

การบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามนโยบายของภาครัฐในจังหวัดสมุทรสาคร  
Illegal Labor Migrants Management complying with Government's Policy  
in Samut Sakhon Province.

ณัฐวรรณ สาสิงห์\* และอนันต์ โพธิกุล\*\*

บทคัดย่อ

ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามนโยบายของภาครัฐในจังหวัดสมุทรสาคร โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร (2) เพื่อศึกษาการนำนโยบายการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาคร และ (3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วย หน่วยงานของภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานจัดการบริหารแรงงานต่างด้าว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน กรมพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พร้อมทั้งหน่วยงานของภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทตัวแทนภาคอุตสาหกรรมการผลิตบริษัทตัวแทนภาคประมง ประมงต่อเนื่อง และบริษัทตัวแทนจัดหาแรงงานต่างด้าว แล้วนำมาหาข้อสรุปอย่างเป็นระบบ มีเหตุผล และอ้างอิงทฤษฎีดำเนินการจัดระเบียบข้อมูล ผลการวิจัยพบว่า

1. การบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร โดยการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในการพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทยการกำหนดค่าธรรมเนียม ในการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในการกำหนดรูปแบบของบัตรใบอนุญาตและการพิสูจน์สัญชาติการจัดระบบให้คนต่างด้าวเข้าทำงานตามฤดูกาลภายใต้การปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศ และการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เพื่อเปลี่ยนสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย และมาตรการการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาใหม่เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของนายจ้าง

2. การนำนโยบายการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัด

โดยกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อทำการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง แต่การดำเนินนโยบายในส่วนที่เป็นการยกเลิกบทลงโทษตามกฎหมายที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบ ให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง และระดับจังหวัดในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติและออกใบอนุญาตยังอยู่ในวงจำกัดที่จำเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจที่ต้องการใช้แรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนแรงงานไทยในจังหวัดสมุทรสาครต่อไป

\* นักศึกษาปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี (csti.legislative@gmail.com)

\*\* ภายใต้การควบคุมของอาจารย์ ดร.อนันต์ โพธิกุล



3. ปัญหาและอุปสรรค ที่ส่งผลต่อการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร ในเรื่องของการที่นโยบายขาดความชัดเจนและมีเงื่อนไขรายละเอียดปลีกย่อยของนโยบายที่ยากต่อการนำไปปฏิบัติให้ได้ผล ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนในท่าทีของรัฐบาลและการประชาสัมพันธ์ที่อยู่ในวงจำกัดทำให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ลังเลที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดและขาดการรับรู้ของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและการทำงานของขบวนการค้ามนุษย์ ที่เชื่อมโยงกับธุรกิจที่รัฐบาลเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ พร้อมทั้งการสนับสนุนงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และ ขาดแคลนซึ่งเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพื่อให้เป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารในการวางแผนสั่งการและติดตามประเมินผลการปฏิบัติในการควบคุมและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อไป

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้ โดยการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามนโยบายของภาครัฐในจังหวัดสมุทรสาคร ต้องกำหนดทิศทางเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล มีการควบคุมดูแลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว มีการประสานงานของข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น ตลอดจนสร้างการทำงานที่สอดคล้องกัน และการแบ่งปันข้อมูลระหว่างภาครัฐและเอกชน เช่น การสนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ ต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการแบ่งปันทรัพยากรและความร่วมมือของโครงการระหว่างภาครัฐและเอกชนในการบรรลุเป้าหมายรวมทั้งภารกิจเพื่อให้ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมได้ในที่สุดต่อไป

**คำสำคัญ :** นโยบายของภาครัฐ ; แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ; การบริหารปัญหา

#### ABSTRACT

This research aims to study “Illegal Labor migrants Management complying with The Thai government Policies in Samut Sakhon Province” The objectives of which are ; to investigate the problem of the management of illegal labor migrants management complying with the Thai government policies in Samut Sakhon province, to study the on-going implementation of the government’s policies regarding illegal labor migrants in Samut Sakhon province, and to study about problems and barriers affecting the management of illegal labor migrants management complying with the Thai government policies in Samut Sakhon province.

A critical realism paradigm and qualitative method were employed. In-depth interviews were conducted with various experts working for either government or private sectors using a semi-structured interview guide. Government officers interviewees were those who worked for Department of Employment, Office of Foreign Welfare Administrative, Immigration Bureau, Provincial Police Office, Department of Labor Protection and Welfare, Ministry of Social Development and Human Security, together with interviewees from products industrial companies, fisheries companies. The data was analyzed systematically



and theoretically which largely inductive and interpretative. The research findings indicate that

1. The management of illegal labor migrants management was to grant and legalize them, to provide them wages and other employment conditions and benefits as well as to grant them all legal documentations, to allow their family members to follow them and to launch the new measurement importing new legal labor migrants to suit the appropriate actual numbers of provincial labor market's need.

2. The Implementation of pre-determined policies in the context of Samut Sakhon province by arresting those who illegally acted against the laws and at the same time applying the amnesty processes was synchronizing completed. But, the cooperation from employers' registering their migrant employees was still limited in number.

3. Problems and barriers affecting the management of illegal labor migrants management complying with the Thai government policies in Samut Sakhon province were; The policies were not clearly stated enough to be implemented effectively. Yet, too many details and conditions to be considered unavoidably. Furthermore, the Thai government did not strongly and fully support in many aspects, especially information needed that employers were not assured to follow those policies. Besides, the perceptions of the front-line officers were poor regarding to the existing of human trafficking in the area. Lastly, decision making, further planning and policies implementation evaluating were poor due to inadequate budget, information technological support system which affecting the controlling and problem solving effectively.

These research findings suggest that the policies implementation will be more successful with effectiveness and better concrete result in the future if the management of illegal labor migrants in Samut Sakhon province has more specific direction and appropriate policies implementation in comply with the Thai government's policies. The management should monitor labor registering processes closely, collaborating with other functions concerned for more information and the sharing of necessary resources especially budget, tools and equipment. Finally, the management has to make sure that what they are doing is known to all people in the area.

**Keyword :** Government's Policy ; Labor Migrants ; Management complying.



## 1. บทนำ

จังหวัดสมุทรสาคร เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคกลางของประเทศไทย เป็นจังหวัดชายทะเล ตั้งอยู่ปากแม่น้ำท่าจีน เป็นจังหวัด 1 ใน 10 ของประเทศที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมสูงตลอดมามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด เท่ากับ 359,670.8 ล้านบาท เป็นอันดับที่ 6 ของประเทศ ในจังหวัดสมุทรสาครมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจำนวน 277 โรงงาน ประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่ขออนุญาตประกอบการมาก ได้แก่ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ (18.32%) อุตสาหกรรมพลาสติก (14.52%) อุตสาหกรรมอาหารและแปรรูปอาหาร (10.09%) อุตสาหกรรมสิ่งทอ (9.55%) โดยมีประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงาน จำนวน 366,896 คน จำแนกเป็นผู้มีงานทำ จำนวน 363,407 คน และผู้ว่างงานหรือไม่มีงานทำ จำนวน 3,489 คน ในส่วนของผู้มีงานทำเป็นผู้ที่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 5.10 (18,557 คน) และผู้ที่ทำงานอยู่นอกภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 94.89 (344,850 คน) โดยกลุ่มผู้ทำงานนอกภาคเกษตรกรรมจะทำงานในสาขาการผลิตมากที่สุดร้อยละ 57.57 (198,522 คน) (ข้อมูลจังหวัดสมุทรสาคร 2558 : ออนไลน์) เมื่อพิจารณาประกอบกับจำนวนคนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานจะพบว่าจังหวัดสมุทรสาครมีจำนวนคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากจะเป็นรองเพียงกรุงเทพมหานครเมืองหลวงเท่านั้น

ตารางที่ 1 แสดงจังหวัดที่มีคนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานมาก 5 ลำดับแรก

จังหวัดที่มีคนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานมาก 5 ลำดับแรก	จำนวน
1. กรุงเทพมหานคร	468,647 คน
2. สมุทรสาคร	172,251 คน
3. ชลบุรี	114,410 คน
4. สุราษฎร์ธานี	80,864 คน
5. เชียงใหม่	78,088 คน
<b>รวม</b>	<b>914,260 คน</b>

ที่มา. ปัญญาสยาม. (2556 : ออนไลน์)

ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่

1. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ เกิดการชะลอตัวของค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ ส่งผลให้การปรับตัวของอัตราค่าจ้างเป็นไปได้ยาก ผลกระทบจะตกกับแรงงานไทยซึ่งจะถูกตัดค่าจ้างแรงงาน เนื่องจากนายจ้างมีทางเลือกที่สามารถเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้
2. ปัญหาด้านสังคม โดยแรงงานต่างด้าวที่มาลักลอบทำงาน มีทั้งที่เข้ามาในลักษณะคนเดียว และนำครอบครัวมาด้วย และเมื่อลักลอบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานก็จะแต่งงานมีครอบครัวและมีบุตรทำให้เด็ก ๆ เหล่านี้ต้องเผชิญกับปัญหาในเรื่องสัญชาติ การศึกษา และสถานภาพทางสังคม
3. ปัญหาด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ โดยเมื่อแรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นจำนวนมากจะก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศ



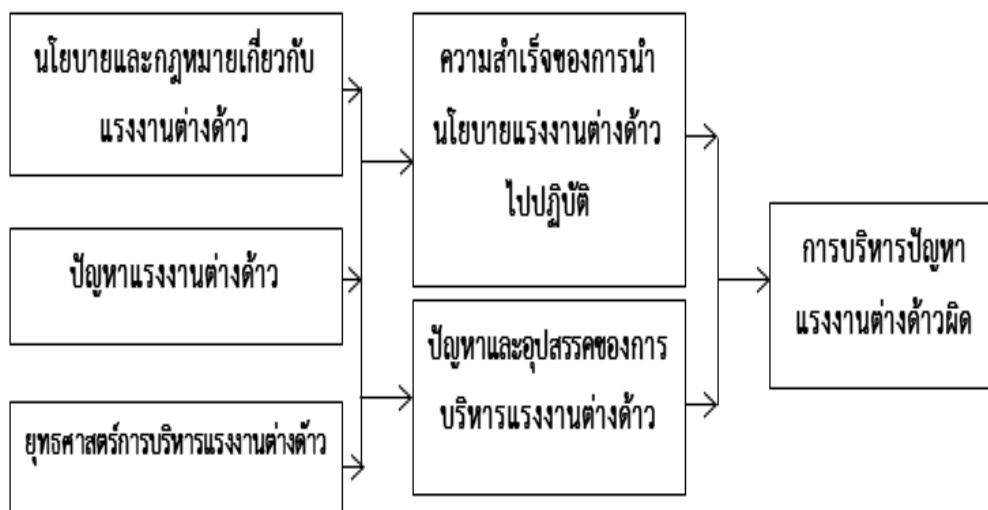
ไทยจำนวนหลายแสนคน ถ้าคนเหล่านี้ก่อความไม่สงบโดยการชุมนุมเรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ถ้าหากได้มีการปฏิบัติและแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลด้วยแล้ว จะทำให้การบริหารจัดการ ควบคุม กำกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของการแก้ไขปัญหานี้ได้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการกำหนดแนวทางของการดำเนินงานในแต่ละด้าน รวมทั้งเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างยั่งยืนต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร
2. เพื่อศึกษานโยบายการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาคร
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ที่ส่งผลต่อการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร

## 2. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามนโยบายของภาครัฐในจังหวัดสมุทรสาคร” เพื่อให้การศึกษาเป็นไปได้อย่างมีข้อจำกัดต่าง ๆ การสร้างกรอบการวิจัยเฉพาะปัจจัยสำคัญ (Critical Success Factors) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและผลงานที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถเขียนเป็นระบบได้ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



## วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาบททวนวรรณกรรมแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาบูรณาการ สังเคราะห์และประยุกต์ใช้ในการวิจัยเพื่อให้เป็นแนวทางในการศึกษาสำหรับในการวิจัยในครั้งนี้ โดยสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

### 1. นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ซึ่งมีเป้าหมายในการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจ้ดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือปรับสภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย
2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้รับการคุ้มครองการจ้างแรงงานในระดับมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานคนไทย
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปรามดำเนินคดีขบวนการนำพา ผู้ให้ที่พักพิงอาศัย นายจ้าง และคนต่างด้าวที่ไม่ม้งานทำ
5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือการลงโทษผู้กระทำความผิดและจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่ส่งกลับ
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจ้ดระบบแรงงานต่างด้าว เพื่อสร้างความเข้าใจและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐทุกฝ่าย
7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ

### 2. ยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าว

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ โดยให้แนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง โดยพิจารณาจากความต้องการ และความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าว ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และมีความสมดุลกับประเด็นด้านความมั่นคงอย่างเหมาะสม
2. การกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ควรพิจารณาจากความต้องการของภาคเศรษฐกิจ โดยมีข้อตกลงและเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างชัดเจน
3. การจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นการจ้างเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น ไม่รวมถึงครอบครัว
4. การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อใช้เป็นฐานในการผลิตสินค้า ซึ่งใช้แรงงานระดับล่าง ซึ่งเป็นการช่วยลดการหลั่งไหลของแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย
5. ควรพิจารณาศึกษาและกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสม สำหรับแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพหรือทักษะ แต่การกำหนดค่าจ้างดังกล่าวต้องไม่นำไปสู่การเลิกจ้างแรงงานไทย



6. การส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควรมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้แรงงานดังกล่าว ลักลอบเข้าเมืองมาอีกส่วนปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวนั้น เนื่องจากที่ผ่านมาเกิดการขาดแคลนแรงงานในบาง อาชีพ ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นทั้งที่เป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย และหลบหนี เข้าเมือง ทางคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือ กบร. จึงกำหนดแนวนโยบายหลัก คือการทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีอยู่เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายในลักษณะนำน้ำดีมา แทนที่น้ำเสียซึ่งการดำเนินการมาตรการ มีทั้งการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงาน การป้องกัน สกัดกั้น ปรามปรามและจับกุมผู้จะเข้ามาใหม่

### 3. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มยรี อนุมานราชชน (2547: 208) ได้ให้ความหมายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงการแปลง วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็น แนวทาง/แผนงาน/โครงการกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วยการจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้ สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์วางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดการออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นที่ไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

แนวคิดการจัดการภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อความอยู่รอดตามสภาพ เหตุการณ์ การเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เริ่มจากการเปลี่ยนแปลงบริบท ของการจัดการภาครัฐและองค์การสาธารณะต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ดูแลและบริการสาธารณะแก่ประชาชนต้อง ปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (new public management) สำคัญ คือ ภาครัฐมีหน้าที่ ดูแลและบริการสาธารณะให้กับประชาชนต้องมีการ ปรับตัวตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ในมุมมองของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ต้องประกอบด้วยขอบข่าย ของทฤษฎีองค์การหรือพฤติกรรมองค์การ เทคนิคการจัดการซึ่งเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับ จัดการและแก้ไขปัญหาภายในองค์การ ทั้งนี้เทคนิคการจัดการส่วนหนึ่งเป็นเทคนิคที่ได้จากศาสตร์การจัดการ (management science) และอีกส่วนหนึ่งจากขอบข่ายทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ วิวัฒนาการของ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการในความหมายใหม่ การจัดการที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยมนุษย์ในองค์การ (อุทัย เลหาวิเชียร 2543 : 42)

### 4. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับความร่วมมือเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐ และเอกชนในการจัดระบบ แรงงานต่างด้าว

เมื่อกกล่าวถึงแนวทางความร่วมมือ บุคคลทั่วไปมีความเข้าใจร่วมกันว่าเป็นแนวทางของ การ ปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือระหว่างองค์การตั้งแต่ 2 องค์การขึ้นไป ทฤษฎีด้าน ความร่วมมือขององค์การ จำเป็นต้องให้องค์การเข้ามารวมตัวกันเพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ กล่าวถึงกระบวนการในการทำงานร่วมกัน ซึ่งมีอยู่สามระดับ คือ Cooperation, Coordination และ Collaboration มักมีการใช้ปะปนกัน ซึ่ง Mattesich and Murray



(2001 อ้างถึงใน วรสุตา สุขารมณ 2554 : 22-26) มีความเห็นว่ากระบวนการทั้งสามนี้มีความหมายที่แตกต่างกันและมีระดับของความร่วมมือที่แตกต่างกัน องค์ประกอบของความร่วมมือนี้ทำให้เกิดแนวทางการสร้างความร่วมมือขึ้นซึ่งจากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีนั้น ได้มีการให้ความหมายแก่การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์การต่าง ๆ หันมาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้สำเร็จลงไปได้ด้วยศักยภาพขององค์การเพียงองค์การเดียวหรือถ้าสามารถทำได้แต่อาจประสบความสำเร็จได้ยาก (Agranoff and McGuire 2003 : 4) นอกจากนี้ยังได้มีการกล่าวไว้อีกว่า การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ถือเป็นภาระเข้ามามีบทบาทของผู้เล่นที่หลากหลาย ในช่วงระยะเวลาที่ต่างกัน ภายใต้บริบทของการสร้างความร่วมมือ (Mc Guire 2006 : 33) ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดจนร่วมกันหาข้อตกลง มากกว่าเป็นแค่การดำเนินการตัดสินใจเพียงอย่างเดียว ซึ่งการพยายามหาข้อตกลงร่วมกันนั้นควรอยู่บนฐานของการพยายามที่จะสร้างสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น และที่สำคัญที่สุดบทบาทของผู้นำเล่นแต่ละคนหรือองค์การแต่ละองค์การล้วนเป็นไปในลักษณะของพันธมิตร ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา (Agranoff 2006 : 59)

### 3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวិจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ประกอบด้วย หน่วยงานของภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานจัดการบริหารแรงงานต่างด้าว สำนักด่านตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน กรมพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พร้อมทั้งหน่วยงานของภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทตัวแทนภาคอุตสาหกรรมการผลิต บริษัทตัวแทนภาคประมง ประมงต่อเนื่อง และบริษัทตัวแทนจัดหาแรงงานต่างด้าว แล้วนำมาหาข้อสรุปอย่างเป็นระบบ มีเหตุผล และอ้างอิงทฤษฎีดำเนินการจัดระเบียบข้อมูล

### 4. ผลการวิจัย

ผลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มเป้าหมายได้ข้อสรุปรวมนดังนี้

1. การบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร โดยการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในการพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย การกำหนดค่าธรรมเนียม ในการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในการกำหนดรูปแบบของบัตร ใบอนุญาตและการพิสูจน์สัญชาติ การจัดระบบให้คนต่างด้าวเข้าทำงานตามฤดูกาลภายใต้การปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศ และการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เพื่อเปลี่ยนสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และมาตรการการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาใหม่เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของนายจ้าง

2. การนำนโยบายการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาคร โดยกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อทำการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง แต่การดำเนินนโยบายในส่วนที่เป็นการยกเลิกบทลงโทษตาม





กฎหมายที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบ ให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง และระดับจังหวัดในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติและออกใบอนุญาตยังอยู่ในวงจำกัดที่จำเป็น การตอบสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจที่ต้องการใช้แรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนแรงงานไทยในจังหวัดสมุทรสาครต่อไป

3. ปัญหาและอุปสรรค ที่ส่งผลต่อการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร ในเรื่องของการทำงานที่นโยบายขาดความชัดเจนและมีเงื่อนไขรายละเอียดปลีกย่อยของนโยบายที่ยากต่อการนำไปปฏิบัติให้ได้ผล ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนในท่าทีของรัฐบาลและการประชาสัมพันธ์ที่อยู่ในวงจำกัดทำให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ลังเลที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดและขาดการรับรู้ของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและการทำงานของขบวนการค้ามนุษย์ ที่เชื่อมโยงกับธุรกิจที่รัฐบาลเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ พร้อมทั้งการสนับสนุนงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และ ขาดแคลนซึ่งเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพื่อให้เป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารในการวางแผนสั่งการและติดตามประเมินผลการปฏิบัติในการควบคุมและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อไป

## 5. สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาคร โดยมีการจัดกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่มคือ แรงงานต่างด้าวเดิมที่จดทะเบียนไว้ให้อยู่ชั่วคราวและต่ออายุใบอนุญาต แรงงานต่างด้าวที่ยังคงลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย แต่ไม่ได้มาดำเนินการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน แรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาใหม่ แรงงานต่างด้าวที่มาทำงานแบบมาเข้า-เย็นกลับ การเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยกฎหมาย การพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย การกำหนดค่าธรรมเนียม ในการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นายจ้างจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อันเกิดจากการเข้ามาอาศัยอยู่และใช้สาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งความร่วมมือแบบ Collaboration เป็นความร่วมมืออย่างเป็นทางการมากที่สุดระหว่างบุคคล กลุ่ม หรือ องค์กรสององค์กรขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยแต่ละฝ่ายมีความรับผิดชอบร่วมกัน ตั้งแต่การวางแผน ปฏิบัติงานและการประเมินผล โดย Wood and Gray กล่าวไว้ว่า ความร่วมมือ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเมื่อทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงสร้าง หน้าที่ กฎเกณฑ์ การปฏิบัติงานร่วมกัน โดยสรุปได้ว่า ผู้ที่เข้าร่วมมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันมีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่สุด แต่ละฝ่ายยอมรับในการมีผู้นำร่วมกัน เป็นความร่วมมือที่หวังผลระยะยาว มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติงานและการประเมินผล ยอมรับความเสี่ยงและผลที่เกิดขึ้นร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยความร่วมมือจะเกิดจากความร่วมมือของทุก ๆ ฝ่าย ในการดำเนินกิจกรรม โดยสิ่งสำคัญก็คือมีการติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูล การร่วมกันแก้ปัญหาและการตัดสินใจร่วมกัน (Wood and Gray 1991 :140-142) โดยที่ภาครัฐไม่สามารถที่จะวางแผนในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวได้โดยลำพังซึ่งแนวทางการสร้างความร่วมมือมีความจำเป็นอย่างยิ่งวิธีการที่องค์กรต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน การสร้างการเรียนรู้ร่วมกันตลอดจนร่วมกันหาข้อตกลง มากกว่าเป็นแค่การดำเนินการตัดสินใจเพียงอย่างเดียว ซึ่งการพยายามหาข้อตกลงร่วมกันนั้นควรอยู่บนฐานของการพยายามที่จะสร้างสมานฉันท์ที่เกิดขึ้น ในการกำหนดรูปแบบของบัตรใบอนุญาตและการพิสูจน์สัญชาติต่อไป



### ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. การบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามนโยบายของภาครัฐในจังหวัดสมุทรสาคร ต้องกำหนดทิศทางเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล
2. มีการควบคุมดูแลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว มีการประสานงานของข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น ตลอดจนสร้างการทำงานที่สอดคล้องกัน และการแบ่งปันข้อมูลระหว่างภาครัฐและเอกชน
3. สนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ ต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการแบ่งปันทรัพยากรและความร่วมมือของโครงการระหว่างภาครัฐและเอกชนในการบรรลุเป้าหมายรวมทั้งภารกิจเพื่อให้ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมได้ในที่สุดต่อไป

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาวิจัยเรื่องความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนการบริหารปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามนโยบายของภาครัฐในจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อบรรลุเป้าหมายของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว
2. ควรมีการศึกษาการนำนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาใช้ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนในประเภทของงานบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ และศึกษาถึงผลกระทบของการใช้แรงงานต่างด้าวมาทำงานทดแทนแรงงานไทย อาทิ ปัญหาเรื่องอาชญากรรม ปัญหาเรื่องยาเสพติด ปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์ ปัญหาของแรงงานชาวพม่าเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขการป้องกันและการปราบปรามการค้ามนุษย์ผิดกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดมาตรการแก้ไขของภาครัฐ
3. ควรมีการศึกษาพฤติกรรมความต้องการของนายจ้างหรือผู้ประกอบการในเรื่องการใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อทราบถึงเหตุผลหรือสาเหตุในการใช้แรงงานต่างด้าวใน ปัจจุบันตลอดจนความต้องการแรงงานต่างด้าวในอนาคตเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในจังหวัดสมุทรสาครต่อไป

### เอกสารอ้างอิง

- ข้อมูลจังหวัดสมุทรสาคร.(2558). **ประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่ขออนุญาตประกอบการ**. [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2558. จาก <http://www.samutsakhon.go.th/>
- ปัญญาสยาม. (2556). จังหวัดที่มีคนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานมาก 5 ลำดับแรก. [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 3 เมษายน 2558. จาก <http://siamintelligence.com/thai-labor-migration-status/>
- มยุรี อนุมานราชธน. (2547). **นโยบายสาธารณะ แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์**. เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์.
- วรสุดา สุขรมณ์. (2554). **ความร่วมมือระหว่างองค์การในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



อุทัย เลาหวิเชียร. (2543). **รัฐประศาสนศาสตร์ ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ** (พิมพ์ครั้งที่ 6).กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative network : Ten lessons for public managers. **Public Administration Review**, 61(63), 57-59

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). **Collaborative public management : New strategies for local governments**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

McGuire, M. (2006). Collaborative public management : Assessing what we know and how we know it. **Public Administration Review**, 66(4), 33-43.

World Economic Forum. (2010). **The global competitiveness report 2010-2011**. Geneva, Switzerland : Author.



มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม  
Nakhon Pathom Rajabhat University

54

วารสารวิทยาการจัดการ  
Journal of Management  
Science