

๑

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

ความซับซ้อนและความสับสน
เรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย

โดย

กฤษฎา อาชนิกุล

วรรณภา จารุสมบูรณ์

อัญชลี วรรณรัตน์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

ความซับซ้อนและความสับสน
เรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย

โดย
กฤษฎา อาชนิงกุล
วรรณภา จารุสมบัติ
อัญชลี วราศรีรัตน์
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

คำนำ

เมื่อเริ่มต้นทำงานวิจัยเกี่ยวกับคนข้ามชาติ สิ่งที่ทุกคนในคณะนักวิจัยมักพูดถึงเสมอๆก็คือ ใครคนข้ามชาติและคนข้ามชาติหมายถึงใครได้บ้าง ซึ่งทำให้ผู้เขียนตระหนักว่าคำจำกัดความหรือคำนิยามของคำว่า ‘คนข้ามชาติ’ เป็นเรื่องสำคัญ เพราะขึ้นอยู่กับมุมมองและแนวคิดของแต่ละคน ในการศึกษาผู้เขียนใช้ฐานในการนำเสนอที่ครอบคลุมกว้างขวางมาก คือ หมายถึงใครก็ได้ที่เดินทางข้ามพรมแดนจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง และยังรวมถึงคนไร้สัญชาติซึ่งขาดสิทธิในการดำรงชีวิตเกือบทุกด้าน เพราะไม่ได้รับการยอมรับในฐานะพลเมืองในดินแดนที่ตนเองอยู่อาศัย คนข้ามชาติในความหมายนี้จึงเป็นที่รวมของผู้คนจากหลายเผ่าหลายชาติพันธุ์ ต่างภาษา ต่างวัฒนธรรม บ้างเข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ บ้างเข้ามาด้วยเหตุผลทางการเมือง เข้ามาเพื่อทำงาน มาตั้งครอบครัว และอื่นๆ ที่อาจรวมถึงการเข้ามาเพื่อแสวงประโยชน์ในทางมิชอบด้วย แน่นอนว่ารัฐเจ้าของดินแดนย่อมมีสิทธิที่จะตั้งเงื่อนไขหรือจำกัดสิทธิบางอย่างเพื่อความมั่นคงของประเทศ แต่ในหลายๆกรณีคนข้ามชาติเหล่านี้ก็ไม่ได้เดินทางเข้าประเทศตามสิทธิและเงื่อนไขที่รัฐเจ้าของดินแดนกำหนดเสมอไป และนี่เองที่เป็นปฐมบทของความซับซ้อนและความสับสนที่นำไปสู่การศึกษาเรื่องนี้ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าการย้ายถิ่นข้ามชาติมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ เพียงแต่ในสถานการณ์ที่โลกกำลังไร้พรมแดนมากขึ้นทุกทีเช่นนี้ รัฐจำเป็นต้องมีฐานข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อช่วยทำให้เราเข้าใจการเปลี่ยนแปลง การเคลื่อนไหวของประชากร และคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ รวมทั้งมีท่าทีที่เหมาะสม

รายงานฉบับนี้แบ่งออกเป็น 4 บท ในบทแรก จะเริ่มต้นด้วยการอธิบายแนวความคิดของการย้ายถิ่นข้ามชาติ เพื่อนำเสนอถึงความหมายของคำว่า ‘คนข้ามชาติ’ ในบทที่สองจะเป็นการอธิบายถึงสถานการณ์คนข้ามชาติในประเทศไทยและการจำแนกแจกแจงประเภทของคนข้ามชาติแต่ละกลุ่มในประเทศไทย ในบทที่สามจะทำการวิเคราะห์ภาพรวมของคนต่างชาติที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทย โดยพยายามจับภาพการเคลื่อนย้ายเข้า-ออกที่ผิดสังเกตของคนบางประเทศ ที่อาจมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายการค้าแรงงาน และคนจากบางประเทศที่เข้าเมืองและคงค้างแอบแฝงอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อทำงาน และในบทสุดท้ายจะเป็นการคาดประมาณแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงาน ซึ่งปัจจุบันคือกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีมากที่สุดและมีปัญหามากที่สุดในขณะนี้

รายงานนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ จัดหางานจังหวัด หอการค้าจังหวัด กรมการจัดหางาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และอีกหลายหน่วยงานที่ไม่อาจเอ่ยนามได้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดทุกท่านที่อำนวยความสะดวกและเอื้อเพื่อข้อมูล ขอขอบคุณด้วยใจจริงสำหรับคุณพจน์ มีสุวรรณ ที่ช่วยในการจัดเตรียมต้นฉบับ และที่ลืมไม่ได้คือขอขอบคุณเพื่อนร่วมงาน คณะนักวิจัย ที่ช่วยทำให้การทำงานวิจัยครั้งนี้มีสีสัน น่าตื่นเต้น และท้าทาย

กฤตยา อาชวนิจกุล

วรรณ จารุสมบุญ

อัญชลี วรากรณ์

สารบัญ

	หน้า
บทที่หนึ่ง ว่าด้วยความซับซ้อนของคนข้ามชาติ	1
1.1 สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ในโลกไร้พรมแดน	1
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่นข้ามชาติ	5
1.4 ความหมายของคำว่า 'คนข้ามชาติ'	7
บทที่สอง จำนวนคนข้ามชาติของประเทศไทย	11
2.1 คนข้ามชาติในประเทศไทย	11
2.2 ว่าด้วยจำนวนคนข้ามชาติในประเทศไทยและคนไทยข้ามชาติ	15
บทที่สาม ภาพรวมการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนต่างด้าว	18
3.1 การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย	18
3.2 การเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวของคนต่างชาติ	19
3.3 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	20
3.4 วัตถุประสงค์และแหล่งข้อมูล	23
3.5 สารสำคัญของข้อค้นพบ	24
3.6 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ	35
บทที่สี่ การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงานในประเทศไทย	36
4.1 ข้อเท็จจริงว่าด้วยการเดินทางข้ามพรมแดน	36
4.2 คำจำกัดความของคำว่า 'แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง'	37
4.3 แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง หมายถึงใครได้บ้าง?	38
4.4 จำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง	47
4.5 การสำรวจของมทิดลและการคาดประมาณของคณะนักวิจัยมทิดล.....	55
4.6 การจดทะเบียนแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539.....	62
4.7 ทางเลือกในการคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติและมาตรการในการจัดระบบ หรือการจัดทำทะเบียนที่มีประสิทธิภาพและมีผลต่อการควบคุม	68
เอกสารอ้างอิง	70
ภาคผนวก	72

บทที่หนึ่ง ว่าด้วยความซับซ้อนของคนข้ามชาติ

1.1 สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ในโลกไร้พรมแดน

การย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่เป็นเรื่องปกติอย่างยิ่งในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ในอดีตกาลสมัยเมื่อโลกยังไร้การขีดเส้นตีพรมแดน เช่น ในยุคสมัยชุมชนนุพกาล *'การเดินทางข้ามถิ่นที่อยู่เพื่อหาอาหาร'* นับเป็นวิถีชีวิตอันสำคัญในการดำรงชีวิตรอดของชุมชน เมื่อมาถึงยุคล่าอาณานิคมและมีการค้นพบแผ่นดินใหม่หลายแห่ง ประเทศหลายประเทศได้ก่อกำเนิดมาจากคนที่ข้ามมาจากแผ่นดินอื่นเกือบทั้งหมด จนทำให้คนพื้นเมืองเจ้าของถิ่นกลายเป็นชนกลุ่มน้อยไปในที่สุด การสร้างชาติใหม่จากการย้ายถิ่นข้ามแผ่นดินนั้นเห็นได้ชัดเจนจากประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา คานาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ต่อดันศตวรรษที่ 20 ได้เป็นประเทศปลายทางหลักของ 'คนข้ามชาติ' จำนวนหลายล้านจากทวีปยุโรป และยังคงเป็นประเทศปลายทางยอดนิยมของการย้ายถิ่นข้ามชาติอยู่จนถึงปัจจุบัน

สำหรับสถานการณ์โลกปัจจุบัน ภายใต้ระบบข้อมูลทางด่วน การติดต่อสื่อสารของมนุษยชาติทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่แผ่ขยายครอบคลุมไปเกือบทุกอนุของประชาคมโลก ทำให้โลกใบนี้เสมือนกลับย้อนไปอยู่ในจุดเดิมคือกำลังกลายเป็นสังคมที่ไร้พรมแดนและไร้รัฐมากขึ้นทุกที โดยเฉพาะถ้าพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการโยกย้ายถิ่นข้ามชาติไปมาระหว่างประชากรของประเทศต่างๆ ที่นับวันจะทวีมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ปัจจุบันมีการคาดประมาณว่าในแต่ละปีจะมีผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติทั้งถูกกฎหมาย (คือมีหนังสือเดินทาง) และลักลอบเข้าเมือง (ไม่มีหนังสือเดินทาง) รวมประมาณ 70-85 ล้านคน ในจำนวนนี้อยู่ในทวีปยุโรปมากที่สุด ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่มาจากประเทศยากจนย้ายมาเป็นแรงงานข้ามชาติอยู่ในประเทศอื่นที่ร่ำรวยกว่า (ตาราง 1) นอกจากนี้แล้วยังมีผู้คนถึงหนึ่งล้านคนจากประเทศยากจนอีกเช่นกันที่ย้ายถิ่นฐานอย่างถาวรไปอยู่ในประเทศปลายทางยอดนิยมอย่างสหรัฐอเมริกา คานาดา ออสเตรเลียและ นิวซีแลนด์ และมีคนเกือบหนึ่งล้านคนทุกปี เดินทางข้ามพรมแดนไปยังประเทศข้างเคียงหรือไกลออกไปเพื่อขอสิทธิในฐานะผู้ลี้ภัยทางการเมือง (political asylum seekers) (Appleyard 1992:21) และในแต่ละปีจะมีจำนวนผู้อพยพพลัดถิ่นจากบ้านเกิดเมืองนอน (refugees) ถึงประมาณ 20 ล้านคนทั่วโลก (ILO, IOM, UNHCR 1994:3) คณะผู้วิจัยคาดว่า ตัวเลขนี้เป็นเพียงปลายยอดของภูเขาน้ำแข็งเท่านั้นเพราะยังไม่ได้รวมตัวเลขนักท่องเที่ยวและนักเรียนที่มีเอกสารเดินทางเข้าประเทศ แต่แอบแฝงทำงานอย่างหลบเลี่ยงกฎหมายการจ้างงานจำนวนหลายล้านคนในแต่ละปีทั่วโลก กลุ่มหลังสุดนี้จะอภิปรายละเอียดในตอนที่ 4 ต่อไป

ตารางที่ 1: การคาดประมาณจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติแยกตามทวีป เมื่อ ปี ค.ศ. 1993*

(หน่วย: ล้านคน)

ทวีป	ผู้ย้ายถิ่น ที่ทำงาน	ผู้ติดตาม ผู้ย้ายถิ่น	รวม
แอฟริกา	5-6	11-14	16-20
อเมริกาเหนือ	7	8-10	15-17
อเมริกากลางและใต้	3-5	4- 7	7-12
เอเชียใต้, ตะวันออกเฉียงใต้, ตะวันออก	2-4	4- 5	6- 9
เอเชียตะวันตก (กลุ่มประเทศอาหรับ)	5	1- 2	6- 7
ยุโรป**	8	12	20
รวม	30-35	40-50	70-85

* ไม่รวมผู้อพยพพลัดถิ่นทั่วโลกประมาณ 20 ล้านคน

** ไม่รวมอดีตสหภาพโซเวียตและยูโกสลาเวีย

ที่มา: คาดประมาณโดย ILO (ILO, IOM, และ UNHCR 1994 หน้า 2)

กระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิมมากในรอบ 30 ปีที่ผ่านมาคือ มิได้เป็นเพียงกระแสจากประเทศยากจนไปสู่ประเทศร่ำรวย และจากประเทศที่มีลักษณะเผด็จการไปสู่ประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากกว่าเท่านั้น แต่ภาพของการย้ายถิ่นข้ามชาติระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันได้ปรับตัวให้เห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 (พ.ศ. 2525-2533) หลายประเทศที่เคยเป็นประเทศส่งออก (sending countries) แรงงานข้ามชาติกลับมาเล่นบทบาทเป็นประเทศรับแรงงาน (receiving countries) ด้วย ได้แก่ ประเทศอิตาลี สเปน ปอร์ตุเกส และประเทศไทย และได้เกิดประเทศปลายทางใหม่หลายแห่งขึ้นมา เช่น ประเทศในแถบตะวันออกกลาง ญี่ปุ่น แอฟริกาใต้ ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ และบรูไน เป็นต้น (Massey et al. 1993; Castles 1994)

การเปลี่ยนแปลงที่ว่่านี สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ น่าจะเกิดจากการรื้อปรับระบบโครงสร้างโลกใหม่ (global restructuring) ที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากกิจกรรมการรวมตัวกันระหว่างประเทศในแต่ละภูมิภาค (regionalization) เพื่อสร้างกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจเฉพาะขึ้นมาในการต่อสู้กับการแข่งขันที่เข้มข้นมากขึ้นในระบบตลาดโลก เช่น การพยายามสร้างระบบตลาดการค้าเดียวขึ้นในประชาคมยุโรป การสร้างตลาดเสรีในทวีปอเมริกาเหนือและใต้ และการสร้างตลาดพิเศษ 'อาฟต้า' ในระดับอนุภูมิภาคระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน เป็นต้น ผลพวงนี้ก่อให้เกิดกระแสใหม่ของการย้ายถิ่นข้ามชาติคือ การย้ายจากประเทศริมขอบของภูมิภาคสู่ประเทศที่เป็นศูนย์กลาง ได้แก่ กระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติจากเม็กซิโกและลาตินอเมริกาหลายประเทศเข้าสู่สหรัฐอเมริกา จากประเทศรอบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนสู่ประเทศตะวันตกเฉียงเหนือในยุโรป จากประเทศแถบอุษาคเนย์ซึ่งรวมประเทศไทยสู่ประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ ไต้หวัน และฮองกง เป็นต้น

(Mittleman 1992 อ้างใน Pellerin 1993) คณะผู้วิจัยเชื่อว่าการเกิดขององค์การค้าโลก (World Trade Organization) ในปี 2538 อันเป็นผลจากข้อตกลงเกตต์ (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) จากการเจรจาพหุภาคีรอบอุรุกวัย ว่าด้วยพิภคณาศิลการและการค้าการเปิดเสรีทั้งการค้าและการลงทุนข้ามชาติ และการยกเลิกการกีดกันอาชีพสำหรับคนต่างชาติด้วย ซึ่งนอกจากทำให้ตลาดการค้าโลกมีสภาพเป็นหนึ่งเดียวมากขึ้น ยังจะส่งผลให้อัตราการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสูงขึ้นอีกอย่างแน่นอน

ในสถานการณ์โลกปัจจุบันที่ความแตกต่างของสภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ได้นำไปสู่ความต่างอย่างชัดเจนทางด้านมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรในภูมิภาคต่างๆ ระหว่างประเทศทางโลกเหนือ หรือประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศทางโลกใต้ หรือประเทศที่กำลังพัฒนา หรือด้อยพัฒนา จึงไม่น่าประหลาดใจที่การย้ายถิ่นข้ามชาติกำลังเป็นปรากฏการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองอย่างไม่เคยเกิดขึ้นในประชาคมโลกมาก่อน สถานการณ์ปัจจุบันบ่งชี้ว่ากระแสของคนข้ามชาตินี้จะมีใช่เป็นเรื่องเพียงชั่วคราวอีกต่อไป แต่กำลังจะเป็นปรากฏการณ์ที่แข็งแกร่งในประชาคมโลกไปอีกนานทีเดียว เพราะมีแนวโน้มว่าภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์นี้ ประเทศที่มีได้มีส่วนร่วมและไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันที่ไร้พรมแดน เน้นการหมุนเวียนของทุน ข้อมูลข่าวสาร และใช้เทคโนโลยีในการผลิตสินค้าและบริการ กำลังกลายเป็นประเทศชายขอบของระบบเศรษฐกิจโลกใหม่ และถูกขนานนามว่า **กลุ่มประเทศโลกที่สี่** ที่ทั้งประเทศและประชาชนได้รับประโยชน์ได้จากเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์น้อยมาก

เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ ในทางหนึ่งกระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้มิติทางวัฒนธรรมเศรษฐกิจและการเมืองเป็นเรื่องที่ไร้รัฐไร้พรมแดนกล่าวคือ ทำให้มิติเหล่านี้ขาดความเป็นอิสระในตัวเอง แต่ต้องขึ้นต่อกันมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ไม่เพียงระหว่างภูมิภาคต่อภูมิภาคและระหว่างประเทศต่อประเทศเท่านั้น แต่จะแผ่ขยายครอบคลุมไปทั่วทั้งโลก แต่ในอีกทางหนึ่งการลงทุนข้ามชาติมิได้ช่วยลดอัตราการย้ายถิ่นข้ามชาติแต่อย่างใด การเคลื่อนย้ายของทุนมิใช่ปัจจัยทดแทนของการเคลื่อนย้ายแรงงาน ในทางตรงกันข้ามในบางสถานการณ์กลับเป็นตัวเร่งอัตราการย้ายถิ่นข้ามชาติด้วยซ้ำ การใช้เทคโนโลยีทุนแรงในการผลิตทำให้เกิดคนตกงานมากขึ้น ในขณะที่อัตราการจ้างงานคงที่ หรือ ลดน้อยลง ประกอบกับอัตราประชากรวัยแรงงานเพิ่มมากขึ้นจากอัตราการเพิ่มประชากรในประเทศโลกที่สี่นี้ ทำให้มีการคาดการณ์ว่า จำนวนงานที่ต้องการของประเทศด้อยพัฒนาในสิบปีข้างหน้าจะสูงกว่าปริมาณงานที่มีอยู่จริงในประเทศพัฒนาแล้วทั่วโลก กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่วุ่นเป็นปัจจัยหนุนส่งให้เกิดผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นมากขึ้นด้วย (Pellerin 1993)

กล่าวเฉพาะประเด็นเรื่องการเพิ่มขึ้นของประชากร ตัวเลขคาดประมาณขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office - ILO) ชี้ว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2513 -2533 จำนวนประชากรวัยแรงงานในประเทศด้อยพัฒนาเพิ่มมากขึ้นถึง 53% หรือประมาณ 658 ล้านคน ในขณะที่ประชากรกลุ่มนี้ในประเทศพัฒนาเพิ่มเพียง 23% หรือ 109 ล้านคน การเพิ่มขึ้นของประชากรวัยแรงงานระหว่างประเทศจนและประเทศรวยจะยิ่งแตกต่างกันมากขึ้นในอนาคตอันใกล้คือ ในช่วงปี พ.ศ.2533-2553 ในประเทศจนเพิ่มขึ้น 41% หรือเป็นจำนวนประชากรวัยแรงงานเพิ่มสุทธิถึง 733 ล้านคน แต่ในประเทศรวยกลับเพิ่มเพียง 9% หรือ เพียง 50 ล้าน

คนเท่านั้น (Rogers 1992) ภาพความแตกต่างนี้จะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้น เมื่อหยิบยกตัวเลขอัตราส่วนประชากรรุ่นเยาว์ที่อายุน้อยกว่า 15 ปีต่อประชากรรุ่นอาวุโสอายุ 65 ขึ้นไป มาเปรียบเทียบกับระหว่างประเทศประชาคมยุโรป และประเทศในแถบทะเลทรายซาฮาราในแอฟริกาพบว่า ในยุโรปอัตราส่วนนี้เป็นเด็ก 13 คนต่อผู้อาวุโส 10 คน แต่ในแอฟริกาเด็กวัยนี้สูงถึง 165 คนต่อคนชรา 10 คน (Golini et al. 1991 อ้างใน Appleyard 1992)

สถานการณ์เช่นนี้ยิ่งไปเพิ่มสภาพความกดดันในประเทศยากจน หรือเพิ่มปัจจัย 'ผลัก' (push factors) ในรูปแบบต่างๆ มากยิ่งขึ้นคือ เกิดภาวะการว่างงาน การขาดแคลนทรัพยากร สภาพผลผลิตตกต่ำ เศรษฐกิจถดถอย มีหนี้สินต่างประเทศสูง ไม่สามารถแข่งขันกับระบบตลาดโลกได้ การขาดเสถียรภาพทางการเมืองจะด้วยการปกครองระบอบเผด็จการทหาร หรือ เผด็จการรัฐสภาก็ตามแต่ ซึ่งประชาชนมักไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และจากโครงสร้างทางประชากรที่แรงงานล้นเกินเนื่องจากอัตราเกิดยังสูงอยู่ ปัจจัยเหล่านี้รวมกันแล้ว จึงกลายเป็นคันเร่งกดดันการย้ายถิ่นข้ามชาติจากประเทศด้อยพัฒนาเหล่านี้ในอัตราสูงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างไม่หยุดยั้ง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้นได้สร้างความกังวลใจต่อรัฐบาลในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่รับคนข้ามชาติจำนวนมาก ความกังวลใจหลักๆ คือ ความไม่แน่ใจต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในของประเทศตนเอง นโยบายส่วนใหญ่ของประเทศรับจึงมุ่งไปที่การควบคุมกวดขันไม่ให้มีผู้ย้ายถิ่นเข้ามาตั้งถิ่นฐานได้อย่างง่ายๆ สำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างก็ตั้งกฎเกณฑ์รัดกุมให้เป็นการเข้ามาอยู่เพียงชั่วคราวเท่านั้น และทั้งประเทศปลายทางและประเทศต้นทางต่างก็ต่อต้านคนข้ามชาติที่เข้าเมืองอย่างไม่ถูกกฎหมาย

ปัจจุบัน (2541) มีการคาดว่าจำนวนผู้ที่ใช้ชีวิตอยู่ในประเทศที่มีบ้านเกิดเมืองนอนของตนเองมีสูงถึง 125 ล้านคนทั่วโลก คนข้ามชาติที่ว่านี้อาจแบ่งคร่าวๆ ได้เป็น กลุ่มคนที่ย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น ผู้อพยพลี้ภัยที่แสวงหาความปลอดภัยในชีวิตที่อาจมีชีวิตอยู่ในค่ายพัก หรืออาจได้รับสิทธิลี้ภัยในประเทศใดประเทศหนึ่ง และแรงงานข้ามชาติที่ใช้ชีวิตชั่วคราวในประเทศอื่นเพื่อหารายได้ที่สูงกว่า ซึ่งส่วนใหญ่คือผู้ใช้แรงงานในระดับล่าง (Philippine Migrant Rights Watch 1997) ข้อเท็จจริงสำหรับชีวิตของคนข้ามชาติก็คือ มักกลายเป็นพลเมืองชั้นสองหรือกลุ่มคนที่ถูกละเลยและถูกเลือกปฏิบัติมากที่สุด จำนวนมากถูกละเมิดสิทธิของตนเอง น่าจะได้รับความคุ้มครอง ตามกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางสังคม (social rights) จนถึงสิทธิขั้นพื้นฐานคือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ (the right to life) อันมีรากฐานมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อปี พ.ศ. 2491 ที่ให้ความคุ้มครองมนุษย์ทุกรูปนาม ทุกเพศ ทุกเชื้อชาติ ทุกสีผิว ทุกถิ่นที่อยู่ ไม่ว่าบุคคลนั้นๆ จะอยู่ในประเทศที่จะยอมรับสัตยาบันเรื่องนี้หรือไม่ก็ตาม องค์การสหประชาชาติได้แสดงความพยายามที่จะตั้งข้อกำหนดหลายอย่างเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนข้ามชาติ โดยการตราอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของแรงงานข้ามชาติและผู้ลี้ภัยประเภทต่างๆ ขึ้นหลายฉบับ นายของอนุสัญญาดังกล่าวนี้คือการไม่สนับสนุนแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็มีปัญหาอยู่มาก แม้แต่ในประเทศที่ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญานั้นๆ ก็ตาม โดยเฉพาะในประเทศที่ยังมีกระแสเรื่องเชื้อชาตินิยมสูง

1.2 วัตถุประสงค์

รายงานวิจัยฉบับนี้ประสงค์ชี้ให้เห็นถึง ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย ในบทแรกนี้เริ่มต้นด้วยการอภิปรายแนวความคิดของการย้ายถิ่นข้ามชาติ เพื่อนำเสนอความหมายคำว่า ‘คนข้ามชาติ’ ในบทที่สองต่อไปจะอภิปรายถึงสถานการณ์คนต่างชาติและจำแนกแจกแจงประเภทของคนข้ามชาติแต่ละกลุ่มในประเทศไทย จากนั้นในบทที่สามจะทำการวิเคราะห์ภาพรวมของคนต่างชาติที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทย โดยพยายามจับภาพของการเคลื่อนย้ายเข้า-ออกที่ผิดสังเกตของคนบางประเทศ ที่อาจมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายการค้าแรงงาน และคนจากบางประเทศที่เข้าเมืองและคงค้างแอบแฝงอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อทำงาน ในบทที่สี่ คณะผู้วิจัยจะทำการคาดประมาณแรงงานลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน ซึ่งปัจจุบันคือกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีมากที่สุดในประเทศไทย ถ้าไม่นับรวมกลุ่มนักท่องเที่ยว

1.3 แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่นข้ามชาติ

แม้เป็นความจริงที่จะกล่าวว่า ‘โอกาสในชีวิตที่ดีกว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของการย้ายถิ่นของมนุษย์’ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สาเหตุของการย้ายถิ่นข้ามชาตินั้นไม่เพียงแต่จะมีความหลากหลายอย่างยิ่ง แต่มีความซับซ้อนอย่างยิ่งด้วย โดยภาพรวมกล่าวได้ว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติเกิดจากสาเหตุหลักๆ ต่อไปนี้คือ

- ความแตกต่างของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- ความแตกต่างของโครงสร้างทางประชากร
- ความขัดแย้งทางการเมือง
- เส้นใยทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ
- นโยบายของรัฐที่สนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามชาติ
- ปัจจัยส่งเสริมการย้ายถิ่นที่สำคัญๆ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชน และความสะดวกของการคมนาคม เครือข่ายการย้ายถิ่นที่เกิดจากญาติหรือเพื่อนฝูงที่ย้ายไปก่อน
- ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่คู่เคียงไปกับการค้ายาเสพติดข้ามชาติ

กล่าวได้ว่า ความซับซ้อนของการย้ายถิ่นข้ามชาติเกิดจากมีปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม การเมือง รวมถึงโครงสร้างทางประชากรที่แตกต่างกันในแต่ละซีกโลก แต่ละทวีป และแต่ละประเทศ ความเป็นอธิปไตยของแต่ละประเทศในการวางกฎเกณฑ์เรื่องการเข้าเมืองของตนเอง ที่แสดงนัยนโยบายที่ต้อนรับหรือจำกัดการย้ายถิ่นเข้าประเทศตน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ว่าในด้านการค้าและการเมือง ในประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันก็อาจมีปัญหาเขตแดนเข้ามาด้วย กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นข้อตกลงร่วมกันเป็นสากล หรือในแต่ละภูมิภาค หรือเป็นข้อตกลงพิเศษระดับทวิภาคี หรือพหุภาคี และท้ายสุดคือบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานย้ายข้ามชาติไม่ว่าจะเข้า

เมืองถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม การป้องกันความรุนแรงจากลัทธิการเหยียดผิว ลัทธิชาตินิยมหรือการกลัวถูกกลืนชาติ จึงเกิดความพยายามที่จะพัฒนาแนวคิดใหม่ๆ ขึ้นเพื่อใช้อธิบายครอบคลุมถึงปัจจัยที่แสนซับซ้อนคาบเกี่ยวกันเหล่านี้

แนวคิดเชิงระบบการย้ายถิ่น (migration systems approach) เป็นผลผลิตหนึ่งของความพยายามนี้ที่ไม่เน้นมุมมองการย้ายถิ่นเข้า-ออกเพียงสองขั้วคือ ระหว่างเฉพาะประเทศส่งแรงงาน หรือประเทศที่มีผู้ย้ายออกมากกับประเทศปลายทางที่รับแรงงาน แต่ใช้การพิจารณาเป็นภูมิภาค เช่น วิเคราะห์เชื่อมโยงการย้ายถิ่นของประเทศกลุ่มอาเซียนสู่ประเทศตะวันออกกลาง หรือ วิเคราะห์กระแสการย้ายจากประเทศหนึ่งในทวีปหนึ่งไปยังประเทศหนึ่งในอีกทวีปหนึ่ง เป็นต้น ภายใต้การตรวจสอบมิติทางสังคมทุกด้าน ที่ก่อให้เกิดกระแสไหลเวียนของมนุษย์ข้ามสู่ชาติหนึ่งไปยังอีกชาติหนึ่ง ได้แก่ ทุน สินค้า ระดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เสรีภาพทางการเมือง เชื่อมโยงกับภาพจากประวัติศาสตร์ เช่น การล่าอาณานิคม การครอบงำทางการเมือง การมีฐานทัพต่างชาติในแต่ละประเทศ การพึ่งพาทางการค้า และการแทรกซึมหรือแทรกแซงทางวัฒนธรรม เป็นต้น (Castles 1994)

แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับว่า ก่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการไหลเวียนของประชากรที่เกิดจากเครือข่ายต่างๆที่เป็นทางการและหรือเป็นสายสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้ย้ายถิ่น และการเปลี่ยนแปลงทิศทางของกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติ ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศรับและประเทศส่งออกได้ดีขึ้น เห็นภาพของการสะสมทุนและการปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมอันเป็นผลมาจากการย้ายถิ่นชัดเจนขึ้น โดยมีได้มองข้ามความอ่อนแอของชนบทในแต่ละประเทศ และสภาพการย้ายถิ่นภายในประเทศเลย

แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาปรับปรุงขึ้น เพื่อลดข้ออ่อนของแนวคิดดั้งเดิมที่ยังใช้อธิบายปรากฏการณ์เรื่องการย้ายถิ่นกันอยู่เสมอคือ ปัจจัยผลักดันในถิ่นต้นทางและปัจจัยดึงดูดในถิ่นปลายทาง (push-pull theory) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการเพ่งพินิจที่ความแตกต่างทางบริบทสังคมระหว่างสองพื้นที่ (ต่อมาพัฒนาเป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ในแง่ดุลยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศรับและส่งแรงงาน - the neoclassical economic equilibrium perspective) และแนวคิดทางด้านโครงสร้างเชิงประวัติศาสตร์ (the historical-structuralist approach) ที่มีฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองในระบบเศรษฐกิจโลก โดยมีมุมมองว่า การย้ายถิ่นคือการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกมาสู่แหล่งทุน ส่งผลให้การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมดำรงอยู่ได้ยาวนานขึ้น เพราะสนับสนุนการทุจริตจากประเทศจนไปยังประเทศที่ร่ำรวยให้รวยมากขึ้นไปอีก

- **การแบ่งประเภทผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ** เมื่อพิจารณารูปแบบของการย้ายถิ่น มีนักวิชาการหลายคนเห็นพ้องกันว่ามียุ 6 ประเภทคือ (Applyard 1992; Rogers 1992)

1. **ผู้ย้ายถิ่นเพื่อก่อตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น (permanent settlers)** รวมถึงผู้ย้ายถิ่นที่ติดตามครอบครัวญาติพี่น้องที่ย้ายไปก่อนแล้ว

2. แรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว (temporary contract workers) ซึ่งต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเมื่อหมดสัญญาจ้าง
3. แรงงานข้ามชาติชำนาญงานที่ทำงานชั่วคราว (temporary professional transients) ซึ่งอาจเป็นการย้ายตามบริษัทแม่ หรือบริษัทข้ามชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มนี้นับรวมนักเรียนต่างชาติ แต่จะไม่ถูกนับรวมอยู่ในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง
4. แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย (clandestine or illegal workers) ซึ่งอาจผิดเพราะลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายเข้าเมือง หรือถือวีซ่าที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน แต่แอบลักลอบทำงาน เช่น วีซ่านักเรียน แต่กลับทำงานเต็มเวลา วีซ่าผู้ติดตามครอบครัวแต่แอบออกไปทำงาน หรือทำงานที่สงวนเอาไว้เฉพาะคนในประเทศปลายทางนั้นๆ
5. ผู้ลี้ภัยทางการเมือง (asylum seekers) ซึ่งในแต่ละประเทศจะถือปฏิบัติแตกต่างกัน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมประเทศไทย จะรับผู้ลี้ภัยอยู่เพียงระยะสั้นก่อนส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ในภูมิภาคอัฟริกาและอื่นๆจะรับให้อยู่เป็นระยะเวลานานพอสมควร แต่ไม่ให้อยู่ถาวร ในขณะที่ยังส่วนมากของประเทศในซีกโลกเหนือ จะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองตั้งถิ่นฐานในประเทศตนเองเป็นการถาวรได้
6. ผู้พลัดถิ่นที่เข้าชายตามอนุสัญญาผู้พลัดถิ่นขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1952 (refugees) ในสถานการณ์โลกปัจจุบันหาประเทศที่สามมารับช่วงผู้พลัดถิ่นได้ยาก ทำให้ผู้พลัดถิ่นต้องอยู่ในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลายาวนาน บางครั้งเป็นสิบๆ ปี

1.4 ความหมายของคำว่า 'คนข้ามชาติ'

ในช่วงทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษนี้ (1990s) มีการจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการนานาชาติเกี่ยวกับเรื่องนี้ในภูมิภาคต่างๆบ่อยครั้งมาก ทศนะจากแวดวงวิชาการสะท้อนว่ามีสภาพความขาดแคลนในเชิงแนวความคิดทฤษฎีที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์นี้อย่างรอบด้าน ขาดลักษณะแนวคิดที่เป็นระบบในระดับสากล ที่สามารถเชื่อมโยงกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติที่พัดแรงและกว้างไกลนี้กับอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและสีผิว และความมั่นคงสงบสุขของประชาคมโลก (Appleyard 1992; Massey et al. 1993) คณะผู้วิจัยเองเชื่อว่า การทำความเข้าใจกับสถานการณ์คนข้ามชาติที่ซับซ้อนในโลกไร้พรมแดนนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องระดมความคิดจากนักวิชาการหลายสาขาในลักษณะสหวิทยาการเข้าศึกษาปรากฏการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับประเทศต่อประเทศระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติที่เหมาะสม โดยมีได้ละเลยประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของคนข้ามชาติแต่อย่างใด

เมื่อเริ่มลงมือศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยการศึกษาบทความทางวิชาการไปพร้อมๆ กับติดตามข่าวและบทความในหนังสือพิมพ์เพื่อติดตามกระแสโลกเรื่องนี้พบว่า นิยามที่มีนักวิชาการให้กรอบไว้เกี่ยวกับคนย้ายถิ่นข้ามประเทศนั้นไม่ครอบคลุมกลุ่มคนที่คณะผู้วิจัยมองว่าเป็นคนข้ามชาติ จึงใช้นิยามคำว่า **‘คนข้ามชาติ’ (transnational people)** ที่กฤตยา อาชวนิจกุล (2537) เสนอไว้ เนื่องจากมีความหมายสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ปรากฏอยู่จริงทั้งในบ้านเราและบ้านเมืองอื่น และมีได้หมายรวมเฉพาะผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติเท่านั้น จากแนวความคิดและทฤษฎีการย้ายถิ่นข้ามชาติทุกทฤษฎี กลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับความสนใจมากที่สุดคือ **‘แรงงานข้ามชาติ’ (international labour migration)** โดยมีความพยายามจะอธิบายปัจจัยเชื่อมโยงการย้ายถิ่นทั้งกว้างและแคบ พิจารณาย้อนกลับทั้งเชิงโครงสร้างประวัติศาสตร์และมองไกลไปที่ระบบโลกาภิวัตน์ แต่ก็ยังยืนยันมุมมองอยู่ที่มุมเดียวคือการย้ายที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน หรือกล่าวให้ชัดคือการย้ายถิ่นที่สัมพันธ์กับกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจของมนุษย์และโครงสร้างทางสังคมในพื้นที่หนึ่งๆ

คณะผู้วิจัยเห็นพ้องว่า การย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด และส่งผลกระทบมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจสังคม การเมืองของโลกไร้พรมแดนปัจจุบัน และการทำงานหาเลี้ยงชีพเป็นเหตุผลจูงใจพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของชีวิตมนุษย์ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน แต่นิยามหรือการแบ่งประเภทที่ใช้กันอยู่ทำให้กลุ่มผู้ย้ายที่ไม่ถูกมองว่าเกี่ยวกับแรงงานจะถูกมองข้ามไปหมด ดังนั้นสำหรับคณะผู้วิจัยแล้วใครก็ตามที่เป็น ‘คนเดินทางข้ามพรมแดน’ เป็นคนข้ามชาติทั้งสิ้น และใครก็ตามที่มีได้มีพรมแดนที่ตนจะอ้างอิงได้ว่าเป็นคนของประเทศนั้นๆ ก็เป็นคนข้ามชาติเช่นกัน เพื่อให้ชัดเจนจึงขอเสนอเกณฑ์ที่นำมาใช้เพื่านิยามความหมายของคนข้ามชาติในที่นี้ว่ามีอยู่สองเกณฑ์คือ **เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ** และ **การยอมรับจากสังคมถึงการมีตัวตนอยู่ของมนุษย์** โดยใช้กฎเกณฑ์ที่ว่าบุคคลที่เกิดมาต้องมีสัญชาติ และการมีสัญชาติเป็นรากฐานของการได้สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ ความหมายของคนข้ามชาติในที่นี้จึงเชื่อมโยงกับการมีสัญชาติและมีถิ่นที่อยู่ประจำมาก

ความหมายของคำว่า ‘คนข้ามชาติ’

- + บุคคลที่เดินทางข้ามพรมแดนจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง
- + บุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและโอกาสในด้านต่างๆ ของชีวิตทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องการเดินทางย้ายถิ่นข้ามชาติ

¹ ศัพท์นี้เข้าใจว่าน่าจะไม่เคยมีการใช้มาก่อน กฤตยา อาชวนิจกุลเริ่มใช้ครั้งแรกในการสัมภาษณ์เรื่อง ‘สถานการณ์เรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย’ จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2537.

ถ้าคิดตามนัยความหมายนี้ สามารถแบ่งคนข้ามชาติออกเป็น 6 กลุ่มคือ

1. **นักท่องเที่ยวต่างชาติ (foreign tourists)** คือคนข้ามชาติกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด
2. **กลุ่มแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหรือเลียงกฎหมาย (illegal migrant workers)** เป็นกลุ่มใหญ่รองลงมา ที่ว่าผิดกฎหมายหมายถึงผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน และที่ว่าเลียงกฎหมายคือกลุ่มที่เดินทางเข้าเมืองถูกต้อง คือมีวีซ่าชนิดที่ไม่อนุญาตให้ทำงานแต่แอบทำงาน ตัวอย่างสถานการณ์ในบ้านเราเรื่องนี้ ได้แก่ นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ทำงาน และคนต่างชาติที่เป็นเจ้าของกิจการ โดยอาศัยการใส่ชื่อคนท้องถิ่นเป็นเจ้าของแทนเป็นการบังหน้า
3. **แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย (legal migrant workers)** ซึ่งมีอยู่หลายประเภทคือประเภทมีสัญญาจ้างแน่นอนว่าจะมาทำอาชีพอะไร ที่หน่วยงานไหน เป็นระยะเวลาสั้นเท่าไร แรงงานกลุ่มนี้อาจเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือ ไร้ฝีมือก็ได้ หรือ เป็นประเภทมีอาชีพถูกเชิญเข้ามา เช่น การดำเนินงานขององค์การนาชาติเพื่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Organization for Migration - IOM) ที่จัดส่งผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ไปทำงานในประเทศสมาชิกที่ร้องขอมา เป็นต้น
4. **ทาสมนุษย์สมัยใหม่ (human trafficking or forced labour)** คนข้ามชาติกลุ่มนี้คณะผู้วิจัยพึงใจที่จะจัดประเภทออกไปต่างหากมากกว่า ที่จะนำไปรวมกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายคือ เกิดจากกระบวนการ **'การค้ามนุษย์ข้ามชาติ'** (traffic in persons) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ถูกล่อลวงให้ไปทำงานในต่างชาตินในรูปแบบต่างๆ ด้วย หรือการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส สถานการณ์ที่เด่นชัดคือการล่อลวงหรือหลอกล่อผู้หญิงไทยไปทำงานค้าประเวณีในต่างแดน หรือการนำเข้าหญิงต่างชาติมาค้าประเวณีในบ้านเรา คนข้ามชาติกลุ่มนี้จึงเป็นภาพซ้อนทับกันอยู่กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย
5. **ผู้พลัดถิ่น (refugees) หรือ ผู้ลี้ภัย (asylum seekers)** แบ่งคร่าวๆได้ว่า เป็นผู้ลี้ภัยทางการเมือง หรือผู้ลี้ภัยด้วยภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ในสถานการณ์ปัจจุบันยังนับรวมไปถึงกลุ่มผู้โยกย้ายเพราะความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม (escape from environmental degradation) และกลุ่มผู้ถูกรังแกหรือเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางชาติพันธุ์ (ethnic suppression)
6. **กลุ่มบุคคลที่ไร้สัญชาติ (stateless people)** สภาวะของการไร้สัญชาติส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและจำกัดโอกาสในด้านต่างๆ อย่างยิ่งยวดของคนไร้สัญชาติ โอกาสที่ขาดหายไปเลยอย่างชัดเจนคือการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่ การไม่สามารถมีหนังสือเดินทางข้ามประเทศได้เพราะปราศจากหลักฐานการมีตัวตนที่ถูกระเบียบสากลกำหนดไว้ จึงเป็น **'no**

*man's land*² บุคคลกลุ่มนี้นัยทางกว้างจึงหมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีประเทศรองรับ อาศัยอยู่ตามรอยตะเข็บของพรมแดนระหว่างประเทศ และไม่ได้เป็นพลเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น ชาวมอญ ชาวไทยใหญ่ หรือ ชาวปาเลสไตน์ นัยทางแคบหมายถึงชนกลุ่มน้อยที่เกิดและใช้ชีวิตอยู่ในแผ่นดินใดแผ่นดินหนึ่งแต่ไม่ได้สัญชาติตามแผ่นดินเกิดของตนเอง จึงมักถูกจำกัดสิทธิให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น นัยว่าเพื่อความมั่นคงของชาติ การไร้สัญชาติจึงเป็นเรื่องที่ดูจะเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมืองมาก แต่ก็มีคนบางกลุ่มที่ไร้สัญชาติเพราะสภาพการดำรงชีวิตที่หลุดหายจากกระแสโลกไม่มีการติดต่อกับใคร เช่น กลุ่มผีตองเหลืองในบ้านเราที่มีจำนวนไม่มาก แต่ก็เป็นคนไม่มีสัญชาติขาดสิทธิขาดเสียงทุกประการ

² มีรายงานข่าวจากประเทศฝรั่งเศสว่า ได้มีการเนรเทศชาวอิหร่านคนหนึ่งกลับประเทศ แต่ทางการอิหร่านไม่ยอมรับบุคคลนี้เป็นคนของประเทศตนเอง ทำให้ชาวอิหร่านคนนี้ต้องใช้ชีวิตอยู่ในสนามบินปารีสบริเวณผู้โดยสารที่เปลี่ยนเครื่องเป็นระยะเวลานานร่วมปี สำหรับเมืองไทยเคยมีคนจีนและคนเวียดนามที่ถูกเนรเทศและรอการส่งกลับประเทศโดยถูกกักตัวในโรงเรียนพลตำรวจบางชน ตั้งแต่หนุ่มจนแก่เฒ่าเป็นเวลากว่า 20 ปี ปัจจุบันเม็ดเงินเวียดนามมีสามเป็นคนเขมรและใช้ชีวิตในเขมรนานร่วมสิบปี เมื่อสามเสียชีวิต หญิงคนนี้พร้อมลูกสาวที่ยังเล็กมากได้เข้ามาอยู่ในเมืองไทยนานหลายปี เด็กหญิงเข้าเรียนโรงเรียนไทยแถบชายแดนและมีชื่อไทย ไม่สามารถพูดได้ทั้งภาษาเวียดนามและเขมร เมื่อเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯถูกจับส่งสถานกักกันผู้หลบหนีเข้าเมืองเมื่อต้นปี 2541 และจนถึงขณะนี้ (ปลายปี 2541) ก็ยังถูกกักอยู่เพราะทั้งรัฐบาลเวียดนามและเขมรไม่ยอมรับว่าเป็นประชาชนของตน

บทที่สอง

จำนวนคนข้ามชาติของประเทศไทย

2.1 คนข้ามชาติในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า ‘คนข้ามชาติ’ ที่เสนอไปในบทที่แล้วกล่าวได้ว่า เป็นการให้ความหมายตามบริบทของประชาคมโลกปัจจุบัน เพราะรัฐชาติส่วนใหญ่จะมีกฎเกณฑ์ในการจัดการและจำกัดการเข้ามาของคนชาติอื่น การให้ความหมาย ‘คนข้ามชาติ’ จึงผูกติดอยู่กับเงื่อนไขสองประการ เงื่อนไขคือ กฎเกณฑ์นานาชาติที่สร้างรัฐชาติโดยการขีดเส้นตีพรมแดนแบ่งประเทศกันบนผิวโลก และสร้างสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เป็นนามธรรมมาก แต่ทรงอิทธิพลเหลือล้นในแง่ความมีตัวตนของมนุษย์นั่นคือ ‘สัญชาติ’ เงื่อนไขสองเกิดขึ้นเพราะคำนึงว่าเงื่อนไขแรกมามัดเงื่อนไขหลังกับมนุษย์บางกลุ่มทำให้เขาเหล่านั้นขาดสิทธิเพราะเพียงการเป็น ‘คนไร้สัญชาติ’ คนเหล่านี้ก็อาจเป็นผู้กระทำผิดอาญาแผ่นดินได้อย่างไม่รู้เนื้อรู้ตัว (จะกล่าวอย่างละเอียดต่อไป) แสดงว่าเงื่อนไขทางกฎเกณฑ์ซึ่งต่อมาได้มีการปรุงแต่งขึ้นเป็นกฎหมายหลายฉบับ ในหลายๆกรณีก็ขาดความเป็นธรรมอย่างยิ่ง และเป็นที่มาของสิ่งที่คณะผู้วิจัยเรียกว่า เป็นความสับสนซับซ้อนของคนข้ามชาติในเมืองไทย โดยเฉพาะกลุ่มคนชาติอื่นที่ข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทยที่ศัพท์กฎหมายไทยเราเรียกว่า ‘คนต่างด้าว’ (aliens)

พิจารณาตามกฎหมายของนานาประเทศ ความเป็นคนต่างด้าวของบุคคลทั่วไปจะขึ้นอยู่กับกฎหมายสัญชาติของประเทศนั้นๆ ดังนั้นถ้าจะดูว่าใครเป็นคนต่างด้าวในประเทศไทยก็ต้องไปพลิกดูกฎหมายสัญชาติของบ้านเรา ซึ่งได้ให้ความหมายของคนต่างด้าวสั้นชัดเจนที่สุดก็คือ ‘ผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทย’ ในนัยกลับกันคนไทยตามกฎหมายนี้ก็ย่อมหมายถึงบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น คนไทยที่เสียสัญชาติไทยจะด้วยเหตุผลกลใดก็ดีก็ย่อมมิใช่คนไทย แม้จะอาศัยอยู่บนแผ่นดินไทยก็ตาม คนซึ่งเกิดบนแผ่นดินไทยหากกฎหมายไทยไม่ยอมรับให้มีสัญชาติไทย ก็จะต้องดำรงสถานะเป็นคนต่างด้าวในประเทศไทย³ ดังนั้นคนข้ามชาติในประเทศไทยจึงมีทั้งผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามา และผู้อยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว ถ้ายึดหลักกฎหมายสัญชาติและกฎหมายเข้าเมืองแล้วสามารถแบ่งคนต่างด้าวในประเทศไทยได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

³ ผู้สนใจประเด็นนี้ในรายละเอียดโปรดดู พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2540). ‘การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย’. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้

(1) คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย

โดยเงื่อนไขของการมีสัญชาติไทยดังกล่าวข้างต้น บุคคลที่อาจมีถิ่นฐานถาวรอยู่ในประเทศไทยนานเป็นหลายร้อยปี และหรือเกิดในประเทศไทยไม่เคยเดินทางไปไหนนอกประเทศเลยก็นับว่า เป็นคนต่างด้าวด้วย ถ้าเขาเหล่านั้นไม่ได้สัญชาติไทย กลุ่มบุคคลที่จะประสบปัญหาตรงนี้มากที่สุดก็คือ ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย⁴ เพราะกฎหมายสัญชาติ (ฉบับที่ 2) แก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 7 ทวิ ให้ถือว่า บุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยเป็นบุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมายด้วย โดยกำหนดให้ชั้ยอนหลังสำหรับผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งเป็นวันที่มาตรา 7 ทวิ มีผลบังคับใช้ คนไร้สัญชาติในประเทศไทยจึงกลายเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาว่าด้วยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และจะต้องถูกส่งตัวออกไปนอกประเทศไทย แต่ยังมีคำถามในเชิงปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ดำเนินการไปมากน้อยแค่ไหน อย่างไรบ้าง (พันธุ์ทิพย์ กาณจนะจิตรา สายสุนทร 2540:11-12)

(2) คนต่างด้าวที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทย

ปัจจุบันมีคนต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่ได้สิทธิในการมีถิ่นที่อยู่ถาวร (permanent residents) ในประเทศไทย โดยถือใบสำคัญของคนต่างด้าวเสมือนบัตรประจำตัวประชาชน ตารางที่ 2 แสดงจำนวนรวมคนต่างชาติที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยจำแนกตามเพศและสัญชาติพบว่า ในปี 2537 คนต่างด้าวที่ได้สิทธิการตั้งถิ่นฐานเป็นคนมาจากประเทศจีนมากที่สุดคือ 232,677 คน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 85% จากจำนวนรวม 272,674 คน คนต่างด้าวจากประเทศอื่นๆ ที่ได้รับสิทธินี้มีจำนวนต่ำกว่าหนึ่งหมื่นคนในแต่ละประเทศ กลุ่มที่มีมากลำดับสองคือคนอินเดียก็มีอยู่เพียง 6,099 คน รองถัดมาคือคนอังกฤษมีอยู่ 5,272 คน มากกว่าครึ่งหนึ่งของคนต่างด้าวที่ได้รับสิทธินี้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล

จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างถาวรนี้ มีแต่จะลดน้อยลง เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจำกัดจำนวนคนต่างชาติที่จะขอมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้ โดยกำหนดให้อนุญาตได้ไม่เกินสัญชาติละ 100 คนต่อปี คนที่ถือใบต่างด้าวที่อยู่กันมาก่อนซึ่งเป็นคนจีนมากที่สุดก็ล้มตายลงไปเรื่อยๆ เพราะส่วนใหญ่ของผู้ได้รับสิทธิจะเป็นผู้เข้าเมืองมาตั้งแต่อ่อน พ.ศ. 2470 โดยสมัยนั้นคนต่างด้าวสามารถเดินทางเข้าออกประเทศไทยได้อย่างเสรี และใครอยากจะอยู่ลงหลักปักฐานก็ได้ แต่เมื่อกฎหมายเข้าเมืองประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2470 คนต่างด้าวที่เข้าประเทศจะได้รับอนุญาตให้อยู่เพียงชั่วคราวเท่านั้น จึงได้มีประกาศผ่อนผันให้ผู้เข้าเมืองมาก่อนหน้านี้ มารายงานตัวกับกรมตรวจคนเข้าเมืองในขณะนั้น (คือส.ต.ม. ปัจจุบัน) เพื่อใช้สิทธิอยู่ในเมืองไทยต่อไป โดยผู้รายงานตัวในช่วงปี พ.ศ. 2470-2473 จะได้รับเอกสาร ‘ใบสำคัญแสดงรูปพรรณ’ เป็นหลักฐาน แต่หลังจากนั้นจะได้รับ ‘ใบสำคัญถิ่นที่อยู่’ แทน จนถึงปี 2480 มีคนต่างด้าวมารายงานตัวทั้งสิ้นรวม 318,603 คน (ส.ต.ม. มปป.)

⁴ โปรดดูรายละเอียดใน กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง. (2540). ‘สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย’. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

ตารางที่ 2: จำนวนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย
จำแนกตามเพศและสัญชาติ ปี 2530 และ 2537

สัญชาติ	พ.ศ. 2530			พ.ศ. 2537		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
จีน	264,068	171,442	92,626	232,677	150,394	82,283
อินเดีย	6,263	6,740	1,523	6,099	4,570	1,529
อังกฤษ	5,315	3,606	1,709	5,272	3,546	1,726
เวียดนาม	3,554	2,165	1,389	3,216	1,946	1,270
ญี่ปุ่น	2,539	1,932	607	2,570	1,961	609
สหรัฐอเมริกา	2,288	1,713	575	2,288	1,715	573
ประเทศอื่นๆในยุโรป	7,508	4,564	2,944	7,424	4,542	2,882
ประเทศอื่นๆในเอเชีย	6,701	4,105	2,596	6,585	3,991	2,594
อื่นๆ	841	500	341	873	517	356
ไม่ปรากฏสัญชาติ	2,268	1,491	777	5,670	3,269	2,401
รวม	301,345	198,258	105,087	272,674	176,451	96,223

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ 2540. ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (คำนวณจากสถิติรายปี สำนักงานสถิติแห่งชาติ).

จากตารางที่ 2 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี 2530 และ ปี 2537 เห็นได้ว่าจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่มีจำนวนลดลงคือ จากปี 2530 ที่มีอยู่รวม 301,345 คน ในปี 2537 ลดลงเหลือ 272,674 คน เพราะกฎหมายเข้าเมืองตั้งแต่ปี 2470 จนถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2522) อนุญาตการเข้ามาของคนต่างด้าวให้อยู่ในประเทศไทยได้เพียงชั่วคราวเท่านั้นดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามกฎหมายได้เปิดช่องให้คนต่างด้าวที่ต้องการอยู่ถาวรในประเทศ สามารถร้องขอมีถิ่นที่อยู่ได้จากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมีโอกาสน้อยมากที่จะได้รับสิทธินี้เพราะต้องผ่านเงื่อนไขมากมาย จากสถิติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีผู้ยื่นคำร้องนี้ต่อปีไม่มากนัก รวม 13 ปี มีผู้ยื่นคำขอรวมเพียง 4,193 ราย และจากสถิติผู้ยื่นคำขอจากปี 2528-2538 สัดส่วนที่ได้รับอนุมัติให้อยู่ถาวรได้มีประมาณ 73% (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3: สถิติคนต่างด้าวสัญชาติต่างๆที่ยื่นคำขอมิถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย 2538-2539

พุทธศักราช	ยื่นขอ (คน)	อนุญาต (คน)	ไม่อนุญาต (คน)
2528	72	61	11
2529	136	81	55
2530	144	106	38
2531	194	164	30
2532	349	293	54
2533	291	253	38
2534	432	330	102
2535	381	280	101
2536	412	277	35
2537	411	267	144
2538	639	402	237
2539	732	*	*
รวม จำนวน	4,193	2,514	845
รวม จำนวน**	3,821	2,514	845
รวม ร้อยละ	100.0	72.6	27.4

* ปี 2539 อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง จึงยังไม่มีจำนวนสถิติ (21 มีนาคม 2540).

** ไม่รวมจำนวนที่ยื่นคำขอในปี 2539.

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540). จำนวนจากเอกสารอัดสำเนาสถิติคนต่างด้าวสัญชาติต่างๆที่ยื่นคำขอมิถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย.

(3) คนต่างด้าวที่อยู่ประเทศไทยชั่วคราว

ปัจจุบันมีคนต่างด้าวที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทยโดยผ่านการตรวจลงตรา (วีซ่า) ประเภทต่างๆ ปีละมากกว่า 7 ล้านคน โดยทุกคนจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น รายละเอียดสถิติตัวเลขของผู้เดินทางเข้า-ออกประเทศนี้คือแกนของเรื่องในบทที่สามต่อไป

เพื่อให้เห็นภาพความซับซ้อนชัดเจนขึ้นของคนข้ามชาติในประเทศไทย ตามการแบ่งประเภทของคนข้ามชาติ 6 กลุ่มที่จำแนกไปในบทที่แล้ว ในตอนต่อไปจึงเป็นข้อเท็จจริงในเรื่องจำนวนของคนข้ามชาติที่มีในบ้านเรา และเพื่อให้เห็นภาพกลับของคนไทยข้ามชาติด้วย จึงนำเสนอสถิติล้อกันไปทั้งคนไทยและคนต่างด้าวในแต่ละประเภทของคนข้ามชาติ

2.2 ว่าด้วยจำนวนคนข้ามชาติในประเทศไทยและคนไทยข้ามชาติ

สถิติตัวเลขล่าสุดเกี่ยวกับจำนวนคนข้ามชาติ ทั้งคนไทยข้ามพรมแดนไปประเทศอื่น และคนชาติอื่นข้ามเข้าพรมแดนไทย จำแนกตามความหมายดังกล่าวนั้นในบทที่ 1 แล้วมีดังนี้

(1) นักท่องเที่ยว

- **นักท่องเที่ยวต่างชาติในไทย** จากจำนวนคนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยตลอดปี 2539 7,006,196 คน คาดประมาณได้ว่าเป็นนักท่องเที่ยวอย่างต่ำ 6.5 ล้านคน
- **นักท่องเที่ยวไทยไปต่างแดน** ยังไม่มีการรวบรวมตัวเลขอย่างเป็นทางการ จากตัวเลขคนไทยเดินทางไปต่างประเทศในปี 2539 มีประมาณ 1.8 ล้านคน ประเมินว่ามากกว่าครึ่งหนึ่งคือการเดินทางไปเที่ยว จะได้ตัวเลขนักท่องเที่ยวไทยในต่างแดนประมาณปีละอย่างต่ำ 1 ล้านคน

สถิติตัวเลขทั้งสองกลุ่มนี้ได้จากรายงานประจำปี 2539 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รายละเอียดเรื่องนี้จะวิเคราะห์ในบทที่สามต่อไป

(2) แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย

- **แรงงานข้ามชาติในไทย** คนต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานคงเหลือในประเทศไทยจนสิ้นปี พ.ศ. 2540 ตัวเลขจากกองงานคนต่างด้าว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีรวม 209,343 คน ในจำนวนนี้เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และจดทะเบียนได้ใบอนุญาตมีสิทธิทำงานตลอดชีพจนถึงปี 2540 มีเหลืออยู่ 14,690 คน คิดเป็น 7% คนจำนวนนี้จะลดลงไปเรื่อยๆดังกล่าวแล้ว ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะได้ใบอนุญาตทำงาน มีทั้งที่ได้รับอนุญาตผ่านพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน หรือได้ผ่านกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว 2521 ให้ทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราว รวมแล้วมีอยู่จำนวน 63,582 คน (30%) และ แรงงานระดับล่างที่ผ่านมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว 2521 จำนวน 131,046 คน (63%)

ปี	ผู้มีใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ	แรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ	แรงงานข้ามชาติไร้ทักษะ	รวม
2537	121,577*	15,558	1,997	139,132
2538	121,577*	18,917	5,866	140,494
2539	121,521*	63,607	224,116	181,128
2540	14,690	63,582	131,046	209,343

* จำนวนแรงงานต่างชาติกลุ่มนี้ก่อนปี 2540 ที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนแสนคนนั้นเพราะยังมิได้หักผู้เสียชีวิตออกไป.

ที่มา: กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

- **แรงงานไทยข้ามชาติ** ตัวเลขแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศที่มีสัญญาจ้างเฉพาะปี พ.ศ. 2539 จากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมคือ 185,436 คน ลดลงจากปี 2538 ที่มีจำนวน 202,296 คน สำหรับตัวเลขจำนวนแรงงานไทยสะสมที่ยังคงค้างทำงานในต่างประเทศจนถึงปี 2538 มีอยู่รวม 746,815 คน โดยอยู่ในทวีปเอเชียมากที่สุด 545,265 คน

(3) แรงงานข้ามชาติที่มีผิดกฎหมาย

- **แรงงานข้ามชาติในไทย** แบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่คือ
 1. ผู้ที่เข้าเมืองมาในฐานะนักท่องเที่ยว แต่ทำงานซึ่งถือว่าการหลบเลี่ยงกฎหมาย ยังไม่สามารถประเมินตัวเลขได้แต่คาดว่าจะมีเป็นจำนวนร่วมแสนคน
 2. แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองและทำงาน ยอดตัวเลขประมาณการจากคณะผู้วิจัยและคณะที่เสนอในบทที่สี่ในรายงานนี้คือ 970,903 คน ส่วนหนึ่งในจำนวนนี้ประมาณ 3 แสนคนได้มารายงานตัวจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานแล้ว ตามประกาศของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539
- **แรงงานไทยข้ามชาติ** การประเมินตัวเลขของแรงงานไทยที่ไปโรบินฮู้ดในประเทศต่างๆ กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวทำได้ยาก เฉพาะตัวเลขจากกองตรวจคนเข้าเมืองของประเทศญี่ปุ่นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2536 พบว่ามีเหลืออยู่ 53,845 คน คณะผู้วิจัยคิดว่าในสหรัฐอเมริกาคงมีอยู่หลายหมื่นคน โดยรวมทุกประเทศน่าจะมียากกว่า 200,000 คน

(4) การค้ามนุษย์ข้ามชาติ

- **คนต่างชาติถูกค้าเข้าเมืองไทย** ประเมินตัวเลขไม่ได้ แต่ถ้าเป็นตัวเลขจำนวนหญิงบริการต่างชาติในประเทศไทยถูกคาดประมาณว่ามีอยู่ 12,607 คน และถ้าคิดเป็นจำนวนสะสมของเด็กและผู้หญิงที่ถูกนำมาค้าประเวณีจากประเทศเพื่อนบ้านและจีนตั้งแต่ปี 2534 ถึงปัจจุบันรวมประมาณ 60,000 คน (กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง 2540) ทั้งนี้ไม่รวมถึงจำนวนคนจีนที่ถูกค้าผ่านเข้าประเทศไทยเพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ที่เรียกกันว่าการค้าลูกหมูที่มีรายงานว่าเป็นจำนวนแสนต่อปี และจำนวนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า ลาว เขมร และเวียดนามที่ถูกนำมาบังคับใช้แรงงานเป็นขោทาน หรืองานก่อสร้าง และงานเกษตร (GAATW, IOM, CWAD 1997, มติชนรายวัน 23 ธันวาคม 2539)
- **คนไทยถูกค้าไปต่างชาติ** ประเมินตัวเลขไม่ได้ แต่ข้อมูลจากองค์กรพัฒนาเอกชนชี้ว่ามีจำนวนสะสมรวมหลายหมื่นคน

(5) คนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ถ้ายึดถือตัวเลขจากการสำรวจล่าสุดของกรมประชาสงเคราะห์ปี 2539 จะมีชาวเขาในประเทศไทยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติอยู่จำนวน 348,421 คน

(6) ผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

- **ผู้ภัยจากประเทศอินโดจีน** จำนวนจนถึงสิ้นเดือนมกราคม 2540 เหลืออยู่เพียง 3,439 คน เป็นชาวเวียดนาม 269 คน ลาว 476 คน ลาวภูเขา 2,694 คน (UNHCR 1997) ทั้งนี้ไม่นับรวมชาวม้งที่ถ้ากระบอกที่มีการร่วมกันตรวจนับโดยหน่วยราชการหลายแห่งได้ประมาณ 13,000 คน และมีรายงานข่าวจากทางการยืนยันว่าส่วนใหญ่มาจากประเทศลาว (กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง 2540:31)
- **ผู้อพยพหลบหนีการสู้รบจากพม่า** ตัวเลขที่คณะผู้วิจัยและคณะประเมินเมื่อเดือนธันวาคม ปี 2539 คือ 91,500 คน แต่ผลจากการสู้รบในช่วงปี 2540 ระหว่างกองกำลังทหารพม่าร่วมกับกะเหรี่ยงพุทธสู้รบ กับกองกำลังกะเหรี่ยงคริสต์ตามรอยตะเข็บแถบจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และตาก จนถึงมีการบุกเข้ามาเผาทำลายผู้ลี้ภัยถึงในค่ายห้วยกะโหลก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์ว่ามีผู้หลบภัยเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นอีกหลายหมื่นคน จนถึงขณะนี้ประเมินได้ว่ามีรวมมากกว่า 100,000 คนแน่นอน

ดังนั้นถ้านับเฉพาะจำนวนคนข้ามชาติที่ข้ามเข้าประเทศไทยนี้ โดยนับรวมนักท่องเที่ยวเข้าไปด้วยประมาณ 6.5 ล้านคน เราจะได้ตัวเลขจำนวนรวมอย่างคร่าวๆ ว่า ในปี พ.ศ. 2539 จะมีคนข้ามชาติในเมืองไทยทั้งที่อยู่ถาวร เข้ามาเที่ยว มาทำธุรกิจ เยี่ยมญาติหรือเพื่อน มาทำงาน พลัดถิ่นลี้ภัยมา และคนไร้สัญชาติ รวมทุกประเภทแล้วจะสูงถึง 8.4 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 14% ของจำนวน ประชากรรวมทั่วประเทศเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2540 ที่มีอยู่ราว 60.1 ล้านคน (สารประชากร มกราคม 2540) เห็นได้ว่าเพียงพิจารณาจากแค่จำนวนของคนข้ามชาติก็ชัดเจนว่า สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศอย่างสำคัญยิ่ง

บทที่สาม

ภาพรวมการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนต่างด้าว

3.1 การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่าก่อนหน้าปี 2470 นั้น การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างเสรี ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนด จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ในปี 2470 จึงได้มีกฎระเบียบเพื่อจัดการเรื่องการเดินทางเข้า-ออกของคนต่างชาติขึ้น โดยมีกรมตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแล ในช่วงแรกที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2470 นั้นพบว่า การเดินทางเข้า-ออกของคนต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาโดยพาหนะทางน้ำและทางบก มีศูนย์รวมที่ทำการอยู่ในกรุงเทพฯ และมีด่านตรวจคนเข้าเมืองมณฑล ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด และด่านตรวจคนเข้าเมืองอำเภอบางแห่งในภาคตะวันออกและภาคใต้เท่านั้น ปัจจุบันมีช่องทางอนุญาตทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวน 62 ด่าน และได้เปิดทำการไปแล้ว 53 ด่าน (ดูรายชื่อด่านตรวจคนเข้าเมือง ช่องทางอนุญาตและเขตพื้นที่รับผิดชอบในภาคผนวก ก.) (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 2538)

คนต่างชาติที่เดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่เดินทางเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย และกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมือง กลุ่มที่เดินทางเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือเป็นไปภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้น มีอยู่หลายประเภทตามลักษณะของการตรวจลงตรา (visa) โดยอาจจะเดินทางเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว มาเพื่อประกอบธุรกิจ หรือเดินทางผ่านประเทศไทยเพื่อไปยังประเทศอื่น

ส่วน กลุ่มคนที่เข้ามาโดยไม่ถูกต้องหรือหลบหนีเข้าเมือง นั้น สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ (1) ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศคือ ประเทศพม่า เขมร และลาว จะลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนที่ติดกับประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่ผ่านเข้ามาในช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง (2) ชาวจีนจากประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และมีบางส่วนที่ต้องการเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม โดยจะมีขั้นตอนและกลุ่มที่ทำเป็นขบวนการที่เรียกกันว่า กระบวนการส่งลูกหมูไปต่างประเทศ และ (3) ประชาชนจากประเทศอินเดียได้ ได้แก่ ชาวอินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ และศรีลังกา กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เดินทางมาทางเครื่องบิน ส่วนหนึ่งจะเดินทางผ่านประเทศไทยเข้ากรุงเทพฯ แล้วข้ามไปยังภาคใต้เข้ามาเลเซีย การคาดประมาณจำนวนของกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองทั้งสามกลุ่มจะกล่าวอย่างละเอียดในบทต่อไป

3.2 การเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวของชาวต่างชาติ⁵

การที่คนต่างชาติจะเดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศใดๆ นั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงกฎระเบียบข้อบังคับที่ประเทศนั้นๆ กำหนดขึ้น สำหรับในประเทศไทยกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ **พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522** มาตราที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้า-ออกของคนต่างชาติจะเกี่ยวข้องกับการเดินทาง ประเภทของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย การขออนุญาตอยู่ต่อ และประเภทของการตรวจลงตราดังนี้

มาตรา 34 หมวด 4 กำหนดว่า คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้ จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (3) การท่องเที่ยว
- (4) การเล่นกีฬา
- (5) ธุรกิจ
- (6) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การเดินทางผ่านประเทศ
- (9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ในประเทศ
- (10) การศึกษาหรือดูงาน
- (11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง
- (13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาในประเทศ
- (14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ
- (15) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้อยู่ในประเทศได้ **มาตรา 35** ระบุว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 34 อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในประเทศภายใต้เงื่อนไขใดๆ ก็ได้ โดยระยะเวลาที่จะอนุญาตให้อยู่ในประเทศให้กำหนดดังนี้

⁵ ผู้สนใจรายละเอียดการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง โปรดดู พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540). 'การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย'. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

- (1) ไม่เกินสามสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา 34(4) (8) และ (9)
- (2) ไม่เกินเก้าสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา 34(3)
- (3) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา 34(5) (10) (11) (12) (13) (14) และ (15)
- (4) ไม่เกินสองปี สำหรับกรณีตามมาตรา 34(6)
- (5) ตามกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็น สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (1) และ (2)
- (6) ตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร
สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (7)

โดย **กฎกระทรวง ฉบับที่ 6** (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้ระบุประเภทของการตรวจลงตราไว้ในข้อ 1 ว่า การตรวจลงตราหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามมาตรา 12(1) มี 7 ประเภท คือ

- (1) ประเภททูต
- (2) ประเภทราชการ
- (3) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว
- (4) ประเภทนักท่องเที่ยว
- (5) ประเภทคนเดินทางผ่านประเทศ
- (6) ประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศตามมาตรา 41
- (7) ประเภทคนเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี

3.3 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการตามตัวบทกฎหมายเข้าเมืองคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคนต่างชาติในหลายๆ ด้าน เริ่มตั้งแต่ชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นช่องทางใดๆ ก็ตาม เจ้าหน้าที่จาก สตม. เป็นคนไทยคนแรกๆ ที่ชาวต่างชาติได้พบ จากนั้นเมื่อคนต่างชาติรายใดมีความประสงค์จะยื่นคำร้องในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขอยื่นต่อ หรือการแจ้งความอื่นใด ก็ต้องแจ้งความประสงค์หรือยื่นคำร้องโดยตรงต่อสตม. นอกจากนี้ถ้าชาวต่างชาติที่เข้ามาแล้วมาทำความผิดในประเทศไทย ก็เป็นหน้าที่ของสตม. ที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานดูแลการเข้าเมืองของคนต่างด้าว ‘**กรมตรวจคนเข้าเมือง**’ ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2470 พร้อมกับตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพื่อทำหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตรวจตราคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย กรมตรวจคนเข้าเมือง สมัยเมื่อเริ่มก่อตั้งนั้นขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย มีเจ้ากรมตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา มีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญประมาณ 50-60 คน เมื่อเกิดสภาพเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก ใน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่เกิด

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย ฐานะการเงินของประเทศตกต่ำ รัฐบาลต้องการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศลง ทำให้กรมตรวจคนเข้าเมืองต้องลดสถานภาพลงมาเป็นกองตรวจคนเข้าเมือง ขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2536 จัดตั้ง 'สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง' ขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกองบัญชาการ มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งหมด ประกอบไปด้วย 4 กองบังคับการ และ 1 กลุ่มตำแหน่ง ผู้บริหารรับจากระดับผู้บังคับการเป็น ผู้บัญชาการ

หน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่หลัก 3 ประการดังนี้

- 1) ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญา
- 2) อำนาจการและอำนาจความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการเกี่ยวกับงานตรวจคนเข้าเมือง และการทะเบียนคนต่างด้าว
- 3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ในการประชุมและรับฟังข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)⁶ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าหน้าที่หลักของ สตม. คือการต้อนรับชาวต่างชาติที่เป็นคนดีเข้าประเทศ การปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น ไม่ได้ทำหน้าที่ด้านอาชญากรรม แต่เป็นหน่วยเสริมให้ตำรวจนครบาลคือ เน้นพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง การหลบหนีเข้าเมือง การทำงานของคนต่างด้าว ถ้า สตม.ได้รับข้อมูลจากตำรวจสากลก็สามารถดำเนินการสอบสวนได้

ในส่วนของการตรวจสอบคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยนั้น มีกระบวนการสอบสวนดังนี้คือ เจ้าหน้าที่สตม. ซึ่งประจำอยู่ที่ดอนเมืองจะกดคอมพิวเตอร์เพื่อดู 'บัญชีคนต้องห้าม' ซึ่งมีการแยกประเภทหลายอย่าง เมื่อตรวจพบแล้วจะใช้ มาตรา 19 และมาตรา 22 พิจารณาเพื่อผลักดันคนเหล่านี้ออกไป ถ้าคนต่างด้าวไม่พอใจคำสั่ง ก็สามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 48 ชั่วโมง เมื่ออุทธรณ์แล้ว เจ้าหน้าที่ต้องรีบดำเนินการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งว่าจะให้เข้าหรือไม่ ซึ่งถ้าไม่มีคำสั่งภายใน 7 วัน ก็ถือว่าคนต่างด้าวนั้นสามารถเข้ามาในประเทศไทยได้ ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจในเรื่องนี้คือ การตรวจสอบคนต่างด้าวของสตม. อาจขัดกับนโยบายของหน่วยงานอื่น เช่น ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยเน้นความมั่นคง หรือนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศที่เน้นการท่องเที่ยว ซึ่งประเด็นเหล่านี้ผู้บริหารของสตม. ชี้แจงว่าจะต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐว่าจะไปไหนทางใด

⁶ จากสรุปการประชุม รับฟังข้อมูลจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2539 ผู้เข้าประชุมประกอบด้วย พล.ต.ต. เจตน์ ธรรมจารี พล.ต.ต. เสนอบุญ ภูมิจิตกร และ พ.ต.อ. ชีรัช โอสธานนท์.

● **การห้ามคนเข้าประเทศ** มีการดำเนินการ 2 ประการ คือ

1. **ห้ามก่อนเข้ามา** การห้ามเข้ามาจากต่างประเทศ คือทางสตม. ได้รับข้อมูลจากสถานทูต กระทรวงต่างประเทศ หรือรัฐบาลของประเทศนั้นๆ ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งว่าจะมีบุคคลนาโสภณเด็ก หรือพาโสภณเฒ่าไปขายเยอรมัน ทาง สตม. ก็สามารถที่จะห้ามคนกลุ่มนี้เข้าประเทศ โดยทำเรื่องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 16 ห้ามมิให้บุคคลเหล่านี้เข้าประเทศ

2. **เมื่อเข้ามาทำผิดในไทยแล้วห้าม** ตามมาตรา 12 ระบุว่า ห้ามบุคคลต่างชาตินำเข้าในประเทศกรณีต่างๆ เช่น ไม่มีหนังสือเดินทาง หรือตัวอย่างกรณีคนต่างชาตินำเข้า 3 เดือน มาทำงานช่วงเวลาหนึ่งแล้วหลบออกไป เช่น ที่พืชมามีชาวเยอรมัน หรือ ยุโรป เข้ามาเปิดกิจการบาร์เบียร์ แล้วให้ภรรยาที่เป็นคนไทย (รับจ้าง หรือเป็นภรรยาจริง) เป็นคนออกหน้า ตามข้อเท็จจริงบุคคลนี้เป็นเจ้าของกิจการบาร์เบียร์ กรณีนี้ถ้าสืบสวนแล้วได้ความว่าเข้ามาเพื่อสร้างอิทธิพล หรือดำเนินกิจการบังหน้าแบบนี้ สตม. จะสืบสวนพฤติกรรมแล้วนำเสนอต่อรัฐมนตรีมหาดไทย เพื่อห้ามเข้าประเทศ ตามมาตรา 16 ที่ว่า ถ้าเข้ามาขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือมีพฤติกรรมเป็นภัยต่อสังคม รัฐมนตรีมีอำนาจห้ามคนนั้นเข้าประเทศได้

● **การดำเนินการผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมือง**

ในการนี้ผู้อยู่เกินเวลา ถ้าตำรวจตรวจสอบหนังสือเดินทางพบว่าการอนุญาตสิ้นสุด ตำรวจจะส่งดำเนินคดีข้อหาอยู่เกินกำหนดอนุญาต ส่งฟ้องศาล ศาลสั่งจำคุก หรือปรับ เมื่อจ่ายค่าปรับหรือจำคุก ตำรวจท้องที่จะนำส่ง ต.ม. ที่ใกล้ที่สุด ถ้าในกรุงเทพฯก็ส่ง ต.ม. ส่วนกลาง ในต่างจังหวัดส่ง ต.ม. ใกล้เคียง เพื่อให้ ต.ม. กักตัวรอส่งกลับ ตามมาตรา 54 เมื่อกักตัวไว้ตามมาตรา 55 เจ้าพนักงานจะพิจารณาส่งตัวคนต่างด้าวออกไปตามด่านใดก็ได้ตามเห็นสมควร โดยจะส่งตามด่านที่เข้า แต่ถ้าสมัครใจไปที่ใกล้ๆ ด่านนั้นก็สามารถไปได้ตามที่ขอ การกักตัวคนต่างด้าวนั้นมี 3 ขั้นตอน คือ กักตัวเพื่อรอการสอบสวน กักแทนค่าปรับ และ กักเพื่อรอส่งกลับ **สำหรับอำนาจการกักขังตาม พรบ. คนเข้าเมืองไม่มีขีดจำกัด** ในกรณีที่ถูกกักขังมานานก็ให้มูลนิธิช่วยรับภาระ โดยให้ช่วยประกันตัว (การประกันตัวอยู่ในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท ตามมาตรา 54) นอกจากนี้ที่กักขังที่อยู่ในส่วนกลางแล้ว สตม. ยังมีการจัดตั้งศูนย์กักกันคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีก 6 แห่ง ตามแนวชายแดน ได้แก่ กาญจนบุรี ระนอง สงขลา เชียงราย หนองคาย และสระแก้ว ในส่วนของการผลักดัน สตม. ได้แบ่งความรับผิดชอบในการผลักดันออกเป็น

1. ส่วนกลาง มีตำรวจนครบาลรับผิดชอบในการผลักดัน
2. ส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น
 - ต.ม. ตามด่านต่างๆ (กำลังคนประมาณ 3 คน) รับผิดชอบคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาตามช่องทางที่อนุญาต
 - ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) รับผิดชอบในการผลักดันตามช่องทางอนุญาต
 - ตำรวจภูธร รับผิดชอบในการผลักดันคนต่างด้าวที่เข้ามาในเมือง โดยจะทำการจับกุม ดำเนินคดี และส่ง สตม. เพื่อรอส่งกลับ แต่ในกรณีกลุ่มกองกำลังต่างชาติ ต้องรายงานให้ฝ่ายทหารเข้าปลดอาวุธและผลักดันออกไป ถ้าไม่สามารถผลักดัน อันมาจากมีเหตุการณ์สู้รบ ให้เป็นอำนาจ

ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาว่าจะให้อยู่ในที่ใด แต่เมื่อเหตุการณ์สงบทหารจะผลักดันออกไป

3.4 วัตถุประสงค์และแหล่งข้อมูล

เป้าหมายเดิมของรายงานสำหรับบทนี้คือ การศึกษาจำนวนคนต่างชาตินี้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองแล้วอยู่เกินเวลาอนุญาตที่กำหนดในวีซ่า หรือที่เรียกกันว่า ‘กลุ่มโดดวี่ (overstayers)’ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอข้อมูลคนต่างชาตินี้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และเมื่อครบกำหนดแล้วยังไม่เดินทางออกไปในแต่ละปีว่า มาจากประเทศอะไร เข้ามาด้วยวีซ่าแบบใด รวมไปถึงข้อมูลอื่นๆ เช่น เพศ อายุ และอาชีพ เนื่องจากมีข้อสันนิษฐานว่ากลุ่มผู้โดดวี่นี้แท้จริงแล้วคือรูปแบบหนึ่งของการเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยส่วนใหญ่มุ่งหวังที่จะอยู่ต่อเพื่อทำงานหารายได้ ดังปรากฏการณ์ที่เคยเกิดขึ้นและยังดำรงอยู่ในประเทศตะวันตกหลายประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ คานาดา ออสเตรเลีย หรือบางประเทศในเอเชียคือ ญี่ปุ่น ที่มีทั้งคนไทยและคนชาติอื่นๆ เดินทางไปในฐานะนักท่องเที่ยวแล้วเจตนาอยู่เกินเป็นโรบินฮู้ดทำงานหาเงินกลับบ้าน

ในขั้นต้นคณะผู้วิจัยได้ติดต่อขอข้อมูลดิบที่บ้านที่รายละเอียดของบัตรขาเข้า-ขาออก (arrival-departure card) หรือที่เรียกว่า บัตร ตม. (T.M. CARD) จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้ที่เดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนไทย หรือคนต่างชาติ จะต้องกรอกข้อมูลลงไปในบัตรตม. มอบให้แก่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ประจำอยู่ตามช่องทางด่านตรวจต่างๆ โดยในบัตร ตม. จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลผู้เดินทางนั้นๆ เช่น ชื่อ อายุ เพศ อาชีพ เลขที่หนังสือเดินทาง พาหนะที่เดินทางเข้ามา ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการเดินทาง

จากการติดต่อทราบทางสทม. มิได้เก็บข้อมูลดิบนี้เองเนื่องจากไม่มีคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ที่จะเก็บข้อมูลได้ ข้อมูลดังกล่าวจึงถูกนำไปฝากไว้ที่สำนักงานปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ (ปปส.) ทางสทม. ได้แนะนำให้คณะผู้วิจัยติดต่อไปทางปปส. เพื่อดูความเป็นไปได้ในการคัดลอกข้อมูลออกมาใช้ ซึ่งทางปปส. ตอบว่าไม่ขัดข้องถ้าทาง สทม. ในฐานะที่เป็นเจ้าของข้อมูลอนุมัติมา ทางคณะคณะผู้วิจัยจึงได้ติดต่อกลับไปยังสทม. อีกครั้งหนึ่ง ในการติดต่อขอข้อมูลดังกล่าวคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2539 และยังอยู่ในระหว่างรอคำสั่งอนุมัติให้ใช้ข้อมูลได้ ซึ่งในระหว่างดำเนินการนี้คณะคณะผู้วิจัยได้รับเอกสารรายงานประจำปี 2536 และ ปี 2538 ของสทม. ซึ่งเป็นเอกสารที่แจกเผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจากการที่คณะคณะผู้วิจัยได้เข้าประชุมกับผู้บริหารของสทม. ในการติดตามเรื่องนี้ครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 นี้ ทางสทม. ได้มอบร่างรายงานประจำปี 2539 เพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมของการเดินทางเข้า-ออกของคนต่างชาติด้วย⁷

⁷ คณะผู้วิจัยเข้าใจว่า ทางสทม. คงยังไม่พร้อมให้บุคคลภายนอกใช้ฐานข้อมูลชุดนี้ อาจด้วยเหตุผลนาาประการ อย่างไรก็ตามทางสทม. ไม่เคยตอบจดหมายเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ไม่สามารถอนุญาตได้ โดยเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องเพียงแต่บอกว่าให้รอไปก่อน เพราะทางผู้บังคับบัญชาระดับสูงยังไม่ได้พิจารณา.

ในรายงานทั้งสามฉบับได้แสดงสถิติจำนวนคนเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย เป็นข้อมูลที่สรุปมาจากบัตรขาเข้า-ขาออก (T.M. CARD) จำแนกตามสัญชาติ เพศ และประเภทพาหนะ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 จนถึง 2539 แยกเป็นจำนวนแต่ละปี คณะผู้วิจัยได้จัดการบันทึกตัวเลขรายละเอียดจำนวนผู้เดินทางเข้าออกของแต่ละประเทศในเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้วิเคราะห์ภาพรวมของการเดินทาง การเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มการเดินทางเข้าออกประเทศไทยของคนต่างชาติในช่วงระยะเวลา 6 ปีงบประมาณ ซึ่งถ้าตัวเลขมาหักลบกัน **ในกรณีที่มีผู้เดินทางเข้ามา มากกว่าออกก็จะได้จำนวนผู้ค้างในประเทศ** จำนวนผู้ค้างนี้ถ้ามาพิจารณาแยกทวีปและประเทศดูก็พอจะอนุมานภาพรวมคร่าวๆ ของจำนวนผู้ที่เข้าชายแดนได้ แม้ว่าผู้ค้างทุกคนจะมีได้อยู่ในกลุ่มอยู่เกินกำหนดที่ได้รับอนุญาต (overstayers) ก็ตาม

อย่างไรก็ตามภาพสรุปรวมจากรายงานทั้งสามฉบับที่ได้รับพบว่า มีการเดินทางออกไปนอกประเทศมากกว่าที่จะค้างอยู่ ดังนั้นการศึกษาภาพรวมของกลุ่มโตดวีจึงปรับเปลี่ยนมาตามสภาพของข้อมูลเป็นการศึกษาภาพรวมของการเดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยของชาวต่างชาติ ข้อมูลหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ครั้งนี้คือ รายงานประจำปี 2536 และ ปี 2538 เสริมด้วยข้อมูลปี 2539 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และสถิติรายปีของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่แสดงจำนวนผู้เดินทางเข้า-ออกประเทศ ซึ่งในที่นี้รวมทั้งคนไทยและคนต่างชาติ จากปี 2528-2533 รวมทั้งการเข้าพบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สตร. ณ สำนักงานใหญ่จำนวนหลายครั้ง โดยพบเป็นคณะใหญ่สองครั้ง และเป็นการสัมภาษณ์ย่อยประมาณ 3-4 ครั้ง

3.5 สาระสำคัญของข้อค้นพบ

ผลจากการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ภาพรวมของการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนต่างชาติ คณะผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 แบบแผนที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องคนข้ามชาติที่น่าสนใจในบทที่สองไปแล้วกล่าวคือ ประเด็นแรกเป็นการนำเสนอภาพรวมการเดินทางเข้าออกประเทศไทยทั้งหมด จากนั้นเป็นการนำเสนอจำนวนคนต่างชาติจากประเทศที่มีผู้เดินทางออกจากประเทศไทยมากกว่าจำนวนผู้เดินทางเข้า และสุดท้ายจำนวนคนค้างอยู่ในประเทศไทยจากประเทศต่างๆ ที่น่าจับตามอง ซึ่งจำนวนค้างนี้ส่วนหนึ่งคือผู้โตดวีนั่นเอง

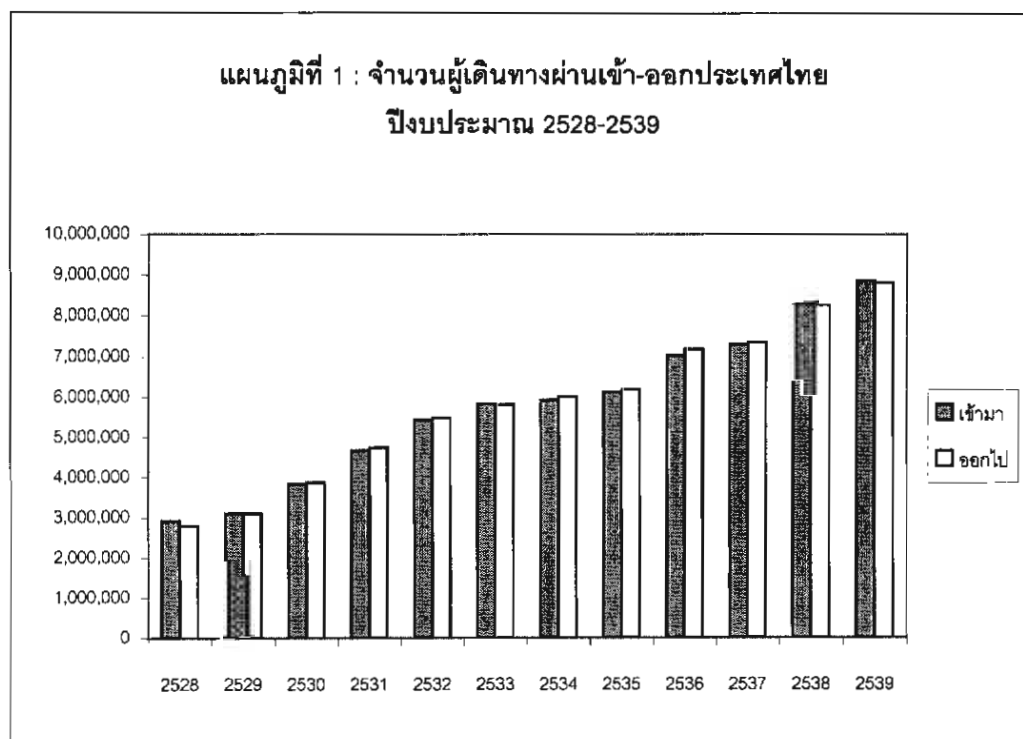
(1) การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนไทยและคนต่างชาติ

ในการทำความเข้าใจสถิติตัวเลขแสดงจำนวนคนที่เดินทางเข้าออกประเทศนั้น ก่อนอื่นต้องเข้าใจว่าหน่วยของตัวเลขที่เป็นคนที่จะนำเสนอต่อไปนี้หมายถึง 'ต่อคนต่อครั้ง' นั่นคือ สมมุติว่ามีผู้เดินทาง 100 คนในรอบช่วงเวลาหนึ่ง ตัวเลขจำนวนคนจริงอาจจะน้อยกว่า 100 คน เพราะคนหนึ่งๆ อาจเดินทางเข้า-ออกประเทศมากกว่าหนึ่งครั้งได้ ในที่นี้ถ้ามีผู้เดินทางเข้าสองครั้งรวมสามคน ตัวเลขจำนวนคนจริงที่เดินทางในช่วงเวลานั้นจะเป็น 97 คน

ตารางที่ 4: จำนวนคนเดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทย จำแนกตามเพศ ปีงบประมาณ 2528-2539

ปีงบประมาณ	เข้ามา			ออกไป			คงเหลือ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2528	2,921,709	2,187,142	734,567	2,800,823	2,021,634	779,189	120,886	165,508	-44,622
2529	3,104,392	2,307,968	796,424	3,105,861	2,220,122	885,739	-1,469	87,846	-89,315
2530	3,833,555	2,751,978	1,081,577	3,879,334	2,741,408	1,137,926	-45,779	10,570	-56,349
2531	4,666,703	3,220,379	1,446,324	4,739,827	3,301,676	1,438,151	-73,124	-81,297	8,173
2532	5,431,262	3,525,857	1,905,405	5,476,997	3,558,373	1,918,624	-45,735	-32,516	-13,219
2533	5,834,602	3,708,860	2,125,742	5,812,542	3,673,697	2,138,845	22,060	35,163	-13,103
2534	5,917,792	3,794,676	2,123,116	6,002,235	3,838,251	2,163,984	-84,443	-43,575	-40,868
2535	6,117,958	3,903,578	2,214,380	6,176,086	3,937,347	2,238,739	-58,128	-33,769	-24,359
2536	7,013,816	4,424,109	2,589,707	7,169,425	4,565,455	2,603,970	-155,609	-141,346	-14,263
2537	7,288,572	4,522,564	2,766,008	7,335,269	4,553,115	2,782,154	-46,697	-30,551	-16,146
2538	8,235,092	5,111,381	3,123,711	8,261,064	5,131,071	3,129,993	-25,972	-19,690	-6,282
2539	8,854,209	5,481,391	3,372,818	8,804,888	5,436,767	3,368,121	49,321	44,624	4,697

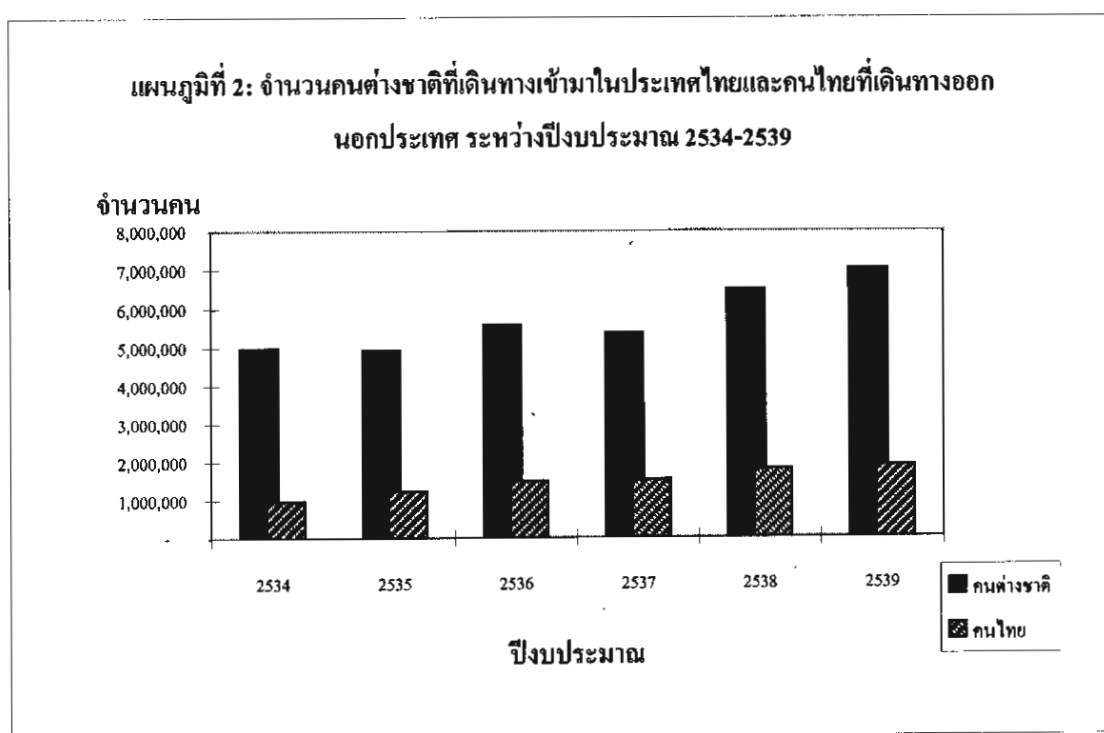
ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ อัญชลี วรางค์รัตน์ (2540) "การวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของชาวต่างชาติ", สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คำนวณจากสมุดสถิติรายปี สำนักงานสถิติแห่งชาติ และรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย



ตารางที่ 5: จำนวนคนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยและคนไทยที่เดินทางออกนอกประเทศ
ระหว่างปีงบประมาณ 2534-2539

ผู้เดินทาง	ปีงบประมาณ					
	2534	2535	2536	2537	2538	2539
คนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย						
รู้สัญชาติ						
ชาย	3,235,653	3,210,409	3,593,995	3,415,217	4,110,045	4,412,249
หญิง	1,738,717	1,708,452	2,001,488	1,944,468	2,392,193	2,593,947
รวม	4,974,370	4,918,861	5,595,483	5,359,685	6,502,238	7,006,196
คนไม่รู้สัญชาติ*						
ชาย	2,757	3,235	3,271	2,937	3,134	2,306
หญิง	2,139	2,463	2,796	2,452	2,345	1,746
รวม	4,896	5,698	6,067	5,389	5,479	4,052
คนไทยที่เดินทางออกนอกประเทศ						
ชาย	559,001	707,963	872,798	874,050	1,043,361	1,089,869
หญิง	410,637	523,100	613,866	643,247	742,802	788,869
รวม	969,638	1,231,063	1,486,664	1,517,297	1,786,163	1,878,738

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ อัญชลี วรากรณ์ (2540) "การวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย
ของชาวต่างชาติ", สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คำนวณจากรายงานประจำปี 2536, 2538
และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
หมายเหตุ: * รวมผู้เดินทางที่ไม่ระบุสัญชาติหรือผู้ไร้สัญชาติ



สถิติคนเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยที่รวบรวมไว้ในสมุดสถิติรายปีของสำนักงานสถิติแห่งชาติไม่สามารถแยกออกได้เป็นผู้เดินทางไทยหรือต่างประเทศ ดังนั้นภาพรวมแรกที่นำเสนอคือจำนวนผู้โดยสารเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยตั้งแต่ปี 2528 ถึง ปี 2539 รวม 12 ปี (ตารางที่ 4 และแผนภูมิที่ 1) เป็นผู้เดินทางที่รวมทั้งคนไทยและชาวต่างชาติพบว่า จำนวนผู้เดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี จากเมื่อ 12 ปีที่แล้วมีผู้เดินทางเข้า-ออกประเทศประมาณเกือบสามล้านคน (2,921,709 คน) เพิ่มขึ้นมากเป็นสามเท่าคือเกือบเก้าล้านคน (8,854,209 คน) ในปี 2539 โดยมีผู้เดินทางเป็นผู้ชายมากกว่าผู้หญิงทุกปี

แต่จากรายงานประจำปี 2536, 2538, และ 2539 ของสศท. สามารถแยกรายละเอียดผู้เดินทางออกได้เป็นคนต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย และคนไทยที่เดินทางออกไปต่างประเทศ ตารางที่ 5 และแผนภูมิที่ 2 จึงแสดงจำนวนผู้เดินทางที่เป็นชาวต่างชาติเดินทางที่เดินทางเข้าประเทศไทย และคนไทยที่เดินทางไปต่างประเทศในช่วงปีงบประมาณ 2534-2539 รวม 6 ปี (ในกลุ่มผู้เดินทางชาวต่างชาติมีจำนวนหนึ่งไม่มากนักไม่ได้กรอกสัญชาติตนเองในบัตรตม. หรือเป็นคนไร้สัญชาติซึ่งได้นำเสนอแยกกลุ่มไว้ต่างหาก) พบว่าในรอบ 6 ปีที่ผ่านมาจำนวนชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทยมิได้เพิ่มขึ้นทุกปีกล่าวคือ ในปี 2535 จำนวนลดน้อยลงจากปี 2534 ด้วยเหตุจากความชะงักงันทางเศรษฐกิจจากผลของสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2534 เอง ประกอบกับการเกิดรัฐประหารในประเทศตอนต้นปี 2535 และปี 2537 ลดลงจากปี 2536 เนื่องจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทั่วโลก

แต่ถึงปี 2538 จำนวนผู้เดินทางต่างเข้าประเทศกลับเพิ่มขึ้นสูงมากถึงกว่า 1.5 ล้านคนเมื่อเทียบกับปี 2537 และในปี 2539 ซึ่งถูกประกาศให้เป็นปีส่งเสริมการท่องเที่ยว 'Revisit Thailand Year' อีกครั้งหนึ่งมีคนต่างด้าวที่เดินทางเข้าเมืองไทยรวม 7,010,248 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2538 เกือบ 5 แสนคน แต่ในช่วงเวลา 6 ปีนี้ จำนวนคนไทยเดินทางออกนอกประเทศเพิ่มขึ้นทุกปีประมาณปีละ 2 แสนคนจากจำนวน 969,638 คน ในปี 2534 เพิ่มขึ้นเป็น 1,878,783 คน ในปี 2539

นัยสำคัญทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับเรื่องจำนวนเดินทางเข้า-ออกประเทศคือ การไหลเข้า-ออกของเงินต่างประเทศและเงินไทย เพราะผู้เดินทางเข้า-ออกส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยว คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาเป็นที่มาของเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศไทยสูงประมาณปีละสองแสนล้านบาท ในทางกลับกันคนไทยไปต่างประเทศก็หอบเงินไปใช้จ่ายถึงปีละห้าหมื่นล้านบาท หักลบกลบแล้วเป็นประมาณหนึ่งในสี่ของรายได้ที่ได้มา ดังนั้นถ้าเทียบจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติประมาณ 7 ล้านคนกับนักท่องเที่ยวไทย 1 ล้านคนเศษ เทียบสัดส่วนหัวต่อหัวแล้วเห็นได้ว่า คนไทยยามท่องเที่ยวต่างแดนใช้เงินมหาศาลมากกว่าชาวต่างชาติใช้ในประเทศไทยมากมายนัก มีผู้ประเมินว่าค่าใช้จ่ายของคนไทยกว่าครึ่งคือ การใช้จ่ายซื้อของ ทั้งนี้ยังไม่ับรวมการเดินทางของคนไทยไปต่างประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเล่นการพนันโดยเฉพาะ มีข่าวลือว่าปีหนึ่งๆ คนไทยเสียเงินไปเพื่อการนี้มากกว่าพันล้านบาท (กฤตยา อาชวนิจกุล 2538)

ตารางที่ 6: จำนวนคนต่างชาติที่เดินทางผ่านเข้า-ออกราชอาณาจักรไทย แยกตามทวีป ในรอบปีงบประมาณ 2534-2539*

ทวีป/ปีงบประมาณ	เอเชีย**	โอเชียเนีย***	ยุโรป	แอฟริกา	อเมริกา	รวมทุกทวีป
ปีงบประมาณ 2534						
เข้า	3,098,025	223,189	1,237,540	35,160	346,596	4,940,510
ออก	3,152,254	231,041	1,225,385	34,982	348,218	4,991,880
คงเหลือ	-54,229	-7,852	12,155	178	-1,622	-51,370
ปีงบประมาณ 2535						
เข้า	2,939,773	223,953	1,305,183	37,572	371,770	4,878,251
ออก	2,953,595	223,639	1,313,459	37,724	372,409	4,900,826
คงเหลือ	-13,822	314	-8,276	-152	-639	-22,575
ปีงบประมาณ 2536						
เข้า	3,471,499	235,081	1,407,982	49,770	386,199	5,550,531
ออก	3,553,983	237,567	1,421,119	50,192	388,032	5,650,893
คงเหลือ	-82,484	-2,486	-13,137	-422	-1,833	-100,362
ปีงบประมาณ 2537						
เข้า	3,225,736	213,849	1,489,763	47,852	382,485	5,359,685
ออก	3,262,381	219,226	1,524,682	48,949	390,026	5,445,264
คงเหลือ	-36,645	-5,377	-34,646	-1,097	-7,541	-85,306
ปีงบประมาณ 2538						
เข้า	4,116,068	238,788	1,668,143	54,079	424,153	6,501,771
ออก	4,075,496	239,136	1,674,907	53,931	425,004	6,468,474
คงเหลือ	41,112	-348	-6,491	148	-851	33,570
ปีงบประมาณ 2539						
เข้า	4,589,355	246,921	1,675,789	61,024	432,329	7,005,418
ออก	4,503,623	247,281	1,675,983	60,714	433,046	6,920,647
คงเหลือ	85,732	-360	-194	310	-717	84,771
รวมปีงบประมาณ 2534-2539						
เข้า	21,440,456	1,381,781	8,784,400	285,457	2,343,532	34,236,166
ออก	21,501,332	1,397,890	8,835,535	286,492	2,356,735	34,377,984
คงเหลือ	-60,876	-16,109	-51,135	-1,035	-13,203	-141,818

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ อัญชลี วรากรณ์ (2540) "การวิเคราะห์ข้อมูลการเคลื่อนทางเข้า-ออกประเทศไทยของชาวต่างชาติ",

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล จำนวนจากรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

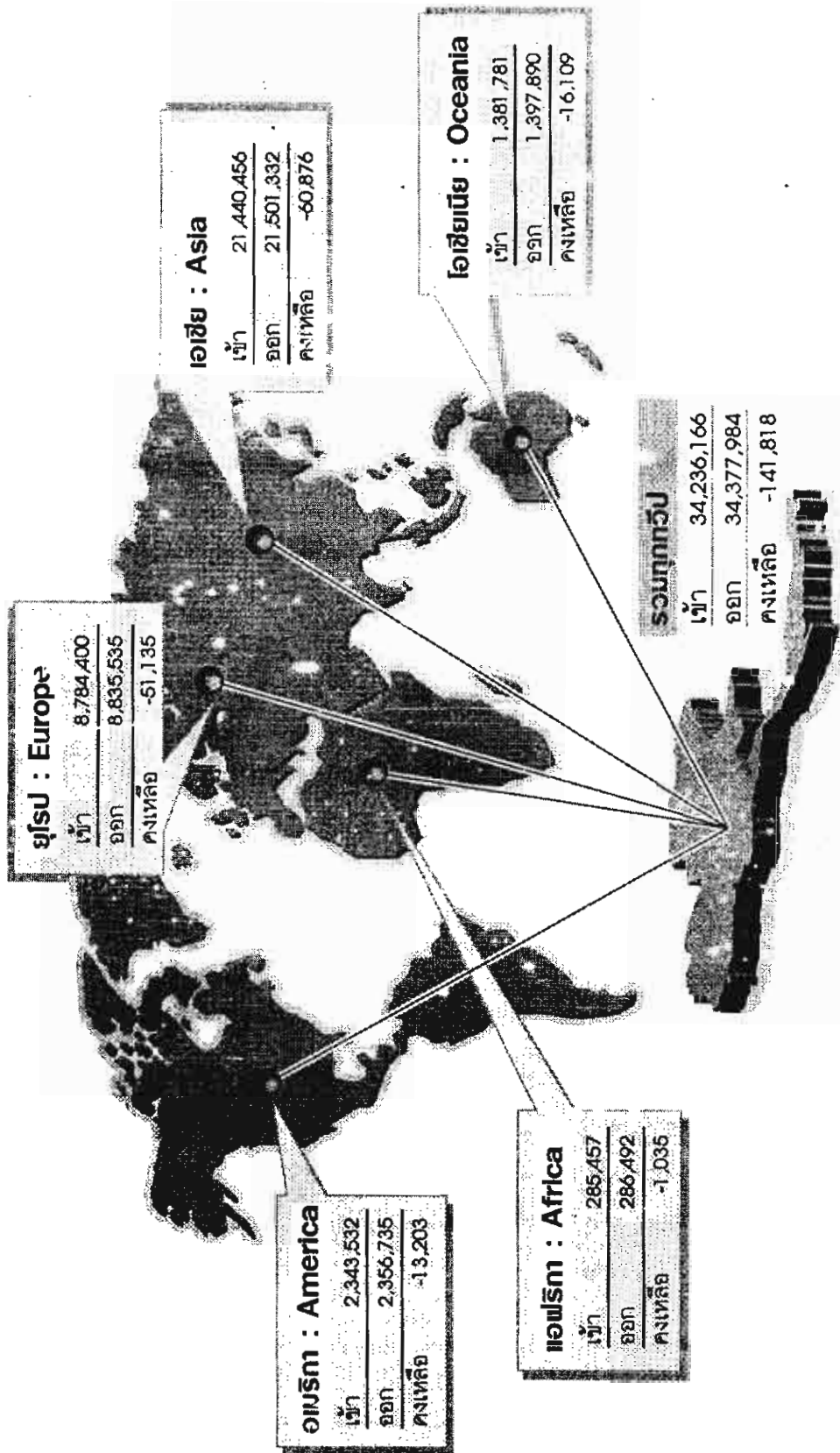
หมายเหตุ: จำนวนตัวเลขที่ติดลบ (-) หมายถึงจำนวนผู้โดยสารที่เดินทางออกนอกประเทศมากกว่าเดินทางเข้าประเทศ

*ไม่นับรวมผู้เดินทางที่ไม่กรอกสัญชาติในบัตร คม.

** ไม่นับรวมคนไทยที่เดินทางผ่านเข้า-ออก

***ทวีปออสเตรเลียและประเทศแถบแปซิฟิก

ภาพที่ 1 : สถิติจำนวนผู้โดยสารเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย แยกตามทวีป ในรอบปีงบประมาณ 2534-2539



ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ "ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย" สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

(คำนวณจากรายงานประจำปี 2534, 2535 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย)

หมายเหตุ 1 : จำนวนตัวเลขที่ติดลบ หมายถึง จำนวนผู้โดยสารที่เดินทางออกนอกประเทศมากกว่าเดินทางเข้าประเทศ

2 : ไม่รวมผู้เดินทางที่ไม่กรอกสัญชาติในบัตรต.ม. และไม่รวมคนไทย

ตารางที่ 6 และภาพที่ 1 ถัดมาแสดงสถิติคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาและออกไปนอกประเทศไทยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 ถึง 2539 แยกตามทวีปพบว่า คนจากทวีปเอเชียจะเดินทางผ่านไป-มามากที่สุด รองลงมาคือทวีปยุโรป และที่น้อยที่สุดคือจากทวีปแอฟริกา ส่วนใหญ่แล้วชาวต่างชาติจะเดินทางโดยเครื่องบิน โดยช่องทางที่มีการเดินทางผ่านเข้าออกมากที่สุดคือ ด่านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานกรุงเทพฯ รองลงมาคือด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา จังหวัดสงขลา และด่านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานภูเก็ต โดยการตรวจลงตราส่วนใหญ่จะเป็นประเภทคนเดินทางผ่านประเทศ (Transit visa) และรองลงมาคือประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist visa)

เมื่อมาพิจารณารูปแบบการเดินทางของคนในทวีปเอเชียพบว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 เป็นต้นมาจนถึงปี 2539 (ดูรายละเอียดในตารางภาคผนวก) คนสัญชาติมาเลเซียเดินทางเข้ามาในประเทศไทยมากที่สุด ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเป็นไปได้ว่า ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับไทย มีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดี และการคมนาคมติดต่อระหว่างประเทศสะดวกมากทำให้มีเดินทางไปมาอยู่ตลอด สำหรับชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นอันดับรองลงมาคือคนสัญชาติญี่ปุ่น และ ไต้หวัน ในขณะที่เดียวกันถ้าพิจารณาตัวเลขคนต่างด้าวที่เดินทางออกนอกประเทศไทยแล้ว พบว่าชาวญี่ปุ่นเดินทางออกมากที่สุด รองลงมาคือคนสัญชาติมาเลเซีย และ ไต้หวัน

ประเด็นที่น่าสนใจจากข้อมูลสถิติการเดินทางเข้า-ออกนี้คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 จนถึง 2537 มีจำนวนคนต่างชาติเดินทางออกนอกประเทศเป็นจำนวน **มากกว่า** ผู้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งพบรูปแบบดังกล่าวในทุกทวีป แม้ว่าจำนวนคนต่างชาติที่เดินทางเข้า-ออกในช่วงสองปีที่ผ่านมาคือปี 2538 และ 2539 มีจำนวนผู้เดินทางเข้ามากกว่าออกรวมประมาณ 50,000 คน (ดูตารางที่ 4) ดังนั้นเมื่อรวมตัวเลขทั้ง 6 ปีงบประมาณ (2534-2539) เข้าด้วยกัน แล้วนำมาคิดผลต่างระหว่างจำนวนที่เดินทางเข้ามา และจำนวนที่เดินทางออกไปแล้วพบว่า ทวีปเอเชียมีคนเดินทางออกไปมากกว่าเดินทางเข้ามามากที่สุดคือ 60,876 คน รองลงมาคือทวีปยุโรป 51,135 คน และจำนวนรวมจากทุกทวีปคือ 141,818 คน (ดูภาพที่ 1)

คำถามที่สำคัญและสร้างความมึนงงกับคณะผู้วิจัยในระยะแรกที่ทำการศึกษาก็คือ จำนวนคนต่างชาติที่เกินนี้ มาได้อย่างไร ซึ่งดูจากภาพรวมแล้วก็สร้างความสับสนได้พอสมควร เพราะถ้าคิดตามสามัญสำนึกแล้วคนต่างชาติที่เดินทางเข้าก็ต้องเดินทางออกแน่นอน การเหลือตัวเลขก็ไม่น่าจะมากมายเป็นหลายหมื่นคนต่อปีต่อประเด็นนี้ คณะคณะผู้วิจัยได้สอบถามเจ้าหน้าที่จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้รับคำอธิบายถึงสาเหตุที่น่าจะเป็นดังต่อไปนี้

1. **ปัญหาการเหลื่อมล้ำปีงบประมาณ:** กล่าวคือช่วงการเข้า-ออกของผู้โดยสารอาจจะเหลื่อมปีกัน ตัวอย่างเช่น เดินทางเข้ามาประมาณกลางเดือนกันยายน 2537 ซึ่งเป็นช่วงปลายปีงบประมาณ และกลับออกไปในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน ในกรณีนี้ตัวเลขคนเดินทางออกนอกประเทศก็จะไม่นับรวมกับผู้ที่เดินทางออกในปีงบประมาณ 2538 ทำให้ตัวเลขในปีถัดไปนั้นสูงขึ้นได้
2. **ปัญหาการประกบบัตร:** จากการไม่สามารถประกบบัตรขาเข้าและบัตรขาออก (TM Card) ให้ตรงกันได้ ตัวอย่างเช่น เวลาเดินทางเข้าประเทศกรอกบัตรขาเข้าส่งให้เจ้าหน้าที่ไว้ แต่เมื่อกลับออกไปไม่ได้คืนส่วนที่เหลือ แต่กรอกใบใหม่แทน กรณีนี้ทำให้หมายเลขบัตรตรงไม่ตรงกัน และประกบกันไม่ได้ ซึ่งบางครั้ง

เครื่องอาจจะนับว่าบุคคลผู้นั้นยังไม่ได้กลับออกไป หรืออาจจะเป็นไปได้อีกกรณีหนึ่งคือการหลุดตรวจ คือไม่มีการประทับตราจากตม. ในบัตรขาเข้า ทำให้บัตรประทับไม่ได้

3. การต่ออายุวีซ่า: เนื่องจากผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก เมื่ออยู่ครบกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตแล้ว ได้ทำการยื่นขออนุญาตอยู่ในประเทศต่ออีก แต่เหตุนี้ทำให้สถิติคนที่เดินทางออกไปน้อยลง
4. การเปลี่ยนสัญชาติ ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การประทับบัตรไม่สมบูรณ์ และเป็นผลทำให้สถิติคนเดินทางออกสำหรับบางเชื้อชาติสูงกว่าเดินทางเข้า ตัวอย่างเช่น คนสัญชาติเวียดนาม เมื่อเดินทางเข้ามาแล้วมาเปลี่ยนเป็นสัญชาติสเปน ดังนั้นเวลาเดินทางออกในข้อมูลก็จะบันทึกว่าเป็นชาวสเปนเดินทางออกไป
5. การคลอดบุตร หรือการรับบุตรบุญธรรม เป็นอีกกรณีหนึ่งที่ทำให้สถิติผู้โดยสารขาออกมากกว่าขาเข้า

จากคำอธิบายดังกล่าวมานี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าจะน่าจะเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สถิติคนเดินทางออกสูงกว่าคนเดินทางเข้า ในขณะที่เดียวกันจากจำนวนตัวเลขคนออกมากกว่าเข้าในแต่ละทวีป ติดต่อกันตลอดช่วงปีที่ศึกษานั้น ทำให้คณะผู้วิจัยเกิดความสงสัยว่าคนเหล่านี้มาจากไหน มีสาเหตุอื่นใดอีกหรือไม่ หรือมีปัจจัยอื่นใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น ปัญหาที่อาจจะเกิดจากการหลอกลำบากประมาณนั้น คณะผู้วิจัยได้พยายามหาคำตอบในกรณีที่แตกต่างกันกลุ่มนั้นๆจะเดินทางกลับออกไปในปีถัดมา โดยคำนวณดูผลต่างระหว่างปี แต่ก็ไม่ได้ให้ภาพที่ต้องการ ในกรณีนี้อาจจะสรุปได้ว่า จำนวนคนที่เกินออกไปในแต่ละปีนั้นอาจเนื่องมาจากหลายๆ สาเหตุประกอบกัน

อย่างไรก็ตามเมื่อดูในรายละเอียดของจำนวนคนต่างชาติที่เดินทางออกมากกว่าเข้าอย่างน่าพิศวงก็ปรากฏว่า ทั้งหมดเป็นคนสัญชาติในทวีปเอเชียทั้งสิ้น เพื่อให้สามารถเห็นภาพตรงนี้ได้ชัดเจนขึ้น คณะผู้วิจัยจึงเลือกจับภาพประเทศที่มีจำนวนคนเดินทางออกมากกว่าเข้า 5 อันดับแรก และประเทศที่มีผู้เดินทางเข้ามากกว่าออก 5 อันดับแรก

(2) จับตาคนต่างชาติจาก 5 ประเทศที่เดินทางออกมากกว่าเดินทางเข้า

ตารางที่ 7 แสดงจำนวนคนจากประเทศที่เดินทางออกมากกว่าเดินทางเข้าประเทศไทย พบข้อน่าสังเกตดังนี้ สามประเทศแรกเป็นประเทศที่มีคนเชื้อชาติจีนเป็นประชากรพื้นฐานคือ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกง ซึ่งมีจำนวนคนเดินทางออกมากกว่าเข้าในรอบ 6 ปีจากปี 2534-2539 สูงเป็นหมื่นทั้งสิ้น ที่น่าสังเกตถัดมาก็คือ มีคนสัญชาติไต้หวันเดินทางออกติดต่อกันมากกว่าเข้าทุกปี ยกเว้นเฉพาะปี 2536 ที่มีผู้คงค้างประมาณ 2,000 คน (ดูตารางในภาคผนวก) รวมแล้วสูงถึงเกือบหนึ่งแสนคน! (94,768 คน) สิงคโปร์และฮ่องกงก็คล้ายคลึงกัน สำหรับอีกสองประเทศคือ ญี่ปุ่นและเวียดนามนั้น จำนวนเกินที่ออกมากกว่าเข้ายังไม่น่าพิศวงแต่อย่างใด

ในกลุ่มประเทศที่ยกมาแสดงนี้ มีบางประเทศที่เดินทางเข้ามาโดยไม่มีการตรวจลงตรา หรือไม่มีวีซ่า ซึ่งกรณีนี้เป็นไปได้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าชาวต่างชาติผู้นั้นถือหนังสือเดินทางมาจากประเทศที่ไม่มีสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยตั้งอยู่ หรือเป็นกรณีที่รัฐบาลประเทศนั้นๆ ได้ทำความตกลงไว้กับรัฐบาลไทยให้ได้รับการยกเว้น

การตรวจลงตรา⁶ หรือกรณีนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการท่องเที่ยวไม่เกิน 15 วัน สามารถที่จะยื่นขอรับการตรวจลงตรา (visa) ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมือง ณ ช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้⁷ สำหรับประเภทการตรวจลงตราประเภทนี้ เรียกกันว่า ผ.พ. หรือ ผ่อนผัน ตามด้วยระยะเวลาที่ได้รับการผ่อนผัน เช่น ผ.พ.15 ผ.พ.30 ถ้าพิจารณาประเภทของการตรวจลงตรา (visa) เฉพาะในปี 2539 พบว่า คนไต้หวันเข้าประเทศไทยด้วยวีซ่านักท่องเที่ยวมากที่สุด (85%) ในขณะที่คนสิงคโปร์ (96%) และฮ่องกง (81%) ใช้วีซ่าประเภทผ่อนผันมากที่สุด

ตารางที่ 7: ประเทศที่มีคนต่างชาติเดินทางออกมากกว่าเดินทางเข้าประเทศ
ในช่วงปีงบประมาณ 2534-2539 (5 อันดับสูงสุด)

ประเทศ	ปีงบประมาณ 2534-2539		
	เข้า	ออก	คงเหลือ
ไต้หวัน	2,646,505	2,741,274	-94,768
สิงคโปร์	1,847,065	1,927,230	-80,165
ฮ่องกง	1,451,842	1,472,054	-20,212
ญี่ปุ่น	4,058,146	4,065,298	-7,152
เวียดนาม	192,333	195,834	-3,501

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ 2540. ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (คำนวณจากรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง).

นอกจากประดาเหตุผลต่างๆ ของโอกาสที่จำนวนคนจะออกมากกว่าเข้าดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยคาดหมายว่าจำนวนผู้เดินทางออกเกินจากสามประเทศนี้มีความเป็นไปได้ว่า ในกลุ่มขบวนการค้าคนจีนผ่านประเทศไทยเพื่อนำส่งไปยังประเทศที่สามดังกล่าวในบทที่สองมาแล้วนั้น จะมีการใช้เอกสารการเดินทางปลอมสวมคนของสามประเทศนี้เดินทางออกนอกประเทศ เนื่องจากสามารถใช้ลักษณะหน้าตา ชื่อเสียงเรียงนามเป็นเงินอย่างไม่น่าสงสัยแต่อย่างใด จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่จากสตม.แม้ไม่ยืนยันข้อสันนิษฐานนี้ แต่ก็ยอมรับว่ามีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงทีเดียว เพราะค่าจ้างในการขนคนจีนเดินทางไปยังประเทศตะวันตกต่อหัวนั้นสูงมากถึงประมาณ 3-4 แสนบาท (เกษมสันต์ จิณณวาโส 2539) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่คณะผู้วิจัยได้จากนักข่าวในสำนักข่าวต่างประเทศในประเทศไทย

⁶ จากกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2523) ข้อ 10 ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522.

⁷ จากบันทึกหลักการและเหตุผล กฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2530) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522.

(2) จับตาคนต่างชาติดัง 5 ประเทศที่เดินทางเข้ามากกว่าเดินทางออก

ในกลุ่มจำนวนรวมของคนต่างชาติดังกล่าวในประเทศไทยมาก 5 อันดับแรกในรอบ 6 ปีที่ผ่านมาที่แสดงในตารางที่ 8 ก็เป็นไปตามความคาดหมายคือ ส่วนใหญ่เป็นคนต่างชาติดังกล่าวมาจากประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ มากที่สุดคือบังกลาเทศที่คงค้างมากกว่า 7 หมื่นคน รองลงมาคือปากีสถาน 8 พันคนเศษ ที่เหลืออีกสามประเทศคือ จีน เนปาล และอินเดีย ซึ่งจำนวนรวมยังไม่ผิดสังเกตมากนัก ในกรณีของคนจีนและอินเดียมีความเป็นไปได้ว่า ทั้งสองชาติเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอยู่ถาวรมากเป็นลำดับหนึ่งและสองดังเสนอไปแล้วในบทที่ 2 คนจีนและคนอินเดียที่เดินทางมาเยี่ยมญาติจึงมีความเป็นไปได้สูงว่า เมื่ออยู่ครบกำหนดที่ได้รับอนุญาตแล้ว มักจะขอต่ออายุวีซ่าเพื่ออยู่ต่อ จึงทำให้จำนวนรวมของคนจีนและอินเดียที่เดินทางออกมีน้อยกว่าผู้เดินทางเข้า จากรายงานของสตม.เองก็พบว่ามีคนจีนคงค้างในประเทศไทยมาก โดยส่วนหนึ่งเป็นผู้ถูกนำหลบหนีเข้าเมืองเพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สาม

ตารางที่ 8: จำนวนคนต่างด้าวที่คงค้างอยู่ในประเทศไทย จำแนกตามสัญชาติ
ในช่วงปีงบประมาณ 2534-2539 (5 อันดับสูงสุด)

ประเทศ	ปีงบประมาณ 2534-2539		
	เข้า	ออก	คงเหลือ
บังกลาเทศ	297,624	226,843	70,781
ปากีสถาน	313,003	304,029	8,974
จีน	1,515,646	1,513,188	2,458
เนปาล	92,774	90,883	1,891
อินเดีย	816,143	815,084	1,059

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ 2540. ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (คำนวณจากรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง).

แต่ในกรณีของชาวบังกลาเทศนั้นชัดเจนอย่างยิ่ง เพราะได้มีการจับตามองมานานแล้วเนื่องจากมีชาวบังกลาเทศนับหมื่นคนที่ลักลอบเดินทางจากประเทศไทยเข้าไปทำงานในมาเลเซีย ในปี 2539 รัฐบาลมาเลเซียระดมจับชาวบังกลาเทศได้เป็นหมื่นคนและทำการผลักดันกลับเข้าประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยส่งกลับไปประเทศบังกลาเทศอีกทอดหนึ่ง และในปีเดียวกันนี้เองที่ สตม.สามารถจับกุมชาวบังกลาเทศจำนวน 62 คนคือทั้งลำเครื่องบินที่ใช้วีซ่านักท่องเที่ยวปลอมเดินทางเข้าประเทศไทย ต่อกรณีนี้คณะผู้วิจัยเคยสอบถามชาวอินเดียได้ความว่า มีขบวนการรับจ้างนำแรงงานต่างชาติดังกล่าวเดินทางเข้าประเทศไทยโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวเพื่อมาทำงานหารายได้ที่ดีกว่าบ้านตนเองกล่าวคือ โดยยอมลงทุนจ่ายค่าเครื่องบินและเจตนาอยู่เกินเวลาของวีซ่า ใช้ชีวิตเป็นโรบินฮูดเหมือนคนไทยที่ไปอเมริกาในยุคสองทศวรรษที่แล้ว เมื่อทำงานเก็บเงินได้มากเกินค่าปรับที่จะต้องจ่ายที่สนามบินรวมสองหมื่นบาทพอสมควรจึงจะเดินทางกลับประเทศตนเอง ในการเดินทางไปทั่วประเทศไทยในรอบหลายปีที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ได้พบชาวต่างชาติจากประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ (ที่ไม่

สามารถระบุสัญชาติได้เพราะไม่แน่ใจ เนื่องจากแยกความแตกต่างไม่ได้) ชายโรตี ถั่วทอด แม่ในอำเภอเล็กๆ ในจังหวัดเล็กๆ โดยจะอยู่ชายไม่นานก็เดินทางไปขายที่อื่นและมีคนใหม่เข้ามาขายแทนที่ ประหนึ่งเสมือนว่ามีผู้หมุนเวียนนำชาวต่างชาติกลุ่มนี้ไปขายของในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ

แต่เมื่อพิจารณาสถิติการจับกุมคนต่างชาติในข้อหาอยู่เกินกำหนดอนุญาต (ตารางที่ 9) เฉพาะในปีที่มีการบันทึกสถิติไว้พบว่า มีผู้ถูกจับกุมในข้อหานี้น้อยมากคือ รวม 7 ปีมีคนจีนจากแผ่นดินใหญ่ถูกจับมากที่สุด (5,018 คน) รองลงมาคือชาวอินเดีย (2,740 คน) ญี่ปุ่น (1,900 คน) บังกลาเทศ (1,861 คน) และปากีสถาน (1,724 คน) เห็นได้ว่าสถิติการจับกุมนั้นไม่สะท้อนภาพที่แท้จริงของชาวต่างชาติที่คงค้างอยู่ในประเทศไทยแต่อย่างใดเลย

ตารางที่ 9: สถิติจำนวนผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ข้อหาอยู่เกินกำหนดอนุญาต
เฉพาะบางประเทศในทวีปเอเชีย ในช่วงปีงบประมาณ 2527-2539

สัญชาติ	ปีงบประมาณ						
	2527	2528	2529	2536*	2537	2538	2539
เมียนมาร์ (พม่า)	42	78	120	325	11	16	40
ลาว	19	12	10	11	-	3	1
กัมพูชา	-	-	1	81	-	7	41
เวียดนาม	3	2	2	6	-	-	-
มาเลเซีย	77	105	140	98	-	-	2
ฟิลิปปินส์	97	119	264	146	-	6	2
สิงคโปร์	122	151	240	91	1	2	7
ไต้หวัน	-	-	-	421	-	3	1
จีน	260	584	541	997	20	209	129
ฮ่องกง	-	-	-	138	1	-	2
ญี่ปุ่น	357	523	593	426	1	-	-
อินเดีย	1,151	1,626	1,237	936	5	28	35
ปากีสถาน	426	586	480	199	10	13	10
บังกลาเทศ	813	523	334	96	18	75	2
เนปาล	33	90	87	43	3	1	6
ศรีลังกา	70	108	93	215	4	7	3

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ อัญชลี วรากรณ์ (2540) "การวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของชาวต่างชาติ",

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คำนวณจากรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ: * ตัวเลขในปีพ.ศ. 2536 รวมสถิติทั้งที่ส่งฟ้องและปรับ

3.6 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

เป็นที่ยอมรับกันว่า ข้อมูลตัวเลขสถิติที่เกี่ยวกับจำนวนชาวต่างชาติและชาวไทยเดินทางเข้า-ออกประเทศ ถือเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการนำไปใช้วางแผนในเรื่องการดำเนินการกับคนต่างชาติ วางแผนนโยบายในเรื่องความมั่นคงของชาติ การพัฒนาการท่องเที่ยว การลงทุนต่างๆ การมีข้อมูลตัวเลขที่ถูกต้องสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้นั้น จะช่วยในการวางแผนนโยบายต่างๆ ได้เป็นอย่างดี แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระดับลึกเจ้าหน้าที่หลายระดับที่เกี่ยวข้องที่คณะผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์ ณ ด้านตรวจคนเข้าเมืองในหลายๆ จังหวัดต่างให้ความเห็นตรงกันในเรื่องการจัดการระบบข้อมูลว่า ปัญหาหนึ่งในการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดของคนต่างชาติ คือไม่สามารถส่งผ่านข้อมูลได้ทันต่อเหตุการณ์ การตรวจสอบข้อมูลล่าช้า เนื่องจากข้อมูลตามด้านต่างๆ ยังต้องส่งทางไปรษณีย์ ดังนั้นการมีระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของสศม. จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ควรจะดำเนินการโดยรีบด่วน อย่างไรก็ตามในเรื่องการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์นี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องดังกล่าว และได้กำหนดเป็นนโยบายสำหรับงานด้านอำนวยการในปีงบประมาณ 2538 โดยมีการพัฒนาระบบบันทึกข้อมูล (data entry system) ระบบสอบถามข้อมูล (inquiry system) และระบบตรวจคนเข้าเมือง (online barrier system) นอกจากนี้ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้โดยกล่าวถึงการพัฒนาการบริการและการปฏิบัติราชการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไว้ว่า¹⁰ โครงการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์จะเป็นโครงการเร่งด่วนที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นภายในปีงบประมาณ 2540 และปี 2541 นี้ โดยโครงการนี้จะเป็นระบบควบคุมโดยศูนย์ข้อมูลคอมพิวเตอร์ผ่านดาวเทียมไปยังพื้นที่ทั่วประเทศ 53 ด้าน และจะมีระบบ on-line เชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถตรวจสอบได้รวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และจะจัดให้มีเครื่องอ่านหนังสือเดินทางอัตโนมัติ เพื่ออำนวยความสะดวกและตรวจสอบได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งคณะผู้วิจัยก็คาดว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้า-ออกของคนต่างชาติ รวมไปถึงรายละเอียดต่างๆ จะสามารถนำมาใช้อ้างอิง และใช้ประโยชน์ในการวางแผนนโยบายในเรื่องต่างๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

¹⁰ จากบทสัมภาษณ์ พล.ต.ท.สมชาย วาณิชเสนี ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ในขณะนั้น) ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับประจำวันอาทิตย์ที่ 3 พฤศจิกายน 2539.

บทที่สี่

การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และมาทำงานในประเทศไทย

4.1 ข้อเท็จจริงว่าด้วยการเดินทางข้ามพรมแดน

การเดินทางข้ามพรมแดนไปมาระหว่างประชาชนสองประเทศ นับเป็นเรื่องปกติอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่มีรอยตะเข็บชายแดนติดต่อกันกับประเทศอื่นหลายประเทศ และประเทศไทยมิได้เป็นข้อยกเว้น การเดินทางไปมาหาสู่กันระหว่างประชาชนสองประเทศ ไม่ว่าจะเพื่อเยี่ยมเยียนเพราะเป็นญาติหรือเพื่อค้าขาย เป็นเรื่องเห็นได้ชัดเจนในจังหวัดชายแดนไทยทั่วไป เป็นเรื่องเกิดขึ้นต่อเนื่องยาวนานและไม่มีใครเห็นเป็นปัญหา จนกระทั่งเมื่อประมาณ 10 ปีมาที่เริ่มปรากฏว่ามีชาวต่างชาติลักลอบเข้ามาอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวพม่า ซึ่งมีสถิติการถูกจับกุมสูงสุดและเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา และจนถึงปัจจุบัน (2540) ก็ยังมีการล่องไหลหรือทะลักเข้ามาอยู่เนืองๆตามแนวชายแดนที่สำคัญคือจำนวนคนต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมิได้จำกัดตัวอยู่เฉพาะตามแนวชายแดนเท่านั้น แต่ได้ลักลอบเข้าไปทำงานในสถานประกอบการต่างๆเกือบทั่วประเทศ ปรากฏการณ์นี้มีคนจำนวนมากมองว่ากระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาสังคมเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างชาติเอง

สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงปัญหา และพยายามหาแนวทางแก้ไข อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ว่ามีคนต่างชาติจำนวนหลายแสนได้เข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้ว และผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งก็ได้อาศัยการจ้างแรงงานต่างชาติเหล่านี้เข้ามาทดแทนภาวะขาดแคลนแรงงานไทยในบางประเภทกิจการ ทำให้การวางมาตรการต่างๆทำได้ลำบาก และทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้น อีกทั้งแรงงานต่างชาติเหล่านี้ยังถือเป็นบุคคลผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และผู้ให้ที่พักพิงหรือให้ที่อยู่อาศัยก็อยู่ในข่ายผู้มีความผิดตามกฎหมายด้วย การแสวงหาความร่วมมือหรือความพยายามในการเข้าถึงกลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงทำได้ลำบากยิ่ง แม้แต่ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบทำงานก็ยังไม่สามารถทราบถึงจำนวนที่แท้จริง ส่งผลให้การกำหนดมาตรการหรือการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติทำได้ในขอบเขตที่จำกัดตามไปด้วย

ที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีความพยายามในการประเมินจำนวนแรงงานต่างชาติจากหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งการประเมินจากภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด เป็นต้น แต่ก็ยังเป็นที่ยกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์อยู่มาก ทั้งในแง่ความน่าเชื่อถือและความไม่สอดคล้อง

กับสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันจำนวนแรงงานต่างชาติหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ก็ไม่ได้หยุดนิ่ง ยังคงมีการลักลอบเข้ามาอยู่เกือบตลอด แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการสกัดกั้นและผลักดันออกนอกประเทศอย่างเข้มงวดแล้วก็ตาม การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องทำอยู่เป็นระยะ เพื่อทราบถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและสามารถกำหนดมาตรการหรือแนวนโยบายได้อย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยนั้น มีหลายกลุ่มและหลายประเภททั้งในทางกฎหมายและการพิจารณาตามข้อเท็จจริง การคาดประมาณในรายงานนี้จึงจะจำกัดขอบเขตเฉพาะแรงงานต่างชาติที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และลักลอบทำงานเป็นแรงงานระดับล่างอยู่ในประเทศไทย โดยขอไม่กล่าวถึงชาวต่างชาติหรือคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย เช่น ชาวไทยภูเขา ชาวเขาและชน กลุ่มน้อยหรือบุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งได้รับสัญชาติไทยและอยู่ในทะเบียนควบคุมของกรมการปกครอง เนื่องจากมีรายละเอียดปรากฏอยู่แล้วในรายงานเรื่อง 'สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย' โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในชุดโครงการวิจัยนี้

เป้าที่สำคัญของบทนี้ก็คือ ต้องการประเมินจำนวนต่ำที่สุดของแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและมาทำงานอยู่ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดในขณะนี้ โดยใช้วิธีคาดประมาณตามข้อเท็จจริงในแต่ละจังหวัด ที่ได้จากการสำรวจของคณะนักวิจัยจากสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน และการออกสำรวจภาคสนามในพื้นที่จังหวัดชายแดนและจังหวัดที่คาดว่าจะมีแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมากรวม 15 จังหวัด ในช่วงเดือนมีนาคม-กันยายน 2539

4.2 คำจำกัดความของคำว่า 'แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง'

ในบทนี้คำว่า 'แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงาน' เจตนาให้มีความหมายเฉพาะเจาะจงคือหมายถึงคนต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและ/หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะมาเป็นแรงงานไร้ฝีมืออยู่ในขณะนี้เท่านั้น ซึ่งมีได้หมายรวมเฉพาะคนต่างชาติที่หลบหนีเข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนต่างชาติที่เข้ามาด้วยปัญหาทางการเมือง หลบหนีภัยสงคราม หรือภัยพิบัติอื่นๆซึ่งเป็นเหตุฉุกเฉินในตอนแรก แต่เมื่อถึงเมืองไทยได้หลบหนีการควบคุมหรือลักลอบทำงานอยู่ในขณะนี้ด้วย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ในทางกฎหมายถือเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทั้งสิ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หมายถึง แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ตามพ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จากคำนิยามนี้ แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองหรือหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่จะกล่าวถึงต่อไปจึงหมายถึง ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้ถือสัญชาติไทย (รวมทั้งชาวไทยภูเขาที่ยังคงสำรวจอีกจำนวนหนึ่ง) กลุ่มเอเชียใต้ กลุ่มลาวอพยพ กลุ่มจีนแผ่นดินใหญ่ กลุ่มแรงงานเขมร เวียดนาม ลาว กัมพูชา และพม่า ซึ่งมีทั้งผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ผู้ลี้ภัยหรือผู้หลบหนีภัยสงครามและผู้พลัดถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้หรือผู้ที่ไม่มีบัตรก็ตาม

อนึ่ง อาจมีการใช้คำสลับไปสลับมาอยู่บ้างระหว่างคำว่า ‘ลักลอบ’ กับคำว่า ‘หลบหนี’ เข้าเมือง โดยทางราชการจะนิยมใช้คำว่าหลบหนีมากกว่า ซึ่งในทางกฎหมายจะหมายถึงกลุ่มบุคคลเดียวกัน คือผู้ที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่คณะผู้วิจัยนิยมใช้คำว่าลักลอบมากกว่าเพราะคำว่าหลบหนีเข้าเมืองนั้นมีนัยในเชิงการซ่อนเร้น หลบซ่อน เร้นกาย เข้ามาโดยไม่มีผู้รู้เห็น ในขณะที่คำว่าลักลอบมีความหมายในเชิงการเข้ามาโดยตั้งใจและเป็นกระบวนการ โดยอาจมีการนำพาหรือมีผู้รู้เห็นเป็นใจด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงมากกว่า

เหตุที่ต้องให้คำจำกัดความไว้ตั้งแต่ต้นก็เพราะว่าในความเป็นจริง แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและเข้ามาทำงานนั้น เข้ามาด้วยเงื่อนไขที่ไม่เหมือนกัน แม้จะตกอยู่ภายใต้กฎหมายเข้าเมืองฉบับเดียวกัน แต่แนวปฏิบัติที่รัฐใช้ดำเนินการกับบุคคลที่ได้ถือสัญชาติไทยมักมีความแตกต่างกันรายละเอียด ซึ่งทำให้สถานะและสิทธิในการทำงานของบุคคลที่ได้ชื่อว่าเป็นคนต่างชาตินั้นไม่เท่ากัน แม้แต่หน่วยราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องก็ยังคงมีความสับสนและมีความเห็นต่างกันไป ทุกครั้งที่พูดถึงคนต่างชาตินี้จึงต้องตกลงกันเสียก่อนว่ากำลังหมายถึงใคร และใช้อะไรเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งในการศึกษานี้ได้ให้ความสนใจกับสองประเด็นหลักคือ ลักษณะการเข้าเมืองและการมาทำงาน

4.3 แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง หมายถึงใครได้บ้าง?

โดยทั่วไปเราสามารถจำแนกคนต่างด้าวที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ **หนึ่ง** เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และ **สอง** เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งในทางกฎหมายย่อมถือว่าบุคคลทั้งสองประเภทคือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เว้นเสียแต่จะสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีถิ่นที่เกิดในประเทศไทย หรือมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น¹¹

ดังนั้น หากพิจารณาตามข้อกำหนดโดยเคร่งครัดย่อมหมายความว่า บุคคลที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทย หากต้องการเข้าเมืองหรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทย จะต้องเดินทางเข้า-ออกตามช่องทางหรือเงื่อนไขที่รัฐกำหนดเท่านั้น เว้นจากนี้ย่อมเข้าข่ายลักลอบเข้าเมืองหรือเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า ‘คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง’ เมื่อการเข้าเมืองไม่ชอบชอบด้วยการกฎหมาย การที่คนต่างด้าวเหล่านี้จะเข้ามาทำงานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ในแง่ของกฎหมายแล้วก็เปิดโอกาสให้คนกลุ่มนี้สามารถทำงานโดยถูกกฎหมายได้โดยรัฐต้องเป็นผู้รับรองสิทธิในการทำงาน แต่สิทธิดังกล่าวไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดที่นักกฎหมายทำงานอะไรก็ได้ ทว่าเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขซึ่งรัฐเจ้าของดินแดนเป็นผู้กำหนด¹²ตามอำนาจที่มีอยู่ในกฎหมายและการพิจารณาเฉพาะกรณี ซึ่งทำให้การเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมีความซับซ้อนและเป็นไปได้ในหลายๆกรณี เช่น ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (ที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519) ซึ่งมีสถานะเป็นผู้

¹¹ ดูรายละเอียดใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540). ‘การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจกฎหมาย บัญหา และทางเลือกนโยบาย’. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

¹² อ้างแล้ว ใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2540.

หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เมื่อมาทำงานย่อมมีความผิด ทั้งกฎหมายเข้าเมืองและกฎหมายทำงาน แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราว เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและมาทำงานในประเทศไทยนั้น มิได้เป็นไปใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนดเสมอไป จำนวนมากที่ไม่มีสิทธิทำงานแต่ก็ยังลักลอบทำงาน บ้างมีสิทธิในการทำงานแต่ไม่ทราบว่าตนเองมีสิทธิ และบ้างได้รับสิทธิในการทำงานแต่ไม่ได้ทำงานตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปได้ว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองบางคนก็อาจมีมากกว่า 2 สถานะ หรือบางกลุ่มก็มิได้ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใดๆ อาทิเช่น บุคคลไร้สัญชาติ

ที่ผ่านมาแม้ว่ารัฐจะได้พยายามจัดระเบียบโดยจัดทำทะเบียนควบคุมและออกบัตรประจำตัวแยกเป็นสีต่างๆ แต่ก็เป็นเรื่องยากที่จะแยกแยะอย่างชัดเจนและมีผลต่อการควบคุม เพราะกระบวนการจัดทำทะเบียนให้กับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในอดีตนั้น ขาดประสิทธิภาพและขาดความรัดกุมเพียงพอ มีกระบวนการปลอมแปลงบัตร สวมบัตร และอื่นๆ¹³ ซึ่งทำให้ฐานข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวกับจำนวนตัวเลขยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่มาก อีกทั้งผู้หลบหนีเข้าเมืองจำนวนหนึ่งก็เป็นกลุ่มที่เข้ามาใหม่ การจัดประเภทและคาดประมาณจำนวนจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ทว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ชัดเจนขึ้น ในที่นี้คณะผู้วิจัยจะพยายามแยกแยะให้เห็นว่ากลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เข้ามาเป็นแรงงานต่างชาติในประเทศไทยนั้นเป็นใครบ้าง จัดอยู่ในประเภทใด และภายใต้เงื่อนไขอะไร โดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่ทั้งจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) และศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แม้ว่าจะไม่ครบถ้วนเสียทีเดียว แต่อย่างน้อยที่สุดก็เป็นข้อมูลที่มีอยู่จากไม่กี่แหล่งที่พอจะเชื่อถือได้ในขณะนี้

(1) กลุ่มชาวเวียดนาม

ปัจจุบันมีผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งเป็นคนเวียดนามในประเทศไทยอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ๆคือ

1.1 ญวนอพยพ คือ คนเวียดนามที่หลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. 2488 - 2489 โดยหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยใน 13 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร อุบลราชธานี อุดรธานี ยโสธร สกลนคร ปราจันบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง หนองบัวลำภู สระแก้ว อำนาจเจริญ ซึ่งไทยสามารถผลักดันส่งกลับไปได้บางส่วนประมาณ 45,033 คน แต่ยังมีตกค้างอยู่อีกประมาณ 43,693 คน ที่ทางกรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวไว้ โดยสมช. มีมติให้สัญชาติไปแล้ว 39,693 คน ในปี 2539 (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2539) คงเหลืออีกราว 4,000 คน ที่กำลังอยู่ระหว่างการรอพิสูจน์สัญชาติหรือยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ ทว่าคนกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ถาวร และผู้ที่อยู่ในชั้นบุตรชั้นหลานก็ได้สัญชาติไทยเกือบหมดแล้ว การเข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือคาดว่ามียุ่ไม่น้อยมาก

¹³ เพิ่มเติม ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, 2540. 'สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย'. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

1.2 ชาวเวียดนามที่ลักลอบเข้ามาทำงาน เป็นกลุ่มที่เดินทางจากเวียดนามผ่านทางกัมพูชา โดยการปลอมแปลงสัญชาติเป็นกัมพูชาก่อนที่จะเดินทางเข้าไทยทางปอยเปต และเสียค่าใช้จ่ายแก่นายหน้าเพื่อเป็นค่านำพาเข้าไทยด้านอำเภอรัฐประเทศ จังหวัดสระแก้ว เพื่อมาทำงานในกรุงเทพฯหรือจังหวัดอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีชาวเวียดนามบางกลุ่มที่เดินทางผ่านลาวและหลบหนีเข้าประเทศไทยทางด้านนครพนมและมุกดาหาร ซึ่งพวกนี้จะเป็นกลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาเพื่อที่จะทำงานโดยตรง แต่ขณะนี้ยังไม่ทราบจำนวนแน่ชัด (เกษมสันต์ จิณณวาโส 2538)

(2) กลุ่มชาวลาว

2.1 ชาวลาวอพยพ คือ กลุ่มคนลาวจากประเทศลาว อพยพเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามแนวชายแดนแล้วไม่ยอมเดินทางกลับ บางคนมาสมรสกับคนไทยจนเกิดลูกเกิดหลาน อาศัยอยู่ในจังหวัดหนองคาย อุดรธานี เลย อุตรดิตถ์ นครพนม มุกดาหาร พะเยา เชียงราย และน่าน พอปี 2517 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศลาวทำให้มีคนอพยพเข้ามาอยู่อาศัยมากขึ้น ปี 2534 ทางสมช.และกองทัพบก 2 ได้จัดทำทะเบียนประวัติและประจำตัวไว้ มีจำนวน 15,713 คน (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2539) ซึ่งคนเหล่านี้ส่วนใหญ่เข้ามาตั้งครอบครัวและมีถิ่นที่อยู่บริเวณชายแดน

2.2 ชาวลาวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน เนื่องจากลักษณะรูปร่างหน้าตา และภาษาวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกับคนไทยมากทำให้การลักลอบเข้ามาทำได้ง่าย นอกจากนี้ยังมีขบวนการที่ลักลอบนำพาเข้าด้วยโดยผ่านนายหน้าส่วนใหญ่เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร โรงงานขนาดเล็ก ร้านอาหาร ลูกเรือประมง ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล และบางจังหวัดในภาคใต้ ขณะที่บางส่วนเข้ามารับจ้างทำการเกษตรชั่วคราวบริเวณอำเภอติดชายแดน โดยเฉพาะในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวและบ้างก็เข้ามาค้าขายเล็กๆน้อยๆตามแนวชายแดน คาดว่ามีอยู่ราว 10,000 คน

(3) กลุ่มเอเชียใต้ที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย

3.1 เนปาลอพยพ คือ คนเนปาลที่อาศัยอยู่ในพม่ามาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะนั้นเนปาลและพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษจึงมีพวกเนปาลมาอาศัยอยู่ในพม่า ต่อมาพม่าได้เอกราชจึงขับไล่เนปาลออกนอกประเทศ ส่วนหนึ่งได้อพยพเข้ามาในประเทศไทยโดยอาศัยอยู่ที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวควบคุมไว้มีจำนวน 1,500 คน (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2539)

3.2 ชาวอินเดีย เนปาล ศรีลังกาและบังคลาเทศ ที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงาน โดยมีขบวนการรับจ้างนำพาเข้ามา โดยการปลอมแปลงเอกสารหนังสือเดินทางต่างๆ และได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวก การนำพาเข้ามาส่วนหนึ่งจะใช้วิธีเอาเรือประมงไทยที่หาปลาในเขตน่านน้ำสากลรับชาวต่างชาติเหล่านี้แล้วมาขึ้นฝั่งที่จังหวัดชุมพร ระนอง ต่อจากนั้นก็จะมีนายหน้านำมาติดต่อไปทำงานที่มาเลเซีย แต่ก็มียุ่จำนวนหนึ่งที่พำนักพักพิงอยู่ในไทยเพื่อรอโอกาสที่จะไปทำงานยังประเทศที่สาม ซึ่งคาดว่าน่าจะมียุ่ประมาณ 15,000 คน ที่ลักลอบทำงานอยู่ในขณะนี้ โดยส่วนใหญ่จะมีอาชีพค้าขายปลีก ไม่นับรวมกลุ่มที่เข้าเมืองถูก

กฎหมายแต่อยู่เกินกำหนดที่ได้รับอนุญาตตามวีซ่าเข้าเมือง ดังปรากฏตามตัวเลขในตารางที่ 8 หน้า 31 จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สตม.ระดับสูงคาดว่า ตกค้างอยู่ในประเทศประมาณ 35,000 คน เป็นอย่างน้อย

(4) กลุ่มชาวจีน

เป็นชาวต่างชาติกลุ่มใหญ่อีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าเมืองทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย จำนวนที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายได้แสดงไปแล้วในบทที่ 2 สำหรับพวกที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและมาทำงานอยู่ในประเทศไทยซึ่งจะกล่าวถึงในบทนี้นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นพวกที่มีขบวนการนำพาเข้ามาจากมณฑลทางใต้ของจีนโดยใช้ช่องทางผ่านพม่า ลาว และเข้ามาทางภาคเหนือของไทย โดยเฉพาะที่อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งบางส่วนเป็นหญิงจีนที่ถูกส่งลงมาค้าประเวณี บางกลุ่มเข้ามาเพื่อเดินทางต่อไปยังสหรัฐอเมริกาซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายคนละไม่ต่ำกว่า 625,000 - 750,000 บาท ทางสมช.คาดประมาณว่าน่าจะมียุโรปอยู่ไม่น้อยกว่า 40,000 คน

(5) กลุ่มชาวกัมพูชา

เป็นกลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาเพื่อที่จะทำงาน โดยส่วนใหญ่มาเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมตามบริเวณชายแดน บางส่วนก็เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในกิจการประเภทอื่นๆ เช่น เป็นลูกจ้างปั้มน้ำมัน ลูกจ้างโรงงาน ลูกเรือประมง โดยลักลอบเข้ามาตามช่องทางระหว่างชายแดนไทย-กัมพูชา เฉพาะอย่างยิ่งทางด้านจังหวัดสระแก้ว ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ และตราด และมีนายหน้ามารับขึ้นรถไปทำงาน ส่วนใหญ่จะเข้ามากรุงเทพมหานคร นครนายก สระบุรี จันทบุรี นครราชสีมา มีจำนวนหนึ่งถูกลักพาหรือนำเข้ามาเป็นแรงงานกึ่งทาส ทำงานขุดทอนหรือทำงานก่อสร้าง รวมแล้วคาดว่าจะมีอยู่ประมาณ 20,000 คน ไม่นับรวมพวกที่ไปเข้า-เย็นกลับ

(6) กลุ่มชาวพม่า

ปัจจุบันกลุ่มชาวพม่าที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้นจัดว่าเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีจำนวนคนมากที่สุดจำแนกออกเป็น

6.1 ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ซึ่งเป็นบุคคลจากประเทศพม่าที่มาจากหลายเชื้อชาติ เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า และพม่า ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย เนื่องจากนายพลเนวิน ทำการปฏิวัติโค่นล้มนายกรัฐมนตรีอู และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยม ในปี 2505 ทำให้เกิดการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อยต่างๆ ประกอบกับสภาวะทางเศรษฐกิจฝืดเคือง จึงทำให้ราษฎรตามแนวชายแดนหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ในขั้นแรกมิได้มีการลงรายการหรือบันทึกจำนวนที่แน่ชัด ต่อมาเมื่อปรากฏว่ามีชาวพม่าได้เข้ามาอยู่เรื่อยๆ รัฐบาลไทยจึงได้ประกาศให้มีการควบคุมโดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้ (บัตรสีชมพู) โดยเรียกคนต่างชาติกลุ่มนี้ว่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และกำหนดว่าต้องเป็นผู้เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 เท่านั้น ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 47,735 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ทางราชการผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ต้องอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุม

6.2 ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า คือผู้อพยพที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและมาตั้งที่อยู่ถาวรตามจังหวัดชายแดน ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง ซึ่งมหาตมาคานธีได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวควบคุมไว้ในปี 2537 โดยแบ่งเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (บัตรสีส้ม) จำนวน 13,000 คน ซึ่งทางราชการได้ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ในเขตพื้นที่ควบคุม และกลุ่มที่เข้ามาเป็นแรงงานและอาศัยอยู่กับนายจ้าง (บัตรสีม่วง) ซึ่งรัฐบาลได้มีมติ ครม. 2535 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ใน 10 จังหวัดชายแดน ในกรณีที่หากคนงานไทยมาจ้างไม่ได้ ปรากฏว่าได้มีผู้มาลงทะเบียนประวัติไว้จำนวนทั้งสิ้น 101,845 คน (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2539)

6.3 ผู้ลี้ภัยหรือผู้หลบหนีภัยสงคราม ซึ่งเข้ามาอยู่ในเขตอำเภอชายแดนที่มีการสู้รบ เช่น ตาก กาญจนบุรี และเพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ปราบปรามนักศึกษาและประชาชนเมื่อปี 2531 ปัจจุบันทางราชการได้ควบคุมไว้ตามศูนย์ผู้ลี้ภัยหรือพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่างๆ กว่า 30 แห่ง จำนวนประมาณ 100,000 คน โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นการช่วยเหลือกิจการในสถานพักพิง เฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้เป็นการชั่วคราวแบบไปเช้าเย็นกลับ ทั้งนี้ไม่ทราบแน่ชัดว่าผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานนั้นมีจำนวนเท่าไร

6.4 นักศึกษา/ปัญญาชน ที่เข้ามาด้วยเหตุผลทางการเมืองในพม่า โดยเฉพาะหลังปี 2532 ที่มีการกวาดจับผู้นำนักศึกษาและปัญญาชน บางส่วนได้เข้ารายงานตัวต่อทางราชการและพักพิงตามศูนย์หรือค่ายต่างๆ ในจังหวัดชายแดน มีจำนวนประมาณ 2,500 คน ที่ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรควบคุมไว้ โดยได้รับการผ่อนผันให้สามารถทำงานได้เฉพาะในเขตพื้นที่ควบคุม อย่างไรก็ตามยังมีนักศึกษาบางส่วนที่ทยอยเข้ามาอาศัยตามแนวชายแดน โดยที่ไม่ได้มีการรายงานตัวอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งในระยะแรกๆ นักศึกษาและปัญญาชนเหล่านี้มักจะรวมตัวกันและมีกิจกรรมเป็นของตนเอง ไม่ได้ตั้งใจเข้ามาเป็นแรงงาน อย่างมากก็เก็บผลิตผลทางการเกษตรออกมาขายบ้างเป็นครั้งคราว ทว่าด้วยความจำเป็นและปัญหาทางการเมืองที่ยืดเยื้อยาวนาน ทำให้นักศึกษาและปัญญาชนจำนวนหนึ่งเริ่มเข้ามาทำงานทำในระยะหลังๆ แต่ก็ยังจำกัดอยู่ในพื้นที่เป็นหลัก

6.5 ชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงาน กลุ่มนี้เป็นพวกที่ตั้งใจหลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำโดยเฉพาะ เพื่อหนีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น อดอยาก และไม่มั่งคั่งในประเทศพม่า ซึ่งคาดว่าจะเป็นอยู่หลายแสนคน โดยเข้ามาเป็นแรงงานในภาคเกษตร โรงงานขนาดเล็ก ลูกจ้างร้านค้า ร้านอาหาร ธุรกิจการก่อสร้าง ประมง และต่อเนื่องประมงทะเล ทำเหมือง บริเวณจังหวัดชายแดน กรุงเทพฯ ปริมณฑล และจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูง เช่น ภูเก็ต นครราชสีมา นครปฐม เป็นต้น ซึ่งมีทั้งที่เข้ามาด้วยตัวเองและมีนายหน้าพาเข้ามาตามจุดผ่านแดนต่างๆ รวมทั้งประเภทที่เข้ามาทำงานแบบไปเช้าเย็นกลับบริเวณพื้นที่แนวชายแดน

ตารางที่ 10 การจำแนกประเภทคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและมาทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือตามข้อเท็จจริง

ประเภทของคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง และมาทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือ	สภาพภาพ	การถือบัตร	จำนวน (คน)	สิทธิและเงื่อนไขในการทำงาน
1. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (อพยพเข้ามาประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีค. 2519)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่รอการ ส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร (ตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2527)	สีชมพู	47,735'	อนุญาตให้ทำงานได้เป็นเวลา 27 ประเภท ตามพร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และต้องอยู่ในพื้นที่ควบคุม
2. ผู้พลัดถิ่นเข้าเมืองจากพม่า ประเภทมีถิ่นที่อยู่ถาวร (อพยพเข้ามาประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีค. 2519)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่รอการ ส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร (ตาม มติครม. เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535)	สีส้ม	13,000'	ผ่อนผันให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราว ใน บางประเภทกิจการ ในพื้นที่จังหวัดชาย แดนไทย-พม่า 10 จังหวัด แต่ต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
3. ผู้พลัดถิ่นเข้าเมืองจากพม่า ประเภทใช้แรงงาน (อพยพเข้ามาประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีค. 2519)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่รอการ ส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร (ตาม มติครม. เมื่อวันที่ 17 มีค. 2535)	สีม่วง	101,845'	ผ่อนผันให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราว ใน บางประเภทกิจการ ในพื้นที่จังหวัดชาย แดนไทย-พม่า 10 จังหวัด แต่ต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
4. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างรอการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีเหลืองขอบ น้ำเงิน	7,849'	ผ่อนปรนให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม

ประเภทของสถานที่ตั้งที่ถูกละเมิดสิทธิ และมาตรการที่เป็นประโยชน์	สถานภาพ	การตีตรา	จำนวน (คน)	สิทธิและเงื่อนไขในการหางาน
5. ชาวพม่าที่ถูกละเมิดสิทธิและมารายงานตัว (บุคคลผู้สัญชาติพม่า และเข้ามาเมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2540)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีขาว	246,679 ²	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
6. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชาเชื้อสายกัมพูชาแท้	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีขาวขอบแดง	6,265 ¹	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
7. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (ที่ยังไม่ได้รับการแปลงสัญชาติ เนื่องจากพิสูจน์ไม่ ได้ว่าเป็นคนไทย)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีเขียว	5,470 ¹	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
8. ชาวกัมพูชาที่ถูกละเมิดการทำงานและมารายงานตัว	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีขาว	24,746 ²	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
9. ลาวอพยพ	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากลาวและอยู่ในระหว่าง รอการส่งกลับ (โดยได้รับผลจากมติครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีส้ม	15,713 ¹	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม

ประเภทของงานทางสังคมที่ถูกละเมิดสิทธิ และบทบาทงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือ	สถานภาพ	การถือบัตร	จำนวน (คน)	สิทธิและเงื่อนไขในการทำงาน
10. ชาวลาวที่ถูกละเมิดเข้ามาทำงานและมารายงานตัว และบทบาทงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือ	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างรอการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีขาว	11,086 ²	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
11. อดีตทหารจีนคอมมิวนิสต์ ที่ยังไม่ได้รับการแปลงสัญชาติ	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากจีน ได้หลบ ได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้และบัตร ประจำตัวไว้ (ท.ร. 13 และ ทบม.จ. 2,3)	สีขาว	11,143 ¹	มีสิทธิที่จะทำงาน ได้ภายใต้มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และต้องอยู่ในพื้นที่ควบคุม
12. ชาวเขาที่ไม่ได้มีถิ่นเกิดในประเทศไทย (ซึ่งกรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างรอการ ส่งกลับ ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยมี นโยบายให้สถานะคนต่างด้าว กำลังอยู่ ในระหว่างดำเนินการ	สีฟ้า บัตรบุคคลบน พื้นที่สูง	372,102 ¹	ผ่อนผันให้อยู่ได้เป็นการชั่วคราวและมี สิทธิที่จะทำงาน ได้ภายใต้มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่ออกนอกพื้นที่ไม่ได้ เว้นเสียแต่จะมี หนังสืออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด
ก. คนข้ามชาติในครอบครัว				
1. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติจีน	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	40,000 ³	ยังไม่มิมติ ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
2. เนปาลอพยพ	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	สีม่วง	1,500 ¹	ยังไม่มิมติ ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
3. กลุ่มชาวเอเชียใต้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	15,000 ²	ยังไม่มิมติ ครม. รับรองสิทธิการทำงาน

ประเภทการขอวีซ่า	สถานะการขอวีซ่า	กรณีพิเศษ	จำนวน (คน)	วันที่เสนอเรื่องในกองส่งเสริม
4. นักศึกษาที่หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลพม่า ระหว่างปี 2533 - 2534 ซึ่งถูกควบคุมอยู่ในศูนย์จังหวัดราชบุรี	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	2,500 ³	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
5. ผู้หลบหนีการสู้รบในพม่า ระหว่างปี 2527 - 2534	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	47,000 ³	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
6. ชาวเวียดนามที่ลักลอบเข้ามาทำงาน	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	ไม่ทราบแน่ชัด	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
7. ม้งถ้ากระบอก	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	13,000 ³	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
8. คนต่างด้าวที่เกิดใน ไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย และคนไร้สัญชาติ	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	348,421 ¹	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน

ที่มา ¹ ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย ส่วนการทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

² ศูนย์ควบคุมแรงงานอพยพ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) สำนักนายกรัฐมนตรี

(7) ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง

จากข้อมูลกรมการปกครองสรุปไว้ว่า มีจำนวน 372,102 คน¹⁴ โดยแบ่งเป็น

7.1 ชาวเขาที่ไม่ได้มีถิ่นที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งมีทั้งผู้ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติและถือบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง กับผู้ที่ไม่มียบัตร โดยผู้ถือบัตรได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะในเขตอำเภอที่อยู่ แต่สามารถขออนอกพื้นที่ได้เป็นครั้งคราวเมื่อมีเหตุอันจำเป็น

7.2 ชาวไทยภูเขาที่ตกสำรวจ ในระหว่างที่มีการจัดทำทะเบียนประวัติ ทำให้มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายเปิดให้ขอสถานะคนต่างด้าวได้ในปี 2540 นี้

4.4 จำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง

แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองจัดว่าเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดและกำลังมีปัญหามากที่สุดในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้เคยคาดประมาณจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองประเภทต่างๆ (ปี 2536-2537) พบว่า มีจำนวนถึง 975,756 คน¹⁵ ในที่นี้ทางมหาดไทยได้ประมาณจำนวนผู้ลักลอบทำงานจากประเทศพม่าไว้เพียง 200,000 คน เท่านั้นแต่ในความเป็นจริงคาดว่าจะสูงกว่านี้มาก เพราะจากจำนวนผู้ลักลอบตามค่ายชายแดนประมาณล่าสุดในต้นปี 2540 ว่ามีประมาณ 100,000 คน โดยมีจำนวนหนึ่งออกมาทำงาน และยังมีได้รวมผู้หลบหนีเข้าเมืองจากทางด่านลาวและกัมพูชา ซึ่งทางสมช.ประมาณว่าน่าจะไม่มีต่ำกว่า 20,000 คน นอกจากนี้ยังมีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติจีนที่ลักลอบเข้ามาทางภาคเหนือผ่านพม่าและลาวอีกไม่น้อยกว่า 100,000 คน สรุปรวมแล้วมีผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างน้อยที่สุด 1 ล้านคน ไม่นับรวมผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเอเชียใต้ บุคคลไร้สัญชาติและบุคคลบนพื้นที่สูงที่มีได้มีสัญชาติไทยหรืออยู่ในระหว่างการรอพิสูจน์สัญชาติอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งถ้ารวมทั้งหมดแล้วคาดว่าจะน่าจะสูงถึง 1,500,000 คน

จำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีอยู่ล้านเศษนี้ ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวควบคุมไว้จำนวนหนึ่ง เช่น เนปาลอพยพ ผู้ลักลอบ ผู้พลัดถิ่นก่อน 9 มีนาคม 2519 ดังกล่าวแล้ว ทว่ากลุ่มที่กำลังเป็นปัญหามากขณะนี้คือ กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านตามบริเวณชายแดนที่ติดกับพม่า ลาวและกัมพูชา ซึ่งเข้ามาภายหลังด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า เนื่องจากไทยมีพรมแดนติดต่อกับพม่ายาวถึง 2,387 กม. และบางเส้นทางก็สามารถเข้ามาได้โดยสะดวก อีกทั้งเจ้าหน้าที่ก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะควบคุมดูแลได้ทั่วถึง จึงทำให้จำนวนผู้ลักลอบเข้ามาทำงานในกลุ่มนี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้ไม่สามารถทราบถึงจำนวนที่แท้จริงของผู้หลบหนีเข้าเมืองในส่วนนี้ได้

¹⁴ จำนวนนี้ไม่นับรวมชาวม้งที่อยู่ใต้กระบอก จังหวัดสระบุรี จากการสำรวจล่าสุดโดยสมช. กรมการปกครอง และกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อปลายปี 2539 พบว่ามีอยู่ราว 13,000 คน ซึ่งมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และคณะกรรมการยังไม่มีการรับรองสิทธิการเข้าเมืองและสิทธิในการทำงานของคนกลุ่มนี้

¹⁵ จำนวนนี้ไม่นับรวมชนกลุ่มน้อย เช่น ญวนอพยพ จีนอพยพ ไทยลื้อ รวมทั้งชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูง ยกเว้นชาวเขาที่ไม่ใช่ชาวไทยภูเขา เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะกระทรวงมหาดไทยมีแนวทางในการจำแนกคนต่างชาติไม่เหมือนกัน รายละเอียดโปรดดูรายงานการวิจัยเรื่อง 'สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย' โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง 2540.

ที่ผ่านมาจึงได้มีความพยายามในการประเมินจำนวนผู้ลักลอบเข้ามาทำงานเหล่านี้จากหลายหน่วยงานด้วยกัน ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งผลที่ออกมาก็มีจำนวนและรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับวิธีการประเมินและแหล่งข้อมูลที่น่ามาใช้ ซึ่งพอจะประมวลได้ดังต่อไปนี้

(1) การประเมินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1. **สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)** ได้ทำการประเมินไว้ในช่วงปี 2536-2537 โดยอาศัยการประมาณการทางด้านการข่าวและการรวบรวมข้อมูลคนงานต่างชาติ ที่ประกอบอาชีพอยู่ตามสถานประกอบการสาขาต่างๆ แยกตามกลุ่มจังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ประมาณว่ามีคนงานต่างชาติจำนวน 211,492 คน (อ้างถึงใน ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ 2539) ซึ่งทางสมช. มิได้ให้รายละเอียดของแรงงานต่างชาตินี้ไว้ว่าเป็นกลุ่มชาติใดบ้าง

2. **สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)** ได้ประมาณการไว้เมื่อปี 2537 ว่า มีแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยประมาณ 525,480 คน โดยมีสัญชาติพม่ามากที่สุดคือ ประมาณ 300,000 กว่าคน รองลงไปคือสัญชาติจีนประมาณ 100,000 คน จากประเทศอินโดจีนประมาณ 10,000 คน และประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ประมาณ 80,000 กว่าคน (จารึก เมฆวิชัย 2537) ในรายงานไม่ได้ระบุวิธีประเมินเอาไว้

3. **การประมาณของตำรวจภูธรในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดน** การคาดประมาณในส่วนนี้เป็นการรายงานในพื้นที่ปฏิบัติการเป็นหลัก มิได้สรุปรวมจำนวนทั้งหมดไว้ โดยอาศัยข้อมูลจากจำนวนหรือสถิติการจับกุมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ทำให้สามารถประมาณตัวเลขผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่บางจังหวัดได้ระดับหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น สถิติการจับกุมแรงงานต่างชาติในแม่ฮ่องสอน ซึ่งรวบรวมจากตชด.และตำรวจภูธร

ตัวเลขปี 2538 จำนวนที่จับกุมได้ทั้งหมด คือ 1,096 คน

ตัวเลขช่วงเดือนมกราคม-พฤษภาคม 2539 จับกุมได้ 559 คน

ข้อมูลดังกล่าว เจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ประมาณว่าเป็นเพียง 1-2% ของจำนวนที่มีอยู่ทั้งหมด ดังนั้นจำนวนแรงงานต่างชาติที่มีอยู่ในแม่ฮ่องสอนจึงน่าจะมียู่ 40,000 - 50,000 คน เป็นต้น

4. **การสำรวจของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม** สำนักงานจัดหางานจังหวัดทั่วประเทศเป็นหน่วยรวบรวมตัวเลข โดยกรมการจัดหางานทำการสำรวจ 2 ครั้ง คือเมื่อเดือนธันวาคม 2538 เป็นครั้งแรกและเดือนกุมภาพันธ์ 2539 เป็นครั้งที่ 2 โดยประสานงานผ่านความร่วมมือของหอการค้าจังหวัด สมาคมนายจ้าง สมาคมธุรกิจต่างๆ ไปยังสมาชิกซึ่งเป็นเจ้าของสถานประกอบการในการรวบรวมข้อมูลจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการและจำนวนความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ (ดูรายละเอียดแนวทางการสำรวจของกรมการจัดหางานในภาคผนวก)

ผลการสำรวจครั้งแรก รายงานว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเพียง 147,727 คน ซึ่งต่ำกว่าตัวเลขที่สมช.ประเมินไว้ค่อนข้างมาก มีการวิเคราะห์ว่าเนื่องจากข้อมูลที่ตอบกลับมาบางจังหวัดไม่สมบูรณ์และบางจังหวัดไม่ได้ตอบจำนวนผู้ลักลอบทำงานจริงๆ และไม่ได้สำรวจข้อมูลในส่วนของกรุงเทพมหานคร ทำให้ตัวเลขเป็นรายจังหวัดมีแนวโน้มต่ำกว่าข้อมูลของสมช.เป็นส่วนใหญ่ จนเป็นเหตุให้มีการสำรวจใหม่เป็นครั้งที่ 2

เมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2539 ปรากฏว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทั้งหมด 741,999 คน โดยเป็นจำนวนที่อยู่ในกรุงเทพมหานครถึง 275,340 คน

5. การประเมินของภาคเอกชน เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการบางประเภทและในเขตพื้นที่บางจังหวัด อาทิ แรงงานประมงทะเล ก่อสร้าง การขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เกษตรกรรม ทำให้มีข้อเรียกร้องจากผู้ประกอบการผ่านหอการค้าจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลและจังหวัดที่ติดชายแดนพม่า ขอให้รัฐผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้เป็นการชั่วคราวในกิจการที่แรงงานไทยไม่ยอมทำ ทำให้หอการค้าหลายแห่งกระตือรือร้นในการสำรวจจำนวนความต้องการแรงงานในสาขาต่างๆ มาตั้งแต่ปี 2535 เฉพาะอย่างยิ่งจำนวนแรงงานต่างชาติที่ต้องการนำมาทดแทนแรงงานไทยในส่วนที่ขาดแคลน เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานให้รัฐใช้ประกอบการพิจารณาข้อเสนอให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติได้ในบางเงื่อนไข จนเป็นผลให้มีมติ ครม. เมื่อ 17 มีนาคม 2535 ให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ในบางประเภทกิจการและบางพื้นที่ โดยในขั้นต้นให้มีการผ่อนผันใน 4 จังหวัดชายแดน ได้แก่ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง

จากประสบการณ์และความจำเป็นดังกล่าว ทำให้หอการค้าในจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูงและได้รับการผ่อนปรนให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้เริ่มมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ค่อนข้างเป็นระบบและชัดเจนกว่าที่อื่นๆ บางแห่งได้มีการติดต่อทบทวนนักวิชาการหรือผู้ชำนาญการมาร่วมประเมินด้วย บางแห่งก็เริ่มมีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ทำให้ง่ายต่อการติดตามและวิเคราะห์ข้อมูล จึงทำให้ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือและเป็นประโยชน์ อาทิ การประเมินของหอการค้าจังหวัดตากและหอการค้าจังหวัดภูเก็ต

- **หอการค้าจังหวัดตาก** ได้ทำการประเมินครั้งแรกเมื่อตุลาคม 2538 ภายหลังจากที่รัฐบาลได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ให้มีการผ่อนผันจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่มีหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ โดยสำรวจจากผู้ประกอบการต่างๆ ทั้งที่เป็นสมาชิกหอการค้าและไม่ได้เป็นสมาชิกหอการค้าซึ่งได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการระดับหนึ่ง ทำให้ทราบถึงจำนวนแรงงานต่างชาติและความต้องการแรงงานต่างชาติในแต่ละสถานประกอบการได้ และจากการสำรวจที่ค่อนข้างเป็นระบบยังสามารถให้รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของการจ้างงาน และสถานะการมีบัตรหรือไม่บัตรของแรงงานต่างชาติด้วย ถึงแม้การสำรวจในครั้งแรกทางหอการค้าจะระบุว่า ตัวเลขที่ได้จากการสำรวจต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะมีผู้ประกอบการอีกจำนวนหนึ่งไม่ได้มาแจ้งชื่อไว้ก็ตาม แต่การสำรวจในครั้งต่อๆ มาก็ทำให้ข้อมูลมีความสมบูรณ์มากขึ้น มีรายละเอียดที่จำเป็นและทำให้ทราบสถานการณ์ที่แท้จริง แม้ว่าวิธีการประเมินของหอการค้าจังหวัดตาก ไม่ได้แตกต่างไปจากการประเมินของจังหวัดอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือความสามารถในการเข้าถึงหรือแสวงหาความร่วมมือจากผู้ประกอบการของหอการค้าจังหวัดตาก ที่ทำให้ผู้ประกอบการทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกยินดีให้ความร่วมมือ ซึ่งเป็นศักยภาพที่ภาครัฐหรือหน่วยงานราชการไม่อยู่ในวิสัยที่จะทำเช่นนั้นได้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักยภาพของข้อมูลที่สามารถลงลึกในระดับอำเภอ ดังตัวอย่างข้อมูลที่คณะนักวิจัยได้จากหอการค้าแม่สอด จังหวัดตาก ที่ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของภาค

เอกชนคือ เมื่อวิเคราะห์ผลก็ยิ่งพบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจและมีความน่าเชื่อถือมากที่สุดทีเดียว อาทิ เช่น การวิเคราะห์ถิ่นต้นทาง ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากเอกสารและลักษณะภูมิประเทศ

ตารางที่ 11 : ข้อมูลพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

คุณลักษณะ	ร้อยละ	จำนวน
เพศ		
ชาย	64.9	4582
หญิง	35.1	2482
อายุ		
น้อยกว่า 14 ปี	1.6	113
15-19 ปี	27.3	1930
20-24 ปี	31.1	2200
25-29 ปี	17.7	1252
30-34 ปี	10.2	719
35-39 ปี	5.7	403
40-44 ปี	3.3	230
45-49 ปี	1.4	101
50-54 ปี	0.8	56
55-59 ปี	0.3	22
60-64 ปี	0.2	16
65-69 ปี	0.1	7
70-74 ปี	0.1	4
75 ปีขึ้นไป	0.2	11
อายุเฉลี่ย (ปี)	24.5	7064
ชาย	25.2	4582
หญิง	23.4	2482
สถานภาพสมรส		
โสด	71.2	4182
แต่งงาน	28.8	1691
ม่าย	0.1	3

ตารางที่ 11 (ต่อ)

คุณลักษณะ	ร้อยละ	จำนวน
ที่พักอาศัยในจังหวัดตาก		
แม่สอด	70.8	4998
ด่านแม่ละเมา	0.2	11
ท่าสายลวด	11.0	777
พระธาตุผาแดง	1.2	82
พะวอ	1.3	91
มหาวัน	2.0	138
แม่กาษา	5.9	415
แม่กุ, แม่กุน้อย	1.5	103
แม่ตาว	1.3	90
แม่ปะ	4.9	348
ที่อื่นๆนอกเขตอำเภอแม่สอด	0.1	10
รวม	100.0	7064
ถิ่นต้นทางในประเทศพม่า		
1 รัฐคะฉิ่น	0.0	2
2 รัฐคะยา	-	-
3 รัฐฉาน	0.3	18
4 รัฐกะเหรี่ยง	80.2	5662
5 รัฐอาระกัน	0.0	1
6 รัฐฉิ่น	-	-
7 รัฐมอญ	10.7	755
8 ภาคย่างกุ้ง	4.1	291
9 ภาคมณฑลพะโล่	0.2	15
10 ภาคพะโค	0.2	16
11 ภาคมากวี	0.0	1
12 ภาคชาเกียง	-	-
13 ภาคอิรวดี	-	-
14 ภาคทวาย	-	-
15 มาจากประเทศไทย	0.7	46
16 มาจากประเทศอื่นๆ	0.0	1
17 มาจากเมืองอื่นๆ ในประเทศพม่า	3.5	248
รวม	100.0	7064

หมายเหตุ: พื้นที่อื่นๆ ที่อยู่นอกเขตอำเภอแม่สอด ได้แก่ แม่ระมาด แม่ต๋าน แม่ตะวอ ชองแคบวาเลย์ และสองแคว

ที่มา: หอการค้าอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

- **หอกการค้าจังหวัดภูเก็ต** แม้ว่าภูเก็ตจะไม่ได้เป็นจังหวัดแรกๆที่ได้รับการผ่อนผัน แต่ด้วยความกระตือรือร้นและความต้องการของผู้ประกอบการในจังหวัดภูเก็ต ที่ต้องการให้รัฐผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ทำให้หอกการค้าภูเก็ตให้ความสนใจกับการประเมินตัวเลขแรงงานต่างชาติและความต้องการแรงงานอย่างเป็นระบบ กล่าวคือได้มอบหมายให้ดร.ศุภลักษณ์ กาญจนเมธิกุล ซึ่งเป็นนักวิชาการและร่วมอยู่ในคณะกรรมการหอกการค้าคิดค้นรูปแบบและวิธีการประเมิน ซึ่งได้ใช้หลายวิธีประกอบกัน เริ่มต้นจากการสำรวจว่ามีสถานประกอบการประเภทใดที่มีการจ้างแรงงานต่างชาติ แต่ละประเภทคาดว่าจะมีการจ้างแรงงานต่างชาติกี่คน หลังจากนั้นจึงมาคำนวณต่อว่าใน 3 ปี ข้างหน้าแนวโน้มการจ้างงานจะเป็นอย่างไร อย่างเช่น การก่อสร้าง ก็ดูว่ามีโครงการอะไรบ้างที่จะเปิดใหม่หรือขยาย และน่าจะมีความต้องการต่างชาติอยู่กี่คน นอกจากนี้การประเมินยังไม่ได้ประเมินเฉพาะกิจการประมงทะเล ก่อสร้างและสวนยางพาราเท่านั้น แต่ยังกระจายออกไปตามแนวโน้มการจ้างงานที่เป็นจริงด้วย ยกตัวอย่างเช่น โครงการสนามกอล์ฟ ก็ประเมินว่าควรมีคนดูแลต้นไม้กี่คน คนตัดหญ้ากี่คน เป็นต้น ดังนั้นตัวเลขที่ประเมินได้เป็นขั้นต่ำคือ 23,500 คน ในขณะที่จัดหางานจังหวัดประเมินไว้แค่ 15,000 คน ในการสัมภาษณ์คณะกรรมการหอกการค้าภูเก็ต ทางผู้ประเมินคือดร.ศุภลักษณ์กล่าวว่าตัวเลขที่ประเมินไว้อาจมีความคลาดเคลื่อนได้ 20% แต่ประเด็นที่น่าสนใจที่หยิบยกมาพูดถึงตรงนี้ไม่ได้อยู่ที่ตัวเลข แต่ต้องการชี้ให้เห็นศักยภาพในการประเมินของภาคเอกชน ที่มีแนวโน้มในการพัฒนารูปแบบและวิธีการได้หลากหลายและดีกว่าภาครัฐ

(2) ข้อจำกัดในการประเมินจำนวนแรงงานต่างชาติที่ผ่านมา

1. **ข้อจำกัดจากกลไกของรัฐเอง** เนื่องมาจากช่วงเวลาที่ส่วนกลางกำหนดให้ประเมินจำนวนแรงงานต่างชาติในแต่ละจังหวัดนั้นเป็นช่วงระยะเวลาที่กระชั้นชิดมาก หน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัดมีเวลาเพียง 10 กว่าวันเท่านั้นสำหรับการประเมินตัวเลขทั้งหมด (หนังสือคำสั่งลงวันที่ 16 มกราคม 2539 จัดหางานจังหวัดได้รับหนังสือประมาณวันที่ 24 มกราคม 2539 โดยจะต้องส่งรายงานการสำรวจภายในวันที่ 31 มกราคม 2539) ทั้งยังต้องผ่านขั้นตอนของการประสานงานกับทางหอกการค้าจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด และสมาคมธุรกิจต่างๆอีกด้วย จึงเป็นเรื่องยากที่จะคาดประมาณได้อย่างถูกต้องแม่นยำและเป็นระบบ เจ้าหน้าที่จัดหางานในจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคตะวันออกเล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า

ตอนนั้นทางส่วนกลางเค้าเร่งรัดมากกว่าต้องรายงานให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นเดือนมกราคม เรายังก็มีเวลาน้อย ก็รีบทำหนังสือขอความร่วมมือไปยังสถานประกอบการต่างๆ ปรากฏว่ามีที่ส่งกลับเข้ามาน้อยมาก ก็ไม่รู้จะทำยังไง ครั้งจะส่งตัวเลขที่ได้มาไปก่อน เรายังรู้สึกว่ามันน้อยเกินไปเพราะในความเป็นจริงเราว่ามันน่าจะมากกว่านั้น ขึ้นส่งไปส่วนกลางก็ต้องสงสัยและถามกลับมาอีกแน่นอน เรายังเลยมานั่งดูว่าตัวเลขมันควรจะเป็นเท่าไร คือ จะต้องไม่มากกว่าจำนวนความต้องการแรงงาน ขณะเดียวกันก็ต้องไม่น้อยเกินไป ก็ยอมรับว่าเราใช้กำหนดตัวเลขคร่าวๆลงไปก่อนไว้ เมื่อมีข้อมูลมากกว่านี้แล้วค่อยมาปรับอีกที

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัดจำนวน 15 จังหวัดสรุปได้ว่า ผลจากการเร่งรัดทำให้ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละจังหวัดต้องมองหาวิธีการได้มาของข้อมูลที่รวดเร็วและเป็นไปได้มากที่สุด ซึ่งขึ้นอยู่กับศักยภาพของบุคลากรและความร่วมมือของภาคเอกชนด้วย ทำให้วิธีการประเมินของแต่ละจังหวัดมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไป บางจังหวัดก็มีการทำแบบสอบถามส่งไปยังสถานประกอบการต่างๆ ในขณะที่บางจังหวัดแทบจะไม่ได้มีเวลาดำเนินการสำรวจอย่างเป็นระบบเลย ทำให้เพียงแค่อีเมลที่ไต่ถามกับกลุ่มผู้ประกอบการที่เป็นกรรมการหอการค้า หรือผู้ที่เข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ว่า มีจำนวนรวมแรงงานต่างชาติคร่าวๆเท่าใด ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะได้ตัวเลขในภาพรวมแต่ไม่สามารถจำแนกตามสัญชาติ หรือประเภทของกิจการได้อย่างชัดเจน ดังคำให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

เท่าที่สอบถามพรรคพวกดู ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ทำการสำรวจอะไรมากเพราะไม่มีเวลา อีกอย่างถึงส่งแบบสอบถามไปเค้าก็ไม่ตอบหรอก ที่พอทำได้ก็คือ ใช้วิธีเรียกประชุมหรือกำหนดให้เป็นวาระหนึ่งของการประชุมกรอ.ที่จัดขึ้นเป็นประชุมทุกเดือน โดยเป็นการปรึกษาหารือและประเมินตัวเลขร่วมกันเพราะที่ประชุมโดยส่วนใหญ่ก็จะมีตัวแทนจากภาคเอกชนผู้ประกอบการต่างๆ เข้าร่วมอยู่เป็นปกติอยู่แล้ว พอได้ตัวเลขคร่าวๆมา เราก็รวบรวมเสนอไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นความต้องการแรงงานมากกว่าจำนวนแรงงานที่มีอยู่จริง คือรวมแรงงานไทยด้วย

(เจ้าหน้าที่จัดหางานในจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

ต้องยอมรับว่าในความเป็นจริงมันทำได้ยาก เพราะแรงงานพวกนี้มันเข้ามาอยู่ก่อนแล้ว ผู้ประกอบการเค้าก็กลัวว่าเราจะไปล่วงรู้ว่าเขาทำผิดกฎหมาย ทั้งๆที่เราชี้แจงไปว่าเราไม่ได้มุ่งหวังที่จะไปดำเนินคดีกับเจ้าของกิจการ เราเพียงต้องการรู้จำนวนเท่านั้น แต่ก็อีกนั่นแหละบางคนเค้าก็มากระซิบบอกว่าไม่อยากเป็นเป้าให้เจ้าหน้าที่บางกลุ่มบางคนมาเรียกเก็บเงินเป็นค่าคุ้มครองอะไรทำนองนี้

(เจ้าหน้าที่จัดหางานในจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคเหนือ)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจัดหางานจังหวัดบางแห่งจะมีข้อมูลจำนวนแรงงานต่างชาติอยู่ในมืออยู่แล้วระดับหนึ่งก็ตาม ทว่าเจ้าหน้าที่จำนวนไม่น้อยที่ไม่กล้ารายงานตัวเลขที่แท้จริงเนื่องจากเกรงว่าตนเองในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีความผิดฐานละเลยการปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายแต่ไม่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

ถ้าถามว่ามีจำนวนจริงๆเท่าไร ผมตอบอย่างแน่ชัดไม่ได้ เพราะถ้าผมบอกว่ามีอยู่ 1,000 คน ตัวเลขไม่แม่นะครับก็จะกลายเป็นว่าเมื่อมี 1,000 คน แล้วผมไม่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ผมยังถามกลับไปว่าส่วนกลางจะให้พูดได้ยังไง ผมก็ทำได้แค่กำชับไปทางตำรวจว่าถ้ามีตัวเลขการจับกุมให้ส่งมาให้ผม ก็อาศัยข้อมูลจากตำรวจส่วนหนึ่งแล้วก็ประเมินโดยสามัญสำนึกอีกส่วนหนึ่ง จากการที่เรามีโอกาสเข้าไปคลุกคลีอยู่กับนายจ้าง ลูกจ้างบ้าง ก็พอรู้ว่าอะไรเป็นอะไร ก็

ประเมินส่งไป พอตอนหลังก็บอกมาอีกว่าให้สำรวจจากผู้ประกอบการต่างๆ เราก็จัดประชุมครั้ง
หนึ่งแล้วสรุปตัวเลขออกมา ซึ่งเป็นความต้องการแรงงานมากกว่าแรงงานต่างชาติที่มีอยู่จริง
(เจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคตะวันออก)

ผมเองก็ลำบากใจเหมือนกันนะฮะ เพราะถามว่ามีต่างชาติอยู่เท่าไร ในขณะที่ยกหน้านั้นก็
บอกว่าให้ดำเนินการจับกุมอย่างเฉียบขาด ก็จะกลายเป็นว่าเมื่อจับกุมอย่างเฉียบขาดแล้วทำไม
ถึงยังมีแรงงานต่างชาติอยู่อีก ก็เท่ากับว่าที่ผ่านมาผมไม่ได้ทำงาน ไม่ได้ทำอะไรเลย ใช่มั้ยฮะ
(เจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคตะวันออก)

นอกจากขั้นตอนหรือกระบวนการรายงานที่เป็นปัญหาแล้ว วิธีการประเมินก็ยังขาดความชัดเจนและนำ
มาซึ่งความสับสนได้ง่าย โดยเฉพาะคำว่า ‘แรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย’ ซึ่งครอบคลุมกว้างขวางมาก ซึ่งในคำชี้
แจงหรือแนวทางการสำรวจของกระทรวงแรงงานมิได้กำหนดรายงานละเอียดหรือให้นิยามไว้ เป็นเหตุให้เกิด
ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันหรือมีการตีความที่ผิดเพี้ยนหรือเข้าข้างตัวเองในขั้นการปฏิบัติได้ง่าย ยกตัวอย่างกรณีของ
จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีทั้งผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าผู้หลบหนีจากพม่าหลัง 9 มีนาคม 2539 ชาวเนปาลอพยพ
บุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นชาวมอญและกะเหรี่ยงเป็นส่วนมาก และแรงงานพม่าที่หลบหนีเข้ามาทำงานในระยะหลัง
ทว่าจำนวนแรงงานต่างชาติที่ทางจังหวัดกาญจนบุรีสำรวจมายังส่วนกลางนั้น เป็นเพียงแรงงานต่างชาติในกลุ่มที่
เคยมีการจัดทำทะเบียนประวัติไว้และมาขอทำงานเท่านั้น ไม่รวมถึงแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในช่วง
หลังและผู้พลัดถิ่นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ชาวเนปาลอพยพ บุคคลบนพื้นที่สูงที่ไม่มีบัตรหรือไม่ได้จัดทำ
ประวัติไว้ซึ่งมีอยู่สูงถึง 27,760 คน จากจำนวน 60,000 คนเศษ จึงทำให้ตัวเลขที่รายงานต่ำกว่าความเป็นจริงมาก
แต่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในระดับพื้นที่ก็มีเหตุผลที่น่ารับฟังว่า

แรงงานต่างชาติที่เคยจัดทำทะเบียนประวัติไว้ อย่างน้อยเราก็รู้ว่าเค้าเป็นใครอยู่ที่ไหน ซึ่งเรา
สามารถให้ทางอำเภอสำรวจจำนวนที่เข้ามาทำงานได้ แต่พวกที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและ
หลบซ่อนทำงานอยู่ตามสถานประกอบการต่างๆนั้น เราก็ไม่รู้จะสำรวจอย่างไรเหมือนกัน เราก็ทำ
เท่าที่เราทำได้

กรณีแม่ฮ่องสอน ซึ่งในการประเมินครั้งแรกจัดหางานจังหวัดคิดว่าทางส่วนกลางต้องการแรงงานต่าง
ชาติที่มีอยู่ทั้งหมด ทั้งที่อยู่นอกระบบหรือไม่ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติไว้และชาวต่างชาติที่ถือบัตรสีต่างๆ จึง
ได้ประเมินไว้ที่ตัวเลข 48,000 คน แต่พอมาตอนหลังก็มีการเปลี่ยนแปลงตัวเลขจาก 48,000 เป็น 22,000 คือ นับ
เฉพาะพวกที่ถือบัตรสีต่างๆเท่านั้น ตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นนี้จึงเป็นภาพสะท้อนความสับสน ความไม่เข้าใจ และ
ความวุ่นวายในขั้นของการปฏิบัติได้เป็นอย่างดี จึงไม่น่าแปลกใจว่า เหตุใดข้อมูลตัวเลขที่ออกมาทั้ง 2 ครั้ง จึง
แตกต่างกันมากในบางจังหวัด

2. ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากสถานประกอบการและประเภทของการจ้างงาน นอกจากสถานประกอบการโดยส่วนใหญ่จะกลัวความผิด อันเนื่องมาจากการจ้างและให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแล้ว สถานประกอบการที่ให้ความร่วมมือในการสำรวจข้อมูลแรงงานต่างชาติโดยส่วนใหญ่ ยังเป็นเพียงผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกสมาคมธุรกิจหรือหอการค้าเท่านั้น ไม่นับรวมสถานประกอบการที่ไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องหรือเลื่องกฎหมายอีกจำนวนหนึ่ง รวมทั้งนายจ้างตามบ้านที่รับเอาแรงงานต่างชาติมาช่วยเหลืองานในบ้าน ซึ่งไม่ใช่สถานประกอบการโดยตรง ที่น่าเห็นใจคือประเภทของกิจการบางอย่างมีธรรมชาติที่ต้องเคลื่อนย้ายตามแหล่งงาน เช่น พวกที่ทำงานด้านขนส่ง งานก่อสร้าง หรือรับจ้างทำการเกษตร ซึ่งมีลักษณะหมุนเวียนไปตามแหล่งงานต่างๆ อยู่ไม่เป็นที่ จึงยากแก่การเข้าถึงข้อมูล

3. ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต ซึ่งทำให้แรงงานต่างชาติเหล่านี้มีความผิดตามกฎหมาย ทั้งกฎหมายเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการทำงาน จึงต้องอยู่อย่างหลบๆ ซ่อนๆ นอกจากนี้จำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงาน มีการเข้าออกอยู่เกือบตลอดเวลาและยังมีการนำพาเข้ามาอย่างเป็นขบวนการด้วย ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา การสำรวจจำนวนที่แท้จริงจึงทำได้ยาก

ถ้าเปรียบเทียบการประเมินของภาครัฐกับภาคเอกชนแล้วกล่าวได้ว่า การประเมินโดยภาครัฐนั้น มีข้อจำกัดค่อนข้างมาก เนื่องจากไม่สามารถประเมินได้โดยตรงต้องอาศัยความร่วมมือจากสถานประกอบการเป็นหลัก ขณะเดียวกันสถานประกอบการเองก็มีความวิตกกังวลและหวาดระแวงว่า ทางภาครัฐจะขอข้อมูลไปทำอะไร เพราะเกรงว่าจะเป็นการเปิดเผยว่ามีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ในกิจการของตน ก็เท่ากับประกาศด้วยอ้อมรับว่าเป็นผู้กระทำความผิดในการให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างชาติไปด้วย ทำให้ความร่วมมือจากสถานประกอบการมีไม่มากนัก ซึ่งจะว่าไปแล้วหากการประเมินจำนวนแรงงานต่างชาติสามารถทำได้โดยภาคเอกชนได้โดยตรง น่าจะมีความถูกต้องแม่นยำมากกว่า ดังจะเห็นได้จากแนวทางและผลการสำรวจของภาคเอกชนบางจังหวัดที่ริเริ่มดำเนินการด้วยตนเอง อาทิ หอการค้าตาก หอการค้าภูเก็ต ซึ่งกล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้นการประเมินจำนวนแรงงานต่างชาติในครั้งต่อไป หากได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนในแต่ละจังหวัดอย่างเต็มที่ คือให้เอกชนมีบทบาทหลักในการประเมิน ย่อมจะทำให้ได้ข้อมูลที่ใกล้เคียงความจริงและมีความน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะผู้ประกอบการย่อมมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางธุรกิจที่กว้างขวางและเชื่อมโยงกันอยู่แล้ว จึงสามารถพูดจาทำความเข้าใจกันได้ง่าย และทั้งหมดนี้ก็เป็นประโยชน์ทั้งต่อสถานประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง

4. 5 การสำรวจและการคาดประมาณของคณะนักวิจัยมติดล

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมติดล ได้ทำการสำรวจจำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานใหม่ในเดือนพฤศจิกายน 2539 ภายหลังจากที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ทำการประเมินไปแล้ว 2 ครั้งในเดือนธันวาคม 2538 และกุมภาพันธ์ 2539 การสำรวจครั้งนี้ใช้เครื่องมือที่เรียกว่าแบบสำรวจจำนวนแรงงานต่างชาติซึ่งออกแบบให้ง่ายและกระชับรัดกุมมีความยาว 2 หน้า และใช้การส่งทางไปรษณีย์ โดยได้รับความร่วมมือจากจัดหางานจังหวัดและหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ เนื้อหาในการสำรวจครั้งนี้ประกอบด้วย 2

ส่วนคือ ส่วนที่เป็นการสำรวจจำนวนแรงงานต่างชาติ จำแนกตามสัญชาติและประเภทของการจ้างงาน กับ ส่วนที่เป็นการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการผ่อนผันของรัฐ (รายละเอียดแบบสำรวจโปรดดูในภาคผนวก) ในการสำรวจจำนวนแรงงานต่างชาติให้ใช้ตัวเลขจากการประเมินล่าสุดของจังหวัด หากมิได้มีการสำรวจเพิ่มเติมก็ให้ใช้ตัวเลขที่ได้จากการสำรวจของกรมการจัดหางานเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา โดยใช้ข้อมูลจาก 3 แหล่งต่อไปนี้ประกอบกันเพื่อคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่ใกล้เคียงข้อเท็จจริงมากที่สุด

(1) แหล่งข้อมูลที่ใช้

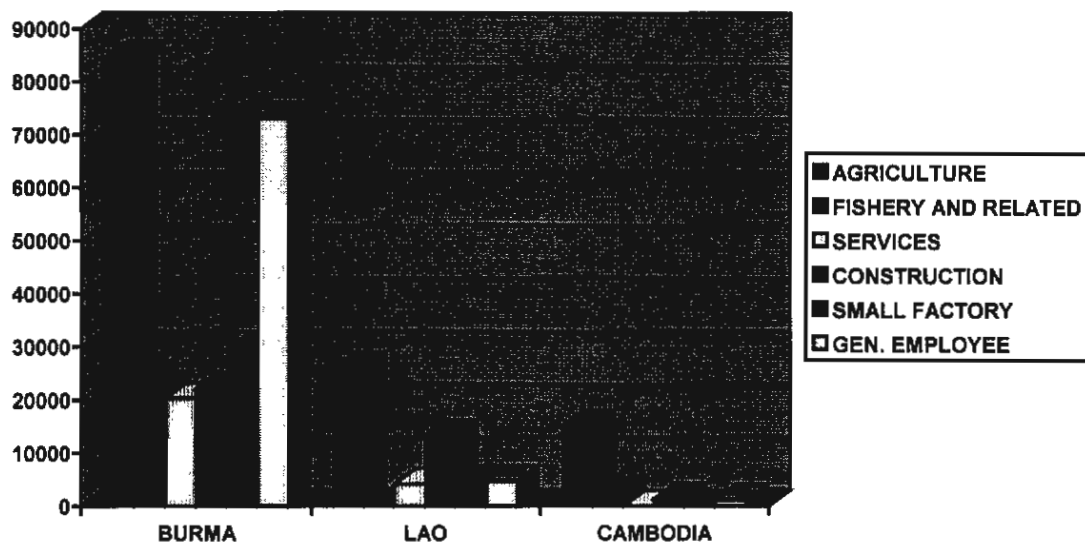
1. ข้อมูลจากแบบสำรวจจำนวนแรงงานต่างชาติระหว่างเดือนมกราคม-พฤศจิกายน 2539 ที่เก็บรวบรวมได้จากจังหวัดต่างๆ
2. ข้อมูลเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ จัดหางานจังหวัด ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กองกำกับการตำรวจภูธร อัยการจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด หอการค้าจังหวัดและองค์กรเอกชนอื่นๆ
3. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระดับลึกกับบุคลากรในพื้นที่จากการออกเยี่ยมพื้นที่จังหวัดชายแดน และจังหวัดที่มีรายงานว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมากรวม 15 จังหวัด โดยทำการสัมภาษณ์ระดับลึกกับผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัด เจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง อัยการจังหวัด ตำรวจกรมการทหารม้า และผู้ประกอบการในจังหวัดที่ลงพื้นที่

(2) ผลจากการสำรวจเบื้องต้น

1. จากการสำรวจของมทิดลโดยอาศัยแบบสำรวจเป็นเกณฑ์พบว่ากว่า 60% ของจังหวัดมีการสำรวจเพิ่มเติมจากที่ได้เคยรายงานกรมการจัดหางานไปแล้ว โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนปริมนทลและบางจังหวัดในภาคใต้ ส่วนใหญ่จะสำรวจเพิ่มเติมในช่วงเดือนกรกฎาคมหรือตุลาคม ซึ่งเป็นช่วงขึ้นปีงบประมาณใหม่
2. ผลการสำรวจเบื้องต้นพบว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติทั้งสิ้น 786,300 คน สามารถระบุสัญชาติได้เพียง 328,357 คน เป็นชาวพม่ามากที่สุดคือ 250,708 คน (คิดเป็น 76% ของจำนวนแรงงานต่างชาติที่ได้มีการสำรวจและมีข้อมูลในรายละเอียด) รองลงมาคือชาวลาว มีจำนวน 56,205 คน (17%) ชาวเขมร 20,177 คน (6%) ชาวเอเชียใต้ 1,215 คน (0.4%) และอื่นๆ อีก 52 คน (.03 %) ได้แก่ จีน ไทยลื้อ เป็นต้น ไม่สามารถระบุสัญชาติได้ถึง 457,943 คน (อยู่ในกรุงเทพฯ 275,340 คน สมุทรสาคร 50,000 คน สมุทรปราการ 30,000 คน พังงา 26,290 คน ฯลฯ) ซึ่งโดยส่วนใหญ่มักจะอยู่ในจังหวัดที่เป็นเมืองใหญ่และไม่ใช้จังหวัดชายแดน

3. ประเภทของอาชีพที่มีการจ้างแรงงานต่างชาติมากที่สุดคือเกษตรกรรม รองลงมาคือ งานรับจ้างทั่วไป ก่อสร้าง งานบริการ ชาวเอเชียใต้ที่ลักลอบเข้ามาทำงานส่วนใหญ่มากกว่า 60% มีอาชีพขายของเร่หรือค้าขายปลีก

แผนภูมิที่ 3 : เปรียบเทียบแรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา จำแนกตามประเภทของกิจการ



ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2540.

(3) ผลการวิเคราะห์ตัวเลขโดยเปรียบเทียบกับข้อมูลแหล่งอื่น

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างตัวเลขจากการสำรวจของกระทรวงแรงงานเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2539 กับตัวเลขจากการสำรวจล่าสุดของมหิดลเมื่อพฤศจิกายน 2539 กับข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่จริง พบข้อสังเกตเกี่ยวกับตัวเลขที่น่าสนใจคือ

- บางจังหวัดมีตัวเลขสูงกว่าความเป็นจริงมาก ดังตารางข้างล่างนี้

จังหวัด	ความต้องการแรงงาน	สำรวจโดยกระทรวงแรงงาน	สำรวจโดยทีมวิจัยมหิดล	จำนวนที่มาจดทะเบียน
กรุงเทพมหานคร	30,000	275,340	275,340	56,001
จันทบุรี	26,100	26,000	1,974	3,722

จากการสำรวจ กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานต่างชาติสูงที่สุดกล่าวได้ว่าเกือบ 35% ของแรงงานต่างชาติทั้งหมดอาศัยและทำงานอยู่ในกรุงเทพซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงมาก แม้แต่จังหวัดที่อยู่ติดชายแดน เช่น ตาก กาญจนบุรี ก็ยังมีจำนวนไม่ถึงครึ่ง จึงทำให้มีการตั้งข้อสังเกตว่าจำนวนดังกล่าวสูงเกินความเป็นจริง

หรือไม่ และคนงานต่างชาติเหล่านี้สามารถแออัดอยู่ตรงส่วนใดของกรุงเทพ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมินพบว่าตัวเลขที่น่าเสนอนั้นไม่ได้มีการสำรวจอย่างเป็นระบบ เนื่องจากสถานประกอบการในกรุงเทพฯ มีความหลากหลายและมีความสลับซับซ้อนมาก อีกทั้งผู้ประกอบการต่างๆ ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักจึงใช้การคาดคะเนคร่าวๆ หลังจากที่กระทรวงแรงงานเปิดให้มีการขอประกันตัวและออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างชาติปรากฏว่า ในเขตกรุงเทพฯ มีผู้มาขออนุญาตทำงานเพียง 56,001 คนเท่านั้น ซึ่งนับว่าน้อยมากและทำให้มีการคาดประมาณตัวเลขว่าแรงงานต่างชาติในกรุงเทพฯ น่าจะอยู่ระหว่าง 100,000-150,000 คน

ในกรณีจังหวัดจันทบุรีนั้นจากการที่ได้ออกไปสำรวจในพื้นที่จริง ทำให้ทราบว่าเมื่อก่อนจังหวัดจันทบุรีเคยมีแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก แต่ภายหลังการกวาดจับในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่เริ่มซบเซาในช่วงหลังๆ ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติในจันทบุรีลดลงไปมาก ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในจังหวัดจันทบุรีบอกตรงกันว่าไม่มีถึงหมื่นคนหรืออย่างมากที่สุดก็ราวหนึ่งหมื่นคนเท่านั้น แต่เหตุที่ทางจังหวัดรายงานว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติถึง 26,000 คนนั้นก็เพราะว่า ทางจังหวัดและหอการค้าจังหวัดมีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องการจ้างแรงงานต่างชาติและเห็นด้วยอย่างยิ่งกับมาตรการผ่อนผัน จึงมุ่งหวังที่จะผลักดันให้จังหวัดจันทบุรีอยู่ในข่ายที่ได้รับการผ่อนผันด้วย ซึ่งหมายความว่าต้องมีจำนวนแรงงานเกินหมื่นขึ้นไป จึงนำเสนอตัวเลขให้สูงไว้ก่อน โดยใช้ตัวเลขความต้องการแรงงานเป็นเกณฑ์

- บางจังหวัดมีตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ดังเช่น

จังหวัด	ความต้องการ แรงงาน	สำรวจโดย กระทรวงแรงงาน	สำรวจโดย ทีมวิจัยมทิดล	จำนวนที่มา จดทะเบียน
สระแก้ว	4,350	-	16,007	-
ชลบุรี	10,374	475	475	11,511

กรณีข้างต้นแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับกรณีของจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศกัมพูชา แต่สระแก้วกลับรายงานว่ามีแรงงานต่างชาติอยู่ในจังหวัดเลยแม้แต่คนเดียว จนกลายเป็นเรื่องที่ทำให้หลายฝ่ายตั้งข้อสงสัยว่าเป็นไปได้หรือที่จะไม่มีแรงงานต่างชาติอยู่เลย เมื่อมีโอกาสลงไปตรวจเยี่ยมพื้นที่จึงได้ทราบมูลเหตุทั้งหมดว่า

ผู้ใหญ่นานไม่ยอมรับเรื่องแรงงานต่างชาติ ท่านบอกว่าจังหวัดสระแก้วยังไม่มีความต้องการมีแรงงานต่างชาติ แรงงานไทยที่ว่างงานก็ยังมีอยู่ ก็เลยชัดเจนว่าท่านไม่เอาเรื่องนี้ ทำให้สระแก้วซึ่งอยู่ติดชายแดนแท้ๆ ไม่ได้รับการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติตามมติครม. เมื่อเดือนมิถุนายนนี้

(กรรมการหอการค้าจังหวัดสระแก้ว)

ที่น่าสนใจก็คือ เมื่อกรมฯ มีมติออกมาแล้วตัวเลขที่รายงานในรอบหลังกลับพุ่งขึ้นมาเป็นจำนวน 16,007 คนเลยทีเดียว จากเดิมซึ่งแจ้งว่าไม่มีเลย ทั้งนี้มาทราบภายหลังว่า เป็นความพยายามจากหอการค้าจังหวัดซึ่งมีความประสงค์จะจ้างแรงงานต่างชาติ จึงได้ทำการสำรวจใหม่เพื่อแนบท้ายคำร้องขอหรือหนังสือชี้แจงไปยังส่วนกลาง ซึ่งจะต้องมีจำนวนมากกว่าหนึ่งหมื่นคนขึ้นไปจึงจะได้รับการพิจารณาผ่อนผัน และตัวเลขที่รายงานไปใหม่ก็เป็นจำนวนความต้องการแรงงานไม่ใช่จำนวนแรงงานที่มีอยู่จริง

ทั้งสองกรณีจึงเป็นตัวอย่างที่ค่อนข้างชัดเจนว่า ผลการสำรวจที่ออกมาค้นหาได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเพียงอย่างเดียว ไม่แต่ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นๆ ภายในจังหวัดด้วย และเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดก็คือความคิดเห็นของผู้บริหารสูงสุดในจังหวัดนั้นๆ ถ้าผู้ใหญ่เห็นชอบด้วยทุกอย่างก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าผู้ใหญ่ไม่เห็นชอบด้วยก็เป็นเรื่องยากที่จะผลักดันให้เป็นผลสำเร็จ ในกรณีเช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าผลการสำรวจที่ออกมาจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลในแต่ละจังหวัด มากกว่าจะคำนึงถึงผลในการควบคุมหรือจัดระเบียบตามที่รัฐบาลมุ่งหมาย

(4) การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติ

จากการวิเคราะห์ความเป็นมาของตัวเลขข้างต้นชี้ชัดว่า การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติโดยอาศัยแบบสำรวจเพียงอย่างเดียวนั้นยังมีช่องว่างอยู่มาก ซึ่งอาจทำให้การคาดประมาณคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริง แม้ว่าโดยธรรมชาติของการคาดประมาณจะเป็นเพียงการประมาณการตัวเลขคร่าวๆก็ตาม แต่ถ้าการคาดประมาณดังกล่าวสามารถใช้แหล่งข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือและมาจากหลายๆ แหล่งด้วยกัน ก็ย่อมทำให้ผลของการคาดประมาณมีความใกล้เคียงข้อเท็จจริงมากที่สุด ซึ่งในการศึกษานี้คณะนักวิจัยได้พยายามใช้ข้อมูลจากหลายๆ แหล่งเพื่อนำมาปรับปรุงตัวเลขให้ใกล้เคียง

การปรับปรุงตัวเลข

ขั้นต้น ใช้การเปรียบเทียบตัวเลขจากข้อมูล 2 แหล่ง คือ ตัวเลขจากการสำรวจของกระทรวงแรงงาน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2539 และตัวเลขจากการสำรวจของมทิดล หากเปรียบเทียบแล้วเป็นตัวเลขเดียวกันก็ให้ยืมตัวเลขเดิม หากตัวเลขมีการเปลี่ยนแปลงให้ยืมตัวเลขที่เป็นการสำรวจล่าสุด

ขั้นที่สอง กรณีที่ตัวเลขมีการเปลี่ยนแปลงมากกว่าหรือน้อยกว่า 20% ขึ้นไป ให้พิจารณาเปรียบเทียบตัวเลขจากการสำรวจของหอการค้า (ถ้ามี) และใช้การอ้างอิงเอกสารของจังหวัดเป็นหลัก หากไม่พบในเอกสารให้ประเมินจากข้อมูลบุคคลอย่างน้อย 2 แหล่ง อาทิเช่น จัดหางานจังหวัด หอการค้า ด้านตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจ ภูธร เป็นต้น

ขั้นที่สาม กรณีที่ตัวเลขคลุมเครือหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือ ให้แยกพิจารณาเป็นการเฉพาะ มีการสอบถามทางโทรศัพท์และติดตามขอรายละเอียดหรือคำยืนยันจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินเพื่อประกอบการพิจารณา ในกรณีที่จังหวัดประเมินตัวเลขล่าสุดต่ำกว่าจำนวนผู้มาจดทะเบียน ให้ใช้ตัว

เลขผู้มาจดทะเบียนแทน โดยจะเลือกตัวเลขระหว่างข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม 2539 กับข้อมูลจำนวนแรงงานต่างชาตินี้มาจดทะเบียนรายงานตัว ณ วันที่ 7 มีนาคม 2540 เป็นฐานในการคาดประมาณ

จากการประเมินตัวเลขในขั้นต้น พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างจังหวัดที่อยู่ตามชายแดนและมีด่านหรือจุดผ่อนปรนที่สามารถข้ามไปมาได้กับจังหวัดอื่นๆที่เป็นแหล่งดูดซับแรงงานต่างชาติ โดยจังหวัดที่ติดชายแดนจะมีความซับซ้อนในการประเมินตัวเลขมากกว่า เฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับพม่า เนื่องจากคนที่มาจากประเทศพม่าได้ถูกจัดแบ่งเป็นกลุ่มต่างๆ ตามเงื่อนไขการเข้ามาและแนวคิดในการจำแนกกลุ่มคนพม่าของรัฐบาลไทย ทำให้เกิดกลุ่มชาวพม่าที่ถือบัตรสีประเภทต่างๆ (บางคนมีหลายบัตรพร้อมกัน) ดังกล่าวข้างต้นแล้ว นอกจากนี้ยังมีชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่นๆที่เข้ามาเป็นแรงงานด้วย

ดังนั้น ถ้าหากใช้คำนิยามหรือคำจำกัดความตามความหมายของรายงานฉบับนี้ **คณะผู้วิจัยขอคาดประมาณว่า มีจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงานในไทยเกือบ 900,000 คนเลยทีเดียว** เพื่อให้เห็นภาพชัดเจน คณะผู้วิจัยจะนำเสนอตัวอย่างการคาดประมาณตัวเลขเป็นรายจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดติดชายแดน สำหรับจังหวัดที่เป็นแหล่งดูดซับแรงงานต่างชาตินั้น วิธีการคาดประมาณตัวเลขค่อนข้างตรงไปตรงมาหรือมีความยุ่งยากน้อยกว่า แต่การคาดประมาณจำนวนที่ใกล้เคียงคงจะทำได้ยากกว่า เว้นเสียแต่จะพัฒนารูปแบบหรือวิธีการประเมินที่มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น

รายนามจังหวัด	ความต้องการแรงงาน	สำรวจโดยกระทรวงแรงงานฯ กพ. 2539	สำรวจโดยทีมวิจัยมทิดล มค.-พย. 2539	จำนวนแรงงานที่คาดประมาณโดยทีมมทิดล	จำนวนที่มาจดทะเบียนข้อมูล ณ วันที่ 7 มีค. 40
แม่ฮ่องสอน	15,653	5,078	5,078	49,781	4,731
ตาก	87,596	67,864	67,864	96,776	12,120
กาญจนบุรี	28,963	8,500	4,475	90,533	14,076
ระนอง	79,626	27,898	27,898	49,047	25,525

จังหวัดแม่ฮ่องสอน

- ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) จำนวน 2,037 คน
- ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า หลัง 9 มีค. 19 (บัตรสีส้ม-มีที่อยู่ถาวร, บัตรสีม่วง-ทำงานกับนายจ้าง) จำนวน 23,000 คน
- บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) จำนวน 18,398 คน
- จีนคณะชาติ (บัตรสีขาว) จำนวน 302 คน
- จีนฮ่อ/จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีเหลือง) จำนวน 1,250 คน
- ผู้หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานในแม่ฮ่องสอน จำนวน 4,794 คน

รวม จำนวนแรงงานต่างชาติในแม่ฮ่องสอน 49,781 คน

จำนวน 49,781 คน นี้ ไม่รวมผู้หลบหนีการสู้รบซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวอีก 19,558 คนเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 253) ซึ่งข้อมูลจากองค์กรผู้ลี้ภัยเมื่อเดือนมกราคม 2540 เปิดเผยว่าน่าจะมีมากกว่านี้ โดยบางส่วนเข้ามาเป็นแรงงานแบบไปเช้าเย็นกลับ แต่มีเป็นส่วนใหญ่ ไม่เหมือนทางแถบจังหวัดกาญจนบุรีหรือตาก จึงไม่นำมารวมด้วย

จังหวัดตาก

ข้อมูลจากการประชุมโครงการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อระหว่างชายแดนไทย-พม่า เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2539 ณ โรงแรมเซ็นทรัล แมสโอดฮิลล์ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2539)

- ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู)	จำนวน	1,737 คน
- ผู้หลบหนีเข้าเมือง (บัตรสีส้ม)	จำนวน	9,351 คน
- ผู้หลบหนีเข้าเมือง (บัตรสีม่วง)	จำนวน	10,940 คน
- บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า)	จำนวน	3,400 คน
- กลุ่มที่อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว	จำนวน	56,875 คน
- ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มาทำงานและไม่มีบัตรใดๆ ¹⁶	จำนวน	14,476 คน

รวม จำนวนแรงงานต่างชาตินในจังหวัดตาก 96,776 คน (อย่างน้อยที่สุด)

ตัวเลขของจังหวัดตากต้องรวมผู้ลี้ภัยหรือหลบหนีภัยสงครามที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวด้วย เนื่องจากภาคเอกชนในจังหวัดตากได้ประสานกับทางจังหวัดในการขอผ่อนผันให้มีจ้างแรงงานต่างชาตินในสถานพักพิงชั่วคราวได้แบบไปเช้าเย็นกลับ ซึ่งทางจังหวัดก็อนุญาตให้ทำงานได้แต่กำหนดพื้นที่ควบคุมไว้

จังหวัดระนอง

จากข้อมูลของจังหวัดระนอง ปี 2537

- ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู)	จำนวน	2,362 คน
- ผู้หลบหนีเข้าเมือง (บัตรสีส้ม)	จำนวน	1,360 คน
- ผู้หลบหนีเข้าเมือง (บัตรสีม่วง)	จำนวน	15,677 คน
- ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ไม่มีบัตร	จำนวน	29,648 คน

(รวมพวกไร้สัญชาติด้วย)

รวม จำนวนแรงงานต่างชาตินในจังหวัดระนอง 49,047 คน

¹⁶ จากจำนวนประมาณ 40,000 คน ที่เข้ามาใหม่ ซึ่งบางส่วนจะเดินทางต่อไปยังจังหวัดอื่น เฉพาะที่เข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดตากคาดว่าจะมีเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น และบางส่วนจะข้ามผ่านแดนมาทำงานพอตกเย็นก็จะกลับออกไป ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะออกบัตรผ่านแดนชั่วคราวให้วันละ 400-500 คน

รวม จำนวนแรงงานต่างชาติในจังหวัดกาญจนบุรี 90,533 คน

เมื่อนำตัวเลขที่ปรับปรุงแล้วมารวมกันคาดประมาณได้ว่า มีแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและเข้า
มาทำงานอยู่ในประเทศไทย 970,903 คน (รายละเอียดในตารางด้านหลัง) ในจำนวนนี้เป็นแรงงานจาก
ประเทศพม่าไม่ต่ำกว่า 750,000-800,000 คน และถ้านับรวมชาวเวียดนาม ชาวจีน และชาวต่างชาติจากประเทศ
ในภูมิภาคเอเชียใต้ที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน รวมกันสามกลุ่มมากกว่าสามหมื่นคนแน่นอน (ดูหน้า -) จึง
คาดประมาณรวมแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองว่ามีอยู่ อย่างต่ำหนึ่งล้านคน

4.6 การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539

ถ้ากล่าวอย่างเคร่งครัดตามข้อกฎหมายซึ่งแสดงเจตจำนงว่า ไม่อนุญาตให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานในประเทศไทยได้เลย แต่โดยข้อเท็จจริงที่ว่า ในช่วงปี 2531-2539 มีผู้หลบหนีเข้าเมืองจำนวนมากได้เข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้ว และผู้ประกอบการในบางประเภทก็การก็ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก จนมีความพยายามในการเรียกร้องให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ‘ผ่อนผัน’ ให้นุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราว แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ซึ่งจะพิจารณาเป็นกรณีไป

มติคณะรัฐมนตรีครั้งแรกที่มีต่อเรื่องนี้คือมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งรัฐผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานอพยพที่เป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หรือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้ชั่วคราว โดยนายจ้างจะต้องนำลูกจ้างมารายงานตัว เพื่อขอประกันตัวและยื่นขอใบอนุญาตทำงาน พร้อมทั้งเสียเงินค่าประกันตัว 5,000 บาท โดยขึ้นต้นให้มีการผ่อนผันเฉพาะในเขต 4 จังหวัดชายแดน ได้แก่ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง ซึ่งเป็นมติที่ต้องการคลี่คลายปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นสำคัญ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 กำหนดให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และเขมร โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราว โดยมีระยะเวลาผ่อนปรนไม่เกิน 2 ปี

มติครั้งนี้ได้ระบุชัดเจนขึ้นว่า อนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะ 8 ประเภทกิจการ ได้แก่ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน และอนุญาตเฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัดคือ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี ราชบุรี ตรัง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี ปัตตานี สตูล ระนอง สงขลา พังงา ชุมพร นครศรีธรรมราช ภูเก็ต กระบี่ ตรัง นราธิวาส นครสวรรค์ พิจิตร โลก ตาก กำแพงเพชร เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน อุทัยธานี แม่ฮ่องสอน อุทัยธานี สระบุรี ลพบุรี ขอนแก่น และนครราชสีมา

ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างชาติจะต้องนำหลักฐานมาขอประกันตัว พร้อมทั้งเสียเงินค่าประกันตัว 1,000 บาท และจะต้องนำตัวแรงงานต่างชาติเข้ารับการตรวจสุขภาพ โดยเสียค่าใช้จ่าย 500 บาทต่อคน หลังจากผ่านการพิจารณาหลักฐานและการตรวจสุขภาพแล้ว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงจะออกใบอนุญาตทำงานให้ โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมอีก 1,000 บาท ทั้งนี้จะต้องเป็นแรงงานต่างชาติที่ลักลอบทำงานอยู่ก่อนแล้ว ก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 โดยเปิดให้รายงานตัว ทำประกันตัว และขอรับใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2539 - 29 พฤศจิกายน 2529 รวมระยะเวลา 90 วัน

กล่าวได้ว่ามติครม.วันที่ 25 มิถุนายน 2539 (มีมติเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม 2539) มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่า ต้องการควบคุมและจัดระเบียบผู้ลักลอบเข้าเมืองมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือ และต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางประเภทกิจการไปด้วยพร้อมๆ กัน

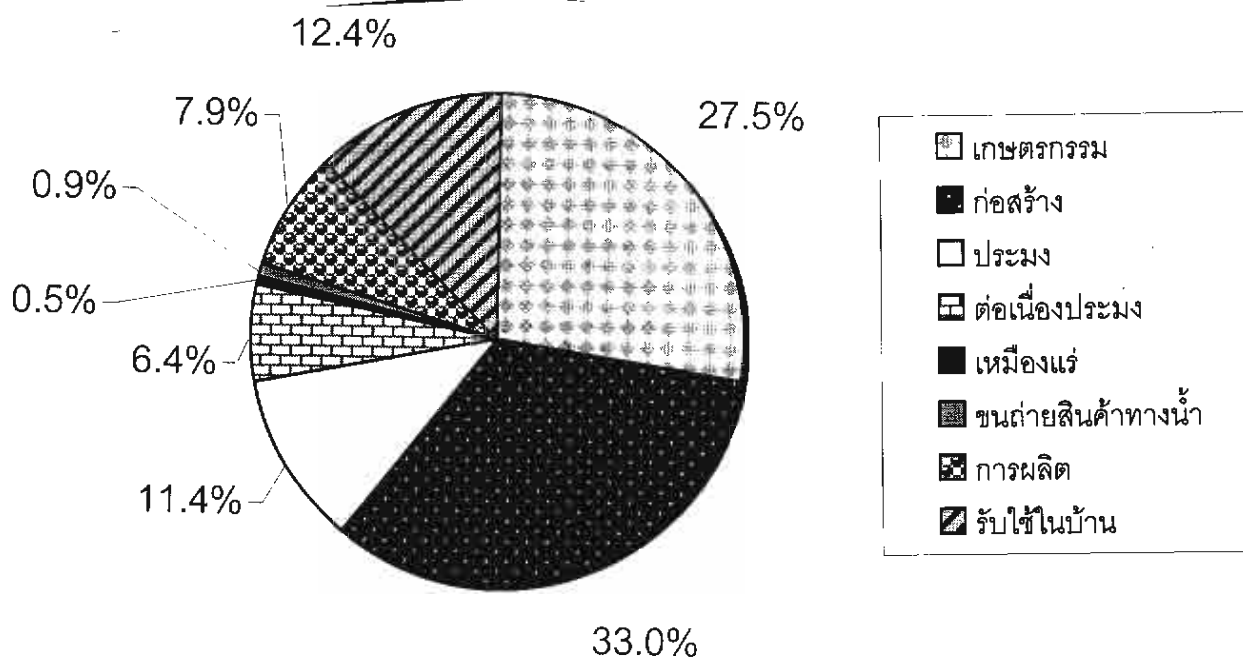
(1) จำนวนผู้มาจดทะเบียนและปัญหาในการจดทะเบียน

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาจดทะเบียน ปรากฏว่ามีผู้มาขอขึ้นทะเบียนไว้มาก จนเจ้าหน้าที่ไม่สามารถรับประกันและออกใบอนุญาตทำงานได้ทัน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้ขยายระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนออกไปอีก 90 วัน (ภายในเดือนกุมภาพันธ์) เฉพาะผู้ที่ได้มารายงานตัวไว้แล้วในเบื้องต้นที่ทำหลักฐานหรือออกใบอนุญาตไม่ทัน แต่ไม่อนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติที่มาขอรายงานตัวหลังวันที่ 29

พฤศจิกายน 2539 ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติรายงานว่า นับถึงวันที่ 7 มีนาคม 2539 มีจำนวนแรงงานต่างชาติมารายงานตัวทั้งสิ้น 340,819 คน ได้ออกใบอนุญาตทำงานแล้ว 282,511 คน โดยมีจำนวนแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวแต่ไม่ได้มายื่นขอใบอนุญาตทำงานราว 58,308 คน ซึ่งคาดว่าแรงงานในส่วนนี้น่าจะมีการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่หลังจากที่ได้แจ้งหรือรายงานตัวไว้กับสตม.

แรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจำนวน 282,511 คนนี้ แบ่งเป็นชาวพม่า 246,679 คน ชาวลาว 11,086 คน และเขมร 24,746 คน ซึ่งกระจายอยู่ในประเภทกิจการต่าง 8 ประเภท ด้วยกัน คือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล เหมืองแร่/หิน ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ การผลิต งานรับใช้ในบ้าน โดยมีสัดส่วนอยู่ในกิจการก่อสร้างมากที่สุด รองลงมาคือเกษตรกรรม งานรับใช้ในบ้าน และประมงทะเล ตามลำดับ (แผนภูมิที่ 4)

แผนภูมิที่ 4: แรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวและได้รับใบอนุญาตทำงาน จำแนกตามประเภทกิจการ



ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ 2540. ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (คำนวณจากข้อมูลกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสถิติการสังคม เมื่อ 7 มีนาคม 2540).

จำนวนแรงงานต่างชาติกว่า 3 แสนคนที่มาจดทะเบียนนั้น นับว่าเป็นตัวเลขที่สูงมากเมื่อเทียบกับประสบการณ์ของประเทศในแถบเอเชียด้วยกัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของมติกรม. 25 มิถุนายน 2540 ที่มุ่งหวังจะจัดระบบและควบคุมแรงงานต่างชาติแล้ว ยังเป็นที่น่าสงสัยว่าการจดทะเบียนในครั้งนี้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด เพราะจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพบว่า การจดทะเบียนครั้งนี้มีปัญหาสำคัญที่ควรแก่การพิจารณา คือ

- มาตรการในการจดทะเบียนดังกล่าว ไม่สามารถพิสูจน์ว่าบุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้ที่เข้ามาก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ดังที่ระบุไว้ในเงื่อนไขของการผ่อนผันหรือไม่
- มาตรการในการจดทะเบียนที่ผ่านมา ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของบุคคลที่ร้องขอใบอนุญาตทำงานได้ ทำให้เกิดการแอบอ้าง การสวมรอย และการแสวงประโยชน์อื่นๆ จากคนต่างชาติที่รัฐยังมิได้รับรองสิทธิในการทำงาน เช่น กรณี ชาวบังคลาเทศ อินเดีย ที่อ้างว่าอพยพมาจากประเทศพม่า และคนเวียดนามอ้างเป็นคนเขมร เป็นต้น
- ในการจดทะเบียนที่ผ่านมา แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่จดทะเบียนใช้ชื่อไทย จึงทำให้ไม่สามารถพิสูจน์ถิ่นต้นทางได้ โดยเฉพาะในกรณีของพม่าซึ่งไม่ยอมรับประชาชนของตนเอง ทำให้ยากแก่การพิสูจน์หรือหาหลักฐานเพื่อยืนยัน ซึ่งหมายความว่า การจดทะเบียนดังกล่าวมิได้เป็นไปตามข้อผูกมัดหรือเงื่อนไขที่รัฐกำหนดแต่อย่างใดเลย
- แม้แต่แรงงานต่างชาติที่มาจดทะเบียนหรือมารายงานตัวไว้แล้ว ก็มีปัญหาว่ามีจำนวนหลายหมื่นคน ไม่ยอมมายื่นขออนุญาตทำงานในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการตั้งข้อสังเกตว่า คนที่มารายงานตัวแล้วจำนวนหนึ่งได้มีการเคลื่อนย้ายไปทำงานยังจังหวัดหรือพื้นที่อื่นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การรายงานตัวในครั้งแรกจึงแทบจะไม่มีผลใดๆเลยต่อการตัดสินใจเคลื่อนย้ายจากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งของแรงงานต่างชาติ
- เป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัว ซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น ตัวเลขมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เกือบตลอด โดยเฉพาะภายหลังจากวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งเป็นวันครบกำหนดการยื่นขอจดทะเบียนหรือมารายงานตัว ทั้งๆ ที่การขอยืดอายุหรือขยายเวลาออกไปอีก 90 วันในบางจังหวัดนั้น เป็นไปเพื่อออกใบอนุญาตทำงานให้กับบุคคลที่ได้มารายงานตัวไว้แล้วเท่านั้น (ดูรายละเอียดตารางในภาคผนวก)
- บางจังหวัดมีจำนวนผู้ที่ออกใบอนุญาตสูงกว่าจำนวนที่ได้รายงานตัวไว้ เช่น ลพบุรี สมุทรสงคราม ชุมพร ทำให้มีผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูล ซึ่งจากการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ ทางศูนย์ยืนยันว่า 'ตัวเลขที่ออกใบอนุญาตทำงานของเรานั้นเชื่อถือได้ร้อยละแปดสิบ เพราะเราเอาเข้าคอมพิวเตอร์มีหลักฐานตรวจสอบได้ทุกอัน แต่ตัวเลข 371,971 คน (เมื่อ 25 ธค. 2539) และ 340,819 (เมื่อ 7 มีค. 2540) นั้น เป็นตัวเลขของทางตม. ซึ่งมีหน้าที่ในการรับรายงานตัว และประกันตัวจากนายจ้าง ทางโน้นจะทำอย่างไรผมไม่ทราบ'

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าความพยายามในการจัดระบบและควบคุมแรงงานต่างชาติของรัฐบาลในช่วงหลายเดือนที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อุปสรรคที่สำคัญก็คือ

1. รัฐบาลยังขาดมาตรการที่รัดกุมเพียงพอ ในการจัดระบบและควบคุมแรงงานต่างชาติ
2. รัฐบาลยังขาดแผนนโยบายที่ชัดเจนต่อแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แม้วามติกรมเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 จะมีเจตจำนงที่ต้องการจัดระบบและควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ทว่ามาตรการต่างๆที่เข้ามาเกี่ยวข้องหรือมาตรการเสริม ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติในระดับพื้นที่ยังขาดความชัดเจน และลักลั่นกันอยู่ระหว่างเป้าประสงค์ในการจัดระบบกับเป้าประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ยกตัวอย่าง การประกาศผ่อนผันเฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด ซึ่งบางจังหวัดมีจำนวนแรงงานต่างชาติน้อย ในขณะที่บางจังหวัดเป็นจังหวัดติดชายแดนและมีการจ้างแรงงานต่างชาติมากแต่ไม่ได้รับการผ่อนผัน เป็นต้น นอกจากนี้ นโยบายที่ขาดความชัดเจนดังกล่าว ยังส่งผลให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในพื้นที่เกิดความสับสน และตีความไปต่างๆนา
3. จากความไม่ชัดเจนของนโยบายประกอบกับส่วนกลางก็ไม่ได้ชี้แจงในรายละเอียด หรือไม่ได้กำหนดคำจำกัดความของแรงงานต่างชาติที่ชัดเจนว่า ทำให้การดำเนินงานในบางพื้นที่เกิดความสับสนว่าใครบ้างคือผู้ที่อยู่ในข่ายที่สามารถมาขอจดทะเบียนได้ โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ซึ่งมีอยู่หลายกลุ่มด้วยกัน และทำให้เกิดกรณีว่าบางคนก็เป็นชาวพม่าที่ได้รับการผ่อนผันตามมติกรมปี 2535 และมีใบอนุญาตทำงานแล้วก็ยังมารายงานตัวด้วย บางคนเป็นคนมอญ คนพม่าแต่ถือบัตรบุคคลในพื้นที่สูง บางคนเป็นผู้ลี้ภัยซึ่งตามกฎหมายไม่อนุญาตให้ทำงาน เป็นต้น เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติหลายแห่งจึงมักใช้ข้อวินิจฉัยตามความคิดความเข้าใจของตนเป็นหลัก ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาและความสับสนในภายหลังได้ ดังที่เคยเกิดขึ้นกับการจัดทำทะเบียนชาวเขาและชนกลุ่มน้อยของกรมการปกครอง
4. การมอบอำนาจให้ตม.มีบทบาทหลักในการพิจารณาว่า ใครเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่มติกรมกำหนด โดยปราศจากระบบตรวจสอบที่เหมาะสม ย่อมเปิดโอกาสให้มีการบิดเบือนอำนาจหน้าที่ได้ง่าย ซึ่งอาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ตัวเลขที่ตม.รายงานมีความน่าเชื่อถือน้อย เช่น มีนายหน้ามาติดต่อว่าสามารถดำเนินเรื่องทั้งหมดให้ได้แม้ว่าจะพ้นกำหนดไปแล้ว โดยจะต้องเสียค่าใช้จ่าย 7,000 บาท/คน สำหรับผู้ที่มาขอยื่นเรื่องไม่ทัน หรือผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่มติกรมกำหนด (เช่น เป็นผู้เข้ามาหลังวันที่ 25 มิถุนายน 2539) ซึ่งเงินส่วนหนึ่งจะเป็นค่าน้ำร้อนน้ำชาให้กับเจ้าหน้าที่ในการผ่านเรื่อง หรือสวมชื่อคนที่เคยแจ้งไว้แต่ไม่มายื่นขอใบอนุญาตทำงาน (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนและตัวแรงงานเองจำนวนหนึ่ง)
5. ในระหว่างที่มีการยื่นขอจดทะเบียนนี้ ประธานหอการค้าจังหวัดหนึ่งรายงานว่ามีแรงงานต่างชาติเข้ามาเพิ่มอีกเป็นเรือนแสนคน ซึ่งทางสมช.เองก็ยอมรับในที่ประชุมหอการค้าไทยว่า เป็นความจริงและน่าจะทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติขณะนี้ มีจำนวนกว่าล้านคน จากเดิมที่เคยประเมินว่ามีเพียงเจ็ดแสนคน ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ประจำด่านต่างๆไม่เพียงพอ และแรงงานต่างชาติ

จำนวนหนึ่งเข้าใจเอาเองว่า ประเทศไทยเปิดโอกาสให้มีแรงงานต่างชาติได้ จึงถือโอกาสเข้ามาเป็นจำนวนมาก ที่สำคัญคือผลจากการจดทะเบียนทำให้กระบวนการนำพาคนต่างชาติเข้ามาทำงานมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปมาก ทั้งในส่วนที่เป็นการนำพาเข้ามาใหม่ และพวกนายหน้าที่คอยมากวาดต้อนแรงงานต่างชาติที่มาจดทะเบียนให้เคลื่อนย้ายไปทำงานยังแหล่งงานใหม่ โดยมีรายได้เป็นเครื่องจูงใจ ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายงานไว้ว่า ระหว่างที่นำคนรับใช้ในบ้านซึ่งมีสัญชาติพม่าไปจดทะเบียน ปรากฏว่ามีนายหน้าที่เป็นชาวพม่าด้วยกันมาติดต่อพูดคุย หลังจากจดทะเบียนไปได้ 3 วัน คนรับใช้รายนั้นก็มาบอกว่าขอกลับบ้าน หลังจากนั้นก็ไม่กลับมาอีกเลย เข้าใจว่าคงมีคนติดต่อให้ไปทำงานที่อื่นๆ ซึ่งให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า เช่น กรุงเทพฯ โดยนายหน้าที่จะได้ค่าตอบแทนจำนวนหนึ่ง เหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นในหลายๆจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่อยู่ตามแนวชายแดน ทำให้นายจ้างจำนวนหนึ่งจำเป็นต้องเอาคนใหม่เข้ามาทำงาน การจดทะเบียนจึงกลายเป็นเงื่อนไขให้มีการติดต่อสื่อสารในหมู่นักงานต่างชาติด้วยกันเอง และนำไปสู่การโยกย้ายแหล่งทำงานในที่สุด แม้ว่าในเงื่อนไขการจดทะเบียนจะไม่ยินยอมให้แรงงานเหล่านี้เคลื่อนย้ายออกนอกพื้นที่ที่ออกไปอนุญาตทำงาน แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่เห็นมาตรการใดๆที่จะควบคุมหรือจัดระเบียบตรงนี้ได้ และยังกลายเป็นประเด็นที่นำไปสู่การใช้อำนาจในทางมิชอบอีกด้วย โดยเฉพาะผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจับกุมภายหลังครบกำหนดการมารายงานตัว และรัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะยืดระยะเวลาการมาขอประกันตัวและขอใบอนุญาตทำงานอีก ซึ่งหมายความว่าผู้ที่ไม่ได้มาขอประกันตัวไว้ก็จะถูกจับกุมและส่งตัวกลับในทันที

ต้นเดือนมกราคม 2540 ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองร่วมกับตำรวจภูธรได้ออกกวาดจับในหลายพื้นที่ ได้จำนวนคนต่างชาติน่า 1,500 คน ซึ่งในจำนวนที่ถูกจับกุมนี้มีข้อสงสัยถึงบางรายว่ามีใบอนุญาตทำงานและมีหนังสือขออนุญาตออกนอกพื้นที่ก็ถูกจับ พร้อมกันนั้นยังยึดบัตรหรือหลักฐานทั้งหมดไปด้วย โดยปราศจากคำชี้แจงใดๆ การกวาดจับดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนให้กับแรงงานต่างชาติอย่างมาก แหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้เผยว่า มีเจ้าหน้าที่บางคนถือโอกาสในช่วงนี้เรียกเงินค่าคุ้มครองและหาประโยชน์จากกวาดจับในครั้งนี้นี้ด้วย

เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะว่า มติกรม. ดังกล่าว ไม่ได้รับรองสิทธิในการเข้าเมือง แม้ว่าจะผ่อนผันให้ทำงานได้ แต่แรงงานต่างชาติเหล่านี้ก็ยังได้ชื่อว่า เป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ดี ทำให้มีการใช้อำนาจในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศที่เปิดให้มีการจดทะเบียนโดยมิได้มีการนิรโทษกรรมบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้น ไม่เฉพาะแต่ประเทศไทยเท่านั้น

4.7 ทางเลือกในการคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติและมาตรการในการจัดระบบ

หรือการจัดทำทะเบียนที่มีประสิทธิภาพและมีผลต่อการควบคุม

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติหรือการมาจดทะเบียนของคนเหล่านี้เป็นทิศทางที่จำเป็น หากรัฐจะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนการจัดระเบียบและการบริหารจัดการที่คำนึงถึงความมั่นคงของชาติ ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ไปพร้อมๆ กับการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน (ไม่ว่าแรงงานนั้นจะเป็นแรงงานไทยหรือแรงงานต่างชาติก็ตาม) และประหยัดค่าใช้จ่ายทางสาธารณสุขของรัฐที่ปีหนึ่งจากการคาดประมาณต้องเสียมากกว่าร้อยละสิบสำหรับแรงงานต่างชาติจำนวนใกล้เคียงหนึ่งล้านคนนี้ แต่ความสำเร็จของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติก็เกิดขึ้นไม่ได้เลย หากรัฐขาดแนวความคิดที่ชัดเจนและการขาดการบริหารจัดการในส่วนของการรัฐเอง เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ในที่นี้ขอเสนอแนวทางการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น 3 แนวทางที่มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างยิ่ง จนไม่สามารถแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด มาตรการใดๆ ที่จะมีขึ้นเพื่อการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย จำเป็นจะต้องพิจารณาแนวทางทั้งสามนี้ไปพร้อมๆ กัน

(1) คาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

รัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สามารถกระทำได้โดยตรงก็คือ การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อรับทราบสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของแรงงานต่างชาติที่มีการเคลื่อนย้ายและเข้าออกอยู่ตลอดเวลา ซึ่งการคาดประมาณที่ว่าจะทำได้ง่ายและใกล้เคียงความจริงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยอาศัยฐานข้อมูลที่หลายหน่วยงานได้พยายามทำการประเมินตลอดมา รวมทั้งการประเมินของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ได้ใช้หลายๆ วิธีร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาตินี้ ไม่ควรมองว่าเป็นการคาดประมาณเพื่อให้ตัวเลขมาเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมองไปในอนาคตข้างหน้าว่า จะใช้ข้อมูลเหล่านี้เพื่อประโยชน์อะไร และอย่างไรด้วย รวมถึงการเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลในการจัดทำทะเบียนที่สามารถจะติดตามได้ว่า บุคคลเหล่านี้อยู่ที่ไหน และกำลังทำงานอะไร ซึ่งจะเป็นส่วนที่ทำให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านี้มีตัวตนที่ชัดเจนขึ้น

(2) มาตรการในการจัดทำระบบทะเบียนและฐานข้อมูลที่เชื่อถือได้

มาตรการทำนองนี้จะมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่การกำหนดนโยบายได้ ต่อเมื่อรัฐบาลเห็นความสำคัญและมีแผนนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ เพราะระบบฐานข้อมูลทางด้านทะเบียนสำหรับแรงงานต่างชาติจำเป็นต้องโยงหรือเกี่ยวข้องกับหลายๆ หน่วยงาน อาทิเช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงสาธารณสุข และอื่นๆ โดยเฉพาะการใช้คำนิยามหรือคำจำกัดความของแรงงานต่างชาติที่สอดคล้องกัน เพื่อจะได้ลดปัญหาความซับซ้อนและสับสน นอกจากนี้การจัดทำระบบทะเบียนที่ว่าจำเป็นจะต้องคำนึงมาตรการป้องกันการปลอมแปลงบัตร การสวมบัตร และการขายบัตรด้วย

(3) การนิรโทษกรรม

เป็นหลักการขั้นพื้นฐานเพราะหากไม่มีการนิรโทษกรรมแล้ว โอกาสที่แรงงานต่างชาติจำนวนกว่าหกแสนคนจะปรากฏตัวนั้นย่อมเป็นไปได้ยาก และคงจะสร้างปัญหาต่อไปเรื่อยๆ แม้จะเปิดให้มีการจดทะเบียนรอบสองรอบสาม ทว่าหากการจดทะเบียนดังกล่าวไม่ได้เป็นคำตอบแก่แรงงานต่างชาติแล้วคือ เขาเหล่านั้นยังดำรงสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ดีและมีความผิดตามกฎหมาย โอกาสที่จะนำคนเหล่านี้เข้าสู่ระบบจึงมีความเป็นไปได้น้อยมาก สภาพการณ์เช่นนี้มิได้เฉพาะกับประเทศไทยเท่านั้น ประเทศมาเลเซียเองก็เคยมีความพยายามในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในมาเลเซียโดยเปิดให้มีการลงทะเบียน ผลปรากฏว่ามีผู้มาลงทะเบียนเพียงร้อยละ 5 ของแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เท่านั้น แม้ว่าทางการมาเลเซียจะพยายามเพิ่มระยะเวลาในการลงทะเบียนออกไปอีก 1 - 2 ครั้ง ในช่วง 6 - 8 เดือน แต่ก็ยังมีผู้มาลงทะเบียนไม่ถึงครึ่ง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ใกล้เคียงกับกรณีของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ในที่สุดรัฐบาลมาเลเซียจึงต้องประกาศนิรโทษกรรมกับแรงงานต่างด้าวบางประเภท เช่น แม่บ้าน กรรมกรก่อสร้าง ซึ่งเป็นผลให้มีนายจ้างพาลูกจ้างมาจดทะเบียนเพิ่มขึ้นอย่างมาก

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมตำรวจ (2528-2537) สถิติรายปี กระทรวงมหาดไทย.

กฤตยา อาชวนิจกุล (2537). 'จับตาสถานการณ์การค้าเด็กหญิงในรอบสิบปี ในยุคนโยบายยุติปัญหาโสเภณีเด็กขึ้นทั้งรัฐไทย' ใน นิโคลัส: เขตปลอดโสเภณี? หน้า 229-267. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤตยา อาชวนิจกุล. (2539). ภาพรวมสถานการณ์คนข้ามชาติของประเทศไทย. เสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ. กรุงเทพฯ : โรงแรมรอยัลซิดี, วันที่ 10 มกราคม 2538.

กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง. (2540). สถานะชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย. เสนอในที่ประชุมเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. โรงแรมสยามซิดี, วันที่ 26-28 พฤษภาคม 2540.

เกษมสันต์ จิณณวาโส. (2538). แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

จารึก เมฆวิชัย. (2537) คนต่างด้าวข้ามเข้าไทย: สถานการณ์ ปัญหา และผลกระทบ. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย : นโยบายและทิศทางการวิจัย. โรงแรมรอยัลซิดี, วันที่ 30 กันยายน 2537.

ถวิล เป็ลยนศรี. (2539). ปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวในประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2539. กรุงเทพฯ : สมาคมนักประชากร.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2540) การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติในชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. โรงแรมสยามซิดี, 26 - 28 พฤษภาคม 2540.

ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย. (2539). จำนวนชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย. ส่วนการทะเบียนราษฎร, กระทรวงมหาดไทย.

ไทยรัฐ ฉบับประจำวันอาทิตย์ที่ 3 พฤศจิกายน 2539

สารประชากร. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ฉบับเดือนมกราคม 2540.

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (2537) คำอธิบายกำหนดหน้าที่การงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย. เอกสารอัดสำเนา.

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (2537) รายงานประจำปี 2536 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย.

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (2539) รายงานประจำปี 2538 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ
กระทรวงมหาดไทย.

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (2540) รายงานสถิติในด้านต่างๆ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
ประจำปี 2539 กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย. เอกสารอัดสำเนา.

สุภาง จันทวานิช (2537). สถานการณ์และนโยบายการย้ายถิ่นข้ามชาติ: ผู้ลี้ภัยจากกลุ่มประเทศ
อินโดจีนและพม่า. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ของประเทศ
ไทย: นโยบายและทิศทางการวิจัย จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล,
30 กันยายน 2537.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. (2539). การประเมินจำนวนคนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

เอกสารราชการ หมายเลข 1 (2536), สำนักนายกรัฐมนตรี.

เอกสารราชการ หมายเลข 2 (2539), สำนักนายกรัฐมนตรี.

ภาษาอังกฤษ

Appleyard, R. T. (1992). *'Migration and development: a global agenda for the future'*.
International Migration. Vol.30:17-32.

Castles, Stephen (1994). **Causes and Consequences of Asia's Migrations**.
Paper presented to the International Conference on 'Transnational Migration in the
Asia-Pacific Region: Problems and Projects', Culalongkorn University,
December 1-2.

Golini, A. et al. (1991). **Population Vitality and Decline: The North-South Contrast**.
Paper presented to the OCDE International Conference on Migration, Rome.

International Labour Organization (ILO), International Organization for Migration
(IOM), and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (1994).

Migrants, Refugees and International Cooperation. A joint contribution to the
International Conference on Population and Development - ICPD,
International Organization for Migration (n.d.) **Information Document**.
Geneva: IOM.

Massey, Douglas et al. (1993). *'Theories of international migration: a review and
appraisal'*. **Population and Development Review**. Vol.19 (3): 431-465.

Mittleman, J. H. (1992). **Global Restructuring of Production and Migration**.
Paper presented to the conference 'Changing World Order and the United
Nations System'. Yokohama, 24-27 March.

Pellerin, Helene (1993). *'Global restructuring in the world economy and migration:
the globalization of migration dynamics'*. **International Journal**. Vol.XLVIII:
241-254.

Philippine Migrants Rights Watch. (1997). **Rights of Migrant Workers**. Manila: Asian
Partnership on International Migration (APIM).

Rogers, R. (1992). *'The politics of migration in the contemporary world'*. **International
Migration**. Vol.30:33-56.

ภาคผนวก

ตารางที่ 1: บัญชีรายชื่อด่านตรวจคนเข้าเมือง ช่องทางอนุญาตและเขตพื้นที่รับผิดชอบ				
ลำดับ	ส่วนราชการ และชื่อ	สถานที่ตั้ง	ช่องทางอนุญาต	เขตพื้นที่รับผิดชอบ
	ด่านตรวจคนเข้าเมือง			
1	ท่าอากาศยานกรุงเทพ	เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร	บริเวณเขตท่าอากาศยานกรุงเทพ	บริเวณเขตท่าอากาศยานกรุงเทพ
2	ท่าเรือกรุงเทพ	เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร	บริเวณเขตท่าเรือกรุงเทพ	บริเวณเขตท่าเรือกรุงเทพ
3	สมุทรปราการ	อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ	บริเวณเขตท่าเรือเทศบาลเมืองสมุทรปราการ	จังหวัดสมุทรปราการ
4	พัตยา	อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี	1. ท่าจอดเรือในอ่าวพัตยา 2. บริเวณเขตท่าเรือสัตหีบ	จังหวัดชลบุรี
4.1	ศรีราชา	อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี	1. ท่าจอดเรือในอ่าวอุดม 2. บริเวณเขตท่าเรือแหลมฉบัง	อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
4.2	สีซัง	กิ่งอำเภอเกาะสีซัง จังหวัดชลบุรี	ท่าจอดเรือรอบเกาะสีซัง	กิ่งอำเภอเกาะสีซัง จังหวัดชลบุรี
5	มาบตาพุด	อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง	1. บริเวณเขตท่าเรือมาบตาพุด 2. ท่าจอดเรือในอ่าวหน้าอำเภอเมืองระยอง	จังหวัดระยอง
5.1	ท่าอากาศยานอู่ตะเภา	อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง	บริเวณเขตท่าอากาศยานอู่ตะเภา	บริเวณเขตท่าอากาศยานอู่ตะเภา
6	แหลมงอบ	อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด	ท่าจอดเรือในอ่าวหน้าอำเภอแหลมงอบ	1. จังหวัดตราด 2. จังหวัดจันทบุรี
6.1	คลองใหญ่	อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด	1. บริเวณเขตท่าเรือคลองใหญ่ 2. ท่าจอดเรือในอ่าวหน้าปากคลองใหญ่	อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด
6.2	โป่งน้ำร้อน	อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง ด่านตรวจคนเข้าเมืองโป่งน้ำร้อน	อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี
7	อรัญประเทศ	อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว	1. เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง ด่านตรวจคนเข้าเมืองอรัญประเทศ 2. เส้นทางคมนาคมทางรถไฟ จากพรมแดนถึง บริเวณเขตสถานีรถไฟอรัญประเทศ	จังหวัดสระแก้ว
8	กาญจนบุรี	อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี	1. เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง ด่านตรวจคนเข้าเมืองกาญจนบุรี 2. เส้นทางคมนาคมทางรถไฟ จากบริเวณเขตสถานี รถไฟบ้านน้ำตกถึงบริเวณเขตสถานีรถไฟ กาญจนบุรี	1. จังหวัดกาญจนบุรี 2. จังหวัดราชบุรี
8.1	สังขละบุรี	อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง ด่านตรวจคนเข้าเมืองสังขละบุรี	อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี
9	แม่กลอง	อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม	1. บริเวณเขตท่าเรือแม่กลอง 2. บริเวณเขตท่าเรือมหาชัย	1. จังหวัดสมุทรสงคราม 2. จังหวัดสมุทรสาคร
10	บ้านแหลม	อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี	1. บริเวณเขตท่าเรือปากอ่าวบ้านแหลม 2. บริเวณเขตท่าเทียบเรือหัวหิน	1. จังหวัดเพชรบุรี 2. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ลำดับ	ส่วนราชการ และชื่อ	สถานที่ตั้ง	ช่องทางอนุญาต	เขตพื้นที่รับผิดชอบ
11	พิบูลมังสาหาร	อำเภอพิบูลมังสาหาร	1. เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง ด่านตรวจคนเข้าเมืองพิบูลมังสาหาร	1. จังหวัดอุบลราชธานี
		จังหวัดอุบลราชธานี	2. เส้นทางคมนาคมทางน้ำ ตามลำน้ำมูลจากปาก แม่น้ำมูลถึงสะพานพิบูลมังสาหาร	2. จังหวัดศรีสะเกษ
			3. ช่องทางขึ้นเขาพระวิหาร	3. จังหวัดสุรินทร์
				4. จังหวัดบุรีรัมย์
				5. จังหวัดอำนาจเจริญ
11.1	โขงเจียม	อำเภอโขงเจียม	บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง	อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี
		จังหวัดอุบลราชธานี		
11.2	เขมราฐ	อำเภอเขมราฐ	บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง	1. อำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี
		จังหวัดอุบลราชธานี		2. อำเภอนามน จังหวัดอำนาจเจริญ
11.3	น้ำยืน	อำเภอน้ำยืน	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง ด่านตรวจคนเข้าเมืองน้ำยืน	อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี
		จังหวัดอุบลราชธานี		
11.4	กาบเชิง	อำเภอกาบเชิง	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง ด่านตรวจคนเข้าเมืองกาบเชิง	อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์
		จังหวัดสุรินทร์		
11.5	ท่าอากาศยานอุบลราชธานี	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าอากาศยานอุบลราชธานี	บริเวณเขตท่าอากาศยานอุบลราชธานี
		จังหวัดอุบลราชธานี		
12	มุกดาหาร	อำเภอมุกดาหาร	บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง	1. จังหวัดมุกดาหาร
		จังหวัดมุกดาหาร		2. จังหวัดนครพนม
12.1	นครพนม	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง	จังหวัดนครพนม
		จังหวัดนครพนม		
13	หนองคาย	อำเภอเมือง	1. บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง 2. บริเวณเขตสนามบินประจำจังหวัดอุดรธานี	1. จังหวัดหนองคาย
		จังหวัดหนองคาย		2. จังหวัดอุดรธานี
13.1	บึงกาฬ	อำเภอบึงกาฬ	บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง	อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย
		จังหวัดหนองคาย		
13.2	ศรีเชียงใหม่	อำเภอศรีเชียงใหม่	บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง	อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย
		จังหวัดหนองคาย		
14	เชียงคาน	อำเภอเชียงคาน	บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง	จังหวัดเลย
		จังหวัดเลย		
14.1	ท่าลี่	อำเภอท่าลี่	บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง	อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย
		จังหวัดเลย		
15	ท่าอากาศยานขอนแก่น	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าอากาศยานขอนแก่น	บริเวณเขตท่าอากาศยานขอนแก่น
		จังหวัดขอนแก่น		
16	ท่าอากาศยานพิษณุโลก	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าอากาศยานพิษณุโลก	จังหวัดพิษณุโลก
		จังหวัดพิษณุโลก		
17	น่าน	อำเภอเมือง	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง ด่านตรวจคนเข้าเมืองน่าน	1. จังหวัดน่าน
		จังหวัดน่าน		2. จังหวัดอุตรดิตถ์
18	แม่สาย	อำเภอแม่สาย	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สาย	1. จังหวัดเชียงราย
		จังหวัดเชียงราย		2. จังหวัดพะเยา
18.1	เชียงแสน	อำเภอเชียงแสน	บริเวณเขตท่าเรือตามชายฝั่งแม่น้ำโขง	อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย
		จังหวัดเชียงราย		

ลำดับ	ส่วนราชการ และชื่อ	สถานที่ตั้ง	ช่องทางอนุญาต	เขตพื้นที่รับผิดชอบ
18.2	เชียงใหม่	อำเภอเชียงของ	บริเวณเขตท่าเรือคามชายฝั่งแม่น้ำโขง	อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย
		จังหวัดเชียงราย		
18.3	ท่าอากาศยานเชียงราย	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าอากาศยานเชียงราย	บริเวณเขตท่าอากาศยานเชียงราย
		จังหวัดเชียงราย		
19	เชียงใหม่	อำเภอเมือง	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	จังหวัดเชียงใหม่
		จังหวัดเชียงใหม่	ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงใหม่	
19.1	ฝาง	อำเภอฝาง	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่
		จังหวัดเชียงใหม่	ด่านตรวจคนเข้าเมืองฝาง	
19.2	ท่าอากาศยานเชียงใหม่	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าอากาศยานเชียงใหม่	บริเวณเขตท่าอากาศยานเชียงใหม่
		จังหวัดเชียงใหม่		
20	ตาก	อำเภอแม่สอด	1. เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	1. จังหวัดตาก
		จังหวัดตาก	ด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก	2. จังหวัดแม่ฮ่องสอน
			2. บริเวณเขตท่าเรือคามชายฝั่งแม่น้ำเมย	
			3. บริเวณเขตสนามบินประจำอำเภอแม่สอด	
			จังหวัดตาก	
20.1	แม่ฮ่องสอน	อำเภอเมือง	1. เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	1. อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน
		จังหวัดแม่ฮ่องสอน	ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่ฮ่องสอน	2. อำเภอขุนยวม
			2. เส้นทางคมนาคมทางน้ำตามลำน้ำปาย จาก	3. อำเภอปาย
			พรมแดนถึงท่าโป่งแดง	4. กิ่งอำเภอปางมะผ้า
			3. บริเวณเขตสนามบินประจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน	จังหวัดแม่ฮ่องสอน
20.2	แม่สะเรียง	อำเภอแม่สะเรียง	1. เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	1. อำเภอแม่สะเรียง
		จังหวัดแม่ฮ่องสอน	ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สะเรียง	2. อำเภอแม่ลาน้อย
			2. บริเวณเขตสนามบินประจำอำเภอแม่สะเรียง	3. กิ่งอำเภอสามมด
			จังหวัดแม่ฮ่องสอน	จังหวัดแม่ฮ่องสอน
21	ชุมพร	อำเภอเมือง		
		จังหวัดชุมพร	1. บริเวณเขตท่าเรือปากน้ำชุมพร	จังหวัดชุมพร
			2. บริเวณเขตท่าเรือปากน้ำหลังสวน	
22	ระนอง	อำเภอเมือง	1. บริเวณเขตท่าเรือระนอง	จังหวัดระนอง
		จังหวัดระนอง	2. บริเวณเขตท่าเรือกระบุรี	
23	สุราษฎร์ธานี	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าเทียบเรือ ปากน้ำบ้านดอน	1. จังหวัดสุราษฎร์ธานี
		จังหวัดสุราษฎร์ธานี		2. จังหวัดนครศรีธรรมราช
23.1	สมุย	อำเภอเกาะสมุย	ท่าลงจอดเรือรอบเกาะสมุย	1. อำเภอเกาะสมุย
		จังหวัดสุราษฎร์ธานี		2. อำเภอเกาะพะงัน
				จังหวัดสุราษฎร์ธานี
23.2	ท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี	บริเวณเขตท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี
		จังหวัดสุราษฎร์ธานี		
23.3	นครศรีธรรมราช	อำเภอเมือง	1. บริเวณเขตท่าเรือปากพอง	จังหวัดนครศรีธรรมราช
		จังหวัดนครศรีธรรมราช	2. บริเวณเขตท่าเรือขนอม	
24	ภูเก็ต	อำเภอเมือง	ท่าลงจอดเรือรอบเกาะภูเก็ต	1. จังหวัดภูเก็ต
		จังหวัดภูเก็ต		2. จังหวัดพังงา

ลำดับ	ส่วนราชการ และชื่อ	สถานที่ตั้ง	ช่องทางอนุญาต	เขตพื้นที่รับผิดชอบ
24.1	ท่าอากาศยานภูเก็ต	อำเภอถลาง	บริเวณเขตท่าอากาศยานภูเก็ต	บริเวณเขตท่าอากาศยานภูเก็ต
		จังหวัดภูเก็ต		
24.2	พังงา	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าเรือศุลกากรพังงา	จังหวัดพังงา
		จังหวัดพังงา		
25	สตูล	อำเภอเมือง	1. บริเวณเขตท่าเรือด่านศุลกากรคำชะลียง	1. จังหวัดสตูล
		จังหวัดสตูล	2. บริเวณเขตท่าเรือเจ๊ะบิลัง	2. จังหวัดตรัง
				3. จังหวัดกระบี่
25.1	ควนโดน	อำเภอควนโดน	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	อำเภอควนโดน จังหวัดสตูล
		จังหวัดสตูล	ด่านตรวจคนเข้าเมืองควนโดน	
25.2	กันตัง	อำเภอกันตัง	1. บริเวณเขตท่าเรือกันตัง	จังหวัดตรัง
		จังหวัดตรัง	2. บริเวณเขตท่าเรือหอยสครำ	
			3. บริเวณเขตสนามบินประจำจังหวัดตรัง	
25.3	กระบี่	อำเภอเมือง	1. บริเวณเขตท่าเรือน้ำลึกกระบี่	จังหวัดกระบี่
		จังหวัดกระบี่	2. บริเวณเขตท่าเรือเจ้าฟ้า	
			3. บริเวณเขตท่าเรือเกาะลันตา	
26	สะเตาะ	อำเภอสะเตาะ	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	จังหวัดสงขลา
		จังหวัดสงขลา	ด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเตาะ	
26.1	หาดใหญ่	อำเภอหาดใหญ่	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
		จังหวัดสงขลา	ด่านตรวจคนเข้าเมืองหาดใหญ่	
26.2	ท่าเรือสงขลา	อำเภอเมือง	1. บริเวณเขตท่าเรือน้ำลึกสงขลา	1. อำเภอเมืองสงขลา
		จังหวัดสงขลา	2. บริเวณเขตท่าเรือเค็มเรือไทย	2. อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา
			3. บริเวณเขตสนามบินประจำจังหวัดสงขลา	
26.3	ปาดังเบซาร์	อำเภอสะเตาะ	1. เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	1. ตำบลปาดังเบซาร์
		จังหวัดสงขลา	ด่านตรวจคนเข้าเมืองปาดังเบซาร์	2. ตำบลทุ่งหมอบ อำเภอสะเตาะ
			2. เส้นทางคมนาคมทางรถไฟ จากพรมแดนถึง	จังหวัดสงขลา
			บริเวณสถานีรถไฟปาดังเบซาร์	
26.4	ท่าอากาศยานหาดใหญ่	อำเภอหาดใหญ่	บริเวณเขตท่าอากาศยานหาดใหญ่	บริเวณเขตท่าอากาศยานหาดใหญ่
		จังหวัดสงขลา		
27	สุไหง-โกลก	อำเภอสุไหง-โกลก	1. เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	1. จังหวัดนราธิวาส
		จังหวัดนราธิวาส	ด่านตรวจคนเข้าเมืองสุไหง-โกลก	2. จังหวัดปัตตานี
			2. เส้นทางคมนาคมทางรถไฟ จากพรมแดนถึง	3. จังหวัดยะลา
			บริเวณสถานีรถไฟสุไหง-โกลก	
27.1	ตากใบ	อำเภอตากใบ	บริเวณเขตท่าเรือรัชดาภิเษก	อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส
		จังหวัดนราธิวาส		
27.2	ท่าเรือปัตตานี	อำเภอเมือง	บริเวณเขตท่าเรือปัตตานี	จังหวัดปัตตานี
		จังหวัดปัตตานี		
27.3	เบตง	อำเภอเบตง	เส้นทางคมนาคมทางบก จากพรมแดนถึงที่ตั้ง	จังหวัดยะลา
		จังหวัดยะลา	ด่านตรวจคนเข้าเมืองเบตง	

ตารางที่ 2 : สถิติจำนวนผู้โดยสารเดินทางผ่านเข้า-ออกราชอาณาจักรไทย แยกตามประเทศ, เพศ ในรอบปีงบประมาณ 2534-2539

ชื่อประเทศ แยกตามทวีป	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
เอเชีย-แปซิฟิก																		
อัฟกานิสถาน	ชาย 837	891	-54	ชาย 551	564	-13	ชาย 441	435	6	ชาย 619	627	-8	ชาย 808	849	-41	ชาย 467	470	-3
Afghanistan	หญิง 80	103	-23	หญิง 76	86	-10	หญิง 71	77	-6	หญิง 136	123	13	หญิง 206	231	-25	หญิง 71	73	-2
บาห์เรน	ชาย 2,232	2,314	-82	ชาย 2,452	2,468	-16	ชาย 2,524	2,552	-28	ชาย 2,271	2,297	-26	ชาย 2,888	2,876	12	ชาย 2,325	2,796	-471
Bahrain	หญิง 432	450	-18	หญิง 402	416	-14	หญิง 524	540	-16	หญิง 424	428	-4	หญิง 705	700	5	หญิง 628	624	4
บังกลาเทศ	ชาย 41,875	41,077	798	ชาย 61,706	57,321	4,385	ชาย 45,939	40,531	5,408	ชาย 35,066	23,078	11,988	ชาย 48,296	18,759	29,537	ชาย 38,792	20,443	18,349
Bangladesh	หญิง 4,739	4,817	-78	หญิง 4,991	5,014	-23	หญิง 5,656	5,585	71	หญิง 3,657	3,716	-59	หญิง 3,530	3,317	213	หญิง 3,377	3,185	192
ภูฏาน	ชาย 1,153	1,188	-35	ชาย 1,393	1,410	-17	ชาย 1,329	1,354	-25	ชาย 1,288	1,314	-26	ชาย 1,516	1,497	19	ชาย 1,732	1,730	2
Bhutan	หญิง 380	400	-20	หญิง 442	454	-12	หญิง 508	525	-17	หญิง 447	445	2	หญิง 567	565	2	หญิง 719	701	18
บรูไน	ชาย 3,530	3,522	8	ชาย 2,553	2,605	-52	ชาย 2,386	2,381	5	ชาย 2,013	2,026	-13	ชาย 2,184	2,191	-7	ชาย 2,705	2,719	-14
Brunei	หญิง 1,772	1,799	-27	หญิง 1,315	1,287	28	หญิง 1,076	1,060	16	หญิง 1,077	1,087	-10	หญิง 1,210	1,221	-11	หญิง 1,431	1,425	6
เมียนมาร์ (พม่า)	ชาย 42,080	44,671	-2,591	ชาย 48,581	46,119	2,462	ชาย 34,152	33,898	254	ชาย 42,087	39,509	2,578	ชาย 45,889	40,974	4,915	ชาย 51,891	43,931	7,960
Myanmar	หญิง 10,131	11,029	-898	หญิง 11,344	12,334	-990	หญิง 9,021	8,913	108	หญิง 10,269	10,094	175	หญิง 11,707	11,120	587	หญิง 11,914	11,592	322
จีน	ชาย 62,138	62,446	-308	ชาย 85,031	84,277	754	ชาย 223,466	222,830	636	ชาย 128,596	131,708	-3,112	ชาย 226,868	227,677	-809	ชาย 265,721	264,835	886
China	หญิง 23,412	23,268	144	หญิง 29,286	28,886	400	หญิง 59,000	57,649	1,351	หญิง 68,223	68,712	-489	หญิง 154,450	153,674	776	หญิง 189,455	187,226	2,229
ไซปรัส	ชาย 516	514	2	ชาย 903	923	-20	ชาย 1,498	1,461	37	ชาย 1,629	1,662	-33	ชาย 1,344	1,361	-17	ชาย 1,336	1,374	-38
Cyprus	หญิง 247	251	-4	หญิง 654	665	-11	หญิง 1,227	1,191	36	หญิง 1,229	1,286	-57	หญิง 884	889	-5	หญิง 817	829	-12
อินเดีย	ชาย 103,017	102,713	304	ชาย 100,198	102,024	-1,826	ชาย 108,365	107,811	554	ชาย 102,740	108,205	-5,465	ชาย 113,948	109,848	4,100	ชาย 130,428	126,155	4,273
India	หญิง 28,150	28,205	-55	หญิง 25,409	25,618	-209	หญิง 25,627	25,632	25	หญิง 24,556	25,120	-564	หญิง 26,588	26,354	234	หญิง 27,087	27,399	-312
อินโดนีเซีย	ชาย 30,365	30,505	-140	ชาย 30,118	30,521	-403	ชาย 34,379	35,137	-758	ชาย 37,029	37,674	-645	ชาย 49,591	49,868	-277	ชาย 48,032	47,998	34
Indonesia	หญิง 19,480	20,008	-528	หญิง 19,178	19,284	-106	หญิง 24,269	24,301	-32	หญิง 26,079	26,356	-277	หญิง 35,321	35,249	72	หญิง 35,418	35,311	107
อิหร่าน	ชาย 4,760	4,727	33	ชาย 4,787	4,744	43	ชาย 5,156	5,156	0	ชาย 4,101	4,197	-96	ชาย 5,049	4,887	162	ชาย 5,075	4,951	124
Iran	หญิง 546	523	23	หญิง 508	486	22	หญิง 582	609	-27	หญิง 516	530	-14	หญิง 634	625	9	หญิง 614	607	7
อิรัก	ชาย 709	671	38	ชาย 1,305	1,274	31	ชาย 1,253	1,248	5	ชาย 1,100	1,039	61	ชาย 1,286	1,121	165	ชาย 1,350	1,224	126
Iraq	หญิง 154	151	3	หญิง 274	230	44	หญิง 207	214	-7	หญิง 245	197	48	หญิง 348	269	79	หญิง 238	183	55
อิสราเอล	ชาย 14,852	14,921	-69	ชาย 14,534	14,771	-237	ชาย 15,011	14,966	45	ชาย 20,261	21,031	-770	ชาย 24,615	24,899	-284	ชาย 29,575	29,392	183
Israel	หญิง 7,436	7,395	41	หญิง 7,686	7,785	-99	หญิง 8,423	8,284	139	หญิง 12,285	12,782	-497	หญิง 14,855	14,983	-128	หญิง 17,662	17,368	294
ญี่ปุ่น	ชาย 390,272	388,867	1,405	ชาย 404,119	408,256	-4,137	ชาย 378,697	380,621	-1,924	ชาย 401,484	406,530	-5,046	ชาย 536,224	535,024	1,200	ชาย 630,897	629,249	1,648
Japan	หญิง 154,774	153,972	802	หญิง 186,793	187,412	-619	หญิง 186,564	185,502	1,062	หญิง 198,905	200,470	-1,574	หญิง 271,625	271,847	-222	หญิง 317,792	317,539	253

ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย
โดย กฤตยา อาชวนิจกุล วรรณภา จารุสมบัติ และอัญชลี วรารักษ์รัตน์

78

ชื่อประเทศ แยกตามทวีป	เพศ	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2: 16			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
		เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
จอร์แดน	ชาย	2,704	2,854	-150	3,080	3,172	-92	3,536	3,577	-41	2,716	2,802	-86	2,907	2,928	-21	2,864	2,906	-42
Jordan	หญิง	434	463	-29	519	530	-11	631	631	0	507	520	-13	688	703	-15	616	619	-3
กัมพูชา	ชาย	499	595	-96	2,878	2,794	84	7,730	7,503	227	8,343	7,978	365	9,659	8,785	874	9,432	8,989	443
Kambodia	หญิง	270	293	-23	1,785	1,751	34	5,245	5,218	27	5,521	5,262	259	6,230	5,676	554	5,949	5,676	273
เกาหลีเหนือ	ชาย	120	119	1	12	24	-12	6	27	-21	9	9	0	2	2	0	65	90	-25
Korea (North)	หญิง	13	19	-6	2	19	-17	5	4	1	1	3	-2	2	3	-1	12	9	3
เกาหลีใต้	ชาย	99,476	100,379	-903	109,708	110,684	-976	137,332	136,904	428	168,963	171,576	-2,613	224,132	223,878	254	258,937	259,004	-67
Korea (South)	หญิง	67,161	68,213	-1,052	79,073	79,784	-711	110,024	110,067	-43	146,447	148,961	-2,514	199,282	198,851	431	228,559	228,754	-195
คูเวต	ชาย	5,511	5,266	245	7,811	8,034	-223	6,690	6,641	49	4,764	5,001	-237	5,806	5,840	-34	6,656	6,782	-126
Kuwait	หญิง	299	310	-11	661	682	-21	659	659	0	466	490	-24	714	721	-7	883	897	-14
ลาว	ชาย	11,624	13,330	-1,706	13,885	13,960	-75	26,059	23,934	2,105	11,825	11,775	50	16,285	15,662	623	19,141	18,062	1,079
Laos	หญิง	8,787	8,733	54	10,203	10,010	193	14,443	12,859	1,584	8,778	8,730	48	11,660	11,262	398	13,469	12,803	666
เลบานอน	ชาย	1,752	1,721	31	1,871	1,894	-23	1,969	1,990	-21	1,640	1,689	-49	1,952	1,974	-22	2,011	2,020	-9
Lebanon	หญิง	398	402	-4	355	345	10	363	364	-1	357	362	-5	539	554	-15	549	529	20
มาเลเซีย	ชาย	518,870	510,218	8,652	413,568	423,453	-9,885	514,532	520,826	-6,294	454,271	462,307	-8,036	542,830	525,809	17,021	572,148	543,561	28,587
Malaysia	หญิง	207,770	209,630	-1,860	152,950	149,179	3,771	240,837	240,154	683	216,037	219,099	-3,062	281,899	274,608	7,291	316,000	304,342	11,658
มัลดีฟส์	ชาย	892	938	-46	805	820	-15	841	884	-43	709	728	-19	894	929	-35	1,007	1,019	-12
Maldives	หญิง	118	116	2	141	153	-12	193	199	-6	162	164	-2	168	167	1	209	208	1
มองโกเลีย	ชาย	185	192	-7	210	211	-1	223	220	3	354	359	-5	373	366	7	341	343	-2
Mongolia	หญิง	79	80	-1	72	68	4	106	106	0	224	227	-3	226	231	-5	176	173	3
เนปาล	ชาย	17,337	17,876	-539	11,162	11,361	-199	13,999	13,955	44	9,693	9,980	-287	11,184	10,797	387	13,402	10,740	2,662
Nepal	หญิง	4,315	4,512	-197	2,212	2,237	-25	2,611	2,602	9	2,141	2,226	-85	2,512	2,451	61	2,206	2,146	60
โอมาน	ชาย	3,196	3,238	-42	2,544	2,570	-26	3,231	3,231	0	2,977	3,025	-48	4,529	4,570	-41	4,424	4,361	63
Oman	หญิง	435	439	-4	329	328	1	534	536	-2	557	556	1	976	995	-19	1,023	1,011	12
ปากีสถาน	ชาย	44,517	44,108	409	53,605	53,530	75	48,671	47,531	1,140	36,796	36,330	466	47,008	42,491	4,517	48,026	45,323	2,703
Pakistan	หญิง	5,109	5,075	34	6,120	6,363	-243	6,717	6,784	-67	4,549	4,691	-142	5,933	5,814	119	5,932	5,989	-57
ฟิลิปปินส์*	ชาย	21,639	22,095	-456	24,447	24,965	-518	27,305	27,933	-628	24,353	25,196	-843	33,289	33,796	-507	38,550	39,085	-535
Philippines	หญิง	20,966	20,867	99	26,202	25,936	266	27,868	27,661	207	25,665	26,151	-486	33,703	33,584	119	37,810	37,652	158
กาตาร์	ชาย	674	671	3	709	709	0	636	635	1	623	639	-16	853	862	-9	1,197	1,204	-7
Qatar	หญิง	57	61	-4	40	41	-1	46	49	-3	81	83	-2	93	94	-1	203	207	-4
ซาอุดีอาระเบีย	ชาย	1,692	1,724	-32	2,529	2,688	-59	2,796	2,869	-73	2,463	2,563	-100	3,097	3,134	-37	3,376	3,373	3
Saudi Arabia	หญิง	177	184	-7	393	401	-8	515	524	-9	397	403	-6	501	513	-12	660	655	5

ชื่อประเทศ เขตมหานคร	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
สหรัฐ	187,050	195,218	-8,168	173,254	164,472	8,782	194,299	283,050	-88,751	187,376	189,958	-2,582	222,429	221,594	835	232,068	229,779	2,289
ฮ่องกง	103,652	105,473	-1,821	91,397	90,126	1,271	117,233	110,816	6,417	100,004	100,845	-841	117,515	117,056	459	120,788	118,843	1,945
ไต้หวัน	17,960	17,249	711	16,782	17,212	-430	15,990	16,073	-83	13,999	14,243	-244	16,198	16,217	-19	15,612	15,530	82
สิงคโปร์	5,608	5,409	199	5,396	5,450	-54	5,346	5,321	25	4,757	4,721	36	5,726	5,641	85	5,679	5,512	167
มาเลเซีย	1,301	1,314	-13	1,752	1,765	-13	1,686	1,712	-26	1,305	1,366	-61	1,443	1,435	8	1,327	1,346	-19
ฟิลิปปินส์	341	337	4	369	374	-5	367	366	1	331	340	-9	245	242	3	279	280	-1
อินโดนีเซีย	4,462	4,486	-24	3,863	3,892	-29	5,216	5,103	113	4,640	4,803	-163	6,429	6,385	44	8,599	8,800	-201
ไทย	2,022	1,973	49	1,733	1,758	-25	2,766	2,752	14	2,257	2,298	-41	3,007	3,011	-4	3,289	3,311	-22
เวียดนาม	3,238	3,242	-4	3,548	3,563	-15	4,728	4,749	-21	5,232	5,357	-125	8,022	8,093	-71	9,644	9,707	-63
สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	544	568	-24	609	618	-9	1,204	1,198	6	1,502	1,534	-32	2,180	2,214	-34	2,661	2,670	-9
United Arab Emirate	33,749	34,300	-551	30,236	30,869	-633	12,570	13,068	-498	9,697	9,992	-295	11,641	11,716	-75	12,567	12,587	-20
เวียดนาม	32,558	32,883	-325	27,251	27,932	-681	6,773	7,168	-395	3,944	4,062	-118	5,020	5,009	11	6,327	6,248	79
เยเมนเหนือ	356	339	17	387	375	12	438	434	4	204	203	1	685	667	18	1,422	1,397	25
เยเมน (North)	30	31	-1	39	39	0	41	41	0	13	12	1	66	68	-2	135	130	5
เยเมนใต้	1,042	1,042	0	1,414	1,437	-23	1,361	1,351	10	1,077	1,140	-63	1,091	1,111	-20	649	686	-17
เยเมน (South)	124	115	9	132	129	3	114	103	11	79	77	2	98	108	-10	90	88	2
ไต้หวัน	241,715	269,805	-28,090	210,154	214,172	-4,018	269,488	271,321	-1,833	220,655	226,115	-5,460	226,971	264,199	-37,228	254,492	256,499	2,007
Taiwan	217,070	223,864	-6,794	173,855	180,606	-6,751	237,895	234,034	3,861	181,498	186,171	-4,673	212,080	212,589	-509	200,633	201,899	-1,266
ฮ่องกง	142,541	147,987	-5,446	127,830	129,718	-1,888	120,348	124,333	-3,985	122,684	124,121	-1,437	139,745	139,520	225	158,627	158,063	564
Hong Kong	105,497	110,500	-5,003	93,202	93,158	44	89,902	93,430	-3,528	98,900	99,631	-731	111,501	111,206	295	141,065	140,387	678
จีน	2,062,458	2,099,333	-36,875	1,976,575	1,985,621	-9,046	2,276,276	2,370,255	-93,979	1,071,652	2,100,132	-21,500	2,499,980	2,574,991	-75,369	2,886,930	2,918,573	68,407
เกาหลี	1,035,567	1,055,071	-19,504	963,498	967,774	-4,276	1,195,223	1,183,729	11,495	1,153,223	1,168,974	-15,751	1,525,194	1,514,415	10,779	1,702,495	1,685,100	17,325
ญี่ปุ่น	3,008,025	3,157,254	-149,229	2,919,773	3,053,995	-134,222	3,471,499	3,553,983	-82,484	3,210,875	3,269,126	-58,251	4,195,154	4,089,006	106,148	4,580,355	4,501,621	85,732
ที่มา: สำนักงานงบประมาณท้องถิ่น																		
กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย																		
หมายเหตุ: ไม่มีบรรณคนสัญชาติไทยที่เดินทางผ่านเข้า-ออก																		
* ประเทศฟิลิปปินส์มีบรรณคนเกาะปาลาวัน																		

ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย
โดย กฤตยา อาชวนิจกุล วรธนา จารุสมบัติ และอัญชลี วรากรณ์

80

ชื่อประเทศ	เพศ	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
		เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
ออสเตรเลีย	ชาย	112,908	121,146	-8,238	115,407	116,258	-851	119,197	120,262	-1,065	106,915	109,494	-2,579	120,021	120,327	-306	127,483	127,728	-245
Australia	หญิง	79,313	79,193	120	80,797	79,422	1,375	81,514	82,507	-993	71,755	73,636	-1,881	78,117	78,094	23	81,172	81,215	-43
หมู่เกาะคาลโดไน	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	32	-3	10	7	3	18	19	-1
Caroline Islands	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7	0	5	5	0	4	4	0
หมู่เกาะคุก	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
Cook's Island	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	2	2	0	1	1	0
หมู่เกาะโตโต	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	5	-1	3	3	0	3	3	0
Daito Islands	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	3	3	0	1	2	-1
ฟีจี	ชาย	466	459	7	555	563	-8	712	712	0	512	526	-14	497	501	-4	485	482	3
Fiji	หญิง	206	207	-1	209	210	-1	298	289	9	314	319	-5	246	249	-3	241	243	-2
กวม	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	16	0	3	4	-1	11	9	2
Guam	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	11	0	8	8	0	6	7	-1
คิริบาส	ชาย	0	0	0	0	0	0	13	16	-3	34	35	-1	20	22	-2	41	42	-1
Kiribass	หญิง	0	0	0	0	0	0	5	4	1	9	9	0	2	3	-1	9	9	0
นาอูรู	ชาย	0	1	-1	3	3	0	2	2	0	3	4	-1	9	8	1	1	1	0
Nauru	หญิง	0	0	0	0	1	-1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
หมู่เกาะนิวคาลิโดเนีย	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3	3	0	1	1	0
New Caledonia	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0
นิวซีแลนด์	ชาย	17,558	17,437	121	16,040	16,146	-106	19,703	20,130	-427	18,612	19,117	-505	21,938	21,949	-11	22,810	22,853	-43
New Zealand	หญิง	11,589	11,456	133	9,808	9,877	-69	12,706	12,669	37	11,412	11,669	-257	13,281	13,272	9	13,693	13,708	-15
ปาปัวนิวกินี	ชาย	200	187	13	165	175	-10	192	186	6	218	221	-3	197	209	-12	221	218	3
Papua New Guinea	หญิง	89	92	-3	87	82	5	99	93	6	88	96	-8	73	72	1	108	109	-1
หมู่เกาะโซโลมอน	ชาย	21	22	-1	16	15	1	27	33	-6	43	44	-1	32	31	-1	50	49	1
Solomon Island	หญิง	10	9	1	5	4	1	5	5	0	9	10	-1	13	13	0	16	13	3

ชื่อประเทศ	เขต	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
		เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
กวม	ชาย	530	523	7	562	560	2	355	384	-29	239	241	-2	218	219	-1	193	207	-14
Tonga	หญิง	213	222	-9	231	252	-21	127	137	-10	103	107	-4	88	92	-4	94	94	0
ตูวาลู	ชาย	6	6	0	4	7	-3	5	5	0	12	13	-1	12	13	-1	11	17	-6
Tuvalu	หญิง	2	2	0	3	2	1	3	4	-1	2	2	0	2	3	-1	2	2	0
ฟิจิ	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48	58	-10	87	89	-2	66	62	4
Trust Pacific	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35	34	1	72	74	-2	39	38	1
วานูอาตู	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,716	2,802	-86	2,907	2,928	-21	54	55	-1
Vanuatu	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	507	520	-13	688	703	-15	14	14	0
วานูอาตู	ชาย	0	0	0	0	0	0	53	59	-6	50	51	-1	63	64	-1			0
Vanuatu	หญิง	0	0	0	0	0	0	13	15	-2	30	31	-1	28	28	0			0
ซามัว	ชาย	49	50	-1	42	42	0	30	33	-3	48	49	-1	72	68	4	37	40	-3
Samoa	หญิง	29	29	0	19	20	-1	21	21	0	34	33	1	38	36	2	30	31	-1
ไมโครนีเชีย	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	19	0	21	23	-2	5	5	0
Micronesia	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	0	5	5	0	1	0	1
รวม	ชาย	1,114	1,093	21	1,327	1,337	-10	740	822	-82	1,295	1,329	-34	1,461	1,464	-3	1,151	1,191	-40
Total	หญิง	9,451	9,120	331	9,139	89,870	1,289	94,792	95,745	-953	84,329	86,497	-2,168	92,674	92,665	9	95,431	95,490	-59
รวม		225,189	231,041	-5,852	223,933	221,639	2,294	215,031	217,567	-2,536	213,849	219,226	-5,377	238,788	239,136	-348	246,921	247,781	-860

ชื่อประเทศ	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
ประเทศ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
กลุ่มประเทศในยุโรป																		
แอลเบเนีย	34	34	0	16	19	-3	23	25	-2	35	36	-1	56	52	4	54	56	-2
Albania	12	14	-2	2	4	-2	5	5	0	6	6	0	20	22	-2	10	10	0
บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	2	30	35	-5	58	51	7
Bosniaherzegovina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	14	16	-2	26	24	2
บัลแกเรีย	236	263	-27	451	463	-12	1,307	1,428	-121	792	825	-33	1,055	1,104	-49	1,608	1,612	-4
Bulgaria	115	122	-7	191	206	-15	538	536	2	524	533	-9	823	834	-11	1,385	1,383	2
สาธารณรัฐโครเอเชีย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	58	45	13	520	607	-87	672	738	-66
Croatia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	22	0	282	287	-5	413	415	-2
เชโกสโลวาเกีย	886	875	11	1,606	1,637	-31	2,352	2,402	-50	3,068	3,126	-58	3,539	3,627	-88	4,362	4,394	-32
Czechoslovakia	506	495	11	1,013	990	23	1,369	1,398	-29	2,015	2,066	-51	2,373	2,352	21	2,865	2,881	-16
ฮังการี	1,810	1,774	36	2,231	2,249	-18	2,487	2,50	37	3,012	3,043	-31	3,553	3,549	4	3,153	3,186	-33
Hungary	1,057	1,025	32	1,245	1,241	4	1,550	1,590	-40	2,398	2,435	-37	2,700	2,690	10	2,312	2,336	-24
โปแลนด์	8,576	8,838	-262	4,511	4,651	-140	3,640	3,817	-177	2,377	2,470	-93	2,781	2,851	-70	3,264	3,382	-118
Poland	4,183	4,213	-30	2,307	2,327	-20	1,834	1,866	-32	1,458	1,483	-25	1,697	1,694	3	2,180	2,202	-22
โรมาเนีย	929	921	8	1,221	1,314	-93	1,193	1,248	-55	1,840	2,002	-162	1,787	1,902	-115	1,646	1,699	-53
Romania	493	490	3	734	750	-16	849	836	13	1,244	1,264	-20	1,347	1,384	-37	1,113	1,123	-10
สาธารณรัฐสโลวาเนีย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	13	1	594	580	14	1,031	1,045	-14
Slovenia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	24	1	431	412	19	865	858	7
สาธารณรัฐสโลวัก	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	6	-2	203	181	22
Slovakia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	0	126	113	13
สหภาพโซเวียต ²	3,970	3,999	-29	6,504	6,492	12	12,364	12,381	-17	37,394	39,108	-1,578	46,898	47,693	-659	30,835	31,666	-831
Soviet Union	1,758	1,700	58	3,371	3,439	-68	8,038	7,955	83	25,307	26,441	-997	33,412	33,551	-2	26,320	26,318	2
ยูโกสลาเวีย	4,865	4,890	-25	3,306	3,372	-66	2,199	2,247	-48	2,436	2,558	-122	2,051	2,094	-43	1,795	1,849	-54
Yugoslavia	3,644	3,632	12	2,039	2,090	-51	1,249	1,270	-21	1,396	1,442	-46	1,372	1,374	-2	1,099	1,118	-19
รวม : Total	21,306	21,594	-288	19,846	20,197	-351	25,565	25,998	-433	51,031	53,229	-2,062	62,868	64,100	-1,096	48,681	49,859	-1,178
รวม : Total	11,768	11,691	77	10,902	11,047	-145	15,432	15,456	-24	34,398	35,716	-1,181	44,477	44,622	-8	38,714	38,781	-67
รวม : Total	33,074	33,285	-211	30,748	31,244	-496	40,997	41,454	-457	85,429	88,945	-3,243	107,345	108,722	-1,104	87,395	88,640	-1,245

ชื่อประเทศ	ปีงบประมาณ 2534	ปีงบประมาณ 2535	ปีงบประมาณ 2536	ปีงบประมาณ 2537	ปีงบประมาณ 2538	ปีงบประมาณ 2539
เขตแดนทวีป	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
ยุโรปตะวันตก (Western Europe)						
ออสเตรีย	52	52	0	19	22	3
Andorra	37	35	2	21	18	3
ออสเตรีย	24,907	24,075	-68	22,599	22,923	281
Australia	14,319	14,515	-196	13,287	13,332	45
เบลเยียม	0	0	0	0	0	0
Belgium	0	0	0	0	0	0
เดนมาร์ก	18,740	18,638	102	20,051	20,339	288
Denmark	11,226	11,033	193	12,159	12,637	478
ฟินแลนด์	17,662	17,813	-151	14,013	12,332	1,681
Finland	11,795	11,962	-167	8,935	7,272	1,663
ฝรั่งเศส	102,789	103,619	-830	115,617	121,923	6,306
France	71,657	71,722	-65	81,875	83,607	2,732
เยอรมนี	161,653	157,639	4,014	172,355	193,728	21,373
Germany	89,904	88,019	1,885	97,968	114,577	16,609
กรีซ	4,746	4,814	-68	5,904	7,781	1,877
Greece	3,483	3,485	-2	4,591	6,473	1,882
ไอซ์แลนด์	587	622	-35	761	575	186
Iceland	231	231	0	400	215	185
ไอร์แลนด์	7,004	7,011	-7	6,794	7,409	615
Ireland	5,034	5,018	16	4,822	5,161	339
อิตาลี	69,440	68,010	1,430	76,486	80,141	3,655
Italy	39,595	38,925	670	43,169	45,640	2,471
ลิกเตนสไตน์	90	87	3	148	143	5
Liechtenstein	48	43	5	85	71	14
ลักเซมเบิร์ก	773	767	6	856	911	55
Luxemburg	431	420	11	459	522	63
มอลตา	304	290	14	314	314	0
Malta	125	122	3	141	193	52
โมนาโก	7	10	-3	6	13	7
Monaco	11	12	-1	8	17	9

ชื่อประเทศ	ปีงบประมาณ 2534				ปีงบประมาณ 2535				ปีงบประมาณ 2536				ปีงบประมาณ 2537				ปีงบประมาณ 2538				ปีงบประมาณ 2539			
	เทศ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ		
เนเธอร์แลนด์	ชาย	43,606	43,199	407	50,389	49,807	582	50,990	51,973	-983	45,244	46,423	-1,179	52,207	52,513	-306	51,695	52,139	-444					
	หญิง	26,843	26,692	151	31,225	32,225	-1,000	31,184	31,166	18	27,360	28,546	-1,186	32,069	32,650	-581	30,048	30,616	-568					
นอร์เวย์	ชาย	9,939	9,807	132	10,691	10,881	-190	12,965	12,746	219	13,855	14,188	-333	15,607	15,654	-47	17,793	17,656	137					
	หญิง	5,196	5,102	94	5,701	5,749	-48	7,476	7,312	164	8,622	8,769	-147	9,047	9,066	-19	10,154	10,061	93					
โปรตุเกส	ชาย	9,109	9,290	-181	9,528	9,726	-198	9,985	10,117	-132	9,557	9,718	-161	10,196	10,189	7	11,537	11,541	-4					
	หญิง	6,491	6,672	-181	6,894	7,025	-131	7,868	7,774	94	7,669	7,744	-75	8,195	8,206	-11	9,618	9,576	42					
ซานมารีโน	ชาย	30	28	2	40	39	1	40	34	6	39	41	-2	53	51	2	76	75	1					
	หญิง	10	13	-3	17	23	-6	15	15	0	22	24	-2	30	30	0	48	47	1					
สเปน	ชาย	17,289	17,111	178	19,351	19,504	-153	24,156	23,838	318	19,683	20,475	-792	21,351	21,514	-163	20,669	20,798	-129					
	หญิง	14,176	13,822	354	15,390	15,432	-42	21,865	21,308	557	16,404	17,140	-736	18,427	18,593	-166	16,328	16,413	-85					
สวีเดน	ชาย	41,540	41,323	217	45,335	45,372	-37	43,453	43,077	376	43,576	44,344	-768	47,242	47,411	-169	51,195	50,480	715					
	หญิง	25,457	25,319	138	29,358	29,130	228	27,737	27,306	431	28,152	28,556	-404	29,796	29,862	-66	32,373	31,817	556					
สวิตเซอร์แลนด์	ชาย	47,183	46,323	860	48,682	49,017	-335	51,364	51,084	280	52,986	54,205	-1,219	61,403	61,387	16	64,024	63,899	125					
	หญิง	28,678	27,367	1,311	30,098	30,420	-322	33,006	32,882	124	34,321	35,216	-895	38,564	38,551	13	38,736	38,765	-29					
อังกฤษ	ชาย	175,053	174,193	860	172,718	173,755	-1,037	182,903	182,095	808	178,980	183,156	-4,176	213,661	213,224	437	226,083	225,462	621					
	หญิง	98,067	96,799	1,268	95,202	94,633	569	103,113	101,822	1,291	95,070	97,295	-2,225	112,081	111,955	126	115,040	114,871	169					
นครรัฐวาติกัน	ชาย	48	49	-1	59	56	3	65	64	1	54	53	-1	44	46	-2	44	42	2					
	หญิง	1	2	-1	4	4	0	8	8	0	11	10	1	3	2	1	4	5	-1					
สาธารณรัฐมาซิโดเนีย	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	0	170	164	6	216	220	-4					
	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	0	144	137	7	163	167	-4					
รวมยุโรปตะวันตก	ชาย	751,651	744,770	6,881	792,627	798,516	-5,889	844,478	841,546	2,932	867,996	887,395	-19,399	973,591	976,026	-2,435	1,003,266	1,001,854	1,412					
	หญิง	452,815	447,330	5,485	481,808	483,699	-1,891	522,507	538,119	-15,612	536,338	548,342	-12,004	587,207	590,159	-2,952	585,128	585,489	-361					
Total (West)	รวม	1,204,466	1,192,100	12,366	1,274,435	1,282,215	-7,780	1,366,985	1,379,665	-12,680	1,404,334	1,435,737	-31,403	1,560,798	1,566,185	-5,387	1,588,394	1,587,343	1,051					
	ชาย	774,557	766,364	6,693	817,475	819,713	-2,238	870,043	867,544	2,499	919,627	940,624	-21,461	1,036,459	1,040,126	-3,531	1,051,947	1,051,713	234					
รวมยุโรปตะวันออก	ชาย	464,851	499,021	5,593	492,710	484,746	7,964	531,959	533,575	-1,616	570,716	584,058	-13,185	631,684	634,781	-2,900	623,842	624,270	-428					
	หญิง	1,257,540	1,225,383	12,155	1,308,233	1,311,459	-3,226	1,405,092	1,401,119	3,973	1,489,763	1,524,682	-34,646	1,668,143	1,674,907	-6,491	1,675,769	1,675,983	-194					
หมายเหตุ: * ปีงบประมาณ 2537-2538 ขีปนาวุธสหรัฐจัดซื้อ 2 ปีงบประมาณ 2537-2538 ขีปนาวุธสหรัฐจัดซื้อจากกองทัพอากาศ 1 ปีงบประมาณ 2537-2538 ขี																								

ชื่อประเทศ	ปีงบประมาณ 2534				ปีงบประมาณ 2535				ปีงบประมาณ 2536				ปีงบประมาณ 2537				ปีงบประมาณ 2538				ปีงบประมาณ 2539			
เขตตามทวีป	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
แอฟริกา : Africa																								
แอลจีเรีย	ชาย	1,559	1,545	14	(2)	201	1,516	1,521	(5)	2,192	2,142	50	1,181	1,204	(23)	1,553	1,523	30	2,033	1,977	56			
Algeria	หญิง	214	216	(2)	(3)	33	31	206	(5)	229	223	6	162	169	(7)	246	247	(1)	317	312	5			
อังกา	ชาย	37	40	(3)	(2)	27	20	85	4	62	61	1	34	35	(1)	5	4	1	32	30	2			
Angola	หญิง	15	17	(2)	(2)	89	71	71	-	89	90	(1)	45	41	4	130	127	3	21	20	1			
เบนินคาโซม	ชาย	34	30	4	(2)	89	85	4	4	62	61	1	34	35	(1)	5	53	4			-			
Benindahomae	หญิง	56	46	10	(10)	71	71	71	-	89	90	(1)	45	41	4	130	127	3			-			
บอตสวานา	ชาย	44	35	9	(9)	40	41	41	(1)	57	58	(1)	74	72	2	75	74	1	65	63	2			
Botswana	หญิง	13	8	5	(5)	31	30	30	1	30	28	2	52	52	-	68	67	1	50	51	(1)			
บูร์กินาฟาโซ	ชาย	-	-	-	-	-	-	-	-	33	30	3	32	32	-	65	66	(1)	39	35	4			
Burkina	หญิง	-	-	-	-	-	-	-	-	11	11	-	14	15	(1)	45	45	-	12	13	(1)			
บูรุนดี	ชาย	16	16	-	-	27	26	26	1	35	31	4	20	24	(4)	24	22	2	19	20	(1)			
Burundee	หญิง	7	5	2	(2)	14	10	4	4	24	24	-	7	10	(3)	13	11	2	15	13	2			
แคเมอรูน	ชาย	57	59	(2)	(2)	128	129	129	(1)	164	156	8	153	121	32	156	147	9	223	200	23			
Cameroon	หญิง	37	33	4	(4)	61	64	64	(3)	72	69	3	66	68	(2)	89	81	8	82	80	2			
เคปเวิร์ด	ชาย	1	1	-	-	8	8	8	-	1	1	-	4	3	1	6	7	(1)	10	11	(1)			
Capeword	หญิง	1	1	-	-	2	2	2	-	1	1	-	1	1	-	7	8	(1)	1	0	1			
ชาด	ชาย	7	9	(2)	(2)	14	14	14	-	10	10	-	10	9	1	12	11	1	24	22	2			
Chad	หญิง	5	4	1	(1)	7	7	7	-	9	8	1	5	6	-	12	11	1	14	14	-			
คอโมโรส	ชาย	30	29	1	(1)	32	32	32	-	19	19	-	124	124	-	80	75	5	108	107	1			
Comorose	หญิง	13	16	(3)	(3)	1	2	2	(1)	4	4	-	84	85	(1)	42	43	(1)	43	43	-			
คองโก	ชาย	64	66	(2)	(2)	99	101	101	(2)	122	120	2	75	81	(6)	83	78	5	103	105	(2)			
Congo	หญิง	14	18	(4)	(4)	17	16	16	1	28	27	1	24	24	-	19	20	(1)	53	52	1			
จิบูตี	ชาย	47	50	(3)	(3)	53	54	54	(1)	70	70	(6)	99	100	(1)	112	113	(1)	75	78	(3)			
Djibouti	หญิง	18	16	2	(2)	9	8	8	1	24	25	(1)	38	38	-	51	50	1	54	56	(2)			
อียิปต์	ชาย	2,438	2,557	(119)	(119)	2,881	2,982	2,982	(101)	3,288	3,410	(122)	2,767	2,869	(102)	3,087	3,151	(64)	3,206	3,285	(79)			
Egypt	หญิง	727	770	(43)	(43)	851	883	883	(32)	1,041	1,058	(17)	923	964	(41)	971	984	(13)	869	862	7			

ชื่อประเทศ	เขตแดนทวีป	เพศ	ปีงบประมาณ 2554										ปีงบประมาณ 2555										ปีงบประมาณ 2556									
			เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
เอเควาโทเรียลกินี		ชาย	3	3	-	7	8	(3)	28	31	(3)	8	9	(1)	3	3	(1)	3	3	(1)	3	3	(1)	3	3	(1)	3	3	(1)	3	3	(1)
Equatorialini		หญิง	0	0	0	5	5	(1)	28	29	(1)	6	6	(1)	4	4	(1)	4	4	(1)	4	4	(1)	4	4	(1)	4	4	(1)	4	4	(1)
เอธิโอเปีย		ชาย	245	248	(3)	309	325	(16)	275	308	(33)	322	344	(22)	496	511	(15)	468	489	(21)	468	489	(21)	468	489	(21)	468	489	(21)	468	489	(21)
Ethiopia		หญิง	75	81	(6)	144	152	(8)	145	174	(29)	143	144	(1)	164	171	(7)	180	175	(5)	180	175	(5)	180	175	(5)	180	175	(5)	180	175	(5)
กาบอง		ชาย	48	49	(1)	67	70	(3)	59	61	(2)	40	39	1	82	83	(1)	94	95	(1)	94	95	(1)	94	95	(1)	94	95	(1)	94	95	(1)
Gabon		หญิง	31	29	2	30	35	(5)	35	38	(3)	30	30	-	37	38	(1)	26	23	3	26	23	3	26	23	3	26	23	3	26	23	3
แกมเบีย		ชาย	290	284	6	280	269	11	279	265	14	232	248	(16)	259	277	(18)	309	295	14	309	295	14	309	295	14	309	295	14	309	295	14
Gambia		หญิง	17	23	(6)	35	30	5	30	33	(3)	41	37	4	75	81	(6)	40	42	(2)	40	42	(2)	40	42	(2)	40	42	(2)	40	42	(2)
กานา		ชาย	740	472	268	1,058	991	67	1,011	1,092	(81)	856	811	45	894	870	24	1,358	1,200	158	1,358	1,200	158	1,358	1,200	158	1,358	1,200	158	1,358	1,200	158
Ghana		หญิง	296	243	53	488	480	8	587	598	(11)	587	581	6	750	748	2	869	871	(2)	869	871	(2)	869	871	(2)	869	871	(2)	869	871	(2)
กินี		ชาย	442	438	4	552	549	3	694	672	22	581	628	(47)	865	844	21	880	895	(15)	880	895	(15)	880	895	(15)	880	895	(15)	880	895	(15)
Guinee		หญิง	58	56	2	81	90	(9)	107	93	14	135	141	(6)	215	192	23	211	235	(24)	211	235	(24)	211	235	(24)	211	235	(24)	211	235	(24)
กินีบีซเซา		ชาย	32	35	(3)	16	20	(4)	20	21	(1)	41	37	4	28	31	(3)	46	44	2	46	44	2	46	44	2	46	44	2	46	44	2
Guineebissau		หญิง	9	10	(1)	7	7	-	7	5	2	12	14	(2)	6	7	(1)	16	16	-	16	16	-	16	16	-	16	16	-	16	16	-
ไอวอรีโคสต์		ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	94	98	(4)	115	111	4	147	150	(3)	147	150	(3)	147	150	(3)	147	150	(3)	147	150	(3)
Ivory Coast		หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	117	123	(6)	172	167	5	223	226	(3)	223	226	(3)	223	226	(3)	223	226	(3)	223	226	(3)
เคนยา		ชาย	973	951	22	1,213	1,209	4	1,216	1,226	(10)	854	839	15	1,197	1,119	78	1,059	1,105	(46)	1,059	1,105	(46)	1,059	1,105	(46)	1,059	1,105	(46)	1,059	1,105	(46)
Kenya		หญิง	896	891	5	1,309	1,282	27	960	959	1	681	684	(3)	765	773	(8)	657	661	(4)	657	661	(4)	657	661	(4)	657	661	(4)	657	661	(4)
เลโซโท		ชาย	225	168	57	152	131	21	29	34	(5)	51	37	14	50	45	5	102	93	9	102	93	9	102	93	9	102	93	9	102	93	9
Lesotho		หญิง	35	30	5	34	32	2	6	6	-	7	7	-	14	13	1	21	20	1	21	20	1	21	20	1	21	20	1	21	20	1
ไลบีเรีย		ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	257	245	12	297	288	9	283	250	33	283	250	33	283	250	33	283	250	33	283	250	33
Liberia		หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	53	45	8	40	34	6	38	39	(1)	38	39	(1)	38	39	(1)	38	39	(1)	38	39	(1)
ลิวเบีย		ชาย	1,744	1,730	14	1,853	1,876	(23)	1,832	1,822	10	1,262	1,302	(40)	1,351	1,293	58	1,353	1,416	(63)	1,353	1,416	(63)	1,353	1,416	(63)	1,353	1,416	(63)	1,353	1,416	(63)
Libya		หญิง	142	138	4	116	124	(8)	126	121	5	82	87	(5)	118	116	2	95	100	(5)	95	100	(5)	95	100	(5)	95	100	(5)	95	100	(5)
มาดากัสการ์		ชาย	22	25	(3)	35	37	(2)	38	33	5	36	39	(3)	34	35	(1)	40	41	(1)	40	41	(1)	40	41	(1)	40	41	(1)	40	41	(1)
Madagascar		หญิง	25	26	(1)	33	33	-	46	48	(2)	41	43	(2)	35	36	(1)	37	36	1	37	36	1	37	36	1	37	36	1	37	36	1
มาลาวี		ชาย	72	73	(1)	116	105	11	67	62	5	83	65	18	88	82	6	100	86	14	100	86	14	100	86	14	100	86	14	100	86	14
Malawi		หญิง	14	17	(3)	18	11	7	39	18	21	14	14	-	38	31	7	6	6	-	6	6	-	6	6	-	6	6	-	6	6	-

ชื่อประเทศ	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
เขตตามทวีป	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
ชาย	1,374	1,346	28	1,894	1,893	1	2,172	2,173	(1)	1,737	1,821	(84)	2,141	2,143	(2)	2,948	2,934	14
หญิง	104	103	1	160	154	6	254	232	22	241	238	3	321	269	52	355	358	(3)
ชาย	164	167	(3)	43	40	3	226	242	(16)	300	307	(7)	189	186	3	213	213	-
หญิง	84	80	4	16	22	(6)	90	101	(11)	128	132	(4)	89	89	-	85	57	28
ชาย	2,178	2,159	19	2,110	2,143	(33)	1,908	1,939	(31)	1,250	1,262	(12)	1,247	1,261	(14)	1,303	1,315	(12)
หญิง	1,281	1,301	(20)	1,219	1,234	(15)	1,076	1,095	(19)	653	677	(24)	653	666	(13)	672	688	(16)
ชาย	559	556	3	937	903	34	1,270	1,402	(122)	831	869	(38)	950	927	23	1,050	1,058	(8)
หญิง	232	223	9	325	310	15	421	434	(13)	412	440	(28)	459	458	1	507	503	4
ชาย	18	18	-	27	39	(12)	28	29	(1)	22	22	-	16	22	(6)	27	27	-
หญิง	8	10	(2)	8	10	(2)	5	7	(2)	22	22	-	12	11	1	28	27	1
ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	69	70	(1)	47	46	1	69	66	3
หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	70	72	(2)	77	75	2	41	41	-
ชาย	22	21	1	35	36	(1)	128	118	10	83	85	(2)	72	69	3	79	74	5
หญิง	2	2	-	1	2	(1)	27	28	(1)	37	36	1	34	32	2	14	14	-
ชาย	3,495	3,651	(156)	1,918	1,986	(68)	1,512	1,541	(29)	930	974	(44)	682	656	26	720	721	(1)
หญิง	909	872	37	669	740	(71)	606	594	12	507	527	(20)	481	475	6	494	497	(3)
ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	165	170	(11)	227	225	2	4,424	4,361	63
หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	22	-	56	59	(3)	1,023	1,011	12
ชาย	8	9	(1)	21	21	-	24	24	-	9	11	(2)	27	28	(1)	18	19	(1)
หญิง	3	2	1	11	8	3	8	13	(5)	12	12	-	12	12	-	12	15	(3)
ชาย	14	19	(5)	9	9	-	10	9	1	10	7	3	8	9	(1)	16	17	(1)
หญิง	6	8	(2)	1	1	-	6	5	1	2	2	-	7	7	-	1	1	-
ชาย	31	33	(2)	50	52	(2)	71	69	2	68	70	(2)	93	93	-	91	93	(2)
หญิง	29	24	5	39	42	(3)	37	36	1	35	36	(1)	44	44	-	38	39	(1)
ชาย	143	136	7	188	173	15	321	318	3	197	198	(1)	256	225	31	282	287	(5)
หญิง	37	39	(2)	49	49	-	146	147	(1)	48	50	(2)	103	79	24	80	81	(1)
ชาย	273	276	(3)	163	174	(11)	184	180	4	158	159	(1)	228	216	12	218	202	16
หญิง	347	349	(2)	83	79	4	38	44	(6)	36	37	(1)	56	58	(2)	59	54	5
ชาย	603	618	(15)	500	495	5	515	545	(30)	514	537	(23)	510	511	(1)	451	457	(6)

ชื่อประเทศ	เขตตามทวีป	เพศ	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
			เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
Sudan		หญิง	91	91	-	108	110	(2)	118	123	(5)	105	113	(8)	63	65	(2)	80	80	-
สวาซิแลนด์		ชาย	19	18	1	39	40	(1)	21	26	(5)	26	24	2	33	32	1	34	36	(2)
Swaziland		หญิง	8	8	-	6	5	1	16	15	1	20	20	-	31	31	-	48	46	2
แทนซาเนีย		ชาย	872	858	14	929	961	(32)	917	962	(45)	766	786	(20)	763	777	(14)	778	762	16
Tanzania		หญิง	206	203	3	203	206	(3)	266	278	(12)	284	292	(8)	278	279	(1)	325	324	1
โตโก		ชาย	53	50	3	77	78	(1)	83	72	11	77	80	(3)	64	63	1	80	71	9
Togo		หญิง	33	29	4	51	51	-	56	53	3	38	38	-	41	41	-	63	63	-
ตูนิเซีย		ชาย	571	582	(11)	622	647	(25)	1,524	1,545	(21)	586	601	(19)	910	920	(10)	866	868	(2)
Tunisia		หญิง	160	165	(5)	169	175	(6)	274	277	(3)	195	199	(4)	282	292	(10)	316	321	(5)
เซเนกัล		ชาย	436	442	(6)	482	477	5	500	499	1	340	352	(12)	353	331	22	481	436	45
Senegal		หญิง	87	89	(2)	74	71	3	123	120	3	102	100	2	88	87	1	158	156	2
ยูกันดา		ชาย	103	103	-	99	101	(2)	193	198	(5)	181	183	(2)	305	311	(6)	384	407	(23)
Uganda		หญิง	79	78	1	85	77	8	331	334	(3)	322	332	(10)	663	663	-	974	960	14
ชาด		ชาย	342	306	36	480	466	14	378	372	6	306	309	(3)	253	255	(2)	238	223	15
Zaire		หญิง	151	129	22	140	134	6	192	196	(4)	139	148	(9)	124	127	(3)	158	158	-
แซมเบีย		ชาย	156	177	(21)	153	148	5	186	189	(3)	152	156	(4)	141	156	(15)	121	126	(5)
Zambia		หญิง	65	75	(10)	72	68	4	120	121	(1)	98	101	(3)	115	112	3	118	120	(2)
ซิมบับเว		ชาย	0	0	0	0	0	0	367	400	(33)	317	329	(12)	296	304	(8)	330	314	16
Zimbabwe		หญิง	0	0	0	0	0	0	202	204	(2)	202	216	(14)	172	173	(1)	197	192	5
แอฟริกา		ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37	37	-	31	33	(2)	13	13	-
Africa		หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	14	-	14	17	(3)	7	7	-
แอฟริกากลาง		ชาย	6	6	-	12	11	1	4	5	(1)	6	6	-	9	11	(2)	9	10	(1)
Central of Africa		หญิง	4	2	2	2	3	(1)	2	2	-	2	2	-	4	4	-	0	0	-
แอฟริกาใต้		ชาย	4,187	4,260	(73)	4,683	4,650	33	8,669	8,671	(2)	11,023	11,266	(243)	12,236	12,236	-	11,783	11,788	(5)
Rep. of South Africa		หญิง	3,719	3,682	37	4,440	4,416	24	8,830	8,737	93	11,250	11,489	(239)	12,477	12,604	(127)	12,015	11,938	77
รวม		ชาย	24,797	24,723	73	26,149	26,157	-108	32,832	33,282	-450	29,480	30,145	-665	33,192	32,993	199	39,203	38,993	210
รวม		หญิง	10,353	10,327	26	11,571	11,567	-4	14,938	16,000	-1,062	18,372	19,304	-932	20,887	20,938	-51	21,821	21,721	100
Grand total		รวม	35,150	35,050	100	37,720	37,724	-4	47,770	49,182	-1,412	47,852	49,449	-1,597	54,079	53,931	148	61,024	60,714	310

ชื่อประเทศ	ปีงบประมาณ 2534						ปีงบประมาณ 2535						ปีงบประมาณ 2536						ปีงบประมาณ 2537						ปีงบประมาณ 2538						ปีงบประมาณ 2539					
เขตตามทวีป	เพศ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ					
อเมริกาเหนือ & Central America	ชาย	0	0	0	0	0		20	19	1	3	3	0	9	9	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0					
	หญิง	0	0	0	0	0		19	21	-2	1	1	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0					
บาฮามาส	ชาย	217	195	22	46	128	95	54	47	7	79	67	12	38	38	0	33	32	1	33	32	1	33	32	1	33	32	1	33	32	1					
	หญิง	65	69	-4	31	31	6	31	31	0	16	16	0	17	15	2	16	16	0	16	15	2	16	15	2	16	15	2	16	15	2					
Bahamas	ชาย	97	90	7	61	60	1	98	90	8	51	54	-3	87	95	-8	56	67	-11	38	42	-4	106	115	-9	115	126	-11	115	126	-11					
	หญิง	33	37	-4	23	26	-3	38	38	0	33	32	1	50	51	-1	38	42	-4	106	115	-9	115	126	-11	115	126	-11	115	126	-11					
บาร์เบโดส	ชาย	181	174	7	168	163	5	135	138	-3	92	96	-4	114	117	-3	106	115	-9	115	126	-11	115	126	-11	115	126	-11	115	126	-11					
	หญิง	62	59	3	78	73	5	66	69	-3	59	57	2	44	46	-2	51	52	-1	51	52	-1	51	52	-1	51	52	-1	51	52	-1					
Belise	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	16	1	7	7	-	18	19	(1)	18	19	(1)	18	19	(1)	18	19	(1)	18	19	(1)					
	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	16	-	9	9	-	17	18	(1)	17	18	(1)	17	18	(1)	17	18	(1)	17	18	(1)					
Bermuda	ชาย	43,583	43,681	-98	45,303	45,591	-288	43,401	43,709	-308	39,969	40,530	-561	43,786	43,731	55	44,870	44,733	137	44,870	44,733	137	44,870	44,733	137	44,870	44,733	137	44,870	44,733	137					
	หญิง	26,571	26,555	16	28,000	28,101	-101	25,791	25,993	-202	24,315	24,863	-548	26,164	26,106	58	25,504	25,465	39	25,504	25,465	39	25,504	25,465	39	25,504	25,465	39	25,504	25,465	39					
คอสตาริกา	ชาย	102	98	4	97	101	-4	115	112	3	159	159	0	143	157	-14	153	147	6	153	147	6	153	147	6	153	147	6	153	147	6					
	หญิง	70	76	-6	75	73	2	93	91	2	98	100	-2	88	88	0	85	90	-5	85	90	-5	85	90	-5	85	90	-5	85	90	-5					
Costa Rica	ชาย	36	37	-1	96	91	5	96	94	2	98	97	1	150	199	-49	123	172	-49	123	172	-49	123	172	-49	123	172	-49	123	172	-49					
	หญิง	21	21	0	45	47	-2	52	51	1	98	96	2	83	84	-1	65	62	3	65	62	3	65	62	3	65	62	3	65	62	3					
CUBA	ชาย	228	227	1	267	259	8	179	190	-11	172	183	-11	250	251	-1	227	244	-17	227	244	-17	227	244	-17	227	244	-17	227	244	-17					
	หญิง	102	103	-1	123	122	1	74	76	-2	96	102	-6	147	152	-5	94	98	-4	94	98	-4	94	98	-4	94	98	-4	94	98	-4					
Dominican	ชาย	38	38	0	24	27	-3	43	41	2	32	32	0	60	60	0	34	32	2	34	32	2	34	32	2	34	32	2	34	32	2					
	หญิง	35	36	-1	30	32	-2	37	38	-1	20	23	-3	45	44	1	36	36	0	36	36	0	36	36	0	36	36	0	36	36	0					
El Salvador	ชาย	27	25	2	6	12	-6	9	12	-3	14	13	1	17	22	-5	11	10	1	11	10	1	11	10	1	11	10	1	11	10	1					
	หญิง	10	17	-7	3	7	-4	10	6	4	6	9	-3	14	14	0	2	3	-1	2	3	-1	2	3	-1	2	3	-1	2	3	-1					
Granada	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38	41	(3)	18	19	(1)	12	13	(1)	12	13	(1)	12	13	(1)	12	13	(1)	12	13	(1)					
	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	20	1	12	13	(1)	4	3	1	4	3	1	4	3	1	4	3	1	4	3	1					
Greenland	ชาย	96	73	23	88	97	-9	67	71	-4	63	62	1	74	77	-3	59	59	0	59	59	0	59	59	0	59	59	0	59	59	0					
	หญิง	54	50	4	65	61	4	50	53	-3	45	44	1	74	75	-1	44	42	2	44	42	2	44	42	2	44	42	2	44	42	2					
Guatemala	ชาย	21	26	-5	17	11	6	26	26	0	29	29	0	24	26	-2	11	13	(1)	11	13	(1)	11	13	(1)	11	13	(1)	11	13	(1)					
	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	29	0	24	26	-2	11	13	(1)	11	13	(1)	11	13	(1)	11	13	(1)	11	13	(1)					

ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย
โดย กฤตยา อาชวนิจกุล วรรณภา จารุสมบัติ และอัญชลี วราวัชรรัตน์

90

ชื่อประเทศ	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
เขตตามทวีป	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
Haiti	หญิง	21	20	1	31	28	3	67	69	-2	27	29	-2	34	34	0	10	0
ฮอนดูรัส	ชาย	58	72	-14	134	130	4	264	249	15	144	152	-8	161	167	-6	102	0
Honduras	หญิง	14	17	-3	67	65	2	107	112	-5	71	71	0	74	78	-4	79	-3
จาเมกา	ชาย	133	136	-3	128	125	3	208	211	-3	171	175	-4	166	160	6	135	4
Jamaica	หญิง	80	77	3	76	73	3	130	128	2	81	86	-5	73	77	-4	57	-2
เม็กซิโก	ชาย	1,957	1,932	25	2,058	2,067	-9	2,230	2,248	-18	1,941	1,984	-43	1,576	1,580	-4	1,891	-6
Mexico	หญิง	1,723	1,709	14	1,775	1,758	17	1,982	1,993	-11	1,830	1,856	-26	1,216	1,217	-1	1,422	2
นิการากัว	ชาย	7	9	-2	25	25	0	52	50	2	24	25	-1	42	42	0	41	2
Nicaragua	หญิง	5	6	-1	20	22	-2	27	28	-1	16	15	1	29	30	-1	28	-1
ปานามา	ชาย	227	235	-8	271	282	-11	299	300	-1	287	294	-7	245	253	-8	175	-2
Panama	หญิง	99	104	-5	115	120	-5	138	135	3	122	125	-3	108	107	1	81	1
เซนต์คริสโตเฟอร์และเนวิส	ชาย	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
St.Christopher&Navis	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0
เซนต์ลูเชีย	ชาย	2	2	0	4	4	0	3	2	1	3	1	2	9	12	-3	3	0
St. Lucia	หญิง	0	0	0	2	2	0	2	3	-1	3	3	0	4	4	0	10	1
เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์	ชาย	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	2	0	0	0	0	3	0
Trinidad & Tobago	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
ตรินิแดดและโตเบโก	ชาย	102	105	-3	120	122	-2	143	148	-5	115	119	-4	111	113	-2	118	0
Trinidad & Tobago	หญิง	77	72	5	85	86	-1	132	124	8	86	88	-2	56	58	-2	60	1
สหรัฐอเมริกา	ชาย	168,906	170,106	-1,200	181,175	181,522	-347	190,227	191,288	-1,061	191,899	195,874	-3,975	218,500	219,018	-518	224,412	-310
U.S.A.	หญิง	91,730	92,151	-421	99,018	98,801	217	103,042	103,509	-467	104,488	106,405	-1,917	111,971	111,995	-24	114,869	-244
หมู่เกาะเคอร์เนน	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	-	11	11	-	10	-
Cayman Islands	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	-	2	2	-	3	-
เกาะคูราเซา	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	4	21	-	-	-	2	(1)
Curacao	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	2	7	3	3	-	1	-
กัวเดอลุป	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	25	(6)	5	6	(1)	-8	(5)
Guadeloupe	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	15	-	5	6	(1)	3	1
มาร์ตีนิก	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	(1)	15	15	-	8	(1)

ชื่อประเทศ	เพศ	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
		เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
Martinique	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	-	20	20	-	5	5	-
เปอร์โตริโก	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	-	3	3	-	2	2	-
Puerto Rico	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	2	2	-	-	-	-
หมู่เกาะเวอร์จิน	ชาย	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8	-	199	194	5	6	6	-
Virgin Is.	หญิง	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	-	167	168	(1)	1	1	-
รวม		216,018	217,261	-1,243	230,170	230,794	-614	237,671	239,047	-1,376	235,459	240,051	-4,592	265,820	266,382	-562	272,635	272,897	-262
TOTAL		120,772	121,179	-407	129,677	129,537	140	131,883	132,568	-680	131,580	134,082	-2,502	140,516	140,502	14	147,589	147,811	-222
Global Total		336,790	338,440	-1,650	359,847	360,331	-474	369,554	371,615	-2,056	367,039	374,133	-7,094	406,336	406,884	-548	415,224	415,708	-484

ชื่อประเทศ	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
เขตตามทวีป																		
อเมริกาใต้ South America																		
อาร์เจนตินา	ชาย 1,126	1,115	11	1,409	1,448	-39	1,726	1,680	46	1,896	1,936	-40	2,216	2,212	4	2,318	2,319	-1
Argentina	หญิง 721	710	11	942	947	-5	1,283	1,253	30	1,261	1,312	-51	1,598	1,609	-11	1,523	1,519	4
โบลิเวีย	ชาย 201	215	-14	323	330	-7	239	225	14	172	175	-3	214	221	-7	223	234	-11
Bolivia	หญิง 88	94	-6	112	116	-4	100	99	1	101	106	-5	141	145	-4	174	176	-2
บราซิล	ชาย 2,269	2,213	56	2,328	2,352	-24	4,040	4,032	8	3,804	3,902	-98	4,269	4,310	-41	3,854	3,897	-43
Brazil	หญิง 2,123	2,121	2	2,236	2,256	-20	3,891	3,784	107	3,398	3,508	-110	3,589	3,654	-65	3,350	3,371	-21
ชิลี	ชาย 350	393	-3	501	522	-21	760	768	-8	534	557	-23	599	738	-139	699	721	-22
Chile	หญิง 226	223	3	324	312	12	354	351	3	383	399	-16	505	506	-1	549	554	-5
โคลัมเบีย	ชาย 537	535	2	717	750	-33	809	807	2	634	652	-18	883	874	9	767	798	-31
Columbia	หญิง 386	391	-5	484	506	-22	553	526	27	492	506	-14	665	693	-28	737	739	-2
เอกวาดอร์	ชาย 139	149	-10	142	149	-7	174	177	-3	142	145	-3	172	163	9	162	177	-15
Ecuador	หญิง 85	96	-11	155	149	6	146	145	1	131	137	-6	132	127	5	124	131	-7
กายอานา	ชาย 22	22	0	25	24	1	29	29	0	22	25	-3	25	29	-4	12	11	1
Guyana	หญิง 11	10	1	24	23	1	50	51	-1	14	14	0	13	13	0	11	12	-1
ปารากวัย	ชาย 67	56	11	72	76	-4	51	52	-1	69	68	1	43	45	-2	47	45	2
Paraguay	หญิง 35	35	0	45	46	-1	45	46	-1	71	69	2	44	43	1	32	32	0
เปรู	ชาย 296	305	-9	429	441	-12	500	517	-17	587	609	-22	690	689	1	796	813	-17
Peru	หญิง 178	193	-15	257	261	-4	271	230	41	362	374	-12	441	446	-5	364	377	-13
ซูรินัม	ชาย 79	72	7	182	155	27	65	67	-2	49	47	2	78	64	14	60	70	-10
Suriname	หญิง 39	35	4	78	73	5	55	59	-4	37	37	0	62	53	9	44	51	-7
อุรุกวัย	ชาย 114	103	11	245	253	-8	580	590	-10	320	329	-9	392	432	-40	300	306	-6
Uruguay	หญิง 91	92	-1	158	153	5	252	256	-4	208	210	-2	340	342	-2	257	261	-4
เวเนซุเอลา	ชาย 332	346	-14	397	403	-6	380	385	-5	430	439	-9	364	369	-5	387	404	-17
Venezuela	หญิง 251	254	-3	338	343	-5	287	288	-1	329	337	-8	342	343	-1	315	320	-5
รวม	ชาย 5,572	5,524	48	6,770	6,903	-133	9,353	9,329	24	8,659	8,884	-225	9,945	10,146	-201	9,625	9,795	-170
รวม	หญิง 4,234	4,254	-20	5,151	5,185	-32	7,287	7,088	199	6,787	7,009	-222	7,872	7,974	-102	7,480	7,543	-63
รวม	ชาย 9,806	9,778	28	11,921	12,088	-165	16,640	16,417	223	15,446	15,893	-447	17,817	18,120	-303	17,105	17,338	-233

ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย
โดย กฤตยา อาชวนิจกุล วรณา จารุสมบุญณ์ และอัญชลี วรากรณ์รัตน์

93

ชื่อประเทศ	ปีงบประมาณ 2534			ปีงบประมาณ 2535			ปีงบประมาณ 2536			ปีงบประมาณ 2537			ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539		
เขตตามทวีป	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ	เข้า	ออก	คงเหลือ
รวมทวีปอเมริกา	221,590	222,785	-1,195	236,940	237,687	-747	247,024	248,376	-1,352	244,118	248,935	-4,817	275,765	276,528	-763	282,260	282,692	-432
Total (America)	125,006	125,433	-427	134,830	134,722	108	139,175	139,656	-481	138,367	141,091	-2,724	148,388	148,476	-88	150,069	150,354	-285
รวมทั้งหมด	346,596	348,218	-1,622	371,770	372,409	-639	386,199	388,032	-1,833	382,485	390,026	-7,541	424,153	425,004	-851	432,329	433,046	-717
ชาติอื่นๆ*	4,983	6,105	-1,122	3,237	3,735	-498	3,021	3,800	-775	400	405	-5	307	319	-12	419	411	8
Others	2,592	3,119	-527	1,808	2,060	-252	1,816	2,041	-225	205	214	-9	160	164	-4	359	354	5
	7,575	9,224	-1,649	5,045	5,795	-750	4,837	5,841	-1,004	605	619	-14	467	483	-16	778	765	13
ไม่รู้สัญชาติ	2,757	2,895	-138	3,235	3,286	-51	3,271	3,394	-123	437	771	-334	717	1,001	-284	512	1,003	-491
Unknown	2,139	2,255	-116	2,463	2,517	-54	2,796	2,889	-93	275	420	-145	449	621	-172	335	546	-211
	4,896	5,150	-254	5,698	5,803	-105	6,067	6,283	-216	712	1,191	-479	1,166	1,622	-456	847	1,549	-702
ไร้สัญชาติ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,500	2,553	-53	2,417	2,416	1	1,794	1,772	22
Stateless	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,177	2,215	-38	1,896	1,906	-10	1,411	1,417	-6
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4,677	4,768	-91	4,313	4,322	-9	3,205	3,189	16
ไทย	556,266	559,001	-2,735	689,934	707,963	-18,029	826,843	872,798	-45,955	838,670	874,050	-35,380	998,202	1,043,361	-45,159	1,066,836	1,089,869	-23,033
Thailand	382,260	413,637	-28,377	503,465	523,100	-19,635	585,423	613,866	-28,443	635,855	643,247	-7,391	729,173	742,802	-13,629	777,125	788,869	-11,744
	938,526	969,633	-31,112	1,193,399	1,231,063	-37,664	1,412,266	1,486,664	-74,398	1,474,526	1,517,297	-42,771	1,727,375	1,786,163	-58,788	1,843,961	1,878,738	-34,777

แบบสำรวจ

จำนวนคนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย
จังหวัด.....

- ① ท่านสำรวจครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่.....
- ② จำนวนคนงานต่างชาติที่สำรวจได้ คือคน
แบ่งเป็น พม่า.....คน
 แขก.....คน
 ลาว.....คน
 เขมร.....คน
 อื่นๆ.....คน
- ③ จังหวัดของท่านได้รับการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 หรือไม่
☐ ไม่ได้รับ ท่านเห็นว่าจังหวัดของท่านสมควรได้รับการผ่อนผันหรือไม่
☐ สมควร เพราะ
.....
.....
☐ ไม่สมควร เพราะ.....
.....
.....
☐ ได้รับ ปัจจุบันมีผู้มาจดทะเบียนแล้วจำนวน.....คน
- ④ ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อกฎผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ในบางพื้นที่
☐ เห็นด้วย เพราะ
.....
.....
☐ ไม่เห็นด้วย เพราะ
.....
.....
☐ อื่นๆ
.....
.....

๑ ปัจจุบัน มีจำนวนคนงานต่างชาติไร้ฝีมือที่ลี้ภัยเข้ามาทำงานในจังหวัดของท่านหรือไม่ มีจำนวนเท่าใด
สัญญาใดบ้าง และทำงานในสาขาการผลิตหรือกิจการใด

☐ มี (โปรดกรอกลงในแบบสำรวจด้านล่างนี้)

☐ ไม่มี

จำนวนแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือที่ลี้ภัยเข้ามาทำงาน จำแนกตามประเภทของการจ้างแรงงานหรือกิจการและสัญชาติ

ประเภทของการจ้าง แรงงานหรือกิจการ	พม่า**						แขก*	ลาว	เขมร	อื่นๆ	รวม ทั้งหมด
	คนพม่า	ไทยใหญ่	มอญ	กะเหรี่ยง	อื่นๆ เช่น ไทยอ อ่าข่า	รวมคนที่มา จากประเทศพม่า					
1. รับจ้างกรีดยาง											
2. รับจ้างตัดอ้อย											
3. รับจ้างทำการเกษตร เช่น ปลูกป่า ไร่มันสำปะหลัง ทำนา เผาถ่าน ฯลฯ											
4. ถูกเรือประมง											
5. ถูกจ้างแปปลา / บ่อถุ้ง											
6. เลี้ยงสัตว์											
7. ถูกจ้างโครงการหลวง											
8. ถูกจ้างเหมืองแร่ / เหมือง หิน / โรงไม้หิน											
9. ถูกจ้างร้านอาหาร											
10. ถูกจ้างปัมน้ำมัน											
11. ถูกจ้างร้านค้า เช่น ขาย วัสดุก่อสร้าง											
12. ถูกจ้างโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เช่น ปั่น ข้าว เจียรนัย เฟอร์นิเจอร์ ฯลฯ											
13. คนงานก่อสร้าง											
14. ค้าขายปลีก / หาบเร่ แผงลอย											
15. กัดคาคาร / โรงแรม											
16. รับจ้างขนถ่ายสินค้า / ทุติ แบกข้าวสาร											
17. คนใช้ในบ้าน											
18. อื่นๆ (โปรดระบุ)											

** เนื่องจากคนข้ามชาติที่มาจากประเทศพม่ามีหลายกลุ่ม จึงขอให้จำแนกตามกลุ่มด้วย หากไม่มีรายละเอียดก็ให้ใส่ในช่องรวมคนที่มาจากประเทศพม่า

* “แขก” ในที่นี้ หมายถึงคนที่มีมาจากประเทศอินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา บังคลาเทศ และเนปาล

ตารางแสดงการคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ระหว่างเดือนมกราคม - พฤศจิกายน 2539						
จากการสำรวจของของโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย						
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล						
รายนามจังหวัด	ความต้องการ	สำรวจโดย	สำรวจโดยทีม	จำนวนแรงงาน	จำนวนแรงงาน	จำนวนแรงงาน
	แรงงาน	กระทรวง	วิจัยมหิดล	ที่มารายงานตัว	ที่มารายงานตัว	ที่คาดประมาณ
	กพ. 39	แรงงาน กพ.39	พย. 39**	ณ 25 ธค.39*	ณ 7 มีค.40*	โดยทีมมหิดล**
กรุงเทพมหานคร	30,000	275,340	275,340	56,001	48,625	112,002
สมุทรปราการ	35,000	30,000	30,000	12,816	13,117	26,234
สมุทรสาคร	54,000	50,300	50,000	25,363	23,883	50,726
นครปฐม	58,000	1,245	7,700	5,794	7,330	14,660
ปทุมธานี	980	813	813	7,886	8,571	17,142
นนทบุรี	1,700	1,480	1,480	6,933	6,298	6,933
นครนายก	1,000	0	12	0	0	12
ระยอง	13,839	5,800	5,800	8,854	8,854	17,708
จันทบุรี	26,001	26,000	1,974	3,722	3,693	7,444
ตราด	36,750	3,500	3,500	9,608	9,621	13,842
ชลบุรี	10,374	475	475	11,511	11,449	23,022
ปราจีนบุรี	9,135	0	0	0	0	722
สระแก้ว	4,350	0	16,007	0	0	1,100
ฉะเชิงเทรา	13,100	3,100	3,100	5,086	5,467	10,934
สมุทรสงคราม	16,470	13,040	13,040	6,873	6,370	13,746
สุพรรณบุรี	35,000	12,000	12,000	6,412	2,820	12,824
กาญจนบุรี	28,963	8,500	4,475	16,218	14,076	90,533
ราชบุรี	21,329	12,000	12,000	10,884	10,884	21,768
ประจวบคีรีขันธ์	4,615	1,910	10,200	5,763	4,054	11,526
เพชรบุรี	8,600	1,280	1,280	2,415	2,145	4,290
สุราษฎร์ธานี	14,300	2,895	2,910	12,096	11,989	24,192
ปัตตานี	7,000	5,000	7,000	5,014	5,042	10,084
สตูล	1,723	430	430	1,113	1,109	2,226
ระนอง	79,626	27,898	27,893	29,648	25,525	49,047
ยะลา	1,350	1,290	0	0	0	1,290
สงขลา	12,337	680	0	5,163	5,289	10,578
พังงา	27,400	26,290	26,290	18,589	14,648	37,178

รายนามจังหวัด	ความต้องการ	สำรวจโดย	สำรวจโดยทีม	จำนวนแรงงาน	จำนวนแรงงาน	จำนวนแรงงาน
	แรงงาน	กระทรวง	วิจัยมหิตล	ที่มารายงานตัว	ที่มารายงานตัว	ที่คาดประมาณ
	กพ. 39	แรงงาน กพ.39	พย. 39**	ณ 25 ธค .39*	ณ 7 มีค.40*	โดยทีมมหิตล**
นครศรีธรรมราช	8,930	5,360	5,360	3,018	3,046	6,092
ชุมพร	10,500	8,603	8,603	7,015	8,540	17,080
ภูเก็ต	14,070	14,000	14,000	19,674	16,141	39,348
พัทลุง	740	0	3	0	0	3
กระบี่	11,700	4,550	6,865	1,756	1,800	3,600
ตรัง	1,230	1,000	1,000	4,646	2,042	9,292
นราธิวาส	3,000	1,180	1,180	823	802	1,646
นครสวรรค์	25,425	24,050	23,452	2,678	2,651	5,356
พิษณุโลก	11,260	5,000	7,450	680	677	1,360
แพร่	300	0	0	0	0	0
ตาก	87,596	67,864	67,864	14,476	12,120	96,776
กำแพงเพชร	26,900	6,203	382	2,594	2,583	5,188
เชียงใหม่	30,000	24,000	38,431	19,320	21,866	43,732
เชียงราย	30,000	27,340	27,340	7,088	4,503	30,000
ลำพูน	1,938	34	1,040	937	899	1,874
ลำปาง	1,700	800	0	0	0	800
อุทัยธานี	12,450	28	28	269	314	628
สุโขทัย	1,810	1,292	2,698	0	0	2,698
พะเยา	96	0	335	0	0	335
แม่ฮ่องสอน	15,653	5,078	5,078	4,794	4,731	49,781
น่าน	5,493	573	583	0	0	583
พิจิตร	3,000	498	2,900	0	0	2,900
เพชรบูรณ์	1,930	0	0	0	0	0
อุตรดิตถ์	2,250	0	42	0	0	42
อุยธยา	10,000	244	61	3,572	2,287	7,144
สระบุรี	4,700	3,550	373	2,368	2,564	5,128
ลพบุรี	14,510	10,000	14,510	1,204	1,033	2,408
ชัยนาท	469	20	0	0	0	20
อ่างทอง	3,150	0	19,350	0	0	19,350
สิงห์บุรี	2,400	46	0	0	0	46
สุรินทร์	380	30	0	0	0	30

รายนามจังหวัด	ความต้องการ	สำรวจโดย	สำรวจโดยทีม	จำนวนแรงงาน	จำนวนแรงงาน	จำนวนแรงงาน
	แรงงาน	กระทรวง	วิจัยมติดล	ที่มารายงานตัว	ที่มารายงานตัว	ที่คาดประมาณ
	กพ. 39	แรงงาน กพ.39	พย. 39**	ณ 25 ธค. 39*	ณ 7 มีค.40*	โดยทีมมติดล**
กาฬสินธุ์	3,628	0	5	0	0	5
เลย	3,076	1,431	1,745	0	0	1,745
บุรีรัมย์	0	0	622	0	0	622
ขอนแก่น	72,727	174	0	280	213	560
มหาสารคาม	700	54	54	0	0	54
นครราชสีมา	104,594	176	176	1,017	1,148	2,296
สกลนคร	0	0	0	0	0	0
ร้อยเอ็ด	0	0	0	0	0	0
มุกดาหาร	1,050	1,432	28,000	0	0	10,000
นครพนม	4,242	1,845	0	0	0	10,000
อุบลราชธานี	1,430	30	0	0	0	30
อุดรธานี	2,097	350	4	0	0	200
ชัยภูมิ	2,000	1	0	0	0	1
หนองบัวลำภู	0	0	0	0	0	0
อำนาจเจริญ	150	34	373	0	0	373
ยโสธร	1,435	1	14	0	0	14
ศรีสะเกษ	0	0	0	0	0	0
รวมทั้งสิ้น	1,093,651	728,137	793,640	371,971	340,819	970,903
แถบสีเข้มหมายถึง จังหวัดที่ได้รับการผ่อนปรน รวม 43 จังหวัด						
* ข้อมูลจากรายงานการออกไปอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย						
** ข้อมูลจากแบบสำรวจของโครงการวิจัยของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล						
*** การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อย่างต่ำที่สุด						