

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นทั้งในโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างตลาดแรงงาน โดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากการผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศเป็นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกในที่สุด โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ทำให้เกิดความต้องการในการใช้แรงงานมากขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ปฏิเสธที่จะทำงานในบางกิจการ เช่น งานก่อสร้าง คนรับใช้ในบ้าน หรืองานที่เรียกว่า งานประเภท 3 ส หรือ 3D คือ งานประเภทที่สกปรก (Dirty) งานแสนยาก (Difficult) และงานที่เสี่ยงอันตราย (Dangerous) ดังนั้นทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในส่วนของกิจการเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดการไหลทะลักและลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว และ กัมพูชา โดยแรงงานเหล่านี้ได้กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆของประเทศขณะที่แรงงานไทยมักเลือกไปทำงานอื่นที่มีค่าจ้างสูงกว่าแทน

ในช่วงก่อนปี 2540 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยเฟื่องฟู แรงงานไทยไม่สามารถเข้าไปทดแทนความต้องการของภาคการผลิตได้ จึงเป็นโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น โดยในระยะแรกไม่ได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยมากนัก เนื่องจากโอกาสในการหางานทำและมีรายได้สูงยังมีอยู่ ประกอบกับนโยบายเกี่ยวกับการผ่อนผันให้มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ซึ่งเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี 2539 โดยนโยบายในช่วง ปี 2539 ถึงปี 2541 มีแนวทางในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานอพยพต่างด้าว 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยได้กำหนดจำนวนแรงงานที่อนุญาตให้ผ่อนผัน ซึ่งแรงงานต่างด้าวโดยส่วนใหญ่ได้รับการว่าจ้างใน 2 อาชีพ คือ งานกรรมการและงานรับใช้ในบ้าน แต่หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 2540 ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อภาคอุตสาหกรรมไทย กิจการจำนวนมากประสบภาวะขาดทุนและเลิกกิจการ ด้วยเหตุนี้กิจการจึงมีความจำเป็นต้องลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้กิจการอยู่รอด โดยผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งเลือกที่จะแก้ปัญหาโดยการจ้างแรงงานอพยพต่างด้าวทดแทนแรงงานไทย หลังจากนั้นการหลั่งไหล

เข้ามาของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเป็นจำนวนมากยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีส่วนใหญ่จะตกแก่นายจ้าง คือ การที่นายจ้างมีแรงงานต่างด้าวมาใช้ทดแทนแรงงานไทยในหน้าที่ขาดแคลน และสามารถจ้างได้ในราคาที่ถูกลงกว่าคนไทย ส่วนผลเสีย เช่น ปัญหาแย่งงานคนไทย ปัญหาแรงงานเด็ก ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในบางประเภทกิจการก็ยังคงมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาช่วยในด้านการผลิต ซึ่งนายจ้างก็ต้องมีความเสี่ยงต่อปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมา ตามที่ได้กล่าวข้างต้น (กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, 2540)

สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวในปี 2551 พบว่า คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักรมีทั้งสิ้นจำนวน 790,664 คน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมืองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย จำนวน 228,353 คน คิดเป็นร้อยละ 28.88 และคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย จำนวน 562,311 คนคิดเป็นร้อยละ 71.12 ของคนต่างด้าวคงเหลือทั่วราชอาณาจักร (ตารางที่ 1.1)

**ตารางที่ 1.1** จำนวนคนต่างด้าวคงเหลือรวมทุกประเภททั่วราชอาณาจักร ปี 2550 และ ปี 2551

จังหวัด/ภาค	ปี 2550			ปี 2551			การเปลี่ยนแปลง (รวม)
	คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย	คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย	รวม (คน)	คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย	คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย	รวม (คน)	
ทั่วราชอาณาจักร	209,151	596,613	805,764	228,353	562,311	790,664	-15,100
กรุงเทพฯ	95,369	93,214	188,583	106,834	90,147	196,981	8,398
ภูมิภาค	113,782	503,399	617,181	121,519	472,164	593,683	-23,498
ปริมณฑล	31,094	136,891	167,985	34,220	133,302	167,522	-463
ภาคกลาง	38,218	100,948	139,166	40,629	83,216	123,845	-15,321
ภาคเหนือ	7,596	118,838	126,434	8,836	120,665	129,501	3,067
ภาคอีสาน	11,784	8,005	19,789	12,259	7,288	19,547	-242
ภาคใต้	25,090	138,177	163,807	25,575	127,693	153,268	-10,539

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2551

จากตารางที่ 1.1 จะเห็นได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายกับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในปี 2551 พบว่า คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีจำนวนมากกว่ากลุ่มถูกกฎหมาย จำนวน 333,958 คน อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2550 พบว่า คนต่างด้าว

เข้าเมืองถูกกฎหมายเพิ่มขึ้นจำนวน 19,202 คน คิดเป็นร้อยละ 9.18 คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ลดลงจำนวน 34,302 คน คิดเป็น ร้อยละ 5.75

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนคนต่างด้าวคงเหลือรายพื้นที่ จากตารางที่ 1.1 จะเห็นได้ว่าในปี 2551 ภาคเหนือ เป็นภาคที่มีคนต่างด้าวคงเหลือมากที่สุดเป็นอันดับที่ 4 รองจาก กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคใต้ โดยภาคเหนือมีแรงงานต่างด้าวคงเหลือจำนวน 129,501 คน คิดเป็นร้อยละ 16.38 ของคนต่างด้าวรวมทุกประเภทคงเหลือที่ราชอาณาจักร สำหรับภาคอื่น ๆ นั้นมีจำนวนคนต่างด้าวคงเหลือดังนี้ กรุงเทพมหานคร จำนวน 196,981 คน คิดเป็นร้อยละ 24.91 ปริมณฑล จำนวน 167,522 คน คิดเป็นร้อยละ 21.19 ภาคใต้ จำนวน 153,268 คน คิดเป็นร้อยละ 19.38 ภาคกลาง 123,845 คน คิดเป็นร้อยละ 15.66 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 19,547 คน คิดเป็นร้อยละ 2.47

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอันดับต้นๆ ของภาคเหนือ โดยมี รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร ในปี 2551 สูงถึง 81,105 บาท เป็นรองจังหวัด ลำพูนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรสูงถึง 161,846 บาท และ จังหวัดกำแพงเพชรที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร 116,891 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551) เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่มีศักยภาพทางด้านการค้า การเงิน การลงทุน การอุตสาหกรรม การศึกษา อีกทั้งเป็น เมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของไทยและของโลก จึงทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ทำให้มีสถานประกอบการและผู้ประกอบการเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เชียงใหม่เป็น จังหวัดหนึ่งที่เป็นเป้าหมายของกลุ่มแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้แล้ว จังหวัดเชียงใหม่เป็นอีกพื้นที่ หนึ่งที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีลักษณะเป็นเส้นเขตแดนธรรมชาติ ได้แก่ ภูเขา และแม่น้ำ ทำให้เอื้ออำนวยต่อการลักลอบหนีเข้าเมืองได้ไม่ยากนัก โดยเฉพาะทางทิศเหนือของ จังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับ รัฐฉานของสหภาพพม่า โดยมีเทือกเขาแดนลาว เป็นเส้นกั้นอาณาเขต จึงทำให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองเป็นจำนวนมาก และแรงงานส่วนใหญ่จึงเป็นแรงงาน สัตว์ชาติพม่า จากปัจจัยดังกล่าวทั้งหมดที่ได้กล่าวมาทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีแรงงาน ต่างด้าวเป็นจำนวนมาก

จากตารางที่ 1.2 จะเห็นได้ว่าในปี 2551 จำนวนของแรงงานต่างด้าวที่คงเหลือในจังหวัด เชียงใหม่มีจำนวนสูงมากเป็นอันดับ 3 ของประเทศ รองจากกรุงเทพมหานคร และจังหวัด สมุทรสาคร โดยมีจำนวนคนต่างด้าว 64,997 คน คิดเป็น ร้อยละ 8.22 จำแนกเป็นคนต่างด้าวเข้า เมืองผิดกฎหมาย จำนวน 61,179 คน และคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย จำนวน 3,818 คน

**ตารางที่ 1.2** จำนวนคนต่างด้าวคงเหลือรวมทุกประเภท ที่ราชอาณาจักรจําแนกรายจังหวัด

5 อันดับแรก ปี 2550 และ 2551

จังหวัด/ภาค	ปี 2550			ปี 2551			การเปลี่ยนแปลง (รวม)
	คนต่างด้าว เข้าเมืองถูก กฎหมาย	คนต่างด้าว เข้าเมืองผิด กฎหมาย	รวม (คน)	คนต่างด้าว เข้าเมืองถูก กฎหมาย	คนต่างด้าว เข้าเมืองผิด กฎหมาย	รวม (คน)	
กรุงเทพมหานคร	95,369	93,214	188,583	106,834	90,147	196,981	8,398
สมุทรสาคร	5,717	75,588	81,305	6,202	77,149	83,351	2,046
เชียงใหม่	2,869	58,832	61,701	3,818	61,179	64,997	3,296
ภูเก็ต	6,573	31,183	38,153	7,768	29,570	37,338	- 815
สุราษฎร์ธานี	3,978	28,022	32,000	4,403	30,258	34,661	2,661

**ที่มา :** สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2551

จากการที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวจำนวนมากในจังหวัดเชียงใหม่ นั้น จึงเป็นทางเลือกหนึ่ง ของนายจ้างในการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาช่วยในด้านการผลิต ซึ่งในการจ้างงานของนายจ้างนั้น ย่อมต้องมีเหตุผลในการเลือกใช้แรงงานต่างด้าวที่แตกต่างกันไป ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษา ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้างในจังหวัดเชียงใหม่ ว่ามีปัจจัยใดที่มีผลต่อการ ตัดสินใจจ้างแรงงานต่างด้าวรวมถึงอุปสรรคและปัญหาต่างๆที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อที่ จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน รวมถึงสถานประกอบการที่มี แรงงานต่างด้าว ได้รับทราบและนำไปกำหนดนโยบายหรือวางแผนแนวทางในการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวระดับจังหวัดและระดับประเทศต่อไปในอนาคต

### 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่ออุปสงค์การจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้างในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาลักษณะการจ้างงานแรงงานต่างด้าวของนายจ้างในจังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้างในจังหวัดเชียงใหม่

### 1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดแนวทางในการจ้างแรงงานไทยทดแทน ในส่วนที่สามารถทดแทนแรงงานต่างด้าวได้ ตลอดจนทราบปัญหาและอุปสรรค ของการจ้าง แรงงานต่างด้าว เพื่อนำผลที่ได้ไปเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับผู้ประกอบการและภาครัฐในการ กำหนดแนวทาง ปรับปรุง มาตรการ นโยบายต่างๆเพื่อลดปัญหาในการจ้างแรงงานต่างด้าว

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้จะทำการศึกษาร้างงานแรงงานต่างด้าว 2 สัญชาติ คือ พม่าและลาว ของนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่จดทะเบียนนายจ้างสำหรับแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ.2553

#### 1.5 นิยามศัพท์

การศึกษาคั้งนี้มีผลต่อการ้างงานต่างด้าวของนายจ้างในจังหวัดเชียงใหม่ ได้ให้นิยามศัพท์ต่างๆ ดังนี้

**แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย** หมายถึง แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าและลาว ที่ลักลอบเข้าเมือง

**ผู้ประกอบการ** หมายถึง นายจ้างหรือเจ้าของประกอบการทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในประเภทกิจการต่างๆ ที่ต้องการ้างงานต่างด้าวผิดกฎหมาย สัญชาติ พม่าและลาว ซึ่งได้รับผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี

**ค่าจ้างแรงงาน** หมายถึง ค่าจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติ พม่าและลาว ซึ่งนายจ้างอาจ้างเป็นรายวันหรือรายเดือน

**ระยะเวลาที่นายจ้างใช้แรงงานต่างด้าว** หมายถึง ช่วงเวลาที่นายจ้าง ได้เริ่มรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานในกิจการของตนเองเป็นครั้งแรกจนถึงระยะเวลาที่ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับคั้งที่มีผลต่อการ้างงานต่างด้าว