

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการวิจัยเรื่อง ชุมชนกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว กรณีศึกษา หมู่บ้านต้นโชค ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ มีการสร้างความเข้าใจใน ทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ เพื่อสร้างความชัดเจนในวิธีการและวิธีคิดสำหรับการหาข้อมูลให้ตรง และสามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยได้แบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ หลักคือ

1. การดำเนินงานและปัญหาการจัดการแรงงานต่างด้าวขององค์กรและภาคส่วน ต่างๆที่เกี่ยวข้อง
2. แนวคิดเรื่องบรรทัดฐานและการควบคุมทางสังคม
3. แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (area based approach)
4. การศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยทั้งหมดจะมุ่งทำความเข้าใจจากการดำเนินงานที่มีอยู่จริงของภาคส่วนต่างๆ ที่เป็น รูปธรรมในชุมชนหมู่บ้านต้นโชค พร้อมกับการพิจารณาบรรทัดฐานและการควบคุมที่ดำเนินอยู่ ในพื้นที่ว่าจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างไร อันจะนำไปสู่การสร้างความชัดเจนในการควบคุมจาก การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน นำมาสู่ความเข้าใจ ในการจัดการที่ สามารถดำเนินการควบคู่กันได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1. การดำเนินงานและปัญหาการจัดการแรงงานต่างด้าวขององค์กรและภาคส่วน ต่างๆที่เกี่ยวข้อง

การทำความเข้าใจเนื้อหาส่วนนี้เป็นการดำเนินงานจากองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่ เป็นทางการ มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยนำเสนอสถานการณ์ในการ ดำเนินการเบื้องต้นและปัญหาอุปสรรคเป็นลำดับ

##### *สถานการณ์และการดำเนินงาน*

จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาในประเทศไทยและการลักลอบทำงาน ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนมากเนื่องจากปัญหาของประเทศซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ ของแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ทำให้มีการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศมีจำนวนมาก เนื่องด้วย อัตราการว่างงานของแรงงานต่างด้าวสูง ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อ

เปรียบเทียบกับประเทศไทย การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ความไม่พอใจสภาพสังคมการเมืองในประเทศ ซึ่งทั้งหมดเป็นปัจจัยผลักดันและในขณะที่ประเทศไทยมีปัจจัยดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย เพราะระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าประเทศตน การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา การมีโอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ การไม่มีการกีดกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ ที่ผ่านมารัฐไม่เคยมีการสำรวจสำมะโนประชากรแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไทยอย่างจริงจังและทั่วถึงทำให้ไม่มีฐานข้อมูลที่ชัดเจนและแม่นยำในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของนายจ้างในประเทศไทยมีสูงเนื่องจากกิจการบางประเภทมีความต้องการแรงงานต่างด้าวในสาขาต่างๆ ซึ่งลักษณะงานบางประเภทแรงงานไทยไม่สนใจที่จะทำเช่น กรรมกรทั่วไป การประมงและต่อเนื่องเกษตรและผู้รับใช้ในบ้าน

จากการที่รัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายบ่อยครั้ง ทำให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อถือของนโยบาย เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกิดความสับสนและปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมการทำงานและอาชีพคนต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมอาชีพคนต่างด้าว ควรได้มีการวิเคราะห์ วิจัยอย่างจริงจัง เพื่อจักได้วางกรอบนโยบาย กฎหมายระเบียบข้อบังคับสำหรับการควบคุมอาชีพคนต่างด้าว ที่เหมาะสมต่อไป

อย่างไรก็ตามมีการกล่าวถึงการดำเนินงานขององค์กรต่างๆโดยภาพรวมดังนี้

เมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ ลีอชัย วงษ์ทอง(2555:263) กล่าวว่า มีรายละเอียดของหน่วยงานต่างๆคือ ฝ่ายปกครองและความมั่นคง (กระทรวงมหาดไทย) ฝ่ายรักษาความมั่นคง ควบคุมป้องกันปราบปราม (กองกำลังทหารบก เฉพาะกิจกระทรวงกลาโหม) ฝ่ายควบคุม ป้องกันปราบปราม(ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจตระเวนชายแดน และตำรวจภูธร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ฝ่ายแรงงาน(จัดหางาน แรงงานกระทรวงแรงงาน) ฝ่ายควบคุมโรคติดต่อและดูแลสุขภาพ(กระทรวงสาธารณสุข) และผู้ประกอบการธุรกิจ

ซึ่งความเป็นจริงแล้วในพื้นที่จริงที่มีการดำเนินการจากหน่วยงานที่ไม่เป็นทางการในรูปแบบอื่นๆประกอบเข้าด้วยกันดังนี้

สมเกียรติ กองสัมฤทธิ์ (2550:78-80) ได้กล่าวถึงองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ พ.ศ. 2547 มีดังนี้

องค์กรของรัฐบาล ฝ่ายการเมือง อาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ มีมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ มักจะไม่ให้ความสนใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนัก ส่วนที่ค่อนข้างจะให้ความสนใจก็คือการพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีความสามารถ มีสมรรถนะเพียงพอที่จะเป็นความรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ในส่วนของระบบราชการ หน่วยงานต่างๆของรัฐซึ่งเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลต่างๆไปให้ฝ่ายการเมืองมีการจัดตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ คณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ มาร่วมพิจารณากำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

ในส่วนของกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรเอกชน เช่น สภาหอการค้า สมาอุตสาหกรรม องค์กรการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ องค์กรเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะตรวจสอบดูแลการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดความชอบธรรม นโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เน้นให้เกิดการบริหารจัดการแบบบูรณาการ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง การนำยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติโดยพิจารณาถึงข้อดีข้อเสีย จุดอ่อนจุดแข็งในแต่ละด้านเพื่อเป็นส่วนส่งเสริมสนับสนุนและหาทางแก้ไขในประเด็นที่เป็นปัญหาของการทำงาน รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความสุจริต ซื่อตรงและมีเมตตาธรรมต่อคนต่างด้าว จะส่งผลให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่สะสมมานานได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายคือการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย

นอกจากนี้ เอกพนม ศรีทอง (2548:บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องกระบวนการควบคุม กำกับ และตรวจสอบแรงงานต่างด้าวของจังหวัดหนึ่งในภาคใต้ พบว่า

ระบบการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวมีการดำเนินการแบบ บูรณาการ โดยได้กำหนดขั้นตอนผ่านกระบวนการต่างๆจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงมหาดไทย โดยจังหวัดและอำเภอ ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อายุตั้งแต่ 1 ปี ขึ้นไป กระทรวงแรงงาน โดยจัดหางานจังหวัด ดำเนินการ จัดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว พิจารณาจำนวนที่จะอนุญาตและพิจารณาอนุญาตทำงาน กระทรวงสาธารณสุข โดยสถานพยาบาลในจังหวัด

ดำเนินการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าวที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติและประสงค์ จะทำงาน ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด กระทรวงกลาโหม โดยฝ่ายทหาร ดำเนินการสกัดกั้นและปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบมาทำงานภายหลังการจดทะเบียนประวัติ คนต่างด้าว กระทรวงมหาดไทย โดยฝ่ายปกครองดำเนินการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสถานีตำรวจในจังหวัด ดำเนินการสกัดกั้น ปราบปราม และจับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน ภายหลังจากการจดทะเบียนประวัติคนต่างด้าว

การจัดระบบในระดับจังหวัดได้กำหนดขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ 1) การสำรวจจำนวนคน ต่างด้าว 2) เจ้าบ้าน ผู้ให้ที่พักพิง นายจ้าง กรอกรายละเอียดข้อมูล 3) อำเภอรับข้อมูลและ ดำเนินการบันทึกประวัติ 4) เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดทำประวัติและพิมพ์ลายนิ้วมือ 5) นายจ้างแจ้ง ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 6) สำนักงานจัดหางานออกหนังสือการอนุญาตให้จ้างคน ต่างด้าว 7) คนต่างด้าวตรวจสุขภาพ 8) คนต่างด้าวที่ผ่านการตรวจสุขภาพยื่นใบอนุญาต ทำงาน 9) เจ้าหน้าที่กรมการปกครองส่งมอบอนุญาตทำงาน 10) คนต่างด้าวรับใบอนุญาต ทำงาน

กระบวนการ มาตรการควบคุม กำกับ ดูแลและตรวจสอบแรงงานต่างด้าว มีหน่วยงาน ของรัฐฝ่ายต่างๆที่รับผิดชอบ ได้แก่ ตำรวจ ตำนตรวจคนเข้าเมือง ฝ่ายปกครอง สำนักงาน จัดหางานจังหวัด รวมทั้งนายจ้างผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว และ แรงงานต่างด้าว ได้มีมาตรการต่างๆ สรุปได้ ดังนี้ 1) การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน นายจ้าง ผู้ประกอบการ ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิงตระหนักถึงการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การแจ้ง เบาะแส การให้ข่าว 2) การป้องกันปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หรือกระทำผิดเงื่อนไข 3) การสกัดกั้น การตั้งจุดตรวจ จุดสกัด ตั้งด่านตรวจตาม เส้นทางเข้าออก 4) การดำเนินคดีและผลักดันออกนอกราชอาณาจักร 5) การตรวจสอบ จับกุม แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวที่ทำผิดเงื่อนไข ตรวจสอบนายจ้าง ผู้ประกอบการในพื้นที่ 6) การตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่ย้ายเข้าออกระหว่างเขตจังหวัด 7) การควบคุม ดูแลความปลอดภัย 8) นายจ้างยึดบัตรประจำตัวคนต่างด้าวไว้เองเพื่อป้องกัน แรงงานต่างด้าวลักลอบออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม 9) การชุก้าจับหากมีพฤติกรรมกระทำผิด เงื่อนไขจะส่งตัวกลับประเทศ 10) การแจ้งเบาะแสแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เข้ามาในพื้นที่

11) การควบคุม ดูแลความประพฤติ คอยตักเตือนสมาชิกในกลุ่ม 12) การไม่คบหาสมาคม  
 แร่งงานต่างด้าวที่มีพฤติกรรมที่สร้างปัญหา

เงื่อนไขในการควบคุม กำกับ ดูแลและตรวจสอบแรงงานต่างด้าว พบว่า มีเงื่อนไขที่เอื้อ  
 และเงื่อนไขที่เป็นปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหลายประการ ซึ่งเงื่อนไขที่เอื้อต่อระบบ  
 ได้แก่ การที่จากนายจ้าง/ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ให้ความร่วมมือ  
 ควบคุม ดูแลแรงงานต่างด้าว การจัดทำฐานข้อมูลประวัติแรงงานต่างด้าวในคอมพิวเตอร์ มี  
 ประสิทธิภาพในการตรวจสอบ สำหรับเงื่อนไขที่เป็นปัญหาอุปสรรค ได้แก่ การที่หน่วยงาน  
 ต่างๆไม่อยากก้าวทำงานของกันและกัน สภาพพื้นที่ไม่อำนวยต่อการปฏิบัติ เทคโนโลยีการ  
 สื่อสารทำให้แรงงานต่างด้าวรู้ตัวก่อนการตรวจสอบจับกุม การบังคับใช้กฎหมายไม่เคร่งครัด  
 เศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ แรงงานต่างด้าวมาอยู่  
 ในเมืองไทยนานๆใช้ความผสมกลมกลืน ความชำนาญ หลีกเลี่ยงการควบคุมตรวจสอบ รวมทั้ง  
 การปฏิบัติไม่สอดคล้องกับนโยบาย

ณัฐชญา อุตตมชัย(2549:155)สำหรับนโยบายเกี่ยวกับการผ่อนผันและผลักดัน  
 แรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศยังไม่มี ความชัดเจน เนื่องจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหา  
 แรงงานต่างด้าวจะต้องนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้กำหนดเป็นนโยบายอีกครั้งว่าจะ  
 ผ่อนผันหรือดำเนินการผลักดันและจับกุมอย่างเข้มงวดต่อไป ส่วนการผลักดันแรงงานผิด  
 กฎหมายกลับประเทศนั้น ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง(สตม.) คาดการณ์ว่ายังมีแรงงานต่าง  
 ด้าวผิดกฎหมายที่หลบหนีอยู่ในประเทศไทยประมาณ 1 ล้านคน ซึ่งจำนวนแรงงานต่างด้าวผิด  
 กฎหมายนี้จะส่งผลกระทบต่อโอกาสการทำงานของคนงานไทย รวมไปถึงการก่อให้เกิดปัญหา  
 ด้านความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินคนไทยที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวด้วย

จากการทบทวนเพื่อสร้างความเข้าใจพบว่า การดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาแรงงานต่าง  
 ด้าวในประเทศไทยมีทั้งระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการ หากแต่เมื่อพิจารณาตามความ  
 เหมาะสมสำหรับงานวิจัยในหมู่บ้านต้นโชคแล้วสามารถสรุปเป็นลักษณะที่ดำเนินงานได้แก่  
 การควบคุมดูแลสกัดกั้นและป้องปราม การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เน้นการกำกับและ  
 ตรวจสอบ การสื่อสารสร้างความรู้ประชาสัมพันธ์ รวมถึงการดำเนินงานด้านสาธารณสุข  
 สาธารณูปโภค ตามลำดับ

### ปัญหาอุปสรรคการจัดการแรงงานต่างด้าว

จากการปัญหาและอุปสรรคที่พบทบทวนพบว่า มีผู้เสนอแนวทางไว้ดังนี้

พดิน เนื่องชมพู (2550:หน้า61) เสนอข้อสรุปแนวทางการดำเนินการของรัฐบาลไทย เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2535-2548 และผลจากการที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการ ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้ค้นพบสิ่งที่เป็นสาระสำคัญหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของการที่รัฐบาลไทยได้ค้นหาแนวทางในการดำเนินการหรือจัดการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เพื่อหาข้อสรุปที่ดีที่สุดดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติได้จริง กล่าวคือจากการที่รัฐบาลไทยได้กำหนดสัญญาชาติแรงงานต่างด้าว(พมา ลาว กัมพูชา) จะต้องเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้น ปรากฏว่าจากข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบรายชื่อ สัญชาติและระยะเวลาที่เข้ามาของแรงงานต่างด้าวได้ ทำให้เป็นแรงจูงใจให้มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอพยพเข้ามาเพิ่มขึ้นทุกปีและ แรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นก็จะอาศัยช่องว่างตรงนี้เข้ามาทำงานโดยอ้างว่าเป็นคนทั้งสามสัญชาติได้ ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องกับขั้นตอน การผลักดันออกนอกประเทศเมื่อครบกำหนดเวลา นอกจากนี้การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวได้ทำงานในภาคการเกษตรและประมง ซึ่งมีเป็นจำนวนมากที่สุด ไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ว่าแรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้ทำงานจริงหรือไม่ เนื่องจากการประกอบกิจการของนายจ้างภาคการเกษตรและประมงไม่มีการจดทะเบียนการค้าจึงไม่มีหลักฐานมาแสดงเมื่อทำการตรวจสอบ

2. มติคณะรัฐมนตรีไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง กล่าวคือ ยังมีแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ ที่นายจ้างไม่สามารถนำมาจดทะเบียนหรือรายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงานเนื่องจากการทำงานของแรงงานต่างด้าวเป็นการลักลอบเข้ามาทำงานโดยกระบวนกรที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ทั้งลูกจ้างและนายจ้างมีความผิด การทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายส่วนมากจะทำงาน ในกิจการผลิตสินค้าแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร กิจการบริการขายส่ง ขายปลีก โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงความต้องการแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานก็มีความแตกต่างกัน การกำหนดอาชีพ ประเภทของกิจการที่อนุญาตของรัฐบาลไทย จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะกิจการในภาคเกษตรกรรมและกิจการประมงเป็นการจ้างงานแบบชั่วคราวตามฤดูกาลไม่ใช่งานประจำ ที่สำคัญมีการเปลี่ยนนายจ้างอยู่บ่อยๆ เจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลที่แท้จริงได้

3. ขาดการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เช่นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการจับกุมและการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการจัดหางานจะเน้นเรื่องของการจดลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว กระทรวงการต่างประเทศจะเน้นเรื่องของมาตรการการดำเนินการในภาพรวมของประเทศ เป็นต้น ซึ่งจากการที่แต่ละหน่วยงานไม่ได้จัดการหรือไม่ได้ดำเนินการในทิศทางเดียวกันที่ชัดเจนทำให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติกลายเป็นข้อบกพร่องหรือเกิดปัญหาตามมา

4. การออกมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้งก่อให้เกิดความสับสน รัฐบาลได้ออกมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันในเรื่องเดียวกันบ่อยครั้ง ทำให้นายจ้างเกิดความสับสนว่ารัฐบาลจะให้นายจ้างปฏิบัติตามในแนวทางอย่างไร ขาดความชัดเจนทั้งในเรื่องสาระสำคัญและข้อปฏิบัติ

ณัฐกานต์ สัจจำปา (2549:บทคัดย่อ) ทำการศึกษา ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามนโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวปี 2547 พบว่ามีปัญหาอุปสรรคคือ ปัญหาด้านนโยบายในประเด็น นโยบายกำหนดให้ทำงานร่วมกันแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ในข้อเท็จจริงของการปฏิบัติงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร ส่งผลให้การประสานงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ปัญหาด้านการปฏิบัติงาน ในประเด็น คู่มือการปฏิบัติงานและระเบียบปฏิบัติออกมาล่าช้า กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานมากและไม่ชัดเจน ปัญหาด้านบุคลากร บุคลากรมีจำนวนจำกัดคือ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการควบคุมการทำงานของคนงานต่างด้าวมีเพียง 1 คน และเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่ได้รับมอบหมายแล้วทำให้ดำเนินงานไม่ทัน และปัญหาด้านวัสดุ อุปกรณ์ในประเด็นการจัดส่งใบเสร็จรับเงินเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ล่าช้า

อัญฌิกา ทองเปลว(2542:บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย พบว่า ส่วนผลการดำเนินการที่มีการผ่อนผันเพื่อควบคุมการทำงาน ของแรงงานต่างด้าวยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร เนื่องจากไม่สามารถควบคุมการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศได้ เพราะเกิดจากปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2541 ในส่วนเกี่ยวกับ กระบวนการติดต่อสื่อสารและการประสานงานที่เกิดจากความแตกต่างในลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ ความไม่พร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้อง กับนโยบาย และการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ต่อเนื่องและครอบคลุม สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดจากความเพียงพอของทรัพยากรที่สนับสนุนคุณภาพของบุคลากร และสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความสามารถในการควบคุมนโยบายซึ่งครอบคลุมถึงความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติและความสอดคล้องของกิจกรรมการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวกับข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่

พติน เมืองชมภู(2550:บทคัดย่อ)ได้ศึกษา แนวทางการดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว พ.ศ.2535-2548 พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอยู่หลายประการ อันมีสาเหตุจาก

ประการแรก ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าแรงงานต่างด้าวมียานวนที่แท้จริงในภาคการเกษตรและประมงมีมากน้อยเพียงใด

ประการที่สอง ยังมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา จำนวนมากที่นายจ้างไม่สามารถนำมาจดทะเบียนได้ เพราะว่าการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวเป็นการลักลอบ โดยผ่านกระบวนการที่ผิดกฎหมายซึ่งทำให้ลูกจ้างและนายจ้างมีความผิด

ประการที่สาม ขาดการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เน้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการกวดขันจับกุม ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศจะเน้นการดำเนินการในภาครวมของประเทศตามแนวทางของการดำเนินการด้านมนุษยธรรม

ประการที่สี่ งบประมาณไม่เพียงพอ รัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เพียงพอ เช่นการเบิกจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนให้กับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเป็นไปอย่างเชื่องช้าไม่ทันตามเวลาที่กำหนด หน่วยงานขาดอุปกรณ์การทำงานที่ทันสมัย ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลตามกรอบระยะเวลาได้

สาริโรจน์ คมคาย(2553:161-165) สรุปปัญหาการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวดังนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาล ซึ่งมีการจำกัดพื้นที่แต่ไม่จำกัดประเภทของกิจการ เป็นนโยบายในการแก้ปัญหาระยะสั้นรายปี ประกอบมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 เปิดให้การจดทะเบียนกิจการต่างๆ รวม 24 กิจการทำให้มีแรงงานต่างด้าวกระจายในทุกจังหวัดของประเทศไทยซึ่งยากต่อการควบคุม

ประเด็นที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองภายใต้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง คือ การไม่มีสำนักงานเป็นของตนเองขณะเดียวกันต้องดูแลแรงงานต่างด้าวนับล้านคน มีกฎหมายที่เน้นหนักในด้านความมั่นคงซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักของกรมการจัดหางานที่มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวเป็นหลัก ประกอบกับการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารดังกล่าวเป็นเพียง



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการบริหารของรัฐบาลไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับ

ประเด็นที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าวไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ บางส่วนจะไม่เข้าสู่การพิสูจน์สัญชาติเพราะกลัวถูกจับ มีความคาดหวังว่าจะได้รับสัญชาติไทย มีคนต่างด้าวสัญชาติอื่นสวมสิทธิ์เป็นคนสัญชาติพม่า และปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

ประเด็นที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ทำให้ไม่สามารถควบคุมสายหรือนายหน้าที่เป็นตัวแทนบริษัทจัดหางานที่อยู่ในเมืองไทยได้ กฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการเป็นตัวแทนในการติดต่อนำเข้าแรงงานต่างด้าว หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ออกใบอนุญาตทำงานและเป็นหน่วยงานกลางที่คอยจัดส่งเอกสารเท่านั้น ปัญหาแรงงาน ปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ทำให้ต้องลักลอบทำงาน

ประเด็นที่ 5 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลา หรือตามฤดูกาล ไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้

ประเด็นที่ 6 ปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและผู้เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ได้ใช้มาตรการในการผลักดันและส่งกลับตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยไม่มีการดำเนินคดีเนื่องจากประเทศไทยไม่มีสถานที่ยกกันและงบประมาณที่เพียงพอในการดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำให้แรงงานต่างด้าวไม่เกรงกลัวไม่เกรงกลัวการถูกลงโทษ – นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตไม่มีบทลงโทษจำคุก กฎหมายไม่ให้อำนาจเด็ดขาดในการจับกุมแรงงานต่างด้าว อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ การไม่มีเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานปฏิบัติงานตามคำสั่ง – นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การไม่ขออนุญาตออกนอกเขตท้องที่ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดทำให้แรงงานต่างด้าวกลายเป็นอยู่นอกระบบและยากต่อการควบคุม กรมการจัดหางานและภาคเอกชนไม่มีอำนาจในการหานายหน้าหรือหางานเนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจ

ประเด็นที่ 7 ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการและการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจัดเก็บข้อมูลคนต่างด้วย ได้แก่ กรมการปกครอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงสาธารณสุข กรมพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ แต่ละหน่วยจัดเก็บข้อมูลไว้ใช้เฉพาะหน่วยงานของตน ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อใช้อย่างบูรณาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้

อัญตिका ทองเปลว(2542:หน้า45-46)จากการศึกษาเรื่องการศึกษาวิเคราะห์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายพบว่าระบบที่ควบคุมมีอุปสรรคในการปฏิบัตินโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

กระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงานที่เกิดจากความแตกต่างในลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ เพราะมีหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติตามมาตรการการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่มีความแตกต่างในเรื่องการสั่งการและพื้นที่ดำเนินการ อีกทั้งความไม่พร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องกันนโยบาย ทั้งที่เป็นความร่วมมือขององค์กรท้องถิ่นและประชาชน ความร่วมมือของแรงงานไทย ความร่วมมือของนายจ้าง ซึ่งความไม่พร้อมที่จะให้ความร่วมมือขององค์กรท้องถิ่นและประชาชนทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการขาดผู้ตรวจสอบเพื่อให้มีการบังคับใช้ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งมีสาเหตุมาจากองค์กรท้องถิ่นและประชาชนยังไม่ตระหนักถึงผลกระทบที่ได้รับจากแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเพราะไม่มีผลกระทบทางตรงกับองค์กรท้องถิ่นและประชาชนเอง ประกอบกับการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ต่อเนื่องและเพียงพอโดยสื่อการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ครอบคลุมพอที่จะกระตุ้นจิตสำนึกขององค์กรท้องถิ่นและประชาชน ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดงบประมาณในการประชาสัมพันธ์

ผานิต แพเกาะ (2544:บทคัดย่อ)ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ:กรณีศึกษา นโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่าด้านสมรรถนะขององค์กร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างองค์กร พบว่าการจัดโครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสมมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ลักษณะการวินิจฉัยสั่งการจากหน่วยเหนือมายังหน่วยล่างและมีลักษณะเป็นทางการ ตามลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เป็นระบบราชการ ด้านบุคลากรพบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมก่อนปฏิบัติตามนโยบาย ด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้พบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ

ด้านความสัมพันธ์กับองค์การอื่นๆที่เกี่ยวข้อง พบว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงานได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในเรื่องลักษณะการติดต่อสัมพันธ์ พบว่า การติดต่อมีปัญหาไม่ราบรื่น ความร่วมมือหรือการทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่นๆ พบว่ามีปัญหาในระเบียบ วิธีปฏิบัติ ข้อจำกัดที่ต่างกัน

การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ ของหน่วยปฏิบัติและหน่วยหลักอื่นๆ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของการคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายพบว่า ส่วนใหญ่เห็นควรผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่าที่จำเป็น และส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรผลักดันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เฉพาะบริเวณชายแดน

สุภาวงศ์ จันทรวณิช และคณะ (2545: 34) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การติดตามผลการจัดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี 2544 กระบวนการและปัญหา พบว่า การให้ทหารเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจจับอาจทำให้เกิดปัญหาในระยะยาว เพราะไม่ใช่ภารกิจหลักของทหาร การดำเนินการตรวจสอบควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงานมากกว่า

จากการสร้างความเข้าใจเรื่องปัญหาและอุปสรรคการปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัญหาแรงงานต่างด้าวผู้วิจัยสามารถสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยออกเป็น 2 ส่วนคือในส่วนขององค์กร ภาคส่วน และในส่วนของกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้

- ในส่วนขององค์กรภาคส่วนที่ดำเนินงานจะมีปัญหาในศักยภาพ สมรรถนะของหน่วยงานที่ยังไม่เพียงพอ ครอบคลุมกับความคาดหวังของสังคมทั้งหมด เช่น งบประมาณ อัตรากำลังจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ชุมชนได้จริง ไม่มีองค์กรที่เป็นที่ประสานงานหลักได้ องค์กรส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพเพียงพอสำหรับการจัดการ รวมถึงการที่กฎหมายไม่ให้อำนาจกับองค์กรเพื่อจัดการกับปัญหาที่เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตร ดังเช่น การเอาผิดกับการสวมสิทธิ์และการเป็นนายหน้า เป็นต้น

- ในส่วนของกระบวนการปฏิบัติงานนั้น เป็นผลสืบเนื่องจากเหตุปัจจัยในส่วนแรก คือ หากองค์กรไม่มีความพร้อมอย่างรอบด้านจะทำให้กระบวนการขาดประสิทธิภาพดังเช่น การสื่อสารประชาสัมพันธ์ การประสานงานระหว่างองค์กรกับองค์กร องค์กรกับชุมชน ไม่สามารถจัดทะเบียน ตรวจสอบ ควบคุมได้ การเข้าถึงข้อมูลได้ยาก การเกรงกลัวการดำเนินงานที่อาจละเมิดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ เป็นต้น

ในส่วนของการแสดงแนวทางแก้ไขนั้น สมพงษ์ สระแก้ว(2544: (1) ) นำเสนอ แนวทางการแก้ไขปัญหาสุขภาพในกลุ่มแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ที่มีผลการศึกษาคือ

บทบาทและภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพแรงงานต่างด้าวพบว่า หน่วยงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร สาธารณสุขอำเภอ เทศบาล เป็นหน่วยงานหลักที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมป้องกัน รักษาส่งเสริมสุขภาพรวมถึงโรงพยาบาลในสังกัดของรัฐและหน่วยงานภาคองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรแคร์ มูลนิธิรักภัยไทย เข้ามาร่วมเป็นภาคีดำเนินการแก้ไข ปัญหาสุขภาพอนามัยเจริญพันธุ์ และการให้บริการเชิงรุกในพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมาก รวมถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานประกันสังคม สมาคมการประมงสมุทรสาคร สมาคมแปรรูปอาหารทะเล จะมีบทบาทในการประสานความช่วยเหลือและให้ความร่วมมือ

สายทิพย์ นริยะพงศ์พันธุ์ (2553:60-61)นำเสนอทัศนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวว่า การแก้ไขปัญหาต้องความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งตำรวจทหาร อำเภอ ชำระราชการ พ่อค้า ตลอดจนประชาชนทุกภาคส่วน หากทราบหรือพบเห็นการกระทำผิดต้องแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและดำเนินการโดยไม่เลือกปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อีกทั้งรัฐควรมีนโยบายให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดการปัญหา รัฐควรมีมาตรการจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าว มีการเก็บภาษี มีการขึ้นทะเบียนเพื่อให้ง่ายต่อการควบคุม ผู้ประกอบการต้องให้ความร่วมมือกับราชการ โดยไม่ฉวยโอกาสหรือเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานหรือให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย

ท้ายที่สุดเราจะเห็นได้ว่า แนวทางในการแก้ไขประกอบไปด้วยความร่วมมือที่ทำงานเป็นภาคีที่หลากหลายทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ท้องที่และท้องถิ่น เหล่านี้ควรเริ่มจากการตระหนักให้มีความสำคัญแล้วมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาโดยพิจารณาทิศทางจากนโยบายที่ต้องมีความชัดเจนจึงจะสามารถปฏิบัติได้ตามขอบเขตหน้าที่ที่ควรจะเป็น อีกทั้งต้องให้ความสำคัญในการประสานการทำงานโดยอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการกระจายจากรัฐให้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลำดับ

## **2.แนวคิดเกี่ยวกับบรรทัดฐานและการควบคุมทางสังคม**

ในส่วนนี้มุ่งสร้างความเข้าใจในบรรทัดฐานกติกาทิศทางสังคมในรูปแบบต่างๆที่สามารถนำมาสร้างให้เกิดความเคารพในการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนในสังคม ชุมชน โดยให้ทราบถึงความหมายความสำคัญและหน้าที่ของบรรทัดฐานในการสร้างการควบคุมทางสังคม วิธีการควบคุม รูปแบบต่างๆอันได้แก่ วิถีประชา จารีต กฎหมาย กติกาในการอยู่ร่วมกัน อันสามารถนำมาเป็นเครื่องมือลักษณะหนึ่งในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวได้

### บรรทัดฐานและการจัดระเบียบทางสังคม

จตุรรัตน์ เอื้ออำนวย(2551:262)กล่าวว่า บรรทัดฐานคือ กฎเกณฑ์ระเบียบและความคาดหวังของสังคม ซึ่งเป็นแนวทางกำหนดแบบแผนความประพฤติของสมาชิกสังคม ทั้งในลักษณะที่ห้ามทำและให้ทำ สังคมได้ใช้บรรทัดฐานเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อลดการตัดสินใจ เพราะบรรทัดฐานจะบอกให้เราทราบว่าควรปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์ต่างๆจึงทำให้บรรทัดฐานถูกนำมาใช้ควบคุมสังคมในระดับต่างๆกัน แต่หากบรรทัดฐานล่มสลายลง คือไม่สามารถปกป้องคุ้มครองความต้องการพื้นฐานของสมาชิกหรือเป้าหมายของกลุ่มได้ คนก็จะเลิกใช้บรรทัดฐาน

อาพันธ์ กาญจนพันธุ์(2543:43) กล่าวถึงการจัดระเบียบทางสังคม(social order) ในรูปแบบต่างๆ ทุกอย่างของมนุษย์ที่สามารถแยกออกมาได้ เช่น สถาบัน กลุ่ม กระบวนการฐานะทางสังคม ตลอดจน สถานภาพบทบาทและบรรทัดฐานทางสังคม โดยนักมานุษยวิทยาหลายคนใช้ความหมายของโครงสร้างสังคมสลับแทนกันกับองค์กรทางสังคม (social organization) พร้อมกันนั้นยังใช้เฉพาะเจาะจงในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคม อันหมายถึงความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางสังคม (social relations)ที่กำหนดรูปแบบสังคมและแนวปฏิบัติที่เป็นไปได้ในการจัดองค์กรสังคม

วารุณี ภูริสินสิทธิ์ (2543:137)กล่าวถึง การควบคุมทางสังคม คือความพยายามที่จะทำให้สมาชิกในสังคมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ที่สังคมคิดว่าเหมาะสม ประกอบไปด้วยการควบคุมทางสังคมที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ

การควบคุมแบบไม่เป็นทางการ สามารถกระทำผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม กระบวนการนี้จะเริ่มตั้งแต่มนุษย์ถือกำเนิด เด็กจะถูกสอนให้เรียนรู้ถึงทัศนคติและค่านิยมของสังคม เพราะฉะนั้น เมื่อโตขึ้นเขาก็จะยอมรับกฎเกณฑ์ทางสังคมอย่างไม่ได้แย่ง กระบวนการทางสังคมกำหนดความปรารถนา นิสัยความเคยชิน สิ่งที่สังคมตัดสินว่าผิดหรือถูกให้กับสมาชิก สมาชิกของสังคมที่ถูกสอนภายใต้วัฒนธรรมเดียวกันก็จะมีแนวโน้มพฤติกรรมและวิธีคิดที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และพวกเขาจะสมัครใจกระทำตามกฎเกณฑ์ต่างๆของสังคมโดยไม่ต้องคิด กล่าวได้ว่าการควบคุมทางสังคมกลายเป็นการควบคุมตนเองการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในสังคมที่มีความสัมพันธ์แบบปฐมนิเทศในสังคมชนบท แต่ในสังคมปัจจุบันสภาพสังคมมีความเป็นเมืองมากขึ้น มีความเป็นทางการ มีความหลากหลายในความเชื่อ ค่านิยม

การควบคุมแบบเป็นทางการ คือการที่รัฐใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เป็นเครื่องมือในการควบคุมสมาชิกในสังคม ในสังคมปัจจุบันกฎหมายได้เข้ามามีบทบาทในการ

ควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมมากขึ้น ตั้งแต่เกิดจนตาย นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้คนในสังคมทำและไม่ทำอะไรอีกมากมาย

นอกจากนี้ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย(2551:259)กล่าวถึงการควบคุมทางสังคมที่สามารถทำได้ 2 ลักษณะคือ

1.การควบคุมจากสังคมภายใน(internal social controls) การควบคุมเกิดจากการที่สังคมพยายามที่จะขัดเกลาสมาชิกของตน เพื่อให้ประพฤติปฏิบัติตามที่สังคมต้องการ ถ้ากระบวนการขัดเกลามีประสิทธิภาพ บุคคลก็จะกระทำการต่างๆ โดยไม่ต้องหยุดคิดว่าอะไรผิดอะไรถูกเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมเพราะเขาปฏิบัติตามบรรทัดฐานสังคม เมื่อบุคคลใดจะกระทำการฝ่าฝืนบรรทัดฐานก็จะรู้สึกอายแฉะใจและไม่สบายใจ สิ่งต่างๆเหล่านี้เป็นการควบคุมทางสังคมจากภายในโดยผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม

2.การควบคุมจากสังคมภายนอก(external social controls) เมื่อกระบวนการขัดเกลาทางสังคมล้มเหลว และบุคคลไม่สามารถปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางสังคม กลไกการควบคุมทางสังคมภายนอกก็จะถูกนำมาใช้เพื่อรักษาบรรทัดฐานให้คงอยู่ต่อไป คนบางคนไม่รู้สึกผิดหรืออายหรือเกรงกลัวต่อการกระทำผิด กฎหมายกฏกติกาทางสังคม ตัวอย่างเช่น มือปืนรับจ้างที่เห็นผลอย่างชัดเจนของกระบวนการขัดเกลาทางสังคมที่บกพร่อง มิได้เกิดความเศร้าเสียใจหรืออายต่อบาปภายหลังประกอบอาชญากรรม กรณีดังกล่าวควรใช้วิธีการควบคุมทางสังคมจากภายนอกโดยการลงโทษ ซึ่งจะทำให้ผู้อื่นเกิดความเกรงกลัวและยับยั้งชั่งใจก่อนที่จะกระทำผิดมากขึ้น

จากการทบทวนทำความเข้าใจในประเด็นของการควบคุมทางสังคมนั้นสรุปได้ว่า การควบคุมทางสังคมคือการสร้างวิธีการให้คนในสังคมเคารพและดำเนินตามครรลองที่สังคมและคนส่วนใหญ่คาดหวังให้เป็น เพื่อสวัสดิภาพในการอยู่ร่วมกัน โดยในสภาพสังคมที่มีความแตกต่างกันย่อมสร้างการควบคุมด้วยวิธีที่แตกต่างกัน เช่นสังคมชนบทมุ่งเน้นการควบคุมที่ไม่เป็นทางการหรือการควบคุมที่เกิดขึ้นภายในสังคม ชุมชนนั้นๆเอง หากแต่ในทางกลับกันในสังคมที่มีความเป็นเมืองสูงย่อมต้องการการควบคุมอย่างเป็นทางการหรือการควบคุมที่เกิดจากภายนอก ซึ่งในความเป็นจริงแล้วในพื้นที่แต่ละพื้นที่ไม่ได้มีความเป็นเมืองหรือชนบทอย่างสิ้นเชิง มีการผสมผสานกันอยู่ทั้งสองส่วนควบคู่กันไป อันจะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมว่าจะเน้นหนักไปทางใด ให้เกิดความเหมาะสมกับความต้องการ สอดรับกับสภาพของพื้นที่จริง

อย่างไรก็ดีหากทำการพิจารณาเรื่องการควบคุมทางสังคม จะขาดการทบทวนบรรทัดฐานรูปแบบต่างๆไปไม่ได้จึงมีการสร้างความเข้าใจเรื่องบรรทัดฐานลักษณะต่างๆดังนี้

วิถีประชาหรือวิถีชาวบ้าน (folkway)

ทัตนีย์ ทองสว่าง(2544:57) กล่าวว่าชีวิตมนุษย์ในสังคมทุกสังคมจะเผชิญปัญหามากมายหลายประการซึ่งมีการพยายามที่จะแก้ไขปัญหา เพื่อการดำเนินชีวิต กลายเป็นแบบแผนในการปฏิบัติ ซึ่งแต่ละสังคมจะมีวิธีการปฏิบัติไม่เหมือนกัน โดยอาจเกิดจากการค้นพบอย่างไม่เป็นทางการและเห็นว่าสิ่งนี้ดีเหมาะสมที่จะใช้ในสังคมของตนจึงยอมรับและปฏิบัติกันต่อมา อ้างกล่าวได้ว่า วิถีประชาคือแนวทางในการดำเนินชีวิตที่ได้ปฏิบัติต่อกันมาจนเกิดความเคยชินนั่นเอง เป็นสิ่งที่คนในสังคมพึงปฏิบัติ หากฝ่าฝืนก็ไม่มีการลงโทษที่รุนแรงแต่ประการใด

ในส่วนของ สนธยา พลศรี(2545:119) ให้ความหมายของวิถีประชาว่า เป็นแนวทางของการประพฤติปฏิบัติต่างๆ ในการดำเนินชีวิตประจำวันซึ่งสืบต่อกันมาจากสมาชิกรุ่นก่อนๆ จนเกิดความเคยชินกลายเป็นประเพณีหรือธรรมเนียมของสังคมไป ผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามจะได้รับการลงโทษทางสังคมที่ไม่รุนแรงนัก เช่นการถูกติฉินนินทา การว่ากล่าวตักเตือน เป็นต้น

จารีต (mores)

ไท้ นนท์จันทร์(2542:161)กล่าวถึงจารีตว่า เป็นมาตรฐานต่างๆที่ตั้งขึ้นไว้เพื่อกำหนดเตือนปัจเจกบุคคลและกลุ่มให้ทราบว่าพฤติกรรมใดถูกต้องและพฤติกรรมใดไม่ถูกต้อง บุคคลย่อมรู้ว่าควรกระทำในสิ่งใดและสังคมย่อมรู้ว่าควรลงโทษอย่างไรหากบุคคลไม่ทำตาม

ถือเป็นการจำเป็นที่ตองการกระทำ บังคับให้ปฏิบัติเพราะถ้าทำแล้วจะทำให้เกิดสวัสดิภาพแก่สังคม เป็นเรื่องของความผิดถูก กฎศีลธรรมอันถือเป็นบรรทัดฐานสูงสุดในการกำหนดระเบียบควบคุมสมาชิกในสังคมที่มีความเป็นอยู่ง่ายๆ โดยในแต่ละสังคมจะมีไม่เหมือนกันเพราะมีคุณค่าที่ยึดถือต่างกัน หากคนในสังคมเอาจารีตไปเปรียบเทียบกับสังคมอื่นก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ณรงค์ เล็งประชา(2541:134)ได้กล่าวถึงจารีตไว้ว่า เป็นกฎศีลธรรมที่บุคคลจะต้องประพฤติปฏิบัติ จัดเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่สำคัญมากเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความถูกต้อง-ผิด ความดี-ความชั่ว อันเป็นเรื่องของศีลธรรมจรรยาต่างๆ การละเมิดจารีตจะถือว่าเป็นการกระทำผิดทางศีลธรรมและถูกต่อต้านจากสมาชิกในสังคม จารีตมีลักษณะเป็นข้อบังคับให้กระทำ และข้อห้ามไม่ให้กระทำ การละเมิดจารีตหรือกฎศีลธรรมต่างๆ จะได้รับโทษทางสังคมรุนแรงกว่าการละเมิดวิถีประชา เช่นการประณาม การประจานต่อสาธารณชน การไม่คบค้าสมาคมด้วย การขับไล่หรือเนรเทศออกจากสังคม เป็นต้น จารีตจะมีความสำคัญต่อสมาชิกในสังคมมาก โดยเฉพาะในสังคมขนาดเล็ก เช่นสังคมชนบทต่างๆ เพราะบุคคลจะกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยความเชื่อในจารีตและศีลธรรมมากกว่าบรรทัดฐานอื่นๆ

กฎหมาย

ให้ นนทบุรี(2542:61)เป็นบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นมาอย่างจริงจังแน่นอน อาจมาจากวิธีประชาและจารีต ซึ่งกฎหมายหากมีบุคคลไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกลงโทษชัดเจน เมื่อมีการใช้กฎหมายเพื่อรักษาความเป็นระเบียบ จะเห็นได้ว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ก่อให้เกิดความเกรงกลัว หนึ่งกฎหมายต้องมีความสอดคล้องกับบรรทัดฐานอื่นๆในสังคมจึงจะทำให้เกิดการยอมรับ

โดยในที่นี้ผู้วิจัยนำเสนอกฎหมายสำคัญที่เป็นบรรทัดฐานหลักที่เป็นรูปธรรม อันมีเนื้อหา ดังนี้

*พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551*

โดยมีสาระสำคัญและที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551:ออนไลน์)

มาตรา 7 งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องถิ่นใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกันระหว่างคนต่างด้าวทั่วไปกับคนต่างด้าวตามมาตรา 13 และมาตรา 14 ก็ได้ ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 12

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานบางประเภทหรือบางลักษณะในราชอาณาจักร รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานตามประเภทหรือลักษณะที่กำหนดในราชอาณาจักรก็ได้

ผู้ใดประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่อธิบดีกำหนดและชำระค่าธรรมเนียมก่อนทำสัญญาจ้างไม่น้อยกว่าสามวันทำการ

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในวรรคสอง ต้องเสียเงินเพิ่มอีกหนึ่งเท่าของค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ

มาตรา 9 ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานใดนอกจากงานตามมาตรา 7 และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ



ในการออกใบอนุญาต นายทะเบียนจะกำหนดเงื่อนไขให้คนต่างด้าวต้องปฏิบัติด้วยก็ได้  
ใบอนุญาต การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการแจ้งตามวรรคหนึ่งให้  
เป็นไปตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

อธิบดีจะวางระเบียบเพื่อกำหนดแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขตามวรรคสอง ให้นาย  
ทะเบียนต้องปฏิบัติก็ได้

มาตรา 10 คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องมีถิ่นที่อยู่ใน  
ราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่า  
ด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน และไม่มี  
ลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 11 ผู้ใดประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรเข้ามาทำงานใน  
กิจการของตนในราชอาณาจักร จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทนคนต่าง  
ด้าวนั้นก็ได้ การขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนด  
ในกฎกระทรวง

มาตรา 12 ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่า  
ด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น ให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวมีหนังสือแจ้ง  
การอนุญาตนั้นต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยรายละเอียดที่อธิบดีกำหนดโดยเร็วเมื่อได้รับแจ้งตาม  
วรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในระหว่างรอรับใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้คนต่างด้าวนั้นทำงานไปพลางก่อนได้โดย  
ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 24 จนถึงวันที่นายทะเบียนแจ้งให้มารับใบ อนุญาต

มาตรา 13 คนต่างด้าวซึ่งไม่อาจขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 9 เพราะเหตุดังต่อไปนี้  
อาจขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดย  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของ  
ชาติและผลกระทบต่อสังคม

(1) ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบ  
อาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้า  
เมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอก  
ราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(3) ถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม  
พ.ศ.2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(4) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

(5) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติประกาศตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ด้วยก็ได้

การขอรับใบอนุญาติและการออกใบอนุญาติตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 14 คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาติทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในการออกใบอนุญาติ ให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงานระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน ประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นจะไปทำงานด้วย ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงความในมาตรานี้จะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใดในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 21 ใบอนุญาติที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอายุไม่เกินสองปีนับแต่วันออกเว้นแต่ใบอนุญาติที่ออกให้แก่คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายนั้นๆ

อายุใบอนุญาติตามวรรคหนึ่งไม่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา 22 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาติตามมาตรา 12 ได้รับการขยายระยะเวลาทำงานตามกฎหมายนั้นๆ ให้ผู้อนุญาติตามกฎหมายดังกล่าวมีหนังสือแจ้งการขยายระยะเวลาทำงานนั้นต่อนายทะเบียนตามแบบที่อธิบดีกำหนดโดยเร็วและให้นายทะเบียนจดแจ้งการขยายระยะเวลานั้นลงในใบอนุญาติ

มาตรา 23 ก่อนใบอนุญาติสิ้นอายุและผู้รับใบอนุญาติประสงค์จะทำงานนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาติต่อนายทะเบียนเมื่อได้ยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้ขอต่ออายุ

ใบอนุญาตทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตการต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละไม่เกินสองปี โดยให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการตั้งถิ่นฐานของคนต่างด้าวในราชอาณาจักร และกรณีคนต่างด้าวตามมาตรา 13 (1) และ(2) ระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานติดต่อกันรวมแล้วต้องไม่เกินสี่ปี เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นเป็นคราวๆ ไป

การขอต่ออายุและการต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 24 ผู้รับใบอนุญาตต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงานในระหว่างเวลาทำงานเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ

มาตรา 25 ถ้าใบอนุญาตสูญหายหรือเสียหาย ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือเสียหายการขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 26 ผู้รับใบอนุญาตต้องทำงานตามประเภทหรือลักษณะงาน และกับนายจ้าง ณ ที่ตั้งหรือสถานที่และเงื่อนไขตามที่ได้รับอนุญาตผู้รับใบอนุญาตผู้ใดประสงค์จะเปลี่ยนหรือเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้างที่หรือสถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไข ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 27 ห้ามมิให้บุคคลใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งมีใบอนุญาตทำงานกับตนเพื่อทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ณ ที่ตั้งหรือสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

มาตรา 28 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

เมื่อลูกจ้างถูกหักเงินค่าจ้างเพื่อนำส่งเข้ากองทุนครบถ้วนแล้วให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองให้แก่ลูกจ้างนั้นเพื่อเป็นหลักฐาน

ในกรณีที่หนังสือรับรองตามวรรคสอง สูญหายหรือเสียหาย ลูกจ้างมีสิทธิขอรับใบแทนจากนายทะเบียนการออกใบรับตามวรรคหนึ่ง การออกหนังสือรับรองตามวรรคสอง และการออกใบแทนตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

อย่างไรก็ดีจากการทำความเข้าใจกฎหมายดังกล่าวโดยภาพรวมจะมุ่งเน้นข้อห้ามและแนวปฏิบัติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวซึ่งขัดในเรื่องสิทธิประโยชน์ เพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบ ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนที่ควรจะเป็น

อนึ่งเมื่อทำความเข้าใจบรรทัดฐานรูปแบบต่างๆแล้ว มีทรรศนะของจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย(2551:265-270) การปฏิบัติตามบรรทัดฐานได้แก่

- การอบรมสั่งสอน
- การเรียนรู้ทำให้เกิดความเคยชิน มุ่งเน้นให้เกิดเป็นนิสัย บุคคลจะทำโดยอัตโนมัติโดยไม่มี การคิดดูก่อน
- ปฏิบัติตามแล้วได้ประโยชน์ มุ่งเน้นที่หากทำอะไรแล้วเป็นระเบียบ ก็ยากที่จะเกิดการขัดประโยชน์ เป็นผลดีมากกว่าผลเสีย
- การทำตามคือการทำตัวเป็นพวกเดียวกับกลุ่ม อันจะสามารถปฏิบัติตามบรรทัดฐานของกลุ่มเราได้มากกว่ากลุ่มอื่นที่เราไม่ได้อยู่ด้วย

ท้ายที่สุดอาจกล่าวได้ว่าจากการทำความเข้าใจ บรรทัดฐานทางสังคมนั้น ทำให้ทราบถึงวิธีการควบคุมที่ภาคส่วนต่างๆของสังคมจะทำได้และมีความเข้มข้นความชัดเจนในการควบคุมที่แตกต่างกันไป เช่น วิถีประชา จารีตและกฎหมาย โดยสิ่งเหล่านี้ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ความชอบธรรมที่สามารถทำหรือปฏิบัติอย่างถูกต้อง เหมาะสมควบคู่กันไป พร้อมกันนั้นควรมีบรรทัดฐานที่หลากหลายคอยเกื้อหนุนกันจึงจะทำให้เกิดระเบียบในสังคมได้อย่างยั่งยืน

### **3.แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน**

ในส่วนนี้เน้นการอธิบายทำความเข้าใจใน 2 องค์ประกอบหลักคือ เนื้อหาความสำคัญและวิธีการของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชน และ แนวคิดการดำเนินงานที่ใช้พื้นที่เป็นฐานหรือเป็นตัวตั้ง ซึ่งทั้ง 2 ส่วน จะมีส่วนเกี่ยวข้องของสอดคล้องในลักษณะของการเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิด เป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน ดังรายละเอียด

### กระบวนการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาทำความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมได้มีผู้ให้ความหมายในทัศนะต่าง ๆ ดังนี้ Danny Burns and others (2004:P12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน ให้ความสำคัญกับพันธสัญญาที่ผูกพันของบุคคลและชุมชนในการตัดสินใจสิ่งต่างๆที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบกับชีวิต ซึ่งคนในชุมชนควรที่จะมีโอกาสเข้าถึงในกระบวนการดังกล่าว แม้ว่าในบางครั้งจะไม่ได้ร่วมในกระบวนการตัดสินใจก็ตาม หากแต่ต้องมีพลังอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการกระทำในกิจกรรมต่างๆอย่างมีนัยสำคัญ

เสรี ซาเหลาและเรื่องยศ จัทรศิริ (2544: 6)กล่าวถึงการเกิดการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาชุมชน อันจะเป็นเครื่องชี้วัดให้เห็นว่าประชาชนมีความสามารถที่จะปกครองในท้องถิ่นได้ พร้อมทั้งความสามารถที่จะบริหารงานต่างๆให้เกิดประโยชน์ต่อคนในชุมชน

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา(2547:4) กล่าวว่า การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆหรือเข้าร่วมการตัดสินใจหรือเคยเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่เพียงมีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยแท้จริงยิ่งขึ้น และการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

ปาริชาติ วลัยเสถียร(2543: 138)ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะคือ

1.การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2. การมีส่วนร่วมในนัยของการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

2.1การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

2.2การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศให้อำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อการจัดการจัดสรร

ทรัพยากรอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการคืนอำนาจ (empowerment) ในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการพัฒนาที่เท่าเทียมกันของชายและหญิง (gender) ในการดำเนินงานพัฒนาด้วย

นอกจากนี้ นรินทรชัย พัฒนพงศา(2547:27) กล่าวถึงระดับการมีส่วนร่วมตามแนวทางการพัฒนาชุมชน ได้แก่

- ร่วมค้นหาปัญหาของตนให้เห็นว่าสิ่งใดเป็นปัญหา รากเหง้าของปัญหา
- ร่วมค้นคว้าว่าสิ่งที่จำเป็นของตน พวกตนในปัจจุบันคืออะไร
- ร่วมคิดช่วยตัวเองในการจัดลำดับปัญหาเพื่อแก้ไข ก่อน หลัง
- วางแผนแก้ไข
- ระดมความคิดเลือกทางเลือกที่เหมาะสม
- ร่วมพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้
- ร่วมติดตามประเมินผลและรับผลประโยชน์

ในส่วนของ Jim Ife (1999:198) ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมไว้ว่าถึงแม้กระบวนการมีส่วนร่วมจะเป็นกระบวนการสำคัญหลักในการสร้างความเป็นชุมชน มีความชัดเจนโดยสะท้อนออกมาในลักษณะของการทำประชาคม การสร้างคณะกรรมการชุมชน หรือรูปแบบของอาสาสมัครในการให้บริการต่างๆ แต่ก็ไม่ควรละเลยในกิจกรรมอื่นๆ ที่ดูเหมือนจะไม่สำคัญ ดังเช่น การร่วมทำอาหาร การสนับสนุนด้านดนตรี การร่วมจัดงาน ร่วมแข่งขัน ร่วมกิจการกีฬา การร่วมเยี่ยมชมน เหน่านี้ล้วนสร้าง กระตุ้นความเป็นชุมชนที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และนอกจากนี้ในส่วนของความเป็นชนชั้น เพศสภาพ ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ก็ล้วนมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมทั้งสิ้น

จากการทบทวนความคิดรวบยอดของการมีส่วนร่วมผู้วิจัยอาจทำการสรุปดังนี้

การมีส่วนร่วมคือการให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนทั้งที่มีบทบาทมากน้อยต่างกันไปแล้วเปิดโอกาสให้เข้าร่วมกิจกรรมทั้งกิจกรรมที่ส่งเสริมพลังอำนาจ การเมืองและกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ ที่สำคัญควรมีส่วนร่วมในการสร้างอำนาจการตัดสินใจ วางแผน คิดวิเคราะห์ รับผลประโยชน์ ติดตามประเมินผลร่วมกัน

นอกจากความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแล้วอีกเนื้อหาหนึ่งที่มีความสำคัญคือการสร้างวิถีการปฏิบัติ โดยมีผู้ศึกษาแนวทางได้นำเสนอ ดังนี้

Danny Burns and others(2004:P12-14) ได้ให้วิธีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. แลกเปลี่ยนเรียนรู้สร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของชุมชนร่วมกัน เนื่องจากสมาชิกของชุมชนมีความหลากหลาย ต่างที่มา ต่างความสนใจ และมีอัตลักษณ์ที่ไม่เหมือนกัน ทำให้มีความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในหลายลักษณะ ดังนั้นจึงมีความสำคัญยิ่งที่จะต้องแลกเปลี่ยน ถกเถียงในมุมมองที่ต่างกันเพื่อสร้างความเข้าใจร่วม
2. การสร้างตำแหน่งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม ชุมชน ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้จะถูกจัดวางความสัมพันธ์ขึ้นมาเองว่าเรามีตำแหน่งใดในกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน
3. ระบุประเด็นปัญหาและสิ่งที่ต้องการ ซึ่งจากการสร้างตำแหน่งเหล่านี้ของบุคคลจะช่วยให้ประเด็นปัญหา หรือความต้องการเด่นชัดขึ้นโดยสามารถระบุกิจกรรม งานที่แตกต่างจะสามารถทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในชุมชนที่มีความหมายมากยิ่งขึ้น
4. สร้างการยอมรับ/เห็นด้วยกับแผนงานที่จะปฏิบัติ โดยในส่วนนี้จะมีความสำคัญเพราะจะเห็นถึงงานที่จะเกิดขึ้นจริงจากการระบุช่วงระยะเวลา ระบุทรัพยากรในการปฏิบัติงาน จะต้องมีการสร้างความเห็นชอบและจัดลำดับความสำคัญ จากคนในกลุ่มต่างๆอันจะทำให้เกิดการสนับสนุนที่มีมากขึ้น
5. การทบทวนความก้าวหน้า ในกลยุทธ์การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนควรจะทบทวนความก้าวหน้าและนั่นจะทำให้เห็นความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ซึ่งไม่เพียงแต่การทบทวนตามกระบวนการ ขั้นตอนเท่านั้น หากแต่ต้องดูในประสิทธิผลควบคู่กันไป

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547:30) ได้กล่าวถึงการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมจากปัจจัยการจัดการ ได้แก่

1. พัฒนาการให้เกิดการมีส่วนร่วมในพันธกิจและเป้าหมาย
2. ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจของกรที่ต้องพึ่งพากันในการทำงาน การทำงานร่วมกัน
3. หาความเห็นชอบร่วมกันของงานแต่ละฝ่ายที่จะรับไปทำ
4. สร้างความไว้วางใจและลดการแข่งขันของแต่ละฝ่าย
5. สร้างความมั่นใจว่าแต่ละฝ่ายจะได้รับประโยชน์จากการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกัน

โกวิท พวงงาม (2551:356) ได้กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งได้ค้นพบวิธีการดังนี้คือ

1. รูปแบบการเปิดช่องทาง การรับรู้ข้อมูลอย่างหลากหลาย
2. รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นและเวที ลานความคิดเห็นของประชาชน
3. รูปแบบคณะกรรมการในลักษณะต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. รูปแบบอาสาสมัครพลเมือง
5. รูปแบบการสร้างความร่วมมือ เครือข่าย ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งเครือข่ายประชาชน

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2546:132) กล่าวถึงวิธีการสร้างความร่วมมือในกิจการการพัฒนาสังคมได้แก่

1. ทำความรู้จักกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รู้หน้าที่ โครงสร้าง แผน นโยบาย บุคลากร
2. การประชาสัมพันธ์หน่วยงาน โครงการให้เป็นที่ทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรอื่นๆ เข้ามาร่วมงานด้วย
3. ติดต่อกับหน่วยงานโดยตรงเพื่อชักชวน ขอความช่วยเหลือ
4. แสดงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นของการร่วมมือกันทำงานให้กับหน่วยงานที่ต้องการให้เกิดความร่วมมือ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นผลร้ายที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนและสังคมที่ไม่ได้รับการพัฒนา
5. เร่งเร้าอุดมการณ์และชักชวนให้คิดถึงคุณค่าของความเป็นคน

จากการทำความเข้าใจ ผู้วิจัยสามารถสรุปวิธีการการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมโดยสังเขปดังนี้

กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมจะต้องปฏิบัติโดย

- แลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้ทราบข้อมูล สร้างการยอมรับในการทำงานอันนำไปสู่ความไว้วางใจ ทำให้เกิดความเข้าใจกันของคนในพื้นที่

- สร้างคณะทำงาน กรรมการในรูปแบบของอาสาสมัครและมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน กิจกรรม

- การแสดงให้เห็นซึ่งผลประโยชน์ที่จะเกิดจากสิ่งที่ปฏิบัติ กิจกรรม

- ติดต่อบริษัทงานสร้างความรู้จัก รวมถึงการสร้างเป็นเครือข่ายความร่วมมือ



นอกเหนือจากนั้นสิ่งที่ควรสร้างความเข้าใจควบคู่ประกอบเข้าด้วยกันเพื่อเป็นส่วนเสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมคือการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งหรือการใช้พื้นที่เป็นฐาน

*การใช้พื้นที่เป็นฐาน (area based approach)*

จากการศึกษาพบว่ามีผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการใช้พื้นที่เป็นฐานดังนี้

S.Ferris and others (2006:p2)การใช้พื้นที่เป็นฐาน ถือเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการพัฒนาความเป็นอยู่ในขอบเขตพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์ ในขณะที่เป้าหมายของวิธีการต้องการให้เกิดผลกระทบที่ดีในชุมชน กิจกรรมทางการเกษตร มีความต้องการที่จะติดตาม อำนวยความสะดวกให้กับสถาบันทางสังคมต่างๆและยกระดับภาคส่วนต่างๆในท้องถิ่นให้เกิดบทบาทมากขึ้น

The World Bank (2011:p3)การใช้พื้นที่เป็นฐานขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์ทรัพยากรที่มีอยู่และความต้องการในการพัฒนาของกลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกันในพื้นที่ที่กำหนด พัฒนาตามขอบเขต เน้นความต้องการที่จะเข้าร่วมเกี่ยวพันกับแนวทางตามบริบทของพื้นที่ในท้องถิ่นการปกครอง บริบททางการเมือง เศรษฐกิจในหลายภาคส่วน ท่ามกลางผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลายและในหลายระดับชั้นซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่สูงกว่า ระบุขอบเขตที่ใช้ในการบริหารงานจัดการ และทำหน้าที่ตัดสินใจวางนโยบายด้วย

Jan Harfst (2012:p 9)การพัฒนาโดยใช้พื้นที่เป็นฐานคือการพัฒนาที่มุ่งเน้นเป้าหมายพิเศษเฉพาะตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในประเทศ อันมีความเฉพาะจากประเด็นปัญหาการพัฒนา โดยมีการบูรณาการ กระบวนการทำงาน วิธีการทำงานต่างๆในพื้นที่ดังกล่าวอย่างยืดหยุ่นหลากหลาย รวมถึงต้องมีส่วนร่วม ซึ่งควรมีลักษณะที่ควรพิจารณาประกอบเพื่อสร้างความเข้าใจได้แก่

- พื้นที่และปัญหาต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน
- พื้นที่ที่ให้ความสำคัญขึ้นอยู่กับการจัดขอบเขตของปัญหาซึ่งอาจประกอบไปด้วยหลายพื้นที่ก็เป็นได้
- ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่มักได้แก่ ความขัดแย้ง ภัยพิบัติ ความยากจน หรือปัญหาอื่นๆ เช่น ชนกลุ่มน้อย
- การประยุกต์ใช้วิธีการแบบพื้นที่เป็นฐานสำหรับการพัฒนานั้นขึ้นอยู่กับว่าปัญหานั้นๆเกิดขึ้นจริงและสามารถแก้ไขได้ในระดับพื้นที่ที่มีขนาดเล็กใหญ่แตกต่างกันออกไป

- การใช้พื้นที่เป็นฐานนั้นต้องมีการบูรณาการรูปแบบการทำงานที่เชื่อมโยงหลากหลายมิติ เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย วิธีการก็ควรเน้นจากล่างขึ้นบน(bottom - up) มีความยืดหยุ่นแล้วเชื่อมโยงเครือข่ายการทำงานภาคส่วนต่างๆที่อยู่ในระดับตัดขวางเดียวกัน อันสามารถนำไปสู่การผลักดันนโยบายและสร้างสถาบันทางสังคมที่กำหนดกรอบการปฏิบัติในรูปแบบใหม่ได้

จากการทบทวนเพื่อทำความเข้าใจพบว่า การใช้พื้นที่เป็นฐานนั้นมีสาระสำคัญคือ การใช้พื้นที่ทางภูมิศาสตร์เป็นจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์ทรัพยากรและความต้องการ เพื่อบูรณาการ การทำงานจากภาคส่วนต่างๆ ที่เน้นความยืดหยุ่นและให้ทุกส่วนโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆตามสถานการณ์หรือสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ที่สอดคล้องกับบริบทของสังคม

#### 4. การศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พิมล ดีกขาว (2548) ที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ได้แก่ สภาพพื้นที่ของอำเภออมก๋อย การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอิทธิพลของผู้ประกอบการ ความร่วมมือของประชาชน ขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวซึ่งปัจจัยดังกล่าว เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภออมก๋อย และส่งผลกระทบต่อความมั่นคง สังคม สาธารณสุข สิทธิมนุษยชน การเมือง และเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภออมก๋อยในระดับปานกลาง ขณะที่

เรืองเดช ณ ลำพูน (2548) ศึกษาถึงสาเหตุที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในสวนส้ม คือ ปัญหาด้านสิทธิและเสรีภาพในประเทศบ้านเกิด ความไม่สงบจากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ทำให้ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน รายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ

สุภัค โชติวัฒนานนท์(2546)ศึกษาแนวคิดการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในทัศนะของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้ประกอบการและประชาชน: อำเภอแม่สายจังหวัดเชียงราย พบว่า ปัจจัยที่มีผลทำให้ผู้ประกอบการ ในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายเลือกใช้แรงงานต่างด้าวคือ อัตราจ้างถูกกว่าและการอุ้งานน้อยกว่าคนไทย ปัญหาและอุปสรรคส่วนใหญ่ของผู้ประกอบการ ในการใช้แรงงานต่างด้าวคือ การขอใบอนุญาตทำงานขั้นตอนมีมาก ยุ่งยาก และนายจ้างไม่มั่นใจใน

แรงงานต่างด้าวเนื่องจากมีการเปลี่ยนงานบ่อย ในส่วนผลกระทบที่เกิดกับแรงงานไทย คือ แรงงานไทยถูกแย่งงานหางานยากและได้ค่าแรงต่ำลง นอกจากนี้ การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมในอำเภอแม่สายในระดับปานกลาง ในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเกิดช่องทางคอร์รัปชันและเกิดปัญหาสังคมตามมา

แนวทางในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวคือ การกำหนดอาชีพที่ให้แรงงานต่างด้าวที่ควรได้รับอนุญาต อัตราค่าแรงที่ควรน้อยกว่าแรงงานไทย ร้อยละ 10-15 แรงงานต่างด้าวไม่ควรออกจากที่พักหลัง 22.00 น. บุตรหลานของแรงงานควรได้รับการศึกษา ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดหางานให้แรงงานต่างด้าวโดยตรง แรงงานต่างด้าวแบบมาเข้าเย็นกลับ ควรได้รับใบอนุญาตทำงาน

วิทยา สิงห์มณี (2549) ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าวจากประเทศพม่าและการจัดการปัญหาของภาครัฐ : กรณีศึกษา จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อศึกษาสาเหตุ และกระบวนการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าว เพื่อหาแนวทางการจัดการปัญหาการลักลอบเข้าเมือง และกระบวนการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าวจากประเทศพม่าเพื่อนำไปสู่กระบวนการจัดการปัญหาคนต่างด้าวจากประเทศพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และจากผลการศึกษาพบว่าปัจจัยภายในประเทศพม่า เป็นปัญหาที่ทำให้การอพยพย้ายถิ่นหลบหนีเข้าเมือง ที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ สำหรับปัจจัยดึงดูดของประเทศไทย ด้านความต้องการแรงงานต่างด้าวของนายจ้างผู้ประกอบการ เป็นสาเหตุรองที่แรงงานต่างด้าวชาวพม่าต้องการอพยพย้ายถิ่น

อดิเรก พันเขี้ยว (2547) ได้ศึกษาเรื่อง วิเคราะห์การกำหนดนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวในประเทศไทย : อดีต ปัจจุบัน อนาคต ผลการศึกษาพอสรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2546 ได้อาศัยแนวคิดและหลักการด้านความมั่นคงแห่งชาติและแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจทุนเสรีนิยมเป็นหลัก โดยละเอียดแนวคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน ในส่วนกระบวนการในการกำหนดนโยบายที่สำคัญคือ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายที่สำคัญคือ ความมั่นคงของชาติและผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

2. ผลการดำเนินงานตามนโยบาย จัดการปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวของประเทศไทย ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากพบข้อบกพร่องของนโยบายคือ การนำแรงงานผิดกฎหมายมาทำให้ถูกกฎหมาย มาตรการลดผลกระทบไม่ได้ผล มาตรการป้องกันควบคุมและ

สกัดกั้นการหลบหนีเข้าเมืองขาดประสิทธิภาพ นโยบายเปลี่ยนแปลงกันบ่อยเกินไปและขาดความชัดเจนต่อเนื่อง รวมทั้งเกิดการละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน

3. ผลการศึกษาได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยในอนาคตคือ รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานและออกกฎหมายมาใช้เป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหา

กุศล และอุมาภรณ์ (2540) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการจ้างงานและการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติ พบว่าแรงงานไทยส่วนใหญ่เห็นว่าแรงงานต่างชาติเข้ามาทำให้แรงงานไทยถูกแย่งงาน โดยเฉพาะแรงงานไทยในสถานบริการทั่วไป และในโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานไทยยังเห็นว่ากรณีที่แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานมีผลดีต่อนายจ้างคือทำให้นายจ้างมีต้นทุนด้านแรงงานต่ำ เนื่องจากนายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย และทำให้บรรเทาการขาดแคลนแรงงานไทยในบางสาขา ส่วนผลด้านสังคมและสาธารณสุขแรงงานไทยเห็นว่ากรณีที่แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในเมืองไทย เป็นการช่วยเหลือเพื่อนร่วมโลก แต่มีผลเสียคือทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด รวมถึงโรคติดต่ออันเนื่องมาจากแรงงานต่างชาติด้วย

จากการศึกษาในส่วนของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงพื้นฐานของปัญหา เหตุปัจจัยต่างๆ แนวทางปฏิบัติงานแก้ไขปัญหารวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น อันทำให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบ

กรอบการวิจัย

