

รายงานผลสังเคราะห์ภาพรวมของแรงงานไทยในต่างประเทศและผล  
กระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90

โดย  
สุภางค์ จันทวานิช

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สนับสนุนโดย  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
มูลนิธิญี่ปุ่น  
องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน



กรกฎาคม 2544

No. /

## คำขอบคุณ

งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มูลนิธิญี่ปุ่น (ศูนย์เอเชีย) และองค์กรการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (IOM) ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ของ "อบพระคุณคณะนักวิจัยทั้งในประเทศไทยและในประเทศปลายทางที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานดังรายชื่อต่อไปนี้

ในประเทศไทย รศ.ดร.จุฬามณีนัสไพบูลย์ ดร.พรชัย คำนวิวัฒน์ รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิรา ธาตุสุนทร ดร.สุบเดช วามสิงห์ คุณปรางุณฐิ บุญศิริกุลโชค ดร.อัญชลี สิงหนครฤณาท ศ.ดร.เทียนฉาย กิริสนันท์ รศ.ดร.สุรพล วิพริทธิ์ Mr. Jun'etsu Komatsu คุณนิทัศน์ วีระวิทย์ คุณวรรณิ วัลย์ประวิณ Ms. Regina Boucault ศ.ดร.นิคม จันทรวีฑูร คุณนคร ศิลปอาชา คุณวีระ มุคตามระ ดร.ชุมพร ปิจุสสานนท์ คุณวิชัย โสสุวรรณจินดา คุณสุพจน์ เอี่ยมมงคลสกุล รศ.ดร.สุมาลี ปิตยานนท์ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ดร.นิพนธ์ พัทพศกร คุณไสว พราหมณี ศ.ดร.อมรา พงศาพิชญ์ รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ Dr. Ronald Skeldon ดร.อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ รศ.สุวิชัย หวันแก้ว Mr. Homma Yutaka คุณเอกภพ ยามะวิมุติ คุณวรรณมา เค่นขจรเกียรติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงต่างประเทศ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในประเทศญี่ปุ่น Prof. Noriyuki Suzuki, Prof. Atsushi Kondo, คุณพรณี ชื่นจิตกรูณา, Mr. Chiaki Ito, Prof. Hiroshi Komai, Prof. Yasuhito Asami, Ms. Noriko Okabe, Dr. Takashi Sawada, Mr. Takato Miura, คุณบุษยา, Ms. Hiroko Abe, Ms. Yasuko Aoki, Ms. Megumi Imaizumi, Ms. Kannari Yoshiko, Mr. Masafumi Sato, Mr. Testuji Kawakami, Mr. Tsukasa Nakazono, Ms. Izumi Yamachi, Mr. Yuji Nagai, Mr. Toru Ogasawara, Ms. Yuriko Fukushima, University of the Ryukyus, Kyuushuu Industrail University, สถานเอกอัครราชทูตไทยในญี่ปุ่น, สำนักงานแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น, Minato Machi Medical Clinic, MsLa, Kalabaw No Kai, Saalaa, HELP, Association for Overseas Technical Scholarship (AOTS), Japan International Training Cooperation Organization (JITCO), Japan Vocational Ability Development Association (JAVADA), Cultural and International Affairs Division of Planning Department, Chiba Prefectural Government, Yokohama Shi Kokusai Koryuu Lounge, Koufu Shi Gaikokujin Soudan Ka, Numazu Shi Kokusai Kouryuu Ka, Ibaraki Ken Kokusai Kouryuu Ka and Seikatsu Kankyou Bu

ในประเทศไต้หวัน Dr. Ching-lung Tsay, Dr. Pi-yuan Tseng, คุณสมาน เหล่าดำรงชัย, คุณคำปอนด์ แสงใสแก้ว, Hope Workers Center, Academia Sinica, Council for Economic Planning and Development, Alien Detention Center, National Catholic Commission on Migration, End Child Prostitution Association Taiwan, Thailand Trade and Cultural Office, Office of Labor Affairs in Taipei and Kaoshung, วัดไทยในไทเปและจ่งลี่

ในประเทศมาเลเซีย Dr. Kadhija Muhamed, Dr. Sharifah Suhanah Syed Ahmad, University of Malaya

ในประเทศสิงคโปร์ Dr. Pomtipa Atipas, Dr. Michael Ewing-Chow, Ms. Woon Young Hong, คุณสุภัทร ภูขุน, สถานเอกอัครราชทูตไทยและสำนักงานบริหารแรงงานไทยในสิงคโปร์, National University of Singapore, Ministry of Manpower, Construction Industry Development Board, Christian Community Service Society, Woh Hup Pte Ltd, Tonga Agency, Trade Union House, Singapore General Hospital

นอกจากนี้ต้องขอขอบคุณ Mr. Andreas Germershausen ที่เป็นธุระในการประสานงานและจัดการโครงการ คุณจิราภรณ์ โชติพานิช, Mr. Chiaki Ito, คุณสมาน เหล่าดำรงชัย และ คุณศจินทร์ ประชาสันต์ สำหรับความช่วยเหลือด้านการบริหารโครงการและทางเทคนิค รวมทั้ง Mr. Khammathat Klausner, Dr. William Klausner, Mr. Ms. Jenny Gleeson, and Mrs. Yee May Kuang สำหรับงานแปลและแก้ไขภาษาที่หนักยิ่ง

สุดท้ายนี้ คณะวิจัยขอแสดงความขอบคุณต่อแรงงานไทยย้ายถิ่นและแรงงานที่เดินทางกลับมาแล้วซึ่งได้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เป็นอย่างดี คณะวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้จะมีส่วนช่วยให้แรงงานไทยได้รับการคุ้มครองที่ดีในอนาคต

ศุภางค์ จันทวานิช

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย

กรกฎาคม 2543

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

งานวิจัยเรื่องตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90 มีวัตถุประสงค์จะศึกษากระบวนการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปยังประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน โดยพิจารณาตลาดแรงงานที่คนไทยเข้าไปทำ ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการย้ายถิ่น ผลดีผลเสียของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ และผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่มีต่อโอกาสการทำงานในต่างแดนของแรงงานไทย การวิจัยกระทำโดยการศึกษาภาคสนาม สัมภาษณ์แรงงานไทยรวม 535 คน ในประเทศที่แรงงานไทยไปทำงาน 4 แห่ง คือ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน และการศึกษาภาคสนามในประเทศไทย โดยสัมภาษณ์แรงงานไทยที่เดินทางกลับมาประเทศไทยแล้วจำนวน 461 คน ในจังหวัดเชียงราย พะเยา อุตรดิตถ์ นครราชสีมา สตูลและปัตตานี โดยแรงงานเหล่านี้เป็นผู้ที่เคยไปทำงานในประเทศปลายทางทั้งสิ้น การเก็บข้อมูลกระทำในระหว่างเดือนเมษายน-กรกฎาคม 2542 นอกจากนั้นยังมีการวิจัยจากเอกสารโดยการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง, กฎหมายแรงงานต่างด้าว และกฎหมาย/ข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและประเทศปลายทางทั้งสิ้น ผลการวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้ แรงงานไทยในต่างประเทศ กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางทั้งสิ้น ผลการวิจัยสังเคราะห์จากรายงานวิจัย 14 ชิ้นมีข้อค้นพบดังนี้

(1) กระแสการเคลื่อนย้ายของแรงงาน แรงงานไทยจะยังคงเดินทางไปทำงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างต่อเนื่องในจำนวนที่ไม่น้อยกว่าเดิม จากปริมาณการเคลื่อนย้ายในช่วงปี 2538 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นแนวโน้มว่ากระแสการเดินทางไปทำงานในภูมิภาคนี้ได้เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จากจำนวน 56,165 คนในปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 118,600 คน ในปี 2538 (มากกว่า 100%) หลังจากนั้นก็เพิ่มทุกปีจนเป็น 163,986 คน ในปี 2542 (ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน) ในขณะที่กระแสการเดินทางไปทำงานในภูมิภาคอื่นมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มประเทศตะวันออกกลางและประเทศอื่น อย่างไรก็ตาม ประเทศจุดหมายปลายทางในภูมิภาคนี้มีลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป ตลาดแรงงานในไต้หวันและสิงคโปร์ยังคงเป็นตลาดใหญ่และมีความต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างและอุตสาหกรรมโรงงาน แรงงานไทยที่จะไปทำงานใน 2 แห่งนี้ยังสามารถเดินทางไปทำงานอย่างถูกกฎหมายได้ต่อไปเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 2-3 ปี สำหรับตลาดแรงงานในญี่ปุ่น แม้จะมีความต้องการอย่างมากโดยเฉพาะในภาคบริการ แต่นโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นไม่เอื้อ ผู้ที่จะเดินทางไปทำงานจึงต้องเสี่ยงกับการเดินทางไปโดยผิดกฎหมาย นอกจากจะไปในช่องทางของผู้ฝึกงาน ซึ่งรับแรงงานจำนวนจำกัดเพียงไม่เกิน 6,000 คนต่อปีและอยู่ในงานภาคอุตสาหกรรมโรงงานเท่านั้น กระแสการเคลื่อนย้ายไปทำงานในญี่ปุ่นจึงต้องการการเข้าไปแทรกแซงและจัดระบบโดยรัฐอย่างเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้มีการลักลอบเดินทางไปทำงานโดยแรงงานไทยที่ยินดีเสี่ยงโชคเนื่องจากอัตราค่าจ้างในญี่ปุ่นสูงมาก และเพื่อหาทางบุกเบิกตลาดแรงงานในภาคบริการ โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุและผู้ทำงานบ้านโดยร่วมมือกับภาครัฐและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนของญี่ปุ่นที่กีดกันเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ ส่วนตลาดแรงงานในมาเลเซียเป็นตลาดที่ถูกกละเลยม ทั้งรัฐและแรงงานโดยทั่วไปไม่ได้ตระหนักถึงศักยภาพของตลาดนี้ดีพอ แท้จริงแล้วได้มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยจากภาคใต้เข้าไปทำงานในมาเลเซียมาเป็นเวลานานหลายปีแล้ว แต่เป็นการเคลื่อนย้ายโดยธรรมชาติ อาศัยความเป็นมุสลิม, ความเป็นเครือญาติและการใช้ภาษาร่วมกันเป็นจุดเชื่อมโยงให้แรงงานจากภาคใต้เข้าไปทำงานในมาเลเซียโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการจ้างแรงงานต่างชาติ เนื่องจากภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่างในมาเลเซียจะยังคงมีต่อไป และอุป

งานแรงงานจากอินโดนีเซียก็ไม่ได้เข้ามาในบริเวณมาเลเซียตอนเหนือที่ติดกับภาคใต้ของไทย โอกาสของแรงงานไทยที่จะเข้าไปทำงานจึงมีสูงมาก กระแสการเคลื่อนย้ายที่มีอยู่แล้วก็จะดำเนินอยู่ต่อไปและยาวนานกว่ากระแสเคลื่อนย้ายไปสิงคโปร์และไต้หวัน รัฐเพียงแต่ช่วยจัดระบบกระแสการเคลื่อนย้ายนี้ให้เข้าที่เข้าทางมากขึ้นก็พอ

ในกระแสการเคลื่อนย้ายที่จะเกิดในอนาคต มีแนวโน้มว่าแรงงานหญิงจะเคลื่อนย้ายมากขึ้น เพราะมีความต้องการในภาคบริการ ส่วนแรงงานชายโดยเฉพาะในตลาดแรงงานก่อสร้างจะมีความต้องการน้อยลงหลัง 3 ปี จากนั้นไป มิติด้านเพศ (gender) จึงเป็นมิติที่ต้องให้ความสำคัญ เพราะผลวิจัยพบว่า การเดินทางไปทำงานของแรงงานหญิงมีผลกระทบต่อชีวิตครอบครัวและคู่สมรส

(2) ระบบการจัดหางาน ระบบการจัดหางานที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่ควบคุมโดยตลาดอย่างสิ้นเชิง และรัฐมีบทบาทน้อยในการควบคุมบริษัทจัดหางานให้จัดบริการที่ดีมีมาตรฐานในวิชาชีพ เพราะแรงงานที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากสมยอมกับบริษัทและมีการแทรกแซงจากนักการเมืองที่ทำธุรกิจจัดหางาน อย่างไรก็ตาม ธุรกิจจัดหางานนี้เป็นธุรกิจที่ทำความเสียหายให้แก่คนหางานและแรงงานไทยอย่างมหาศาล เพราะเป็นการทำบาปหลังคนจน ค่าบริการที่เรียกสูงเกินความเป็นจริง มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงและจัดระบบใหม่ มิฉะนั้นนโยบายส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศก็จะเป็นเพียงนโยบายหารายได้ให้บริษัทจัดหางาน และนายหน้าปล่อยเงินกู้ เพราะค่าจ้างที่แรงงานได้มาจากต่างประเทศก็เพียงเพื่อใช้หนี้ที่ได้กู้ยืมมาจากนายหน้าปล่อยเงินกู้ไปจ่ายให้บริษัทจัดหางานเท่านั้นเอง

บริการจัดหางานในปัจจุบันมีทั้งบริการหางานโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย บริการผิดกฎหมายคือบริการจัดหางานเถื่อน โดยไม่มีใบอนุญาตจากกรมการจัดหางาน และบริการของบริษัทจัดหางานที่ส่งคนไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย บริการผิดกฎหมายแบบแรกปราบปรามได้ยากเพราะเป็นบริษัทเถื่อนหรืออาจไม่มีบริษัท บริการผิดกฎหมายแบบหลังกรมการจัดหางานติดตามได้ยากกว่าเพราะมีบริษัทตั้งอยู่ ในช่วงเวลา 3 ปี (2539-2541) มีการหลอกลวงคนไปทำงานต่างประเทศรวมถึงกว่า 15,000 คน (นับเฉพาะผู้ที่มาร้องเรียนเท่านั้น) คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวม 463 ล้านบาท กรมการจัดหางานสามารถติดตามผู้หลอกลวงให้ชดใช้ได้เป็นเงิน 200 ล้านบาท ลักษณะการหลอกลวงที่ปรากฏมากกว่า 80% คือจ่ายเงินแล้วไม่ได้เดินทางไปทำงาน ข้อมูลนี้ช่วยยืนยันว่า รัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการจัดระบบการหางานใหม่มากกว่าทำหน้าที่เพียงติดตามทวงเงินจากบริษัทมาชดใช้คนหางานที่ถูกหลอกลวง

นอกจากการจัดหางานโดยบริษัทจัดหางานแล้ว ยังมีเครือข่ายบุคคลที่มีบทบาทในการจัดหางานด้วย ได้พบว่าญาติและเพื่อนเป็นบุคคลที่ให้ข้อมูล, อำนาจความสะดวกและหางานให้แรงงานไทยได้ทำงานในต่างประเทศ การให้ข้อมูลกระทำสำหรับประเทศปลายทางทุกประเทศ แต่การอำนวยความสะดวกและหางานให้ทำโดยญาติและเพื่อนมีมากในญี่ปุ่นและมาเลเซีย เครือข่ายนี้มีทั้งเครือข่ายที่ดำเนินการโดยได้รับค่าตอบแทนและที่ช่วยเหลือกันโดยไม่มีความตอบแทน สำหรับเครือข่ายในประเทศปลายทางจะช่วยเหลือหลายด้านเช่น ให้ที่พักและอาหาร ช่วยหางาน

บริการจัดหางานโดยกรมการจัดหางานเป็นบริการที่ดีมาก ไม่คิดค่าบริการและไม่เสี่ยงต่อภาวะผิดกฎหมาย แต่บริการน้อย, ไม่รุกเข้าไปสู่ชุมชนและตัวคนงานเช่นบริการของบริษัทเอกชน จึงทำให้คนหางานไม่รู้หรือไม่ได้รับความสะดวกเพียงพอ คนหางานไม่สามารถเดินทางจากหมู่บ้านของคนมาผ่านขั้นตอนต่างๆ ของการ

หางานเป็นเวลาหลายวันโดยไม่รู้จักใครและไม่มีที่พัก บริการของบริษัทเอกชนจึงเป็นที่นิยมมากกว่า ทั้งที่ค่าบริการสูงมาก

เครือข่ายจัดหาแรงงานโดยผิดกฎหมายในต่างประเทศก็มีอยู่เช่นกัน เป็นการร่วมมือระหว่างเครือข่ายในประเทศไทย กับเครือข่ายในประเทศปลายทาง อาจประกอบด้วยตัวแทนนายจ้าง (broker) และนายหน้าหางาน และบางครั้งตัวนายจ้างเองก็อยู่ในเครือข่ายนี้ เช่น ในไต้หวันและญี่ปุ่น มีนายจ้างที่ปิดหรือลดขนาดกิจการ แล้วนำคนงานของตนไปให้ผู้อื่นจ้างต่อ หรือนายจ้างไม่ได้มีงานจริงๆ แต่มีตำแหน่งงานก็นำคนงานไปขายต่อให้ผู้ที่ต้องการว่าจ้าง บทลงโทษผู้กระทำความผิดในเรื่องเหล่านี้ของประเทศปลายทางรุนแรงกว่าในประเทศไทยมาก

(3) กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการไปทำงานต่างประเทศของคนไทย กฎหมายของไทยคือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติจัดหาแรงงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 (แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2537) กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้ห้ามการเดินทางออกนอกประเทศเพื่อหางาน แต่ก็ไม่ได้คุ้มครองคนหางาน ในส่วนที่ไม่ห้ามการเดินทางออกนอกประเทศก็คือการที่บุคคลสามารถเดินทางออกนอกราชอาณาจักรได้ถ้ามีเอกสารการเดินทางพร้อม ในแง่การไม่ห้ามอาจมีข้อเสียได้ในกรณีที่คนหางานเดินทางออกไปทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะด่านตรวจคนหางานไม่มีอำนาจตรวจสอบผู้เดินทางทุกคนได้ เป็นเพียงการตรวจคนงานที่จะเดินทางเท่านั้น กฎหมายคนเข้าเมืองจึงไม่เอื้อในการคุ้มครองไม่ให้คนไทยไปทำงานทำโดยผิดกฎหมาย บทลงโทษผู้จัดหาแรงงานโดยผิดกฎหมายของไทยไม่รุนแรงและไม่ได้คิดตามจำนวนผู้ถูกหลอกลวง ฉะนั้นจะหลอกลวงคน 1 คน หรือ 50 คนก็ได้รับโทษเท่ากัน

สำหรับกฎหมายของประเทศปลายทาง ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน ด้พบกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวล้วนมีรายละเอียด, ข้อกำหนดและบทลงโทษที่ชัดเจนกว่าของไทย (นอกจากมาเลเซียซึ่งยังไม่มีกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว มีเพียงข้อบังคับตามมติคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการคนงานต่างด้าวเท่านั้น) ในแง่กฎหมายคนเข้าเมือง ทุกประเทศพยายามจำกัดจำนวนผู้เข้าเมืองที่จะเข้าไปเป็นแรงงานต่างด้าว และมีความพยายามจะบูรณาการการควบคุมดูแลคนต่างด้าวจากหลายหน่วยงานให้มาอยู่ภายใต้หน่วยงานหรือสังกัดเดียวกัน เพื่อให้มีเอกภาพทางนโยบาย ญี่ปุ่นมีการให้วีซ่าที่จำแนกประเภทผู้เข้าเมืองละเอียดมาก สิงคโปร์แยกประเภทระหว่างผู้มาทำงานแบบนักวิชาชีพกับผู้ใช้แรงงาน

สำหรับกฎหมายแรงงานต่างด้าว ญี่ปุ่นมีนโยบายไม่รับแรงงานต่างด้าวมาทำงานไร้ทักษะ และพยายามเลี่ยงไปใช้ผู้ฝึกงานแทน ทำให้ค่าจ้างต่ำกว่า ไม่ต้องให้สวัสดิการ และรัฐควบคุมจำนวนผู้ฝึกงานและระยะเวลาจ้างอย่างเคร่งครัด โอกาสที่แรงงานไทยจะได้มาทำงานในรูปผู้ฝึกงานจึงมีไม่มากนัก แต่สรุปแล้วไม่เกิน 6,000 คน สำหรับกลุ่มแรงงานที่ไปทำงานไร้ทักษะในญี่ปุ่นส่วนใหญ่เป็นการลักลอบทำงาน แม้จะมีการจับกุมคนไทยที่ลักลอบเข้าประเทศอยู่เกินกำหนดและลักลอบทำงานอย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏว่ามีการจับกุมและส่งกลับคนไทยจากญี่ปุ่นจำนวน 1,465 คน, 1,457 คน และ 1,181 คน ในปี 2539, 2540 และ 2541 ตามลำดับ ก็ยังคงมีคนไทยทำงานผิดกฎหมายอยู่อีกประมาณ 37,000 คนในญี่ปุ่นในปัจจุบัน คนไทยในญี่ปุ่นส่วนใหญ่จึงเป็น longstayers และบางส่วนมีแนวโน้มจะตั้งถิ่นฐานที่นั่น โดยเฉพาะผู้ที่สมรสกับชาวญี่ปุ่น ปัญหาสำคัญสำหรับกลุ่มนี้คือสถานภาพทางกฎหมายของบุตรที่เกิดจากคู่สมรสชาวญี่ปุ่น

สำหรับไต้หวันซึ่งมีคนไทยไปทำงานจำนวนมากที่สุดสำหรับทั้งฝ่ายไต้หวันและฝ่ายไทย มีกฎหมายที่ยินยอมให้จ้างแรงงานไร้ฝีมือได้โดยจัดประเภทเป็นงาน 3 ประเภทคืองานบ้าน, งานที่จำเป็นสำหรับการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, และงานที่คนไต้หวันทำไม่ได้ ตั้งแต่ปี 1996 เป็นต้นมา ทางกรไต้หวันมาใช้นโยบายควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าวให้อยู่เฉพาะในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนจำนวนมากเพื่อให้เกิดการผลิตในประเทศ วิธีการคือพยายามลดอัตราค่าจ้างจากเดือนละ NT\$16,470 ลงและพยายามเริ่มเจรจาลดค่าจ้างแรงงานต่างด้าวในระบบรัฐต่อรัฐ อนึ่งถึงแม้กฎหมายไต้หวันจะมีสวัสดิการให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย แต่แรงงานก่อสร้างชาวไทยที่ทำงานหนักและทำงานล่วงเวลามากก็มีสุขภาพทรุดโทรม ดังปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างคนงานก่อสร้างร้อยละ 54 ระบุว่าตนมีสุขภาพเลวลง นอกจากนั้น นโยบายการหักเงินค่าจ้างส่วนหนึ่งของคนงานไว้เพื่อจ่ายให้คนงานเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน ซึ่งเป็นนโยบายที่ดี ช่วยให้คนงานมีเงินเก็บไม่ใช่สุรุ่ยสุร่าย แต่การจ่ายเงินนี้มักล่าช้า คนงานบางคนกลับประเทศไทยโดยไม่ได้อะไรเลย

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยแรงงานต่างด้าวเคร่งครัดและการบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัดที่สุดใน 4 ประเทศที่ศึกษา เนื่องจากสิงคโปร์มีนโยบายยกระดับกำลังแรงงานให้เป็นแรงงานมีฝีมือ จึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียม (levy) สำหรับแรงงานไร้ฝีมือราคาสูงมาก และพยายามส่งเสริมให้นายจ้างพาคนงานมาทดสอบฝีมือแรงงานเข้าผ่านการทดสอบก็ได้เลื่อนเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ ทำให้นายจ้างเสียค่าธรรมเนียมลดลง สิงคโปร์จัดตั้งเจ้าหน้าที่ไปทดสอบฝีมือแรงงานนอกประเทศด้วย (เป็นการทดสอบคนละอันกับที่บริษัทจัดหางานในประเทศไทยทดสอบฝีมือแรงงานช่าง) เนื่องจากแรงงานไทยที่ไปสิงคโปร์เป็นแรงงานก่อสร้างถึงร้อยละ 75 การยกระดับให้แรงงานไทยเป็นแรงงานกึ่งฝีมือก่อนเดินทางไป จึงเป็นนโยบายเร่งด่วนที่กรมการจัดหางานควรทำเพื่อให้แรงงานได้ค่าจ้างสูงขึ้นและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานสิงคโปร์ สำหรับกฎหมายในส่วนการคุ้มครองแรงงาน แม้ทางการสิงคโปร์จะเริ่มหันมาสนใจสร้างสภาพแวดล้อมของคนงานให้ดีขึ้น เช่น พาคนงานต่างชาติไปเที่ยวสวนสนุกในวันแรงงาน แต่ปัญหาด้านสุขภาพของคนงานยังคงมีต่อเนื่อง โรคโหลตายในหมู่คนงานไทยยังคงไม่ยุติ บริการด้านสุขภาพอนามัยสำหรับแรงงานไทยในสิงคโปร์ควรต้องเน้นด้านป้องกันด้านอาชีวอนามัยด้วย

สำหรับมาเลเซีย เนื่องจากการทำงานของคนไทยเป็นไปโดยไม่มีการระเบียบควบคุมเป็นส่วนใหญ่ จึงควรจะมีการศึกษามิติด้านต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อการเจรจาวิพากษ์กับรัฐบาลมาเลเซีย เพื่อจัดระบบการจ้างงาน การไปทำงานที่มาเลเซียเป็นการลงทุนที่ต้นทุนต่ำสำหรับคนงาน เพราะไม่มีค่าบริการจัดหางานหรือมีแต่ราคาถูก แต่ค่าจ้างที่ได้ก็ไม่สูงมากนัก เพียงแต่สูงกว่าที่ได้ในประเทศไทย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางสังคมมีความเป็นมิตรมากกว่าในอีก 3 แห่ง ถ้าได้มีการวางแผนที่ดี มาเลเซียจะเป็นตลาดแรงงานที่ดีมากสำหรับคนงานไทย และเป็นตลาดที่โอกาสเปิดกว้าง

(4) ผลกระทบของการไปทำงานต่างประเทศต่อประเทศไทย การเดินทางไปทำงานต่างประเทศมีทั้งผลทางบวกและผลทางลบ

ผลทางบวก ในแง่เศรษฐกิจ รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานในประเทศได้จากการที่คนไทยสามารถไปหางานทำในต่างประเทศ แรงงานที่ไปทำงานในสิงคโปร์และมาเลเซียส่วนหนึ่งไปทำงานเพราะหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ นอกจากการจ้างงาน รัฐบาลยังได้รับเงินส่งกลับเป็นเงินตราเข้าประเทศจำนวนมาก

คำนวณคร่าวๆ ได้ปีละไม่ต่ำกว่า 35 ล้านบาท ถึงแม้เงินนี้จะไม่ได้เป็นรายได้ของรัฐ แต่ก็ได้ช่วยให้ครอบครัวของคนงานไทยได้มีรายได้สม่ำเสมอ มีกำลังซื้อ แก้ปัญหาความยากจนในชนบทได้ระดับหนึ่ง

สำหรับตัวแรงงาน การไปทำงานต่างประเทศคือโอกาสที่จะได้มีรายได้สูง มีเงินส่งกลับและเงินเก็บก้อนใหญ่ ใช้หนี้สินที่เกิดจากการกู้เพื่อจ่ายค่าบริการจัดหางานแล้วยังมีเงินอีกก้อนไว้เป็นทุน ถ้ารู้จักบริหารลงทุนให้ดี ก็มีู่ทางเปลี่ยนอาชีพเป็นการประกอบอาชีพอิสระ ทำธุรกิจขนาดเล็กได้ ครอบครัวของคนงานก็มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีทรัพย์สิน (บ้านและที่ดินตลอดจนเครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ และยานพาหนะ) เป็นของตนเอง

ในทางสังคม ผลการวิจัยได้พบว่า ผู้ที่เคยไปทำงานต่างประเทศจะได้รับการยอมรับมากขึ้นกว่าเดิม มีผู้มาขอคำแนะนำหรือคำปรึกษา นอกจากนั้นยังมีส่วนหนึ่ง (เพียงร้อยละ 10) ที่มีบทบาทในกิจกรรมส่วนรวมของชุมชนที่ตนอาศัยอยู่มากขึ้นกว่าเดิม เป็นกิจกรรมทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ในระดับท้องถิ่น เช่น เป็นกรรมการ อบต. กรรมการหมู่บ้าน กรรมการโรงเรียน สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ สมาชิกกลุ่มอาปนกิจ ฯลฯ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ทักษะทางอาชีพที่คนเหล่านี้ได้เรียนรู้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะทักษะในอุตสาหกรรมก่อสร้าง (เช่นการควบคุมบังคับและการซ่อมแซมรถที่ใช้ในงานก่อสร้าง) ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทย (มีคนงานเล่าว่า เคยขับรถแทรกเตอร์ในต่างประเทศ เมื่อกลับมาประเทศไทยก็ช่วยซ่อมรถแทรกเตอร์ให้เพื่อนบ้านได้) ชุมชนที่เป็นชุมชนผู้ย้ายถิ่น (หมายถึงหมู่บ้าน/ตำบลที่มีผู้เดินทางไปทำงานต่างประเทศจำนวนมาก) จึงไม่ได้อาศัยประโยชน์จากทักษะเหล่านี้มาสร้างให้เกิดอาชีพและความเชี่ยวชาญใหม่ขึ้นในประเทศไทย อนึ่ง ได้พบว่าแรงงานหญิงมีความมั่นใจในตัวเองและเป็นตัวของตัวเองสูงขึ้นหลังจากไปทำงานต่างประเทศ

ผลทางลบ ในแง่เศรษฐกิจ ผลทางลบที่สำคัญที่สุดที่ต้องเร่งแก้ไขคือ ต้นทุนการไ้งานในต่างประเทศสูงมาก คนงานต้องทำงานโดยไม่ใช้จ่ายเลยเป็นเวลา 8 เดือน ถึง 1 ปีในต่างประเทศจึงจะมีเงินเก็บจำนวนเท่าค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนการไ้งาน บางครั้งลงทุนไปแล้วก็ยังไม่ถูกหลอก กว่าจจะร้องเรียนได้เงินคืนก็เสียเวลาเป็นปี นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายที่สูงนี้ส่วนหนึ่งก็ต้องจ่ายให้แก่ตัวแทนนายจ้าง (broker) หรือนายหน้าในต่างประเทศที่นำตำแหน่งงานว่างมาขายให้บริษัทจัดหางานไทย เงินส่วนหนึ่ง (อาจประมาณหนึ่งในสี่ถึงหนึ่งในสามของค่าบริการทั้งหมด) จึงไหลออกนอกประเทศไทย ผลทางลบอีกข้อหนึ่งคือแรงงานไทยมักไปทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือจึงได้ค่าแรงต่ำและถูกกีดกันจากตลาดแรงงาน โดยเฉพาะในสิงคโปร์และญี่ปุ่น ผลทางอ้อมประการหนึ่งคือแรงงานที่มีคุณภาพดีมักออกไปทำงานต่างประเทศ เหลือแต่แรงงานคุณภาพรองลงมาที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ตลาดแรงงานในประเทศจึงเป็นตลาดที่แรงงานมีผลิตภาพต่ำกว่า

ผลกระทบทางสังคมในแง่ลบที่สำคัญคือค่าใช้จ่ายทางสังคม (social costs) ของการไปต่างประเทศ ได้แก่ การต้องจากครอบครัวไปเป็นเวลานาน ดังที่กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 31.8 ระบุว่าข้อเสียที่สำคัญที่สุดของการไปทำงานต่างประเทศคือเหงา, คิดถึงบ้าน นอกจากนั้นยังมีผลทางลบของการใช้ชีวิตคือคุณภาพในต่างแดน การเสี่ยงต่อภาวะสุขภาพเสื่อมโทรม (ดังตัวอย่างของการไหลตาย) ผู้ที่ไปทำงานโดยผิดกฎหมายนอกจากจะไม่ได้รับสวัสดิการแล้วยังมีสุขภาพจิตเสื่อมเพราะต้องหลบๆ ซ่อนๆ ดำรง แรงงานหญิงในภาคบริการทางเพศในญี่ปุ่นส่วนหนึ่งมีปัญหาสุขภาพจิตมาก ทั้งจากภาวะผิดกฎหมายและภาวะบีบคั้นในครอบครัวเมื่อมีบุตรกับชายญี่ปุ่นแต่ไม่มีผู้รับเป็นบิดาเด็ก จึงเกิดการฆ่าตัวตายหรือป่วยจนต้องกลับมารักษาตัวที่ประเทศไทย ในแง่ชีวิตครอบครัว การไปอยู่ไกลบ้าน

นาน ทำให้คนงานมีคู่ใหม่หรือมีความสัมพันธ์ทางเพศนอกสมรส นำไปสู่การมีภรรยาใหม่ มีสามีใหม่ การหย่าร้าง กับคู่สมรสในประเทศไทย

ผลกระทบทางลบอีกข้อหนึ่งคือการไม่สามารถปรับตัวกับชีวิตการทำงานและชีวิตทางสังคมในต่างแดน อันเป็นผลมาจากความไม่เพียงพอของการปฐมนิเทศคนงานเป็นระยะเวลาเพียง 2-3 ชั่วโมงก่อนวันเดินทาง ทำให้แรงงานไทยเชื่อว่ามิทักษะทางภาษาต่ำ, ไม่รู้ธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น, และไม่รู้เงื่อนไขการทำงานดีพอ เมื่อเทียบกับแรงงานจากประเทศอื่น

ในส่วนต้นทุนและผลได้เปรียบเทียบจากการย้ายถิ่นนั้น ผลการคำนวณปรากฏว่ามีเพียงแรงงานไทยในญี่ปุ่นและมาเลเซียเท่านั้นที่ได้รับผลได้สุทธิเป็นบวกขณะที่แรงงานในอีกสองประเทศมีผลได้เป็นลบ และเมื่อวิเคราะห์กระแสรายได้กลับพบว่าในเวลา 5 ปี แรงงานไทยในญี่ปุ่นและไต้หวันเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากการย้ายถิ่น

เมื่อข้มนักผลทางบวกกับผลทางลบแล้ว แรงงานที่กลับมามีความเห็นก้ำกึ่งกันครั้งต่อครั้ง เกือบครึ่งหนึ่งเห็นว่าบวกมากกว่าลบ อีกครึ่งหนึ่งเห็นว่าลบมากกว่าบวก ครั้งที่เห็นว่าลบมีมากกว่าเล็กน้อย ผลทางบวกคือการได้ไปทำงานเป็นเวลานานพอควร (2 ปี) สามารถมีรายได้เพียงพอใช้หนี้และมีเงินออมกลับมา หลังจากกลับมาได้ระยะหนึ่งก็หาทางไปทำงานใหม่อีก ส่วนผลกระทบทางสังคมในทางลบ มักไม่ปรากฏออกมาให้เห็นทันที โดยเฉพาะในเรื่องสุขภาพ อย่างไรก็ตาม ภาวะลบมากกว่าบวกเล็กน้อยนี้เป็นการประเมินระยะสั้น โดยตัวแรงงานเองเขายังไม่ได้คำนึงถึงว่าทำไมจึงจะต้องคืนเงินไปทำงานหาเงินรอบแล้วรอบเล่า ทรายที่ยังมีกำลังร่างกาย โดยผลได้ไม่ยั่งยืนเช่นที่เป็นอยู่

(5) โอกาสของแรงงานไทยในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ตลาดแรงงานใน 4 ประเทศปลายทางมีลักษณะต่างกัน โอกาสของแรงงานไทยยังมีอยู่ในสภาพดังต่อไปนี้

ญี่ปุ่น ตลาดแรงงานในญี่ปุ่นต้องปรับตัวเป็นตลาดแรงงานกึ่งฝีมือโดยเฉพาะในภาคบริการ สำหรับตลาดแรงงานไร้ฝีมือผิดกฎหมาย ควรป้องกันไม่ให้มีผู้ลักลอบไปอีก แม้ค่าจ้างจะสูง และสถานทูตไทยกับสำนักงานแรงงานไทยในญี่ปุ่นควรเปิดเจรจากับรัฐบาลญี่ปุ่น จัดปรับสถานภาพทางกฎหมายของคนไทยในญี่ปุ่นโดยเฉพาะแรงงานหญิงไทยที่มีสามีเป็นญี่ปุ่นให้เป็น permanent residence และควรต่อรองให้ชะลอการส่งแรงงานไทยผิดกฎหมายที่ถูกจับได้กลับประเทศไทยให้ช้าลง เพื่อจะได้มีการเตรียมรับแรงงานเหล่านี้ได้อย่างเป็นระบบมากขึ้นดังตัวอย่างที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้เจรจาคอร์รองกับรัฐบาลญี่ปุ่นไปเมื่อเร็วๆ นี้ ส่วนตลาดแรงงานผู้ฝึกงานควรขยายเข้าไปในภาคบริการ โดยให้แรงงานหญิงไทยได้ผ่านการฝึกอบรมของศูนย์ฝึกอบรมขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อเข้าทำงานดูแลรักษา (caring) ผู้สูงอายุและงานช่วยงานบ้าน

มาเลเซีย ตลาดแรงงานยังเปิดกว้าง ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ เช่น งานก่อสร้าง งานร้านอาหาร มีกลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 52 ทำงานใน 2 ภาคนี้ งานเกษตรกลับมีเพียงร้อยละ 24 ควรมีการศึกษาว่าภาคการผลิตในรัฐคอนเนลของมาเลเซียมีอะไรบ้าง เพราะเป็นพื้นที่ที่ติดกับชายแดนไทย สามารถเข้าไปทำงานได้ง่ายโดยอาจมีทั้งงานภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการแบบไปเช้าเย็นกลับ (commuter) และงานเกษตรแบบตามฤดูกาล (seasonal workers) และควรมีการเจรจากับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นเพื่อจัดระบบการผ่านแดนและการทำงานให้ถูกต้อง ปัจจุบันแรงงานไทยสามารถเดินทางเข้าไปได้ 14 วัน โดยไม่ต้องมีวีซ่า ซึ่งแรงงานส่วนหนึ่งก็เข้าไปทำงานโดย

ไม่มีใบอนุญาตทำงาน อีกส่วนหนึ่งคือผู้ที่อยู่บริเวณชายแดนสามารถเดินทางไปได้นานถึง 6 เดือนโดยใช้บัตรผ่านแดน ควรมีการพิจารณาว่างานลักษณะใดที่เหมาะสมกับชาวไทยมุสลิมเท่านั้น และงานลักษณะใดที่แรงงานไทยจากพื้นที่อื่นเช่นภาคเหนือและภาคอีสานก็สามารถทำได้โดยไม่มีปัญหา เพื่อขยายโอกาสการจ้างงานคนไทยให้กว้างขวางขึ้น ไม่ปรากฏข้อมูลชัดเจนว่าผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจจะทำให้โอกาสของแรงงานไทยในมาเลเซียลดลง มีแต่แรงงานไทยที่ระนุมาทำงานในมาเลเซียเพราะหางานทำที่ประเทศไทยไม่ได้หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

**สิงคโปร์** ตลาดแรงงานไทยในสิงคโปร์ในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลักที่แรงงานไทยทำอยู่จะยังเปิดต่อเนื่องไปอีก 2-3 ปี เพราะโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐยังคงมีอยู่ ได้แก่ ทางรถไฟใต้ดิน อาคารที่พักอาศัยและโรงพยาบาลขนาดใหญ่ของเอกชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์พยายามบีบให้แรงงานที่เข้าไปทำงานเป็นแรงงานกึ่งฝีมือมากขึ้น รัฐบาลไทยจึงต้องเตรียมฝึกทักษะและประสานกับทางการสิงคโปร์ให้แรงงานไทยได้ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานที่ทางการสิงคโปร์จัดเองในประเทศไทยให้มากที่สุดก่อนเดินทางไปทำงาน จะเป็นผลดีทั้งกับลูกจ้างและนายจ้าง สภาพตลาดแรงงานก่อสร้างหลัง 3 ปีไปแล้ว (ตั้งแต่ปี 2545) จะหดตัวลงเพราะโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่เสร็จสิ้น จะต้องหาตลาดแรงงานในภาคอื่นให้คนไทยซึ่งจะทำได้ยาก เพราะสิงคโปร์เน้นเทคโนโลยีระดับสูง แรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่มีความสามารถจะทำได้นอกจากจะมีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเข้มข้นก่อนส่งไปทำงาน แรงงานไร้ทักษะอาจต้องหาตลาดที่อื่นนอกสิงคโปร์ ถ้ารัฐบาลไทยยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานหญิงได้ไม่ควรส่งเสริมให้ไปทำงานรับใช้ในบ้านในสิงคโปร์

**ไต้หวัน** ตลาดแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างของไต้หวันคล้ายกับของสิงคโปร์ แต่ไม่ได้เน้นการยกระดับเป็นแรงงานกึ่งฝีมือเช่นในสิงคโปร์ แรงงานไทยเพศชายจึงยังสามารถไปทำงานก่อสร้างได้โดยไม่ต้องมีการเตรียมทักษะมากนัก แต่งานก่อสร้างนี้จะสิ้นสุดในอนาคตเช่นกัน แม้ไต้หวันจะมีนโยบายสร้างโครงการลงทุนขนาดใหญ่อยู่บ้างแม้จะไม่มีเจตนาเพื่อสร้างการจ้างงานก็ตาม นอกจากนั้นก็ยังมีการก่อสร้างหลังการเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในปี 2542 ตลาดแรงงานก่อสร้างไต้หวันจึงยังมีความต้องการแรงงานไทยอยู่มากกว่าสิงคโปร์ อาจถึงปี 2547 อย่างไรก็ตาม ไต้หวันมีนโยบายจะรับแรงงานต่างด้าวจากหลายประเทศมากขึ้น แทนที่จะเป็นแรงงานไทยมากที่สุดเช่นในปัจจุบัน รัฐบาลไทยจึงต้องเจรจาอย่างสุดความสามารถให้โควตาแรงงานไทยไม่ลดลงในงานก่อสร้าง สำหรับภาคอุตสาหกรรมโรงงานซึ่งเป็นภาคที่มีแรงงานไทยทำงานอยู่มากกว่าภาคก่อสร้างเป็นสัดส่วน 2 : 1 ก็อยู่ภายใต้แนวโน้มนโยบายรับแรงงานให้หลากหลายขึ้นเช่นกัน ตลาดแรงงานในภาคนี้มีแนวโน้มคลี่คลายเป็น 2 แบบ แบบแรกคือ การได้งานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เพราะทางการไต้หวันจะผ่อนผันให้อุตสาหกรรมขนาดใหญ่เท่านั้นจ้างแรงงานต่างด้าวได้ แรงงานไทยจึงต้องหาทางเข้าไปทำงานในโรงงานขนาดใหญ่ แบบที่สอง คืออุตสาหกรรมส่วนหนึ่งย้ายฐานการผลิตไปอยู่ในต่างประเทศ เพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลาง ฉะนั้นก็จะเกิดตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นในประเทศ

แนวโน้มสำคัญที่กำลังเกิดอีกประการหนึ่งคือ การพยายามลดค่าจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อจูงใจให้มีผู้มาทำงานน้อยลง การทำงานให้คุ้มทุนที่ลงไปก็ต้องใช้เวลายาวนานขึ้นและมีเงินเก็บน้อยลง ทำให้ตลาดไต้หวันเป็นตลาดต้นทุนสูงแต่ผลตอบแทนต่ำกว่าแต่ก่อน ในส่วนนี้รัฐบาลไทยต้องพิจารณาช่วยลดต้นทุนด้วยวิธีต่างๆ เช่น เปรียบเทียบตำแหน่งงานมาจัดสรรให้คนงานโดยไม่ต้องซื้อผ่านตัวแทนนายจ้าง วิธีการลดต้นทุนอีกวิธีหนึ่งคือรัฐจัดบริการหางานไปไต้หวันด้วยรัฐเองให้มากขึ้น

## ข้อเสนอแนะ

ในภาพรวม การไปทำงานต่างประเทศมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ประเทศไทยจึงไม่ควรมีนโยบายสนับสนุนการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเป็นนโยบายหลัก นโยบายที่เหมาะสมควรเป็นการสนับสนุนให้ผู้ที่มีความพร้อมด้านฝีมือและเป็นที่ต้องการของนายจ้างได้เดินทางไปทำงานโดยได้รับการคุ้มครองจากรัฐไทยอย่างดีที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีทางเลือกอื่น ๆ สำหรับกำลังแรงงานที่ต้องการทำงานในประเทศด้วย ข้อเสนอแนะสำหรับการสนับสนุนให้แรงงานที่มีความพร้อมได้ไปทำงานโดยได้รับการคุ้มครองจากรัฐมีดังต่อไปนี้

### (1) ข้อเสนอแนะสำหรับกระทรวงแรงงานฯ

1. ศึกษาตลาดแรงงานสำหรับคนไทยในภาพรวมเพื่อกำหนดนโยบายการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้ชัดเจน โดยกำหนดประเภทของงานที่ต้องการสนับสนุนให้ไปทำ, ระดับของทักษะของแรงงาน และประเทศปลายทางที่ส่งเสริมให้ไปทำงาน
2. ร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อการเจรจาระดับรัฐบาลกับรัฐบาลในการเพิ่มและยกระดับประเภทของงานที่อนุญาตให้แรงงานไทยทำได้ (เช่นงานภาคบริการ), ประเภทของการจ้างงาน (เช่นการจ้างในรูปแบบของผู้ฝึกงาน), การเพิ่มโควตาจำนวนแรงงานไทยที่ต้องการว่าจ้าง และการหาช่องทางจัดระบบ (regulate) การจ้างแรงงานไทยทำงานโดยผิดกฎหมาย
3. เข้าแทรกแซงระบบการจัดหางานในปัจจุบันโดยกรมการจัดหางานเป็นผู้จัดบริการจัดหางานในต่างประเทศให้ผู้หางานคนไทยให้มากขึ้นโดยเร่งด่วน ระดมความคิดสำหรับการจัดตั้งองค์กรอิสระมหาชนเพื่อการบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ พิจารณาจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากบริษัทจัดหางานเอกชนและจัดสรรเงินค่าธรรมเนียมส่วนนี้ให้แก่งานสวัสดิการสังคมในพื้นที่/จังหวัดที่มีแรงงานเดินทางไปทำงานต่างประเทศจำนวนมาก
4. เร่งเพิ่มทักษะฝีมือของแรงงานไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ และจัดให้มีการทดสอบฝีมือแรงงานโดยให้ตัวแทนของนายจ้างหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการทดสอบฝีมือแรงงานของต่างประเทศมาทำการทดสอบในประเทศไทยอย่างแพร่หลาย
5. จัดหาที่พักในกรุงเทพมหานครให้ผู้หางานจากต่างจังหวัดที่จะมาทดสอบฝีมือแรงงาน, มาเข้ารับการอบรมเพิ่มทักษะ, มารับการปฐมนิเทศ, มาติดต่อเพื่อเตรียมตัวเดินทาง ฯลฯ เข้าพักในราคาถูก ควรจัดบริการในลักษณะครบวงจรในที่เดียว (one-step service) ให้
6. ปรับปรุงระบบการปฐมนิเทศคนงานที่จะไปต่างประเทศให้ยาวนานขึ้นมากที่สุด (อย่างต่ำ 1 สัปดาห์) ให้เรียนภาษา, รู้เรื่องกฎหมายสำคัญในประเทศปลายทาง, รู้ธรรมเนียมประเพณี และจัดทำคู่มือแจกให้คนงานเป็นรายประเทศสำหรับประเทศปลายทางหลัก ๆ
7. ทบทวนและปรับบทบาทของสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศให้เน้นการคุ้มครองแรงงานไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เพิ่มสาขาและเพิ่มบุคลากรในสำนักงานที่ได้หวั่น ทบทวนบทบาทสำนักงานที่ญี่ปุ่น จัดตั้งสำนักงานที่มาเลเซียให้สำนักงานทุกแห่งมีบทบาทมากขึ้นในการเรียกร้องสิทธิให้คนงานไทยตามกฎหมายระบุ (เช่นคนงานไทยในสิงคโปร์ที่ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานต้องได้ค่าจ้างสูงขึ้น), เน้นความสำคัญของ

การติดตามมาตรฐานการจ้างงาน โดยเฉพาะในด้านอาชีวอนามัยสำหรับคนงานก่อสร้าง (โดยเฉพาะในได้หวันและสิงคโปร์) และติดตามการได้รับเงินค่าจ้างส่วนที่นายจ้างหักไว้สำหรับแรงงานที่จะเดินทางกลับประเทศหรือกลับมาแล้ว (สำหรับได้หวัน)

8. แก่ไขพระราชบัญญัติจัดหางานฯ ให้มีสาระในแง่การคุ้มครองคนงานมากขึ้น, เน้นการคุ้มครองแรงงานหญิง และผู้ที่ถูกล่อลวง (trafficking) ไปทำงาน, กวดขันแรงงานหญิงที่เดินทางไปทำงานด้วยตนเอง, เพิ่มบทลงโทษผู้จัดหางานโดยผิดกฎหมายและผู้ล่อลวงแรงงาน

9. ประสานกับกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงการต่างประเทศเพื่อจัดส่งคณะแพทย์ไปให้บริการตรวจรักษาแรงงานไทยในประเทศที่มีแรงงานจำนวนมาก

10. ดำเนินการให้กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานจัดสรรเงินสำหรับให้ผู้หางานกู้ยืมในดอกเบี้ยราคาต่ำ โดยกรมการจัดหางานเป็นผู้ค้ำประกัน นอกจากนี้อาจให้ผู้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการยกระดับฝีมือของแรงงานหรือค่าใช้จ่ายในกิจกรรมอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ผู้หางาน

11. จัดทำฐานข้อมูลคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการหลอกลวงและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการหลอกลวงคนงานต่อสาธารณชนในวงกว้างอย่างทั่วถึง

12. ส่งเสริมให้มีตลาดแรงงานในประเทศที่สามารถว่าจ้างคนหางานได้มากขึ้นเพื่อจำกัดภาวะพึ่งพาตลาดแรงงานภายนอก ประสานงานกับกระทรวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้มีการส่งเสริมการลงทุนของผู้ประกอบการที่ว่าจ้างแรงงานไทยในต่างประเทศให้ย้ายมาลงทุนในประเทศไทยและว่าจ้างคนงานไทยโดยเฉพาะผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างของผู้ประกอบการในต่างประเทศ

13. จัดทำแผนและดำเนินงานบูรณาการแรงงานที่เดินทางกลับจากต่างประเทศเข้ากับระบบเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย ควรส่งเสริมและอบรมผู้ที่สนใจจะนำทุนที่เก็บออกมาได้มาประกอบอาชีพอิสระให้ทำได้โดยประสบความสำเร็จ, ให้ผู้ที่กลับมาได้นำทักษะฝีมือที่เรียนรู้ในต่างประเทศมาใช้ในการทำงานในประเทศไทยและถ่ายทอดให้ผู้อื่น และให้แรงงานที่กลับมามีอาชีพที่มีรายได้ดีพอควรและมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงเพื่อป้องกันไม่ให้คนงานต้องดิ้นรนกลับไปทำงานต่างประเทศอีก จัดให้มีกลไกที่ช่วยฟื้นฟูชีวิตครอบครัวและชีวิตสมรส และให้แรงงานที่กลับมาได้ใช้ทักษะและประสบการณ์เป็นผู้นำหรือผู้ถ่ายทอดความรู้ให้สมาชิกอื่นในชุมชน

14. สนับสนุนให้ครอบครัวของแรงงานไทยใช้เงินที่ส่งกลับมาเพื่อการผลิตมากขึ้น โดยใช้แรงจูงใจด้านการลดหย่อนภาษีหรืออื่น ๆ เช่น การอบรมทักษะ SME อาจเน้นการผลิตในภาคเกษตรหรือการแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตร

## (2) ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)

1. ควรร่วมมือกับกระทรวงแรงงานปรับปรุงด้านตรวจคนหางานให้ทำหน้าที่ในด้านการคุ้มครองคนหางานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ทารือกับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนและสถานทูตต่าง ๆ เพื่อร่วมกันหามาตรการที่จะกลั่นกรองผู้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรที่อาจอยู่ในข่ายผู้ไปทำงาน โดยผิดกฎหมายหรือผู้ถูกล่อลวงได้ศึกษา

เดิม โดยเฉพาะแรงงานหญิงที่จะเดินทางไปบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น, เยอรมนี, เนเธอร์แลนด์, ออสเตรเลีย ฯลฯ โดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวหรือเดินทางไปสมรส

### (3) ข้อเสนอแนะสำหรับกระทรวงการต่างประเทศ

1. กำหนดนโยบายให้สถานทูตทำหน้าที่ช่วยเหลือคนไทยที่ทำงานโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในต่างประเทศ ตลอดจนครอบครัวของบุคคลเหล่านี้ สถานทูตควรมีทะเบียนข้อมูลผู้มาขอความช่วยเหลือและติดตามประสานงานผลการช่วยเหลือ
2. ประสานงานให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยเปิดสาขาและให้บริการจัดส่งเงินส่งกลับประเทศไทยของแรงงานไทยในต่างแดน ตลอดจนรับโอนเงินค่าจ้างของแรงงานที่ถูกนายจ้างหักไว้ส่วนหนึ่งและจ่ายคืนไม่ทันก่อนคนงานเดินทางกลับประเทศไทย
3. ร่วมมือกับกระทรวงแรงงานจัดทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศปลายทางที่เป็นตลาดใหญ่ของแรงงานไทย เช่น ไต้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน ในเรื่องต่างๆ ที่คณะวิจัยเสนอแนะในส่วนหนึ่งของกระทรวงแรงงานฯ, เร่งแก้ปัญหาทางการทูตในการจัดทำข้อตกลงกับไต้หวัน เจรจาดำเนินการกับรัฐที่คนไทยผิดกฎหมายจะต้องถูกส่งกลับให้มีขั้นตอนการส่งกลับอย่างเป็นระเบียบ (orderly return) เพื่อให้รัฐบาลไทยสามารถรองรับผู้ถูกส่งกลับเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน ไม่ก่อปัญหาให้มีการลักลอบกลับเข้าประเทศปลายทางอีก
4. ให้บริการและร่วมมือกับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศเชิงรุกให้แรงงานไทยได้รับทราบโดยทั่วถึง ให้ข้อมูลและบริการเกี่ยวกับสื่อเพื่อความบันเทิง เช่น วีดีโอ, เทปเพลง, นิตยสาร ฯลฯ จัดกิจกรรมและสถานที่เพื่อการพบปะสังสรรค์แบบสร้างสรรค์เน้นด้านกีฬา, บริการการศึกษานอกระบบ, การให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย, กิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนาและวัฒนธรรมอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ
5. บุกเบิกตลาดแรงงานใหม่ในงานที่เป็นงานกึ่งฝีมือหรืองานภาคบริการที่ใช้ทักษะมากขึ้น เน้นการไม่ส่งเสริมตลาดแรงงานหญิงสำหรับงานบริการด้านบันเทิงและธุรกิจทางเพศ
6. รณรงค์ให้ผู้ประกอบการในประเทศที่มีการว่าจ้างแรงงานไทยจำนวนมากสนใจมาลงทุนประกอบการในประเทศไทยและจ้างแรงงานไทยเข้าทำงาน โดยเฉพาะในประเทศที่รัฐบาลมีนโยบายต้องการลดจำนวนแรงงานต่างชาติไร้ทักษะ ทั้งนี้เพราะประเทศไทยมีบริการพื้นฐานพร้อม มีทำเลที่ตั้งที่ดีในการขนส่งสินค้าออกทางทะเลไปยังตลาดในวันออกกลาง, ยุโรป และแอฟริกา มีค่าแรงที่ถูก และมีเสถียรภาพทางการเมือง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค

## สารบัญ

หน้า

คำขอบคุณ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ 1 บทนำและระเบียบวิธี

1

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

1

วัตถุประสงค์

4

ขอบเขตการวิจัย

5

กรอบแนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5

สมมุติฐานการวิจัย

24

ระเบียบวิธีวิจัย

25

การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

27

บทที่ 2 แรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น, มาเลเซีย, สิงคโปร์และไต้หวัน

29

ญี่ปุ่น

29

มาเลเซีย

39

สิงคโปร์

41

ไต้หวัน

47

สรุป

51

บทที่ 3 แรงงานไทยที่เดินทางกลับประเทศไทยแล้ว

53

ภูมิหลัง

53

กระบวนการเดินทางและจัดหางาน

54

สภาพการทำงานและความเป็นอยู่

58

ผลกระทบการเดินทางไปทำงานต่อประเทศไทย

61

กรณีศึกษา

65

สรุป

68

บทที่ 4 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

71

ระบบกฎหมายของประเทศไทย

71

ระบบกฎหมายของญี่ปุ่น

72

ระบบกฎหมายของมาเลเซีย

74

ระบบกฎหมายของสิงคโปร์

75

ระบบกฎหมายของไต้หวัน

78

กฎหมาย อนุสัญญาและกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นและ

80

การทำงานของแรงงานย้ายถิ่น

สรุป

82

บทที่ 5 สรุปอภิปรายและข้อเสนอแนะ

85

บทสรุป

85

อภิปรายข้อค้นพบ

90

ข้อเสนอแนะ

99

บรรณานุกรม

คณะผู้วิจัย

## บทที่หนึ่ง

### บทนำและระเบียบวิธี

โครงการวิจัยเรื่องตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีจุดประสงค์หลักเพื่อศึกษาผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในภูมิภาคเอเชียต่อโอกาสของแรงงานไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศ และรวมถึงผลได้ ผลเสียของการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศของรัฐบาลในภาพรวม ตลอดจนความคุ้มค่าในการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานและครอบครัวในภาพย่อย นอกจากนี้โครงการวิจัยยังเน้นการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานไทย ทั้งที่ดำเนินการผ่านบริษัทเอกชน กระทั่งแรงงาน นายจ้าง และเดินทางเองโดยใช้เครือข่ายสังคม (Social network) ของผู้ใช้แรงงานเอง อย่างไรก็ตามการย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยในปัจจุบันได้มีการพัฒนาวิธีการเข้าไปทำงานในประเทศต่าง ๆ หลากรูปแบบทั้งที่ถูกและไม่ถูกกฎหมาย เช่นทำงานในรูปของนักท่องเที่ยว ผู้ฝึกงานหรือหญิงบริการซึ่งขัดต่อกฎหมายของประเทศปลายทาง จึงมีความจำเป็นจะต้องศึกษาการย้ายถิ่นในรูปแบบที่ผิดกฎหมายนี้ด้วย

โดยภาพรวม การดำเนินการวิจัยจะกระทำใน 4 ประเทศในเอเชียที่มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานสูงสุด ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์และไต้หวันตามลำดับโดยใช้แนวทางการวิจัยสองแนวทางคือเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศทั้งสี่และเชิงสหวิทยาการซึ่งเป็นการร่วมทำวิจัยของนักกฎหมายและนักสังคมศาสตร์ในแต่ละประเทศ โดยแนวทางแรกเป็นการศึกษาในแง่กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบว่าด้วยการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของประเทศไทยและประเทศปลายทางทั้งสี่ การเอื้ออำนวยหรือขัดขวางของกฎหมายต่อการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย สำหรับแนวทางการศึกษาด้านเศรษฐกิจสังคมเป็นการระดมความคิดเห็นนักวิชาการหลายสาขาเพื่อวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ ผลกระทบ ขั้นตอนการเดินทางทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ตลอดจนเครือข่ายและระบบการจัดหางาน

การดำเนินการวิจัยนี้เป็นการศึกษาต่อเนื่องจากการศึกษาการเดินทางของแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศที่ได้ดำเนินการไปแล้วส่วนหนึ่งในปี 2539 ใน 7 ประเทศ ได้แก่ บรูไน (Chomchai and Gukun) ซองกง (Ng and Lee) เกาหลีใต้ (Kang) ญี่ปุ่น (Nagayama) สิงคโปร์ (Wong) ไต้หวัน (Tsay) และไทย (Chantavanich and Risser) การศึกษาที่ได้ดำเนินการไปแล้วในปี 2539 เป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจในรูปแบบและทิศทางการเดินทางของแรงงานไทยในประเทศปลายทางทั้ง 6 ประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดด้านงบประมาณและเวลาทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ในรายละเอียดของกฎหมาย กระบวนการ ต้นทุนและผลได้และผลกระทบ จึงนำมาพิจารณาในการศึกษาครั้งนี้ ผลการวิจัยครั้งนี้ได้เสนอแนะนโยบายการพัฒนาแรงงานของชาติที่จะส่งออกไปแข่งขันในต่างประเทศและมาตรการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศในอนาคต

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การเดินทางไปทำงานต่างประเทศในฐานะทางเลือกของการพัฒนา

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การเดินทางไปทำงานต่างประเทศเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ในทางประวัติศาสตร์อาจกล่าวได้ว่า ทวีปอเมริกาและออสเตรเลีย อาจไม่มีความเจริญก้าวหน้าในทุกวันนี้ หากไม่มีการเคลื่อนย้ายของคนจากยุโรปและเอเชียเข้าไปตั้งรกรากเมื่อ

200 ปีก่อน ในภูมิภาคอื่นของโลก เช่น ยุโรป หรือแม้แต่เอเชียก็มีการพัฒนาเจริญก้าวหน้ามาตามลำดับด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงานตามชายแดนของประเทศต่างๆ ระหว่างกัน การเคลื่อนย้ายนี้เป็นการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและวัฒนธรรมระหว่างกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้เป็นยุคที่การย้ายถิ่นเข้ามามีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาเหมือนอย่าง Castles และ Miller (1993) เรียกว่า “ยุคของการย้ายถิ่น” (Migration Age)

อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งการย้ายถิ่นระหว่างประเทศก็ถูกมองว่าเป็นสาเหตุของปัญหาระหว่างชาติที่รัฐบาลของหลายประเทศต้องร่วมกันแก้ไข เช่น ปัญหาผู้อพยพพลัดถิ่นที่ขาดการควบคุม ปัญหาแรงงานเข้าประเทศผิดกฎหมาย อยู่เกินระยะเวลาที่กำหนด และการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต หลายประเทศยอมรับว่าการดูแลควบคุมแรงงานต่างชาตินั้นเป็นเรื่องที่กระทำไม่ได้ไม่ง่ายนัก โดยเฉพาะผู้ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานชั่วคราวแล้วอยู่เกินกำหนด อันก่อให้เกิดปัญหาคนท้องถื่นตกงานตามมา รัฐบาลของหลายประเทศ เช่น อเมริกา ออสเตรเลีย จำต้องออกกฎหมายนิรโทษกรรมแก่แรงงานผิดกฎหมายเหล่านั้น และเปิดโอกาสให้ผู้ที่พักอาศัยอยู่อย่างผิดกฎหมายเป็นเวลานานสามารถโอนสัญชาติเป็นพลเมืองของประเทศตนอีกด้วย อย่างไรก็ตามมีประเทศในยุโรปอีกมากมายที่ไม่ยอมเปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกโดยเสรี และดำเนินการอย่างเฉียบขาดต่อแรงงานที่ผิดกฎหมาย ประเทศเหล่านี้ได้ถูกนักวิชาการมองว่าแบ่งแยกเชื้อชาติและปิดประเทศตน (Richmond 1994)

ในความเป็นจริงแล้ว การย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ควบคุมได้ยาก เพราะยังออกกฎระเบียบมากขึ้นเท่าใด แรงงานย้ายถิ่นก็ยังพัฒนาวิธีการเคลื่อนย้ายให้ยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น เพื่อหลบหลีกกฎระเบียบเหล่านั้น หลายประเทศทั้งในอเมริกา ยุโรป และเอเชีย ต่างก็พยายามหาข้อตกลงร่วมระหว่างประเทศ เพื่อให้แรงงานเหล่านั้นก่อนประโยชน์แก่ประเทศของตนมากกว่าสร้างปัญหา และรัฐสามารถควบคุมได้

**แรงงานไทยในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานข้ามชาติ**

เป็นเวลาหลายศตวรรษมาแล้วที่ประเทศไทยเข้าไปมีส่วนร่วมในการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการอพยพถิ่นฐานของชาวจีนเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือการเข้ามาของชนกลุ่มน้อยจากทางเหนือ มาจนถึงผู้ลี้ภัยชาวเวียดนาม กัมพูชาและลาว ระหว่างสงครามอินโดจีนเมื่อกว่า 30 ปีมาแล้วประเทศไทยค่อย ๆ เปลี่ยนบทบาทจากการเป็นประเทศที่รับชาวต่างชาติ เป็นประเทศที่ส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศตั้งแต่วางปี 2516 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามเนื่องจากความผันผวนทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคเอเชีย ทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยมี 2 บทบาท กล่าวคือ เป็นทั้งประเทศส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศและเป็นประเทศที่รับชาวต่างชาติเข้ามาทำงานด้วยพร้อมๆ กัน

ในส่วนของการเป็นประเทศส่งออกแรงงานนั้น เริ่มต้นในช่วงหลังสงครามอินโดจีนราวปี 2516 เมื่อแรงงานไทยนับหมื่นคนได้เดินทางไปทำงานในกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง จนมาถึงราวปี 2527 เป็นต้นมา ที่แรงงานไทยเปลี่ยนประเทศปลายทางเป็นกลุ่มประเทศเอเชีย เช่น ไต้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซียฮ่องกงและบรูไน (Chantavanich 1997, Stern 1997)

ในส่วนของการเป็นประเทศที่รับแรงงานต่างชาตินั้น เริ่มขึ้นเมื่อราวปี 2530 เมื่อเศรษฐกิจของไทยพัฒนาเร็วจนอัตราการผลิตสูงถึงร้อยละ 11 ต่อปี ทำให้มีแรงงานไม่พอทำการผลิตในบางสาขา เช่น สาขาประมง สาขาก่อสร้าง อันเป็นผลให้มีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในไทยนับแสนคน ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ถ้าพูดคร่าวๆ

ว่ามีแรงงานผิดกฎหมายจากพม่า เวียดนาม และลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทยกว่าหนึ่งล้านคน อย่างไรก็ตาม จำนวนแรงงานต่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยมีเพียง 293,652 คนเท่านั้น (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2540)

สำหรับการย้ายถิ่นของแรงงานไทยไปต่างประเทศในปัจจุบัน รูปแบบและขั้นตอนการย้ายถิ่นของแรงงานมีแนวโน้มจะกระทำโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามกฎหมายระเบียบเท่าใดนัก โดยเฉพาะการเดินทางที่มีบริษัทเอกชนดำเนินการให้ จากตัวอย่างโดยทั่วไปจะพบว่าขั้นตอนที่ค่อนข้างซับซ้อนในกระบวนการย้ายถิ่นให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้แรงงานย้ายถิ่นระหว่างประเทศเดินทางอย่างผิดกฎหมายมากขึ้น (Hugo 1995) การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของแรงงานไทยเป็นไปเพื่อชดเชยแรงงานท้องถิ่นในประเทศปลายทางบางส่วนที่ได้เลื่อนสถานภาพการทำงานไปเป็นผู้ประกอบการ คงเหลือตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับล่างไว้ให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำ โดยลักษณะงานในตลาดแรงงานระดับล่างนี้จะเป็นงานที่เรียกว่า 3 D คือ ยาก (Difficulty) อันตราย (Danger) และสกปรก (Dirty) ดังนั้นจึงเป็นไปได้มากกว่าแรงงานจากประเทศไทยจะเข้าไปในภาคการผลิตที่มีลักษณะ 3 D มากกว่าภาคอื่น ๆ

#### ความสำคัญของนโยบายการจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น การเดินทางของแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศสามารถมองได้สองด้านทั้งในด้านที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและด้านที่ก่อให้เกิดผลเสีย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายการเดินทางไปเป็นแรงงานข้ามชาติให้รัดกุมและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศให้มากที่สุด ยิ่งไปกว่านั้นการย้ายถิ่นระหว่างประเทศต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานของรัฐบาลทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง เริ่มตั้งแต่การทำหนังสือเดินทาง ตรวจโรค ทดสอบความสามารถไปถึงการขอวีซ่าและการปฐมนิเทศก่อนการเดินทาง ในส่วนนี้จำเป็นต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตลอดจนภาคเอกชนที่เป็นบริษัทจัดหาแรงงาน ส่วนในประเทศปลายทางก็ต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองและกระทรวงแรงงานของประเทศปลายทาง สถานทูตและสำนักงานบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศที่มีสำนักงาน ณ ประเทศปลายทางและฝ่ายนายจ้างเอง การกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการประสานงานและร่วมมือทั้งสองฝ่ายโดยใกล้ชิด กระทำโดยรอบคอบไม่ขัดต่อกฎระเบียบของประเทศต้นทางและปลายทาง กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างชาติต้องอาศัยความร่วมมือของทั้งสองประเทศ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวมีความเป็นกลาง ไม่เอื้อประโยชน์แก่ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่สามารถตอบสนองความต้องการของทั้งสองฝ่ายได้

อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่มีความเป็นกลางนั้นกระทำได้ยาก เนื่องจากแต่ละประเทศย่อมต้องการให้การย้ายถิ่นเกิดประโยชน์แก่ประเทศของตนสูงสุด นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศจึงอยู่ในสภาพที่เรียกว่า “ก้ำกึ่ง” ไม่สมบูรณ์ ผลที่ตามมาคือ ความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เสียประโยชน์จากการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ ในส่วนของผู้ย้ายถิ่นเองก็พยายามที่จะหาช่องทางจากความไม่สมบูรณ์ของนโยบาย การย้ายถิ่นเพื่อเข้าประเทศและทำงานอย่างผิดกฎหมาย จึงปรากฏเสมอ ๆ ว่านโยบายและมาตรการการย้ายถิ่นที่กำหนดขึ้นมานั้นมักตามหลังวิธีการย้ายถิ่นที่ได้พัฒนาพลิกแพลงไปเร็วกว่าอยู่หนึ่งก้าวเสมอ ผลที่ตามมาของการย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายไม่ผ่านข้อตกลงระหว่างประเทศนี้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทั้ง

ประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง และหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปก็อาจจะทำให้การควบคุมกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นไปได้ยากขึ้น

ในส่วนของประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายส่งเสริมให้แรงงานไปทำงานต่างประเทศครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2524 - 2529) เพราะต้องการให้แรงงานเหล่านั้นได้มีโอกาสแสวงหางานที่มีค่าตอบแทนสูงในต่างประเทศและส่งเงินกลับเข้าประเทศ สถานะการขาดดุลการชำระเงินในช่วงที่มีการลดค่าเงินบาทในปี 2527 ช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลสนับสนุนให้บริษัทเอกชนส่งแรงงานไปต่างประเทศโดยรัฐบาลจะดำเนินการในฐานะคนกลางติดต่อระหว่างรัฐบาลต่างประเทศเพื่อหาตำแหน่งงานว่าง ผลของการสนับสนุนอย่างจริงจัง ทำให้จำนวนแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมีถึง 108,519 คนในปี 2525 และเพิ่มเป็น 118,957 คนในปี 2531 (Thosaguan and Chalamwong 1991) อันเป็นผลให้มีการส่งเงินตราต่างประเทศมายังประเทศไทยนับหมื่นล้านบาท และช่วยให้ชาติรอดพ้นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาหลังจากนั้น นโยบายส่งออกแรงงานไทยก็ไม่ได้มีปรากฏเด่นชัดอีกในแผนพัฒนาฉบับต่อ ๆ มา

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบภาวะวิกฤตที่หนักและรุนแรงกว่าที่เกิดขึ้นในปี 2527 และได้มีความพยายามที่จะนำนโยบายส่งออกแรงงานไทยมาใช้ ทว่ารูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างชาติในปัจจุบันได้มีการพัฒนาไปซับซ้อนมากกว่าในอดีต ได้มีการใช้เครือข่ายทางสังคมระหว่างผู้ย้ายถิ่นเองเข้ามาเป็นเครื่องมือในการย้ายถิ่นและในบางกรณีก็กระทำอย่างผิดกฎหมาย ในส่วนของบริหารจัดการงานของบริษัทเอกชนก็ได้สร้างเครือข่ายแสวงหาแรงงานตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับชนบทก่อให้เกิดปัญหาของการจัดการที่ไม่เป็นไปตามสัญญาการจ้างงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษารูปแบบวิธีการย้ายถิ่นต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายย้ายถิ่นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเป็นการศึกษาร่วมระหว่างประเทศไทยในฐานะประเทศต้นทางของการย้ายถิ่น กับประเทศในเอเชีย 4 ประเทศที่เป็นประเทศปลายทางรับแรงงานไทยเข้าไปทำงานเป็นจำนวนมากคือ ใต้หวัน สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย (ดูตารางในภาคผนวก) โดยคาดว่าผลที่ได้รับจะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้การย้ายถิ่นก่อประโยชน์มากกว่าทำลายระบบเศรษฐกิจ และทำให้แรงงานผู้ย้ายถิ่นครอบครัวและชุมชนของผู้ย้ายถิ่นต่างได้รับประโยชน์จากการนี้อย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

**วัตถุประสงค์ทั่วไป** เพื่อศึกษาระบบการเคลื่อนย้ายของแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศปลายทางทั้งสี่ประเทศ โดยพิจารณาตลาดแรงงานที่คนงานไทยเข้าไปทำงานในประเทศปลายทาง ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการย้ายถิ่น ผลเสียของการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศและผลกระทบจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกที่มีต่อโอกาสการทำงานในต่างแดนของแรงงานไทย

### วัตถุประสงค์เฉพาะ

(1) สสำรวจกระแสการเดินทางของแรงงานจากประเทศไทยไปยังประเทศปลายทาง โดยพิจารณาจำนวนและแนวโน้มการเคลื่อนย้ายที่เกิดขึ้นแล้ว และที่จะเกิดโดยพิจารณาทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

(2) ศึกษากระบวนการจัดหางานให้แก่แรงงานไทยในตลาดแรงงานต่างประเทศ ทั้งที่เป็นการจัดหางานที่เป็นทางการและเป็นส่วนตัว บทบาทของครอบครัว เครือญาติ ชุมชนและเครือข่ายต่าง ๆ ในการอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานไปทำงานต่างประเทศ

(3) วิเคราะห์กฎระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับในประเทศไทยและประเทศปลายทางเกี่ยวกับการย้ายถิ่น การทำงานและการจ้างงาน และวิธีการหลบเลี่ยงกฎระเบียบที่เกิดขึ้น

(4) ศึกษาผลกระทบของการไปทำงานต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทยในภาพรวม และผลกระทบในเชิงผลได้ ผลเสียของนโยบายส่งออกแรงงาน

(5) วิเคราะห์โอกาสของแรงงานไทย ในตลาดแรงงานในประเทศปลายทาง ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยในภูมิภาค

(6) เปรียบเทียบรูปแบบของการจัดหางาน การจ้างงานและผลกระทบของการย้ายถิ่นที่เกิดต่อชุมชนต้นทางในประเทศปลายทางแต่ละแห่ง

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

#### ขอบเขตเชิงพื้นที่

งานวิจัยดำเนินการในประเทศไทยและประเทศปลายทาง 4 แห่งได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน ประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่รับแรงงานไทยเข้าทำงานเป็นจำนวนมาก จากการทบทวนวรรณกรรมได้พบว่า ผลงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับแรงงานไทยในประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกมีน้อยมากเมื่อเทียบกับงานวิจัยของแรงงานไทยที่ไปทำงานในตะวันออกกลาง การเก็บข้อมูลส่วนที่ดำเนินการในประเทศไทยทำใน จังหวัดในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีแรงงานไทยเดินทางย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากภาคละ 2 จังหวัด และจังหวัดในภาคใต้ที่มีคนย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศมาเลเซียจำนวนมากอีก 2 จังหวัด

#### ขอบเขตเชิงเวลา

งานวิจัยศึกษาแรงงานไทยย้ายถิ่นในทศวรรษ 1990

#### ขอบเขตด้านประชากร

งานวิจัยศึกษาแรงงานย้ายถิ่นทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย สำหรับประเทศญี่ปุ่นศึกษากลุ่มผู้ฝึกงานและหญิงในธุรกิจบันเทิง และในมาเลเซียศึกษากลุ่มแรงงานเกษตรด้วย

### 1.4 กรอบแนวความคิดของงานวิจัยและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### กรอบแนวความคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศและ 4 ประเทศปลายทาง ซึ่งมีกฎระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการย้ายถิ่นแตกต่างกัน การกำหนดกรอบแนวความคิดจึงอาจมีความแตกต่างกันไปตามสถานการณ์การย้ายถิ่นตลอดจนกฎระเบียบเหล่านั้น อย่างไรก็ตามทางศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ ได้กำหนดกรอบแนวความคิดสำหรับการวิจัยครั้งนี้ไว้เป็นแนวทางกว้าง ๆ เพื่อคณะวิจัยทั้ง 5 คณะ จะได้ปรับปรุงให้เหมาะสมต่อไป โดยได้กำหนดให้ 2

กรอบ คือ กรอบแนวความคิดสำหรับประเทศไทยในฐานะประเทศต้นทาง และกรอบแนวความคิดสำหรับ 4 ประเทศปลายทาง กรอบแนวคิดที่จะใช้คือ กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยสาเหตุของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ และกรอบแนวคิดเรื่องระบบการย้ายถิ่น(Migration System)ของ Castles and Miller (1993)

**กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยสาเหตุของการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างชาติ**

ในแนวเศรษฐศาสตร์ กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมืองพยายามอธิบายสาเหตุของการเคลื่อนย้ายข้ามประเทศด้วยแนวทางที่ต่างกัน กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกอธิบายว่า แรงงานตัดสินใจเคลื่อนย้ายด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ดังนั้นแรงงานย้ายถิ่นจึงเป็นผู้ย้ายถิ่นเชิงเศรษฐกิจ (economic migrant) หรือเป็นแรงงาน (laborer) นั่นเอง ปัจจัยดึงดูด (push factors) สำคัญที่ทำให้แรงงานเดินทางได้แก่ ค่าจ้าง (wage) ที่สูงขึ้น และโอกาสการได้งานทำ (employment) กล่าวคือแรงงานจะเคลื่อนย้ายจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจน้อยไปยังประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่า กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์แนวนี้ได้แก่ Borjas (1987) นอกจากอัตราค่าจ้างแล้ว Castello-Freeman และ Freeman (1992) ยังได้เสนอว่าการเลือกเดินทางไปประเทศใดขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ของประเทศต้นทางและ GNP ของประเทศผู้รับแรงงานอีกด้วย กล่าวคืออัตราการเดินทางจะสัมพันธ์ในเชิงบวกกับ GNP ของประเทศผู้รับ และสัมพันธ์ในเชิงลบกับ GNP ของประเทศต้นทาง การเลือกจุดหมายปลายทางของการเดินทางจึงขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงค่า GNP เหล่านี้ ตัวแปรที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเพื่อทำงานยังได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และประเภทของงานที่จะได้ทำ (Cuthbert and Sterns 1981 และ Melendiz 1994 อ้างใน Massey 1994)

นักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกได้พยายามอธิบายสาเหตุของการเคลื่อนย้ายข้ามประเทศของแรงงานผิดกฎหมายด้วยเช่นกัน Frisbie (1975) ได้เสนอว่าการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานผิดกฎหมายเกิดจากค่าจ้างที่มีอัตราต่ำ ผลผลิตทางการเกษตรที่ตกต่ำและอัตราการว่างงานสูงในประเทศต้นทาง ประกอบกับอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าผลผลิตทางการเกษตรที่สูงและอัตราการว่างงานต่ำกว่า ณ ประเทศผู้รับ นอกจากนั้นยังได้เสนอแนะว่าการประมาณการจำนวนแรงงานย้ายถิ่นผิดกฎหมายไม่ควรกระทำโดยการพิจารณาจากจำนวนแรงงานที่ถูกจับกุม (Espenshade 1990) เมื่อพิจารณาในระดับจุลภาค นักเศรษฐศาสตร์พบว่าตัวแปรรายได้ที่คาดหวัง (expected income) ที่แรงงานคาดว่าจะได้ในประเทศผู้รับและตัวแปรจำนวนรายได้ที่ครอบครัวคาดหวังให้ส่งเสีย (expected contributions to household income) มีผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของปัจเจกบุคคลและครอบครัวของเขา (Taylor 1992)

จะเห็นได้ว่า นักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกพิจารณาสาเหตุการย้ายถิ่นของปัจเจกบุคคลและครอบครัวเป็นหลัก นักเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่งเล็งเห็นอิทธิพลของโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีผลต่อการย้ายถิ่น ได้เสนอสาเหตุในระดับโครงสร้างสาเหตุนั้นคือปัจจัยดึงดูดจากสภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับ (host countries) ของผู้ย้ายถิ่น สภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูงจะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างตลาดแรงงานสองระดับ (regmented labor market economy) กล่าวคือมีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับปฐม (primary sector) ซึ่งเป็นระดับที่มีความก้าวหน้ามาก เป็นลักษณะงานวิชาชีพ (professional) ต้องการทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูง และเป็นงานที่ไม่ใช้แรงกาย ในขณะที่เดียวกันก็มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับทุติยะ (secondary sector) ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับรอง เป็นงานที่ไม่ใช่งานวิชาชีพ เน้นการใช้ทักษะทางร่างกายและการใช้แรงงาน มีค่าแรงต่ำกว่า เป็นงานที่เรียกว่างาน 3 Ds คือ งานสกปรก (dirty) งานเสี่ยง (dangerous) และงานยากลำบาก (difficult) ใน

สังคมดังกล่าวประชากรของประเทศจะพยายามพัฒนาตัวเองเข้าไปมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับปริม ทำให้เกิดการขาดแคลนคนที่เข้าทำงานในตลาดแรงงานระดับทุติยะ นักเศรษฐศาสตร์การเมืองพิจารณาว่าระบบทุนนิยมได้ทำให้ตลาดแรงงานในสังคมทุนนิยมพัฒนาขึ้นมาเป็นตลาดที่มีโครงสร้างสองระดับเช่นนี้ เมื่อประเทศทุนนิยมเติบโตจนมีสภาพเศรษฐกิจดังกล่าวก็จะเกิดภาวะที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศที่มีพัฒนาการเศรษฐกิจช้ากว่าย้ายถิ่นเข้ามาเพื่อแสวงหาตำแหน่งงานที่มีความขาดแคลนแรงงานในระดับทุติยะ แรงงานต่างชาติจึงมักเข้าไปทำงานที่พลเมืองของประเทศนั้นไม่ต้องการทำซึ่งได้แก่งาน 3 Ds นั่นเอง ในกระบวนการนี้จะเกิดการลักลอบเข้าไปของแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายในที่สุด นักทฤษฎีที่เสนอแนวคิดนี้ได้แก่ Piore (1979) และ Taylor (1992) เขาเห็นว่าการย้ายถิ่นเชิงเศรษฐกิจมีสาเหตุมาจากปัจจัยดึงดูดด้านความต้องการแรงงานระดับทุติยะในประเทศผู้รับหรือประเทศปลายทางเป็นสำคัญ

พัฒนาการของระบบทุนนิยมตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ที่คลี่คลายออกมาเป็นเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน (economic internationalization) หรือสภาพโลกาภิวัตน์ (globalization) ซึ่งเชื่อมโยงเศรษฐกิจของยุโรป อเมริกา ตะวันออกกลางและเอเชียแปซิฟิกเข้าด้วยกัน ทำให้นักเศรษฐศาสตร์การเมืองพัฒนาแนวคิดว่าการย้ายถิ่นข้ามประเทศไปได้อีกระดับหนึ่ง นั่นคือการกำหนดทิศทางของการเคลื่อนย้ายของแรงงานย้ายถิ่น Castells 1989 อ้างใน Massey 1993 และ Sassen (1991) ได้ระบุว่าแรงงานต่างชาติจะย้ายถิ่นจากประเทศต้นทาง (country of origin) ประเทศผู้รับแรงงาน (host country) ที่เป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจและข้อมูลข่าวสารโลก การเกิดขึ้นของระบบโลก (World systems) ได้ทำให้เมืองและประเทศบางแห่งเติบโตขึ้นเป็นศูนย์กลาง (core) ของทุนนิยมโลกที่เรียกว่า Global city เช่น ลอนดอน ปารีส นิวยอร์ก โตรอนโต ซานฟรานซิสโก โตเกียว ฮองกง สิงคโปร์ ฯลฯ สภาพเศรษฐกิจของเมืองและประเทศเหล่านี้จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจสองระบบที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในระบบตลาดแรงงานระดับทุติยะเพราะพลเมืองของตนต้องการทำงานอยู่ในตลาดแรงงานระดับปริมหมดแล้ว แรงงานต่างชาติจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจช้ากว่าเป็นประเทศชายขอบ(peripheral)ของระบบทุนนิยมโลกก็จะเคลื่อนย้ายเข้าไปสู่ตำแหน่งงานในประเทศศูนย์กลางทุนนิยม เพราะได้ค่าจ้างสูงกว่าในประเทศตน อย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายนี้ทำได้ก็โดยการมีเส้นทางคมนาคมขนส่ง การหมุนเวียนของข้อมูลข่าวสารและการแพร่กระจายของวัฒนธรรมทุนนิยมจากศูนย์กลางไปสู่สังคมที่เป็นชายขอบ (Sassen, 1991)

นอกจากเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว Sassen ยังได้เสนออีกว่า จากการที่ Global city ดึงดูดแรงงานต่างชาติเข้าไปจนเกิดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างหนัก รัฐบาลของเมืองใหญ่เหล่านี้ได้พยายามผลักดันนโยบายการลงทุนผลิตในประเทศชายขอบทุนนิยมแทน นโยบายนี้เรียกว่า off-shore production กล่าวคือนำทุนไปลงในประเทศที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจช้า เพราะจะได้ค่าแรงถูกกว่า ปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ก็มีต้นทุนต่ำกว่า อีกทั้งยังช่วยชะลอแรงงานให้ทำงานอยู่ในประเทศของตนแทนที่จะหลั่งไหลเข้าไปยัง Global city Sassen ได้พบว่านโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จในระยะยาวเพราะสินค้าที่ผลิตในประเทศชายขอบทุนนิยมเป็นสินค้าที่คล้ายคลึงกับที่ผลิตอยู่แล้วในประเทศเหล่านั้น จึงแย่งตลาดกันเอง อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวได้ดึงดูดแรงงานสตรีจำนวนมากเข้าสู่โรงงาน(feminization) โดยไม่ให้โอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับแรงงานชาย แรงงานสตรีที่ได้สัมผัสกับลัทธิบริโภคนิยมจนเกิดความชื่นชมก็ไม่สามารถสร้างอำนาจการซื้อหรือมีรายได้ที่มั่นคงเพียงพอที่จะบริโภควัตถุต่างๆตามความต้องการได้ ผลที่เกิดขึ้นจากoff-shore production จึงเป็นการสร้างคนกลุ่มใหม่ที่ขาดราก (uprooted) ทั้งในเชิง

สังคมและเศรษฐกิจ และคนเหล่านี้ก็พร้อมที่จะย้ายถิ่นไปเรื่อย ๆ เพื่อสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของคน จะเห็นได้ว่า แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายสาเหตุและทิศทางของการย้ายถิ่นเชิงเศรษฐกิจในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

กรอบแนวคิดว่าด้วยระบบการเคลื่อนย้ายของแรงงาน

นักสังคมวิทยาพิจารณาปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายข้ามประเทศของแรงงานในแง่มุมที่ต่างไปจากนักเศรษฐศาสตร์ ถึงแม้ว่าปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายข้ามประเทศในปัจจุบันจะเป็นเรื่องของ การย้ายถิ่นเชิงเศรษฐกิจของคนที่เป็นแรงงานก็ตาม นักสังคมวิทยาก็พิจารณาว่าตัวแปรทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นของระบบการย้ายถิ่น(Migration System) ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะใช้คำว่า การเคลื่อนย้ายของแรงงาน นักสังคมวิทยาเห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นระบบที่ครอบคลุมปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ระบบการย้ายถิ่นยังรวมหมายถึงกระบวนการนับแต่การตัดสินใจเดินทางออกนอกประเทศเดินทางไปยังประเทศผู้รับ โดยผ่านเครือข่ายของแรงงานในประเทศต้นทาง เครือข่ายของผู้อำนวยความสะดวกระหว่างการเดินทาง และเครือข่ายของแรงงานและผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศผู้รับ Castles and Miller (1993) ได้สรุปไว้ว่ากระบวนการย้ายถิ่นแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นการเริ่มย้ายถิ่นได้แก่ การตัดสินใจย้ายถิ่น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับสาเหตุของการย้ายถิ่น ขั้นตอนที่สองคือระหว่าง การย้ายถิ่นได้แก่ กระบวนการเดินทางและการอำนวยความสะดวกในการเดินทาง ขั้นตอนที่สามคือขั้นที่เดินทางถึงประเทศปลายทางแล้วและได้พำนักอยู่ในประเทศนั้น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นเข้าไป ในด้านของระบบย่อย เราอาจแบ่งระบบย่อยของระบบการย้ายถิ่นออกได้เป็นระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ระบบสังคม ระบบวัฒนธรรมและระบบกฎหมาย โดยที่ระบบเศรษฐกิจ การเมืองและกฎหมายครอบคลุมทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ

รายละเอียดของความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนการย้ายถิ่นกับระบบย่อยของการย้ายถิ่นจะเป็นดังนี้

ในขั้นตอนของการเริ่มย้ายถิ่น: สาเหตุ ตัวแปรในระบบย่อยด้านเศรษฐกิจได้แก่ ความคืบหน้าโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้ย้ายถิ่นกล่าวคือ การไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือปัจจัยการผลิตอื่นๆ และการว่างงานในประเทศต้นทาง การได้ค่าแรงที่สูงกว่าและการได้งานทำในประเทศต้นทางกับประเทศผู้รับมีต่อกันเช่น การเคยเป็นอาชานิคม การเคยรับผู้ย้ายถิ่นเข้าไปพำนักในอดีต และการกำหนดนโยบายของรัฐประเทศผู้รับที่จะจ้างแรงงานต่างชาติดำเนินงานในอาชีพที่มีความขาดแคลนแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงาน 3D ในตลาดแรงงานระดับทุติยะ ตัวแปรในระบบย่อยด้านสังคมได้แก่การถูกชักนำโดยคนรู้จักให้ย้ายถิ่น การร่วมกันตัดสินใจย้ายถิ่นคนในระดับครอบครัว เครือญาติและท้องถิ่นเดียวกัน และการหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับย้ายถิ่นจากตัวแปรด้านวัฒนธรรมคือ ค่านิยมต้องการเดินทาง โดยเฉพาะของคนหนุ่มสาวซึ่งอยู่ในวัยแรงงานที่จะย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศหรือที่เรียกกันว่า “ไปขุดทอง” จนทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ที่เรียกว่าวัฒนธรรมแห่งการย้ายถิ่น(Culture of Migration)(Massey 1994)ค่านิยมอีกประการหนึ่งคือค่านิยมแบบบริโภคนิยมในวัฒนธรรมแบบทุนนิยมที่แพร่กระจายมาจาก global cityและมีอิทธิพลดึงดูดคนจากประเทศอื่นๆให้ปฏิบัติตนเลียนแบบ

ระบบย่อยสุดท้ายคือ ระบบกฎหมาย ตัวแปรสำคัญในเรื่องนี้คือ กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศต้นทางที่ส่งเสริมให้พลเมืองย้ายถิ่นไปทำงานได้ในต่างประเทศโดยไม่กีดกันหรือมี นโยบายส่งออกแรงงาน

ในขั้นกระบวนการย้ายถิ่น ซึ่งจะต้องมีการจัดการและการอำนวยความสะดวก ตัวแปรในระบบเศรษฐกิจได้แก่ค่าใช้จ่ายต่างๆ สำหรับการเดินทางอันประกอบด้วยค่าเดินทาง ค่านายหน้า และเงินค่าหัวที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการและผู้อำนวยความสะดวก เงินเหล่านี้สามารถทำกำไรได้มากจนทำให้ธุรกิจส่งแรงงานมนุษย์ออกมีความรุ่งเรืองไม่ต่างจากการส่งสินค้าออก จึงทำให้เกิดมีกระบวนการค้ามนุษย์ (human trafficking) ที่หลอกลวงหญิง เด็กและแรงงานโดยทั่วไปให้เดินทางไปยังต่างประเทศแล้วบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส การค้าแรงงานต่างชาติของบริษัทจัดหางานเอกชนที่ดำเนินการจัดส่งคนเข้าประเทศญี่ปุ่นอย่างผิดกฎหมาย ดังเช่นที่ Hugo (1995 : 96) กล่าวในบทวิเคราะห์ การย้ายถิ่นข้ามชาติในเอเชียว่า “ธุรกิจการค้ามนุษย์”(Trafficking in people) ในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในลักษณะคล้ายกับการก่ออาชญากรรม ในขณะที่แรงงานต่างชาติขายทำงานในส่วนการก่อสร้างและอุตสาหกรรม แรงงานต่างชาติหญิงมักเข้าไปมีส่วนในธุรกิจทางเพศ เช่น โสเภณีและพนักงานเสิร์ฟในร้านเหล้า (Hugo 1995) Sakasudki (1994 : 38 อ้างใน Hugo 1995 : 3) กล่าวว่า “แรงงานต่างชาติหญิงเข้าประเทศญี่ปุ่นโดยใช้หนังสือเดินทางปลอมและทำงานในอุตสาหกรรมบริการ โดยมีแก๊งยาสูบคอยควบคุม จำนวนหญิงบริการเหล่านี้มีแนวโน้มสูงขึ้นเนื่องจากผู้ขายญี่ปุ่นระวังการมีเพศสัมพันธ์นอกประเทศเพราะกังวลเรื่องเอดส์ เลยทำให้แก๊งยาสูบนำหญิงต่างชาติ โดยเฉพาะฟิลิปปินส์และไทยเข้ามาในญี่ปุ่น” ตัวแปรในระบบการเมืองได้แก่ นโยบายของรัฐที่จะควบคุมการส่งออกแรงงานย้ายถิ่นหรือจะเปิดเสรีให้เป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถแข่งขันกันได้ นอกจากนั้นยังรวมถึงมาตรการในการเตรียมตัวและประมุนิเทศแรงงานที่กำลังจะเดินทางอีกด้วย ในกระบวนการนี้ ตัวแปรทางการเมืองหมายถึงการรวมกลุ่มระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจการค้าหรือเหตุผลอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรในกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น ส่วนใหญ่จะเป็นการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคเดียวกันเช่น กลุ่มอาเซียน กลุ่มสหภาพยุโรป หรือบางครั้งก็เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศผู้รับในการกำหนดจำนวนโดยตัวผู้ย้ายถิ่นที่อนุญาตให้เดินทางเข้ามาได้ เช่นข้อตกลงระหว่างประเทศมาเลเซียกับบังกลาเทศ และได้วันกับฟิลิปปินส์ ตัวแปรในระบบสังคมได้แก่ ระบบการจัดหางานที่มีอยู่ทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ระบบสังคมได้แก่ระบบการจัดหางานที่มีอยู่ทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ระบบวัฒนธรรมได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ย้ายถิ่นกับนายหน้า ค่านิยมความเชื่อถือ เครือข่ายส่วนบุคคล (คนรู้จักกัน) มากกว่าเครือข่ายทางการ (บริการของรัฐ) ในการจัดการเดินทาง และตัวแปรในระบบกฎหมายได้แก่ กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศผู้รับที่เปิดโอกาสให้คนต่างชาติย้ายถิ่นเข้ามาทำงานได้ ตลอดจนกติการะหว่างประเทศที่เอื้อให้มีการย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน อีกทั้งยังคุ้มครองผู้ย้ายถิ่นเพื่อการทำงานเช่น อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและสหประชาชาติ

ในขั้นตอนที่สาม เมื่อผู้ย้ายถิ่นเดินทางถึงประเทศผู้รับและดำรงชีวิตโดยการทำงานในประเทศดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นในด้านเศรษฐกิจคือการได้งานและได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นของผู้ย้ายถิ่น การทำสัญญาจ้างงานซึ่งกำหนดระยะเวลาที่จะทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับได้ การส่งเงินออมกลับประเทศต้นทางให้แก่ครอบครัวหรือญาติพี่น้องของแรงงานย้ายถิ่น ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานย้ายถิ่นกระทำซึ่งมีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันเป็นเครือข่ายทางเศรษฐกิจที่รองรับซึ่งกันและกัน ในแง่โครงสร้างของเศรษฐกิจในประเทศผู้รับ ผลกระทบของการย้ายถิ่นจะทำให้เกิดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะในเศรษฐกิจระดับทุติยภูมิ ดังได้กล่าวมาแล้วในประเทศที่เป็นศูนย์กลางของทุนนิยมโลก ส่วนในประเทศที่มีได้เป็นศูนย์กลางทุนนิยมโลก แต่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศอื่น ๆ รอบข้าง การเข้ามาของแรงงานต่างชาติก็จะเกิดผลกระทบทำให้ระบบการ

ผลิตในประเทศดังกล่าวเป็นการผลิตแบบใช้แรงงานมาก (labor intensive) มากกว่าใช้เทคโนโลยีหรือใช้ข้อมูลข่าวสาร (technology/information intensive) ผลกระทบทางการเมืองของการย้ายถิ่นจะปรากฏในนโยบายของรัฐซึ่งอาจปรับเปลี่ยนไปตามสภาพ ความขาดแคลนแรงงานโดยอาจมีนโยบายต้อนรับหรือจับใส่แรงงานต่างชาติผู้ดูแลอุปสงค์และอุปทานของแรงงานในชาติเป็นหลัก นโยบายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเนื่องต่อการให้สิทธิและการกำหนดหน้าที่ของผู้ย้ายถิ่นว่าจะใกล้เคียงกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองของประเทศผู้รับมากน้อยเพียงใด

ในระบบสังคมผลกระทบของการย้ายถิ่นก็คือ การเกิดชุมชนทางชาติพันธุ์ (ethnic enclave) ซึ่งเป็นชุมชนของผู้ย้ายถิ่นที่เป็นชาติพันธุ์เดียวกัน ใช้ภาษาพูดและมีขนบธรรมเนียมประเพณีร่วมกัน ชุมชนนี้จะสร้างกลไกเพื่อการติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มและเพื่อจัดกลาสมาริกรุ่นเยาว์ของกลุ่ม จึงมักจะจัดทำหนังสือพิมพ์ จดหมายบอกข่าวหรือโทรศัพท์ส่วนตัวของคน และมีการจัดชั้นเรียนสอนภาษาของคน มีสถานที่เพื่อปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาและประเพณีร่วมกัน นอกจากนั้นสมาชิกในชุมชนยังจะมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องและสืบเนื่องซึ่งกันและกัน ทำให้การผลิตและการบริโภคจำนวนไม่น้อยหมุนเวียนอยู่ในชุมชนของคน หมายถึง เครือข่ายทางสังคมของผู้ย้ายถิ่นในประเทศปลายทางอีกด้วย เครือข่ายนี้ไม่จำเป็นต้องอยู่เฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน แต่ขึ้นอยู่กับกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตของผู้ย้ายถิ่น เช่น การให้บริการส่งเงินกลับ (remittance) การส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนของท้องถิ่น การเปิดบัญชีเงินฝากในธนาคาร การมีเพื่อนต่างเพศหรือคู่ครอง การไปใช้บริการรักษาพยาบาล ฯลฯ เครือข่ายนี้จะทำให้การดำรงชีวิตของผู้ย้ายถิ่นในต่างประเทศมีความลงตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเกิดความพยายามจะหาช่องทางตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวรในประเทศปลายทางในเวลาต่อมา สำหรับตัวแปรในทางวัฒนธรรม กระทั่งจากการย้ายถิ่นทำให้เกิดสภาพสองประการได้แก่ การปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมของประเทศปลายทางและการธำรงเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของผู้ย้ายถิ่น ตัวแปรทั้งสองนี้ดูเหมือนจะขัดแย้งกัน แต่ก็เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน ในความเป็นจริง กล่าวคือ ผู้ย้ายถิ่นจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้และสามารถทำงานได้ในประเทศปลายทาง ทักษะที่จำเป็นสำหรับการรู้ภาษาเพื่อสื่อสารกันได้ การรู้กฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคน การเดินทางและใช้บริการสาธารณะ ตลอดจนทักษะในการทำงาน ขณะทำงานอยู่ต่างประเทศผู้ให้แรงงานย่อมต้องประสบปัญหาความแตกต่างทางวัฒนธรรม เช่น ภาษา อาหารการกิน การแต่งกาย อันอาจส่งผลถึงประสิทธิภาพการทำงานไม่มากนักน้อย แรงงานเหล่านี้จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ (Piore 1979, Hugo 1995) กล่าวโดยนัยประเทศปลายทางทำหน้าที่เสมือนเป็นหลอมวัฒนธรรมระหว่างแรงงานชาติด่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมืออย่างดียิ่งระหว่างคน 2 กลุ่ม คือ แรงงานต่างชาติและคนท้องถิ่นของประเทศนั้น โดยเฉพาะคนท้องถิ่นหากไม่ยอมให้แรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ก็เป็นการยากที่การผสมผสานทางวัฒนธรรมจะเป็นไปโดยราบรื่น (Castles and Miller 1993)

ความล้มเหลวประการหนึ่งของการผสมผสานนี้สามารถเห็นได้จากการรวมตัวกันของกลุ่มแรงงานต่างชาติต่าง ๆ และจัดตั้งเป็นองค์กรของตนเองเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานของชาติตนเองทั้งใหม่และเก่า ในขณะที่เดียวกันผู้ย้ายถิ่นก็มีแนวโน้มจะยึดถือเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนไว้ตามปกติด้วย อันเป็นการรวมตัวเป็นชุมชนทางชาติพันธุ์ การธำรงและแสดงออกของเอกลักษณ์ก็ง่ายและชัดเจนขึ้นกว่าการอยู่ตามลำพัง การแสดงออกทางวัฒนธรรมที่เห็นได้ชัดคือภาษาและอาหาร ผู้ย้ายถิ่นจะพูดภาษาของตนเองและกินอาหารที่ปรุงแบบของตน การรักษาชุดอภิปรัชชาระหว่างการปรับตัวและการรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมจะคงอยู่ในตัวผู้ย้ายถิ่นจนกว่าจะมี ตัวแปรอื่น ๆ เข้ามาแทรกแซงหรือเบี่ยงเบนทิศทางให้เปลี่ยนแปลงไป

ในแง่การเมืองประเทศปลายทางต่างๆให้ความสนใจกับผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างชาติต่อความมั่นคงทางการเมืองในประเทศของตน ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานต่างชาติอาจเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ของคนในชาติได้ ดังตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว กรณีคนยูโกสลาเวียที่อพยพเข้าไปตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลีย(Hugo 1995) อย่างไรก็ตามหากการผสมผสานทางวัฒนธรรมระหว่างแรงงานต่างชาติกับคนท้องถิ่นเป็นไปได้ด้วยดี ก็จะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างชาติด้านแรงงานอันเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว ความสำเร็จนี้อาจเห็นได้จาก จำนวนกลุ่ม ชุมชน องค์กรของชาติต่างๆ ในประเทศปลายทางที่ปรากฏให้เห็นไม่มากในสังคมหรืออาจจะเป็นการยอมให้ชาวต่างชาติที่หัดอาศัยในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลาหนึ่ง มีส่วนร่วมทางการเมืองเช่น การเลือกตั้งหรือการเป็นสมาชิกองค์กรร่วมกับคนท้องถิ่น

ผลกระทบในระบบสุดท้ายคือระบบกฎหมาย ตัวแปรที่สำคัญยิ่งสำหรับผู้ย้ายถิ่นคือกฎหมายแรงงานของประเทศปลายทาง ข้อกำหนดในกฎหมายดังกล่าวจะระบุสถานภาพของผู้ย้ายถิ่น ตลอดจนสวัสดิการสังคมที่พึงได้รับ เช่นการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างชาติ มาตรฐานการจ้างงาน ฯลฯ ข้อกำหนดดังกล่าวอาจได้รับการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของรัฐที่มีต่อคนต่างชาติ กฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือกฎหมาย สัญชาติ การอนุญาตให้ผู้ย้ายถิ่นได้มีสิทธิโอนสัญชาติเป็นพลเมืองของประเทศนั้นและเงื่อนไขที่ระบุไว้ย่อมมีผลต่อพฤติกรรมของผู้ย้ายถิ่นที่คาดหวังว่าจะตั้งถิ่นฐานถาวร

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่นำมาศึกษาอ้างอิงนี้เป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงคนงานไทยที่ได้เดินทางไปต่างประเทศในช่วงประเทศไทยได้มีนโยบายส่งเสริมคนงานไปทำงานในต่างประเทศในต่างประเทศอย่างจริงจังคือ หลังปี 2516 (1973) เป็นต้นมา ในการประมวลข้อค้นพบจะใช้ปี ค.ศ. เพื่อความสะดวกในการเทียบเคียงเวลาที่ทำงานแต่ละชิ้นเกิดขึ้น

วงศ์ จันทอง (2537)(1994) ได้ประมวลภาพของการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปสู่ต่างประเทศและกระบวนการจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ โดยระบุว่า การเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนไทยมีมานานแล้ว นับแต่อดีตกาล โดยมีทั้งการเข้าไปทำงานโดยถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา นับได้ว่าเป็นตลาดแรงงานใหญ่แห่งหนึ่งสำหรับคนไทย แต่ผู้ที่ไปทำงานส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ที่มีความรู้โดยไปรับจ้างทำงานในประเภทงานซึ่งคนท้องถิ่นไม่นิยมทำหรือขาดแคลนแรงงาน รวมทั้งการไปทำธุรกิจหรือประกอบการค้าต่างๆ อย่างไรก็ตามการเดินทางไปต่างประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1973 ก็ยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนนักเพราะยังมีจำนวนไม่มากนัก กอปรกับส่วนมากแล้วเดินทางไปกันเอง เพราะยังไม่มีบริษัทหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดส่ง แต่หลังจากปี ค.ศ. 1973 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันได้มีการจัดส่งคนงานออกไปทำงานกันเป็นจำนวนมากในหลายสาขาอาชีพในแต่ละครั้งโดยมีการจัดส่งกันอย่างเป็นระบบ และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมและควบคุมในเรื่องนี้โดยเฉพาะได้แก่พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปสู่ต่างประเทศนั้นสามารถแยกตามช่วงเวลาแล้ว จะแยกออกเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงที่ย้ายถิ่นไปประเทศในกลุ่มตะวันออกกลางโดยเฉพาะซาอุดีอาระเบียและช่วงที่ย้ายถิ่นไปประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะไต้หวัน ซึ่งทั้งสองประเทศนี้จะประเทศที่รับคนงานไทยเข้าไปทำงานมากที่สุด

งานวิจัยชิ้นแรก ๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นของคนงานไทยไปทำงานที่ตะวันออกกลางคืองานของ Phuaphongsakorn (1982) ในเอกสารเรื่อง Thai Workers in Foreign Countries : Causes, Impacts, Problems and

Policy ได้พบว่าการไปทำงานต่างประเทศทำให้คนงานไทยมีค่าแรงสูงขึ้น อาชีพช่างเครื่องยนต์ได้รับค่าแรงในต่างประเทศสูงกว่าค่าแรงในประเทศไทยมากที่สุด รองลงมาคือช่างไฟฟ้า ช่างทาสีและพนักงานทำความสะอาด พ่อครัว และคนงาน(Laborer) ตามลำดับ ด้วยเหตุนี้คนไทยจึงเดินทางไปทำงานต่างประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ

ผลการวิจัยของ พิระ ชัยชาญ (2529)(1986) พบว่าแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้คนงานจำนวนมากมุ่งไปทำงานในแถบประเทศตะวันออกกลางคือความสำเร็จของคนงานที่เดินทางไปทำงานก่อนแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากอัตราค่าจ้างตอบแทนการทำงานในประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นสูงกว่าในประเทศไทยและสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ผู้วิจัยได้อ้างถึงข้อมูลจากกรมแรงงานในปี 1984 ว่า แรงงานไทยที่ไปทำงานในตะวันออกกลาง อย่างเช่น ประเทศซาอุดีอาระเบียได้รับค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 5,270 บาทสำหรับตำแหน่งกรรมกร และประมาณเดือนละ 11,330 บาทสำหรับตำแหน่งงานระดับฝีมือและกึ่งฝีมือ และเฉลี่ยทั้งหมดทุกประเภทได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนประมาณเดือนละ 8,647 บาท สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นแรงจูงใจเบื้องต้นและที่สำคัญที่สุดที่ทำให้แรงงานไทยชวนชวนสมัครไปทำงานในแถบตะวันออกกลาง ทำให้คนงานที่ไปทำงานมีรายได้เป็นเงินส่งกลับบ้านในประเทศไทยอยู่ในอัตราค่อนข้างสูง ปัจจัยที่ทำให้ประชากรตัดสินใจย้ายถิ่นข้ามประเทศนั้นได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางประชากร ปัจจัยทางสังคมและการเมือง ซึ่งสรุปได้ว่า ผู้ย้ายถิ่นย่อมต้องการที่จะมีชีวิตดีขึ้นกว่าเดิม จึงต้องย้ายไปอยู่ในที่ที่มีโอกาสดีในเชิงเศรษฐกิจ เช่น มีรายได้ในอนาคตดีขึ้นกว่าเดิมเมื่อเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบันของตน หรือมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจอื่นๆ ดังเช่น มีที่ดินว่างเปล่าที่สามารถจับจองเป็นที่ทำการเกษตรได้ มีการขยายและการเจริญเติบโตของเมืองและระบบอุตสาหกรรม หรือการจูงใจด้วยการลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้าย โดยได้รับการช่วยเหลือในรูปแบบใดรูปหนึ่งเป็นต้น นอกจากนั้นรายได้จากการทำงานในดินแดนปลายทางคือกลุ่มประเทศตะวันออกกลางสูงกว่ารายได้ในดินแดนทางคือ รายได้ในประเทศไทยในสัดส่วนที่สูงกว่ากันมาก และโดยเฉลี่ยแล้วการไปทำงานในตะวันออกกลางเพียงคนเดียว ยังมียาได้สูงกว่าที่สมาชิกในครอบครัวของตนทุกคนมียาได้รวมกันถึง 2.29 เท่า นับว่าเป็นปัจจัยดึงดูดที่สมควรจะมีอิทธิพลสำคัญที่ทำให้คนงานไทยเดินทางไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง ในแง่ความคิดเห็นทางการเมืองของคนงานไทยที่ไปทำงานในประเทศตะวันออกกลางพบว่า การเรียนรู้และประสบการณ์อันนำไปสู่ภาวะความทันสมัยของคนงานไทยที่ไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง มีส่วนสัมพันธ์กับพัฒนาการทางการเมืองของบุคคลเหล่านี้ไม่น้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากการเรียนรู้และประสบการณ์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ ภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นส่วนใหญ่

ศุมาลิ ปิทยานนท์ (2525)(1982) ได้ศึกษาถึงผลกระทบของการไปทำงานในต่างประเทศตามสัญญาจ้างระยะสั้นของแรงงานไทยที่มีต่อเศรษฐกิจครัวเรือนชนบทและชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยได้เก็บตัวอย่างจาก 354 ครัวเรือนที่มีสมาชิกไปทำงานในต่างประเทศ ข้อค้นพบที่สำคัญคือ หลังจากที่คนงานได้ทำงานไประยะหนึ่งแล้ว จะเริ่มส่งเงินจำนวนมากกลับบ้าน ซึ่งได้มีส่วนเพิ่มรายได้และเพิ่มค่าใช้จ่ายตลอดจนยกระดับมาตรฐานการครองชีพของครอบครัวในชนบทให้สูงขึ้น เงินที่ได้รับจากแรงงานที่ส่งกลับมาได้ใช้จ่ายในการบริโภคภายในครัวเรือน การศึกษา สิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิต ที่ดิน ที่อยู่อาศัย และบางส่วนก็ได้มีการเก็บออม หรือลงทุนในกิจกรรมทั้งทางด้านการเกษตรและไม่ใช่เกษตรเช่น การค้า การเพิ่มรายได้ที่ได้รับจากการส่งเงินกลับจากต่างประเทศ มีส่วนช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือมีการถอนตัวของแรงงานออกจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มีการลดระยะเวลาในการประกอบอาชีพในการเกษตร มีการเพิ่มอุปสงค์ของแรงงานที่ต้องมีการว่าจ้าง และมีการนำเครื่องมือ เครื่องจักรที่ประหยัดแรงงานมาใช้ เนื่องจากการคมนาคมและการขนส่งที่ดีขึ้น ชาวบ้าน

ส่วนใหญ่จึงนิยมเข้าไปในเมืองเพื่อซื้อสินค้าและบริการต่างๆ จึงเป็นเหตุให้ปริมาณการขายและการลงทุนในชุมชนนั้นลดน้อยไป

ในปี 1991 Thosanguan and Chalamwong ได้ศึกษาเรื่อง International Migration and its Transformation in the Industrialization Process of Thailand และพบว่าแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศเป็นแรงงานจากภาคเกษตรและเป็นแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องมาจากอัตราค่าจ้างในภาคเกษตรต่ำลงเรื่อยๆ ประมาณปีละ 1.62% ในขณะที่อัตราค่าจ้างนอกเกษตรสูงขึ้นปีละ 3% ในช่วงปี 1978 - 85 การจัดหางานเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีบริษัทจัดหางานผิวดกหลาย จนกระทั่งมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดหางานใหม่ในปี 1985 มีบริษัทจัดหางานเพิ่มจาก 134 แห่งในปี 1982 เป็น 324 แห่งในปี 1989 ทำให้จำนวนการร้องเรียนลดลงจาก 8,906 ครั้งในปี 1986, 4,235 ครั้งในปี 1987 เหลือ 3,629 ครั้งในปี 1988 ผลกระทบของการย้ายถิ่นปรากฏในเรื่องเงินส่งกลับและการพัฒนาฝีมือแรงงาน เงินส่งกลับในช่วงปี 1983 - 85 มีมูลค่าสูงถึง 12 - 13% ของมูลค่ารายได้จากการส่งออกและในปี 1988 เงินส่งกลับมีจำนวน 23,412 ล้านบาท อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏชัดว่าแรงงานไทยที่ย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศได้มีทักษะในการทำงานสูงขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ ส่วนใหญ่ไปทำงานที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือเหมือนกับที่เคยทำในประเทศไทย

งานวิจัยเกี่ยวกับคนไทยในตะวันออกกลางที่ศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ มีงานของ Tingsabadh (1991) ในบทความเรื่อง Thailand as a Labor - Sending Country : Population, Labor Force, and Recent Economic Trends ได้พบว่า การย้ายถิ่นในประเทศของประชากรไทยมีประมาณ 1 ล้านคน ครั้งหนึ่งย้ายมากรุงเทพฯ ที่เหลือย้ายไปมาในภาคชนบท ส่วนการย้ายถิ่นไปต่างประเทศในช่วง ค.ศ. 1983 - 1989 นั้น มีการย้ายถิ่นไปกลุ่มประเทศตะวันออกกลางมากที่สุด โดยเฉพาะซาอุดีอาระเบียและลิเบีย สำหรับประเทศปลายทางในเอเชีย ได้แก่ สิงคโปร์ บรูไน ชองกง และญี่ปุ่น ผู้ย้ายถิ่นไปต่างประเทศมีจำนวนร้อยละ 10 ของผู้ย้ายถิ่นจากชนบทมาสู่เมือง กระแสการย้ายถิ่นลดลงในปี 1990 เพราะเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย เงินส่งกลับจากต่างประเทศเป็นเงินส่งกลับจากตะวันออกกลางมากที่สุด รองลงมาคือสหรัฐอเมริกา รวมเงินส่งกลับในปี 1989 เป็นเงิน 24,239 ล้านบาท (ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในส่วนของข้อมูลเกี่ยวกับตัวแรงงาน ได้พบว่าแรงงานส่วนใหญ่ในต้นทศวรรษที่ 1980 เป็นชายที่สมรสแล้ว อายุเฉลี่ย 36 ปี จบการศึกษาระดับประถมศึกษา งานที่ไปทำเป็นงานก่อสร้างและงานช่าง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางได้แก่ ค่านายหน้า ค่าทำหนังสือเดินทางและวีซ่า ค่าทดสอบทักษะแรงงาน ค่าตรวจโรค และค่าตัวเครื่องบิน ตกเป็นเงิน 43,518 บาท)

สำหรับการย้ายถิ่นไปทำงานในเอเชีย มีแรงงานที่ไปทำงานที่มาเลเซียอย่างไม่เป็นทางการซึ่งไม่ทราบจำนวน แรงงานที่ไปญี่ปุ่นในฐานะผู้ฝึกงาน รัฐบาลพยายามคุ้มครองไม่ให้คนงานถูกหลอกโดยบริษัทจัดหางาน มีการควบคุมโดยการออกใบอนุญาตให้บริษัทจัดหางาน การพิจารณาสัญญาจ้างงานโดยกรมแรงงาน

ผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นต่อชุมชนต้นทาง ได้พบว่ามีการปรับตัวในระดับครัวเรือนโดยการลดพื้นที่เพาะปลูก การให้ผู้อื่นเช่าที่นา และการจ้างแรงงานเกษตรมาทำงานด้วยเงินส่งกลับ ในภาพรวมผลกระทบเกิดจากเงินส่งกลับซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีมูลค่าเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้จากการผลิตในภาคเกษตรกรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครัวเรือนผู้ย้ายถิ่นใช้เงินดังกล่าวในการจัดซื้อหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และการศึกษาของบุตร ผลกระทบทางสังคม คนงานที่เคยย้ายถิ่นไม่คิดว่าตนมีบทบาท

สำคัญในสังคมจากการที่ได้ย้ายถิ่น คนงานยังคงมีทัศนคติทางการเมืองและสังคมไม่ต่างไปจากเดิมและไม่ได้มีส่วนร่วมมากขึ้น ในภาพรวมแล้ว ผลกระทบของการย้ายถิ่นมีระดับครอบครัวและบุคคลมากกว่าระดับสังคม

ประชัยพล ชีเรนทร (2534)(1991) พบว่าการไปทำงานในประเทศแถบตะวันออกกลางทำให้แรงงานไทยได้อัตราค่าจ้างที่สูง สามารถตอบสนองสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการว่างงาน และเป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ดึงดูดให้แรงงานไทยไปทำงานที่ต่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของพีรเทพ รุ่งชีวิน และสุชาย ปิยะกันท์ ที่พบว่าเนื่องจากค่าครองชีพสูงขึ้น และภาวะการผลิตภาคเกษตรที่ตกต่ำในหลายปี มีส่วนทำให้คนไทยจำนวนมากน้อยที่ต้องการแสวงหาแหล่งงานที่จะทำให้รายได้สูงขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ จากการศึกษาของประชัยพล ยังพบว่า มูลเหตุจูงใจสำคัญที่ทำให้คนไทยไปทำงานต่างประเทศคือเงิน ถึงแม้ค่าใช้จ่ายเพื่อไปทำงานต่างประเทศจะมีอัตราสูงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเงินส่งกลับตลอดปีพบว่า จำนวนเงินส่งกลับของแต่ละอาชีพยังมีอัตราสูงที่สูงอยู่ อัตราค่าจ้างที่สูงในต่างประเทศจึงเป็นสิ่งจูงใจในการจ้างงาน เพราะมีผลตอบแทนมากกว่าอัตราค่าจ้างภายในประเทศที่ต่ำ เมื่อนำค่าแรงขั้นต่ำระหว่างตะวันออกกลางกับได้หวันมาเปรียบเทียบ เช่น ประเทศคูเวต ค่าแรงขั้นต่ำสำหรับตำแหน่งแรงงานฝีมือจะเท่ากับ 80 คูเวตดิแนร์หรือประมาณ 7,000 บาท (1 คูเวตดิแนร์ เท่ากับ 87.6285 บาท) แต่ค่าแรงจ้างกันจริง ๆ สำหรับแรงงานฝีมือประมาณ 100 คูเวตดิแนร์ และรายได้รวมต่อเดือน เมื่อรวมค่าทำงานล่วงเวลาจะไม่ต่ำกว่า 150 คูเวตดิแนร์ หรือประมาณ 13,000 บาท แต่สำหรับการจ้างแรงงานมีฝีมือไปทำงานในประเทศได้หวัน เช่น ช่างเชื่อม จะเท่ากับ 16,000 เหรียญได้หวัน หรือประมาณ 16,500 บาท (1 เหรียญได้หวัน เท่ากับ 1.0269 บาท) ซึ่งการจ้างจริง ๆ สำหรับแรงงานมีฝีมือในประเทศได้หวันจะไม่ต่ำกว่า 20,000 เหรียญได้หวัน หรือประมาณ 21,000 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าค่าจ้างแรงงานในประเทศได้หวันนับว่าสูงมาก และมากกว่าค่าจ้างแรงงานในประเทศแถบตะวันออกกลางอย่างเห็นได้ชัด ทำให้เป็นสิ่งที่จูงใจต่อแรงงานที่อยากจะเลือกไปทำงานทางประเทศได้หวันมากกว่าประเทศแถบตะวันออกกลางในปัจจุบัน

นกน โศธรรัตน์ และปรีชา อุยตระกูล (2527) (1984) ได้ศึกษาถึงผลกระทบภายหลังการเดินทางกลับจากไปทำงานตะวันออกกลางของแรงงานไทยที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมในครัวเรือนชนบทในจังหวัดนครราชสีมา พบว่าอาชีพหลักและอาชีพรองของหัวหน้าครัวเรือนที่มีสมาชิกเดินทางไปทำงานตะวันออกกลางเมื่อก่อนไปทำงานในตะวันออกกลางกับปัจจุบันไม่ได้แตกต่างกัน ผลจากการไปทำงานในตะวันออกกลางของหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือนไม่มีผลกระทบต่ออาชีพหลักและอาชีพรองของหัวหน้าครัวเรือนแต่อย่างใด ผู้ที่เคยไปทำงานในตะวันออกกลางเมื่อกลับมาแล้วก็มักจะประกอบอาชีพเดิม และมีแนวโน้มที่จะประกอบอาชีพอยู่ในหมู่บ้านของตัวเองมากกว่าแต่ก่อน และการประกอบอาชีพรองมีจำนวนลดลงเล็กน้อย และมีผู้อยู่เฉย ๆ มากขึ้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้รอโอกาสที่จะกลับไปทำงานตะวันออกกลางอีก สำหรับรายได้รวมของครัวเรือนภายหลังกลับจากทำงานในตะวันออกกลางแล้วพบว่าลดน้อยลงกว่าเมื่อก่อนไปทำงานตะวันออกกลางเล็กน้อย ทั้งนี้เพราะมีผู้ที่กลับมาแล้วอยู่บ้านเฉย ๆ มากขึ้น จึงทำให้ค่าเฉลี่ยรวมของรายได้ลดลง

สำหรับครัวเรือนที่มีสมาชิกไปทำงานในตะวันออกกลาง มีจำนวนครัวเรือนที่มีเงินออมมากขึ้นกว่าเมื่อก่อนไปทำงานในตะวันออกกลาง โดยในจำนวนเงินออมโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากเดิมเกือบ 2 เท่า ส่วนภาวะหนี้สินพบว่า เมื่อก่อนไปทำงานในตะวันออกกลางมากกว่า 3 ใน 4 ของครัวเรือนที่มีสมาชิกไปทำงานในตะวันออกกลางมีหนี้สิน ขณะที่ปัจจุบันจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ลดลงเหลือเพียง 1 ใน 4 เท่านั้น

ลักษณะการถือครองที่ดินและขนาดที่ดินที่ถือครองของครัวเรือนที่มีสมาชิกไปทำงานในตะวันออกกลางเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่มีทรัพย์สินประเภทอุปกรณ์ไฟฟ้า และเครื่องอำนวยความสะดวกอื่นๆ เพิ่มขึ้น

ในด้านการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางสังคม พบว่าสมาชิกในครัวเรือนที่มีสมาชิกไปทำงานในตะวันออกกลางจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางสังคมไปในทางที่มากขึ้น จนแตกต่างจากสมาชิกในครัวเรือนที่ไม่มีสมาชิกไปทำงานในตะวันออกกลาง เช่น การอ่านหนังสือพิมพ์ การดูโทรทัศน์ ความต้องการให้ลูกเรียนด้านภาษา กล้าพูด กล้าแสดงความคิดเห็น การบริจาค ทำบุญ การร่วมกิจกรรมลูกเสือชาวบ้าน และ ทส. ปช.

การใช้จ่ายเงิน ที่ได้จากการไปทำงานในตะวันออกกลาง พบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่ใช้เงินที่ได้ไปเพื่อการใช้น้ำมากที่สุด รองลงมาได้แก่ การซื้อโทรทัศน์ วิทยุ ฯลฯ ฝากธนาคาร ตามลำดับ และการใช้เงินเพื่อการลงทุนหรือพัฒนาอาชีพมีน้อย ส่วนใหญ่ใช้เงินไปเพื่อซื้อเครื่องอำนวยความสะดวกอื่นๆ

Pongsapich (1986) ได้เสนอข้อค้นพบจากการศึกษาภาคสนามเช่นกันในบทความเรื่อง Migrant Workers to the Arab World : Thailand ในการเสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับแรงงานไทยที่กลับจากการย้ายถิ่นไปทำงานในตะวันออกกลางระหว่างปี 1983 - 84 โดยศึกษาจากในจังหวัดที่แรงงานไทยอพยพออกไปทำงานมากที่สุด 10 จังหวัดในภาคเหนือและภาคอีสาน ผลการวิจัยได้พบว่าแรงงานส่วนใหญ่เป็นชาย สมรสแล้ว จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มาจากครัวเรือนที่มีขนาดเฉลี่ย 5.1 คน อายุช่วง 31 - 40 มีมากที่สุด ผู้ที่อายุมากขึ้นจะมีทักษะสูงขึ้น ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นข้อมูลที่ไม่ต่างจากของ Tingsabadh มากนัก ส่วนหนึ่งของผู้ที่กลับมาไม่ทำงานเกษตรและไม่มีงานทำ แต่พยายามหางานนอกภาคเกษตรทำ เหตุผลสำคัญที่แรงงานตัดสินใจย้ายถิ่นคือเหตุผลด้านเศรษฐกิจ (ต้องการมีรายได้ที่สูง) ในระยะปี 1977 ผู้เดินทางไปมีมาจากภาคกลาง แต่เมื่อถึงปี 1981 ส่วนใหญ่มาจากภาคอีสาน แรงงานที่ไม่ได้มาจากภาคเกษตรและแรงงานกึ่งฝีมือมีมาจากเมืองหลักของภูมิภาคเช่น ขอนแก่น นครสวรรค์ ในแง่ของการจัดหางาน บริษัทจัดหางานเดือนมียู่แล้วในขณะนี้ เครือข่ายส่วนตัวที่ไม่เป็นทางการมีบทบาทมากในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ย้ายถิ่น โดยเฉพาะคนที่เคยไปแล้วกลับมา การหลอกลวงเกิดขึ้นได้ง่ายในการเซ็นสัญญาโดยเฉพาะในกรณีที่สัญญาจ้างงานเป็นภาษาอังกฤษ(ซึ่งมีถึงใน 5)และซึ่งแรงงานอ่านไม่ออก แรงงานต้องใช้เวลารวมเกือบ 4 สัปดาห์จึงจะได้เดินทางโดยผ่านกระบวนการทำหนังสือเดินทาง วีซ่า ตรวจร่างกาย ซื้อตั๋วเครื่องบินและผ่านการขออนุญาตจากกรมแรงงาน และเสียค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้นประมาณ 30,000 - 40,000 บาท

ขณะพำนักอยู่ในตะวันออกกลาง แรงงานส่วนใหญ่พักผ่อนหย่อนใจโดยการดูโทรทัศน์และเล่นกีฬา การติดต่อกับญาติมีแต่กับแรงงานชาติเดียวกัน หรือแรงงานต่างชาติด้วยกัน มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมในประเทศปลายทางน้อย ต้องปรับตัวโดยเฉพาะในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ การขาดเพื่อน คนงานเกินครึ่งหนึ่งใช้เวลาช่วงว่างในการอ่านหนังสือมากขึ้น ที่เหลือดูโทรทัศน์และสูบบุหรี่ ส่วนใหญ่มีอาการนอนไม่หลับ เงินรายได้ที่ส่งกลับมามักใช้เพื่อการซื้อหรือซ่อมแซมบ้าน ซื้อที่ดิน ขานพาหนะ อุปกรณ์อำนวยความสะดวกและใช้หนี้

สำหรับการย้ายถิ่นของ แรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศทางเอเชีย จากการประมวลของวงศ์ จันทอง (2537)(1994) พบว่าในขณะที่ตลาดแรงงานตะวันออกกลางเริ่มซบเซาลง ประเทศในกลุ่มเอเชียบางประเทศก็มีความต้องการแรงงานจากต่างประเทศมากขึ้นโดยลำดับ โดยเริ่มจากประเทศสิงคโปร์ บรูไน ฮองกง มาเลเซีย ญี่ปุ่นและไต้หวัน ซึ่งมีโครงการลงทุนและ พัฒนาประเทศจำนวนมากแต่ขาดแคลนแรงงานในประเทศ ในปี ค.ศ. 1985 กลุ่มประเทศเหล่านี้มีความต้องการแรงงานไทยเพียง 7,931 คน และเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับจนกระทั่ง ในปี ค.ศ.

1993 จำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในกลุ่มประเทศแถบเอเชียมีจำนวนสูงถึง 118,600 หรือร้อยละ 86 ของแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด (137,950) ในขณะที่ผู้ที่เดินทางไปทำงานในกลุ่มประเทศแถบตะวันออกกลางมีเพียง 17,019 คนหรือร้อยละ 12.3 และประเทศอื่นๆ อีก 2,321 คน หรือร้อยละ 1.7

ในปัจจุบันประเทศที่มีความต้องการแรงงานไทยมากที่สุดได้แก่ ไต้หวัน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา มีความต้องการแรงงานไทยมากขึ้นโดยลำดับ โดยแรงงานไทยเป็นแรงงานชาติแรกที่ได้ไต้หวันอนุญาตให้เข้าไปทำงานในประเทศเนื่องจากบริษัทผู้รับเหมาของไต้หวันชื่นชมฝีมือของแรงงานไทยที่เคยร่วมงานด้วยการรับเหมางานของบริษัทในต่างประเทศในปี 1993 ยอดความต้องการแรงงานไทยเฉพาะในไต้หวันมียอดสูงถึง 66,891 คน หรือร้อยละ 48.5 ของความต้องการแรงงานในปี 1993 ทั้งหมดและคิดเป็นร้อยละ 56 ของความต้องการแรงงานในกลุ่มประเทศเอเชีย

สำหรับการศึกษาเป็นรายประเทศในปี 2528 ศรีธนา บุนนาคและเสาวภา ชัยมุสิก (2528)(1985)ศึกษาเกี่ยวกับคนงานไทยที่ไปสิงคโปร์ พบว่าจำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานในสิงคโปร์โดยผ่านกรมแรงงาน ในปี 1978 มีคนงานไทยไปทำงานในสิงคโปร์ 441 คน และในปี 1983 คนงานไทยไปทำงานในสิงคโปร์ผ่านกรมแรงงานถึง 1,437 คน การที่ประเทศสิงคโปร์ต้องการเร่งรัดพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านการขยายโครงสร้างเศรษฐกิจสาขาอุตสาหกรรม การค้าและบริการ ตลอดจนการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุลกับทรัพยากรมนุษย์ในประเทศสิงคโปร์ ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจทุนนิยมโลก โดยผ่านกระบวนการของบริษัทข้ามชาติ(Transnational Corporations)ทำให้สิงคโปร์ต้องพึ่งพิงแรงงานต่างประเทศเป็นสำคัญ จากการศึกษาพบว่าคนงานไทยที่เดินทางไปสิงคโปร์ส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ตามลำดับ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายขณะพำนักในประเทศไทยจึงเดินทางไปทำงานสิงคโปร์ โดยมุ่งหวังที่จะมีรายได้สูงขึ้น และยังพบว่าแรงงานบางส่วนไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการเดินทางไปสิงคโปร์เพื่อทำงานหารายได้แต่เดินทางไปเพื่อการท่องเที่ยวหาประสบการณ์ชีวิต ขั้นตอนการติดต่อไปทำงานนั้นโดยมากจะมีสายหรือนายหน้าของสำนักงานจัดงานเอกชนเข้าไปแจ้งข้อมูลการทำงานในสิงคโปร์ถึงท้องถิ่นที่อยู่อาศัยอยู่ สายหรือนายหน้าจัดงานนี้นักมักเป็นคนในท้องถิ่นที่คนงานรู้จัก ดังนั้นในการติดต่อไปทำงานในสิงคโปร์ คนงานส่วนใหญ่จึงไม่ได้ติดต่อผ่านกรมแรงงาน แต่ไปติดต่อผ่านบุคคลที่น่าเชื่อถือมาแจ้งให้ทราบ คนงานที่ต้องการไปทำงานสิงคโปร์จะถูกเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเป็นค่านายหน้า และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทางและวีซ่า ค่าทดสอบฝีมือ ค่าตรวจโรค ค่าพาหนะเดินทางไปทำงานในสิงคโปร์ ฯลฯ โดยเฉลี่ยรายละ 16,598 บาทและต้องชำระให้เสร็จสิ้นก่อนกำหนดวันเดินทางประมาณ 11 วัน

ส่วนประจัญพล ชีเรนทร (2534) (1991)ได้ศึกษาการส่งแรงงานไทยไปไต้หวัน พบว่าการย้ายถิ่นไปทำงานที่ไต้หวันของแรงงานไทยมีอุปสรรคและปัญหาด้านนโยบายดังนี้

- (1) ประเทศไทยไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับทางไต้หวัน อันเนื่องมาจากนโยบายจีนเดียว
- (2) รัฐบาลไต้หวันได้รับแรงกดดันทางการเมืองให้มีนโยบายรับแรงงานจากต่างชาติเข้ามาแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ แต่ก็ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากสหภาพแรงงานภายในประเทศเช่นกันที่ต้องการรักษาคุณภาพแรงงานภายในประเทศไม่ให้ตกต่ำอันเนื่องมาจากแรงงานต่างชาติ

(3) การแข่งขันแรงงานจากต่างประเทศด้วยกัน โดยอนุมัติแรงงานจากต่างประเทศ 4 ประเทศ ได้แก่ แรงงานจากมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย

(4) นโยบายต่างประเทศในเรื่องความมั่นคง และการบ่อนทำลายจากประเทศต่างๆ และจาก คอมมิวนิสต์ และการตั้งถิ่นถาวรภายในประเทศซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา

(5) การแข่งขันชิงตลาดแรงงานไทยในไต้หวันของบริษัทจัดหางานในไทยเอง ซึ่งผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจะมหาศาล จึงมีการเสนอค่าตอบแทนแก่บริษัทนายจ้างโดยเสนอผลประโยชน์ต่อคนแก่นายจ้าง เช่น ค่าเดินทาง ค่าบริการ ค่าอาหารส่วนตัวแทน โดยแยกภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ แก่คนงาน

(6) นโยบายการส่งแรงงานไทยไปไต้หวันของไทยยังไม่ชัดเจนและเป็นอุปสรรคต่อการส่งแรงงานไปไต้หวัน สหเหตุจากการที่ไต้หวันให้กระทรวงแรงงานคัดเลือกบริษัทจัดหางานที่จะจัดส่งแรงงานไปไต้หวันจำกัดแค่ 15 บริษัท จากจำนวนบริษัทจัดหางานที่เข้ายื่นเรื่องขอจัดส่งแรงงานไปไต้หวัน 216 บริษัท ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทาง ประเทศไต้หวันเองก็เกรงปัญหาอันเกิดจากความวุ่นวาย แยกผลประโยชน์และการคอร์รัปชันในประเทศ จึงหาทาง แก้ปัญหาในประเทศต้นทางของแรงงาน

ศุภาดิ ครุฑพิทยและคณะ (2533)(1990)ได้ศึกษา 2 หมู่บ้านที่มีแรงงานไปทำงานต่างประเทศเป็นจำนวนมากได้แก่ หมู่บ้านดอนปอแดง ตำบลโคกสำราญ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น และหมู่บ้านผักคต ตำบลผักคต อำเภอหนองหาน จังหวัดอุดรธานี จำนวนตัวอย่าง 500 ราย และพบว่าเกิดผลกระทบต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ แต่ละครอบครัว และด้านการดำเนินชีวิตของชาวบ้านในหลายๆ ด้านทั้งผลในเชิงบวกและเชิงลบดังนี้

#### ผลกระทบในเชิงบวก

1) เศรษฐกิจ: ชาวบ้านส่วนใหญ่มีฐานะดีขึ้นกว่าเดิม สามารถปลดปล่อยหนี้สินและมีเงินเหลือเก็บ รายได้ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เพื่อการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยหรือสร้างขึ้นใหม่ ใช้เงินลงทุนเพื่อประกอบอาชีพคิดเป็น ร้อยละ 31.9 ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อประกอบอาชีพเดิม คิดเป็นร้อยละ 92.4 ของเงินลงทุน เช่น ซื้อที่ดิน เป็นต้น การใช้จ่ายเพื่อการซื้อหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์ เป็นต้น คิดเป็นร้อยละ 18.5 ของรายจ่ายทั้งหมด

2) สังคมจิตวิทยา: พบว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในเรื่องการเงิน สามารถพึ่งพาอาศัยกันได้มากขึ้น แรงงานมักเป็นผู้เสียสละในเรื่องการแบ่งทรัพย์สินมรดก เพราะถือว่าเป็นผู้มีโอกาสศึกษา และมีฐานะดีกว่า จากความยากลำบากในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศทำให้แรงงานตระหนักถึงภาระทางทัศนคติต่อการให้การศึกษาแก่บุตร มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น เพราะส่วนใหญ่ต้องการให้ลูกเรียนสูงขึ้น โดยเน้นไปทางสายอาชีพที่สามารถเลี้ยงตัวเอง และครอบครัวได้ต่อไป

การส่งเสริมพุทธศาสนาและการมีส่วนร่วมในประเพณีท้องถิ่นเป็นไปในเชิงบวก ส่วนทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมในงานพัฒนาชุมชน มีความแตกต่างกันระหว่างสองหมู่บ้าน โดยที่หมู่บ้านหนึ่ง ชาวบ้านมีการรวมตัวกันพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้น ในขณะที่อีกหมู่บ้านหนึ่งมีปัญหาบ้างในเรื่องเงื่อนไขการทำงาน คือ ต้องมีค่าจ้างตอบแทนบ้างจึงจะให้ความร่วมมือ ความสนใจและตื่นตัวทางการเมือง ตลอดจนความกล้าแสดงออกของชาวบ้าน เป็นไปในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม

### ผลกระทบในเชิงลบ

1) เศรษฐกิจ: พบว่า ร้อยละ 12.2 ของแรงงานยังคงเป็นหนี้อันเกิดจากการไปทำงานต่างประเทศด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น ถูกหลอกลวง ได้ค่าจ้างน้อยกว่าที่ระบุในสัญญา ถูกส่งตัวกลับก่อนกำหนด ต้องเสียดอกเบี้ยสูง เป็นต้น บางรายต้องขายทรัพย์สินเดิมจนเกือบหมดเพื่อนำเงินมาใช้หนี้และอพยพไปอยู่ที่อื่นด้วยความอับอาย

2) สังคมจิตวิทยา: ได้แก่การใช้ย่ำเงินที่ฟุ่มเฟือยของสมาชิกบางคนในครอบครัว การพักผ่อนหย่อนใจ การมีรสนิยมแบบคนเมืองมากขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ชีวิตที่หรูหราฟุ่มเฟือยเกินฐานะและปัญหาการนอกใจคู่ครอง พบว่าภรรยาของแรงงานชายที่ไปต่างประเทศที่มีอายุประมาณ 30 ปี บางคนนอกใจสามี ตามิทราบความจริงและซึ่งส่วนใหญ่ให้อภัยกัน และอยู่กินกันต่อไปได้ มีบางรายที่หย่าร้างและที่สามีมีภรรยาน้อย

จากการประมวลของวงศ์ จันทอง (อ้างแล้ว) พบว่าการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศนับแต่อดีตถึงปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนงานและครอบครัว เศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งในทางบวกและลบ ดังนี้

### ผลกระทบในทางบวก

- 1) ช่วยลดปัญหาการว่างงานในประเทศ โดยเฉลี่ยปีละไม่น้อยกว่า 1 แสนคน
- 2) ช่วยเพิ่มรายได้ของประเทศโดยส่วนรวม : แรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศได้ส่งเงินกลับประเทศโดยผ่านระบบธนาคารโดยเฉลี่ยปีละไม่น้อยกว่า 2 หมื่นล้านบาท ในปี 2536 รายได้ของคนงานที่ส่งกลับผ่านระบบธนาคารมีสูงถึง 30,995 บาท
- 3) ช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของคนงานและครอบครัว : คนงานที่เดินทางไปทำงานส่วนใหญ่จะมีรายได้เหลือส่งกลับมาให้ครอบครัว โดยเฉลี่ยไม่น้อยกว่าเดือนละ 5,000 บาท ถึง 10,000 บาท ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น และบางรายที่นำเงินออกดังก่อสร้างมาลงทุน เช่น ก่อสร้างหรือประกอบอาชีพส่วนตัวอื่น ๆ
- 4) คนงานฝีมือและประสบการณ์ในการทำงานมากขึ้น: คนงานที่ไปทำงานบางส่วนจะได้รับความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเพิ่มมากขึ้นจากการที่บริษัท นายจ้างนำอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องจักรที่ทันสมัยและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการทำงาน

### ผลกระทบในทางลบ

- 1) ภาระหนี้สินของคนงาน : คนงานส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจนและการเดินทางไปทำงานต่างประเทศมีค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะการเรียกเก็บค่าบริการ ซึ่งสูงกว่ากฎหมายกำหนดทำให้คนงานเหล่านี้ต้องกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่างๆ โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงบางรายที่เดินทางไปทำงานระยะสั้นหรือไปทำงานในตำแหน่งกรรมกรซึ่งได้รับค่าจ้างต่ำ กลับมาแล้วยังไม่สามารถชำระหนี้สินได้หมด
- 2) ปัญหาการแตกแยกของครอบครัว : การเดินทางไปทำงานของคนงานไทยเป็นระยะเวลานาน ๆ จะก่อให้เกิดปัญหาครอบครัวติดตามมาได้เนื่องจากความร้าวเหว่ ขาดความอบอุ่น ก็จะเกิดปัญหาในเรื่องผู้สาว การหย่าร้าง และปัญหาการแตกแยกของครอบครัวตามมา

3) การขาดแคลนแรงงานในประเทศ : ในขณะที่คนงานไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือ ทำให้ธุรกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทยเริ่มขาดแคลนแรงงานในบางสาขา แม้แต่ตำแหน่งกรรมกรก็เริ่มขาดแคลนและหาแรงงานไปทำยากขึ้นในบางประเภทกิจการ เช่น ประมง เหมืองแร่ ฯลฯ

4) กรณีเพิ่มของระดับค่าจ้างภายในประเทศ : ภาวะการขาดแคลนแรงงานดังกล่าว ส่งผลให้ค่าจ้างและคนงานในตำแหน่งที่ขาดแคลนนี้เพิ่มสูงขึ้นและค่าจ้างโดยทั่วไป ในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม

ในแง่ของนโยบาย พรณศิริ พรหมพันธุ์ (2535) (1992) ได้ศึกษาถึงนโยบายต่างประเทศด้านแรงงานของไทย พบว่าการตัดสินใจกำหนดคนโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สืบเนื่องมาจากผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นประการสำคัญ และเนื่องจากการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ภาระหนี้สินกับต่างประเทศมีปัญหาการขาดดุลการค้าและขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายปี ในขณะที่รัฐบาลไทยได้พยายามดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการค้าและการเงินระหว่างประเทศนั้น ได้มีคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี โดยในปี ค.ศ. 1981 มีจำนวนคนงานไทยไปทำงานถึง 170,000 คน และมีเงินรายได้ที่ส่งกลับเข้าประเทศไทย 10,428.2 ล้านบาท ซึ่งได้ก่อประโยชน์ให้อย่างมากในภาวะที่ประเทศไทยกำลังขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ แม้ว่ารายได้จากคนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 6.5 ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดในปี ค.ศ. 1981 ก็ตาม นอกจากนั้นการไปทำงานในต่างประเทศยังช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานภายในประเทศที่ค่อนข้างรุนแรงได้ระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงได้ให้ความสนใจกับการส่งคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศอย่างจริงจัง โดยได้กำหนดคนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ค.ศ. 1982 - 1986)

กลุ่มงานวิจัยล่าสุดเกี่ยวกับแรงงานไทยคืองานวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่ง เอเชียซึ่งดำเนินการในปี 1995 - 1996 ใน 6 ประเทศได้แก่ สิงคโปร์ ฮองกง ญี่ปุ่น ไต้หวัน บรูไน เกาหลี ในโครงการวิจัยเรื่องแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกระยะที่หนึ่ง สำหรับสิงคโปร์ Wong(1997) ได้พบว่าแรงงานไทยอพยพมาสู่สิงคโปร์ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 ในปี 1994 มีแรงงานไทยเดินทางมาสิงคโปร์จำนวน 15,110 คน เมื่อรวมกับแรงงานที่เดินทางมาก่อนหน้านี้แล้วประมาณการว่ามีแรงงานไทยทั้งสิ้น 50,000 คน และคาดว่าจะมีแรงงานไทยฝึกหัดหมายอีกประมาณ 45,000 - 50,000 คนในสิงคโปร์ แรงงานเหล่านี้ทำงานก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ จำนวนหนึ่งเป็นผู้ช่วยทำงานบ้านส่วนใหญ่ย้ายถิ่นมาจากภาคอีสานของประเทศไทย รัฐบาลไทยมีนโยบายด้านเศรษฐกิจที่จะส่งออกแรงงานไทยสู่ต่างประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แรงงานจากสิงคโปร์สามารถส่งเงินกลับประเทศไทยได้ถึง 420.33 ล้านบาทในปี 1988

แรงงานจากอีสานเดินทางมาสู่สิงคโปร์ผ่านทางผู้ชักจูงได้แก่ เพื่อนจากหมู่บ้านเดียวกันญาติเพื่อนอื่นๆ แรงงานส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและปานกลาง อายุประมาณ 21 - 30 มากที่สุด ร้อยละ 64.5 สมรสแล้วเคยทำงานในกรุงเทพฯ หรือที่อื่นมากขึ้น ร้อยละ 14 มาสิงคโปร์เป็นครั้งที่สองแล้วคนเหล่านี้เดินทางผ่านบริษัทจัดหางานและผ่าน

กรมจัดหางาน บางคนมาโดยตนเองและบางคนผ่านการว่าจ้างโดยตรง มักเดินทางผ่านกรุงเทพฯ - หาดใหญ่ - สิงคโปร์ นายหน้าชาวไทยจะมารอรับที่ยะโฮร์หรือมาเลเซีย มีบริษัทนายหน้าฝ่ายสิงคโปร์ที่รับจัดหางานเช่นกัน บริษัทเหล่านี้มีสำนักงานอยู่ที่อาคารโกลเด้นไมล์ ในสิงคโปร์ จะเปิดบริษัทถูกในไทยเพื่อจัดหาแรงงานลงไปถึงระดับหมู่บ้านมาป้อนบริษัทแม่ แรงงานต้องจ่ายเงินประมาณ 30,000 - 50,000 บาท กับบริษัทนายหน้า แรงงานผิดกฎหมายมักเดินทางเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวแล้วหางานทำโดยอาศัยคนรู้จัก เมื่อหมดระยะเวลาที่กำหนดก็ลักลอบอยู่ต่อไป

เนื่องจากความต้องการมาทำงานสิงคโปร์มีมากกว่าอัตราที่ต้องการว่าจ้าง จึงทำให้เกิดความไม่สมดุล ในปี 1993 สำนักงานแรงงานไทยที่สิงคโปร์จึงได้รับคำร้องเรียนว่าด้วยการตกงานถึง 5,000 ราย ทั้งๆ ที่ผู้ตกงานได้จ่ายเงินให้นายหน้าไปแล้ว แรงงานกลับเป็นผู้ต้องรับผิดชอบ นอกจากนั้นทั้งนายจ้างและนายหน้าต่างก็ได้รับเงินอุดหนุนจากบริษัทนายหน้าฝ่ายไทยเพื่อให้รับแรงงานของตนเข้าทำงาน

ปกติแรงงานไทยจะทำงานสัปดาห์ละ 7 วัน ตั้งแต่ 8.00 - 19.00 น. ในกรณีที่รับงานช่วงอาจไม่มีงานทำบางวันและอาจถูกเข้าไปทำงานที่บริษัทอื่น แรงงานจะได้รับค่าแรงวันละประมาณ 18 - 20 ดอลลาร์สิงคโปร์ ซึ่งต่ำกว่าค่าแรงงานของแรงงานสิงคโปร์และมาเลเซียครั้งต่อครั้ง เมื่อถูกหักเงินค่าธรรมเนียมรายเดือนแล้วก็เกือบไม่เหลือเงินเดือน มีแต่เงินค่าล่วงเวลา สำหรับรายจ่ายต่อเดือนตกประมาณ 500 - 700 บาทดอลลาร์สิงคโปร์ คนงานไทยจะส่งเงินกลับบ้านสม่ำเสมอทุกเดือน/สามเดือนผ่านธนาคารกรุงเทพฯ สาขาสิงคโปร์ และมีบริษัทส่งเงิน 15 บริษัทรับส่งเงินกลับบ้านโดยตรงด้วย (เพราะคนงานไทยส่วนใหญ่ไม่อาจมาส่งเงินในเวลาที่เหมาะสมเปิดทำการได้) จำนวนเงินส่งกลับครั้งละ 400 - 500 ดอลลาร์สิงคโปร์ คนงานไทยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในห้องเช่าซึ่งนายจ้างเป็นผู้เช่าสำหรับบริษัทใหญ่ ๆ จะมีที่พักให้คนงานในบริเวณก่อสร้างพักอยู่ห้องละ 5 - 8 คน มักมีปัญหาเรื่องห้องส้วมและห้องน้ำ

คนงานไทยมักไปชุมนุมกันที่อาคารโกลเด้นไมล์ เพื่อพบปะสังสรรค์ ส่งเงินกลับ ซื้ออาหารและของใช้จากประเทศไทยเช่น หนังสือพิมพ์ ดนตรีเทปเพลงไทย นอกจากนั้นยังมีศูนย์กลางอื่นๆ ตามชานเมืองอีกด้วย การพักผ่อนหย่อนใจกระทำในที่พักอาศัย เนื่องจากมีแรงงานเพศชายวัยฉกรรจ์จำนวนมากจึงมีหญิงบริการจากประเทศไทยมาประกอบอาชีพโสเภณีที่สิงคโปร์คอยให้บริการ เครื่องหย่อนใจอื่นคือการพนัน การดื่มสุราและการทำอาหารไทย คนงานเหล่านี้ระมัดระวังเรื่องอาหารเพราะกลัวเป็นโรคโหลตาย ความเสี่ยงในอาชีพก็มีสูงเช่นกัน สถานทูตไทยได้จัดคณะแพทย์มาเพื่อศึกษาเรื่องโรคโหลตายและให้การรักษาพยาบาลคนงานบ้าง แรงงานที่ถูกกฎหมายจะได้รับการประกันสุขภาพ แรงงานผิดกฎหมายต้องพึ่งความช่วยเหลือจากคณะแพทย์ของสถานทูตและองค์กรการกุศลบางแห่ง

Nagayama (1997) ได้พบว่าจำนวนคนไทยที่เดินทางมาญี่ปุ่นในปี 1994 มี 53,830 คน รวมแล้วในปีดังกล่าวมีคนไทยอยู่ 63,812 คน ปี 1991 เป็นปีที่มีคนไทยเดินทางมาญี่ปุ่นสูงสุด กล่าวคือมีจำนวนถึง 105,666 คน หลังจากนั้นจำนวนก็ลดลงเรื่อย ๆ สำหรับเหตุผลที่คนไทยเดินทางมาญี่ปุ่นมีสองประการคือ การท่องเที่ยว(21,533 คนหรือร้อยละ 40) และทำธุรกิจ(21,501 คนหรือร้อยละ 39.9) เหตุผลอื่นๆ ได้แก่ เยี่ยมญาติ มาในกิจกรรมทางวัฒนธรรม มาฝึกงาน มีคู่ครองหรือบุตรเป็นชาวญี่ปุ่น มาทำงานด้านบันเทิง นักศึกษาและข้าราชการ

ปัญหาใหญ่ของคนไทยในญี่ปุ่นคือ การเป็นแรงงานผิดกฎหมายโดยมีการกระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมืองถึง 43,014 คน ในปี 1995 นับเป็นกลุ่มผิดกฎหมายใหญ่เป็นที่สองรองจากเกาหลี อย่างไรก็ตามจำนวนแรงงานผิดกฎหมายมีแนวโน้มลดลงเพราะรัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินมาตรการเคร่งครัดต่อคนเหล่านี้ ทางการญี่ปุ่นคาดว่าจะมีเครือข่ายที่จัดการให้คนต่างชาติเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้จำนวนคนต่างชาติผิดกฎหมายมีจำนวนมาก แรงงานไทยผิดกฎหมายส่วนใหญ่ถูกจ้างโดยนายจ้างที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอิทธิพลเถื่อน ส่วนใหญ่ร้อยละ 73.8 เป็นสตรีทำงานในร้านอาหาร ร้านสเน็ค บาร์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอิทธิพลเถื่อน เครือข่ายหางานเถื่อนและกลุ่มอิทธิพลเถื่อนเป็นผู้จัดหาพาสปอร์ต วีซ่าให้แรงงาน มีนายหน้าคนไทยติดต่อบริการระหว่างแรงงานกับนายจ้าง นายหน้าคนไทยมีจำนวนถึง 1,875 ราย ในขณะที่นายหน้าญี่ปุ่นมีเพียง 1,179 ราย นายหน้าจะบริการรับและจัดส่งคนงานผิดกฎหมาย หางานให้ทำเครือข่ายของนายหน้าที่หางานให้แรงงานผิดกฎหมายนี้ครอบคลุมทั้งประเทศญี่ปุ่น ประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในเอเชียเป็นเครือข่ายที่ใหญ่มาก

สำหรับแรงงานไทยในไต้หวัน Tsay (1997) ได้พบว่าแรงกระตุ้นให้คนงานไทยไปทำงานที่ไต้หวันเกิดขึ้นในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 เมื่อไต้หวันประสบปัญหาค่าแรงงานสูงขึ้นและการขึ้นค่าของเงิน อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้ไต้หวันจะเปิดประเทศให้แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 1989 เป็นต้นมาคนงานส่วนใหญ่มาจากผู้เข้าไปในประเทศอยู่เกินกำหนดเวลาของการตรวจลงตราและหลบหนีการควบคุมของทางราชการเพื่อเสนอตนในตลาดแรงงาน

คนงานต่างชาติส่วนใหญ่หาเงินได้ดีกว่าในประเทศของตนเอง ทั้งๆที่นายจ้างไต้หวันจะจ่ายค่าจ้างให้กับคนงานต่างชาติน้อยกว่าคนงานไต้หวันเองร้อยละ 30 ทั้งนี้เพราะประสบปัญหาค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการจ้างแรงงานต่างชาติซึ่งทำงานส่วนใหญ่ในงานสกปรก มีอันตราย และยากซึ่งคนงานท้องถิ่นไม่ต้องการ คนงานต่างชาติมักจะทำงานในกิจการอุตสาหกรรม การก่อสร้างและรับใช้ในบ้านคนงานไทยก็อยู่ในลักษณะเช่นนี้

คนงานไทยในไต้หวันมีประมาณ 186,650 คน มีจำนวนประมาณ 1 ใน 3 ของคนงานต่างชาติทั้งหมด (280,000 คน) คนงานฟิลิปปินส์ มีประมาณ 1 ใน 4 ส่วนที่เหลือมีคนงานมาเลเซียและอินโดนีเซีย ซึ่งก็มีบทบาทประมาณร้อยละ 3 คนงานไทย (ร้อยละ 92) คุมการก่อสร้างโครงการลงทุนใหญ่ๆ ทั้งหมด จึงถือได้ว่าเป็นผู้มีบทบาทสูงในการก่อสร้าง ส่วนคนงานฟิลิปปินส์มีบทบาทนำในการให้บริการและอุตสาหกรรม

Ng and Lee (1997) ได้พบว่า แรงกระตุ้นให้มีการว่าจ้างแรงงานต่างประเทศเข้าไปในฮ่องกง เนื่องจากขาดแคลนแรงงานและการสูงขึ้นของค่าแรงงาน คนงานไทยในฮ่องกงไม่ทำงานบ้านก็อยู่ในการก่อสร้าง ผู้ทำงานบ้านเป็นหญิง ส่วนใหญ่มีอายุประมาณ 26 - 40 ปี ครึ่งหนึ่งของผู้หญิงที่ถูกสัมภาษณ์ (20 คน) สมรสแล้วและเข้ามาฮ่องกงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ส่วนใหญ่จะมีความรู้เพียงขั้นประถมและมีประสบการณ์ในงานด้านนี้มาก่อนแล้ว เห็นกันว่ารายได้ปัจจุบันซึ่งอาจขึ้นไปถึง 4,500 เหรียญฮ่องกงต่อเดือนดีกว่าในประเทศไทย ทั้งๆ ที่ดูเหมือนจะไม่มีรายได้เพิ่มเติมยกเว้นที่พักอาศัย คนงานเหล่านี้รู้ดีกว่าถูกขูดรีดเพราะทำงานหนักกว่าคนงานชาวฮ่องกงซึ่งมีอาชีพอย่างเดียวกัน คนงานไทยมีจิตใจที่จะจำกัดการสังสรรค์อยู่ในหมู่คนไทยด้วยกัน และในลักษณะเป็นแขกมาเยือนมากกว่าผู้อยู่อาศัย อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่จะพอใจกับสภาพความเป็นอยู่ ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับคนงานก่อสร้างก็ยืนยันข้อมูลจากคนทำงานบ้าน ทั้งๆ ที่ผู้ที่ถูกสัมภาษณ์เป็นหัวหน้างานก่อสร้างมากกว่าคนงานเอง หัวหน้างานเหล่านี้มีโอกาสดำรงตำแหน่ง ซึ่งทำให้รายได้ต่อเดือนขึ้นไปถึง 30,000 เหรียญฮ่องกง เงินถูกหักโดยไม่ชอบด้วย

กฎหมายจนกระทั่งมีการนัดหยุดงานประท้วงและได้ยกเลิกการปฏิบัติเช่นนี้ไป การหักเงินโดยมิชอบด้วยกฎหมายนี้ก็มีในรายชื่อของคณากรทำงานบ้านแต่ไม่รุนแรง กล่าวโดยส่วนรวมแล้วคณากรต่างชาติในฮ่องกง มีฐานะทางสังคมต่ำเพราะเข้าไปสู่ตลาดแรงงานส่วนย่อย และมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ

Kang (1997) ได้รายงานว่าแรงงานไทยในเกาหลีมีประมาณ 2,500 คน ในจำนวนนี้ส่วนหนึ่งเป็นผู้ฝึกงานที่หน่วยจัดหาผู้ฝึกงานของเกาหลี(KITCO)เป็นผู้เลือกเข้ามาโดยฝ่ายนายหน้าชาวเกาหลีและนายหน้าชาวไทย คณากรเหล่านี้ทำงานอยู่ในบริษัทขนาดเล็กประมาณ 100 บริษัท สามารถอยู่ได้ 1 ปีและต่ออายุได้อีก 1 ปี คณากรรุ่นแรกมาอย่างเป็นทางการในปี 1995 ก่อนหน้านั้นจะเป็นการเข้ามาโดยที่เคยทำงานกับบริษัทเกาหลีที่มาลงทุนในไทย จากการสำรวจแรงงาน 174 คน แรงงานส่วนใหญ่อยู่อายุ 26 - 35 ปี เป็นชายมากกว่าหญิง ทำงานในโรงงานสิ่งทอมากที่สุด รองลงมาได้แก่ อุตสาหกรรมเคมี ติดตั้งชิ้นส่วนเครื่องจักร ทำเครื่องดนตรี และเครื่องไฟฟ้า ส่วนใหญ่เป็นที่พักใจของนายจ้าง แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการฝึกงานแต่อย่างใด แต่ทำงานจริงๆ เลย และได้ค่าแรงตามที่นายจ้างระบุไว้ (600 - 800\$) แรงงานบางคนจึงผละไปหางานใหม่ บางคนก็รวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องจากนายจ้างและรัฐบาล

ในส่วนแรงงานผิดกฎหมาย มีแรงงานไทยจำนวน 1,305 - 1,900 คนที่อาศัยอยู่โดยผิดกฎหมาย (แรงงานผิดกฎหมายกลุ่มใหญ่ที่สุดคือ ชาวจีนเชื้อสายเกาหลี ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ ตามลำดับ) ส่วนใหญ่เป็นชายมากกว่าหญิง

จากการสำรวจของผู้วิจัย แรงงานไทยในเกาหลีได้ส่วนใหญ่มุ่งมาทำงานเพื่อเก็บเงินกลับไปลงทุนทำธุรกิจส่วนตัว มีการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งนับว่าต่ำกว่าแรงงานต่างชาติจากประเทศอื่นๆ ในเกาหลีพูดภาษาเกาหลีไม่ได้(แรงงานชาวเนปาลและเวียดนามเรียนรู้ภาษาเกาหลีได้รวดเร็ว)ทำงานในโรงงานขนาดเล็กที่มีคณากรไม่เกิน 30 คนได้แก่ โรงงานพลาสติก โรงงานประกอบชิ้นส่วนรถยนต์ ทำเครื่องเหล็ก ช้อมผ้า ทอผ้า อูมิเนียม ฯลฯ งานที่ทำไม่เหมือนกับงานที่เคยทำในประเทศไทย คณากรส่วนใหญ่อยากกลับบ้านเพราะเห็นว่างานหนัก สุขภาพไม่ดี ไม่ได้รับค่าแรงหรือค่าแรงต่ำ นอกจากนั้นยังมีสถานภาพผิดกฎหมายต้องหลบหนีตำรวจ ในขณะที่ทำงานได้เงินเดือนเพียง 200\$ จึงทำงานให้แรงงานเหล่านี้ตัดสินใจแอบทำงานต่อโดยผิดกฎหมาย

แรงงานไทยค่าแรงต่ำเพราะพูดภาษาเกาหลีหรือภาษาอังกฤษไม่ได้ มีการศึกษาน้อยไม่สู้งานและขาดวินัย แรงงานเองก็เห็นว่าเรื่องภาษาเป็นอุปสรรคสำคัญ รองลงมาคือการปรับตัวและการใช้ชีวิตในสังคมเกาหลี แรงงานไทยถูกจัดไว้ในระดับค่าแรงงานต่ำ ในขณะที่แรงงานจีน ฟิลิปปินส์และอิหร่าน จะได้ค่าแรง 260\$ อย่างมาก ส่วนแรงงานจากอินโดนีเซีย บังกลาเทศ และปากีสถานได้ต่ำกว่าไทยในแง่ของการปกป้องสิทธิแรงงานไทยค่อนข้างน้อยมากไม่มีแรงงานไทยร้องเรียนต่อทางการเกี่ยวกับปัญหาใด ๆ เลย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะข้อจำกัดทางภาษา ด้วยเหตุนี้แรงงานไทยจึงค่อนข้างโดดเดี่ยวจากแรงงานต่างชาติอื่นๆ ซึ่งผนึกกำลังต่อรองเพื่อผลประโยชน์

สำหรับนายจ้างมีความเห็นว่าควรปรับปรุงในแง่สิทธิของลูกจ้างโดยเฉพาะการถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลา(แรงงานส่วนใหญ่ทำงานสัปดาห์ละไม่ต่ำกว่า50ชั่วโมง) การขีดพาสปอร์ต และการลงโทษทางร่างกาย

รัฐบาลเกาหลีไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ ฝ่ายแรงงานก็ไม่เคารพและไม่เชื่อฟังกฎหมายของรัฐบาล แรงงานเกิดความรู้สึกเป็นอริกับรัฐบาล นายจ้างกับชาวเกาหลี โดยทั่วไปสภาพของแรงงานไทยในเกาหลีจึงไม่ดีนัก

สุภัทร กุญ (Gukun)(1997)ได้พบว่าแรงงานไทยในบรูไนเริ่มย้ายถิ่นเข้าไปประเทศนี้ หลังจากคนงานที่อื่นโดยการชักนำในขั้นต้นของผู้รับเหมาไทยโดยได้อาศัยคนงานเดิมของตนในวันออกกลางเข้ามาช่วยงานในบรูไน

คนงานไทยในบรูไนในช่วงแรกประสบปัญหาอยู่ยากพอสมควรเพราะสำนักงานแรงงานไทยในบรูไนไม่มีในตอนแรกและนายจ้างในบรูไนก็ไม่ยอมรับคนงานไทยง่าย ๆ ต่อมาเมื่อคนงานไทยได้แสดงความสามารถและการทุ่มเทต่องานของตนจึงทำให้เป็นที่ยอมรับกันโดยแพร่หลายมากขึ้น โดยเฉพาะในการทำงานก่อสร้างเท่านั้น แต่รวมไปถึงงานอุตสาหกรรมด้วย ในระยะหลังปรากฏว่ามีความต้องการคนงานไทยเป็นพิเศษเพราะคนไทยพึ่งพาอาศัยได้ดีกว่าชาติอื่น ปรับตัวง่าย และหน่วยจัดหางานไทยได้บริการนายจ้างบรูไน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้กำลังใจทางการเงินแก่นายจ้างบรูไนด้วย แต่ข้อที่สำคัญที่สุดเห็นจะเป็นเพราะว่าค่าแรงงานไทยถูกและมีปริมาณแรงงานเกือบไม่จำกัด

คนงานไทยในบรูไน (ถูกกฎหมาย 30,000 คน : ผิดกฎหมาย 1,500 คน) ส่วนใหญ่เป็นชายวัยกำลังทำงานและมีครอบครัวแล้วออกไปหาเงินเพื่อส่งกลับให้ครอบครัวใช้ ส่วนใหญ่ผ่านการศึกษาเพียงชั้นประถม ประมาณ 2 ใน 3 มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคนจากภาคใต้บ้าง แต่ก็ไม่แปลกเพราะประชาชนบรูไนถือศาสนาอิสลามและพูดภาษามลายูเป็นภาษาราชการ คนงานไทยส่วนใหญ่เคยทำเกษตรกรรมมาก่อนและไม่เคยไปต่างประเทศเลย เหตุผลในการไปทำงานที่บรูไนคือ เศรษฐกิจ เพราะได้ค่าแรงงานสูงกว่าที่ประเทศไทย ส่วนใหญ่ได้งานที่บรูไนโดยอาศัยการติดต่อผ่านคนกลางเอกชน แม้ค่าแรงงานที่ได้จะไม่สูงมากนักสามารถออมเงินส่งกลับบ้านได้ไม่น้อย รายได้เฉลี่ยต่อเดือนคือ 356 เหรียญสหรัฐ อันอาจหมายถึงการกินอยู่อย่างแร้นแค้นพอสมควร เพราะค่าครองชีพที่บรูไนสูงกว่าในประเทศไทย คนงานไทยส่วนใหญ่ในบรูไนพอใจกับสภาพความเป็นอยู่แต่ก็ประสบปัญหาหลายอย่าง เช่น การเจ็บป่วย บางครั้งถึงเสียชีวิต การไม่ได้รับสวัสดิการตรงกับสัญญาว่าจ้าง นายจ้างค้างค่าแรง และการไม่มีโอกาสทำงานล่วงเวลา เพราะบรูไนเป็นรัฐสวัสดิการคนงานไทยก็ได้ประโยชน์จากสวัสดิการทั่วไปที่รัฐจัดให้ไม่น้อยเลย

สมชาย รัตนโกมุท (1997)ได้มีการวิจัยในประเทศไทยเกี่ยวกับแรงงานไทยที่ไปต่างประเทศเช่นกัน ได้พบว่าแรงงานไทยได้เริ่มย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศเป็นเวลา 3 ทศวรรษมาแล้ว ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากภาคอีสานและภาคเหนือ ในขณะที่เดียวกันก็มีแรงงานจากต่างประเทศย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย สาเหตุของการย้ายถิ่นได้แก่ อัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่างกันและโอกาสการได้งาน การย้ายถิ่นได้ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประเทศผู้ส่งออกแรงงานในแง่เงินส่งกลับ และก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประเทศผู้รับแรงงานโดยการได้แรงงานราคาถูก ในทางลบประเทศผู้ส่งต้องสูญเสียปัจจัยการผลิตได้แก่ แรงงานในขณะที่ประเทศผู้รับต้องพบปัญหาการแย่งงานระหว่างแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

จากการสำรวจแรงงาน 98 คน ในปี 1996 ที่ได้ไปทำงานต่างประเทศได้พบว่า แรงงานส่วนใหญ่เป็นชายอายุ 25 - 39 ปี จบการศึกษาระดับประถมศึกษา สมรสแล้วและมีบุตรแล้ว สาเหตุที่ย้ายถิ่นไปทำงานเป็นเพราะ

ต้องการได้ค่าแรงสูง เดินทางโดยใช้บริการของบริษัทจัดหางาน ต้องเสียค่าใช้จ่ายหลายอย่าง ส่วนใหญ่ต้องกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้จ่ายในการเดินทางเมื่อได้ค่าจ้างมาแล้วบางครั้งไม่ครอบคลุมหนี้สินที่เกิดขึ้น การป้องกันแรงงานต้องคำนึงถึงผลได้และผลเสียทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคมด้วย

### 1.5 สมมติฐานการวิจัย

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในภูมิภาคเอเชียขณะนี้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อตลาดแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะในส่วนที่มีแรงงานไทยเข้าไปทำงานอยู่มาก ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าแรงงานไทยในต่างประเทศโดยเฉพาะในภาคบันเทิงและก่อสร้างน่าที่จะถูกกระทบจากภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันมากที่สุด จากการศึกษากรอบแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานไว้ 5 ข้อหลักดังนี้

1) แนวโน้มการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยในตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเปลี่ยนแปลงทั้งในลักษณะต่อเนื่องและหัดตัว สภาพการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยใน 2 ทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลง 2 ประการคือ

- การเคลื่อนย้ายจะยังคงมีต่อไป เพราะยังมีความต้องการแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานและยังคงมีแรงงานที่ทำงานครบสัญญาว่าจ้างเดินทางกลับประเทศอยู่ตลอดเวลา

- การเคลื่อนย้ายจะลดลง จากการหดตัวของตลาดแรงงานในตะวันออกกลางในทศวรรษ 1980 และการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอิสราเอลในปัจจุบัน

ดังนั้นแนวโน้มการว่าจ้างงานสำหรับแรงงานไทยจะหลากหลายกว่าเดิม

2) กระบวนการจัดหางานให้แก่แรงงานในตลาดแรงงานต่างประเทศมีเครือข่ายอำนวยความสะดวกที่ประกอบด้วยหลายฝ่าย เครือข่ายอำนวยความสะดวกในระดับระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นเพิ่มจากเครือข่ายเดิมที่เคยมีอยู่ ทำให้กระบวนการจัดหางานซับซ้อนขึ้นและมีการแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานมากขึ้น

3) กฎระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นและการทำงานของแรงงานต่างชาติ มีความแตกต่างกันระหว่างประเทศกับประเทศปลายทาง, ระหว่างประเทศปลายทางด้วยกัน และระหว่างกฎระเบียบกับการบังคับใช้ในความเป็นจริง ความแตกต่างเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาการย้ายถิ่นที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

4) ผลกระทบของการไปทำงานต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย มีผลกระทบทั้งผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ ผลกระทบเชิงบวกที่ชัดเจนคือผลได้จากรายได้ของแรงงาน ผลกระทบเชิงลบคือผลกระทบหรือค่าใช้จ่ายทางสังคมของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศและความเสี่ยงต่างๆที่คนงานได้รับ

5) โอกาสของแรงงานไทยในตลาดแรงงานต่างประเทศในภาวะเศรษฐกิจถดถอยจะลดลง เพราะมีความต้องการน้อยลง แต่ยังคงมีโอกาสดูอยู่ต่อไปเพราะมีอุปสงค์ในตลาดแรงงานเฉพาะระดับต่ำคือตลาดแรงงานไร้ฝีมือ

## 1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

### 1.6.1 ภาพรวมของระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาการเดินทางของแรงงานไทยในต่างประเทศครั้งนี้ ใช้แนวทางการศึกษา 2 แนวทางคือ การศึกษาเชิงเปรียบเทียบและการศึกษาเชิงสหวิทยาการ สำหรับการศึกษาตามแนวทางแรกนั้นเป็นการศึกษาเปรียบเทียบผลได้ ผลเสีย สาเหตุ ผลกระทบ และขั้นตอนการเดินทางของแรงงานไทยใน 4 ประเทศได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์และไต้หวัน โดยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการได้นำผลการศึกษาของทั้ง 4 ประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบตามประเด็นต่างๆ ข้างต้น และหาข้อสรุปให้ผู้อ่านวยต่อมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

ส่วนการศึกษาเชิงสหวิทยาการนั้น เป็นการนำเอาผู้มีความรู้ความชำนาญในหลายสาขาวิชามารวมความคิดเพื่อแก้ปัญหาและส่งเสริมการเดินทางของแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ในครั้งนี้ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ ได้จัดตั้งคณะวิจัยของประเทศที่ศึกษา 4 คณะร่วมกับคณะวิจัยในประเทศไทยอีก 1 คณะมาทำการศึกษา ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วยนักกฎหมายที่มีความชำนาญเรื่องกฎหมายแรงงานและกฎหมายคนเข้าเมือง 1 คน และนักสังคมศาสตร์ที่มีประสบการณ์การทำวิจัยเชิงคุณภาพเรื่องการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอีก 1 คน นอกจากนี้คณะแต่ละคณะประกอบด้วยผู้ช่วยนักวิจัยที่อาจเป็นนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาที่สนใจการย้ายถิ่นของแรงงานไทยด้วยก็ได้ เพื่อให้การประสานงานระหว่างทีมวิจัยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปให้คำแนะนำและประสานงานในแต่ละประเทศเป็นระยะเวลาหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม คณะวิจัยทั้ง 4 คณะยังคงมีอิสระในการศึกษาวิจัยในประเทศของตนอย่างเต็มที่

เนื่องจากโครงการวิจัยนี้เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศถึง 5 ประเทศ ซึ่งอาจประสบปัญหาในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการประสานงาน ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ จึงจำเป็นต้องมีการบริหารโครงการที่ค่อนข้างรัดกุม โดยเฉพาะการคัดเลือกคณะวิจัยในต่างประเทศ 4 คณะควรเป็นผู้ที่ได้เคยทำงานร่วมกับทางศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ มาบ้างแล้ว และเป็นผู้ที่มาจากสถาบัน/หน่วยงานชั้นนำของประเทศนั้น

ในจำนวนคณะวิจัย 4 คณะในต่างประเทศที่ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ ได้ติดต่อให้เข้าร่วมโครงการครั้งนี้ มีนักวิจัยจากไต้หวันและผู้วิจัยร่วมจากสิงคโปร์ที่ได้เคยร่วมงานกับทางศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ มาก่อน ส่วนนักวิจัยจากญี่ปุ่น มาเลเซียและสิงคโปร์ จัดเป็นนักวิจัยใหม่สำหรับการร่วมโครงการในครั้งนี้ อย่างไรก็ตามนักวิจัยใหม่ 3 คณะนี้มีประสบการณ์การวิจัยเรื่องการเดินทางของแรงงานไทยเข้าไปทำงานในประเทศของตนมาแล้วทั้งสิ้น

หนึ่งก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลจะได้เริ่มขึ้น ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 เมื่อเดือนสิงหาคม 2541 เพื่อให้คณะวิจัยทั้งหมดได้ร่วมหารือถึงแนวทางการศึกษา ตลอดจนระเบียบวิธีเพื่อให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ปัจจุบันของการย้ายถิ่นของแรงงานไทยในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ยังได้หารือถึงตารางเวลาการทำวิจัยเพื่อให้ดำเนินไปพร้อมกัน

### 1.6.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งในภาครัฐ เอกชนและเอ็นจีโอต่างๆ ดังนี้

#### (1) ประชากรและกลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาด้านกฎหมาย

##### ก. ในประเทศไทย

ประชากรที่ใช้ศึกษาในส่วนของกฎหมายนี้ประกอบด้วย บุคคลที่มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ เช่น นักกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะในส่วนของ การออกใบอนุญาตจัดส่งแรงงานแก่บริษัทเอกชน อย่างไรก็ตาม การศึกษาในส่วนของกฎหมายนี้เป็นการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลกฎหมายแรงงานโดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย อันจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางปรับปรุงข้อกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์การย้ายถิ่นในปัจจุบัน

##### ข. ในประเทศปลายทาง

ประชากรที่ใช้ศึกษาในส่วนของกฎหมายสำหรับคณะวิจัยในต่างประเทศประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกฎหมายแรงงานของประเทศนั้น เช่น ตำรวจท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมือง

#### (2) ในส่วนของสังคมศาสตร์

ก. ในประเทศไทย ประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 2 กลุ่มหลักๆ คือ ผู้ย้ายถิ่นที่ได้เดินทางกลับมาในช่วงเวลาไม่เกิน 1 ปี (คือกลับมาในปี 2541) และผู้ที่ดำเนินการจัดส่งแรงงาน สำหรับกลุ่มแรกคณะผู้วิจัยจะได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ย้ายถิ่นในชุมชนของผู้ย้ายถิ่นเองประชากรตัวอย่างจะได้จากผู้ย้ายถิ่นที่กลับจากต่างประเทศ กล่าวคือสัมภาษณ์ประสบการณ์การเดินทางและการทำงานของผู้ย้ายถิ่นกลับนี้ โดยจะสุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน ดังรายละเอียดต่อไปนี้ในขั้นที่หนึ่งเลือกจังหวัดที่มีแรงงานย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศจำนวนสูงสุด ภาคละ 2 จังหวัด ขั้นที่สองเลือกอำเภอหรือพื้นที่ที่มีแรงงานย้ายถิ่นจำนวนมาก 1-2 พื้นที่ที่มีผู้ย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศปลายทาง 4 แห่งคือ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์และไต้หวัน และขั้นที่สาม สุ่มเลือกคนไทยที่เคยไปทำงานในประเทศดังกล่าวทั้งชายหญิงที่เดินทางกลับมามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา รวมกลุ่มตัวอย่าง 461 คน ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1: กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยที่เคยไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์และไต้หวัน

| กลุ่มตัวอย่าง | ภาคเหนือ |       | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ |            | ภาคใต้ |         | รวม |
|---------------|----------|-------|-----------------------|------------|--------|---------|-----|
|               | เชียงราย | พะเยา | อุดรธานี              | นครราชสีมา | สตูล   | ปัตตานี |     |
| ชาย           | 80       | 10    | 103                   | 70         | 58     | 70      | 391 |
| หญิง          | 11       | 4     | 25                    | 5          | 10     | 15      | 70  |
| รวม           | 91       | 14    | 128                   | 75         | 68     | 85      | 461 |

สำหรับประชากรตัวอย่างกลุ่มที่สองนั้น คณะวิจัยได้ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการย้ายถิ่นในส่วนกลางและในพื้นที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานในภาคเอกชน

#### ข. ในประเทศปลายทาง

สำหรับประชากรและกลุ่มตัวอย่างในส่วนของการวิจัยในประเทศปลายทางได้กำหนดไว้อย่าง กว้างๆ เพื่อให้คณะวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลได้อิสระ สอดคล้องกับสถานการณ์แรงงานในประเทศนั้นๆ อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีนโยบายชัดเจนในการรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานว่าต้องเป็นกรณีการฝึกงาน (Training) กลุ่มตัวอย่างคือผู้ฝึกงานที่เข้าประเทศโดยถูกกฎหมายและแรงงานที่ทำงานโดยผิดกฎหมาย สำหรับประเทศอื่นอีกสามประเทศคือ มาเลเซีย สิงคโปร์และไต้หวัน ซึ่งมีนโยบายรับแรงงานต่างชาติ กลุ่มตัวอย่างจะเป็นแรงงานผู้ย้ายถิ่นจากประเทศไทยทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย สรุปจำนวนกลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยใน 4 ประเทศเป็นดังนี้

ตารางที่ 1.2 : กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยที่กำลังทำงานในประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์และ ไต้หวัน

| กลุ่มตัวอย่าง | ญี่ปุ่น | มาเลเซีย | สิงคโปร์ | ไต้หวัน | รวม |
|---------------|---------|----------|----------|---------|-----|
| ชาย           | 55      | 68       | 139      | 143     | 405 |
| หญิง          | 42      | 42       | 6        | 40      | 130 |
| รวม           | 97      | 110      | 145      | 183     | 535 |

ในส่วนของการงานย้ายถิ่นผิดกฎหมายนั้น ทางศูนย์วิจัยในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการได้หารือกับคณะวิจัยทั้งสี่ประเทศและมีมติให้ใช้กรณีศึกษาประกอบกับข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสำคัญและเอกสารทุติยภูมิ

### 1.7 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

#### 1.7.1 เก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนของการกฎหมาย

การศึกษาในส่วนของการกฎหมายนี้ คณะวิจัยต่างประเทศทั้ง 4 ทีมมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ ได้ขอให้คณะวิจัยทั้ง 4 ทีมรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบการเข้าไปทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศของตน และข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเข้าเมืองนั้น

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth - Interview) บุคคลที่มีหน้าที่กำกับดูแลกฎหมายแรงงานของประเทศนั้นเช่น เจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน กองตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากร และตำรวจท้องที่ที่มีแรงงานไทยทำงานอยู่ การสัมภาษณ์ในส่วนนี้เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างที่กำหนดประเด็นสัมภาษณ์ไว้ ได้สัมภาษณ์บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านกฎหมายประมาณ 10 - 15 ท่านในแต่ละประเทศ

### 1.7.2 เก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนของสังคมศาสตร์

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงรูปแบบวิธีการเดินทาง สาเหตุและผลกระทบของการเข้าไปทำงานของแรงงานไทยต่อประเทศปลายทาง

วิธีการเก็บข้อมูลนี้มีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเข้าไปทำงาน สาเหตุและผลกระทบของการเข้าไปทำงานของแรงงานไทยต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศปลายทาง ซึ่งสามารถรวบรวมได้จากบทบาท วารสาร หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนแขนงอื่นๆ

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการสัมภาษณ์บุคคล 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ บุคคลที่มีหน้าที่ดูแลให้สวัสดิการแก่แรงงานไทยในต่างประเทศได้แก่ นายจ้าง ผู้ประกอบการ แพทย์ เจ้าหน้าที่สถานทูตไทยในประเทศนั้น เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ดูแลแรงงานไทย กงสุลไทยประจำประเทศนั้นและองค์การพัฒนาเอกชน รวมจำนวน 10 - 15 ท่าน โดยใช้วิธีสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

กลุ่มที่สองคือ ตัวแรงงานไทยที่กำลังทำงานอยู่ในประเทศนั้น การสัมภาษณ์แรงงานไทยนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่กำหนดเป็นข้อคำถามชัดเจน

การสัมภาษณ์ในขั้นตอนที่ 2 นี้ การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลกระทำตั้งแต่เมษายน - พฤศจิกายน 2542 ทั้งในประเทศและในประเทศปลายทาง 4 ประเทศ หลังจากนั้นดำเนินการโดยคณะวิจัยของแต่ละประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่จากศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฯ หรือผู้ช่วยวิจัยที่เป็นคนไทยที่พำนักในประเทศนั้นทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยสัมภาษณ์ (เพราะผู้ตอบใช้ภาษาไทย)

นักวิจัยได้เริ่มวิเคราะห์ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ ได้มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2542 เพื่อนำเสนอข้อค้นพบเบื้องต้นและรับฟังความคิดเห็นและคำวิจารณ์ หลังจากนั้นนักวิจัยได้ปรับปรุงแก้ไขรายงานเพื่อเตรียมจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์สำหรับการนำเสนอในการสัมมนาระดับชาติ

## บทที่สอง

### แรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน

ข้อมูลในบทนี้เป็นข้อมูลจากการวิจัยภาคสนามในประเทศทั้งสี่ โดยมีการรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณจากการสัมภาษณ์แรงงานไทยด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) และข้อมูลเชิงคุณภาพจากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละประเทศ ตลอดจนสัมภาษณ์กรณีศึกษาที่เป็นแรงงานผิดกฎหมายจำนวนหนึ่ง สำหรับรายละเอียดของผลการวิจัย มีรายงานฉบับภาษาอังกฤษเป็นรายประเทศต่างหาก

#### 2.1 แรงงานไทยในญี่ปุ่น

การเดินทางของคนไทยไปยังประเทศญี่ปุ่นเพื่อทำงานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1980 นี้เอง เนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นทำให้คนไทยปรารถนาไปทำงานที่นั่น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายไม่เปิดรับให้คนงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้าไปทำงานในประเทศ ทำให้การเดินทางไปทำงานส่วนใหญ่เป็นการลักลอบเข้าไป โดยอาศัยวีซ่านักท่องเที่ยว และผู้ที่เข้าไปจำนวนมากเป็นหญิงไทยที่ไปทำงานในธุรกิจที่เกี่ยวกับเรื่องเพศและการบันเทิง

ระหว่างปี 1988 ถึงปี 1995 มีคนไทยเดินทางเข้าไปญี่ปุ่นปีละประมาณ 40,000 คนขึ้นไป มีปี 1991 ซึ่งเป็นช่วงที่การเดินทางบูมสุดขีด มีคนไทยเดินทางไปญี่ปุ่นถึง 105,666 คน แต่จำนวนดังกล่าวนี้ก็คิดเป็นเพียงร้อยละ 3 หรือ 4 ของจำนวนชาวเอเชียทั้งหมดที่เดินทางไปญี่ปุ่น เพราะญี่ปุ่นมีคนต่างชาติชาวเอเชียเดินทางเข้าประเทศรวมทั้งสิ้นถึง 2 ล้านคน (ปี 1998) คนส่วนใหญ่เดินทางไปพำนักรอย่างผิดกฎหมาย ในปี 1998 กรมตรวจคนเข้าเมืองญี่ปุ่นประมาณว่ามีคนไทยผิดกฎหมายอยู่ในญี่ปุ่น 37,046 คน คนไทยจะกระจายกันอยู่ในหลายเมืองในญี่ปุ่น แหล่งสำคัญๆ ที่มีคนไทยมากได้แก่ นากาโนะ, ซิบะ, อิบารากิ, ชิจูโอกะ คนไทยที่ไปทำงานในญี่ปุ่นแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ คนที่ไปทำงานเป็นแรงงานต่างด้าว และคนที่ไปทำงานในฐานะผู้ฝึกงาน รายงานในส่วนนี้จะนำเสนอข้อมูลของบุคคลทั้ง 2 กลุ่ม ตามรายละเอียดต่อไปนี้

##### 2.1.1 คนงานไทยในญี่ปุ่น

ข้อมูลจากการสำรวจและสัมภาษณ์คนงานไทยจำนวน 97 คนในญี่ปุ่น ที่ไม่ใช่ผู้ฝึกงาน เมื่อเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 1999 เป็นชายร้อยละ 57 เป็นหญิงร้อยละ 43 ในกลุ่มนี้เป็นผู้มีสถานภาพการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย (เมื่อแรกเข้าประเทศญี่ปุ่น) ร้อยละ 38 และผิดกฎหมายร้อยละ 62 อย่างไรก็ตามผู้ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายส่วนหนึ่งเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวและอยู่เกินกำหนดวีซ่าเพื่อทำงาน สถานภาพในปัจจุบันจึงเป็นการทำงานโดยผิดกฎหมายรวมแล้วมีผู้เข้าเมืองแล้วทำงานโดยผิดกฎหมายร้อยละ 67

แรงงานเหล่านี้กระจายอยู่ในแหล่งพื้นที่ ได้แก่ โตเกียว, ชิจูโอกะ, อาอิชิ, มิเอะ, ซิบะ และโอซากา ซึ่งบางแห่งไม่ใช่แหล่งใหญ่ที่คนไทยในญี่ปุ่นอยู่ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างนี้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากแรงงานไทยแนะนำให้ผู้วิจัยไปสัมภาษณ์แรงงานที่ผู้ให้สัมภาษณ์รู้จักและช่วยยืนยันความปลอดภัยของผู้ให้สัมภาษณ์รายใหญ่ต่อไป ในลักษณะ snowball sampling เพราะผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ทำงานอยู่โดยผิดกฎหมาย จึงไม่ต้องการเปิดเผยตนเอง

ภูมิหลังในประเทศไทย ผู้ตอบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45) อายุ 30-39 ปี รองลงมาร้อยละ 28 อายุ 20-29 ปี และกลุ่มที่สามอีกร้อยละ 24 อายุ 40-49 ปี ส่วนใหญ่เดินทางไปญี่ปุ่นตั้งแต่อายุ 20 ปีเศษ ดังจะพบว่าผู้ที่มาก่อนปี 1993 มีรวมแล้วถึงร้อยละ 73, มีผู้เดินทางไปในช่วงปี 1997-1998 เพียงร้อยละ 3 ภูมิภูมิลำเนาเดิมเป็นภาคกลางมากที่สุด (ร้อยละ 43) ได้แก่ กรุงเทพฯ, ชลบุรี, นนทบุรี, นครนายก ฯลฯ รองลงมาคือภาคเหนือ (ร้อยละ 30) ได้แก่ เชียงราย, เชียงใหม่, ลำปาง พะเยา และแพร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 23) ได้แก่ ขอนแก่น, นครราชสีมา, อุรธานี ฯลฯ นอกจากนั้นยังมีจากภาคใต้อีกร้อยละ 4 ได้แก่ ตรัง พัทลุง, สงขลา และนครศรีธรรมราช โดยรวมแล้วจึงมีคนไทยจากทุกภาคเดินทางไปทำงานที่ญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามที่อยู่อาศัยก่อนออกเดินทางของแรงงานไทยร้อยละ 58 ออกจากภาคกลางในจำนวนนี้ร้อยละ 44 ออกจากกรุงเทพฯ แสดงว่าแรงงานไทยได้ย้ายถิ่นจากภูมิลำเนาเดิมมาอยู่ในภาคกลาง และกรุงเทพฯ ระยะหนึ่งแล้วก่อนเดินทางไปญี่ปุ่น

แรงงานไทยร้อยละ 50.5 สมรสแล้ว อีกร้อยละ 31 เป็นโสดและอีกร้อยละ 13 หย่าหรือแยก หรือเป็นหม้าย ผู้ที่สมรสส่วนใหญ่มีบุตรเพียง 1-2 คน มีผู้มาสมรสในญี่ปุ่นร้อยละ 18.5 และอีกร้อยละ 35 ไม่ตอบ ซึ่งแสดงถึงสถานภาพสมรสที่คลุมเครือในญี่ปุ่น ดังจะพบว่ามีถึงร้อยละ 26 ที่ทำนบกอยู่กับคู่สมรสในญี่ปุ่น โดยปกติแล้วโอกาสที่แรงงานไทยจะนำคู่สมรสชาวไทยเข้าไปพำนักในญี่ปุ่นร่วมกันมีน้อยมากหรือไม่มีเลย การทำนบกอยู่กับคู่สมรส หรือ partner จึงหมายถึงชาวญี่ปุ่นเป็นส่วนใหญ่

ระดับการศึกษาของคนไทยในญี่ปุ่นโดยเฉลี่ยสูงกว่าที่อื่น มีผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลาย ถึงร้อยละ 35 จบระดับประกาศนียบัตรชั้นสูงร้อยละ 21.6 และจบปริญญาตรีอีกร้อยละ 7.2 ที่เหลือจบมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 17.5 และจบประถมศึกษาเพียงร้อยละ 10.3 ผู้มีการศึกษาสูงกว่ามีแนวโน้มจะเป็นผู้ทำงานโดยถูกกฎหมาย อาชีพเดิมในประเทศไทย เป็นผู้อยู่ในภาคบริการบันเทิง (ร้านอาหาร, บาร์, ไนต์คลับ, ร้องเพลง, โรงแรม ฯลฯ มากที่สุด (ร้อยละ 20.6) รองลงมาคือภาคเกษตร (ร้อยละ 14.4), งานผู้ช่วยในบ้านหรือสำนักงานร้อยละ 14.4, งานบริการอื่นๆ (พนักงานขาย, ทัวร์, ขับรถแท็กซี่, ขายอัญมณี และบริการลูกค้า) รวมน้อยกว่า 13.4, ทำงานโรงงานร้อยละ 9.3, รับราชการ (ครู, หนานการและรัฐวิสาหกิจ) ร้อยละ 7.2, ทำธุรกิจร้อยละ 6.2 และอื่นๆปลีกย่อย เช่น ซ่อมจักรยานยนต์, ครูสอนมวย, ก่อสร้าง ฯลฯ อีกร้อยละ 6 โดยรวมแล้วภูมิหลังทางอาชีพของแรงงานไทยในญี่ปุ่นจึงต่างจากที่อื่นเพราะไม่ใช่เกษตรกร แต่เป็นผู้อยู่ในภาคบริการมากกว่า ในบรรดาผู้ที่เคยเป็นเกษตรกร ก็ว่าจ้างให้ผู้อื่นทำงานเกษตรมากกว่าทำด้วยตนเอง

เมื่อพิจารณารายได้ของคนเหล่านี้ก่อนเดินทางไปญี่ปุ่น ได้พบว่าร้อยละ 24.7 มีรายได้สูงกว่า 20,000 บาท ต่อเดือน อีกร้อยละ 35 มีรายได้ระหว่าง 10,000 - 20,000 บาท มีเพียงร้อยละ 11 ที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท แสดงว่าผู้ไปญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีรายได้สูง ไม่ใช่ผู้ขาดทุน แต่เป็นผู้ต้องการหารายได้ที่สูงกว่าเดิม ส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 21.6) เคยมีประสบการณ์ไปหารายได้ในประเทศอื่นมาแล้ว ข้อมูลในด้านเหตุผลที่ตัดสินใจไปญี่ปุ่นยืนยันข้อเท็จจริงนี้ เพราะผู้ไปส่วนใหญ่ให้เหตุผลหลักว่าต้องการได้รายได้สูงขึ้น (บางคนมีหนี้สินต้องใช้) มีส่วนหนึ่งที่ต้องการไปแสวงหาประสบการณ์และไปแต่งงานที่ญี่ปุ่น หรือไปสมทบญาติ/เพื่อนที่ญี่ปุ่น ผู้ที่ไปที่มีรายได้สูงระหว่าง 10,000 - 20,000 บาท และมากกว่า 20,000 บาท ส่วนใหญ่ยังคงคิดว่าฐานะของครอบครัวของตนดีกว่าผู้อื่น หรือพอๆ กับผู้อื่น (แต่ไม่ดีกว่า) จึงตัดสินใจไปญี่ปุ่น

เครือข่ายทางสังคมได้แก่ญาติและเพื่อนในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่คนไทยใช้ในการเดินทาง (ร้อยละ 86) มีผู้ได้ข้อมูลจากนายหน้าหรือบริษัทจัดหางานเพียงร้อยละ 4 และส่วนใหญ่รู้ล่วงหน้าแล้วว่าตนจะไปทำงานอะไร

**กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน** กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 27.8) เดินทางไปญี่ปุ่นด้วยตนเอง อีกร้อยละ 20.6 ใช้บริการของบริษัทจัดหางานหรือนายหน้า มีถึงร้อยละ 29 ที่ได้รับความช่วยเหลือจากญาติ, เพื่อน, และคู่สมรส ส่วนที่เหลือเป็นนายจ้างหรือบริษัทในญี่ปุ่นร้อยละ 12.7 จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ไปด้วยตนเองหรือญาติและเพื่อนจัดการให้ ไม่ใช่การไปโดยกระบวนการนายหน้าเช่นที่คาดไว้ เพราะผู้เดินทางมีข้อมูลเพียงพอสามารถจัดการเดินทางด้วยตนเองได้ แต่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 42) ต้องอาศัยบริษัทจัดหางานหรือนายหน้าในประเทศไทยช่วยทำวีซ่าให้เพราะเป็นเรื่องยาก รองลงมาคือทำวีซ่าด้วยตนเอง (ร้อยละ 12) และนายจ้างที่ญี่ปุ่นจัดการให้ (ร้อยละ 11) วีซ่าที่ได้มาเป็นวีซ่านักท่องเที่ยวมากที่สุด (ร้อยละ 55.7) แต่ก็มีผู้ที่เดินทางด้วยวีซ่านักเรียน (ร้อยละ 10) และวีซ่าแบบผู้มาพำนักได้ชั่วคราว (temporary residence) ร้อยละ 16.5 อย่างไรก็ตามเมื่อเดินทางถึงญี่ปุ่นและผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง มีกลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 11 ที่มีปัญหาในการผ่านแดน แสดงให้เห็นว่าผู้เดินทางรู้ล่วงหน้าที่จะผ่านแดนได้โดยไม่มีปัญหา โดยใช้วิธีการต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในหัวข้อแรงงานผิดกฎหมายในญี่ปุ่น

เมื่อไปถึงญี่ปุ่นแล้ว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 80 ได้งานทันที แสดงว่าได้รับการเตรียมตัวมาก่อนแล้วในการหางาน โดยเพื่อนหรือญาติทั้งในประเทศญี่ปุ่นและในประเทศไทย ดังจะพบว่ากลุ่มตัวอย่างเกือบร้อยละ 80 เช่นกันมีญาติหรือเพื่อนเคยไปญี่ปุ่นมาแล้ว แม้จะเดินทางไปญี่ปุ่นด้วยตนเองหรือโดยความช่วยเหลือของญาติและเพื่อน ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่มีค่าใช้จ่ายในการไป กลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 34 เสียค่าใช้จ่ายไม่เกิน 50,000 บาท อีกร้อยละ 21.6 เสียระหว่าง 50,000 - 200,000 บาท และอีกร้อยละ 16.4 เสียสูงถึง 200,000 - 400,000 บาท นอกจากนั้นยังมีอีกร้อยละ 8.2 ที่เสียค่าใช้จ่ายมากกว่า 400,000 บาท จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายนี้สูงกว่าการเดินทางไปประเทศปลายทางอื่นๆมาก เฉลี่ยแล้วคนละประมาณ 140,000 บาท เมื่อคำนึงถึงปีที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เดินทางคือก่อนปี 1993 (ร้อยละ 73) มูลค่าของเงินที่จ่ายเพื่อให้ได้เดินทางจึงสูงมาก ผู้ที่ไม่มีทุนรอนหรือหลักทรัพย์ไม่สามารถจะจ่ายเงินจำนวนมากเช่นนี้ได้ ดังจะพบว่าผู้เดินทางถึงหนึ่งในสี่ที่เสียเกิน 200,000 บาทขึ้นไป

**สภาพการทำงานในญี่ปุ่น** กลุ่มตัวอย่างเกินครึ่ง (ร้อยละ 56.7) เป็นผู้ที่พำนักอยู่ในญี่ปุ่นมาแล้ว 7 ปี (ออกเดินทางในปี 1992 และให้สัมภาษณ์ในปี 1999) ในจำนวนนี้มีร้อยละ 10.3 ที่อยู่มาแล้ว 9-11 ปี แสดงให้เห็นแนวโน้มการพำนักอยู่เป็นเวลานานและไม่กลับประเทศไทย ส่วนที่เหลือร้อยละ 16.5 อยู่มาแล้ว 6 ปี, ร้อยละ 4.12 อยู่มาแล้ว 5 ปี, และ ร้อยละ 14.4 อยู่มาแล้ว 4 ปี สาเหตุที่ไม่ต้องการกลับเป็นเพราะคิดว่าจะหางานทำไม่ได้ที่ประเทศไทย มีปัญหาเพราะสถานภาพผิดกฎหมายในญี่ปุ่น และส่วนหนึ่ง (โดยเฉพาะผู้ย้ายถิ่นหญิง) แต่งงานหรือมีคู่เป็นชายญี่ปุ่นหรือชายไทยในญี่ปุ่นแล้ว จึงเลือกจะตั้งถิ่นฐานในญี่ปุ่น ในแง่อาชีพ กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 36 มีอาชีพบริการด้านต่างๆ เช่น เป็นผู้ปรุงอาหาร, ครูสอนภาษาและมวยไทย, ขายอาหารไทย, ทำงานโรงแรมและร้านอาหาร ฯลฯ อีกร้อยละ 22.6 ทำงานบริการที่เกี่ยวกับธุรกิจบันเทิง (ร้องเพลง, เดินระบำ) มีร้อยละ 28.9 ที่ทำงานโรงงาน เช่น โรงงานแปรรูปอาหาร, พลาสติก, ปลา, เบเกอรี่ ฯลฯ และอีกร้อยละ 8.2 ทำงานก่อสร้าง ข้อมูลจากสัมภาษณ์เจาะลึกเพิ่มเติมได้พบว่า ผู้ที่มาทำงานบริการทางเพศส่วนหนึ่งได้พยายามเปลี่ยนอาชีพเป็นงานโรงงาน เพราะมีความขาดแคลนคนงานในโรงงานโดยเฉพาะในโรงงานขนาดกลางและเล็ก อย่างไรก็ตาม คนเหล่านี้เป็นแรงงานผิด

กฎหมายทั้งสิ้น เนื่องจากไม่ได้มีสัญญาจ้างงานถึงร้อยละ 74 สภาพการทำงานจึงไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ส่วนใหญ่ทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมง แต่จำนวนวันที่ทำงานในรอบเดือนไม่แน่นอน และไม่มีสวัสดิการมากนัก มีเพียงร้อยละ 26.8 ที่ได้โบนัสจากนายจ้าง ส่วนใหญ่ไม่ได้สวัสดิการใดๆ รายได้จากการทำงานเมื่อคิดเป็นเงินบาทแล้วร้อยละ 33 ได้เดือนละ 50,000-75,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราค่าจ้างตรงกลาง มีอีกร้อยละ 28.7 ที่ได้ต่ำกว่า 50,000 บาท และอีกร้อยละ 28.9 ที่ได้มากกว่า 75,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท มีส่วนน้อย (ร้อยละ 4) ที่ได้เกิน 100,000 บาทต่อเดือน รายได้เช่นนี้สูงกว่าในประเทศไทยอย่างแน่นอน บางครั้งสูงกว่าที่คนญี่ปุ่นที่ทำงานแบบเดียวกันได้อยู่ เพราะแรงงานไทยมักทำงานล่วงเวลาอย่างหนัก เนื่องจากต้องการรายได้เพิ่ม ด้วยเหตุที่รายได้สูง คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 79) จึงพอใจในรายได้ของตน

กลุ่มตัวอย่างครึ่งหนึ่งบ่นว่าตนคิดถึงบ้าน (ร้อยละ 53.6) ปัญหาอื่นๆ ที่มีคือกลัวตำรวจจับเพราะคนมีสถานภาพผิดกฎหมาย, รู้สึกไม่มั่นคงเพราะเป็นคนต่างชาติ, ค่าจ้างยังต่ำไป, ที่พักอาศัยไม่ดี, มีปัญหากับผู้คุมงานหรือเพื่อนร่วมงาน, ขาดเพื่อนในการทำงาน, ร้อยละ 35 คิดว่าไม่ได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกับคนงานญี่ปุ่นและไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง (ร้อยละ 79) แต่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87.6) คิดว่าตนได้เรียนรู้ทักษะใหม่ๆ ในการทำงาน

แรงงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มักใช้เงินอย่างประหยัดและมุ่งเก็บเงินดังจะพบว่า รายจ่ายต่อเดือนไม่เกิน 40,000 บาท (ร้อยละ 73) ส่วนที่เหลือใช้เงินแต่ก็ไม่มากกว่า 60,000 บาท เมื่อเทียบกับรายได้ซึ่งส่วนใหญ่ได้ไม่ต่ำกว่า 50,000 บาท และสูงถึง 75,000 บาทต่อเดือน ย่อมมีเงินเหลือเก็บทั้งที่ค่าครองชีพในญี่ปุ่นสูงมาก

#### ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยมีชีวิตที่ค่อนข้างแปลกแยกจากสังคมญี่ปุ่น เพราะมีสถานภาพผิดกฎหมาย อีกทั้งสังคมญี่ปุ่นก็ไม่ใช่สังคมที่เปิดกว้างสำหรับคนต่างชาติ สิ่งที่คนไทยส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 24) อยากทำในเวลาว่าง (แต่ไม่สามารถทำได้) จึงเป็นเพียงการไปเดินซื้อของหรือไปเที่ยว ถึงแม้ผู้ตอบร้อยละ 91 จะเข้าใจภาษาญี่ปุ่นดีพอสมควรถึงดีมาก เพราะทำนอกลูกมาเป็นเวลานาน แต่ก็ไม่ได้บูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมญี่ปุ่น เมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวชาติอื่นๆ แรงงานไทยมีความเข้าใจภาษาญี่ปุ่นน้อยกว่าคนเหล่านั้น ผู้ตอบถึงร้อยละ 86 ตอบว่ารู้สึกเหงา ร้อยละ 78 โทรศัทพ์ถึงครอบครัวที่ประเทศไทยเดือนละ 1-4 ครั้ง แต่ก็มีกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 39 ที่มีคู่ใหม่ในญี่ปุ่น และร้อยละ 68 หักอาศัยอยู่กับคู่สมรส, ครอบครัว, ญาติหรือเพื่อนร่วมงาน ภาวะความเหงาจึงเกิดขึ้นแม้มิได้อยู่ตามลำพัง แต่อาจเป็นเพราะความรู้สึกว่าตนมิได้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมญี่ปุ่น (เมื่อถูกถามว่าถ้าให้เลือกไปต่างประเทศอีกจะไปหรือไม่ มีเพียงร้อยละ 35 ที่ตอบว่าจะไปอีก และในกลุ่มนี้มีเพียงร้อยละ 4 ที่คิดจะไปญี่ปุ่นอีก และมีร้อยละ 66 ที่ไม่คิดว่าตนมีความจำนงจะถือสัญชาติญี่ปุ่น)

ในส่วนของความสัมพันธ์กับประเทศไทย ผู้ตอบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65) เห็นว่าความสัมพันธ์ของตนกับครอบครัวยังคงเหมือนเดิม มีร้อยละ 27.8 ที่ระบุว่าความสัมพันธ์ดีขึ้น แต่ก็มีส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 6) ที่ระบุว่าความสัมพันธ์ลดลง แม้จะมองเห็นแง่มุมทางลบของการเดินทางไปญี่ปุ่น แต่ผู้ตอบร้อยละ 67 ก็คิดจะสนับสนุนให้เพื่อนหรือญาติของตนเดินทางไปญี่ปุ่น มีร้อยละ 26 ที่จะไม่สนับสนุน ในจำนวนนี้มีร้อยละ 2 ที่จะคัดค้านไม่ให้ผู้อื่นไป ผู้ตอบเกือบร้อยละ 90 ส่งเงินกลับบ้าน บางคนส่งทุกเดือน (ร้อยละ 43) ทุก 2-3 เดือน (ร้อยละ 29), ทุก 6 เดือน (ร้อยละ 2) และส่งแบบไม่แน่นอนอีกร้อยละ 15.4 มีเพียงร้อยละ 10.3 ที่ไม่ส่งหรือไม่เข้าช่วยเพราะครอบครัวอยู่ในญี่ปุ่นอยู่แล้ว เงินที่ส่งสูงสุดถึง 120,000 บาทต่อครั้ง ดังรายละเอียดคือ ผู้ตอบร้อยละ 24.7 ส่งไม่เกิน 30,000 บาทต่อครั้ง,

ร้อยละ 31 ถึง 30,000 - 60,000 บาท, ร้อยละ 16.5 ถึง 60,000 - 90,000 บาท, ร้อยละ 4.1 ถึง 90,000 - 120,000 บาท และอีกร้อยละ 7.2 สูงเกิน 120,000 บาท และเมื่อคิดเฉลี่ยทั้งปีเงินส่งกลับจากญี่ปุ่นจะเป็นดังนี้

|                           |              |
|---------------------------|--------------|
| ต่ำกว่า 100,000 บาท       | ร้อยละ 8.25  |
| 100,000 - 500,000 บาท     | ร้อยละ 17.53 |
| 500,000 - 1,000,000 บาท   | ร้อยละ 27.84 |
| 1,000,000 - 2,000,000 บาท | ร้อยละ 15.46 |
| 2,000,000 บาทขึ้นไป       | ร้อยละ 10.31 |

จะเห็นได้ว่าเงินส่งกลับมีมูลค่ามหาศาล ถ้าหักผู้ที่ส่งกลับในวงเงิน 500,000 - 1,000,000 บาท ถ้าคิดค่าเฉลี่ยที่ 750,000 บาท จำนวนผู้ส่ง 27 ราย ก็จะมีมูลค่าสูงถึง 20 ล้านบาทถ้วนแล้ว และถ้าคิดเฉลี่ยวงเงินทุกขนาดและจำนวนผู้ส่งในแต่ละวงเงิน ถ้าหักกลุ่มตัวอย่าง 97 รายก็ส่งเงินกลับประเทศไทยถึงปีละ 97.35 ล้านบาทเป็นอย่างต่ำ คิดเฉลี่ยได้หัวละ 7 แสนบาท เมื่อคำนึงถึงว่ามีคนไทยในญี่ปุ่นอยู่ 50,000 คน เงินส่งกลับทั้งสิ้นจากญี่ปุ่นจะตกประมาณ 35,000 ล้านบาทต่อปีจากการคำนวณอย่างต่ำ ข้อมูลนี้เป็นผลกระทบสำคัญต่อประเทศไทยที่อาจไม่ได้มีผู้ให้สนใจมากนักเพียงพอ โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจไทยกำลังถดถอย

เงินส่งกลับส่วนใหญ่ส่งมาให้บิดา มารดา และบุตร มีเพียงร้อยละ 14 ที่ส่งเงินมาให้คู่สมรส และมีการส่งเงินกลับทั้งในระบบและนอกระบบ มีผู้ส่งนอกระบบโดยไม่ผ่านธนาคารร้อยละ 16 เงินที่ส่งมาส่วนใหญ่ใช้ซื้อที่ดินและบ้าน (ร้อยละ 34), เก็บออม (ร้อยละ 27) และใช้หนี้ (ร้อยละ 14) มีเพียงร้อยละ 4 ที่นำไปลงทุนทำธุรกิจ และร้อยละ 1 เพื่อส่งเสียให้น้องหรือบุตรเรียนหนังสือ เป็นที่น่าสนใจว่ามีผู้ใช้เงินนี้เพื่อใช้หนี้เพียงร้อยละ 14 ทั้งๆ ที่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปญี่ปุ่นสูง แสดงว่าผู้ตอบได้ใช้หนี้สินไปหมดแล้วก่อนหน้านี้ (โดยเฉพาะในปีแรกๆ ของการมาถึงญี่ปุ่น) หรือ ผู้ตอบมีทรัพย์สินที่จะจ่ายเงินดังกล่าวโดยไม่ต้องกู้ยืมใคร ไม่ว่าจะเป็นแบบใดก็ตาม คนไทยที่ไปญี่ปุ่นมีโอกาสเก็บเงินก้อนใหญ่หรือนำเงินไปก่อให้เกิดประโยชน์อื่นได้มากกว่าคนไทยที่เดินทางไปประเทศอื่นๆ นอกจากนั้นยังมีข้อค้นพบอีกประการหนึ่งว่า ครอบครัวของคนไทยที่ไปญี่ปุ่นถึงร้อยละ 23 ได้รับเงินส่งกลับจากสมาชิกอื่น ในครอบครัวที่เดินทางไปทำงานในประเทศอื่นด้วยนอกจากสมาชิกคนที่ไปญี่ปุ่น แสดงว่ามีครอบครัวเกือบหนึ่งในสี่ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็น “ครอบครัวย้ายถิ่น” เพราะส่งสมาชิกออกไปทำงานต่างประเทศมากกว่า 1 คน เงินส่งกลับที่ครอบครัวจะได้รับจึงมีมากกว่า 1 ประเทศ เป็นที่น่าเสียดายว่าเงินที่ได้รับไม่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อเพิ่มทุนมูลค่าหรือเป็นทุนเท่าที่ควร ผู้ที่นำเงินไปซื้อบ้านมีถึงร้อยละ 13 ที่ซื้อบ้านราคาเกิน 1 ล้านบาทขึ้นไป ในจำนวนนี้มี 1 ราย ซื้อบ้านราคา 7 ล้านบาท และ 2 รายซื้อบ้านราคา 12 ล้านบาท

### ความขัดแย้งและปัญหาของแรงงานไทย

คนงานร้อยละ 56 มีปัญหาในที่ทำงาน แม้จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนคนไทย และเพื่อนร่วมงานชาวญี่ปุ่น ปัญหาส่วนใหญ่เกิดกับตัวนายจ้าง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญระบุว่า คนงานไทยบางคนก็ถูกนายจ้างญี่ปุ่นหลอก ลักษณะปัญหาที่คนงานพบคือ ถูกนายจ้างหักค่าธรรมเนียม (levy) จากค่าจ้างสูงเกินไป, จ่ายค่าจ้างไม่ตรงเวลา, ปลดคนงานโดยไม่บอกล่วงหน้า และไม่บอกเหตุผล ทั้งนี้เป็นเพราะนายจ้างบางคนเห็นว่าคนงานไม่มีทางสู้รบปรบมือได้ นอกจากนั้นฝ่ายคนงานไทยเองก็ไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอที่จะตัดสินใจว่าตนถูกหลอกหรือไม่ บางคนไม่รู้แม้กระทั่งชื่อและที่อยู่ของนายจ้าง/บริษัทที่ตนทำงานอยู่ด้วย เมื่อเกิดปัญหาจึงร้องเรียนไม่ถูกว่าใครคือผู้

ถูกร้องเรียน หนังสือคู่มือที่กลุ่มองค์กรพัฒนาภาคเอกชนทำขึ้นเพื่อให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิคนงาน ยังไม่ช่วยให้คนงานไทยช่วยตนเองได้ดีเพียงพอ

ผู้ตอบร้อยละ 55 ระบุว่าไม่ได้รับสวัสดิการรักษาพยาบาลและการประกันสุขภาพ อีกร้อยละ 22 ระบุว่าแม้เข้าถึงบริการได้โดยยาก ทั้งนี้เป็นเพราะสถานภาพที่ผิดกฎหมาย ผู้ย้ายถิ่นหญิงจากประเทศไทยยังมีปัญหามากกว่าชาย โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ชาย-หญิง, การสมรส, การหย่าร้าง, ความรุนแรงในครอบครัว, การมีบุตร, และการขอมีสถานภาพที่ถูกกฎหมาย องค์กรพัฒนาภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลญี่ปุ่นต่างระบุว่าปัญหาของคนงานหญิงไทยเป็นปัญหาที่สังคมญี่ปุ่นโดยทั่วไปไม่ได้รับรู้ เพราะคนไทยจะพยายามซ่อนตัวเพื่อไม่ให้ถูกตำรวจจับกุม แม้ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือแล้วบางคนก็ยังหลบหนีไปอีก

### ภาวะการเจ็บป่วย

คนไทยในญี่ปุ่นส่วนหนึ่งที่เป็นหญิง ป่วยเป็นโรคเอดส์และ HIV บางคนเป็นโรคจิตเภทหรือมีปัญหาสุขภาพจิต นอกจากนั้นอัตราการตายของทารกแรกเกิดจากมารดาคนไทยมีสูงถึงร้อยละ 10

ถึงแม้คนงานไทยในญี่ปุ่นจะมีปัญหาหลายด้าน แต่ก็มีความช่วยเหลือจากสถานทูตไทยน้อยมาก ผู้ตอบร้อยละ 67 ไม่เคยไปติดต่อสถานทูตและอีกร้อยละ 23 ระบุว่าไปติดต่อเพื่อขอเอกสารสำคัญที่จำเป็นเท่านั้น แต่ไม่เคยไปขอความช่วยเหลือ คนงานไทยอยากให้สถานทูตช่วยโดยแจ้งให้คนทราบสิทธิที่ตนพึงมี, ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่น, ช่วยโต้แย้งเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่นที่เข้ามาคุกคามคนไทย, ช่วยให้คนไทยมีสถานภาพทางกฎหมายที่ดีขึ้น และช่วยจัดงานพบปะในหมู่คนไทยด้วยกัน อนึ่ง เนื่องจากสำนักบริหารแรงงานไทยในญี่ปุ่นถือว่าคนไทยที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไม่ใช่คนงานในการดูแลของคน จึงไม่ได้ให้บริการหรือช่วยคุ้มครองคนเหล่านี้

### 2.1.2 ผู้ฝึกงานชาวไทยในญี่ปุ่น

สำหรับผู้ฝึกงานในญี่ปุ่น ระบบการรับผู้ฝึกงานที่ทั้งผ่าน JITCO (Japan International Training Cooperation Organization) ผ่านรัฐบาลญี่ปุ่นโดยองค์กรต่างๆ ได้แก่ JICA (Japan International Cooperation Agency) AOTS (Association of Overseas Training Scholarship) JAVADA (Japan Vocational Ability Development Association) และ ILO (International Labor Organization) ตลอดจนผู้ฝึกงานที่ผ่านกรมตรวจคนเข้าเมืองของญี่ปุ่นโดยตรง ผู้ฝึกงานจากประเทศไทยที่เดินทางไปฝึกงานที่ญี่ปุ่นเดินทางผ่าน JITCO, AOTS, SICA และ JAVADA เท่านั้น

JITCO, JITCO รับคนงานไทยเข้าฝึกงานตั้งแต่ปี 1990 จนถึงปัจจุบัน จำนวนประมาณปีละ 3,000 - 5,000 คน การอบรมมีทั้งโปรแกรมอบรมทั่วไป และโปรแกรมอบรมด้านเทคนิค (TITP หรือ Technical Intern Training Program) ซึ่งผู้เข้าอบรมต้องผ่านการทดสอบฝีมือหรือทักษะ การทดสอบมี 49 ประเภท ประกอบด้วยทักษะทั้งด้านงานเครื่องจักร, เครื่องยนต์, ไฟฟ้า งานถักทอ งานเย็บ, งานไม้ งานพิมพ์ ฯลฯ ข้อมูลจากกรณีศึกษาในบริษัทแห่งหนึ่งที่เป็นผู้จัดการส่งผู้ฝึกงานมาญี่ปุ่น พบว่าผู้ฝึกงานจากประเทศไทย สมัครมาฝึกงาน โดยผ่านกรมการจัดหางานและบริษัทดังกล่าว โรงงานที่รับผู้ฝึกงานต้องเสียเงินค่าบริการคนละ 10,000 - 15,000 บาท (ปี 1999) ให้แก่บริษัทนี้ และบริษัทเป็นผู้ออกค่าเดินทางให้ผู้ฝึกงาน อย่างไรก็ตามผู้ฝึกงานบางรายระบุว่าต้องเสียค่าหัวถึง 160,000 บาท (ปี 1996) โดยไม่ทราบวันเสียให้ใครบ้าง ผู้ฝึกงานได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเดือนละ 30,000 บาท (รวมค่าอาหาร) หรือ 33,000

บาท (ไม่รวมค่าอาหาร) โรงงานเป็นผู้ออกค่าที่พัก ผู้ฝึกงานโปรแกรมด้านเทคนิคจะได้เบี้ยเลี้ยงสูงกว่าตกเดือนละ 40,000 บาท บริษัทจัดหาผู้ฝึกงานนี้จัดเจ้าหน้าที่ชาวญี่ปุ่นไว้เพื่อช่วยดูแลประสานงานและสอนภาษาญี่ปุ่นให้แก่ผู้ฝึกงานชาวไทย ผู้ฝึกงานที่เป็นกรณีศึกษาสามารถส่งเงินกลับประเทศไทยได้ถึงเดือนละ 27,000 บาท ปัญหาสำคัญที่บริษัทจัดหางานพบได้แก่ ผู้ฝึกงานผลหนี้จากงานที่ฝึกไปทำงานโดยผิดกฎหมายเพราะมีรายได้สูงกว่า ปัญหาเรื่องค่านายหน้าของบริษัทนายหน้าฝ่ายไทยคิดสูงขึ้นเรื่อยๆ และปัญหาด้านความสัมพันธ์ในกลุ่มผู้ฝึกงานด้วยกัน อย่างไรก็ตาม โปรแกรมฝึกงานของ JITCO นี้ ช่วยผู้ประกอบการรายย่อยของญี่ปุ่นเป็นอย่างมากในการผลิตเพราะคนงานญี่ปุ่นไม่ต้องการทำงานเหล่านี้

สำหรับผู้ฝึกงานชาวไทยในโปรแกรมเทคนิค คนเหล่านี้ได้ฝึกงานในบริษัททาสี, โรงงานผลิตภัณฑ์จากทะเล และโรงงานผลิตเรือสำราญ (leisure boat) เป็นต้น ส่วนใหญ่มีรายได้สูงกว่าผู้ฝึกงานโปรแกรมทั่วไปและมีการเพิ่มค่าเบี้ยเลี้ยงทุกปี

AOTS คนงานไทยที่ฝึกงานกับ AOTS มีระยะฝึกงานสั้นกว่า JITCO ตกประมาณ 6 เดือนเป็นส่วนใหญ่ ผู้ฝึกงานจะถูกส่งไปฝึกตามโรงงานหรือบริษัทต่างๆ แห่งละ 1-2 เดือน ผู้ฝึกงานมีรายได้สูงถึงเดือนละ 50,000 บาท ส่วนใหญ่จบระดับปริญญาตรีมาแล้ว ใช้ภาษาอังกฤษได้ อย่างไรก็ตามจำนวนคนไทยที่มาฝึกงานที่ผ่าน AOTS มีเพียงปีละ 600-700 คนเท่านั้น

JAVADA การฝึกงานกับ JAVADA จะเน้นด้านอาชีวศึกษาและด้านอุตสาหกรรมโรงงาน คนงานไทยเข้าฝึกในโรงงานทำเครื่องปรับอากาศของมิตซูบิชิ 11 คน มาจากบริษัทลูกในประเทศไทย ปกติจะมีผู้มาเข้ารับการฝึกปีละ 15 คน ตั้งแต่ปี 1991 อุปสรรคสำคัญคือความรู้ด้านภาษาญี่ปุ่น นอกนั้นเป็นปัญหาเล็กๆ น้อยๆ เช่น การปรับตัว อาหาร ที่พัก

JICA ใจทำให้ทุนฝึกอบรมแก่ 137 ประเทศ จำนวน 3,958 คน สำหรับประเทศไทยได้รับทุนเพียง 15-20 คน ผู้มาฝึกงานต้องเป็นข้าราชการไทย และมักเป็นผู้มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ในปี 1999 มีผู้ฝึกงานไทยเพียง 3 คน จากกระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักงานรัฐมนตรีและทบวงมหาวิทยาลัย มาฝึกงานด้านภาษาญี่ปุ่นระดับหัวหน้า และคอมพิวเตอร์

ในอนาคตรัฐบาลญี่ปุ่นมีแนวโน้มจะรับผู้ฝึกงานในอาชีพใหม่ๆ โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุ, งานเกษตร, งานผลิตภัณฑ์ทะเล, งานโรงแรม และงานอื่นๆ ที่ต้องการแรงงานราคาถูก

### แรงงานไทยผิดกฎหมายในญี่ปุ่น

การที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายอนุญาตให้ชาวต่างชาติทำงานในประเทศญี่ปุ่นเป็นจำนวนจำกัดและหันไปใช้นโยบายรับผู้ฝึกงานเข้าไปทำงานที่เป็นงานไร้ทักษะ ทำให้สถานภาพของคนงานไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ทำงานโดยผิดกฎหมาย การเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นโดยผิดกฎหมายเป็นปรากฏการณ์ที่เริ่มเกิดขึ้นเป็นเวลานานกว่า 10 ปีมาแล้ว ไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ ดังจะพบในตาราง 2.1 ว่ามีคนไทยถูกจับกุมเพราะลักลอบเข้าประเทศจำนวนมากในปี 1994 มีจำนวนถึง 2,865 คน นอกจากนั้นยังมีผู้ที่เดินทางเข้าไปก่อนหน้านั้นและพำนักอยู่เกินกำหนดวีซ่าอีกจำนวนถึง 46,973 คนในปีเดียวกัน

### ระบบนายหน้าและเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

การเดินทางไปญี่ปุ่นในระยะแรกอาศัยระบบนายหน้าค่อนข้างมาก หลังปี 1995 เป็นต้นมาจึงเป็นการเดินทางโดยตัวคนงานเอง แต่ก็ยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากนายหน้าในเรื่องวีซ่า นายหน้าที่ช่วยให้คนไทยเดินทางไปญี่ปุ่นเป็นกลุ่มที่ดำเนินการโดยผิดกฎหมาย ญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้แรงงานไร้ฝีมือเข้าไปทำงานในญี่ปุ่น จึงมีกฎระเบียบด้านคนเข้าเมืองที่เคร่งครัดมาก นายหน้าเหล่านี้จึงต้องใช้ความสามารถพิเศษเพื่อนำคนลักลอบเข้าไป ได้มีการจับกุมนายหน้าที่ลักลอบนำคนไทยเข้าญี่ปุ่นได้เพียงปีละ 7 คน ในปี 1994 และ 1995 นายหน้าส่วนใหญ่ยังคงดำเนินการต่อไป โดยผิดกฎหมาย คิดค่าหัวจากผู้เดินทางถึงคนละ 4 ล้านเยน (ประมาณ 40,000 เหรียญสหรัฐ<sup>๑</sup>) วิธีการลักลอบเข้าอาจทำในรูปคู่บ่าวสาวไปฮันนีมูนที่ญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามระบบนายหน้าได้ลดบทบาทลงในระยะหลัง เพราะผู้ที่เดินทางไปญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นคนที่เคยเดินทางเข้าญี่ปุ่นมาก่อนแล้ว จึงรู้ช่องทางที่จะจัดการเดินทางด้วยตนเอง และส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครใจจะเดินทาง ไม่ใช่ผู้ถูกล่อลวงดังเช่นช่วงต้นทศวรรษ 1990

วิธีการเข้าประเทศญี่ปุ่นโดยผิดกฎหมาย อาจใช้เส้นทางใหม่ๆ เช่น เดินทางผ่านทางมาเลเซีย, เซียงไฮ้ หรือกลุ่มประเทศละตินอเมริกา เพื่อเบี่ยงเบนจากความเคร่งครัดในการตรวจสอบผู้เดินทางจากประเทศไทย

ตารางที่ 2.1 ประมวลข้อมูลที่สะท้อนปัญหาที่เกิดจากคนไทยผิดกฎหมายในญี่ปุ่น

| ปี   | ผู้ที่อยู่เกิน<br>วีซ่า | ผู้ที่ไม่ได้<br>รับ<br>อนุญาต<br>ให้เข้า<br>ประเทศ | ผู้ลัก<br>ลอบ<br>เข้า<br>เมือง<br>(ทาง<br>อากาศ) | ผู้ประสบ<br>ปัญหาที่มา<br>ขอความ<br>ช่วยเหลือ<br>จากสถาน<br>ทูต | นายจ้างญี่ปุ่น<br>ที่จ้างคนไทย<br>ผิดกฎหมาย<br>และถูกจับกุม | ผู้ที่ถูกจับ<br>กุมเพราะ<br>กระทำผิด<br>กฎหมาย | หญิงไทย<br>ค้าบริการ<br>ทางเพศ<br>ถูกจับกุม | จำนวน<br>หญิง<br>ไทยที่<br>ติดเชื้อ<br>HIV* | จำนวนเด็ก<br>เกิดจาก<br>มารดาไทย<br>ในญี่ปุ่น** |
|------|-------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 1993 | 53,845                  | 2,735                                              | NA                                               | 4,089                                                           | 1,235                                                       | 387                                            | 1,849                                       | 12                                          | 220                                             |
| 1994 | 46,973                  | 747                                                | 2,865                                            | 3,763                                                           | 700                                                         | 328                                            | 1,407                                       | NA                                          | 383                                             |
| 1995 | 43,014                  | 1,388                                              | 1,811                                            | NA                                                              | 320                                                         | 697                                            | 571                                         | NA                                          | NA                                              |
| 1996 | 41,280                  | 1,061                                              | 1,465                                            | NA                                                              | 282                                                         | 276                                            | 316                                         | NA                                          | NA                                              |
| 1997 | 39,513                  | 564                                                | 1,457                                            | NA                                                              | 375                                                         | 186                                            | 425                                         | NA                                          | NA                                              |
| 1998 | 37,046                  | 358                                                | 1,181                                            | NA                                                              | NA                                                          | NA                                             | NA                                          | NA                                          | NA                                              |

ที่มา Ito, 1999. Research Paper : Interviews with Key Informants on Thai Migrant Workers in Japan, ARCM, Chula.

\* มีหญิงไทยติดเชื้อ HIV ระหว่างปี 1989-1992 อีกรวม 46 คน ข้อมูลนี้เป็นของกลุ่มที่มารับการตรวจเลือดในเขต Ibaraki แห่งเดียวเท่านั้น

\*\* มีเด็กเกิดจากมารดาไทยระหว่างปี 1987-1992 อีกรวม 264 คน

เครือข่ายด้านมนุษยข้ามชาติที่จัดการให้คนไทยเดินทางไปญี่ปุ่นเป็นความร่วมมือระหว่างนายหน้าในประเทศไทยกับนายหน้าในญี่ปุ่น ดำเนินการโดยมีกลุ่มสิทธิพลชาวจีนเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง ผู้ที่เดินทางโดยอาศัยเครือข่ายนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง เดินทางโดยมุ่งไปทำงานในธุรกิจบันเทิงและบริการทางเพศ และต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนนับแสนบาทดังข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง บางคนถูกหลอกไป บางคนไปโดยสมัครใจ แต่ในช่วงหลังไม่มีการหลอก

หลวงคังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ผู้สมัครใจส่วนหนึ่งไม่รู้ว่าตนจะต้องถูกบังคับให้ค้าบริการทางเพศ โดยไม่ได้ค่าตอบแทนเป็นเวลานานและต้องถูกกักขังควบคุมโดยกลุ่มอิทธิพล จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นความสมัครใจโดยสิ้นเชิง การเดินทางเข้าไปญี่ปุ่นโดยผิดกฎหมายและการทำงานโดยผิดกฎหมายมีผลทำให้แรงงานไทยในญี่ปุ่นมีสถานภาพที่เลวร้ายที่สุดเมื่อเทียบกับแรงงานไทยในประเทศอื่น จำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไข

จากข้อมูลในตารางที่ 2.1 ซึ่งประมวลข้อมูลที่สะท้อนปัญหาที่เกิดจากคนไทยผิดกฎหมายในญี่ปุ่น จะพบว่าสภาพปัญหารุนแรงประกอบด้วย :

1) มีคนไทยที่เดินทางเข้าไปญี่ปุ่นและอยู่เกินกำหนดวีซ่าปีละ 30,000-40,000 คน ถึงแม้กรมตรวจคนเข้าเมืองญี่ปุ่นและสถานทูตจะเคร่งครัดในกระบวนการเข้าเมือง แต่ผู้ที่ตั้งใจจะไปอยู่นานกว่ากำหนดก็มีจำนวนสูงอย่างต่อเนื่อง

2) ในจำนวนคนไทยที่พยายามเดินทางเข้าประเทศญี่ปุ่น มีจำนวนหนึ่งที่ถูกปฏิเสธไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศ (refusal landing) ที่สนามบิน เพราะเอกสารไม่ถูกต้องหรือครบถ้วน คนเหล่านี้คือผู้ที่พยายามจะเข้าไปทำงานแต่ถูกค้นพบเสียก่อนนั่นเอง

3) คนไทยจำนวนหนึ่งลักลอบเข้าประเทศญี่ปุ่น โดยทางอากาศ และถูกควบคุมตัวโดยกรมตรวจคนเข้าเมืองญี่ปุ่น มีจำนวนถึงปีละ 1,000 คนขึ้นไป

4) คนไทยที่พำนักอยู่ในญี่ปุ่นโดยผิดกฎหมาย และมาร้องขอความช่วยเหลือจากสถานทูต เคยมีจำนวนถึงปีละ 3,000-4,000 คน ในช่วงปี 1993-94 ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของสถานทูตไทยจัดเก็บข้อมูลและให้ความช่วยเหลือแก่คนเหล่านั้น อย่างไรก็ตามไม่ได้มีการเก็บข้อมูลและให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องทำให้ไม่อาจทราบได้ว่ามีผู้มีปัญหาต้องการความช่วยเหลืออีกเท่าใด ข้อมูลจากภาคสนามแสดงว่าคนไทยส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะมาขอความช่วยเหลือหรือมาติดต่อเฉพาะเรื่องเอกสารเท่านั้น

5) ในส่วนของนายจ้างที่จ้างคนงานไทยโดยผิดกฎหมาย มีการจับกุมและดำเนินคดีตลอดมาตั้งแต่ปี 1993-1997 จำนวนนายจ้างที่ถูกจับกุมในปี 1993 มีถึง 1,235 ราย หลังจากนั้นมิตด้น้อยลงเรื่อยๆ เหลือเพียง 200-300 รายในแต่ละปี ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีผู้ว่าจ้างน้อยลง หรืออีกแห่งหนึ่งอาจเป็นไปได้ว่านายจ้างมีวิธีว่าจ้างที่ซับซ้อนขึ้น ทำให้กฎหมายเอาผิดได้ยาก เช่นในงานก่อสร้าง บริษัทก่อสร้างจะจ้างให้บริษัทเล็กๆ รับทำงานเหมา แล้วบริษัทเล็กๆ ก็นำงานมาให้คนงานต่างด้าวทำแล้วนำไปส่งบริษัทที่ว่าจ้างช่วงอีกทอดหนึ่ง

6) ปัญหาเรื่องการกระทำผิดกฎหมายและถูกจับกุมในคดีอาชญากรรมเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ในหมู่คนไทยที่พำนักโดยผิดกฎหมาย จำนวนคนไทยที่ถูกจับกุมในคดีประเภทนี้มีมาโดยตลอด แม้จะไม่สูงเป็นเรื้อรังแต่ก็มีคนไทยถูกจับกุมทุกปี ปี 1997 ถูกจับกุม 186 คน และปี 1995 ถูกจับกุมถึง 697 คน คนเหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกตัดสินจำคุกและใช้โทษอยู่ในญี่ปุ่น

7) เป็นที่ทราบกันดีว่าหญิงไทยที่เดินทางไปญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยไปค้าประเวณี มีหญิงไทยที่ถูกจับกุมข้อหาค้าประเวณีทุกปีเช่นกัน ในช่วงปี 1993-94 ถูกจับกุมปีละถึง 1,400-1,800 ราย ต่อมาในปี 1995-1997 จึงลดลงเหลือปีละ 300-500 ราย ยังมีอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่ถูกจับกุมแต่ยังคงค้าประเวณีอยู่ในญี่ปุ่น

8) การให้บริการทางเพศเป็นสาเหตุหนึ่งของการติดเชื้อ HIV และเอดส์ในหมู่หญิงไทย เฉพาะที่อับารากิ แห่งเดียว หญิงไทยที่มาตรวจเลือดระหว่างปี 1990-1993 ติดเชื้อเฮชไอวีถึง 58 คน มีบางคนเสียชีวิตในญี่ปุ่นและบางคนกลับมาตายที่บ้านเกิดในประเทศไทย

9) หญิงไทยที่มีบุตรกับชายญี่ปุ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว บางรายชายญี่ปุ่นก็รับเป็นบิดา บางรายก็ไม่มีบิดา แต่ส่วนใหญ่รัฐบาลญี่ปุ่นจะมีนโยบายให้บรรดาคนไทยมาขอสัญชาติไทยให้บุตรของตน ในปี 1993 เด็กที่เกิดจากมารดาไทย 220 คน และปี 1994 เพิ่มขึ้นอีก 383 คน เด็กจำนวนหนึ่งเติบโตถึงวัยเข้าโรงเรียนและเข้าเรียนในโรงเรียนญี่ปุ่นแล้วเกิดปัญหาความขัดแย้งทางจิตใจทั้งกับมารดาคนไทยและเพื่อนนักเรียนชาวญี่ปุ่นในโรงเรียน

#### ผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจถดถอย

ในแง่ของโอกาสการทำงานในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ข้อมูลจากประเทศญี่ปุ่นไม่อาจตอบปัญหานี้ได้ชัดเจน เพราะคนไทยที่ไปทำงานญี่ปุ่นส่วนใหญ่ไปก่อนเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ จึงไม่ได้ตัดสินใจโดยมีผลจากเหตุการณ์นี้ นอกจากนั้นภาวะการทำงานในญี่ปุ่นก็เป็นการทำงานผิดกฎหมาย และหญิงไทยส่วนหนึ่งก็อยู่ในธุรกิจบริการทางเพศ ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานโดยทั่วไปโดยตรง อีกประการหนึ่ง ประเทศญี่ปุ่นเองก็ไม่ได้เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ภาวะวิกฤตเช่นนี้เกิดขึ้นในญี่ปุ่นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 แล้ว จึงไม่อาจสรุปได้ว่าตลาดแรงงานญี่ปุ่นยังคงเปิดให้คนไทยเข้าไปทำงานได้เท่าเดิม มากขึ้น หรือน้อยลงเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ภาวะดังกล่าวมีผลให้แรงงานไทยไม่ต้องการกลับประเทศไทยและเลือกจะทำงานในญี่ปุ่นต่อไป เพราะมีงานทำและมีรายได้ดีกว่า ในแง่ผลกระทบ, ภาวะเศรษฐกิจถดถอยของญี่ปุ่นเองซึ่งเกิดตั้งแต่ปี 1992 ส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยมากกว่าในทัศนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญฝ่ายญี่ปุ่น นอกจากนั้น มีแนวโน้มว่าตลาดแรงงานญี่ปุ่นจะต้องการผู้เข้าไปทำงานบริการโดยเฉพาะงานเลี้ยงคู่ผู้สูงอายุ งานโรงแรม งานเกษตรกรรม และงานผลิตผลิตภัณฑ์จากทะเล ทั้งนี้โดยเข้าไปในฐานะผู้ฝึกงานที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย

สำหรับคนไทยที่ลักลอบทำงานอยู่ในญี่ปุ่น ส่วนใหญ่จะไม่ต้องการกลับประเทศไทย เพราะภาวะเศรษฐกิจถดถอยทำให้การหางานทำในประเทศไทยทำได้โดยยาก และการเดินทางกลับมาญี่ปุ่นใหม่อีกครั้งก็ทำได้ยาก ดังนั้นคนไทยที่อยู่ในญี่ปุ่นอยู่แล้วก็จะดิ้นรนเพื่อให้ได้อยู่ต่อไปโดยไม่ถูกจับกุมและส่งกลับ ผู้ที่อยู่ในญี่ปุ่นอยู่แล้ว พยายามจะให้คนได้สถานภาพที่ถูกกฎหมายด้วยการไปจดทะเบียนเป็นคนต่างด้าว (migrant residents) กับรัฐบาลท้องถิ่นเช่นที่ชิบะมีคนไทยไปจดทะเบียนเช่นนี้ถึง 3,330 คน สำหรับผู้ที่ต้องการจะเดินทางมาใหม่ ความเข้มงวดของกฎระเบียบคนเข้าเมืองญี่ปุ่นไม่ใช่อุปสรรคที่จะขัดขวางความต้องการของเขาได้ เพียงแต่ต้องยอมเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาลเพื่อให้เดินทางเข้าประเทศได้

คนงานชายมีเงื่อนไขต่างจากหญิง คนงานชายส่วนหนึ่งอาจหาหนทางกลับประเทศไทยเพราะเศรษฐกิจในญี่ปุ่นก็ยังไม่ดีนัก อัตราการว่างงานสูง ทำให้คนงานไทยเช่นในอุตสาหกรรมก่อสร้างหางานได้ยากขึ้น

## 2.2 แรงงานไทยในมาเลเซีย

ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนามใน 4 พื้นที่ในมาเลเซีย ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างจากกัวลาลัมเปอร์ (ร้อยละ 13.6) สลังงอร์ (ร้อยละ 13.6), เคาห์ (ร้อยละ 36.4) และกลันตัน (ร้อยละ 36.4) ส่วนใหญ่เป็นรัฐตอนเหนือของมาเลเซีย มีพรมแดนติดประเทศไทย จากสัมภาษณ์แรงงานไทยจำนวน 110 คน มีข้อค้นพบโดยสรุปดังนี้

**ภูมิหลังในประเทศไทย** แรงงานไทยส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาจากภาคใต้ของประเทศไทย มาจากปัตตานีถึงร้อยละ 42.7 สงขลาร้อยละ 17.3, ยะลาร้อยละ 16.4 และนราธิวาสร้อยละ 10 มีแรงงานจากภาคอื่นเช่น สตูลและเชียงรายบ้างแต่น้อยมากเพียงร้อยละ 2 กลุ่มตัวอย่าง เป็นแรงงานชายร้อยละ 62 และหญิงร้อยละ 38 อายุส่วนใหญ่ 21-30 ปี (ร้อยละ 52.7) มีต่ำกว่า 20 ปี และสูงกว่า 30 ปีบ้างรวมร้อยละ 37 แรงงานไทยที่มีบุตรและไม่ มีบุตรจำนวนใกล้เคียงกัน เช่นเดียวกับสถานภาพสมรส มีผู้จบประถมศึกษาร้อยละ 56.4 และมีมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 26.4 เนื่องจากส่วนใหญ่ยังเป็นคนหนุ่มสาว จึงไม่ใช้หัวหน้าครัวเรือนในประเทศไทย ผู้ที่เดินทางมาทำงานคิดว่าครอบครัวของตนมีฐานะปานกลางเมื่อเทียบกับคนอื่นร้อยละ 50 และต่ำกว่าคนอื่นเล็กน้อยร้อยละ 23.6 ครอบครัวมีรายได้เฉลี่ยไม่ถึง 5,000 บาท (ร้อยละ 48) ที่เหลือรายได้ระหว่าง 5,000 - 20,000 บาท (ร้อยละ 44) อาชีพเดิมในประเทศไทยเป็นเกษตรกรร้อยละ 22.7, ไม่มีงานทำร้อยละ 15, ทำธุรกิจร้อยละ 9 และประมงร้อยละ 11 ถึงแม้จะไม่ได้เป็นเกษตรกรเป็นส่วนใหญ่ แต่แรงงานเหล่านี้ก็มีที่ดินทำกินของครอบครัวขนาด 1-20 ไร่

**กระบวนการเดินทางและการทำงานที่มาเลเซีย** แรงงานไทยถึงร้อยละ 40 ให้เหตุผลว่าไม่มีงานทำในประเทศไทย จึงมาหางานที่มาเลเซีย อีกร้อยละ 47 ไม่พอใจต่อรายได้ที่ต่ำเกินไปในประเทศไทย ส่วนใหญ่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับมาเลเซียจากญาติหรือเพื่อนในประเทศไทย และมีถึงร้อยละ 65 ที่มีญาติทำงานอยู่ที่นั่นอยู่ก่อนแล้ว ญาติเหล่านี้จึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือจัดการให้เดินทางไปมาเลเซีย (ร้อยละ 35) ส่วนที่เหลือมีนายจ้างเป็นผู้จัดการให้ไป (ร้อยละ 32) และอีกร้อยละ 20 ไปด้วยตนเอง มีผู้ใช้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานหรือนายหน้าในประเทศไทยเพื่อช่วยจัดการเดินทางเพียงร้อยละ 10 ดังนั้นบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานหรือนายหน้าจึงมีน้อยสำหรับแรงงานไทยที่เดินทางไปมาเลเซีย ทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่ำเพียง 100-200 ริงกิตเท่านั้น สำหรับคนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 57), ที่เหลือร้อยละ 18 ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพราะนายจ้างออกให้ และมีเพียงร้อยละ 15 ที่เสีย 200-300 ริงกิต ค่าใช้จ่ายที่เสียไปส่วนใหญ่เป็นค่าเดินทาง แรงงานเหล่านี้จึงไม่มีหนี้สินจากการเตรียมตัวไปทำงานในมาเลเซีย

คนงานส่วนใหญ่เดินทางเข้าไปโดยใช้บัตรผ่านแดน และบัตรทำงานชั่วคราว (temporary working pass) หรือเข้าไปโดยไม่มีเอกสารการเดินทางใดๆ เลย ทั้งนี้เป็นเพราะการเดินทางผ่านพรมแดนไทย-มาเลเซียสำหรับชาวไทยมุสลิม และทำได้เป็นปกติอยู่แล้วเนื่องจากชาวไทยมุสลิมและชาวมลายูที่อยู่ในบริเวณติดชายแดนมีภาษาและวัฒนธรรมร่วมกันและมีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติกันมายาวนาน ดังนั้นไม่ว่าจะมีเอกสารการเดินทางหรือไม่ก็สามารถผ่านแดนไปได้โดยไม่มีปัญหาถึงร้อยละ 94 มีเพียงร้อยละ 6 ที่มีปัญหา เหตุผลที่แรงงานไทยเลือกไปทำงานที่มาเลเซียเป็นเหตุผลเชิงเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 30 ต้องการหารายได้สูงขึ้นให้ตนเองหรือครอบครัว ร้อยละ 18.2 ต้องการไปหาประสบการณ์ในการทำงาน อีกร้อยละ 16.4 ต้องการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าเดิมในการทำงาน มีบางคนติดตามญาติหรือคู่สมรสมา, ไปเพราะระยะทางใกล้, ไปเพราะใช้ภาษาเดียวกัน และไปเพราะนายจ้างชักชวนมา การไปทำงานเป็นการไปอย่างไม่เป็นทางการ ดังปรากฏว่าร้อยละ 93 ไม่มีการเซ็นสัญญาจ้างงาน มีเพียงร้อยละ 6.4 ที่มีสัญญาจ้างงาน แต่ส่วนใหญ่แล้ว (ร้อยละ 94.5) ได้ทำงานตรงกับที่คาดหวังไว้ว่าจะไปทำ คนงานร้อยละ

38 ทำงานมาแล้วไม่เกิน 1 ปี, อีกร้อยละ 25.5 ทำงานแล้ว 1-3 ปี, และอีกร้อยละ 17.3 ทำงานแล้ว 4-6 ปี จึงมีผู้ที่ทำงานมาเป็นเวลานานเกิน 1 ปีจำนวนมากพอควร

**สภาพการทำงาน** คนงานไทยร้อยละ 42 ทำงานในร้านอาหาร อีกร้อยละ 16.4 ทำงานเกษตร, ร้อยละ 10 ทำงานโรงงาน, ร้อยละ 7.3 ทำงานประมง, ที่เหลือกระจายในอาชีพต่างๆ ได้แก่ กริควาง, ก่อสร้าง, เรขายอาหาร, ทำงานบ้าน, ตัดผม และพนักงานนวด ได้พบว่ามีผู้ทำงานในร้านอาหารกระจายอยู่ทั้งในกัวลาลัมเปอร์, สลังงอร์, เคนดาห์ และกลันตัน, ผู้ทำงานเกษตรอยู่ในเคนดาห์แห่งเดียว, ส่วนอาชีพอื่นๆ มีทั้งในเคนดาห์และกลันตัน ในแง่การกระจายทางเพศ มีเพียงงานประมง, งานตัดผม, งานกรรมกร, งานเรขายของและงานนวดที่ไม่มีผู้หญิงทำ

เมื่อเปรียบเทียบอาชีพเดิมในประเทศไทยกับอาชีพที่ทำในมาเลเซีย ได้พบว่าผู้ที่เคยเป็นเกษตรกรสามารถไปทำงานได้เกือบทุกอาชีพ ยกเว้นงานที่ต้องมีทักษะเช่นตัดผม, นวด, ก่ออิฐ ผู้ที่เคยทำงานประมงก็ไปทำงานประมงเป็นส่วนใหญ่ ผู้เคยกริควางและเย็บผ้าไปทำงานอื่น ได้แก่ งานร้านอาหารและอื่นๆ ผู้ที่เคยตัดผมก็ไปทำอาชีพตัดผม ผู้ที่เคยนวดก็ไปเป็นพนักงานนวด ผู้เคยทำธุรกิจและงานขับรถไปทำงานร้านอาหารเป็นส่วนใหญ่ และน่าสนใจว่า ผู้ที่ไม่มีงานทำไปทำงานในร้านอาหารและงานเกษตรเกือบทั้งหมด โดยส่วนใหญ่ไปทำงานในร้านอาหาร

เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่ทำงานโดยไม่มีสัญญา จึงทำงานโดยไม่มีวันหยุด (ร้อยละ 53) ในแง่รายได้มีทั้งผู้ที่ได้ค่าจ้างเป็นรายวัน (ร้อยละ 12), รายสัปดาห์ (ร้อยละ 15.5) และรายเดือน (ร้อยละ 58) ส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 400-800 ริงกิต (ร้อยละ 70) และมีผู้มีรายได้สูงเพิ่มขึ้นจากเมื่อเริ่มทำงานในมาเลเซียร้อยละ 70 เช่นกัน นอกจากรายได้แล้ว ไม่มีสวัสดิการอื่นๆ ให้คนงาน เพราะเป็นงานที่ทำโดยไม่มีสัญญาเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นกลุ่มที่ทำงานโดยนายจ้างพามา ซึ่งน่าจะเป็นงานโรงงานกลุ่มนี้ (ประมาณร้อยละ 23) จะมีสวัสดิการต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานของมาเลเซีย การที่คนงานเป็นชาวไทยมุสลิม จึงทำให้ไม่มีปัญหาในแง่วัฒนธรรมในสถานที่ทำงาน ดังจะพบว่าร้อยละ 90 ไม่มีปัญหาในที่ทำงาน

**สภาพความเป็นอยู่** คนงานร้อยละ 44 พักอาศัยในบ้านพักร่วมกับคนงานอื่นๆ, อีกร้อยละ 16 เข้าบ้านอยู่ร่วมกัน และร้อยละ 23.6 อยู่ตามลำพัง เป็นที่น่าสนใจว่ามีคนงานไทยถึงร้อยละ 23.6 ที่พำนักอยู่กับคู่สมรส และร้อยละ 12.7 พำนักอยู่กับครอบครัวในมาเลเซีย เมื่อรวมสองกลุ่มนี้แล้วก็นับว่ามีถึงร้อยละ 36.4 ที่อาศัยอยู่กับครอบครัวของตน ซึ่งนับว่าสูงมากและแตกต่างจากแรงงานไทยในประเทศอื่นมาก เพราะในประเทศอื่น แรงงานไทยไม่มีสิทธิพาคู่สมรสหรือครอบครัวไปอยู่ด้วยได้

ความคล้อยคลึงทางวัฒนธรรมทำให้คนงานร้อยละ 75.5 สามารถเข้าใจภาษามาเลย์ได้ นอกจากนั้นยังมีถึงร้อยละ 56 ที่ได้คู่สมรสใหม่ในมาเลเซีย นับเป็นข้อมูลที่สำคัญมาก สถานการณ์สมรสเช่นนี้มีผลต่อการพำนักในมาเลเซีย ดังจะพบว่าคนงานร้อยละ 73 ไม่แน่ว่าตนจะกลับประเทศไทยเมื่อใด มีเพียงร้อยละ 21 ที่ตอบว่าจะกลับเมื่อสัญญาสิ้นสุด และเพียงร้อยละ 3.6 ที่จะกลับภายใน 1-2 ปี แสดงถึงแนวโน้มที่แรงงานไทยจะพำนักอยู่ในมาเลเซียเป็นเวลานานหรือเป็นการถาวรจำนวนไม่น้อย และเมื่อถามถึงความตั้งใจจะขอสัญชาติมาเลเซียก็พบว่าร้อยละ 38 มีความตั้งใจดังกล่าว

### ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อประเทศไทย และประเทศมาเลเซีย

คนงานร้อยละ 74.5 ส่งเงินกลับบ้าน อีกร้อยละ 25.5 ไม่ได้ส่ง การที่มีผู้ส่งเงินกลับบ้านน้อยกว่าคนงานในประเทศอื่น เป็นเพราะมาเลเซียมีชายแดนอยู่ติดประเทศไทย คนงานสามารถเดินทางเข้าออกได้เสมอ ผู้ที่เข้าบัตรผ่านแดน ซึ่งมีอายุ 14 วันก็ต้องเดินทางกลับมาประเทศแล้วจึงออกไปใหม่อีกครั้ง คนเหล่านี้จึงสามารถนำเงินรายได้กลับมาด้วยตนเอง ไม่ต้องส่งกลับด้วยระบบใดๆ ความถี่ในการส่งเงินกลับก็ไม่เป็นประเด็น บางคนส่งทุกเดือน บางคนส่งเพียงปีละ 2 ครั้ง ในกลุ่มผู้ที่ส่งกลับพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วส่งกลับเดือนละ 100-300 ringgit (ร้อยละ 35) ที่เหลือส่งไม่เกิน 500 ringgit (ร้อยละ 15) และอีกร้อยละ 15 ส่งเงินกลับสูง 600-2,000 ringgit (ร้อยละ 16.4) ส่วนใหญ่จะส่งเงินนี้ไปให้บิดามารดา (ร้อยละ 47.3), ให้บุตร (ร้อยละ 16.4) และให้คู่สมรสเพียงร้อยละ 9 ที่เป็นเช่นนั้นคู่สมรสส่วนหนึ่งอยู่ในมาเลเซียด้วยกันแล้ว และอีกส่วนหนึ่งเป็นคนโสด ยังไม่มีคู่สมรส ดังจะพบว่ากลุ่มที่ส่งเงินกลับบ้านมากที่สุดคือคนงานวัย 21-30 ปี ผลการวิเคราะห์ยังได้พบด้วยว่าผู้ที่ส่งเงินกลับมากที่สุดคือผู้มีรายได้เดือนละ 400-600 ringgit และทำงานในร้านอาหารเป็นส่วนใหญ่

คนไทยที่ไปทำงานในมาเลเซีย ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกลันตันและเคดาห์ (แห่งละร้อยละ 36.4) รวมแล้วมากกว่าสองในสามของกลุ่มตัวอย่าง มักไม่มีปัญหาในการปรับตัวทางวัฒนธรรมและภาษา เมื่อถามว่าเราจะสนับสนุนให้ผู้อื่นมาทำงานที่มาเลเซียหรือไม่จึงมีผู้ตอบว่าจะสนับสนุนถึงร้อยละ 63 และจะสนับสนุนอย่างยิ่งอีกร้อยละ 17, อีกร้อยละ 16 มีความเห็นว่าย่อยๆ และเพียงร้อยละ 4 ตอบว่าจะไม่สนับสนุน ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นทัศนคติอันดีของแรงงานไทยต่อการไปทำงานในมาเลเซีย สำหรับชุมชนชาวมุสลิมบทบาทของหญิงที่ไปทำงานก็เป็นเรื่องน่าสนใจ ผู้ตอบถึงร้อยละ 64 สนับสนุนให้ผู้หญิงย้ายถิ่นไปทำงานเพื่อหารายได้ให้ครอบครัว มีเพียงร้อยละ 7.3 ที่ระบุว่าให้ไปเมื่อสามิอนุญาต เหตุผลสำคัญรองลงมาก็คือ สนับสนุนในกรณีที่มีสามีป่วย, เสียชีวิตหรือไม่ได้อยู่ร่วมกัน คนงานไทยรวมถึงร้อยละ 85 เห็นว่าชาวมมาเลเซียเป็นมิตรกับตน อีกร้อยละ 15 เห็นว่าย่อยๆ และมีผู้เห็นว่าไม่เป็นมิตรเพียงรายเดียว แต่ในทางตรงกันข้ามมีเพียงร้อยละ 13.6 ที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานฯ เป็นมิตรที่ดี อีกร้อยละ 63.6 ไม่มีความเห็นหรือรู้สึกใดๆ และร้อยละ 8.2 เห็นว่าไม่เป็นมิตร ไม่ช่วยเหลือเลย เมื่อถามถึงเงินค่าจ้างที่ได้ทุกคนเห็นว่ารายได้นี้สูงมาก (ร้อยละ 88), และครอบครัวของตนดีขึ้นมากหลังจากที่ตนตัดสินใจมาทำงาน (ร้อยละ 81) ไม่มีผู้ใดเห็นว่าครอบครัวตกต่ำลงเลย

### 2.3 แรงงานไทยในสิงคโปร์

คนงานไทยเริ่มเดินทางไปทำงานในสิงคโปร์ตั้งแต่ปี 1978 โดยใช้ทำงานในโรงงานไฟฟ้าและโรงงานทอผ้าจำนวน 500 คน ต่อมาในทศวรรษ 1980 เมื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างในสิงคโปร์ขยายตัวอย่างรวดเร็ว คนงานไทยจำนวนมากก็เข้าไปเป็นคณงานก่อสร้างที่นั่น ในปี 1999 ประมาณการว่ามีคนไทยทำงานอยู่ในสิงคโปร์ประมาณ 65,000 คน อาจเป็นคณงานผิดกฎหมาย ครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้

การเดินทางไปทำงานของคนไทยมีทั้งที่ไปโดยใช้บริการของบริษัทจัดหางานและไปด้วยตนเองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน การใช้บริการของบริษัทจัดหางาน ทำให้คนงานต้องเสียเงินมากกว่าไปด้วยตนเองเพราะบริษัทต้องจ่ายเงินค่าคอมมิสชันให้แก่เจ้า้างสิงคโปร์เพื่อซื้อโควต้าตำแหน่งงานที่รัฐบาลให้บริษัทมา คนงานจึงต้องจ่ายเงินประมาณ 50,000 บาท แทนที่จะจ่าย 22,500 บาทตามอัตราที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดไว้

**ภูมิหลังในประเทศไทย** จากการสำรวจข้อมูลคนงานไทย 145 คน ระหว่างเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 1999 คนงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นชาย มีภูมิหลังเป็นเกษตรกร (ร้อยละ 89) มาจากภาคอีสานและ

ภาคเหนือ จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีแนวโน้มใหม่ที่มีคนงานจากภาคเหนือมากขึ้น และอายุเฉลี่ยของคนงานสูงขึ้น (จาก 27 ปี เป็น 34 ปีโดยเฉลี่ย) คนงานซึ่งมีวัยสูงขึ้นนี้ส่วนใหญ่มีครอบครัวแล้วและมีบุตรเฉลี่ย 1-2 คน แม้คนงานส่วนใหญ่จะมีที่ดินทำกินของตนเอง แต่รายได้จากการเกษตรไม่เพียงพอจึงต้องหางานทำ แต่เนื่องจากงานในประเทศไทยหายากขึ้นมากหลังภาวะเศรษฐกิจถดถอย คนเหล่านี้จึงต้องออกหางานทำในต่างประเทศ แม้บางคนจะไม่ต้องเดินทางไปทำงานต่างประเทศก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญที่สุด ผู้ตอบร้อยละ 18 ไม่มีงานทำในประเทศไทย อีกร้อยละ 50 มีรายได้ไม่เพียงพอ กลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 25 ตอบว่าภาวะวิกฤตเศรษฐกิจมีผลต่อการตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศ การตัดสินใจเดินทางกระทำโดยตนเองเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72) มีเพียงส่วนน้อยที่ภรรยาหรือบิดามารดาเป็นคนช่วยตัดสินใจ คนงานถึงร้อยละ 40 เคยทำงานต่างประเทศมาก่อนแล้ว และมีถึงร้อยละ 58 ที่มีญาติหรือเพื่อนทำงานอยู่ในสิงคโปร์ก่อนที่จะเดินทางมา คนเหล่านี้ช่วยหางาน หาที่พัก และอื่นๆ ให้แก่คนงานที่มาถึงใหม่ ผู้ที่มาโดยผิดกฎหมายก็อาศัยเครือข่ายเพื่อนหรือญาตินี้เองช่วยให้เดินทางมาได้ โดยสรุปแล้วปัจจัยทางเศรษฐกิจกับเครือข่ายทางสังคมเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นมาทำงานในสิงคโปร์

**กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน** ประกอบด้วยบริการของบริษัทจัดหางาน, การเดินทางด้วยตนเอง และการจัดการของนายจ้างในสิงคโปร์ คนที่มาทำงานโดยผิดกฎหมาย เข้ามาแบบนักท่องเที่ยวโดยมาทางภาคใหญ่ โดยมีนายหน้าที่ยะโฮร์บารูคอยช่วยเหลือ คนงานส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมทักษะในการทำงาน และมีเพียงร้อยละ 39 ที่ได้ผ่านการทดสอบฝีมือ ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมมาแล้วก็ไม่ได้ทำงานตรงกับที่อบรมมา

คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 75) ทำงานก่อสร้าง กลุ่มคนงานไทยเป็นกลุ่มกรรมกรก่อสร้างที่มีจำนวนมากที่สุดในสิงคโปร์ ปกติคนงานจะได้ค่าจ้าง 800-1,200 สิงคโปร์ดอลลาร์ (ประมาณ 19,000 - 28,600 บาท) ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างพบว่าคนงานส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง (ร้อยละ 68) รองลงมาคืออยู่ต่อเรือ (ร้อยละ 23), งานบริการ (ร้อยละ 7), และอื่นๆ (ร้อยละ 2) คนงานที่เพิ่งเข้ามาทำงาน หลังภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ (เดือนกรกฎาคม 1997) มีจำนวนถึงร้อยละ 53.5 ซึ่งแสดงว่าภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทำให้คนงานไทยมุ่งแสวงหางานทำในสิงคโปร์มากขึ้น จำนวนคนงานที่เดินทางมาหลังวิกฤตจึงสูงเท่าตัวของผู้ที่ทำงานอยู่เดิม ทั้งนี้รวมทั้งผู้ที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายด้วย

ในการมาทำงานที่สิงคโปร์ คนงานไทยต้องเสียเงินโดยเฉลี่ยคนละ 47,000 บาท การที่ค่าใช้จ่ายสูงเป็นเพราะต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อตำแหน่งงานดังกล่าวมาแล้ว ผู้ที่มามีด้วยตนเองจะเสียเงินน้อยลง เมื่อสิบปีก่อน (ปี 1989) คนงานไทยที่ลักลอบมาสิงคโปร์เสียเงินเพียง 12,260 บาท คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) กู้เงินเพื่อจ่ายค่าบริการนี้ และกู้จากผู้ปล่อยเงินกู้ร้อยละ 33.8, กู้จากนายหน้าหางานร้อยละ 26.8

**สัญญาจ้างงานและใบอนุญาตทำงาน** กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 84 มีสัญญาจ้างงานซึ่งส่วนใหญ่เซ็นสัญญาในประเทศไทยก่อนเดินทาง สัญญามีทั้งที่เป็นภาษาไทยและเป็นภาษาอังกฤษส่วนใหญ่เป็นภาษาไทย แต่คนงานก็ทราบเพียงประเด็นสำคัญๆ ในสัญญาเท่านั้น มีคนงานร้อยละ 32 ที่เข้าใจสัญญาครบถ้วน และร้อยละ 13.8 ที่ไม่เข้าใจอะไรเลย คนงานจำนวนหนึ่งไม่แน่ใจว่าตนได้เซ็นสัญญาหรือไม่เพราะได้ลงนามในเอกสารหลายชิ้น แต่ไม่รู้ว่า เป็นเอกสารอะไรบ้าง ในสิงคโปร์ นายจ้างจะเป็นผู้จัดหาใบอนุญาตทำงานให้แก่ลูกจ้างของตนก่อนที่จะถูกจ้างจะเดินทางเข้ามาถึงสิงคโปร์และกลุ่มตัวอย่าง 84% ที่มีสัญญาจ้างก็คือผู้ที่มิใบอนุญาตทำงาน คนงานหญิงที่มาทำงานรับใช้ในบ้านไม่ได้เซ็นสัญญาและไม่มีใบอนุญาตทำงาน

**สภาพการทำงาน** คนงานไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 54.7) ทำงานในบริษัท/โรงงาน ขนาดกลาง (51-100 คน) และขนาดใหญ่ (เกิน 100 คน) ที่เหลือทำงานในภาคบริการและงานบ้าน กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 71 พอใจงานที่ทำ ร้อยละ 42.9 คิดว่าค่าจ้างต่ำไป คนงานสามารถใช้ภาษาไทยในการทำงาน เพราะผู้คุมงานมักพูดไทยได้ ร้อยละ 61 ของคนงานคาดว่าจะกลับประเทศไทยเมื่อสัญญาจ้างงานสิ้นสุดหรือภายใน 1-2 ปี คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 84) ไม่คิดจะเป็นพลเมืองสิงคโปร์ คนงานไทยมักทำงานล่วงเวลาเพื่อเพิ่มรายได้ ค่าจ้างเฉลี่ยที่ได้เดือนละ 738 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 17,000 บาท) ซึ่งคนงานก็พอใจ

ขณะที่อยู่ในสิงคโปร์ คนงานมีค่าใช้จ่าย (ค่าอาหาร, ค่าเดินทาง, ค่าใช้จ่ายเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ) เดือนละประมาณ 300 เหรียญสิงคโปร์ คนงานชายใช้จ่ายเพื่อการดื่มเหล้า สูบบุหรี่และไปใช้บริการทางเพศ จำนวนไม่น้อย ในแง่ผลตอบแทนอื่นๆ นอกเหนือจากค่าจ้าง คนงานได้รับการประกันสุขภาพและจะได้รับค่าจ้างขณะเจ็บป่วย (ในกรณีที่การเจ็บป่วยเกิดจากการทำงาน)

#### ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์

คนงานไทย สามารถส่งเงินกลับบ้านได้เฉลี่ยคนละ 538.5 เหรียญสิงคโปร์ (12,800 บาท) ต่อเดือน หรือคนละ 6,546.2 เหรียญสิงคโปร์ต่อปี เมื่อคำนวณจากจำนวนแรงงาน 65,000 คน ก็สามารถคิดคร่าวๆ ว่า มีเงินส่งกลับประเทศไทยถึงปีละ 430 ล้านเหรียญสิงคโปร์ ( 10,255 ล้านบาท) จากสิงคโปร์ เงินส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้หนี้ ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัวและเงินเก็บ

คนงานส่วนใหญ่คิดว่าการเดินทางมาทำงานที่ประเทศสิงคโปร์ ไม่มีผลต่อความสัมพันธ์กับคู่สมรส มีเพียงร้อยละ 4.6 ที่คิดว่าความสัมพันธ์เสื่อมโทรมลงเพราะคู่สมรสมีแฟนใหม่ แต่ก็มีคนงานไทยที่ได้แฟนใหม่เป็นหญิงฟิลิปปินส์เช่นกัน

คนงานมีความรู้สึกกังวลกันระหว่างควรไปหรือไม่ควรไปทำงานที่สิงคโปร์ หนึ่งในสามไม่ส่งเสริมให้คนอื่นไป อีกหนึ่งในสามอยากส่งเสริมและอีกหนึ่งในสามเฉยๆ ผู้ที่ส่งเสริมคิดว่าการทำงานที่สิงคโปร์ทำให้มีรายได้ มีเงินเก็บ เสริมฐานะของครอบครัว สามารถมีบ้านของตนเองและมีเครื่องใช้อื่นๆ ตลอดจนส่งเสียลูกให้เรียนได้สูงขึ้น ส่วนผู้ที่ไม่ส่งเสริมมักระบุเหตุผลด้านจิตใจ ได้แก่ ความคิดถึงบ้าน การไม่ได้ทำงานตามที่คาดไว้ การมีรายได้ต่ำ ทั้งที่ลักษณะงานยากลำบาก และความไม่พึงใจต่อผู้ควบคุมหรือลักษณะการจ้างงาน

ในแง่แรงงานสัมพันธ์ คนงานไทยไม่ค่อยมีปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงานหรือนายจ้าง และไม่มีการรวมตัวเพื่อรักษาผลประโยชน์อีกด้วย คนงานไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับสถานทูตไทยและสำนักบริหารแรงงานไทยในสิงคโปร์ ผู้ที่มาเกี่ยวข้องเป็นผู้มีปัญหาในการจ้างงานเท่านั้น เป็นที่น่าสนใจว่าความช่วยเหลือที่คนงานคาดหวังจากสถานทูต/สำนักบริหารแรงงานมักไม่ใช่ความช่วยเหลือด้านการจ้างงาน แต่เป็นด้านอื่น เช่น อยากให้สถานทูตจัดกิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจเช่นจัดงานสังสรรค์ (ร้อยละ 21), อยากให้ช่วยแก้ไขสถานภาพทางกฎหมายและสิทธิของคนไทยในสิงคโปร์ (ร้อยละ 18), และอยากให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทย (ร้อยละ 6.5) เป็นต้น บางคนอยากให้ช่วยแก้ปัญหาเรื่องยาบ้าและหญิงบริการทางเพศในกลุ่มคนงานก่อสร้าง และบางคนอยากให้รัฐบาลจัดหางานให้คนงานแทนบริษัทจัดหางาน เพราะบริษัทจัดหางานบางแห่งโกงคนงานแล้วก็เปลี่ยนชื่อบริษัทใหม่เพื่อทำกิจการต่อไปได้

### แรงงานไทยผิดกฎหมายในสิงคโปร์

คาดว่าจะมีจำนวนประมาณ 10,000 คนในสิงคโปร์ บางคนมีสถานภาพผิดกฎหมายโดยจงใจลักลอบเดินทางเข้าไปทำงาน หรือเดินทางเข้าไปแบบนักท่องเที่ยวแล้วลักลอบทำงาน และมีบางรายที่ถูกนายหน้าชาวไทและสิงคโปร์หลอกลวง

สำหรับผู้ที่ถูกหลอกจะได้รับการสอนจากนายหน้าให้แจ้งว่าจะเข้าไปท่องเที่ยวในสิงคโปร์ เมื่อเดินทางเข้าไปแล้ว นายหน้าก็จะหางานมาให้ เป็นงานในบริษัทก่อสร้างเล็กๆ ที่ว่าจ้างคนงานระยะสั้นๆ ไม่มีสวัสดิการให้คนงาน บริษัทบางแห่งก็มีบัตรอนุญาตทำงานปลอมให้ หลังจากนั้นคนงานไทยก็จะถูกขอยแพ พร้อมกับถูกนายจ้างเจตนาสपोर्टไป ต้องมาขอความช่วยเหลือจากสถานทูตไทยให้ออกเอกสาร CI และส่งตัวกลับประเทศไทย

ส่วนผู้ที่ตั้งใจลักลอบมาทำงานแบบผิดกฎหมาย จะทำงานเกือบถึง 3 เดือนแล้วไปที่ Office of Labor Affairs (OLA) ขอความช่วยเหลือโดยอ้างว่าถูกหลอกมา เพราะการเข้าประเทศไม่เกิน 3 เดือนมีโทษเพียงปรับไม่มีการโบข บางคนถึงกับขายพาสปอร์ตของตนในราคา 500 เหรียญแล้วมาแจ้งว่าพาสปอร์ตหาย

ปัญหาอาชญากรรมในไซต์งานก่อสร้างมีทั้งการลักขโมย การทำร้ายร่างกายและฆ่ากัน

นายจ้างที่ว่าจ้างคนงานผิดกฎหมายมักเป็นบริษัทก่อสร้างที่รับช่วงงานจากบริษัทใหญ่ บริษัทบางแห่งใช้ชื่อธงท้ายว่า Builders, Building, General Contractor หรือ Civil Engineering ซึ่งทำให้ดูเหมือนเป็นบริษัทก่อสร้างแต่จริงๆ แล้วเป็นบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงาน หรือเป็นทั้งสองอย่าง โฆษณาโหลคำตำแหน่งงานที่ได้มาขายให้แก่คนไทยคนไทยอีกทอดหนึ่ง

### นโยบายแรงงานของสิงคโปร์และผลกระทบต่อแรงงานไทย

#### (1) นโยบายแรงงานโดยรวม

1. ต้องการพัฒนาประเทศในเชิงการลงทุน และธุรกิจจึงต้องมีกำลังคนที่แข่งขันได้มีความสามารถใหญ่
2. การแข่งขันปัจจุบันเน้นกำลังแรงงานที่มีความรู้และทักษะ (knowledge-based/ skilled workforce) แผนพัฒนากำลังคนต้องนำไปสู่การแข่งขันได้ เพราะฉะนั้นความต้องการกำลังคนทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพต้องมีการวางแผน, พัฒนา, จัดการที่สอดคล้องประสานกัน และตรงกับสภาพความต้องการด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ

ดังนั้น สิงคโปร์จึงกำหนดนโยบายกำลังแรงงานที่มีทักษะสูงระดับแข่งขันในโลกได้ (globally competitive workforce)

#### (2) นโยบายแรงงานต่างชาติ

1. สิงคโปร์เน้นอาชีพที่มีมูลค่าเพิ่มสูง (higher value added occupation) ไม่เน้น Labor intensive และ capital driven manufacturing และ knowledge-based industries จึงยินยอมให้มีแรงงานต่างชาติมาทำงานที่ต้องใช้แรง ในสัดส่วนแรงงานสิงคโปร์ต่อแรงงานต่างชาตินี้ 1 : 5

2. แรงงานต่างด้าวเป็นชาติใดก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายคนเข้าเมืองและระยะเวลาพำนัก

3. รัฐบาลส่งเสริมการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมือมากกว่าไม่มีฝีมือ คนงานต่างด้าวทุกคนต้องผ่าน Skill Evaluation Test (SET) การทดสอบทำทั้งในประเทศต้นทางและในสิงคโปร์ โดยผู้ทดสอบชาวสิงคโปร์

4. ในช่วงเศรษฐกิจถดถอย สิงคโปร์มีนโยบายลดผลกระทบของเศรษฐกิจถดถอยด้วยการส่งเสริมโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ได้แก่ อาคารที่พักอาศัย โรงเรียนและรถใต้ดิน ซึ่งช่วยให้แรงงานต่างด้าวมียางมือทำต่อไป และรัฐบาลก็ได้ประโยชน์จากค่าก่อสร้างราคาถูกกว่าปกติด้วย

5. แม้จะยอมรับความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว แต่รัฐบาลสิงคโปร์ก็พยายามลดภาวะพึ่งพาอาศัยนี้ ด้วยการยกระดับอุตสาหกรรมในประเทศให้เป็นเทคโนโลยีมากขึ้น มีสภาพการทำงานที่ดีขึ้น เพื่อคนสิงคโปร์จะได้ยินยอมทำงานดังกล่าว และมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวน้อยลง

### (3) แนวโน้มนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวในอนาคต

#### 1. การยกระดับทักษะ

อุตสาหกรรมก่อสร้างถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพและผลิตภาพต่ำในสิงคโปร์ เมื่อเทียบกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ผลิตภาพของคนงานในสิงคโปร์ต่ำกว่า 2-3 เท่า ดังนั้นองค์การก่อสร้างและอาคาร (Building and Construction Authority - BCA) จึงเริ่มควบคุมและทดสอบฝีมือของคนงานก่อสร้าง นอกจากนั้นยังมีการประเมินผลการพัฒนาด้านเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยดูจากจำนวนคนงานด้วย การประเมินนี้จะมีผลให้ผู้ประกอบการต้องจ้างแรงงานไร้ฝีมือน้อยลง

จากการทดสอบฝีมือคนงานทั้งชาวญี่ปุ่นและต่างชาติจำนวน 27,766 คน ในปี 1998 มีผู้ผ่านการทดสอบ 16,835 คน เป็นแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานสิงคโปร์ สัดส่วนแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการทดสอบมากกว่าปีที่แล้ว 59% แสดงให้เห็นแนวโน้มว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานต้องเป็นผู้มีทักษะมากกว่าผู้ไม่มีทักษะ สำหรับแรงงานไทย เดิมสัดส่วนผู้มีและไม่มีทักษะในสิงคโปร์คิดเป็น 1 : 9 ปัจจุบันสัดส่วนกลับกลายเป็น 9 : 1 การคิดค่าธรรมเนียม (levy) สูงมากสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ ทำให้นายจ้างต้องหันมาพยายามส่งเสริมหรือบังคับให้คนงานของตนไปเข้ารับการทดสอบฝีมือเพื่อจะได้เลื่อนระดับเป็นแรงงานมีฝีมือ ช่วยให้นายจ้างเสียค่าธรรมเนียมน้อยลง อย่างไรก็ตาม ผลิตภาพในอุตสาหกรรมก่อสร้างในสิงคโปร์ยังคงต่ำกว่าในประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ทำให้รัฐบาลต้องผลักดันให้ใช้แรงงานมีฝีมือมากขึ้น แรงงานต่างด้าวที่จะมาทำงานในสิงคโปร์ในอนาคตจึงต้องเป็นแรงงานที่มีฝีมือเป็นส่วนใหญ่

#### 2. แนวทางการวางแผนกำลังคนแบบบูรณาการ

ในอดีต การว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นงานที่หลายองค์กรมีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่ กรมตรวจคนเข้าเมือง, องค์การก่อสร้างและอาคารและกระทรวงกำลังคน ทำให้การประสานงานมีอุปสรรค รัฐบาลจึงมอบให้กระทรวงกำลังคนเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ทั้งหมด ตั้งแต่เดือนกันยายน 1998 กระทรวงกำลังคนได้กำหนดให้มีบัตรอนุญาต (pass) 3 ประเภท ได้แก่ P, Q และ R. บัตร P และ Q คือบัตรอนุญาตสำหรับนักวิชาชีพที่มีรายได้สูงกว่า 2000 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน และบัตร R สำหรับแรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่า 2000 เหรียญสิงคโปร์ ส่วนใหญ่เป็นแรงงาน

กึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ การดำเนินงานใหม่นี้ทำให้กระทรวงกำลังคนสามารถวางแผนการว่าจ้างชาวต่างชาติทุกระดับให้สอดคล้องกับแผนพัฒนากำลังคนของสิงคโปร์เอง กระทรวงสามารถตอบสนองต่ออุปสงค์และอุปทานแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และสามารถควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการให้เข้าและออกจากประเทศได้

นอกจากนั้นกระทรวงกำลังคนยังแบ่งประเภทคนงานต่างด้าวออกเป็น 3 กลุ่มตามแหล่งที่มาคือ แหล่งเดิม (มาเลเซีย) แหล่งใหม่ (อินเดีย, บังกลาเทศ, ไทย และอื่นๆ), และเอเชียเหนือ (จีน) การแบ่งนี้เพื่อประโยชน์ในการส่งกลับเมื่อบัตรอนุญาตทำงานสิ้นสุด หรือถูกยกเลิก และนายจ้างจะต้องส่งคนงานกลับประเทศทันที ในกรณีที่นายจ้างทำไม่ได้ รัฐบาลจะเข้าจัดการ สำหรับคนงานจากมาเลเซีย การส่งกลับไม่ยุ่งยากและไม่แพงเพราะอยู่ใกล้ นอกจากนั้น หน่วยตรวจคนเข้าเมืองของมาเลเซียก็เข้าใจปัญหาดี แต่สำหรับคนงานจากแหล่งอื่นมีความยุ่งยากกว่า เพราะระยะทางไกล ค่าใช้จ่ายสูง ต้องเจรจากับรัฐบาลนาน เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนความสัมพันธ์ การดำเนินการทั้งหมดนี้กระทรวงกำลังคนจะเป็นผู้รับผิดชอบตั้งแต่ต้นจนจบ ทำให้มีบูรณาการขึ้นมาก

### 3 การปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับแรงงานต่างด้าว

แนวโน้มนี้เป็นแนวโน้มใหม่เพิ่งเกิดขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์เริ่มให้ความสำคัญในการสร้างสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้นสำหรับแรงงานต่างด้าว สหประชาสภาพแรงงานแห่งชาติ (National Trade Union Congress) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเริ่มจัดกิจกรรมให้คนงานต่างด้าว เช่น พาไปชมสวนนก Jurong และจัดงานรื่นเริงให้คนงานในวันแรงงานที่ผ่านมา

#### (4) ผลกระทบของนโยบายแรงงานสิงคโปร์ต่อแรงงานไทย

1. ค่าจ้าง การที่รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายให้แรงงานผ่านการทดสอบฝีมือ ทำให้นายจ้างเร่งรัดให้คนงานไทยเข้ารับการทดสอบ อย่างไรก็ตาม แม้คนงานไทยจะผ่านการทดสอบ แต่สัญญาจ้างงานที่มีอยู่เดิมเป็นสัญญาจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือ นายจ้างจึงไม่จำเป็นต้องขึ้นค่าจ้างจากวันละ 17 หรือ 20 เป็น 25 เหรียญสิงคโปร์ ตามอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานกึ่งฝีมือ เพราะไม่มีระเบียบบังคับไว้ชัดเจน แต่นายจ้างจะเสียดำรงธรรมเนียมน้อยลง เพราะคนงานของตนสอบผ่านเป็นแรงงานกึ่งฝีมือแล้ว ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่คนงานไทยที่จะมาทำงานสิงคโปร์จะต้องผ่านการทดสอบฝีมือในประเทศไทยและทำสัญญาจ้างงานที่จ้างแรงงานกึ่งฝีมือ จึงจะได้ค่าจ้างตามอัตรา 25 เหรียญ

2. การต่อสัญญา แรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 2,000 เหรียญจะมีสัญญาจ้างงาน 2 ปี และต่ออายุอีกได้ 1 ครั้ง ไม่เกิน 2 ปี แต่ถ้าผ่านการทดสอบฝีมือแล้วจะสามารถต่ออายุได้รวม 5 ครั้ง ทำงานได้ถึง 10 ปี คนงานไทยที่ผ่านการทดสอบฝีมือจะสามารถทำงานในสิงคโปร์ได้ 10 ปี

3. ศักดิ์การ การผ่านการทดสอบฝีมือไม่มีผลต่อการได้สวัสดิการเพิ่มขึ้น คนงานไทยจึงจะไม่ได้รับสวัสดิการใดต่างจากเดิม

4. การเพิ่มทุนทักษะ ในสิงคโปร์มีโครงการฝึกอบรมทักษะสมัยใหม่ที่เป็นประโยชน์ แต่คนงานไทยไม่สามารถเข้าอบรมได้เพราะภาระงานหนัก ชั่วโมงการทำงานสูง ฉะนั้น คนงานไทยจึงควรเข้าอบรมเพื่อให้ได้ประกาศนียบัตรใบรับรองการทดสอบทักษะก่อนเดินทางไปทำงานที่สิงคโปร์ บทบาทของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทยในเรื่องนี้จะมีส่วนช่วยให้แรงงานไทยมีโอกาสศึกษามากในสิงคโปร์

### (5) โอกาสการแข่งขันของแรงงานไทยในสิงคโปร์

ได้มีแรงงานจากประเทศอื่นๆ เข้าไปทำงานในสิงคโปร์เพิ่มขึ้นโดยมีใบรับรองการทดสอบการทำงาน ทำให้โอกาสของแรงงานไทยอยู่ในภาวะแข่งขันมากขึ้น ถ้าแรงงานเหล่านี้ยอมรับค่าจ้างต่ำกว่า (สิงคโปร์ไม่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ) แรงงานไทยย่อมถูกกว่าจ้างน้อยลง ปัจจุบันสมาคมผู้ว่าจ้าง (Contractors Association) ของสิงคโปร์ได้เสนอต่อรัฐบาลไทยให้อัตราค่าจ้าง 22 เหรียญต่อวันสำหรับคนงานไทยและสมาคมฯพิจารณาว่าค่าจ้างนี้นับว่าสูง ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยซึ่งผู้ว่าจ้างต้องการลดค่าใช้จ่ายในด้านค่าจ้าง สมาคมฯก็สนใจจะจ้างแรงงานจากประเทศอื่นมากขึ้น เพราะค่าจ้างถูกกว่าแรงงานไทย สภาพการณ์นี้จะบังคับให้คนงานไทยต้องยอมรับค่าแรงที่ต่ำกว่าเดิม ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อตัวแรงงานเอง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็ยังไม่ได้เพิ่มขีดความสามารถที่จะส่งแรงงานไทยถึงฝีมือที่ผ่านการทดสอบฝีมือแล้วในประเทศไทยไปทำงานที่สิงคโปร์ในจำนวนเพิ่มมากขึ้นได้ แรงงานไทยจึงตกอยู่ในที่นั่งลำบาก สำหรับนายจ้างก่อสร้างสิงคโปร์ มีความต้องการจ้างแรงงานไทยมากกว่าชาติอื่นอยู่แล้ว เพราะอดทนทำงานประณีต, และว่าง่าย แต่ก็ต้องการลดค่าจ้างต่ำลง โดยเอาการจ้างแรงงานชาติอื่นมาเป็นตัวต่อรอง สภาพเช่นนี้เป็นจุดสำคัญที่รัฐบาลไทยจะต้องเร่งดำเนินการทั้ง 2 ด้าน กล่าวคือ ต่อรองให้แรงงานไทยที่ถูกกว่าจ้างอยู่แล้วยังคงได้ค่าจ้างอัตราเดิม พร้อมกันนั้นก็ควรบีบตัวตลาดแรงงานไทยในสิงคโปร์ให้เป็นตลาดแรงงานถึงฝีมือโดยการเร่งฝึกและจัดทดสอบฝีมือแรงงานไทยให้ผ่านการทดสอบให้มากที่สุด

### 2.4 แรงงานไทยในไต้หวัน

คนไทยเริ่มเข้าไปทำงานในไต้หวันตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปี 1992 ในจำนวนคนงานไทยประมาณ 5 แสนคนที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ เป็นคนที่ทำงานในไต้หวันถึงร้อยละ 30 หรือประมาณ 166,000 คน ปัจจุบันในปี 1999 มีคนไทยทำงานอยู่ในไต้หวันรวมทั้งสิ้นประมาณ 140,000 คน คิดเป็นครึ่งหนึ่งของแรงงานต่างชาติทั้งหมด คนงานร้อยละ 70 อยู่ในอุตสาหกรรมโรงงาน อีกร้อยละ 30 อยู่ในงานก่อสร้าง

ภูมิหลังในประเทศไทยจากการสำรวจคนงานไทยจำนวน 183 คน ซึ่งกระจายอยู่ในภาคเหนือ กลาง และใต้ของเกาะไต้หวัน พบว่าแรงงานร้อยละ 78 เป็นชาย มีเพียงร้อยละ 22 ที่เป็นหญิง แรงงานหญิงทั้งหมดทำงานอุตสาหกรรมโรงงาน แรงงานส่วนใหญ่ อายุระหว่าง 25-29 ปี (ร้อยละ 44) และ 21-24 ปี (ร้อยละ 29) สัดส่วนระหว่างผู้ที่ เป็นโสดและสมรสแล้วเกือบเท่าๆ กัน โดยมีผู้สมรสแล้วมากกว่าเล็กน้อย ผู้ตอบร้อยละ 70 จบการศึกษาเพียง 6 ปี อีกร้อยละ 22 จบการศึกษาถึง 9 ปี และเกือบทั้งหมดไม่เคยได้รับการฝึกอาชีพ ผู้ที่มีการศึกษา 9 ปีจะทำงานโรงงาน มากกว่างานก่อสร้าง การเดินทางมาทำงานในไต้หวันไม่ได้ส่งผลอย่างใดต่อชีวิตสมรสของคนงานที่สมรสแล้ว สำหรับคนโสดก็ไม่มีการสมรสในไต้หวันเช่นกัน

เหตุผลที่คนงานตัดสินใจเดินทางไปทำงาน เป็นเหตุผลด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก กล่าวคือต้องการรายได้สูงขึ้น ได้พบว่ามีคนงานถึงร้อยละ 58 ที่มีรายได้ของครัวเรือนในประเทศไทยก่อนเดินทางไปไต้หวัน ต่ำกว่า 10,000 บาท ที่เหลืออีกร้อยละ 20 มีรายได้ไม่เกิน 20,000 บาท และร้อยละ 11 มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท โดยรวมแล้วคนงานส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ไม่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนงานก่อสร้าง จึงทำให้เลือกไปทำงานต่างประเทศ นอกจากนั้นคนงานถึงร้อยละ 72 มีภูมิหลังเป็นเกษตรกร มีเพียงร้อยละ 16 ที่เคยทำงานในภาคอุตสาหกรรม แสดงว่าคนงานส่วนใหญ่มาจากชนบทในภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีภาวะทำงานไม่เต็มเวลา และการว่างงานสูง เมื่อพิจารณาจากรายได้ของตัวคนงานเองก่อนเดินทางไปพบว่าสองในสามของผู้ตอบมีรายได้ระหว่าง 2,000 - 6,000

บาทต่อเดือนเท่านั้น มีผู้ตอบจำนวนถึง 99 คนที่ไม่สามารถระบุจำนวนรายได้ของตนได้ จำนวนรายได้ที่ระบุแสดงให้เห็นว่าในแต่ละครัวเรือนมีผู้มียาได้หลายคนช่วยกันทำงาน

คนงานไทยส่วนใหญ่ไม่เคยไปทำงานต่างประเทศมาก่อน มีเพียงร้อยละ 15 ที่เคยไป คนงานร้อยละ 78 มาทำงานที่ไต้หวันเป็นเวลาไม่ถึง 1 ปี ที่เหลือไม่เกิน 2 ปี และมีน้อยมาก (ร้อยละ 4) ที่อยู่เกิน 2 ปี ทั้งนี้เป็นเพราะสัญญาจ้างงานส่วนใหญ่มีอายุ 2 ปี เมื่อถูกถามว่าถ้าเศรษฐกิจไทยดีจะหางานทำอยู่ในประเทศไทยหรือจะไปทำงานต่างประเทศ ร้อยละ 44 ตอบว่าจะอยู่ และร้อยละ 52 ตอบว่าจะไปต่างประเทศ สรุปได้ว่าภาวะเศรษฐกิจดกด้อยไม่ใช่สาเหตุสำคัญที่ทำให้คนงานตัดสินใจอยู่หรือไปต่างประเทศ คนงานที่ไปไต้หวันได้รับข้อมูลเป็นอย่างดีเกี่ยวกับลักษณะงานที่ตนจะต้องทำและชีวิตความเป็นอยู่ในไต้หวัน

กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน คนงานที่ไปไต้หวันมีญาติหรือคนรู้จักอยู่ที่นั่นไม่มากนักกล่าวได้ว่าเครือข่ายทางสังคมมีบทบาทไม่มากในการจัดการให้มีการเดินทางไปทำงาน ผู้ตอบถึงร้อยละ 97 จัดการเดินทางและหางานโดยบริษัทจัดหางานที่ประเทศไทย นายจ้างที่ประเทศไทยและรัฐบาลไทย (กรมการจัดหางาน) มีเพียงร้อยละ 1 ที่จัดการเดินทางด้วยตนเองในจำนวนนี้ร้อยละ 90 ได้รับการติดต่อทาบทามจากนายหน้าจัดหางาน ในขณะที่ร้อยละ 2 เป็นผู้ติดต่อนายหน้าเอง เป็นที่น่าสนใจว่าผู้ตอบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 80) ไม่แสดงความเห็นเกี่ยวกับบริการข้อมูลที่กรมการจัดหางานให้แก่คนงาน สะท้อนให้เห็นว่าผู้ตอบไม่พอใจบริการดังกล่าว แต่ไม่ต้องการแสดงความเห็น คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 80) ได้ผ่านการปฐมนิเทศก่อนเดินทาง (predeparture orientation) โดยเฉพาะคนงานก่อสร้าง

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและได้งาน มีอัตราสูงมาก ร้อยละ 43 จ่ายเงิน 80,000 - 140,000 บาท เพื่อมาทำงานที่ไต้หวัน อีกร้อยละ 23 จ่ายสูงถึง 160,000 และอีกร้อยละ 25 จ่ายสูงกว่านั้น ผู้ที่มาทำงานก่อสร้างต้องจ่ายเงินสูงกว่าผู้ทำงานโรงงาน คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 90) จึงต้องกู้เงินเพื่อมาจ่ายค่าหัวนี้ แหล่งให้กู้เงินที่สำคัญ คือ คนปล่อยกู้ร้อยละ 63), อื่นๆ เช่น ญาติ (ร้อยละ 17) มีผู้ที่กู้จากนายหน้าจัดหางานร้อยละ 7.7 และกู้จากธนาคารเพียงร้อยละ 3.3 การกู้เงินนอกระบบเพื่อนำมาจ่ายเพื่อไปทำงานไต้หวันจึงเป็นวิธีการที่คนงานทำกันโดยแพร่หลายที่สุด การไม่มีทรัพย์สินจำนองเป็นประกันอาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้กู้เงินในระบบไม่ได้ ผลที่ตามมาคือดอกเบี้ยจากเงินกู้นอกระบบจะสูงมาก อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายที่สูงนี้อาจมีส่วนคืออยู่บ้าง เพราะคนงานทุกคนสามารถมีวีซ่าเข้าประเทศได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย นายหน้าหรือบริษัทจัดหางานได้อำนวยความสะดวกในการขอวีซ่าโดยไม่มีปัญหาเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 94.5)

สภาพการทำงาน คนงานที่ไปทำงานโดยถูกกฎหมายทั้ง 183 คน ได้เซ็นสัญญาการจ้างงาน และมียกเว้นเพียง 1 คนที่เหลือเซ็นสัญญาในประเทศไทยก่อนเดินทาง อย่างไรก็ตามคนงานร้อยละ 64 เข้าใจสัญญาเพียงบางส่วน และมีอีกร้อยละ 6.6 ที่ไม่เข้าใจ อาจเป็นเพราะระดับการศึกษาต่ำและขาดประสบการณ์ทำงานในต่างประเทศ นอกจากนั้นยังแสดงว่าบริษัทจัดหางานไม่ได้พยายามให้ความรู้และการปฐมนิเทศแก่คนงานอย่างเพียงพอ คนงานประมาณสองในสามพอใจในงานที่ตนทำ ทั้งนี้เป็นเพราะอัตราค่าจ้างสูงกว่าที่เคยได้รับในไทย แต่อีกหนึ่งในสามไม่พอใจ คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมพอใจงานที่ตนทำมากกว่าคนงานก่อสร้างทั้งๆ ที่คนงานก่อสร้างมียาได้สูงกว่า คนงานทุกคนมีวีซ่า แต่มี 4 คนที่วีซ่าหมดอายุแล้ว คนงานร้อยละ 88 มีนายหน้าเป็นผู้จัดหาใบอนุญาตทำงานให้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 61) ทำงานในบริษัท/โรงงานขนาดกลาง-ใหญ่ อีกหนึ่งในสามทำงานในบริษัท/โรงงานขนาดเล็ก

นายจ้างชาวไต้หวันที่ว่าจ้างคนไทยมีสาขาในประเทศไทยเพียงร้อยละ 10 อีกร้อยละ 86 ไม่มีสาขาในประเทศไทย แสดงว่านายจ้างส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจในประเทศไทย ในกรณีนี้การแสวงหาคนงานและความช่วยเหลือที่มีให้คนงานจึงเป็นเรื่องของนายหน้าหรือบริษัทจัดหางานเป็นส่วนใหญ่ คนงานร้อยละ 76 รายงานว่าภาระงานของคนหนัก ส่วนใหญ่เป็นคนงานก่อสร้าง ข้อมูลนี้ช่วยอธิบายว่าเหตุใดคนงานก่อสร้างจึงไม่พอใจลักษณะงานของคนทั้งที่มีรายได้สูง ทั้งนี้เป็นเพราะงานหนักมาก

**ค่าจ้างและผลตอบแทน** คนงานมากกว่าสามในสี่ได้ค่าจ้างไม่เกิน 30,000 เหยียไต้หวัน (ประมาณ 40,000 บาท) ต่อเดือน ทุกคนได้รับเงินไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 15,840 เหยียไต้หวัน) ส่วนใหญ่ค่าจ้างจะกระจายอยู่ตั้งแต่ 20,000, 25,000 และ 30,000 เหยีย มีเพียงร้อยละ 22 ที่ได้สูงกว่า 30,000 เหยีย คนงานโรงงานส่วนใหญ่ได้ไม่เกิน 20,000 เหยีย ในขณะที่คนงานก่อสร้างส่วนใหญ่ได้ 25,000 ถึงกว่า 30,000 เหยีย เห็นได้ชัดว่าคนงานก่อสร้างได้ค่าจ้างสูงกว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการทำล่วงเวลามากกว่า ในแง่ผลตอบแทนอื่นๆ คนงานร้อยละ 41 ได้รับค่าจ้างเมื่อป่วย อีกร้อยละ 30 ไม่ได้รับ ที่เหลือไม่แน่ใจว่าตนมีสิทธิหรือไม่ ในแง่นี้คนงานโรงงานได้รับสิทธิมากกว่าเพราะร้อยละ 60 ของคนงานโรงงานได้รับสิทธินี้ในขณะที่ร้อยละ 3 ของคนงานก่อสร้างได้รับสิทธิเดียวกัน การประกันสุขภาพก็เช่นกัน คนงานก่อสร้างร้อยละ 55.7 มีประกันสุขภาพ แต่อีกร้อยละ 41 ไม่แน่ใจว่าตนมีประกันหรือไม่ในขณะที่คนงานโรงงานร้อยละ 89 มีประกันสุขภาพ

#### ผลกระทบของการขายดินต่อประเทศไทยและไต้หวัน

**ความขัดแย้ง, ปัญหาสุขภาพและปัญหาอื่นๆ** คนงานร้อยละ 40 ระบุว่าตนมีปัญหาในที่ทำงาน กลุ่มคนงานก่อสร้างมีปัญหามากกว่ากลุ่มคนงานโรงงาน แต่ไม่มีคนงานใดเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ในด้านสุขภาพคนงานร้อยละ 52 ระบุว่ามีปัญหาสุขภาพ โดยเฉพาะคนงานก่อสร้าง ในขณะที่คนงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 75 เห็นว่าสุขภาพของตนมีสภาพเหมือนเดิม ไม่เปลี่ยนแปลง มีคนงานก่อสร้างถึงร้อยละ 54 ที่เห็นว่าสุขภาพของตนทรุดโทรมลง

คนงานร้อยละ 42 ใช้ภาษาไทยในที่ทำงานและร้อยละ 53.6 ใช้ภาษาจีน ได้พบว่าคนงานโรงงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 73) ต้องใช้ภาษาจีน แต่คนงานก่อสร้างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 85) ใช้ภาษาไทย ทั้งสองกลุ่มต่างมีความสัมพันธ์ที่ดีกับคนไต้หวันพอๆ กัน ในแง่ความสัมพันธ์กับคู่สมรสที่ประเทศไทย ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกือบทุกคนมีเพียง 10 รายที่มีคู่ใหม่ในไต้หวัน คนงานเกือบทั้งหมดระบุว่าเหงาคิดถึงบ้าน

ไต้หวันเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญมากสำหรับคนงานไทย เพราะรับคนงานไทยถึงหนึ่งในสามของคนงานทั้งหมดที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปไต้หวันสูงมาก คนงานไทยต้องทำงานไม่ต่ำกว่าครึ่งปี โดยไม่ใช้จ่ายอะไรเลย จึงจะพอใช้หนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง นอกจากนั้นแหล่งเงินกู้ของคนงานไทยส่วนใหญ่ก็เป็นแหล่งเงินนอกระบบ กีดค่าดอกเบี้ยสูง ทำให้ยอดค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงตามขึ้นไปด้วย กระทรวงแรงงานจึงควรพิจารณาช่วยเหลือด้วยการค้าประกันให้คนงานกู้เงินจากธนาคารและเสียดอกเบี้ยตามอัตราปกติได้ สิ่งนี้จะทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงได้ โดยรวมแล้ว การไปทำงานที่ไต้หวันให้ผลลัพธ์ที่น่าพอใจ แม้จะมีปัญหาอยู่บ้างสำหรับคนงานในแง่ตัวงาน, สถานที่ทำงาน และสภาพแวดล้อม นายจ้าง, บริษัทจัดหางาน, หน่วยงานราชการ ของทั้งสองฝ่ายและตัวคนงานไทยเอง ย่อมต้องพยายามหาหนทางแก้ไขร่วมกัน สำหรับไต้หวันแม้จะยอมรับว่าแรงงานไทยเป็นแรงงานต่างชาติกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดใน

ไต้หวัน แต่ก็มิมีนโยบายจะลดจำนวนคนงานให้น้อยลงและกระจายจำนวนคนงานให้มากจากประเทศอื่นๆ หลากหลายมากขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลต่อโอกาสของแรงงานไทยในอนาคต

### แรงงานไทยผิดกฎหมายในไต้หวัน

เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างคนงานทั้งหมดในไต้หวันในการสำรวจครั้งนี้เป็นคนงานที่ทำงานโดยถูกกฎหมายทั้งสิ้น คณะวิจัยจึงได้เก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับคนงานผิดกฎหมายเพื่อให้ได้เห็นภาพที่เป็นองค์รวม คนงานไทยที่ทำงานโดยผิดกฎหมายมีไม่มาก ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่วีซ่าหมดอายุแล้วลักลอบอยู่ต่อ อีกส่วนหนึ่งสัญญาจ้างงานหมดอายุแต่ไม่กลับ หรือหลบหนีจากสถานประกอบการเพื่อไปทำงานอื่น จำนวนผู้ที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายมีเท่าใดไม่แน่ชัด แต่จำนวนผู้ที่ถูกจับกุมเพราะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ระหว่างปี 1992-1997 ที่เป็นคนไทยรวมแล้วมี 3,681 คน เป็นชาย 2,910 คน หญิง 771 คน จากจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายรวมทั้งสิ้น 7,674 คน นับว่ามีจำนวนคนไทยสูงกว่าแรงงานต่างด้าวชาติอื่นๆ ทุกชาติ รองจากไทยก็คือชาวฟิลิปปินส์ (2,485 คน)

แรงงานชายที่ทำงานโดยผิดกฎหมาย มักเป็นผู้ที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ แต่หลังจากระยะหนึ่งก็มีการเปลี่ยนงาน อาจเปลี่ยนโดยนายจ้างย้ายคนงานให้ไปทำในสถานประกอบการอื่น ต่อมาเมื่อมีตำรวจมาตรวจสถานประกอบการก็จับได้ว่าทำงานไม่ตรงกับสัญญาจ้างงาน การที่ไต้หวันมีนโยบายแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยการเปิดเผยจำนวนคนงานต่างด้าวที่อยู่ในข่ายผ่อนผันให้ทำงานได้โดยถูกกฎหมาย ในระหว่างปี 1985-1992 เป็นเวลาถึง 7 ปี ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลดลงอย่างมาก รัฐบาลไต้หวันนโยบายขยายงานก่อสร้างที่เป็นสาธารณูปโภคเช่นรถไฟฟ้ายก ที่พักอาศัยของการเคหะแห่งชาติ และใช้คนงานต่างด้าวเข้าไปทำงานในโครงการเหล่านี้เช่นเดียวกับสิงคโปร์ ต่างกันที่ว่าสิงคโปร์ดำเนินนโยบายนี้เพราะมีความต้องการสาธารณูปโภคมากกว่า ส่วนไต้หวันมีเหตุผลอื่นประกอบด้วยกล่าวคือต้องการสนองความต้องการของภาคเอกชนโดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมโรงงานและก่อสร้าง พร้อมกันนั้นก็ต้องการสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับประเทศต้นทางที่ส่งแรงงานต่างด้าวมาทำงานด้วย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 1996 เป็นต้นมาไต้หวันก็เริ่มจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวให้ลดลงเพราะอัตราการว่างงานในประเทศสูงขึ้นมาก ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีการลงทุนสูงยังคงมีสิทธิ์ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะรัฐเห็นว่าช่วยทำให้เกิดรายได้ให้แก่ประเทศ แต่รัฐหันมาลดแรงจูงใจในการใช้แรงงานต่างด้าว โดยการลดอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานต่างด้าวให้ต่ำลง นอกจากนั้นยังใช้วิธีเจรจาลดค่าจ้างแรงงานในรูปรัฐต่อรัฐมากขึ้น และขยายจำนวนประเทศต้นทางที่ส่งแรงงานมาทำงานให้หลากหลายมากขึ้นอีกด้วย

แรงงานหญิงจากประเทศไทยที่ผิดกฎหมายในไต้หวันแม้จะมีจำนวนน้อยกว่าแรงงานชาย แต่ก็อยู่ในสภาพน่าเป็นห่วง ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ถูกล่อลวงไปทำงานค้าบริการทางเพศ เช่นถูกหลอกว่าให้ไปแต่งงานกับชายไต้หวัน โดยมีผู้ออกค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้หมด หรือถูกหลอกว่าให้ไปทำงาน แล้วนำไปค้าบริการทางเพศโดยถูกกักขัง End Child Prostitution Association Taiwan (ECPAT) ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนให้ความช่วยเหลือเด็กและหญิงไทยที่ถูกนำมาค้าบริการทางเพศ ได้พบว่าหญิงไทยที่ถูกจับกุมและองค์กรให้ความช่วยเหลือเป็นผู้ที่ถูกกระบวนการค้าหญิงข้ามชาติล่อลวงมา นอกจากหญิงไทยยังมีหญิงจากลาว กัมพูชา เวียดนาม และพม่า กระบวนการนี้จะนำหญิงเดินทางไปได้ไต้หวันและญี่ปุ่นโดยผ่านสิงคโปร์ หรือไปมาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ไปยังไต้หวัน ในจำนวนหญิง

ต่างชาติที่ถูกล่อลวงมาค้าประเวณีในไต้หวันและถูกจับกุมระหว่างปี 1995-1998 รวม 457 คน เป็นหญิงไทยถึง 377 คน ฟิลิปปินส์เพียง 42 คน ที่เหลือเป็นอินโดนีเซียและมาเลเซีย กลุ่มใหญ่ที่สุดอายุ 20-30 ปี (264 คน) และเดินทางเข้าไต้หวันโดยถูกต้องตามกฎหมายถึง 200 คน

หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือและควบคุม คนงานผิดกฎหมาย ประกอบด้วยสำนักงานดูแลและคุ้มครองแรงงานไทยของกระทรวงแรงงานไทย, ศูนย์ให้คำปรึกษาแรงงานต่างชาติของไต้หวัน ศูนย์ควบคุมคนต่างด้าว กรมตำรวจไต้หวัน และองค์กรเอกชน

สำนักงานดูแลและคุ้มครองแรงงานไทย ตั้งอยู่ในไทเปและเกาสง มีเจ้าหน้าที่ประจำเพียงแห่งละ 2 คน จึงไม่พอเพียงที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่มีแรงงานไทยทำงานในไต้หวันมากกว่า 1 แสนคน แต่สำนักงานดูแลคุ้มครองกลับมีเจ้าหน้าที่รวมทั้งหมดเพียง 4 คน ข้อมูลจากแรงงานไทยระบุว่าไม่ได้มาขอใช้บริการของสำนักงานนี้แต่อย่างใด และถึงมาขอใช้บริการก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือตามต้องการ

ศูนย์ให้คำปรึกษาแรงงานต่างชาติเถาหยวน (Taoyuan Foreign Worker's Consultation Center) เป็นศูนย์สังกัดรัฐบาลท้องถิ่นของเขตเถาหยวน ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมสำคัญของไต้หวัน มีคนงานต่างชาติมาก แต่การสอดส่องดูแลคนงานทั้งโดยฝ่ายตำรวจและผู้ประกอบการเคร่งครัดมาก จึงไม่ค่อยมีคนงานหลบหนีมากนัก ส่วนศูนย์ควบคุมคนต่างด้าว (Alien Detention Center, National Police Administration) มีหน้าที่กักขังแรงงานต่างชาติที่ถูกจับกุม รอการดำเนินการส่งกลับประเทศ โดยผ่านกระบวนการทางศาล

องค์กรเอกชนไต้หวันที่ช่วยคนงานต่างด้าวชื่อ Hope Workers' Center เป็นองค์กรของคณะกรรมการคาทอลิก จะให้คำปรึกษาแก่คนงานทั้งทางโทรศัพท์และโดยตรง ส่วน ECPAT จะเน้นการช่วยเหลือผู้หญิงที่ถูกล่อลวงมาค้าประเวณี

## 2.5 สรุป

กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางทั้งสิ้น ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน มีลักษณะที่หลากหลายกันออกไป ในญี่ปุ่นแรงงานส่วนใหญ่ถูกเว้นผู้ฝึกงานเป็นแรงงานผิดกฎหมาย มีผู้หญิงจำนวนมาก มีภูมิหลังทางอาชีพในงานภาคบริการ ไม่ใช่เกษตรกร ออกเดินทางไปโดยเสียค่าใช้จ่ายสูง เฉลี่ยคนละประมาณ 140,000 บาท แต่ก็มิรายได้สูง รายได้ประมาณเดือนละ 50,000 - 75,000 บาทโดยเฉลี่ย สามารถส่งเงินกลับประเทศไทยจำนวนมาก รายละประมาณ 7 แสนบาทต่อปีโดยเฉลี่ย ส่วนใหญ่ไปทำงานในภาคบริการทั้งที่เป็นบริการทั่วไปและบริการด้านบันเทิง/บริการทางเพศ ผู้ที่อยู่ญี่ปุ่นอยู่มาเป็นเวลายาวนานนับสิบปี มีการสมรสกับคนญี่ปุ่นและคนไทยที่นั่น จึงมีแนวโน้มจะพักในญี่ปุ่นโดยถาวร แต่สภาพชีวิตมีความกดดันสูง มีปัญหารุนแรงหลายคนเนื่องจากสถานการณ์ที่ผิดกฎหมาย ส่วนผู้ที่มาฝึกงานมีสถานภาพที่ดีกว่า แต่รายได้ก็ต่ำกว่า และระยะเวลาที่จะทำงานในญี่ปุ่นสั้นไม่เพียงพอกับความต้องการ นอกจากนั้นยังต้องเสียค่าบริการให้บริษัทที่เป็นตัวกลางระหว่างองค์กรญี่ปุ่นกับกรมการจัดหางานของไทยอีกด้วย

แรงงานไทยในมาเลเซีย ส่วนใหญ่เป็นคนไทยมุสลิมจากภาคใต้เป็นชายมากกว่าหญิง เดินทางเข้าไปทำงานได้โดยไม่มีปัญหาในการผ่านแดน มีทั้งผู้ที่มีสถานภาพถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย แต่ผู้ที่มีสถานภาพผิดกฎหมายก็ไม่มีปัญหามากเช่นในญี่ปุ่น สภาพชีวิตไม่มีความกดดัน คนงานส่วนใหญ่เดินทางเข้า/ออกผ่านแดนตลอด

เวลา มีการสมรสกับคนท้องถิ่นมากเช่นกัน และมีเครือข่ายญาติหรือคนรู้จักเป็นผู้ชักนำไปทำงานเช่นกัน แต่ไม่ต้องอาศัยนายหน้าและไม่เสียเงินค่าบริการ รายได้ที่ได้รับสูงกว่าในประเทศไทยแต่ก็ไม่สูงมากนัก เฉลี่ยเดือนละ 400-800 ริงกิตต่อคน มีผู้ที่ไปทำงานในร้านอาหาร, ทำงานเกษตร, งานโรงงานและงานประมง มีแนวโน้มจะทำงานในมาเลเซียเป็นการถาวรเช่นกัน เป็นที่น่าสนใจว่าหญิงมุสลิมมีแนวโน้มเดินทางไปทำงานมากขึ้น การบูรณาการทางสังคมและวัฒนธรรมในมาเลเซียมีความกลมกลืนมาก

สำหรับแรงงานไทยในสิงคโปร์ ส่วนใหญ่มาจากภาคอีสาน และภาคเหนือ เป็นชายจำนวนมาก ภูมิลำเนาเป็นเกษตรกร มีสถานภาพถูกกฎหมาย เพราะมีการเซ็นสัญญาจ้างงาน แต่เป็นแรงงานไร้ฝีมือต้องเสียค่าธรรมเนียมสูง เกือบทั้งหมดทำงานก่อสร้าง เคยไปทำงานในประเทศอื่นมาแล้วเกือบครึ่ง อายุเฉลี่ยสูงขึ้น ส่วนใหญ่ใช้บริการของบริษัทจัดหางาน ต้องเสียค่าบริการประมาณ 47,000 บาทโดยเฉลี่ย สามในสี่มาทำงานก่อสร้าง ค่าจ้างสูงกว่าในประเทศไทย แต่ไม่สูงมากนัก รายได้เฉลี่ยคนละ 738 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน มีเกินครึ่งที่เพิ่งมาทำงานหลังภาวะเศรษฐกิจถดถอย ส่วนใหญ่สามารถส่งเงินกลับประเทศได้ประมาณคนละ 150,000 บาท (6,500 เหรียญสิงคโปร์) โดยเฉลี่ยต่อปี สภาพความเป็นอยู่ในสิงคโปร์ไม่คึกคัก และคนไทยน้อยมากที่มีคู่ใหม่ในสิงคโปร์ ส่วนใหญ่จะทำงาน 2 ปีแล้วหมดสัญญาจ้างต้องกลับประเทศไทย

แรงงานไทยในไต้หวันมีจำนวนมากที่สุดใน 4 ประเทศ เป็นชายมากกว่าหญิง ส่วนใหญ่ทำงานโรงงาน รองลงมาคืองานก่อสร้าง มีภูมิลำเนาเป็นเกษตรกรถึงสองในสาม ส่วนใหญ่ไม่เคยทำงานในต่างประเทศมาก่อน มาไต้หวันโดยมีบริษัทจัดหางานส่งมา เกือบทั้งหมดเสียค่าบริการเฉลี่ยคนละประมาณ 130,000 บาท ส่วนใหญ่กู้ยืมเงินเพื่อจ่ายค่าบริการนี้ สถานภาพการทำงานถูกกฎหมายเกือบทั้งหมด และมีสัญญาจ้างงาน ค่าจ้างที่ได้ประมาณ 20,000 - 30,000 เหรียญไต้หวัน เฉลี่ยเป็นเงิน 26,000 - 40,000 บาท สูงกว่าที่ได้ในประเทศไทย กลุ่มคนงานก่อสร้างรายได้สูงกว่าคนงานโรงงานแต่ก็มีปัญหาด้านสุขภาพทรุดโทรม คนงานเกือบทั้งหมดเหงาและคิดถึงบ้าน มีการส่งเงินกลับบ้าน แต่ไม่ทราบจำนวน, เมื่อทำงานครบสองปีแล้วเดินทางกลับประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่

## บทที่สาม

### แรงงานไทยที่เดินทางกลับประเทศไทยแล้ว

ข้อมูลในบทนี้ เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์แรงงานไทยที่ได้เดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน และเดินทางกลับประเทศไทยในปี 1998 เป็นแรงงานที่ไปทำงานในญี่ปุ่น 57 คน, มาเลเซีย 158 คน, สิงคโปร์ 122 คน และไต้หวัน 124 คน รวม 461 คน โดยได้ทำการสัมภาษณ์คนงานเหล่านี้ในจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาของคนงานได้แก่ จังหวัดเชียงรายและพะเยาในภาคเหนือรวม 105 คน อุตรธานีและนครราชสีมาในภาคอีสาน รวม 203 คน และสตูลและปัตตานีในภาคใต้รวม 153 คน ดังรายละเอียดในบทที่หนึ่ง นอกจากนั้นยังได้มีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากแรงงานบางคนและครอบครัวของแรงงาน บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้นำชุมชนและผู้รับผิดชอบด้านการจัดหางาน

การนำเสนอข้อมูลและแบ่งเป็น 5 ตอนคือ ภูมิหลังของแรงงาน, กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ในต่างประเทศ, ผลกระทบของการเดินทางไปทำงานต่อประเทศไทย และบทสรุป

#### 3.1 ภูมิหลังของแรงงานไทยที่เคยเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

แรงงานไทยที่เดินทางกลับมาแล้ว มีทั้งผู้ที่เคยไปทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายจำนวนใกล้เคียงกัน เป็นชายมากกว่าหญิงในทุกประเทศ

กลุ่มตัวอย่างเพศชายส่วนใหญ่อายุอยู่ในช่วง 31-40 ปี ส่วนเพศหญิงอายุต่ำกว่า อยู่ในช่วง 21-30 ปี ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงานทั้งสิ้น ประมาณสองในสาม จบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 72) มีเพียงผู้ที่ไปญี่ปุ่นที่จบการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา (ร้อยละ 25) ในจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีถึงร้อยละ 40 ที่เคยเรียนหนังสือในวัดกับพระ เมื่อพิจารณาสถานภาพสมรส ร้อยละ 77 สมรสแล้ว ผู้ที่ไปมาเลเซียเป็นผู้ที่มีสถานภาพโสดในสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ มีถึงร้อยละ 39 ของกลุ่มตัวอย่างผู้ที่ไปมาเลเซียทั้งหมด ผู้มีครอบครัวแล้ว โดยเฉลี่ยมีบุตรจำนวน 1-2 คน

ในแง่ของการฝึกทักษะหรือฝีมือก่อนไปทำงานต่างประเทศ มีเพียงร้อยละ 14 ที่ได้รับการฝึกอบรม ส่วนใหญ่ได้รับการอบรมด้านงานก่อสร้าง งานโรงงานและงานเกษตร โดยได้รับการอบรมจากหน่วยราชการโดยเฉพาะกระทรวงแรงงาน นอกจากภูมิหลังทางด้านทักษะแล้ว ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้เดินทางประกอบด้วยฐานะและรายได้ของครัวเรือน รายได้ของตนเอง และอาชีพเดิม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าฐานะของครอบครัวของตนเมื่อเทียบกับเพื่อนบ้านแล้วพอๆกันหรือดีกว่าแต่เมื่อพิจารณาจากรายได้ของครัวเรือนแล้วส่วนใหญ่ (ร้อยละ 43) มีรายได้เพียงเดือนละไม่เกิน 3,000 บาทเท่านั้น สำหรับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดตกประมาณ 5,000 บาท กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 62 มีอาชีพเดิมเป็นเกษตรกร, ร้อยละ 12 มีอาชีพประมง, ร้อยละ 8 มีอาชีพก่อสร้าง และร้อยละ 3 มีอาชีพบริการ ส่วนใหญ่เคยทำงานในครัวเรือนของตนหรือในสถานประกอบการขนาดเล็ก (ไม่เกิน 10 คน) สำหรับรายได้ของตัวแรงงานเองเฉลี่ยเดือนละ 3,700 บาท เมื่อไปทำงานต่างประเทศแล้ว ผู้ที่ไปญี่ปุ่นไปอยู่นานที่สุด 3-5 ปี รองลงมาคือมาเลเซีย ระยะเวลาใกล้เคียงกัน ส่วนผู้ไปไต้หวันและสิงคโปร์อยู่เพียง 1-2 ปี

เหตุผลที่ผลักดันให้กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยตัดสินใจเดินทางไปทำงานต่างประเทศ คือ ความไม่พอใจกับรายได้ในประเทศไทย มีความต้องการหารายได้ให้สูงกว่าเดิม (ร้อยละ 74), อีกร้อยละ 36 ระบุเหตุผลว่าหากงานทำในประเทศไทยไม่ได้ และร้อยละ 24.5 ระบุว่าต้องการหาเงินไปใช้หนี้ (ขอรวมเกินร้อยละร้อย เพราะผู้ตอบระบุเหตุผลได้มากกว่า 1 ข้อ) บุคคลในครัวเรือนและเพื่อนเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจไปทำงานนอกเหนือไปจากตัวแรงงานเอง แหล่งข้อมูลที่แรงงานใช้แสวงหาข้อมูลก่อนเดินทางก็คือแหล่งจากญาติพี่น้องและเพื่อนฝูงในประเทศไทยนั่นเอง มีผู้ใช้แหล่งข้อมูลญาติพี่น้องและเพื่อนในประเทศปลายทาง กับข้อมูลจากบริษัทจัดหางานหรือนายหน้าด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามผู้ที่ตอบว่าไม่รู้ข้อมูลอะไรก่อนเดินทางมีถึงร้อยละ 22 เครือข่ายการให้ข้อมูลและอำนวยความสะดวกให้คนงานคือญาติหรือเพื่อนในประเทศปลายทาง (ร้อยละ 40.8) มีทั้งหางานให้, ให้ที่อยู่อาศัย, ช่วยเรื่องอาหารการกิน ตลอดจนสิ่งของเครื่องใช้และเงิน บางครั้งก็ช่วยเจรจากับเจ้านายที่ให้ได้ด้วย

ในแง่ของผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศไทย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้เดินทางไปทำงานต่างประเทศตั้งแต่ก่อนปี 1997 และกลับมาถึงประเทศไทยตั้งแต่ปี 1998 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจดังกล่าวจึงไม่ได้มีผลต่อการตัดสินใจไปทำงานในอดีต อย่างไรก็ตาม เมื่อถามว่าสภาพดังกล่าวจะผลักดันให้แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศหรือไม่ ร้อยละ 42 ตอบว่าจะไม่ไปถ้าเศรษฐกิจไม่เลวลง, ร้อยละ 14 ไม่แน่ใจแต่กำลังหางานในต่างประเทศอยู่, ส่วนอีกร้อยละ 13 ตอบว่าไม่ว่าเศรษฐกิจจะเป็นอย่างไรตนก็ต้องการไปทำงานต่างประเทศอยู่แล้ว ภาวะการคลี่คลายของเศรษฐกิจภายหลังการถดถอยจึงมีผลมากต่อการตัดสินใจของแรงงาน ส่วนใหญ่แล้วไม่ได้ต้องการจะไปหางานทำอีก แต่ถ้าเศรษฐกิจเลวลงกว่าที่เป็นอยู่ก็อาจจำเป็นต้องไป ผลกระทบนี้จึงไม่ใช่ผลกระทบชั่วคราว แต่เป็นผลกระทบต่อเนื่องยึดเยื้อตามเงื่อนไขภาวะการคลี่คลายของเศรษฐกิจ

### 3.2 กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ มีขั้นตอนสำคัญคือ การได้รับการแนะนำหรือชักชวน การเลือกวิธีเดินทาง การเตรียมเอกสารเดินทาง การเซ็นสัญญาจ้างงาน การทดสอบฝีมือแรงงาน และการเดินทางไปยังประเทศปลายทาง รายละเอียดของแต่ละขั้น มีดังนี้

3.2.1 การได้รับการแนะนำหรือชักชวน ผู้หางานเกือบทุกคนได้รับการแนะนำหรือชักชวนให้ไปทำงานต่างประเทศ มีแต่ผู้เคยไปทำงานต่างประเทศมาก่อนแล้วเท่านั้นที่จะดำเนินการเตรียมไปหางานทำใหม่ได้ด้วยตนเอง ส่วนใหญ่ต้องอาศัยเครือข่ายคนรู้จัก พบว่ากลุ่มตัวอย่างคนงานร้อยละ 46 อาศัยเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ญาติหรือเพื่อนหรือคนรู้จักที่อยู่ในประเทศปลายทางเป็นผู้ติดต่อชักชวนมา ในกลุ่มนี้เพื่อนเป็นผู้ชักชวนรายใหญ่ที่สุด (ร้อยละ 24.3) รองลงมาคือบิดามารดาหรือญาติพี่น้อง (ร้อยละ 11) มีคนงานร้อยละ 5.8 ที่ใช้บริการนายหน้าในประเทศปลายทางซึ่งเป็นบริการที่ผิดกฎหมาย เพราะการหางานไม่ได้ทำล่วงหน้า แสดงว่าตัวแรงงานเดินทางเข้าไปโดยไม่ได้มีสถานภาพเป็นแรงงานที่ถูกจ้างแล้ว อย่างไรก็ตามคนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50.5) เป็นผู้ที่ถูกจ้างแล้วก่อนไปโดยบริษัทจัดหางานหรือนายจ้างเป็นผู้จัดการให้อย่างถูกต้อง หมายถึงการได้รับการแนะนำหรือชักชวนโดยเครือข่ายที่เป็นทางการ

3.2.2 การเลือกวิธีเดินทาง การเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ทำได้ด้วยวิธีการ 4 ประเภท คือ ไปด้วยตนเอง, ไปกับบริษัทจัดหางาน, นายจ้าง(ในต่างประเทศ) พาไปและไปโดยใช้บริการของกรมการจัดหางาน กลุ่มตัวอย่างในการสำรวจใช้บริการของบริษัทจัดหางานมากที่สุด (ร้อยละ 47) รองลงมาคือไปด้วยตนเอง (ร้อยละ 44.7) มี

เพียงร้อยละ 7.8 ที่มีนายจ้างพาไป และร้อยละ 0.4 ไปโดยกรมการจัดหางาน เมื่อจำแนกโดยประเทศปลายทาง ผู้ที่ไปญี่ปุ่นใช้บริการของบริษัทจัดหางานกับไปเองเป็นส่วนใหญ่ ผู้ที่ไปได้หวันใช้บริการของบริษัทจัดหางานถึงร้อยละ 81 และผู้ไปสิงคโปร์ใช้บริการของบริษัทจัดหางานร้อยละ 64.7 ส่วนผู้ที่ไปมาเลเซียเดินทางไปด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ ในแง่การริเริ่มความคิดที่จะไปทำงาน กลุ่มตัวอย่างระบุว่า มีนายหน้าหรือสายมาติดต่อชักชวนร้อยละ 36.7 อีกร้อยละ 34.5 เป็นผู้ริเริ่มไปเอง เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่เดินทางไปด้วยตนเองส่วนหนึ่งใช้บริการนอกระบบ (นายหน้าจัดหางานเถื่อนหรือคนรู้จักต่าง ๆ ซึ่งให้ความช่วยเหลือและคิดค่าบริการ) อีกส่วนหนึ่งไปโดยมีญาติสนิทจริงๆ ช่วยเหลือและไม่มีค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นแบบใดก็ตาม มีโอกาสสูงว่าผู้ที่ไปด้วยตนเองอาจไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สัดส่วนผู้ไปด้วยตนเองสูง จึงไม่ใช่ผู้ที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้และไม่ต้องเสียค่าบริการราคาแพงเสมอไป แต่อาจหมายถึงการไปแบบผิดกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ยกเว้นผู้ไปทำงานที่มาเลเซีย ซึ่งมักไม่ต้องอาศัยบริการนอกระบบ

**ค่าบริการ** ในช่วงเวลาที่กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศนั้นกระทรวงแรงงานฯ ได้กำหนดอัตราค่าบริการจัดหางานของแต่ละประเทศไว้ดังนี้

ไต้หวัน ไม่เกิน 56,000 บาท

มาเลเซีย ไม่เกิน 16,000 บาท

สิงคโปร์ ไม่เกิน 16,000 บาท

ญี่ปุ่น ไม่มีการจัดหางาน

ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานที่เคยไปทำงานในประเทศทั้งสี่ได้พบว่า ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45) เสียค่าบริการ 30,000 - 90,000 บาท ที่เหลืออีกร้อยละ 15 จ่ายสูงกว่า 90,000 บาท มาเลเซียเป็นประเทศปลายทางที่มีค่าบริการต่ำที่สุด ส่วนใหญ่เสียไม่เกิน 10,000 บาท และมักเป็นค่าพาหนะมากกว่าค่านายหน้า ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ค่าบริการสูงสุด ผู้ตอบร้อยละ 61 เสียค่าบริการมากกว่า 90,000 บาท ไต้หวันมีค่าบริการสูงรองลงมาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 64) เสียค่าบริการ 60,000 - 90,000 บาท แต่ก็มีถึงร้อยละ 24.4 ที่เสียเกิน 90,000 บาท ค่าบริการของสิงคโปร์ส่วนใหญ่จะต่ำกว่าอยู่ระหว่าง 30,000 - 60,000 บาท (ร้อยละ 70) และมีอีกเกือบร้อยละ 20 ที่จ่ายเพียง 10,000 - 30,000 บาท โดยเปรียบเทียบแล้วค่าบริการของบริษัทจัดหางานจะสูงกว่าการเดินทางด้วยวิธีอื่นคือสูงถึง 90,000 บาท อัตราค่าบริการที่นำเสนอนี้เป็นอัตราเก่า เพราะผู้ตอบเป็นผู้ที่ได้เดินทางไปต่างประเทศมาแล้วและเดินทางกลับมาประเทศไทยแล้วในปี 1998 อย่างต่ำที่สุดก็ต้องเป็นผู้เดินทางออกไปเมื่อปี 1995 หรือต้นปี 1996 ซึ่งนับเวลาได้ 4-5 ปีมาแล้ว ในปัจจุบันอัตราค่าบริการได้สูงขึ้นกว่าเดิม ข้อมูลจากบริษัทจัดหางานแห่งหนึ่งระบุว่า ค่าบริการไปไต้หวันในปี 2543 จะเป็นดังนี้

|                                |                   |
|--------------------------------|-------------------|
| สัญญาจ้างงานยาว 1 ปี ค่าบริการ | 95,000 บาทขึ้นไป  |
| สัญญาจ้างงานยาว 2 ปี ค่าบริการ | 130,000 บาทขึ้นไป |
| สัญญาจ้างงานยาว 3 ปี ค่าบริการ | 160,000 บาทขึ้นไป |

เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่จะต้องการไปทำงานไม่ต่ำกว่า 2 ปี ค่าบริการที่ต้องเสียจึงเป็นเงินไม่ต่ำกว่า 130,000 บาทในปัจจุบัน

สำหรับกลุ่มตัวอย่างซึ่งเสียค่าบริการที่ต่ำกว่านี้ในอดีตมีวิธีหาเงินมาจ่ายค่าบริการต่างๆ กัน ร้อยละ 39 หาเงินด้วยการไปกู้ยืมเป็นเงิน 30,000 - 60,000 บาท แต่ก็มีบางคนที่ยืมสูงถึง 90,000 บาท หรือ 120,000 บาท เป็นที่น่าสนใจว่า ผู้ที่เดินทางไปมาเลเซียและญี่ปุ่นไม่ค่อยกู้ยืมเงิน ในกรณีของมาเลเซียเป็นเพราะค่าใช้จ่ายไม่แพง ส่วนของญี่ปุ่นเป็นเพราะส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 30) มีเงินของคนอยู่แล้ว ในขณะที่อีกส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 23) ต้องกู้ยืมเงินจำนวนสูงกว่า 120,000 บาท เพื่อจ่ายค่าบริการไปญี่ปุ่น กลุ่มแรกน่าจะเป็นผู้ที่เคยไปทำงานญี่ปุ่นแล้วกลับมาระยะหนึ่งเพื่อหาทางไปใหม่ จึงมีเงินเก็บไว้จ่ายค่าบริการ ส่วนกลุ่มหลังคือผู้เดินทางไปรายใหม่ ผู้ไปสิงคโปร์กู้ยืมเงินในวงเงินที่ต่ำกว่าผู้ไปได้หวั่น แห้งเงินกู้ยืมที่สำคัญคือผู้ปล่อยเงินกู้ (ร้อยละ 23) ญาติพี่น้อง (ร้อยละ 15) และธนาคาร (ร้อยละ 3) ในปัจจุบันมีธนาคาร 3 แห่งที่มีโครงการช่วยเหลือให้คนหางานกู้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยธนาคารแต่ละแห่งจะมีรายละเอียดการกู้เงินดังนี้

- ธนาคารกรุงไทย ให้กู้ในวงเงินรายละ ไม่เกิน 90,000 บาท โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราดอกเบี้ยสำหรับลูกค้ารายย่อยชั้นดี-3 (MRR.-3) และผู้กู้จะต้องมีหลักประกันการกู้เป็นเงินฝากธนาคาร, ธนบัตร, ที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง
- ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ให้กู้ในวงเงินรายละ ไม่เกิน 150,000 บาท และคิดดอกเบี้ยในอัตราสำหรับลูกค้ารายย่อยชั้นดี (MRR.) โดยต้องมีหลักประกันคือเงินฝากธนาคาร ที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในท้องที่ที่สาขาตั้งอยู่หรือท้องที่จังหวัดใกล้เคียงจำนวนองเป็นประกัน
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้เงินกู้ในวงเงินรายละไม่เกิน 150,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลูกค้าชั้นดีเยี่ยม (MLR) ผู้กู้จะต้องมีหลักประกันการกู้ ได้แก่ มีการรับรองรับผิดชอบร่วมกันระหว่างลูกค้าในกลุ่มเดียวกัน มีลูกค้าประจำสาขาหรือบุคคลอื่นที่ ธ.ก.ส. พิจารณาเห็นสมควรให้เป็นผู้ค้ำประกันอย่างน้อย 2 คน อสังหาริมทรัพย์ที่ยังไม่ได้จำนองต่อเจ้าหน้าที่ยื่น หลักทรัพย์รัฐบาลไทยหรือเงินฝากใน ธ.ก.ส. ค้ำประกันเงินกู้ และหลักประกันอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการ ธ.ก.ส. เห็นชอบ

อย่างไรก็ตาม ยังมีคนใช้บริการของธนาคารไม่มากเพราะขาดคุณสมบัติสำคัญคือหลักทรัพย์ค้ำประกัน ในการวิจัยครั้งนี้ก็มีกลุ่มตัวอย่างใช้บริการของธนาคารเพียงร้อยละ 3 อันที่จริงบริการดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของคนหางานได้มาก เพราะอัตราดอกเบี้ยถูกกว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบ ถ้าหากรัฐบาลแก้ปัญหาในเรื่องการค้ำประกันได้จะช่วยลดภาวะของคนหางานได้มาก

จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างแรงงานที่เคยไปทำงานต่างประเทศ แรงงานส่วนใหญ่จะพอใจบริการของบริษัทจัดหางานเอกชนมากกว่าบริการของกรมการจัดหางาน เหตุผลที่ให้สำหรับกลุ่มที่พอใจคือ บริการรวดเร็ว (ร้อยละ 11.9) สามารถหางานให้ทำได้โดยไม่ต้องใช้ใบอนุญาตทำงาน, เข้าถึงตำแหน่งงานในประเทศปลายทางได้ดีกว่า, มีการรับประกันและดูแลคนงานดี ส่วนผู้ที่พอใจบริการของกรมการจัดหางานระบุว่าบริการเชื่อถือได้ ข้อมูลไม่

พลกอลวง (ร้อยละ 8.5), มีการดูแลอย่างดี, ค่าบริการไม่แพง และไม่ต้องกลัวว่าจะถูกหลอก จะเห็นได้ว่าแรงงานพอใจความรวดเร็วและการซึกแซกหาช่องว่างของกฎระเบียบของบริษัทจัดหางาน แต่ก็รู้ว่าการบริการของรัฐเชื่อถือได้มากกว่า แต่เนื่องจากบริการของรัฐมีจำกัดและไม่รุกเข้าไปถึงตัวแรงงานในท้องถิ่นเช่นสายของบริษัทจัดหางาน จึงทำให้ไม่ดึงดูดใจคนงาน

**3.2.3 การเตรียมเอกสารเดินทาง** มีผู้ตอบถึงร้อยละ 24 ที่ได้เดินทางไปทำงานโดยไม่มีวีซ่าอย่างถูกต้อง ซึ่งหมายถึงว่าเดินทางโดยผิดกฎหมาย อีกร้อยละ 64.6 มีวีซ่าถูกต้อง ที่เหลือไม่จำเป็นต้องใช้วีซ่า คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 33) ไม่มีปัญหาในการขอวีซ่า และอีกร้อยละ 28 ไม่ทราบว่ามีปัญหาอะไรหรือไม่เพราะไม่ได้ขอวีซ่าด้วยตนเอง สำหรับผู้ที่ระบุว่ามีปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการเสียเวลารอรับวีซ่าที่สถานทูตและค่าวีซ่า ในกลุ่มผู้ใช้วีซ่ามีวีซ่าหลายประเภท ร้อยละ 40 ได้วีซ่าแบบ temporary residence และร้อยละ 0.43 ได้ trainee visa วีซ่าสองประเภทนี้คือวีซ่าที่ทำงานได้ ส่วนที่เหลือได้วีซ่าประเภทอื่นๆ ซึ่งเป็นวีซ่าที่ไม่อนุญาตให้ทำงาน ได้แก่ วีซ่านักท่องเที่ยว, นักศึกษา, คู่สมรส และบัตรผ่านแดน มีผู้เดินทางโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวถึงร้อยละ 16 คนเหล่านี้คือผู้ที่เข้าไปลักลอบทำงานนั่นเอง ส่วนใหญ่เป็นผู้เดินทางไปญี่ปุ่น และมาเลเซีย สำหรับผู้มีวีซ่าที่ทำงานได้ มักเป็นผู้ไปทำงานที่ได้หวันและสิงคโปร์ ถ้าเรียงตามลำดับของการมีเอกสารเข้าประเทศโดยถูกต้องแล้ว ได้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซีย และญี่ปุ่น คือลำดับดังกล่าวสำหรับคนงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง การได้วีซ่าโดยบริษัทจัดหางานเป็นช่องทางที่ทำให้การเดินทางไปทำงานถูกต้องตามกฎหมายมากกว่าวิธีอื่น เพราะผ่านกระบวนการตรวจสอบครบถ้วน ผู้ที่ขอวีซ่าเพื่อเดินทางเองมักไปทำงานโดยผิดกฎหมาย เป็นการจัดการช่วยเหลือโดยนายหน้าเถื่อน วิธีการเดินทางด้วยตนเองโดยมีนายหน้าเถื่อนแอบแฝงอยู่ ได้เป็นวิธีที่มีผู้ใช้มากขึ้นและก่อให้เกิดปัญหามากขึ้น เพราะไม่อยู่ในระบบการตรวจสอบของกระทรวงแรงงานฯ

**3.2.4 การเซ็นสัญญาจ้างงาน** พระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. 2528 ระบุว่าผู้ที่เดินทางไปทำงานจะต้องเซ็นสัญญาจ้างงานกับนายจ้างก่อนออกเดินทาง ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างปรากฏว่า มีเพียงร้อยละ 49 ที่ได้เซ็นสัญญาจ้างงานตามที่กฎหมายระบุ อีกร้อยละ 51 ไม่ได้เซ็นสัญญา เมื่อพิจารณาในแง่ระดับการศึกษาได้พบว่าผู้ที่ไม่เซ็นสัญญาส่วนใหญ่จบการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา ดังนั้นความรู้พื้นฐานจึงไม่ได้เป็นเครื่องตัดสินว่าคนงานจะต้องการเซ็นหรือไม่เซ็นสัญญา สำหรับผู้ที่เซ็นสัญญา มีร้อยละ 25.6 ที่เข้าใจข้อความในสัญญาทั้งหมด อีกร้อยละ 15 เข้าใจเพียงบางส่วน และร้อยละ 7.8 ไม่เข้าใจสัญญาที่ตนเซ็นเลย ผู้ที่เคยมีประสบการณ์ไปทำงานในต่างประเทศมาก่อนมักต้องการเซ็นสัญญามากกว่าผู้ไม่เคยไป การที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานโดยไม่มีสัญญาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้คนเหล่านี้ไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในประเทศปลายทาง และมีสถานภาพผิดกฎหมาย ส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่และสภาพจิตใจซึ่งเป็นส่วนที่ไม่เห็นได้ในทันที แต่อาจมีผลระยะยาว

**3.2.5 การทดสอบฝีมือแรงงาน** ปกติผู้ที่เดินทางไปทำงานช่างเท่านั้นจึงจะต้องผ่านการทดสอบฝีมือแรงงาน โดยกรมการจัดหางานอนุญาตให้บริษัทจัดหางานทำการทดสอบฝีมือแรงงานได้ ในการสำรวจครั้งนี้ มีแรงงานไทยเพียงร้อยละ 12 ที่เคยได้รับการทดสอบฝีมือแรงงานก่อนเดินทาง ที่เหลือร้อยละ 88 ไม่ได้รับการทดสอบ ซึ่งหมายถึงว่าคนกลุ่มนี้เดินทางไปในสถานะแรงงานไร้ฝีมือ สำหรับผู้ที่ได้รับการทดสอบจะไปทำงานที่สิงคโปร์และได้หวันเป็นส่วนใหญ่ในขณะที่ผู้ที่ไม่ได้ผ่านการทดสอบเป็นผู้ที่เดินทางไปญี่ปุ่นและมาเลเซีย และประเทศทั้งสองเช่นกัน สำหรับผู้ที่ผ่านการทดสอบได้มีการทดสอบด้านอิเล็กทรอนิกส์, ก่อสร้าง, งานเชื่อมโลหะ, งานก่อสร้าง และ

งานช่างไม้ ข้อมูลของการที่แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยไม่ได้เน้นการเพิ่มทุนหรือมูลค่าให้แก่ตัวคนงานที่เดินทางไปต่างประเทศให้มีทุนมนุษย์ (human capital) สูงขึ้น

**3.2.6 การเดินทางไปยังประเทศปลายทาง** เมื่อแรงงานผ่านขั้นตอนต่างๆ และพร้อมที่จะเดินทางไปทำงานแล้ว ก็จะออกเดินทางผ่านการควบคุมของด่านตรวจคนเข้าเมือง แรงงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 68 สามารถจัดหาหนังสือเดินทางได้ด้วยตนเอง แต่มีเพียงร้อยละ 4 ที่สามารถจัดขอวีซ่าได้เอง อย่างไรก็ตามมีแรงงานที่เคยไปทำงานมาเลเซียที่ไม่ต้องใช้วีซ่า เมื่อผ่านขั้นตอนของการเดินทางออกจากประเทศไทยถึงประเทศปลายทางแล้ว ผู้ตอบร้อยละ 87 ไม่มีปัญหาในการผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองในประเทศปลายทาง อีกร้อยละ 13 มีปัญหา ปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาในการผ่าน custom มีเล็กน้อยที่มีปัญหาเรื่องการตรวจสอบสุขภาพ, การตรวจค้นหายาเสพติด, และการตรวจสอบวีซ่า ในแง่ใบอนุญาตทำงาน ผู้ตอบร้อยละ 54 มีใบอนุญาตทำงานในประเทศปลายทาง อีกร้อยละ 44 ไม่มีหรือไม่ต้องใช้ใบอนุญาตทำงาน ในจำนวนนี้รวมถึงผู้ที่ไปทำงานในมาเลเซียส่วนหนึ่งที่ไม่ต้องใช้ใบอนุญาตด้วย

### 3.3 สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ในต่างประเทศ

ข้อมูลในส่วนนี้ประกอบด้วยเหตุผลในการเลือกประเทศปลายทาง, สถานภาพทางกฎหมายในต่างประเทศ ลักษณะงานและสภาพการทำงาน, และสภาพความเป็นอยู่ในต่างประเทศดังรายละเอียดต่อไปนี้

**3.3.1 เหตุผลในการเลือกประเทศปลายทาง** กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 70 ระบุว่าเหตุผลสำคัญที่สุดที่เลือกประเทศญี่ปุ่น/มาเลเซีย/สิงคโปร์/ไต้หวัน คือความต้องการรายได้ที่สูงกว่าเดิมหรือรายได้ที่ดี แต่ก็มีร้อยละ 14.5 ที่ให้เหตุผลว่าหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ และอีกร้อยละ 13 ให้เหตุผลเกี่ยวกับความยากจนและภาวะหนี้สินที่มีอยู่ในประเทศไทย ถึงแม้ค่าจ้างในประเทศปลายทางทั้งสี่จะสูงต่ำต่างกัน แต่แรงงานไทยที่เคยไปคนละประเทศกันก็ให้เหตุผลสำคัญเหมือนกันคือเรื่องเศรษฐกิจ

นอกจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ การมีเครือข่ายทางสังคมได้แก่เพื่อนและญาติก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ตอบเลือกไปประเทศปลายทาง โดยเฉพาะผู้ที่เคยไปญี่ปุ่น ในขณะที่ผู้ไป

สิงคโปร์เน้นเหตุผลเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และบริการจัดหางานที่ไม่แพงจนเกินไปเมื่อเทียบกับที่อื่น

**3.3.2 สถานภาพทางกฎหมายในต่างประเทศ** ผู้ไปทำงานที่มีสถานภาพถูกกฎหมายและผิดกฎหมายมีสัดส่วนประมาณครึ่งต่อครึ่ง ในแง่วีซ่า ในกลุ่มผู้ไปโดยผิดกฎหมาย ส่วนหนึ่งใช้วีซ่านักท่องเที่ยว อีกส่วนหนึ่งไปโดยไม่มียวีซ่า และอีกส่วนหนึ่งไม่ต้องใช้วีซ่า ร้อยละ 80-90 ของผู้ที่ได้เดินทางไปไต้หวัน และร้อยละ 64 ของผู้ไปสิงคโปร์มีวีซ่าถูกต้อง จึงมีผู้ไปทำงานโดยผิดกฎหมายจำนวนน้อยกว่าผู้ที่ไปโดยถูกกฎหมาย แต่ผู้ไปญี่ปุ่นโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวหรือไม่มียวีซ่ามีถึงร้อยละ 90 ส่วนผู้ไปมาเลเซียส่วนใหญ่ไม่มีวีซ่าเพราะไม่ต้องใช้

**ใบอนุญาตทำงาน** ข้อมูลในส่วนนี้จะนำไปในแนวทางเดียวกับข้อมูลเรื่องวีซ่า ผู้ที่เข้าประเทศโดยมีวีซ่าถูกต้องก็จะมีใบอนุญาตทำงาน (ร้อยละ 54) ผู้ที่ไปไต้หวันและสิงคโปร์มีใบอนุญาตทำงานเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87) แต่ผู้ไปทำงานที่ญี่ปุ่นร้อยละ 86 ไม่มีใบอนุญาตทำงาน และผู้ไปทำงานที่มาเลเซียร้อยละ 82 ก็ไม่มีใบอนุญาตทำงานเช่นกัน

สัญญาจ้างงาน สักส่วนผู้เซ็นสัญญาจ้างงานกับไม่ได้เซ็นมีครั้งต่อครั้ง เช่นเดียวกับเรื่องวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน ร้อยละ 95 ของผู้ไปไต้หวันได้เซ็นสัญญา ร้อยละ 75 ของผู้ไปสิงคโปร์ได้เซ็นสัญญา และร้อยละ 10 ของผู้ไปญี่ปุ่นและมาเลเซียได้เซ็นสัญญา

**3.3.3 ลักษณะงานและสภาพการทำงาน** คนงานจำนวนมากทำงานในสาขาก่อสร้างและอุตสาหกรรมโรงงานในทุกประเทศ แต่คนงานที่ไปสิงคโปร์ทำงานก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ คนงานที่ได้ไต้หวันเกือบร้อยละ 60 ทำงานโรงงานโดยเฉพาะโรงงานสิ่งทอ เคมีภัณฑ์, เหล็ก และอิเล็กทรอนิกส์ คนงานในญี่ปุ่นทำงานโรงงานผลิตภัณฑอาหาร ส่วนคนงานในมาเลเซียทำงานก่อสร้าง, โรงงาน, งานบริการ, งานเกษตรและงานประมง ผู้ที่ไปทำงานในไต้หวันและสิงคโปร์ได้รับการปฐมนิเทศก่อนไป แต่อีกสองประเทศไม่ค่อยได้ คนงานส่วนใหญ่หางานทำได้อย่างรวดเร็ว โดยอาศัยเครือข่ายญาติและคนรู้จักช่วยหาให้ โดยเฉพาะผู้ที่ไปมาเลเซียและญี่ปุ่น

**สภาพการทำงาน** ส่วนใหญ่ทำงานในสถานประกอบการขนาดกลางและใหญ่สำหรับสิงคโปร์และไต้หวัน แต่ผู้ที่ไปมาเลเซียและญี่ปุ่นทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก คนงานที่ไปทำงานที่ไต้หวัน สิงคโปร์ และญี่ปุ่นมีนายจ้างเป็นพลเมืองของประเทศนั้น แต่น่าสนใจว่าคนงานที่ไปมาเลเซียร้อยละ 20 มีนายจ้างเป็นคนไทยที่อยู่ในมาเลเซีย

ในแง่ความเสี่ยงจากการทำงาน มีคนงานไม่มากนักที่บาดเจ็บจากการทำงาน ต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล จำนวนผู้บาดเจ็บมีมากในญี่ปุ่น ไต้หวันและสิงคโปร์ตามลำดับ สำหรับมาเลเซียเนื่องจากคนที่เข้าไปทำงานส่วนใหญ่มีสถานภาพผิดกฎหมาย โอกาสที่จะได้รับการดูแลคุ้มครองในเรื่องนี้จึงมีน้อยมาก

**ชั่วโมงการทำงาน** ผู้ที่ไปทำงานใน 3 ประเทศที่เศรษฐกิจก้าวหน้ามาก ได้แก่ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และไต้หวัน จะทำงานวันละ 8 ชั่วโมง (ร้อยละ 85) แต่ในมาเลเซียมีประมาณหนึ่งในสามที่ทำ 8 ชั่วโมง ที่เหลือทำยาวนานกว่านั้น

**วันหยุด** แรงงานไทยมีวันหยุดสัปดาห์ละ 1 วัน เป็นส่วนใหญ่ ผู้ที่ทำงานในญี่ปุ่นมีวันหยุดมากกว่าในสิงคโปร์และมาเลเซีย เกือบทั้งหมดไม่มีวันหยุดพักผ่อนประจำปี ในกลุ่มที่สามารถมีวันหยุดพักผ่อนดังกล่าวได้ ไต้หวันเป็นที่ที่ให้วันหยุดโดยจ่ายค่าจ้างคนงานด้วย

**ทักษะและความก้าวหน้าในการทำงาน** คนงานส่วนใหญ่ไม่มีทักษะในงานที่ตนได้ไปทำขณะที่อยู่ต่างประเทศ ต้องปรับตัวเป็นอย่างมาก ร้อยละ 20 ระบุว่าเริ่มทำงานด้วยความลำบาก โดยเฉพาะผู้ที่ไปไต้หวันและญี่ปุ่น ปัญหาประการหนึ่งคือภาษาในการสื่อสารในการทำงาน ปัญหารองลงมาคือการควบคุมเครื่องจักร อย่างไรก็ตาม หลังจากปรับตัวได้แล้ว คนงานถึงร้อยละ 80 ยอมรับว่าตนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานใหม่ๆ จากการทำงานในต่างประเทศ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 58) ได้จากการเรียนรู้ในการทำงาน อีกร้อยละ 12 เรียนรู้จากผู้คุมงานและเพื่อนร่วมงาน มีคนงานที่เคยไปไต้หวันและสิงคโปร์บางคนได้เข้าหลักสูตรการอบรมทักษะ หลังจากที่ย้ายงานดีขึ้นแล้ว ผู้ที่ไปสิงคโปร์ได้รับค่าแรงสูงขึ้น (โดยเฉพาะผู้เข้าหลักสูตร) แต่ผู้ที่ไปไต้หวันไม่ได้ นอกจากนั้นส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มีการเลื่อนตำแหน่งงานแต่อย่างใด

**ค่าจ้างและสวัสดิการ** ข้อมูลในส่วนค่าจ้างอาจถือเป็นเพียงแนวทางพอให้เข้าใจมากกว่าจะพิจารณามูลค่าเงินโดยตรง เพราะเป็นค่าแรงที่คนงานไทยได้รับเมื่อหลายปีมาแล้ว ผู้ตอบบางคนระบุจำนวนค่าแรงตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 บางคนกลางทศวรรษ 1990 จึงยากที่จะนำมูลค่านาวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน โดยสรุปแล้วคนงานที่ไป

ทำงานที่ญี่ปุ่นได้ค่าแรงสูงที่สุดร้อยละ 75 ของผู้ไปญี่ปุ่นได้ค่าจ้างประมาณเดือนละ 30,000 บาท ผู้ที่ไปได้หาวันไ้ รองลงมาระหว่าง 20,000-30,000 บาท (ร้อยละ 42) ค่าจ้างของผู้ที่ไปทำงานได้หาวันและสิงคโปร์จะถูกหักไว้ส่วนหนึ่งเพื่อจ่ายให้คนงานเมื่อสัญญาว่าจ้างสิ้นสุด คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 74-86) พอใจในค่าจ้างที่ตนได้รับ ยกเว้นผู้ที่ไปสิงคโปร์ที่ร้อยละ 24 ที่ระบุว่าไม่พอใจนัก สำหรับสวัสดิการ มีสวัสดิการรักษาพยาบาล ซึ่งคนงานเห็นว่าการดีพอควร แม้จะมีคนงานเพียงร้อยละ 2.4 ที่เคยมีอุบัติเหตุในการทำงาน แต่สำหรับผู้ที่ไม่มิตกานภาพพหกฎหมาย การเข้าถึงบริการนี้ก็ทำได้ยากหรือไม่มีโอกาสเลย โดยเฉพาะผู้ที่ไปมาเลเซีย ผู้ที่เจ็บป่วยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60 ขึ้นไป) ไม่ได้รับค่าจ้างเมื่อหยุดงานเพราะเจ็บป่วย ได้หาวันเป็นที่ทำให้สวัสดิการดีกว่าอีก 3 ประเทศในเรื่องนี้ ก็จะพบว่าคนงานร้อยละ 57 ที่ไปได้หาวันยังได้รับค่าจ้างเมื่อหยุดงานเพราะป่วย สำหรับการป่วยเข้ารับรักษาในโรงพยาบาล ได้หาวันและสิงคโปร์ให้สวัสดิการแก่คนงานไทย โดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายมากกว่าอีก 2 ประเทศ สวัสดิการอื่นๆ ได้แก่ การประกันอุบัติเหตุ และการประกันชีวิต ก็มีมากกว่าในได้หาวันและสิงคโปร์เช่นกันเพราะคนงานส่วนใหญ่เป็นคนงานถูกกฎหมาย

ในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาเยี่ยมบ้านหรือกลับบ้าน คนงานตามในสี่ได้รับสิทธิอันนี้สำหรับการมาเยี่ยมบ้าน แต่สำหรับการเดินทางกลับประเทศเพื่อยุติการทำงาน คนงานที่ได้หาวัน (ร้อยละ 41) ได้รับตั๋วเครื่องบินเดินทางกลับซึ่งนับเป็นสัดส่วนสูงกว่าประเทศอื่นๆ เพราะผู้กลับจากสิงคโปร์เพียงร้อยละ 9, ญี่ปุ่นร้อยละ 7 และมาเลเซียน้อยมากเพียง 3 รายที่ได้รับตั๋วเช่นกัน

คนงานไทยส่วนใหญ่ระบุว่าตนไม่ได้รับการปฏิบัติตัวเท่าเทียมกับคนงานในประเทศปลายทาง ที่ได้หาวันคนงาน (ร้อยละ 70) มักได้ค่าจ้างต่ำกว่า บางครั้งทำงานหนักกว่า ที่ญี่ปุ่นมีเพียงร้อยละ 37 และสิงคโปร์ร้อยละ 23 ที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่า สำหรับมาเลเซียคนไทยไม่ได้รับการปฏิบัติแตกต่างเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นจำนวนหนึ่งยังทำงานโดยไม่มีเพื่อนร่วมงานจากมาเลเซียจึงไม่มีข้อเปรียบเทียบความแตกต่าง

3.3.4 สภาพความเป็นอยู่ในต่างประเทศ ส่วนใหญ่คนงานจะพักในหอพักสำหรับคนงาน มีเฉพาะผู้ไปญี่ปุ่นที่มีห้องพักส่วนตัว (apartment) ซึ่งนายจ้างเช่าให้พัก ในญี่ปุ่นและมาเลเซียมีคนงานไทยมีหุ้นกับเพื่อนร่วมงานเช่าบ้านอยู่ด้วยกัน ไม่ค่อยมีคนงานที่มีคู่สมรสหรือครอบครัวมาพักด้วย โดยรวมแล้วคนงานไทยพอใจสภาพที่อยู่อาศัย (ร้อยละ 90 สำหรับญี่ปุ่นและได้หาวัน และร้อยละ 82 สำหรับมาเลเซีย) มีเพียงคนงานที่ไปสิงคโปร์ร้อยละ 30 ที่บ่นว่าที่พักของคนไม่ดี เนื่องจากส่วนใหญ่คนงานก่อสร้างจะต้องพักในที่พักรั่วครวญบริเวณใกล้โรงงานที่หักส่วนใหญ่จัดหาให้โดยนายจ้างเป็นผู้เช่า

ในเรื่องภาษา คนงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างไม่พบปัญหามากนักในการใช้ภาษาของประเทศปลายทางในชีวิตประจำวัน แม้จะไม่เข้าใจดีแต่ก็พอเข้าใจ ในการทำงานใช้ภาษาของประเทศปลายทางปนกับภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในสิงคโปร์ มีผู้คุมงานเป็นไทย จึงมีการใช้ภาษาไทยมากกว่าที่อื่น สำหรับความสัมพันธ์กับคนในพื้นที่ ผู้ตอบระบุว่าไม่มีปัญหาเป็นส่วนใหญ่

แรงงานไทยร้อยละ 42 ใช้เวลาว่างส่วนใหญ่เพื่อพักผ่อน ดูโทรทัศน์ และอ่านหนังสือ อีกร้อยละ 21 ใช้เวลาว่างไปซื้อของและไปสวนสาธารณะ (ซึ่งมักเป็นสถานที่พบปะกับเพื่อนคนไทยด้วยกัน) มีการเล่นกีฬาน้อยมาก บางคนระบุว่าไม่มีเวลาว่างเลย แต่ก็ไม่ค่อยมีผู้บ่นว่าจากกิจกรรมที่อยากทำ มักคิดว่าถ้ามีเวลาว่างก็ทำงานแล้วเวลา

เพื่อหารายได้ดีกว่าเพราะตนมาเพื่อหารายได้ ดังนั้นจึงมีผู้ตอบถึงร้อยละ 10 ที่มีงานรองนอกเหนือจากงานหลักขณะที่ทำงานในต่างประเทศ

ในแง่การติดต่อหรือกลับมาเยี่ยมบ้าน ผู้ที่เคยไปมาเลเซียมีโอกาสนี้มากกว่าผู้ไปประเทศอื่น มีคนงานไทยถึงร้อยละ 94 ที่เคยไปมาเลเซียที่เดินทางกลับไปเยี่ยมบ้าน สำหรับสิงคโปร์มีร้อยละ 40, ได้หวันร้อยละ 39.5 และญี่ปุ่นเพียงร้อยละ 10.5 ซึ่งมักไปได้เพียงครั้งเดียวต่อปี แต่ผู้ที่ไปทำงานมาเลเซียจะกลับไปเยี่ยมบ้านปีละ 3 ครั้งโดยเฉลี่ย

คนไทยที่กลับมาแล้วให้เหตุผลในการเดินทางกลับต่างกันออกไป ส่วนใหญ่โดยเฉพาะจากได้หวันและสิงคโปร์ระบุว่าเป็นเพราะสัญญาจ้างงานหมดอายุ ผู้กลับจากญี่ปุ่นระบุว่าหนังสือเดินทางหมดอายุ บางคนก็ระบุว่าคิดถึงบ้าน, ไม่ชอบงานที่ทำ, สุขภาพไม่ดี ไม่ค่อยมีผู้ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะเก็บเงินได้พอกับความต้องการ ซึ่งแสดงว่าผู้ที่กลับมาแล้วนี้ยังไม่อยากกลับ ถ้าสัญญาจ้างงานไม่สิ้นสุด นอกจากนั้นยังพบว่าคนงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดร้อยละ 30 ยืนยันว่าต้องการจะได้สัญชาติของประเทศที่ตนไปทำงานอยู่ด้วย โดยเฉพาะญี่ปุ่นมีถึงร้อยละ 50

### 3.4 ผลกระทบของการเดินทางไปทำงานต่อประเทศไทย

การเดินทางของคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในระหว่างที่คนงานอยู่ต่างประเทศและเมื่อเดินทางกลับมาแล้ว จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ได้เดินทางกลับมาเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี มีข้อค้นพบที่ครอบคลุมผลกระทบด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

**3.4.1 เงินส่งกลับและแบบแผนการใช้เงินดังกล่าว** คนงานร้อยละ 95 ส่งเงินกลับบ้านอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 1 ครั้งขณะอยู่ต่างประเทศ มีผู้ส่งเงินกลับจากญี่ปุ่นมากที่สุด และจากมาเลเซียน้อยที่สุด ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะผู้ไปทำงานมาเลเซียมักไม่ต้องส่งเงินกลับ แต่นำเงินออกมาที่บ้านด้วยตนเอง สำหรับผู้ที่ไม่ได้ส่งกลับรายอื่นคือผู้ที่ถูกโกงขณะทำงานในต่างประเทศ จึงไม่มีเงินส่งกลับ จำนวนเงินที่ส่งกลับจากญี่ปุ่นและได้หวันโดยเฉลี่ยสูงกว่า 150,000 บาทต่อปี จากสิงคโปร์อยู่ระหว่าง 80,000 - 150,000 บาท และจากมาเลเซียไม่เกิน 80,000 บาทโดยเฉลี่ย โดยปกติคนงานไทยจะส่งเงินกลับทุก 1-2 เดือน แต่บางรายก็ชอบรวบรวมให้ได้ก้อนใหญ่แล้วจึงส่งทุก 3-6 เดือน มีผู้รวมกันส่งร่วมกันหลายคนเพื่อต้องการลดค่าบริการที่ทางธนาคารคิดด้วย นอกจากส่งผ่านธนาคารก็มีผู้ส่งโดยฝากเพื่อน,ญาติ, นายหน้าจัดหางาน, นายจ้าง หรือผู้รับฝากเงินนอกระบบ ร้อยละ 58 ของผู้ส่งจะส่งให้คู่สมรส อีกร้อยละ 31 ส่งให้บิดามารดา

ผู้รับเงินส่งกลับร้อยละ 41 ใช้เงินนี้เพื่อใช้หนี้ รองลงมาร้อยละ 12 ใช้ซื้อที่ดิน, ร้อยละ 10 ซื้อบ้านหรือซ่อมบ้าน, ร้อยละ 12 เก็บออมไว้ มีถึงร้อยละ 17 ที่นำเงินนี้มาเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ที่เหลือมีนำไปซื้อรถ (ร้อยละ 2.7), ซื้อทอง (ร้อยละ 1), ใช้เพื่อการเรียน (ร้อยละ 2.2) และนำไปลงทุน (ร้อยละ 1.2) จะเห็นได้ว่าเงินส่วนใหญ่หมดไปกับการใช้หนี้และนำไปใช้จ่าย ซึ่งหมายถึงหมดไปโดยไม่มีผลตอบแทน อีกจำนวนหนึ่งหมดไปกับการซื้อบ้านและที่ดิน ซึ่งยังเป็นทรัพย์สินอยู่ต่อไป แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดรายได้ มีเพียงร้อยละ 1.2 ที่นำไปลงทุนให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นนับว่าน้อยมาก และร้อยละ 12 เก็บเงินนี้ออมไว้ซึ่งก็อาจเป็นการวางแผนที่รอบคอบ เพราะตัวคนงานที่กลับมาบางคนก็ยังไม่แน่ใจว่าควรนำเงินนี้ไปทำอะไร

3.4.2 การเปลี่ยนแปลงอาชีพ คนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศเมื่อกลับมาประเทศไทยแล้ว มีส่วนที่เปลี่ยนแปลงชัดเจนที่สุดคือร้อยละ 16.8 ทำธุรกิจของตนเอง (ก่อนไปมีเพียงร้อยละ 4.2 ที่ทำธุรกิจของตนเอง) ซึ่งเปลี่ยนแปลงนี้แสดงว่าการไปทำงานต่างประเทศ ช่วยให้มีเงินออมสำหรับมาลงทุนทำธุรกิจของตนเองและอาจมีทักษะในการทำธุรกิจด้วย อย่างไรก็ตามมีผู้ตอบถึงร้อยละ 66.6 ที่กลับมาทำงานในภาคเกษตรในขณะที่ก่อนไปก็มีแรงงานร้อยละ 61 ทำงานเกษตรอยู่แล้ว จำนวนผู้ที่กลับมาสู่ภาคเกษตรจึงมีมากกว่าเดิม เมื่อคำนึงถึงว่าคนงานส่วนใหญ่ได้ประกอบอาชีพสาขาก่อสร้าง, อุตสาหกรรมโรงงาน และงานบริการขณะอยู่ต่างประเทศ การกลับมาทำงานเกษตร จึงแสดงให้เห็นว่า อาชีพที่ไปทำในต่างประเทศไม่ได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนอาชีพเมื่อกลับมาประเทศไทยมากนัก นอกจากนี้ร้อยละของผู้ที่เคยทำงานในอาชีพอุตสาหกรรมและก่อสร้างก่อนไปต่างประเทศก็สูงกว่าร้อยละของผู้ที่ทำงานในอาชีพทั้งสองนี้หลังจากกลับมาแล้ว ซึ่งยืนยันว่าอาชีพที่ไปทำในต่างประเทศไม่ได้มีผลต่ออาชีพที่กลับมาทำในประเทศไทย แม้ในภาคบริการซึ่งมีผู้เคยทำงานร้านอาหารร้อยละ 12.7 ก็ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 4.4 โดยสรุปแล้วผู้ที่ไปทำงานต่างประเทศกลับมาจึงแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆเท่านั้น กลุ่มใหญ่ที่สุดคือผู้กลับไปสู่อาชีพเกษตรกร (ร้อยละ 66.6) กลุ่มรองลงมาคือผู้ที่ย้ายไปประกอบอาชีพส่วนตัวด้วยทุนรอนของตนเอง (ร้อยละ 16.8) และกลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มที่กระจายไปในอาชีพต่างๆ ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ แต่มีจำนวนน้อยมาก รวมแล้วเพียงร้อยละ 8.9 ซึ่งต่ำกว่าเดิมก่อนไปทำงานที่มีถึงร้อยละ 22.8

ข้อค้นพบในเรื่องการเปลี่ยนอาชีพนี้อาจเป็นผลมาจากภาวะการว่างงานภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ทำให้ผู้ที่เดินทางกลับประเทศไทยในปี 1998 ไม่สามารถหางานได้โดยง่าย ส่วนใหญ่จึงกลับคืนสู่ภาคเกษตร ข้อมูลนี้อาจยืนยันได้ด้วยระยะเวลาที่ไ้งานหลังจากกลับมา ผู้ตอบร้อยละ 59 ไ้งานหลังจากกลับมาประเทศไทยแล้วเป็นเวลา 4 เดือนขึ้นไป ในจำนวนนี้มีถึงร้อยละ 30 ที่ไ้งานหลัง 7 เดือนขึ้นไป มีเพียงร้อยละ 41 ที่ไ้งานภายใน 3 เดือน ตลาดแรงงานในช่วงที่คนงานไทยเดินทางกลับมาจึงเป็นตลาดที่หดตัวค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามมีคนงานบางคนที่มีทัศนคติว่าตนไม่จำเป็นต้องรีบหางานหลังจากกลับบ้านแล้ว เพราะมีเงินเก็บ หรือบางคนก็ต้องการเลือกงานดีๆ จึงทำให้ระยะเวลาในการไ้งานใหม่เนิ่นนานออกไปด้วย ในบรรดาคนงานที่กลับจากประเทศทั้งสิ้น ผู้ที่กลับจากสิงคโปร์ใช้เวลาหางานสั้นกว่าประเทศอื่น และผู้ที่กลับจากญี่ปุ่นมีแนวโน้มหางานช้าถึงเกิน 1 ปี

ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจได้รับการยืนยันจากคำตอบของคนงานเอง ผู้ตอบร้อยละ 41 ระบุว่าเหตุผลที่หางานได้ยากเป็นเพราะวิกฤตเศรษฐกิจ อีกร้อยละ 24 ตอบว่าเป็นเพราะระดับการศึกษาของตนต่ำ จึงมีคุณสมบัติไม่เพียงพอสำหรับทำงานที่ต้องการ อีกร้อยละ 12 ตอบว่างานที่หาได้ไม่ตรงกับความต้องการ

3.4.3 การเปลี่ยนแปลงรายได้ รายได้เป็นเรื่องสำคัญเพราะแสดงให้เห็นว่าการเดินทางไปทำงานต่างประเทศได้ประสบความสำเร็จส่งผลต่อการมีรายได้เพิ่มหลังจากกลับมาแล้วหรือไม่ ได้พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการเปลี่ยนแปลงในแง่รายได้หลังจากกลับมาประเทศไทยน้อย รายได้จากงานที่ทำอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันสูงกว่ารายได้จากงานที่เคยทำเมื่อก่อนไปต่างประเทศไม่มากนัก การเพิ่มของรายได้มีมากในกลุ่มผู้ที่กลับจากญี่ปุ่นและสิงคโปร์ สำหรับผู้ที่กลับจากไต้หวันแม้จะมีรายได้สูงขึ้นกว่าเดิมเล็กน้อย แต่ก็นับว่าต่ำมากเพราะส่วนใหญ่มีรายได้เพียงไม่เกิน 3,000 บาทต่อเดือนเท่านั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะยังมีภาระหนี้สินจากการเสียค่าบริการในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ในแง่การเพิ่มของรายได้, มีการเพิ่มรายได้บ้างในระดับ 5,000 - 10,000 บาทต่อเดือน จากรายได้เดิมก่อนไปกับรายได้ใหม่หลังกลับมามีผลต่างเพียงร้อยละ 1.1 กล่าวคือในขณะที่มีผู้มีรายได้ระดับนี้ก่อนไปต่างประเทศร้อยละ 9.7 มีผู้มีรายได้ระดับนี้หลังจากกลับมาร้อยละ 10.8 ส่วนต่างจึงมีน้อยมาก สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้สูงเกิน 10,000 บาทต่อเดือน มีผู้มีรายได้ระดับนี้เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 5.6

ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไม่ถึง 5,000 บาท ได้พบว่าผู้ที่กลับจากต่างประเทศที่รายได้ระดับนี้มีจำนวนน้อยลงกว่าเดิม หมายถึงว่าผู้เคยมีรายได้น้อย ส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 7) กลับมีรายได้มากขึ้นหลังการไปทำงานต่างประเทศ ที่เหลืออีกร้อยละ 80 ยังคงมีรายได้ระดับเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในภาพรวมแล้วคนงานไทยส่วนใหญ่ที่กลับจากไปทำงานต่างประเทศจึงไม่ประสบผลสำเร็จในการเพิ่มรายได้ของตนเองเมื่อกลับมาแล้ว รายได้ก้อนใหญ่เกิดขึ้นจากค่าจ้างขณะทำงานอยู่ในต่างประเทศและได้ถูกส่งกลับมาประเทศไทยแล้วก่อนหน้าที่ตัวคนงานจะกลับมา และรายได้ก่อนนี้เป็นรายได้หลักเพียงก้อนเดียว เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยแล้วคนงานก็ต้องกลับมาทำงานในอาชีพที่ไม่ต่างจากเดิมมากนัก และมีรายได้ที่ไม่ต่างจากเดิมมากนักเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่อาชีพและรายได้หลังการไปทำงานต่างประเทศจึงมีน้อย ทำให้คนงานจำนวนหนึ่งมุ่งจะหาหนทางไปทำงานต่างประเทศอีกครั้งเพื่อให้มีรายได้ก้อนใหญ่ก้อนใหม่ เพราะการคงอยู่ในประเทศไทยไม่ทำให้เกิดโอกาสเช่นนั้นได้

เมื่อถามว่ารายได้ของครัวเรือนเปลี่ยนแปลงหรือไม่ หลังจากกลับจากต่างประเทศ ผู้ตอบร้อยละ 42 เห็นว่ารายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น, ร้อยละ 28 เห็นว่ารายได้คงเดิม แต่มีถึงร้อยละ 23.5 ที่เห็นว่ารายได้ของครัวเรือนลดลง สัดส่วนของผู้ที่กลับจากประเทศมาเลเซีย, สิงคโปร์และญี่ปุ่นที่ตอบว่ามีรายได้เพิ่มขึ้น มีมากกว่าสัดส่วนของผู้ที่กลับจากไต้หวัน และในทางกลับกันสัดส่วนของผู้ที่กลับจากไต้หวันตอบว่าครัวเรือนมีรายได้ลดลงมีมากกว่าสัดส่วนของผู้ตอบจากประเทศอื่น โดยสรุป ผู้ที่กลับจากไต้หวันจึงมีความไม่พอใจกับรายได้ของครัวเรือนในปัจจุบันมากที่สุด และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างรายได้ที่คนงานได้รับกับรายได้ของครัวเรือน ข้อมูลของรายได้คนงานบ่งชี้ว่ามีการเพิ่มของรายได้น้อยเมื่อเทียบกับก่อนไป แต่ข้อมูลรายได้ของครัวเรือนมีการเพิ่มพอควร อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ระบุว่ารายได้ครัวเรือนลดลงหรือเท่าเดิมก็มีสัดส่วนสูงกว่าผู้ที่ตอบว่าเพิ่มขึ้น ทิศทางของข้อมูลจึงยังคงสอดคล้องกันแม้จำนวนจะต่างกันระหว่างข้อมูลบุคคล กับข้อมูลระดับครัวเรือน

**3.4.4 ความตั้งใจและโอกาสจะไปทำงานต่างประเทศอีก** ร้อยละ 61 ของผู้ตอบทั้งหมดยืนยันว่าตั้งใจจะกลับไปทำงานต่างประเทศอีกแน่ๆ อีกร้อยละ 17 ตอบว่าจะไป มีเพียงร้อยละ 6.5 ที่ตอบว่าจะไม่ไปอีก ที่เหลือไม่แน่ใจหรือยังไม่ได้คิด เมื่อรวมผู้ที่ตอบว่าจะไปแน่และจะไปก็มีถึงร้อยละ 78 ช่วยยืนยันข้อสันนิษฐานข้างต้นว่าการกลับมาประเทศไทยไม่ทำให้คนงานมีงานดีขึ้นหรือรายได้ดีขึ้นมากนัก จึงค้นรันทที่จะไปใหม่ เมื่อจำแนกเป็นรายประเทศ ญี่ปุ่นและไต้หวันมีผู้ตอบที่ยืนยันว่าจะไปแน่ๆ สูงกว่าอีก 2 ประเทศ (ร้อยละ 84 และ 83 ตามลำดับ) มาเลเซียมีผู้ยืนยันว่าจะไปอีกแน่ๆ น้อยที่สุด (ร้อยละ 37) และมีผู้ตอบว่าจะไม่ไปอีกสูงที่สุด (ร้อยละ 10.2) ในขณะที่ไต้หวันมีผู้ตอบว่าจะไปเพียงร้อยละ 2.4 ข้อมูลในส่วนของผู้ไต้หวันอาจบ่งชี้ความไม่พึงพอใจของคนงานส่วนใหญ่ต่อสภาพการทำงานและรายได้ในไต้หวัน จึงไม่ต้องการจะไปอีก แต่ในขณะเดียวกันก็แสดงว่าคนงานเชื่อใน myth ที่ว่าการไปญี่ปุ่นจะทำให้มีรายได้สูงสุด จึงต้องการกลับไปญี่ปุ่นมากที่สุด อย่างไรก็ตามไต้หวันก็ยังเป็นจุดหมายที่แรงงานส่วนใหญ่มุ่งมาจะไปทำงานถ้าสามารถไปได้อีกครั้ง

ในแง่ของโอกาสความเป็นไปได้ในระยะเศรษฐกิจถดถอย ข้อมูลจากผู้ตอบกลับตรงกันข้ามกับความตั้งใจ ร้อยละ 52 ตอบว่าโอกาสที่จะไปต่างประเทศในช่วงนี้ยากมาก อีกร้อยละ 24 ตอบว่าพอมีโอกาส ร้อยละ 11.7 ไม่น่าใจ ร้อยละ 9 ตอบว่าไปไม่ได้ไม่ยาก, และร้อยละ 3.3 ตอบว่าไปได้ง่ายมาก ในกลุ่มผู้ที่เห็นว่าไปได้ง่ายมาก มีผู้ที่เคยไปญี่ปุ่นมากที่สุด ได้หวั่น้อยที่สุด และในกลุ่มผู้ที่เห็นว่าไปได้ยากมาก มีผู้ที่เคยไปสิงคโปร์มากกว่ากลุ่มอื่น

3.4.5 ทักษะที่ได้เรียนรู้ ผู้ตอบส่วนใหญ่ร้อยละ 30 ระบุว่าได้เรียนรู้ทักษะงานก่อสร้างจากการไปทำงานต่างประเทศ ร้อยละ 9.6 เรียนรู้ทักษะงานไฟฟ้า ที่เหลือกระจายในทักษะต่างๆ ได้แก่ งานเครื่องยนต์, งานพลาสติก, งานเชื่อมโลหะ, งานช่างท่อ, งานช่างไม้, งานเกษตร, งานบ้าน และงานช่างตัดเสื้อ เป็นจำนวนอย่างละไม่มากนัก สิ่งที่น่าสนใจคือมีผู้ตอบอีกร้อยละ 20.6 ที่ไม่ได้ระบุว่าตนได้ทักษะในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งเพิ่ม แต่ระบุว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนในการทำงาน เช่น ขยัน ตรงต่อเวลา ซึ่งนับเป็นการเรียนรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานเช่นกัน

3.4.6 การยอมรับทางสังคม นอกเหนือจากผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจ สิ่งที่น่าจะเกิดกับตัวคนงานหลังจากกลับมาคือผลกระทบในเชิงสังคมด้วย ในเรื่องนี้อาจจะมีผลกระทบในทางบวกที่น่าสนใจ ดังปรากฏว่าผู้ตอบร้อยละ 36 ระบุว่าตนได้รับการยอมรับมากขึ้นกว่าเดิม ร้อยละ 29 ตอบว่าเพื่อนบ้านเห็นว่าตนมีฐานะดีกว่าเดิม และอีกร้อยละ 31 เห็นว่าสถานะทางสังคมของตนไม่เปลี่ยนแปลง มีเพียงร้อยละ 1.3 ที่ระบุว่าได้รับการยอมรับน้อยกว่าเดิม ส่วนใหญ่เป็นผู้เดินทางกลับจากญี่ปุ่น อาจสันนิษฐานได้ว่าการที่ได้รับการยอมรับน้อยลงเป็นเพราะผู้ตอบได้ไปทำงานในงานบริการทางเพศ จึงทำให้ไม่ได้รับการยอมรับ เป็นที่น่าสนใจว่าผู้ที่กลับจากญี่ปุ่น มีคนที่มีสถานะภาพทางสังคมเหมือนเดิมร้อยละ 3.5 เท่านั้น) มีแต่ผู้ที่ไม่ได้รับการยอมรับ (ร้อยละ 3.5) หรือผู้ที่ได้รับการยอมรับสูง (ร้อยละ 47) และได้รับการยกย่องว่าฐานะดี (ร้อยละ 44) จึงเป็นกรณีที่ค่อนข้างสูงโต่ง ผู้ที่ไปได้หวั่นมีแนวโน้มจะได้รับการยอมรับมากกว่าไม่ยอมรับ ดังปรากฏว่าร้อยละ 42 ได้รับการยอมรับมากขึ้น และร้อยละ 26 ได้รับการยกย่องว่าฐานะดีขึ้น

สิ่งที่ตามการยอมรับทางสังคมมาคือการถูกขอคำแนะนำหรือคำปรึกษาจากผู้อื่น ซึ่งช่วยยืนยันสถานภาพทางสังคมที่สูงขึ้น มากกว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีผู้มาขอคำแนะนำบ่อยถึงบ่อยมาก ผู้ที่ไปญี่ปุ่นจะมีผู้มาขอปรึกษาบ่อยมาก ผู้ที่ไปมาเลเซีย ได้หวั่น และสิงคโปร์ก็จะมีคนมาขอคำปรึกษาบ่อยเช่นกัน

ข้อมูลอีกด้านหนึ่งที่แสดงถึงการเปลี่ยนสถานะทางสังคมคือการเข้าไปมีบทบาทในองค์กรในชุมชนในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ได้พบว่าคนงานที่เคยไปทำงานต่างประเทศได้มีบทบาทในองค์กรชุมชนมากขึ้นกว่าเดิมอย่างชัดเจน ดังจะพบว่าจากที่เคยมีผู้ไม่มีบทบาทร้อยละ 92 ลดเหลือ 80.7 สำหรับผู้ที่บทบาทเป็นผู้นำ เช่น เป็นกรรมการหมู่บ้าน หรือกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสัดส่วนเพิ่มจากเดิมร้อยละ 1.6 เป็นร้อยละ 5.4 ส่วนผู้ที่บทบาทเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ของชุมชนเช่น กลุ่มออมทรัพย์, กลุ่มเกษตรกร, กลุ่มอาชีพ, กรรมการโรงเรียน ฯลฯ ก็มีเพิ่มจากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 13 กล่าวได้ว่าผู้ที่กลับมาที่มีความกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม แต่ยังคงอยู่ในระดับไม่สูงนัก

3.4.6 ข้อเสียของการไปทำงานต่างประเทศ เมื่อประมวลทั้งแง่บวกและแง่ลบของการไปทำงานต่างประเทศแล้ว ประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าไม่มีข้อเสีย อีกครึ่งหนึ่งเห็นว่ามีข้อเสีย สำหรับกลุ่มที่เห็นว่ามีข้อเสีย จำนวนมากที่สุดคือร้อยละ 17 ระบุว่าข้อเสียคือการต้องจากบ้านไปทำให้เหงา, ร้อยละ 9.3 ระบุข้อ

เสียด้านการเกิดหนี้สินเพื่อจ่ายค่าบริการจัดหางาน, อีกร้อยละ 9.3 ระบุว่าถูกหลอกลวง, ร้อยละ 3.7 เสียขายงานเก่าที่เคยทำก่อนไป และอีกร้อยละ 2.4 ระบุว่าการทำงานต่างประเทศทำให้ผิดหวัง มีผู้ตอบจำนวนน้อยเพียงร้อยละ 0.7 ที่ตอบว่าข้อเสียที่เกิดขึ้นคือปัญหาครอบครัว ข้อเสียอื่นๆ ที่ผู้ตอบระบุคือมีปัญหาในการปรับตัว, ทำให้ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย, ทำให้สูญเสียความมั่นใจในตัว มีปัญหาในการสื่อสารด้วยภาษา, และต้องมีสถานภาพผิดกฎหมายขณะอยู่ในต่างประเทศ

### 3.5 กรณีศึกษาแรงงานไทยที่เคยไปทำงานต่างประเทศ

ข้อมูลในส่วนนี้เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพจากการเก็บรวบรวมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

#### กรณีศึกษาที่ 1 นาง (ชื่อสมมติ) เพศหญิง

นางอายุ 35 ปี มีบุตรสาวและชายอย่างละ 1 คน อายุ 10 ปี และ 8 ปี ตามลำดับ นางเดินทางไปทำงานโรงงานเสื้อผ้าที่ได้หวันเป็นเวลา 4 เดือน จ่ายค่าบริการเป็นเงิน 110,000 บาท โดยสัญญากันด้วยวาจา ค่าบริการนี้รวมค่าเครื่องบินและค่าวีซ่าด้วย หลังจากไปทำงานได้ 4 เดือนก็ถูกส่งกลับ (ไม่ชัดเจนว่าเพราะทำงานโดยผิดกฎหมายหรือนายจ้างปลด) นางกลับมาร้องเรียนต่อกรมการจัดหางานและได้ไปให้ปากคำต่อเจ้าหน้าที่ 3 ครั้ง ในที่สุดได้เงินคืน 90,000 บาท นางรู้ว่ามีคนงานที่ถูกส่งกลับพร้อมกันรวมอีก 200 คน เพราะ โรงงานปลดคนงานออกเนื่องจากได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย

ก่อนไปได้หวัน นางเคยทำงานที่ร้านรถยนต์ 2 ปี และ โรงงานทอพรมอีก 3 ปี ขณะทำงานที่ได้หวันได้ค่าจ้างเดือนละ 15,000 บาท นางตั้งใจว่าจะเปลี่ยนชื่อตนเองแล้วหาทางไปทำงานได้หวันใหม่

นางเห็นว่าชีวิตที่ได้หวันก็ดี แต่มีข้อเสียคือคนงานหญิงกับคนงานชายชาวไทยใกล้ชิดกันและมีความสัมพันธ์ทางเพศกันได้โดยไม่ยากนัก แม้ว่าต่างฝ่ายต่างมีคู่สมรสอยู่ที่เมืองไทย คนเหล่านี้จึงมีพฤติกรรมเปลี่ยนไปจากเดิม ใจกว้างเกินไป ฟุ่มเฟือยเกินไป ใช้เงินซื้อเสื้อผ้าและเฟิร์ดกับเพศตรงข้าม ที่เป็นเช่นนี้คงเป็นเพราะอยู่ไกลบ้าน จึงขอย่อยนในเรื่องศีลธรรมทางเพศ ชีวิตที่ได้หวันมีอิสระเสรี ไม่ต้องห่วงบ้าน มีการจัดงานปาร์ตี้บาร์บีคิวชักชวนเพื่อนคนงานไทยมาร่วมงาน ผู้ที่ไม่เคยพบโอกาสเช่นนี้มาก่อนก็เฟลิดเฟลิน เกิดวัฒนธรรมใหม่ที่นำไปสู่ภาวะหย่าร้างสำหรับหลายคน

คนงานหญิงที่กลับจากต่างประเทศมักมีความเป็นตัวของตัวเองสูงกว่าเดิม บางคนทำหย่ากับสามี ที่เป็นเช่นนี้เพราะถือว่าตัวมีเงินและดูสวยทันสมัยกว่าเดิม ฉะนั้นสามีควรให้ความเกรงใจบ้าง ฝ่ายสามีที่พบสภาพเช่นนี้มักต้องไปขอให้พ่อตาแม่ยายหรือพ่อแม่ของตนให้ช่วยเกลี้ยกล่อมภรรยาให้ปรองดองกัน

สำหรับนางถึงจะไม่เห็นด้วยกับการใช้ชีวิตแบบที่กล่าวมานี้ แต่นางก็อยากกลับไปได้หวันอีกเพื่อหาเงินส่งกลับบ้าน ชีวิตที่นั่นก็สนุกดี ไม่น่าเบื่อ เพียงแต่สงสารลูกสองคนจะเหงา นางเองก็ไม่แน่ใจว่าจะทนเฉยเมยต่อความสนุกสนานของชีวิตที่อิสระเสรีในได้หวันไปได้นานแค่ไหน

#### กรณีศึกษาที่ 2 พร (ชื่อสมมติ) เพศหญิง

พรอายุ 35 ปีเช่นกัน จบการศึกษาชั้น ม. 3 กลับมาจากญี่ปุ่นได้ 7 ปีแล้วหลังจากไปทำงาน 4 ปีที่นั่น พรไปญี่ปุ่นเพราะมีลูกคนหนึ่งอยู่ที่นั่น ลูกเป็นลาวอพยพไปอยู่ญี่ปุ่น พรทำงานในโรงงานชิ้นส่วนรถยนต์ที่ญี่ปุ่น ได้

เงินเดือนเดือนละ 30,000-45,000 บาท พรส่งเงินทั้งหมดกลับมาให้พ่อแม่ปลูกบ้านและซื้อรถ เงินที่ส่งกลับมาถูกใช้ไปหมดแล้ว ตอนนี้พรกำลังวางแผนอยากกลับไปทำงานที่ญี่ปุ่นใหม่ พรได้พบสามีเป็นคนงานไทยที่ทำงานในไร่ เรียนเคียวกันที่ญี่ปุ่น พรเล่าว่า ผู้ชายไทยที่ญี่ปุ่นมีแฟนกันทั้งนั้น เพราะลำบาก เธออธิบายว่า “ลำบาก” หมายถึงอยู่ห่างไกลบ้าน ไม่มีญาติ ไม่มีผู้ดูแล อากาศหนาวและความเหงา พรคิดว่าญี่ปุ่นเป็นที่ที่น่าไปทำงานเพื่อหาเงิน เพราะคนญี่ปุ่นก็คิดต่อเรา คนญี่ปุ่นเป็นคนสุภาพมาก แต่เมื่อถามว่าถ้ามีเงินมากพอแล้วจะอยากไปญี่ปุ่นอีกหรือไม่ พรตอบว่าไม่

### กรณีศึกษาที่ 3 ปรีชา (ชื่อสมมุติ) เพศชาย

ปรีชาอายุ 37 ปี ไปญี่ปุ่นเมื่อปี 1998 โดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยว เพราะมีผู้มาชวนให้ไปทำงานที่ญี่ปุ่น ปรีชาไปทำงานในโรงงานแห่งหนึ่ง ได้เงินเดือนเดือนละ 50,000 บาท ทำอยู่ 5 ปี เงินเดือนเพิ่มถึงเดือนละ 90,000 บาท จึงกลับบ้าน ในระหว่างที่ทำงานอยู่ที่ญี่ปุ่น ปรีชาได้พบกับพร และได้กลับเมืองไทยมาอยู่กินด้วยกันที่โคราช แต่ปรีชามีภรรยาแล้วอยู่ที่เชียงรายและมีลูกชายอายุ 12 ปี 1 คน ภรรยาที่เชียงรายยังไม่ทราบว่าปรีชามีภรรยาใหม่อีกคน

ปรีชาระบุว่าความจริงแล้วยังอยากอยู่ทำงานต่อที่ญี่ปุ่น เพราะเงินดี ระบบงานมีวินัยดี ได้ประสบการณ์ดี แต่ก็รู้สึกไม่เหมือนอยู่บ้านเรา แม้นายจ้างจะใจดีและสุภาพ แต่ปรีชาคิดว่าเป็นมารยาทของผู้ร่วมงานกันเท่านั้น เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะฉาบฉวย ไม่ใช่ความจริงใจ เขาคิดว่าโดยทั่วไปแล้วคนญี่ปุ่นยังมองคนไทยว่าต่ำกว่าคน ปรีชาแน่ใจว่าชาวญี่ปุ่นกลัวคนแปลกหน้าและคนต่างชาติ เมื่อถามว่าจะกลับไปญี่ปุ่นอีกไหม ปรีชาตอบว่าจะกลับ เพราะเงินที่เขาเก็บกลับมาได้ และนำมาลงทุนทำบริษัทรับเหมาก่อสร้างหมดไปแล้ว เนื่องจากบริษัทขาดทุน ในช่วงเศรษฐกิจถดถอย

### กรณีศึกษาที่ 4 ณรงค์ (ชื่อสมมุติ) เพศชาย

ณรงค์อายุ 28 ปี ได้ไปทำงานญี่ปุ่นมา 8 ปี ในโรงงานทำแผงไอซี ได้เงินเดือนเดือนละ 50,000 บาท ณรงค์กลับมามีเมื่อปี 1998 พร้อมกับภรรยาคนไทยซึ่งป่วยเป็นโรคประสาท (nervous breakdown) เมื่อกลับมาแล้ว ณรงค์พาภรรยาไปหาจิตแพทย์ในโรงพยาบาลในต่างจังหวัดเพื่อรับการบำบัด ใช้เวลา 13 เดือนภรรยาก็หายและได้มีบุตร 1 คน ปัญหาที่ทำให้ภรรยาของณรงค์ป่วยขณะอยู่ที่ญี่ปุ่นคือ ความเหงาและคิดถึงบ้าน โดยเฉพาะคิดถึงพ่อ แม้จะทำงานในโรงงานเคียวกันกับณรงค์ แต่เนื่องจากณรงค์ทำงานคนละแผนกและมีชั่วโมงทำงานยาวนาน จึงไม่ได้อยู่ใกล้จิตรภรรยา นอกจากนั้นภรรยาก็ไม่มีเพื่อนผู้หญิงคนไทยที่จะพูดคุยด้วย

ขณะทำงานในญี่ปุ่น ทั้งสามีภรรยาสามารถเก็บเงินได้ก้อนใหญ่ แต่ก็ได้ใช้จ่ายไปจำนวนมากถึง 200,000 บาท สำหรับจัดงานศพให้พ่อภรรยา นอกจากนั้นก็ได้ปล่อยกู้ให้ญาตินำไปซื้อบ้านและซื้อรถ ทั้งคู่รู้สึกพอใจที่มีเพื่อนและญาติมาขอความช่วยเหลือ ขณะนี้ณรงค์และภรรยากำลังลงทุนธุรกิจอันใหม่คือนำที่ดินมาตัดแปลงทำสวนผลไม้

ณรงค์และภรรยาชอบญี่ปุ่นและอยากกลับไปใหม่ (แม้ภรรยาจะเคยเหงาจนมีปัญหาทางจิตใจ) ที่เมืองไทยทั้งสองไม่ได้ใช้ทักษะเกี่ยวกับการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ แต่พอใจที่จะทำอาชีพอิสระส่วนตัวมากกว่า จึงไม่เข้าทำงานโรงงานอีก และไม่ได้ใช้ความรู้ที่ได้เรียนรู้ทำงานที่ญี่ปุ่น ทั้งสามีภรรยาพอใจจะทำเกษตรบนที่ดินที่บรรพบุรุษให้ไว้เป็นมรดก

อย่างไรก็ตาม ณรงค์กำลังหาเส้นทางจะไปญี่ปุ่นใหม่อีกครั้ง เขาบอกว่าอากาศที่เมืองไทยร้อนเกินไป และคนไทยก็ไม่ค่อยเป็นตัวของตัวเอง ณรงค์อธิบายว่า ไม่เป็นตัวของตัวเองคือขี้อาย ต้องฟังคนอื่นและทำตามสิ่งที่สังคมบอกให้ทำโดยไม่มีความคิดเป็นของตนเอง เมื่อถามว่าจะนำภรรยาไปด้วยหรือไม่ ณรงค์คิดว่าจะไม่นำไปด้วย เขาบอกว่าเขาไปคนเดียวและอาจมีแฟนคนใหม่อีกก็ได้ แต่เขายังคงรับผิดชอบต่อครอบครัวที่เมืองไทยเสมอ ฉะนั้นจึงไม่น่าจะเป็นปัญหา แต่เมื่อถามว่าภรรยาจะทำเช่นเดียวกันได้หรือไม่ ณรงค์ตอบว่าไม่ได้เพราะเธอเป็นผู้หญิง

จากกรณีศึกษาเหล่านี้ แม้จะไม่ครอบคลุมทุกประเทศ แต่เราอาจสรุปข้อค้นพบเบื้องต้นบางอย่างได้ดังนี้ แรงงานไทยที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 ราย เป็นแรงงานผิดกฎหมาย เดินทางไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายตั้งแต่แรก ผู้ที่ไปญี่ปุ่นสามารถแอบทำงานอยู่ได้เป็นเวลานานหลายปี แต่ผู้ที่ไปได้หวั่นถูกส่งกลับมายังอย่างรวดเร็วภายในเวลาเพียง 4 เดือน ผู้ที่ไปญี่ปุ่นทุกคนมีรายได้สูงกว่าในประเทศไทยมาก แม้ของได้หวั่นก็สูงกว่าเช่นกันแต่น้อยกว่าญี่ปุ่น เมื่อเก็บสะสมเงินเดือนจะทำให้มีเงินเก็บก้อนใหญ่สามารถนำมาลงทุนประกอบอาชีพอิสระได้ในประเทศไทยเมื่อกลับบ้าน

สิ่งที่กรณีศึกษาทุกรายระบุตรงกันคือมิติทางสังคมของการใช้ชีวิตในต่างแดน โดยเฉพาะในเรื่องความไม่เคร่งครัดของกฎระเบียบหรือประเพณีในเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศระหว่างเพศชายและหญิงในหมู่คนไทยด้วยกัน ข้อมูลส่วนนี้ไม่ปรากฏในข้อค้นพบจากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณมากนัก เพราะผู้ตอบอาจไม่ต้องการเปิดเผย แต่ปรากฏชัดเจนในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ สภาพการใช้ชีวิตที่ห่างบ้านและห่างจากกลไกควบคุมทางสังคมของบ้านเกิดเมืองนอนทำให้แรงงานชายหญิงมีเสรีภาพทางเพศ แม้ผู้ที่มีคู่สมรสอยู่แล้วที่ประเทศไทยก็ยังมีแฟนใหม่ บางรายมีชั่วคราว บางรายมีถาวรและปิดบังคู่สมรสเดิมเช่นในกรณีของณรงค์ ผู้ที่ยังไม่มีประสบการณ์เช่นนี้แต่ได้เห็นสภาพดังกล่าวก็ยิ่งระบุน่าตนเองก็อาจต้องทำเช่นนั้นเหมือนกัน เช่นนาง นำสนใจว่าผู้ตอบมีวิธีให้เหตุผลต่อการมีพฤติกรรมทางเพศดังกล่าว โดยอ้างถึงความ “ลำบาก” ของการอยู่ต่างแดนตามลำพัง การเดินทางไปทำงานต่างประเทศจึงส่งผลต่อชีวิตครอบครัวได้มากเมื่อพิจารณาจากข้อมูลของกรณีศึกษา

ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ชาย-หญิงนอกเหนือจากเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่แสดงให้เห็นผลกระทบของการไปทำงานต่างประเทศ แรงงานหญิงที่เคยได้มีโอกาสสัมผัสสภาพและเกิดความมั่นใจในตนเองจะมีปัญหาในการปรับตัวเมื่อกลับมาประเทศไทยแล้ว เมื่อมีทั้งเงินและมีทั้งหนทาง ก็ไม่ต้องการยอมลงให้สามีเช่นในอดีต หากไม่มีผู้อาวุโสช่วยไกล่เกลี่ย ภาวะหย่าร้างจะสูงขึ้นอีกเช่นกัน

หนึ่ง กรณีศึกษาที่พยายามนำเงินออมมาลงทุนประกอบอาชีพส่วนตัว มักไม่ประสบความสำเร็จ หมดเงินไปและขาดทุน ข้อมูลไม่ชัดเจนว่าเป็นเพราะขาดทักษะในการบริหารจัดการธุรกิจของตนหรือเหตุผลอื่นใด แต่สรุปได้เบื้องต้นว่า แม้การประกอบอาชีพอิสระจะเป็นความใฝ่ฝันของแรงงานไทยจำนวนมากที่เคยไปทำงานต่างประเทศ และแม้อาชีพดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่น่าจะแสดงให้เห็นการเลื่อนสถานภาพทางอาชีพที่ดีขึ้นของผู้ที่กลับมา แต่เส้นทางที่จะทำให้ความใฝ่ฝันประสบความสำเร็จยังมีอุปสรรคอยู่มาก ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวยังมีน้อย การเสริมทักษะให้ผู้มีความตั้งใจในเรื่องนี้เป็นสิ่งจำเป็นและต้องมีการวางแผนอย่างรัดกุม

### 3.6 สรุป

แรงงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 461 คน ที่เดินทางกลับจากญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และได้หัน  
ตั้งแต่หลังภาวะเศรษฐกิจถดถอย คือตั้งแต่ปี 1998 ส่วนใหญ่เป็นชาย ทั้งแรงงานชายและหญิงล้วนอยู่ในวัยทำงาน  
(21-40 ปี) จบการศึกษาระดับประถมศึกษา สมรสแล้ว มีส่วนน้อยที่ได้ฝึกอบรมทักษะการทำงานก่อนไปต่างประเทศ  
ทั้งตัวแรงงานและครัวเรือนมา รายได้ก่อนไปต่างประเทศต่ำประมาณเดือนละไม่เกิน 5,000 บาท แรงงานส่วนใหญ่มี  
อาชีพเกษตร มีเพียงเล็กน้อยที่เคยประกอบอาชีพในภาคบริการ

ผู้ที่ไปทำงานญี่ปุ่นและมาเลเซีย มักไปเป็นเวลานาน 3-5 ปี (แต่สำหรับมาเลเซียจะไปๆ กลับๆ ในช่วงเวลาคัง  
กล่าว เพราะอยู่ใกล้บ้าน) ส่วนผู้ไปไต้หวันและสิงคโปร์ไปนานเพียง 1-2 ปี เหตุผลสำคัญที่ทำให้ไปทำงานต่างประเทศ  
คือต้องการรายได้ที่สูงขึ้น รองลงมาคือหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ แรงงานจำนวนไม่น้อยอาสารับเครือข่ายญาติพี่น้อง  
และเพื่อนเป็นแหล่งข้อมูล, ผู้อำนวยความสะดวกในการเดินทางและผู้ช่วยเหลือในประเทศปลายทาง

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศไทยไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อแรงงานเหล่านี้เพราะเขาเดินทางไปทำงาน  
ก่อนเกิดภาวะดังกล่าว แต่ภาวะนี้มีผลให้ผู้ตอบเกินครึ่งคิดว่าตนจะต้องไปหางานทำต่างประเทศใหม่ โดยเฉพาะใน  
กรณีที่เศรษฐกิจทรุดลงไปกว่านี้อีก

แรงงานไทยส่วนใหญ่ได้รับการแนะนำหรือชักชวนจากผู้อื่นให้ไปทำงานต่างประเทศ มีผู้ใช้บริการของ  
บริษัทจัดหางานและผู้จัดการเดินทางด้วยตัวเองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 47 : 45) แนวโน้มแสดงว่าผู้ไปญี่ปุ่น  
กับมาเลเซียด้วยตนเองมีจำนวนมาก และผู้ไปไต้หวันกับสิงคโปร์ด้วยบริการของบริษัทจัดหางานมีจำนวนมากในแง่  
ค่าบริการ ผู้ที่เสียค่าบริการต้องเสียเงินสูงกว่าอัตราที่กระทรวงแรงงานกำหนดไว้ทั้งสิ้น ผู้ไปญี่ปุ่นเสียแพงที่สุด (มาก  
กว่า 90,000 บาท) รองลงมาคือไต้หวัน (60,000 - 90,000 บาท) และสิงคโปร์ (30,000 - 60,000 บาท) ผู้ไปมาเลเซียมัก  
เสียเพียงค่าเดินทางและอื่นๆ รวมแล้วไม่เกิน 10,000 บาท ผู้เดินทางเกินครึ่งกู้ยืมเงินมาจ่ายค่าบริการโดยกู้จากผู้  
ปล่อยเงินกู้มากที่สุด รองลงมาคือญาติพี่น้อง มีผู้กู้จากธนาคารน้อยมาก หลังจากที่ใช้บริการของเอกชนและของรัฐ  
แล้ว ส่วนใหญ่พอใจบริการของเอกชนมากกว่า เพราะรวดเร็ว สะดวก

กลุ่มตัวอย่างผู้ที่ไปทำงานต่างประเทศสามในสี่มีวีซ่า แต่ที่มีวีซ่าถูกต้องจริงๆ ทำงานได้เพียงร้อยละ 41 ที่  
เหลือเป็นวีซ่าท่องเที่ยวและอื่นๆ ซึ่งไม่อนุญาตให้ทำงาน ดังนั้น ผู้ไม่มีวีซ่าและผู้มีวีซ่าผิดประเภทซึ่งรวมแล้วเกิน  
ครึ่งเป็นผู้เข้าไปทำงานโดยผิดกฎหมาย ผลที่ตามมาคือไม่ได้เซ็นสัญญาจ้างงานอย่างถูกต้อง แม้ในกลุ่มที่เซ็นสัญญา  
มีประมาณหนึ่งในสี่ที่ไม่เข้าใจสัญญาที่ตนเซ็นไป มีผู้ที่ได้ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานในงานช่างเพียงร้อยละ 12 ที่  
เหลือเป็นแรงงานใช้ฝีมือทั้งสิ้น

การจะเลือกไปทำงานประเทศใดนั้น ผู้ตอบส่วนใหญ่เป็นเรื่องราวรายได้เป็นหลัก แต่ก็ยังมีปัจจัยประกอบอื่น  
เช่น ผู้ที่เลือกไปญี่ปุ่นเป็นเพราะมีเพื่อนฝูงหรือญาติอยู่ที่นั่นมาก ผู้ที่เลือกไปสิงคโปร์เป็นเพราะค่าบริการจัดหางาน  
และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปสูงเกินไป ผู้ที่ไปทำงานโดยไม่มีสัญญาก็จะไม่มีใบอนุญาตทำงาน ส่วนใหญ่จะเป็นผู้  
ที่เคยไปญี่ปุ่นและมาเลเซีย ในแง่งานที่ทำแรงงานไทยส่วนใหญ่ไปทำงานก่อสร้างและอุตสาหกรรมโรงงาน อุตสาห  
กรรมประกอบด้วย สิ่งทอ, เคมีภัณฑ์, เหล็ก, อิเล็กทรอนิกส์, และผลิตภัณฑ์อาหาร ผู้ที่ไปสิงคโปร์และไต้หวันได้  
ผ่านการปฐมนิเทศก่อนเดินทางเป็นส่วนใหญ่

แรงงานส่วนใหญ่ที่ไปสิงคโปร์และไต้หวันทำงานในสถานประกอบการขนาดกลางและใหญ่ แต่แรงงานที่ไปญี่ปุ่นและมาเลเซียทำในสถานประกอบการขนาดเล็ก ส่วนใหญ่ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง และมีงานล่วงเวลาต่างหาก ผู้ตอบต้องปรับตัวเมื่อเริ่มทำงานเพราะไม่มีทักษะในงานที่ต้องทำมาก่อน ในแง่ค่าจ้างผู้ไปญี่ปุ่นได้ค่าจ้างมากกว่าที่อื่น เฉลี่ยประมาณเดือนละ 30,000 บาท ผู้ไปไต้หวันได้รองลงมา (20,000 - 30,000 บาท) ผู้ที่ทำงานโดยถูกกฎหมายจะได้รับสวัสดิการอื่นๆ ตามสิทธิของแรงงาน รวมถึงการกลับมาเยี่ยมบ้านโดยได้รับค่าจ้างระหว่างหยุดลาด้วย

ขณะทำงานในต่างประเทศ แรงงานมักพักอาศัยอยู่ในหอพักที่นายจ้างเช่าไว้ให้ร่วมกัน ไม่ค่อยได้เกี่ยวข้องกับพลเมืองของประเทศปลายทางนอกจากนายจ้างหรือผู้คุมงาน จึงไม่มีความสามารถทางภาษามากนัก แต่ก็ไม่มีปัญหา เมื่อมีเวลาว่างแรงงานไทยก็เป็นกลุ่มตัวอย่างมักพักผ่อน ดูโทรทัศน์และอ่านหนังสือพิมพ์ มีการเล่นกีฬาน้อยมาก ส่วนหนึ่งไม่มีเวลาว่างเพราะทำงานล่วงเวลาอย่างหนักเพื่อเพิ่มรายได้ ผู้ที่ไปทำงานที่มาเลเซียได้กลับมาเยี่ยมบ้านมากกว่าผู้ที่ไปประเทศอื่น สำหรับการกลับประเทศไทย ส่วนใหญ่กลับเพราะหมดสัญญาจ้างงาน มีผู้ที่ยังต้องการอยู่ต่อไปจำนวนไม่น้อย มีผู้ต้องการได้สัญชาติของประเทศที่ตนไปทำงานถึงร้อยละ 30 ในญี่ปุ่นจะสูงเป็นพิเศษ

ระหว่างทำงานในต่างประเทศแรงงานเกือบทุกคนส่งเงินกลับบ้าน เงินส่งกลับจากญี่ปุ่นและไต้หวันสูงกว่า 150,000 บาทต่อปีต่อคน จากสิงคโปร์สูงประมาณ 80,000-150,000 บาทต่อปีต่อคน และมาเลเซียไม่เกิน 80,000 บาท โดยเฉลี่ยต่อปีต่อคน ผู้ตอบเกินครึ่งส่งให้คู่สมรส อีกหนึ่งในสามส่งให้บิดามารดา การส่งเงินมีทั้งในระบบและนอกระบบ ผู้ที่มีสถานภาพผิดกฎหมายมักต้องส่งนอกระบบ เพราะไม่มีเอกสารประจำตัวที่ธนาคารต้องการให้แสดงเมื่อขอส่งเงินไปต่างประเทศ เงินที่ส่งกลับมานำไปใช้หนี้มากที่สุด รองลงมานำไปใช้จ่ายในครัวเรือน ซื้อที่ดินและบ้าน มีเพียงร้อยละ 13 ที่เก็บออมไว้ (เป็นเงินหรือทองคำ) และร้อยละ 1.2 นำไปลงทุน

เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยแล้ว แรงงานส่วนใหญ่กลับเข้าสู่อาชีพเกษตร มีการเปลี่ยนแปลงในด้านอาชีพระหว่างก่อนไปกับหลังไปน้อยมาก และไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างอาชีพที่ทำขณะอยู่ต่างประเทศกับอาชีพที่ทำเมื่อกลับมาประเทศไทยแล้ว มีเพียงร้อยละ 16.8 ที่สามารถเปลี่ยนอาชีพไปเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระส่วนตัว ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าทักษะที่แรงงานได้เรียนรู้จากการไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมโรงงานและงานก่อสร้าง ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการประกอบอาชีพเมื่อกลับมา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยด้วย ทำให้ตลาดแรงงานในประเทศไทยหดตัว เหลือเพียงภาคเกษตรที่สามารถรองรับแรงงานได้ถึงร้อยละ 66.6 อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ที่กลับมาไม่มีเงินออมและมีทักษะเลือกงานมากกว่าเดิม จึงไม่รีบร้อนจะหางานใหม่ ดังจะพบว่าผู้ที่กลับจากญี่ปุ่นมีแนวโน้มเริ่มหางานหลังจากกลับมาแล้วเกิน 1 ปี

นอกจากอาชีพจะไม่เปลี่ยนแล้ว รายได้ที่แรงงานไทยได้รับหลังกลับมาทำงานที่ประเทศไทยก็ไม่เปลี่ยนด้วย ส่วนใหญ่ร้อยละ 80 ยังคงมีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาท ต่อเดือน ทำให้คนเหล่านี้ดิ้นรนที่จะกลับไปทำงานต่างประเทศอีก ร้อยละ 78 ของผู้ตอบยืนยันว่าจะกลับไปทำงานต่างประเทศอีก โดยมุ่งไปญี่ปุ่นและไต้หวันมากกว่าเพื่อน แต่ผู้ตอบก็ยอมรับข้อจำกัดว่าโอกาสที่จะได้ไปมีไม่มากนัก ในภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้ผู้ตอบที่ต้องการไปญี่ปุ่นที่คิดว่าหาโอกาสไปได้ง่าย และผู้ตอบที่ต้องการไปไต้หวันคิดว่าโอกาสไปมีน้อย นอกจากผลกระทบในเชิงอาชีพและรายได้ที่มีน้อยแล้ว ในแง่ของการเพิ่มพูนทักษะในการทำงานจากต่างประเทศ ผู้ตอบสองในสามกล่าวว่าตนได้

เรียนรู้ทักษะการทำงานก่อสร้างจากต่างประเทศและมีอีกครั้งในห้าที่กล่าวว่าตนได้เรียนรู้ปรับปรุงพฤติกรรมในขณะทำงานเพิ่มขึ้น เช่น ความขยันตรงต่อเวลาและมีวินัย

สำหรับผลกระทบทางสังคม ผู้ตอบเกินครึ่งเห็นว่าตนได้รับการยอมรับจากเพื่อนบ้านและผู้อื่นมากกว่าเดิม มีผู้มาขอคำปรึกษาหรือคำแนะนำบ่อย นอกจากนั้น ยังได้พบว่าผู้ที่กลับมาเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งในบทบาทผู้นำและผู้เข้าร่วมกิจกรรม เช่น เป็นกรรมการ อบต., กรรมการหมู่บ้าน เป็นผู้มีบทบาทในกลุ่มออมทรัพย์, กลุ่มเกษตรกร, กลุ่มฌาปนกิจ, กรรมการโรงเรียน

อย่างไรก็ตาม เมื่อให้กลุ่มตัวอย่างซึ่งนำนักวิจัยข้อเสียของการไปทำงานต่างประเทศ เกือบครึ่งหนึ่งคิดว่าไม่มีข้อเสีย อีกครึ่งหนึ่งเห็นว่าข้อเสีย ข้อเสียที่สำคัญคือความเหงาเพราะต้องจากบ้าน, ภาวะหนี้สินที่เกิดจากการใช้จ่ายค่าบริการจัดหางาน, การถูกหลอกลวง และปัญหาครอบครัว แม้ปัญหาครอบครัวจะมีผู้ตอบเพียงร้อยละ 0.7 แต่ข้อมูลจากกรณีศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาเรื่องครอบครัวมีแนวโน้มจะเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสามีและภรรยาในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การอยู่ไกลบ้านและขาดการควบคุมตามประเพณีทำให้เกิดการนอกใจสุจริตและมีคู่ใหม่ได้โดยง่าย สำหรับแรงงานที่เป็นหญิง ยังมีปัญหาในการปรับตัวหลังจากที่ได้ไปใช้ชีวิตโดยอิสระ ไม่ต้องพึ่งพาสามีในต่างแดนอีกด้วย สภาพหย่าร้างในคู่สมรสที่มีการเดินทางไปทำงานต่างประเทศจึงเกิดได้เสมอ และเนื่องจากมีผู้หญิงเดินทางไปทำงานมากกว่าแต่ก่อน มิติในเรื่องทางเพศ (gender) ของผลกระทบต่อการย้ายถิ่นเดินทางไปทำงานจึงซับซ้อนขึ้นกว่าเดิมจากในทศวรรษ 1980 ที่ฝ่ายชายเป็นผู้เดินทางไปทำงานเป็นส่วนใหญ่ด้วย

## บทที่สี่

### กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง

#### ไปทำงานในต่างประเทศ

ข้อมูลในส่วนนี้จะประกอบด้วยรายละเอียดจาก 3 แหล่ง คือ กฎหมายของประเทศไทย กฎหมายของประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางที่คนงานไทยเข้าไปทำงาน ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน และแหล่งสุดท้ายคือกฎหมายหรือกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

##### 4.1 ระบบกฎหมายของประเทศไทย

กฎหมายของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นเพื่อไปทำงานของคนไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537

(1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 มาตรา 11 ระบุให้บุคคลที่เดินทางเข้า/ออกราชอาณาจักรผ่านช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือช่องทางอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดเอาไว้ เท่าที่ผ่านมา พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลในการกีดกันไม่ให้คนงานไทยไปทำงานต่างประเทศแต่อย่างใด

(2) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 มาตรา 87 ของพรบ.ฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ที่จะไปทำงานต่างประเทศเดินทางออกโดยผ่านด่านตรวจคนหางาน และยื่นรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด

จากกฎหมาย ทั้ง 2 ฉบับ จะพบว่ากฎหมายไทยไม่ได้กำหนดอุปสรรคแก่คนไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศ แต่ก็ไม่มีกฎหมายที่ส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศ ทั้งในแง่การช่วยเหลือให้ไปและการคุ้มครองเมื่อไปแล้ว

สำหรับพระราชบัญญัติจัดหางานซึ่งประกาศใช้ในปี 2528 เกิดจากการขยายตัวของธุรกิจจัดส่งคนไปทำงานในต่างประเทศ มีการหลอกลวงและการเรียกค่าบริการเกินสมควร จึงได้มีกฎหมายมาควบคุมให้รัดกุมยิ่งขึ้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กรมการจัดหางาน จัดตั้งสำนักงานจัดหางาน เพื่อจัดหางานให้ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ และกีดกันให้เอกชนประกอบธุรกิจจัดหางาน และทดสอบฝีมือแรงงานได้ โดยผู้ประกอบการต้องเป็นนิติบุคคลในรูปบริษัทมีหลักประกันเป็นเงินจำนวน 5 ล้านบาท หากผู้รับอนุญาตขาดคุณสมบัติให้แก้ไขให้ถูกต้องในเวลาที่กำหนด มิเช่นนั้นนายทะเบียน (คืออธิบดีกรมการจัดหางาน) มีสิทธิสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 120 วัน หากยังไม่แก้ไขในเวลาที่กำหนดจะถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

รัฐควบคุมบริษัทจัดหางานโดยการควบคุมผู้บริหารบริษัท, ควบคุมวิธีการรับสมัครคนหางาน และควบคุมการให้บริการ นอกจากนั้นยังตั้งหน่วยงานพิเศษในรูปคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กับคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ บริษัทจัดหางานมีหน้าที่ดูแลสัญญาจัดหางานและสัญญาจ้างแรงงาน, ตรวจสอบสุขภาพคนงาน, จัดให้คนงานได้รับการปฐมนิเทศ

ก่อนเดินทาง หลังจากที่คุณงานเดินทางไปต่างประเทศแล้ว บริษัทยังต้องประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ เพื่อคุ้มครองคนงาน กฎหมายยังได้ระบุให้บริษัทรับผิดชอบในกรณีที่คนงานไม่ได้งานตามสัญญาหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือตำแหน่งงานไม่ตรงตามสัญญา

กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินที่บริษัทจัดหางานต้องส่งเข้ากองทุน กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) จัดการให้คนหางานที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย (2) สงเคราะห์คนหางานที่ไปทำงานในต่างประเทศ และ (3) คัดเลือกและทดสอบฝีมือ และฝึกอบรมคนหางานก่อนเดินทาง มีคณะกรรมการเป็นผู้บริหาร ประกอบด้วยอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ

#### 4.2 ระบบกฎหมายของญี่ปุ่น

สำนักงานคนเข้าเมืองของประเทศญี่ปุ่น ตั้งกักอยู่ในกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ดูแลเรื่องการเข้าเมืองของสำนักงานระดับภาค 8 แห่ง, ระดับเมือง 5 แห่ง และระดับเมืองเล็กอีก 89 แห่ง ตลอดจนศูนย์กักขังผู้เข้าเมือง 3 แห่ง ญี่ปุ่นใช้กฎหมายคนเข้าเมืองและสัญชาติของอเมริกาเป็นต้นแบบ แต่ไม่มีนโยบายรับคนต่างด้าวเป็นพลเมืองญี่ปุ่น เช่นอเมริกา ญี่ปุ่นมีนโยบายรับคนต่างด้าวที่เป็นนักวิชาชีพเข้ามาทำงานแต่เข้มงวดในการรับแรงงานไร้ฝีมือ นอกจากนั้นยังยอมให้คนต่างด้าวเข้ามาเป็นการชั่วคราวเท่านั้น รัฐบาลได้นำนโยบายรับฝึกงาน (trainee) เข้ามาใช้เพื่อแก้ปัญหาการขาดแรงงานไร้ฝีมือ คนงานต่างชาติในญี่ปุ่นประกอบด้วยชาวเกาหลี จีน และบราซิลเป็นส่วนใหญ่ คนงานต่างชาติผิดกฎหมายประกอบด้วยชาวเกาหลี (จำนวน 52,387 คน) ฟิลิปปินส์ (42,547 คน), ไทย (39,513 คน) และจีน (38,296 คน) ในปี 1999

กฎระเบียบว่าด้วยคนเข้าเมือง ญี่ปุ่นไม่ได้ให้เสรีภาพในการเข้าประเทศญี่ปุ่นแก่คนต่างชาติ การยกเว้นวีซ่าเข้าญี่ปุ่นกระทำกับ 58 ประเทศทั่วโลก ในปี 1999 ประเทศเอเชียใต้ที่เคยได้รับการยกเว้นวีซ่าได้ถูกยกเลิก ปกติผู้มีวีซ่าจะอยู่ได้ไม่เกิน 90 วัน แต่ห้ามทำงาน ผู้ที่ต้องการมาทำงานจะต้องผ่านขั้นตอนการขออนุญาตที่สถานทูตญี่ปุ่นในประเทศของตน โดยสถานทูตออกใบรับรองเรียกว่า Certificate of Eligibility วีซ่ามีทั้งหมด 23 ประเภท ได้แก่ การทูต, ข้าราชการ, อาจารย์มหาวิทยาลัย, ศิลปิน, ผู้ปฏิบัติงานด้านศาสนา, นักหนังสือพิมพ์, นักลงทุน, นักกฎหมาย/บัญชี, บุคลากรทางการแพทย์, นักวิจัย, ครูผู้สอน, วิศวกร, ผู้ปฏิบัติงานด้านช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์/ด้านระหว่างประเทศ, พนักงานของบริษัทที่มีการย้ายโอนตำแหน่งภายในบริษัท, ผู้ให้บริการบันเทิง (entertainer), คนงานมีฝีมือ, ผู้ปฏิบัติงานด้านวัฒนธรรม, ผู้มาเยี่ยมเยียนชั่วคราว, นักศึกษา, นักเรียน, ผู้ฝึกงาน, ผู้มาสมทบกับครอบครัว และผู้ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่ได้รับอนุญาต วีซ่าของคน 16 ประเภทแรกเป็นวีซ่าทำงานได้ ส่วน 7 ประเภทหลังทำงานไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ลูกหลานของชาวญี่ปุ่นที่อพยพไปตั้งหลักแหล่งในบราซิลและเปรู สามารถเดินทางเข้าประเทศญี่ปุ่นและทำงานได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาการพำนัก

การส่งกลับ / ผลักดัน ตามมาตรา 24 ของกฎหมายควบคุมคนเข้าเมืองกำหนดให้บุคคลต่อไปนี้ถูกส่งกลับออกจากญี่ปุ่น

- (1) ผู้เข้าเมืองโดยไม่มีหนังสือเดินทาง(พาสปอร์ต)ถูกต้อง
- (2) ผู้เข้าเมืองโดยไม่มีใบอนุญาตให้เข้าประเทศ

- (3) ผู้เข้าเมืองโดยที่วีซ่าหมดอายุ
- (4) ผู้เข้าเมืองที่ทำผิดระเบียบของการพำนักอยู่ในญี่ปุ่น
- (5) ผู้เข้าเมืองที่ทำผิดระเบียบของการเข้าประเทศชั่วคราว
- (6) ผู้ที่ช่วยเหลือจัดการให้มีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
- (7) ผู้ที่ถูกตัดสินจำคุกเพราะทำผิดกฎหมายคนเข้าเมือง
- (8) ผู้เยาว์ที่ถูกตัดสินจำคุกเกิน 3 ปี
- (9) ผู้กระทำความผิดกฎหมายควบคุมยาเสพติด
- (10) ผู้กระทำความผิดถูกตัดสินจำคุกเกิน 1 ปี
- (11) ผู้เกี่ยวข้องกับธุรกิจค้าประเวณี
- (12) ผู้เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทำลายล้าง
- (13) ผู้กระทำความผิดที่คุกคามต่อผลประโยชน์หรือความมั่นคงของญี่ปุ่น

ในปี 1997 มีคนต่างชาติดูถูกส่งกลับประเทศถึง 49,566 คน ในจำนวนนี้ 41,113 คนเป็นผู้อยู่เกินกำหนดวีซ่า และ 41,606 คนเป็นแรงงานผิดกฎหมาย มีคนไทยที่ถูกส่งกลับ 4,487 คนในปีดังกล่าว

ผู้ที่อยู่เกินกำหนดวีซ่า จะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 300,000 เยน หรือทั้งจำคุกและปรับ (มาตรา 70 กฎหมายคนเข้าเมือง) ผู้ที่ถูกส่งกลับจะไม่มีสิทธิเดินทางเข้าประเทศญี่ปุ่นอีกเป็นเวลา 1 ปี กระทรวงยุติธรรมกำลังปรับปรุงแก้ไขระเบียบนี้เพื่อขยายระยะเวลาเป็น 5 ปี

สำหรับผู้ช่วยเหลือหรือว่าจ้างแรงงานผิดกฎหมายจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีและหรือปรับไม่เกิน 2 ล้าน เยน รวมถึงการช่วยเหลือติดต่อที่กระทำนอกประเทศญี่ปุ่นด้วย

สวัสดิการ คนงานที่ทำงานโดยถูกกฎหมายมีสิทธิได้รับการประกันสังคมไม่ว่าจะเป็นชาติใด แต่สำหรับแรงงานผิดกฎหมายจะไม่ได้สิทธิเพราะนายจ้างไม่ต้องการไปจดทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคม (รับจดทะเบียนสำหรับบริษัทที่มีลูกจ้าง 5 คนขึ้นไปเท่านั้น) ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุกับแรงงานผิดกฎหมาย คนงานจะมีปัญหามากในการได้รับการชดเชย รัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนต้องช่วยออกค่ารักษาพยาบาลให้คนต่างด้าวที่เจ็บป่วยหรือได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน ตัวคนงานเองก็ไม่อยากเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพเพราะไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยในอนาคตในระยะยาวเนื่องจากเดินทางกลับประเทศแล้ว

การส่งเงินกลับ การส่งเงินกลับประเทศต้องแสดงบัตรประจำตัว ถ้าส่งเงินเกิน 5 ล้านเยน ต้องกรอกแบบฟอร์มระบุชื่อผู้รับและวัตถุประสงค์ที่ส่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการฟอกเงินคนงานต่างด้าวจึงมักส่งเงินโดยวิธีการนอกระบบ เช่น ฝากเพื่อนหรือญาติไปให้ ฝากส่งกับ “ธนาคารใต้ดิน” รวมถึงเงินที่ส่งกลับประเทศไทยด้วย ธนาคารใต้ดินจะคิดค่าบริการร้อยละ 0.3 ถึง 1 ของจำนวนที่ส่ง ตั้งแต่ปี 1997 มีผู้จัดการของธนาคารใต้ดินถูกจับ 15 ราย เงินที่ส่งกลับด้วยวิธีนี้มีมูลค่า 100 พันล้านเยน บทลงโทษของการส่งเงินนอกระบบนอกจากจำคุก 1 ปี - 2 ปี แล้ว ยัง

ปรับอีก 700,000 เยน อย่างไรก็ตามเนื่องจากแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายส่วนหนึ่งได้เริ่มทำนรกในญี่ปุ่นเป็นเวลานานขึ้น บางรายมีครอบครัวตามมาสมทบ จำนวนเงินที่ส่งกลับต่อหัว จึงลดลงเรื่อยๆ จากคนละประมาณ 830,200 เยน ในปี 1980 เหลือเพียง 173,329 เยน ในปี 1992

อาชญากรรมในหมู่คนต่างชาตินั้นแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี 1991 ทำให้คดีที่ต้องมีล่ามหรือการดูแลต้องหันเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นด้วย ปัญหาด้านการบูรณาการทางวัฒนธรรมของคนต่างชาติดกับคนญี่ปุ่นก็ยังคงมีเรื่องร้องเรียนการเมืองท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งเริ่มพิจารณาที่จะให้สิทธิคนต่างชาติในการเลือกตั้ง แต่ยังคงไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์

#### 4.3 ระบบกฎหมายของมาเลเซีย

กฎหมายสำคัญของมาเลเซียได้แก่ The Immigration Act 1959 (Amended 1963), The Employment Act (Amended 1998) และ The Occupational Safety and Health Act 1994

The Immigration Act ระบุว่า ผู้ที่เข้าเมืองเพื่อทำงานจะต้องมี employment pass ซึ่งออกให้โดย Controller of Immigration และจะต้องมี entry permit ด้วย หน่วยงานที่ดูแลมี 2 หน่วย คือ กองตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงภายใน และกรมตำรวจ ส่วนสำนักอัยการสูงสุดจะรับผิดชอบเฉพาะในกรณีที่ผู้เข้าเมืองกระทำผิดกฎหมายอาญาเท่านั้น

การแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวในปัจจุบันกระทำโดยคณะกรรมการในคณะรัฐมนตรี เรียกว่า Cabinet Committee on Foreign Workers มีรองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงภายในด้วย) เป็นประธาน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2000 คณะกรรมการได้มีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ทุกอาชีพยกเว้น 138 อาชีพสงวน (ได้แก่อาชีพทำเครื่องดนตรี, ช่างยนต์, ช่างเทคนิค, ขยายของหาย, พนักงานเสิร์ฟชาย, แม่บ้าน และ social escort เป็นต้น) ทั้งนี้เนื่องจากมีความต้องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมากในกิจการก่อสร้าง, อุตสาหกรรมโรงงานและงานเกษตร นอกจากนั้นคณะกรรมการยังผ่อนผันให้ขยายเวลาจ้างแรงงานต่างด้าว เพิ่มได้อีก 1 ปี จากที่จ้างมา 7 ปีแล้ว

สหพันธ์นายจ้างมาเลเซีย (Malaysian Employers' Federation) คาดว่ามีความต้องการใช้แรงงานต่างด้าว 200,000 คน ในงานอุตสาหกรรมโรงงาน ในปี 2000 นี้ สหพันธ์สนใจจะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ต่ำกว่า 70% (เท่ากับ 140,000 คน) จากอินโดนีเซีย เพราะมีภาษาและวัฒนธรรมเหมือนกัน แต่ฝ่ายสมาชิกสหภาพแรงงานมาเลเซีย (Malaysian Trades Union Congress หรือ MTUC) พิจารณาวามติของคณะกรรมการที่ประกาศออกมานี้จะดำเนินการได้ยากเพราะมีปัญหาในการควบคุมไม่ให้แรงงานต่างด้าวทำงานในอาชีพสงวน 138 อาชีพ การควบคุมนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวแล้วไม่ให้นำแรงงานไปใช้ในอาชีพที่ไม่ได้รับอนุญาต, การแก้ปัญหาลูกจ้างเดือนจำนวนประมาณถึง 600,000 คน และความชัดเจนว่ารัฐบาลจะส่งแรงงานเดือนกลับหรือยอมให้นายจ้างว่าจ้างทำงานต่อไป

ปัญหาเรื่องแรงงานต่างชาติในมาเลเซียเป็นปัญหาที่นักกฎหมายไม่ให้ความสนใจมากนัก ในแง่ผลประโยชน์ ปัญหานี้ไม่ช่วยให้ทนายความมีรายได้ดี ต่างจากคดีอาชญากรรมอื่นๆ แต่ส่วนองค์กรภาคเอกชนให้ความสนใจ มีองค์กร 2 องค์กรที่ทำงานช่วยเหลือคนงานต่างชาติได้แก่ Womens' Aid Organization และ Tenaganita แต่

ทั้งสององค์กรทำงานได้ไม่มากนักเพราะรัฐบาลควบคุมเคร่งครัด โดยใช้กฎหมายความมั่นคงภายในเป็นตัวควบคุม องค์กร Womens' Aid ช่วยให้ที่พักพิงแก่คนงานหญิงชาวอินโดนีเซียที่ทำงานบ้าน และถูกนายจ้างทุบตีหรือละเมิด

ในเรื่องคนงานหญิงทำงานบ้าน บทลงโทษสำหรับนายจ้างที่ปฏิบัติต่อคนงานต่างด้าวไม่เหมาะสม (เช่น ทุบตี, ละเมิด, ฯลฯ) คือไม่อนุญาตให้ว่าจ้างคนงานต่างด้าวมาทำงานบ้านอีกตลอดชีวิต นอกจากนั้นนายจ้างจะต้องแจ้งให้คนงานหญิงรู้ลักษณะงานที่ตนจะต้องทำก่อนหน้าการว่าจ้าง เพราะมีงานบางอย่างที่ขัดต่อบทบัญญัติทางศาสนาของคนงานหญิง

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและการค้า/ชักนำแรงงานต่างชาติเข้ามาโดยผิดกฎหมายเป็นปัญหาสำคัญ นำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ รวมทั้งปัญหาการรูด้าที่สาธารณะและที่ส่วนบุคคลโดยแรงงานต่างด้าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอินโดนีเซีย สำหรับคนงานไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องการกระทำผิดเช่น คမ်းเหล้า เล่นการพนัน หรือพฤติกรรมทางเพศ

ในเรื่องโอกาสในการได้สัญชาติมาเลเซีย รัฐธรรมนูญของมาเลเซียในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องสัญชาติได้กำหนดให้การได้สัญชาติมาเลเซียเป็นเรื่องทำได้ยาก เพราะปัญหาเรื่องสัญชาติเป็นเรื่องละเอียดอ่อนสำหรับประเทศที่มีพลเมืองหลายชาติพันธุ์อยู่ร่วมกันเช่นมาเลเซีย ในอดีตได้เกิดมีการจลาจลเนื่องจากความไม่พอใจขึ้นในปี 1969 โอกาสที่คนงานต่างด้าวจะได้สัญชาติจึงมีน้อยมาก

#### 4.4 ระบบกฎหมายของสิงคโปร์

กฎหมายของสิงคโปร์ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มี 2 ฉบับ คือ กฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายแรงงาน

กฎหมายคนเข้าเมืองของสิงคโปร์มีหน่วยงานคือ Singapore Immigration and Registration (SIR) เป็นผู้บังคับใช้ SIR อยู่ในสังกัดกระทรวงภายใน คนไทยที่จะเดินทางเข้าสิงคโปร์ไม่ต้องใช้วีซ่า มีเพียงเอกสารการเดินทางที่ออกโดยรัฐบาลไทยจะสามารถอยู่ในสิงคโปร์ได้ 14 วัน แต่ถ้าต้องการอยู่นานกว่านี้จะต้องขออนุญาตต่อทางการ สำหรับผู้ที่เข้ามาทำงาน กฎระเบียบส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของใบผ่านทางเพื่อทำงาน (Employment Pass) และใบอนุญาตทำงาน (work permit) ซึ่งออกโดยกระทรวงกำลังคน (Manpower)

บทลงโทษผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เนื่องจากมีการลักลอบเข้ามาทำงานในสิงคโปร์มากขึ้น บทลงโทษสำหรับผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจึงรุนแรงกว่าเดิม ไทยในปัจจุบันคือ จำคุก 6 เดือน และปรับอย่างต่ำ 3 ครั้ง สำหรับผู้ที่ลักลอบเดินทางออกโดยผิดกฎหมาย ไทยจำคุก 3 เดือนและปรับ 2,000 เหรียญสิงคโปร์

ผู้ใช้เอกสารเดินทางปลอมมีโทษจำคุก 2-5 ปี และปรับ 10,000 เหรียญสิงคโปร์และปรับ ผู้ที่อยู่เกินกำหนดที่ได้รับอนุญาตมีโทษ ปรับ 4,000 เหรียญสิงคโปร์หรือจำคุก 3 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ ถ้าอยู่เกินกำหนดเลย 90 วัน มีโทษเพิ่มปรับอีก 3 ครั้งและจำคุก 6 เดือน ถ้าปรับไม่ได้ให้เพิ่มค่าปรับเป็น 6,000 เหรียญสิงคโปร์

สำหรับการปรับ กฎหมายอาญาระบุว่าสตรี, ชายที่ต้องโทษประหารชีวิตและชายอายุเกิน 50 ปี ไม่ต้องถูกปรับ

ผู้ที่ชักนำจัดการให้ผู้ใดเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีโทษจำคุก 2-5 ปี ปรับ 3 ครั้ง แต่ในความเป็นจริงแล้ว มีผู้ถูกลงโทษตามมาตรานี้น้อยมาก เพราะเจ้าหน้าที่ไม่สามารถหาหลักฐานยืนยันว่าบุคคลที่จับกุมได้เป็นนายหน้าหรือ

ผู้ต่อตรวจชักนำคนต่างด้าวเข้ามา จิงลงโทษได้เพียงในฐานะผู้ช่วยเหลือให้คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย บทลงโทษคือจำคุก 6 เดือน ถึง 2 ปี และปรับ 6,000 เหรียญสิงคโปร์ และ โบท 3 ครั้ง

กฎหมายคนเข้าเมืองนี้ แก้ไขครั้งล่าสุดปี 1998 มีเนื้อหาสำคัญที่แก้ไขคือการตรวจโรคคนต่างด้าวเข้าเมือง ผู้ที่ไม่ได้รับการตรวจโรคจะต้องถูกปรับ 2,000 เหรียญสิงคโปร์ และจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และยกเลิกใบอนุญาตเข้าประเทศ สำหรับผู้ติดเชื้อ HIV จะไม่พิจารณาให้เดินทางเข้าประเทศ

นอกจากนี้ยังได้มีการแก้กฎหมาย เพื่อให้มีการบันทึก, เก็บรักษาและดึงข้อมูลลายนิ้วมือของผู้เข้ามาทำงานในสิงคโปร์ไว้ในฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ด้วย ระบบฐานข้อมูลที่เรียกดูได้จากกระทรวงกำลังคนจะมีเครือข่ายออนไลน์ไปยังทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย แรงงานต่างด้าวทุกคนต้องมีบัตรนี้ติดตัว และมีลายนิ้วมืออยู่ในบัตรประจำตัวด้วย

กฎหมายแรงงาน ประกอบด้วยกฎหมายสำคัญคือ The Employment of Foreign Workers Act 1991 และกฎหมายประกอบอื่นๆ อีก 6 ฉบับ กฎหมายระบุว่า คนต่างชาติที่จะได้ employment pass คือคนที่เป็นนักวิชาชีพ จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และมีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 2,000 เหรียญสิงคโปร์ ส่วนคนต่างชาติที่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือหรือไร้ฝีมือ ซึ่งมีรายได้ไม่ถึง 2,000 เหรียญ จะได้ใบอนุญาตทำงาน (work permit) รายได้ในที่นี้ไม่รวมค่าล่วงเวลาและอื่นๆ

ใบอนุญาตทำงานมีอายุ 2 ปี และ 3 ปี แบบ 3 ปีออกให้เฉพาะผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ที่สอบผ่าน GCE ระดับ O และ A level เท่านั้น

ใบอนุญาตทำงานอายุ 2 ปีสำหรับคนงานที่มีการศึกษากว่านั้นและมีการจ้างงานคนละลักษณะกัน แรงงานต่างด้าวที่ทำงานก่อสร้างจะได้ใบอนุญาตทำงานต่อเมื่อได้ผ่านการปฐมนิเทศ เป็นเวลาครึ่งวันว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างและได้ใบรับรอง ใบรับรองมีอายุ 2 ปี คนงานจะเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนนายจ้างต่างไปจากที่ระบุในใบอนุญาตไม่ได้ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 1999 กระทรวงกำลังคนได้ออกบัตรประจำตัวสำหรับใบอนุญาตทำงาน (work permit ID card) บัตรนี้เป็นทั้งบัตรอนุญาตทำงาน, บัตรผ่านแดนเข้า-ออกประเทศและบัตรอนุญาตให้เข้าประเทศสิงคโปร์ได้ จะมีรูปภาพและลายนิ้วมือของแรงงานต่างด้าวบนบัตร ในอดีต นายจ้างมักป้องกันไม่ให้คนงานหลบหนีไปด้วยการยึดหนังสือเดินทางและใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ ให้คนงานพกเพียงสำเนาเอกสารดังกล่าว แต่สำเนาที่ถ่ายเอกสารมานั้นปลอมแปลงได้ง่าย ทางกรจึงออกบัตรใหม่ที่แรงงานต่างด้าวต้องพกไว้ติดตัวให้เจ้าหน้าที่เห็นได้ตลอดเวลาเพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ทราบว่าแรงงานแต่ละคนมีสถานภาพถูกกฎหมายหรือไม่ และป้องกันการปลอมแปลงเอกสาร

กฎหมายคนเข้าเมืองที่บังคับให้คนงานทุกคนพิมพ์ลายนิ้วมือลงในบัตรและเก็บข้อมูลไว้ในคอมพิวเตอร์แบบออนไลน์ ทำให้การควบคุมคนงานและปัญหาอาชญากรรมทำได้มีประสิทธิภาพ ในกรณีที่บัตรหายหรือถูกทำลาย คนงานต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 14 วัน เพื่อขอทำบัตรใหม่

เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นสมควรยุติหรือยกเลิกบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว นายจ้างต้องเลิกจ้างภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับการแจ้งและจะต้องนำบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวมาคืนต่อนายจ้างภายใน 7 วันหลังยุติการจ้าง

### การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม (levy)

รัฐบาลสิงคโปร์ใช้นโยบายเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวไม่ให้มีมากเกินไป นอกจากนั้นยังมีการกำหนดโควตาเป็นสัดส่วนว่านายจ้างต้องจ้างแรงงานท้องถิ่น (ชาวสิงคโปร์) ด้วย นายจ้างมีหน้าที่จ่ายค่าธรรมเนียมรายเดือนสำหรับแรงงานต่างด้าวแต่ละคน อัตราค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับประเภทของงานและคุณสมบัติของแรงงาน ถ้าไม่จ่ายค่าธรรมเนียมภายใน 14 วันหลังสิ้นเดือนจะต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 2 หรือ 5 เหรียญสิงคโปร์

อัตราค่าธรรมเนียม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1999 เฉพาะสำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเป็นดังนี้

| ประเภทงาน                          | สัดส่วนคนงาน<br>สิงคโปร์ : ต่างด้าว | อัตราค่าธรรมเนียม (เหรียญสิงคโปร์) |        |
|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------|
|                                    |                                     | ต่อเดือน                           | ต่อวัน |
| โรงงาน                             | 60:40                               | 240                                | 8      |
| ก่อสร้าง                           | 1:5                                 | 470                                | 16     |
| ดูแลรักษา<br>(process maintenance) | -                                   | 350                                | 12     |
| ตัดหญ้า                            | -                                   | 350                                | 12     |
| ทำงานบ้าน                          | -                                   | 345                                | 12     |
| งานประมง/ทะเล                      | 1:3                                 | 295                                | 10     |

ค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานมีฝีมือจะต่ำกว่ามาก เพียงเดือนละ 30 เหรียญ หรือวันละ 1 เหรียญ เพราะรัฐบาลสนับสนุนให้แรงงานมีฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศ

### บทลงโทษการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว

นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 5 คนขึ้นไป มีโทษจำคุก 6 เดือน ถึง 2 ปี, ปรับเป็นเงินไม่เกิน 6,000 เหรียญสิงคโปร์และโบย ถ้าโบยไม่ได้ (เพราะเป็นหญิงหรืออายุเกิน 50 ปี) ให้เพิ่มค่าปรับเป็น 10,000 เหรียญ

บริษัทที่ว่าจ้างแรงงานผิดกฎหมายจะถูกปรับ 50,000 - 100,000 เหรียญ เจ้าหน้าที่ที่เป็นคนสั่งหรืออนุมัติให้ว่าจ้างมีโทษเช่นเดียวกับนายจ้าง

ตำรวจหรือสารวัตรแรงงาน (employment inspector) มีสิทธิจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่ต้องมีหมายจับ มีสิทธิเข้าตรวจค้นสถานประกอบการที่ต้องสงสัยว่า ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว มีสิทธิขอควบคุมบัตรประจำตัวและบัตรอนุญาตทำงาน มีสิทธิถ่ายภาพสถานประกอบการและบุคคลที่ต้องสงสัยได้ ผู้ขังจีนมีโทษจำคุกหรือถูกปรับ

นายจ้างที่ทำผิดครั้งแรกในการจ้างแรงงานต่างด้าวจะถูกปรับคิดเป็น 1 วัน เท่ากับค่าธรรมเนียมของคนงานต่างด้าวเป็นเวลา 24-48 เดือน หรือจำคุก 1 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

ผู้ที่เป็นเจ้าของสถานที่ที่แรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ถือว่าเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวโดยปริยาย เจ้าของสถานที่ที่ละเลย จะถูกปรับเป็นเงินเท่ากับค่าธรรมเนียมระยะเวลา 24-48 เดือน ต่อแรงงานต่างด้าว 1 คน สำหรับผู้ทำผิดครั้งแรก ถ้าทำผิดซ้ำค่าปรับจะเพิ่มเป็น 48-96 เดือนของค่าธรรมเนียม หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งปรับทั้งจำ

แรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่มีบัตรอนุญาตทำงานต้องถูกปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือทั้งปรับทั้งจำ

อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้ระบุว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในกรณีที่จะต้องส่งตัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับประเทศ

#### 4.5 ระบบกฎหมายของไต้หวัน

กฎหมายที่เป็นแม่บทในการดูแลแรงงานต่างด้าวในไต้หวันคือ The Employment Service Act หรือกฎหมายแรงงานนั่นเองแต่จะมีมาตราที่เน้นเรื่องแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 41 จนถึงมาตรา 68

เนื้อหาของสาระของกฎหมายระบุว่าการใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องไม่เป็นการแย่งโอกาสการได้งานของแรงงานไต้หวันและเน้นภัยต่อความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ มาตรา 48 กำหนดประเภทของแรงงานต่างด้าวที่เป็นงานไร้ฝีมือหรือไม่ใช่เนวิจเนชีพที่กฎหมายอนุญาตให้ว่าจ้างได้มีเพียง 3 อย่าง คือ

1. คนทำงานบ้าน
2. งานที่ทางการเห็นว่าจำเป็นสำหรับการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
3. งานอื่นที่ทางการเห็นว่าจำเป็นเพราะคนงานไต้หวันทำไม่ได้

มาตรา 49-50 ระยะเวลาที่จะว่าจ้างคนงานต่างด้าวได้ไม่เกิน 2 ปี อาจขยายเวลาได้อีก 1 ปีถ้าจำเป็น แต่งานไร้ฝีมือและงานอีก 2 ประเภทข้างต้นให้ว่าจ้างได้เพียง 1 ปี และขยายเวลาได้อีก 1 ปี (ต่อมาได้มีการเพิ่มระยะเวลาของการจ้างแรงงานไร้ฝีมือได้เป็น 2 ปีขยายเวลาได้อีก 1 ปี - ผู้วิจัย) ถูกจ้างที่ต้องการย้ายงานจะต้องขอให้นายจ้างคนเก่าและนายจ้างคนใหม่ร่วมกันยื่นคำขออนุญาต ทั้งนี้ไม่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนงานสำหรับงาน 3 ประเภทข้างต้น

มาตรา 51 รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนพิเศษขึ้นและนายจ้างที่ว่าจ้างคนงาน 3 ประเภทนี้จะต้องจ่ายเงินเรียกว่า employment stabilization fee เข้ากองทุนเพื่อนำไปส่งเสริมการจ้างงานในประเทศ ถ้านายจ้างไม่นำเงินเข้ากองทุนอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว

มาตรา 52 นายจ้างต้องแจ้งทางการระดับท้องถิ่นหรือตำรวจในกรณีต่อไปนี้

1. ถูกจ้างขาดงานเกิน 3 วันติดต่อกันโดยไม่ได้ลาและขาดการติดต่อ
2. ถูกจ้างมีปัญหารุนแรงในการทำงานกับนายจ้าง
3. ระยะเวลาจ้างงานตามที่ได้รับอนุญาตสิ้นสุดลง

มาตรา 53 นายจ้างต้องไม่กระทำดังต่อไปนี้

1. จ้างแรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือใบอนุญาตหมดอายุ
2. ใช้ชื่อตนเองจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ให้ไปทำงานให้ผู้อื่น
3. จ้างแรงงานต่างด้าวโดยใช้ชื่อนายจ้างคนอื่น
4. ใช้ให้แรงงานต่างด้าวทำงานอื่นที่ไม่ตรงกับที่ได้รับอนุญาต

**มาตรา 54** สำหรับแรงงานต่างด้าว ถ้าทำผิดในกรณีต่อไปนี้将被ยึดใบอนุญาต

1. ทำงานกับนายจ้างที่ชื่อไม่ตรงกับในใบอนุญาตทำงาน
2. ทำงานอื่นที่ไม่ตรงกับที่ระบุในใบอนุญาตทำงาน
3. ไม่เข้ารับการตรวจโรค หรือไม่ผ่านการตรวจโรค
4. ขาดงานเกิน 3 วันติดต่อกันโดยไม่แจ้งและขาดการติดต่อนายจ้าง หรือปัญหารุนแรงในการทำงาน หรือระยะเวลาทำงานสิ้นสุด
5. เอกสารเกี่ยวกับการจ้างงานและการเดินทางไม่สมบูรณ์
6. กระทำการละเมิดกฎหมายอื่นๆ ของไต้หวันและทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรง ผู้ที่ถูกยกเลิกใบอนุญาตทำงานต้องเดินทางออกนอกประเทศทันทีและไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานอีก

**มาตรา 55** นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายในการควบคุมตัวของคนงานที่ถูกทางการส่งตัวกลับประเทศ

นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดพิธีศพให้คนงานที่เสียชีวิตระหว่างการจ้างงาน

เงินที่จ่าย employment stabilization fee ต้องเพียงพอจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายข้างต้น ถ้านายจ้างเพิกเฉยไม่จ่ายหรือจ่ายไม่พอ แม้จะได้รับการแจ้งให้ทราบอย่างเป็นทางการแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้นายจ้างชดใช้เงินดังกล่าว

**มาตรา 56** ห้ามเสนองานให้แรงงานต่างด้าวทำโดยผิดกฎหมาย

**มาตรา 57** เจ้าหน้าที่และตำรวจ หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร สามารถเข้าตรวจค้นสถานประกอบการที่สงสัยว่าจะมีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องไม่หลบหนี ปฏิเสธหรือขัดขวางกับการตรวจค้น

**มาตรา 58** บทลงโทษนายจ้าง นายจ้างที่กระทำผิดตามมาตรา 53 ถ้าจ้างแรงงานผิดกฎหมาย 1 คน มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และทำงานหนักใช้โทษหรือเสียค่าปรับไม่ต่ำกว่า 90,000 เหรียญไต้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าจ้าง 2 คน โทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และทำงานหนัก หรือปรับ 300,000 เหรียญไต้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่บริษัทหรือนิติบุคคล ให้ลงโทษทั้งผู้กระทำผิดและผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย

มาตรา 59 ผู้กระทำความผิดมาตรา 56 มีโทษจำคุก 6 เดือน, ทำงานหนัก หรือจ่ายค่าปรับ 150,000 เหรียญได้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้เสนองานให้แรงงานต่างด้าวโดยหวังผลกำไร มีโทษจำคุก 3 ปี ทำงานหนัก หรือเสียค่าปรับ 600,000 เหรียญได้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ที่ป็นนายหน้าจัดหางานและกระทำความผิดซ้ำ มีโทษสูงขึ้นไป จำคุก 5 ปี ทำงานหนักหรือปรับ 1,500,000 เหรียญได้หวันหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าเป็นบริษัทหรือนิติบุคคล ให้ลงโทษทั้งตัวผู้กระทำความผิดและผู้รับ

มาตรา 61 ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 57 (ไม่ร่วมมือให้ตรวจค้นหรือหลบหนีหรือขัดขวาง การตรวจค้น) มีโทษปรับไม่ต่ำกว่า 15,000 เหรียญได้หวัน และไม่เกิน 150,000 เหรียญ

มาตรา 63 สถานประกอบการที่กระทำความผิดอย่างรุนแรงจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการบางส่วนหรือทั้งหมด

จะเห็นได้ว่ากฎหมาย The Employment Service Act ฉบับนี้ของไต้หวันมีมาตราต่างๆ ที่ระบุกฎหมายให้ การว่าจ้างแรงงานต่างด้าว บทบาทหน้าที่ของฝ่ายนายจ้างและแรงงานต่างด้าว ตลอดจนบทลงโทษนายจ้างและ บริษัทจัดหางานไว้อย่างชัดเจน ทำให้มีผู้ที่จะต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดภาวะผิดกฎหมายขึ้นและรัฐไม่สูญเสียประโยชน์ที่สามารถดำเนินการกับทุกฝ่ายได้ รวมทั้งฝ่ายแรงงานต่างด้าวที่จะต้องถูกส่งกลับด้วย

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ตามกฎหมายในความเป็นจริงก็มีปัญหาและไม่ราบรื่นดังด้วยกฎหมายว่าไว้ เช่น ในกรณีของคนงานไทยที่หลบหนีไปจากนายจ้างเพื่อทำงานอื่น เมื่อมาขอตัวกับตำรวจผ่านองค์กรเอกชน จะต้องจ่ายเงินค่าตัวเครื่องบินเอง (ประมาณ 4,000 เหรียญได้หวัน) นอกจากนั้นทางการไต้หวันยังได้กำหนดบทลงโทษ สำหรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มาขอตัวไว้ดังนี้

|               |            |             |                      |
|---------------|------------|-------------|----------------------|
| หลบหนีไม่เกิน | 1 ปี       | เสียค่าปรับ | 650 เหรียญได้หวัน    |
| หลบหนีไม่เกิน | 1-5 ปี     | เสียค่าปรับ | 10,000 เหรียญได้หวัน |
| หลบหนีไม่เกิน | 5 ปีขึ้นไป | เสียค่าปรับ | 15,000 เหรียญได้หวัน |

ในบางกรณีมีการลงโทษจำคุกด้วย

#### 4.6 กฎหมาย, อนุสัญญาและกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นและการทำงานของคนงานย้ายถิ่น

##### (1) อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

มีอนุสัญญารวมทั้งสิ้นเกือบ 200 ฉบับ มี 7 ฉบับที่เป็นข้อตกลงพื้นฐานได้แก่

|                   |                                                                      |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------|
| อนุสัญญาเลขที่ 29 | Forced Labor Convention 1930                                         |
| อนุสัญญาเลขที่ 87 | Freedom of Association and Protection of the Rights to Organize 1948 |
| อนุสัญญาเลขที่ 97 | Migration for Employment                                             |

|                    |                                                   |
|--------------------|---------------------------------------------------|
| อนุสัญญาเลขที่ 98  | Rights to Organize and Collective Bargaining 1989 |
| อนุสัญญาเลขที่ 100 | Equal Remuneration 1951                           |
| อนุสัญญาเลขที่ 105 | Abolition of Forced Labor 1957                    |
| อนุสัญญาเลขที่ 138 | Minimum Wage 1973                                 |

ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับที่ 29 เพียงฉบับเดียว และได้เคลื่อนไหวเพื่อพิจารณาเป็นภาคีเพิ่มขึ้นอย่างมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ทั้งนี้เพราะประเทศไทยไม่แน่ใจว่าการเป็นภาคีจะมีประโยชน์มากเพียงพอหรือไม่ การเลือกเป็นภาคีแต่ละฉบับต้องมีการประชุมปรึกษาหารือหลายรอบ ต้องทำประชาพิจารณ์ นอกจากนั้นเมื่อเป็นภาคีแล้ว จะต้องดูแลให้มาตรฐานแรงงานในประเทศเป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาด้วย อนุสัญญาใดก็ตามที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทยจะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจึงจะเข้าเป็นภาคีได้ ทางฝ่ายนักวิชาการและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน ได้เคยพยายามผลักดันให้พิจารณาเป็นภาคีของอนุสัญญาเลขที่ 97 แต่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงแรงงานฯ ยังไม่ได้ดำเนินการ

## (2) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัว 1990 (The International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of their Families)

อนุสัญญาฉบับนี้ถูกนำเสนอโดยสหประชาชาติในปี 1990 แต่มีผู้รับรองเพียง 4 ประเทศ จึงยังไม่มีภาคีสถิตยบัน สหประชาชาติได้รณรงค์ให้มีการรับรองอนุสัญญาฉบับนี้มากขึ้น แต่ยังไม่เป็นผลสำเร็จ ประเทศไทยก็ยังไม่ได้รับรอง เนื้อหาของอนุสัญญาครอบคลุมค่านิยมของคำว่า แรงงานต่างด้าวหรือแรงงานย้ายถิ่น (migrant workers) สิทธิของแรงงานต่างด้าวทั้งในฐานะสิทธิมนุษยชน, สิทธิแรงงาน และสิทธิของคนต่างด้าวในรัฐที่เป็นประเทศปลายทาง ทั้งนี้โดยกล่าวถึงทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวอื่นๆ (ที่ไม่ถูกกฎหมาย) ตลอดจนครอบครัวของแรงงานต่างด้าวด้วย

ส่วนอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ 97 Migration for Employment ระบุถึงสิทธิของแรงงานที่เดินทางย้ายถิ่นเพื่อไปทำงานเช่นกัน แต่ขอบเขตของสิทธิที่ระบุจำกัดว่าอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นฯ

## (3) ข้อตกลงตามกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO)

ตามกรอบขององค์การการค้าโลกได้กำหนดให้มีการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงาน (labor standards) กับการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็น Social clause ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองแรงงานจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยใช้เวทีการต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศและการกำหนดมาตรฐานสากลเพื่อไม่ให้แรงงานต้องตกอยู่ภายใต้กลไกของตลาดเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามข้อตกลงของ WTO ก็ยังไม่สามารถนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาบรรจุไว้ได้อย่างชัดเจน

#### (4) กฎหมายระหว่างประเทศ

ประกอบด้วยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights) และปฏิญญาของ ILO (ILO Declaration) มีหลัก 4 ข้อ ที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงานคือ

1. เสรีภาพในการรวมตัวและต่อรองเป็นกลุ่ม
2. กำจัดการบังคับใช้แรงงาน
3. กำจัดการในแรงงานเด็ก
4. กำจัดการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานและอาชีพ

หลัก 4 ข้อนี้มีผลบังคับใช้ในทุกประเทศ ทั้งประเทศไทยและประเทศที่แรงงานไทยเข้าไปทำงาน

#### (5) ข้อตกลงทวิภาคีว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ในปัจจุบัน ไม่มีข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีในระดับภูมิภาคในเรื่องการคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศปลายทางที่คนไทยเข้าไปทำงานทั้งสี่ประเทศ คือญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์และไต้หวัน คาดว่าคงเป็นเพราะเรื่องแรงงานเป็นเรื่องละเอียดอ่อนในประเทศทั้งสี่ เนื่องจากมีแรงงานหลังไหลเข้าไปจำนวนมาก จึงเป็นเรื่องของนโยบายว่าจะดำเนินการอย่างไร หากมีข้อตกลงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นอาจเป็นตัวกระตุ้นให้แรงงานหลังไหลเข้าไปมากขึ้น เพราะคิดว่าจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐไทย การดำเนินการในเรื่องนี้จึงยังไม่มีความคืบหน้า

#### 4.7 สรุป

กฎหมายสำคัญของไทยคือพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 ซึ่งมีสาระควบคุมการจัดหางานของบริษัทจัดหางานและคุ้มครองสิทธิของคนหางานและคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ แต่ในภาพรวมกฎหมายไม่ได้ส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศและก็ได้คุ้มครองคนงานที่เดินทางไปแล้ว สำหรับกฎหมายของประเทศที่รับแรงงานไทยเข้าทำงานทั้ง 4 แห่ง กฎหมายทั้งของญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ ล้วนมีกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายที่ว่าด้วยการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เคร่งครัด ไม่ส่งเสริมให้แรงงานเดินทางเข้าไปทำงานจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ดังจะเห็นได้ในกรณีของญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ญี่ปุ่นไม่ส่งเสริมการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวด้วยการเปิดช่องทางให้คนงานต่างด้าวมาฝึกงานในฐานะผู้ฝึกงาน ซึ่งทำให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนได้ในราคาต่ำกว่าคนงานต่างด้าว รัฐบาลสามารถควบคุมโควตาผู้ฝึกงานได้อย่างใกล้ชิด และผู้ฝึกงานไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการต่างๆ เหมือนคนงาน ส่วนสิงคโปร์ใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียม (levy) อัตราสูงมากสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ และผลักดันให้แรงงานที่เดินทางเข้ามาทำงานเป็นแรงงานกึ่งฝีมือที่ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานมาแล้ว โดยการให้ค่าจ้างที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามทั้งสองประเทศยังไม่สามารถแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานอยู่เป็นจำนวนมากได้ ไต้หวันเป็นพื้นที่ปลายทางที่น่าสนใจสำหรับแรงงานไทย เพราะกฎหมายไม่ได้กีดกันแรงงานต่างด้าวมากเท่าญี่ปุ่นและสิงคโปร์ และยังยอมรับให้มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือได้เป็นจำนวนมากในงานก่อสร้างและงานอุตสาหกรรมโรงงาน นอกจากนั้นยังได้พยายามจัดระบบให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการขาดการจ้างงาน ซึ่งต้องผ่าน

หลายขั้นตอน เริ่มจากการได้วันที่เป็นผู้อนุมัติตำแหน่งงาน, บริษัทผู้ว่าจ้างชาวไต้หวัน, ตัวแทนนายจ้างชาวไต้หวัน (broker), บริษัทจัดหางานไทย, นายหน้า/สายชาวไทย จนถึงตัวคนงาน มีการเรียกเก็บเงินในแต่ละขั้นตอนรวมแล้วทำให้ค่าบริการจัดหางานในการไปไต้หวันสูงถึง 130,000 บาท สำหรับมาเลเซีย กฎหมายแรงงานยังไม่ครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของระเบียบหรือมติที่ออกโดยคณะกรรมการหรือคณะมนตรี มติดังกล่าวค่อนข้างเปิดกว้างสำหรับโอกาสการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษและข้อห้ามต่างๆ ไม่มีมากพอจากการวิจัยครั้งนี้ แม้กระนั้นก็ตาม เงื่อนไขนี้ก็ไม่เป็นอุปสรรคสำหรับการไปทำงานในมาเลเซียของคนไทยมุสลิมจากภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งมีภาษาและวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับชาวมาเลเซีย โดยรวมแล้วไต้หวันและมาเลเซียจึงเป็นพื้นที่ปลายทางที่ระบบกฎหมายเปิดโอกาสให้แรงงานไทยไปทำงานได้มากกว่าญี่ปุ่นและสิงคโปร์

ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศ แม้จะมีกฎหมายหรือข้อตกลงที่มีเนื้อหาสาระว่าด้วยแรงงานต่างด้าว แต่กฎหมายหรือข้อตกลงเหล่านั้นก็ไม่มีผลในการช่วยเปิดโอกาสหรือคุ้มครองแรงงานไทยแต่อย่างใด เพราะประเทศที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวและประเทศไทยต่างก็ไม่ได้เป็นภาคีหรือให้สัตยาบันกฎหมายเหล่านั้น อนึ่ง ประเทศไทยยังไม่เคยมีข้อตกลงแบบทวิภาคีกับประเทศปลายทางทั้งสี่แห่งในเรื่องแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศดังกล่าวเลย

## บทที่ห้า

### สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

งานวิจัยเรื่องตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90 มีวัตถุประสงค์จะศึกษาระบบการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปยังประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน โดยพิจารณาตลาดแรงงานที่คนไทยเข้าไปทำ ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการย้ายถิ่น ผลเสียของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ และผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่มีต่อโอกาสการทำงานในต่างแดนของแรงงานไทย การวิจัยกระทำโดยการศึกษาภาคสนาม สัมภาษณ์แรงงานไทยรวม 535 คน ในประเทศที่แรงงานไทยไปทำงาน 4 แห่ง คือ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน และการศึกษาภาคสนามในประเทศไทย โดยสัมภาษณ์แรงงานไทยที่เดินทางกลับมาประเทศไทยแล้วจำนวน 461 คน ในจังหวัดเชียงราย พะเยา อุตรดิตถ์ นครราชสีมา สตูลและปัตตานี โดยแรงงานเหล่านี้เป็นผู้ที่เคยไปทำงานในประเทศปลายทางทั้งสิ้น การเก็บข้อมูลกระทำในระหว่างเดือนเมษายน-กรกฎาคม 2542 นอกจากนั้นยังมีการวิจัยจากเอกสารโดยการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง, กฎหมายแรงงานต่างด้าว และกฎหมาย/ข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและประเทศปลายทางทั้งสิ้น ผลการวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้

แรงงานไทยในต่างประเทศ กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางทั้งสิ้น ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน มีลักษณะที่หลากหลายกันออกไป ในญี่ปุ่นแรงงานส่วนใหญ่ยกเว้นผู้ฝึกงานเป็นแรงงานผิดกฎหมาย มีผู้หญิงจำนวนมาก มีภูมิหลังทางอาชีพในงานภาคบริการ ไม่ใช่เกษตรกร ออกเดินทางไปโดยเสียค่าใช้จ่ายสูง เฉลี่ยคนละประมาณ 140,000 บาท แต่ก็มีรายได้สูง รายได้ประมาณเดือนละ 50,000 - 75,000 บาทโดยเฉลี่ย สามารถส่งเงินกลับประเทศไทยจำนวนมาก รายละประมาณ 7 แสนบาทต่อปีโดยเฉลี่ย ส่วนใหญ่ไปทำงานในภาคบริการทั้งที่เป็นบริการทั่วไปและบริการด้านบันเทิง/บริการทางเพศ ผู้ที่อยู่ญี่ปุ่นอยู่มาเป็นเวลานานนับสิบปี มีการสมรสกับคนญี่ปุ่นและคนไทยที่นั่น จึงมีแนวโน้มจะพักในญี่ปุ่นโดยถาวร แต่สภาพชีวิตมีความกดดันสูง มีปัญหาารุนแรงหลายคนเนื่องจากสถานภาพที่ผิดกฎหมาย ส่วนผู้ที่มาฝึกงานมีสถานภาพที่ดีกว่า แต่รายได้ก็ต่ำกว่า และระยะเวลาที่จะทำงานในญี่ปุ่นสั้นไม่เพียงพอกับความต้องการ นอกจากนั้นยังต้องเสียค่าบริการให้บริษัทที่เป็นตัวกลางระหว่างองค์กรญี่ปุ่นกับกรมการจัดหางานของไทยอีกด้วย

แรงงานไทยในมาเลเซีย ส่วนใหญ่เป็นคนไทยมุสลิมจากภาคใต้เป็นชายมากกว่าหญิง เดินทางเข้าไปทำงานได้โดยไม่มีปัญหาในการผ่านแดน มีทั้งผู้ที่มีสถานภาพถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย แต่ผู้ที่มีสถานภาพผิดกฎหมายก็ไม่มีปัญหามากเช่นในญี่ปุ่น สภาพชีวิตไม่มีความกดดัน คนงานส่วนใหญ่เดินทางเข้า/ออกผ่านแดนตลอดเวลา มีการสมรสกับคนท้องถิ่นมากเช่นกัน และมีเครือข่ายญาติหรือคนรู้จักเป็นผู้ชักนำไปทำงานเช่นกัน แต่ไม่ต้องอาศัยนายหน้าและไม่เสียเงินค่าบริการ รายได้ที่ได้รับสูงกว่าในประเทศไทยแต่ก็ไม่สูงมากนัก เฉลี่ยเดือนละ 400-800 ringgit ต่อคน มีผู้ไปทำงานในร้านอาหาร, ทำงานเกษตร, งานโรงงานและงานประมง มีแนวโน้มจะพำนักในมาเลเซียเป็นการถาวรเช่นกัน เป็นที่น่าสนใจว่าหญิงมุสลิมมีแนวโน้มเดินทางไปทำงานมากขึ้น การบูรณาการทางสังคมและวัฒนธรรมในมาเลเซียมีความกลมกลืนมาก

สำหรับแรงงานไทยในสิงคโปร์ ส่วนใหญ่มาจากภาคอีสาน และภาคเหนือ เป็นชายจำนวนมาก ภูมิหลังเป็นเกษตรกร มีสถานภาพถูกกฎหมาย เพราะมีการเซ็นสัญญาจ้างงาน แต่เป็นแรงงานไร้ฝีมือต้องเสียค่าธรรมเนียมสูง เกือบทั้งหมดทำงานก่อสร้าง เคยไปทำงานในประเทศอื่นมาแล้วเกือบครึ่ง อายุเฉลี่ยสูงขึ้น ส่วนใหญ่ใช้บริการของบริษัทจัดหางาน ต้องเสียค่าบริการประมาณ 47,000 บาทโดยเฉลี่ย ตามในสัญญาจ้างก่อสร้าง ค่าจ้างสูงกว่าในประเทศไทย แต่ไม่สูงมากนัก รายได้เฉลี่ยคนละ 738 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน มีเกินครั้งที่เพิ่งมาทำงานหลังภาวะเศรษฐกิจถดถอย ส่วนใหญ่สามารถส่งเงินกลับประเทศได้ประมาณคนละ 155,320 บาท (6,500 เหรียญสิงคโปร์) โดยเฉลี่ยต่อปี สภาพความเป็นอยู่ในสิงคโปร์ไม่ดีนัก และคนไทยน้อยมากที่มีคู่หมั้นในสิงคโปร์ ส่วนใหญ่จะทำงาน 2 ปีแล้วหมดสัญญาจ้างต้องกลับประเทศไทย

แรงงานไทยในไต้หวันมีจำนวนมากที่สุดใน 4 ประเทศ เป็นชายมากกว่าหญิง ส่วนใหญ่ทำงานโรงงาน รองลงมาคืองานก่อสร้าง มีภูมิหลังเป็นเกษตรกรถึงสองในสาม ส่วนใหญ่ไม่เคยทำงานในต่างประเทศมาก่อน มาไต้หวันโดยมีบริษัทจัดหางานส่งมา เกือบทั้งหมดเสียค่าบริการเฉลี่ยคนละประมาณ 130,000 บาท ส่วนใหญ่กู้ยืมเงินเพื่อจ่ายค่าบริการนี้ สถานภาพการทำงานถูกกฎหมายเกือบทั้งหมด และมีสัญญาจ้างงาน ค่าจ้างที่ได้ประมาณ 20,000 - 30,000 เหรียญไต้หวัน เฉลี่ยเป็นเงิน 15,000 - 22,000 บาท สูงกว่าที่ได้ในประเทศไทย กลุ่มคนงานก่อสร้างรายได้สูงกว่าคนงานโรงงานแต่ก็มีปัญหาด้านสุขภาพทรุดโทรม คนงานเกือบทั้งหมดเหงาและคิดถึงบ้าน มีการส่งเงินกลับบ้าน แต่ไม่ทราบจำนวน เมื่อทำงานครบสองปีแล้วเดินทางกลับประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่

แรงงานไทยที่เดินทางกลับประเทศไทยแล้ว แรงงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 461 คน ที่เดินทางกลับจากญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และได้หวัน ตั้งแต่หลังภาวะเศรษฐกิจถดถอย คือตั้งแต่ปี 1998 ส่วนใหญ่เป็นชาย ทั้งแรงงานชายและหญิงล้วนอยู่ในวัยทำงาน (21-40 ปี) จบการศึกษาระดับประถมศึกษา สมรสแล้ว มีส่วนน้อยที่ได้ฝึกอบรมทักษะการทำงานก่อนไปต่างประเทศ ทั้งตัวแรงงานและครัวเรือนมา รายได้ก่อนไปต่างประเทศต่ำประมาณเดือนละ ไม่เกิน 5,000 บาท แรงงานส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร มีเพียงเล็กน้อยที่เคยประกอบอาชีพในภาคบริการ

ผู้ที่ไปทำงานญี่ปุ่นและมาเลเซีย มักไปเป็นเวลานาน 3-5 ปี (แต่สำหรับมาเลเซียจะไปๆ กลับๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะอยู่ใกล้บ้าน) ส่วนผู้ไปไต้หวันและสิงคโปร์ไปนานเพียง 1-2 ปี เหตุผลสำคัญที่ทำให้ไปทำงานต่างประเทศคือต้องการรายได้ที่สูงขึ้น รองลงมาคือหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ แรงงานจำนวนไม่น้อยอาศัยเครือข่ายญาติพี่น้องและเพื่อนเป็นแหล่งข้อมูล, ผู้อำนวยความสะดวกในการเดินทางและผู้ช่วยเหลือในประเทศปลายทาง

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศไทยไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อแรงงานเหล่านี้เพราะเขาเดินทางไปทำงานก่อนเกิดภาวะดังกล่าว แต่ภาวะนี้มีผลให้ผู้ตอบเกินครึ่งคิดว่าคนจะต้องไปหางานทำต่างประเทศใหม่ โดยเฉพาะในกรณีที่เศรษฐกิจทรุดลงไปกว่านี้อีก

แรงงานไทยส่วนใหญ่ได้รับการแนะนำหรือชักชวนจากผู้อื่นให้ไปทำงานต่างประเทศ มีผู้ใช้บริการของบริษัทจัดหางานและผู้จัดการเดินทางด้วยตัวเองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 47 : 45) แนวโน้มแสดงว่าผู้ไปญี่ปุ่นกับมาเลเซียด้วยตนเองมีจำนวนมาก และผู้ไปไต้หวันกับสิงคโปร์ด้วยบริการของบริษัทจัดหางานมีจำนวนมากในแง่ค่าบริการ ผู้ที่เสียค่าบริการต้องเสียเงินสูงกว่าอัตราที่กระทรวงแรงงานกำหนดไว้ทั้งสิ้น ผู้ไปญี่ปุ่นเสียแพงที่สุด (มากกว่า 90,000 บาท) รองลงมาคือไต้หวัน (60,000 - 90,000 บาท) และสิงคโปร์ (30,000 - 60,000 บาท) ผู้ไปมาเลเซียมัก

เสียเพียงค่าเดินทางและอื่นๆ รวมแล้วไม่เกิน 10,000 บาท ผู้เดินทางเกินครึ่งกู้ยืมเงินมาจ่ายค่าบริการโดยผู้จากผู้ปล่อยเงินกู้มากที่สุด รองลงมาคือญาติพี่น้อง มีผู้กู้จากธนาคารน้อยมาก หลังจากที่ใช้บริการของเอกชนและของรัฐแล้ว ส่วนใหญ่พอใจบริการของเอกชนมากกว่าเพราะรวดเร็ว สะดวก

กลุ่มตัวอย่างผู้ที่ไปทำงานต่างประเทศสามในสี่มีวีซ่า แต่ที่มีวีซ่าถูกต้องจริงๆ ทำงานได้เพียงร้อยละ 41 ที่เหลือเป็นวีซ่าท่องเที่ยวและอื่นๆ ซึ่งไม่อนุญาตให้ทำงาน ดังนั้น ผู้ไม่มีวีซ่าและผู้มีวีซ่าผิดประเภทซึ่งรวมแล้วเกินครึ่งเป็นผู้เข้าไปทำงานโดยผิดกฎหมาย ผลที่ตามมาคือไม่ได้เซ็นสัญญาจ้างงานอย่างถูกต้อง แม้ในกลุ่มที่เซ็นสัญญา มีประมาณหนึ่งในสี่ที่ไม่เข้าใจสัญญาที่ตนเซ็นไป มีผู้ที่ได้ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานในงานช่างเพียงร้อยละ 12 ที่เหลือเป็นแรงงานใช้ฝีมือทั้งสิ้น

การจะเลือกไปทำงานประเทศใดนั้น ผู้ตอบส่วนใหญ่เป็นเรื่องรายได้เป็นหลัก แต่ก็ยังมีปัจจัยประกอบอื่น เช่น ผู้ที่เลือกไปญี่ปุ่นเป็นเพราะมีเพื่อนฝูงหรือญาติอยู่ที่นั่นมาก ผู้ที่เลือกไปสิงคโปร์เป็นเพราะค่าบริการจัดหางานและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปสูงเกินไป ผู้ที่ไปทำงานโดยไม่มีสัญญาก็จะไม่มีใบอนุญาตทำงาน ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เคยไปญี่ปุ่นและมาเลเซีย ในแรงงานที่ทำแรงงานไทยส่วนใหญ่ไปทำงานก่อสร้างและอุตสาหกรรมโรงงาน อุตสาหกรรมประกอบด้วย สิ่งทอ, เคมีภัณฑ์, เหล็ก, อิเล็กทรอนิกส์, และผลิตภัณฑ์อาหาร ผู้ที่ไปสิงคโปร์และไต้หวันได้ผ่านการปฐมนิเทศก่อนเดินทางเป็นส่วนใหญ่

แรงงานส่วนใหญ่ที่ไปสิงคโปร์และไต้หวันทำงานในสถานประกอบการขนาดกลางและใหญ่ แต่แรงงานที่ไปญี่ปุ่นและมาเลเซียทำในสถานประกอบการขนาดเล็ก ส่วนใหญ่ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง และมีงานล่วงเวลาต่างหาก ผู้ตอบต้องปรับตัวเมื่อเริ่มทำงานเพราะไม่มีทักษะในงานที่ต้องทำมาก่อน ในแง่ค่าจ้างผู้ไปญี่ปุ่นได้ค่าจ้างมากกว่าที่อื่น เฉลี่ยประมาณเดือนละ 30,000 บาท ผู้ไปไต้หวันได้รองลงมา (20,000 - 30,000 บาท) ผู้ที่ทำงานโดยถูกกฎหมายจะได้รับสวัสดิการอื่นๆ ตามสิทธิของคนงาน รวมถึงการกลับมาเยี่ยมบ้านโดยได้รับค่าจ้างระหว่างหยุดลาด้วย

ขณะทำงานในต่างประเทศ แรงงานมักพักอาศัยอยู่ในหอพักที่นายจ้างเช่าไว้ให้ร่วมกัน ไม่ค่อยได้เกี่ยวข้องกับพลเมืองของประเทศปลายทางนอกจากนายจ้างหรือผู้คุมงาน จึงไม่มีความสามารถทางภาษามากนัก แต่ก็ไม่มีปัญหา เมื่อมีเวลาว่างแรงงานไทยก็เป็นกลุ่มตัวอย่างมักพักผ่อน ดูโทรทัศน์และอ่านหนังสือพิมพ์ มีการเล่นกีฬาบ้างเล็กน้อย ส่วนหนึ่งไม่มีเวลาว่างเพราะทำงานล่วงเวลาอย่างหนักเพื่อเพิ่มรายได้ ผู้ที่ไปทำงานที่มาเลเซียได้กลับมาเยี่ยมบ้านมากกว่าผู้ที่ไปประเทศอื่น สำหรับการกลับประเทศไทย ส่วนใหญ่กลับเพราะหมดสัญญาจ้างงาน มีผู้ที่ยังต้องการอยู่ต่อไปจำนวนไม่น้อย มีผู้ต้องการได้สัญชาติของประเทศที่ตนไปทำงานถึงร้อยละ 30 ในญี่ปุ่นจะสูงเป็นพิเศษ

ระหว่างทำงานในต่างประเทศแรงงานเกือบทุกคนส่งเงินกลับบ้าน เงินส่งกลับจากญี่ปุ่นและไต้หวันสูงกว่า 150,000 บาทต่อปีต่อคน จากสิงคโปร์สูงประมาณ 80,000-150,000 บาทต่อปีต่อคน และมาเลเซียไม่เกิน 80,000 บาท โดยเฉลี่ยต่อปีต่อคน ผู้ตอบเกินครึ่งส่งให้คู่สมรส อีกหนึ่งในสามส่งให้บิดามารดา การส่งเงินมีทั้งในระบบและนอกระบบ ผู้ที่มีสถานภาพผิดกฎหมายมักต้องส่งนอกระบบ เพราะไม่มีเอกสารประจำตัวที่ธนาคารต้องการให้แสดงเมื่อขอส่งเงินไปต่างประเทศ เงินที่ส่งกลับมานำไปใช้หนี้มากที่สุด รองลงมานำไปใช้จ่ายในครัวเรือน ซื้อที่ดินและบ้าน มีเพียงร้อยละ 13 ที่เก็บออมไว้ (เป็นเงินหรือทองคำ) และร้อยละ 1.2 นำไปลงทุน

เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยแล้ว แรงงานส่วนใหญ่กลับเข้าสู่อาชีพเกษตร มีการเปลี่ยนแปลงในด้านอาชีพระหว่างก่อนไปกับหลังไปน้อยมาก และ ไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างอาชีพที่ทำขณะอยู่ต่างประเทศกับอาชีพที่ทำเมื่อกลับมามประเทศไทยแล้ว มีเพียงร้อยละ 16.8 ที่สามารถเปลี่ยนอาชีพไปเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระส่วนตัว ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าทักษะที่แรงงานได้เรียนรู้จากการไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมโรงงานและงานก่อสร้าง ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการประกอบอาชีพเมื่อกลับมา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยด้วย ทำให้ตลาดแรงงานในประเทศไทยหดตัว เหลือเพียงภาคเกษตรที่สามารถรองรับแรงงานได้ถึงร้อยละ 66.6 อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ที่กลับมาไม่มีเงินออมและมีทักษะเดิมๆมากกว่าเดิม จึงไม่พร้อมจะหางานใหม่ คงจะพบว่าผู้ที่กลับมาจากญี่ปุ่นมีแนวโน้มเริ่มหางานหลังจากกลับมาแล้วเกิน 1 ปี

นอกจากอาชีพจะไม่เปลี่ยนแล้ว รายได้ที่แรงงานไทยได้รับหลังกลับมาทำงานที่ประเทศไทยก็ไม่เปลี่ยนด้วย ส่วนใหญ่ร้อยละ 80 ยังคงมีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาท ต่อเดือน ทำให้คนเหล่านี้ค้นคว้าที่จะกลับไปทำงานต่างประเทศอีก ร้อยละ 78 ของผู้ตอบยืนยันว่าจะกลับไปทำงานต่างประเทศอีก โดยมุ่งไปญี่ปุ่นและไต้หวันมากกว่าเพื่อน แต่ผู้ตอบก็ยอมรับข้อจำกัดว่าโอกาสที่จะได้ไปมีไม่มากนัก ในภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้ผู้ตอบที่ต้องการไปญี่ปุ่นที่คิดว่าหาโอกาสไปได้ง่าย และผู้ตอบที่ต้องการไปไต้หวันก็คิดว่าโอกาสไปมีน้อย นอกจากผลกระทบในเชิงอาชีพและรายได้ที่มีน้อยแล้ว ในแง่ของการเพิ่มทุนทักษะในการทำงานจากต่างประเทศ ผู้ตอบสองในสามกล่าวว่าคนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานก่อสร้างจากต่างประเทศและมีอีกหนึ่งในห้าที่กล่าวว่าคนได้เรียนรู้ปรับปรุงพฤติกรรมในการทำงานเพิ่มขึ้น เช่น ความขยันตรงต่อเวลาและมีวินัย

สำหรับผลกระทบทางสังคม ผู้ตอบเกินครึ่งเห็นว่าคนได้รับการยอมรับจากเพื่อนบ้านและผู้อื่นมากกว่าเดิม มีผู้นำเขาสื่อหรือคำแนะนำบ่อย นอกจากนั้น ยังได้พบว่าผู้ที่กลับมาเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งในบทบาทผู้นำและผู้เข้าร่วมกิจกรรม เช่น เป็นกรรมการ อบต., กรรมการหมู่บ้าน เป็นผู้มีบทบาทในกลุ่มออมทรัพย์, กลุ่มเกษตรกร, กลุ่มฌาปนกิจ, กรรมการโรงเรียน

อย่างไรก็ตาม เมื่อใดก็ตามที่กลุ่มตัวอย่างซึ่งนำหลักข้อดีข้อเสียของการไปทำงานต่างประเทศ เกือบครึ่งหนึ่งคิดว่าไม่มีข้อเสีย อีกครึ่งหนึ่งเห็นว่ามีข้อเสีย ข้อเสียที่สำคัญคือความเหงาเพราะต้องจากบ้าน, ภาวะหนี้สินที่เกิดจากการหาเงินจ่ายค่าบริหารจัดการงาน, การถูกดองดอง และปัญหาครอบครัว แม้ปัญหาครอบครัวจะมีผู้ตอบเพียงร้อยละ 0.7 แต่ข้อมูลจากกรณีศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาเรื่องครอบครัวมีแนวโน้มจะเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสามีและภรรยาในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การอยู่ไกลบ้านและขาดการควบคุมคามประเพณีทำให้เกิดการนอกใจคู่สมรสและมีคู่ใหม่ได้โดยง่าย สำหรับแรงงานที่เป็นหญิง ยังมีปัญหาในการปรับตัวหลังจากที่ได้ไปใช้ชีวิตโดยอิสระ ไม่ต้องพึ่งพาสามีในต่างแดนอีกด้วย สภาพท้อแท้ในคู่สมรสที่มีการเดินทางไปทำงานต่างประเทศจึงเกิดได้เสมอ และเนื่องจากมีผู้หญิงเดินทางไปทำงานมากกว่าเดิวก่อน มีดีในเรื่องทางเพศ (gender) ของผลกระทบต่อการย้ายถิ่นเดินทางไปทำงานจึงซับซ้อนขึ้นกว่าเดิมจากในทศวรรษ 1980 ที่ฝ่ายชายเป็นผู้เดินทางไปทำงานเป็นส่วนใหญ่ด้วย

กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ กฎหมายสำคัญของไทยคือพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 ซึ่งมีสาระควบคุมการจัดหางานของบริษัทจัดหางานและคุ้มครองสิทธิของคนหางานและคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ แต่ในภาพรวม

กฎหมายไม่ได้ส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศและก็ได้คุ้มครองคนงานที่เดินทางไปแล้ว สำหรับกฎหมายของประเทศที่รับแรงงานไทยเข้าทำงานทั้ง 4 แห่ง กฎหมายทั้งของญี่ปุ่น ใต้หวัน สิงคโปร์ ล้วนมีกฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายที่ว่าด้วยการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เคร่งครัด ไม่ส่งเสริมให้แรงงานเดินทางเข้าไปทำงานจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ดังจะเห็นได้ในกรณีของญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ญี่ปุ่นไม่ส่งเสริมการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวด้วยการเปิดช่องทางให้คนงานต่างด้าวมาฝึกงานในฐานะผู้ฝึกงาน ซึ่งทำให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนได้ในราคาต่ำกว่าคนงานต่างด้าว รัฐบาลสามารถควบคุมโควตาผู้ฝึกงานได้อย่างใกล้ชิด และผู้ฝึกงานไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการต่างๆ เหมือนคนงาน ส่วนสิงคโปร์ใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียม (levy) อัตราสูงมากสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ และผลักดันให้แรงงานที่เดินทางเข้ามาทำงานเป็นแรงงานกึ่งฝีมือที่ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานมาแล้ว โดยการให้ค่าจ้างที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามทั้งสองประเทศยังไม่สามารถแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานอยู่เป็นจำนวนมากได้ ใต้หวันเป็นพื้นที่ปลายทางที่น่าสนใจสำหรับแรงงานไทย เพราะกฎหมายไม่ได้กีดกันแรงงานต่างด้าวมากเท่าญี่ปุ่นและสิงคโปร์ และยังยอมรับให้มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือได้เป็นจำนวนมากในงานก่อสร้างและงานอุตสาหกรรมโรงงาน นอกจากนั้นยังได้พยายามจัดระบบให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกระบวนการจัดหางาน ซึ่งต้องผ่านหลายขั้นตอน เริ่มจากทางการใต้หวันที่เป็นผู้อนุมัติตำแหน่งงาน, บริษัทผู้ว่าจ้างชาวใต้หวัน, ตัวแทนนายจ้างชาวใต้หวัน (broker), บริษัทจัดหางานไทย, นายหน้า/สายชาวไทย จนถึงตัวคนงาน มีการเรียกเก็บเงินในแต่ละขั้นตอนแล้วทำให้ค่าบริการจัดหางานในการไปใต้หวันสูงถึง 130,000 บาท สำหรับมาเลเซีย กฎหมายแรงงานยังไม่ครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของระเบียบหรือมติที่ออกโดยคณะกรรมการหรือคณะมนตรี มติดังกล่าวค่อนข้างเปิดกว้างสำหรับโอกาสการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษและข้อห้ามต่างๆ ไม่มีมากพอจากการวิจัยครั้งนี้ แม้กระนั้นก็ตาม เจื่อนไข่นี้ก็ไม่น่าเป็นอุปสรรคสำหรับการไปทำงานในมาเลเซียของคนไทยมุสลิมจากภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งมีภาษาและวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับชาวมลายู โดยรวมแล้วใต้หวันและมาเลเซียจึงเป็นพื้นที่ปลายทางที่ระบบกฎหมายเปิดโอกาสให้แรงงานไทยไปทำงานได้มากกว่าญี่ปุ่นและสิงคโปร์

ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศ แม้จะมีกฎหมายหรือข้อตกลงที่มีเนื้อหาสาระว่าด้วยแรงงานต่างด้าว แต่กฎหมายหรือข้อตกลงเหล่านั้นก็ไม่มีผลในการช่วยเปิดโอกาสหรือคุ้มครองแรงงานไทยแต่อย่างใด เพราะประเทศที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวและประเทศไทยต่างก็ไม่ได้เป็นภาคีหรือให้สัตยาบันกฎหมายเหล่านั้น อนึ่งประเทศไทยยังไม่เคยมีข้อตกลงแบบทวิภาคีกับประเทศปลายทางทั้งสี่แห่งในเรื่องแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศดังกล่าวเลย

กฎหมายสำคัญของไทยคือพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 ซึ่งมีสาระควบคุมการจัดหางานของบริษัทจัดหางานและคุ้มครองสิทธิของคนหางานและคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ แต่ในภาพรวมกฎหมายไม่ได้ส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศ และก็ได้คุ้มครองคนงานที่เดินทางไปแล้ว สำหรับกฎหมายของประเทศที่รับแรงงานไทยเข้าทำงานทั้ง 4 แห่ง กฎหมายทั้งของญี่ปุ่น ใต้หวัน สิงคโปร์ ล้วนมีกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายที่ว่าด้วยการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เคร่งครัด ไม่ส่งเสริมให้แรงงานเดินทางเข้าไปทำงานจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ดังจะเห็นได้ในกรณีของญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ญี่ปุ่นไม่ส่งเสริมการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวด้วยการเปิดช่องทางให้มาฝึกงานในฐานะผู้ฝึกงาน ซึ่งทำให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนได้ในราคาต่ำกว่าคนงาน, รัฐบาลสามารถควบคุมโควตาผู้ฝึกงานได้อย่างใกล้ชิด และผู้ฝึก

งานไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการต่างๆ เหมือนคนงาน ส่วนสิงคโปร์ใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียม (levy) อัตราสูงมาก สำหรับแรงงานไร้ฝีมือ และผลักดันให้แรงงานที่เดินทางเข้ามาทำงานเป็นแรงงานกึ่งฝีมือที่ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานมาแล้ว โดยการให้ค่าจ้างที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามทั้งสองประเทศยังไม่สามารถแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานอยู่เป็นจำนวนมากได้ ได้หวันเป็นพื้นที่ปลายทางที่น่าสนใจสำหรับแรงงานไทย เพราะกฎหมายไม่ได้กีดกันแรงงานต่างด้าวมาก ในงานก่อสร้างและงานอุตสาหกรรมโรงงาน นอกจากนั้นยังได้พยายามจัดระบบให้แรงงานต่างด้าวฝึกกฎหมายเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกระบวนการจัดหางาน ซึ่งต้องผ่านหลายขั้นตอน เริ่มจากทางการได้วันที่อนุมัติตำแหน่งงาน, บริษัทผู้ว่าจ้างชาวได้หวัน, ตัวแทนนายจ้างชาวได้หวัน (broker), บริษัทจัดหางานไทย, นายหน้าพาชาวไทย จนถึงตัวคนงาน มีการเรียกเก็บเงินในแต่ละขั้นตอนรวมแล้วทำให้ค่าบริการจัดหางานในการไปได้หวันสูงถึง 130,000 บาท สำหรับบางคนเชื่อกฎหมาย แรงงานยังไม่ครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของระเบียบหรือมติที่ออกโดยคณะกรรมการหรือคณะรัฐมนตรี มติดังกล่าวค่อนข้างเปิดกว้างสำหรับโอกาสการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษ และข้อห้ามต่างๆ ไม่มีมากพอ แม้กระนั้นก็ตาม เจื่อนใจนี้ก็ไม่เป็นอุปสรรคสำหรับการไปทำงานในมาเลเซียของคนไทยมุสลิมจากภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งมีภาษาและวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับชาวมลายูเซีย โดยรวมแล้วได้หวันและมาเลเซียจึงเป็นพื้นที่ปลายทางที่ระบบกฎหมายเปิดโอกาสให้แรงงานไทยไปทำงานได้มากกว่าญี่ปุ่นและสิงคโปร์

ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศ แม้จะมีกฎหมายหรือข้อตกลงที่มีเนื้อหาสาระว่าด้วยแรงงานต่างด้าว แต่กฎหมายหรือข้อตกลงเหล่านั้นก็ไม่มีผลในการช่วยเปิดโอกาสหรือคุ้มครองแรงงานไทยแต่อย่างใด เพราะประเทศที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวแต่ละประเทศต่างก็ไม่ได้เป็นภาคีหรือให้สัตยาบันกฎหมายเหล่านั้น อนึ่งประเทศไทยยังไม่เคยมีข้อตกลงแบบทวิภาคีกับประเทศปลายทางทั้งสี่แห่งในเรื่องแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศดังกล่าวเลย

## 5.2 อภิปรายข้อค้นพบควมวัตถุประสงค์ของการวิจัย

เมื่อประมวลข้อค้นพบดังกล่าวเพื่อตอบวัตถุประสงค์และสมมติฐานของการวิจัย อาจสรุปได้ว่า ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปัจจุบัน การเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยจะมีสาระให้อภิปรายได้ต่อไปนี้

(1) กระแสการเคลื่อนย้ายของแรงงาน แรงงานไทยจะยังคงเดินทางไปทำงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างต่อเนื่องในจำนวนที่ไม่น้อยกว่าเดิม จากปริมาณการเคลื่อนย้ายในช่วงปี 2538 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นแนวโน้มว่ากระแสการเดินทางไปทำงานในภูมิภาคนี้ได้เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จากจำนวน 56,165 คนในปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 118,600 คน ในปี 2538 (มากกว่า 100%) หลังจากนั้นก็เพิ่มทุกปีจนเป็น 163,986 คน ในปี 2542 (ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน) ในขณะที่กระแสการเดินทางไปทำงานในภูมิภาคอื่นมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มประเทศตะวันออกกลางและประเทศอื่น อย่างไรก็ตาม ประเทศจุดหมายปลายทางในภูมิภาคนี้มีลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป ตลาดแรงงานในได้หวันและสิงคโปร์ยังคงเป็นตลาดใหญ่และมีความต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างและอุตสาหกรรมโรงงาน แรงงานไทยที่จะไปทำงานใน 2 แห่งนี้ยังสามารถเดินทางไปทำงานอย่างถูกกฎหมายได้ต่อไปเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 2-3 ปี สำหรับตลาดแรงงานในญี่ปุ่น แม้จะมีความต้องการอย่างมากโดยเฉพาะในภาคบริการ แต่คนไทยของรัฐบาลญี่ปุ่นไม่เอื้อ ผู้ที่จะเดินทางไปทำงานจึงต้องถือการเดินทางไปโดยผิดกฎหมาย นอกจากจะไปในช่องทางของสุจริตงาน ซึ่งรับแรง

งานจำนวนจำกัดเพียงไม่เกิน 6,000 คนต่อปีและอยู่ในงานภาคอุตสาหกรรมโรงงานเท่านั้น กระแสการเคลื่อนย้ายไปทำงานในญี่ปุ่นจึงต้องการการเข้าไปแทรกแซงและจัดระบบโดยรัฐอย่างเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้มีการลักลอบเดินทางไปทำงานโดยแรงงานไทยที่ยินดีเสี่ยงโชคเนื่องจากอัตราค่าจ้างในญี่ปุ่นสูงมาก และเพื่อหาทางบุกเบิกตลาดแรงงานในภาคบริการ โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุและผู้ทำงานบ้าน โดยร่วมมือกับภาครัฐและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนของญี่ปุ่นที่กำลังเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ ส่วนตลาดแรงงานในมาเลเซียเป็นตลาดที่ถูกกละเลย ทั้งรัฐและแรงงานโดยทั่วไปไม่ได้ตระหนักถึงศักยภาพของตลาดนี้ดีพอ แท้จริงแล้วได้มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยจากภาคใต้เข้าไปทำงานในมาเลเซียมาเป็นเวลานานหลายปีแล้ว แต่เป็นการเคลื่อนย้ายโดยธรรมชาติ อาศัยความเป็นมุสลิม, ความเป็นเครือญาติและการใช้ภาษาร่วมกันเป็นจุดเชื่อมโยงให้แรงงานจากภาคใต้เข้าไปทำงานในมาเลเซียโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการจ้างแรงงานต่างชาติ เนื่องจากภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่างในมาเลเซียจะยังคงมีต่อไป และอุปทานแรงงานจากอินโดนีเซียก็ไม่ได้เข้ามาในบริเวณมาเลเซียตอนเหนือที่ต่อกับภาคใต้ของไทย โอกาสของแรงงานไทยที่จะเข้าไปทำงานจึงมีสูงมาก กระแสการเคลื่อนย้ายที่มีอยู่แล้วก็จะดำเนินอยู่ต่อไปและยาวนานกว่ากระแสเคลื่อนย้ายไปสิงคโปร์และไต้หวัน รัฐเพียงแต่ช่วยจัดระบบกระแสการเคลื่อนย้ายนี้ให้เข้าที่เข้าทางมากขึ้นก็พอ

ในกระแสการเคลื่อนย้ายที่จะเกิดในอนาคต มีแนวโน้มว่าแรงงานหญิงจะเคลื่อนย้ายมากขึ้น เพราะมีความต้องการในภาคบริการ ส่วนแรงงานชายโดยเฉพาะในตลาดแรงงานก่อสร้างจะมีความต้องการน้อยลงหลัง 3 ปีจากนี้ไป มิติทางด้านเพศ (gender) จึงเป็นมิติที่ต้องให้ความสำคัญ เพราะผลวิจัยพบว่า การเดินทางไปทำงานของแรงงานหญิงมีผลกระทบต่อชีวิตครอบครัวและคู่สมรส

(2) ระบบการจัดหางาน ระบบการจัดหางานที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่ควบคุมโดยตลาดอย่างสิ้นเชิง และรัฐมีบทบาทน้อยในการควบคุมบริษัทจัดหางานให้จัดบริการที่ดีซื้อสัตย์ในราคายุติธรรม เพราะแรงงานที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากสมยอมกับบริษัทและมีการแทรกแซงจากนักการเมืองที่ทำธุรกิจจัดหางาน อย่างไรก็ตาม ธุรกิจจัดหางานนี้เป็นธุรกิจที่ทำความเสียหายให้แก่คนหางานและแรงงานไทยอย่างมากเพราะเป็นการทำแบบหลังคนจน ค่าบริการที่เรียกสูงเกินความเป็นจริง ในการส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ 1 คน บริษัทจัดหางานที่บริการอย่างไม่หลอกลวงก็สามารถได้กำไรถึง 20,000 บาท หากส่งออกไปรุ่นหนึ่ง 200 คน บริษัทก็ได้กำไร 4,000,000 บาท กำไรนี้เป็นกำไรเกือบสุทธิ หักเพียงค่าใช้จ่ายของบริษัทที่ทำงานด้านเอกสารและค่าใช้จ่ายให้สายหรือนายหน้า ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นเช่นค่าทำพาสปอร์ต, ค่าทดสอบฝีมือ, ค่าตรวจโรค ฯลฯ ได้ถูกคิดรวมเข้าไปในค่าบริการแล้ว (เป็นเงิน 5,190 บาท) รวมทั้งค่าซื้อตำแหน่งงานในต่างประเทศที่ตัวแทนนายจ้าง (broker) ดำเนินการขายให้ด้วย ด้วยเหตุนี้ค่าบริการจัดหางานจึงสูงมาก มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซง และจัดระบบใหม่ มิฉะนั้นนโยบายส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศก็จะเป็นเพียงนโยบายหารายได้ให้บริษัทจัดหางานและนายหน้าปล่อยเงินกู้ เพราะค่าจ้างที่แรงงานได้มาจากต่างประเทศก็เพียงเพื่อใช้หนี้ที่ได้กู้ยืมมาจากนายหน้าปล่อยเงินกู้ไปจ่ายให้บริษัทจัดหางานเท่านั้นเอง

บริการจัดหางานในปัจจุบันมีทั้งบริการหางานโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย บริการผิดกฎหมายคือบริการจัดหางานเถื่อน โดยไม่มีใบอนุญาตจากกรมการจัดหางาน และบริการของบริษัทจัดหางานที่ส่งคนไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย บริการผิดกฎหมายแบบแรกปราบปรามได้ยากเพราะเป็นบริษัทเถื่อนหรืออาจไม่มีบริษัท บริการผิดกฎหมายแบบหลังกรมการจัดหางานติดตามได้ง่ายกว่าเพราะมีบริษัทตั้งอยู่ ในช่วง

เวลา 3 ปี (2539-2541) มีการหลอกลวงคนไปทำงานต่างประเทศรวมถึงกว่า 15,000 คน (นับเฉพาะผู้ที่มาร้องเรียนเท่านั้น) คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวม 463 ล้านบาท กรมการจัดหางานสามารถติดตามผู้หลอกลวงให้ชดใช้ได้เป็นเงิน 200 ล้านบาท ลักษณะการหลอกลวงที่ปรากฏมากกว่า 80% คือจ่ายเงินแล้วไม่ได้เดินทางไปทำงาน ข้อมูลนี้ช่วยยืนยันว่า รัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการจัดระบบการหางานใหม่มากกว่าทำหน้าที่เพียงติดตามทวงเงินจากบริษัท มาชดใช้คนหางานที่ถูกหลอกลวง

นอกจากการจัดหางานโดยบริษัทจัดหางานแล้ว ยังมีเครือข่ายบุคคลที่มีบทบาทในการจัดหางานด้วย ได้พบว่าญาติและเพื่อนเป็นบุคคลที่ให้ข้อมูล, อำนวยความสะดวกและหางานให้แรงงานไทยได้ทำงานในต่างประเทศ การให้ข้อมูลกระทำสำหรับประเทศปลายทางทุกประเทศ แต่การอำนวยความสะดวกและหางานให้ทำโดยญาติและเพื่อนมีมากในญี่ปุ่นและมาเลเซีย เครือข่ายนี้มีทั้งเครือข่ายที่ดำเนินการโดยได้รับค่าตอบแทนและที่ช่วยเหลือกันโดยไม่มีค่าตอบแทน ในส่วนที่มีการได้ค่าตอบแทน เครือข่ายก็คือ “สาย” ของบริษัทจัดหางานที่มีอยู่ในระดับท้องถิ่นนั่นเอง “สาย” คือคนในพื้นที่ที่คอยเสาะหาชักชวนคนไปทำงาน แล้วจัดส่งไปให้บริษัทจัดหางานดำเนินการ โดยบริษัทอาจจัดหางานให้แบบผิดกฎหมาย และตัวแรงงานก็จะเดินทางไปทำงานในลักษณะ “เดินทางไปด้วยตนเอง” ทั้งที่ในความจริงแล้ว มีผู้ช่วยอำนวยความสะดวกให้ ในกรณีส่งคนไปแบบนี้สายก็จะได้ค่าตอบแทนประมาณ 8,000 - 10,000 บาทต่อคนงาน 1 คน ส่วนที่ไม่มีค่าตอบแทนก็คือญาติหรือเพื่อนจริงๆ ที่ช่วยเหลือเกื้อกูลให้คนใกล้ชิดกันได้ไปทำงานต่างประเทศ มีทั้งญาติและเพื่อนในประเทศไทยและในประเทศปลายทาง สำหรับเครือข่ายในประเทศปลายทางจะช่วยเหลือหลายด้านเช่น ให้ที่พักและอาหาร ช่วยหางาน ได้พบว่ามีเครือข่ายระดับอำเภอ, ตำบล, หมู่บ้านในประเทศปลายทางทั้งแบบเครือข่ายธุรกิจและเครือข่ายญาติและเพื่อนจริงๆ เช่น แรงงานจำนวนมากจากอำเภอบัวใหญ่ นครราชสีมาไปทำงานที่ได้หวัน แรงงานจากตำบลไม้ยา ถึงอำเภอพญาเม็งราย และอำเภอโกสัมพิตย์ จังหวัดมหาสารคาม ไปทำงานที่ญี่ปุ่น เป็นต้น

บริการจัดหางานโดยกรมการจัดหางานเป็นบริการที่ดีมาก ไม่คิดค่าบริการและไม่เสี่ยงต่อภาวะผิดกฎหมาย แต่บริการน้อย, ไม่รุกเข้าไปสู่ชุมชนและตัวคนงานเช่นบริการของบริษัทเอกชน จึงทำให้คนหางานไม่รู้หรือไม่ได้รับความสะดวกเพียงพอ คนหางานไม่สามารถเดินทางจากหมู่บ้านของตนมาผ่านขั้นตอนต่างๆ ของการหางานเป็นเวลาหลายวันโดยไม่รู้จักใครและไม่มีที่พัก บริการของบริษัทเอกชนจึงเป็นที่นิยมมากกว่า ทั้งที่ค่าบริการสูงมาก

เครือข่ายจัดหางานโดยผิดกฎหมายในต่างประเทศก็มีอยู่เช่นกัน เป็นการร่วมมือระหว่างเครือข่ายในประเทศไทย กับเครือข่ายในประเทศปลายทาง อาจประกอบด้วยตัวแทนนายจ้าง (broker) และนายหน้าหางาน และบางครั้งตัวแทนนายจ้างเองก็อยู่ในเครือข่ายนี้ เช่น ในไต้หวันและญี่ปุ่น มีนายจ้างที่เปิดหรือลดขนาดกิจการ แล้วนำคนงานของตนไปให้ผู้อื่นจ้างต่อ หรือนายจ้างไม่ได้มีงานจริงๆ แต่มีตำแหน่งงานก็นำคนงานไปขายต่อให้ผู้ที่ต้องการว่าจ้าง บทลงโทษผู้กระทำความผิดในเรื่องเหล่านี้ของประเทศปลายทางรุนแรงกว่าในประเทศไทยมาก

(3) กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการไปทำงานต่างประเทศของคนไทย กฎหมายของไทยคือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 (แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2537) กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้ห้ามการเดินทางออกนอกประเทศเพื่อหางาน แต่ก็ได้คุ้มครองคนหางาน ในส่วนที่ไม่ห้ามการเดินทางออกนอกประเทศก็คือการที่บุคคลสามารถเดินทางออกนอกราชอาณาจักรได้ถ้ามีเอกสาร

การเดินทางพร้อม ในแง่การไม่ห้ามอาจมีข้อเสียได้ในกรณีที่คนหางานเดินทางออกไปทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะด้านตรวจคนหางานไม่มีอำนาจตรวจสอบผู้เดินทางทุกคนได้ เป็นเพียงการตรวจคนงานที่จะเดินทางเท่านั้น กฎหมายคนเข้าเมืองจึงไม่เอื้อในการคุ้มครองไม่ให้คนไทยไปทำงานทำโดยผิดกฎหมาย ในบางประเทศจะมีข้อบังคับพิเศษเช่น กำหนดอายุหรือคุณสมบัติพิเศษของผู้ออกไปทำงาน เช่น ถ้าเป็นหญิงไปทำงานรับใช้ในบ้าน ต้องอายุ 30 ปีขึ้นไป (ข้อบังคับของอินเดีย) ห้ามหญิงอายุต่ำกว่า 35 ปีไปทำงานต่างประเทศ (ปากีสถาน) สำหรับการไม่คุ้มครองคนหางานก็คือการเปิดโอกาสให้บริษัทจัดหางานให้บริการจัดหางานโดยเสรีและจัดส่งคนไทยไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ผ่านบริการการจัดส่งของรัฐ รัฐเพียงแต่ควบคุมการดำเนินงานของบริษัท กฎหมายนี้ทำให้การจัดหางานเป็นธุรกิจที่แรงงานต้องยอมลงทุนซื้อโอกาสการได้ไปทำงานในราคาแพง ทั้งยังเสี่ยงต่อการถูกหลอกลวง อนึ่ง บทลงโทษผู้จัดหางานโดยผิดกฎหมายของไทยไม่รุนแรงและไม่ได้คิดตามจำนวนผู้ถูกหลอกลวง ฉะนั้นจะหลอกลวงคนงาน 1 คน หรือ 50 คนก็ได้รับโทษเท่ากัน

สำหรับกฎหมายของประเทศปลายทาง ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน ควบคุมกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวล้วนมีรายละเอียด, ข้อกำหนดและบทลงโทษที่ชัดเจนกว่าของไทย (นอกจากมาเลเซียซึ่งยังไม่มีกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว มีเพียงข้อบังคับตามมติคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการคนงานต่างด้าวเท่านั้น) ในแง่กฎหมายคนเข้าเมือง ทุกประเทศพยายามจำกัดจำนวนผู้เข้าเมืองที่จะเข้าไปเป็นแรงงานต่างด้าว และมีความพยายามจะบูรณาการการควบคุมดูแลคนต่างด้าวจากหลายหน่วยงานให้มาอยู่ภายใต้หน่วยงานหรือสังกัดเดียวกัน เพื่อให้มีเอกภาพทางนโยบาย ญี่ปุ่นมีการให้วีซ่าที่จำแนกประเภทผู้เข้าเมืองละเอียดมาก สิงคโปร์แยกประเภทระหว่างผู้มาทำงานแบบนักวิชาชีพกับผู้ใช้แรงงาน

สำหรับกฎหมายแรงงานต่างด้าว ญี่ปุ่นมีนโยบายไม่รับแรงงานต่างด้าวมาทำงานไร้ทักษะ และพยายามเชิญไปใช้ผู้ฝึกงานแทน ทำให้ค่าจ้างต่ำกว่า ไม่ต้องให้สวัสดิการ และรัฐควบคุมจำนวนผู้ฝึกงานและระยะเวลาจ้างอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นกระจายโอกาสในการเข้าฝึกงานให้กับประเทศต่างๆ ในเอเชียจำนวนมาก ตลอดจนลูกหลานชาวญี่ปุ่นที่เกิดในต่างประเทศ และยังจำกัดการฝึกงานไว้ในภาคอุตสาหกรรมโรงงานเท่านั้น โอกาสที่แรงงานไทยจะได้มาทำงานในรูปผู้ฝึกงานจึงมีไม่มากนัก แต่สรุปแล้วไม่เกิน 6,000 คน ซึ่งมีความหมายน้อยมากสำหรับอุปทานแรงงานไทยจำนวนเป็นแสนคน สำหรับกลุ่มแรงงานที่ไปทำงานไร้ทักษะในญี่ปุ่นส่วนใหญ่เป็นการลักลอบทำงาน แม้จะมีการจับกุมคนไทยที่ลักลอบเข้าประเทศอยู่เกินกำหนดและลักลอบทำงานอย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏว่ามีการจับกุมและส่งกลับคนไทยจากญี่ปุ่นจำนวน 1,465 คน, 1,457 คน และ 1,181 คน ในปี 2539, 2540 และ 2541 ตามลำดับ ก็ยังคงมีคนไทยทำงานผิดกฎหมายอยู่อีกประมาณ 37,000 คนในญี่ปุ่นในปัจจุบัน เนื่องจากระบบตำรวจของญี่ปุ่นแยกตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (นิวกัง) กับตำรวจท้องที่เป็นคนละสังกัดกันและตำรวจท้องที่ไม่ได้เน้นการจับกุมคนงานต่างชาติ คนไทยที่ทำงานอยู่อย่างผิดกฎหมาย จึงยังคงทำต่อไปได้เรื่อยๆ ยิ่งในท้องที่ไหนที่รัฐบาลท้องถิ่นมีนโยบายผ่อนปรนคนต่างด้าว เพื่อแก้ปัญหาทั้งด้านแรงงาน, อาชญากรรม และการเอารัดเอาเปรียบและเมืองครุพัฒนาภาคเอกชนของญี่ปุ่นซึ่งเข้มแข็งช่วยผลักดัน คนไทยในท้องที่นั้นก็ยังมีโอกาสจะทำงานอยู่ต่อไปและสามารถไปจดทะเบียนเป็นคนต่างด้าวในท้องที่ได้โดยไม่ถูกจับกุมตัว ด้วยเหตุนี้คนไทยในญี่ปุ่นส่วนใหญ่จึงเป็น longstayers และบางส่วนมีแนวโน้มจะตั้งถิ่นฐานที่นั่น โดยเฉพาะผู้ที่สมรสกับชาวญี่ปุ่น ปัญหาสำคัญสำหรับกลุ่มนี้คือสถานภาพทางกฎหมายของบุตรที่เกิดจากคู่สมรสชาวญี่ปุ่น

สำหรับไต้หวันซึ่งมีคนไทยไปทำงานจำนวนมากที่สุดสำหรับทั้งฝ่ายไต้หวันและฝ่ายไทย มีกฎหมายที่ยินยอมให้จ้างแรงงานไร้ฝีมือได้โดยจัดประเภทเป็นงาน 3 ประเภทคือ งานบ้าน, งานที่จำเป็นสำหรับการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, และงานที่คนไต้หวันทำไม่ได้ ในปลายทศวรรษ 1980 ไต้หวันมีนโยบายรับแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานเพราะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างมาก และอัตราค่าจ้างของแรงงานไต้หวันเองสูง ทำให้มีแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานจำนวนมาก จนเกิดสภาพคนงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทางความต้องการทางจกระบบคนงานต่างด้าวด้วยการผ่อนผันให้ถูกกฎหมาย ทางการยังคงไม่จำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมก่อสร้าง อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 1996 เป็นต้นมา ทางการได้หันมาใช้นโยบายควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าวให้อยู่เฉพาะในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนจำนวนมากเพื่อให้เกิดการผลิตในประเทศ วิธีการคือพยายามลดอัตราค่าจ้างจากเดือนละ NT\$ 16,470 ลงและพยายามเริ่มเจรจาลดค่าจ้างแรงงานต่างด้าวในระบบรัฐต่อรัฐ ซึ่งน่าจะเป็นเรื่องดีสำหรับประเทศไทย เพราะจะช่วยลดค่าซื้อตำแหน่งงานที่นายจ้างและตัวแทนนายจ้างชาวไต้หวันได้รับจากการมาขายให้กับบริษัทจัดหางานไทยในราคาแพง ทำให้อัตราค่าบริการจัดหางานถูกลงได้ถึงหนึ่งในสาม กรมการจัดหางานจึงควรรีบเจรจาลดค่าจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐโดยไม่ต้องซื้อ อนึ่งถึงแม้กฎหมายไต้หวันจะมีสวัสดิการให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย แต่แรงงานก่อสร้างชาวไทยที่ทำงานหนักและทำงานล่วงเวลามากก็มีสุขภาพทรุดโทรม ดังปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างคนงานก่อสร้างร้อยละ 54 ระบุว่าตนมีสุขภาพเลวลง นอกจากนั้น นโยบายการหักเงินค่าจ้างส่วนหนึ่งของคนงานไว้เพื่อจ่ายให้คนงานเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน ซึ่งเป็นนโยบายที่ดี ช่วยให้คนงานมีเงินเก็บไม่ใช่สุรุ่ยสุร่าย แต่การจ่ายเงินนี้มักล่าช้า คนงานบางคนกลับประเทศไทยโดยไม่ได้เงินนี้ การหักจึงควรจัดส่งมาให้ครอบครัวที่ประเทศไทยเป็นงวดๆ ไปเลย โดยอาจโอนเข้าธนาคารในบัญชีที่คนงานเปิดไว้ที่ประเทศไทย การศึกษากฎหมายแรงงานต่างด้าวและระเบียบต่างๆ ของทางการไต้หวันที่ออกมาภายหลังโดยละเอียดจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถคุ้มครองแรงงานไทยจำนวนนับแสนคนได้ดีขึ้น

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยแรงงานต่างด้าวเคร่งครัดและการบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัดที่สุดใน 4 ประเทศที่ศึกษา เนื่องจากสิงคโปร์มีนโยบายยกระดับกำลังแรงงานให้เป็นแรงงานมีฝีมือ จึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียม (levy) สำหรับแรงงานไร้ฝีมือราคาสูงมาก และพยายามส่งเสริมให้นายจ้างพาคนงานมาทดสอบฝีมือแรงงานเข้าผ่านการทดสอบก็ได้เลื่อนเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ ทำให้นายจ้างเสียค่าธรรมเนียมน้อยลง สิงคโปร์จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทดสอบฝีมือแรงงานนอกประเทศด้วย (เป็นการทดสอบคนละอันกับที่บริษัทจัดหางานในประเทศไทยทดสอบฝีมือแรงงานช่าง) เนื่องจากแรงงานไทยที่ไปสิงคโปร์เป็นแรงงานก่อสร้างถึงร้อยละ 75 การยกระดับให้แรงงานไทยเป็นแรงงานกึ่งฝีมือก่อนเดินทางไป จึงเป็นนโยบายเร่งด่วนที่กรมการจัดหางานควรทำเพื่อให้แรงงานได้ค่าจ้างสูงขึ้นและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานสิงคโปร์ งานทดสอบนี้ต้องร่วมมือกับรัฐบาลสิงคโปร์ให้ส่งเจ้าหน้าที่ทดสอบมาทดสอบที่ประเทศไทยอย่างเป็นระบบ และรัฐบาลไทยเร่งฝึกทักษะผู้หางาน โดยเฉพาะงานก่อสร้างเพื่อเข้าทดสอบให้ได้จำนวนมาก ภาระกิจนี้บริษัทจัดหางานคงไม่เป็นผู้ริเริ่มเพราะไม่ได้รับประโยชน์อะไร สำหรับกฎหมายในส่วนการคุ้มครองแรงงาน แม้ทางการสิงคโปร์จะเริ่มหันมาสนใจสร้างสภาพแวดล้อมของคนงานให้ดีขึ้น เช่น พาคนงานต่างชาติไปเที่ยวสวนนงนุชในวันแรงงาน แต่ปัญหาด้านสุขภาพของคนงานยังคงมีต่อเนื่อง โรคโหลตายในหมู่คนงานไทยยังคงไม่ยุติ บริการด้านสุขภาพอนามัยสำหรับแรงงานไทยในสิงคโปร์ควรต้องเน้นด้านป้องกันด้านอาชีวอนามัยด้วย ไม่ใช่เฉพาะด้านการรักษา แรงงานมีปัญหาด้านภาษาในการสื่อสารเมื่อเจ็บป่วย บริการการแพทย์จากประเทศไทยในรูปแบบ joint medical team อาจเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าในสิงคโปร์และไต้หวัน

สำหรับมาเลเซีย เนื่องจากการทำงานของคนไทยเป็นไปโดยไม่มีการระบุเบียบควบคุมเป็นส่วนใหญ่ จึงควรจะมีการศึกษามิติด้านต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อการเจรจาวิพากษ์กับรัฐบาลมาเลเซีย เพื่อจัดระบบการจ้างงาน การไปทำงานที่มาเลเซียเป็นการลงทุนที่ต้นทุนต่ำสำหรับคนงาน เพราะไม่มีค่าบริการจัดหางานหรือมีแต่ราคาถูก แต่ค่าจ้างที่ได้ก็ไม่สูงมากนัก เพียงแต่สูงกว่าที่ได้ในประเทศไทย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางสังคมมีความเป็นมิตรมากกว่าในอีก 3 แห่ง ถ้าได้มีการวางแผนที่ดี มาเลเซียจะเป็นตลาดแรงงานที่ดีมากสำหรับคนงานไทย และเป็นตลาดที่โอกาสเปิดกว้าง

**(4) ผลกระทบของการไปทำงานต่างประเทศต่อประเทศไทย** การเดินทางไปทำงานต่างประเทศมีทั้งผลทางบวกและผลทางลบ

**ผลทางบวก** ในแง่เศรษฐกิจ รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานในประเทศได้จากการที่คนไทยสามารถไปทำงานทำในต่างประเทศ แรงงานที่ไปทำงานในสิงคโปร์และมาเลเซียส่วนหนึ่งไปทำงานเพราะหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ นอกจากการจ้างงาน รัฐบาลยังได้รับเงินส่งกลับเป็นเงินตราเข้าประเทศจำนวนมหาศาล คำนวณคร่าวๆ ได้ปีละไม่ต่ำกว่า 35 พันล้านบาท ถึงแม้เงินนี้จะไม่ได้เป็นรายได้ของรัฐ แต่ก็ได้ช่วยให้ครอบครัวของคนงานไทยได้มีรายได้สม่ำเสมอ มีกำลังซื้อ แก้ปัญหาความยากจนในชนบทได้ระดับหนึ่ง

สำหรับตัวแรงงาน การไปทำงานต่างประเทศคือโอกาสที่จะได้มีรายได้สูง มีเงินส่งกลับและเงินเก็บก้อนใหญ่ ใช้หนี้สินที่เกิดจากการกู้เพื่อจ่ายค่าบริการจัดหางานแล้วยังมีเงินอีกก้อนไว้เป็นทุน ถ้ารู้จักบริหารลงทุนให้ดี ก็มีู่ทางเปลี่ยนอาชีพเป็นการประกอบอาชีพอิสระ ทำธุรกิจขนาดเล็กได้ ครอบครัวของคนงานก็มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีทรัพย์สิน (บ้านและที่ดิน ตลอดจนเครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ และยานพาหนะ) เป็นของตนเอง

ในทางสังคม ผลการวิจัยได้พบว่า ผู้ที่เคยไปทำงานต่างประเทศจะได้รับการยอมรับมากขึ้นกว่าเดิม มีผู้มาขอคำแนะนำหรือคำปรึกษา นอกจากนั้นยังมีส่วนหนึ่ง (เพียงร้อยละ 10) ที่มีบทบาทในกิจกรรมส่วนรวมของชุมชนที่ตนอาศัยอยู่มากขึ้นกว่าเดิม เป็นกิจกรรมทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ในระดับท้องถิ่น เช่น เป็นกรรมการ อบต. กรรมการหมู่บ้าน กรรมการโรงเรียน สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ สมาชิกกลุ่มอาปนกิจ ฯลฯ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ทักษะทางอาชีพที่คนเหล่านี้ได้เรียนรู้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะทักษะในอุตสาหกรรมก่อสร้าง (เช่น การควบคุมบังคับและการซ่อมแซมรถที่ใช้ในงานก่อสร้าง) ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทย (มีคนงานเล่าว่า เคยขับรถแทรกเตอร์ในต่างประเทศ เมื่อกลับมาประเทศไทยก็ช่วยซ่อมรถแทรกเตอร์ให้เพื่อนบ้านได้) ชุมชนที่เป็นชุมชนผู้ย้ายถิ่น (หมายถึงหมู่บ้าน/ตำบลที่มีผู้เดินทางไปทำงานต่างประเทศจำนวนมาก) จึงไม่ได้อาศัยประโยชน์จากทักษะเหล่านี้มาสร้างให้เกิดอาชีพและความเชี่ยวชาญใหม่ขึ้นในประเทศไทย อนึ่ง ได้พบว่าแรงงานหญิงมีความมั่นใจในตัวเองและเป็นตัวของตัวเองสูงขึ้นหลังจากไปทำงานต่างประเทศ

**ผลทางลบ** ในแง่เศรษฐกิจ ผลทางลบที่สำคัญที่สุดที่ต้องเร่งแก้ไขคือ ต้นทุนการไ้งานในต่างประเทศสูงมาก คนงานต้องทำงานโดยไม่ใช้จ่ายเลยเป็นเวลา 8 เดือน ถึง 1 ปีในต่างประเทศจึงจะมีเงินเก็บจำนวนเท่าค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนการไ้งาน บางครั้งลงทุนไปแล้วก็ยังไม่ถูกหลอก กว่าจจะร้องเรียนได้เงินคืนก็เสียเวลาเป็นปี นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายที่สูงนี้ส่วนหนึ่งก็ต้องจ่ายให้แก่ตัวแทนนายจ้าง (broker) หรือนายหน้าในต่างประเทศที่นำตำแหน่งงานว่างมาขายให้บริษัทจัดหาคนไทย เงินส่วนหนึ่ง (อาจประมาณหนึ่งในสี่ถึงหนึ่งในสามของค่าบริการทั้งหมด) จึงไหลออกนอกประเทศไทย ผลทางลบอีกข้อหนึ่งคือแรงงานไทยมักไปทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือจึงได้ค่าแรงต่ำและถูก

กีดกันจากตลาดแรงงาน โดยเฉพาะในสิงคโปร์และญี่ปุ่น ผลทางอ้อมประการหนึ่งคือแรงงานที่มีคุณภาพดีมักออกไปทำงานต่างประเทศ เหลือแต่แรงงานคุณภาพรองลงมาที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ตลาดแรงงานในประเทศจึงเป็นตลาดที่แรงงานมีผลิตภาพต่ำกว่า

ผลกระทบทางสังคมในแง่ลบที่สำคัญคือค่าใช้จ่ายทางสังคม (social costs) ของการไปต่างประเทศ ได้แก่ การต้องจากครอบครัวไปเป็นเวลานาน ดังที่กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 31.8 ระบุว่าข้อเสียที่สำคัญที่สุดของการไปทำงานต่างประเทศคือเหงา, คิดถึงบ้าน นอกจากนั้นยังมีผลทางลบของการใช้ชีวิตด้วยคุณภาพในต่างแดน การเสี่ยงต่อภาวะสุขภาพเสื่อมโทรม (ดังตัวอย่างของการไหลตาย) ผู้ที่ไปทำงานโดยผิดกฎหมายนอกจากจะไม่ได้รับสวัสดิการแล้วยังมีสุขภาพจิตเสื่อมเพราะต้องหลบๆ ซ่อนๆ ค่ำรວງ แรงงานหญิงในภาคบริการทางเพศในญี่ปุ่นส่วนหนึ่งมีปัญหาสุขภาพจิตมาก ทั้งจากภาวะผิดกฎหมายและภาวะบีบคั้นในครอบครัวเมื่อมีบุตรกับชายญี่ปุ่นแต่ไม่มีผู้รับเป็นบิดาเด็ก จึงเกิดการฆ่าตัวตายหรือป่วยจนต้องกลับมารักษาตัวที่ประเทศไทย แรงงานหญิงที่เป็นกรณีศึกษาคนหนึ่งป่วยเป็นโรคจิตเภทเพราะคิดถึงบ้าน ในแง่ชีวิตครอบครัว การไปอยู่ไกลบ้านนาน ทำให้คนงานมีคู่ใหม่หรือมีความสัมพันธ์ทางเพศนอกสมรส นำไปสู่การมีภรรยาใหม่ มีสามีใหม่ การหย่าร้างกับคู่สมรสในประเทศไทย ข้อมูลส่วนนี้กลุ่มตัวอย่างมักไม่กล่าวถึง แต่จากการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการและการทำกรณีศึกษาได้พบเป็นจำนวนไม่น้อย การจัด “บาร์บีคิวปาร์ตี้” ของแรงงานไทยในไต้หวันจึงมีหน้าที่ทั้งช่วยคลายเหงา, เป็นแหล่งพบปะสังสรรค์ แต่ก็นำไปสู่ความร้าวฉานของชีวิตครอบครัวสำหรับผู้ที่มีสมรสแล้วด้วยได้

ผลกระทบทางลบอีกข้อหนึ่งคือการไม่สามารถปรับตัวกับชีวิตการทำงานและชีวิตทางสังคมในต่างแดน อันเป็นผลมาจากความไม่เพียงพอของการปฐมนิเทศคนงานเป็นระยะเวลาเพียง 2-3 ชั่วโมงก่อนวันเดินทาง ทำให้แรงงานไทยเชื่อว่ามักกะทะทางภาษาคำ, ไม่รู้ธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น, และไม่รู้เงื่อนไขการทำงานดีพอ เมื่อเทียบกับแรงงานจากประเทศอื่น

ในการพิจารณาด้านทุนและผลได้เปรียบเทียบของการย้ายถิ่นซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการกำหนดการย้ายถิ่นในทางปฏิบัติ นั้น พบว่ามีเพียงแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซียเท่านั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นจากการไปทำงานต่างประเทศ ส่วนแรงงานในอีกสองประเทศที่เหลือมีฐานะที่แย่ลง ในกรณีของญี่ปุ่น แม้ว่าแรงงานไทยที่นั่นจะมีต้นทุนทางสังคมและเศรษฐกิจสูงที่สุด ขณะเดียวกันผลได้สุทธิจากการไปทำงานก็สูงที่สุดด้วยเช่นกัน (โดยเฉลี่ย 53,787 บาทต่อปี) ส่วนคนงานไทยในมาเลเซีย ผลได้หลังจากหักต้นทุนทั้งหมดแล้วมีค่าน้อยกว่ามาก คือคิดเป็น 7,287 บาทต่อปี และเนื่องจากต้นทุนคงที่ที่สูงมาก แรงงานไทยในไต้หวันและสิงคโปร์จึงได้รับผลได้สุทธิติดลบจำนวน 45,129 และ 20,229 บาทตามลำดับ ส่วนการวิเคราะห์กระแสผลได้และต้นทุนภายใต้ข้อสมมุติจำนวนหนึ่งพบว่าเมื่อคำนวณหาอัตราส่วนผลได้-ต้นทุนโดยใช้อัตราส่วนลด 8% และ 12% กับการทำงานในต่างประเทศเป็นเวลา 5 ปี ญี่ปุ่นก็ยังคงเป็นประเทศปลายทางที่ทำให้อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนมีค่ามากเป็นอันดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ตามมาด้วยกรณีของประเทศไต้หวัน ซึ่งหมายความว่าแม้ว่าจะพิจารณา รวมถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสด้วยแล้ว แรงงานไทยก็ยังมีความโน้มเอียงที่จะเดินทางไปทำงานที่ญี่ปุ่นและไต้หวันเพราะผลได้ที่ได้รับยังคงมากกว่าต้นทุน อย่างไรก็ตามสถานการณ์สำหรับคนงานไทยในสิงคโปร์และมาเลเซียต่างกัน กล่าวคือ กรณีสิงคโปร์การทำงานในระยะเวลา 5 ปีไม่ได้ทำให้สถานภาพทางเศรษฐกิจของคนงานไทยในสิงคโปร์เปลี่ยนไป ผลได้และต้นทุน

ทุนมีอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน ขณะที่แรงงานในมาเลเซียกลับมีฐานะการเงินที่แย่ลง จากการที่ต้นทุนมีค่าเกินกว่าผลได้ (อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนคือ 0.88 และ 0.87 สำหรับการคิดอัตราส่วนลด 8% และ 12% ตามลำดับ)

เมื่อชั่งน้ำหนักผลทางบวกกับผลทางลบแล้ว แรงงานที่กลับมามีความเห็นก้ำกึ่งกันครั้งต่อครั้ง เกือบครึ่งหนึ่งเห็นว่าบวกมากกว่าลบ อีกครึ่งหนึ่งเห็นว่าลบมากกว่าบวก ครั้งที่เห็นว่าลบมีมากกว่าเล็กน้อย ผลทางบวกคือการได้ไปทำงานเป็นเวลานานพอควร (2 ปี) สามารถมีรายได้เพียงพอใช้หนี้และมีเงินออมกลับมา หลังจากกลับมาได้ระยะหนึ่งก็หาทางไปทำงานใหม่อีก ส่วนผลกระทบทางสังคมในทางลบ มักไม่ปรากฏออกมาให้เห็นทันที โดยเฉพาะในเรื่องสุขภาพ อย่างไรก็ตาม ภาวะลบมากกว่าบวกเล็กน้อยนี้เป็นการประเมินระยะสั้น โดยตัวแรงงานเองเขายังไม่ได้คำนึงถึงว่าทำไมจึงจะต้องดิ้นรนไปทำงานหาเงินรอบแล้วรอบเล่า トラบที่ยังมีกำลังร่างกาย โดยผลได้ไม่ยั่งยืนเช่นที่เป็นอยู่

(5) โอกาสของแรงงานไทยในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ตลาดแรงงานใน 4 ประเทศปลายทางมีลักษณะต่างกัน โอกาสของแรงงานไทยยังมีอยู่ในสภาพดังต่อไปนี้

**ญี่ปุ่น** ตลาดแรงงานในญี่ปุ่นต้องปรับตัวเป็นตลาดแรงงานกึ่งฝีมือโดยเฉพาะในภาคบริการ สำหรับตลาดแรงงานไร้ฝีมือผิดกฎหมาย ควรป้องกันไม่ให้มีผู้ลักลอบไปอีก แม้ค่าจ้างจะสูง และสถานทูตไทยกับสำนักงานแรงงานไทยในญี่ปุ่นควรเปิดเจรจากับรัฐบาลญี่ปุ่น จัดปรับสถานภาพทางกฎหมายของคนไทยในญี่ปุ่น โดยเฉพาะแรงงานหญิงไทยที่มีสามีเป็นญี่ปุ่นให้เป็น permanent residence และควรต่อรองให้ชะลอการส่งแรงงานไทยผิดกฎหมายที่ถูกจับได้กลับประเทศไทยให้ช้าลง เพื่อจะได้มีการเตรียมรับแรงงานเหล่านี้ได้อย่างเป็นระบบมากขึ้นดังตัวอย่างที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้เจรจาดูแลกับรัฐบาลญี่ปุ่นไปเมื่อเร็วๆ นี้ ส่วนตลาดแรงงานผู้ฝึกงานควรขยายเข้าไปในภาคบริการโดยให้แรงงานหญิงไทยได้ผ่านการฝึกอบรมของศูนย์ฝึกอบรมขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อเข้าทำงานดูแลรักษา (caring) ผู้สูงอายุและงานช่วยงานบ้าน มีศูนย์ชื่อ Asia Nikkeijin Relief Center ได้ฝึกอบรมคนไทยที่เป็นลูกหลานชาวญี่ปุ่น โดยร่วมมือกับ Bangkok General Hospital จัดอบรมเป็นเวลา 3 เดือน เพื่อให้ได้ใบรับรองเป็น Class-2 homehelpers โดยผ่านการอบรม 105 ชั่วโมง สามารถทำงานอาบน้ำและแต่งตัวให้ผู้สูงอายุในญี่ปุ่นได้ ศูนย์นี้จะส่งผู้ผ่านการฝึกอบรมจากประเทศไทย 20-30 คนไปทำงานรุ่นแรกที่ญี่ปุ่นในเดือนเมษายน 2543 ค่าตอบแทนในการทำงานบริการประเภทนี้สูงถึงชั่วโมงละ 1,500 เยน ญี่ปุ่นมีผู้สูงอายุที่ต้องการคนดูแล 2.8 ล้านคนในปัจจุบัน และจะเพิ่มเป็น 5.2 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2528 ในขณะที่มีผู้ดูแลจำนวน 170,000 คน และความต้องการจะเพิ่มเป็น 580,000 คน (ข้อมูลจาก Japan Times, 18 Jan. 2000) ความต้องการนี้จะไม่เปลี่ยนแม้จะมีภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

**มาเลเซีย** ตลาดแรงงานยังเปิดกว้าง ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ เช่น งานก่อสร้าง งานร้านอาหาร มีกลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 52 ทำงานใน 2 ภาคนี้ งานเกษตรกลับมีเพียงร้อยละ 24 ควรมีการศึกษาว่าภาคการผลิตในรัฐตอนเหนือของมาเลเซียมีอะไรบ้าง เพราะเป็นพื้นที่ที่ติดกับชายแดนไทย สามารถเข้าไปทำงานได้ง่ายโดยอาจมีทั้งงานภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการแบบไปเช้าเย็นกลับ (commuter) และงานเกษตรแบบตามฤดูกาล (seasonal workers) และควรมีการเจรจากับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นเพื่อจัดระบบการผ่านแดนและการทำงานให้ถูกต้อง ปัจจุบันแรงงานไทยสามารถเดินทางเข้าไปได้ 14 วัน โดยไม่ต้องมีวีซ่า ซึ่งแรงงานส่วนหนึ่งก็เข้าไปทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน อีกส่วนหนึ่งคือผู้ที่อยู่บริเวณชายแดนสามารถเดินทางไปได้นานถึง 6 เดือนโดยใช้บัตรผ่านแดน ควรมีการพิจารณาว่างานลักษณะใดที่เหมาะสมกับชาวไทยมุสลิมเท่านั้น และงานลักษณะใดที่แรงงานไทย

จากพื้นที่อื่นเช่นภาคเหนือและภาคอีสานก็สามารถทำได้โดยไม่มีปัญหา เพื่อขยายโอกาสการจ้างงานคนไทยให้กว้างขวางขึ้น ไม่ปรากฏข้อมูลชัดเจนว่าผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจจะทำให้โอกาสของแรงงานไทยในมาเลเซียน้อยลง มีแต่แรงงานไทยที่ระบุว่ามาทำงานในมาเลเซียเพราะหางานทำที่ประเทศไทยไม่ได้หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

**สิงคโปร์** ตลาดแรงงานไทยในสิงคโปร์ในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลักที่แรงงานไทยทำอยู่จะยังเปิดต่อเนื่องไปอีก 2-3 ปี เพราะโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐยังคงมีอยู่ ได้แก่ ทางรถไฟใต้ดิน อาคารที่พักอาศัยและโรงพยาบาลขนาดใหญ่ของเอกชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์พยายามบีบให้แรงงานที่เข้าไปทำงานเป็นแรงงานกึ่งฝีมือมากขึ้น รัฐบาลไทยจึงต้องเตรียมฝึกทักษะและประสานกับทางการสิงคโปร์ให้แรงงานไทยได้ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานที่ทางการสิงคโปร์จัดเองในประเทศไทยให้มากที่สุดก่อนเดินทางไปทำงานจะเป็นผลดีทั้งกับลูกจ้างและนายจ้าง สภาพตลาดแรงงานก่อสร้างหลัง 3 ปีไปแล้ว (ตั้งแต่ปี 2545) จะหดตัวลงเพราะโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่เสร็จสิ้น จะต้องหาตลาดแรงงานในภาคอื่นให้คนไทยซึ่งทำได้ยาก เพราะสิงคโปร์เน้นเทคโนโลยีระดับสูง แรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่มีความสามารถจะทำได้ นอกจากจะมีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเข้มข้นก่อนส่งไปทำงาน แรงงานไร้ทักษะอาจต้องหาตลาดที่อื่นนอกสิงคโปร์ มีความต้องการแรงงานหญิงในภาคบริการ โดยเฉพาะการทำงานบ้านอยู่บ้าน แต่มีแรงงานหญิงจากอินโดนีเซีย ศรีลังกา และบังกลาเทศ ทำอยู่แล้ว นอกจากนั้น มาตรฐานการจ้างงานก็ต่ำมาก นายจ้างใช้งานเสี่ยง มีคนงานหญิงชาวอินโดนีเซียตกตึกเสียชีวิตเพราะนายจ้างใช้ให้เช็ดกระจกหน้าตึกห้องพักซึ่งอยู่ในอาคารสูง หลังจากเข้าทำงานได้เพียงสัปดาห์เดียว ถ้ารัฐบาลไทยยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานหญิงได้ไม่ควรส่งเสริมให้ไปทำงานรับใช้ในบ้านใน สิงคโปร์

**ไต้หวัน** ตลาดแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างของไต้หวันคล้ายกับของสิงคโปร์ แต่ไม่ได้เน้นการยกระดับเป็นแรงงานกึ่งฝีมือเช่นในสิงคโปร์ แรงงานไทยเพศชายจึงยังสามารถไปทำงานก่อสร้างได้โดยไม่ต้องมีการเตรียมทักษะมากนัก แต่งานก่อสร้างนี้ก็จะสิ้นสุดในอนาคตเช่นกัน แม้ไต้หวันจะมีนโยบายสร้างโครงการลงทุนขนาดใหญ่อยู่บ้างแม้จะไม่มีคามจำเป็นเพื่อสร้างการจ้างงานก็ตาม นอกจากนั้นก็ยังมีงานก่อสร้างหลังการเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในปี 2542 ตลาดแรงงานก่อสร้างไต้หวันจึงยังมีความต้องการแรงงานไทยอยู่นานกว่าสิงคโปร์ อาจถึงปี 2547 อย่างไรก็ตาม ไต้หวันมีนโยบายจะรับแรงงานต่างด้าวจากหลายประเทศมากขึ้น แทนที่จะเป็นแรงงานไทยมากที่สุดเช่นในปัจจุบัน รัฐบาลไทยจึงต้องเจรจาอย่างสุดความสามารถให้โควตาแรงงานไทยไม่ลดลงในงานก่อสร้าง สำหรับภาคอุตสาหกรรมโรงงานซึ่งเป็นภาคที่มีแรงงานไทยทำงานอยู่มากกว่าภาคก่อสร้างเป็นสัดส่วน 2 : 1 ก็อยู่ภายใต้กรอบนโยบายรับแรงงานให้หลากหลายขึ้นเช่นกัน ตลาดแรงงานในภาคนี้มีแนวโน้มคลี่คลายเป็น 2 แบบ แบบแรกคือ การได้งานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เพราะทางการไต้หวันจะผ่อนผันให้อุตสาหกรรมขนาดใหญ่เท่านั้นจ้างแรงงานต่างด้าวได้ แรงงานไทยจึงต้องหาทางเข้าไปทำงาน (หรือพูดให้ง่ายก็คือบริษัทจัดหางานไทยต้องพยายามไปซื้อตำแหน่งงาน) ในโรงงานขนาดใหญ่ แบบที่สอง คืออุตสาหกรรมส่วนหนึ่งย้ายฐานการผลิตไปอยู่ในต่างประเทศ เพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลาง เช่น โรงงานผลิตถ่านโทรศัพท์มือถือ โรงงานผลิตแผง IC ฉะนั้นก็จะเกิดตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นในประเทศ ถ้าผู้ประกอบการไต้หวันนำทุนมาลงโดยตรง (Foreign Direct Investment) ในไทย แนวโน้มแบบนี้เป็นแนวโน้มที่นักวิชาการแรงงานไต้หวันสนับสนุน เพราะตัดปัญหาเรื่องค่าเสียไปทำงานต่างประเทศของคนไทยและเรื่องจำนวนแรงงานต่างด้าวมากเกินไปในไต้หวัน โอกาสของแรงงานไทยในแนวโน้มที่สองเกี่ยวข้องกับการวางแผนด้านการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยซึ่งอยู่นอกขอบเขตของกระทรวงแรงงานฯ จึงจะต้องมีการประสานกับ BOI และกระทรวงอุตสาหกรรม อนึ่ง การส่งเสริมยัง

ต้องคำนึงถึงอุปทานแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ที่มีอยู่ล้นตลาดในประเทศไทยด้วย เงื่อนไขข้อหนึ่งของการส่งเสริมจึงต้องเป็นอุตสาหกรรมที่จ้างแรงงานไทย ยิ่งถ้าเป็นแรงงานไทยที่เคยไปทำงานในอุตสาหกรรมนั้นมาก่อนในได้วันที่ยังดี จะถ้าช่วยให้แรงงานไทยที่กลับมาไม่ต้องดิ้นรนไปหางานต่างประเทศอีก

เนื่องจากได้หวันเป็นตลาดแรงงานใหญ่ที่สุดของแรงงานไทย คณะวิจัยจึงให้ความสำคัญสูง แนวโน้มสำคัญที่กำลังเกิดอีกประการหนึ่งคือ การพยายามลดค่าจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อจูงใจให้มีผู้มาทำงานน้อยลง ปกติอัตราค่าจ้างของได้หวันไม่สูงมากอยู่แล้วเมื่อเทียบกับที่อื่น อัตราค่าจ้างตกเดือนละ NT\$16,470 และถ้าทำล่วงเวลาได้เพิ่ม แรงงานก่อสร้างได้มากกว่าแรงงานในโรงงาน เมื่อลดลงไปอีกก็จะทำให้เงินเดือนเหลือน้อยลง ปกติแรงงานต้องทำงาน 8-10 เดือนจึงจะมีเงินเท่ากับค่าหัวราคา 130,000 – 160,000 บาท ทั้งนี้โดยไม่ใช้จ่ายอะไรเลย การทำงานให้คุ้มทุนที่ลงไปก็ต้องใช้เวลายาวนานขึ้นและมีเงินเก็บน้อยลง ทำให้ตลาดได้หวันเป็นตลาดต้นทุนสูงแต่ผลตอบแทนต่ำกว่าแต่ก่อน ในส่วนนี้รัฐบาลไทยต้องพิจารณาช่วยลดต้นทุนด้วยวิธีต่างๆ เช่น เจริญขอตำแหน่งงานมาจัดสรรให้คนงานโดยไม่ต้องซื้อผ่านตัวแทนนายจ้าง เป็นวิธีการแบบรัฐต่อรัฐดังที่ได้หวันต้องการ รัฐบาลไทยไม่ควรปล่อยให้เอกชนเรื่องการรับรองเงินเดือนมาเป็นอุปสรรคในการเจรจากับได้หวันดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากทำไม่ได้ในนามรัฐก็ควรตั้งบริษัทหรือองค์กรมหาชนอิสระเพื่อทำหน้าที่นี้เพื่อรักษาผลประโยชน์และคุ้มครองโอกาสของคนไทย ควรเร่งทำข้อตกลงทวิภาคีทั้งในเรื่องการขอตำแหน่งงานว่างโดยตรง, การหักเงินเดือนคนงานเพื่อเก็บไว้จ่ายก่อนเดินทางกลับ การรักษาโควตา จำนวนคนงานไทย และการส่งเสริมการลงทุนจากได้หวันถ้าจะมาจ้างแรงงานไทยที่เคยไปทำงานได้หวันให้ทำงานด้วย วิธีการลดต้นทุนอีกวิธีหนึ่งคือรัฐจัดบริการหางานไปได้หวันด้วยรัฐเองให้มากขึ้น

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

ในภาพรวม การไปทำงานต่างประเทศมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ประเทศไทยจึงไม่ควรมีนโยบายสนับสนุนการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเป็นนโยบายหลัก ภาวะเศรษฐกิจถดถอยไม่ควรถูกนำมาเป็นเหตุผลสำคัญในการสนับสนุนให้คนไทยไปทำงานต่างประเทศ แต่รัฐก็ไม่ควรปิดกั้นการออกไปทำงานต่างประเทศ นโยบายที่เหมาะสมจึงควรเป็นการสนับสนุนให้ผู้ที่มีความพร้อมด้านฝีมือและเป็นที่ต้องการของนายจ้างได้เดินทางไปทำงาน โดยได้รับการคุ้มครองจากรัฐไทยอย่างดีที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็มีทางเลือกอื่น ๆ สำหรับกำลังแรงงานที่ต้องการทำงานในประเทศด้วย ในส่วนของการวิจัยเรื่องนี้มีข้อเสนอแนะสำหรับการสนับสนุนให้แรงงานที่มีความพร้อมได้ไปทำงานโดยได้รับการคุ้มครองจากรัฐดังต่อไปนี้

#### (1) ข้อเสนอแนะสำหรับกระทรวงแรงงานฯ

1. ศึกษาตลาดแรงงานสำหรับคนไทยในภาพรวม เพื่อกำหนดนโยบายการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้ชัดเจน โดยกำหนดประเภทของงานที่ต้องการสนับสนุนให้ไปทำ, ระดับของทักษะของแรงงาน และประเทศปลายทางที่ส่งเสริมให้ไปทำงาน
2. ร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อการเจรจาระดับรัฐบาลกับรัฐบาลในการเพิ่มและยกระดับประเภทของงานที่อนุญาตให้แรงงานไทยทำได้ (เช่นงานภาคบริการ), ประเภทของการจ้างงาน (เช่นการจ้างในรูปแบบ

ของผู้ฝึกงาน), การเพิ่มโควตาจำนวนแรงงานไทยที่ต้องการว่าจ้าง และการหาช่องทางจัดระบบ (regulate) การจ้างแรงงานไทยทำงานโดยผิดกฎหมายในบางประเทศ (เช่น ญี่ปุ่นและมาเลเซีย)

3. เข้าแทรกแซงระบบการจัดหางานในปัจจุบันซึ่งมีการเอาเปรียบและหลอกลวงคนหางานสูงโดยกรมการจัดหางานเป็นผู้จัดบริการจัดหางานในต่างประเทศให้ผู้หางานคนไทยให้มากขึ้นโดยเร่งด่วน ระดมความคิดสำหรับการจัดตั้งองค์กรอิสระมาหาชนเพื่อการบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศจากทุกฝ่ายก่อนการจัดตั้ง เจริญขอตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศมาจัดสรรให้ผู้หางานโดยตรง เพื่อเป็นการบังคับทางอ้อมให้ค่าบริการจัดหางานของภาคเอกชนลดลง พิจารณาจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากบริษัทจัดหางานเอกชนและจัดสรรเงินค่าธรรมเนียมส่วนหนึ่งให้แก่งาน ศักยภาพสังคมในพื้นที่/จังหวัดที่มีแรงงานเดินทางไปทำงานต่างประเทศจำนวนมาก

4. เร่งเพิ่มทักษะฝีมือของแรงงานไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ (โดยเฉพาะประเทศสิงคโปร์) และจัดให้มีการทดสอบฝีมือแรงงานโดยให้ตัวแทนของนายจ้างหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการทดสอบฝีมือแรงงานของต่างประเทศมาทำการทดสอบในประเทศไทยอย่างแพร่หลาย

5. จัดหาที่พักในกรุงเทพมหานครให้ผู้หางานจากต่างจังหวัดที่จะมาทดสอบฝีมือแรงงาน, มาเข้ารับการอบรมเพิ่มทักษะ, มารับการปฐมนิเทศ, มาติดต่อเพื่อเตรียมตัวเดินทาง ฯลฯ เข้าพักในราคาถูก ควรจัดบริการในลักษณะครบวงจรในที่เดียว (one step service) ให้

6. ปรับปรุงระบบการปฐมนิเทศคนงานที่จะไปต่างประเทศให้ยาวนานขึ้นมากที่สุด (อย่างต่ำ 1 สัปดาห์) ให้เรียนภาษา, รู้เรื่องกฎหมายสำคัญในประเทศปลายทาง, รู้ธรรมเนียมประเพณี และจัดทำคู่มือแจกให้คนงานเป็นรายประเทศสำหรับประเทศปลายทางหลัก ๆ

7. ทบทวนและปรับบทบาทของสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศให้เน้นการคุ้มครองแรงงานไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เพิ่มสาขาและเพิ่มบุคลากรในสำนักงานที่ได้หวั่น ทบทวนบทบาทสำนักงานที่ญี่ปุ่น จัดตั้งสำนักงานที่มาเลเซียให้สำนักงานทุกแห่งมีบทบาทมากขึ้นในการเรียกร้องสิทธิให้คนงานไทยตามที่กฎหมายระบุ (เช่นคนงานไทยในสิงคโปร์ที่ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานต้องได้ค่าจ้างสูงขึ้น), เน้นความสำคัญของการติดตามมาตรฐานการจ้างงานโดยเฉพาะในด้านอาชีวอนามัยสำหรับคนงานก่อสร้าง (โดยเฉพาะในไต้หวันและสิงคโปร์) และติดตามการได้รับเงินค่าจ้างส่วนที่นายจ้างหักไว้สำหรับแรงงานที่จะเดินทางกลับประเทศหรือกลับมาแล้ว (สำหรับไต้หวัน)

8. แก้วไขพระราชบัญญัติจัดหางานฯ ให้มีสาระในแง่การคุ้มครองคนงานมากขึ้น, เน้นการคุ้มครองแรงงานหญิง และผู้ที่ถูกล่อลวง (trafficking) ไปทำงาน, กวดขันแรงงานหญิงที่เดินทางไปทำงานด้วยตนเอง, เพิ่มบทลงโทษผู้จัดหางานโดยผิดกฎหมายและผู้ล่อลวงแรงงาน

9. ประสานกับกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงการต่างประเทศเพื่อจัดส่งคณะแพทย์ไปให้บริการตรวจรักษาแรงงานไทยในประเทศที่มีแรงงานจำนวนมาก

10. ดำเนินการให้กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานจัดสรรเงินสำหรับผู้หางานผู้ยืมในดอกเบี้ยราคาต่ำ โดยกรมการจัดหางานเป็นผู้ค้ำประกัน เพื่อใช้เป็นค่าบริการจัดหางานซึ่งมีราคาสูงมากทำให้แรงงานต้องไปกู้เงิน

จากผู้ปล่อยกู้ระบบ เพราะไม่มีหลักทรัพย์จะค้ำประกันต่อธนาคารพาณิชย์ นอกจากนั้นอาจให้กู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการยกระดับฝีมือของแรงงานหรือค่าใช้จ่ายในกิจกรรมอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ผู้หางาน

11. จัดทำฐานข้อมูลคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการหลอกลวงและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการหลอกลวงคนงานต่อสาธารณชนในวงกว้างอย่างทั่วถึง เพื่อป้องกันไม่ให้คนงานตกเป็นเหยื่อของขบวนการดังกล่าวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

12. ส่งเสริมให้มีตลาดแรงงานในประเทศที่สามารถว่าจ้างคนหางานได้มากขึ้นเพื่อจำกัดภาวะพึ่งพาตลาดแรงงานภายนอก ร่วมมือกับสื่อในการรณรงค์ให้คนหางานชาวไทยหางานอยู่ภายในประเทศ และประสานงานกับกระทรวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้มีการส่งเสริมการลงทุนของผู้ประกอบการที่ว่าจ้างแรงงานไทยในต่างประเทศให้ย้ายมาลงทุนในประเทศไทยและว่าจ้างคนงานไทยโดยเฉพาะผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างของผู้ประกอบการในต่างประเทศ

13. จัดทำแผนและดำเนินงานบูรณาการแรงงานที่เดินทางกลับจากต่างประเทศเข้ากับระบบเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย ในด้าน เศรษฐกิจ ควรส่งเสริมและอบรมผู้ที่สนใจจะนำทุนที่เก็บออกมาได้มาประกอบอาชีพอิสระให้ทำได้โดยประสบความสำเร็จ, ให้ผู้ที่กลับมาได้นำทักษะฝีมือที่เรียนรู้ในต่างประเทศมาทำงานในประเทศไทยและถ่ายทอดให้ผู้อื่น และให้แรงงานที่กลับมามีอาชีพที่มีรายได้ดีพอควรและมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงเพื่อป้องกันไม่ให้คนงานต้องคืนรนกลับไปทำงานต่างประเทศอีก

ในด้านสังคม ควรส่งเสริมให้แรงงานทั้งชายหญิงที่กลับมาสามารถบูรณาการและปรับตัวให้เข้ากับครอบครัวของตนได้หลังจากการห่างเหินกันไป 1-2 ปี จัดให้มีกลไกที่ช่วยฟื้นฟูชีวิตครอบครัวและชีวิตสมรส และให้แรงงานที่กลับมาได้ใช้ทักษะและประสบการณ์เป็นผู้นำหรือผู้ถ่ายทอดความรู้ให้สมาชิกอื่นในชุมชน

สนับสนุนให้ครอบครัวของแรงงานไทยใช้เงินที่ส่งกลับมาเพื่อการผลิตมากขึ้น โดยใช้แรงจูงใจด้านการลดหย่อนภาษีหรืออื่น ๆ เช่น การอบรมทักษะ SME อาจเน้นการผลิตในภาคเกษตรหรือการแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตร

## (2) ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)

มีแรงงานไทยทั้งชายหญิงเดินทางไปทำงานแบบผิดกฎหมายโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวและไปด้วยตนเอง ตลอดจนมีการล่อลวงแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานหญิงไปค้าบริการทางเพศอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ทศวรรษ 1990 และยังคงไม่ยุติ สตม. ควรร่วมมือกับกระทรวงแรงงานปรับปรุงด้านตรวจคนหางานให้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองคนหางานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาจหารือกับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนและสถานทูตต่าง ๆ เพื่อร่วมกันหามาตรการที่จะกั้นกรองผู้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรที่อาจอยู่ในข่ายผู้ไปทำงานโดยผิดกฎหมายหรือผู้ถูกล่อลวงได้ดีกว่าเดิม โดยเฉพาะแรงงานหญิงที่จะเดินทางไปบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น, เยอรมนี, เนเธอร์แลนด์, ออสเตรเลีย ฯลฯ โดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวหรือเดินทางไปสมรส

### (3) ข้อเสนอแนะสำหรับกระทรวงการต่างประเทศ

1. กำหนดนโยบายให้สถานทูตทำหน้าที่ช่วยเหลือคนงานไทยที่ทำงานโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในต่างประเทศ ตลอดจนครอบครัวของบุคคลเหล่านี้ สถานทูตควรมีทะเบียนข้อมูลผู้มาขอความช่วยเหลือ และติดตามประสานงานผลการช่วยเหลือ

2. ประสานงานให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยเปิดสาขาและให้บริการจัดส่งเงินส่งกลับประเทศไทยของแรงงานไทยในต่างแดน ตลอดจนรับโอนเงินค่าจ้างของแรงงานที่ถูกนายจ้างหักไว้ส่วนหนึ่งและจ่ายคืนไม่ทันก่อนคนงานเดินทางกลับประเทศไทย อาจเสนอให้ธนาคารบริหารเงินส่งกลับในรูปกองทุนให้กู้ยืมแก่ผู้ไปทำงานต่างประเทศและครอบครัว

3. ร่วมมือกับกระทรวงแรงงานจัดทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศปลายทางที่เป็นตลาดใหญ่ของแรงงานไทย เช่น ไต้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน ในเรื่องต่างๆ ที่คณะวิจัยเสนอแนะในส่วนของกระทรวงแรงงานฯ. เร่งแก้ปัญหาทางการทูตในการจัดทำข้อตกลงกับไต้หวัน เจรจาต่อรองกับรัฐที่คนงานไทยผิดกฎหมายจะต้องถูกส่งกลับให้มีขั้นตอนการส่งกลับอย่างเป็นระเบียบ (orderly return) เพื่อให้คนเหล่านี้ได้ดำเนินการตามสิทธิก่อนถูกส่งกลับ เช่น รอรับเงินค่าจ้างที่ถูกหักไว้, ฟ้องร้องผู้ล่อลวง หรือนายจ้างที่โกงค่าจ้าง, จัดการเกี่ยวกับเรื่องบุตรและทรัพย์สิน ฯลฯ ตลอดจนการขอชะลอการส่งกลับเป็นรุ่น ๆ เพื่อให้รัฐบาลไทยสามารถรองรับผู้ถูกส่งกลับเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน ไม่ก่อปัญหาให้มีการลักลอบกลับเข้าประเทศปลายทางอีก

4. ให้บริการและร่วมมือกับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศเชิงรุกให้แรงงานไทยได้รับทราบโดยทั่วถึง เช่น ออกจดหมายข่าว ให้ข้อมูลและบริการเกี่ยวกับสื่อเพื่อความบันเทิง เช่น วิทยุ, เทปเพลง, นิตยสาร ฯลฯ จัดกิจกรรมและสถานที่เพื่อการพบปะสังสรรค์แบบสร้างสรรค์เน้นด้านกีฬา, บริการศึกษานอกระบบ, การให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย, กิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนาและวัฒนธรรมอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ

5. บุกเบิกตลาดแรงงานใหม่ในงานที่เป็นงานกึ่งฝีมือหรืองานภาคบริการที่ใช้ทักษะมากขึ้น เน้นการไม่ส่งเสริมตลาดแรงงานหญิงสำหรับงานบริการด้านบันเทิงและธุรกิจทางเพศ เจรจาเพื่อจัดระบบ (regulate) การจ้างงานในบางประเทศ เช่น มาเลเซียให้เป็นตลาดที่มีศักยภาพและความมั่นคงสูงขึ้น รมว.ศ.ให้ผู้ประกอบการในประเทศที่มีการว่าจ้างแรงงานไทยจำนวนมากสนใจมาลงทุนประกอบการในประเทศไทยและจ้างแรงงานไทยเข้าทำงาน โดยเฉพาะในประเทศที่รัฐบาลมีนโยบายต้องการลดจำนวนแรงงานต่างชาติไร้ทักษะ เช่น สิงคโปร์และไต้หวัน และประเทศอื่น ๆ ที่มีอุตสาหกรรมโรงงานเช่น เกาหลี, ญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะประเทศไทยมีบริการพื้นฐานพร้อม มีทำเลที่ตั้งที่ดีกว่าเวียดนาม และจีนในการขนส่งออกทางทะเลไปยังตลาดในตะวันออกกลาง, ยุโรป, และแอฟริกา มีค่าแรงที่ถูกกว่ามาเลเซีย และมีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจดีกว่าอินโดนีเซีย เวียดนามและกัมพูชา พร้อมกันนั้นควรเจรจาเพื่อขอคงโควตาจำนวนแรงงานไทยที่จะไปทำงานในประเทศปลายทาง (เพื่อมิให้รัฐนำโควตาไปให้แรงงานจากประเทศอื่น) และเจรจาระดับรัฐต่อรัฐเพื่อขอตำแหน่งงานว่างให้แรงงานไทยโดยไม่ต้องผ่านการซื้อจากนายหน้า โดยเฉพาะในกรณีไต้หวัน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กนก โตสุรัตน์ และปรีชา อุทระกุล. “ผลกระทบภายหลังการเดินทางกลับจากทำงานของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง”. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. เจ้าพระยาการพิมพ์. 2527.
- ประจัญพล ชีเรนทร. “นโยบายส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ ศึกษาเฉพาะกรณีส่งแรงงานไทยไปได้หวัน”. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2534.
- พรรณศิริ พรหมพันธุ์. “นโยบายต่างประเทศด้านแรงงานไทย”. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2335.
- พีระ ชัยชาญ. “ความคิดเห็นทางการเมืองของคนงานไทยที่ไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง”. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2529.
- แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง, กรมการจัดหางาน. “สรุปสถานการณ์ไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยปี 2539”. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม : กรุงเทพฯ. 2540.
- วงศ์ จันทอง. “การส่งออกแรงงานไทย:อดีต ปัจจุบัน และอนาคต”. บทความในหนังสือรวมบทความที่น่าสนใจ ฝ่ายวิจัยและพัฒนา กองวิชาการและแผนงาน กรมการจัดหางาน. 2537 : 22-28.
- ศรัณยา นูนาค และเสาวภา ชัยมุสิก. “แรงงานไทยในสิงคโปร์”. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528.
- สุมาลี ปิตยานนท์. “ผลกระทบของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศตามสัญญาจ้างระยะสั้นของแรงงานไทยที่มีต่อเศรษฐกิจครัวเรือน และชุมชนชนบท : กรณีศึกษาหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- สุชาติ ตริทิพย์ธิกุล และคณะ. “ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยาต่อครอบครัว และชุมชนของแรงงานไทยภายหลังกลับจากทำงานในต่างประเทศ”. โรงพยาบาลจิตเวช ขอนแก่น กองสุขภาพจิต กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, 2533.

### ภาษาอังกฤษ

- Borjas, George J. 1987. Self-selection and the earnings of immigrants. American Economic Review 77.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J. 1993. The age of migration. International population movements in the Modern World. Houndsmill/London.
- Castillo-Freeman, A.J.and Freeman R.B. 1992. When the minimum wage really bites: The effect of the US-level minimum wage on Puerto Rico in Borjas and Freeman (eds.), Immigration and the Work Force: Economic Consequences for the United States and Source Areas. Chicago: University of Chicago Press.
- Chantavanich, Supang. 1997. Report on Thailand. In APMRN Working Paper No. 1.
- Frisbie, W.Parker. 1975. Illegal migration from Mexico to the United States: A longitudinal analysis, International Migration Review 9.

- Gukun, Supat. 1996. Thai Migrant Labors in Brunei. (Paper presented at The International Workshop on Thai Migrant Workers in South-East and East Asia, Bangkok.)
- Hugo, Graeme. 1995. Illegal international migration in Asia. In: Cohen, Robin: 1995, *The Cambridge Survey of World Migration*, p.397-402. University Press, Cambridge.
- Kang, Su Dol. 1996. Thai migrant workers in South Korea. (Paper presented at The International Workshop on Thai Migrant Workers in South-East and East Asia, Bangkok.)
- Massey, Douglas S., et al. 1993. Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review* 19.
- Massey, Douglas S. 1994. An Evaluation of International Migration Theory : The North America Case. *Population and Development Reviews* 20, No.4 (December).
- Nagayama, Toshikashu. 1996. Thai Migrant Laborers in Japan. (Paper presented at The International Workshop on Thai Migrant Workers in South-East and East Asia, Bangkok.)
- Phuaphongsakorn, Nippon. 1982. Thai migrant workers in foreign countries: Causes, impacts, problems and politics. (Document for the 11th Workshop of NIEO held on April 27, 1982). Bangkok.
- Piore, M.J. 1979. *Birds of passage. Migrant labor and industrial societies*. Cambridge.
- Pongsapich, Amara. 1986, *Migrant Workers to the Arab World - - Thailand. A report Submitted to United Nations University, Bangkok, Chulalongkorn University Social Research Institute.*
- Ratanakomut, Somchai. 1996. Issues of international migration in Thailand. (Paper presented at The International Workshop on Thai Migrant Workers in South-East and East Asia, Bangkok.)
- Sassen, Saskia. 1991. *The Global City*. New York : London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.
- Sek-Hong, Ng/Lee, Grace. 1996. Thai migrant workers in Southeast and East Asia. A Hong Kong report. (Paper presented at The International Workshop on Thai Migrant Workers in South-East and East Asia, Bangkok.)
- Stern, Aaron M. 1997. Quantitative International Migration Data For Thailand : An Overview. In *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 6, No 2.
- Taylor, J. Edward. 1992b. Earnings and mobility of legal and illegal immigrant workers in agriculture. *American Journal of Agriculture Economics* 74, S. 889-896.
- Thosanguan, Vatchareeya and Yongyuth. Chalamwong. 1991. International Migration and its Transformation in the Industrialisation Process of Thailand. Paper presented at the Second Japan - ASEAN Forum on International Labor Migration in East Asia organised by the United Nations University, Tokyo, 26-27 September : 1991 .
- Tingsabath, Charit. 1991. Thailand as a Labor-sending country: population, Labor force, and recent economic trends, in: *Regional Development Dialogue*, 12/3.
- Tsay, Ching-Lung. 1996. Labor flows from Southeast Asia to Taiwan. With special reference to Thai workers. (Paper presented at The International Workshop on Thai Migrant Workers in South-East and East Asia, Bangkok.)
- Wong, Diana. 1996. Men who built Singapore. With the assistance of Chong Ching Liang. (Paper presented at The International Workshop on Thai Migrant Workers in South-East and East Asia, Bangkok.)

## คณะผู้วิจัย

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายการย้ายถิ่น ประกอบด้วย

- |                          |                                                                                                 |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. อธิปไตยกรมการจัดหางาน | กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม                                                                  |
| 2. นางนิทัศน์ ชีระวิทย์  | อดีตอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน<br>และสวัสดิการสังคม                                |
| 3. ดร.สุมาลี ปิตยานนท์   | อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                                                   |
| 4. ดร.อมรา พงศาพิชญ์     | ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                                               |
| 5. ดร.นิพนธ์ ห้วพงสกร    | รองประธานสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย                                                         |
| 6. นางวรรณิ วัลย์ประวีณ  | ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ<br>กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม |
| 7. นายโกวิท บุรพพานินทร์ | ผู้อำนวยการกองวิเทศสัมพันธ์ สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน                                              |

## ก. คณะนักวิจัยไทย

### นักสังคมศาสตร์

- |                                        |                                                       |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร.สุภางค์ จันทวานิช | หัวหน้าโครงการวิจัย                                   |
| 2. Mr. Andreas Germershausen           | ผู้จัดการ โครงการวิจัย                                |
| 3. รองศาสตราจารย์ สุริชัย หวันแก้ว     | นักวิชาการด้านสังคมวิทยา<br>(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)   |
| 4. รองศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ | นักวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์<br>(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)    |
| 5. รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑา มนต์ไพบูลย์  | นักวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์<br>(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)    |
| 6. ดร.ศุภเดช วามสิงห์                  | นักวิจัยด้านสังคมวิทยาและประชากร<br>(มหาวิทยาลัยสยาม) |
| 7. นายสมาน เหล่าคำรังชัย               | ผู้ช่วยนักวิจัย                                       |
| 8. Mr. Chiaki Ito                      | ผู้ประสานงานต่างประเทศ                                |
| 9. นางสาวจิราภรณ์ โชติพานิช            | เลขานุการโครงการ                                      |

### นักกฎหมาย

- |                                                          |                                               |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา<br>สายสุนทร | นักวิจัยด้านกฎหมาย<br>(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) |
| 2. ดร.พรชัย ดำเนวิวัฒน์                                  | นักวิจัยด้านกฎหมาย                            |

**ข. คณะนักวิจัยต่างประเทศ**

**Japan:**

**Social scientific scholar:**

Prof. Noriyuki Suzuki, Faculty of Law and Letters, Department of Political Science and International Relations, International Sociology and Southeast Asian Studies, University of the Ryukyus, Okinawa,

**Co-researcher:** Ms. Phannee Chunjitkawna, Post-graduate student, University of Tokyo

**Research assistant:** Mr. Chiaki Ito, ARCM, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University

**Advisors:** Prof. Hiroshi Komai, Tsukuba University,

Prof. Yasuhito Asami, Faculty of Social Science, Hitotsubashi University,  
Assoc. Prof. Surichai Wun'Gaeo, Department of Social Anthropology,  
Director of Centre for Social Development Studies, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

**Legal scholar:**

Professor Dr. Atsushi Kondo, Kyushuu Industrial University

**Malaysia:**

**Social scientific scholar:**

Assoc. Prof. Dr. Khadija Muhamed, Faculty of Arts and Social Sciences, University of Malaya

**Legal scholar:**

Prof. Sharifah Suhana, Faculty of Law, University of Malaya

**Singapore:**

**Social scientific scholar:**

Dr. Porntipa Atipas

**Co-Researcher:** Mr. Supat Gukun, Ministry of Labour and Social Welfare (until 1999, Office of Labour Affairs, Royal Thai Embassy, Singapore)

**Legal scholar:**

Assoc. Prof. Michael Ewing, Faculty of Law, National University of Singapore

**Taiwan:**

**Social scientific scholar:**

Professor Dr. Ching-lung Tsay, Academia Sinica

**Research assistant:** Mr. Smarn Laodumrongchai, ARCM, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University

**Legal scholar:**

Pi-yuan Tseng, Division Chief of Labour Utilisation, Council for Economic Planning and Development, Taipei, Taiwan