

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ในส่วนของบทที่ 2 ผู้วิจัยจะศึกษาถึงกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยเรื่องรัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีแนวคิด ตัวแบบ และปัจจัยรอบด้านมากมายที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นส่งผลให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลว ดังนั้นในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้วิจัยจึงได้แบ่งเงื่อนไขปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จาก 3 ปัจจัยหลักคือ (1) ปัจจัยด้านรัฐ (2) ปัจจัยภายในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง

จากเงื่อนไขปัจจัยหลักดังกล่าวข้างต้น นำไปสู่เนื้อหาสาระในบทที่ 2 โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนได้ดังนี้ คือ

1. แนวคิดว่าด้วยรัฐ

1.1 แนวคิดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

1.2 แนวคิดด้านความมั่นคง

1.3 แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐที่เน้นการส่งออก โดยอาศัยแรงงานราคาถูก

1.4 แนวคิดรัฐไทยในกระแสโลกาภิวัตน์

1.5 แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน

2. แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1 กำลังคน

2.2 การบริหารงาน

2.3 งบประมาณ

2.4 ทัศนคติ

3. แนวคิดปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง

3.1 แนวคิดกลุ่ม

3.2 แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้คำนึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายของรัฐที่มีต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การเปิดสวัสดิการของรัฐที่มีต่อแรงงานต่างด้าว และเน้นมุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้จากมุมมองทั้งภายในองค์กรที่เกี่ยวข้อง ภาครัฐ และกลุ่มต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องและง่ายต่อการทำความเข้าใจในเรื่องรัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

1. ปัจจัยด้านรัฐ

ปัจจัยด้านรัฐนั้น ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญต่อนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เพราะรัฐเป็นผู้ออกนโยบายและควบคุมหน่วยงานราชการที่จะนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมดังกล่าวไปปฏิบัติ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐทั้ง 5 แนว ที่มีผลต่อเนื้อหาของตัวนโยบายที่รัฐกำหนดต่อแรงงานต่างด้าวและกระบวนการนำไปปฏิบัติ กล่าวคือ

1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายสวัสดิการทางสังคมต่อแรงงานต่างด้าว อันเป็นนโยบายสาธารณะนโยบายหนึ่งนั้น ถือได้ว่าเป็นสิทธิหรือหน้าที่ที่รัฐจะต้องเข้าไปจัดการแทรกแซงเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม เพราะจุดประสงค์หลักของรัฐคือการสร้างความเป็นระเบียบ เพราะว่าความเป็นระเบียบเป็นรากฐานของความสงบเรียบร้อย สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความก้าวหน้า

Michael E.kraft and Scott R. Furlong (2004:90) กล่าวว่าเหตุผลอันสมควรทั่วไปที่รัฐจะต้องเข้าแทรกแซง คือ เหตุผลทางการเมือง เหตุผลทางศีลธรรม และความล้มเหลวของกลไกตลาด

อนุสรณ์ ลิ้มมณี (2542 :9) กล่าวว่าในสังคมสมัยใหม่ความสัมพันธ์ของรัฐกับสังคมจะแสดงออกในรูปของอำนาจด้านนโยบาย นั่นคือ ในด้านหนึ่งรัฐจะอ้างอำนาจตามกฎหมาย (Authority) ผูกขาดการกำหนด และบังคับใช้นโยบายที่มีผลกระทบต่อสังคม ในขณะที่อีกด้านหนึ่งประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มในสังคมก็พยายามที่จะอาศัยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างกัน รวมทั้งสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตนเป็นพลังอำนาจในการผลักดันหรือต่อรองกับรัฐ ให้ดำเนินนโยบายจัดระเบียบสังคมที่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตน

จรรยา สุภาพ (2522: 63-65) เห็นว่าในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่ารัฐเกิดมาเพื่อมนุษย์และให้ประโยชน์นานาประการแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐ ถือว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่รัฐจะพึงอำนวยประโยชน์สุขแก่ราษฎร และถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากรัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรืออีกนัยหนึ่งจำต้องถือความต้องการและความประสงค์ของราษฎรเป็นที่ตั้ง ดังนั้นจึงได้จำแนกหน้าที่ที่รัฐต้องกระทำ ดังนี้

ก. กิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ซึ่งหมายถึง ความเป็นอิสระให้พ้นจากการถูกรุกรานจากประเทศภายนอก หรือการถูกละเมิดจากอำนาจอธิปไตยภายนอก

ข. การรักษาความสงบภายใน ได้แก่ การตั้งกองกำลังเพื่อจะควบคุมความระเบียบเรียบร้อยภายในประเทศ ระงับการกระทำผิด และป้องกันอาชญากรรม

ค. จัดตั้งหน่วยงานของชาติเพื่อที่จะคอยปรับปรุงแก้ไข ลงโทษบุคคลที่ได้กระทำละเมิด กฎเกณฑ์ระเบียบกฎหมายของชาติ และเพื่อป้องกันสิทธิของเอกชนรวมทั้งการประนีประนอม การแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างเอกชน

ง. การดำเนินการในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึงการรักษาสัมพันธไมตรีอันดี กับนานาชาติ รวมทั้งการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประเทศอันอาจเกิดขึ้น หน้าที่นี้ทำให้รัฐต้องจัดให้มีหน่วยงาน โดยเฉพาะเพื่อที่จะสร้างความมั่นคงและเอกราชของชาติ

จ. การหารายได้เพื่อบำรุงและพัฒนาประเทศชาติ รัฐจะต้องมีรายได้เพื่อสร้างความเจริญ และช่วยให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปโดยสะดวก หน่วยงานเหล่านี้จะมีอยู่ทั่วประเทศทำหน้าที่จัดแบ่ง รายได้ของประชาชนส่วนหนึ่งเข้ารัฐ ซึ่งอาจจะกำหนดออกมาในรูปของกฎเกณฑ์ต่างๆ

ฉ. หน้าที่ด้านการบริการ มุ่งที่จะก่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะต้องการให้ มาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อแผ่นดินและตัว ประชาชนเอง วัตถุประสงค์ของหน้าที่นี้ก็เพื่อให้มนุษย์ได้มีอาชีพ มีที่อยู่ มีเครื่องบริโภคอุปโภค ได้รับความสะดวก สามารถพัฒนาตนเองได้ หน้าที่ในด้านสวัสดิการนี้ในบางโอกาสรัฐมุ่งที่จะให้ประโยชน์ แก่คนด้อยสิทธิ หรือคนที่มีอุปสรรคตามธรรมชาติ รัฐมีโครงการที่จะดำเนินการหลายอย่าง เช่น การ จัดตั้งหรืออำนวยการให้ความสะดวกที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์ เช่น การจักรไฟฟ้า ขนส่ง คมนาคม การจัดการศึกษาให้เปล่า การรักษาพยาบาลผู้ป่วย การช่วยเหลือให้หลักประกันแก่คนยากจน ตลอดจนการดูแลคนพิการ

Michael E.kraft and Scott R. Furlong (2004:90-94) เห็นว่ารัฐจะแสดงออกถึงนโยบาย สาธารณะนั้น โดยใช้เครื่องมือทางนโยบายดังนี้

1) กฎระเบียบ (Regulation) เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางนโยบายที่ดี ซึ่งจะรวมถึงกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ กฎระเบียบนี้รัฐบาลต้องการบัญญัติไว้เพื่อต้องการให้พลเมืองของรัฐกระทำบางสิ่ง หรือป้องกันมิให้พลเมืองกระทำการบางอย่างอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี อีกทั้ง กฎระเบียบนี้ก็มีบทลงโทษ เช่น การปรับหรือการจำคุก

2) การจัดการของรัฐบาล (Government Management) รัฐบาลจะให้การจัดการหรือให้บริการ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางนโยบาย โดยจะให้การศึกษาแก่พลเมือง การสร้างสวนสาธารณะ หรือการ ให้บริการแก่ท้องถิ่น เช่น การดับเพลิง สิ่งเหล่านี้จะเป็นการที่รัฐบาลจัดหาและให้บริการ โดยตรงแก่ พลเมืองของรัฐ

3) การเก็บภาษีและค่าใช้จ่ายของรัฐ (Taxing and Spending) โดยรัฐบาลจะมีการจัดเก็บภาษี แก่พลเมืองและใช้จ่ายเงินภาษีนั้นเพื่อที่จะให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จ หรืออาจใช้นโยบายทางภาษีเพื่อส่งเสริมหรือลดกิจกรรมบางอย่างของพลเมือง เช่น การขึ้น อัตราภาษีบุหรี่

4) กลไกตลาด (Market Mechanisms) รัฐบาลจะใช้ประโยชน์ของกลไกตลาดเป็นรูปแบบหนึ่งของนโยบายสาธารณะ หรือจะเข้าไปแทรกแซงเมื่อระบบของกลไกตลาดล้มเหลว

5) การให้การศึกษา ข้อมูลข่าวสาร การแนะนำ (Education, Information, and Persuasion) โดยพื้นฐานของรัฐบาลแล้วนั้นจะต้องให้การศึกษาแก่พลเมืองของรัฐ

ดังนั้นนโยบายสาธารณะ ที่ออกมาจากอำนาจรัฐหรือผู้มีสิทธิอำนาจทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (outputs) ของระบบการเมือง เป็นเสมือนการแสดงว่าระบบการเมืองต้องการจะให้อะไรเกิดแก่สังคม แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงต่อสังคม ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองนั้น อาจจะเป็นไปในรูปแบบอื่นก็ได้ สิ่งที่เกิดขึ้นจริงหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากการกระทำหรือผลผลิตของระบบการเมือง เรียกว่าผลลัพธ์ (outcomes) (พฤทธิสาณ ชุมพล(ม.ร.ว.), 2547: 235)

กล่าวโดยสรุปได้ว่าจากแนวคิดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เห็นได้ว่ารัฐมีสิทธิและหน้าที่ที่จะออกนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่อประชาชนในสังคม แต่ทั้งนี้การออกนโยบายดังกล่าวของรัฐกลับมีการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว เพราะการออกนโยบายที่มีผลต่อแรงงานต่างด้าวนั้นในความเป็นจริงยังคงพบที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เช่น นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ก็ยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในเรื่องสิทธิในการทำงานได้ เพราะแรงงานยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าแรงจากนายจ้าง หรือถูกนายจ้างยึดบัตรอนุญาตการทำงาน เป็นต้น

1.2 แนวคิดด้านความมั่นคง

นโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐกำหนด แต่การกำหนดนโยบายดังกล่าวนั้นรัฐมีแนวคิดหรือมุมมองที่รัฐมีต่อตัวแรงงานต่างด้าว โดยเน้นไปที่ความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก เพราะรัฐเกรงว่าแรงงานเหล่านี้จะเข้ามาเป็นภัยอันตรายต่อสังคมไทย โดยรัฐมิได้เน้นไปที่ความมั่นคงของมนุษย์แต่อย่างใด ทั้งๆที่ความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของมนุษย์เป็นสิ่งที่ควบคู่กันที่รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึง แต่ในทางเป็นจริงรัฐกลับเน้นไปที่ความมั่นคงของรัฐมากกว่าการเน้นไปที่ความมั่นคงในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าว ดังนั้นการที่รัฐมีแนวคิดและมุมมองเช่นนี้จึงทำให้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโอนเอียงไปที่ความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก

ความมั่นคงของรัฐ จะเป็นสถานะที่ทำให้ประชาชนในชาติสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความปลอดภัยจากอันตรายปราศจากความตื่นกลัวและความวิตกกังวลต่างๆ การที่จะระบุว่าความมั่นคงของชาติมีมากน้อยเพียงใด นั้น สมชัย รักวิจิตร (2521: 1-15) กล่าวว่าความมั่นคงของชาตินั้นมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา อยู่ 4 ประการ (1) ความมั่นคงของชาติทางเศรษฐกิจ (2) ความมั่นคงของชาติทางสังคม (3) ความมั่นคงของชาติทางการเมือง (4) ความมั่นคงของชาติทางการทหาร

ความมั่นคงของชาติทางเศรษฐกิจ จะพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรอาหาร ความเป็นปึกแผ่นทางการค้า การเงิน ตลอดจนความอยู่ดีกินดีของประชาชน

ความมั่นคงของชาติทางสังคม จะพิจารณาว่าประชาชนโดยทั่วไปได้รับความคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเพียงพอหรือไม่ กล่าวคือถ้าประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าคุณมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความรู้สึกว่ามีปัญหาขัดแย้ง หรือมีการกระทำความผิดบางอย่างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของบ้านเมือง หรือประเพณีของสังคมนั้นแล้ว เขาจะได้รับการพิจารณาคดีขั้นตอนที่จะให้ความเป็นธรรมกับเขาได้ เช่นนี้ก็เรียกได้ว่าสังคมนั้นมีความมั่นคง

ความมั่นคงของชาติทางการเมือง ซึ่งมีอยู่ 2 ประการคือ (1) ความมั่นคงของชาติทางการเมืองภายในประเทศ กล่าวคือประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศนั้น มีศรัทธา มีความมั่นใจ และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนต่อระบบการปกครองของประเทศและรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมากน้อยเพียงใด ประเทศที่มีประชาชนซึ่งมีความเชื่อถือ มีศรัทธา มีความจงรักภักดี และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนระบอบการปกครองและรัฐบาลอย่างจริงจังเป็นจำนวนมาก หรือเมื่อเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วเปอร์เซ็นต์ยิ่งสูงเท่าใด ความมั่นคงของชาติทางการเมืองของประเทศนั้นก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น (2) ความมั่นคงของชาติทางการเมืองระหว่างประเทศ ความมั่นคงด้านนี้สัมพันธ์โดยตรงกับการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะถึงแม้ประชาชนภายในประเทศจะมีความเป็นปึกแผ่น ยึดมั่นและศรัทธาในระบบการปกครองประเทศ รวมทั้งสนับสนุนรัฐบาลของตนคืออยู่ก็ตาม แต่ถ้าหากรัฐบาลนั้นมีนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศที่ไม่ดี เป็นต้นว่าไปสร้างศัตรูให้กับประเทศของตนอย่างรอบด้าน โดดเดี่ยวประเทศของตนเองจากประเทศอื่นๆ ในโลก เช่นนี้ความมั่นคงของชาติทางการเมืองระหว่างประเทศก็จะสูญเสียไป

ความมั่นคงของชาติทางการเมือง การที่ประเทศชาติจะมีความมั่นคงทางการเมืองได้นั้น นอกจากจะต้องมีกำลังทหารและหน่วยถืออาวุธต่างๆ ที่เชี่ยวชาญการรบ มีอาวุธยุทธโศปกรณ์อย่างเพียงพอในการที่จะป้องกันประเทศและรักษาความสงบสุขภายในแล้ว ทหารและหน่วยถืออาวุธเหล่านั้นยังจะต้องมีอุดมการณ์ มีวินัย มีขวัญกำลังใจสูง มีความเป็นปึกแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมียุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่จะสามารถเอาชนะศัตรูทั้งภายในและภายนอกประเทศได้อีกด้วย

ขณะเดียวกัน แนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐก็เริ่มมีการเปลี่ยนไป จากเดิมที่เน้นการใช้กำลังทหารและนโยบายต่างประเทศเพื่อรักษาอธิปไตยของชาติ มาเน้นประเด็น “ความมั่นคงของมนุษย์” คณะกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ (อ้างใน นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2546:) ให้นิยามเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ว่า “เป็นการปกป้องคุ้มครองแก่นสำคัญของการดำรงชีวิตมนุษย์ทุกคน แก่นสำคัญดังกล่าว ได้แก่ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต แนวคิดเรื่องความ

มั่นคงของมนุษย์ยังรวมไปถึงการปกป้องคุ้มครองมนุษย์จากสถานการณ์ต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตอย่างรุนแรงและแผ่กระจายไปในวงกว้าง เช่น ภัยจากสงคราม อุบัติภัยร้ายแรงทางธรรมชาติ โรคระบาดต่างๆ นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการสร้างระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมเพื่อการสร้างชีวิตที่เข้มแข็งและมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์อีกด้วย”

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2546: 1-3) ได้กล่าวถึงความมั่นคงของมนุษย์ว่า ความมั่นคงหลัก 5 ประการ ต่อไปนี้ถือเป็นพื้นฐานสำคัญของชีวิตมนุษย์

1. ความมั่นคงทางสุขภาพ ได้แก่ ความไม่เป็นโรคร้ายแรง ไม่เจ็บไข้ได้ป่วยถึงขั้นที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหรือการดำเนินชีวิตตามปกติ เป็นต้น
2. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือ มีช่องทางเลี้ยงชีพ หรือมีรายได้เพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานของตนเองและครอบครัว อันประกอบด้วยปัจจัย 4 เป็นอย่างน้อย โดยไม่มีหนี้สินที่เป็นภาระเกินกำลังส่งคืน รวมทั้งมีหลักประกันความมั่นคงของรายได้ในอนาคตตามสมควร
3. ความมั่นคงทางสังคม ซึ่งรวมถึงความมั่นคงของครอบครัวและชุมชน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การอยู่รวมกันอย่างปกติสุขในสังคม เป็นต้น
4. ความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง ได้แก่ การมีสิทธิเสรีภาพเพียงพอ ไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน มีความยุติธรรมเสมอภาคในสังคม ประเทศชาติมีความปลอดภัยจากการรุกรานหรือการทำให้แตกสลาย เป็นต้น
5. ความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยอย่างต่อเนืองต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต โดยไม่เกิดการเสื่อมโทรมจนเป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อความมั่นคงด้านอื่นๆ

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (อ่างในพลเอก จารุภัทร เรื่องสุวรรณ,2546: 5) เสนอแนวความคิดว่า ความมั่นคงของมนุษย์ หมายถึง ความรู้สึกที่ปลอดภัยจากความขาดแคลน ความหวาดกลัว รวมถึงการดูแลสุขภาพ และการกระทำย่ำยีทั้งปวง สามารถยืนอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี และมีหลักประกันในการดำเนินชีวิต

เมื่อเปรียบเทียบ “ความมั่นคงของรัฐ” กับ “ความมั่นคงของมนุษย์” จะเห็นได้ว่า ภายใต้นิยามความคิดความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคง คือ การที่รัฐใช้กำลังจัดการกับภัยคุกคามจากอีกรัฐหนึ่ง เพื่อให้ประเทศมีเอกราช มีการเมืองที่เป็นระเบียบ ดังนั้น “รัฐ” จึงเป็นสิ่งที่ต้องปกป้องคุ้มครอง แต่ความมั่นคงที่ไม่สามารถจำกัดได้เฉพาะความเป็นอยู่ของ “ชาติ” เท่านั้น ที่สำคัญของความมั่นคง คือ การปกป้อง

คุ้มครองและให้สวัสดิการของประชาชนในประเทศ รวมไปถึงเรื่องของชีวิตความเป็นอยู่และศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ หรือที่เรียกว่า ความมั่นคงของมนุษย์ (นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ, 2546: 9-10)

ทั้งนี้การพิจารณาถึงประเด็นเรื่อง “ความมั่นคงของมนุษย์” ตกอยู่ในการดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกระทรวงจะจัดให้สวัสดิการต่างๆ ให้แก่ประชาชนไทย แต่ในส่วนของคนต่างด้าวนั้นจะให้ความช่วยเหลือใน 3 กลุ่มหลักๆ คือ (1) กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง หรือที่นิยมเรียกกันให้เข้าใจโดยง่ายว่า “ชาวเขา” (2) กลุ่มขอทานและคนเร่ร่อนต่างชาติ (3) กลุ่มคนต่างชาติที่ตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก (ธวัชวรรณ ยอดพยุง และ นรรัตน์ อาชวนิจกุล, 2547: 221-230) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าภายใต้การดูแลคุ้มครองของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังไม่มีมาตรการครอบคลุมการให้สวัสดิการกับแรงงานต่างด้าวให้เท่าเทียมกับแรงงานไทยหรือบุคคลที่มีสัญชาติไทย

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปได้ว่าเมื่อนำแนวคิดความมั่นคงมาเชื่อมโยงในเรื่องแรงงานต่างด้าวแล้ว รัฐจะเน้นในเรื่องของความมั่นคงของรัฐมากกว่าความมั่นคงของมนุษย์ โดยจะสะท้อนออกมาในรูปของกฎหมาย นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงการตั้งหน่วยงานหรือองค์กร เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีภาระหน้าที่ในการตรวจบุคคลที่เดินทางมาประเทศไทย ตั้งแต่การเข้ามาสู่ราชอาณาจักร การพำนักอาศัย การเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เป็นต้น โดยผ่านการใช้เครื่องมือของรัฐ เช่น ตำรวจ กฎหมาย และที่สำคัญคือ กระบวนการสร้างตัวตนของแรงงานต่างด้าว ให้มวลชนได้รับรู้และเข้าใจในทิศทางที่รัฐต้องการ เพื่อให้มวลชนเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐ เครื่องมือทั้งหมดเหล่านี้จะช่วยให้รัฐสามารถดำรงความมั่นคงของรัฐไว้ได้ (จอมขวัญ ขวัญยืน, 2549: 12)

ภายใต้แนวคิดนี้รัฐจะมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต้องจับส่งออกนอกประเทศ หรือนายจ้างต้องมาประกันตัวเพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวเป็นการชั่วคราว หรืออยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย แนวคิดนี้ปรากฏชัดในกลไกของรัฐ ฝ่ายความมั่นคง และการปกครอง โดยมีสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ(สมช.) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง(ตม.) และกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการควบคุม กักกัน หรือสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว (วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 71)

ผลของแนวคิดที่เน้นความมั่นคงของรัฐต่อประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวนั้น ส่งผลทำให้คนไทยเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยของคนไทยที่อยู่ร่วมกันกับแรงงานต่างด้าว เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในชีวิต สังคม และกลายเป็นอคติต่อคนต่างด้าวในสังคมไทยไปในที่สุด จนทำให้ขาดมิติการมองคนต่างด้าวในความเป็นแรงงานหรือจากหลักสิทธิมนุษยชนของคนทำงาน

1.3 แนวคิดเชิงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐที่อาศัยแรงงานราคาถูก

เมื่อก้าวถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐนั้นเน้นไปที่การศึกษาถึงการใช้จ่ายแรงงาน ซึ่งการใช้จ่ายแรงงานถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญยิ่งในกระบวนการผลิตให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ทั้งนี้เพราะแรงงานที่ได้จากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นกำลังคนเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศย่อมมีปริมาณจำกัดและมีบทบาทตลอดจนความสำคัญอย่างมาก ถ้าประเทศใดหรือระบบเศรษฐกิจใดมีทรัพยากรด้านอื่นๆมาก แต่ขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ หรือมีคุณค่าก็ย่อมเป็นอุปสรรคอย่างมากในการพัฒนาประเทศ (ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย และคณะ, 2527: 6)

จันงศ์ สมประสงค์ และประดิษฐ์ ชาสสมบัติ(2519: 3-5) อธิบายถึงความสำคัญของแรงงานว่าไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจในสังคมใดๆ แรงงานเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุด โดยแรงงานเป็นปัจจัยทำให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม นอกจากนี้ปรากฏว่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ประชาชาติเป็นรายได้ประเภทค่าตอบแทนของการใช้แรงงาน นักเศรษฐศาสตร์ทุกยุคทุกสมัยได้ยืนยันความสำคัญของแรงงานที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตหนึ่งที่มีผลต่อระดับการผลิตและความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ เมื่อแรงงานมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวนี้เอง การตัดสินใจใดๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน เป็นต้นว่าจะใช้แรงงานที่มีอยู่ไปทำการผลิตสินค้าและบริการอะไร ใช้มากน้อยแค่ไหน ภายใต้กฎเกณฑ์อันใด และมีวิธีการหรือหลักเกณฑ์อันใด เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้จากการใช้แรงงาน จึงต้องกระทำอย่างรอบคอบ เพราะเป็นเรื่องที่ย่อมต้องกระทบกระเทือนต่อระดับการผลิตของชาติและอัตราความเจริญของเศรษฐกิจและสังคม ถ้าแรงงานถูกใช้ไปในทางที่ไม่เหมาะสม หรือแรงงานไม่ได้รับการเอาใจใส่ทะนุบำรุง ไม่มีการคุ้มครองหรือพัฒนาเท่าที่ควรแล้ว เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ย่อมได้รับความกระทบกระเทือนอย่างแน่นอน ในทางตรงกันข้าม หากแรงงานได้รับการจัดสรรอย่างถูกต้อง มีการพัฒนาและให้ความคุ้มครองอย่างดี ผลผลิตของประเทศก็จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกับความเจริญเติบโตและการมีเสถียรภาพของสังคมด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแรงงานจะเป็นปัจจัยการผลิตเหมือนกับปัจจัยการผลิตชนิดอื่นๆ แต่แรงงานก็มีลักษณะแตกต่างไปจากปัจจัยอย่างอื่นอยู่บางประการที่สำคัญ คือ ประการแรก แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่ไม่สามารถจะแยกร่างกายและจิตใจของมนุษย์ได้ ดังนั้นการใช้แรงงานจึงจำเป็นต้องมีการปฏิบัติพิเศษ ผิดแผกจากการใช้ปัจจัยการผลิตอื่นๆ คือ จะต้องระมัดระวังและเอาอกเอาใจใส่งมากกว่าการใช้วัสดุสิ่งของอื่นๆ ประการที่สอง คนงานเป็นเจ้าของแรงงานของตนเอง ดังนั้นแต่ละคนจะเป็นผู้ตัดสินใจลงทุนในการศึกษาฝึกอบรมและใช้แรงงานของเขาเอง เพราะฉะนั้นเราจะถือแรงงานมนุษย์เป็นสินค้าที่จะซื้อขายหรือใช้อย่างไรตามใจของผู้ใช้ไม่ได้ เพื่อให้เห็นความสำคัญของแรงงานมนุษย์ซึ่งผิดจากปัจจัยการผลิตอื่นๆว่า “แรงงานมิใช่สินค้า”

เอเนสต์ แมนเคิล (อ้างใน จอมขวัญ, 2549: 13-14) กล่าวว่าระบบเศรษฐกิจที่ครอบงำด้วยทุน หรือถูกกำหนดด้วยทุน เรียกว่า ระบบทุนนิยม ตามความหมายที่ใช้ที่นี่ หมายถึงรูปแบบการผลิต (mode of production) ประเภทหนึ่ง ซึ่งปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ หรือปัจจัยการผลิตหลักๆ ของสังคมตกอยู่ใน การครอบครองของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นแกน ในขณะที่การงานทั้งปวงปฏิบัติโดยบุคคลอีกกลุ่ม หนึ่งที่เรียกว่า ชนชั้นแรงงาน (working class) ในระบบทุนนิยมนี้ ทั้งปัจจัยการผลิตและกำลังแรงงาน เป็นสินค้าที่ซื้อขายกันได้ในตลาด โดยเฉพาะชนชั้นแรงงานนั้น เป็นผู้ที่ไม่มียปัจจัยการผลิตอื่นใด นอกจากแรงงานของตนเอง และต้องขายแรงงานทำการผลิตเพื่อยังชีพ การลงทุนใดๆ ของนายทุนเพื่อ มุ่งกำไรเป็นสิ่งสำคัญ และกำไรนั้นก็จะถูกนำไปเพิ่มทุนขยายการผลิตต่อไปอีก

ตามแนวคิดมูลค่าส่วนเกิน (surplus-value) นายทุนหรือนายจ้าง ได้ว่าจ้างลูกจ้างหรือคนงาน โดยวิธีการแลกเปลี่ยน “ค่าจ้าง” กับ “อำนาจแรงงาน” เมื่อว่าจ้างแล้วก็มีสิทธิเหนือที่จะกำหนดให้ลูกจ้าง หรือคนงานทำงานให้ตามระยะเวลาที่แน่นอน ในการทำงานให้นายจ้าง ลูกจ้างได้จ่ายเงินนายจ้างด้วย ระยะเวลาทำงานที่เรียกว่า “แรงงานที่จำเป็น” (necessary labour) ของสังคม ซึ่งหมายถึงจำนวนแรงงาน ที่ก่อให้เกิดมูลค่าเท่ากับค่าของปัจจัยการดำรงชีพที่จำเป็นขั้นต่ำเพื่อจะมีชีวิตอยู่รอดเพื่อทำงานให้ นายจ้างต่อไปได้ในวันรุ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ได้จ่ายเงินให้กับนายจ้างไปในตัวด้วย “แรงงานส่วนเกิน” (surplus-labour) แรงงานส่วนเกิน คือแรงงานส่วนที่สร้าง “มูลค่าส่วนเกิน” ซึ่งนายทุนหรือนายจ้างจะ ค่อยๆ สะสมขึ้นมาเป็น “ทุน” เพื่อไปซื้อเครื่องจักรใหม่หรือขยายโรงงาน หรือนำไปใช้จ่าย หรือนำไป “ซื้อ” อำนาจแรงงานมาสร้างมูลค่าส่วนเกิน หรือความมั่งคั่งให้กับตนเองต่อไป ในที่นี้ “มูลค่าส่วนเกิน” ก็คือ กำไร ของนายทุน อุตสาหกรรม การเพิ่มผลผลิต หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต หรือเรียกได้ว่า คือการเพิ่มอัตราการขูดรีด โดยไม่คำนึงถึงสภาพร่างกายของลูกจ้างที่ทรากดร้า เมื่อยล้า เบื่อหน่าย และ เหนื่อยยาก บางครั้งการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยก็ทำให้คนงานต้องทำงานอย่างเครื่องจักร หรือแข่งกับ เครื่องจักรอันเป็นการฝืนธรรมชาติเป็นอย่างมาก

ดังนั้นเมื่อมองในภาพรวมจะเห็นได้ว่าแรงงานเป็นส่วนประกอบสำคัญของระบบเศรษฐกิจ การใช้แรงงานจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการผลิตสินค้าและบริการ แต่อย่างไรก็ตามในระบบเศรษฐกิจ นั้น กำไรเป็นสิ่งจำเป็นสูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้เองรัฐไทยจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานราคาถูก เพื่อที่จะลดต้นทุนการผลิตและเป็นการคงไว้ซึ่งกำไรสูงสุดนั่นเอง

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการที่รัฐอนุญาตให้แรงงาน ต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นก็เพื่อต้องการใช้แรงงานราคาถูก พัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทย และลดต้นทุนการผลิต ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญต่อระบบ เศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะกิจการงานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยง อันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวอยู่ในกิจการที่สำคัญๆ เช่น กิจการประมง

กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล และที่สำคัญกิจการงานดังกล่าวนั้นเป็นงานที่แรงงานไทยไม่นิยมทำงาน รัฐจึงต้องการแรงงานต่างด้าวมาทำงานทดแทนแรงงานไทยมากเป็นพิเศษ

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ผ่านมา จึงวางอยู่บนรากฐานความคิดที่จะนำประเทศไทยไปสู่ความทันสมัยแบบตะวันตก และหลุดพ้นจากความยากจนโดยการพัฒนาอุตสาหกรรม และการวัดระดับการพัฒนาจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) หรือรายได้ต่อหัว (per capita income) รายได้ที่เป็นตัวเงินที่มาจากการขายพลังแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการหรือการรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม และรวมไปถึงรายได้จาก ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ซึ่งมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศส่วนใหญ่ที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจของไทย คือ GDP ภาคการเกษตร และ GDP ภาคประมง ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่รัฐไทยจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อมาเพิ่มศักยภาพทางการผลิตต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ ดังจะเห็นจากตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 : ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ปี2539–2549 และครึ่งแรกปี 2550

Year	GDP ทั้งประเทศ (ล้านบาท)	GDP ภาคการเกษตร (ล้านบาท)	GDP ภาคประมง (ล้านบาท)	อัตราร้อยละ ของ GDP ภาคประมง	
				ต่อ GDP ทั้งหมด	ต่อ GDP ภาคเกษตร
1996	4,611,041	438,119	87,947	1.91	20.07
1997	4,732,610	447,176	95,202	2.01	21.29
1998	4,626,447	498,587	107,983	2.33	21.66
1999	4,637,079	435,507	103,462	2.23	23.76
2000	4,922,731	444,185	117,796	2.39	26.52
2001	5,133,502	468,905	110,926	2.16	23.66
2002	5,450,643	514,257	107,448	1.97	20.89
2003	5,917,368	615,854	109,231	1.85	17.74
2004	6,489,847	669,498	106,969	1.65	15.98
2005p	7,087,660	721,682	97,607	1.38	13.52
2006p1	7,816,474	836,077	98,892	1.27	11.83
2007p1					
Q1r	2,080,650	214,071	29,380	1.41	13.72
Q2	2,023,931	218,030	20,697	1.02	9.49

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (<http://www.nesdb.go.th/>)

ทั้งนี้กิจการทั้งภาคการเกษตรและภาคการประมงเป็นกิจการใหญ่ของประเทศ จึงต้องใช้กำลังแรงงานมากเป็นพิเศษ แต่ในขณะที่เดียวกันจำนวนแรงงานไทยในระดับล่างกลับมีน้อยลง เนื่องจากคนไทยมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น จึงเกิดการเลือกงานในการประกอบอาชีพ และเห็นว่างานเหล่านี้เป็นงานหนัก มีรายได้น้อย ดังนั้นจึงส่งผลให้อุปทานของแรงงานมีน้อยลงตามไปด้วย กล่าวคือ จำนวนแรงงานที่ประสงค์และเสนอที่จะทำให้นายจ้าง ตามระดับอัตราค่าจ้างในระยะเวลาหนึ่งๆ นั้นมีปริมาณน้อยลง ในทางกลับกันอุปสงค์ของแรงงานกลับมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงมองเห็นความจำเป็นในการที่จะต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยเพื่อดำรงไว้ซึ่งปัจจัยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ สร้างความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศในการผลิตสินค้าและบริการต่อไป

กล่าวโดยสรุปภายใต้แนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของประเทศไทยว่าต้องการใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ เพราะจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำนโยบายทดแทนการนำเข้ามาปฏิบัติ โดยรัฐบาลใช้มาตรการแทรกแซงกีดกันทางการค้า ตั้งกำแพงภาษีต่อสินค้านำเข้า เพื่อส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อขยายตลาดภายใน การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) เน้นความสำคัญที่การระดมทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยภาคเกษตรกรรมเป็นผู้แบกรับภาระการพัฒนา เป็นทั้งแหล่งวัตถุดิบ แรงงานราคาถูก และตลาดระบายสินค้า และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ภายใต้นโยบายกระจายการผลิตเพื่อการส่งออก รัฐได้เข้ามาส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจส่งออก โดยเฉพาะพืชที่ทำรายได้ดีในตลาดโลก มีการส่งเสริมการปฏิวัติเขียว เช่น การสนับสนุนการปลูกพืชเชิงเดี่ยว การใช้ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง และเมล็ดพันธุ์พืชเพื่อเร่งผลผลิต (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2545: 132-133)

1.4 แนวคิดรัฐไทยในกระแสโลกาภิวัตน์

การที่รัฐไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวนั้น เพราะเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง อยู่ตลอดเวลา และเพราะภายใต้สถานการณ์โลกที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีฐานแรงงานราคาถูกเพื่อลดต้นทุนการผลิต ดังนั้นรัฐไทยจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายที่ควรจะต้องเน้นถึงชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวเพื่อรองรับต่อกระแสโลกาภิวัตน์ให้มากขึ้นเป็นพิเศษ

เมื่อพิจารณาถึง “โลกาภิวัตน์” เป็นศัพท์บัญญัติเพื่อสื่อความหมายของคำว่า “Globalization” ซึ่งหมายถึง การอภิวัตน์หรือเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น หรือก้าวหน้ามากขึ้นตามกระแสโลก (นิธิ เอียวศรีวงศ์ , 2537:56-57) ทั้งนี้เนื่องจากโลกสมัยใหม่มีแนวโน้มที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม นอกจากนี้วิชช ดันศิริ (2538:18) ยังให้ความหมายว่าโลกาภิวัตน์ คือ กระบวนการทำให้โลกกลายเป็นหนึ่งเดียว ดังนั้นเมื่อพิจารณา “โลกาภิวัตน์” ตามรูปศัพท์นั้นน่าจะทำความเข้าใจได้ไม่

ยาก ทั้งนี้เพราะภาพลักษณ์และข้อเท็จจริงที่การเชื่อมโยงด้านข่าวสารข้อมูล หรือการติดต่อสื่อสารโดยอาศัยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นภาพที่สามารถพบเห็นและรู้สึกได้จริงในชีวิตประจำวัน แต่ในความเป็นจริงนั้นการทำความเข้าใจ “โลกาภิวัตน์” ทั้งในแง่ของความหมาย พัฒนาการ และผลกระทบนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายแต่อย่างใด (สุริยา สมุทคุปดี และพัฒนา กิติอาษา, 2538: 74-75)

พัฒนาการของ โลกาภิวัตน์ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว โลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดสังคมนานาชาติ หรือสร้างเงื่อนไขที่โลกทั้งโลกมีแนวโน้มที่จะกลายมาเป็นหนึ่งเดียว เช่น ขอมรับข้อตกลงทางเศรษฐกิจเดียวกัน ขอมขยายกฎหมายระหว่างประเทศให้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ มากขึ้น ขอมรับแนวคิดและอุดมการณ์คล้ายคลึงกัน (เช่น ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์สภาพแวดล้อม) หรือแม้กระทั่งวิถีชีวิต การแต่งกาย กีฬา และบันเทิง เป็นต้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงในบริบทต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เกิดขึ้นได้ก็เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่โลกมีการสถาปนารัฐชาติสมัยใหม่อย่างชัดเจนแล้ว โลกาภิวัตน์เริ่มต้นขึ้นภายหลังจากที่โลกได้พัฒนาขึ้นเป็นประเทศที่มีพรมแดน อำนาจอธิปไตยและอำนาจอธิปไตยที่มั่นคง รวมทั้งมีการติดต่อเชื่อมโยงซึ่งกันและกันในระดับรัฐอย่างเป็นทางการ และการติดต่อเชื่อมโยงดังกล่าวมีผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ทั่วโลก (สุริยา สมุทคุปดี และพัฒนา กิติอาษา, 2538: 76)

บัณฑิตย ชาญชัยเศรษฐวุฒิ (2548: 2-3) ได้ให้ความหมายกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ คือ กระบวนการเปิดขยายตลาดเสรีทั่วโลก ขับเคลื่อนด้วยพลังทุนข้ามชาติคือ ภูมิภาคอำนาจตะวันตก องค์การการค้าโลก (WTO) ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีจุดหมายสำคัญ คือการเปิดเสรีทางการค้า (Liberalization) การลดอำนาจรัฐในการควบคุมเศรษฐกิจ (Deregulation) และกระบวนการถ่ายโอนกิจการภาครัฐสู่เอกชน (Privatization)

อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เรียกว่าเป็นโลกาภิวัตน์ทางสังคม-การเมือง จะปรากฏในมาตรฐาน 3 ด้าน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ

1. มาตรฐานสิทธิมนุษยชน คือ การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิแรงงาน ห้ามใช้แรงงานบังคับ
2. มาตรฐานด้านสิทธิแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน คำนึงถึงระบบนิเวศ
3. มาตรฐานการปกครองที่ดี หรือการบริหารกิจการที่โปร่งใสสุจริต เช่น การต้องมีบริษัทภิบาล ธรรมนูญ การพัฒนาประชาธิปไตย ขอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

รายงานการศึกษาเรื่อง “มิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์” ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความหมายของโลกาภิวัตน์ว่า เป็นกระบวนการประสานเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ เข้าด้วยกันอย่างรวดเร็ว โดยมีแรงผลักดันจากการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน และการไหลของทุนและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสื่อสารไปพร้อมๆ กัน โลกาภิวัตน์กระทบสถานประกอบการและคนงาน

เกือบทุกประเทศในโลกทั้งที่อยู่ในภาคการผลิต และการบริการ (ส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักงาน ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2545:11-14) ผลที่ตามมาคือ กำลังแรงงานส่วนใหญ่ของโลก ต่างประสบผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถกล่าวถึงผลกระทบต่อสังคมและแรงงาน สรุปได้ ดังนี้

1. โลกาภิวัตน์ ส่งผลกระทบต่อไม่เท่าเทียมระยะยาวต่อรายได้ในกลุ่มอาชีพที่แตกต่างกัน มีบางกลุ่ม ได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มอื่น เช่น แรงงานที่มีทักษะจะได้รับรายได้ที่ต่างจากแรงงานไร้ทักษะ หรือ แรงงานเขตเมืองจะได้รับรายได้มากกว่าแรงงานจากชนบท

2. โลกาภิวัตน์ ก่อให้เกิดการไหลเข้าออกของเงินทุนอย่างเสรีระหว่างประเทศที่ไม่แน่นอน ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเปราะบาง ส่งผลต่อการค้า การผลิต การจ้างงาน คุณภาพการเงิน เกิดข้อโต้แย้งเรื่อง ความไม่ยั่งยืนของเงินทุนระยะสั้น

3. โลกาภิวัตน์ ไม่สามารถลดการเลือกปฏิบัติทางเพศ ผู้หญิงยังคงทำงานที่มีค่าแรงต่ำ มีความไม่มั่นคงและสภาพการทำงานที่เลวร้าย

4. โลกาภิวัตน์ ส่งผลต่อความไม่มั่นคงในหน้าที่การงาน คนงานยังคงตกงานเนื่องจากการแข่งขัน จากสินค้านำเข้า การนำเทคโนโลยีเข้ามาทดแทนคนงาน ความไม่มั่นคงที่ของความต้องการแรงงานมีผล ต่อแรงงานที่มีทักษะต่ำ ซึ่งมีแนวโน้มเผชิญต่อความไม่มั่นคงในงานสูง

5. โลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเคลื่อนย้าย การมีงานทำจากภาคการผลิตสู่ภาคการบริการ การจ้างงานในภาคการผลิตส่งออกเพิ่มมากขึ้น

6. โลกาภิวัตน์ มีความสัมพันธ์กับการมีงานทำ เนื่องจากความต้องการแรงงานมีการเปลี่ยนแปลง ง่าย เกิดแบบแผนใหม่ในการมีงานทำ คือ รูปแบบการมีงานทำที่ไม่มีมาตรฐาน(non standard) และไม่ปกติ การมีงานทำแบบไม่มีมาตรฐานของหลายสถานประกอบการจะเพิ่มขึ้นจำนวนมาก งานบางเวลาเพิ่มมากขึ้น การจ้างงานชั่วคราวเพิ่มมากขึ้น การมีงานทำที่ไม่มีมาตรฐานจะเป็นรูปแบบของการมีงานทำที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง ไม่มีการเขียนสัญญาจ้างงานหรือไม่มีการคุ้มครองทางสังคมตามกฎหมาย จึงมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่ต้องกำหนดกฎระเบียบให้เกิดความคุ้มครองทางสังคมแก่คนงานที่ทำงานไม่มีมาตรฐานหรืองาน นอกกรอบ ดังนั้น การขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมคนงานเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญ

จากภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ปรากฏการณ์ที่แรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาอยู่ใน ประเทศไทย เป็นที่น่าสังเกตว่าปรากฏการณ์ทั้งหมดมีลักษณะร่วมหลายประการ(สุริยา สมุทคุปดี และ พัฒนา กิติยาชา, 2538: 88-89) ได้แก่

ประการแรก แรงงานต่างด้าวเป็นปรากฏการณ์ระดับนานาชาติ เนื่องจากการเดินทางจากประเทศ หนึ่งเข้าไปทำงานอีกประเทศหนึ่ง จากระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหนึ่งเข้าไปติดต่อกับพื้นที่ (ผ่านการจ้างงาน) กับอีกระบบหนึ่ง ลักษณะข้อนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า พรมแดนของชาติที่เคยถูกกีดกัน ด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองหรือกีดกันทางเศรษฐกิจได้เปิดกว้างมากขึ้น

ประการที่สอง แรงงานต่างด้าว แท้ที่จริงก็คือ การไหลเวียนของกำลังคนในวัยทำงานจากประเทศที่ระบบเศรษฐกิจที่มีภาคการเกษตรกรรมเป็นหลัก ไปยังประเทศที่มีอุตสาหกรรมและบริการเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากประเทศที่ยากจนกว่าไปยังประเทศที่ร่ำรวยมากกว่า

ประการที่สาม ความยากจนและความต้องการ โอกาสในชีวิต ยังคงเป็นแรงผลักดันสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว แรงงานไม่ว่าจะเป็นกรรมกร คนทำงานบ้าน หรือโสเภณีต่างก็ดิ้นรนทำงานหาเงินเพื่อส่งกลับไปช่วยเหลือครอบครัวของตน เงินตราต่างประเทศไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือครอบครัวของแรงงานแต่ละคนแล้ว ยังช่วยหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจของประเทศได้อีกด้วย

ประการที่สี่ ปมปัญหาของแรงงานต่างด้าวซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น เช่น เกี่ยวข้องกับการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ การขยายตัวของแก๊งค์ค้ายาเสพติด การลักลอบขนคนเข้าเมือง การลักลอบค้าประเวณีและยาเสพติด เป็นต้น

ประการสุดท้าย แรงงานต่างด้าว เป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นว่า สังคมนานาชาติในโลกสมัยใหม่มีการติดต่อเชื่อมโยงกันทางเศรษฐกิจ การเมือง การติดต่อสื่อสารและสังคมวัฒนธรรมมากขึ้นอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้วหากนำแนวคิดรัฐไทยในกระแสโลกาภิวัตน์มามองในเรื่องของแรงงานต่างด้าวแล้วจะเห็นได้ว่า แรงงานต่างด้าวเป็นผลพวงอย่างหนึ่งของกระแสโลกาภิวัตน์ เนื่องจากโลกาภิวัตน์ได้สร้างกระแสให้เกิดการไหลเวียนวัฒนธรรมไปทั่วโลก ข้ามพรมแดนของชาติและสิ่งกีดขวางที่เคยมีมาในโลกยุคก่อน “แรงงาน” หรือการไหลเวียนของกำลังคนในรูปแบบต่างๆ จึงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ทางสังคมของโลกสมัยใหม่ (สุริยา สมุทรคุปต์ และพัฒนา กิติยาษา, 2538: 81) อีกทั้งภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ยังเน้นการส่งออกและการแข่งขันที่รุนแรง กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงมุ่งแสวงหาแรงงานราคาถูก ซึ่งแรงงานต่างด้าวก็เป็นตัวช่วยหนึ่งที่รัฐและนักลงทุนมองว่าแรงงานเหล่านี้จะมาช่วยในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ

เมื่อเราพิจารณาถึงแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาสู่ประเทศไทย จะประกอบด้วยไปกลุ่มคนสำคัญสองกลุ่ม คือ แรงงานที่มีทักษะฝีมือ ได้แก่ นักวิชาชีพ นักธุรกิจ นักกฎหมาย นักบัญชี วิศวกร แพทย์ นักลงทุน นักวิชาการ นักวิจัย ฯลฯ และแรงงานไร้ทักษะฝีมือ ได้แก่ กรรมกร คนทำงานบ้าน คนงานในโรงงาน รวมทั้งโสเภณี (สุริยา สมุทรคุปต์ และพัฒนา กิติยาษา, 2538: 81) แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่สอง โดยเป็นกลุ่มที่กำลังประสบปัญหาและความยากลำบากในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการด้านต่างๆ จนถึงขั้นที่อาจกล่าวได้ว่า แรงงานเหล่านี้ได้รับผลกระทบในด้านลบของโลกาภิวัตน์มากที่สุดกลุ่มหนึ่ง กรณีของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวปรากฏให้เห็นชัดเจนในกลุ่มประเทศโลกที่สาม เช่น ไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฯลฯ ซึ่งแรงงานไร้ฝีมือพยายามดิ้นรนออกไปทำงานนอกประเทศ หรือในประเทศที่เป็นศูนย์กลางของกระแสโลกาภิวัตน์ และประเทศเพื่อน

บ้านที่กำลังขาดแคลนแรงงาน เนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมและบริการของประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มในประเทศเอเชียแปซิฟิก

1.5 แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน

ในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนถือได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงมากเป็นพิเศษ เพราะรัฐได้เข้าเป็นภาคีขององค์การระหว่างประเทศ ILO (The International Labour Organization) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และเข้าร่วมเป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายที่ต้องเน้นไปที่หลักสิทธิมนุษยชน โดยต้องมองแรงงานต่างด้าวในฐานะที่เป็นมนุษย์ผู้หนึ่ง และจะต้องไม่เกิดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานเหล่านี้ด้วยเช่นกัน

● หลักและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

หลักสิทธิมนุษยชนว่าด้วยความไม่แตกต่าง ไม่ว่าจะ เป็น โดยกำเนิดหรือโดยสัญชาติมนุษยทุกคนล้วนมีสิทธิมนุษยชน โดยข้อเท็จจริงที่เราต่างมีอิสระ มีสำนึก และมีความเป็นชีวิตสิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนธรรมชาติ เป็นส่วนประกอบอันหนึ่งในร่างกายเราแต่กำเนิดและจะถูกแบ่งแยกออกไปโดยกรรมวิธีใดไม่ได้

หลักว่าด้วยความเป็นสากล สิทธิมนุษยชนมีอยู่ทุกแห่งโดยไม่มีข้อยกเว้นไม่ว่าจะโดย ชาติ พันธุ์ ศาสนา เพศ หรือความเชื่อ

หลักว่าด้วยความเสมอภาคเราทุกคนเกิดมา “ล้วนเปล่าเปลือย และช่วยตัวเองไม่ได้” ดังนั้น เราจึงมีความเสมอภาคในชีวิต และในการดำรงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

หลักการว่าด้วยรัฐต้องให้หลักประกันสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน สังคมดำเนินไปภายใต้การปกครองของรัฐบาล “รัฐมีหน้าที่ประหนึ่งพ่อแม่” เป็นผู้ให้ความคุ้มครองปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเป็นหลักประกันให้แก่พลเมืองทุกๆ คน

หลักว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล และการพึ่งพาซึ่งกันและกัน การปกครองและสิทธิทางการเมืองไม่อาจแยกจากสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะต้องไม่มีการแบ่งแยกหรือเลิกการให้บริการด้านสิทธิเฉพาะกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันสิทธิส่วนบุคคลก็จะต้องไม่ล่วงละเมิดสิทธิส่วนรวมหรือในทำนองกลับกันสิทธิส่วนรวมจะต้องไม่ล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคลด้วย

กฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ เน้นการส่งเสริมและการเคารพสิทธิมนุษยชนสิทธิทางสังคม(Social Rights) สิทธิจะมีชีวิตอยู่ (The Right to Life) และอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่อง เชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา สีผิว ความเห็นทางการเมือง ชาติ หรือสังคม อันเป็น

ที่มาเดิม กำเนิด หรือสถานะอื่นใดเพื่อก่อให้เกิดสันติภาพความเท่าเทียมกันและความก้าวหน้า ในสังคมระหว่างประเทศ ไม่ว่าบุคคลนั้นๆ จะอยู่ในประเทศที่จะยอมรับสัตยาบันเรื่องนี้หรือไม่ก็ตาม

อนุสัญญาของสหประชาชาติในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นทุกคนและสมาชิกในครอบครัว ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ คือ คนงานย้ายถิ่นมีสิทธิในการประกันสังคมและมีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาล

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของคนงานตามมาตรฐานสากลแม้คำว่าสิทธิมนุษยชนมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญของ ILO แต่ปรากฏในจุดมุ่งหมายและหลักการของธรรมนูญ ซึ่งพุดถึงสันติสุขและความเป็นธรรมในสังคม และในปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย (คำประกาศแห่งฟีลาเดลเฟีย พ.ศ.2487) ประกอบด้วยเจตนารมณ์ขององค์การดังต่อไปนี้

1. แรงงานมิใช่สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าที่ยั่งยืน
3. ความยากจน ณ ที่หนึ่งใดที่ข้อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองของในทุกแห่งทุกหน
4. มนุษย์ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อ และเพศใด มีสิทธิที่จะแสวงหาทั้งสวัสดิภาพทางวัตถุ และพัฒนาการด้านจิตใจ ภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพ และความมีศักดิ์ศรี ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสอันทัดเทียม

• สภาพสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานอพยพผิดกฎหมาย

ได้ยึดปฏิญญาสากลสิทธิมนุษยชน ในที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังนี้ คือ

- เร่งเร้าให้รัฐให้รัฐทั้งหลายรับรองการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวและครอบครัว

- พิจารณาว่า การสร้างเงื่อนไขสนับสนุนความสามัคคีและการอดกลั้นมากขึ้นระหว่างแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานอพยพ และประชาชนส่วนที่เหลือของสังคมในรัฐซึ่งพวกเขาอาศัยอยู่นับเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง

- ร้องขอต่อรัฐทั้งหลาย ในการพิจารณาความเป็นไปได้ของการลงนามและให้สัตยาบันโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานต่างด้าวและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขา

ในกรอบประเด็นเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง อาทิ การละเมิดสิทธิเสรีภาพแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวกับกระบวนการทางศาล สิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เด็กพลัด

ถึ้นการค้ำนุญย์แต่ในการศึษาครั้งนี เป็นการศึกษาในเนื้อหาของสิทธึแรงงานของแรงงานต่างด้าวผึคกฎหมาย ในข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกึคขึ้น

• สิทธึแรงงานของแรงงานต่างด้าวผึคกฎหมาย

ตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธึมนุญชน ได้กำหนดว่าบุคคลใดจะถูกบังคับให้เป็นทาสหรืออยู่ภาวะจำยอมใดๆ มิได้ การเป็นทาสและการค้าทาสจะมีไม่ได้ในทุกรูปแบบ บุคคลมีสิทธึในการรับคำตอบแทนเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่เลือกปฏิบัติใดๆ การทำงานผู้ทำงานมีสิทธึในรายได้ซึ่งยุติธรรม และเอื้อประโยชน์เพื่อเป็นประกันสำหรับตนเองและครอบครัวให้ดำรงชีวิตมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ เพิ่มเติม

จากข้อเท็จจริงที่เกึคขึ้นกับแรงงานต่างด้าว ที่เกี่ยวข้องกับสิทธึแรงงานของแรงงานต่างด้าวผึคกฎหมาย (สมพงค์ สระแก้ว, 2544: 19-20) คือ

1. แรงงานต่างด้าวจะถูกกดค่าแรงต่ำ และต่ำกว่าแรงงานขึ้นด้าเป็นส่วนใหญ่ หรือได้ค่าแรงไม่ครบ ไม่ตรงเวลา มีชั่วโมงการทำงานที่ยาว มีเวลาพักผ่อนไม่เพียงพอ ในการตอบรับของภาครัฐ รัฐไม่ได้มีหลักเกณฑ์แน่ชัดว่า สิทธึแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการจดทะเบียนทำบัตรอนุญาตทำงานแล้วเป็นอย่างไร และมีกระบวนการคุ้มครองสิทธึอย่างไร จะอยู่ภายใต้ข้อกำหนดเดียวกันของกฎหมายแรงงานไทยหรือไม่
2. ไม่ได้รับสวัสดิการ เว้นแต่ที่พักในบางประเภท เช่น เกษตร งานบ้าน งานบริการ ค่ารักษาพยาบาล ส่วนใหญ่จะถูกหักจากค่าแรง และไม่ได้รับค่าแรงในวันที่ป่วยหรือพักรักษาตัว นอกจากนั้นแรงงานที่ได้รับการจดทะเบียนมักไม่ได้รับสวัสดิการในการทำงานตามมาตรฐานที่ชาวไทยได้รับ เช่น เงินชดเชยหรือสวัสดิการ
3. แรงงานต่างด้าวบางส่วนถูกหลอกหรือถูกบังคับให้ทำงาน โดยไม่ได้รับค่าแรง เช่น ในธุรกิจการรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจบริการทางเพศ ขอทาน และเร่ร่อนขายของ
4. แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเงื่อนไขการทำงาน สภาพการทำงาน กฎหมาย หรือนโยบายของรัฐเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถเรียกร้องสิทธึพึงได้
5. แรงงานต่างด้าวที่เป็นเด็ก เด็กต้องทำงานในกิจการหลายประเภทที่เป็นอันตรายเสี่ยงต่อสุขภาพและเสี่ยงต่อชีวิต เช่น งานแบกหาม ใช้แรงงานหนัก งานในเรือประมง งานในสถานบริการทางเพศ
6. ครอบครัวแรงงานและแรงงานต่างด้าวที่เป็นหญิง ไม่ได้รับข่าวสารเพียงพอในเรื่องของการวางแผนครอบครัว และการคลอดที่ปลอดภัย และการให้ภูมิคุ้มกันแก่เด็ก ทำให้มีการตั้งครรภ์สูง การทำแท้งและมีเด็กที่ไม่ได้รับภูมิคุ้มกัน โรคติดต่อ มีบางที่พยายามดำเนินการสาธารณสุขแก่แรงงานต่างชาติแต่ยังไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึงเพราะข้อจำกัดด้านงบประมาณและการสื่อสาร

7. ลูกแรงงานที่เกิดในประเทศไทย ไม่มีสิทธิได้สัญชาติไทย หรือไม่ได้รับการจดทะเบียนการเกิด นอกจากนี้ในทางปฏิบัติในแหล่งที่อยู่และที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวหลายๆ แห่ง เด็กเหล่านี้ยังไม่ได้รับอนุญาตให้รับบริการทางการศึกษา

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าว จึงต้องกลับมาให้ความสำคัญกับแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้มุมมองปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทางความมั่นคงที่มองว่าแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาผิดกฎหมายต้องถูกจับส่งออกนอกประเทศ หรือให้นายจ้างมาประกันตัว หรือผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราว แนวคิดทุนนิยมเสรีบนผลประโยชน์ของนายทุน ที่เน้นความเติบโตและความอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจของตน ซึ่งมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะคนไทยไม่ทำหรือหากคนงานไทยทำงานยาก และแนวคิดมนุษยนิยมหรือการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน (Labour Protection) ที่มองว่าผู้ใช้แรงงานทุกคนมีสิทธิเสมอภาค สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียม โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติถูกแบ่งแยกกีดกัน เพราะเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว เพศ และศาสนา

ดังนั้น ในสามแนวคิดหลักที่มองปัญหาแรงงานต่างด้าว ในเชิงปฏิบัติจะทำอย่างไรให้เกิดการประสานสอดคล้องกัน และให้ความสำคัญกับแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ที่เน้นการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน หรือการบริหารคุ้มครองแรงงาน ซึ่งในหลักการของนโยบายการบริหารคุ้มครองแรงงานมีหลักการใหญ่ 6 หลักการ (สมพงษ์ สระแก้ว, 2544: 21-22) คือ

1. หลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ (Equal Treatment) และเป็นนโยบายที่มีความหลากหลายต่อแรงงานที่มีสถานภาพแตกต่างกัน ให้มีการยืดหยุ่นเพื่อคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับสภาพปัญหาการจ้างงานและความต้องการที่แตกต่างกันตามสถานภาพหรือลักษณะงาน ซึ่งมีประเด็นพิจารณาถึงมิติและองค์ประกอบของความแตกต่างทางเพศและอายุ นอกจากนั้นแรงงานที่การจดทะเบียนมีการคุ้มครองสภาพการจ้างงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงงาน สวัสดิการ สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน การคำนึงถึงบทบาทด้านหญิงชาย เนื่องจากแรงงานหญิงมักถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่าย นอกจากนั้นควรมีการขยายการประกันสังคมเพื่อให้ครอบคลุมแรงงานต่างด้าว

2. ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องมนุษยชน และสิทธิแรงงาน แรงงานต่างด้าวมีความรู้เรื่องสิทธิของตนเอง เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวจัดตั้งองค์กรของตนเองเพื่อใช้เป็นกลไกการสื่อสารระหว่างรัฐกับคนงาน และการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันของแรงงาน และการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รัฐบาลต้องมีการศึกษารูปแบบต่างๆ ของการจ้างงานด้วย

3. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ต้องกระทำทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อเป็นการประสานความร่วมมือกันระหว่างประเทศผู้ส่งแรงงานออกและประเทศผู้รับแรงงาน และอาศัยความ

ร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคด้วย ทั้งนี้จะเป็นการกำหนดและปฏิบัติร่วมกัน และในเวทีการเจรจาการค้าโลก จะต้องมียุทธศาสตร์ต่อการที่ไม่ละเมิดสิทธิแรงงาน

4. การกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าว จะต้องแยกแยะระหว่างผู้ลี้ภัยทางการเมือง กับคนอพยพมาทำงาน

5. การปรับมุมมองใหม่ของภาครัฐ ให้ยึดหลักสิทธิมนุษยชน โยงไปถึงการได้รับสิทธิการเมืองตามกฎหมาย และสัญชาติ ในระยะยาวรัฐต้องมีนโยบายที่เป็นบูรณาการผสมผสานให้เกิดการอยู่ร่วมกันในสังคมของวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย รวมถึงการสร้างความเข้าใจและการให้การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

6. ปรับนโยบายส่งเสริมการลงทุนและเปิดเสรีทางการค้า เชื่อมโยงเสรีภาพของแรงงานและการพัฒนาฝีมือแรงงาน พลเมืองมีทางเลือกในการแสวงหาแหล่งงานได้มากขึ้น

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าไม่เพียงแต่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีขององค์การระหว่างประเทศ ILO (The International Labour Organization) และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ เพียงเท่านั้น แต่ยังสามารถเข้าร่วมเป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี กล่าวคือ เป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญา ซึ่งกระบวนการในการทำสนธิสัญญามีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ และบางรัฐอาจตั้งข้อสงวนหรือตีความสนธิสัญญา และเมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสัญญาครบถ้วนแล้ว ภาคีก็มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาดังกล่าว (<http://www.nhrc.or.th>)

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลัก จำนวน 5 ฉบับได้แก่

1. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก : ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2535 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2535
2. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ : ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2528 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2528

3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง : ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540

4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม : ประเทศไทยเข้าเป็น ภาคี กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2542 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542

5. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ : ประเทศไทยได้ภาคี อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2546

ในทางปฏิบัติแม้ว่าประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีขององค์กรระหว่างประเทศ ILO (The International Labour Organization) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และภาคีสันติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน 5 ฉบับดังกล่าวข้างต้น ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีผลวัตร แปรเปลี่ยนด้านนโยบายที่มีต่อแรงงานต่างด้าว และจะต้องพิจารณาถึงนโยบายด้านสวัสดิการที่จะต้อง พึงมีต่อแรงงานเหล่านี้อีกด้วย เพราะต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนต่อตัวแรงงานในฐานะที่เป็นมนุษย์ ผู้หนึ่งอีกเช่นกัน แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าในการนำนโยบายด้านสวัสดิการและสังคมไปปฏิบัติยัง มิได้คุ้มครองแรงงานต่างด้าวอย่างแท้จริง แรงงานยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องสิทธิการทำงาน โดย การถูกยึดบัตรใบอนุญาตการทำงานจากนายจ้าง ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ.2541 หรือในเรื่องสิทธิทางการศึกษา โรงเรียนบางโรงเรียนก็ยังไม่เปิดรับเด็กต่างด้าวเข้า รับการศึกษา ดังนั้นจึงเสมือนกับว่ารัฐเพียงแต่ลงนามเป็นภาคีแต่เพียงในนามเท่านั้น ส่วนในผลของการ ปฏิบัติตรงกันข้าม ทั้งนี้ผู้วิจัยมองว่าสาเหตุมาจากข้อจำกัดในเรื่องมุมมองแนวคิดของรัฐที่เน้นในเรื่อง ความมั่นคงเป็นหลัก โดยมองแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นเพียงผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นภัยอันตรายต่อ ประเทศ จะต้องถูกผลักดัน ส่งกลับประเทศต้นทางและไม่ควรได้รับการคุ้มครองเท่าคนไทย แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าแม้แต่คนไทยด้วยกันเองก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามภาคีสันติสัญญาด้านสิทธิ มนุษยชนอย่างแท้จริง ดังนั้นด้วยเหตุนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่รัฐอาจมองว่าการให้ความคุ้มครองแก่คนใน ชาติยังไม่สามารถบรรลุผลได้ แล้วทำไมจึงต้องให้ความคุ้มครองต่อคนสัญชาติอื่นให้ได้รับความเท่า เทียมกัน ผู้วิจัยมองว่าประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่รัฐจะต้องคำนึงถึงทั้งในเรื่องหลักการ และการนำไปปฏิบัติ ไม่ใช่มีเพียงแต่หลักการตัวบทกฎหมายที่ดี แต่การนำไปปฏิบัติกลับไร้ผลอย่าง เป็นรูปธรรม

ทั้งนี้หากมองภาพรวมในเรื่องปัจจัยด้านรัฐในทั้ง 5 แนวคิดแล้ว ประเทศไทยมีลักษณะในการ กำหนดคน นโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว โดยเน้นไปที่แนวคิดความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก ซึ่ง

เป็นข้อจำกัดที่ส่งผลต่อตัวเนื้อหา นโยบายและการนำไปปฏิบัติ ในขณะเดียวกันแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ กระแสโลกาภิวัตน์ และสิทธิมนุษยชน เป็นประเด็นใหม่ที่จะทำให้รัฐไทยจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับแนวคิดดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติรัฐไทยมิได้ทำเช่นนั้น จึงส่งผลให้เกิดการปากว่าตาขยิบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในเรื่องสิทธิต่างๆ ที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้พึงมี เช่น สิทธิในด้านการศึกษา สิทธิแรงงาน เป็นต้น และแม้ว่ารัฐจะเข้าเป็นภาคีในเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ในทางเป็นจริงพบว่ารัฐไม่ได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่ยอมรับว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นผู้ใช้แรงงานผู้หนึ่งที่ต้องได้รับความคุ้มครองโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอในบทของกรณีศึกษาบทต่อไป นอกจากนี้ผู้วิจัยยังคงพบว่าปัจจัยภายในองค์กรก็ยังส่งผลต่อการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติอีกด้วย โดยผู้วิจัยจะอธิบายในหัวข้อต่อไป

2. ปัจจัยด้านองค์กรและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ส่วนใหญ่จะพบในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ มากกว่ารัฐศาสตร์เป็นหลักและมีประเด็นที่ศึกษาบ่อย ได้แก่ ประเด็นเรื่องปัจจัยภายในองค์กร โดยใช้ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) เป็นหลักในการอธิบาย ได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งตัวแบบดังกล่าวมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจต่อปัญหาเรื่องนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว และไม่สามารถที่จะใช้ตัวแบบดังกล่าวมาอธิบายได้โดยครอบคลุม ผู้วิจัยมองว่าปัจจัยภายในองค์กรที่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติและมีความสอดคล้องกับเรื่องนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวนั้น ได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติ ทั้งนี้เพราะปัจจัยเรื่องทัศนคติเป็นปัจจัยสำคัญของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีทัศนคติที่ดี เพราะเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวและอาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรังเกียจในชาติพันธุ์ได้ ดังนั้นถ้าหากขาดปัจจัยเรื่องทัศนคติก็น่าจะเกิดความอคติในการปฏิบัติตามนโยบายและทำให้นโยบายไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรม ที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผน

โครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้ (มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 208) และยังรวมถึงการดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว มุ่งที่ก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กระทำก่อนหน้านั้นแล้ว (Van Meter and Van Horn, 1975: 464) อีกทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นกิจกรรมในการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมในการบริหารและการเมืองจำนวนมากอีกด้วย (Malcolm Goggins, 1986: 330)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการนโยบาย ทั้งนี้เพราะว่าถึงแม้ว่านโยบายจะดีเลิศสักเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วประสบความล้มเหลว ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการนโยบายทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายต่อประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข และยังทำให้เกิดความสูญเสียต่อทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจึงเป็นสิ่งสำคัญ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2544: 481)

วอเตอร์ วิลเลียม (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2544: 398) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์การในการรวบรวมคนและทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง (a cohesive organization unit) และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ ไฉน เพียงใด” (วรเดช จันทรศร, 2540: 3)

จากการสำรวจการนิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกิดตามมาจากากการกำหนดเป้าหมายไว้ในนโยบายแล้ว ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะนำเอาเป้าหมายเหล่านี้มาบริหารจัดการให้บรรลุผลด้วยการพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ในขั้นตอนของการดำเนินการ ดังนั้นในกระบวนการนี้จะมีขั้นตอนที่สลับซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยบุคคลและหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้องจำนวนมากในการตัดสินใจเพื่อผลักดันให้เป้าหมายที่กำหนดขึ้นบรรลุผลสำเร็จ หากพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หรือมีลักษณะเหมือนกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งด้วย (คณินิจ ดวงจิตร์, 2541: 14-16) ในภาพรวมจึงกล่าวได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาแนวทางการพัฒนาและการสร้างกลยุทธ์เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ

นอกจากนี้วีรเดช จันทสร (2539) ได้ทำการศึกษารอบแนวคิดต่างๆ ที่นักวิชาการต่างประเทศเสนอ และนำเสนอตัวแบบ 6 แบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านั้น คือ

1. ตัวแบบที่ยึดเสนอหลักเหตุผล

แนวคิดของตัวแบบนี้มีรากฐานมาจากการใช้ Ration Model ในการศึกษาจึงมุ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม หมายความว่า องค์กรจะต้องเป็น ration value maximizers โดยยึดวัตถุประสงค์เป็นแนวทางเพื่อให้องค์กรนั้นๆ สามารถสร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มากที่สุด ดังนั้น ปัจจัยที่จะมีผลทำให้ประสบความสำเร็จมี 5 ประการ คือ

- 1) วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการและง่ายแก่การกำหนดภารกิจ
- 2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานจะช่วยในการประสานการปฏิบัติให้เป็นไปโดยราบรื่น และง่ายแก่การมอบหมายงาน
- 3) การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานก่อให้เกิดระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ง่ายแก่การที่ผู้บริหารสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้ตลอดเวลา
- 4) การกำหนดระบบวัดผลการปฏิบัติงานจะส่งผลให้คุณให้โทษเป็นไปโดยยุติธรรมมากยิ่งขึ้น
- 5) มาตรการให้คุณให้โทษ เมื่อมีความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้น

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้จะให้ความสนใจกับสมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นกับองค์กรที่รับผิดชอบว่า มีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังได้เพียงใด ดังนั้นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการจึงได้แก่

- 1) โครงสร้างขององค์กร
- 2) บุคลากร
- 3) งบประมาณ
- 4) สถานที่
- 5) วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้

3. ตัวแปรด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การเป็นการศึกษาปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับเพื่อการตอบสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ ตัวแปรนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์การ ภายใต้ฐานคติที่ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ มากกว่าการเน้นเรื่องการควบคุมเพราะจะมองว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากกระตือรือร้น และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ระดับล่างเป็นเรื่องที่ไม่จริงจังขณะที่มองความสำเร็จของโครงการว่าน่าจะมาจากความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของกระบวนการ ที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวปฏิบัติโดยตรง ดังนั้นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จภายใต้ตัวแบบนี้ คือ

- 1) การจูงใจ
- 2) ภาวะผู้นำ
- 3) การมีส่วนร่วมของสมาชิก เพื่อให้เกิดการยอมรับ
- 4) การทำงานเป็นทีม
- 5) ความผูกพันและการยอมรับ

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาที่พยายามสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคมในองค์การ โดยเชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Position) ได้แก่ หัวหน้าองค์การ เพราะมองว่าเป็นอำนาจของการใช้วิจารณ์ซึ่งมีกระจัดกระจายทั่วไปในองค์การ โดยเฉพาะข้าราชการที่ต้องมีการติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด เนื่องจากสามารถใช้วิจารณ์ในการปฏิบัติหน้าที่โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถควบคุมได้ ความสำเร็จของโครงการจะเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของตน การนำเทคนิคทางการบริหารงานใหม่ๆ มาใช้ การออกกฎ ระเบียบแบบแผนจะไม่ก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายความว่าความล้มเหลวมาจากความไม่เข้าใจความเป็นจริงของสภาพการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร โครงการพัฒนานั้นเอง เท่ากับสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบาย การออกแบบโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติควรจะพัฒนามาจากเบื้องล่าง

5. ตัวแบบทางการเมือง

ตัวแบบทางการเมืองเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่นหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ หรือกลุ่มสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัย

ภายนอกองค์กร เพราะนโยบายคือการเมือง เป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมจะมีผู้ได้และเสียผลประโยชน์ ทุกฝ่ายจึงต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเป็นเบื้องต้น ดังนั้น การน่านโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับ

- 1) ความสามารถในการเจรจาต่อรอง
- 2) สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน
- 3) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพล และผลประโยชน์ บุคคลสำคัญ
- 5) บุคลิกภาพของผู้เล่น
- 6) ความรู้ความสามารถของผู้เล่น

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ

ตัวแบบนี้เป็นการรวบรวมจากแนวคิดของตัวแบบทั้ง 5 แบบ โดยเน้นผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแปรหลักจะดูในมิติเรื่อง ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ และประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับ

ตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณาคือ

- 1) สมรรถนะขององค์กร
- 2) ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม
- 3) ภาวะผู้นำและความร่วมมือ
- 4) การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

จากตัวแบบต่างๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการน่านโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมา ล้วนมีพื้นฐานมาจากข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่แตกต่างกัน ปัจจัย/ตัวแปรที่แต่ละตัวแบบให้ความสำคัญจะช่วยให้ผู้ศึกษา นโยบายหนึ่งๆ ด้วยตัวแบบนั้นเข้าใจปัจจัย/ตัวแปร และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย/ตัวแปรที่ผู้ศึกษาสนใจ เพื่อที่จะอธิบายว่านโยบายนั้นกำหนดขึ้นจากปัจจัย/ตัวแปรใด ทั้งนี้เพื่อให้ นโยบายนั้นเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ (มยุรี อนุমানราชธน, 2549: 86)

อย่างไรก็ตามจากตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาและวิเคราะห์กับการน่านโยบายสวัสดิการทางสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติกัน ผู้วิจัยเห็นว่าตัวแบบเชิง

บูรณาการ เป็นตัวแบบที่เหมาะสมที่สุดที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายดังกล่าว แต่ผู้วิจัยเลือกที่จะไม่ใช่ เพราะเห็นว่าตัวแบบเชิงบูรณาการยังคงมีข้อจำกัดต่อการนำมาวิเคราะห์ เนื่องจากว่าตัวแปรอิสระของตัวแบบนี้ยังมีความไม่สอดคล้องต่อการนำนโยบายสวัสดิการทางสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ อาทิ ในประเด็นภาวะผู้นำและความร่วมมือ ผู้วิจัยมองว่าในประเด็นดังกล่าวไม่น่าจะมีความจำเป็น เพราะการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติในไม่ช้าก็ต้องอาศัยความร่วมมือ เนื่องจากนโยบายถูกกำหนดมาจากส่วนบนแล้ว ดังนั้นผู้นำไปปฏิบัติจึงต้องปฏิบัติตามนโยบายแต่โดยดี

ทั้งนี้เมื่อตัวแบบแต่ละตัวแบบมีข้อจำกัดและไม่เหมาะสมต่อการนำมาอธิบายถึงการนำนโยบายสวัสดิการทางสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงได้ประยุกต์และรวมรวบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะทำการอธิบายในส่วนถัดไป

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ปัจจัยภายในองค์กรเป็นปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จากการทบทวนผลงานทางวิชาการ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นให้ความสำคัญกับ 4M อันได้แก่ งบประมาณ (money) กำลังคน (manpower) การจัดการ (management) และวัสดุอุปกรณ์ (materials) แต่ในทางรัฐศาสตร์โดยเฉพาะในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยเชิงองค์กรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 ประการได้แก่ งบประมาณ (money) กำลังคน (manpower) การจัดการ (management) และทัศนคติ (attitude) ซึ่งสาเหตุที่ผู้วิจัยเลือกใช้ปัจจัยด้านทัศนคติ (attitude) ที่ต่างออกไปจากเดิม เนื่องจากว่าในเรื่องนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวนั้น ปัจจัยด้านทัศนคติเป็นส่วนสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหากผู้ปฏิบัติมีความอคติ หรือมีทัศนคติที่เป็นลบต่อตัวแรงงานต่างด้าวก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอันไร้ผล เพราะผู้นำไปปฏิบัติอาจมีทัศนคติที่มองว่าแรงงานเหล่านี้ไม่ได้เป็นคนสัญชาติไทย จึงไม่ควรถูกที่จะได้รับการคุ้มครองเทียบเท่ากับคนสัญชาติไทย หรืออาจเกิดการเลือกปฏิบัติ เพราะมีความอคติเรื่องชาติพันธุ์ที่ขี้ดคิดมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ ดังนั้นปัจจัยด้านทัศนคติ (attitude) จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญหนึ่งที่จะส่งผลให้นโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว

2.1 กำลังคน

ในเรื่องกำลังคนหรือบุคลากรนั้น นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เป็นสิ่งที่ผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ คือจะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และเป็นบุคคลที่มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นผู้มีวินัยและมีความรับผิดชอบสูง คุณสมบัติเหล่านี้อาจเป็นคุณสมบัติที่หาได้ยาก แต่ผู้รับผิดชอบก็ควรจะใช้ความพยายามในการแสวงหาให้

มากที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ความมั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ (สมบัติ ชำรงชฎวงศ์, 2544: 445)

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่งสำคัญในเรื่องกำลังคนนั้น ธนวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546 : 193-194) มีเงื่อนไขที่น่าพิจารณา ได้แก่

เงื่อนไขประการแรก นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้นต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใดก็ต้องจัดให้มีกำลังคนตามความเหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับงานที่ต้องนำไปปฏิบัติ

เงื่อนไขประการที่สอง บุคลากรนั้นต้องมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้น และมีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมในการปฏิบัติ และต้องพิจารณาว่าหน่วยราชการที่มีบุคลากรเหล่านี้ยินดีที่จะให้บุคลากรเหล่านั้นมาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติตามนโยบายนั้นหรือไม่

เงื่อนไขประการที่สาม หากไม่มีบุคลากรเหล่านั้นในหน่วยราชการ หน่วยงานนั้นๆ ก็จะต้องไปหาบุคลากรจากหน่วยงานอื่นหรือจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือ

โดยสรุปปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น หากบุคลากรที่เราต้องการนั้นไม่เพียงพอในระบบราชการ หรือบุคลากรไม่มีความพร้อมหรือความเต็มใจที่จะเข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบายนั้น และหากบุคลากรกระจัดกระจายกันอยู่ตามส่วนราชการต่างๆ หลายๆ หน่วย ก็อาจจะเกิดปัญหาความไม่เต็มใจของหน่วยงานต้นสังกัดที่จะให้ข้าราชการในสังกัดมาร่วมดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว สำหรับเงื่อนไขประการที่สาม หากการปฏิบัติตามนโยบายนั้นจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ปัญหาคือจะได้บุคลากรดังกล่าวมาได้อย่างยากยิ่ง และในทางปฏิบัติก็คือหน่วยราชการย่อมมีข้อติดขัดในเรื่องกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ในการจ่ายค่าตอบแทน อันจะเป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการดึงดูดบุคลากรจากภาคเอกชนให้เข้าร่วมปฏิบัติงานในนโยบายนั้นได้ตามที่ต้องการและต่อเนื่อง ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ในภาพรวมจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และต่อความสำเร็จของนโยบาย

2.2 การบริหารงาน

การบริหารงานกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่ายไม่ซับซ้อน ซึ่งหากใช้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเท่าใด โอกาสที่จะประสบความสำเร็จย่อมมีมาก (เจดน์ ธนวัฒน์, 2539: 20) และการมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่างๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน (สุกษัย ยาวะประภาส, 2544: 116) แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบาย แต่ก็มี ความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ (Means) ที่จะ

บรรลุปเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุปเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนภาพและวัตถุประสงค์หลักของคนแตกต่างกันไป

ลักษณะของหน่วยงานก็เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบริหารงาน ซึ่งหากเป็นหน่วยงานที่มีขนาดเล็กที่มีสายบังคับบัญชาสั้น จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีสายการบังคับบัญชายาว แต่มีผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย และหากหน่วยงานที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีการบริหารงานโดยหัวหน้าหน่วยงานที่มีภาวะผู้นำที่เข้มแข็งแล้ว โอกาสการบริหารงานเพื่อประสบความสำเร็จก็จะมีสูง (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546 : 192-193)

นอกจากนี้การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น หากมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก และหน่วยงานเหล่านั้นมีวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน บางครั้งอาจทำให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน จนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาได้ และสำหรับปัจจัยลักษณะความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย จะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ถ้ามีความร่วมมือกันอย่างดีมาก่อนในอดีต จะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี หากในอดีตเคยมีความขัดแย้งกันมาก่อน ก็จะไปสู่ปัญหาในการปฏิบัติได้ (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546 : 194)

2.3 งบประมาณ

ความเพียงพอของงบประมาณ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องงบประมาณในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมีการสรรหาสนับสนุน ได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณการให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (วิชาดา ไตรรัตน์, 2540:20)

หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดเงื่อนไขของการใช้งบประมาณ จะทำให้การปฏิบัติงานเกิดปัญหามากขึ้น เช่น ข้อจำกัดเรื่องเงื่อนไขของการใช้เงิน หรือมีระเบียบบังคับเกี่ยวกับการใช้เงินมากมายจนขาดความยืดหยุ่น ก็จะเป็นตัวบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงานมากขึ้น นอกจากนี้ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างมาก แต่รัฐบาลไม่อาจหาเงินมาสนับสนุนได้ หรือทำล่าช้าก็อาจทำให้เกิดปัญหาได้ (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546 : 194)

2.4 ทัศนคติ

ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ด้วย โดยปกติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะถูกรอบงำด้วยความคิดที่ว่าตนนโยบายจะมีผลกับหน่วยงาน และจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้านหากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้ นโยบายตั้งแต่แรก (อัญฉิกา ทองเปลว, 2542: 17)

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติที่เป็นลบต่อตัวแรงงานต่างด้าว เช่น มีทัศนคติที่มองว่าแรงงานเหล่านี้เข้าสู่ประเทศไทยพร้อมกับการสร้างปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาความสงบเรียบร้อย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ฯลฯ หรือมีทัศนคติ มุมมองที่เน้นความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก ก็จะส่งผลให้การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ไม่เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบาย และทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับสิทธิตามที่พวกเขาควรจะได้รับอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปหากมองภาพรวมของปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยทั้ง 4 ได้แก่ งบประมาณ (money) กำลังคน (manpower) การจัดการ (management) และทัศนคติ (attitude) เป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ซึ่งหากขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง ไปก็เป็นอันที่จะส่งผลให้นโยบายดังกล่าวเกิดความล้มเหลวได้ง่าย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านทัศนคติเพราะปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่เป็นนามธรรมที่ต่างไปจากปัจจัยอื่นที่สามารถวัดได้ ขณะเดียวกันก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด ดังที่จะได้นำเสนอในบทกรณีศึกษา

3. แนวคิดปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยนี้จะเห็นว่าเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์อ่อนแอของกลุ่มแรงงานต่างด้าวในการต่อรองต่างๆ ในเรื่องสิทธิที่แรงงานเหล่านี้พึงจะได้รับ และรวมไปถึงองค์กรเอกชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีกลุ่ม โดยผู้วิจัยนำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์ว่าปัจจัยด้านกลุ่มเป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และสาเหตุที่ผู้วิจัยจำเป็นต้องเลือกใช้ปัจจัยด้านกลุ่มก็เพราะว่าในปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังนั้นปัจจัยด้านกลุ่มจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยในการต่อรองกับภาครัฐในการที่จะให้นโยบายสวัสดิการสังคมมีผลที่จะคุ้มครองแรงงานต่างด้าวมากขึ้น เพราะตามกฎหมายไทยยังคงมีข้อจำกัดในการที่แรงงานต่างด้าวรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงาน ด้วยเหตุนี้แรงงานต่างด้าวจึงยังไม่สามารถมีอำนาจที่จะต่อรองกับภาครัฐในเรื่องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ จึงต้องให้กลุ่มองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ

3.1 ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory)

ในประเด็นเรื่องการนำนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ หรือการก่อตัวของนโยบายนั้น พบว่าการวิเคราะห์หรือการทำความเข้าใจต่อกลุ่มที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับนโยบายดังกล่าวมี

ความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวถือได้ว่าเป็นนโยบายที่มีกลุ่มที่เกี่ยวข้องหลากหลายเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มของนายจ้าง กลุ่มแรงงานต่างด้าว กลุ่มขององค์กรเอกชน ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็จะมีส่วนผลักดันให้นโยบายไปปฏิบัติกันเกิดผลสำเร็จหรือความล้มเหลว เราอาจจะเรียกได้ว่ากลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มผลประโยชน์อย่างหนึ่ง ตามที่จุมพล หนีมพานิช(2545: 37-40) กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง การรวมตัวกันของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มธุรกิจ กลุ่มข้าราชการ เป็นต้น การที่คนมารวมกันเป็นกลุ่มต่างๆ ดังกล่าว ก็เพราะ

ประการที่หนึ่ง ต้องการให้สมาชิกรัฐสภาออกหรือระงับกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน

ประการที่สอง ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มแต่ละประเภทมักจะใช้มักจะใช้อิทธิพลของตนต่อประเภทของนโยบายที่แตกต่างกัน ตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่ กลุ่มนายจ้าง กลุ่มแรงงาน ต่างพยายามเคลื่อนไหวสร้างความกดดันที่จะให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์หรือความต้องการของกลุ่มตน

อย่างไรก็ตามการที่กลุ่มผลประโยชน์จะสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้ กลุ่มจะต้องมีการเข้าถึง (Access) หรือ รั้ววิธีที่จะเข้าถึง ว่าเมื่อใดหรือ ณ จุดใดที่พวกตนควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ในแง่ของหลักการ กลุ่มสามารถเข้าถึงได้ โดยวิธีการทำให้วัตถุประสงค์ของการเข้าถึงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มผู้ทำการตัดสินใจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์จะทำให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบรรลุได้ ก็ด้วยการพยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อกลุ่มผู้ทำการตัดสินใจ นั่นก็คือการทำให้วัตถุประสงค์ของการเข้าถึง เป็นวัตถุประสงค์อันหนึ่งอันเดียวกันกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มผู้ทำการตัดสินใจ ในแง่ดังกล่าวการเข้าถึงมีประโยชน์ต่อกลุ่มการเมืองในแง่ที่ว่า เป็นการช่วยทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ กับกลุ่มทางราชการของรัฐบาล และที่สำคัญทำให้เกิดอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล และถ้ากลุ่มผลประโยชน์ใดไม่สามารถเข้ากับรัฐบาลได้ การที่กลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นเรื่องยาก

ในสังคมประชาธิปไตยจะประกอบด้วยกลุ่มอิทธิพล (pressure groups) และกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และอาจจัดตั้งในรูปของชมรม สมาคม สหภาพแรงงาน องค์กรนักศึกษา หรือสภาวิชาชีพต่างๆ โดยกลุ่มเหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ลักษณะ คือ กลุ่มอิทธิพลจะมุ่งในการเรียกร้องและพิทักษ์ความเป็นธรรมของสังคม ส่วนกลุ่มผลประโยชน์จะมุ่งในการรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตนเพื่อป้องกันมิให้กลุ่มอื่นเข้ามาละเมิด การแสดงบทบาทของกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์จึงมีลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงความได้เปรียบในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน ลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงดังกล่าวเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วม

ร่วมทางการเมือง โดยกลุ่มที่มีพลังมากกว่าจะเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบ ส่วนกลุ่มที่มีพลังน้อยกว่าจะเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบ แต่ถ้าแต่ละกลุ่มมีพลังผลักดัน (forces) และแรงกดดัน (pressure) ใกล้เคียงกัน ผลของการต่อรองจะปรากฏออกมาในลักษณะของการประนีประนอม นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลผลิตของดุลยภาพระหว่างกลุ่มโดยตรง(สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544: 207)

กลุ่มเหล่านี้นอกจากจะมีความขัดแย้ง(Conflict) ระหว่างกันแล้ว ยังมีการแข่งขัน (Competition) ในเรื่องของผลประโยชน์ นั่นหมายความว่า การตัดสินใจนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะต้องมีการนำความต้องการหรือข้อเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ มาพิจารณาหาความสมดุล เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ในแง่นี้กล่าว นโยบายจะเป็น “ดุลยภาพ” ที่เกิดจากการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่ม กลุ่มใดมีอิทธิพลมาก นโยบายมักจะโอนเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มนั้นๆ (จุมพล หนิมพานิช, 2548: 240-241) แต่ถ้าในกรณีที่กลุ่มมาต่อสู้ ในแง่ของการมาผลักดันหรือกดดันให้ผู้กำหนดนโยบาย กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตนมีทักษะและอำนาจทางการเมืองเท่าๆ กัน นโยบายที่ออกมาจะไม่สามารถโอนเอียงไปข้างหนึ่งข้างใดได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เมื่ออำนาจหรืออิทธิพลรวมทั้งทักษะทางการเมืองของกลุ่มเปลี่ยนแปลงไป นโยบายสาธารณะก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย นโยบายจึงไม่หยุดอยู่กับที่ แต่จะเคลื่อนที่ไปตามอำนาจหรืออิทธิพล รวมทั้งทักษะทางการเมืองของกลุ่มหนึ่งๆ มีนั้นจะมากน้อยแค่ไหน มักจะขึ้นอยู่กับขนาด สถานภาพทางสังคม ความสามัคคีของกลุ่ม ภาวะผู้นำ เงินทุน เป้าหมายของกลุ่ม เป็นต้น ในแง่นี้ ผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่คอยตอบสนอง การประนีประนอม การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีอิทธิพลเรียกร้องแข่งขันกัน(จุมพล หนิมพานิช, 2548: 242)

แนวความคิดสำคัญของดุลยภาพระหว่างกลุ่มถือว่า นโยบายสาธารณะ คือ ผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ความสมดุลเหล่านี้เกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มที่ตกลงประนีประนอมกัน การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์นี้จะคาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง นโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้สูญเสียประโยชน์ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544: 208-210)

เมื่อนำทฤษฎีกลุ่มมาพิจารณากับกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว จะเห็นได้ว่ากลุ่มขององค์กรเอกชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร แม้ว่าจะเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของกลุ่มแรงงานไทย-แรงงานต่างด้าว แต่ในทางเป็นจริงพบว่ากลุ่มขององค์กรเอกชนยังคงไม่สามารถเข้าถึงหรือมีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะมี

อิทธิพลต่อภาครัฐในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวหรือการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ส่วนกลุ่มนายจ้าง กลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มทุนนั้นก็จะมีทัศนะว่า มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อความเจริญเติบโตอยู่รอดของเศรษฐกิจธุรกิจ เพราะเห็นว่ามิมีปัญหาการขาดแคลน

แรงงานบางประเภทที่คนไทยไม่ทำ หรือคนไทยมาทำงานเช่นนั้นได้ยาก ทำให้ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานในกลุ่มต่อไปนี้คือ งาน3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวอยู่ในกิจการที่สำคัญๆ เช่น กิจการประมง การแปรรูปอาหารทะเล กิจการผลิตอ้อย กิจการยางพารา หรือแม้แต่งานบ้านทั่วไป ซึ่งจะทำให้กลุ่มนายจ้าง/กลุ่มนายทุนพยายามลดต้นทุนการผลิตโดยจ่ายค่าจ้างน้อย นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอจากหอการค้าจังหวัดและกลุ่มธุรกิจที่ต้องการแรงงานต่างชาติดูแลอีก อย่างเช่น การขอให้รัฐลดหรือเลิกเงินประกันตัวแรงงานต่างด้าว การยกเว้นหรือผ่อนผันกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตชายแดน (วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 71-72)

กล่าวโดยสรุปต่อกรณีแรงงานต่างด้าวจะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มกดดันเพื่อเรียกร้องสิทธิได้แต่อย่างใด หรืออาจกล่าวได้ว่าในแง่ของการกดดันภาครัฐผู้ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย แรงงานต่างด้าวไม่สามารถกดดันให้ก่อเกิดนโยบายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มคนได้เลย ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานต่างด้าวไม่ได้เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย และยังเป็นแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วยแล้ว ภาครัฐยังละเลยเพิกเฉยในการให้ความสนใจว่าแรงงานเหล่านี้ก็มีฐานะเป็นผู้ใช้แรงงานด้วยเช่นกัน อีกทั้งเมื่อเกิดการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว ก็ย่อมเกิดเป็นกลุ่มที่มีความอ่อนแอเนื่องจากยังไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้ เช่นเดียวกับแรงงานไทย เพราะตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 บัญญัติไว้ว่า “ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย” ฉะนั้นด้วยเหตุจำกัดในด้านสัญชาติกลุ่มแรงงานต่างด้าวจึงไม่มีสิทธิและอำนาจในการที่จะกดดันภาครัฐได้แต่อย่างใด นอกจากนี้แนวโน้มในลักษณะการอนุญาตที่จะจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานโดยมีแรงงานต่างด้าวเป็นหัวหน้าสหภาพแรงงานแทบจะเป็นไม่ได้ เพราะรัฐไทยยังคงมีแนวคิดที่เน้นในเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก โดยเกรงว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะเข้ามาเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ

3.2 แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

เมื่อพิจารณาถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะพบว่าจะเป็นการรวมตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะออกมารวมตัวเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสิทธิของแรงงานต่างด้าวมากกว่าที่จะเห็นภาพของแรงงานต่างด้าวมารวมตัวกันเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิที่ตนพึงได้รับ ทั้งนี้การเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมโดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นแกนนำ โดยรวมแล้วเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในบริบทของโลกาภิวัตน์ ซึ่งได้ช่วยเป็นการเปิดพื้นที่ให้แสดงออกถึงความคับข้องใจ การเรียกร้องทางการเมือง วาตะกรรมระดับนานาชาติในประเด็นเรื่องสิทธิของแรงงาน

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ(2545: 22-23) กล่าวว่า ขบวนการใหม่ๆ ของไทยเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนหลากหลายกลุ่ม รวมถึงกลุ่มคนชั้นกลาง แต่ที่สำคัญคือกลุ่มคนธรรมดา สามัญชน หรือคนตัวเล็กๆ ที่ในอดีตถูกกันออกจากการมีสิทธิมีเสียงทางการเมือง ซึ่งกลุ่มต่างๆ เหล่านี้เข้าร่วมขบวนการเพื่อเรียกร้องสิทธิ และเพิ่มบทบาทของตนในสังคมมากขึ้นๆ กว่าที่เคยเป็นมา

การที่ประชาชน กลุ่มคนต่างๆ ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความไม่พอใจ และเชื่อว่าการมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวสามารถตอบสนองค่านิยม ความต้องการ เป้าหมาย ความเชื่อ และผลประโยชน์ของพวกเขาได้ ตามทัศนะของ Erich Goode (Kourvetaris, 1997) นั้น การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหว ต้องมีเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. ประชาชนมีความต้องการที่จะคัดค้าน (สิ่งเหล่านั้นมีสภาพหรือมีเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนต้องคัดค้าน)
2. ประชาชนมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง (สิ่งเหล่านั้นทำให้ประชาชนรู้สึกไม่พอใจหรือไม่เป็นที่ต้องการ และต้องการจะเปลี่ยนแปลง)
3. ต้องมีองค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เป็นแกนนำในกิจกรรม รวมทั้งองค์กรต้องมีเป้าหมายในการจัดตั้ง

ในความเป็นจริงการเคลื่อนไหวทางสังคมมีอยู่หลายกลุ่ม และมีความหลากหลายในตัวปัจเจกบุคคล มีโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจ ในรูปแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งมีความพิเศษแตกต่างจากพรรคการเมือง สหภาพแรงงาน และกลุ่มผลประโยชน์ การเคลื่อนไหวทางสังคมมีความยืดหยุ่นมากกว่าพรรคการเมือง รูปแบบของกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคม มีระดับความรุนแรงที่ผันแปรไปตามขั้นตอนและรูปแบบของการเคลื่อนไหว(Kourvetaris, 1997) นอกจากนี้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ก็ถือว่าเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับ ความสำคัญ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนหรือ Non-Government Organization เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นทั่วโลก ความหมายขององค์กรเอกชนแปรเปลี่ยนไปต่างๆ กัน ตามบริบทของแต่ละสังคม ในความหมายที่กว้างที่สุดหมายถึงองค์กรที่อยู่นอกภาครัฐ เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit) ไม่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง องค์กรพัฒนาเอกชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหา การขาดแคลนปัจจัยสี่ สิ่งแวดล้อม ยาเสพติด การใช้แรงงาน จึงต้องอาศัยองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหเหล่านี้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนมีความคล่องตัวสูงในการตอบสนองต่อความจำเป็นและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยไม่ถูกจำกัดด้วยระเบียบที่แข็งตัวแบบระบบราชการ มีการดำเนินงานในประเด็นปัญหาหรือพื้นที่ที่ไม่ค่อยจะมีหน่วยงานราชการใดดำเนินงานอยู่หรือไม่สามารถครอบคลุมถึง และมีการร่วมมือและประสานงานกับประชาชนพื้นฐาน หรือที่เรียกกันว่าประชาชนในระดับรากหญ้า เช่น ผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น (จตุรงค์ บุญขรัตนสุนทร,2542:61-62)

ทั้งนี้หากวิเคราะห์ถึงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนแล้วจะพบว่า ฐานะการเงินและกำลังคนขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยยังมีฐานะไม่มั่นคง นักพัฒนาที่ทำงานเต็มเวลายังมีจำนวนน้อย เงินทุนที่สนับสนุนมีจำกัด และเงินทุนส่วนใหญ่มาจากมูลนิธิต่างประเทศ ขณะเดียวกันจากงานวิจัยของผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ (2545) ยังพบว่าองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญต่อแทบทุกขบวนการทางสังคม จนกล่าวได้ว่า หากไม่ได้รับแรงหนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว ขบวนการต่างๆ จะอ่อนแอมาก และคงทำงานได้ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก และเป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีกำลังทุนและคนทำงานจำนวนน้อยจึงสามารถมีบทบาทสูง และสร้างผลสะท้อนต่อสังคมได้ เหตุผลส่วนหนึ่งก็คือ ความมุ่งมั่นและความพยายามของนักพัฒนาจำนวนน้อยที่ทำงานอย่างแข็งขัน แต่ก็มีเหตุผลอื่นๆ จากมิติของโครงสร้างและยุทธศาสตร์

ส่วนบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานก็ได้มีการปรับตัวไปตามสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งในปัจจุบันสถานการณ์ด้านแรงงานมีความซับซ้อนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ของแรงงานไทย และ/หรือ แรงงานต่างด้าว และต้องเผชิญกับการจ้างงานแบบเหมาช่วงทั้งในเมืองและชนบท สุขภาพและความปลอดภัย การเลิกจ้างโดยใช้เทคโนโลยีใหม่มาทดแทนเนื่องจากเจ้าของกิจการประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานต้องลด/เพิ่มบทบาทในบางอย่าง เช่น ลดบทบาทการทำงานด้านบริการและสนับสนุนการรวมกลุ่ม ซึ่งผู้ใช้แรงงานสามารถทำได้เองในปัจจุบัน ยกเว้นแรงงานต่างด้าวที่การรวมกลุ่มเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากเนื่องจากมีข้อจำกัดตามกฎหมายไทย ส่วนบทบาทในการฝึกอบรม ให้ความรู้ ประสานงานกับเครือข่ายและองค์กรอื่นยังเป็นหน้าที่ที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องทำต่อไป โดยหลักสำคัญในการทำงานคือเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม โดยยึดหลักปรัชญาว่าผู้ใช้แรงงานผู้เป็นเจ้าของปัญหาจะต้องเป็นผู้แก้ไขปัญหาของตนเอง โดยที่องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นเพียงผู้สนับสนุนเท่านั้น(สมเกียรติ เรื่องจันทร์,2543:36-37)

ในส่วนของขบวนการแรงงานไทยที่จะช่วยสนับสนุนในการได้มาซึ่งสวัสดิการของแรงงานต่างด้าวนั้น ผู้วิจัยพบว่าในพื้นที่สมุทรสาครนั้นมีสหภาพแรงงานไทยประมาณ 13 แห่ง แต่สหภาพแรงงานในพื้นที่ก็ยังไม่มีความเข้มแข็ง เพราะบางแห่งนายจ้างเป็นคนดำเนินการจัดตั้งขึ้นเอง จึงทำให้แรงงานไม่มีอำนาจมากพอที่จะเจรจาต่อรองกับนายจ้าง นอกจากนี้การที่แรงงานต่างด้าวจะเข้าไปรวมตัวกับแรงงานไทยด้วยนั้นก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของภาษาในการสื่อสาร ทักษะที่รังเกียจในชาติพันธุ์ของแรงงานต่างด้าว และแรงงานต่างด้าวเองก็เกิดความเกรงกลัวว่าตนเองจะไม่ปลอดภัยและอาจถูกเรียกจับตัวจากเจ้าหน้าที่รัฐได้ง่าย

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการรวมกลุ่มเป็นสหภาพของแรงงานต่างด้าว โดยมีแรงงานต่างด้าวเป็นแกนนำแทบจะไม่ปรากฏ เนื่องจากว่าแรงงานต่างด้าวไม่สามารถจัดตั้งเป็นหัวหน้าสหภาพแรงงานของตนเองได้ คงมีสภาพเป็นได้แค่สมาชิกของสหภาพแรงงานไทยเท่านั้น เพราะถูกจำกัด

ในเรื่องสัญญาติ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ด้วยเหตุนี้การที่แรงงานต่างด้าวต้องการรวมกลุ่มที่จะทำการใดจึงเป็นไปได้ด้วยความอ่อนแอ และการที่จะรวมตัวตัวคัดค้านเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ไม่เป็นที่พอใจกับพวกเขา จึงห้มคสิทธิและอำนาจที่จะทำเช่นนั้น เพราะไม่มีอำนาจต่อรองในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ที่จะมุ่งรักษาสหสิทธิและผลประโยชน์ของกลุ่มตน และยังมีสถานะทางกฎหมายอีกด้วย ดังนั้นจึงถูกภาครัฐละเลยที่จะใส่ใจคำนึงถึงในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว คงมีแต่เพียงองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้นที่พอมีอำนาจต่อรองกับภาครัฐและยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในเรื่องสิทธิต่างๆ เช่น เรื่องค่าจ้างในการทำงาน เรื่องสวัสดิการในด้านสาธารณสุข หรือการศึกษา เป็นต้น

ส่วนการรวมกลุ่มขององค์กรพัฒนาเอกชนที่รวมตัวเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครนั้นมีจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ (1) มูลนิธิรักษ์ไทย (CARE) โดยมีเป้าหมายทำงานเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย และให้ความช่วยเหลือใน 3 เรื่องหลัก ได้แก่ การศึกษา งานด้านสุขภาพ และอนามัยเจริญพันธุ์ (2) เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN : Labour Rights Promotion Network) โดยการบริหารงานของนายสมพงศ์ สระแก้ว ผู้อำนวยการเครือข่ายมีกลุ่มเป้าหมายได้แก่ แรงงานต่างด้าวและครอบครัว ผู้ติดตาม รวมถึงเด็กต่างด้าว โดยมีลักษณะการทำงานเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวให้เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่พึงได้รับตามกฎหมายและได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการทำงาน สิทธิทางสาธารณสุข และสิทธิการศึกษา เป็นต้น (3) IOM (International Organization of Migration) มีเป้าหมายให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน โดยทำงานร่วมกับสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร วางโครงการเพื่อพัฒนาและดูแลคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวผ่านการสร้างอาสาสมัครแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ โดยเน้นในเรื่องสาธารณสุขมูลฐาน อนามัยเจริญพันธุ์ และโรคติดต่อ และ (4) NCCM (National Catholic Commission on Migration) เป็นองค์กรที่รับการสนับสนุนการศึกษาที่ส่งเสริมรายได้ อาชีพ วัฒนธรรมประเพณี เป็นองค์กรที่สนับสนุนโดยคริสตศาสนา แต่ไม่ได้ทำงานในด้านการเผยแพร่ศาสนา เน้นที่เชิงการพัฒนาเป็นหลัก นอกจากนี้ก็ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนนอกพื้นที่สมุทรสาครที่ให้การช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าวด้วยเช่นกัน อาทิ ศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์ (CAR) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.) เป็นต้น ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้จะมีบทบาทออกมารวมตัวเคลื่อนไหวตอบโต้กับภาครัฐในการเรียกร้องสิทธิให้แก่แรงงานต่างด้าว อาทิ การยื่นจดหมายเปิดผนึกในกรณีต่างๆ ที่แรงงานต่างด้าวประสบปัญหา หรือการเข้าร่วมประชุมสัมมนากับภาครัฐเพื่อแสดงความคิดเห็น แต่ในขณะเดียวกันองค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะสามารถผลักดันปรับเปลี่ยนนโยบายที่จะสามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง เพราะภาครัฐยังมีทัศนคติที่ยังไม่เปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นหรือปัญหาที่องค์กรเอกชนประสบในเรื่องแรงงานต่างด้าว โดยอาจเห็นแค่เป็นเพียงเรื่องเล็กน้อยที่ไม่ควรค่าแก่การใส่ใจที่จะแก้ไข

กล่าวโดยสรุปหากมองภาพรวมในเรื่องปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง จะพบได้ว่าการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อต่อสู้ให้ได้มาเพื่อสิทธิของตนยังคงมีความอ่อนแอ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดตามกฎหมายไทยอยู่มาก หรือแม้แต่การรวมกลุ่มเข้ากับสหภาพแรงงานไทยก็เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก และยังรวมไปถึงการรวมกลุ่มขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่สามารถที่จะรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือในเรื่องสิทธิการทำงานและสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นเมื่อสถานภาพของกลุ่มต่างๆเหล่านี้เกิดความอ่อนแอ ผลโดยตรงก็จะนำไปสู่ตัวแรงงานต่างด้าวที่ไม่สามารถได้รับสิทธิในด้านสวัสดิการสังคมของตนได้อย่างแท้จริง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัตินั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า เพื่อสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อหรือประเด็นที่ทำการวิจัยและจะทำการเรียงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตาม 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านรัฐ (2) ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

(1) ปัจจัยด้านรัฐ

ขงยูท และ ลัมมวงษ์ และคณะ (2546) ในเอกสารวิจัยเรื่อง การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ คือ ความซับซ้อนของกฎหมายและปรัชญาของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว การให้น้ำหนักกับกฎหมายควบคุมและคุ้มครองนั้นขึ้นกับผู้กำกับนโยบายแห่งรัฐในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว กล่าวคือ ถ้าเน้นความมั่นคงของชาติ (National Security) จะให้น้ำหนักมากกับกฎหมายควบคุมต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติคนทำงานต่างด้าว พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว มติคณะรัฐมนตรีต่างๆ เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว ซึ่งถ้าน้ำหนักมากก็จะมีผลเข้มข้นในการบังคับกฎหมายมีการตรวจสอบควบคุมส่งกลับ ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้จะมีส่วนที่ต่อแหลมต่อการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนจนนำไปสู่การไม่มั่นคงของมนุษย์(ต่างชาติ) แต่เมื่อแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวปรับเปลี่ยนไปให้น้ำหนักกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) กล่าวคือต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีจำนวนมากและสามารถจ้างได้ในระดับค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำถึง 65% ลักษณะการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวควรจะมีมุ่งเน้นด้านกฎหมายคุ้มครองมากขึ้น อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่ตามสภาพความเป็นจริงนั้นขาดการบูรณาการนโยบาย ฝ่ายผู้

ปฏิบัติที่ยังยึดแนวทางเก่าๆ คือ เน้นมาตรการควบคุมเป็นหลัก กอปรกับผู้ปฏิบัติงานเองเห็นช่องทางในการได้สินบนตอบแทนโดยมิชอบ ทำให้เกิดการเสียดุลยภาพระหว่าง “การควบคุม” กับ “การคุ้มครอง” จนเกิดผลเสียต่อหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนจนนำไปสู่การขาดความมั่นคงในชีวิตของแรงงานต่างด้าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2549) ศึกษาเรื่อง รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี 2544-2546 พบว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานในประเทศไทยปรากฏในหลายรูปแบบ ที่รุนแรงและพบเห็นบ่อยครั้ง คือ (1) การบังคับใช้แรงงาน การละเมิดเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและเรียกร้องต่อร้อง การถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม กลุ่มแรงงานที่เสี่ยงถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุด คือแรงงานต่างด้าว โดยสถานการณ์ที่เข้าข่ายเป็นการบังคับใช้แรงงาน ได้แก่ การที่นายจ้างจำนวนมากจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย เก็บยึดบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราวของลูกจ้าง เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้คนทำงานหลบหนี และกักขังขูดรีดคนงานอย่างเต็มที่ มีการสั่งห้ามคนงานออกนอกโรงงานหรือติดต่อบุคคลภายนอก สิทธิที่ถูกละเมิดอย่างเห็นได้ชัด คือ สิทธิการเดินทางไปหาญาติพี่น้องเพื่อนฝูงในจังหวัด สิทธิการรักษาพยาบาลกับโรงพยาบาล เนื่องจากไม่มีบัตรจริงแสดงต่อสถานพยาบาล ซึ่งทำให้ถูกปฏิเสธการรักษาโรค นอกจากนี้ยังมีโอกาสถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจบางรายรีดไถหรือจับกุมส่งกลับได้ (2) การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยหลักการ สถานประกอบกิจการต้องไม่กระทำ หรือสนับสนุนให้มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการ โอกาสได้รับการฝึกอบรมและพัฒนา การพิจารณาเลื่อนขั้นหรือการเลิกจ้าง แต่ในทางเป็นจริงพบว่า มีปัญหาการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานเกิดขึ้นจำนวนมาก เช่น การไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ และให้สิทธิลาป่วย ลาหยุดตามกฎหมายแรงงานแก่แรงงานเด็ก การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคต่อแรงงานหญิงแรงงานชาย และแรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว ในการจ้างงานและค่าตอบแทนในการทำงาน ขัดต่ออนุสัญญาหลัก ILO ฉบับที่ 100 และ 111 ทั้งยังขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30 และกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างชัดเจน

อีเลน เพียร์สันและคณะ (2549) ในงานวิจัยเรื่อง งานทำทาสที่ลุ่มแม่น้ำโขง การจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย : งานหนัก งานน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง โดยทำการศึกษาภาคการจ้างงานประมง งานรับใช้ในบ้าน โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า และภาคเกษตรกรรม พบว่า มีการยึดบัตรอนุญาตและเอกสารแสดงตน การที่แรงงานไม่สามารถถือเอกสารแสดงตนได้โดยหลักๆ คือ บัตรอนุญาตทำงานที่ออกให้โดยกระทรวงแรงงาน ส่งผลกระทบทางลบต่อตัวแรงงานหลายด้าน นั่นคือในกลุ่มที่จดทะเบียนซึ่งมีสถานะการอยู่อาศัยและทำงานถูกกฎหมาย หากออกไปนอกที่ทำงานโดยไม่มีบัตรแสดงตัวก็ยังคงกลัวถูกจับอยู่นั่นเอง และยังมีปัญหาในเรื่องสิทธิแรงงานที่เท่าเทียมและสิทธิในการ

จัดตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงาน ซึ่งตามกฎหมายแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติต้องได้รับการคุ้มครองในมาตรฐานเดียวกับแรงงานไทย โดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติจริงพบว่า แรงงานข้ามชาติน้อยคนมากที่จะสามารถรักษาสិทธิแรงงานของตนไว้ได้ โดยเฉพาะหากเป็นแรงงานไม่จดทะเบียน

อดิศร เกิดมงคล (2550) ในเอกสารเรื่อง ภาพรวมสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย พบว่า แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มักประสบปัญหาในเรื่องสถานะทางกฎหมาย ความเข้าใจในกฎหมาย การถูกโกงค่าแรง การมีระยะเวลาการทำงานมากกว่าที่กฎหมายแรงงานของไทยกำหนดไว้ และการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อแรงงานข้ามชาติและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยตามมา แท้จริงแล้วสิทธิดังที่กล่าวมาเป็นสิทธิที่แรงงานเหล่านี้พึงได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งและในฐานะเป็นผู้ใช้แรงงาน สาเหตุหนึ่งเกิดจากการที่แรงงานเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้รับรู้ หรือเข้าใจสิทธิและหน้าที่ที่ตนเองพึงมีพึงได้ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ขณะเดียวกันกลไกในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมาย ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงของแรงงานมากนัก เนื่องจากยังมีปัญหาในเรื่องการสื่อสาร การทำความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับตัวแรงงานเอง อุปสรรคในเรื่องสถานะทางกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่ยังคำนึงถึงสิทธิต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติค่อนข้างน้อย การไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างกลไกการเจรจาด้านแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งทัศนคติของสังคมไทยต่อแรงงานข้ามชาติ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เอง ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิด้านต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยเสมอมา และก่อให้เกิดการเอาเปรียบเปรียบแรงงานข้ามชาติอย่างน่าเป็นห่วง

บัณฑิตย รัชชัยเศรษฐวุฒิ (มูลนิธิธอรมณ พงศ์พจน์) (2550) ในงานวิจัยเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ VS. ความมั่นคงของชาติ ชะตากรรมแรงงานข้ามชาติภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ของประเทศไทย พบว่าสาเหตุการกดขี่ขูดรีดแรงงานข้ามชาติ สรุปได้ว่าเกิดจาก 3อ. ได้แก่

(1) อดคิดหรือมาขาดคิด ความคิดความเชื่อชาตินิยม-ความมั่นคงที่คับแคบ โดยไม่คำนึงถึงความมั่นคงทางสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้การจัดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน มุ่งเน้นทุ่มเทไปกับมาตรการสกัดกั้น ปรามปราม จับกุม ดำเนินคดี ผลักดัน และส่งกลับแรงงานต่างด้าวในฐานะเป็นผู้ลักลอบเข้าเมือง โดยละเลยเพิกเฉยมาตรการคุ้มครองดูแลสิทธิลูกจ้างแรงงาน และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

(2) อวิชาของความรู้ ไม่เข้าใจหรือไม่ยอมรับหลักการคุ้มครองแรงงานอย่างเท่าเทียม กล่าวคือ มีผู้คนจำนวนมากเข้าใจว่าเมื่อเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐ ย่อมไม่ได้รับสิทธิได้รับค่าจ้างและสวัสดิการต่างๆ ตามกฎหมายแรงงาน แต่การเป็น

ลูกจ้างในสังคมไทย ไม่ว่าจะมิสัญญาชาติ เชื้อชาติใดๆ หรือไร้สัญชาติ ถ้านายจ้างจ่ายค่าแรงไม่ถูกต้อง หรือจ่ายไม่ครบ บังคับให้ทำงานล่วงเวลา ไม่จ่ายค่าล่วงเวลา เป็นต้น นายจ้างจะปฏิเสธรอดพ้นความรับผิดชอบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้ กฎหมายแรงงานย่อมคุ้มครองแรงงานทุกชาติที่ทำงานในประเทศไทยโดยไม่แบ่งแยกเลือกปฏิบัติ

(3) โครงสร้างอำนาจนิยามธรรมชาติ กล่าวคือ การก่อตัวของเครือข่ายขบวนการข้ามมนุษย์ และโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐบาลส่วนกับนักธุรกิจ/นายจ้าง หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เพื่อเปิดเสรีการนำเข้าและบังคับการใช้แรงงานทาส หรือเขตไร้การคุ้มครองแรงงานขึ้นมาอย่างแพร่หลาย

ดังนั้นการแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติ ต้องเริ่มต้นที่การปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อแรงงาน ถ้ายังมองแรงงานต่างด้าวด้วยทัศนคติความมั่นคงแห่งรัฐที่คับแคบ และใช้นโยบายส่งเสริมความต้องการแรงงานโดยเสรีของกลุ่มทุนเอกชน ไม่มองเห็นความเป็นมนุษย์ แต่มองว่าเป็นพวกก่อการร้ายอาชญากร ตัวแพร่โรคแย่งงานคนไทยทำ ย้อนนำไปสู่การสนับสนุนภาวะป่าเถื่อนไร้มนุษยชนของการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างไม่ยุติธรรม

(2) ปัจจัยด้านองค์กรที่น่านโยบายไปปฏิบัติ

ศศิพร คนงาน (2541) ศึกษาเรื่อง ปัญหาอุปสรรคในการน่านโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปปฏิบัติ พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการน่านโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ที่น่านโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีน้อยและเจ้าหน้าที่ยังไม่ให้ความร่วมมือเต็มที่ เพราะนโยบายดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติภารกิจเร่งด่วนทำให้ดำเนินงานผิดพลาดและบกพร่อง ขาดความร่วมมือจากนายจ้างและสถานประกอบการในการนำแรงงานต่างชาติมารายงานตัวและขอรับใบอนุญาตทำงาน อีกทั้งความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน ตามมติของคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดให้มีการบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) แต่ในทางปฏิบัติพบว่าความไม่พร้อมของเครื่องมือ เครื่องใช้ วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ บุคลากร ทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนเกิดความล่าช้า นายจ้างและสถานประกอบการเกิดความเบื่อหน่ายทำให้เป็นเงื่อนไขต่อการปฏิบัติงาน

สมพงษ์ สระแก้ว (2544) ศึกษาเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาสุขภาพในกลุ่มแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการทำงานแก้ไขปัญหาสุขภาพแรงงานต่างด้าว คือ(1) ปัญหาในระดับนโยบายของรัฐ โดยมีกระทรวงสาธารณสุขเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบและอำนวยความสะดวกกับพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีข้อจำกัดของงบประมาณที่จัดสรรดำเนินการด้าน

สุขภาพโดยตรงมีอยู่อย่างจำกัด การดำเนินการแก้ไขไม่สามารถจะเข้าถึงปัญหา ประกอบกับการสอดรับนโยบายในระดับพื้นที่ทำตามภารกิจที่มอบหมายเป็นระยะๆ บุคลากรที่รับนโยบายไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ ส่วนหนึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก ไม่เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เป็นจริง (2) ปัญหาในนโยบายระดับจังหวัด เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าปีต่อปี ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคการทำงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายภาครัฐในการแก้ไขปัญหาสุขภาพแรงงานต่างด้าว คือความพร้อมของหน่วยบริการสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ปฏิบัติปฏิบัติตามนโยบายเชิงรุกในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ได้รับผิดชอบโดยตรง อีกทั้งไม่มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน การปฏิบัติงานต่อประชากรพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ไม่มีทรัพยากรที่สนับสนุน

ผานิต แพเกาะ (2544) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายเพื่อจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายการกำหนดพื้นที่ดำเนินการ การออกเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต และการขอเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการอย่างถูกต้องและชัดเจน

ด้านสมรรถนะขององค์กร ในส่วนที่เกี่ยวข้องการจัดโครงสร้างองค์กร พบว่า การจัดโครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสมมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ลักษณะการวินิจฉัย สั่งการจากหน่วยเหนือมายังหน่วยล่างและมีลักษณะเป็นทางการ ตามลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เป็นระบบราชการ ด้านบุคลากรพบว่ามีจำนวนไม่เพียงพอ และพบส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมก่อนปฏิบัติตามนโยบาย ด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้พบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ

ด้านความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในเรื่องลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์ พบว่า การติดต่อมีปัญหาไม่ราบรื่น ความร่วมมือหรือการทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ พบว่ามีปัญหาในระเบียบวิธีปฏิบัติข้อจำกัดที่แตกต่างกัน

การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติและหน่วยหลักอื่น ๆ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่า ส่วนใหญ่เห็นควรผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่าที่จำเป็น และส่วนใหญ่เห็นว่าควรผลักดันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เฉพาะบริเวณชายแดน

กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2548) ในเอกสารการวิจัย เรื่อง คำถามและข้อท้าทายก่อนนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ได้ศึกษานโยบายแรงงานต่างด้าวที่ประกาศใช้ในปี 2547 พบว่า มาตรการเกี่ยวกับสุขภาพแรงงานข้ามชาติของกระทรวงสาธารณสุขไม่มีนโยบายเฉพาะ การดำเนินงานต่างๆ ล้อตามนโยบายใหญ่ของการจัดการแรงงานข้ามชาติ ในด้านการให้บริการและรักษาพยาบาล มีหลักการตรงกันทั้งที่ส่วนกลางและในระดับปฏิบัติ คือให้การดูแลรักษาโดยไม่แยกว่าเป็นคนไทยหรือต่างชาติ แต่ปรากฏว่าวิธีการปฏิบัติงานในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน และขาดความชัดเจนของการเรียกเก็บค่าบริการจากแรงงานต่างชาติที่มีบัตรประกันสุขภาพ ที่สำคัญคือ แผนแม่บทและแผนยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัดที่ใช้ในการพัฒนาสุขภาพแรงงานข้ามชาติไม่มีความชัดเจน และยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ในหลายจังหวัดพบว่าไม่มีฝ่ายที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบโดยตรง ส่งผลให้การควบคุมโรคในแรงงานข้ามชาติเป็นการดำเนินงานเพื่อตามแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นแล้ว มากกว่าการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา เช่น จำนวนการตรวจพบซิฟิลิสในแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มจำนวนขึ้น จำนวนหญิงตั้งครรภ์ต่างด้าวที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น เป็นต้น งานเชิงรุกเพื่อส่งเสริมสุขภาพและควบคุมโรคในพื้นที่ แม้ไม่สามารถดำเนินงานได้ด้วยข้อจำกัดของระบบ แต่ไม่มีกลไกในเชิงกลไกการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบเครือข่ายหรือภาคีในการแก้ไขปัญหา

ส่วนมิติทางด้านกฎหมาย กล่าวได้ว่ารัฐไทยขอมอบรับหลักการที่จะเข้าจัดการปัญหาสุขภาพให้แก่แรงงานต่างชาติ ซึ่งในหลายลักษณะ อาจเข้าจัดการแม้ไม่มีกฎหมายรองรับ หรือไม่มีนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน ซึ่งอุปสรรคหลักๆ ของความไม่สามารถที่จะเข้าสู่สิทธิของแรงงานต่างชาติ มาจากตัวแรงงานเองที่ไม่เข้าใจกฎหมายไทย ไม่เข้าใจภาษาไทย หรือหวาดกลัวที่จะใช้สิทธิ ประกอบกับตัวแรงงานส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อบังคับการตามสิทธิย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้โดยลำพังตนเองได้ยากหรืออาจทำไม่ได้เลย ทั้งหมดนี้คือปัจจัยสำคัญที่บั่นทอนสิทธิในสุขภาวะแรงงานต่างชาติ อย่างไรก็ตามยังพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐเองก็ขาดความเข้าใจเรื่องสิทธิของแรงงานต่างชาติเช่นกัน และกล่าวได้ว่าความไม่เข้าใจต่อสิทธิต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าช่วยเหลือแรงงานต่างชาติ ก็ส่งผลให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายขาดคุณภาพเช่นกัน

จอมขวัญ ขวัญยืน (2549) ศึกษาเรื่อง การศึกษาการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร โดยการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว ได้แก่ (1) การบริการด้านสาธารณสุข ซึ่งพบว่าการดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุขในการให้บริการด้านสุขภาพอนามัยแก่คนต่างด้าว ส่วนหนึ่งเพราะเป็นการบังคับให้ผู้ประสงค์จะขอผ่อนผันอยู่ชั่วคราวนั้นต้องมาตรวจสุขภาพและซื้อบัตรประกันสุขภาพ ทำให้แรงงานต่างด้าวผู้นั้นเข้าสู่ระบบไปโดยปริยาย ซึ่งทำให้

สามารถเข้าสู่การรักษาพยาบาลได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามอีกเป็นจำนวนมากที่เข้าไม่ถึงระบบประกันสุขภาพ ทั้งด้วยเหตุจากการที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการจดทะเบียน ทำให้ไม่ได้ประกันสุขภาพไปด้วย อีกประการหนึ่งคือกลุ่มที่จดทะเบียนแล้ว มีบัตรประกันสุขภาพแล้ว แต่ยังไม่ถึงระบบ ด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น ความไม่สะดวกในการใช้บริการ ปัญหาในเรื่องของการสื่อสาร การถูกนายจ้างยัดบัตรไว้ รวมไปถึงความไม่เพียงพอของทรัพยากรด้านสาธารณสุข เหล่านี้ล้วนทำให้แรงงานต่างด้าวยังไม่สามารถเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของรัฐได้โดยแท้จริง

(2) ด้านที่อยู่อาศัย พบว่าสวัสดิการหรือบริการของภาครัฐด้านที่อยู่อาศัยนั้น นอกจากในส่วนของผู้ที่ลงทะเบียนแล้วไปจนถึงเรื่องความสะอาดและการสาธารณสุขมูลฐานอยู่บ้างแล้วนั้น ภาครัฐแทบจะไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือจัดการใดๆ เกือบทั้งหมดเป็นเรื่องของภาคเอกชนเจ้าของห้องเช่าและแรงงานต่างด้าวที่จะติดต่อประสานกันเอง จึงพบว่าแหล่งที่อยู่อาศัยของแรงงานขาดการดูแลเอาใจใส่

(3) การศึกษาของเด็กต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ระบุให้ขยายการจัดการศึกษาที่ครอบคลุมเด็กต่างด้าว ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้เด็กต่างด้าวได้โอกาสรับการศึกษาเพิ่มขึ้น และเด็กต่างด้าวกลุ่มหนึ่งนั้นเป็นเด็กที่ไม่มีสัญชาติ ไม่มีหลักฐานแสดงว่ามีตัวตน แต่การจัดการศึกษาสำหรับเด็กดังกล่าวได้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 แม้จะเปิดให้มีเด็กต่างด้าวทุกคนสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐได้ แต่ข้อเท็จจริงที่พบคือ มีเงื่อนไขหลายประการที่ทำให้เด็กต่างด้าวไม่สามารถเข้าถึงระบบโรงเรียนของรัฐได้ คือ ขาดงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางรองรับเด็กต่างด้าว ขาดบุคลากรทางการศึกษา การปรับตัวและการยอมรับของนักเรียนและผู้ปกครอง และการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของเด็กต่างด้าว

(3) ปัจจัยกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร(2548) ศึกษาเรื่องการดำเนินงานสาธารณสุขในแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร โดยองค์กร PATH พบว่า การดำเนินงานพัฒนาระบบบริการสุขภาพ โดยเน้นการเข้าถึงบริการสุขภาพและการมีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการให้บริการสุขภาพ การบริหารจัดการระบบ งบประมาณ และความร่วมมือ ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชากรต่างด้าว การให้บริหารของเครือข่ายสุขภาพ ในการรักษาจะมีการตรวจสอบบัตรประกันสุขภาพของหน่วยบริการ หากมีการขึ้นทะเบียนและมีบัตร ก็ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ในการรักษา หากไม่มีบัตรแรงงานต่างด้าวก็ต้องชำระค่าใช้จ่ายตามจริง นอกจากนี้พบว่า การเคลื่อนย้าย เปลี่ยนนายจ้างเป็นอุปสรรคสำคัญของการให้บริการสุขภาพ โดยเฉพาะการดูแลรักษา ควบคุมป้องกันโรค

การสื่อสารที่ไม่เข้าใจ สถานพยาบาลที่อยู่ห่างไกล ความไม่สะดวกต่อการเดินทาง เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่และเป็นอุปสรรคในการรับบริการของแรงงานต่างด้าว

หนังสือพิมพ์ประชาไท (2550) ในข่าวเรื่อง ขบวนการแรงงานไทยหนุนแรงงานข้ามชาติเพิ่มพลังต่อรองมากขึ้น พบว่าในจังหวัดเชียงใหม่ มีประเด็นเรื่องความเป็นไปได้ในการรวมพลังแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติในการเรียกร้องเพื่อความเป็นธรรมให้กับขบวนการแรงงาน โดยมีตัวแทนจากโครงการณรงค์เพื่อแรงงานไทย ตัวแทนจากมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มประชาธิปไตยเพื่อรัฐสวัสดิการ ตัวแทนแรงงานนอกระบบภาคเหนือ และตัวแทนจากเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ ซึ่งพบว่าโดยสถานการณ์ในส่วนกลาง ขณะนี้เริ่มมีหลายสหภาพแรงงานที่ก้าวหน้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยเริ่มรับสมาชิกเป็นแรงงานข้ามชาติ เช่น สหภาพแรงงานสิ่งทอที่เริ่มรับสมาชิกเป็นแรงงานข้ามชาติ แต่มีข้อจำกัดคือ การจะทำอย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้นยังทำไม่ได้ เนื่องจากกฎระเบียบของกระทรวงแรงงานนั้นต้องให้สมาชิกเป็นสัญชาติไทย ส่วนใหญ่การเรียกร้องเพื่อสิทธิของแรงงานข้ามชาตินั้น จะใช้การเคลื่อนไหวของกลุ่ม ซึ่งสามารถยื่นข้อเสนอส่วยต่อรองได้ สำหรับภาพรวมในภาคเหนือ แรงงานข้ามชาตินั้นจะเข้าไปในภาคในระบบก็มีปัญหา ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าแรงงานนอกระบบสัญชาติไทย ซึ่งปัญหาการรวมตัวของแรงงานนอกระบบยังมีปัญหาอยู่ ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ และในชุมชนแถบชนบทเริ่มมีแรงงานข้ามชาติเข้ามา มาก แต่ยังไม่มีการเชื่อมโยงกันกับแรงงานไทย เพราะเนื่องด้วยปัญหาพื้นฐานเช่น กฎระเบียบของฝ่ายปกครอง และปัญหาเรื่องวัฒนธรรมชาตินิยม การเหยียดเชื้อชาติ

คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (2550) ในเอกสารการสัมมนาเรื่อง แรงงานข้ามชาติกับปัญหาที่ต้องจัดการ พบว่า มีสถานการณ์ละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ หลายกรณี ดังนี้ (1) เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติและสถานะบุคคล พบว่า กรณีแรงงานพม่าไม่ได้รับสิทธิครอบครองบัตรอนุญาตทำงาน เพราะเหตุที่นายจ้างยัดบัตรไว้เพื่อเป็นการข่มขู่ ต่อดองและคงไว้ซึ่งความได้เปรียบของนายจ้าง ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ตำรวจมักจับกุมและริดไถเงินจากแรงงานที่ไม่พกพาบัตรอนุญาตทำงาน ในขณะที่แรงงานพม่าที่ไม่ได้ขอใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายแต่จ่ายเงินเป็นค่าคุ้มครองและสามารถทำงานได้เช่นเดียวกันกับแรงงานที่มีใบอนุญาตถูกต้อง (2) แรงงานพม่าไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ในกรณีนี้พบว่านายจ้างไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และลูกจ้างไม่ทราบประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อีกทั้งยังไม่ทราบกระบวนการเรียกร้องสิทธิของตนต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง (3) แรงงานพม่าถูกล้อโกง หลอกหลวงจากนายหน้าหรือเจ้าหน้าที่รัฐ พบว่าแรงงานพม่าไม่สามารถใช้

กลไกทางกฎหมายเพื่อให้ได้รับเงินคืน นายหน้าหรือเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดทางอาญา ฐานฉ้อโกง หลอกลวงให้เสียทรัพย์ และลูกจ้างก็ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการช่วยเหลือทางกฎหมายในการเรียกร้องสิทธิของตน (4) แรงงานพม่าถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรม พบว่า ลูกจ้างจะถูกให้ออกจากงานโดยไม่เป็นธรรม ตลอดจนยังไม่ได้รับค่าจ้างชดเชย ค่าบอกกล่าวล่วงหน้า และนายจ้างไม่แจ้งย้ายงานออกต่อสำนักงานจัดหางาน

สมพงษ์ สระแก้ว (เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน) ในเอกสารเรื่อง องค์กรพัฒนาเอกชนกับบทบาทการทำงานเพื่อสังคมในจังหวัดสมุทรสาคร(2550) พบว่า เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานในฐานะที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทหลักสำคัญต่อการประสานกับโครงข่ายทั้งองค์กรภาคประชาชน ภาคเอกชนและภาครัฐ เพื่อจะทำให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครได้คลี่คลาย โดยมีการส่งเสริมการเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิของแรงงานและครอบครัว การเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายทางสังคมของแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติ ครอบครัว และชุมชน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยมีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และเสริมสร้างความตระหนักร่วมรับผิดชอบในการดูแลและส่งเสริมสุขภาพของกลุ่มแรงงาน เช่น เมื่อแรงงานประสบปัญหาสุขภาพ ก็จะเป็นกลไกเชื่อมประสานกับหน่วยงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลของรัฐและเอกชน

ในประเด็นเชิงสังคม หน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชน และหรือหน่วยงานภาควิชาการ จะพยายามทำงานแก้ไขปัญหในระดับพื้นที่ และภาพรวมของประเทศ และมีการผลักดันในเชิงนโยบาย แต่ที่ผ่านมาได้ผลน้อยมาก เพราะรัฐบาลเพียงรับฟัง แต่ไม่ได้นำไปปรับเปลี่ยนนโยบาย รัฐบาลทราบดีต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติ แต่ไม่ต้องการสนองตอบต่อปัญหาที่เป็นจริง และยังขาดเจ้าภาพที่ชัดเจนในระดับพื้นที่ และระดับนโยบาย ทั้งนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาการแบ่งการทำงานออกไปและไม่ประสานสอดคล้องกัน ซึ่งทำให้แต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่างคนต่างทำ ใช้กฎหมายของตน หรือแนวปฏิบัติที่มอบภารกิจให้เท่านั้น

กล่าวโดยสรุปจากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแรงงานต่างด้าว ทำให้ทราบว่า การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่ารัฐได้มีการออกมาตรการในรูปของมติคณะรัฐมนตรีในปีต่างๆ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาต่างๆที่พบคือ

(1) ปัญหาจากภาครัฐ กล่าวคือรัฐมีทัศนคติมุมมองในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าว โดยมองว่าเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือมองแค่แรงงานต่างด้าวเป็นตัวช่วยเหลือในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจของภาครัฐหรือนายทุนต่างๆ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาลูกจ้าง

สิทธิแรงงานอันเป็นสิทธิมนุษยชนที่ควรจะมีต่อแรงงานต่างด้าวเป็นอันพับไป ทั้งๆที่สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่รัฐควรต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ เพราะไม่ว่าจะเป็นโดยกำเนิดหรือโดยสัญญาติมนุษยทุกคนล้วนมีสิทธิมนุษยชน โดยไม่มีข้อยกเว้นไม่ว่าจะโดยชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ หรือความเชื่อ ยิ่งไปกว่านั้นการที่รัฐเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน จึงควรที่จะต้องใส่ใจประเด็นนี้มากเป็นพิเศษด้วย

(2) ปัญหาภายในองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ยังคงเกิดปัญหาในด้านการร่วมมือ การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กร งบประมาณ บุคลากร เป็นต้น ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาเหล่านี้ก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

(3) ปัญหาจากกลุ่มแรงงานต่างด้าว กล่าวคือ เป็นปัญหาที่เกิดจากความอ่อนแอของกลุ่มแรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานต่างด้าวไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อผลักดัน หรือมีอำนาจต่อรองกับในส่วนของภาครัฐให้คำนึงถึงสิทธิของตนได้ ซึ่งความอ่อนแอในที่นี่เกิดจากการที่แรงงานต่างด้าวไม่สามารถจัดตั้งตนเองเป็นหัวหน้าสหภาพแรงงานได้ คงมีสภาพเป็นได้แค่สมาชิกในสหภาพแรงงานไทยเท่านั้น และเมื่อเกิดกรณีปัญหาการล่วงละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวก็ยังไม่เข้าใจในสิทธิและหน้าที่ที่ตนเองพึงมีพึงได้ตามกฎหมายไทย ดังนั้นจึงตกเป็นภาระขององค์กรเอกชนที่เข้ามาช่วยเหลือ แต่องค์กรเอกชนก็ยังไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะตอบโต้ หรือต่อสู้กับภาครัฐให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว

กรอบความคิดเบื้องต้นในการวิจัย

จากการสำรวจแนวคิดทฤษฎี และผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ได้ข้อสรุปที่สำคัญเกี่ยวกับตัวแปรอิสระหรือปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยเรื่อง รัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีแรงงานประมง จังหวัดสมุทรสาคร ผู้วิจัยจะนำตัวแปรหรือปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ไปใช้เป็นกรอบในการศึกษาและการวิจัยในเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัย 3 ประการคือ (1) ปัจจัยด้านรัฐ (2) ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถอธิบายปัจจัยต่างๆ ได้ดังนี้

1. ปัจจัยด้านรัฐ

ปัจจัยด้านรัฐ หรือท่าทีของรัฐ มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากหากรัฐมีมุมมองหรืออคติในการแก้ไขปัญหาในเรื่องแรงงานต่างด้าว โดยเน้นที่เรื่องความมั่นคง หรือมุ่งความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก เน้นการพัฒนาประเทศโดยคำนึงถึงการเพิ่มขึ้นของรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) หรือรายได้ต่อหัว (per capita income) รายได้ที่เป็นตัวเงินที่มา

จากการขายพลังแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ หรือการรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม และ รายได้จาก ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาการนำนโยบายแรงงาน ต่างด้าวไปปฏิบัติก็จะเป็นไปอย่างไม่ตรงจุด เพราะทำให้ขาดมุมมองในเรื่องหลักสิทธิมนุษยชน

2. ปัจจัยค้ำองค้กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยภายในองค้กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะปัจจัยค้ำองค้กร ซึ่ง ประกอบด้วยกำลังคนนั้น จะต้องมีความพร้อมทางด้านบุคลากรในแง่ของความรู้ความสามารถและมี ความรู้ความเข้าใจในนโยบายอย่างครอบคลุมทั่วประเทศ จำนวนผู้ปฏิบัติก็ต้องมีมากพอที่จะ ดำเนินการปฏิบัติตามนโยบาย โดยจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติที่มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้ บรรลุผลด้วย ตลอดจนความพร้อมทางด้านงบประมาณ เงินทุน และการบริหารงาน ที่จะช่วยพัฒนา องค้กรที่รับผิดชอบให้มีความเป็นเอกภาพ รวมทั้งสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ อย่างเพียงพอ ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสม อีกทั้งระบบข้อมูลของแรงงานต่างด้าวก็ ต้องมีความชัดเจนถูกต้องเชื่อถือได้และมีการประเมินผลนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกด้าน ปัจจัยภายในองค้กรเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ เพราะหากองค้กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การที่กำลังคนไม่เพียงพอ ขาด ทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ จะถือได้ว่าเป็นความ ล้มเหลวในการปฏิบัติ

จากปัจจัยภายในองค้กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถนำมาปรับใช้ใน กระบวนการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติได้ว่าจะต้องทำในลักษณะองค้กรรวม และทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนัก งบประมาณ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน กรมประชาสัมพันธ์ และกระทรวงแรงงาน ร่วมมือกัน เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม สำหรับองค้กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวมี่ดังนี้

1) องค้กรของรัฐบาล เช่น คณะรัฐมนตรี หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ข้าราชการ รวมทั้งที่อยู่ใน รูปของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและนำนโยบาย ไปปฏิบัติ กล่าวคือ

(1) ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมืองในที่นี้ครอบคลุมถึงรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี สององค์กรหลักนี้อาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องถือเป็น แนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่งทั้งสององค์กรนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอ นโยบายจัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองหรือประชาชนโดยทั่วไปมาแปลงเป็นนโยบาย เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติ โดยปกติทั้งสององค์กรนั้นมักจะให้ความสนใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนัก ส่วนที่ค่อนข้างจะให้ความสนใจก็คือการพิจารณาว่าหน่วยราชการใดที่มีความสามารถ มีสมรรถนะเพียงพอที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

หลังจากที่นโยบายนั้น ๆ ได้ปฏิบัติไปแล้วระยะหนึ่ง ฝ่ายการเมืองอาจจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในแง่ของการพิจารณาปรับปรุงนโยบายพิจารณาว่านโยบายนั้นควรจะยุติ (Terminate) หรือควรได้รับการสนับสนุนต่อไป ซึ่งในประเด็นนี้ฝ่ายการเมืองจะเข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับทางหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในทางกลับกันหน่วยราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายการเมือง เพื่อให้เป็นการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสำเร็จเกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาการสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป

(2) ระบบราชการ

ระบบราชการ (Bureaucracy) ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีความสำคัญต่อเนื่องและคาบเกี่ยวกันในขั้นการกำหนดนโยบาย ระบบราชการมีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะระบบราชการเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลต่าง ๆ ไปให้ฝ่ายการเมือง ซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการต่าง ๆ มาร่วมพิจารณากำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

ในส่วนของขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายที่มีอิทธิพลอย่างมากก็หนีไม่พ้นระบบราชการ ทั้งนี้เพราะคุณสมบัติอย่างหนึ่งของระบบราชการเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือปราศจากคู่แข่งขั้นที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ใช่เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของระบบราชการทุกหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

(3) ข้าราชการ

นอกเหนือจากองค์กรระบบราชการแล้ว ข้าราชการ (Bureaucrats) ในฐานะบุคคลก็ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการและในฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้ อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในแง่ที่จะให้ความสนับสนุน และอุทิศตนให้กับนโยบายนั้น ๆ อย่างไร ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานถือว่าเป็นหัวรถจักรหรือหัวเรือใหญ่ที่จะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบปัญหาอุปสรรคหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารระดับกลางก็เหมือนกับหัวเรือขนาดกลางที่จะแปลงความสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้เป็นผลจะต้องเป็นผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่จะต้องให้บริการหรือดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในสภาพที่เป็นจริง

2) ผู้รับประโยชน์และผู้รับบริการ

เป็นผู้ที่ได้รับผลจากนโยบายโดยตรง ซึ่งกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ ได้แก่ สถานประกอบการ นายจ้างที่เรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว และผู้รับบริการ ได้แก่ ประชาชนทั่วไปที่ติดต่อขอรับบริการในการหางานทำ ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ว่างงานหรือถูกเลิกจ้างอยู่เป็นจำนวนมาก

3) กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล

ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ หรือองค์กรเอกชนต่าง ๆ เช่น สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม องค์กรการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ องค์กรเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะตรวจสอบดูแลการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดความชอบธรรม

ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จนั้น องค์ประกอบที่สำคัญคือ ปัจจัยภายในองค์กร ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง การสื่อสารนโยบาย การกำหนดภารกิจ การมอบหมายงานและการติดตามงาน ลักษณะของปัญหาต่างๆจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาและอาจจะแปรเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ตามสถานการณ์ ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีโอกาสสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นได้นั้น จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถคาดการณ์และหาแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบาย เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติ เนื่องจากว่าผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยดังกล่าวทั้ง 4 นั้นมีความสำคัญที่เกี่ยวกับสมรรถนะภายในองค์กรที่นำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ซึ่งหากขาดปัจจัยตัวใดตัวหนึ่งไป ก็อาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยเรื่องทัศนคติจะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากว่าส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะเห็นว่าแรงงานเหล่านี้ไม่ได้เป็นคนไทย

หรือเห็นเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ก็จะทำให้เกิดความอคติที่จะคุ้มครองดูแลพวกเค้าตามตัวบทของนโยบายหรือตามตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง

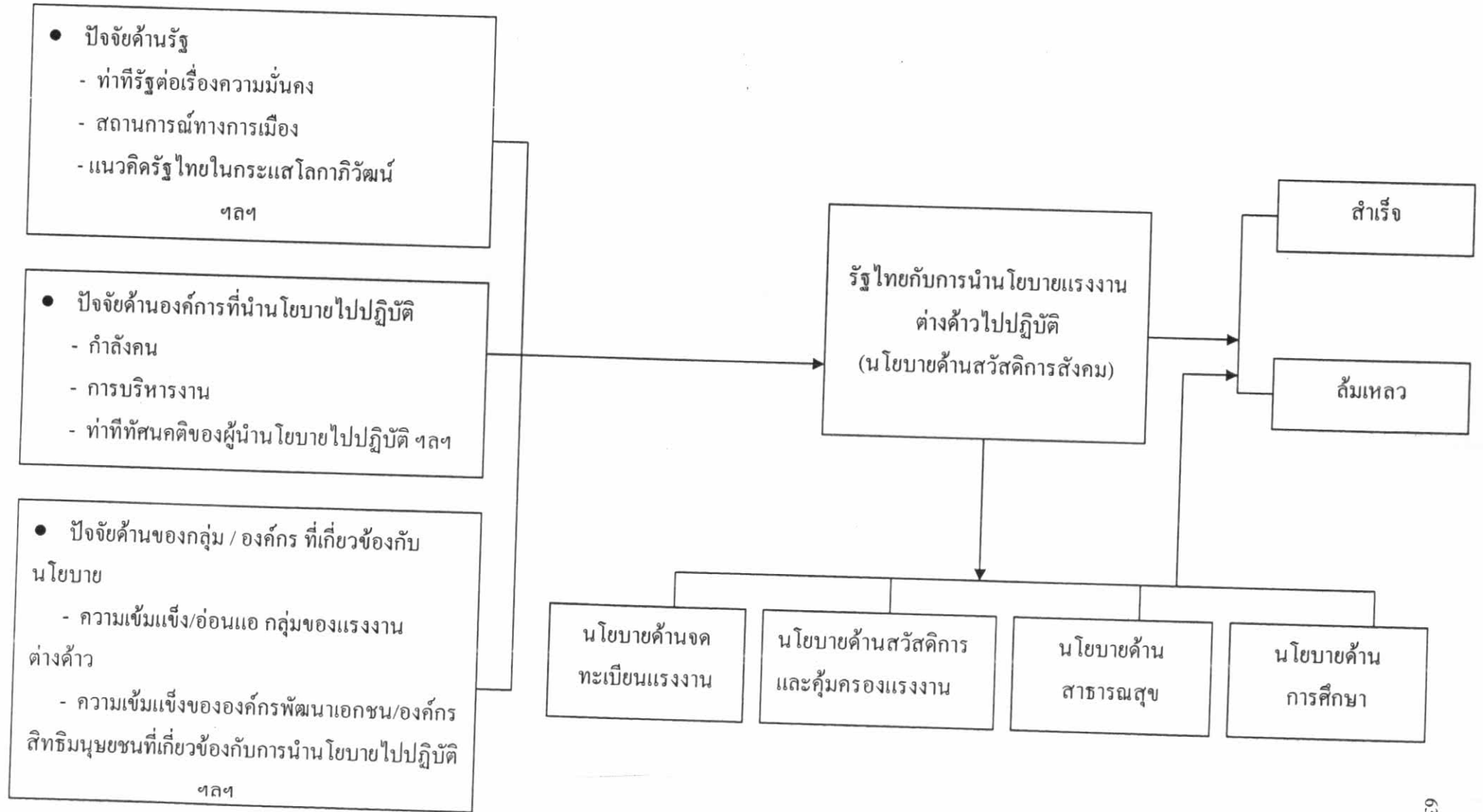
ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กร ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะถ้าหากกลุ่มของแรงงานต่างด้าวหรือองค์กรเอกชนต่างๆมีความเข้มแข็ง ก็จะสามารถรวมตัวออกมาเคลื่อนไหวต่อรองกับภาครัฐได้ ทั้งในเรื่องสิทธิแรงงานและสวัสดิการต่างๆ ที่แรงงานต่างด้าวพึงที่จะได้รับเท่าเทียมกับแรงงานไทย ซึ่งจะเห็นได้จากการทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ปัญหาที่พบมากคือการสื่อสาร ภาษาที่ใช้ เพราะแรงงานต่างด้าวจำนวนมากมักมีปัญหาในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการที่แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถเข้าใจ หรือรับรู้ในสิทธิที่ตนเองควรได้รับ และยังมีปัญหาใหญ่ที่สำคัญ คือ แรงงานต่างด้าวไม่สามารถก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานได้ เนื่องจากไม่มีสัญชาติไทย ดังนั้นกลุ่ม/องค์กรจึงเป็นส่วนสำคัญในการต่อสู้ผลักดันนโยบายต่างๆ ต่อภาครัฐแทนแรงงานต่างด้าว

ทั้งนี้จากตัวแปรอิสระหรือปัจจัยทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นและตัวแปรตาม สามารถนำไปสู่กรอบในการวิเคราะห์เรื่องรัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ดังแผนภาพที่ 2.2 ต่อไปนี้

กรอบในการวิเคราะห์เรื่องรัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



สรุป

การพัฒนากรอบแนวคิดและทฤษฎีเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากแนวคิดปัจจัยด้านรัฐ แนวคิดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ แนวคิดความมั่นคง แนวคิดเชิงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐที่อาศัยแรงงานราคาถูก แนวคิดรัฐไทยใน กระแสโลกาภิวัตน์ แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดกลุ่ม แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหว ทางสังคม และแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนกับแรงงาน ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อสรุปที่เกี่ยวกับปัจจัยหรือตัวแปร ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติไปใช้เป็น กรอบความคิดในการศึกษาเบื้องต้นที่จะใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีปัจจัยหรือตัวแปรอิสระที่ทำให้ ความสำคัญเป็นพิเศษ 3 กรณี คือ

1. ตัวแปรปัจจัยด้านรัฐ
2. ตัวแปรปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ตัวแปรปัจจัยด้านกลุ่มของแรงงานต่างด้าว หรือองค์เอกชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

โดยทั้ง 3 ตัวแปรนี้ จะส่งผลให้นโยบายแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นตัวแปรตามประสบผลสำเร็จ หรือล้มเหลวนั้น ผู้วิจัยก็จะศึกษาถึงตัวแปรดังกล่าวจากข้อมูลเชิงประจักษ์ ในบทต่อไป