้วเข้ามาแพร่ระบาดอีก...”<sup>559</sup>

ขณะเดียวกัน การดูแลรักษาพยาบาลแรงงานเหล่านี้ได้ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็น  
จำนวนมาก โดยรัฐต้องให้การรักษาพยาบาลตามหลักมนุษยธรรม ทำให้งบประมาณและค่าใช้จ่าย  
ต่อหัวของรัฐมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี<sup>560</sup> นอกจากนี้ การอพยพหลั่งไหลเข้ามาทำงานของแรงงานพม่า  
ในประเทศไทยจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสาธารณสุขมูลฐานของกลุ่ม  
แรงงานพม่าด้วย เพราะแรงงานเหล่านี้มักจะรวมตัวอยู่กันเป็นชุมชนในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งส่วนใหญ่  
มักช่วยกันจ่ายค่าเช่าที่อยู่อาศัยและอยู่ร่วมกันเพื่อประหยัดเงิน ดังจะเห็นได้ว่า ห้องเช่าหรือบ้านเช่า  
หนึ่งๆสามารถจุแรงงานพม่าได้เป็นจำนวนมาก<sup>561</sup> การอยู่ร่วมกันอย่างแออัดขัดเคียดที่ไร้ระเบียบของ  
แรงงานพม่านี้เองจึงเป็นบ่อเกิดของความสกปรก โรคติดต่อ และปัญหาความเสื่อมโทรมของ  
สิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของทั้งกลุ่มแรงงานพม่าในท้องถิ่นนั้นๆ  
แต่ยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกนำมาใช้มาก  
ที่สุด คือ ข้ออ้างที่ว่าแรงงานพม่าได้เข้ามาแย่งงานคนไทยและทำให้คนไทยจำนวนมากต้องตกงาน  
และข้ออ้างที่ว่ารัฐต้องแบกรับภาระในการดูแลแรงงานพม่าจำนวนมาก ทั้งในแง่ของการ  
สาธารณสุข การศึกษา และระบบสาธารณสุขปึกแผ่นขั้นพื้นฐานต่างๆ ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐต้องสูญเสีย  
งบประมาณและทรัพยากรจำนวนมหาศาล นอกจากนี้ข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าทางด้าน  
สังคมก็ได้รับการกล่าวถึงอยู่บ่อยครั้งเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้าน  
สาธารณสุข และข้ออ้างถึงผลกระทบที่เกิดจากกบฏอาชญากรรม ซึ่งเราจะเห็นข้ออ้างทาง  
เศรษฐกิจและสังคมเหล่านี้ผ่านทางสื่อหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ข้ออ้างถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและ  
สังคมเหล่านี้จึงล้วนมีส่วนสำคัญในการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากแรงงานพม่า โดยยิ่ง  
ความถี่ของการกล่าวอ้างยิ่งมาก แนวโน้มที่ผู้ฟังจะคล้อยตามในข้ออ้างดังกล่าวก็มีมากตามไปด้วย  
เช่นกัน

<sup>559</sup> ข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2554.

<sup>560</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย,” ใน การสร้างความตระหนัก  
ในการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพข้ามชาติ, หน้า 35-36 และ เมธินี รัตนสาร, หน้า 99.

<sup>561</sup> มติชน (28 สิงหาคม 2540), หน้า 15.



### 5.2.3.1.2 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านวัฒนธรรม

โดยทั่วไปแล้วบรรดาแรงงานข้ามชาติเมื่อเข้าไปทำงานและอยู่อาศัยในประเทศปลายทางแล้วก็มักจะมีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของตนเองให้กลมกลืนกับสังคมในประเทศปลายทางที่อาจมีความแตกต่างจากสังคมที่พวกเขาจากมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภาษา อาหารการกิน ไปจนถึงการปฏิบัติ ตามกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ<sup>562</sup> กระนั้นก็ตาม ท่ามกลางความพยายามในการใช้ชีวิตให้กลมกลืนกับสังคมในประเทศปลายทางนั้น แรงงานข้ามชาติทั้งหลายยังคงยึดมั่นในขนบธรรมเนียมและประเพณีดั้งเดิมของตนเองอย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่า การชำระไว้อซึ่งอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จึงนำไปสู่ข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้านวัฒนธรรมของแรงงานพม่าในฐานะตัวการที่ไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางวัฒนธรรมเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการกลืนวัฒนธรรมในท้องถิ่นของสังคมไทยด้วย ดังสะท้อนจากคำกล่าวของอดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมคนหนึ่งที่ว่า

“แรงงานพม่ามีหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ แต่ลึกๆแล้วเราจะเห็นว่าคนพวกนี้เขายังมีภาษาของตนเองเขาไม่ได้สื่อสารกันด้วยภาษาไทยเหมือนคนจีนในไทย แล้วเขาก็มีวัฒนธรรมดั้งเดิมของเขา แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ก็อาจไม่เหมือนกัน ซึ่งแรงงานพม่าพวกนี้ชอบรวมตัวพบปะสังสรรค์ตามงานเทศกาล เราจะเห็นเขาเป็นกลุ่มใหญ่มาก เป็นหมื่นๆคน... พอมีการรวมตัวกันคราวละมากๆก็อาจทำให้เกิดความหวาดระแวงได้ อย่างน้อยก็สร้างความสงสัยว่าพวกเขาจะทำอะไรกัน แล้วมันก็สะท้อนว่าพวกเขายังรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมเอาไว้เป็นอย่างดี ตรงนี้ก็อาจจะทำให้เกิดความกังวลได้ว่าถ้าเกิดมีมากขึ้น การจัดงานตามเทศกาลของคนพม่าจะไปกระทบกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่หรือเปล่า และในอนาคตเราจะถูกกลืนทางวัฒนธรรมหรือเปล่า...”<sup>563</sup>

แม้ว่าแรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะมีขนบธรรมเนียมและประเพณีที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกับคนไทยทั่วไปอันเนื่องมาจากการมีรากฐานทางพุทธศาสนา

<sup>562</sup> วสันต์ ปัญญาแก้ว, ลือข้ามแดน: การเดินทางของคนหนุ่มสาวชาวลื้อ เมืองของ รัฐฉาน ประเทศพม่า (เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), บทนำ.

<sup>563</sup> อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 22 สิงหาคม 2554.

เหมือนกัน โดยเมื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยคนเหล่านี้ได้พยายามที่จะปฏิบัติตัวให้กลมกลืนกับสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการพูดภาษาไทย การแต่งกาย หรือแม้แต่การดำเนินชีวิตในสังคมตามอย่างคนไทยทั่วไป ทว่าเราคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าแรงงานที่มาจากประเทศพม่าที่ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย และแต่ละชาติพันธุ์ก็ล้วนมีอัตลักษณ์ ตลอดจนขนบธรรมเนียมและประเพณีของตนเอง กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จึงเปรียบได้กับ “ตัววัฒนธรรมเคลื่อนที่”<sup>564</sup> ซึ่งได้นำเอาวิถีการดำเนินชีวิต กฎเกณฑ์ทางสังคม ตลอดจนความคิดและความเชื่อของตนเองติดตัวเข้ามาในประเทศไทยด้วย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าแรงงานเหล่านี้มักอยู่อาศัยและมีปฏิสัมพันธ์ภายในชุมชนของตนเองเท่านั้น ขณะเดียวกันกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ยังคงรักษาอัตลักษณ์ ตลอดจนขนบธรรมเนียมและประเพณีของตนเองอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ในการสื่อสารระหว่างกันเอง ที่ชัดเจนมากคือกลุ่มชาติพันธุ์เชื้อสายไทยใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ และมอญในจังหวัดสมุทรสาคร โดยแม้ว่าแรงงานพม่าที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จะต้องเรียนรู้ที่จะพูดภาษาไทยเพื่อให้สามารถสื่อสารกับคนไทยได้ แต่วิถีชีวิตของพวกเขาภายในชุมชนที่อยู่อาศัยของตนเองนั้นยังคงมีการสื่อสารกันด้วยภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ของตน นอกจากนี้การแต่งกายในบริเวณชุมชนยังคงเน้นการนุ่งผ้าซิ่นสำหรับผู้หญิง และ โสร่งสำหรับผู้ชาย แม้ว่าขณะทำงานพวกเขาจะแต่งกายตามสมัยนิยมอย่างคนไทยก็ตาม

แรงงานพม่าเหล่านี้เมื่อมีจำนวนมากขึ้น ชุมชนก็มิมีขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับ ขณะเดียวกันความพยายามในการรักษาอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่าก็ได้ทำให้เกิดความหวาดระแวงว่าจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแรงงานเหล่านี้ยังคงสื่อสารกันด้วยภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ของตน นอกจากนี้ยังพบว่ามีการให้บริการตู้เอทีเอ็ม ตลอดจนการติดป้ายโฆษณาตามร้านค้าต่างๆ เป็นภาษาพม่าในบางพื้นที่ของประเทศไทย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือในจังหวัดสมุทรสาครซึ่งมีแรงงานพม่าเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากเป็นลำดับต้นของประเทศ ส่งผลให้ชาวบ้านบางคนรู้สึกไม่พอใจที่ตู้เอทีเอ็มในจังหวัดให้บริการเป็นภาษาพม่า เนื่องจากรู้สึกไม่คุ้นเคยและยังรู้สึกว่า เป็นการเอาอกเอาใจแรงงานพม่ามากเกินไป ดังสะท้อนได้จากการให้สัมภาษณ์ของชาวบ้านในอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร คนหนึ่งที่ว่า

<sup>564</sup> วสันต์ ปัญญาแก้ว, บทนำ.

“...พอเห็นอย่างนี้ก็ยิ่งทำให้รู้สึกเหมือนกันว่าบ้านเมืองเรากลายเป็นบ้านเมืองของคนอื่นไปแล้วหรือยังไง ขนาดธนาคารยังต้องเอาออกเอาใจคนพม่าเลย...”<sup>565</sup>

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้นยังมีความเห็นว่าแรงงานพม่าควรเรียนภาษาไทยและควรเรียนรู้ที่จะใช้บริการต่างๆเป็นภาษาไทยมากกว่าการสร้างความปลอดภัยด้วยการใช้ภาษาของชาติตนบนพื้นแผ่นดินไทย ดังสะท้อนได้จากข้อความการให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

“จริงๆเขาเข้ามาอยู่บ้านเมืองเราก็หน้าจะต้องหัดอ่านภาษาไทยให้ได้ถึงจะถูก...จะโทษธนาคารก็ไม่ได้ เขาก็อยากมีลูกค้าคนพม่าด้วย เพราะคนพม่ามาอยู่ มาทำงานที่นี้เยอะ”<sup>566</sup>

ในแง่หนึ่งความแตกต่างทางภาษาจึงมีส่วนในการช่วยตอกย้ำความคิดที่ว่าแรงงานพม่าเหล่านี้ “เป็นคนอื่น” ในสังคมไทย ไม่เพียงเท่านั้นภาษาที่แตกต่างกันนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการนำไปสู่อคติทางชาติพันธุ์ที่มีต่อแรงงานพม่าในประเทศไทยด้วย โดยแม้ว่าแรงงานพม่าเหล่านี้จะพยายามที่จะพูดภาษาไทยเพื่อให้สามารถสื่อสารกับนายจ้างและคนไทยทั่วไปได้ ทว่าการพูดภาษาไทยสำเนียงพม่าของพวกเขายังคงเป็นการพูดในฐานะ “คนอื่น” ในสังคมไทยอยู่ดี และที่แย่ไปกว่านั้นก็คือการตกเป็นเป้าหมายในการถูกมองเป็นคนอื่นที่มาจากพม่าซึ่งเป็นมุมมองที่มีอคติทางชาติพันธุ์แฝงอยู่อย่างที่ว่าพวกเขาไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

นอกจากความแตกต่างทางภาษาจะนำมาซึ่งความขัดแย้งทางวัฒนธรรมแล้ว ความพยายามของแรงงานพม่าในการชำระไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมและประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ของตนยังได้ก่อให้เกิดความหวาดระแวงว่าจะนำไปสู่การกลืนวัฒนธรรมของคนไทยในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากความพยายามของแรงงานพม่าในการรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมและประเพณีของตนเองในวันสำคัญต่างๆทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับศาสนา โดยส่วนใหญ่มักจัดกิจกรรมที่วัด โดยในปีหนึ่งๆการจัดกิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นหลายครั้งและในแต่ละครั้งมักมีแรงงานพม่าซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มารวมตัวกันเพื่อร่วมในกิจกรรมดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ในบางครั้งมีจำนวน

<sup>565</sup> ชาวบ้านในอำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาครคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2554.

<sup>566</sup> เพิ่งอ้าง

หลักพัน ขณะที่จำนวนสูงสุดในการเข้าร่วมกิจกรรมมีถึงหลักหมื่น<sup>567</sup> โดยแม้ว่าการจัดกิจกรรมของแรงงานพม่าเหล่านี้จะเป็นไปเพื่อการสืบสานขนบธรรมเนียมและประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง แต่การกระทำดังกล่าวของพวกเขาได้ก่อให้เกิดความหวาดระแวงว่าในอนาคตประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมของคนในท้องถิ่นรอบนอกของไทยจะหายไปโดยอาจส่งผลให้มีการผสมผสานทางสังคมวัฒนธรรมของผู้คนในท้องถิ่นจนกระทั่งท้องถิ่นดังกล่าวถูกกลืนและถูกแทนที่ด้วยประเพณีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่าอย่างเงิบๆ อันจะนำมาซึ่งสู่จุดจบของการล่มสลายและกลายเป็นเมืองขึ้นทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ได้ในที่สุด<sup>568</sup> ดังที่คุณหญิงไขศรี ศรีอรุณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม ได้เคยแสดงทัศนะที่เป็นห่วงต่อสถานการณ์แรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรสาครว่า

“...อาจทำให้วัฒนธรรมไทยถูกกลืนโดยไม่รู้ตัว ซึ่งจะส่งผลต่อการเกิดปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม วิธีชีวิตความเป็นอยู่ จนอาจจะก่อให้เกิดปัญหาสังคมและอาชญากรรมรุนแรงขึ้นได้”<sup>569</sup>

### 5.2.3.1.3 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านการเมือง

ในทางการเมือง ประเทศไทยมีความเป็นห่วงว่าเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐอาจได้รับผลกระทบจากแรงงานพม่าในสามลักษณะใหญ่ๆด้วยกัน คือ การถูกจารกรรมข้อมูลของรัฐบาล ปัญหาชนกลุ่มน้อย และการก่อเหตุของแรงงานพม่าในประเทศไทย

แม้ว่าแรงงานพม่าส่วนใหญ่จะมุ่งเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง โดยไม่ได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง<sup>570</sup> แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าท่ามกลางแรงงาน

<sup>567</sup> “การหนีอพยพแอมแปงในรูปแบบแรงงานต่างด้าวของชนชาติไทยใหญ่ในพม่า,” [ออนไลน์], ที่มา <http://forum.banrasdr.com/showthread.php?tid=17536> [25 ธันวาคม 2555]

<sup>568</sup> วสันต์ ปัญญาแก้ว, หน้า 13 และ “การหนีอพยพแอมแปงในรูปแบบแรงงานต่างด้าวของชนชาติไทยใหญ่ในพม่า,” [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://forum.banrasdr.com/showthread.php?tid=17536> [25 ธันวาคม 2555].

<sup>569</sup> ข่าวสด (10 ตุลาคม 2550), หน้า 26.

พม่าจำนวนมากที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นอาจปะปนไปด้วย “สายลับ” ของทางการพม่าที่แฝงเข้ามารับจ้างทำงานในกลุ่มแรงงานพม่าที่อพยพเข้าสู่ไทย เพื่อสืบข้อมูลเกี่ยวกับรัฐไทย ดังที่ข้าราชการทหารสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่งกล่าวว่า

“แรงงานพม่าอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงในแง่ที่ว่าเข้ามาสืบข่าวภายในประเทศไทย ทำให้เรามีปัญหาข่าวรั่ว ซึ่งการที่เราควบคุมแรงงานเหล่านี้ไม่ได้ทำให้เราเสียเปรียบมาก เพราะเราไม่สามารถรู้ได้เลยว่าใครเป็นใคร แต่เขารู้ข้อมูลของเราหมด...ทางทหารก็มีผล เพราะแรงงานพม่าจำนวนหนึ่ง ก็สามารถเข้ามาทำงานก่อสร้างอาคาร ตึกต่างๆ ของกองทัพไทย ซึ่งเขาสามารถที่จะรู้ว่าเราเก็บอาวุธยุทโธปกรณ์ไว้ที่ไหน เขาอาจจะไม่รบกับเรา แต่เขาเอาข้อมูลไปให้ฝ่ายตรงข้ามของเรา”<sup>571</sup>

ทั้งนี้ได้มีการคาดการณ์กันว่าสายลับพม่าในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่าหมื่นคน<sup>572</sup> โดยมีการกล่าวกันว่าสายลับพม่าได้ปลอมตัวเข้ามาทำงานในหลากหลายอาชีพ เช่น ตั้งเกเรือประมง คนงานก่อสร้าง คนงานรับใช้ในบ้าน ฯลฯ สายลับเหล่านี้ได้เข้ามาเก็บข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยในด้านต่างๆ ให้ได้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การศึกษา การท่องเที่ยว และการลงทุน กล่าวได้ว่าพม่ามีข้อมูลของฝ่ายไทยโดยละเอียดในทุกด้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐไทย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น กรณีที่เฮลิคอปเตอร์ไทยบินหลงเข้าไปในเขตแดนของประเทศพม่า ทางการพม่าก็สามารถระบุถึงรายละเอียดเครื่องยนต์ของเฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง และยังสามารถอธิบายได้ว่าเฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าวขึ้นมาจากสนามบินใด และนักบินชื่ออะไร การเข้าแฝงตัวของสายลับจากทางการพม่าจึงถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของรัฐในรูปแบบหนึ่ง เพราะการที่รัฐอื่นมีข้อมูลเกี่ยวกับรัฐไทยมากเท่าไรก็จะยิ่งทำให้ไทยเสียเปรียบในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับรัฐอื่นมากขึ้นเท่านั้น

<sup>570</sup> อภิชาติ ประสพรัตน์, “ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมประมงในจังหวัดสมุทรสาคร,” เอกสารวิจัยหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 37.

<sup>571</sup> ข้าราชการทหารสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2554.

<sup>572</sup> ชัยวัฒน์ เอี่ยมสมุทร, นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของชาติ, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550), หน้า 128. และ “เจมส์บอนด์: สายลับต่างชาติในไทย,” คมชัดลึก (20 กรกฎาคม 2553) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/detail/20100720/67144> (11 มีนาคม 2555).

นอกจากนี้รัฐไทยยังมีความกังวลว่าอริปไตยของรัฐอาจถูกคุกคามจากการขยายตัวของชุมชนแรงงานพม่า โดยหากไม่มีการบริหารจัดการแรงงานอพยพข้ามชาติอย่างเป็นระบบระเบียบ ปัญหาแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทยอาจลุกลามกลายเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อย เพราะแรงงานพม่าบางส่วนที่เข้ามาทำงานต่างต้องการตั้งรกรากในประเทศไทยมากกว่าการกลับไปใช้ชีวิตอย่างยากลำบากในประเทศบ้านเกิดของตนเอง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงมีความวิตกกังวลว่าแรงงานพม่าจะกลายเป็นปัญหาคุกคามต่ออริปไตยของชาติ เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาเริ่มเห็นได้ว่าแรงงานพม่ามีการเปลี่ยนเป้าหมายจากเดิมที่ต้องการเพียงเข้ามาหางานทำมาเป็นการอพยพเพื่อเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยแทน<sup>573</sup> ดังสะท้อนได้จากคำกล่าวของข้าราชการตำรวจสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติคนหนึ่งที่ว่า

“...เดี๋ยวนี้พม่าเริ่มหันมาตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทยกันมากขึ้น เพราะเห็นประเทศไทยมีความสะดวกสบายมากกว่า ลูกหลานก็ได้เรียนหนังสือฟรีไม่ต้องจ่ายเงิน แถมบางทีก็ได้ใช้น้ำไฟฟรีตามนโยบายของรัฐบาล ทุกวันนี้ชุมชนพม่าก็ยิ่งขยายตัวใหญ่ขึ้น กระจายตัวมากขึ้น จะไม่ให้หนักกลัวได้ยังไง...”<sup>574</sup>

ขณะเดียวกันกระบวนการในการจับกุม กวาดล้าง และผลักดันแรงงานพม่าผิดกฎหมายออกจากราชอาณาจักรไทยก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ที่ถูกผลักดันออกนอกประเทศมักกลับเข้ามาทำงานในประเทศได้อีก ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลพม่ายังมีท่าทีไม่ยอมรับแรงงานพม่ากลับเขาประเทศ เพราะส่วนใหญ่แรงงานอพยพที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมักเป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า แรงงานพม่าจำนวนมากจึงยังคงตกค้างอยู่ในประเทศไทย ส่งผลให้กลายเป็นภาระของรัฐบาลไทยที่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการดูแลแรงงานเหล่านี้ ซึ่งหากปล่อยปละละเลยไม่จัดการให้เป็นระบบ แรงงานเหล่านี้ก็อาจออกนอกอาณาเขตกระจัดกระจายชุมชนจนกลายเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อยซึ่งจะกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและอริปไตยของรัฐได้ในอนาคต ดังสะท้อนจากการให้สัมภาษณ์ของนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ที่ว่า

<sup>573</sup> “พม่าสุด 600 ชุมชนแฝงตัวยึดเมืองระนอง,” สำนักข่าวเจ้าพระยา (2 มิถุนายน 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.chaoprayanews.com> [11 มีนาคม 2555]

<sup>574</sup> ข้าราชการตำรวจสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2554.

“...หากปล่อยให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่จำนวนมากและเพิ่ม  
ลูกหลานขึ้นอาจจะต้องแบ่งแผ่นดินให้อยู่เหมือนพวกทมิฬในศรีลังกา ซึ่งส่วน  
หนึ่งเป็นเพราะปล่อยให้พลละละเลยมาตั้งแต่ต้น...”<sup>575</sup>

แน่นอนว่าเรื่องของจำนวนมีผลในด้านความรู้สึกหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่า ยิ่ง  
แรงงานพม่ามีจำนวนมากขึ้นเท่าไร ความหวาดระแวงก็ยิ่งมีเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังจะเห็น  
ได้จากความวิตกกังวลของรัฐบาลไทยที่มองว่าแรงงานพม่าจำนวนมากที่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน  
ขนาดใหญ่อาจนำไปสู่การก่อเหตุความไม่สงบขึ้น เช่น การชุมนุมเรียกร้องเพื่อเพิ่มค่าแรง หรือ  
การรวมตัวกันก่ออาชญากรรมหรือวินาศกรรม ดังสะท้อนจากคำกล่าวของนายทหารคนหนึ่งจาก  
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนแยก 1 (กอ.รมน.ภาค 4 สย.1) ที่ว่า

“เขาพูดเปรียบเปรยกันว่า ถ้าแรงงานพม่าจูดไม่จี๊ดแค่คนละก้าน ก็จะมี  
เผาเมืองระนอง ได้ทั้งเมือง คิดดูก็แล้วกันว่าปัญหามันหนักขนาดไหน”<sup>576</sup>

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของข้าราชการทหารระดับสูงสังกัดกระทรวงกลาโหมคน  
หนึ่งที่ว่า

“...ยิ่งทุกวันนี้แรงงานพม่าเพิ่มมากขึ้น เราก็ยิ่งต้องระวังคนพวกนี้มาก  
ขึ้น...เขาเข้ามาประเทศเราไม่ได้มากคนเดียวนะ คนที่ขนน้องลูกเมียครอบครัว  
มาด้วย แล้ววันหนึ่งๆนี้เข้ามาไม่รู้เท่าไร ลักลอบเข้ามาตามแนวตะเข็บ  
ชายแดน...เขาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นชุมชนและขยายใหญ่ขึ้นเรื่อยๆจน  
รบกวนพื้นที่อยู่อาศัยของคนไทยท้องถิ่น แล้ววันดีคืนดีไม่พอใจนายจ้างก็  
รวมตัวกันประท้วง ก่อเหตุจลาจลทำลายข้าวของ...”<sup>577</sup>

ข้ออ้างถึงผลกระทบดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากเหตุการณ์ประท้วงของแรงงานพม่าใน  
หลายพื้นที่เมื่อแรงงานเหล่านี้ไม่พอใจต่อสภาพการทำงานหรือผลตอบแทนที่ได้รับ ตัวอย่างเช่น  
เหตุการณ์ที่แรงงานพม่ากว่า 1,000 คนเข้าปิดล้อมสหฟาร์มซึ่งเป็นโรงงานผลิตไก่สดในจังหวัด

<sup>575</sup> มติชน (11 พฤษภาคม 2541), หน้า 15.

<sup>576</sup> อังโน ปกรณ์ พิงเนตร, “วิกฤติแรงงานต่างด้าว โรฮิงญา-พม่า: รัฐนำร่องมหาชัยโมเดล (1),” กรุงเทพ  
ธุรกิจ (2 มีนาคม 2552) หน้า 15.

<sup>577</sup> ข้าราชการทหารระดับสูงสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2554.

เพชรบูรณ์ วันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2554 โดยเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสวัสดิการในการจ้างงาน<sup>578</sup> อีกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การประท้วงของแรงงานพม่ากว่า 300 ร้อยคนในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2554 โดยแรงงานพม่าเหล่านี้ได้รวมตัวกันเรียกร้องขอเพิ่มค่าแรงจากบริษัทเอสซีทีการ์เมนต์จำกัด ทว่าทางด้านผู้ประกอบการไม่สามารถทำตามข้อเรียกร้องของแรงงานพม่าเหล่านี้ได้จึงทำให้สถานการณ์ยืดเยื้อและตึงเครียดกระทั่งนำไปสู่การลาออกของแรงงานพม่าทั้งหมดจากบริษัทดังกล่าว<sup>579</sup> จากเหตุการณ์การประท้วงของแรงงานพม่าที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่ามีพลังในการต่อรองกับผู้ประกอบการและรัฐบาลไทยมากขึ้นทุกขณะ ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์เช่นนี้บ่อยครั้งก็อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐไทยได้ในอนาคต<sup>580</sup>

#### 5.2.3.1.4 ข้ออ้างถึงผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นอกจากข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองแล้ว รัฐไทยยังได้มีการอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย ทั้งนี้จะเห็นว่าปัญหาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ถูกหยิบยกมามากว่าอ้างถึงอยู่เสมอก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า และปัญหาภาพลักษณ์ของไทยในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศอันเป็นผลมาจากแรงงานพม่าในประเทศไทย

กล่าวได้ว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานพม่าจำนวนมากอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยเกิดจากปัจจัยผลักดันทางการเมืองภายในประเทศพม่า เหตุตั้งนั้นท่ามกลางแรงงานพม่าจำนวนมากดังกล่าวจึงอาจปะปนไปด้วยกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าซึ่งอพยพเข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากต้องการลี้ภัยทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อย นักการเมือง ตลอดจนนักศึกษาที่มีความคิดทางการเมืองที่แตกต่างจากรัฐบาลพม่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่จะไม่มีพฤติกรรมที่เป็นปัญหาทางด้านการเมือง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าในช่วงที่ผ่านมา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่พม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสังคมนิยม) มีกลุ่มคน

<sup>578</sup> “แรงงานพม่าฮือประท้วง,” บ้านเมือง (29 เมษายน 2554), หน้า 1,2.

<sup>579</sup> “แรงงานพม่าประท้วงขึ้นเงินเดือน,” พิมพ์ไทย (20 พฤษภาคม 2554), หน้า 11.

<sup>580</sup> สกาวรัตน์ ศิริมา, “บทเรียนจากแรงงานต่างด้าว,” กรุงเทพธุรกิจ (27 สิงหาคม 2542); เมธินี รัตนสาร, หน้า 97.



พม่าบางกลุ่มที่แฝงตัวเข้ามาทำงานปะปนกับแรงงานพม่าอื่นๆ ในประเทศไทยและใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่าอย่างต่อเนื่อง การกระทำดังกล่าวของกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าในไทยจึงอาจนำไปสู่ความเข้าใจผิดจนกลายเป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้<sup>581</sup> ดังสะท้อนได้จากเหตุการณ์ที่มีนักศึกษาพม่าบุกเข้ายึดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1999 (พ.ศ.2542) เหตุการณ์ในครั้งนั้นได้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าตึงเครียด และทำให้รัฐบาลพม่าตอบโต้รัฐบาลไทยด้วยการปิดพรมแดนเนื่องจากเข้าใจว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าในประเทศไทย โดยได้ห้ามมิให้มีการติดต่อค้าขายกันตลอดแนวชายแดน รวมทั้งยกเลิกสัมปทานการจับปลาของเรือประมงไทยในน่านน้ำพม่า เป็นเหตุให้ไทยต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่ามหาศาล พฤติกรรมของกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าในประเทศไทยจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลพม่าไม่พอใจและไม่ไว้วางใจรัฐบาลไทย ส่งผลให้เกิดความหวาดระแวงและกลายเป็นปัญหาความสัมพันธ์ของเพื่อนบ้านทั้งสองประเทศ<sup>582</sup> อย่างไรก็ดี ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าอันเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ต่อต้านอาจไม่มีน้ำหนักมากนัก เพราะคนเหล่านี้เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น โดยแรงงานที่มาจากพม่าส่วนใหญ่ล้วนมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือการเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทยเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของตนเอง<sup>583</sup>

ทั้งนี้ จากการที่มีแรงงานพม่าเป็นจำนวนมากในรัฐไทยนี้เองทำให้เกิดความพยายามในการจัดการแก้ไขปัญหาลักษณะต่อเนื่อง โดยแม้ว่าการพิสูจน์สัญชาติจะเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าในประเทศไทย ทว่าท่ามกลางกระบวนการดังกล่าวอาจนำมาสู่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากภายในพม่าประกอบไปด้วยคนหลากหลายชาติพันธุ์ ขณะเดียวกันรัฐบาลพม่าเองก็ไม่ยอมรับกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มว่าเป็นคนพม่าสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้ต้องมีการพิสูจน์ว่าเป็นคนพม่าจริงหรือไม่ การจับกุมกวาดล้างและผลักดันแรงงานพม่ากลับไปยังประเทศต้นทางจึงอาจมีส่วนทำให้รัฐบาลพม่าไม่

<sup>581</sup> ชัยวัฒน์ เอี่ยมสมุทร, นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของชาติ, หน้า 62.

<sup>582</sup> กรุงเทพธุรกิจ (5 พฤศจิกายน 2542), หน้า 17-18.

<sup>583</sup> อภิชาติ ประสพรัตน์, “ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมประมงในจังหวัดสมุทรสาคร,” หน้า 37.

พอใจรัฐบาลไทยกระทั่งนำไปสู่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้<sup>584</sup> ดังคำกล่าวของข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่งที่ว่า

“ตอนนี้เราก็เร่งให้มีแรงงานเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อจะได้ทำให้เขาเข้าระบบที่ถูกต้อง และเราก็สามารถตรวจสอบได้ แต่มันก็มีอุปสรรคเรื่องของสัญชาติคนพม่าเพราะเขามีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม บางกลุ่มพม่ายอมรับ บางกลุ่มไม่ยอมรับ ทีนี้มันเลยเกิดปัญหาทำให้กระบวนการมันล่าช้า แล้วพอมันล่าช้าก็มีแรงงานที่ตกค้างก็กลายเป็นแรงงานเถื่อน เราก็ต้องผลักดันออกไป พอผลักดันไปหลายๆรัฐบาลพม่าก็อาจไม่พอใจตรงนี้ ซึ่งก็อาจจะไปมีผลกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้...”<sup>585</sup>

กระนั้นก็ดี ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า แรงงานพม่าบางส่วนไม่ต้องการกลับประเทศ เพราะเกรงว่า จะต้องถูกปรับเงิน หรือถูกจับขังคุกเยี่ยงนักโทษ โดยบางคนอาจถูกทำร้ายและถูกทางการพม่าฆ่าทิ้ง ส่วนบางคนที่กลับเข้าประเทศก็ต้องกลับไปมีชีวิตอยู่อย่างอดอยาก เสี่ยงตาย ไร้เสรีภาพ และถูกบังคับให้ใช้แรงงานทาส<sup>586</sup> แรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่ถูกจับกุมและผลักดันให้ออกนอกประเทศจึงกลับเข้ามาทำงานทำในประเทศไทยอีก เกิดเป็นปัญหาแรงงานพม่าที่วนเวียนอย่างไม่รู้จักจบสิ้น

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้อ้างถึงแรงงานพม่าในฐานะตัวการที่ทำให้ไทยถูกสังคมนระหว่างประเทศจับตามองในเรื่องของประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งส่งผลโดยตรงต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยบนเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทยนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่ามักได้รับค่าแรงต่ำเพราะถูกนายจ้างหรือผู้ประกอบการกดค่าแรงและยังมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าปกติ สภาพการทำงานของแรงงานพม่าเหล่านี้จึงได้นำมาสู่การโจมตีจากสังคมนระหว่างประเทศ ทำให้ภาพพจน์ของประเทศได้รับความเสียหาย กระทั่งกลายเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าและนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจของรัฐได้ในที่สุด สอดคล้องกับคำกล่าวของ พล.ต.ท. ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ อดีตผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ว่า

<sup>584</sup> อัญติกา ทองเปลว, การศึกษาวิเคราะห์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ปี 2541, สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 64.

<sup>585</sup> ข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 15 สิงหาคม 2554.

<sup>586</sup> บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, “บทวิพากษ์นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกดขี่แรงงานต่างด้าว (4),” กรุงเทพธุรกิจ (28 กุมภาพันธ์ 2545), หน้า 2.

“ผู้ประกอบการไทยจำนวนมากได้กดขี่แรงงานพม่า...ดังนั้นในเมื่อเรายังจำเป็นต้องใช้แรงงานพม่า เราจึงยังต้องดูแลสภาพการทำงานให้มันดีจะได้ไม่กลายเป็นเหตุให้เราถูกกีดกันทางการค้าแล้วสูญเสยรายได้เข้ารัฐ”<sup>587</sup>

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยได้อ้างถึงผลกระทบที่เกิดจากแรงงานพม่าในหลายด้านด้วยกัน ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในด้านเศรษฐกิจรัฐไทยมองว่าการใช้แรงงานพม่าจำนวนมากมีส่วนในการทำให้การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังนำมาสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจอื่นๆ ได้แก่ ปัญหาด้านค่าจ้างและการแข่งขันคนไทย ปัญหาที่กีดกันทางการค้า และปัญหาการไหลออกของเงินตราในประเทศจำนวนมาก ขณะเดียวกันการมีแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศยังส่งผลให้รัฐต้องแบกรับภาระในการควบคุมดูแลด้านต่างๆเพิ่มมากขึ้นทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งบุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมาก กระนั้นก็ดี นอกจากการอ้างถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจแล้วรัฐไทยยังมองว่าแรงงานพม่ามีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมอย่างนับไม่ถ้วน อาทิ ปัญหาบุตรไร้สัญชาติ ปัญหาโสเภณี ปัญหาทางด้านสาธารณสุข ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้นความพยายามในการรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของแรงงานพมายังได้นำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมและข้อวิตกกังวลที่ว่าอาจเกิดการกลืนวัฒนธรรมในบางพื้นที่ของประเทศไทยที่มีแรงงานเหล่านี้เข้าไปอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามแม้ว่าแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่มิได้มีความเคลื่อนไหวทางการเมือง แต่รัฐไทยก็มีความวิตกกังวลว่าอาจมีแรงงานบางกลุ่มที่เป็นหน่วยสืบราชการลับให้กับทางการพม่าปะปนเข้ามาซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของไทย ขณะเดียวกันการขยายตัวของชุมชนแรงงานพมายังทำให้รัฐไทยมีความกังวลว่าจะนำไปสู่ปัญหาชนกลุ่มน้อยภายในประเทศได้ในอนาคต นอกจากนี้รัฐไทยยังได้อ้างว่าแรงงานพม่าอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่า ทั้งจากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่า และการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่าในประเทศไทย ไม่เพียงเท่านั้นรัฐไทยยังได้อ้างถึงผลกระทบจากการใช้แรงงานพม่าว่าอาจทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลบนเวทีระหว่างประเทศได้รับความเสียหาย ซึ่งจะส่งผลเกี่ยวเนื่องไปถึงการส่งออกสินค้าของรัฐด้วย

<sup>587</sup> พล.ต.ท.ชัชวาลย์ สุขสมจิตร อดีตผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2554.

#### 5.2.4 เงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

สัมฤทธิ์ผลของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงนั้น ไม่ได้อยู่ที่การคล้อยตามในวาทกรรมที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อนำเสนอเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังอยู่ที่การตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือมาตรการพิเศษบางอย่างเพื่อจัดการกับสถานการณ์แรงงานพม่าภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรมด้วย ขณะเดียวกันการที่ผู้ฟังจะคล้อยตามในสิ่งที่ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดความมั่นคงนำเสนอ นั้นยังต้องอาศัยเงื่อนไขสองประการด้วยกัน คือ เงื่อนไขภายใน และเงื่อนไขภายนอก<sup>588</sup> โดยเงื่อนไขภายในนั้นหมายถึงไวยากรณ์ของวาทกรรมที่ถูกนำมาใช้เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ส่วนเงื่อนไขภายนอกนั้นก็คือเงื่อนไขทางสังคมซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสถานภาพของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ทั้งสองเงื่อนไขต่างมีบทบาทสำคัญในการนำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงสำหรับรัฐไทย อันนำมาซึ่งการตัดสินใจดำเนินนโยบายบางอย่างเพื่อจัดการกับแรงงานเหล่านี้ อนึ่ง เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสัมฤทธิ์ผลของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในกรณีของแรงงานพม่าในไทย ในส่วนนี้จึงจะเป็นการอธิบายถึงเงื่อนไขภายใน เงื่อนไขภายนอก ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และการดำเนินนโยบายหรือมาตรการพิเศษบางประการของรัฐไทย ในการจัดการกับแรงงานพม่าในช่วงที่ผ่านมาซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย ตามลำดับ

##### 5.2.4.1 เงื่อนไขภายใน

ในกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง เงื่อนไขภายในซึ่งก็คือประสิทธิภาพของการใช้ภาษามีผลอย่างมากต่อการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังหรือผู้ได้รับสาร กรณีของแรงงานพม่าในไทยจะเห็นได้ว่า ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนของไทยมีส่วนอย่างมากในการช่วยโหมกระพือสมมติฐานที่ว่าแรงงานพม่าเป็น “ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ” ผ่านชุดของวาทกรรมที่สะท้อนและชี้ชวนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ในมิติต่างๆ ตลอดจนเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการจัดการแก้ไข หากมิฉะนั้นแล้วปัญหาแรงงานพม่าที่มีอยู่อาจขยายลุกลามกลายเป็นปัญหาความมั่นคงร้ายแรงได้ ขณะเดียวกันสื่อมวลชนของไทย

<sup>588</sup> Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p.32.

ก็ได้มีการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับแรงงานอพยพข้ามชาติในเชิงลบอย่างหลากหลายด้วยกัน ทว่าส่วนใหญ่แล้วมักพุ่งเป้าไปที่การโจมตีแรงงานที่มาจากประเทศพม่า โดยมักนำเสนอข่าวในลักษณะที่เป็น การตอกย้ำว่าแรงงานพม่าทั้งหลายในประเทศไทยเป็นต้นเหตุของปัญหาอื่นๆที่ตามมามากมาย

กล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพของการใช้ภาษาที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของ แรงงานพม่านั้นเกิดจากการการใช้วาทกรรมที่มีเนื้อหาที่น่าสะพรึงกลัวซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการ หล่อหลอมให้เกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า ดังจะเห็นได้จากการใช้คำบางคำที่ทำให้ภาพ ของแรงงานพม่ามีความน่ากลัวมากขึ้น เช่น การใช้คำว่า “แรงงานเถื่อน” ซึ่งเป็นชุดวาทกรรมที่มี การนำเสนออยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น

“มหาชัยคุมเข้มแรงงานเถื่อน”<sup>589</sup>

“ระนองล้างแรงงานเถื่อน-โรฮิงญา”<sup>590</sup>

“เปิดเส้นทางเถื่อนแรงงานพม่าเข้าไทย”<sup>591</sup>

“คุมเข้มชายแดนพม่า หวั่นค่าแรง 300 ทำแรงงานเถื่อนทะลัก”<sup>592</sup>

“จับแรงงานเถื่อนชาวพม่ากว่า 10 คนหลังรัฐบาลขึ้นค่าแรง”<sup>593</sup>

“ใกล้ปิดตำนานแรงงานต่างด้าวเถื่อนในประเทศไทย”<sup>594</sup>

<sup>589</sup> “มหาชัยคุมเข้มแรงงานเถื่อน,” คมชัดลึก (9 กรกฎาคม 2552), หน้า 8.

<sup>590</sup> “ระนองล้างแรงงานเถื่อน,” ฐานเศรษฐกิจ (22 มีนาคม 2552), หน้า 42.

<sup>591</sup> “เปิดเส้นทางเถื่อนแรงงานพม่าเข้าไทย” ไทยรัฐ (11 กุมภาพันธ์ 2552), หน้า 1, 5.

<sup>592</sup> ไทยรัฐ (6 มกราคม 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/region/318205> [5 มีนาคม 2556]

<sup>593</sup> เนชั่น (16 กุมภาพันธ์ 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://breakingnews.nationchannel.com/home/read.php?newsid=670897> [5 มีนาคม 2556]

<sup>594</sup> สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (22 กุมภาพันธ์ 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://wp.doe.go.th/sites/default/files/news/228.pdf> [10 มิถุนายน 2555]

คำว่า “เถื่อน” ไม่เพียงแต่ชวนให้นึกถึงสิ่งที่ผิดกฎหมายร้ายแรงเท่านั้นแต่ยังบ่งบอกถึงลักษณะของการห่างไกลความเจริญ มีนัยยะสื่อถึงการด้อยพัฒนา และความโหดร้ายทารุณ โดยมักใช้ร่วมกับคำว่า “ป่า” กล่าวคือ “ป่าเถื่อน” ซึ่งมีความหมายเป็นคำคุณศัพท์หมายถึงคนที่มีลักษณะใจคอโหดร้าย เมื่อกล่าวถึงแรงงานพม่าในฐานะแรงงานเถื่อนจึงไม่เพียงสะท้อนให้เห็นถึงแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงผู้คนที่มาจากสถานที่ห่างไกลความเจริญ ด้อยพัฒนา และมีจิตใจโหดร้ายอำมหิตอีกด้วย

นอกจากคำว่า “เถื่อน” แล้วคำว่า “โหด” ก็มักถูกนำมาใช้ขยายความพฤติกรรมของแรงงานพม่าที่ก่อเหตุอาชญากรรม ทั้งนี้ เมื่อกล่าวถึงคำว่า “โหด” ก็มักหมายความถึง ความชั่วร้าย เช่น ใจร้าย ใจคอเหี้ยมโหด ซึ่งวาทกรรมดังกล่าวเมื่อนำมาใช้กับแรงงานพม่าบ่อยครั้งเข้าก็ทำให้ภาพของแรงงานพม่ายิ่งทวีความน่าสะพรึงกลัวมากขึ้น เหตุดังนี้ การใช้วาทกรรมนำเสนอว่าแรงงานพม่าเป็นแรงงานเถื่อน หรือ โหด จึงส่งผลให้ผู้ฟังหรือผู้รับสารมองแรงงานพม่าด้วยสายตาที่หวาดกลัวได้ อย่างไม่ยากเย็นนัก ตัวอย่างเช่น

“รวบหัวเมียพม่าโหด โมโหไม่มีข่าวกินดีหัวหน้าจ้างคับ”<sup>595</sup>

“หม่อง โหดทูปหัวฆ่าขันชะเนาะนายจ้างชิงทรัพย์”<sup>596</sup>

“พม่าโหดป่าคอกชิงรถ”<sup>597</sup>

“จับแล้วพม่าโหดฆ่าป่าคอกแม่ค้าปรางบุรี”<sup>598</sup>

“พม่าหึงโหดฟันเมียคนไทยดับอนาถ”<sup>599</sup>

<sup>595</sup> ไทยรัฐ (21 พฤษภาคม 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.thairath.co.th/content/region/173087> [2 มีนาคม 2556]

<sup>596</sup> ข่าวสด (12 กุมภาพันธ์ 2553) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

[http://www.khaosod.co.th/view\\_newsonline.php?newsid](http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid) [2 มีนาคม 2556]

<sup>597</sup> โลกวันนี้ (23 กันยายน 2551), หน้า 5.

<sup>598</sup> কমচ্ছলিক (19 มกราคม 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.komchadluek.net/detail/20130119/149750> [2 มีนาคม 2556]

<sup>599</sup> เติลินิวส์ (8 มิถุนายน 2551), หน้า 12.

แม้ว่าแรงงานพม่าส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในชุมชนอย่างสงบเสงี่ยม แต่ก็ยังมีแรงงานพม่าบางส่วนที่ก่อเหตุจนกลายเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกมากล่าวอ้างบ่อยครั้ง ตัวอย่างเช่น การตีศีรษะรังเสียดัง การก่อเหตุทะเลาะวิวาท และการก่ออาชญากรรมของแรงงานพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีแรงงานพม่าก่อเหตุฆาตกรรมนายจ้าง โดยวาทกรรมที่ใช้มักสื่อความหมายถึงแรงงานพม่าทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย แม้ว่าในความเป็นจริงการก่อเหตุดังกล่าวเกิดจากแรงงานพม่าบางคนเท่านั้น

“รวบสองหนุ่มพม่าก่อเหตุลักจักรยานยนต์”<sup>600</sup>

นอกจากนี้ยังมีการใช้คำบางคำเพื่อตอกย้ำให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าเกินจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้คำว่า “เก๊เลื่อน” โดยจะเห็นได้ว่า ข้อความดังกล่าวเป็นการสื่อความหมายถึงจำนวนแรงงานพม่าที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่การใช้คำว่า “เก๊เลื่อน” ช่วยให้เกิดความรู้สึกว่าแรงงานพม่าที่อยู่นั้นนอกจากจะจำนวนมากแล้วยังกระจัดกระจายไปทั่วทุกองระแหงด้วย ตัวอย่างเช่น

“ระนองแรงงานพม่าเก๊เลื่อนเมือง”<sup>601</sup>

“สายลับพม่าเก๊เลื่อนเมืองระนอง”<sup>602</sup>

“แรงงานพม่าเก๊เลื่อนอบต.ทับสะแก”<sup>603</sup>

“ต่างค้ำวเก๊เลื่อนแม่ฮ่องสอนค้นกลับไม่ได้พม่าไม่ยอมรับ”<sup>604</sup>

<sup>600</sup> เติลินิวส์ (12 กุมภาพันธ์ 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/crime/184209> [2 มีนาคม 2556]

<sup>601</sup> ผู้จัดการ, (28 กรกฎาคม 2549) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9490000096376> [1 มีนาคม 2556]

<sup>602</sup> “สายลับพม่าเก๊เลื่อนเมืองระนอง,” (29 พฤศจิกายน 2552) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.siamintelligence.com/burma-spies-in-ranong> [1 มีนาคม 2556]

<sup>603</sup> แนวหน้า (13 กุมภาพันธ์ 2541), หน้า 5.

<sup>604</sup> ไทยโพสต์ (4 พฤศจิกายน 2542), หน้า 24, 25.

ทั้งนี้เรายังอาจได้ยินวาทกรรมบางอย่างที่มีคำว่า “กลืน” หรือ “กิน” เป็นส่วนประกอบด้วย เช่นเดียวกัน ซึ่งปกติคำว่า “กลืน” นั้นเป็นคำกริยา หมายถึง อากาที่ ทำให้อาหารหรือสิ่งอื่นๆที่อยู่ในปากล่วงล้าคองลงไป ดังนั้นเมื่อนำมาใช้กับแรงงานพม่าจึงหมายถึงภาวะที่มีแรงงานพม่าอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมากกระทั่งทำให้พื้นที่ของคนไทยถูกกัดกินโดยการเข้ามาอยู่อาศัยและทำงาน คนพม่าในประเทศไทย นอกจากนี้ยังอาจหมายถึงการสูญหายทางวัฒนธรรมของคนไทยอันเนื่องมาจากการมีคนพม่าจำนวนมากภายในประเทศทำให้วัฒนธรรมคนไทยถูกแทนที่ด้วยวัฒนธรรมของพม่าแทน ตัวอย่างเช่น

“อย่าปล่อยให้พม่ากินเมือง”<sup>605</sup>

“หวั่นพม่ากลืนระนอง ระบุอนาคตมีถึงแสนคน”<sup>606</sup>

“หวั่นพม่ายึดระนองหลังผูกเงียบ 38 ชุมชน”<sup>607</sup>

กระนั้นก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วอาจเป็นไปได้ยากที่วัฒนธรรมไทยจะถูกวัฒนธรรมแรงงานพม่ากลืน เพราะแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในไทยส่วนใหญ่มักพยายามทำตัวให้กลมกลืนกับคนไทยมากกว่า เช่น การพยายามแต่งกายด้วยเสื้อและกางเกง แทนการสวมโสร่ง หรือการพยายามใช้ภาษาไทยให้เหมือนคนไทย เพื่อให้ตนเองเป็นที่ยอมรับในสังคมคนไทย เป็นต้น การนำเสนอวาทกรรมที่มีลักษณะเกินจริงของตัวแสดงจึงส่งผลให้สาธารณชนเกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า โดยยิ่งทำให้อคติทางชาติพันธุ์ที่คนไทยมีต่อคนพม่ามีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยได้นำเสนอชุดวาทกรรมแก่สาธารณชน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าใน 5 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าว การชี้หน้า การผูกมัด การแสดงออกความรู้สึก และแถลงการณ์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

<sup>605</sup> บางกอกทูเดย์ (18 มีนาคม 2552), หน้า 2.

<sup>606</sup> ไทยโพสต์ (2 กันยายน 2542), หน้า 23, 24.

<sup>607</sup> “หวั่นพม่ายึดระนองหลังผูกเงียบ 38 ชุมชน,” [ออนไลน์], แหล่งที่มา:



## (ก) วาทกรรมที่ใช้ออกกล่าว (assertives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าแรงงานพม่าเป็นต้นเหตุของสารพัดปัญหา อาทิ ปัญหาอาชญากรรม การแย่งงานคนไทย สาธารณสุข ยาเสพติด และบุตรไร้สัญชาติ เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาตามกรอบแนวคิดความมั่นคงสมัยใหม่ของ Barry Buzan , Ole Wæver และ Jaap de Wilde แล้วจะพบว่าปัญหาเหล่านี้ก็คือปัญหาความมั่นคง ในมิติต่าง ๆ นั้นเอง
- 2) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าแรงงานพม่ามีลักษณะป่าเถื่อน โหดร้าย มีความเป็นไปได้อย่างสูงที่จะประกอบอาชญากรรม และเป็นฆาตกร เช่น การนำเสนอถึง พฤติกรรมของแรงงานพม่าที่ฆาตกรรมนายจ้าง และข่มขืนเหยื่อที่เป็นคนไทย เป็นต้น
- 3) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนมากมายมหาศาล กระจุกกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศ มีแนวโน้มของการไหลทะลักเข้ามาอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนมากกว่าประชากรไทยในบางพื้นที่ของประเทศ
- 4) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าแรงงานพม่าสามารถก่อเหตุจลาจลหรือก่อการร้ายขึ้นในประเทศ เช่น เหตุการณ์ที่นักศึกษาพม่าบุกยึดสถานทูต และเหตุการณ์ที่แรงงานพม่าประท้วงนายจ้าง เป็นต้น

## ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้ในการออกกล่าว

“...นอกจากจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศไทยแล้วยังเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และก่อปัญหาอาชญากรรม รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและส่งกลับ ตลอดจนปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่ติดมากับคนเหล่านี้ รวมทั้งลูกหลานที่เกิดขึ้น”<sup>608</sup>

“ที่ผ่านมามีสถิติเกี่ยวกับอาชญากรรมต่างด้าว ภัยต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมายหลายต่อหลายเรื่อง บางเรื่องถึงขอขาด

<sup>608</sup> ชมพู่ โกศิรัมย์, “คนต่างด้าวภัยเงียบที่เราไม่ควรเพิกเฉย,” ไทยโพสต์ (20 มิถุนายน 2552), หน้า 2.

บาดตาย นายจ้างจำนวนไม่น้อยต้องจบชีวิตลงด้วยน้ำมือของแรงงานต่าง  
 ค้าผิดกฎหมาย ฆ่าป่าคอก ทูบหัวถ่วงน้ำ ลักทรัพย์สมบัติแล้วเปิดหนี  
 กลับประเทศ พอเรื่องซาไปสักพักก็ลักลอบกลับเข้ามาใหม่”<sup>609</sup>

“แรงงานต่างค้าได้แทรกตัวแฝงกายทั้งเปิดเผยและซ่อนเร้นลึก  
 ลงในความเป็นไทยในนิยามสังคมวัฒนธรรมไทยและหยั่งรากลึกคั่ง  
 กาฝากซ่อนไซ้ไม่ใหญ่อย่างน่าสะพรึงกลัว ด้วยการเป็นคนไทยอย่าง  
 ถูกต้องโดยการมีบัตรประชาชน มีสำเนาโน้ตครัวประชากรหรือสมรสกับคน  
 ไทย...”<sup>610</sup>

“ในความเป็นจริงของจำนวนประชากรแรงงานต่างค้าที่กระจุก  
 กระจายขายแรงงานอยู่ตามสถานประกอบการต่างๆภายในจังหวัด  
 สมุทรสาครคาดการณ์ว่ามีมากกว่าที่ทางราชการอนุญาตจำนวน 5-6 เท่า  
 หรืออาจจะมากกว่านี้...”<sup>611</sup>

“รวมแล้วไอ้หื่นพม่าข่มขืนเด็กชายวัยเจ็ดขวบที่เชียงใหม่หลังทุบ  
 และนำไปใส่ถุงขยะค้างคืนห้าปีคปากแต่เหยื่อรอด สารภาพทำจริงอย่างไม่  
 สะทกสะท้าน...คาดมีอาการทางจิต”<sup>612</sup>

“พวกนี้รับจ้างสารพัดอย่าง...เช่าบ้านในหมู่บ้านอยู่กันหลายสิบ  
 คน สับเปลี่ยนออกมาทำงานตั้งแต่เช้าถึงดึกดื่น มักตั้งวงกินเหล้าก่อเรื่อง  
 ทะเลาะวิวาทหรือนั่งจับกลุ่มอยู่ริมทางเท้าเป็นที่หวาดกลัวของคนไทย ว่า  
 จะเป็นเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แม้แต่โรคติดต่อต่างๆ  
 ที่มากับคนต่างค้าเหล่านี้...”<sup>613</sup>

<sup>609</sup> มัชยัสถ์ อินมา, “ต่างค้าที่เรามองเห็นแต่แวงเฉย,” *คมชัดลึก* (12 กุมภาพันธ์ 2552), หน้า 2.

<sup>610</sup> ชมพู่ โกดิรัมย์, “คนต่างค้าภัยเงียบที่เราไม่ควรเพิกเฉย,” *ไทยโพสต์* (20 มิถุนายน 2552), หน้า 2.

<sup>611</sup> จำรัส โกยอริ, “ต่างค้าผิดกฎหมายนับแสนที่เมืองมหาชัยเมื่อไหรรัฐจะเข้าแก้ไขจริงจังเสียที,” *แนวหน้า* (7 สิงหาคม 2553), หน้า 15.

<sup>612</sup> *ทีนิวส์* (26 กุมภาพันธ์ 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.tnews.co.th/html/news/52207> [2 มีนาคม 2556]

<sup>613</sup> เพ็ญมรกต, “ต่างค้าเต็มเมือง,” *ไทยรัฐ* (27 มีนาคม 2548), หน้า 19.

“แรงงานพม่าเตรียมที่จะทะลักเข้าไทยตามแนวชายแดนตั้งแต่ภาคเหนือถึงภาคใต้ไม่ต่ำกว่าห้าหมื่นถึงหนึ่งแสนคนในช่วง 2-3 เดือนนี้ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากปัญหาภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงในพม่า”<sup>614</sup>

“หัวหน้านักศึกษาหม่อมปิ๊ดสะพานไทย-พม่า”<sup>615</sup>

“จับตาศึกษาพม่าสันติบาลหัวหน้าก่อเหตุฆ่าร้อยยี่สิบสถานทูต”<sup>616</sup>

“ลึบข่าวโมงระทึกพม่าก่อเหตุเขี้ยไทยฆ่าชาวก”<sup>617</sup>

“แรงงานพม่าผลงานประท้วงเพิ่มค่าแรง”<sup>618</sup>

#### (ข) วาทกรรมที่ใช้ชี้นำ (directives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่สื่อความหมายชี้นำให้เห็นถึงอันตรายจากแรงงานพม่าในลักษณะต่างๆ เช่น การสมมติสถานการณ์ว่าหากแรงงานพม่าจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในประเทศจุดไม่ขีดคนละก้านก็สามารถเผาเมืองได้ทั้งเมือง<sup>619</sup> หรือการสมมติว่าหากแรงงานพม่าที่อยู่ในประเทศไทยพร้อมใจกันหยุดงานประท้วงก็อาจจะกระทบความสามารถในการผลิตของประเทศ และอาจนำไปสู่ความวุ่นวายในสังคมในที่สุด
- 2) วาทกรรมที่สื่อความหมายให้ผู้ประกอบการระมัดระวังการจ้างแรงงานพม่า เพราะแรงงานเหล่านี้อาจเป็นตัวก่อเหตุอาชญากรรมในลักษณะต่างๆ ขึ้นได้ และเป็นเรื่องยากที่รัฐจะดำเนินการจับกุม เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เข้าเมืองโดยผิด

<sup>614</sup> “พวพม่าแสนคนทะลัก,” ฐานเศรษฐกิจ (9 กรกฎาคม 2540), หน้า 1, 12.

<sup>615</sup> ข่าวสด (10 กันยายน 2542), หน้า 12.

<sup>616</sup> สยามรัฐ (2 ตุลาคม 2543), หน้า 1, 10.

<sup>617</sup> กรุงเทพธุรกิจ (23 พฤษภาคม 2543), หน้า 2.

<sup>618</sup> ผู้จัดการ (21 พฤษภาคม 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9550000062355> [2 มีนาคม 2556]

<sup>619</sup> กรุงเทพธุรกิจ (2 มีนาคม 2552), หน้า 15.

กฎหมาย เมื่อกระทำผิดก็หนีไปอย่างไรร่องรอย รวมไปถึงวาทกรรมที่สื่อความหมายให้ระมัดระวังโรคระบาดที่มากับแรงงานพม่า

- 3) วาทกรรมที่สื่อความหมายเชิญชวนให้ผู้ประกอบการพาแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อรัฐจะได้ทราบถึงจำนวนตัวเลขของแรงงานพม่าที่ชัดเจน และนำไปสู่การกำหนดนโยบายอย่างถูกต้อง
- 4) วาทกรรมที่สื่อความหมายขอร้องมิให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานพม่าที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพราะอาจนำไปสู่ปัญหาอื่นที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้

ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้ชี้แนะ

“ถ้าแรงงานพม่าจุดไม้ขีดแค่คนละกำน ก็เผาเมืองระนองได้ทั้งเมือง คิดดูก็แล้วกันว่าปัญหามันหนักขนาดไหน”<sup>620</sup>

“เรายอมรับว่าคนต่างด้าวเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ ในฐานะเป็นภาระหน้าที่ของเราทุกคน ต้องเร่งมือกันแก้ไขอย่างเร่งด่วน ก่อนที่จะหยั่งรากลึกส่งผลร้ายไปทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เอกราชของชาติที่พุดนั้น กำลังสูญเสียอย่างเงียบๆ ให้เห็นแล้ว...นี่คือภัยเงียบที่เราท่านจะเงียบต่อไปไม่ได้อีกแล้ว”<sup>621</sup>

“ขอเตือนนายจ้างหรือสถานประกอบการมิให้ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานเพราะการใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาตนอกจากจะเป็นการกระทำผิดกฎหมายแล้วยังส่งผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม”<sup>622</sup>

“ระวังต่างด้าวจะยึดครอง”<sup>623</sup>

<sup>620</sup> ปกรณ์ พึ่งเนตร, “วิกฤติแรงงานต่างด้าวโรอชิงญา-พม่า: รัฐนำร่องมหาชัยโมเดล (1),” กรุงเทพธุรกิจ (2 มีนาคม 2552) หน้า 15.

<sup>621</sup> ชมพู่ โกดิรัมย์, “คนต่างด้าวภัยเงียบที่เราไม่ควรเงียบ,” ไทยโพสต์ (20 มิถุนายน 2552), หน้า 2.

<sup>622</sup> ข่าวสด (15 มกราคม 2554), หน้า 25.

<sup>623</sup> มานพ จันทร์ฤทธิ, “ระวังต่างด้าวจะยึดครอง,” เดลินิวส์ (2 กรกฎาคม 2553), หน้า 33.

“ระวังติดโรคเท้าช้างคนใช้พม่า”<sup>624</sup>

(ค) วาทกรรมที่ใช้ผูกมัด (commissives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่สื่อความหมายในลักษณะตักเตือนแรงงานพม่าที่ยังไม่มาจดทะเบียนให้มาจดทะเบียนทำงานอย่างถูกต้อง มิฉะนั้นจะถูกทางการจับกุมตัวและดำเนินคดี
- 2) วาทกรรมที่สื่อความหมายว่าจะทำการกวาดล้างแรงงานอพยพข้ามชาติ (ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงแรงงานพม่า เพราะมีจำนวนมากที่สุด) โดยจะทำการปราบปรามจับกุมและผลักดันแรงงานอพยพข้ามชาติที่ลักลอบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายออกนอกประเทศ

ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้ผูกมัด

“ตั้งสี่ศูนย์กวาดต่างด้าวเถื่อนนำร่องแม่สอดคดีเคย์สิงหาคมนี้”<sup>625</sup>

“โอกาสสุดท้าย การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว”<sup>626</sup>

“โอกาสสุดท้าย นายจ้างขอโควตาต่างด้าวอธิบดีกรมการจัดหางานเผยเปิดให้นายจ้างยื่นขอโควตานำเข้าแรงงานต่างด้าวผ่านระบบเอ็มโอยูตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ซึ่งหากต้องการจ้างลูกจ้างรายเดิมให้ยื่นคำขอพร้อมแนบบัญชีรายชื่อ”<sup>627</sup>

“หน่วยตรวจคนเข้าเมือง เป็นหน่วยงานสุดท้ายที่จะอนุญาตวีซ่า รับช่วงต่อจากหน่วยงานจัดหางานและทางการของพม่า หลังจากเดือนธันวาคม 2555 ต้องดำเนินการกวาดล้างแรงงานที่ไม่ถูก

<sup>624</sup> เดลินิวส์ (20 พฤษภาคม 2544), หน้า 30.

<sup>625</sup> บ้านเมือง (28 กรกฎาคม 2549), หน้า 14.

<sup>626</sup> มติชน (14 ตุลาคม 2554), หน้า 19.

<sup>627</sup> คมชัดลึก (17 ธันวาคม 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

กฎหมายและส่งกลับทางชายแดน ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2522”<sup>628</sup>

“แรงงานต่างด้าวพม่าและกัมพูชาแท้พิสูจน์สัญชาติในวันสุดท้ายแน่นอน ขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ยืนยันผลักดันแรงงานผิดกฎหมายกลับประเทศพม่าวันนี้แน่นอน เชื่อนายกฯ ไม่ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติตามที่สภาหอการค้าฯ เสนอ”<sup>629</sup>

#### (ง) วาทกรรมที่ใช้แสดงความรู้สึก (expressives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการนิรโทษกรรม หรือการเปิดโอกาสให้แรงงานพม่าสามารถจดทะเบียนเพื่อทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการเปิดให้มีการจดทะเบียนอย่างเสรี
- 2) วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกเป็นห่วงต่อสถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทย โดยมองว่านับวันปัญหาแรงงานจากพม่าจะยิ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่างๆของประเทศมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น
- 3) วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกหวาดระแวงแรงงานพม่า เพราะเชื่อว่าแรงงานเหล่านี้ อาจก่อเหตุร้ายแรงได้ทุกเมื่อ เช่น ระแวงว่าแรงงานพม่าจะทำร้ายคนในสังคม กลัวว่าแรงงานพม่าจะก่อการร้าย หรืออาชญากรรมอื่นๆ เป็นต้น
- 4) วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกอคติทางชาติพันธุ์ต่อแรงงานพม่า เช่น ความรู้สึกรังเกียจแรงงานพม่า เพราะมองว่าแรงงานเหล่านี้สกปรกและมีความเป็นไปได้ที่จะแพร่โรคระบาด หรือการมองแรงงานพม่าด้วยความรู้สึกเหนือกว่า เนื่องจากพม่ายังคงเป็นประเทศที่ยังด้อยพัฒนาว่าไทยมาก เป็นต้น

<sup>628</sup> ร้อยตำรวจตรีอุดม ปิยอนุสรณ์, รองสารวัตรตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, ใน สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดเชียงใหม่ สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3, ข่าวรอบเมืองเหนือ (14 ธันวาคม 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://region3.prd.go.th/ct/news/showprint.php?ID=121214164322> [2 มีนาคม 2556]

<sup>629</sup> มูลนิธิพิทักษ์กรรม์แรงงานไทย, “การพิสูจน์สัญชาติเร่งผลักดันแรงงานเข้าระบบรับประชามหาอาเซียน,” (15 ธันวาคม 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://voicelabour.org/> [2 มีนาคม 2556]

ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้แสดงความรู้สึก

“นายกฯ ห่วงพม่าล้นเข้าไทย”<sup>630</sup>

“...ส่วนตัวไม่เห็นด้วยกับนโยบายเปิดเสรีให้คนต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนทำงานอย่างเสรี โดยไม่มีการจำกัดจำนวน จำกัดพื้นที่ ซึ่งจะคุยกับรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานที่ว่างงานของไทย...”<sup>631</sup>

“ชาวพม่ายึดอาชีพสงวนคนไทยไปเกือบหมดแล้ว แถมใช้นอมนิชี้อบ้าน ที่ดิน หวั่นกระทบความมั่นคงประเทศ”<sup>632</sup>

“การมีแรงงานพม่าในไทยเป็นจำนวนมากเกินไปอาจทำให้สังคมเสื่อมลง เพราะเขาไม่ได้เป็นคนไทย เขาอาจจะคิดว่านี่ไม่ใช่บ้านกู อยากทิ้งขยะที่ไหนก็ทิ้ง อยากฉีในตู้โทรศัพท์ก็ทำ หรือมีแนวโน้มก่ออาชญากรรมสูงเพราะบ้านเขาจนกว่า ดังนั้นการศึกษาก็ต้องดีกว่า ยังผลไปถึงด้านคุณธรรมของคนพม่าด้วย”<sup>633</sup>

(จ) วาทกรรมที่ใช้แถลงการณ์ (declaratives) ได้แก่

- 1) วาทกรรมที่ประกาศเคอร์ฟิวแรงงานอพยพข้ามชาติในบางพื้นที่ โดยมีจุดประสงค์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มแรงงานอพยพข้ามชาติ เช่น การห้ามออกจากที่พักหลังเวลา 20.00 น. การห้ามใช้โทรศัพท์มือถือ และการไม่อนุญาตให้ใช้รถจักรยานยนต์ เป็นต้น ดังสะท้อนจากประกาศจังหวัดระนอง เรื่อง “กำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบางจำพวก” และประกาศจังหวัดภูเก็ต เรื่อง “การจัดระบบในการควบคุมแรงงานต่างด้าว” ในปีพ.ศ.2550

<sup>630</sup> เติลินิวส์ (7 กรกฎาคม 2553), หน้า 3

<sup>631</sup> ไทยรัฐ (21 มกราคม 2552) อ้างใน นุษย์รัตน์ กาญจนดิษฐ์, “หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก่ออาชญากรรม แย่งงานคนไทย: กบดักปัญหาโรฮิงญาและการจัดการแรงงานข้ามชาติ,” (28 มกราคม 2552) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1074> [25 มีนาคม 2555]

<sup>632</sup> ประชาชาติธุรกิจ (5 กรกฎาคม 2553), หน้า 23.

<sup>633</sup> ข้าราชการทหารสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2554.

- 2) วาทกรรมที่ประกาศกำหนดกรอบระยะเวลาผ่อนผันให้แรงงานอพยพข้ามชาติเตรียมตัวเดินทางกลับประเทศภาย ดังสะท้อนจากการประกาศของนายชวนหลีกภัย ในเดือน มีนาคม ปีพ.ศ.2540 กำหนดให้แรงงานอพยพข้ามชาติเดินทางกลับประเทศในระยะเวลา 45 วัน นับตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม – 1 พฤษภาคม พ.ศ.2540 โดยกำหนดว่าหากพ้นระยะผ่อนผันแรงงานอพยพที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทุกคน จะต้องถูกดำเนินคดีอย่างเด็ดขาด เป็นต้น<sup>634</sup>
  - 3) วาทกรรมที่ประกาศให้แรงงานอพยพข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทราบว่าการเข้าประเทศไทยโดยไม่ถูกกฎหมายจะต้องถูกจับกุมและลงโทษอย่างหนัก หรือต้องถูกผลักดันออกนอกประเทศ ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2535 ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2537 ในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นต้น<sup>635</sup>
- ตัวอย่างวาทกรรมที่ใช้แถลงการณ์

“ด้วยจังหวัดระนองเป็นจังหวัดชายแดนที่มีแนวเขตติดต่อกับประเทศสหภาพเมียนมาร์ทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทางยาว ประกอบกับมีความต้องการแรงงานในภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนมากจนยากต่อการควบคุม จากกรณีข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติ เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกรณีดังกล่าว จังหวัดระนองจึงได้กำหนดมาตรการเพื่อความมั่นคงขึ้นด้วยการจัดระเบียบคนต่างด้าว

<sup>634</sup> ผู้จัดการรายสัปดาห์ (30 มีนาคม 2540), หน้า 6.

<sup>635</sup> 1) มติครม.วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2535 ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการกับผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลักลอบเข้าเมืองสัญชาติพม่า ทราบว่าการเข้าเมืองไทยจะถูกจับกุมและลงโทษอย่างหนัก รวมถึงสั่งการให้จัดชุดตรวจของทหารสามพรามอาสาสมัครให้สกัดกั้นแรงงานพม่าที่จะหลบหนีเข้ามาตามแนวชายแดนอย่างเด็ดขาด 2) มติครม.วันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2537 มีมติให้ป้องกันการลักลอบเดินทางเข้าเมืองของแรงงานอพยพข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างเข้มงวดและผลักดันให้แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ออกนอกราชอาณาจักร โดยเร็วที่สุด



บางจำพวก... จึงกำหนดให้นายจ้าง คนต่างด้าว และผู้ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติดังนี้...”<sup>636</sup>

“ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง กล่าวว่า จังหวัดระนอง เป็น จังหวัดชายแดน มีปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าว เป็น จำนวนมากยากต่อการควบคุม จากกรณีดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อ สภาพความเป็นอยู่ของชุมชน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชน รวมถึงความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมี การจัดระเบียบคนต่างด้าวในจังหวัดระนอง ทั้งนี้ ได้ออกประกาศ จังหวัดระนอง เรื่อง กำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบาง จำพวก เพื่อให้ นายจ้าง คนต่างด้าว และผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้ถือปฏิบัติ เช่น ห้ามไม่ให้แรงงานต่างด้าวออกนอกสถานที่พักอาศัยหลังเวลา 22.00-06.00 น. โดยไม่มีความจำเป็น ยกเว้นต้องทำงาน หรือมีความจำเป็น เร่งด่วนอื่นๆ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายจ้างอย่าง ใกล้ชิด...ห้ามชุมนุมกันตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป โดยไม่ได้รับอนุญาต และ ห้ามไม่ให้แรงงานต่างด้าวใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อความมั่นคงของ ชาติ หากมีความจำเป็นต้องใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ นายจ้างทำบัญชี รายชื่อแรงงานต่างด้าวผู้ใช้โทรศัพท์พร้อมหมายเลขโทรศัพท์ส่งให้ จังหวัดทราบทุกคน และให้นายจ้างเคร่งครัด ต่อการปฏิบัติตาม กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว และให้นายจ้างดูแลใน เรื่องของความสะอาดด้วย”<sup>637</sup>

กล่าวได้ว่าการนำเสนอของผู้มีส่วนในกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยส่วนใหญ่มักเป็น วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าวและการแสดงออกถึงความรู้สึกที่มีต่อประเด็นแรงงานพม่า ภายในประเทศ โดยวาทกรรมที่พบได้มากที่สุดได้แก่วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าวเพื่อสื่อ ความหมายว่าแรงงานพม่าเป็นต้นเหตุของสารพัดปัญหา วาทกรรมที่แสดงความรู้สึกเป็นห่วงต่อ สถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทย และวาทกรรมที่แสดงความรู้สึกหวาดระแวงแรงงานพม่า

<sup>636</sup> ประกาศจังหวัดระนอง เรื่อง กำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบางจำพวก

<sup>637</sup> ผู้จัดการ (12 มีนาคม 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

วาทกรรมเหล่านี้ได้รับการผลิตซ้ำโดยผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งคงจะไม่ผิดนักหากเราจะมองว่าวาทกรรมเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการกำหนดให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคง ซึ่งในที่สุดได้นำไปสู่การยอมรับหรือเห็นด้วยของผู้รับสารหรือผู้ฟัง อันสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงนั้นประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ ประสิทธิภาพของภาษาในกลไกทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นความมั่นคงยังเกิดจากการนำเสนอวาทกรรมที่มีลักษณะซ้ำไปซ้ำมา กล่าวคือ เป็นการผลิตวาทกรรมซ้ำๆ ของตัวแสดงเพื่อให้ผู้ฟังเกิดความคล้อยตามและเห็นด้วยต่อประเด็นที่ว่าแรงงานพม่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ วาทกรรมที่ได้รับการนำเสนอไปแล้วก็กลับได้รับการกล่าวซ้ำ หรือพูดซ้ำ ครั่งแล้วครั้งเล่า อย่างนับไม่ถ้วน โดยวาทกรรมที่ใช้บอกกล่าว ชี้นำ ผูกมัด แสดงความรู้สึก และแถลงการณ์ ล้วนได้รับการนำเสนอซ้ำๆอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่พ.ศ.2531จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การใช้วาทกรรมซ้ำไปซ้ำมา ประกอบกับการใช้วาทกรรมที่มีลักษณะน่าเชื่อถือ น่าสะพรึงกลัว และกล่าวเกินจริงจึงทำให้วาทกรรมที่นำเสนอมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการทำให้สาธารณชนทั่วไปยอมรับและเห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐซึ่งเปรียบได้กับผลสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงของตัวแสดงนั่นเอง

#### 5.2.4.2 เจื่อนใจภายนอก

นอกจากเจื่อนใจภายในซึ่งหมายถึงประสิทธิภาพของการใช้ภาษาแล้ว เจื่อนใจภายนอกซึ่งหมายถึงสถานภาพของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงก็มีบทบาทอย่างมากต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงด้วย ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายในกรณีแรงงานพม่าในไทยต่างดำรงสถานะเป็นชนชั้นนำทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ตลอดจนรัฐมนตรีในกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้อง กลุ่มบุคคลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา<sup>638</sup> โดย อรรถชัย ฟองสมุทร<sup>639</sup> ได้

<sup>638</sup> สถาบันพระปกเกล้า, โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540): คณะรัฐมนตรี, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 1.

กล่าวถึงความสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจสูงสุดในแต่ละหน่วยงานของภาครัฐ 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านนโยบาย การเมือง และด้านอำนาจ ในด้านกฎหมายนั้น ธรรมเนียม มองว่าคณะรัฐมนตรีไม่เพียงแต่มีอำนาจในการเป็นผู้ใช้กฎหมายโดยตรงเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้เสนอกฎหมายต่างๆเพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการทางราชการต่างๆของประเทศให้เป็นไปอย่างราบรื่นด้วย นอกจากนี้ในด้านนโยบายการเมือง คณะรัฐมนตรียังถือได้ว่าเป็นองค์กรสูงสุดที่สามารถกำหนดนโยบายทั้งระดับภายในและภายนอกรัฐ โดยระดับภายในรัฐคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ส่วนระดับภายนอกรัฐคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันในฐานะตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้ในด้านอำนาจ คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจทางด้านการบริหารอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างๆซึ่งเปรียบได้กับการกำหนดทิศทางของประเทศ ไม่เพียงเท่านั้นคณะรัฐมนตรียังมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการข้าราชการที่อยู่ได้บังคับบัญชาในทุกระดับทั่วประเทศด้วย<sup>640</sup>

เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญตลอดจนบทบาทหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นได้ว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีสถานภาพทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย เมื่อบุคคลเหล่านี้ได้สร้างวาทกรรมความมั่นคงที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในมิติต่างๆ วาทกรรมนั้นจึงมีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้ผู้ฟังเห็นด้วยและคล้อยตาม ดังจะเห็นได้จากกลุ่มผู้ฟังที่มีทัศนคติมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามของรัฐไทย ซึ่งได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วยตนเอง ข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง (ผู้ที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง) รวมไปถึงข้าราชการประจำส่วนกลางในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบางส่วนของประชาชนทั่วไป ทั้งนี้กล่าวได้ว่าการที่กลุ่มผู้ฟังเหล่านี้มองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามนับเป็นผลที่เกิดจากความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงที่ทำให้ประเด็นแรงงานพม่าในรัฐไทยกลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา กระนั้นก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงอาจไม่สามารถโน้มน้าวให้กลุ่มผู้ฟังบางกลุ่มเชื่อหรือเห็นคล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง โดยกลุ่มผู้ฟังเหล่านี้ได้แก่ บางส่วนของข้าราชการการเมือง บางส่วนข้าราชการประจำส่วนกลาง ข้าราชการ

<sup>639</sup> อรรถชัย ฟองสมุทร, ระบบคณะรัฐมนตรีไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, ภาควิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

<sup>640</sup> อรรถชัย ฟองสมุทร, หน้า จ และ 2.

ประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บุคคลจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชน และบางส่วนของประชาชนทั่วไป

นอกเหนือไปจากคณะรัฐมนตรีหรือผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายแล้ว ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงอีกตัวแสดงหนึ่งก็คือสื่อมวลชน ทั้งนี้“สื่อ” ตามความหมาย คือ ตัวกลาง (medium) ซึ่งมีพลานุภาพอย่างยิ่งในการถ่ายทอดสาร (message) ที่อาจเป็นทั้งเรื่องราว อารมณ์ ความเชื่อ ความรู้สึก ตลอดจนเสียงเรียกร้องอะไรบางอย่างนอกเหนือไปจากข่าวสารได้ ด้วยเหตุนี้อะไรก็ตามที่เป็นตัวกลางในการส่งสารจึงเป็นสื่อด้วย วิวัฒนาการของสื่อจึงเริ่มจาก สื่อที่มีความดั้งเดิมที่สุดคือ มนุษย์ และพัฒนาเรื่อยมากระทั่งมีสื่อที่เป็นสิ่งพิมพ์ สื่อ โทรเลข โทรศัพท์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ อินเทอร์เน็ตและมีวิวัฒนาการล่าสุดด้วยการนำเอาสื่อดั้งเดิมทั้งหลายประเภทมาหลอมรวมกัน (media convergence) โดยผ่านกลไกทางเทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น การทำ online streaming media บนอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์มือถือ เป็นต้น

ทั้งนี้ท่ามกลางกระบวนการสื่อสารที่สื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการส่งผ่านข้อมูลนั้น สิ่งที่เป็นสาระสำคัญของเนื้อหาที่สื่อได้ทำการถ่ายทอดนั้นเราเรียกว่าเป็น “วาทกรรม” ซึ่งตามคำอธิบายของ Foucault ได้ให้ความหมายของวาทกรรมว่าหมายถึง ระบบของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งได้ปรากฏในรูปแบบของความเชื่อ คำอธิบาย นิยาม เพื่อแสดงเอกลักษณ์และความหมายให้กับสรรพสิ่งต่างๆ โดยวาทกรรมทำหน้าที่ในการตรึงสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของสังคมในวงกว้าง<sup>641</sup> ดังที่ Jean Baudrillard พูดถึงทฤษฎีวาทกรรม (discourse theory) ของ Foucault ว่า

“ถ้าดูจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา วาทกรรมมิใช่เป็นเพียงผลลัพธ์ อันเกิดจากการต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการครอบงำ แต่วาทกรรมในตัวเองของมันเองคือ การต่อสู้ และการครอบงำวาทกรรมคืออำนาจที่ต้องเข้าไปจัดการและยึดไว้”<sup>642</sup>

ด้วยเหตุนี้ สื่อจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างวาทกรรมให้กับสังคม และในทางกลับกันวาทกรรมก็เป็นผลิตผลของสื่อด้วย การใช้พื้นที่ตรงกลางของสื่อในการถ่ายทอดวาทกรรมที่มีสาระตล่เข้าๆจึงมีผลต่อการสร้างทัศนคติ ความเชื่อ กฎเกณฑ์ หลักการ ตลอดจน

<sup>641</sup> Michel Foucault, *The order of things* (New York: Pantheon Book, 1973), pp.157-159.

<sup>642</sup> พิทยา ว่องกุล, *วิกฤตสื่อมวลชน* (กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยธรรมศาสตร์, 2541), คำนำ.

เงื่อนไขต่างๆ ซึ่งมีผลต่อการควบคุมทางสังคมสถาบัน ตลอดจนปัจเจกบุคคล ซึ่งพลังของวาทกรรม อาจสามารถทำลายความคิด ความเชื่อหรือวาทกรรมเก่าลงได้ เพื่อให้เกิดความเชื่อใหม่ ทักษะคติและ แนวประพฤติปฏิบัติใหม่ของสังคม<sup>643</sup>

อย่างไรก็ดีในทศวรรษที่ผู้วิจัยมุ่งศึกษาบทบาทของสื่อหนังสือพิมพ์เป็นหลัก เนื่องจากเป็นสื่อที่มี บทบาทอย่างมากในการเผยแพร่วาทกรรมของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายแล้วแล้ว โดย แม้ว่าจะมีการถกเถียงกันถึงการลดความสำคัญลงของสื่อหนังสือพิมพ์อันเนื่องมาจากการขยายตัว ของสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรืออินเทอร์เน็ต ตลอดจนสื่อในแบบที่เราเรียกว่า “Media convergence” ทว่า เมื่อเปรียบเทียบกับสื่อมวลชนชนิดอื่นจะเห็นได้ว่าสื่อหนังสือพิมพ์ยังคงความได้เปรียบสื่ออื่นๆ ในแง่ที่ว่าสื่อหนังสือพิมพ์มีความน่าเชื่อถือมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสื่อ อินเทอร์เน็ตที่มีจุดอ่อนด้านความน่าเชื่อถือของข้อมูลเพราะไม่ว่าใครก็สามารถป้อนข้อความใดๆลง บนอินเทอร์เน็ตได้ ดังนั้นเมื่อมีการอ้างอิงข้อมูลจากสื่ออินเทอร์เน็ตจึงต้องตรวจสอบแหล่งที่มาของ ข้อมูลให้แน่ชัดเสียก่อน ขณะเดียวกันการนำเสนอรายละเอียดของสื่อหนังสือพิมพ์ก็มีความสมบูรณ์ และสามารถนำเสนอข้อมูลได้อย่างลึกซึ้งมากกว่าสื่อชนิดอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากการที่สื่อ หนังสือพิมพ์มีการลงข่าวเดียวกันซ้ำติดต่อกันหลายวัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในแต่ละครั้งมักจะมี การใส่รายละเอียดของสิ่งที่นำเสนอเพิ่มเติมเสมอ การกระทำเช่นนี้จึงไม่เพียงแต่มีส่วนในการ กระตุ้นให้ผู้รับสารมีความกระตือรือร้นและมีอารมณ์ร่วมในสิ่งที่หนังสือพิมพ์นำเสนอเท่านั้น แต่ยัง กระตุ้นให้ผู้รับสารเผยแพร่สิ่งที่ได้รับรู้ต่อกัน ไปอีกด้วย

#### 5.2.4.3 ความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นความ มั่นคงซึ่งหมายถึงการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังนั้น นอกจากจะต้องอาศัยสถานภาพของตัว แสดงและประสิทธิภาพของวาทกรรมในการนำเสนอซึ่งหมายถึงเงื่อนไขภายในแล้ว เงื่อนไข ภายนอกหรือเหตุการณ์ต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานพม่าก็มีส่วนสำคัญอย่างมากในการทำให้ ผู้ฟังเชื่อและเห็นด้วยว่าแรงงานพม่าในประเทศดำรงสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ

<sup>643</sup> สุจิตรา ทิพย์อักษร, ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของสื่อ โลกและกิจการโลก: ศึกษาผลกระทบของวาทกรรมต่อกิจการ โลก, เอกสารวิจัยในวิชาสื่อ ในกิจการ โลก, หลักสูตรรัฐศาสตร มหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ตามที่ตัวแสดงกล่าวมาจริงๆ กระนั้นก็ดี นอกจากการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังแล้ว ความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงยังสามารถสะท้อนได้จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือการกำหนดมาตรการพิเศษขึ้นเพื่อจัดการปัญหาแรงงานพม่าซึ่งรัฐเห็นว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ดังจะเห็นได้จากในตลอดช่วงระยะเวลา นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2519-2554 รัฐไทยได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีแรงงานพม่าเป็นจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด โดยผู้วิจัยได้แบ่งประเภทของนโยบายที่รัฐไทยนำมาใช้ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆด้วยกันได้แก่นโยบายการผ่อนผัน นโยบายการป้องกันและปราบปราม และนโยบายควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 5.2.4.3.1 นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ

การที่รัฐไทยเล็งเห็นว่าการมีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายภายในประเทศเป็นจำนวนมากจะส่งผลกระทบต่อรัฐในหลายด้านดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นแรงงานที่มีได้ปรากฏบนฐานข้อมูลของภาครัฐ ส่งผลให้ภาพของแรงงานข้ามชาติถูกฉาบปนไปด้วยความคลุมเครือ ขณะเดียวกันการเพิ่มจำนวนของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศพม่าก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทว่ารัฐกลับขาดแคลนฐานข้อมูลเกี่ยวกับคนเหล่านี้มาโดยตลอด โดยไม่ทราบว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยนั้นแท้จริงแล้วเป็นใครบ้างและมีอยู่เป็นจำนวนเท่าใด แน่นนอนว่าการไม่ทราบข้อมูลที่แน่ชัดย่อมทำให้รัฐเกิดความรู้สึกหวาดระแวงเพิ่มมากขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐจะยังคงมีความหวาดระแวงต่อแรงงานเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มาจากประเทศพม่า ทว่ารัฐไทยกลับไม่มีทางเลือกอื่นท่ามกลางกระแสเศรษฐกิจทุนนิยมที่ผลักดันให้รัฐต้องเพิ่มขีดความสามารถทางการผลิตด้วยแรงงานราคาถูกในยุคที่แรงงานไทยเริ่มมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นและเกี่ยวงานมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไทยมักหลีกเลี่ยงงานประเภทที่มีลักษณะ 3D หรืองานที่มีลักษณะยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย (difficult, dirty and dangerous) ดังนั้นสิ่งที่รัฐไทยสามารถทำได้แม้จะมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามก็คือการกำหนดให้มินนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติเพื่อให้แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนและสามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประโยชน์ที่รัฐไทยจะได้รับจากนโยบายนี้ก็คือการทราบถึงจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่มีอยู่ในรัฐไทยและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผลดีต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแรงงานเหล่านี้ พร้อมกันนั้นนโยบายผ่อนผันแรงงานข้ามชาติยัง

เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการภายในประเทศอันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเพื่อตอบสนองต่อตลาดโลกด้วย

อย่างไรก็ตาม จุดเริ่มต้นของนโยบายผ่อนผันแรงงานข้ามชาตินั้นเกิดขึ้นในปีพ.ศ.2519 เนื่องจากขณะนั้นเป็นช่วงที่การเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในพม่ามีความตึงเครียดอย่างมาก ส่งผลให้ประชาชนภายในพม่าพากันอพยพเข้ามาหลบภัยในราชอาณาจักรไทยเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมกระทรวงมหาดไทยจึงได้ผ่อนผันให้บุคคลสัญชาติพม่าสามารถอพยพเข้ามาหลบภัยภายในรัฐไทยได้เป็นการชั่วคราว แต่เมื่อเหตุการณ์ในพม่าสงบลงทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้ประกาศห้ามมิให้บุคคลสัญชาติพม่าอพยพเข้ามาในรัฐไทยอีก หากฝ่าฝืนจะถูกดำเนินคดีฐานหลบหนีเข้าเมือง แต่ถึงกระนั้นผู้คนจากพม่ายังคงอพยพเข้าสู่ประเทศไทยอย่างไม่ขาดสายและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆจนกระทั่งปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่มีกักตุนหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งยากต่อการควบคุม รัฐไทยจึงได้กำหนดนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติทั้งหมดมาขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อที่รัฐจะได้มีข้อมูลของบุคคลเหล่านี้และสามารถวางแผนการจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้กล่าวได้ว่านโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติเริ่มนำมาใช้อย่างเป็นทางการเมื่อปีพ.ศ.2535 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (บัตรสีชมพู) สามารถทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด กล่าวคือรัฐได้ผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานในอาชีพที่คนไทยไม่ทำได้ในบริเวณจังหวัดที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้ นับแต่นั้นนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามก็ถูกนำมาใช้เพื่อจัดการกับสถานการณ์แรงงานข้ามชาติภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยแต่ละครั้งอาจมีระยะเวลาห่างกัน 1-3 ปี และมีการกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปบนพื้นฐานความต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติที่อยู่ภายในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและนำไปสู่การจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนป้องกันปัญหาต่างๆที่อาจเกิดขึ้นจากแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม หรือแม้แต่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เนื่องจากจุดประสงค์หลักของนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติก็คือการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ในประเทศ เหตุตั้งนั้นจึงได้มีการจำกัดพื้นที่ที่แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านสามารถทำงานได้ซึ่งทำให้จะง่ายต่อการควบคุมดูแล อย่างไรก็ตามการจำกัดพื้นที่ในการทำงานปรากฏให้เห็นในนโยบายผ่อนผันช่วงแรกเท่านั้น ทว่าในระยะหลังก็นับตั้งแต่พ.ศ.2544<sup>644</sup> เป็นต้นมารัฐไทยก็ได้เปิดโอกาสให้สามารถทำงานได้ในทุกจังหวัดของประเทศ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของไทยมักจะใช้วิธีการประกาศว่าจะเปิดโอกาสให้มีการผ่อนผันเป็นครั้งสุดท้าย แต่แล้วนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติก็ถูกหมุนเวียนกลับมาใช้อีกเป็นวัฏจักรไม่สิ้นสุด โดยแม้ว่านโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติจะถูกนำมาใช้ครั้งแล้วครั้งเล่านับไม่ถ้วน แต่ก็ดูเหมือนว่าการจัดการของรัฐไทยต่อสถานการณ์แรงงานข้ามชาติยังคงไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นทะเบียนตามนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติของรัฐซึ่งสวนทางกับสภาพความเป็นจริงมาโดยตลอด กล่าวคือ ตัวเลขของแรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นทะเบียนมักจะมีปริมาณน้อยกว่าที่เป็นอยู่จริงอย่างเห็นได้ชัด สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่นิยมมารายงานตัวขึ้นทะเบียนกับภาครัฐเพราะไม่เห็นถึงผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว โดยเห็นว่าการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติมิได้มีส่วนช่วยปกป้องหรือคุ้มครองสิทธิของแรงงานอย่างพวกเขา<sup>645</sup> ยิ่งไปกว่านั้นสำหรับแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตแล้วก็มีมักจะถูกนายจ้างรีบเอาไว้เพื่อป้องกันการหลบหนีหรือย้ายสถานที่ทำงานซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้แรงงานเหล่านี้มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกเจ้าหน้าที่หน้าทางการไทยจับกุม นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ยังเห็นว่าขั้นตอนในการจดทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตทำงานเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและซับซ้อน<sup>646</sup> ต้องจัดเตรียมเอกสารจำนวนมากและไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในครั้งเดียวหรือวันเดียวได้ทำให้ต้องมีการเดินทางไปหลายครั้งด้วยกัน

ทั้งนี้ในส่วนของหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

<sup>644</sup> มติคณะรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2544 ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเฉกเช่นเดียวกับแรงงานไทยทุกประการ โดยนายจ้างจะเลือกปฏิบัติหรือเอาเปรียบคนเหล่านี้ไม่ได้ โดยเฉพาะเรื่องอัตราค่าจ้าง วันเวลาการทำงาน และวันหยุด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 ที่กำหนดว่า “บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และชอบที่จะรับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

<sup>645</sup> Bangkok Post (8 July, 2003), p.8.

<sup>646</sup> นภกรณ์ หะวานนท์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ โดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 20.



และสำนักงานประกันสังคม โดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการออกประกาศผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาสามารถอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้เป็นการชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทย (ในส่วนของกรมการปกครอง) ยังมีหน้าที่ในการจัดทำระเบียบประวัติของแรงงานข้ามชาติ ส่วนกระทรวงแรงงานก็มีหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการผ่อนผันให้สามารถอยู่และทำงานในราชอาณาจักรไทยตามมติคณะรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพของแรงงานที่มาขอจดทะเบียน ขณะเดียวกันสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็มีหน้าที่ในตรวจแรงงานข้ามชาติและประทับตราอนุญาตให้คนเหล่านี้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ ส่วนสำนักงานประกันสังคมก็มีหน้าที่ในการดำเนินการให้แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนและมีใบอนุญาตทำงานสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมและได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2537 เช่นเดียวกับคนไทยทุกประการ

#### 5.2.4.3.2 นโยบายการป้องกันและปราบปราม

เนื่องปัจจัยผลักดันทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพม่า กระตุ้นให้ผู้คนภายในรัฐเหล่านี้พยายามดิ้นรนอพยพเพื่อเข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศเพื่อนบ้านที่มีสภาพบ้านเมืองที่น่าดึงดูดอย่างประเทศไทย<sup>647</sup> การทะลักของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทยจึงมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่มีทีท่าว่าจะลดลง สถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้รัฐไทยเกิดความหวาดระแวงว่าแรงงานเหล่านี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐในหลายด้าน เหตุดังนั้นจึงได้มีการคลอดนโยบายการปราบปรามและป้องกันแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงที่อาจเกิดขึ้นจากแรงงานเหล่านี้

หน่วยงานที่มีภารกิจในการปราบปรามและป้องกันแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ได้แก่ กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานภายในสังกัดที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและสกัดกั้นการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของรัฐไทยก็คือกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานภายใต้สังกัด ดังจะเห็นได้

<sup>647</sup> คู่มือปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดในบทที่ 4

จากการสกัดกั้นแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยการใช้ทหารตรึงกำลังเพิ่มมากขึ้นในบริเวณชายแดน ทั้งชายแดนทางบกและทางน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณชายแดนไทยและพม่า ด้วยเพราะไทยและพม่าต่างมีพรมแดนติดต่อกันเป็นทางยาวกว่า 2,202 กิโลเมตร<sup>648</sup> และมีหลายช่องทางที่สามารถเดินทางเข้าสู่รัฐไทยได้โดยง่าย สภาพการณ์เช่นนี้จึงทำให้ภารกิจในการสกัดกั้นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านต้องอาศัยทหารจำนวนมากในการตรึงกำลังเพื่อสกัดกั้นการอพยพเข้าประเทศของคนเหล่านี้ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการป้องกันที่ย่อมจะต้องมีการปราบปรามควบคู่กันไปด้วย ในส่วนนี้จึงเป็นภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานภายในสังกัดที่เกี่ยวข้องที่ความรับผิดชอบในการปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย รวมไปถึงการดำเนินคดีผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง และผู้ที่จ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่เพียงเท่านั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องยังมีการถือปฏิบัติการผลักดันแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายให้ออกนอกประเทศด้วย

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายในการปราบปรามและผลักดันแรงงานข้ามชาติออกนอกประเทศนั้นมักจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ โดยทุกครั้งที่มีการดำเนินนโยบายผ่อนผันและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติก็มักจะติดตามมาด้วยการปราบปรามหรือกวาดล้างแรงงานข้ามชาติเสมอ สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะรัฐได้ถือโอกาสให้โอกาสแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสามารถมาขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว หลังจากการผ่อนผันรัฐจึงดำเนินนโยบายปราบปรามเพื่อกวาดล้างและผลักดันแรงงานที่ผิดกฎหมายออกนอกประเทศ การกระทำดังกล่าวในแง่หนึ่งจึงถือเป็นการตอกย้ำว่ารัฐไทยต้องการให้มีแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายทำงานอยู่ในประเทศเท่านั้น แม้ในความเป็นจริงการมีแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่ทำงานอย่างถูกกฎหมายภายในประเทศจะเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้ยากก็ตาม

อนึ่ง ประเด็นที่มีความหวาดระแวงกันมากกระทั่งนำไปสู่การปราบปรามแรงงานข้ามชาติก็คือการเข้ามาแย่งงานคนไทยทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่รัฐไทยประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การปราบปรามแรงงานข้ามชาติในช่วงเวลาดังกล่าวมีความเข้มงวดมากกว่าในช่วงอื่นๆ ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในช่วงปี พ.ศ.2540-2541 ซึ่งเป็นช่วงที่มีอัตราการว่างงานในระดับที่สูง ส่งผลให้ภาพที่ภาครัฐมองแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามที่ความชัดเจนมากขึ้น ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวไม่เพียงแต่การ

<sup>648</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 6, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2529), ภาคผนวก.

ดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามแรงงานข้ามชาติเท่านั้นที่เข้มข้นขึ้น การผลักดันแรงงานข้ามชาติออกนอกประเทศก็มีความเข้มข้นขึ้นด้วย อีกประเด็นหนึ่งที่มีความหวาดระแวงกันมากก็คือ ข้อวิตกกังวลที่ว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะนำไปสู่การให้กำเนิดบุตรไร้สัญชาติภายในรัฐไทยเป็นจำนวนมากเพราะแรงงานเหล่านี้ไม่นิยมการคุมกำเนิด ซึ่งอาจกลายเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อยและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ในอนาคต เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาเด็กไร้สัญชาติในช่วงหนึ่งรัฐไทยถึงกับออกนโยบายผลักดันแรงงานข้ามชาติที่กำลังตั้งครรภ์ให้ออกนอกประเทศ เมื่อคลอดบุตรแล้วจึงให้กลับมาทำงานตามเดิม แต่นโยบายนี้ก็ได้รับการโจมตีอย่างหนักจากองค์กรที่มีใช้รัฐต่างๆว่าเป็นการผิดหลักสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงทั้งยังผิดหลักกฎหมายปฏิญญาสากลในการเลือกปฏิบัติต่อสตรีด้วย

#### 5.2.4.3.3 นโยบายในการควบคุมความประพฤติแรงงานข้ามชาติ

นอกจากเหนือไปจากนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติและนโยบายในการป้องกันและปราบปรามแล้ว ยังมีนโยบายหรือมาตรการพิเศษที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยด้วย เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในรัฐไทยมีพฤติกรรมบางอย่างที่ทำให้สังคมเกิดความหวาดระแวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมของแรงงานข้ามชาติในการก่ออาชญากรรมหลากหลายรูปแบบ ในหลายจังหวัดจึงได้มีการมาตรการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ดังสะท้อนจากการกรณีประกาศจังหวัดของหลายจังหวัดในปีพ.ศ.2549 ที่ได้กำหนดมาตรการในการจัดระเบียบและควบคุมแรงงานข้ามชาติบางจำพวก<sup>649</sup> ได้แก่ ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา และระยอง โดยมีข้อห้ามสำหรับแรงงานข้ามชาติ ดังนี้ คือ

- 1) ห้ามออกนอกบริเวณที่พักอาศัยในช่วงเวลา 20.00-06.00 น. ยกเว้นต้องทำงานตามสภาพการทำงานหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง
- 2) ห้ามใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ หากมีความจำเป็นต้องใช้ให้นายจ้างทำบัญชีรายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ส่งให้กับราชการโดยยื่นยื่นต่อนายอำเภอหรือคนที่ได้รับมอบหมายในเขตพื้นที่ที่แรงงานนั้นทำงานอยู่ หากมีการกระทำผิดหรือฝ่าฝืนประกาศจะมีการดำเนินการตรวจยึดและอายัดโทรศัพท์เพื่อทำการตรวจสอบต่อไป

<sup>649</sup> ประกาศจังหวัด เรื่องกำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบางจำพวก

- 3) ห้ามขับวีรจักรยานยนต์และรถยนต์ และห้ามเจ้าของกรรมสิทธิ์ในรถจักรยานยนต์และรถยนต์อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติขับวีรจักรยานยนต์และรถยนต์ของตนเอง
- 4) การชุมนุมของแรงงานข้ามชาตินอกที่พักอาศัยตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเป็นกรณีพิเศษหรือกิจกรรมอื่นใด ให้นายจ้างหรือผู้ที่เกี่ยวข้องออกหนังสือรับรองแจ้งบัญชีรายชื่อแรงงานที่เข้าร่วมกิจกรรม รายละเอียดกิจกรรม วัน เวลา และสถานที่ที่ชุมนุมให้ทางราชการพิจารณา โดยยื่นหนังสือต่อนายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตพื้นที่ที่ทำกิจกรรมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐยังสะท้อนได้จากนโยบายของภาครัฐที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงพุ่งเป้าไปที่การจัดการแรงงานพม่าเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร นายวรยุทธ อี่ยมอำภา ได้ออกคำสั่งควบคุมและห้ามแรงงานต่างด้าวเผยแพร่วัฒนธรรม ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2550 ควบคุมแรงงานที่เข้ามาทำงานในเขตจังหวัดสมุทรสาคร โดยให้สถานประกอบการควบคุมแรงงานต่างด้าวและไม่ให้สนับสนุนการเผยแพร่วัฒนธรรมของคนต่างด้าวหรือการจัดเทศกาลต่างๆ เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของชุมชน<sup>650</sup> โดยนอกจากหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครแล้ว ยังมีการออกมติโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2551 เพื่อไม่ให้มีการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมของแรงงานพม่าเชื้อสายมอญ ก่อนที่จะเกิดการจัดงานรำลึกถึงชนชาติมอญครั้งที่ 61 ในวันที่ 2-3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551<sup>651</sup> แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วคนมอญย้ายถิ่นซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งของพม่าที่เข้ามาเป็นแรงงานจำนวนมากในจังหวัดสมุทรสาครจะได้พยายามซ่อนอัตลักษณ์ความเป็นพม่าและเลือกที่จะแสดงความเป็นมอญให้เด่นชัดเพื่อประนีประนอมกับสังคมไทย โดยมุ่งหวังว่าจะนำไปสู่การยอมรับตัวตนของพวกเขาโดยผ่านการแสดงออกทางภาษา วัฒนธรรมประเพณี และการจัดงานวันชาติมอญ รวมไปถึงความพยายามในการร่วมมือเพื่อสร้างเสริมสำนึกทางชาติพันธุ์ระหว่างแรงงานอพยพชาวมอญและคนไทยเชื้อสายมอญผ่านกิจกรรมทางวัฒนธรรม โดยมีได้มีการแสดงถึงการปะทะระหว่างวัฒนธรรมไทยและวัฒนธรรมมอญแต่อย่าง

<sup>650</sup> “ผู้ว่าฯ สมุทรสาครสั่งนายจ้างคุมเข้มแรงงานต่างด้าว-ห้ามจัดงานประเพณี อ่างกระทบความมั่นคง,” *คมชัดลึก* (24 ตุลาคม 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2007/11/14746> [20 กุมภาพันธ์ 2555]

<sup>651</sup> “คนไทยถูกคุกคามเพราะเหตุแห่งการสืบสาน: รากเหง้าเคารพบรรพชนชนชาติมอญไทยรามัญ,” (2 กันยายน 2551) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/node/15696/talk> [20 กุมภาพันธ์ 2555]

ใด<sup>652</sup> ทว่าภาครัฐไทยกลับมองว่าการกระทำดังกล่าวของพวกเขาเป็นความพยายามแสดงออกถึงความต้องการอยากเป็นเจ้าของชุมชน

หนังสือคำสั่งนี้ดังกล่าวข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงความหวาดระแวงของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อกลุ่มแรงงานพม่า และได้มีการสะท้อนความคิดเห็นออกมาผ่านสื่อต่างๆ ในหลายรูปแบบ โดยส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการกระทำที่ขัดต่อเสรีภาพของมนุษย์ดังกล่าว ซึ่งต่อกรณีนี้ นางระกาวิณ ลีชนะวานิชพันธ์ เจ้าหน้าที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แสดงความเห็นว่าเป็นการจำกัดทางวัฒนธรรมที่เป็นการละเมิดสิทธิที่รุนแรง<sup>653</sup> ส่วนเครือข่ายภาคประชาสังคมก็มองว่าคำสั่งดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครนั้นมีเนื้อหาที่สะท้อนอคติทางชาติพันธุ์ตลอดจนยุยงให้เกิดความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า ทำให้สังคมไทยอยู่ในความหวาดกลัวและชักจูงให้เกิดความรุนแรงทางกายภาพ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และขัดขวางการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างแรงงานพม่ากับคนไทย นอกจากนี้ยังถือเป็นการมุ่งสร้างภาพลักษณ์ให้แรงงานข้ามชาติเป็นบุคคลอันตรายเป็นการสร้างความชอบธรรมให้เกิดการเลือกปฏิบัติอีกด้วย<sup>654</sup>

ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าข้อห้ามดังกล่าวข้างต้นมีรากฐานมาจากความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานข้ามชาติเป็นสำคัญ ส่งผลให้นโยบายดังกล่าวมีลักษณะเลือกปฏิบัติ โดยเลือกใช้กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติเพียงกลุ่มเดียว คือ กลุ่มที่มาจากพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งในจำนวนเหล่านี้เป็นที่ทราบกันดีว่าประกอบไปด้วยแรงงานจากประเทศพม่าเป็นส่วนใหญ่ ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่แฝงไปด้วยอคติทางเชื้อชาติและความบาดหมางระหว่างไทยกับพม่าในอดีตไว้เบื้องหลัง นอกจากนี้ยังถูกโจมตีโดยองค์กรที่มีอิทธิพลในรัฐว่าเป็นนโยบายที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เนื่องจากการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ ในเวลาต่อมาจึงได้มีการยกเลิกประกาศดังกล่าวไป

<sup>652</sup> “คือ...คนมอญย้ายถิ่น,” (25 กันยายน พ.ศ. 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

[http://www.bangkokbiznews.com/2007/09/25/WW06\\_WW06\\_news.php?newsid=185591](http://www.bangkokbiznews.com/2007/09/25/WW06_WW06_news.php?newsid=185591) [22 กุมภาพันธ์ 2555]

<sup>653</sup> “ชี้แรงงานข้ามชาติสร้างเศรษฐกิจไทยแต่ไม่ได้รับการดูแลขั้นนโยบายด้านความมั่นคงจำกัดการส่งออกทางวัฒนธรรม,” ประชาไท (19 ธันวาคม 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://prachatai.com/journal/2007/12/15193> [20 กุมภาพันธ์ 2555]

<sup>654</sup> “ภาคประชาชนออกจดหมายค้าน คำสั่งผู้ว่าสมุทรสาคร ห้ามแพร่วัฒนธรรมต่างด้าว,” ประชาไท (11 กันยายน 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/node/14770/talk> [20 กุมภาพันธ์ 2555]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดนโยบายของรัฐจะกำหนดขึ้นเพื่อใช้จัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติภายในประเทศทั้งหมด แต่โดยนัยยะแล้วการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นมักมุ่งไปที่การจัดการปัญหาแรงงานพม่ามากกว่า โดยนอกจากจะเป็นแรงงานข้ามชาติที่มีจำนวนมากที่สุดแล้วยังเป็นกลุ่มที่สร้างความหวาดระแวงให้กับรัฐไทยมากที่สุดด้วย เหตุดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจหากรัฐไทยจะพยายามทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงและนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งนโยบายผ่อนผัน นโยบายป้องกันและปราบปราม ตลอดจนนโยบายในการควบคุมความประพฤติ ขณะเดียวกันนโยบายต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติก็สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง โดยตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการสร้างประเด็นความมั่นคง ซึ่งในทีนี้ก็คือ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐไทยและสื่อมวลชนดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนก่อนหน้า

กระนั้นก็ดี กระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงกรณีแรงงานพม่าในประเทศไทยอาจไม่ประสบความสำเร็จเสมอไป ดังสะท้อนจากทัศนะที่มีต่อแรงงานพม่าของผู้ฟังอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งได้แก่ บางส่วนของข้าราชการการเมืองและบางส่วนของข้าราชการประจำส่วนกลาง รวมไปถึงข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบุคคลจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ ที่มีได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ กลุ่มคนเหล่านี้มองว่าการใช้แรงงานพม่าในประเทศไทยส่งผลดีแก่รัฐมากกว่าผลเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ ดังทัศนะของนายมงคล ณ สงขลา ในฐานะอดีตรัฐมนตรีว่าการและอดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่ว่า

“แรงงานต่างด้าวไม่ว่าชาติไหนที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยถือว่าเป็นการสร้างเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยให้ดีขึ้น... การมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์มีอยู่บ้าง แต่เป็นเรื่องของบุคคลและไม่ต่างไปจากคนไทยเองที่อาจเป็นภัยคุกคามมากกว่าคนต่างชาติด้วยซ้ำไป แรงงานเหล่านี้เข้ามาอยู่อย่างเจียมเนื้อเจียมตัว เพราะตระหนักว่าเป็นคนต่างชาติ เข้ามาอยู่ใหม่ ไม่มีเกราะคุ้มกันเหมือนคนในพื้นที่ เพียงแต่นายจ้างหรือคนไทยอย่าไปทำร้ายเขา ให้เกียรติให้ความรัก ทุกคนจะอยู่กันอย่างมีความสุขสร้างประโยชน์ให้แก่กันและกัน”<sup>655</sup>

<sup>655</sup> นายมงคล ณ สงขลา, อดีตรัฐมนตรีว่าการและปลัดกระทรวงสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2555.

ทัศนะของนายมงคล ฌ สงขลา ดังกล่าวข้างต้น ยังมีความสอดคล้องกับทัศนะต่อแรงงานพม่าในประเทศไทยของนายวิบูลย์ สงวนพงศ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ว่า

“...ถ้าเราพิจารณาจากความมั่นคงจะเห็นได้ว่ามีหลายมิติ ทั้งในมิติเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และทางทหาร ในทางการเมืองและทางทหารอาจต้องมองว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง แต่ในทางเศรษฐกิจแรงงานเหล่านี้เป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไทย และเราก็จำเป็นต้องใช้แรงงานเหล่านี้ในสถานประกอบการต่างๆ โดยเฉพาะกิจการที่ต่อเนื่องจากประมง ถ้าเรามองในแง่เศรษฐกิจก็จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ยึดหยุ่นให้มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานข้ามชาติจากรัฐเพื่อนบ้านมาโดยตลอด ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ที่เราจะไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว รัฐไทยเองนอกจากจะต้องดูแลพลเมืองของตนเองแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องดูแลคนอื่นที่มาจากรัฐอื่นด้วย ซึ่งภารกิจนี้จะต้องทำไปพร้อมๆกันกับการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลาย”<sup>656</sup>

ผู้ฟังกลุ่มนี้ยังมองว่าแรงงานพม่าไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยเท่านั้น แต่ยังถือว่าเป็นความจำเป็นทางเศรษฐกิจของรัฐไทยด้วย ดังคำกล่าวของนางนงนุช पालวัฒน์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่ว่า “แรงงานพม่าเป็นแรงงานที่จำเป็นต้องมี”<sup>657</sup> ขณะเดียวกัน นายสุริยะ ประสาทบัณฑิต รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ก็มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมองหากสมุทรสาครปราศจากซึ่งแรงงานจากพม่าแล้วจะทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นมูลค่ามหาศาล ดังคำกล่าวที่ว่า

“ถ้าเราไม่ใช้แรงงานเหล่านี้เราจะต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจปีละไม่ต่ำกว่า 50,000 ล้านบาท...เพราะสมุทรสาครเป็นเมืองอุตสาหกรรม มีรายได้ประมาณ 300,000 ล้านบาทต่อปี และมี GDP ที่ติดอันดับ 2 ของประเทศ...ลองคิดดูว่าถ้าไม่มีพวกเขาเราต้องสูญเสียรายได้เท่าไร”<sup>658</sup>

<sup>656</sup> นายวิบูลย์ สงวนพงศ์, ปลัดกระทรวงมหาดไทย, สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555.

<sup>657</sup> นางนงนุช पालวัฒน์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2554.

<sup>658</sup> นายสุริยะ ประสาทบัณฑิต, รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2554.

ในด้านวัฒนธรรม ผู้ฟังกลุ่มนี้ยังมองว่าแรงงานพม่าและคนไทยมีวัฒนธรรมที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานพม่าในจังหวัด เชียงใหม่ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นชาวไทยใหญ่ซึ่งมีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่คล้ายกับ “คนเมือง” เชียงใหม่อยู่แล้ว ดังสะท้อนจากการให้สัมภาษณ์ของ นางนฤมล ปาลวัฒน์ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เชียงใหม่ ที่ว่า

“คนพวกนี้เขาชอบที่จะอยู่เชียงใหม่ เพราะเดินทางสะดวก มีวัดที่เขา  
ไปได้ เช่น วัดป่าเป้า ในงานกาชาดเราก็ให้เขาขึ้นร้องเพลง พวกเขาก็มีโอกาส  
ได้นัดเจอกัน มีโอกาสได้พบปะสังสรรค์ ซึ่งเราเห็นว่ามันไม่มีความขัดแย้ง  
ทางวัฒนธรรมและจะกลมกลืนด้วยซ้ำ เพราะวัฒนธรรมของเขาและของเรา  
ก็มีความคล้ายคลึงกันอยู่แล้ว”<sup>659</sup>

นอกจากกลุ่มผู้ฟังบางส่วนของบุคลากรในภาครัฐดังกล่าวข้างต้น ยังมีกลุ่มผู้ฟังที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่ไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าภัยคุกคามด้วย โดยแม้ว่าผู้ฟังกลุ่มนี้จะมีได้มีสถานภาพที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แต่ก็สามารถแสดงออกถึงทัศนคติที่แตกต่างรวมไปถึงการคัดค้านนโยบายหรือมาตรการใดๆที่เกิดจากกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ฟังที่ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมักนำเสนอถึงข้อดีของการใช้แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานพม่าในประเทศไทย สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติ รวมไปถึงการคัดค้านนโยบายบางอย่างที่เป็นการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนการเรียกร้องสิทธิในด้านต่างๆของแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ในรัฐไทย ดังสะท้อนจากทัศนคติต่อแรงงานข้ามชาติของนายอดิสร เกิดมมงคล<sup>660</sup> ตัวแทนเครือข่ายองค์กรประชากรข้ามชาติ (Migrant Working Group: MWG) ที่ว่า

“แรงงานข้ามชาติมีส่วนช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจไทยในบางภาคส่วนให้  
ดำเนินต่อไปได้ เช่น ภาคเกษตร ประมงทะเล งานก่อสร้าง ฯลฯ และช่วยเพิ่ม  
ตัวเลขจีดีพีของไทยให้สูงขึ้นในระดับหนึ่งเลยทีเดียว คือ เขาประเมินว่าถ้าไม่  
มีแรงงานข้ามชาติจริงๆ งานประเภทที่ไม่ค่อยมีคนไทยทำ เช่น งานประมง

<sup>659</sup> นางนฤมล ปาลวัฒน์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2554.

<sup>660</sup> แม้จะเป็นทัศนคติต่อแรงงานข้ามชาติโดยรวมแต่เป็นที่ทราบกันดีว่าหมายถึงแรงงานพม่า เนื่องจากเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีจำนวนมากที่สุด



งานเกษตร งานใช้แรงงาน งานก่อสร้าง ก็จะมีผลกระทบค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงทะเล เพราะประมงทะเลไทยเป็นประมงทะเลแบบส่งออก เพราะฉะนั้นการไม่มีแรงงานข้ามชาติ จะทำให้มีปัญหาในแง่ของการผลิตอาหารทะเลเพื่อการส่งออกได้”<sup>661</sup>

นอกจากนี้ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายกลุ่มที่ได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐไทยมีความเห็นใจต่อแรงงานพม่าในฐานะที่พวกเขาเป็นมนุษย์และมีส่วนส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย ดังสะท้อนจากข้อความของคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่าซึ่งปรากฏในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวัน 23 มกราคม พ.ศ.2548 ว่า

“หรือว่าพม่าเป็นชาติที่ยากจน ล้าหลัง และดูเหมือนจะป่าเถื่อน ยังมีข่าวอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานพม่า ยิ่งตอกย้ำความรู้สึกที่อยู่ในใจของคนไทย ทั้งๆที่คนพม่ามีคนดีมากกว่าคนเลวเช่นเดียวกับคนทุกชาติ คนพม่าส่วนใหญ่อยากอยู่อย่างสันติ เป็นมิตรไมตรี มากกว่าอยู่อย่างโจร...ขอความรักและความเมตตาจากสังคมไทยแก่พวกเขาด้วยเถิด ในฐานะมนุษย์ผู้เป็นเพื่อนเกิดแก่เจ็บตาย และในฐานะมนุษย์ที่มีส่วนช่วยสร้างสรรค์สังคมไทยให้เติบโตก้าวหน้าจนถึงทุกวันนี้”<sup>662</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น เรายังได้เห็นความพยายามของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนอีกหลายกลุ่มด้วยกัน ที่ได้แสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยต่อชุดวาทกรรมความมั่นคงที่รัฐไทยประดิษฐ์ขึ้นอันนำไปสู่การคัดค้านนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบางประการ ตัวอย่างเช่น การแสดงออกของเครือข่ายสามพรานด้านการค้ามนุษย์ องค์กรพันธมิตรสากลด้านการค้าหญิง เครือข่ายปฏิบัติการเพื่อแรงงานข้ามชาติ ฯลฯ ในการคัดค้านประกาศจังหวัด (ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา และระยอง) เรื่องกำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวบางจำพวก อันเป็นหนึ่งในนโยบายการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยในปีพ.ศ.2549 เนื่องจากเห็นว่า โขบายดังกล่าวเป็นการ

<sup>661</sup> อานนท์ ตันติวิวัฒน์, “สัมภาษณ์อดิศร เกิดมงคล: แรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน-แนวโน้มหลังรวมเป็นประชาคมอาเซียน,” ประชาชนธรรม [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

[http://www.prachatham.com/detail.htm?code=i\\_17102012\\_01](http://www.prachatham.com/detail.htm?code=i_17102012_01) [2 มีนาคม 2556]

<sup>662</sup> คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, “ชีวิตเสมือนไร้ตัวตน: สันร้ายแรงงานพม่าหลังคลื่นยักษ์,” มติชน (23 มกราคม 2548), หน้า 8.

ละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ และได้นำมาซึ่งการยุตินโยบายดังกล่าวในที่สุด ดังปรากฏในรายละเอียดของจดหมายขอเจรจาสามพราณด้านการค้ามนุษย์และองค์กรพันธมิตรสากลด้านการค้าหญิงที่ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2550 ความว่า

“เครือข่ายสามพราณด้านการค้ามนุษย์และองค์กรพันธมิตรสากลด้านการค้าหญิงซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรที่ายจดหมายฉบับนี้ พิจารณาร่วมกันแล้วเห็นว่าแรงงานข้ามชาติมีส่วนสำคัญยิ่งในการสร้างคุณภาพชีวิตต่อเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทย มาตรการดังกล่าวนอกจากมิได้เป็นการแก้ไขปัญหาแล้ว ยังเป็นการเลือกปฏิบัติและตอกย้ำอคติที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะมาตรการการควบคุมการใช้โทรศัพท์เป็นการลดสิทธิในการติดต่อสื่อสารของบุคคล นอกจากนี้จะไม่ได้แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อนที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจที่รอบด้านและทำทันกับสถานการณ์ของปัญหาแล้ว ยังเป็นการนำไปสู่ความขัดแย้งและเพิ่มความเกลียดชังกลุ่มที่แตกต่างจากคนไทย อันขัดแย้งกับความต้องการและการประกาศแนวนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งให้มีความปรองดองสมานฉันท์ เพื่อได้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์”<sup>663</sup>

เหตุดังนั้น ในขณะที่กระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงมีวาทกรรมที่อ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านต่างๆเป็นพื้นเพื่อสำคัญในการทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย เราอาจพบวาทกรรมในลักษณะตรงกันข้ามซึ่งถูกผลิตขึ้นโดยกลุ่มผู้ฟังที่มีได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามเพื่อนำมาหักล้างวาทกรรมอีกชุดหนึ่งอันเป็นผลิตผลของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าวาทกรรมหักล้าง(anti-discourse) ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของวาทกรรมบอกกล่าว ทั้งนี้ก็เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภาพของแรงงานพม่าในสังคมไทยในลักษณะตรงกันข้ามกับชุดวาทกรรมที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐและสื่อมวลชนไทยได้นำเสนอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ

<sup>663</sup> “แถลงข่าวเรื่องขอให้ยกเลิกมาตรการควบคุมแรงงานข้ามชาติ” [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

นำเสนอให้เห็นถึงคุณภาพของแรงงานพม่าต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานพม่าที่ต้องเสี่ยงต่อการถูกละเมิดทางมนุษยธรรมในหลายลักษณะ ตัวอย่างเช่น

“...แรงงานเหล่านี้มีส่วนอย่างมากในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยและช่วยไม่ให้ความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุนของสินค้าไทยลดต่ำลงไปมากกว่าที่เป็น”<sup>664</sup>

“แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รัฐภาคภูมิใจ พวกเขาอาจจะมีหลายเชื้อชาติ หลายเผ่าพันธุ์ แต่ถูกเรียกรวมว่าแรงงานพม่า แรงงานพม่าค่าแรงถูก เชื้อเพลิง อดทน ขยัน หาได้ง่าย (โดยเฉพาะตามชายแดน) ยิ่งกว่านั้น การละเมิดสิทธิแรงงานเหล่านี้เป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีใครสนใจ...”<sup>665</sup>

“คนไทยมองว่ามาแย่งอาชีพของคนไทย แต่แท้จริงแล้วงานที่ท่านไม่ทำ เรามาทำให้...แม้ว่าพวกเขาต้องทำงานหนักแต่ไม่เคยได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำอีกทั้งยังต้องรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งอาหารการกิน ค่าเช่าบ้าน ค่าคุ้มครอง ฯลฯ...”<sup>666</sup>

“ฐานคติที่มองแรงงานข้ามชาติอย่างไม่ไว้วางใจและเพ่งโทษว่าแรงงานข้ามชาติอาจนำผลร้ายนานาประการมาสู่สังคมไทย ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาตินานารูปแบบ...”<sup>667</sup>

“ถึงแม้ว่าพวกเขาจะเป็นคนเถื่อน แต่ก็เป็มนุษย์เหมือนกัน”<sup>668</sup>

<sup>664</sup> เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทขจร, “มือที่เราแกล้งมองไม่เห็น,” (10 ธันวาคม 2552), หน้า 8

<sup>665</sup> คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, “ชีวิตเสมือนไร้ตัวตน: ผืนร้ายแรงงานพม่าหลังคลื่นยักษ์,” มติชน (23 มกราคม 2548), หน้า 8.

<sup>666</sup> “แรงงานพม่า: ต่างดาวตกขอบ,” กรุงเทพธุรกิจ (2 กุมภาพันธ์ 2548), หน้า จ1, 2

<sup>667</sup> กฤติยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “สุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ,” มติชน (6 มีนาคม 2548), หน้า 9.

<sup>668</sup> “ต่างดาวร้องเรียน,” ไทยรัฐ (2 มิถุนายน 2553), หน้า 19

อย่างไรก็ดี นอกจากวาทกรรมหลักข้างในในรูปแบบบอกกล่าวแล้ว เรายังอาจพบวาทกรรมหลักข้างในในรูปแบบแสดงความรู้สึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกสงสารและเห็นใจในสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิตการทำงานของแรงงานพม่าในรัฐไทย ซึ่งบางครั้งต้องเสี่ยงอันตรายจากการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ตลอดจนถูกกดขี่และถูกละเมิดสิทธิในหลากหลายรูปแบบขณะทำงาน ตัวอย่างเช่น

“สลค...ลอบขนพม้ายัดคอนเทนเนอร์ขาดอากาศตายครึ่งร้อย”<sup>669</sup>

“สลค...คนงานชาวพม่าสูดควันเครื่องปั่นไฟสลักควันตาย”<sup>670</sup>

“ผมเห็นใจคนพม่า...อยู่พม่าก็โดนกดขี่ มาเมืองไทยก็โดนละเมิดอีกแบบหนึ่ง”<sup>671</sup>

อนึ่ง กล่าวได้ว่า การดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคมีส่วนสำคัญในการทำให้ผู้ฟังกลุ่มนี้สามารถสัมผัสกับสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของแรงงานพม่าได้อย่างใกล้ชิดมากกว่าผู้ฟังกลุ่มที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่นเดียวกับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำส่วนกลางบางคนที่มีประสบการณ์ในการทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงบุคคลจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มักมีการลงพื้นที่ในการเก็บข้อมูลภาคสนามซึ่งทำให้สามารถสังเกตถึงสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานพม่าได้ละเอียดและลึกซึ้งมากกว่า ผู้ฟังกลุ่มนี้จึงไม่ได้มีความรู้สึกหวาดระแวงแรงงานพม่า เนื่องจากมองว่าการใช้แรงงานพม่าในรัฐไทยเป็นสิ่งที่ “จำเป็น” ต้องมี เพราะได้เข้ามาทดแทนในส่วนที่มีการขาดแคลน ฉะนั้นแรงงานพม่าจึงมิได้เข้ามาแย่งงานคนไทยแต่อย่างใด ผู้ฟังกลุ่มนี้ยังรู้สึกว่าแรงงานพม่ามีความกลมกลืนกับสังคมไทยทั้งในด้านวัฒนธรรม ประเพณี และการใช้ชีวิตประจำวัน ไม่เพียงเท่านั้นผู้ฟังกลุ่มนี้ยังมีความรู้สึกเห็นใจต่อแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในรัฐไทยอย่างมาก เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่มีลักษณะการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างลำบาก โดยบ่อยครั้งที่แรงงานเหล่านี้ต้องถูกมองด้วยสายตาที่เปี่ยม

<sup>669</sup> ผู้จัดการ (10 เมษายน 2551) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9510000042502> [4 มีนาคม 2556]

<sup>670</sup> ไทยรัฐ (4 พฤศจิกายน 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.thairath.co.th/content/region/303600> [3 มีนาคม 2556]

<sup>671</sup> เอกภพ ศัสต์, “สัมภาษณ์ของชิว: สมาคมแรงงานพม่าที่กล้าทำชนอหิทธิพลมิด,” *สาละวินนิวส์*, ฉบับที่ 36 (1-15 กุมภาพันธ์ 2550) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://salweennews.org/home/?p=964> [3 มีนาคม 2556]

ไปด้วยอคติทางชาติพันธุ์ในฐานะ “คนอื่น” ในสังคม กระนั้นก็ตาม แม้ว่าผู้ฟังกลุ่มนี้จะไม่ได้มีความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าโดยไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและค่อนข้างมีความเห็นอกเห็นใจต่อแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในรัฐไทย แต่ผู้ฟังกลุ่มนี้ก็ยอมรับว่าการมีแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศส่งผลกระทบต่อรัฐในหลายด้านด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐไทยต้องแบกรับภาระในการดูแลคนเหล่านี้จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการด้านสาธารณสุข การให้การศึกษาแก่บุตรของแรงงานพม่าที่เกิดหรืออาศัยอยู่ในรัฐไทย ตลอดจนการบริการด้านระบบสาธารณสุขประเภทต่างๆ ซึ่งภาระเหล่านี้ได้ส่งผลให้รัฐไทยต้องสูญเสียงบประมาณของรัฐเป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี

### 5.3 ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า

การศึกษากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง กรณีแรงงานพม่าในประเทศไทยใน ส่วนก่อนหน้านี้ได้สะท้อนให้เราเห็นว่าผลผลิตของความหวาดระแวงได้ทำให้แรงงานพม่าถูกมอง ในฐานะภัยคุกคาม ขณะเดียวกันกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงและนำมาซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ดีในความเป็นจริงแล้ว การกล่าวถึงแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามของรัฐไทยอาจเป็นข้อสรุปที่ตื่นเกินเกินไป ปัญหาสำคัญถัดมาจึงอยู่ที่ว่า ตกลงแล้วแรงงานพม่ามีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยหรือไม่ อย่างไร ในบทนี้จึงจะได้ทำการศึกษาถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าต่อรัฐไทย โดยจะได้นำเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานอพยพข้ามชาติ 4 ประการที่เสนอโดย Weiner มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประเมินในเบื้องต้นว่าแรงงานพม่ามีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทยหรือไม่

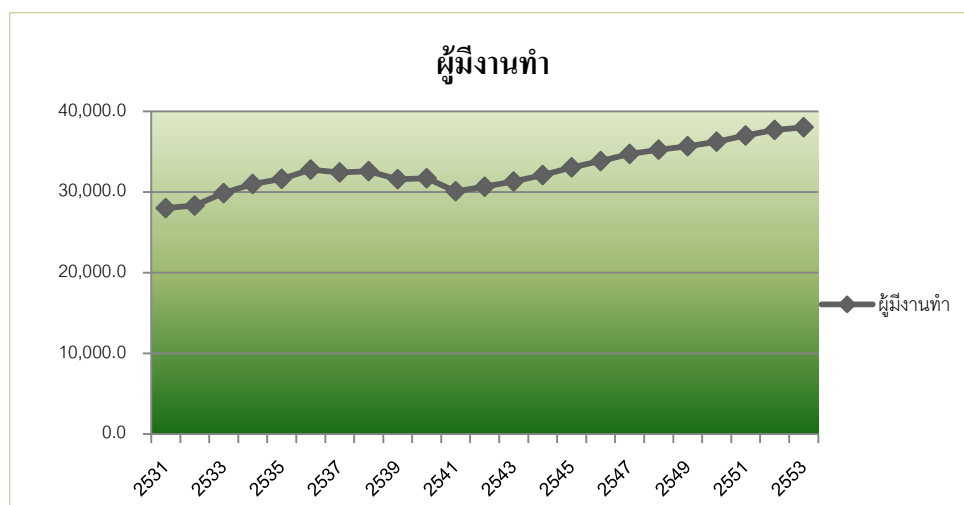
#### 5.3.1 การวัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าตามเกณฑ์การชี้วัดของ Weiner

เนื่องจากเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานอพยพข้ามชาติของ Weiner ประกอบไปด้วยตัวชี้วัดใน 4 ด้านด้วยกัน ได้แก่ 1) อัตราการจ้างงานในประเทศ 2) ปริมาณแรงงาน 3) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และ 4) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม โดยการพิจารณาตัวชี้วัดแต่ละตัวล้วนมีส่วนสำคัญในการบ่งชี้ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า ในส่วนนี้จึงจะเป็นการพิจารณาถึงตัวชี้วัดแต่ละตัว ตามลำดับ

### 5.3.1.1 อัตราการจ้างงานในประเทศไทย

เมื่อเราย้อนกลับมามองอัตราการจ้างงานภายในประเทศไทย ซึ่งก็คือสถิติของผู้มีงานทำ นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 เป็นต้นมาจะพบว่าแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นในช่วงปีพ.ศ.2540-2541 ซึ่งอยู่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ดังจะเห็นได้จากค่าเฉลี่ยของผู้มีงานทำซึ่งสูงถึง 32.9 ล้านคน กระนั้นก็คืนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2541 เป็นต้นมาสถิติของผู้มีงานทำก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด เนื่องจากเป็นช่วงฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจในปีพ.ศ.2540 และในช่วงก่อนหน้านั้น คือ ช่วงตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 เป็นต้นมาสถิติของผู้มีงานทำก็เป็นไปในลักษณะเดียวกันคือสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่ต้องการพัฒนาตนเองไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือ NICs (Newly Industrialized Countries) ดังจะเห็นได้จากกราฟแสดงสถิติผู้มีงานทำในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553

กราฟที่ 3 แสดงสถิติผู้มีงานทำในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553



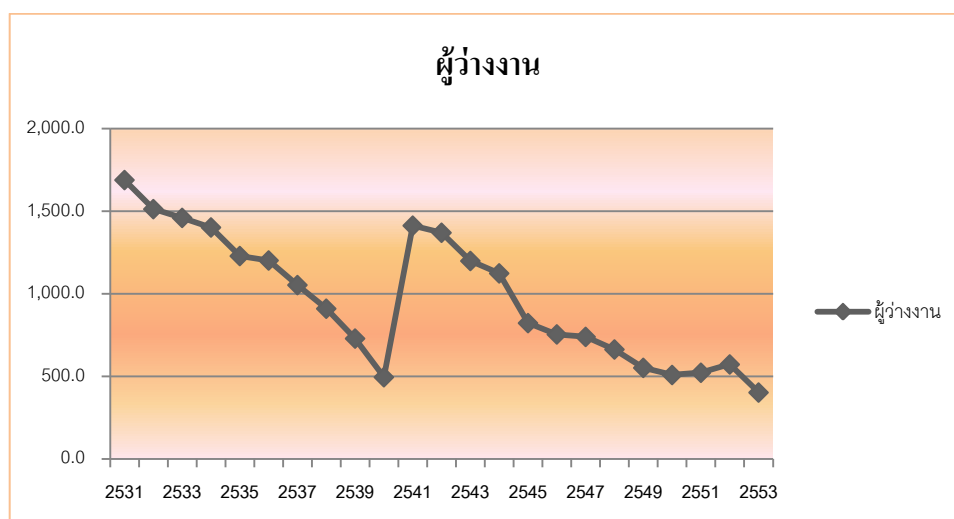
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554

ในแง่หนึ่งอัตราการจ้างงานยังสามารถพิจารณาได้จากสถิติของผู้ว่างงานภายในประเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสถิติของผู้ว่างงานนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531-2540 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่ต้องการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าสถิติของผู้ว่างงานในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้นทะยานสูงขึ้นอย่างชัดเจน แต่ก็

กลับคืนตัวลงเรื่อยมาภายหลังปีพ.ศ.2541 ดังจะเห็นได้จากกราฟแสดงสถิติผู้ว่างงานในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553

จากการพิจารณาสถิติของผู้มีงานทำซึ่งสะท้อนถึงอัตราการจ้างงานภายในประเทศไทย นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531-2553 (ยกเว้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ) พบว่าอัตราการจ้างงานภายในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นซึ่งแปรผกผันกับสถิติผู้ว่างงาน หากยึดตามเกณฑ์การพิจารณาของ Weiner แล้วปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมหมายความว่าแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้มีสภาพเป็น “ภัยคุกคาม” ดังที่ภาครัฐของไทยได้กล่าวอ้าง เนื่องจากอัตราการจ้างงานในไทยยังคงทะยานตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่าก็มิได้เป็นการเข้ามาแย่งงานคนไทย เพราะแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในไทยล้วนเข้ามาทดแทนแรงงานระดับล่างซึ่งเป็นส่วนที่ไทยขาดแคลนอย่างหนักและต่อเนื่องมาโดยตลอด

กราฟที่ 4 แสดงสถิติผู้ว่างงานในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2531-2553



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554

ยิ่งไปกว่านั้น ล่าสุดจากผลสำรวจของทีดีอาร์ไอ<sup>672</sup> ในปีพ.ศ.2551 พบว่าประเทศไทยยังคงขาดแคลนแรงงานระดับล่างถึงขั้นวิกฤต เนื่องจากตลาดแรงงานไทยในภาพรวมต้องการแรงงานระดับล่างซึ่งหมายถึงแรงงานที่จบการศึกษาในระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวนมากถึง

<sup>672</sup> “ทีดีอาร์ไอ: เรื่องไม่(เล็ก)แรงงานไทย ขาดแคลนไม่ขาดคน” ประชาไท [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/06/35587> [23 มีนาคม 2555]

เกือบ 27 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 72.3 ทว่าแรงงานไทยระดับล่างเข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยมาก เพียง 20,000-30,000 คนเท่านั้น เพราะส่วนใหญ่มุ่งศึกษาต่อในระดับสูงเนื่องจากต้องการเงินเดือน หรือค่าตอบแทนที่มากกว่าตามระดับการศึกษา ทั้งนี้ นอกจากแรงงานไทยส่วนใหญ่จะไม่ให้ความสนใจต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับล่างแล้ว ยังต้องสูญเสียแรงงานในระดับล่างกว่าปีละ 210,000 คนจากสาเหตุการเสียชีวิตของแรงงาน และอีกกว่า 68,000 คนจากแรงงานที่มีอายุเกิน 80 ปีซึ่งไม่สามารถทำงานได้ ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มแรงงานระดับกลางซึ่งหมายถึงกลุ่มแรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและประกาศนียบัตรวิชาชีพ แม้จะเข้าสู่ตลาดแรงงานบ้างแต่ส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นการศึกษาต่อ สภาพเช่นว่านี้จึงได้นำมาสู่ภาวะการดึงตัวของแรงงานระดับล่างส่งผลให้ผู้ประกอบการหันมาใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดหายไป

เหตุดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การชี้วัดด้านอัตราการจ้างงาน แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงมิได้เข้ามาแข่งขันกับคนไทย เพราะเป็นการเข้ามาทำงานในส่วนที่ขาดแคลนอยู่แล้ว ขณะเดียวกันแรงงานพม่าก็ไม่สามารถเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานไทยในระดับกลางและระดับบนได้ เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่ล้วนเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่มีทักษะในการทำงาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในแรงงานพม่าจะมีได้มีสถานะเป็นภัยคุกคามเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การชี้วัดด้านอัตราการจ้างงานที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เราจะพบว่าในบางช่วงเวลาที่ประเทศประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ อัตราการจ้างงานจะมีการดึงตัวลดลงอย่างน่าตกใจ และในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เองที่แรงงานพม่าอาจตีความว่าเป็นภัยคุกคามของรัฐได้ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสถิติการว่างงานจะเพิ่มสูงขึ้นมาก บุคลากรในภาครัฐและสาธารณสุขจึงอาจมีความรู้สึกที่แรงงานพม่าเข้ามาแข่งขันกับคนไทยแม้ว่าจะจะเป็นแรงงานระดับล่างก็ตาม

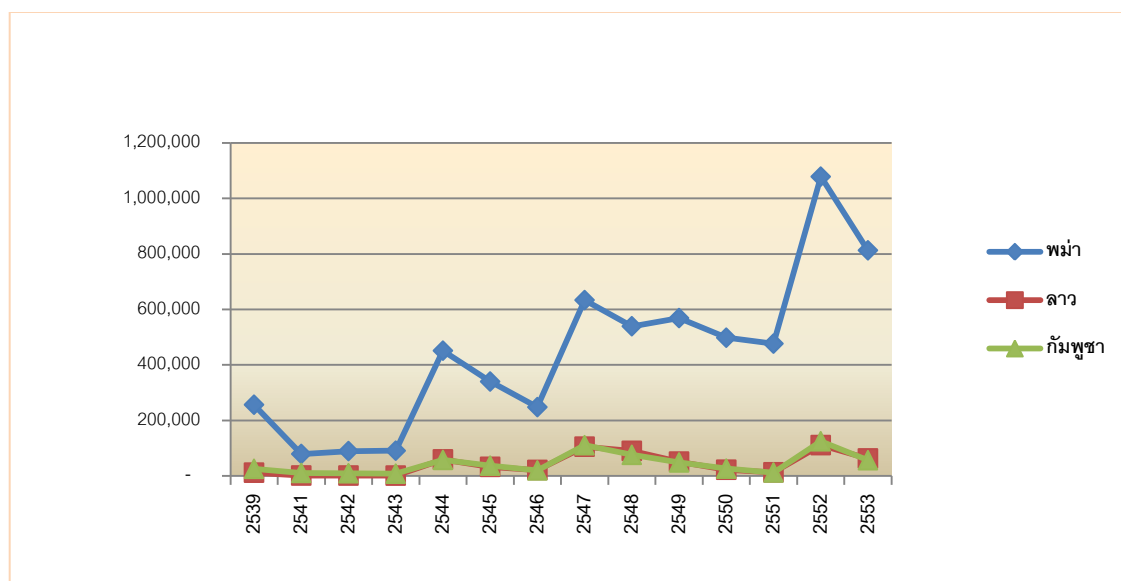
### 5.3.1.2 ปริมาณแรงงานพม่าในประเทศไทย

เป็นความจริงที่ว่าในบรรดาแรงงานอพยพข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน แรงงานพม่ามีจำนวนมากที่สุด โดยมีการเพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดและลดลงในบางช่วงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปีพ.ศ.2544, 2547 และ 2552 จะเห็นได้ว่าในปีพ.ศ.2544 ภายใต้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้นเป็นปีที่มีการเปิดให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติทั่วประเทศและทุกภาคอุตสาหกรรมทำให้มีแรงงานพม่าจำนวนมากมารายงานตัวต่อภาครัฐ ต่อมาในปีพ.ศ.2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานหลักดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ตามแนวทาง



บริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบแบบบูรณาการ ภายใต้ข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ปีพ.ศ.2547 จึงถือเป็นปีที่มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งใหญ่ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน ส่วนในปีพ.ศ.2552 แรงงานต่างด้าวกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มาจดทะเบียนก็ได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2552 อนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานเพิ่มในกลุ่มหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาตินี้ และขยายระยะเวลาการจดทะเบียนแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 และ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ทำให้คนต่างด้าวในกลุ่มนี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากกราฟแสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาตรา 13 ตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2539-2553

กราฟที่ 5 แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาตรา 13 ตามมติครม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) 2539-2553



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว 2554

กล่าวได้ว่า การลดลงของแรงงานพม่าในบางช่วงนั้นมีความแปรผันตามกับสถานะเศรษฐกิจภายในประเทศไทย ดังเช่นเมื่อปีพ.ศ.2540-2541 และ 2551 ภายใต้สถานะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลมักมีการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปราม โดยในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐได้พยายามกวาดล้าง จับกุมและผลักดันแรงงานพม่าออกนอกประเทศให้ได้มาก

ที่สุด เพื่อมิให้แรงงานเหล่านี้เข้ามาแย่งงานคนไทย เพราะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจสถิติของผู้ว่างงานจะเพิ่มสูงขึ้นแรงงานไทยถูกปลดออกจากงานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่แรงงานพม่ากลายเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการเนื่องจากยอมรับค่าแรงที่ถูกกว่าอย่างไม่มีเงื่อนไข รัฐบาลจึงพยายามผลักดันแรงงานอพยพข้ามชาติออกไปเพื่อให้คนไทยที่ว่างงานได้เข้ามาทำงานแทน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแรงงานพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่าแรงงานพม่าที่เข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย แม้ว่ารัฐไทยจะได้นำนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามมาใช้เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนและทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็มิได้ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนมากนัก เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่ไม่ค่อยเห็นประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวของประเทศไทย สถานการณ์เช่นนี้จึงมีส่วนทำให้การพิจารณาถึงปริมาณแรงงานพม่าที่แท้จริงในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เหตุคั้งนั้น ผู้วิจัยจึงยึดเอาตัวเลขปริมาณแรงงานพม่าจากสถิติที่แรงงานพม่ามาจดทะเบียนกับทางราชการเป็นหลัก เนื่องจากตัวเลขที่สะท้อนถึงปริมาณแรงงานพม่าทั้งหมดภายในประเทศล้วนเป็นการคาดการณ์แทบทั้งสิ้น กระนั้นก็ดี เมื่อพิจารณาถึงยอดตัวเลขของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มาจดทะเบียนกับทางภาครัฐจะเห็นได้ว่าตัวเลขของแรงงานจากพม่ามีจำนวนมากว่าแรงงานที่มาจากลาวและกัมพูชาอย่างชัดเจน จำนวนยอดตัวเลขของแรงงานพม่าที่สูงกว่าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นยังบ่งชี้โดยนัยยะว่ายังคงมีแรงงานพม่าอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้มาจดทะเบียน ซึ่งเราไม่สามารถรู้ได้เลยว่าแรงงานพม่าอีกจำนวนเท่าไรที่ยังไม่ได้มาจดทะเบียน เหตุคั้งนั้นหากจะใช้เกณฑ์ของ Weiner ด้านปริมาณในการวัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า อาจทำให้มีปัญหาในการประเมินความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าได้

### 5.3.1.3 การพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ภายใต้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 และ 7 เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะเป็นหนึ่งในชาติอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 6 สะท้อนออกมาผ่านตัวเลข GDP ซึ่งสูงขึ้นจาก 4.9 ในปีค.ศ.1986 (พ.ศ.2529) เป็น 9.5 และ 13.2 ในปีค.ศ.1987 (พ.ศ.2530)<sup>673</sup> การ

<sup>673</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มใน Amara Pongsapich, "International migrant workers in Asia: The case of Thailand," in *Proceedings of the international conference on transnational migration in the Asia-Pacific region:*

ขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในทศวรรษ 2530 โดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.4 ต่อปี<sup>674</sup> ส่งผลให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัย สังคมชนบทที่เคยเป็นสังคมเกษตรกรรมก็มีความเป็นเมืองมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการกระจายตัวของอุตสาหกรรมและการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคออกไปอย่างรวดเร็ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันภาพรวมของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เคยเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2520-2530 ก็เปลี่ยนไปจากเดิม ดังจะเห็นได้จากแรงงานจำนวนมากที่เคยอพยพเข้ามาทำงานทำให้เขตเมืองเริ่มลดจำนวนลงและหันไปประกอบอาชีพในโรงงานอุตสาหกรรมและภาคบริการซึ่งได้กระจายตัวมากขึ้นในภาคต่างๆของประเทศ ส่งผลให้แรงงานในบางกิจการขาดแคลนมากขึ้น อาทิ งานในภาคเกษตรและงานระดับล่าง เช่น งานก่อสร้าง และงานรับใช้อื่นๆ<sup>675</sup> เหตุคั้งนั้นนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมาเราจึงสามารถพบแรงงานพม่าจำนวนมากในกิจกรรมการผลิตที่มีลักษณะสกปรก เสี่ยงอันตราย และยากลำบาก<sup>676</sup>

การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอย่างต่อเนื่องในด้านการผลิตเพื่อส่งออกและภาคบริการ ส่งผลให้การผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้นกระทั่งเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพและกลายเป็นช่องว่างให้เกิดการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า<sup>677</sup> ซึ่งมีปัจจัยผลักดันหลายประการทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่เศรษฐกิจของไทยอยู่ในยุคฟองสบู่แรงงานพม่าจะไม่ได้มีความเป็นภัยคุกคามมากเท่ากับในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ในสภาวะวิกฤต เพราะในความเป็นจริงแล้วแรงงานพม่าเหล่านี้ล้วนเป็นแรงงานไร้ฝีมือซึ่งถือเป็นแรงงานระดับล่างที่คนไทยไม่นิยมทำแล้ว

---

Problems and prospects, December 1-2, 1994 (Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1995), p.49.

<sup>674</sup> ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, การจัดการแรงงานอพยพในระยะยาว (กรุงเทพฯ: สำนักงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539), หน้า 1.

<sup>675</sup> เกษมสันต์ จินฉนวนโส, แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538), หน้า 14-15.

<sup>676</sup> สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และศุภางค์ จันทวานิช, การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลี้ภัยหลบเข้าเมือง, หน้า 2.

<sup>677</sup> กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, รายงานประจำปี 2547 (กรุงเทพฯ: ศูนย์สารสนเทศ กองแผนงาน และสารสนเทศ, 2547), หน้า 35.

### 5.3.1.4 ความแตกต่างทางวัฒนธรรม

โดยทั่วไปแล้วเราอาจไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมไทยและพม่าได้อย่างชัดเจน เนื่องจากทั้งสองชนชาติต่างก็มีพุทธศาสนาเป็นรากฐานทางวัฒนธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียม ประเพณี และการใช้ชีวิตประจำวัน เมื่อพิจารณาความเป็นภัยคุกคามจากเกณฑ์การชี้วัดด้านความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม แรงงานพม่าจึงมีอาชญากรรมให้เป็นภัยคุกคามสำหรับรัฐไทยได้ อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าการอพยพเข้ามาของแรงงานพม่าจะถูกรมองให้เชื่อมโยงกับการตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไทยมากกว่า แต่ก็มีความเป็นไปได้อย่างมากที่การแรงงานพม่าเหล่านี้จะนำไปสู่การอภิปรายว่าด้วยเรื่องผลกระทบทางสังคมและทางวัฒนธรรมในระยะยาวในสังคมไทย<sup>678</sup>

ชาวพม่าและรวมไปถึงกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มในพม่ากับชนชาติไทยมีความคล้ายคลึงกันทางวัฒนธรรมหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการนับถือศาสนา ดังจะเห็นได้จากการที่ศาสนาพุทธมีอิทธิพลต่อชีวิตของทั้งสองชนชาติเป็นอันมาก ซึ่งศาสนาพุทธในพม่าเป็นพุทธแบบนิกายเถรวาท<sup>679</sup> เช่นเดียวกับไทย ดังที่ Aye Aye New แห่ง Mandalay University of Culture ได้กล่าวเอาไว้ว่า มรดกทางวัฒนธรรมของพม่านั้นมีต้นกำเนิดจากคำสอนของพระพุทธเจ้า ดังนั้นศาสนาและวัฒนธรรมของพม่าจึงเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออก และด้วยเหตุนี้รากฐานของพัฒนาการทางวัฒนธรรมและปรัชญาการดำรงชีวิตของพม่าจึงมีพุทธศาสนาเป็นเครื่องนำทางที่สำคัญยิ่ง<sup>680</sup> คำกล่าวที่ว่า การเป็นคนพม่าก็คือการเป็นชาวพุทธจึงเป็นสิ่งที่ได้ยืนยันบ่อยครั้ง เพราะชาวพม่าส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธและระบอบอัตลักษณ์ของตนโดยอ้างอิงกับศาสนา<sup>681</sup> เช่นเดียวกับที่มักกล่าวกันบ่อยๆว่า สำหรับคนไทยส่วนใหญ่ การเป็นคนไทยก็หมายถึงการเป็นชาวพุทธ<sup>682</sup> ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงออกถึง

<sup>678</sup> Jerrold W. Huguet and Sureporn Punpuing, International migration in Thailand, p.49.

<sup>679</sup> ดู Roger Bischoff, Buddhism in Myanmar: A short history. (Buddhist Publication Society, Sri Lanka, 1995).

<sup>680</sup> Daw Aye Aye New, Community mechanism for safeguarding intangible cultural heritage, sub-regional experts meeting in Asia on intangible cultural heritage: Safeguarding and inventory-making methodologies (Bangkok, Thailand, 13-16 December 2005), p. 1.

<sup>681</sup> Saw Myat Yin, Culture shock! A guide to customs and etiquette: Myanmar (Singapore: Times Education, 1996), p.54.

<sup>682</sup> Niels Mulder, Inside Thai society: Interpretations of everyday life (Singapore: Pepin Press, 1996), p.113.

การมีบทบาทของศาสนาพุทธต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวพม่าได้แก่ ประเพณีปฏิบัติที่มาดั้งเดิมคือการส่งบุตรหลานทั้งหญิงและชายให้เข้าเรียนหนังสือที่วัด สำหรับพม่า การศึกษาในวัดมีบทบาทสำคัญมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 11 โดยวัดมีอยู่ทั่วไปตามหมู่บ้านและเมืองต่างๆ ทั่วทั้งประเทศ<sup>683</sup> เช่นเดียวกับคนไทยซึ่งให้ความสำคัญแก่วัด โดยนอกจากจะเป็นศูนย์กลางในการจัดพิธีกรรมและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศาสนาของคนในชุมชนแล้ว วัดสำหรับคนไทยยังเปรียบได้กับศูนย์กลางทางการเรียนรู้ของสังคมไทยในอดีตด้วย<sup>684</sup>

นอกเหนือไปจากด้านศาสนาแล้วยังพบว่าไทยกับพม่ามีความคล้ายคลึงกันอีกในด้านอื่นๆ อีกหลายประการ สิ่งหนึ่งได้แก่ด้านนิสัยใจคอที่ว่ากันว่าคนพม่าเป็นชนชาติที่รักความสนุกสนานร่าเริง ชาวพม่าตลอดจนกลุ่มชาติพันธุ์ในพม่าต่างรักษาวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของชนชาติตน โดยมักชื่นชอบการประกอบพิธีกรรมที่ต้องเชื่อเชิญครอบครว เพื่อนฝูงและเพื่อนบ้านเข้าร่วม ครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนตาย<sup>685</sup> ไม่ต่างจากคนไทยที่นิยมการเฉลิมฉลองและประกอบพิธีกรรมในทุกๆ โอกาส สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือการที่ชนชาติทั้งสองเป็นชาติที่พึ่งพาอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักนับตั้งแต่สมัยอดีตกาล ประเพณีการเฉลิมฉลองเทศกาลต่างๆ จึงอาจเป็นการสร้างความสนุกสนานให้กับชีวิตที่บางครั้งต้องยากลำบากเนื่องจากต้องพึ่งพาธรรมชาติในการดำรงชีวิตให้รอด ทำให้ต้องมีการผ่อนคลายและสร้างขวัญกำลังใจในการสู้งานหนักต่อไป<sup>686</sup> หากจะให้ยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนมาเรื่องหนึ่งคงจะเป็นการที่พม่ามีเทศกาลที่คล้ายคลึงกับเทศกาลสงกรานต์ในบ้านเรา ซึ่งจัดในช่วงเดือนเมษายนเป็นเวลาสามถึงห้าวันเช่นเดียวกับของไทย อีกทั้งพม่ายังนับเทศกาลดังกล่าวว่านับเป็นปีใหม่ของพม่าด้วยเช่นเดียวกับไทย ซึ่งนอกจากจะเป็นเทศกาลที่เล่นน้ำเพื่อความสนุกสนานคลายร้อนแล้ว ยังเป็นโอกาสที่หนุ่มสาวรอคอยเพื่อที่จะได้พบปะผู้คนในวัยเดียวกันและทำความรู้จักในช่วงเทศกาลนี้ด้วย<sup>687</sup>

<sup>683</sup> Daw Aye Aye New, Community mechanism for safeguarding intangible cultural heritage, sub-regional experts meeting in Asia on intangible cultural heritage: Safeguarding and inventory-making methodologies, p.6.

<sup>684</sup> ดู Robert & Nanthapa Cooper, Culture shock! Thailand (Singapore: Times Book International, 1995), Chapter 3.

<sup>685</sup> Saw Myat Yin, Culture Shock! A guide to customs and etiquette: Myanmar, p.31.

<sup>686</sup> Daw Aye Aye New, Community Mechanism for Safeguarding Intangible Cultural Heritage, Sub-Regional Experts Meeting in Asia on Intangible Cultural Heritage: Safeguarding and Inventory-Making Methodologies, p.2.

<sup>687</sup> Saw Myat Yin, Culture Shock! A guide to customs and etiquette: Myanmar, p.45.

กระนั้นก็ตาม เราอาจไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มปากว่าแรงงานที่มาจากพม่าจะไม่เป็นภัยคุกคามต่ออัตลักษณ์ของไทยได้ในอนาคต เนื่องจากในการกล่าวหาว่าชาวพม่ามีวัฒนธรรมหลายประการที่คล้ายคลึงกับไทยควรต้องพึงระวังว่าประเทศพม่าเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์มากที่สุดแห่งหนึ่ง และผู้อพยพจำนวนมากมิได้มีเชื้อชาติพม่า เนื่องจากพม่าประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์อีกเป็นจำนวนมากนอกเหนือไปจากชนชาติพม่าแท้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จะมีภาษา วัฒนธรรม การแต่งกายเป็นของตนเอง และยังแบ่งเป็นกลุ่มย่อยเล็กลงไปอีก แต่โดยกว้างๆ อาจกล่าวได้ว่า ชาวมอญและชาวระจิงจะมีความคล้ายคลึงกับชาวพม่าแท้มากกว่า โดยเฉพาะในเรื่องนับถือพุทธศาสนาและประกอบอาชีพทำไร่ทำสวน พวกเขาชินมักเป็นคริสต์ พวกเขาจะมีความคล้ายคลึงกับชาวไทย ลาว กัมพูชาและเวียดนามมากกว่า และพวกชินกับกะฉิ่นส่วนใหญ่จะได้รับอิทธิพลจากเหล่ามิชชันนารีที่เข้ามาในพื้นที่<sup>688</sup> ดังนั้น ถึงแม้ไม่มีรายงานเกี่ยวกับผู้อพยพชาวพม่าในไทยที่ก่อให้เกิดปัญหาในประเด็นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่ผู้อพยพจากพม่าที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จะมีวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากชาวพม่า ซึ่งอาจหมายถึงมีความแตกต่างไปจากวัฒนธรรมไทยได้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ในด้านการบูรณาการเข้ากับวัฒนธรรมไทย ยังพบว่ากลุ่มแรงงานพม่าจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกไทยใหญ่และมอญที่ยังคงรักษาวัฒนธรรมบางด้านของตนไว้มากกว่าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ เช่นในด้านภาษาและกิจกรรมทางวัฒนธรรม แต่เมื่อพิจารณาถึงวัฒนธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียมและประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไทยใหญ่และมอญแล้ว จะเห็นได้ว่ากลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีลักษณะบางอย่างร่วมกับชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ในรัฐไทยส่งผลให้การประกอบพิธีกรรมบางอย่างมีความคล้ายคลึงกับของประชาชนในท้องถิ่นหลายพื้นที่ของไทย เช่น ไทยใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ และมอญในจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น นอกจากนี้ กล่าวได้ว่า กลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพจากพม่าเข้ามาทำงานในไทยส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ ดังนั้นแม้ว่ากลุ่มเหล่านี้จะมีภาษาของตนเองที่แตกต่างออกไป แต่ในภาพรวมแล้วการมีรากฐานทางพุทธศาสนาเช่นเดียวกันก็ทำให้ขนบธรรมเนียมและประเพณีไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มคนเหล่านี้ทั้งที่เป็นชาวพม่าแท้และกลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็ได้พยายามสร้างความกลมกลืนกับสังคมไทยด้วยการพูดภาษาไทย<sup>689</sup> แม้ว่าในแง่หนึ่งสำเนียงการพูดไทยที่ไม่ชัดถ้อยชัดคำจะสร้างตัวตนให้พวกเขาถูกมองว่าเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทยเกือบตลอดเวลาก็ตาม

<sup>688</sup> Saw Myat Yin, *Culture Shock! A guide to customs and etiquette: Myanmar*, p.13.

<sup>689</sup> Jerrold W. Huguet & Sureporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.49.

จากการพิจารณาเกณฑ์การชี้วัดทั้ง 4 ประการข้างต้น พบว่าแรงงานพม่าไม่มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทยเมื่อพิจารณาจากดัชนีชี้วัดด้านอัตราการจ้างงานและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐไทยในช่วงปีพ.ศ.2531-2553 นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงดัชนีชี้วัดด้านความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างคนไทยและคนพม่าที่เข้ามาทำงานในรัฐไทยแล้วยังพบว่าไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เนื่องจากชาวพม่าส่วนใหญ่ที่อพยพเข้ามาทำงานในไทยทั้งที่เป็นชาวพม่าแท้และกลุ่มชาติพันธุ์มีรากฐานทางวัฒนธรรมที่มาจากพุทธศาสนาเช่นเดียวกับคนไทย ส่งผลให้วัฒนธรรมขนบธรรมเนียม ประเพณี และการดำเนินชีวิตมีความคล้ายคลึงกับคนไทย ในทางกลับกัน การศึกษาถึงปริมาณแรงงานข้ามชาติในกรณีของรัฐไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณแรงงานพม่าเป็นข้อมูลที่เข้าถึงยาก ดังนั้นการประเมินความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าจากดัชนีชี้วัดด้านปริมาณจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างมีปัญหา ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าแรงงานพม่าไม่มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทยเมื่อพิจารณาจากดัชนีชี้วัดด้านอัตราการจ้างงาน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และความแตกต่างทางวัฒนธรรม แต่เมื่อพิจารณาดัชนีชี้วัดด้านปริมาณแล้วไม่สามารถสรุปได้ว่าแรงงานพม่ามีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามหรือไม่ เนื่องจากความไม่ชัดเจนทางด้านข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนแรงงานพม่าในรัฐไทยโดยสถิติของจำนวนแรงงานพม่าที่มีอยู่เป็นเพียงข้อมูลของแรงงานที่มีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องเท่านั้นซึ่งกล่าวได้ว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแรงงานพม่าที่อยู่ในประเทศไทยทั้งหมด ส่วนจำนวนที่แท้จริงล้วนมาจากการคาดการณ์แทบทั้งสิ้น

กระนั้นก็ตาม แม้ว่าจะมีปัญหการประเมินความเป็นภัยคุกคามจากดัชนีชี้วัดด้านปริมาณ แต่เมื่อพิจารณาถึงความต้องการด้านแรงงานระดับล่างของรัฐไทยแล้ว แรงงานพม่ายังคงเป็นที่ต้องการในตลาดแรงงานอย่างมาก โดยเมื่อพิจารณาถึงดัชนีชี้วัดด้านปริมาณแรงงานพม่าภายในประเทศร่วมกับดัชนีชี้วัดที่เหลืออีกสามด้านอาจทำให้เราพอที่จะอนุมานได้ว่าแรงงานพม่าไม่ได้มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย และถึงแม้ว่าแรงงานพม่าจะมีปริมาณมากพอที่จะถูกตีความให้เป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทยได้ในอนาคต แต่ในด้านอัตราการจ้างงานแรงงานเหล่านี้ก็มิได้เข้ามาแย่งงานในส่วนที่คนทำ ในทางตรงข้ามแรงงานพม่ากลับช่วยเติมเต็มแรงงานในส่วนที่มีความขาดแคลนอันเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไทย นอกจากนี้ในด้านวัฒนธรรมแรงงานพม่าส่วนใหญ่แม้จะมีภาษาและขนบธรรมเนียมประเพณีบางอย่างที่แตกต่างจากคนไทย แต่พวกเขาก็พร้อมที่จะเรียนรู้และบูรณาการตนเองให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย เช่น การพูดภาษาไทย และการแต่งกายแบบสากลนิยมเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไป เหตุฉะนั้นเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามทั้ง 4 ประการแล้ว แรงงานพม่าจึงมิได้มีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทย แม้ว่าจะมีปัญหาในการพิจารณาดัชนีชี้วัดด้านปริมาณก็ตาม

## 5.4 ผลจากระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย

แม้ว่าการพิจารณาจากเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามจะสะท้อนว่าแรงงานพม่าไม่ได้มีแนวโน้มที่จะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไทย แต่ความจริงที่เราไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือภาพที่รัฐไทยมองแรงงานพม่ายังคงเป็นภาพที่ลึบลงไปด้วยความรู้สึกหวาดระแวง ซึ่งแตกต่างจากภาพที่รัฐไทยมองแรงงานข้ามชาติจากรัฐอื่น ความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพมานี้จึงได้นำไปสู่การมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งในที่สุดแล้วได้นำไปสู่กระบวนการทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา โดยตัวแสดงสำคัญในกระบวนการดังกล่าวก็คือผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่ในการกำหนดให้ประเด็นแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทยด้วยการยกข้ออ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจสังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่าสถานภาพของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง เพราะวาทกรรมที่เกิดจากตัวแสดงเหล่านี้ย่อมมีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้ผู้ฟังเห็นด้วยและคล้อยตาม ขณะเดียวกัน สถานภาพของความเป็นสื่อมวลชนก็มีบทบาทในการผลิตซ้ำวาทกรรมของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายให้สามารถเผยแพร่ในวงกว้าง สถานภาพทางของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนจึงมีอิทธิพลต่อการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังอย่างมาก ไม่เพียงเท่านั้น นอกจากสถานภาพทางสังคมของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนซึ่งถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขภายนอกแล้ว ยังมีปัจจัยทางด้านประสิทธิภาพของการใช้ภาษาซึ่งถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขภายในอีกประการหนึ่งที่มีส่วนทำให้กระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงประสบผลสำเร็จ โดยกล่าวได้ว่าการใช้ภาษาที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพมานั้นเกิดจากการใช้วาทกรรมที่มีเนื้อหาน่าสะพรึงกลัวซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการหล่อหลอมให้ผู้ฟังเกิดความรู้สึกหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า ทั้งนี้ สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงได้เป็นอย่างดีก็คือการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาแรงงานพม่าในประเทศไทย โดยจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปีพ.ศ.2519 ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีแรงงานพม่าเป็นจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ นโยบายป้องกันและปราบปราม และนโยบายในการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวจำเป็นต้องใช้งบประมาณและทรัพยากรของรัฐเป็นจำนวนมากมหาศาล



ทั้งนี้ แม้ว่ากระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงจะประสบผลสำเร็จดังสะท้อนจากการคล้อยตามของผู้ฟัง ซึ่งเป็นผลมาจากประสิทธิภาพในการใช้ภาษาและบทบาทของสถานภาพทางสังคมของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ในที่นี้ก็คือ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชน อันนำมาสู่การกำหนดนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งในแง่ของการผ่อนผัน การป้องกันและปราบปราม และการควบคุมพฤติกรรมของแรงงานข้ามชาติ แต่จากข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้ยังคงมีผู้ฟังบางส่วนที่ได้ยอมรับและคล้อยตามในสิ่งที่ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงนำเสนอ กล่าวคือ ผู้ฟังเหล่านี้ได้มีทัศนะว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งกลุ่มผู้ฟังเหล่านี้ได้แก่ ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบุคลากรจากองค์กรที่มิใช่ภาครัฐ และรวมไปถึงบางส่วนของประชาชนทั่วไป กระนั้นก็ดี แม้ว่านโยบายต่างๆจะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงสัมฤทธิ์ผลของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง แต่หากผู้ฟังบางกลุ่มไม่เห็นด้วยและคัดค้านในนโยบายของรัฐ ก็อาจนำไปสู่การยุติการดำเนินการตามนโยบายนั้นๆได้ ดังจะเห็นได้จากการต่อต้านและโจมตีนโยบายของรัฐไทยในการควบคุมความประพฤติแรงงานข้ามชาติโดยกลุ่มองค์กรที่มิใช่ภาครัฐซึ่งเห็นว่านโยบายดังกล่าวถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานส่งผลให้นโยบายดังกล่าวถูกยกเลิกไปในเวลาต่อมา

เหตุดังนั้น กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยซึ่งมีพื้นฐานมาจากมุมมองของภาครัฐไทยต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม แม้จะประสบผลสำเร็จในการทำให้ผู้ฟังในสังคมเชื่อและคล้อยตามในสิ่งที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนนำเสนอกระทั้งนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อนำมาใช้จัดการปัญหาดังกล่าว แต่ก็มีได้หมายความว่ากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงจะสัมฤทธิ์ผลเสมอไป เนื่องจากยังมีกลุ่มผู้ฟังบางส่วนในสังคมที่ไม่ได้เห็นด้วยกับสิ่งที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนนำเสนอกระทั้งอาจนำมาสู่การคัดค้านนโยบายบางอย่างของรัฐดังที่เกิดขึ้นกับนโยบายการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติในปีพ.ศ.2549

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ประกอบไปด้วยสองส่วนหลักด้วยกัน ส่วนแรกว่าด้วยการอธิบายถึงแรงงานพม่าในฐานะประเด็นที่ถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยจากกรอบคิดที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษารั้งนี้ ถัดมาจะเป็นส่วนที่สองซึ่งว่าด้วยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าเพื่อต่อยอดจากข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้ในอนาคต

#### 6.1 แรงงานพม่าในฐานะประเด็นที่ถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย

ในการทำความเข้าใจแรงงานพม่าในฐานะประเด็นที่ถูกทำให้เป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยนั้น ผู้วิจัยได้สร้างกรอบคิดขึ้นมาเพื่อนำมาใช้ในการอธิบายให้เห็นถึงภาพรวมของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ทั้งในแง่ที่มาของแรงงานพม่า มุมมองของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง และความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า โดยกำหนดขอบเขตระยะเวลาในการศึกษาอยู่ในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2531-2554 (ปีปัจจุบัน) เนื่องจากในช่วงปีพ.ศ.2531 นั้นเป็นช่วงที่ตรงกับทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นยุคที่เศรษฐกิจไทยมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการด้านแรงงานเพิ่มขึ้นจนกระทั่งนำไปสู่ภาวะขาดแคลนแรงงานในกิจการบางประเภท ตัวอย่างเช่น งานประมงและกิจการที่ต่อเนื่องจากงานประมง งานเกษตรกรรม งานก่อสร้าง และงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น ขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าวก็เป็นช่วงที่พม่ามีปัญหาภายในรัฐของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ ส่งผลให้ผู้คนจากพม่าพากันอพยพข้ามแดนเข้ามาค้าแรงงานในรัฐเพื่อนบ้านที่กำลังมีการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ กรอบคิดที่ผู้วิจัยใช้ในการอธิบายนั้นเป็นการบูรณาการหลายแนวคิดและทฤษฎีเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดว่าด้วยการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทิศนะต่อภัยคุกคาม และกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 6.1.1 แรงงานพม่าในไทย: ที่มาและลักษณะการทำงาน

ก่อนที่จะเราไปถึงการทำความเข้าใจแรงงานพม่าในฐานะปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยนั้น สิ่งที่เราควรต้องทำความเข้าใจเป็นลำดับแรกก็คือ ที่มาของแรงงานพม่าและลักษณะการทำงานของคนเหล่านี้ในรัฐไทย ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าไม่เพียงแต่สภาพทางภูมิศาสตร์เท่านั้นที่เอื้ออำนวยให้แรงงานพม่าสามารถอพยพเข้ามาทำงานในรัฐไทยได้อย่างไม่ยากเย็นนัก ทว่าปัจจัยผลักดันจากพม่าและปัจจัยดึงดูดจากไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ก็ล้วนมีบทบาทสำคัญที่ทำให้กระแสการอพยพของแรงงานพม่าเข้าสู่รัฐไทยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา

สำหรับแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้คนจากพม่าพากันอพยพเข้ามาค้าแรงงานในรัฐไทยเกิดจากสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่บอบช้ำของพม่านับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราช โดยรากเหง้าของปัญหาทั้งหมดนั้นมีต้นเหตุมาจากความวุ่นวายทางการเมืองการปกครองของพม่าซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของพม่าอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ กล่าวได้ว่า แรงงานผลักดันทางการเมืองนั้นเกิดจากการที่พม่าต้องประสบกับปัญหาทางการเมืองสำคัญสองประการ คือ 1) ปัญหาความเป็นประชาธิปไตย และ 2) ปัญหาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่า ทั้งนี้ การยึดอำนาจของนายพลเนวินเปรียบเสมือนจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์การเมืองที่ทำให้พัฒนาการทางประชาธิปไตยของพม่าหยุดนิ่งอยู่กับที่ยาวนานหลายทศวรรษนับตั้งแต่ปีค.ศ.1962 ภายใต้อำนาจการปกครองที่เรียกว่า “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” ขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่าก็เป็นผลพวงที่เกิดจากปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่าเอง โดยนับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มนักศึกษา หรือพระสงฆ์ ล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อพม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสังคมนิยมของเนวิน การปราบปรามของรัฐบาลต่อกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างรุนแรงส่งผลให้มีทั้งคนบาดเจ็บ เสียชีวิต ตลอดจนถูกจับกุมเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ปัญหาทางการเมืองภายในพม่ายังส่งผลให้สภาพทางเศรษฐกิจของพม่าย่ำแย่ตามไปด้วย โดยแม้ว่าสาเหตุของความตกต่ำทางเศรษฐกิจในพม่าจะเกิดจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ 1) การตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและญี่ปุ่นเป็นระยะเวลายาวนาน 2) การดำเนินนโยบายตามเส้นทางสู่ความเป็นรัฐสังคมนิยมของพม่า และ 3) การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา แต่ก็กล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของพม่าตกต่ำอย่างสุดขีดในช่วงที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของเนวิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ผิดพลาดและเป็นการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ล้มเหลวโดยมีสาเหตุมาจากความมั่นใจในตนเองเกินไปของ

รัฐบาลทหารภายใต้การนำของเนวิน ยิ่งไปกว่านั้น พม่ายังต้องเผชิญกับปัญหาทางสังคมท่ามกลางสภาพปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจที่คอบรรุมเร้าประชาชนภายในประเทศ โดยปัญหาสังคมที่สำคัญของพม่า ได้แก่ 1) ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ และ 2) ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า ดังที่ทราบกันดีว่าพม่าเป็นดินแดนซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากซึ่งเป็นสภาพที่มีมาอย่างช้านานก่อนสมัยอาณานิคม ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของพม่าได้นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองในพม่าภายหลังจากที่ได้รับเอกราช โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่พม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสังคมนิยม เนื่องจากรัฐบาลทหารไม่เห็นด้วยกับการให้อิสระภาพแก่รัฐชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้รัฐบาลทหารพม่ายังได้พยายามที่จะกลืนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆเพื่อตอบสนองต่อนโยบายรวมชาติพม่าให้มีความเป็นเอกภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆจึงไม่พอใจและตอบโต้รัฐบาลด้วยความรุนแรง กลายเป็นปัญหาสังคมที่ผู้นำพม่าต้องเผชิญในทุกยุคทุกสมัย กระนั้นก็ดี ปัญหาสังคมของพม่าที่ได้รับการกล่าวถึงไม่แพ้ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ก็คือ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งล้วนเป็นการกระทำของรัฐบาลทหารต่อประชาชนที่อยู่ในพม่า ดังเช่นพฤติกรรมของรัฐบาลในการไม่ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ การบังคับเกณฑ์แรงงาน การบังคับให้มีการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน และการกดขี่ขูดรีดประชาชน ในแง่หนึ่งพฤติกรรมของรัฐบาลทหารพม่าจึงมีส่วนทำให้ความเป็นประชาธิปไตยของพม่าได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างมาก กระทั่งนำมาสู่การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากหลายประเทศและยังเป็นการซ้ำเติมสภาพทางเศรษฐกิจของพม่าที่บอบช้ำอยู่แล้วให้แย่ลงไปอีก เหตุฉะนั้น ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองซึ่งเป็นรากฐานของปัญหาทั้งปวงในพม่าจึงกลายเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้คนจากพม่าจำนวนมากพากันอพยพเพื่อหลีกเลี่ยงความวุ่นวายเข้ามาอยู่ในพื้นที่ที่มีความปลอดภัยในประเทศไทย จุดหมายปลายทางแห่งความหวังที่พวกเขาคาดว่าจะเป็นดินแดนที่ทำให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการอพยพของผู้คนจากพม่าเข้าสู่ไทยนอกเหนือไปจากแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมจากพม่าแล้วก็คือ แรงดึงดูดจากประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของแรงงานพม่าซึ่งก็คือประเทศไทย โดยกล่าวได้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของไทยที่มีความแตกต่างจากพม่ามีบทบาทอย่างมากในการกระตุ้นให้กระแสนการอพยพของผู้คนจากพม่าเข้าสู่ประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990 ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับพม่าเท่านั้น แต่ยังเป็นสาเหตุสำคัญของความแตกต่างทางด้านรายได้ของประชาชนในทั้งสองประเทศด้วย นอกจากนี้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยยังเป็น

ต้นเหตุของความต้องการด้านแรงงานจำนวนมากเพื่อตอบสนองต่อขีดความสามารถในการผลิตสินค้าของรัฐ ท่ามกลางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศไทยได้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านแรงงานขนานใหญ่ แรงงานจำนวนมากที่เคยทำงานในระดับล่างและในภาคการเกษตรได้เข้าสู่การเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นงานที่ใช้ความรู้มากกว่าและสบายกว่า ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการ อาทิ เกษตรกรรม กิจการประมง ผู้รับใช้ในบ้าน และกรรมกรงานหนัก เป็นต้น สถานการณ์ดังกล่าวได้ทำให้ตลาดแรงงานระดับล่างเกิดภาวะตึงตัวเพราะอุปทานด้านแรงงานไม่สามารถขยายตัวให้ตอบสนองต่ออุปสงค์ด้านแรงงานภายในประเทศได้ กระทั่งกลายเป็นช่องทางที่ทำให้แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานจากพม่าสามารถเข้ามาแทนที่ในส่วนของการตลาดแรงงานระดับล่างได้ อย่างไรก็ตาม แม้สภาพทางเศรษฐกิจของไทยจะมีบทบาทอย่างมากในการดึงดูดให้แรงงานพม่าจำนวนมากอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทว่าสภาพทางการเมืองและสังคมก็มีบทบาทต่อการตัดสินใจอพยพเข้าสู่รัฐไทยของแรงงานพม่าอยู่ไม่น้อย ในด้านการเมืองแม้ว่าเส้นทางพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยจะมีได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว แต่นักแต่ก็มีความก้าวหน้ากว่าพัฒนาการเมืองของพม่า ดังสะท้อนได้จากระดับการเลือกตั้งที่ยุติธรรม ตลอดจนการขยายตัวของภาคประชาสังคม และระดับเสรีภาพของสื่อภายในรัฐไทย นอกจากนี้ในด้านสังคม การที่รัฐไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร กล่าวคือ การที่ประชากรวัยแรงงานไทยมีแนวโน้มลดลง ก็ได้ทำให้เกิดการตึงตัวของกำลังแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาด ส่งผลให้ต้องมีการทดแทนแรงงานในส่วนนี้ด้วยการนำเข้าแรงงานข้ามชาติทั้งในรูปแบบที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ขณะเดียวกันการพัฒนาด้านสังคมของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสาธารณสุขป็นพื้นฐานต่างๆที่ดีกว่าในพม่ายังทำให้ภาพของรัฐไทยในสายตาของแรงงานจากพม่าดูเย้ายวนและเหมาะสมที่จะเป็นจุดหมายปลายทางที่แรงงานเหล่านี้คาดหวังว่าจะทำให้คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาดีขึ้นกว่าที่เคยเป็นอยู่ในพม่า ดังนั้น เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว สิ่งที่มีพละการในการ “ดึงดูด” ให้แรงงานจากพม่าอพยพเข้ามาค้าแรงงานในไทยมิได้เกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเสรีภาพทางการเมืองและสภาพสังคมของไทยด้วยที่ทำให้ภาพของรัฐไทยในสายตาแรงงานพม่ามีความน่าสนใจและน่าดึงดูดมากพอที่จะนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อนำพาตนเองและครอบครัวเข้ามาแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า งานที่มีลักษณะยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย หรือที่เรียกกันว่า 3D ซึ่งย่อมาจาก Difficult Dirty และ Dangerous เป็นลักษณะการทำงานที่สำคัญของแรงงานพม่าในประเทศไทย โดยเราสามารถจำแนกประเภทการทำงานของแรงงานพม่าอย่างกว้างๆ ได้ 5 ประเภทด้วยกัน คือ 1) งานในภาคเกษตรกรรม 2) งานในภาคการประมงทะเล 3) งานรับใช้ในบ้าน 4)

แรงงานห้องแถว และ 5) แรงงานก่อสร้าง แม้ว่าแรงงานพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่จะคาดหวังถึงคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ทว่าสิ่งที่หนทางการทำงานของพวกเขาในประเทศไทยกลับมิได้โรยด้วยกลีบกุหลาบ พวกเขาอาจต้องเผชิญกับชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าปกติ อัตราค่าแรงที่ต่ำกว่ามาตรฐาน หรือแม้แต่การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในลักษณะต่างๆ เช่น การถูกกดขี่ข่มเหงจากนายจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การล่วงละเมิดทางเพศต่อแรงงานหญิง ฯลฯ กระนั้นก็ตาม แม้ว่าแรงงานพม่าจำนวนมากจะต้องเผชิญกับความยากลำบากจากการใช้ชีวิตในประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาภายในพม่าเทียบกับประเทศไทย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แรงงานพม่าส่วนใหญ่ยังคงมีความมั่นใจว่าการอพยพเพื่อเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของตลาดแรงงานในประเทศไทยจะทำให้ชีวิตของพวกเขาดีขึ้นกว่าตอนอยู่ในประเทศบ้านเกิดของตนเองไม่มากนักน้อย

อย่างไรก็ตาม หากเราจะพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่าท่ามกลางแรงผลักดันทั้งหลายนั้น แรงผลักดันที่มีอิทธิพลในการผลักดันผู้คนจากพม่าอพยพเข้ามาค้าแรงงานในประเทศไทยมากที่สุดคือแรงผลักดันทางการเมือง ซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาทั้งหลายในพม่า ขณะเดียวกันสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 ก็นับเป็นแรงดึงดูดที่สำคัญอันเป็นที่มาของกระแสการหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่าจำนวนมากนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 จวบจนปัจจุบัน

### 6.1.2 ประเทศไทยกับความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่า

กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงจะไม่เกิดขึ้นได้เลย หากมุมมองที่ประเทศไทยมีต่อแรงงานพม่าไม่ได้ถูกฉาบปนไปด้วยอุดมการณ์ชาตินิยมและความหวาดระแวง ซึ่งส่งผลให้มุมมองของประเทศไทยต่อแรงงานพม่ามีความแตกต่างจากมุมมองต่อแรงงานจากรัฐอื่นอย่างใดก็ดี กล่าวได้ว่าอุดมการณ์ชาตินิยมที่ไทยมีต่อพม่านั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากสำนึกทางประวัติศาสตร์และอคติทางชาติพันธุ์ที่ไทยมีต่อพม่านั้นนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ขณะเดียวกันความหวาดระแวงของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานพม่านั้นก็เป็นสิ่งที่มิที่มาที่ไป ดังสะท้อนจากความสงสัยและไม่ไว้วางใจต่อแรงงานพม่า อันเกิดจากปัจจัยห้าประการ ได้แก่ 1) เหตุการณ์ในปัจจุบัน 2) ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ 3) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม 4) พฤติกรรมของแรงงานพม่า และ 5) ทักษะต่อภัยคุกคามของผู้นำ ปัจจัยทั้งห้าประการนี้มีส่วนสำคัญในการบ่มเพาะความรู้สึกหวาดระแวงของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานพม่ากระทั่งพัฒนาไปสู่การที่ประเทศไทยมี “Threat Perception” ต่อแรงงานพม่า หรือพูดให้ชัดกว่านั้นก็คือการที่ประเทศไทยมีทัศนคติในการมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนเอง

เหตุการณ์ในปัจจุบันที่ทำให้รัฐไทยรู้สึกหวาดระแวงแรงงานพม่ามากก็คือการไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานพม่าในประเทศซึ่งเกิดจากข้อมูลที่ไม่ตรงกันของแต่ละหน่วยงานในภาครัฐ ส่งผลให้เกิดข้อสงสัยต่อสถานการณ์แรงงานพม่าตามมามากมาย เช่น คำถามเกี่ยวกับจำนวนที่แท้จริงของแรงงานพม่าในรัฐไทย รวมไปถึงคำถามเกี่ยวกับบริเวณที่แรงงานเหล่านี้เข้าไปอยู่อาศัยและทำงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าสิ่งที่ทำให้รัฐไทยมีความหวาดระแวงแรงงานพม่ามากที่สุดก็คือความทรงจำทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทยที่มีต่อพม่า เนื่องจากภาพความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในอดีตมักถูกฉายให้เห็นถึงความเกลียดชังพม่าในฐานะศัตรูของชาติอยู่เสมอ ขณะเดียวกันการเผยแพร่ภาพของพม่าในฐานะศัตรูก็ได้รับการผลิตซ้ำและต่อยอดอย่างต่อเนื่องผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงานเขียนทางประวัติศาสตร์ คำบรรยาย วรรณกรรม ละคร นวนิยาย ภาพยนตร์ หรือแม้แต่เพลงปลุกใจ ส่งผลให้ทัศนคติของรัฐไทยต่อพม่าในปัจจุบันยังคงเต็มไปด้วยความรู้สึกหวาดระแวง และผลพวงของทัศนคติดังกล่าวได้ทำให้รัฐไทยมี “อคติทางเชื้อชาติ” ต่อแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในปัจจุบันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ในด้านของวัฒนธรรม แม้ว่าวัฒนธรรมไทยและพม่าจะมีได้มีความแตกต่างกันมากน้อยอันเนื่องมาจากการมีรากฐานทางพุทธศาสนานิกายเถรวาทเหมือนกัน แต่อคติทางเชื้อชาติที่มีอยู่ก่อนแล้วก็ได้ทำให้รัฐไทยมองว่าการที่พม่ามีลักษณะการใช้ภาษาที่แตกต่างจากไทยอย่างชัดเจนเป็นสิ่งที่สร้างความหวาดระแวงให้แก่รัฐไทยได้เช่นกัน เพราะภาษาที่ต่างต่างนี้ทำให้รัฐไทยไม่สามารถสื่อสารและเข้าใจแรงงานพม่าได้ โดยความแตกต่างทางภาษาไม่เพียงแต่นำมาซึ่งความผิดพลาดในการสื่อสารเท่านั้น แต่ยังเป็นต้นเหตุของการเหยียดหยามทางเชื้อชาติและการสร้าง “ความเป็นอื่น” ให้กับคนพม่าที่ทำงานอยู่ในรัฐไทยด้วย นอกจากนี้ กล่าวได้ว่า พฤติกรรมการก่ออาชญากรรมของแรงงานพม่าในรูปแบบต่างๆ ดังที่ปรากฏให้เห็นตามสื่อหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ก็ได้ส่งผลให้ภาพของแรงงานพม่าในมุมมองของรัฐไทยยิ่งเลวร้ายลงไปอีก แม้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากแรงงานพม่าเพียงไม่กี่คน ทว่าเรายังคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผลพวงที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมเช่นนี้ก็คือความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าทั้งหมดที่ทำงานอยู่ในรัฐไทย

กล่าวได้ว่า ข้อสงสัยที่มีต่อจำนวนแรงงานพม่าที่แท้จริง ตลอดจนอคติทางชาติพันธุ์ซึ่งเป็นผลมาจากมุมมองต่อพม่าในฐานะศัตรูของชาติในอดีต รวมไปถึงพฤติกรรมในการก่ออาชญากรรมของแรงงานพม่าบางกลุ่ม และภาษาที่มีความแตกต่างกันของทั้งสองชนชาติล้วนมีส่วนในการกระตุ้นให้ผู้นำของรัฐไทยยังมองแรงงานเหล่านี้ด้วยความสงสัยและไม่ไว้ใจ กระทั่งนำไปสู่ความรู้สึกหวาดระแวงต่อพฤติกรรมของแรงงานพม่าในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อทัศนคติของรัฐไทยต่อแรงงานพม่าอยู่บนพื้นฐานของความหวาดระแวง ความวิตกกังวลว่าแรงงานพม่าจะเข้ามา

สร้างปัญหาให้แก่รัฐในด้านต่างๆ จึงสะท้อนออกมาผ่านการกล่าวอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่า เพื่อให้เกิดการยอมรับและคล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐและนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว

### 6.1.3 แรงงานพม่ากับผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ

เมื่อมุมมองต่อแรงงานพม่าถูกฉายปลงไปด้วยความหวาดระแวง แรงงานพม่าจึงถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ หรือพูดอีกแง่หนึ่งก็คือแรงงานพม่าถูกมองว่าเป็น “Existential Threat” ต่อรัฐซึ่งรัฐในที่นี้ถือว่าเป็นวัตถุอ้างอิง (Referent Object) เนื่องจากเป็นสิ่งที่ถูกแรงงานพม่า “คุกคาม” ในกรณีนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือความพยายามของรัฐในการทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคง โดยตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง (ในที่นี้คือผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย และสื่อมวลชนไทย) ได้สร้างให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงด้วยการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในสี่ด้านด้วยกัน คือ 1) ด้านเศรษฐกิจและสังคม 2) ด้านวัฒนธรรม 3) ด้านการเมือง และ 4) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในด้านเศรษฐกิจนั้น แม้ว่าแรงงานพม่าจะเข้ามาทดแทนตลาดแรงงานในส่วนที่รัฐไทยขาดแคลน แต่ก็มีการกล่าวถึงผลกระทบจากการใช้แรงงานพม่าต่อเศรษฐกิจของประเทศในหลายด้านด้วยกัน คือ 1) การส่งผลให้การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร 2) การสร้างปัญหาด้านค่าจ้างและการแย่งงานคนไทย 3) การนำไปสู่ปัญหาภัยคุกคามทางการค้า 4) การไหลออกของเงินตราในประเทศจำนวนมหาศาล และ 6) การแบกรับภาระในการควบคุมดูแลด้านต่างๆ ของรัฐอันเป็นผลมาจากแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศ นอกจากนี้ ในด้านสังคมก็ได้มีการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าว่าจะนำมาซึ่งปัญหาสังคมในลักษณะต่างๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาบุตรไร้สัญชาติ และปัญหาโสเภณี เป็นต้น กระนั้นก็ดี จากการศึกษาพบว่า ข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านเศรษฐกิจที่ถูกนำมากล่าวถึงมากที่สุด ได้แก่ ข้ออ้างที่ว่าแรงงานพม่าเข้ามาแย่งงานคนไทย และข้ออ้างที่ว่ารัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดูแลแรงงานพม่าภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณทางการสาธารณสุข การศึกษา และระบบสาธารณสุขป็นต้นพื้นฐานต่างๆ แทนที่จะเป็นการใช้ทรัพยากรและงบประมาณของรัฐในการดูแลพลเมืองของตนเอง ทั้งนี้ ข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้านสังคมที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างอยู่บ่อยครั้งนับไม่ถ้วนก็คือ ข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านสาธารณสุข และข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านปัญหาอาชญากรรม



ในด้านวัฒนธรรม แม้ว่าแรงงานจากพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะพยายามดำเนินชีวิตให้มีความกลมกลืนกับคนไทย ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการพูดภาษาไทยกับนายจ้าง การแต่งกายแบบคนไทย หรือแม้แต่การใช้ชีวิตเฉกเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไป ทว่ารัฐไทยก็อดที่จะมีความหวาดระแวงต่อคนเหล่านี้ไม่ได้ เนื่องจากแรงงานพม่าประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลายและแต่ละกลุ่มก็มีภาษาและวัฒนธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียมของตนเอง ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มชาติพันธุ์จากพม่าเหล่านี้ยังคงมีการชำระไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของตนเองอย่างเหนียวแน่น ไม่ที่จะเป็นการสื่อสารด้วยภาษาของตนเมื่ออยู่ในชุมชน หรือการรวมตัวกันจัดกิจกรรมในวันสำคัญต่างๆ เหตุคั้งนั้นจึงได้มีการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในแง่ที่ว่า การขยายตัวของชุมชนพม่าจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมในอนาคต โดยปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมที่มีการวิตกกังวลกันมากก็คือการที่วัฒนธรรมของแรงงานพม่าจะเข้ามากลืนวัฒนธรรมของชุมชนในท้องถิ่นซึ่งในที่สุดอาจทำให้วัฒนธรรมดั้งเดิมของคนในท้องถิ่นรอบนอกของไทยถูกกลืนหายไป และถูกแทนที่ด้วยวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่า

ในด้านการเมือง แรงงานที่มาจากพม่าได้ถูกกล่าวอ้างว่าอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวของชุมชนแรงงานพม่าที่มีการเปลี่ยนเป้าหมายจากเดิมเพียงเข้ามาหางานทำมาเป็นการอพยพเข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทย ทำให้รัฐไทยมีความวิตกกังวลว่าการขยายตัวของชุมชนแรงงานพม่าอาจลุกลามขยายตัวกลายเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อยภายในประเทศได้ในอนาคต นอกจากนี้ การเพิ่มจำนวนของแรงงานพม่ายังได้สร้างความวิตกกังวลต่อรัฐไทยว่าแรงงานเหล่านี้ อาจก่อเหตุความไม่สงบขึ้นในสังคม เช่น การรวมตัวกันก่ออาชญากรรม หรือการออกมาชุมนุมประท้วงของแรงงานพม่าเพื่อคัดค้านผู้ประกอบการ เป็นต้น โดยรัฐไทยได้อ้างว่าหากเกิดเหตุการณ์ไม่สงบโดยแรงงานเหล่านี้บ่อยครั้งก็อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐไทยได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะมีความมุ่งหวังที่จะมีสภาพชีวิตความอยู่ที่ดีขึ้น โดยแรงงานพม่าส่วนใหญ่ตั้งหน้าตั้งตาทำงานแลกค่าจ้างและเก็บหอมรอมริบเพื่อส่งเงินกลับไปยังบ้านเกิด แต่กล่าวได้ว่าท่ามกลางกลุ่มแรงงานที่มาจากพม่านั้นมี “สายลับ” จำนวนหนึ่งที่ทางการพม่าได้ส่งเข้ามาสืบความเคลื่อนไหวของรัฐไทยในด้านต่างๆ ฉะนั้นเมื่อกล่าวถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านการเมือง สิ่งที่รัฐไทยได้หยิบยกมาเป็นข้ออ้างจึงมิได้มีเพียงความวิตกกังวลถึงการขยายตัวของชุมชนแรงงานพม่าซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาชนกลุ่มน้อย และความวิตกกังวลเกี่ยวกับการก่อเหตุไม่สงบของแรงงานพม่าในสังคมเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงความหวาดระแวงต่อสายลับของทางการพม่าที่อยู่ปะปนในหมู่แรงงานข้ามชาติซึ่งถือเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองและอธิปไตยของรัฐด้วย

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้มีการกล่าวถึงแรงงานพม่าว่าจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า เนื่องจากในกลุ่มของแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในรัฐไทยนั้นมีส่วนที่เป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาลและได้เข้ามาใช้รัฐไทยเป็นฐานในการเคลื่อนไหวทางการเมืองส่งผลให้รัฐบาลพม่าเข้าใจว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนแก่กลุ่มผู้ต่อต้านและนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างไทยกับพม่าในที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีที่มีนักศึกษาพม่านุกเข้ายึดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยในปี.ศ.1999 นอกจากนี้ยังได้มีการอ้างว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าอาจได้รับผลกระทบจากกรณีพิพจน์สัญชาติแรงงานพม่าในประเทศไทย เนื่องจากแรงงานที่มาจากพมานั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย กระบวนการพิพจน์สัญชาติจึงอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า เพราะกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ได้รับการยืนยันว่าเป็นคนพม่าจะถูกกวาดล้างและผลักดันให้ออกนอกประเทศไทย ทว่าแรงงานเหล่านี้เป็นกลุ่มที่รัฐบาลพม่าไม่ให้การยอมรับ การกวาดล้างและผลักดันแรงงานเหล่านี้กลับเข้าไปยังพม่าจึงอาจนำไปสู่ความไม่พอใจของรัฐบาลพม่าอันจะนำไปสู่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าได้ อย่างไรก็ตามนอกจากการกล่าวอ้างถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าแล้ว รัฐไทยยังได้มีการหยิบยกข้ออ้างที่ว่าแรงงานพม่าเป็นตัวละครสำคัญที่ทำให้รัฐไทยถูกสังคมนระหว่างประเทศจับตามองในประเด็นสิทธิมนุษยชนส่งผลกระทบในเชิงลบต่อภาพลักษณ์ของรัฐไทยและนำไปสู่การถูกกีดกันทางการค้าได้

โดยสรุปแล้วการกล่าวอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อรัฐไทยในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม การเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ล้วนแล้วแต่มีส่วนสำคัญในการแปรรูปให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงสำหรับรัฐไทยในที่สุด ในแง่หนึ่งการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าจึงเท่ากับเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าต่อรัฐไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟังหรือผู้รับสารเชื่อและคล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยตามที่ได้กล่าวอ้างและนำไปสู่การกำหนดนโยบายบางอย่างเพื่อใช้ในการจัดการปัญหาแรงงานพม่าที่ถูกนำเสนอว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยในที่สุด

#### 6.1.4 ความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

สิ่งสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงมีอยู่สองประการด้วยกัน ประการแรก คือ การยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังหรือผู้รับ

สาร ส่วนประการที่สอง คือ การกำหนดนโยบายหรือมาตรการพิเศษเพื่อใช้ในการจัดการกับปัญหาแรงงานพม่า ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าสำหรับกรณีปัญหาแรงงานพม่าในรัฐไทยนั้นได้นำมาสู่การกำหนดนโยบายในสามลักษณะด้วยกัน ได้แก่ 1) นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ 2) นโยบายป้องกันและปราบปราม และ 3) นโยบายในการควบคุมความประพฤติแรงงานข้ามชาติ

กล่าวได้ว่า มีเงื่อนไขสองประการที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ได้แก่ เงื่อนไขภายใน และเงื่อนไขภายนอก โดยเงื่อนไขภายใน หมายถึง ประสิทธิภาพของการใช้ภาษาผ่านชุดวาทกรรมที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยในหลายด้าน ซึ่งสอดคล้องกับข้ออ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าในด้านต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าปัญหาแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไขมิฉะนั้นแล้วอาจกลายเป็นปัญหาความมั่นคงที่ร้ายแรงได้ ดังจะเห็นได้จากการใช้ภาษาที่สื่อให้เห็นถึงความน่ากลัวของแรงงานพม่า เช่น การใช้คำว่า “เถื่อน” และคำว่า “โหด” เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการใช้ภาษาในลักษณะเกินจริง ตัวอย่างเช่น วลีที่ว่า “หวั่นพม่ากลืนเมือง” หรือประโยคที่ว่า “พม่าเคลื่อนเมือง” เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้น ประสิทธิภาพของการใช้ภาษาเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของแรงงานพม่ายังเกิดจากการผลิตซ้ำวาทกรรมของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยอย่างต่อเนื่อง โดยวาทกรรมที่ถูกผลิตซ้ำนี้สามารถจำแนกออกเป็น 5 รูปแบบด้วยกัน คือ 1) วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าว 2) วาทกรรมที่ใช้ชี้แนะ 3) วาทกรรมที่ใช้ผูกมัด 4) วาทกรรมที่ใช้ในการแสดงความรู้สึก และ 5) วาทกรรมที่ใช้ในการแถลงการณ์ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่ารูปแบบวาทกรรมที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยนำเสนอมากที่สุด ได้แก่ วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าว (เพื่อสื่อความหมายว่าแรงงานพม่าเป็นต้นเหตุของสารพัดปัญหา) วาทกรรมที่ใช้ในการแสดงความรู้สึก (เพื่อแสดงออกถึงความหวาดระแวงแรงงานพม่าและความเป็นห่วงต่อสถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทย) ดังนั้น ประสิทธิภาพของการใช้ภาษาผ่านชุดวาทกรรมจึงไม่ได้หมายถึงลักษณะการใช้ภาษาที่สื่อให้เห็นความน่ากลัวของแรงงานพม่าและการใช้ภาษาที่มีลักษณะกล่าวเกินจริงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการใช้วาทกรรมในรูปแบบต่างๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของแรงงานพม่าอย่างซ้ำไปซ้ำมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมิผลทำให้ผู้ฟังเกิดความคล้อยตามได้ในที่สุด

กระนั้นก็ตาม เงื่อนไขภายในซึ่งหมายถึงประสิทธิภาพของการใช้ภาษาเพียงลำพังไม่อาจทำให้กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐขึ้นมาได้ยังต้องอาศัยเงื่อนไขภายนอกด้วย ซึ่งก็คือ

สถานภาพของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ในที่นี้ก็คือ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทย โดยเมื่อพิจารณาถึงสถานภาพของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายจะเห็นได้ว่าสถานภาพของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็คือการดำรงอยู่ในตำแหน่งคณะรัฐมนตรีซึ่งทรงด้วยอำนาจทางด้านการบริหารอย่างเต็มที่ โดยไม่เพียงแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจในการสั่งการข้าราชการที่อยู่ได้บังคับบัญชาในทุกระดับทั่วประเทศด้วย ขณะเดียวกันสื่อมวลชนไทยก็เป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดประเด็นความมั่นคงด้วยเช่นกัน แม้ว่าสื่อมวลชนไทยจะมิได้มีอำนาจในการบริหารประเทศเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ ทว่าสื่อมวลชนก็มีอิทธิพลต่อผู้ฟังหรือผู้รับสารอย่างมาก เพราะนอกจากสื่อมวลชนจะมีส่วนในการถ่ายทอดความทรมานไปสู่ผู้ฟังในวงกว้างแล้วการผลิตความทรมานซ้ำๆผ่านสื่อมวลชนยังมีผลอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงความคิด ความเชื่อ ตลอดจนทัศนคติของผู้ฟังในสังคมหนึ่งๆ ได้ด้วย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากรณีแรงงานพม่าในรัฐไทยนั้น สื่อมวลชนมีบทบาทอย่างมากในการผลิตซ้ำว่าทรมานที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่พ.ศ.2531

### 6.1.5 แรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทยจริงหรือ

แม้ว่าประเด็นแรงงานพม่าจะถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงโดยมีรากฐานมาจากความหวาดระแวงที่ทำให้รัฐไทยมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม แต่หากพิจารณาความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าตามเกณฑ์การชี้วัดของ Weiner ทั้งสี่ประการ ซึ่งได้แก่ 1) ด้านอัตราการจ้างงาน 2) ด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ 3) ด้านความแตกต่างทางวัฒนธรรม และ 4) ด้านปริมาณของแรงงานภายในประเทศ จะพบว่าแรงงานพม่ามิได้มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากดัชนีชี้วัดด้านอัตราการจ้างงานที่แสดงให้เห็นว่าสถิติของผู้มีงานทำภายในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531-2553 ยกเว้นในช่วงปีพ.ศ.2540-2541 ซึ่งอยู่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ และภายหลังปีพ.ศ.2541 แนวโน้มของผู้มีงานทำก็กลับมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นเดิม นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงสถิติของผู้ว่างงานก็พบว่าแนวโน้มลดลงซึ่งสอดคล้องกับดัชนีด้านอัตราการจ้างงานหรือสถิติของผู้มีงานทำภายในประเทศ<sup>690</sup> ทั้งนี้กล่าวได้ว่าดัชนีชี้วัดด้านอัตราการจ้างงานที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจดังกล่าว

<sup>690</sup> ดูบทที่ 5 เรื่องความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า

ได้ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและส่งผลให้เกิดความต้องการทางด้านแรงงานเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นที่มาของการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่างในช่วงที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นนั้น ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าจึงอาจจะดูเบาบางลงไปบ้างเมื่อเทียบกับในช่วงที่รัฐไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปีพ.ศ.2540-2541 นอกจากนี้เมื่อพิจารณาดัชนีชี้วัดด้านวัฒนธรรมจะเห็นได้ว่าคนไทยและพม่า (ทั้งที่เป็นพม่าแท้และกลุ่มชาติพันธุ์) ล้วนแล้วแต่มีรากฐานทางวัฒนธรรมที่มาจากพุทธศาสนานิกายเถรวาทส่งผลให้วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี รวมไปถึงวิถีชีวิตประจำวันไม่มีความแตกต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในส่วนของ การพิจารณาความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าจากดัชนีชี้วัดด้านปริมาณจะมีปัญหาในการตีความ เนื่องจากความไม่ชัดเจนทางด้านข้อมูลของแรงงานพม่าที่มีอยู่จริงในประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงความต้องการทางด้านแรงงานระดับล่างของไทยแล้วแรงงานพม่ายังคงเป็นที่ต้องการอย่างมากของผู้ประกอบการไทย โดยกล่าวได้ว่าตราใบที่แรงงานพม่ายังคงเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานระดับล่างของรัฐไทยเช่นนี้ ภาพความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าตามเกณฑ์การชี้วัดของ Weiner ก็ยังคงไม่ชัดเจนต่อไป

กระนั้นก็ดี แม้ว่าผลการพิจารณาตามเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าตามกรอบของ Weiner จะสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่ามิได้มีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย ทว่าในความเป็นจริงความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าในฐานะสิ่งที่เป็ “ภัยคุกคาม” ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากปัจจัยห้าประการที่หล่อหลอมให้รัฐไทยมีความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า กล่าวคือ เหตุการณ์ในปัจจุบัน ความทรงจำในอดีต ความแตกต่างทางวัฒนธรรม พฤติกรรมของแรงงานพม่า และทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยทั้งห้าประการดังกล่าวได้นำมาสู่กระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐด้วยการอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม การเมือง วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงซึ่งสะท้อนจากการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังหรือผู้รับสารและการกำหนดนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ในการจัดการปัญหาแรงงานพม่า ไม่ว่าจะเป็นนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ นโยบายป้องกันและปราบปรามแรงงานข้ามชาติ และนโยบายการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนที่ 5.2.4.3

## 6.2 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์สำหรับการค้นคว้าในอนาคต

จากการศึกษากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง กรณีแรงงานพม่าในไทย ผู้วิจัยพบว่าข้อสังเกตหลายประการที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการค้นคว้าในอนาคต โดยผู้วิจัยมีข้อสังเกตในประเด็นต่อไปนี้ คือ 1) แนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ 2) ผลของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย และ 3) การศึกษาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในเชิงความมั่นคง

### 6.2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์

แม้ว่างานวิจัยชิ้นนี้จะมีจุดประสงค์หลักในการศึกษาถึงกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย ทว่าผู้วิจัยกลับมิได้ละเลยความสำคัญของการศึกษาถึงที่มาของแรงงานพม่าในประเทศไทย รวมไปถึงการศึกษามุมมองของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานพม่า ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Everett S. Lee ในการศึกษาถึงที่มาของแรงงานพม่าในประเทศไทย ผู้วิจัยให้น้ำหนักต่อปัจจัยที่เป็นแรงผลักดัน (push factors) จากพม่าซึ่งเป็นประเทศต้นทาง และปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูด (pull factors) จากไทยซึ่งเป็นประเทศปลายทางของแรงงานพม่า โดยตั้งใจที่จะไม่กล่าวถึงปัจจัยแทรกแซง (intervening factors) และปัจจัยด้านตัวบุคคล (personal factors) เนื่องจากการศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันและปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดมีความเพียงพอต่อการอธิบายถึงที่มาของแรงงานพม่าอยู่แล้ว นอกจากนี้ในส่วนของการศึกษาถึงมุมมองของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานพม่า ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดของ David Singer ในการอธิบายทัศนะของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามซึ่งมีรากฐานมาจากความหวาดระแวง โดยแม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะเป็นแนวคิดภายใต้สำนักสังคมนิยมที่มักถูกนำมาใช้ในการอธิบายความขัดแย้งระหว่างประเทศและมีหน่วยในการวิเคราะห์คือรัฐ ซึ่งยังไม่เคยมีใครนำเอาแนวคิดนี้มาใช้ในการอธิบายทัศนะต่อภัยคุกคามของรัฐต่อหน่วยวิเคราะห์ระดับต่ำกว่ารัฐมาก่อน แต่ผู้วิจัยมองว่าการเปลี่ยนระดับของหน่วยการวิเคราะห์จากรัฐต่อรัฐมาเป็นรัฐต่อบุคคลซึ่งก็คือแรงงานพม่านั้นจะทำให้เราสามารถทำความเข้าใจถึงที่มาของความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้วิจัยมองว่าแนวคิดของ Singer ที่อธิบายว่าที่มาของความหวาดระแวงนั้นเกิดจากปัจจัยสามประการด้วยกัน คือ 1) เหตุการณ์ในปัจจุบัน 2) ประสบการณ์จากในอดีต และ 3) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ยังไม่เพียงพอต่อการอธิบายถึงที่มาของความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่า

ผู้วิจัยจึงได้ผนวกเอาแนวคิดของ Raymond Cohen เข้ามาร่วมอธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้รัฐไทยมีความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าด้วย โดยปัจจัยอีกสองประการ คือ 1) พฤติกรรมของแรงงานพม่า และ 2) ทักษะต่อภัยคุกคามของผู้นำ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การผนวกแนวคิดของ Singer และ Cohen เข้าด้วยกัน จะช่วยทำให้การอธิบายถึงมุมมองของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่ามีความกระชับและครอบคลุมมากขึ้น ไม่เพียงเท่านั้นผู้วิจัยยังได้นำเอาแนวคิดอุดมการณ์ชาตินิยมเข้ามาอธิบายร่วมกับพฤติการณ์ความหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่าด้วย เนื่องจากอุดมการณ์ชาตินิยมที่รัฐไทยมีต่อพม่ามีส่วนในการบ่มเพาะสำนึกทางประวัติศาสตร์และอคติทางชาติพันธุ์ที่ไทยมีต่อพม่าส่งผลทำให้พม่าถูกมองเป็น “คนอื่น” ในฐานะรัฐที่เคยเป็นศัตรูของไทยซึ่งปัจจุบันยากจนกว่าและด้อยกว่าไทยในหลายด้าน อุดมการณ์ชาตินิยมที่ไทยมีต่อพม่าร่วมกับความหวาดระแวงจึงเป็นรากฐานสำคัญของมุมมองที่รัฐไทยมีต่อพม่ากระทั่งนำไปสู่การมีทัศนะว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามและทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐในที่สุด

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าตามกรอบคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization) ของสำนักโคเปนเฮเกนที่มีการปรับใช้กับการศึกษาเชิงประจักษ์ ไม่ว่าจะเป็งานที่ศึกษาในยุโรป เอเชีย หรือสหรัฐอเมริกาก็ตาม บทบาทของตัวการหรือตัวแสดง (securitizers) จะมีความแตกต่างกันไปตามบริบท สภาพสังคม ตลอดจนเหตุการณ์แวดล้อมของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะการกำหนดประเด็นความมั่นคงตามแนวคิดของสำนักโคเปนเฮเกน ตัวการหรือตัวแสดงส่วนมากจะเป็นชนชั้นนำทางการเมือง (political elite) แต่ผลจากการศึกษาเชิงประจักษ์จากทั้งกรณีของ อินเดีย และกรีซ จะเห็นได้ว่า บทบาทหลักนั้นกลับกลายเป็นตัวแสดงฝ่ายสังคมนิยมฝ่ายศาสนจักรในกรณีกรีซ หรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในกรณีของประเทศอินเดีย หรือแม้กระทั่งบทบาทของหน่วยงานของรัฐอย่างในกรณีของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ซึ่งจากบทเรียนของการศึกษาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า หน่วยงานการศึกษาของแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นชนชั้นนำทางการเมืองเสมอไป ถึงแม้ว่าในที่สุด ชนชั้นนำทางการเมืองจะต้องเป็นผู้กำหนดและเป็นผู้สานนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติก็ตาม ในบางกรณี ชนชั้นนำทางการเมืองอาจเป็นเพียง ผู้รับสาร (audience) จากตัวแสดงทางสังคม หรือแม้แต่จากหน่วยงานในระบบราชการของรัฐนั้นๆเองก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ ชนชั้นนำทางการเมืองก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดประเด็นความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีระบบการเมืองและกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองที่เข้มแข็งอย่างกรณีของประเทศมาเลเซีย เหตุคั้งนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าในการนำกรอบแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงมาปรับใช้จะต้องมีจุดยืนในการ

ประยุกต์ใช้กรอบทฤษฎีที่ยืดหยุ่นไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนสังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พบจุดอ่อนสำคัญของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde ในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง กล่าวคือ การที่ Buzan ไม่ได้อธิบายว่าวาทกรรม (speech act) ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของสิ่งที่ได้รับการกล่าวอ้างว่าเป็นภัยคุกคามนั้นจะต้องมีลักษณะอย่างไร ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงได้นำเอาแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวาทกรรมของ John R. Searle มาประยุกต์ใช้เพื่อศึกษาลักษณะของวาทกรรมที่ใช้ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ กระนั้นก็ดี แม้ว่า Buzan, Wæver และ Wilde จะเสนอว่าการกำหนดประเด็นความมั่นคง หมายถึง การนำเสนอถึง “ผลกระทบ” ของสิ่งที่เรากำลังทำให้มันเป็นประเด็นความมั่นคง<sup>691</sup> ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Weiner ที่ว่าการทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นปัญหาความมั่นคง คือ การอ้างถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆจากสิ่งที่ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐ<sup>692</sup> โดยแม้ว่าข้อเสนอของ Buzan, Wæver และ Wilde จะมีความครอบคลุมมากกว่า เนื่องจากความมั่นคงของ Buzan, Wæver และ Wilde ประกอบไปด้วยความมั่นคงใน 5 มิติด้วยกัน คือ มิติทางทหาร มิติทางการเมือง มิติทางเศรษฐกิจ มิติทางสังคม และมิติทางสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆตามกรอบการวิเคราะห์ของ Weiner แล้วจะพบว่ากรอบการวิเคราะห์เกี่ยวข้องการอ้างถึงผลกระทบของ Weiner นั้นมีความเฉพาะเจาะจงมากกว่า เนื่องจากกรอบการวิเคราะห์ของ Weiner ถูกคิดค้นขึ้นเพื่ออธิบายถึงการทำให้แรงงานอพยพเป็นปัญหาความมั่นคงโดยเฉพาะ เหตุคั้งนั้น ในส่วนของการวิเคราะห์เกี่ยวกับข้ออ้างถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้กรอบการอธิบายของ Weiner เป็นหลัก ซึ่งประกอบไปด้วย ข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อความมั่นคงของรัฐไทยในด้านเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากส่วนที่ 5.2.3

ผู้วิจัยยังพบว่าเกณฑ์ในการนำมาใช้วัดความเป็นภัยคุกคามของ Weiner นั้นมีข้อจำกัดในการนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์แรงงานพม่าในรัฐไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องว่างทางทฤษฎีที่ Weiner ไม่ได้ระบุชัดเกี่ยวกับปริมาณว่าเป็นจำนวนมากเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นภัยคุกคาม ตัวอย่างเช่น การเปรียบเทียบถึงอัตราส่วนของคนท้องถิ่นกับแรงงานข้ามชาติ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความ

<sup>691</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p. 39.

<sup>692</sup> Myron Weiner, “Security , stability and international migration,” p. 103.



หนาแน่นของแรงงานข้ามชาติได้ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งเราไม่พบข้อเสนอลักษณะเช่นว่าในแนวคิดของ Weiner ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนของเกณฑ์การชี้วัดทางด้านความแตกต่างทางวัฒนธรรม Weiner เพียงแต่เสนอกรอบกว้างๆในการพิจารณาเท่านั้น ทว่ากลับละเลยที่จะกล่าวถึงมิติทางประวัติศาสตร์ ซึ่งมีผลอย่างมากต่อการสร้างตัวตนหรืออัตลักษณ์ของคนในชาติ เหตุคั้งนั้น เมื่อเราใช้เกณฑ์ของ Weiner ในการพิจารณาถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างไทยกับพม่า ภาพความขัดแย้งทางวัฒนธรรมจึงมิได้ปรากฏชัดมากนัก โดยแม้ว่าไทยและพม่าจะมีวัฒนธรรมและประเพณี ตลอดจนชาติพันธุ์ที่ใกล้ชิดกัน ทว่าการสร้างตัวตนของไทยกลับนำไปสู่ “อุดมการณ์ชาตินิยม” ที่นำไปสู่การมองว่าแรงงานพม่าเป็น “คนอื่น” และเป็น “ศัตรู” ของชาติอยู่เสมอ แม้ว่ามุมมองดังกล่าวจะเป็นเพียงมายาคติที่ถูกสร้างขึ้นในสำนักทางประวัติศาสตร์และอคติทางชาติพันธุ์ที่รัฐไทยมีต่อพม่าก็ตาม<sup>693</sup> ฉะนั้นแล้วในการนำเอากรอบแนวคิดของ Weiner มาใช้วิเคราะห์ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าในรัฐไทยจึงต้องพึงระมัดระวังพอสมควร ขณะเดียวกันก็ควรพิจารณาถึงเกณฑ์ต่างๆ ที่ Weiner นำเสนออย่างละเอียดถี่ถ้วนและลึกซึ้งมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ความเป็นภัยคุกคามของสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างถูกต้องและเพื่อเป็นป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ความเป็นภัยคุกคามนั้นๆ

กระนั้นก็ดี จากจำนวนงานทั้งหมดที่ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจ พบว่า ไม่มีงานชิ้นใดเลย ที่นำงานของ Myron Weiner มาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์วาทกรรม งานส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการศึกษาการประกอบสร้างและการทำงานของวาทกรรม ว่ามีที่มาที่ไปและการทำงานของวาทกรรมนั้นๆ อย่างไร (how) มากกว่าที่จะเป็นการวิเคราะห์รายละเอียดและหากล้างวาทกรรมดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การวิเคราะห์รายละเอียดและหากล้างวาทกรรมโดยใช้วิธีการ Myron Weiner โดยเฉพาะการสร้างเครื่องมือในการวิเคราะห์วาทกรรมอย่างการสร้างตัวชี้วัด ไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดอัตราการจ้างงานในประเทศปลายทาง, ตัวชี้วัดทางด้านปริมาณ, หรือตัวชี้วัดทางวัฒนธรรม หรือการวิเคราะห์ข้ออ้างของวาทกรรมความมั่นคง ที่มีการจัดประเภทของวาทกรรมในลักษณะต่างๆ นั้นเป็นเรื่องที่สำคัญไม่แพ้ไปจากการศึกษาการประกอบสร้างของวาทกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้วิจัยนั้นมีจุดยืนที่แตกต่างไปจากวาทกรรมที่ผู้วิจัยนั้นศึกษา

<sup>693</sup> ดู 5.1.1.1 อุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่า

## 6.2.2 ผลของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งจากข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้คือ การมีผู้ฟังบางส่วนที่ไม่ได้เชื่อและคล้อยตามในสิ่งที่ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitizing actors) นำเสนอ พุคให้ชัดเจนว่านั่นก็คือ มีผู้ฟังบางส่วนที่ยังคงไม่เชื่อในข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่า กล่าวคือไม่ได้คล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงนั้น ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เสมอไป กระนั้นก็ดี เมื่อพิจารณาถึงลักษณะร่วมของกลุ่มผู้ฟังที่มีทัศนคติต่างทั้งสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย จะพบว่ากลุ่มที่เห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามนั้นได้แก่ ส่วนใหญ่ของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง รวมถึงส่วนใหญ่ของข้าราชการประจำส่วนกลางในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย ได้แก่ ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบุคคลจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า กลุ่มผู้ฟังที่เห็นด้วยนั้นเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากกว่าและมีสถานภาพทางสังคมที่สูงกว่ากลุ่มที่ไม่เห็นด้วย ดังนั้นกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในกรณีแรงงานพม่าในประเทศไทยดังกล่าวจึงสามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติได้ในที่สุด ทั้งในแง่ของการผ่อนผัน การป้องกันและปราบปราม และการควบคุมพฤติกรรมของแรงงานข้ามชาติ ดังที่ได้ชี้แจงไปแล้วในส่วนที่ 5.2.4.3 อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มผู้ฟังที่ไม่เห็นด้วยจะไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แต่จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ฟังที่ไม่เห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามนี้สามารถที่จะแสดงออกเพื่อคัดค้านนโยบายที่นำมาใช้เพื่อจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติกระทั่งนำไปสู่การยุติการดำเนินการตามนโยบายนั้นๆ ได้ ดังสะท้อนจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรที่มีใช้ภาครัฐที่คัดค้านและต่อต้านนโยบายการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติในปีพ.ศ.2549 เนื่องจากเห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติซึ่งส่งผลให้มีการประกาศยกเลิกนโยบายนี้ในเวลาต่อมา

จากข้อสังเกตถึงความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงกรณีแรงงานพม่าในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าการที่มีผู้ฟังบางกลุ่มเห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามนั้น สืบเนื่องมาจากผู้ฟังกลุ่มนี้ประกอบไปด้วยส่วนใหญ่ของข้าราชการการเมืองที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย ข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการประจำส่วนกลาง โดยกลุ่มเหล่านี้อาจไม่ได้มีความสัมพันธ์กับแรงงานพม่าโดยตรง ทว่าสร้างมายาคติเกี่ยวกับแรงงาน

พม่าจากการเสฟสื่อและฟังวาทกรรมจากคนในกลุ่มเดียวกันส่งผลให้มีทัศนคติต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม หรือเรียกได้ว่ามี “Threat Perception” ต่อแรงงานพม่า ในทางตรงข้ามกับผู้ฟังอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บุคคลจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงบางส่วนของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำส่วนกลาง เป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์ในการมีปฏิสัมพันธ์กับแรงงานพม่าทางใดทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคที่มีโอกาสสัมผัสกับแรงงานพม่าในพื้นที่ของตนเองโดยตรงกลุ่มผู้ฟังกลุ่มหลังนี้สามารถรับทราบถึงสภาพการทำงานตลอดจนพฤติกรรมของแรงงานพม่าที่แท้จริงได้มากกว่า ส่งผลให้ทัศนคติของกลุ่มคนเหล่านี้มีความแตกต่างออกไป โดยไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม กระนั้นก็ดี สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่ากลุ่มผู้ฟังเหล่านี้จะไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามซึ่งหมายความว่ามุมมองของพวกเขาที่มีต่อแรงงานพม่ามิได้มีพื้นฐานมาจากความรู้สึกหวาดระแวง โดยไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม หรือเป็นปัญหาต่อความมั่นคงของรัฐ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง นอกเหนือไปจากเงื่อนไขภายในซึ่งได้แก่ประสิทธิภาพของการใช้ภาษา และเงื่อนไขภายนอกซึ่งได้แก่สถานภาพของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าเงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde ไม่ได้กล่าวถึง แต่ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรจะต้องได้รับการพิจารณาด้วยก็คือ สถานภาพของกลุ่มผู้ฟัง ดังที่เราได้เห็นแล้วว่าสถานะของผู้ฟังนั้นมีผลต่อการเชื่อหรือคล้อยตามในสิ่งที่ตัวแสดงที่กำหนดประเด็นความมั่นคงนำเสนอด้วยเช่นเดียวกัน

### 6.2.3 การศึกษาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในเชิงความมั่นคง

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่างานวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในเชิงความมั่นคงในประเทศไทยยังคงมีอยู่อย่างจำกัด และถึงแม้ว่าจะมีงานวิชาการบางส่วนที่กล่าวถึงแรงงานข้ามชาติในเชิงความมั่นคง แต่ก็มิได้มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงอย่างลึกซึ้ง เนื่องจากผู้ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในมิติความมั่นคงส่วนใหญ่คือหน่วยงานต่างๆของรัฐซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น ในทางตรงข้าม งานวิชาการจากหน่วยงานที่มีใช้รัฐและนักวิชาการอื่น ๆ มักจะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบายในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติและประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในรัฐไทย นอกจากนี้ผู้วิจัยพบว่ายังไม่เคยมีนักวิชาการใดเคยศึกษาถึงกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง

ในรัฐไทยมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ผู้วิจัยคาดหวังว่างานวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงของรัฐไทยในประเด็นอื่นๆต่อไป โดยอาจนำเอากรอบคิดที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ไปประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การกำหนดประเด็นความมั่นคงในกรณีอื่น ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจถึงการกำหนดนโยบายของรัฐอันเป็นผลที่เกิดจากความหวาดระแวงต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งในลำดับต่อไป

## รายการอ้างอิง

### ภาษาอังกฤษ

- Adamson, F.B. Crossing borders: International migration and national security. International Security 31, 1 (Summer 2006): 165-199.
- Adamson, F.B. Globalization, International migration and changing security interest in Western Europe. Paper presented at the Ninety-fifth Annual Meeting of the American Political Sciences Association, Atlanta, Georgia, Setember 2-5, 1999.
- Alexander, R. A. The securitization of transnational labor migration: The case of Malaysia and Indonesia. Asian Politics & Policy 1, 4 (2009): 613-630.
- Amara Pongsapich. International migrant workers in Asia: The case of Thailand. In Proceedings of the international conference on transnational migration in the Asia-Pacific region: Problems and prospects. December 1-2, 1994. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1995.
- Amara Pongsapich and Nitaya Kataleradabhan. Thailand nonprofit sector and social development. Bangkok: Chulalongkorn University Institute of Social Research, 1997.
- Amporn Jiattikorn. Living on both sides of the border. Working Paper Series No.7. Chiang Mai: RCSD Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, 2007.
- Aristide, R. Z. Labour migration and international economic regimes: Bretton Woods and after. In International migration systems: A global approach. Mary M. Kritz, Lin Lean Lim, and Hania Zlotnik. eds. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- ASEAN Finance and Macroeconomic Surveillance Unit (FMSU) Database [Online]. Available from: [http://www.aseansec.org/macroeconomic/aq\\_gdp22.htm](http://www.aseansec.org/macroeconomic/aq_gdp22.htm) [2 March 2012]
- Badley, J. Burma's Zealot Wungyis: Maoists or St.Simonists. Asian Survey 5, 1 (January 1965): 55-62.
- Bangkok Post (July 9, 2005): 2.
- Bangkok Post (8 July, 2003): 8.
- Bigo, D. Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. Alternatives: Global, local, political 27, Special Issue (2002): 63-92.

- Bischoff, R. Buddhism in Myanmar: A short history. Buddhist Publication Society, Sri Lanka, 1995.
- Borjas, G.J. Economic Theory and International Migration. International migration review Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's 23, 3 (Autumn, 1989): 457-485.
- Bourbeau, P. The securitization of migration: The study of movement and order. New York: Routledge, 2011.
- Brenda S.A. Yeoh and Willi, K. State, nation, transnation: Perspectives on transnationalism in the Asia Pacific. London: Routledge, 2004.
- Brubaker, R. Citizenship and nationhood in France and Germany. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- Bryant Yuan Fu Yang. Life and Death away from the Golden Land: The Plight if Burmese Migrant Workers in Thailand. Asian-Pacific Law & Policy Journal 8, 2 (2007):485-535.
- Buncombe, A. and Popham, P. Burma: Inside the saffron revolution [Online]. 2007 Available from: <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/burma-inside-the-saffron-revolution-403645.html> [February 6, 2012]
- Butwell, R. Burma: The politics of survival and renewal. Current History (December 1972): 249-253.
- Buzan, B., Waeber, O. and Wilde, J. Security: A new framework for analysis. Boulder, Corado; London: Lynne Rienner, 1998.
- Caouette, T.M. Kritaya Archavanitkul and Hnin Hnin Pyne, Sexuality, reproductive health and violence:experiences of migrants from Burma in Thailand (Nakhonprathom : Institute for Population and Social Research, Mahidol University, 2000.
- Caouette, T.M. and Pack, M.E. Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand. [Online]. Available from: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/47a6eb9d0.pdf> [February 2, 2012]
- Casiño, T.C.. Why people move: A prolegomenon to diaspora missiology. Torch Trinity Journal 13, 1 (2010) [Online]. Available from: [http://www.ttgst.ac.kr/upload/ttgst\\_resources13/20107-5.pdf](http://www.ttgst.ac.kr/upload/ttgst_resources13/20107-5.pdf) [March 10, 2012]

- Castles, S. International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues. In International Social Science Journal 52, 3 (2000).
- Castles, S. and Davidson, A. Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging. London: Macmillan, 2000.
- Chintayananda, S., Risser, G. and Chantavanich, S. Report on the monitoring of the registration of immifrant workers from Myanmar, Cambodia and Laos in Thailand. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. 1997.
- Cholewinski, R. The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights. European Journal of Migration and Law, Vol.2, No.3-4 (2000): 361-405.
- Cooper, Robert and Nanthapa. Culture shock! Thailand . Singapore: Times Book International, 1995.
- Cohen, R. The new helots: Migrants in the international division of labour. Aldershot: Avebury, 1987.
- Cohen, R. The cambridge survey of wolrd migration . Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Commission of inquiry report. Cited in Louise Southanlan, Forced Labor, the ILO and Burma. Legal Issues on Burma Journal 6 (2000).
- Cornelius, W.A., Martin, P. L. and Hollifield, J. F. Controlling immigration: A global perspective. Stanford, Cal: Stanford University Press, 1994.
- Crépeau, F. and Nakache, D. Controlling irregular migration in Canada. Reconciling security concerns with human rights protection. Choices, institute for research on public policy 12, 1 (February 2006). [Online]. Available from: <http://www.irpp.org/choices/archive/vol12no1.pdf> [March 25, 2012]
- Daw Aye Aye New. Community mechanism for safeguarding intangible cultural heritage, sub-regional experts meeting in Asia on intangible cultural heritage: Safeguarding and inventory-making methodologies. Bangkok, Thailand, 13-16 December 2005.
- Dijck, D.V. Is EU policy on illegal immigration securitised? Yes of course!: A study into the dynamics of institutionalized securitization. Paper to be presented at the 3<sup>rd</sup> Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul, 21-23 September 2006.

- Doty, R.L. Immigration and the politics of security. Security Studies 8, 2/3 (Winter 1998/99-Spring 1999).
- Falkus, M. Thailand industrialization: An overview. In Medhi Krongkaew. ed. Thailand's industrialization and its consequences. New York: St Martin's Press, 1995.
- Fink, C. Living silence: Burma under military rule. Bangkok: White Lotus, 2001.
- Freedman, J. Immigration and insecurity in France. Aldershot: Ashgate, 2004.
- Freeman, G. Modes of immigration politics in liberal democratic states. International Migration Review 29,4 (1995).
- Foucault, M. The order of things. New York: Pantheon Book, 1973.
- Ghughunishvili, I. Securitization of migration in the United States after 9/11: Constructing Muslim and Arabs as enemies. Paper submitted to Central European University, Department of International Relation European Studies (2010) (Mimeographed) [Online] Available from [www.etd.ceu.hu/2010/ghughunishvili\\_irina.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2010/ghughunishvili_irina.pdf) [8 February 2011]
- Gibney, M.J.. The ethics and politics of asylum: Liberal democracy and the response to refugees. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Girling, J. Conclusion: Economics, Politics, and Civil Society. In Duncan McCargo. ed Reforming Thai politics. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2002.
- Greame, H. The demographic underpinnings of current and future international migration in Asia. Asian and Pacific Migration Journal 7, 1 (1998): 1-25.
- Guild, E. and Selm, J.V. eds. International migration and security: Immigrant as an asset or threat?. New York: Routledge, 2005.
- Guiraudon, V. and Lahav, G. A reappraisal of the state sovereignty debate: The case of migration control. Comparative Political Studies 33, 2 (2000): 163-195.
- Gyi, M.M. Foreign policy of Burma since 1962: Negative neutralism for group survival. In F.K. Lehman .ed. Military rule in Burma since 1962: a kaleidoscope of views. Singapore: Maruzen Asia, 1981.
- Helen, J. Security and sustainable development in Myanmar. New York: Routledge, 2006.
- Henderson, J.W. et.al. Area handbook of Burma. Washington D.C.: U.S. Printing Office, 1971.
- Hewison, K. Power and politics in Thailand. Manila: Journal of Contemporary Asia, 1980.



- Hewison, K. Responding to economic crisis: Thailand's Localism. In Duncan McCargo. ed. Reforming Thai politics. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2002.
- Hollifield, J. F. France, Republicanism and the limits of immigration control. In Cornelius, W.A., Huysmans, J. The European Union and the Securitization of Migration. Journal of Common Market Studies 38 , 5 (2000): 751-777.
- Huguet, J.W. and Sureeporn Punpuing. International migration in Thailand. Bangkok: International Organization for Migration: 2005.
- Human Rights Watch, World report 2011: Myanmar (January 2011) [Online]. Available from [http://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/burma\\_0\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/burma_0_0.pdf) [February 8, 2012]
- Human Rights Watch, World report 2012: Thailand (January 2012):1 [Online]. Available from: [http://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/thailand\\_2012.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/thailand_2012.pdf) [February 8, 2012]
- Huntington, S.P. The hispanic challenge. Foreign Policy (March/April 2004). Journal of Common Market Studies 38, 5 (2000): 751-777.
- Ibrahim, M. The securitization of migration: A racial discourse. International Migration 43, 5 (2005): 163-187.
- International Monetary Fund World Economic Outlook Database [Online] Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/data/dbcdatm.cfm> [4 February 2012]
- Iyer, L. The long-term impact of colonial rule: Evidence from India. Working Paper No. 05-041. Boston: Harvard Business School, 2004 [Online] Available from: [http://www.people.hbs.edu/liyer/iyer\\_colonial\\_oct2004.pdf](http://www.people.hbs.edu/liyer/iyer_colonial_oct2004.pdf) [January 3, 2012]
- Joppke, C. Selecting by origin: Ethnic migration in the liberal states. Cambridge: Harvard University Press, 2005.
- Joseph, J. Securitization of illegal migration of Bangladeshis to India. Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies, Nanyang Technological University, 2006.

- Juree Vichit-vadakan. Civil society in Thailand: Facing up to current situation and coping with future challenges. In the Heinrich Boll Foundation. ed. Towards good society: Civil society actors, the state, and the business class in Southeast Asia – facilitators of or impediments to a strong, democratic, and fair society. Berlin: Heinrich Boll Foundation, 2005.
- Kaplan, R. The coming anarchy: How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet?. The Atlantic Monthly (February 1994): 1-16 [Online]. Available from: <http://www.TheAtlantic.com/atlantic/election/connection/foreign/anarcf.htm> [4 February 2012]
- Karyotis, G. and Patrikios, S. Religion, securitization and anti-immigration attitudes: The case of Greece. Journal of Peace Research 47, 1 (2010): 43-57.
- Klaus, K. Threat Perception. In Historical dimensions of national security problems. Lawrence: Kansas, 1976.
- Krause K. and Williams, Michael, C. eds. Critical security studies: Concepts and cases. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.
- Kritaya Archavanitkul. Transnational population and policy options for importation of foreign labour into Thailand :A synthesis report. Paper presented in the Regional Workshop on Transnational Migration and Development in ASEAN Countries. Organized by IPSR and IOM, Bangkok and Huahin, Thailand, May 25-27, 1998.
- Kullada Kesboonchoo Mead. Official nationalism under King Chulalongkorn. Canberra, Australia: The Conference, 1987.
- Kullada Kesboonchoo Mead. The rise and decline of Thailand absolutism. London: The School of Oriental and Africa Studies, University of London, 2000.
- Lee, E.S. A theory of migration. Demography 3, 1 (1966): 45-57 [Online]. Available from: <http://www.students.uni-mainz.de/jkissel/Skripte/Lee.pdf> [March 10, 2012]
- Leonard, S. The securitization of asylum and migration in the European Union: Beyond the Copenhagen school's framewor. Paper presented at the SGIR Sixth Pan-European International Relations Conference, Turin, Italy, 12-15 September 2007.
- Martin, P.L. Thailand: Improving the management of foreign workers. Bangkok: ILO, 2003.

- Martin, P. L. and Hollifield, J.F. Controlling immigration: A global perspective. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- McSweeney, B. Security, identity and interests. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Mely, C.A. Non-traditional security in Asia: The many faces of securitization. Thousand Oaks, CA : SAGE Publications, 2010.
- Macan-Markar, M. Burmese find no reprieve from Low Pay, Harsh Work [Online]. Available from: <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=20409> [January 23, 2012]
- Medhi Krongkaew. Contributions of agriculture to industrialization. In Medhi Krongkaew. ed. Thailand's Industrialization and Its Consequences. New York: St Martin's Press, 1995.
- Military junta threatens monks in Burma [Online]. 2007 Available from: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article2521951.ece> [February 6, 2011]
- Miller, M.J. International migration and global society. In Poku, N. and Graham, D. ed. Redefining security: Population movements and national security. London: Praeger, 1998.
- Moch, L.P. Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650. Bloomington: Indiana University Press, 1992.
- Mulder, N. Inside Thai society: Interpretations of everyday life. Singapore: Pepin Press, 1996.
- Munster, R.V. The desecuritisation of illegal immigration: The case for a European belonging without community. In Marie Curie, Working Papers No.7. Aberystwyth: Department of International Politics, University of Wales, 2004.
- Murad, S. Securitization of migration in the Czech Republic - immigration or Europe. University of South Bohemia Pedagogical Faculty české Budějovice, the Czech Republic. Paper Present in Website Europeintegration in 19<sup>th</sup> April 2010 [Online]. Available from: <http://europeanintegration.org> [1 May 2011]
- Mutimer, D. Critical security studies: A schismatic history in contemporary security studies, in Collins, A. eds. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- National Accounts Database of the Statistical Division of the United Nations Secretariat [Online]. Available from: <http://www.umich.edu/~csfound/545/1997/man/DEFOREST.html> [4 February 2012]

- National Economic and Social Development Board. National logistics strategy 2006-2010. Bangkok: Infrastructure Project Office, 2007.
- National Economic and Social Development Board and the World Bank, Transport and logistics infrastructure in Thailand. Bangkok: Infrastructure Project Office, October 2007.
- National Economic and Social Development Board of Thailand and the World Bank. Thailand infrastructure annual report 2008. Bangkok: Infrastructure Project Office, 2008.
- Neher, C.D. and Marlay, R. Democracy and development in Southeast Asia. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
- Nimfa B.O. et al. Globalization with equity: Policies for growth in Thailand. IPSR Publication No. 214. Bangkok: Institute for Population and Social Research, Mahidol University, May 1997.
- Ockey, J. Civil society and street politics: Lessons from the 1950s. In Duncan McCargo. ed. Reforming Thai Politics. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2002.
- Orathai Kokpol. Electoral politics in Thailand. In Electoral politics in Southeast & East Asia. Aurel Croissant. ed. Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, Office for Regional Co-operation in Southeast Asia, 2002.
- Page, M.L. Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650. Bloomington: Indiana University Press, 1992.
- Pichai Chuensuksawadi. Asian Media and Freedom of Information: The Thai Perspective. Paper No.14, Regional Seminar on Asian Media and Freedom of Information (10 May, 2000) [Online] Available from <http://hdl.handle.net/10220/3204> [August 5, 2012]
- Pruitt, D.G. and Snyder, R. Theory and research on the causes of war. USA: University of California, Prentice-Hall, Inc, 1969.
- Ravenstein, E.G. The Laws of Migration. Journal of the Statistical Society of London 48, 2 (June 1885): 167–235.
- Raymond, C. Threat perception in international crisis. London: The University of Wisconsin Press, 1979.
- Reynolds, C. J. National identity and its defenders: Thailand today. Chiang Mai, Silkworm, 2002.

- Richter, H.V. Burma's rice surpluses: Accounting for the decline. Working Paper No.3. Canberra: Australian University Development Studies Centre, 1976.
- Rock, M.T. Selective industrial policy and manufacturing export success in Thailand. In Jomo K.S. ed. Southeast Asia's industrialization: Industrial policy, capabilities and sustainability. New York: Palgrave Macmillan, 2001.
- Romandy, M., Johannsen, C. and Numnak, G. Freedom barometer Asia 2010. Bangkok: Regional Office for Southeast and East Asia of the Friedrich Naumann Foundation for Freedom, 2010.
- Rudolph, C. Security and the political economy of international migration. American Political Science Review. 97, 4 (November 2003): 606 Cited in Philippe Bourbeau. The securitization of migration: The study of movement and order. New York: Routledge, 2011.
- Rudolph, C. National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- Searle, J.R. Speech acts. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.
- Sanitsuda Ekachai. Fighting for fairness. Bangkok Post (8 July 2003):8.
- Sassen, S. Losing control?: Sovereignty in an age of globalization. New York: Columbia University Press, 1996.
- Seekins, D.M.. The disorder in order: The army-state in Burma since 1962. Bangkok: White Lotus Press, c2002.
- Selochan, V. eds. The military and democracy in Asia and Pacific. Bathurst: Crawford House Publishing, 1998.
- Silverstein, J. Burma's Struggle for democracy: The army against the people. In May, R.J. and Silverstein, J. The idea of freedom in Burma and the political thought of Daw Aung San Sun Kyi. Pacific Affair 69, 2 (1996): 221-228
- Silverstein, J. Burmese politics: The dilemma of national unity. New Brunswick: Rutgers University Press, 1980.
- Silverstein, J. Minority problems in Burma since 1962. In Lehman, F.K. ed. Military rule in Burma since 1962: a kaleidoscope of views. Singapore: Maruzen Asia, 1981.

- Silverstein, J. ed. Political legacy of Aung San. Ithaca: Cornell University Southeast Asia Program, 1972.
- Singer, D.J. Threat-perception and the armament tension dilemma. Journal of Conflict Resolution 2, 1 (1958): 90-105.
- Smith, M.T. Ethnic politics and regional development in Myanmar: The need for new approaches. In Hlaing, K.Y., Taylor, R.H. and Than, T.M. eds. Myanmar: Beyond Politics to Social Imperatives. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- South, A. Ethnic politics in Burma: States of conflict. London: Routledge, 2008.
- Southalan, L. Issue of Self-determination in Burma. Legal issues on Burma Journal. 5 (April 2004):7-8 Quoted in Bryant Yuan Fu Yang. Life and death away from the golden land: The plight of Burmese migrant workers in Thailand. Asian-Pacific Law & Policy Journal 8, 2 (2007): 485-535.
- Southalan, L. Forced Labor, the ILO and Burma. Legal Issues on Burma Journal 6 (2000): 22-54.
- Steinberg, D.I. Burmese economics: The conflict of ideology and pragmatism. In Lehman F.K. ed. Military rule in Burma since 1962: a kaleidoscope of views. Singapore: Maruzen Asia, 1981.
- Steinberg, D.I.. Burma's road toward development: Growth and ideology under military rule. Boulder, CO: Westview Press, 1981.
- Steinberg, D.I. Crisis in Burma: Stasis and change in a political economy in turmoil. Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1989.
- Stern, A. The limitations on democratization in Thailand through the lens of the 2006 military Coup. In Taiwan journal of democracy 3, 1 (July 2007): 127-141.
- Synder, C.A. Contemporary security and strategy. London: Macmillan, 1999.
- Suchart Prasith-rathsint. ed. Thailand's national development: Policy issues and challenges. Bangkok: Thai University Research Association and Canadian International Development Agency, August 1987.
- Suchit Bunbongkarn. State of the nation: Thailand. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1995.
- Sumalee Pitiyanon. The migration of labour into Thailand. In Chulalongkorn Journal of Economics 13, 2 (May 2001).

- Supang Chantavanich, Premjai Vungsiriphisal and Samarn Laodumrongchai. Thailand policies towards migrants workers from Myanmar. Bangkok: Asian Research Centre for Migration, Institute of Asian Studies Chulalongkorn University, 2007.
- Soysal, Y. Limits of citizenship. Chicago: Chicago University Press, 1994.
- Than, M. Myanmar in ASEAN: Regional cooperation experience. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- Terwiel, B.J. Thai nationalism and identity: Popular themes of the 1930s. In Reynolds, C. J. National identity and its defenders: Thailand today. Chiang Mai, Silkworm, 2002.
- Thein, M. Economic Development of Myanmar. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004.
- Ubonrat Siriyuvasa. Who owns the Asian media: Thailand media report. [Online]. Available from: <http://www.scribd.com/doc/48214561/UBONRAT-Thailand-mediareport#download> [March 2, 2012].
- Ubonrat Siriyuvasak. New media for civil society and political censorship in Thailand. Asia Rights Journal 8 (2007): 5 [Online]. Available from: <http://rspas.anu.edu.au/asiarightsjournal> [March 2, 2012]
- United Nations Development Programme. The human development report: International cooperation at a crossroads: aid, trade and security in an unequal world [Online]. 2005 Available from: <http://hdl.handle.net/123456789/20133> [March 16, 2012]
- United Nations Development Programme. Thailand human development report 2007: Sufficiency economy and human development. Bangkok: United Nations Development Programme, 2007.
- Walden, B., Cunningham, S. and Poh, L.K. A siamese tragedy: Development and disintegration in modern Thailand. London and New York: Zed Books, 1998.
- Walt, S.M. The renaissance of security studies. International Studies Quarterly 35, 2 (June 1991): 211-239.
- Walt, S.M. The enduring relevance of the realist tradition. In Political science: The state of the discipline. New York: Norton, 2002.
- Weiner, M. Security, Stability and Migration. In Bett K. Richard.ed. Conflict after the cold war: Argument on causes of war and peace. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Macmillan, 1994.

- Weiner, M. Security, Stability and International Migration. Journal of International Security 17, 3 (Winter 1992-1993).
- Weiner, M. ed. The global migration crisis: Challenge to states and to human rights. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.
- Weiner, M. ed. International migration and security. Boulder, CO.: Westview Press, 1993.
- Wæver, O. Securitization and desecuritization. In Libschulz, R., On security. New York, 1995.
- William, M.C. Modernity, identity and security: A comment on the 'Copenhagen controversy'. Review of International studies 24, 3 (July 1998): 435-439.
- William, M.C. Words, Images, enemies: Securitization and international politics. International Studies Quarterly 47,4 (December 2003): 511-531.
- Wlodzimierz, A. Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie. International Migration and European Security, 1992 Cited in Kiciger, A. International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon. CEFMR Working Paper (2/2004) [Online]. Available from: [http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr\\_wp\\_2004-02.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf) [24 March 2012]
- World Bank. Myanmar: An economic and social assessment. Washington D.C.: Author, 1999  
Cited in Caouette, T.M. and Pack, M.E. Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand [Online] Available from: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/47a6eb9d0.pdf> [February 2, 2012]
- Yin, S.W. Culture shock! A guide to customs and etiquette: Myanmar (Singapore: Times Education, 1996).

## ภาษาไทย

- กรมการจัดหางาน. การควบคุมการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2540.
- กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. รายงานประจำปี 2547. กรุงเทพฯ: ศูนย์สารสนเทศ กองแผนงานและสารสนเทศ, 2547.
- กรุงเทพธุรกิจ (5 พฤศจิกายน 2542): 17-18.
- กรุงเทพธุรกิจ (21 มกราคม 2543): 3.
- กรุงเทพธุรกิจ (2 สิงหาคม 2544): 14.



กรุงเทพธุรกิจ (2 มีนาคม 2552): 15.

กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. อาชญากรรมที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรสาครและระนอง. กรุงเทพฯ: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2544.

กัมปนาท ชันตระกุล. ล้างภาพแรงงานเด็ก-ค้ำมนุษย์: ทางรอดส่งออกอาหารทะเลไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/detail/20130202/150765/> [22 ธันวาคม 2555]

กาญจนา เทียนลาย และธีรณรงค์ สกฤตศรี. ประชากรชายขอบ: มุมมองในเชิงจำนวนและการกระจาย. ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติประจำปีเรื่องประชากรและสังคม ครั้งที่ 8 พ.ศ. 2555 โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร.

การหนีอพยพแอบแฝงในรูปแบบแรงงานต่างด้าวของชนชาติไทยใหญ่ในพม่า. [ออนไลน์] ที่มา <http://forum.banrasdr.com/showthread.php?tid=17536> [25 ธันวาคม 2555].

กิ่งแก้ว ทิศตั้ง. แม่ค้าไทใหญ่: แรงงานข้ามชาติกับการสร้างพื้นที่ทางสังคมบนพื้นที่ตลาด. กรุงเทพฯ : สมาคมนักประชากรไทย, 2553.

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

เกษมสันต์ จินฉนวน โส. แรงงานข้ามชาติจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไข. กรุงเทพฯ: สนง.คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB), 2538.

เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. พม่าผ่าเมือง: วิเคราะห์การเมืองพม่าได้อาญาแผ่นดินจัดการทหาร. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประพันธ์สาร, 2553.

เกรียงศักดิ์ ธีระ โกวิทขจร. มือที่เราแกล้งมองไม่เห็น. (10 ธันวาคม 2552): 8.

โกเมียนต์ เวย์. บันทึกชีวิตแรงงานพม่า. แปลโดย ปะลาตี สกฤตโต (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, 2546).

กรุงเทพธุรกิจ (23 พฤษภาคม 2543): 2.

กรุงเทพธุรกิจ (2 มีนาคม 2552): 15.

กฤตยา อาชวนิจกุล และคนอื่นๆ. คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง มีจำนวนเท่าไร ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2547.

- กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. สุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. มติชน (6 มีนาคม 2548): 9.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. ปัญหาการจัดการผู้อพยพจากประเทศพม่า. ใน อัมพร จีรัฐติกร. บรรณาธิการ. ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ. กรุงเทพฯ: โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค, 2544.
- กิริยา กุลกลการ และ ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ. ผลกระทบแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านต่อตลาดแรงงานไทย. กรุงเทพฯ, 2006. อ้างใน ประชา วสุประสาท. วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย. เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ. 3 กันยายน 2552. ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์, 2552.
- จิ้น เมี่ยว ซิด. หลากรสเมืองพม่า (Colorful Myanmar). แปลโดย หอม คลายานนท์. กรุงเทพฯ: โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค, 2545.
- ข่าวสด (10 กันยายน 2542): 12.
- ข่าวสด (10 ตุลาคม 2550): 26.
- ข่าวสด (6 กรกฎาคม 2441): 3.
- ข่าวสด (12 กุมภาพันธ์ 2553) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.khaosod.co.th/view\\_newsonline.php?newsid](http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid) [2 มีนาคม 2556]
- ข่าวสด (15 มกราคม 2554): 25.
- ขวัญชีวัน บัวแดง. สิทธิด้านการรับบริการสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาแรงงานจากประเทศพม่าในจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2552.

คมชัดลึก (17 ธันวาคม 2555) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/detail/>

20121217/147394 [2 มีนาคม 2556]

คมชัดลึก (19 มกราคม 2556) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/detail/>

20130119/149750 [2 มีนาคม 2556]

คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, ชีวิตเสมือนไร้ตัวตน: ผื่นร้ายแรงงานพม่าหลัง  
คลื่นยักษ์, มติชน (23 มกราคม 2548): 8.

คุยกับอดีตร เกิดมงคล ว่าด้วยชะตากรรมแรงงานข้ามชาติในไทย, ประชาไท (15 กรกฎาคม 2555)

[ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.prachathai3.info/journal/2012/07/41569>

[5 ธันวาคม 2555]

คู่บุญ จารุมณี, ผลกระทบและนัยของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทหารที่มีต่อ  
ความร่วมมือในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง, ศิลปะศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาเอเชียตะวันออกเฉียง  
เฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

จำรัส โกยอารี, ต่างด้าวผิดกฎหมายนับแสนที่เมืองมหาชัยเมื่อไหร่รัฐจะเข้าแก้ไขจริงจังเสียที,

แนวหน้า (7 สิงหาคม 2553): 15.

เจมส์บอนด์: สายลับต่างชาติในไทย, คมชัดลึก (20 กรกฎาคม 2553) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.komchadluek.net/detail/20100720/67144> [11 มีนาคม 2555]

ฉลองขวัญ อุดทะยอ, ผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างชาติต่อความมั่นคงของชาติ: กรณีศึกษา  
แรงงานพม่า, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะ  
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542.

ชมพู โกติรัมย์, คนต่างด้าว ภัยเงียบที่เราไม่ควรเจียม, ไทยโพสต์ (20 มิถุนายน 2552): 2

ชัยวัฒน์ เอี่ยมสมุทร, นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของชาติ, กรุงเทพฯ:  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการ  
ตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ขบวนการนักศึกษากับประวัติศาสตร์อันระทึกใจ, กรุงเทพฯ: ประพันธ์  
สาร, 2533.

ชาติณรงค์ นันทวรรณ, สหภาพพม่า, กรุงเทพฯ: อักษรวิทยา, 2519.

ชุดิมา ชู้นเจริญ, มองต่างมุม: แรงงานพม่า, กรุงเทพธุรกิจ (15 เมษายน 2551): จ 4.

ชำนาญ ไชยสร, ภัยร้ายต่อความมั่นคง: ความฝันเด็กพม่าไร้สัญชาติเรียนในไทย, แนวหน้า  
(11 มีนาคม 2552): 5.

ฐานเศรษฐกิจ (9 มิถุนายน 2540): 15.

ดอกเบ็ญฐกิจ (31 มกราคม 2543): 3.

เดลินิวส์ (14 เมษายน 2540): 2.

เดลินิวส์ (20 พฤษภาคม 2544): 30.

เดลินิวส์ (31 กรกฎาคม 2546): 3.

เดลินิวส์ (8 มิถุนายน 2551): 12.

เดลินิวส์ (7 กรกฎาคม 2553): 3.

เดลินิวส์ (12 กุมภาพันธ์ 2556) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/crime/184209>  
[2 มีนาคม 2556]

ต่างด้าวร้องเรียน. ไทยรัฐ (2 มิถุนายน 2553): 19.

แถลงข่าวเรื่องขอให้ยกเลิกมาตรการควบคุมแรงงานข้ามชาติ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.womenthai.org/?p=265> [2 มีนาคม 2556]

ทรงธรรม อินทจักร. แนวคิดพื้นฐานด้านวินัยปฏิบัติศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ทีดีอาร์ไอ: เรื่องไม่(เล็ก)แรงงานไทย ขาดแคลนไม่ขาดคน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://prachatai.com/journal/2011/06/35587> [23 มีนาคม 2555].

ทีนิวส์ (26 กุมภาพันธ์ 2556) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.tnews.co.th/html/news/52207>  
[2 มีนาคม 2556]

ไทยไฟแนนเชียล (2 กรกฎาคม 2540): 5.

ไทยรัฐ (21 มกราคม 2552) อ่างใน นุชยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก่อ  
อาชญากรรม แย่งงานคนไทย: กักตักปัญหาโรฮิงญาและการจัดการแรงงานข้ามชาติ. (28  
มกราคม 2552) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1074>  
[25 มีนาคม 2555]

ไทยรัฐ (21 พฤษภาคม 2554) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/region/173087> [2 มีนาคม 2556]

ไทยรัฐ (4 พฤศจิกายน 2555) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/region/303600> [3 มีนาคม 2556]

ไทยรัฐ (6 มกราคม 2556) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/region/318205>  
[5 มีนาคม 2556]

ไทยโพสต์ (2 กันยายน 2542): 23, 24.

ไทยโพสต์ (4 พฤศจิกายน 2542): 24, 25.

ชนเกษ เดชพาวุฒิกุล. แรงงานต่างด้าวและความหวาดระแวงของไทย. กรุงเทพธุรกิจ. (24 เมษายน 2551) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2008q2/2008april24p2.htm> [6 ธันวาคม 2554]

ชนากร ศิริอัฐ. นโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติกับความมั่นคงของประเทศ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549.

นรนิติ เศรษฐบุตร. ทหารกับสังคมนิยมในพม่า. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

นภาพร อติวานิชยพงศ์ และบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงานและกรณีศึกษาความไม่เป็นธรรมของแรงงานข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

นภาพรณ หะวานนท์. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะโดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

นิตยา พัฒนกุล. คุ้มหรือไม่นำเข้าแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ. วัฏจักร. (13 เมษายน 2540): 14.

เนชั่น (16 กุมภาพันธ์ 2556) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://breakingnews.nationchannel.com/home/read.php?newsid=670897> [5 มีนาคม 2556]

แนวหน้า (13 กุมภาพันธ์ 2541): 5.

แนวหน้า (26 เมษายน 2541): 2.

แนวหน้า (22 พฤษภาคม 2541): 17.

แนวหน้า (17 มิถุนายน 2548): 5.

แนวหน้า (14 มกราคม 2553) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.naewna.com/news.asp?ID=195215> [5 มีนาคม 2555]

บอร์นนิ่ง, วี อาร์. การจ้างแรงงานต่างชาติ: คุ้มมือเชิงนโยบายสำหรับประเทศกำลังพัฒนา. แปลโดย เกตุชพรรณ คำพุด. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชีย, 2552.

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. บทวิพากษ์นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกีดกันแรงงานต่างด้าว (4). กรุงเทพธุรกิจ (28 กุมภาพันธ์ 2545): 2.

บัณฑิต เป็นพิเศษ. แรงงาน...มิติน้ำมันที่แม่สอด. กรุงเทพธุรกิจ (2 มิถุนายน 2546): 11.

บ้านเมือง (28 กรกฎาคม 2549): 14.

บุญเทียม พลายชมภู. พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2549.

บุญรัตน์ กาญจนดิษฐ์. ยุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร. สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550.

ปกรณ์ พึ่งเนตร. วิกฤติแรงงานต่างด้าวโรฮิงญา-พม่า: รัฐนำร่องมหาชัยโมเดล (1). กรุงเทพธุรกิจ (2 มีนาคม 2552): 15.

ป.มาศตระกูล. เลือกตั้งพม่าจากเบื้องหน้าเผด็จการ. โลกวันนี้วันสุข (8 พฤศจิกายน 2552) [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา: [http://www.dailyworldtoday.com/newsblank.php?news\\_id=8606](http://www.dailyworldtoday.com/newsblank.php?news_id=8606)  
[19 กุมภาพันธ์ 2555]

ประชา วสุประสาท. วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย. เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ. 3 กันยายน 2552. ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์, 2552.

ประชาไท (20 กรกฎาคม 2554) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/07/36108> [15 มกราคม 2555]

ประชาชาติธุรกิจ (5 กรกฎาคม 2553): 23.

ประวิทย์ เคียงผล. การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กรณีศึกษา: พม่า ลาว กัมพูชา. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551.

เปิดเส้นทางเถื่อนแรงงานพม่าเข้าไทย. ไทยรัฐ. (11 กุมภาพันธ์ 2552): 1, 5.

พวพม่าแสนคนทะลัก. ฐานเศรษฐกิจ (9 กรกฎาคม 2540): 1,12.

ผู้จัดการ (28 กรกฎาคม 2549) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9490000096376> [1 มีนาคม 2556]

ผู้จัดการ (12 มีนาคม 2550) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000028846> [25 มีนาคม 2555]

ผู้จัดการ (10 เมษายน 2551) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9510000042502> [4 มีนาคม 2556]

ผู้จัดการ (21 พฤษภาคม 2555) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=955000062355> [2 มีนาคม 2556]

ผู้จัดการรายสัปดาห์ (30 มีนาคม 2540): 6.

พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน. การย้ายถิ่น: ทฤษฎีและความเป็นไปในเอเชีย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาคนุญย์และการย้ายถิ่น วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

พันธ์สุรีย์ ลดาวัลย์. การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองพม่า. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

พม่าผุด 600 ชุมชนแฝงตัวยึดเมืองระนอง. สำนักข่าวเจ้าพระยา (2 มิถุนายน 2554) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.chaoprayanews.com> [11 มีนาคม 2555]

พรพิมล ตรีโชติ. ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

พรพิมล ตรีโชติ. การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

พรพิมล ตรีโชติ. ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542.

พรพิมล ตรีโชติ. จากกลุ่มอิระวดีสู่สาละวิน: บทวิเคราะห์ทางการเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทยพม่า. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, 2547.

พรสุข เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล. การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

พิทยา ว่องกุล. วิกฤตล้อมวลชน. กรุงเทพฯ: โครงการวิถีทรรศน์, 2541.

เพลิงมรกต. ต่างด้าวเต็มเมือง. ไทยรัฐ (27 มีนาคม 2548): 19.

มติชน (20 ธันวาคม 2540): 1, 5.

มติชน (22 ธันวาคม 2540): 2.

มติชน (28 สิงหาคม 2540): 15.

มติชน (11 พฤษภาคม 2541): 15.

มติชน (4 มิถุนายน 2542): 16.

มติชน (14 ตุลาคม 2554): 19.

มหาชัยคุมเข้มแรงงานเถื่อน. คมชัดลึก (9 กรกฎาคม 2552): 8.

- มาร์ติน, ฟิลิป. แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2546.
- มานพ จันทรฤทธิ. ระวังต่างด้าวจะยึดครอง. เคลวินิวส์ (2 กรกฎาคม 2553): 33.
- มัชยส์ถ์ อินมา. ต่างด้าวที่เรามองเห็นแต่ว่างเฉย. คมชัดลึก (12 กุมภาพันธ์ 2552): 2
- เมธินี รัตนสาร. มาตรการในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย: ด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง. เอกสารวิจัยปริญญาโทบัณฑิต. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- มูลนิธิพัฒนาศักยภาพชุมชน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://pattanathai.nesdb.go.th/PTFweb/PTFdata/Econo/Econo3/Sakkayapar/Econo3.html> [2 มีนาคม 2555]
- มูลนิธิพิพิธภัณฑ์แรงงานไทย. การพิสูจน์สัญชาติเร่งผลักดันแรงงานเข้าระบบปรับระชาคมอาเซียน. (15 ธันวาคม 2554) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://voicelabour.org/> [2 มีนาคม 2556]
- มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์. ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย. การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว. กรุงเทพฯ: IOM International Organization for Migration, 2549.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์. การจัดการแรงงานข้ามชาติต่างชาติในระยะยาว. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และสุปราณี เชยชม. การอยู่ร่วมกันอย่างमानฉันท์กับกลุ่มชนตามแนวชายแดนและแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2548 จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนา. 26-28 พฤศจิกายน 2548. โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์. นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระยะยาว: ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม. เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. 3 กันยายน 2552. ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- ระนองล้างแรงงานเถื่อน. ฐานเศรษฐกิจ (22 มีนาคม 2552): 42.



ราชบัณฑิตยสถาน. อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 6. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2529.

แรงงานพม่า: ต่างด้าวตกขอบ. กรุงเทพฯธุรกิจ (2 กุมภาพันธ์ 2548): จ1, 2.

แรงงานพม่าสื่อประท้วง. บ้านเมือง. (29 เมษายน 2554): 1,2.

แรงงานพม่าประท้วงขึ้นเงินเดือน. พิมพ์ไทย. (20 พฤษภาคม 2554): 11.

โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์. รัฐในพม่า. แปลโดย พรรณงาม เก้าธรรมสารและคนอื่นๆ. กรุงเทพฯ:

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550.

ฤทธิพงษ์ พวงมณี. อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2542.

วิรัช นิยมธรรม. พม่า: ศัตรูทางประวัติศาสตร์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.gotoknow.org/posts/15581> [5 มีนาคม 2556]

มัชฐรัมย์ ธรรมบุษดี. ตัวอย่างการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาการบูรณาการแรงงานข้ามชาติผ่านตัวแบบสังคมประชาธิปไตยในยุโรป. เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ. 3 กันยายน 2552. ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

สมพงษ์ สระแก้ว. แรงงานข้ามชาติสมุทรสาครกับสภาพการณ์การดำรงอยู่ การบริหารคุ้มครองในมิติมุมมองของสังคมไทยด้านความมั่นคงของมนุษย์. เอกสารเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN). 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่). อ้างใน สุกัญญา เบนนิศ. การสร้างอัตลักษณ์ของคนมอญย้ายถิ่น: ศึกษากรณีแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. สาขามานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

สกาวรัตน์ สิริมา. บทเรียนจากแรงงานต่างด้าว. กรุงเทพฯธุรกิจ (27 สิงหาคม 2542).

สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดเชียงใหม่ สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3.

ข่าวรอบเมืองเหนือ (14 ธันวาคม 2555) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://region3.prd.go.th/ct/news/showprint.php?ID=121214164322> [2 มีนาคม 2556]

สยามรัฐ (2 ตุลาคม 2543): 1, 10.

สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ. โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่าง  
ด้าว: รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,  
2550.

สายลับพม่าเคลื่อนเมืองระนอง (29 พฤศจิกายน 2552) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.siamintelligence.com/burma-spies-in-ranong> [1 มีนาคม 2556]

ลีดา สอนศรี. เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมือง เศรษฐกิจ และการต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ  
(พ.ศ.2540-2550). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สุกัญญา เบนนิค. การสร้างอัตลักษณ์ของคนมอญย้ายถิ่น: ศึกษากรณีแรงงานข้ามชาติในจังหวัด  
สมุทรสาคร.วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะ  
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

สุชาดา ทวีสิทธิ์. ทัศนะใหม่ของความเป็นพลเมืองบนพื้นที่ของความเป็นอื่น. ใน มูลนิธิเพื่อนไร้  
พรมแดน. พลเมืองในโลกไร้พรมแดน. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน  
และผู้มีปัญหาสถานะบุคคล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2554.

สุจิตรา ทิพย์อักษร. ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของสื่อโลกและกิจการโลก:  
ศึกษาผลกระทบของวาทกรรมต่อกิจการโลก. เอกสารวิจัยในวิชาสื่อในกิจการโลก  
หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2550. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สุภางค์ จันทวานิช.บรรณาธิการ. ประมวลคำศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น. แปลโดย อังคณา  
กมลเพ็ชร และคณะ. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

สุภางค์ จันทวานิช. วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2550.

สุภางค์ จันทวานิช และพอล เรืองโรจน์พิทักษ์. การจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินงานด้าน  
แรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

สุภางค์ จันทวานิช และรัชดา ไชยคุปต์. นโยบายและการจัดการแรงงานข้ามชาติข้ามชาติในประเทศไทย. ใน การสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ. กรุงเทพฯ:  
IOM International Organization of Migration, 2549.

สุมาลี ปิตานนท์. แรงงานไทยกับนโยบาย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2545.

- สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภาวค์ จันทวานิช. การติดตามผลการจดทะเบียน  
 แร่งงานต่างชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการ  
 ย้ายถิ่น สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤษภาคม 2540.
- สุรชาติ บำรุงสุข. กองทัพประเทศเพื่อนบ้าน: ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษหน้า.  
 กรุงเทพฯ: สแควร์ปริ้นซ์, 2543.
- สุรชาติ บำรุงสุข. พม่าเปิดประเทศ: ผลกระทบทางยุทธศาสตร์ต่อไทย. มติชนสุดสัปดาห์ 32, ฉบับ  
 1660 (8 มิถุนายน 2555).
- สุริย์พร พันพื้ง. คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากร  
 และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548.
- สุริย์พร พันพื้ง. นโยบายแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย.  
 เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงาน  
 ต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและองค์กรแรงงาน  
 ระหว่างประเทศ. 3 กันยายน 2552. ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- สุวิทย์ ตราสุวรรณ. บรรณาธิการ. หนังสือหนึ่งในประชาคมอาเซียน: ชุดประเทศพม่า. กรุงเทพฯ:  
 ฝ่ายวิชาการเจเนซิส มีเดียคอม, 2555.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. รัชชาติ ชาติพันธุ์และความทันสมัย. บทความเสนอในการประชุมวิชาการ  
 เรื่องชาตินิยมกับพหุวัฒนธรรม, 22-23 ธันวาคม โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่.  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.fringier.org/wp-content/writings/seksan-state.pdf>  
 [3 มีนาคม 2556]
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (22 กุมภาพันธ์ 2555) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://wp.doe.go.th/sites/default/files/news/228.pdf> [10 มิถุนายน 2555]
- โลกวันนี้ (23 กันยายน 2551): 5.
- โลกวันนี้ (26 ธันวาคม 2554): 30.
- วสันต์ ปัญญาแก้ว. ลื้อข้ามแดน: การเดินทางของคนหนุ่มสาวชาวลื้อ เมืองของ รัฐฉาน ประเทศ  
พม่า. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,  
 2555.
- ศรีศักร วัลลิโภดม. ทัศนะนอกกรีต: สังคม-วัฒนธรรม ปัจจุบันผันแปร. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ,  
 2543.

ศักดิ์ชัย เพ็ญบุญมี. ยุทธการปราบแรงงานเถื่อนหาข่าวสารกรอกหม้อ. ไทยรัฐ (3 มกราคม 2541).

สุนทร ชูตินทรานนท์. พม่ารบไทย. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: มติชน, 2555.

หัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์ของหลังผุดเจียบ 38 ชุมชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://news.mthai.com/headline-news/99163.html> [1 มีนาคม 2556]

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) กระทรวงแรงงานและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย .การอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน. เอกสารการประชุม เสนอที่โรงแรมอมารีวอเตอร์เกต 17 มิถุนายน 2552. (เอกสารไม่ได้พิมพ์เผยแพร่)

อดิศร เกิดมงคล. แรงงานข้ามชาติจากพม่าในประเทศไทย: มองผ่านนโยบายรัฐไทยและประเด็นสิทธิมนุษยชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://gotoknow.org/blog/migrantworkers/264923> [5 กันยายน 2553]

อดิศร เกิดมงคล. ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติจากพม่า. [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา: <http://www.gotoknow.org/blog/migrantworkers> [14 มกราคม 2554]

อดิศร เกิดมงคล. แรงงานพม่ากับการใช้โทรศัพท์มือถือ (ตอน 1). ประชาไทย. 14 พฤศจิกายน 2551. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.prachatai.com/journal/2008/11/18946> [2 มีนาคม 2556]

อนันต์ เฉลิมชัย และเขาวลัทธิ สุธวิวัฒน์พร. บรรณาธิการ. นโยบายแรงงานข้ามชาติข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547.

อภิชาติ ประสพรัตน์. ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมประมงในจังหวัดสมุทรสาคร. เอกสารวิจัยหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

อมรรวม ศรีชูเปี่ยม. รัฐไทยกับการน่านโยบายแรงงานข้ามชาติข้ามชาติไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีแรงงานประมงจังหวัดสมุทรสาคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

อรรมย์ ฟองสมุทร. ระบบคณะรัฐมนตรีไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

อัญติกา ทองเปลว. การศึกษาวิเคราะห์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ปี 2541. สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

อัมพร จิรัฐติกร.บรรณาธิการ. ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ. กรุงเทพฯ: โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค, 2544.

อานนท์ ตันติวิวัฒน์. สัมภาษณ์อดีตกร เกิดมงคล: แรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน-แนวโน้มหลังรวมเป็นประชาคมอาเซียน. ประชาธรรม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.prachatham.com/detail.htm?code=i1\\_17102012\\_01](http://www.prachatham.com/detail.htm?code=i1_17102012_01) [2 มีนาคม 2556]

เอกภพ ศัสต์. สัมภาษณ์ของชื่อ: สมาคมแรงงานพม่าที่กล้าทำชนอหิทธิพลมีด. สวัสดีวันนิวส์ 36, (1-15 กุมภาพันธ์ 2550) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://salweennews.org/home/?p=964> [3 มีนาคม 2556]

Jaynant Menon, Adjusting toward AFTA: The dynamic of trade in ASEAN, (Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 1992), 54-56 อ้างใน ฤทธิพงษ์ พวงมณี. อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

Jerrold W. Huguet และ Sureporn Panphung. การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย, 2548.

John Bryant and Pungpond Rukumnuaykit. Does migration to Thailand reduce the wages of Thai workers?. Bangkok: World Bank, 2008. อ้างอิงใน ประชา วสุประสาท. วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย. เอกสารเสนอในการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่องธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ. 3 กันยายน 2552. ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์, 2552.

### ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ชาวบ้านในอำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาครคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2554.

ชัชวาลย์ สุขสมจิตร, พล.ต.ท., อดีตผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2554.

นฤมล ปาลวัฒน์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2554.

พิฑูร คำสาคร, จัดหางานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 12 กรกฎาคม 2554.

มงคล ณ สงขลา, อดีตรัฐมนตรีว่าการและปลัดกระทรวงสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2555.

- วิบูลย์ สงวนพงศ์, ปลัดกระทรวงมหาดไทย, สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2555.
- สมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์, ปลัดกระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2555.
- สุริยะ ประสาทบัณฑิต, รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2554.
- ข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 15 สิงหาคม 2554.
- ข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 4 สิงหาคม 2554.
- ข้าราชการประจำส่วนกลางระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์,  
17 สิงหาคม 2554.
- ข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดกระทรวงแรงงานคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2554.
- ข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2554.
- ข้าราชการประจำระดับสูงส่วนกลางสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2554.
- ข้าราชการทหารสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2554.
- ข้าราชการตำรวจระดับสูงสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2554.
- อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงกลาโหมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.
- อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2554.
- อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 22 สิงหาคม 2554.
- อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2554.
- อดีตข้าราชการการเมืองระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2554.
- เอ (นามสมมติ), แรงงานพม่าในจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, 10 ธันวาคม 2554.

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวศิพิมพ์ ศรีบัลลังก์ (สุจิตรา ทิพย์อักษร) เกิดวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2525 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนดาราวิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2542 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี (ศิลปศาสตรบัณฑิต) จาก คณะมนุษยศาสตร์ สาขาวิชาภาษาอังกฤษ ปีการศึกษา 2546 (เกียรตินิยม) ขณะศึกษาในระดับปริญญาตรีได้รับการคัดเลือกจากมหาวิทยาลัยให้เป็นตัวแทนเยาวชนไทยเพื่อเข้าร่วมโครงการ “Mae Kong Sub-region Promotion of Peace 2004” โดยองค์การ UNESCO (การส่งเสริมสันติภาพในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง) และได้รับรางวัลรองชนะเลิศอันดับที่ 1 ในการประกวด Chiang Mai University Public Speaking Contest 2004 ในหัวข้อ “The Recent Government and Its Economic Policies” ต่อมาได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2550 และได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2551 จนถึงปีการศึกษา 2555