

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญ

แรงงานข้ามชาติในภาคตะวันออกมีบทบาทสำคัญต่อกิจการประมง ด้วยสาเหตุที่เดิม กิจการประมงขาดแคลนแรงงานอยู่แล้ว และแรงงานไทยก็ไม่ให้ความสนใจกับอาชีพการทำประมง เพราะเนื่องจากงานประมงเป็นงานที่เสี่ยงอันตราย ยากลำบาก สกปรก จึงส่งผลให้แรงงานข้ามชาติ เข้ามาขายแรงงานแทนที่แรงงานไทยที่ไม่ยอมทำประมง จากสถิติของสำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ มีแรงงานข้ามชาติในภาคตะวันออกกว่า 179,048 คน โดยเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย 136,068 คน และแรงงานที่ผิดกฎหมาย 42,980 คน (สำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กรมแรงงาน, 2555)

ก่อนหน้าที่จะเริ่มมีการใช้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล การทำประมงในภาค ตะวันออก สมัยก่อนจะเป็นการทำประมงแบบชายฝั่งเพื่อยังชีพ ยังไม่ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ เพราะเป็นประมงขนาดเล็กที่ไม่ต้องใช้แรงงานมาก ต่อมาได้พัฒนามาเป็นประมงพาณิชย์ที่ต้องมีการ จ้างแรงงานจำนวนมากในการออกหาปลา จึงจ้างแรงงานไทยจากภาคอีสาน แต่เนื่องด้วยเกิดพายุเกย์ ที่เกิดขึ้นในอ่าวไทยในปี พ.ศ. 2532 ทำให้มีลูกเรือประมงเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ต่อมา แรงงานไทยที่มาจากภาคอีสานได้อพยพกลับถิ่นฐาน เป็นผลทำให้แรงงานประมงขาดแคลน (สุคนธา จันทรุปรากกุล, 2551: 1)

เนื่องด้วยพื้นที่ภาคตะวันออกโดยเฉพาะจังหวัดจันทบุรีและตราด ติดกับชายแดนประเทศ กัมพูชา กล่าวคือ จังหวัดจันทบุรีมีอาณาเขตด้านทิศตะวันออกติดต่อกับกัมพูชา เป็นระยะทาง ประมาณ 96 กิโลเมตร ในพื้นที่ อำเภอสอยดาวและ อำเภอโป่งน้ำร้อน มีพื้นที่ติดกับจังหวัดพระ ตะบองและกรุงไพลินของกัมพูชา แนวพรมแดนส่วนใหญ่เป็นคลองลำห้วยและสันปันน้ำของทิวเขา บรรทัด และหลักเขตจำนวน 17 หลัก ส่วนจังหวัดตราด มีชายแดนที่ติดต่อกับกัมพูชาทางบกกว่า 160 กิโลเมตร และยังมีเขตติดต่อทางทะเล ทำให้ประชาชนทั้งสองประเทศไปมาหาสู่กันกว่า 10 ช่องทางตามแนวชายแดน เช่นนี้จึงทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานของแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชา สามารถเข้ามาหางานทำได้โดยง่าย โดยเฉพาะอาชีพประมงทะเล การเข้ามาของแรงงานกัมพูชา ก่อน อาเซียน มี 2 แบบ คือ เข้ามามาก่อนคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และเข้ามาหลังการรักษา ความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ในบรรดาชุมชนชาวประมงของฝั่งทะเลตะวันออกที่ติดกับชายแดนกัมพูชาคือจังหวัด จันทบุรีและตราดนั้น จะพบว่าชุมชนชาวประมงที่ถือว่าเป็นชุมชนชาวประมงขนาดใหญ่ของทั้งสอง จังหวัดและมีประวัติการทำประมงมายาวนานจนกระทั่งการประมงได้กลายมาเป็นเศรษฐกิจของ ชุมชน ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ ชุมชนชาวประมงแหลมสิงห์ของจังหวัดจันทบุรี และชุมชน ชาวประมงคลองใหญ่ของจังหวัดตราด ชุมชนชาวประมงทั้งสองมีความผูกพันกับประเทศอาเซียน ก่อนการเกิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยการรับแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาจาก ประเทศกัมพูชา

เมื่อประเทศไทยเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว ข้อตกลงเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านแรงงานโดยมีเงื่อนไขให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ (Skilled Labour) อย่างเสรี 8 วิชาชีพ ได้แก่ 1) วิศวกรรม 2) การสำรวจ 3) สถาปัตยกรรม 4) แพทย์ 5) ทันตแพทย์ 6) พยาบาล 7) บัญชี และ 8) การบริการ/การท่องเที่ยว

อย่างไรก็ดี การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีดังกล่าวมิได้รวมแรงงานไร้ฝีมือจากกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในจังหวัดจันทบุรีและตราดเป็นเวลานานก่อนการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน ดังนั้น รัฐบาลคสช. จึงพยายามที่จะจัดระเบียบแรงงานไร้ฝีมือกัมพูชาโดยการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายตามประกาศคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ประกาศ คสช. ดังกล่าว จึงเป็นการเตรียมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในลักษณะหนึ่ง การรับแรงงานประมงกัมพูชาที่ผ่านมาในอดีต พบว่า ประสบปัญหาผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ เช่น การช่วยทดแทนการขาดแคลนแรงงานประมงหรือการเกิดปัญหาแรงงานเถื่อน รวมทั้งผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงที่มาจากแรงงานกัมพูชา เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อมีการจดทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือกัมพูชาเพื่อเตรียมสู่อาเซียนแล้วนั้น คาดว่าแรงงานกัมพูชาน่าจะเกิดผลกระทบในรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้น แต่กลไกรัฐที่มีอยู่เดิม เช่น (มนัส เจริญสิทธิ์, 2557, กรกฎาคม 18 และประเสริฐ เนินริมหนอง, 2557, กรกฎาคม 24) โรงพยาบาลของรัฐ กองบังคับการตำรวจน้ำ สมาคมประมง รวมถึงกลุ่มประมงในชุมชนที่เคยเป็นกลไกในการจัดการปัญหาแรงงานกัมพูชาในอดีต จะสามารถรับมือกับผลกระทบใหม่ ๆ ทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ ถ้ากลไกดังกล่าวไม่สามารถจัดการผลกระทบใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้ เราจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มศักยภาพของกลไกทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคชุมชน ให้สามารถรับมือปัญหาแรงงานในช่วงการเป็นประชาคมอาเซียนต่อไป

ดังนั้นเมื่อมีการนำมาตรการจดทะเบียนแรงงานกัมพูชาให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อเตรียมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว จึงมีคำถามหรือปัญหาวิจัยที่น่านักศึกษาว่า

1. แรงงานประมงกัมพูชาจะก่อให้เกิดผลกระทบที่แตกต่างจากเดิม ก่อนการใช้มาตรการจดทะเบียนเตรียมเข้าสู่อาเซียนอย่างไร
2. กลไกของรัฐ เอกชนและชุมชนที่มีอยู่เดิมก่อนการประกาศใช้มาตรการจดทะเบียนแรงงานกัมพูชาในการเตรียมเข้าสู่อาเซียนจะสามารถจัดการปัญหาผลกระทบได้หรือไม่
3. ถ้ากลไกที่มีอยู่เดิมไม่สามารถจัดการปัญหาแรงงานในปัจจุบันได้ จะมีแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารแรงงานข้ามชาติอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลกระทบที่ดำรงอยู่และที่เกิดขึ้นใหม่ ของแรงงานข้ามชาติในเขตจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก จากการกำหนดนโยบายจัดระเบียบแรงงานไร้ฝีมือสัญชาติกัมพูชาของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ในช่วงการก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

2. เพื่อศึกษากลไกที่มีอยู่เดิมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชน ในการจัดการผลกระทบเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในเขตจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก

3. เพื่อหาแนวทางในการเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติในเขตจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. ด้านวิชาการ ได้รับองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนของจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก
2. ด้านนโยบาย ทำให้มีการผลักดันมาตรการเชิงนโยบาย ในการเพิ่มศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กองบังคับการตำรวจน้ำและตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดจันทบุรีและตราด ในการรับมือเกี่ยวกับผลกระทบใหม่ ๆ ของแรงงานข้ามชาติ
3. ด้านเศรษฐกิจ สมาคมประมงของอำเภอแหลมสิงห์และอำเภอคลองใหญ่ นำวิจัยไปใช้ในการเพิ่มศักยภาพการบริหารแรงงานข้ามชาติ เกี่ยวกับกิจการประมงได้
4. ด้านสังคมและชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุมชนประมงแหลมสิงห์และคลองใหญ่ จะนำวิจัยไปใช้ในการเพิ่มความเข้มแข็งของกลไกในชุมชนมากขึ้น

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษามาตรการเพิ่มศักยภาพของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก ผู้วิจัยจะศึกษาในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออก คือ กลุ่มจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ จันทบุรีและตราด

ขอบเขตด้านประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ในเขตอำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี และอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด

ขอบเขตด้านเนื้อหา เนื้อหาเกี่ยวกับผลกระทบของแรงงานข้ามชาติในงานวิจัยนี้ จะเน้นผลกระทบในเชิงอัตวิสัย กล่าวคือ ในการแบ่งผลกระทบตามแง่มุมของความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (Reality) นั้น เราอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือผลกระทบในเชิงภาวะวิสัย (Objective Impact) ซึ่งได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคน และผลกระทบเชิงอัตวิสัย (Subjective Impact) ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในความรู้สึกนึกคิดของคน (แสง รัตนมงคลมาส, 2543) ในโครงการวิจัยนี้ จะเน้นผลกระทบในเชิงอัตวิสัย เนื่องจากเป็นงานวิจัยเริ่มต้น (Exploratory Research) เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติกัมพูชาที่ยังมีปัญหากเกี่ยวกับภาษาที่ใช้สื่อสาร ในการศึกษาผลกระทบในเชิงอัตวิสัยโครงการวิจัยนี้ จะศึกษาผลกระทบจากแรงงานไร้ฝีมือกัมพูชาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและสาธารณสุข ทั้งในแง่ที่เป็นผลกระทบเชิงบวก และผลกระทบเชิงลบ โดยจะเน้นเฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน (Present Impact)

ขอบเขตด้านเวลา ศึกษาในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2557 จนถึงหลังการก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. แรงงานต่างด้าวก่อนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หมายถึง แรงงานไร้ฝีมือกัมพูชาที่เข้ามาทำงานก่อนประกาศใช้คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2557

2. แรงงานต่างด้าวเมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หมายถึง แรงงานไร้ฝีมือกัมพูชาที่เข้ามาทำงานหลังประกาศใช้คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2557

3. ผลกระทบ หมายถึง ผลที่ได้รับทั้งเชิงบวกและเชิงลบทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมืองการปกครองและด้านสาธารณสุข หรือเกิดจากการที่แรงงานข้ามชาติกัมพูชาลักลอบเข้ามาทำงานในอำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี และอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด จากการเป็นประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

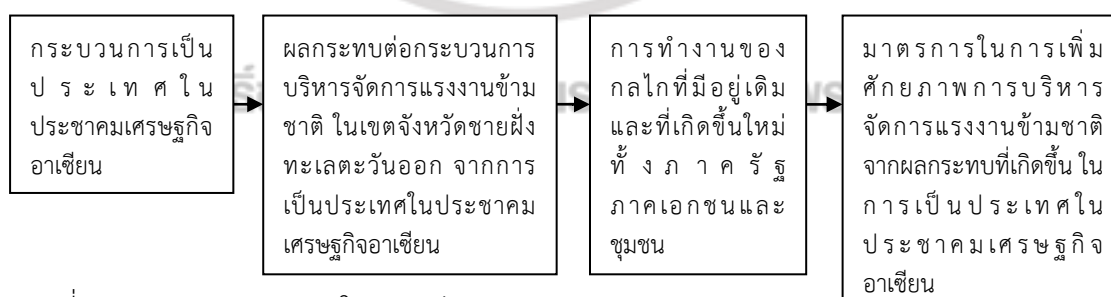
4. กระบวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ หมายถึง การใช้การบริหารจัดการตั้งแต่การวางแผน จัดองค์กร ออกระเบียบข้อบังคับ และติดตาม

5. มาตรการในการเพิ่มศักยภาพ หมายถึง กิจกรรมที่ช่วยสนับสนุน เพื่อเพิ่มความสามารถขององค์กรในการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

6. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หมายถึง ความพยายามก้าวสำคัญของอาเซียนที่จะก่อให้เกิดการรวมตัว ให้เป็นเนื้อเดียวกันมากขึ้นของอาเซียนโดยมีเสาหลักสำคัญของความร่วมมือ 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

7. จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก หมายถึง จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราด ซึ่งเป็นจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกที่ติดกับชายแดนประเทศกัมพูชาและมีแรงงานข้ามชาติกัมพูชาเข้ามาทำงานในพื้นที่อย่างหนาแน่นจากการเป็นประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

## กรอบแนวความคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

กระบวนการที่ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ตามประกาศคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่

73/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ภายใต้นโยบายแรงงานไร้ฝีมือกัมพูชาดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและสาธารณสุข ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนการทำงานในการบริหารจัดการแรงงานกัมพูชาที่ดำเนินงานโดยกลไกภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคชุมชนที่มีอยู่เดิมและต้องคำนึงถึง กลไกที่จะพัฒนาขึ้นใหม่เพื่อรองรับผลกระทบใหม่ ๆ ที่กลไกเดิมไม่สามารถจัดการได้ นอกจากนี้ ยังต้องมีการวิเคราะห์มาตรการในการเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ จากผลกระทบที่เกิดขึ้น ในการเป็นประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### สมมติฐานในการวิจัย

1. เมื่อประเทศไทยก้าวเป็นประเทศในประชาคมอาเซียนจะทำให้เกิดปัญหาแรงงานข้ามชาติในชุมชนประมง ในอำเภอแหลมสิงห์และอำเภอกลองใหญ่มากขึ้น
2. กลไกภายในชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์และอำเภอกลองใหญ่ไม่สามารถจัดการปัญหาผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากการมีลักษณะไร้พรมแดนของประชาคมอาเซียน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี