

การนำแรงงานเมียนมาเข้าระบบให้ถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล Introducing Myanmar Workers into the System in Accordance with Good Governance Principles

สิริญา สิริภาดารัตต์^{1*}, พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์² และ กฤษณ์ รักชาติเจริญ³
Siriya Siriphadaracht^{1*}, Pongsan Srisomsap², and Krit Rugchatjaroen³

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Thailand

^{*}Corresponding Author. E-mail: siriphadaracht.s@gmail.com¹

Received July 5, 2025; **Revised** September 20, 2025; **Accepted** September 30, 2025

Abstract

This academic article explains to readers the importance of legally hiring Myanmar workers to the Thai economy and society by outlining the procedures for hiring them, including requesting employment permits, issuing work permits, and signing employment contracts. It also focuses on protecting Myanmar workers' rights, ensuring they receive fair wages, safe working conditions, and legal welfare, reducing human trafficking and labour rights violations, and promoting good relations between countries and economic cooperation between Thailand and Myanmar. This analysis uses the concepts of the foreign worker system and foreign worker policy as a framework for consideration, indicating that there are currently almost 6.8 million Myanmar workers living and working in Thailand and that domestic businesses cannot afford to do without this group of workers. Although Myanmar workers must reside in Thailand for a long time, the government should take appropriate measures to introduce them into the system for the benefit of all parties. Excluding Myanmar workers may have adverse effects on the Thai economy, as they are a key driver of its growth. Appropriately accepting Myanmar workers will help Thailand steadily move forward in developing its economy. There is also a humanitarian dimension to consider, as some of these workers are fleeing from war and instability in their own countries. Providing compassionate assistance to Myanmar workers will help enhance Thailand's image, reduce social prejudice, and foster friendly cooperation among nations, thereby creating a society with mutual understanding. Therefore, the government should implement policies with transparency, honesty, and fairness.

There should be a strict inspection system to reduce corruption and the exploitation of foreign workers, and to provide clear information about labour policies to both employers and foreign workers so they can make informed decisions about the cost of renewing their work permits. Such policies will enable Myanmar workers to work legally in Thailand and help promote sustainable development.

Keywords: migrant worker organization; Myanmar workers; migrant worker policy

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายให้ผู้อ่านเข้าใจถึงความสำคัญของการจ้างแรงงานเมียนมาอย่างถูกกฎหมายต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการจ้างแรงงานเมียนมา เช่น การขออนุญาตจ้างแรงงาน การออกใบอนุญาตทำงาน (work permit) และการทำสัญญาจ้างงาน นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิแรงงานเมียนมา เพื่อให้พวกเขาได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย และได้รับสวัสดิการตามกฎหมาย เพื่อลดปัญหาการค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิแรงงาน พร้อมทั้งส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ระหว่างไทยและเมียนมา การนำแรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการแรงงานต่างชาติ ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมและตรวจสอบจำนวนแรงงานต่างชาติได้ดียิ่งขึ้น โดยชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันมีแรงงานชาวเมียนมา ที่อาศัยและทำงานในประเทศไทย ประมาณ 6.8 ล้านคน ซึ่งรวมถึงผู้ที่ทำงานทั้งถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ดังนั้น แนวทางการแก้ไขรัฐบาลจึงควรมีมาตรการที่เหมาะสมในการนำพวกเขาเข้าสู่ระบบ เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย การกีดกันแรงงานเมียนมาอาจส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากแรงงานเมียนมา เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย การเปิดรับแรงงานเมียนมาอย่างเหมาะสมจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาเศรษฐกิจไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคง เพื่อให้เกิดสังคมที่มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน ดังนั้น ภาครัฐควรดำเนินนโยบายอย่างโปร่งใส เชื่อสัจย์ และยุติธรรม ควรมีระบบตรวจสอบที่เข้มงวด เพื่อลดการทุจริตและเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว พร้อมทั้งให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายแรงงาน แก่ทั้งนายจ้าง และแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการต่อใบอนุญาตทำงานได้อย่างเหมาะสม การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะช่วยให้แรงงานเมียนมา สามารถทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคมไทยให้เติบโตอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การจัดระบบแรงงานต่างด้าว; แรงงานเมียนมา; นโยบายแรงงานต่างด้าว

บทนำ

การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยส่งผลให้มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมต่าง ๆ และเพิ่มความต้องการแรงงานในหลายภาคส่วน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางภาคส่วน ส่งผลให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก โดยเฉพาะจากเมียนมา ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีประชากรจำนวนมากและอยู่ใกล้กับไทย ประเทศไทยและเมียนมามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมาอย่างยาวนานทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แม้จะมีช่วงเวลาที่เกิดความไม่สงบตามแนวชายแดน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ แต่ไทยยังคงยึดมั่นในแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์

หรือ constructive engagement โดยเน้นการสร้างความเข้าใจและการสนับสนุนพัฒนาการของเมียนมา ทั้งในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตย (Kulkarni & Phawasuthipaisith, 2021)

ปัจจุบันแรงงานเมียนมา เป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย เนื่องจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวย และความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง เกษตรกรรม และบริการที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งยังคงดำเนินการอย่างผิดกฎหมายส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงภายในประเทศรัฐบาลไทยจึงมีมาตรการ เพื่อควบคุมและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบมากขึ้น ที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการมาตรการให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารสามารถขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราวได้ทุกปี นอกจากนี้ ยังมีนโยบายให้ผู้ว่าจ้างสามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวได้เพื่อรองรับความต้องการแรงงานในภาคธุรกิจ โดยเฉพาะงานที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ เช่น งานที่มีความเสี่ยงสูง งานหนัก และงานที่มีสภาพแวดล้อมไม่พึงประสงค์ ซึ่งมักถูกเรียกว่า “3D” ได้แก่ งานที่สกปรก (Dirty) งานที่เสี่ยงอันตราย (Dangerous) และงานที่แสนลำบาก (Difficult) (Ministry of Social Development and Human Security, 2021)

รัฐบาลไทยมีแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผ่านกฎหมายและมาตรการหลายประการ เพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน หนึ่งในกฎหมายสำคัญคือ พระราชบัญญัติการบริหารจัดการการจ้างงานคนต่างด้าว ซึ่งกำหนดให้มีการควบคุมการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผ่านสองช่องทางหลักได้แก่ นายจ้างสามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้วยตนเองและบริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตสามารถดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้กับนายจ้าง (Ministry of Labor, 2021a)

ในอดีตบริษัทรับช่วงงานหรือบริษัทที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการจัดหางานสามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวได้อย่างเสรีแต่ในปัจจุบันมีการกำหนดให้เฉพาะบริษัทที่ได้รับอนุญาตเท่านั้นที่สามารถดำเนินการได้ เพื่อป้องกันปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ การละเมิดสิทธิแรงงาน และการค้ามนุษย์ (International Labour Organization (ILO), 2022) ปัญหาและอุปสรรคของการนำเข้าแรงงานต่างด้าว แม้ว่าประเทศไทยจะมีแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน แต่ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ การลักลอบเข้าเมือง แรงงานบางส่วนยังคงใช้ช่องทางที่ผิดกฎหมายในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการใช้แรงงานผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิแรงงานการค้ามนุษย์ ขบวนการค้ามนุษย์ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเพื่อลดการแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานต่างด้าว การขาดการควบคุมที่มีประสิทธิภาพการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และกระบวนการตรวจสอบสถานะยังคงมีความซับซ้อน ทำให้เกิดแรงงานเถื่อนและเกิดปัญหาด้านความมั่นคง (Thailand Development Research Institute (TDRI), 2023) แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินการต่อไปนี ปรับปรุงระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ให้สามารถดำเนินการได้สะดวกและลดขั้นตอนที่ซับซ้อน เพื่อส่งเสริมให้แรงงานเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องเพิ่มความร่วมมือกับประเทศต้นทาง ในการควบคุมการนำเข้าแรงงานและการป้องกันการค้ามนุษย์พัฒนากฎหมายและมาตรการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้รับสิทธิที่เท่าเทียมและป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงานส่งเสริมการใช้แรงงานที่ถูกกฎหมาย

ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว

ประเทศไทย มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานเมียนมาเนื่องจากปัจจัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างประชากร ซึ่งส่งผลให้แรงงานเมียนมามีบทบาทสำคัญต่อระบบแรงงานของประเทศไทยในหลายภาคส่วน โดยสามารถสรุปเหตุผลหลักได้ดังนี้ การขาดแคลนแรงงานในบางภาคส่วน ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก เช่น ภาคเกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมง อุตสาหกรรมการผลิต และภาคบริการในครัวเรือน งานเหล่านี้ต้องการแรงงานจำนวนมากแต่แรงงานไทยส่วนใหญ่มีทักษะเพียงเนื่องจากสภาพการทำงานที่หนักและค่าตอบแทนที่ต่ำสูงเพียงพอ ทำให้แรงงานเมียนมามีแนวโน้มเข้ามาเติมเต็มในภาคส่วนเหล่านี้ (National Human Rights Commission, 2023) ความต้องการลดต้นทุนการผลิต ภาคธุรกิจของไทยมีความจำเป็นต้องควบคุมต้นทุนการผลิตเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก แรงงานเมียนมามีค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย ซึ่งช่วยให้นายจ้างสามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจลงได้ การมีแรงงานเพียงพอช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถดำเนินการผลิตได้อย่างต่อเนื่อง และสร้างเสถียรภาพให้กับระบบเศรษฐกิจโดยรวม การแก้ไขปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ การนำแรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายจะช่วยลดปัญหาการค้ามนุษย์ การลักลอบเข้าประเทศ และการใช้แรงงานผิดกฎหมาย (Office of the National Economic and Social Development Council, 2023; Office of Labor Economics, 2022) นอกจากนี้ ยังช่วยให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากแรงงานกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ นอกจากนี้ยังช่วยให้แรงงานต่างด้าวสามารถได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สวัสดิการด้านสุขภาพและประกันสังคม ซึ่งช่วยลดภาระของระบบสาธารณสุขของไทยในระยะยาว ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ และวัฒนธรรมเมียนมาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับไทยทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปได้อย่างง่าย อีกทั้งแรงงานเมียนมา ยังมีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่คล้ายคลึงกับไทย ทำให้สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมไทยได้อย่างรวดเร็วและง่ายดาย การสื่อสารระหว่างนายจ้างและแรงงานเมียนมา จึงสามารถเกิดขึ้นได้อย่างราบรื่นเมื่อเทียบกับแรงงานจากประเทศอื่น ๆ ความร่วมมือระหว่างประเทศการจ้างแรงงานเมียนมา เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือระหว่างไทยและเมียนมา ภายใต้บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding-MOU) ที่ทั้งสองประเทศได้ลงนามร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางและเงื่อนไขในการนำเข้าแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อตกลงนี้ช่วยให้ทั้งสองฝ่ายสามารถบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย และช่วยให้แรงงานได้รับสิทธิที่ควรได้รับตามมาตรฐานสากล ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ด้านการค้าไทยและเมียนมามีการค้าระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2558 มูลค่าการค้ารวมระหว่างสองประเทศอยู่ที่ 261,975.12 ล้านบาท โดยไทยส่งออกสินค้าไปยังเมียนมามูลค่า 140,789.55 ล้านบาท และนำเข้าสินค้าจากเมียนมามูลค่า 121,185 ล้านบาท ด้านการลงทุนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532-2559 มูลค่าการลงทุนของไทยในเมียนมา อยู่ที่ 114,804.37 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.54 ของการลงทุนจากต่างชาติ โดยมีภาคธุรกิจหลักที่ไทยลงทุนในเมียนมา เช่น พลังงาน การผลิต ประมง และปศุสัตว์ นักลงทุนไทยรายใหญ่ที่มีการลงทุนในเมียนมา ได้แก่ ปตท. สผ., การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.), อิตาเลียนไทย, ซีพี และเครือซีเมนต์ไทย จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวกรมการจัดหางาน ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 พบว่ามีแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเทศไทย จำนวนทั้งสิ้น 2,323,124 คน โดยในจำนวนนี้เป็นแรงงานสัญชาติ เมียนมา 1,583,272 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแรงงานเมียนมาเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีสัดส่วนมากที่สุดในประเทศไทย และมีบทบาทสำคัญในภาคอุตสาหกรรมและบริการ (Ministry of Labor, 2021b)

ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวยังคงเป็นกลุ่มแรงงานที่จำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากปัจจัยหลายด้านที่ส่งผลให้ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่องงานบางประเภทในประเทศไทยขาดแคลนแรงงานไทยมาเป็นเวลานาน การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผ่านข้อตกลงความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นอีกกลไกสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้อย่างเป็นระบบ บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding-MOU) ที่ทำร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับเมียนมา ลาว และกัมพูชา ช่วยกำหนดแนวทางในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กระบวนการนี้ครอบคลุมถึงการออกเอกสารสำคัญ เช่น Demand Letter การยื่นเอกสารขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การลงตราวีซ่า การอบรมแรงงานก่อนเข้าทำงาน รวมถึงการตรวจสุขภาพ การมี MOU เป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยป้องกันการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ลดปัญหาการค้ามนุษย์ และสร้างเสถียรภาพด้านแรงงานในระยะยาว นอกจากนี้ นายจ้างยังสามารถเลือกแรงงานที่มีทักษะและตรงกับความต้องการของสถานประกอบการได้มากขึ้น ทำให้กระบวนการจ้างงานมีความเป็นระบบและปลอดภัยกว่าในอดีต การพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเป็นสิ่งที่ประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการขาดแคลนแรงงานในบางภาคส่วน แม้ว่าแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานในกลุ่มอาชีพที่แรงงานไทยมักปฏิเสธ แต่แนวโน้มการขยายตัวของแรงงานต่างด้าวในภาคธุรกิจอื่น ๆ อาจนำไปสู่ความเสี่ยงที่แรงงานไทยจะถูกแย่งงานในอนาคต ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยจึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลต้องคำนึงถึงอย่างรอบคอบ ดังนั้นการกำหนดแนวนโยบายที่ถูกต้องและเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อขจัดปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ (TDRI, 2022; National Labour Committee, 2023)

สำหรับบทความนี้ เพื่อให้การเขียนเกี่ยวกับแรงงานซึ่งเป็นเป้าหมายของการศึกษานี้ง่ายขึ้น ผู้เขียนจะใช้คำว่า “แรงงานต่างด้าว” ซึ่งผู้วิจัย หมายถึง แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่นำเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยโดยจะใช้คำว่า “แรงงาน” หรือ “ลูกจ้าง” แทนคำหลักในบางส่วนของเนื้อหา ด้วยคำสั้น ๆ เหล่านี้ จะทำให้การเขียนสามารถสื่อสารกับผู้อ่านได้ง่ายขึ้นและมีความคล่องแคล่วทางภาษามากขึ้น

แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมการจ้างงานแรงงานข้ามชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย และสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจ และความต้องการแรงงานในแต่ละช่วงเวลา นโยบายและการดำเนินการที่สำคัญ มีดังนี้ พัฒนาการของนโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2535 การเริ่มต้นจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ประเทศไทยเริ่มมีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นครั้งแรก โดยรัฐบาลอนุญาตให้นายจ้างใน 7 จังหวัดชายแดนที่ติดกับประเทศเมียนมา ได้แก่ เชียงราย, เชียงใหม่, แม่ฮ่องสอน, ตาก, กาญจนบุรี, ระนอง และประจวบคีรีขันธ์ สามารถนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้ถูกต้องตามกฎหมาย การจดทะเบียนในช่วงแรกเน้นเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ทำงานในกิจการที่จำเป็น เช่น การเกษตร ประมง และอุตสาหกรรมในท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2536 การขยายประเภทอาชีพที่อนุญาต นโยบายรัฐมุ่งเน้นไปที่การกำหนดพื้นที่การจ้างงาน และประเภทอาชีพของแรงงานต่างด้าวเพิ่มอาชีพเกี่ยวกับการประมง และอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในเรือประมงไทยได้ โดยมีระยะเวลาพำนักหนึ่งปี ปี พ.ศ. 2539 การขยายพื้นที่และอุตสาหกรรมการจ้างแรงงานต่างด้าว รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา สามารถนำแรงงานไปจดทะเบียนใหม่ได้ มีการขยายพื้นที่ที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานจากเดิม 7 จังหวัด เป็น 43 จังหวัด ที่ขาดแคลนแรงงานการจ้างงาน เน้น 8 กลุ่มอุตสาหกรรม ได้แก่ เกษตรกรรม, ประมง, อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร, ก่อสร้าง, งานบ้าน, โรงงานอุตสาหกรรม, โรงแรมและร้านอาหาร รวมถึงธุรกิจบริการบางประเภท (Ministry of Labor, 2023a)

ในปี พ.ศ. 2540–2541 การควบคุมการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลต้องควบคุมการจ้างงานของแรงงานต่างด้าว เพื่อลดผลกระทบต่อแรงงานไทยที่ตกงานจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรียังคงมีมติให้ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อไปอีกหนึ่งปี และกำหนดโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวไม่เกิน 158,253 คน ปี พ.ศ. 2542 การจำกัดจำนวนและประเภทอาชีพของแรงงานต่างด้าว นโยบายของรัฐเน้นไปที่การควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มงวดมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการจับกุมและการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง คงจำนวนพื้นที่และกิจการที่ได้รับอนุญาตผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวไว้ที่ 18 กิจการใน 37 จังหวัด มีการจัดทำแผนการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ให้สอดคล้องกับการพัฒนาแรงงานไทย ในระยะยาวปี พ.ศ. 2543 คงมาตรการเดิมคณะรัฐมนตรี ยังคงดำเนินนโยบายเดิมตามมติ ปี พ.ศ. 2542 ปี พ.ศ. 2544 ยังคงใช้แนวทางการจ้างงานแบบปีต่อปี นโยบายของรัฐยังคงเน้นการจ้างงานแรงงานต่างด้าวแบบปีต่อปี ซึ่งยังขาดความชัดเจนในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ขาดความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน และไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการบริหารแรงงานต่างด้าวโดยตรง ประเทศไทย เริ่มมีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2535 โดยมุ่งเน้นการจดทะเบียนแรงงานตามพื้นที่และอาชีพ ต่อมา มีการขยายอาชีพที่ได้รับอนุญาต รวมถึงการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว สามารถทำงานในพื้นที่ที่ขาดแคลนแรงงาน อย่างไรก็ตาม วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลต้องควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อลดผลกระทบต่อแรงงานไทย นโยบายต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2542–2544 ยังคงเป็นมาตรการระยะสั้นที่ขาดความชัดเจนในการบริหารแรงงานต่างด้าว (Ministry of Labor, 2023b)

แนวคิดการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศหรือการเคลื่อนย้ายแรงงาน

การโยกย้ายถิ่นฐาน หมายถึง การที่ประชากรจำนวนมากย้ายถิ่นฐานจากถิ่นฐานเดิมไปยังพื้นที่อื่นที่อยู่ไกลจากถิ่นฐานเดิมพอสมควร โดยผู้ย้ายถิ่นฐานมีความตั้งใจที่จะอาศัยอยู่ในสถานที่ใหม่เป็นการชั่วคราวหรือถาวร การโยกย้ายถิ่นฐานอาจเป็นการโยกย้ายข้ามชาติ (ระหว่างสังคมที่แตกต่างกัน) หรือภายในประเทศ (ระหว่างภูมิภาคที่แตกต่างกัน) สาเหตุของการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศสามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยผลัก (push) และปัจจัยดึง (pull) ปัจจัยผลัก ได้แก่ การว่างงาน ความยากจน และการพัฒนาประเทศผู้ส่งออก ปัจจัยดึง ได้แก่ ขนาดและโครงสร้างของแรงงานในท้องถิ่น การปรับระบบการศึกษาภาคบังคับทำให้เข้าสู่ตลาดแรงงานได้ง่ายขึ้น การโยกย้ายของเยาวชนเข้าสู่กำลังแรงงานซ้าลง ทำให้มีแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้ามาเติมเต็มตำแหน่งงานที่ว่างลง ประเทศเหล่านี้มีอัตราการเติบโตของประชากรสูง มีการจ้างงานสูง และรายได้ต่อหัวต่ำ การโยกย้ายถิ่นฐานไม่ได้ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ (Immigration Bureau, Royal Thai Police, 2023)

ทฤษฎีการย้ายถิ่นฐานของ Everett S. Lee (Lee, 1966) นักประชากรศาสตร์ชาวอเมริกัน ที่มีชื่อเสียงด้านการย้ายถิ่นฐาน ได้เขียนทฤษฎีการย้ายถิ่นฐาน (ทฤษฎีการย้ายถิ่นฐานของ อี.เอส.ลี) ขึ้น โดยอาศัยการวิเคราะห์ปริมาณและกระแสการย้ายถิ่นฐานที่สวนทางกัน เขาได้ให้คำจำกัดความของ “การย้ายถิ่นฐาน” ว่าเป็นการเปลี่ยนถิ่นที่อยู่ถาวรหรือกึ่งถาวร โดยไม่คำนึงถึงทิศทาง การเคลื่อนย้ายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐานจะเกี่ยวข้องกับ

จุดเริ่มต้น (ต้นทาง) จุดหมายปลายทาง (ปลายทาง) และอุปสรรคต่าง ๆ ระหว่างจุดเริ่มต้นและจุดหมายปลายทาง (ชุดอุปสรรคที่แทรกแซง) (Bhagat, 2020)

แนวคิดนโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

หลังปี พ.ศ. 2544 นโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดใหม่ โดยเน้นความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding-MOU) เพื่อจัดระเบียบการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยมีการลงนาม MOU กับประเทศต่าง ๆ ดังนี้วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ประเทศไทยได้ลงนาม MOU กับประเทศลาว เพื่อความร่วมมือในการตรวจสอบรายชื่อ สัญชาติ และป้องกันการลักลอบค้ามนุษย์แรงงานข้ามชาติ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 มีการลงนาม MOU กับประเทศกัมพูชา โดยมีระยะเวลาห้าปี เพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2546 มีการลงนาม MOU กับประเทศเมียนมา เพื่อเพิ่มช่องทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว การแลกเปลี่ยนแรงงานที่มีศักยภาพ และกำหนดกฎเกณฑ์การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว MOU ฉบับนี้อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทยได้ไม่เกินสี่ปี และกำหนดค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว (Office of Labor Economics, 2022) ดังนี้ ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ 10,000 บาท ค่าธรรมเนียมการเข้าประเทศ 1,800 บาท ค่าธรรมเนียมการสมัคร 100 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท นอกจากนี้ ฝ่ายไทยได้จัดตั้งกองทุนแรงงานต่างด้าว โดยเก็บเงินอัตราร้อยละ 15 ของเงินเดือนแรงงานเข้ากองทุน และจะคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย ภายใน 45 วันหลังสิ้นสุดการจ้างงาน

แนวทางการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและผลกระทบ นโยบายใหม่นี้มุ่งเน้นให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในทุกพื้นที่ของประเทศไทย สามารถจดทะเบียนอย่างถูกต้อง กำหนดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใน 6 กิจกรรม ได้แก่ ประมง กิจการต่อเนื่องประมง การเกษตร ก่อสร้าง งานบ้าน และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ยังคงมีการสงวนสิทธิ์บางอาชีพสำหรับแรงงานไทย เช่น บัณฑิต บัณฑิต ชักกรีด อู่ซ่อมรถ และการรับซื้อของเก่า อย่างไรก็ตาม ผลกระทบของนโยบายนี้ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนลดลง เนื่องจากมีเงื่อนไขการจดทะเบียนที่เข้มงวดมากขึ้น ปี พ.ศ. 2547 การแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองคณะรัฐมนตรีมีมติให้เปิดการจดทะเบียนในลักษณะของการเป็นพลเมือง (citizen) ซึ่งรวมถึงแรงงานที่ลงทะเบียนไว้แล้ว และกลุ่มที่ยังลักลอบทำงาน มีการแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระยะ

ระยะแรก: ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวมีหน่วยงานดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

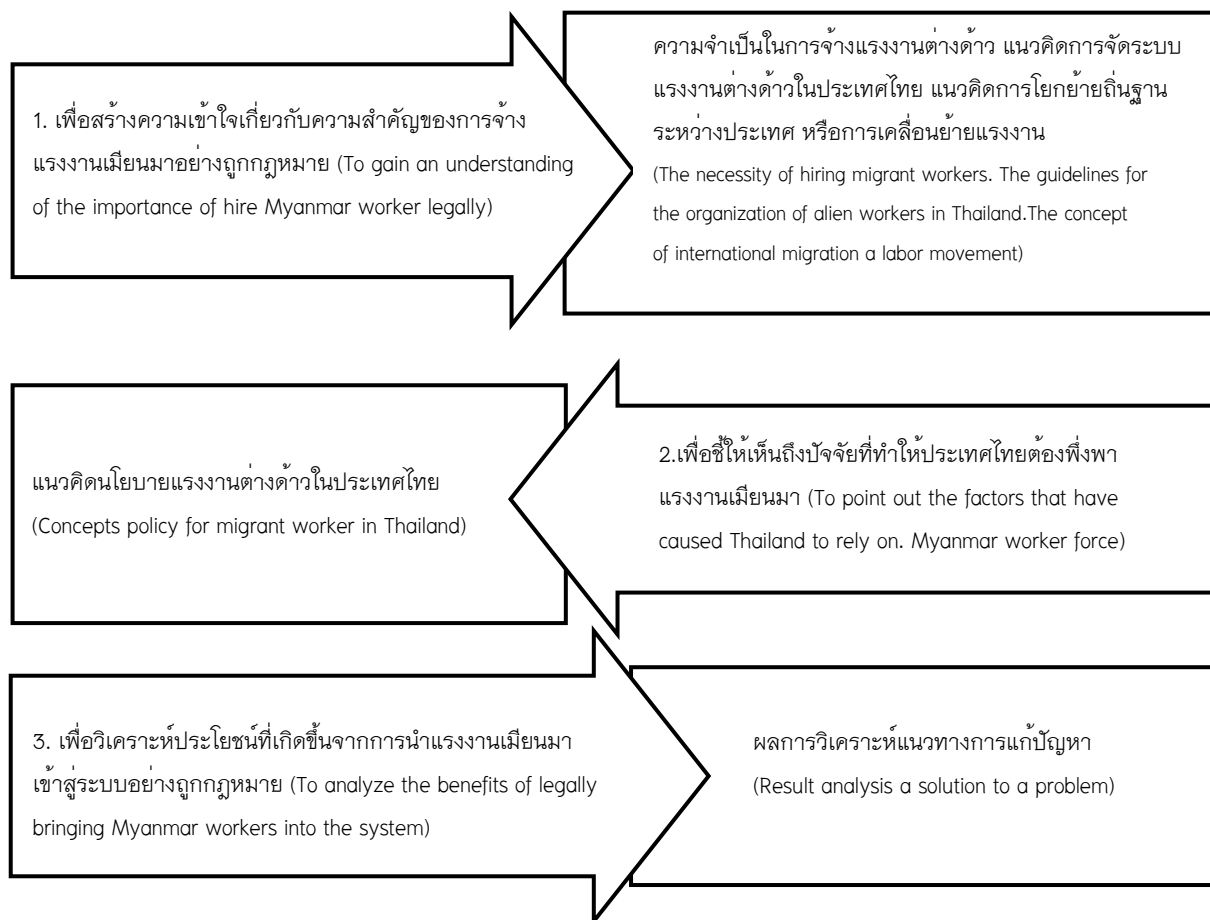
1. กระทรวงมหาดไทย: จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว
2. กระทรวงแรงงาน: จัดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการของตลาดแรงงาน
3. กระทรวงสาธารณสุข: ตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว
4. กระทรวงกลาโหม: สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองใหม่
5. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ: ปรึษาปรึษาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ระยะที่สอง: การเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวเป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องใช้วิธีเจรจากับประเทศต้นทาง เพื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะผู้ลักลอบเข้าเมืองที่รอการส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานจะถูกจำกัดเฉพาะตำแหน่งกรรมกร และนายจ้างต้องรับผิดชอบค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงาน

ปี พ.ศ. 2547-2549 ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานช่วงนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากแรงงานผิดกฎหมายยังคงลักลอบเข้ามาทำงาน มีการจับกุมและส่งกลับแรงงานต่างด้าวประมาณ 300,000 คนต่อปี ปี พ.ศ. 2550 การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานเมียนมา ลาว และกัมพูชา เพื่อให้พวกเขามีสถานะถูกต้องและสามารถเข้าถึงบริการของรัฐ รวมถึงระบบประกันสังคม แรงงานต่างด้าวต้องมีเอกสารประกอบ ได้แก่ หนังสือเดินทาง (Passport) วีซ่า (Visa) ใบอนุญาตทำงาน

เริ่มมีการพิจารณารับระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบถูกกฎหมายมาดำเนินการในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนำร่องรับแรงงานเมียนมาจำนวน 10,000 คน ปี พ.ศ. 2553 สถานการณ์พิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวกระบวนการพิสูจน์สัญชาติในระยะแรกประสบปัญหาข้อมูลไม่สมบูรณ์ ทำให้ไม่สามารถส่งข้อมูลไปยังประเทศต้นทางได้อย่างมีประสิทธิภาพมีแรงงานเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและได้รับเอกสารรับรองเพียง 200,000 กว่าคน จากจำนวนผู้ขึ้นทะเบียนทั้งหมด 1.3 ล้านคน (Immigration Bureau, Royal Thai Police, 2023)

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์

Figure 1 Conceptual framework used in the analysis

ผลการวิเคราะห์

ความสัมพันธ์ไทยและเมียนมา ในบริบทแรงงานและเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมียนมา ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงมิติทางการทูตและการทหารเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงประเด็นเศรษฐกิจ การค้า แรงงาน และมิติทางสังคมอื่น ๆ (Ministry of Social Development and Human Security, 2021) ความสัมพันธ์เหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา ซึ่งสามารถอธิบายผ่านองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ เงิน อำนาจ และชาติพันธุ์ มิติทางชาติพันธุ์ และผลกระทบจากสงครามภายในเมียนมาการขับเคลื่อนขบวนการเอกราชของกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้าชายแดน และอุตสาหกรรมผิดกฎหมาย เนื่องจากช่องว่างทางอำนาจ และการสู้รบที่ต่อเนื่องยาวนาน ส่งผลให้ไม่มีฝ่ายใดสามารถควบคุมดินแดนของเมียนมาได้อย่างทั่วถึง แนวคิดชาตินิยมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดสงครามกลางเมืองเป็นเวลาหลายสิบปี โดยทุกฝ่ายต่างแสวงหาอาวุธและกำลังพลเพื่อรักษาอำนาจของตน ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์ความขัดแย้งภายในเมียนมา ทั้งในแง่ของการหลั่งไหลเข้ามาของผู้พลัดถิ่นและแรงงานข้ามชาติ

โดยปัจจุบันคาดว่ามีแรงงานเมียนมาที่พำนักอยู่ในประเทศไทยประมาณ 6-7 ล้านคน ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย บทบาทของแรงงานเมียนมาและผลกระทบทางเศรษฐกิจการนำแรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะส่งผลดีต่อประเทศไทยในหลายมิติ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีแรงงานเมียนมาที่อยู่ในระบบเพียง ประมาณ 2 ล้านคน ในขณะที่มีแรงงานเมียนมาที่อยู่นอกระบบประมาณ 5 ล้านคน หากแรงงานเหล่านี้ได้รับค่าแรงขั้นต่ำวันละ 330 บาท คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจปีละประมาณ 600,000 ล้านบาท หากรัฐบาลสามารถนำแรงงานกลุ่มนี้เข้าสู่ระบบและเก็บภาษีแรงงานในอัตรา 10% จะสร้างรายได้ให้แก่ประเทศถึง 60,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งเป็นงบประมาณที่สามารถนำไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบคมนาคม และการขนส่งได้อย่างเป็นรูปธรรม ปัจจุบันแรงงานเมียนมาที่อยู่นอกระบบไม่ได้ส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งถือเป็นโอกาสที่ประเทศไทยยังไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในทางกลับกัน เมื่อแรงงานกลุ่มนี้เจ็บป่วย รัฐบาลไทยต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลอยู่ดี ดังนั้น การนำแรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องจะเป็นการลดภาระงบประมาณของรัฐ และช่วยให้ประเทศไทยได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม ผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศนอกจากประเด็นเศรษฐกิจแล้ว ยังมีประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแรงงานข้ามชาติ การปิดศูนย์เด็กเมียนมาของรัฐบาลไทยก่อให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของเด็กแรงงานข้ามชาติ ศูนย์เหล่านี้ไม่ได้ใช้เงินสนับสนุนจากรัฐบาลไทย แต่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาคประชาสังคมและ NGO อย่างเต็มที่ การปิดศูนย์เหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย ในเวทีระหว่างประเทศนอกจากนี้ อาจส่งผลกระทบต่อ ข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement-FTA) กับประเทศคู่ค้า เนื่องจากหลายประเทศให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน หากประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับแรงงานข้ามชาติอย่างเหมาะสม อาจส่งผลต่อการเจรจาการค้ากับประเทศคู่ค้าและกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะยาว การนำแรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบแรงงานไทยไม่ใช่เพียงทางเลือก แต่เป็นทางออกเดียวที่เป็นไปได้ในปัจจุบัน เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ อุตสาหกรรมไทยหลายประเภท โดยเฉพาะ ก่อสร้าง การประมง เกษตรกรรม และภาคบริการ ไม่สามารถขับเคลื่อนได้โดยปราศจากแรงงานข้ามชาติ (TDRI, 2022)

นโยบายกีดกันแรงงานเมียนมา หรือการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติอย่างไม่เป็นธรรม อาจส่งผลกระทบต่อเชิงลบต่อเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศไทย ในทางกลับกัน การต้อนรับแรงงานเมียนมาด้วยนโยบายที่เป็นธรรม

จะช่วยให้เศรษฐกิจเติบโตขึ้น พร้อมกับการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสองประเทศ ประเทศไทยและเมียนมามีความสัมพันธ์ที่ดี ทั้งในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การนำแรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องไม่เพียงแต่ช่วยให้ประเทศไทยได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ยังเป็นการสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน และช่วยให้ประเทศเป็นที่ยอมรับในเวทีการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ในขณะที่แรงงานเมียนมาได้รับโอกาสในการทำงานและใช้ชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี ดังนั้นการผลักดันให้แรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบจึงไม่ควรเป็นเรื่องของทางเลือก แต่ควรเป็นนโยบายที่ต้องดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย ทั้งแรงงาน รัฐบาล และเศรษฐกิจไทยโดยรวม (Gardener & Burnley, 2015)

แนวทางการแก้ปัญหา

ปัจจุบันแรงงานเมียนมามีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย และเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมสำคัญหลายประเภท อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการแรงงานเมียนมาที่อยู่นอกระบบยังเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน แนวทางการแก้ไขปัญหา มีดังต่อไปนี้ การผลักดันแรงงานเมียนมาที่ผิดกฎหมายออกจากประเทศหนึ่งในแนวทางที่อาจถูกพิจารณาคือการผลักดันแรงงานเมียนมาที่อยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายให้ออกจากประเทศ โดยอนุญาตให้เฉพาะผู้ที่เข้าสู่ระบบถูกต้องเท่านั้นที่สามารถทำงานในประเทศไทยได้ แนวทางนี้อาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจไทย เนื่องจากปัจจุบันมีแรงงานเมียนมาในระบบเพียงประมาณ 2 ล้านคน ขณะที่แรงงานที่อยู่นอกระบบมีมากถึง 5 ล้านคน (Mortensen, 2024) การขาดแคลนแรงงานจำนวนมากนี้จะส่งผลให้ธุรกิจที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติ เช่น ก่อสร้าง ประมง และการเกษตร ต้องหยุดชะงัก ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น นโยบายที่เหมาะสมกว่า คือการนำแรงงานที่อยู่นอกระบบเข้าสู่ระบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย การเก็บภาษีจากแรงงานเมียนมาที่อยู่นอกระบบไม่ได้เสียภาษีให้กับรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นการสูญเสียรายได้ของประเทศ หากแรงงานนอกระบบเหล่านี้ได้รับค่าแรงขั้นต่ำวันละ 330 บาท คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจปีละ 600,000 ล้านบาท หากรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีแรงงานในอัตรา 5% ประเทศไทยจะมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ 30,000 ล้านบาท และหากเก็บภาษีที่ 10% รายได้จะเพิ่มขึ้นเป็น 60,000 ล้านบาท นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เช่น ค่า VISA, ค่าประกันสังคม และค่าใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ซึ่งจะสร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับประเทศอีกมหาศาล ที่สำคัญแรงงานเมียนมาจำนวนมากยอมจ่ายเงินใต้โต๊ะให้กับเจ้าหน้าที่เพื่ออยู่ในประเทศไทยได้ ดังนั้น หากรัฐบาลทำให้ระบบภาษีถูกต้องและเป็นธรรม แรงงานเหล่านี้จะยอมจ่ายภาษีเพื่อแลกกับสวัสดิการที่พวกเขาจะได้รับ (National Labor Committee, 2023)

การพัฒนากระบวนการสุ่มให้รองรับแรงงานข้ามชาติ ปัจจุบันแรงงานเมียนมา ประมาณ 7 ล้านคน ต้องใช้บริการสาธารณสุขของไทยโดยที่ยังไม่มีระบบรองรับที่เหมาะสม การผลักดันให้แรงงานเมียนมาออกจากประเทศจึงไม่ใช่ทางเลือกที่เป็นไปได้จริง เพราะภาคธุรกิจไทยต้องพึ่งพาแรงงานเหล่านี้หากแรงงานเมียนมาทั้งหมดเข้าสู่ระบบ ประเทศไทยสามารถนำรายได้จากภาษีและค่าประกันสังคม มาพัฒนาโรงพยาบาลรัฐให้รองรับจำนวนผู้ใช้บริการได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระด้านงบประมาณสาธารณสุขที่ต้องใช้ดูแลแรงงานที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบ การควบคุมจำนวนแรงงานเมียนมาในอนาคต หากจำนวนแรงงานเมียนมาในประเทศไทย เพิ่มขึ้นจาก 7 ล้านคน เป็น 20 ล้านคน อาจเกิดปัญหาด้านความหนาแน่นของประชากร และกดดันระบบเศรษฐกิจและสาธารณสุขของไทย ดังนั้น รัฐบาลควรกำหนด

จำนวนการรับแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน และดำเนินมาตรการควบคุมชายแดนให้เข้มงวดขึ้น เพื่อลดการลักลอบเข้าเมือง

การให้สัญชาติไทยแก่แรงงานข้ามชาติ ประชาชนไทยบางส่วนอาจกังวลว่าแรงงานเมียนมา จะได้รับสัญชาติไทย และสามารถถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม การให้สัญชาติไทยไม่ใช่กระบวนการที่เกิดขึ้นง่าย ๆ และแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีสิทธิ์ถือครองที่ดินตามกฎหมายไทย สิ่งที่รัฐบาลต้องดำเนินการคือ การนำแรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบแรงงานที่ถูกต้อง ไม่ใช่การให้สัญชาติแบบง่าย ๆ ซึ่งเป็นคนละประเด็นกัน ปัญหาสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ที่พบในปัญหาสังคมในประเทศไทย เช่น ธุรกิจใต้ดิน การเก็บภาษีไม่ครบ อาชญากรรมและความไม่สงบ เป็นปัญหาที่มีอยู่แล้ว แม้จะไม่มีแรงงานเมียนมาเข้ามาก็ตามดังนั้น การแก้ไขปัญหาเหล่านี้ต้องอาศัยมาตรการที่เหมาะสม เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพของกรมสรรพากรในการตรวจสอบภาษี ไม่ใช่การผลักดันแรงงานเมียนมาออกจากประเทศ

การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของสังคมไทยต่อแรงงานเมียนมา ประเทศไทยมีประวัติการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา ลาว และกัมพูชา มานานหลายทศวรรษ ประชาชนไทยจำนวนมากมีแนวคิดชาตินิยมและอนุรักษ์นิยม ซึ่งอาจทำให้เกิดอคติหรือความเข้าใจผิดเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ (Danes-Daetz et al., 2025) รัฐบาลควรส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องผ่านการให้ความรู้แก่ประชาชน โดยเน้นว่า แรงงานเมียนมามีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย และการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรมเป็นสิ่งสำคัญในบริบทสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญของแรงงานเมียนมาในระบบเศรษฐกิจได้อีกต่อไป การนำแรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งแรงงาน ภาครัฐ และภาคธุรกิจ แนวทางที่รัฐบาลควรดำเนินการ ได้แก่ จัดเก็บภาษีจากแรงงานข้ามชาติ นำแรงงานเข้าสู่ระบบเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข ควบคุมการเพิ่มขึ้นของแรงงานในภาคปรับปรุงกฎหมายแรงงานและภาษีให้เหมาะสม ส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องในสังคมไทย การอยู่ร่วมกันของประชากรไทยและแรงงานข้ามชาติควรอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ความเท่าเทียม และความเข้าใจที่ถูกต้อง เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์สูงสุด

บทสรุป

การนำแรงงานเมียนมาเข้าสู่ระบบในประเทศไทย เป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจไทยและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลไทยได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือแรงงานเมียนมาให้สามารถเข้าสู่ระบบแรงงานได้อย่างถูกต้อง เช่น การให้ข้อมูลและคำแนะนำ การช่วยเหลือในการขอใบอนุญาตทำงาน และการตรวจสุขภาพ พัฒนาการของนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งแรก (พ.ศ. 2535-2540) ประเทศไทยเริ่มมีการจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติ โดยเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งนโยบายของรัฐในยุคเริ่มแรกเน้นการควบคุมพื้นที่การจ้างงานและประเภทอาชีพ โดยมีการเพิ่มอาชีพเกี่ยวกับการประมงในจังหวัดชายทะเล และให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในเรือประมงได้ แต่มีระยะเวลาการอนุญาตเพียงหนึ่งปี ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลได้ขยายการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ในพื้นที่ที่ขาดแคลนแรงงาน รวม 43 จังหวัด ใน 8 กลุ่มอุตสาหกรรม โดยให้ระยะเวลาผ่อนผันไม่เกินสองปี

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องควบคุมการจ้างแรงงานข้ามชาติ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ผ่อนผันการจ้างงานอีกหนึ่งปี เพื่อช่วยเหลือแรงงานไทย

ที่ตกงานจำนวนมาก แม้ว่านโยบายแรงงานต่างด้าวในช่วงแรกจะช่วยบรรเทาการขาดแคลนแรงงานได้ดี แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย และขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยตรง นโยบายแรงงานต่างด้าวหลังปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลไทยเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยเน้นความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อจัดระเบียบการเคลื่อนย้ายแรงงานผ่านการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding--MOU) กับประเทศลาว กัมพูชา และเมียนมา แม้ว่ามาตรการนี้จะช่วยลดปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่กลับส่งผลให้จำนวนแรงงานที่เข้าสู่ระบบลดลง เนื่องจากขั้นตอนการจดทะเบียนมีความซับซ้อนขึ้น การจดทะเบียนแรงงานและการพิสูจน์สัญชาติ (พ.ศ. 2547-2553) การจดทะเบียนแรงงานแบบพลเมืองชั่วคราวในปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้เปิดการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในลักษณะของการเป็นพลเมืองชั่วคราว (citizen registration) เพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานสามารถเข้าสู่ระบบแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังมีแรงงานผิดกฎหมายจำนวนมากที่ไม่เข้าสู่ระบบ ทำให้ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2549 มีแรงงานผิดกฎหมายถูกจับกุมและส่งกลับประเทศประมาณ 300,000 คนต่อปี การพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติเพื่อลดปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเพิ่มสิทธิขั้นพื้นฐานให้แรงงานข้ามชาติ

รัฐบาลไทย จึงดำเนินโครงการการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเปิดให้แรงงานจากเมียนมา ลาว และกัมพูชา เข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องตาม MOU มาตรการนี้กำหนดให้แรงงานข้ามชาติที่ต้องการทำงานในประเทศไทย ต้องมีเอกสารสำคัญ ได้แก่ หนังสือเดินทาง (passport) วีซ่า (visa) ใบอนุญาตทำงาน (work permit) การตรวจสุขภาพและขึ้นทะเบียนประกันสังคมในช่วงแรกของโครงการ พบว่ามีอุปสรรคหลายประการ เช่น ความไม่พร้อมของข้อมูลส่วนบุคคลของแรงงาน และการประสานงานกับประเทศต้นทางที่ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2553 มีแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและได้รับเอกสารรับรองเพียง 200,000 กว่าคน จากแรงงานที่ขึ้นทะเบียนทั้งหมด ประมาณ 1.3 ล้านคน ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องบริหารจัดการแรงงานเมียนมาให้เข้าสู่ระบบแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลดีต่อทั้งแรงงาน ภาครัฐ และภาคธุรกิจช่วงแรก (พ.ศ. 2535-2540) เน้นการเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในบางพื้นที่และบางอาชีพ ช่วงเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2544-2547) รัฐบาลไทย ปรับเปลี่ยนนโยบายโดยให้มีการทำ MOU กับประเทศเพื่อนบ้าน ช่วงดำเนินมาตรการเชิงรุก (พ.ศ. 2547-2553) มีการเปิดให้แรงงานข้ามชาติจดทะเบียนในลักษณะของพลเมืองชั่วคราว และเริ่มโครงการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ แม้ว่านโยบายเหล่านี้จะช่วยลดปัญหาแรงงานผิดกฎหมายในบางส่วน แต่ก็ยังคงมีปัญหาเรื่องความซับซ้อนของระบบ และการดำเนินการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้ยังมีแรงงานข้ามชาติอีกจำนวนมากที่อยู่นอกระบบ

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อสร้างการรักษาความโปร่งใสและความยุติธรรมในกระบวนการนำเข้าและพิสูจน์สัญชาติ ควรดำเนินการกระบวนการนำเข้าแรงงานและพิสูจน์สัญชาติอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และปราศจากการทุจริต ควรให้ข้อมูลที่ครบถ้วน ชัดเจน และเข้าถึงได้แก่ทั้งนายจ้าง และแรงงานต่างด้าว
2. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความรวดเร็วของบริการ ควรสร้างระบบการตอบสนองที่รวดเร็ว แก่นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว โดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีคุณภาพและรวดเร็ว ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติและการให้บริการที่เข้าใจง่าย

3. การเสริมสร้างความเชื่อมั่นแก่แรงงานต่างด้าว และนายจ้าง ควรให้กรมการจัดหางานร่วมมือกับบริษัท จัดหางานเอกชน ที่ได้รับอนุญาตในการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวและพิสูจน์สัญชาติ ควรมีมาตรการกำกับ ดูแลบริษัทจัดหางานเอกชนอย่างเข้มงวด

4. การสร้างระบบนำเข้าและพิสูจน์สัญชาติที่มีประสิทธิภาพและต้นทุนต่ำ รัฐบาลควรเป็นผู้ดำเนินการหลัก ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวและพิสูจน์สัญชาติ

References

- Bhagat, R. B. (2020). *Migration theories: A critical evaluation and synthesis*. International Institute for Population Sciences. Mumbai, India. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14713.90722>
- Danes–Daetz, C., Wainwright, J. P., Goh, S. L., McGuire, K., Sinsurin, K., Richards, J., & Chohan, A. (2025). Perceptions of stigma associated with chronic knee pain: voices of selected women in Thailand and Malaysia. *Physiotherapy Theory and Practice*, 41(2), 405–419. <https://doi.org/10.1080/09593985.2024.2329942>
- Gardener, D., & Burnley, J. (2015). *Made in Myanmar: Entrenched poverty or decent jobs for garment workers*. Oxfam International.
- Immigration Bureau. (2023). *Number of illegal migrant worker arrested each year*. Conference on Immigration and Migrant Labor. Bangkok, Thailand.
- International Labour Organization (ILO). (2022). *Migrant worker and labor policies in Thailand*. Migrant Worker Policy Conference. Geneva, Switzerland.
- Kulkarni, K., & Phawasuthipaisith, A. (2021). *The need to employ migrant worker in Thailand: A complete research report*. National Science and Technology Development Agency.
- Lee, E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3, 47–57.
- Ministry of Labor. (2021a). *Policies and measures for managing migrant worker in Thailand*. Migrant Worker Policy Seminar. Bangkok, Thailand.
- Ministry of Labor. (2021b). *Report on the situation of migrant worker in Thailand*. Annual Conference on Migrant Worker. Bangkok, Thailand.
- Ministry of Labor. (2023a). *History and management approaches of migrant worker in Thailand*. National Conference on Labor Management. Bangkok, Thailand.
- Ministry of Labor. (2023b). *Nationality verification program for migrant worker and economic impacts*. Policy Workshop on Migrant Labor. Bangkok, Thailand.

- Ministry of Social Development and Human Security. (2021). *The importance of migrant worker in Thailand*. Academic Conference on Migrant Worker. Bangkok, Thailand.
- Mortensen, S. (2024). Rightless rurality: the illegalization of Myanmar migrant laborers in Thailand's agro-industry. *The Journal of Peasant Studies*, 51(7), 1508–1529.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2024.2340648>
- National Human Rights Commission. (2023). *Report on the social impacts of migrant worker in Thailand*. Conference on Human Rights and Migrant Labor. Bangkok, Thailand.
- National Labor Committee. (2023). *The impact of undocumented migrant worker on the Thai economy*. National Conference on Migrant worker. Bangkok, Thailand.
- Office of Labor Economics. (2022). *Impacts of migrant worker in Thailand*. Annual Conference on Labor Economics. Bangkok, Thailand.
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2023). *The impact of migrant worker on the Thai economy*. Situation Analysis Conference on Migrant Labor. Bangkok, Thailand.
- Thailand Development Research Institute (TDRI). (2022). *Migrant worker and the Thai economy*. Economic Labor Research Conference. Bangkok, Thailand.
- Thailand Development Research Institute (TDRI). (2023). *Reforming migrant worker policies in Thailand*. Policy Workshop on Migrant Worker. Bangkok, Thailand.