

ชื่อ อมรรวรรณ ศรีชูเปี่ยม
วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2550

ชื่อเรื่อง รัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีแรงงานประมง
จังหวัดสมุทรสาคร

(THE THAI STATE AND THE POLICY IMPLEMENTATION ON MIGRANT WORKERS
: A CASE STUDY OF FISHERY MIGRANT WORKERS IN SAMUTSAKORN)

วัตถุประสงค์

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และศึกษาเงื่อนไขปัจจัยของความสำเร็จและล้มเหลวในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยเน้นที่การตอบคำถามของงานวิจัยว่าเหตุใดนโยบายของภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมจึงยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยได้เลือก 4 นโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวมาทำการศึกษา อันได้แก่ (1) นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน (2) นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (3) นโยบายด้านสาธารณสุข (4) นโยบายด้านการศึกษา

ขั้นตอน / วิธีการดำเนินงาน

วิธีการศึกษาวิจัยจะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การเก็บข้อมูลในพื้นที่ (Field Research) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายในการเก็บข้อมูลในพื้นที่มหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร เนื่องจากในพื้นที่ดังกล่าวมีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก และผู้วิจัยได้ใช้การรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามจำนวน 90 ชุด และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายดังกล่าว อันได้แก่นายจ้าง, ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว องค์กรพัฒนาเอกชน และเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้นๆ

บทสรุป/ ข้อเสนอแนะ

คุณูปการและข้อค้นพบที่สำคัญที่ได้จากงานชิ้นนี้ที่ต่างไปจากงานวิจัยชิ้นอื่นนั้น ผู้วิจัยพบว่างานชิ้นนี้มุ่งเน้นไปที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการศึกษาเรื่องนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่สามารถอาศัยกรอบการศึกษาเพียงแค่กรอบการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ หรือโดยคุณูปการปัจเจกบุคคลใดตัวหนึ่งภายในองค์กรเท่านั้น หากแต่ผู้วิจัยเห็นว่าต้องอาศัยมุมมองทางรัฐศาสตร์ที่จะช่วยขยายกรอบความคิดในเรื่องการทำความเข้าใจต่อตัวนโยบายดังกล่าว โดยรวมไปถึงปัจจัยรอบด้านที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ ปัจจัยด้านรัฐ ที่จะช่วยขยายกรอบในการทำความเข้าใจต่อนโยบาย เพราะปัจจัยด้านรัฐจะส่งผลกระทบต่อทัศนคติ มุมมองของรัฐที่มีต่อแรงงานต่างด้าว นอกจากนั้นยังไม่สามารถมองได้เฉพาะแค่ปัจจัยภายในองค์กร แต่ยังต้องมองถึงปัจจัยกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนายจ้าง กลุ่มแรงงานต่างด้าว และอิทธิพลจากองค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงระดับระหว่างระหว่างประเทศในเรื่องภาคีสัญญาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ดังนั้นการอธิบายในเชิงภาพรวมเช่นนี้ จึงมีความสำคัญที่ส่งผลให้การตอบคำถามของงานวิจัยมีความสมเหตุสมผลมากขึ้น

จากผลการศึกษา พบว่าในแต่ละนโยบายมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ โดยมีเงื่อนไขมาจากปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถนำเสนอประเด็นได้ดังต่อไปนี้

1. สรุปปัญหาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. บทวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. บทสรุป

1. สรุปปัญหาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.1 นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการปฏิบัติมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนแรงงานมีราคาสูง ทำให้เกิดข้อจำกัดสำหรับตัวแรงงานที่จะต้องมาจดทะเบียน และก่อให้เกิดกระบวนการนายหน้าที่หาผลประโยชน์กับตัวแรงงาน ประกอบกับมุมมองของภาครัฐที่มองว่าการจดทะเบียนแรงงานเป็นไปเพื่อควบคุมแรงงานแทนที่จะมุ่งเพื่อคุณภาพตัวเลขของจำนวนแรงงานอย่างแท้จริง

1.2 นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผลการศึกษาพบว่าทบทวนคดีของกฎหมายไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างแท้จริง และเป็นนโยบายที่มีปัญหาในการปฏิบัติมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายอื่นๆ เพราะพื้นฐานแนวความคิดของรัฐมิได้มุ่งคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอยู่แล้ว ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการคุ้มครองทั้งในเรื่องค่าจ้าง สภาพการจ้างและสวัสดิการแรงงานในด้านอื่นๆ เมื่อเทียบกับแรงงานไทย อาทิเช่น แรงงานต่างด้าวยังคงไม่ได้รับค่าจ้างตามอัตราขั้นต่ำ ไม่ได้รับค่าล่วงเวลา และแม้ว่าในทางกฎหมายลูกจ้างจะสามารถเปลี่ยนย้ายงานได้อิสระตามสิทธิแรงงาน ในทางปฏิบัตินายจ้างก็มักยึดบัตรประจำตัวและบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวเอาไว้ทำให้การเปลี่ยนย้ายงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือเมื่อถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจสอบก็จะไม่สามารถแสดงบัตรได้ก็จะกลายเป็นผู้ต้องหาคนเข้าเมืองผิดกฎหมายไปในที่สุด

1.3 นโยบายด้านสาธารณสุข ผลการศึกษาพบว่า โดยเปรียบเทียบกับทั้ง 4 นโยบายในการนำไปปฏิบัตินั้นเป็นนโยบายที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุด เพราะมีความเพียงพอของงบประมาณ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็มีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว อีกทั้งมีการบริหารงานและประสานงานระหว่างกอง หรือหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามมีข้อจำกัดในเรื่องปัญหาการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนนายจ้างทำให้เกิดปัญหาการติดตามโรค ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนแรงงานจะต้องเสียค่ารักษาพยาบาล เพราะไม่สามารถเข้าโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ นอกจากนั้นยังมีปัญหาเรื่องการดูแลรักษา การควบคุมป้องกันโรค การสื่อสารที่ไม่เข้าใจ สถานพยาบาลที่อยู่ห่างไกล ความไม่สะดวกในการเดินทาง การคุ้นเคย ความเชื่อที่ผิดๆ ในการรักษาพยาบาล ความกลัวต่อการถูกจับกุม ความปลอดภัยในการเดินทาง

1.4 นโยบายด้านการศึกษา ผลการศึกษาพบว่าในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นให้สถานศึกษาถือเป็นหน้าที่ในการที่จะรับเด็กต่างด้าวที่อยู่ในวัยการศึกษาเข้ารับการศึกษ โดยให้สถานศึกษาเรียกหลักฐานอย่างไรอย่างหนึ่งเพื่อนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา เช่น สูติบัตร หนังสือรับรองการเกิด เป็นต้น เพราะจะทำให้ทราบถึงประวัติที่มาของเด็กต่างด้าวซึ่งในทางปฏิบัติจากการเรียกร้องให้มีหลักฐานนั้นเต็มไปด้วยความยากลำบาก เพราะเด็กบางคนที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย แต่ติดตามบิดามารดามา หรือเด็กที่ไม่ได้เกิดในโรงพยาบาลก็จะไม่มีใบสูติบัตรหรือหลักฐานรับรองการเกิดทำให้ไม่สามารถเข้าศึกษาได้

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยของความสำเร็จและล้มเหลวในการนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวทั้ง 4 นโยบายไปปฏิบัติ นั้น ผลการศึกษาโดยเปรียบเทียบทั้ง 4 นโยบาย พบว่า นโยบายด้านสาธารณสุขเป็นนโยบายที่ค่อนข้างประสบผลสำเร็จมากกว่านโยบายอื่น เนื่องจากมีความพร้อมในด้านปัจจัยเชิงองค์กรที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติและเป็นนโยบายที่ยังได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศในเรื่องงบประมาณ และทัศนคติมุมมองของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็คำนึงถึงสิทธิของแรงงานต่างด้าว ให้ความเท่าเทียมกับคนไทย โดยไม่แบ่งแยกถึงความแตกต่างของโรคหรือชาติพันธุ์ จึงทำให้การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติได้นั้นได้ผลกว่านโยบายอื่นๆ ส่วนนโยบายที่ไม่บรรลุผลมากที่สุด คือนโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากรัฐเน้นแนวคิดไปที่ความมั่นคงของรัฐเป็นหลักและไม่ได้มีแนวคิดที่จะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเหล่านี้ ในฐานะเป็นผู้ใช้แรงงานและยังไม่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว ทั้งๆที่สิทธิแรงงานเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่รัฐควรจะต้องคำนึงถึง

สาเหตุที่การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จนั้น ผู้วิจัยจะอธิบายโดยอาศัยอยู่บนพื้นฐานตัวแปรอิสระอันประกอบไปด้วยปัจจัย 3 ประการคือ (2.1) ปัจจัยด้านรัฐ (2.2) ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (2.3) ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยจะอธิบายแต่ละปัจจัย ดังต่อไปนี้

2.1 ปัจจัยภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่า เมื่อกล่าวถึงรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวนั้น รัฐจำเป็นที่จะต้องทำ ไม่ได้เต็มใจที่จะทำ และไม่ได้มีแนวคิดที่จะมุ่งคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ทำให้การเกิดสถานะการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างปากว่าตาขยิบ ทั้งนี้แนวนโยบายของรัฐมาจากบริบทภายใต้กระแสของโลกาภิวัตน์ที่ได้สร้างกระแสให้เกิดการไหลเวียนของกำลังคนในรูปแบบต่างๆ จึงเกิดปรากฏการณ์ที่แรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของประเทศที่สืบเนื่องมาจากสถานะทางเศรษฐกิจของไทยที่กำลังเจริญเติบโต จึงได้ก่อให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือระดับล่าง ยิ่งไปกว่านั้นส่วนใหญ่เป็นงานที่แรงงานไทยไม่ประสงค์จะทำงาน ซึ่งได้แก่ งานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ลักษณะงานดังกล่าวอยู่ในกิจการที่สำคัญๆ เช่น กิจการประมง กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล เป็นต้น จากความกดดันทางเศรษฐกิจนี้เองทำให้รัฐต้องการลดต้นทุนการผลิตให้

มากที่สุด โดยคำนึงถึงกำไรสูงสุด จึงเกิดความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการอุตสาหกรรมแทนที่แรงงานไทยที่ไม่ประสงค์จะทำงานประเภทดังกล่าว

เมื่อเกิดสถานะและความจำเป็นของรัฐเช่นนี้ จึงทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รัฐก็เกรงว่าการที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาอย่างต่อเนื่องและมากขึ้นเรื่อยๆ จะเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว เช่น ปัญหาชุมชนต่างด้าวที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทย และมีวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากวัฒนธรรมกระแสหลักที่ได้รับการยอมรับในสังคมไทย ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาผู้ติดตามและเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาด้านอาชญากรรม เป็นต้น รัฐจึงมีท่าทีที่เน้นไปที่แนวคิดและมุมมองเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก ซึ่งความมั่นคงของรัฐพิจารณาถึงความมั่นคง 4 ด้าน คือด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และการทหาร ประกอบกัน โดยเมื่อนำแนวคิดความมั่นคงของรัฐนำมาเชื่อมโยงในเรื่องแรงงานต่างด้าว จะสะท้อนออกมาในรูปของกฎหมาย นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงการตั้งหน่วยงานหรือองค์กร เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีภาระหน้าที่ในการตรวจบุคคลที่เดินทางมาประเทศไทย ตั้งแต่การเข้ามาสู่ราชอาณาจักร การพำนักอาศัย การเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เป็นต้น โดยผ่านการใช้เครื่องมือของรัฐ เช่น ตำรวจ กฎหมาย และที่สำคัญคือ กระบวนการสร้างตัวตนของแรงงานต่างด้าว ให้มวลชนได้รับรู้และเข้าใจในทิศทางที่รัฐต้องการ เพื่อให้มวลชนเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐ เครื่องมือทั้งหมดเหล่านี้จะช่วยให้รัฐสามารถดำรงความมั่นคงของรัฐไว้ได้

ทั้งนี้โดยผลจากการที่รัฐเน้นที่แนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐเป็นหลักก็จะส่งผลให้การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมิได้เน้นที่จะคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้การที่รัฐไทยเข้าเป็นภาคีขององค์การระหว่างประเทศ ILO หรือการภาคยานุวัติในสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ย่อมส่งผลให้ประเทศไทยจำต้องปรับตัวและยอมรับสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวมากขึ้น ประกอบกับตลาดสินค้าของประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในประเทศที่ยอมรับเรื่องหลักการสิทธิมนุษยชนก็ยิ่งทำให้ประเทศไทยต้องปรับนโยบายให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่าไม่มีผลต่อการคุ้มครองตัวแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง มีเพียงแค่ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย เช่น การออกนโยบายการศึกษาเพราะคำนึงถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยเปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กต่างด้าวให้มีสิทธิทางการศึกษา และในความเป็นจริงเด็กต่างด้าวก็ยังไม่ได้รับโอกาสทาง

การศึกษาอย่างทั่วถึง เนื่องจากโรงเรียนบางแห่งยังมีความอคติในการที่จะไม่รับให้เด็กเหล่านี้เข้าเรียน และยังคงงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐเป็นจำนวนมาก

ดังนั้นเมื่อรัฐไทยยังคงยึดถือแนวคิดและมุมมองด้านความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก โดยมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับส่งออกนอกประเทศ หรืออยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทยจึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าว หรือคำนึงถึงความกดดันทางเศรษฐกิจที่มุ่งลดต้นทุนการผลิต ให้ได้มาเพื่อกำไรสูงสุดก็จะทำให้นโยบายด้านสวัสดิการสังคมยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

2.2 ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่าในแต่ละนโยบายนั้น ยังคงมีปัญหาในเรื่องการขาดแคลนปัจจัยภายในองค์กร ซึ่งได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติ โดยสรุปแต่ละนโยบายได้ดังนี้

นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน พบว่าตัวแปรที่สำคัญที่เป็นปัจจัยมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือไปจากปัจจัยทั้ง 4 นั้นคือ ตัวนโยบาย เพราะด้วยเหตุที่ว่าตัวนโยบายการจดทะเบียนจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ซึ่งการที่นโยบายเปิดให้จดทะเบียนในทุกปี โดยการเอาแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมมาต่ออายุใบอนุญาตการทำงานทุกปีนั้น กลับกลายเป็นปัญหา เนื่องจากนายจ้าง/ผู้ประกอบการก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนในทุกๆปี อีกทั้งนายหน้ายังอาศัยช่องว่างจากนโยบายการจดทะเบียนแรงงานในแต่ละปีเป็นช่องทางในการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนไหวเข้า-ออก ในพื้นที่สมุทรสาครอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการที่ตัวนโยบายไม่ได้เปิดให้แรงงานที่อพยพเข้ามาใหม่จดทะเบียนได้ ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก และเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ บ้างก็ถูกส่งกลับประเทศต้นทาง บ้างก็เป็นเสมือนการจับเพื่อเรียกค่าไถ่กับนายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการในราคาที่สูง เป็นต้น

นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่าในนโยบายนี้ปัจจัยภายในองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติ ไม่ได้มีส่วนสำคัญที่ส่งผลให้นโยบายไม่ประสบผลสำเร็จ แต่กลับกลายเป็นปัจจัยภาครัฐ ที่เป็นตัว

แปรสำคัญ เพราะรัฐมิไม่ได้มีแนวคิดและมุมมองที่จะมุ่งคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ทั้งในแง่การกำหนดนโยบาย และการเฝ้าอำนวยการให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายด้านสาธารณสุข พบว่านโยบายสาธารณสุขเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายอื่นๆ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ให้นโยบายนี้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง นั่นคือ ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ การมีงบประมาณที่เพียงพอ การบริหารงานที่สอดคล้องกันและมีการแบ่งแยกสายงานอย่างชัดเจน การมีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มีการเลือกปฏิบัติ โดยปัจจัยทั้ง 3 นี้เองที่เป็นส่วนช่วยทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลเป็นรูปธรรมได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจากผลการศึกษาก็จะพบว่ามีปัญหาในการขาดแคลนด้านบุคลากรก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคใหญ่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายด้านการศึกษา พบว่ามีการขาดแคลนปัจจัยทั้ง 4 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ คือ

(1) มีการขาดแคลนกำลังคน ขาดบุคลากรครู เนื่องจากจำนวนบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนในระบบมีจำนวนจำกัด

(2) ขาดงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง จากผลการศึกษาพบว่า ตามนโยบายด้านศึกษานี้รัฐเห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่กลุ่มเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกันกับค่าใช้จ่ายที่จัดสรรให้แก่เด็กไทย แต่ในความเป็นจริง โรงเรียนกลับยังไม่ได้รับงบประมาณดังกล่าว บางโรงเรียนจึงต้องหาทางออกให้กับปัญหาเรื่องการขาดแคลนงบประมาณที่เกิดขึ้น นั่นคือการขอเงินช่วยเหลือจากสถานประกอบการที่มีกำไรมาก

(3) ขาดการบริหารงานที่มีความสอดคล้องกันไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่การศึกษา สาธารณสุขจังหวัด ต่างคนต่างทำงานและยังพบว่าหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ยอมรับในตัวนโยบายการศึกษาในการที่ให้เด็กต่างด้าวสามารถมาเรียนในประเทศไทยได้

(4) ขาดทัศนคติที่ดีต่อเด็กต่างด้าว ซึ่งมีเพียงบางโรงเรียนเท่านั้นที่มีทัศนคติที่ดีต่อเด็กต่างด้าว โดยมองว่าเด็กเหล่านี้ก็ไม่ได้ต่างไปจากเด็กไทย และควรต้องได้รับการศึกษาเพื่อที่จะได้อยู่ในสังคมไทยได้อย่างสงบสุข ไม่ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประเทศ ในขณะที่บางโรงเรียนมีทัศนคติ

ต่อเด็กเหล่านี้ว่าไม่ควรได้รับโอกาสเท่าเทียมกับเด็กไทย คุณหมื่นในอคติทางด้านชาติพันธุ์ จึงไม่เปิดโอกาสในการรับเด็กเข้ามาเรียนในโรงเรียน ทำให้เกิดการกระจุกตัวเด็กอยู่ในบางโรงเรียนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปโดยเปรียบเทียบทั้ง 4 ปัจจัยภายในองค์กรที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลว อันได้แก่ อันได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติ ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยทัศนคติ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพราะในกรณีนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว จำเป็นอย่างยิ่งที่ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อตัวแรงงานต่างด้าว เพราะหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมี ทัศนคติที่เป็นลบต่อตัวแรงงานต่างด้าว เช่น มีทัศนคติที่มองว่าแรงงานเหล่านี้เข้าสู่ประเทศไทย พร้อมกับการสร้างปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาความสงบเรียบร้อย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหา ยาเสพติด ฯลฯ หรือมีทัศนคติมุมมองที่เน้นความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก ก็จะส่งผลให้การนำนโยบาย แรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ไม่เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบาย และทำให้แรงงานต่างด้าว ไม่ได้รับสิทธิตามที่พวกเขาควรจะได้รับอีกด้วย

ส่วนในเรื่องกำลังคน ก็เป็นสิ่งที่ผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ คือจะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และเป็นบุคคลที่มีความ มุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง และจำเป็นที่จะต้องไม่มีทัศนคติที่เป็นเชิงอคติต่อแรงงานต่างด้าวอีกด้วย

การบริหารงานกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ก็ ควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่ายไม่ซับซ้อน ซึ่งหากใช้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมาก เท่าใด โอกาสที่จะประสบความสำเร็จความล้มเหลวยิ่งมีมาก

งบประมาณ ซึ่งหากมีความไม่เพียงพอของงบประมาณในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่า อาจ กล่าวได้ว่านโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้น ลงมือปฏิบัติ โดยเหตุที่ต้องมีงบประมาณเป็นจำนวนมากก็เพราะว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อาศัย อยู่ในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและมีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเอื้อ หนุนในงบประมาณก่อนนโยบายนี้ให้มากเป็นพิเศษ

ดังนั้นหากเกิดความไม่พร้อมของปัจจัยดังกล่าวทั้งหมดก็เท่ากับว่านโยบายสวัสดิการสังคม ต่อแรงงานต่างด้าวคงไม่อาจจะคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้ ทั่วๆไปที่สิทธิเหล่านั้นแรงงานมีสิทธิที่จะ พึ่งได้รับตามหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยชาติ และที่สำคัญที่สุดรัฐไทยควรมีการเปลี่ยน มุมมองต่อแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปได้อย่างแท้จริง หากแต่ใน

ข้อเท็จจริงสถานการณ์เชิงนโยบายแบบปากว่าตาขยิบ (Hyprocracy) ของรัฐไทยได้ส่งผลกระทบต่อองค์กรที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้โยบายนดังกล่าวไม่อาจนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นจริง

2.3 ปัจจัยด้านกลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า ในส่วนของกลุ่มแรงงานต่างด้าว ไม่ปรากฏพบการรวมตัวของกลุ่มแรงงานต่างด้าวเพื่อผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลให้กำหนดนโยบายเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน คงมีเพียงแต่แรงงานไทยเท่านั้นที่เกิดการรวมกลุ่มกันและจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่สามารถรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานของตนเอง แล้วตั้งตนเองเป็นหัวหน้าสหภาพแรงงานได้ มีสภาพได้เป็นแค่สมาชิกของสหภาพแรงงานไทยเท่านั้น เพราะถูกจำกัดในเรื่องสัญชาติ ตามมาตรา 88 ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ที่กำหนดชัดเจนว่า ลูกจ้างที่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย

ในพื้นที่สมุทรสาคร แม้ว่าจะมีสหภาพแรงงานประมาณ 13 แห่ง แต่ในทางเป็นจริงพบว่าสหภาพแรงงานก็ยังไม่มีความเข้มแข็งในการมีอำนาจต่อรองกับนายจ้าง และสหภาพบางแห่งนายจ้างก็เป็นคนดำเนินการจัดตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น และพบว่ามีแรงงานต่างด้าวเป็นสมาชิกในสหภาพนั้นอยู่ แต่มีเป็นจำนวนน้อยมาก ทำให้เห็นได้ว่าแนวโน้มการรวมกลุ่มของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวจึงเป็นไปได้น้อย เพราะแม้แต่แรงงานไทยเองก็ยังไม่สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นการที่แรงงานต่างด้าวต้องการที่จะรวมตัวคัดค้าน เปลี่ยนแปลงนโยบายที่ไม่เป็นที่พอใจกับพวกเขา จึงหมดสิทธิและอำนาจที่จะทำเช่นนั้น ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครก็มีกรณีที่แรงงานต่างด้าวออกมารวมตัวกันเคลื่อนไหวโดยการออกมาประท้วงในเรื่องสิทธิแรงงานของตนกับนายจ้าง แต่ก็ไม่ได้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้บ่อยครั้ง เนื่องจากมีความเสี่ยงที่แรงงานเหล่านี้จะโดนเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม และเสี่ยงต่อการที่นายจ้างเลิกจ้างงานและยึดบัตรใบอนุญาตทำงาน ดังนั้นส่วนใหญ่แล้วคงมีแต่เพียงองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้นที่ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องค่าจ้างในการทำงาน เรื่องสวัสดิการในด้านสาธารณสุข หรือการศึกษา เป็นต้น โดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่รวมตัวเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหา ได้แก่ เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน(LPN) มูลนิธิรักษ์ไทย (CARE) ศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านแอดส์ (CAR) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.) เป็นต้น ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้จะมีบทบาทออกมารวมตัวเคลื่อนไหวตอบโต้กับภาครัฐในการเรียกร้องสิทธิให้แก่แรงงานต่างด้าว

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาไปยังกลุ่มนายจ้าง กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมต่างๆ เห็นได้ว่าสามารถรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยผลักดันการตัดสินใจของรัฐให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตนได้ ดังกรณี ปี พ.ศ.2531 ที่มีการเรียกร้องรวมตัวกันของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย จากผลของการกดดันทำให้รัฐบาลต้องหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานในประเทศไทยได้ นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าพื้นฐานแนวคิดของกลุ่มนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวมาทำงานนั้น ไม่ได้มีแนวคิดที่จะมุ่งคุ้มครองสิทธิการทำงาน หรือสวัสดิการทางสังคมของลูกจ้างต่างด้าวแต่อย่างใด แต่กลับเป็นไปเพื่อลดต้นทุนการผลิต คงไว้เพื่อกำไรสูงสุดของธุรกิจของกลุ่มตนเพียงเท่านั้นและเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานระดับล่างในประเภทที่คนไทยไม่ทำ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นโยบายดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จที่จะคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

ส่วนกลุ่มขององค์กรเอกชน ในพื้นที่สมุทรสาครก็พบว่ามืองค์กรเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว แต่การรวมตัวของกลุ่มองค์กรเอกชนนี้ก็ยังไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะเจรจาต่อรอง ผลักดัน กดดันกับภาครัฐในเรื่องสิทธิต่างๆ ของแรงงานต่างด้าว อันเป็นสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน มีเพียงแต่การที่องค์กรเอกชนออกมาเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความไม่พอใจ โดยเชื่อว่าการมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวสามารถตอบสนองความต้องการที่จะมีส่วนในการช่วยพิทักษ์สิทธิของแรงงานต่างด้าวได้

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวเพื่อออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน เปลี่ยนแปลง ในการที่ให้รัฐค้ำประกันสิทธิของพวกตนตามหลักสิทธิมนุษยชนนั้น แทบจะเป็นไปไม่ได้ และในส่วนขององค์กรเอกชนแม้จะมีบทบาทสำคัญในการออกมาเคลื่อนไหวต่อสู้ปกป้องสิทธิแทนแรงงานต่างด้าวก็เห็นได้ว่ายังไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ยังคงถูกภาครัฐละเลยที่จะให้ความสำคัญใส่ใจในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของแรงงาน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความอ่อนแอของกลุ่มแรงงานต่างด้าว และองค์กรเอกชนก็ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

บทสรุป

กล่าวโดยสรุปการศึกษาวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นได้ว่าในปัจจุบันการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เหตุที่ทำให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานเหล่านี้เป็นจำนวนมากนั้นมาจากปัจจัยผลักดัน (push factor) ของประเทศต้นทาง ซึ่งปัจจัยผลักดันที่สำคัญคือ ปัจจัยทางการเมืองในพม่าที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะต่อชนกลุ่มน้อยในประเทศ และปัจจัยทางเศรษฐกิจภายในประเทศพม่าที่ส่งผลให้ประชาชนพม่ามีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงเกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในขณะเดียวกันประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศไทยก็มีปัจจัยดึงดูด (pull factor) ที่เกื้อหนุนต่อการเข้ามาของแรงงาน เนื่องจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่กำลังสร้างความเจริญเติบโต และการขาดแคลนแรงงานที่จะทำงานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เกิดการหลั่งไหลการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งการเข้ามาทำงานโดยมีการจดทะเบียนขอใบอนุญาตการทำงานที่ถูกต้อง และการลักลอบเข้ามาโดยผิดกฎหมาย รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะพยายามแก้ปัญหาการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ จึงได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว แต่การกำหนดนโยบายนั้นโดยพื้นฐานแล้วรัฐไทยมีมุมมองหรือแนวคิดที่เน้นหนักต่อผู้อพยพที่กลายมาเป็นแรงงานในระดับล่าง คือ แนวคิดความมั่นคงของรัฐ โดยมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับส่งออกนอกประเทศ หรืออยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทยจึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าว และเป็นการกำหนดนโยบายอยู่บนพื้นฐานความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อความเจริญเติบโตและการอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจของประเทศที่ยืนอยู่บนฐานของแรงงานราคาถูก

จากการดำเนินการตามนโยบายที่ผ่านมาผลการศึกษาพบว่ารัฐไม่ได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายระยะยาว และมีความไม่ชัดเจนต่อการนำนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยนำไปสู่ปัญหาการคุกคามและละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้างแรงงาน สภาพในการทำงาน สวัสดิการที่พึงจะได้รับ รวมไปถึงสิทธิทางการศึกษา ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐยังขาดความชัดเจน และก่อให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน หรือการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพราะได้แต่มองถึงความจำเป็นและความอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจ ความมั่นคงของประเทศ และความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ เพียงเท่านั้น จึงทำให้ไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นปัญหาเรื่องการกำหนดนโยบายแบบปากว่าตาขยิบของผู้กำหนดนโยบายของรัฐเองได้ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว หรือในหลายครั้งนโยบายที่สวยหรูเป็นเพียงตัวอักษรที่ปรากฏบนกระดาษแต่ไม่นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง

อย่างไรก็ตามภายใต้บริบทกระแสโลกาภิวัตน์ เห็นได้ว่ารัฐไทยจำเป็นต้องยอมรับการอยู่ร่วมกันระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทย เพราะภายใต้บริบทดังกล่าวคนต่างด้าวเหล่านี้มีความเคลื่อนไหวในการเข้ามาสู่ประเทศไทยอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่ารัฐจะผลักดัน จับกุมส่งกลับประเทศต้นทางอย่างไรก็เป็นอันรู้ผลที่จะลดปริมาณของจำนวนคนต่างด้าวเหล่านี้ลงได้ และแนวโน้มภายใต้เศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคตก็ยังคงจำเป็นต้องการแรงงานราคาถูก รัฐไทยจึงจำเป็นต้องจัดการปรับตัวและฐานแนวคิดที่จะต้องบริหารจัดการในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ สวัสดิการทางสังคมต่อคนเหล่านี้ให้มากขึ้นและมีอาจจะหลีกเลี่ยงที่จะละเลยไม่ใส่ใจต่อแรงงานเหล่านี้ได้

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด ผู้วิจัยเห็นว่าการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง ซึ่งปัญหานี้เกิดจากปัจจัยภาครัฐเป็นส่วนสำคัญที่สุด เพราะรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายให้เข้าไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง หากรัฐมีมุมมองแนวคิดเน้นเรื่องความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก หรือเน้นสร้างการเจริญเติบโตธุรกิจของประเทศ ก็จะทำให้ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนถูกละเลย จากจุดนี้ทำให้ผู้วิจัยคาดการณ์ถึงแนวโน้มในอนาคตของนโยบายแรงงานต่างด้าวว่ารัฐควรจะต้องสร้างฐานแนวคิดและมุมมองต่อแรงงานเหล่านี้เสียใหม่ โดยจะต้องมีการคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนต่อตัวแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้น เพราะเราคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าเบื้องหลังส่วนหนึ่งของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในด้านการประมงของประเทศ มาจากแรงงานอพยพของประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศพม่าเป็นหลัก ดังนั้นเมื่อเราต้องการพวกเค้ามาสร้างการเจริญเติบโตด้วยการเป็นปัจจัยการผลิตให้กับประเทศ เราก็ควรที่จะทดแทนหยาดเหงื่อแรงงานของพวกเขาก็ให้สมกับฐานะของผู้ใช้แรงงาน ส่วนการที่รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิแรงงานให้มากขึ้นด้วยนั้นก็ก็เป็นเพราะว่า “สิทธิแรงงานเป็นสิทธิมนุษยชน” เพราะไม่ว่าสิทธิของแรงงานสัญชาติใดก็ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองด้วยเช่นกัน

ดังนั้นเพื่อให้การวิจัยในเรื่องดังกล่าวบรรลุผลมากขึ้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อประเด็นการศึกษาเรื่องนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวในอนาคต ทั้งนี้ อาทิเช่น ศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองในพม่า ที่ส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็น

จำนวนมาก ศึกษาถึงเงื่อนไขและปัจจัยต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรงงานต่างด้าวที่ควรจะมีการผลักดันให้เกิดขึ้น ศึกษาถึงขบวนการแรงงานต่างด้าวในภูมิภาคเอเชียและโดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวทั้งที่อยู่ในระบบสหภาพแรงงานและอยู่นอกระบบสหภาพแรงงาน ศึกษาถึงอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและการบังคับใช้นโยบายเพื่อให้รองรับสิทธิของแรงงานต่างด้าวซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์หลักในสังคมทุนนิยมโลกในปัจจุบัน

อมรรวรรณ ศรีชูเปี่ยม : รัฐไทยกับการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี
 แรงงานประมง จังหวัดสมุทรสาคร. (THE THAI STATE AND THE POLICY
 IMPLEMENTATION ON MIGRANT WORKERS : A CASE STUDY OF FISHERY
 MIGRANT WORKERS IN SAMUTSAKORN) อ. ที่ปรึกษา : ดร.นฤมล ทับจุมพล 183 หน้า.

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และเพื่อศึกษาเงื่อนไขปัจจัยของความสำเร็จและล้มเหลวในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ซึ่งการทำวิจัยได้มุ่งเน้นศึกษานโยบายสวัสดิการสังคมที่มีผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าว ได้แก่ นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน นโยบายด้านคุ้มครองแรงงาน นโยบายด้านสาธารณสุข และนโยบายด้านการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยทำโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยครอบคลุมกลุ่มประชากรเป้าหมายและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการให้ข้อมูลจากภาครัฐ ผู้ประกอบการ/นายจ้างเรือประมง ภาคเอกชน และแรงงานต่างด้าว ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเท่านั้น

ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยหลักที่ทำให้การนํานโยบายของภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จนั้น มาจากปัจจัยของภาครัฐในการกำหนดนโยบายเป็นส่วนสำคัญที่สุด เนื่องจากรัฐมีแนวคิดและมุมมองที่ให้ความสำคัญต่อมิติด้านความมั่นคงเป็นหลัก จึงทำให้การนํานโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

ภาควิชา.....การปกครอง..... ลายมือชื่อนิสิต.....
 สาขาวิชา.....การปกครอง..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
 ปีการศึกษา.....2550.....

4881176024 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: POLICY IMPLEMENTATION /MIGRANT WORKERS

AMONWAN SRICHUPIAM : (THE THAI STATE AND THE POLICY IMPLEMENTATION ON MIGRANT WORKERS : A CASE STUDY OF FISHERY MIGRANT WORKERS IN SAMUTSAKORN).THESIS ADVISOR: NARUEMON THABCHUMPON,Ph.D. 183 pp.

This research aims to study the process of policy implementation on migrant workers; and to analyse the conditional factors for success and failure of such policy. The study particularly emphasises social welfare policies that have direct impacts on migrant workers. Some examples include the workers registration policy, workers protection policy, public health policy and education policy.

The method used in this study is composed of documents collection and in-dept interviews. The interviews cover both target samples and related people from the public sector, entrepreneurs, fishery employers, NGOs workers and Burmese migrant workers in Samut Sakorn province.

The findings of this research reveal that the key contributing factors which enable the unsuccessful policy implementation on migrant workers depend mostly upon the policy formulation of the Thai state. This is because the state's perspectives mainly concern on security dimension. As a result, the social welfare policy implementation on migrant workers is unable to protect migrant workers.

Department.....Government.....

Field of study.....Government.....

Academic year.....2007.....

Student's signature.....

Advisor's signature.....