

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย

ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเป้าหมายของแรงงานต่างด้าวที่นิยมเดินทางเข้ามาทำงานอย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนที่เป็นแผ่นดินที่ง่ายต่อการเดินทางเข้าประเทศ สาเหตุสำคัญของการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวก็คือ การขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ซึ่งมีส่วนทำให้มีการนำแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำงานในหลายกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจก่อสร้าง ที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก งานแม่บ้าน งานการเกษตร บริการเสิร์ฟ เป็นต้น ผลจากการใช้แรงงานต่างด้าวที่มีได้ค้ำึงถึงกฎหมายและกฎเกณฑ์ของหน่วยงานที่หลากหลาย มีส่วนทำให้การบริหารจัดการด้านแรงงานต่างด้าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถเปิดเผยสถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่แท้จริงได้

อย่างไรก็ดียังมีความพยายามของหน่วยงานที่จะสะท้อนสถิติของปัญหาดังกล่าวคือ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวปี 2555 (2556: หน้า 1)กล่าวว่า แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ทั้งหมด 1,133,851 คน เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายจำนวน 940,531 คน และเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจำนวน 193,320 คน และเมื่อจำแนกตามสัญชาติพบว่า 3 ลำดับแรกที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุดได้แก่ พม่า กัมพูชาและลาว ตามลำดับ โดยมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ถูกกฎหมายร้อยละ 68.28 และผิดกฎหมายร้อยละ 34.01 จึงทำให้มีการดำเนินการจัดการดั่งที่ รัฐบาลไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้ดำเนินนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งประกอบด้วย ลาว พม่า กัมพูชา ทำงานในกิจการบางประเภทและในบางจังหวัดโดยโดยอ้างเหตุผลด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ด้านอุตสาหกรรมและบริการของไทย ซึ่งประเทศไทยได้มีการใช้นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาลูกจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ เช่น การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ซึ่งการแก้ไขปัญหาก็ได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น

การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีส่วนใหญ่จะตกแก่นายจ้างคือการที่นายจ้างมีแรงงานต่างด้าวมาใช้ทดแทนแรงงานไทยในส่วนที่ขาดแคลน และสามารถจ้างได้ในราคาถูกกว่าคนไทย ส่วนผลเสีย เช่น

1.) ด้านความมั่นคงมีประเด็นผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ว่าด้วยชนกลุ่มน้อย เขตเสรีแรงงานเถื่อน กฎหมายและนโยบายแรงงานที่ไม่ชัดเจน ไม่มีการวางมาตรการอย่างเป็นระบบ ยืดหยุ่นผ่อนผันในนโยบายจนก่อให้เกิดปัญหาที่สะสมมาอย่างยาวนาน การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการและความเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ และปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ เช่น การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ การขาดการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.) ผลกระทบทางสาธารณสุข การควบคุมโรค การกักกักผลกระทบของโรคร้ายแรง การสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ภาระงบประมาณและการบริการรักษาพยาบาลของรัฐ เช่น การที่รัฐต้องแบกรับการรักษาพยาบาลผู้พลานามัยต่างด้าว รวมถึงปัญหาโรคติดต่อตัวมากับแรงงานต่างด้าวซึ่งบางโรคเป็นโรคที่หายจากประเทศไทยนานแล้ว เช่น โรคเท้าช้างและกาฬโรค ด้านสังคม

3.) ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เห็นได้ชัด ได้แก่ ประเด็นของต้นทุนค่าแรงงาน การแย่งงานคนไทย ปัญหาแรงงานเด็ก การพัฒนาฝีมือแรงงาน การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูง เกิดธุรกิจนอกระบบความต้องการ และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง ทำให้ไม่สามารถสร้างตลาดแรงงานที่แท้จริงได้ จนถึงไม่สามารถกำหนดนโยบายการจัดสรรทรัพยากรเพราะไม่มีตัวเลขที่แน่นอน

4.) ผลกระทบทางสังคม ได้แก่ ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การก่ออาชญากรรม การแบ่งแยกเชิงสังคม ขบวนการลักลอบการเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาการสร้างอิทธิพลกลุ่มชนชาติ ยาเสพติด ปัญหาโสเภณี ภาระของรัฐในเรื่องการจัดปัจจัยพื้นฐานการสาธารณสุขปกติ การพึ่งพาการบริการโรงเรียนของรัฐ การเลือกปฏิบัติด้านมนุษยธรรม

นอกจากนี้หากพิจารณาในส่วนของการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวตามพื้นที่ต่างๆ แล้ว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว(2556: หน้า2) ระบุว่า ภาคกลางมีจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือมากที่สุด 328,384 คน คิดเป็นร้อยละ 28.96 รองลงมาคือภาคใต้ จำนวน 290,673 คน คิดเป็นร้อยละ 25.64 ปริมาณพล จำนวน 218,820 คน คิดเป็นร้อยละ 19.30 ภาคเหนือจำนวน 139,985 คน คิดเป็นร้อยละ 12.34 กรุงเทพมหานคร จำนวน 125,514 คน คิดเป็นร้อยละ 11.07 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 30,502 คน คิดเป็นร้อยละ 2.69 ของจำนวนคนต่างด้าวทั้งหมด

อย่างไรก็ดีในภาคเหนือ ของประเทศไทย แรงงานต่างด้าวที่พบมากที่สุดคือ พม่า ชาวไทยใหญ่ที่อพยพย้ายถิ่นฐานมาจากรัฐฉาน ประเทศพม่า ซึ่งมีชายแดนติดกับจังหวัด

เชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดแม่ฮ่องสอน รองลงมาคือชาวกะเหรี่ยง จากรัฐกะเหรี่ยง ชายแดนติดกับจังหวัดตาก สำหรับช่องทางที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาคือ

- 1.) อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- 2.) อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย
- 3.) อำเภอฝาง อำเภอเชียงดาว อำเภอเวียงแหง อำเภอแม่เฒ่า อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่
- 4.) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

โดยช่องทางที่แรงงานต่างด้าวนิยมเข้ามามากที่สุดคือ ช่องทางอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และช่องทางบ้านอรุณไทย์ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ (ที่มา : สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่)

บ้านถ้ำฮอบ หมู่ที่ 6 ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นอีกหนึ่งพื้นที่เช่นกันที่มีการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวพม่า และชนกลุ่มน้อยชาวไทยใหญ่ และเมื่อมีการลักลอบเข้ามาแล้ว แรงงานเหล่านั้นจะกระจายไปอยู่กับญาติพี่น้องที่เข้ามาอยู่ก่อนแล้ว ตามหมู่บ้านต่าง ๆ เช่น หมู่บ้าน ผาแดง บ้านสันใจ และบ้านต้นโชค ตำบลหนองบัวอำเภอไชยปราการ โดยเฉพาะหมู่บ้านต้นโชค

หมู่บ้านต้นโชค ปัจจุบัน มีจำนวนครัวเรือนที่เป็นบุคคลสัญชาติไทยทั้งสิ้น 224 ครัวเรือน ประชากรสัญชาติไทย 633 คน ต่างด้าวที่เป็นชนกลุ่มน้อยชาวไทยใหญ่และพม่า จำนวน 60 ครัวเรือน จำนวน 370 คน ไม่นับรวมชาวต่างด้าวที่เป็นประชากรแฝง ซึ่งมาอาศัยอยู่กับญาติเพื่อทำงานรับจ้างในหมู่บ้านบางครั้งคราว ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีจำนวนมาก ซึ่งการเข้ามาอาศัยในหมู่บ้านส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่เป็นอย่างมาก และถ้าปล่อยให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นต่อไป คาดว่าประชากรต่างด้าวจะเข้ามาอาศัยอยู่จนไม่สามารถควบคุมได้ และจะเกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ตามมามากมาย

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้คณะผู้วิจัยตระหนักเห็นถึงความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นว่าควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดการจัดการที่ดีเป็นระบบรวมถึงการที่ชุมชนชาวบ้านต้นโชค สามารถจัดการปัญหาของตนเองได้ในเบื้องต้น นอกจากนี้ในส่วนในพื้นที่บ้านต้นโชคเอง มีพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่สามารถผนวกหรือผสมผสานกับวัฒนธรรมของชาวไทยใหญ่ได้ ในช่วงระยะเวลาที่ช้านาน เดิมทีมีความสมานฉันท์ในการอยู่ร่วมกัน จึงทำให้มีความน่าสนใจเพื่อถอดเป็นความรู้ วิธีปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อพื้นที่อื่นๆที่มีบริบทในลักษณะเดียวกันได้ในอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานของรัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในเขตพื้นที่อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่

2.2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านต้นโชค ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการในการจัดการแรงงานต่างด้าว

2.3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐ และชุมชนในการจัดการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในเขตพื้นที่บ้านต้นโชค ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่

## 3. ขอบเขตการวิจัย

### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของชุมชน และองค์กรต่างๆในการจัดการแรงงานต่างด้าว ในหมู่บ้านต้นโชค ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ ผ่านบรรทัดฐานและการควบคุมทางสังคม

### 3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

หมู่บ้านต้นโชค ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการจังหวัดเชียงใหม่

### 3.3 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่มีชื่อตามทะเบียนบ้าน และ ประชากรชาวต่างด้าวในหมู่บ้านต้นโชค ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งที่ดำเนินชีวิตอยู่ดั้งเดิมและอพยพเข้ามาอยู่อาศัยใหม่

## 4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ทราบและเข้าใจถึงการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค ของรัฐ ชุมชน ในการจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่

4.2 สามารถแสวงหาแนวทางปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับบริบทในการจัดการแรงงานต่างด้าวได้

4.3 เกิดความเข้าใจร่วมกันในการจัดการแรงงาน และดำเนินชีวิตร่วมกันได้ในชุมชน

#### 4. นิยามศัพท์เฉพาะในการปฏิบัติการ

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนภาคส่วนต่าง ๆ ของเมืองหรือชนบทรวมตัวกันเป็น องค์การชุมชน โดยมีร่วมกิจกรรมที่มีการเรียนรู้ การจัดการ และการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของชุมชนแล้วถึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนตลอดจนมีผลกระทบสู่ภายนอกชุมชนที่ดีขึ้นตามลำดับ

**การจัดการ** หมายถึง การสร้างกลไก หรือระบบ ระเบียบเพื่อให้คนในชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันหรือแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ชุมชน** หมายถึง กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกัน และสมาชิกทุกคน ได้ให้ความสนใจ ในเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้นร่วมกันมีเพียงแต่ให้ความสนใจอย่างใดอย่างหนึ่งเฉพาะ แต่ให้ความสนใจโดยทั่วไปซึ่งมีขอบเขตมากพอที่จะอยู่ร่วมกันในชีวิตประจำวัน

**แรงงานต่างด้าว** หมายถึง แรงงาน คนต่างด้าวชาวพม่า ไทยใหญ่ และจีนฮ่อ ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านต้นโชค ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่

**คนไต** หมายถึง คนไทยใหญ่ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านต้นโชค ซึ่งเป็นภาษาที่คนในภาคเหนือและกลุ่มคนไทยใหญ่ในพื้นที่เรียกตนเอง