

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ กับการคุ้มครองทางสังคม อย่างไม่เป็นทางการ: กรณีศึกษา เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

โสภณ จิระเกียรติกุล

สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

ธัญรดี ทวีกาญจน์

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

วินัสสา อุชชิน

ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์

ณัฐชนิชา ตั้งวีรัตน์กร

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความนี้มุ่งศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติกับการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการในทั้งสองพื้นที่ วิธีการศึกษาครอบคลุมการวิจัยเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย ตัวแทนเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตัวแทนองค์กรภาคเอกชน ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน และแรงงานข้ามชาติในภาคการค้าและบริการ งานศึกษานี้พบว่า สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เงื่อนไขทางสังคม และวัฒนธรรมมีผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ ยังพบว่า กลไกการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการถือเป็นการให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่สำคัญ

คำสำคัญ: แรงงานข้ามชาติ, การเคลื่อนย้ายแรงงาน, การคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการ, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, สงขลา, ตราด

บทคัดย่อ

ABSTRACT

The article investigates the situation of employment and the mobility of migrant labors in Songkhla Special Economic Development Zone and Trat Special Economic Development Zone. The study aims to understand the relationship between labor mobility and informal sector protection in the above mentioned zones. Research methods include documentary research, observation and in-depth interview with government officers, business executives, non-government organization staffs, and migrant workers. The study finds that there are similarity in the circumstances of migrant workers' mobility in both research sites, particularly the role of economic, social and cultural factors in the decision-making among migrant workers. In addition, informal social protection plays an integral part in supporting these migrant workers.

keywords: migrant workers, labor mobility, social protection, Special Economic-Development Zone, Songkhla, Trat

บทนำ

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอาเซียน เป็นผลมาจากความแตกต่างทางเทคโนโลยีและนโยบายทางการเมืองที่ส่งผลต่อค่าแรงและสวัสดิการแรงงานที่มีความไม่เท่าเทียมกันในภูมิภาค นับแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นได้ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเพื่อพยายามลดต้นทุนด้านแรงงาน แม้การเคลื่อนย้ายดังกล่าวจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการผลิตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมของภูมิภาค แต่แรงงานระดับล่างส่วนใหญ่ได้รับผลตอบแทนต่ำทั้งในส่วนที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ว่าเงิน (สวัสดิการ) มีคุณภาพชีวิตที่ไม่เหมาะสม ขาดระบบเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม และขาดการคุ้มครองที่ถูกกฎหมาย เนื่องจากมักจะไม่ได้นำต้นทุนในการย้ายถิ่นของแรงงานกลุ่มนี้เข้ามาร่วมพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการเติบโตของภูมิภาค

อย่างไรก็ดี ประเด็นดังกล่าวกำลังมีบทบาทสำคัญในเชิงนโยบายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในระดับนานาชาติ ดังจะเห็นได้จากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ของสหประชาชาติ โดยเฉพาะข้อ 3 ที่เป็นเรื่องสุขภาพและความปลอดภัย ข้อ 10 ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และข้อ 16 ที่ต้องการเสริมสร้างสังคมที่เป็นธรรม สงบสุข และเปิดรับการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมทั่วถึง (United Nations n.d.) นี่คืตัวอย่างหนึ่งของการกำหนดมาตรฐานในการอยู่ร่วมกันของชุมชนระหว่างประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูป ทั้งด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน และด้านการพัฒนากลไกเชิงสถาบันเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ผ่านการพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม

บทความนี้จะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในบริบทของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับการพัฒนาการคุ้มครองกลุ่มแรงงานในทางสังคม รวมทั้งจะเสนอว่า นอกจากการขับเคลื่อนผ่านกลไกภาครัฐและกฎหมายแล้ว ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทของกลไกการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่เป็นทางการด้วย อาทิ กลไกที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกลุ่มเครือญาติ เครือข่ายทางศาสนา หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ต่างเป็นตัวเชื่อมร้อย

กลุ่มแรงงานเข้าด้วยกัน และมีบทบาทสำคัญในกระบวนการสนับสนุนคุ้มครองแรงงานในปัจจุบัน การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติที่มีต้นทุนต่ำ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติกับการพัฒนาการคุ้มครองกลุ่มแรงงานในทางสังคม เพื่อสนับสนุนระบบการบริหารจัดการแรงงานที่เป็นทางการของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในบทความนี้ คณะผู้เขียนได้นำเสนอข้อมูลเชิงเปรียบเทียบในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดสงขลาและจังหวัดตรัง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2558 และมีความสำคัญในแง่ที่เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากตั้งอยู่บนโครงข่ายคมนาคมสายหลักและเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวด้านการค้าการลงทุนค่อนข้างสูง โดยสงขลาเป็นเมืองที่มีมูลค่าการค้าชายแดนสูงสุดในแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ส่วนตรังเป็นจังหวัดที่มีมูลค่าการค้าชายแดนสูงสุดในแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) (สำนักงานประสานงานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2554)

นอกจากนี้ เนื่องจากแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของทั้งจังหวัดสงขลาและจังหวัดตรังต่างให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมภาคบริการเป็นหลัก ทำให้ทั้งสองพื้นที่ว่าจ้างแรงงานข้ามชาติในภาคการค้าและบริการอย่างเข้มข้น จึงน่าสนใจว่า 1) สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่มีความเชื่อมโยงกับการจ้างงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของทั้งจังหวัดสงขลาและจังหวัดตรัง มีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไร และ 2) กลไกการคุ้มครองทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของจังหวัดสงขลาและจังหวัดตรัง มีรูปแบบศักยภาพหรือข้อจำกัดอย่างไร

การศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติกับกลไกการคุ้มครองกลุ่มแรงงานในทางสังคม โดยเฉพาะศักยภาพของกลไกการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการในทั้งสองพื้นที่ จะเป็นพื้นฐานก่อนนำไปพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้แรงงานข้ามชาติได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม

ผ่านการพัฒนาให้กลไกการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการเข้ามามีบทบาทร่วมในการดูแลและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองในการทำงานอย่างเท่าเทียม และในขณะเดียวกันก็จะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

พรมแดนความรู้: แรงงานข้ามชาติกับการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

การคุ้มครองแรงงานเป็นหนึ่งในรูปแบบหลักของการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย นอกเหนือจากการประกันสังคม ความช่วยเหลือทางสังคม และการให้บริการทางสังคม แรงงานข้ามชาติถือเป็นหนึ่งในกลุ่มที่มีความอ่อนไหวทางสังคมสูง อันเป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมและสร้างการเบียดขับทางสังคม (Devereux and Sabates-Wheeler 2004, 232) ปัจจุบันอาเซียนมีแรงงานข้ามชาติราว 13.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 30 ของแรงงานทั้งหมดในอาเซียน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานนอกระบบประมาณร้อยละ 60 ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานได้ และต้องพึ่งพาระบบคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมสิทธิเพียงบางส่วนเท่านั้น สำหรับประเทศไทย แม้จะยืนยันในหลักการไม่เลือกปฏิบัติ แต่ก็ครอบคลุมเฉพาะแรงงานต่างชาตินี้ที่จดทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้น และแรงงานกลุ่มดังกล่าวยังเผชิญกับข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิของตน เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีระบบการคุ้มครองสิทธิที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการจ้างแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งขาดความร่วมมือจากนายจ้าง ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นไปอย่างหละหลวม (Hall 2012)

งานศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติชาวลาวในภาคอุตสาหกรรมโดยชูศักดิ์ สุทธิสา (2556) สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการที่นำมาสู่ความอ่อนไหวทางสังคมอันเป็นภาพสะท้อนของการสะสมทุนจากการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากแรงงาน ผู้ประกอบการใช้กลยุทธ์ต่างๆ ในการสร้างแรงจูงใจผ่านระบบอุปถัมภ์ ทำให้แรงงานต้องเบียดบังตนเองให้ทำงานหนักและเสี่ยง

อันตรายมากขึ้น เพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่มากขึ้น ทำให้แรงงานมีความกดดันที่จะต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตภายใต้สภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ในพื้นที่ใหม่ ในขณะที่งานวิจัยของบัญญัติ สาลี (2554) ชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากรัฐไทยขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายและรูปแบบการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ จึงนำไปสู่การสร้างกลไกจัดการแรงงานที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับสภาพการณ์ ทำให้แรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยต้องกลายเป็นแรงงานนอกระบบหรือแรงงาน “เถื่อน” ตามวาทกรรม “เถื่อน” ที่รัฐและสื่อมวลชนสร้างขึ้น ส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองที่เป็นทางการได้

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีแนวโน้มที่รัฐไทยจะพิจารณาว่าการคุ้มครองทางสังคมที่รัฐต้องจัดเตรียมให้กับแรงงานต่างชาตินั้นเป็นต้นทุนหรือเป็นภาระทางการคลัง จึงนำไปสู่ปัญหาอีกชุดหนึ่ง คือรัฐจะวางแผนบริหารจัดการด้านการคลังในอนาคตตามแนวโน้มการเพิ่มจำนวนของแรงงานกลุ่มดังกล่าวนี้ ดังสะท้อนให้เห็นในงานศึกษาของเอื้อมพร พิชัยสนธิ และ กิริยา กุลกลการ (2560) ที่เสนอว่าควรสนับสนุนให้มีการขับเคลื่อนเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อแบ่งเบาภาระต้นทุนการบริหารจัดการและการดำเนินการด้านสาธารณสุขควบคู่กันไป

อย่างไรก็ดี มีงานศึกษาอีกหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่าการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการสามารถช่วยเสริมกลไกของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น งานวิจัยของคชชิน สุวิชา (2554) ชี้ให้เห็นว่าการจัดการด้านบริการสาธารณสุขสำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาติ นอกจากจะมีข้อจำกัดในแง่จำนวนบุคลากรผู้ให้บริการแล้ว เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีอคติเชิงชาติพันธุ์กับแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีจุดแข็งในด้านการทำงานที่คล่องตัวและให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงรุก นอกจากนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ยังเสนอว่า การเสริมสร้างกลไกการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ โดยการพัฒนาศักยภาพการจัดการตนเองของแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนการให้ชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น จะช่วยให้ระบบการคุ้มครองแรงงานโดยรวมมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

งานศึกษาวิจัยในกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจรูปแบบการเคลื่อนย้ายและการปรับตัวของกลุ่มแรงงานต่างชาตินี้ เพื่อพัฒนาข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนแรงงานข้ามชาติในการบริหารจัดการตนเอง งานศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

ชาวเวียดนามที่เคลื่อนย้ายไปทำงานในจังหวัดอุบลราชธานี ประเทศไทย และแขวงสะหวันนะเขต ประเทศลาว โดยวัชร ศรีคำ (2556) แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติมีการปรับตัวในแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งส่งผลต่อความต้องการการคุ้มครองทางสังคมในแบบที่แตกต่างกันไปด้วย

งานศึกษาของโสภิ อุ่นทะยา และคณะ (2556) เน้นศึกษาแรงงานข้ามชาติในแง่การสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม การปรับตัวของแรงงาน การจัดการแรงงานข้ามชาติของชุมชน และแนวทางในการสนับสนุนการจัดการแรงงานข้ามชาติของชุมชน โดยพบว่าแรงงานข้ามชาติชาวลาวในชุมชนเทศบาลเมืองมุกดาหาร นอกจากจะมีการปรับตัวให้เข้ากับสังคมในชุมชนแล้ว ยังมีวิธีการสร้างความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์โดยการเข้าร่วมงาน ประเพณี ศาสนา และงานพัฒนาในชุมชน ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สนับสนุนให้แรงงานต่างชาติดีมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเองในระดับชุมชน อาทิ สนับสนุนให้ประธานชุมชนมีหน้าที่ดูแลแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นทางการ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน เป็นต้น ส่วนงานศึกษาของเก็ดดวา บุญปรากร และคณะ (2556) ก็ให้ภาพการปรับตัวและรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการของแรงงานข้ามชาติไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ งานชิ้นนี้ให้ภาพการรวมตัวของแรงงานข้ามชาติซึ่งทำงานในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าเพื่อให้ความช่วยเหลือแรงงานด้วยกันเอง ตั้งแต่การให้ความรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน สิทธิด้านสาธารณสุข ไปจนถึงการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายตามกระบวนการยุติธรรมของไทย โดยเริ่มจากการขับเคลื่อนภายในกลุ่มแรงงานภาคเกษตร ก่อนจะขยายไปยังภาคอุตสาหกรรมในเวลาต่อมา

จะเห็นได้ว่าทิศทางการวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเริ่มหันมาให้น้ำหนักกับการศึกษากลไกการคุ้มครองที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น โดยเฉพาะในแง่ที่เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้แรงงานข้ามชาติมีความมั่นคงในการทำงานมากขึ้น และขณะเดียวกันก็จะเสริมให้สามารถพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นทางการที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานที่ดี โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และจะต้องพึ่งพิงแรงงานกลุ่มนี้มากขึ้นในอนาคต

ในส่วนต่อไปนี้จะนำเสนอข้อมูลที่น่าไปสู่การพัฒนาประเด็นคำถาม ต่อยอดจากทิศทางการวิจัยดังกล่าว พร้อมทั้งได้ขยายขอบเขตการศึกษาไปยังพื้นที่เขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดสงขลาและจังหวัดตราด โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งครอบคลุมการวิจัยเอกสาร การสำรวจพื้นที่ รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิด้วยการ สังเกตการณ์และการสัมภาษณ์เชิงลึกในช่วง พ.ศ. 2558 และ พ.ศ. 2560 โดยผู้ให้ข้อมูล สำคัญประกอบไปด้วยตัวแทนเจ้าหน้าที่ภาครัฐในพื้นที่ศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของ จังหวัด ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พัฒนาสังคมและมนุษย์จังหวัด แรงงานจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ศาลากร สภาหอการค้า แรงงานข้ามชาติใน ภาคการค้าและบริการ โดยแบ่งการนำเสนอข้อมูลเป็น 3 ส่วนหลักๆ ได้แก่ ส่วนแรก ข้อมูล พื้นฐานเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและตราด ส่วนที่สอง สถานการณ์ด้าน แรงงานและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในทั้งสองพื้นที่ และ ส่วนที่ สาม กลไกการคุ้มครองทางสังคมของกลุ่มแรงงานข้ามชาติในบริบทของเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษทั้งสองพื้นที่

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา มีพื้นที่รวม 552.3 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ ตำบลสะเดา ตำบลสำนักขาม ตำบลสำนักแต้ว ตำบลปาดังเบซาร์ในอำเภอสะเดา รวมทั้ง เป็นที่ตั้งของด่านชายแดนสะเดาและด่านชายแดนปาดังเบซาร์ ซึ่งเป็นจุดผ่านแดนถาวร เชื่อมต่อกับรัฐเคดาห์และรัฐเปอร์ลิส ประเทศมาเลเซีย และเป็นด่านส่งออกทางบกที่มีมูลค่า การค้าชายแดนสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งและอันดับสองของไทยตามลำดับ (สุนทรธรา จันทบุรี, 2559) เนื่องจากทั้งสองด่านอยู่ใกล้ท่าเรือปึงงและท่าเรือกลางของมาเลเซีย มีการเชื่อมโยง ทางรถไฟระหว่างไทย-มาเลเซียผ่านทางปาดังเบซาร์ และมีฐานการผลิตในพื้นที่ทั้งอุตสาหกรรม แปรรูปยางพารา อาหารทะเล และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์

นอกจากนี้ พื้นที่ดังกล่าวยังเป็นจุดเชื่อมโยงแหล่งการค้าการลงทุนที่สำคัญ ประกอบด้วยท่าเรือน้ำลึกสงขลา ท่าเรือปันง์ ท่าเรือกลางมาเลเซีย สนามบินนานาชาติหาดใหญ่ และนิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ โดยมีความพยายามที่จะเชื่อมโยงแผนพัฒนาควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของมาเลเซียและอินโดนีเซีย รวมถึงเป็นพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้ขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ไปยังประเทศเพื่อนบ้านได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะโอกาสในการพัฒนาไปเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษร่วมระหว่างสะเดากับบูกิตกาฮูฮิตัม (มาเลเซีย) เพื่อส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งจะช่วยให้สามารถขยายความร่วมมือทางการค้าการลงทุนต่อเนื่องในแนวทางด่วนเหนือ-ใต้ (North-South Expressway) เพื่อเข้าสู่พื้นที่ตอนในของมาเลเซีย นี่จึงเป็นที่มาของแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ ถนนมอเตอร์เวย์สายหาดใหญ่-สะเดา-มาเลเซีย (คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2563) รถไฟรางคู่เส้นทางหาดใหญ่-ปาดังเบซาร์ ซึ่งเชื่อมโยงเข้ากับรถไฟความเร็วสูงจากมาเลเซีย-สิงคโปร์ (เปิดทดลองเดินขบวนครั้งแรกเมื่อปลายเดือนธันวาคม 2558) ตลอดจนการพัฒนาด่านศุลกากรสะเดาและปาดังเบซาร์ และโครงการพัฒนาระบบไฟฟ้าและประปาครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

จากการร่วมจัดทำกระบวนการกลุ่มกับผู้นำท้องถิ่นในเวทีประชาคมเรื่อง “การรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน” ณ ศาลาประชาคมที่ว่าการอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2560 เพื่อสำรวจและสรุปความเห็นจากคณะกรรมการหมู่บ้านและผู้นำชุมชนเกี่ยวกับการรับรู้และความตื่นตัวต่อการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่อำเภอสะเดา และแผนการจัดตั้งเขตพัฒนานิคมอุตสาหกรรมปาดังเบซาร์ในรัฐเปอร์ลิส ซึ่งอยู่ติดกับตำบลปาดังเบซาร์ในอำเภอสะเดา จากกระบวนการกลุ่มครั้งนั้นพบว่ามีการเผยแพร่ข้อมูลเชิงกายภาพและแนวทางการพัฒนาด้านต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษผ่านกลไกผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้านและชุมชน โดยผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความรับรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และได้สะท้อนความกังวลถึงผลกระทบด้านต่างๆ ตั้งแต่การใช้ประโยชน์จากที่ดิน ปัญหาสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการ

ที่สืบเนื่องจากการวางผังเมือง ไปจนถึงปัญหาความปลอดภัยในพื้นที่ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการจัดทำกระบวนการกลุ่มนี้ จะนำไปประกอบการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชนให้สอดคล้องและเตรียมพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อไป

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

จังหวัดตราดเป็นที่ตั้งของจุดผ่านแดนที่เชื่อมต่อประเทศไทยกับจังหวัดเกาะกงและจังหวัดพระสีหนุของกัมพูชาทั้งเส้นทางทางบกและทางทะเล ได้แก่ ด้านชายแดนบ้านหาดเล็ก ซึ่งเป็นจุดผ่านแดนถาวรเชื่อมต่อกับจังหวัดเกาะกง และจุดผ่อนปรนทางการค้าบ้านมะม่วงอำเภอบ่อไร่ ซึ่งเชื่อมกับจังหวัดพระตะบอง โดยรัฐบาลไทยและกัมพูชามีความร่วมมือในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่เนื่องด้วยสภาพภูมิประเทศของจังหวัดเกาะกงนั้นเป็นภูเขาและป่าไม้ และมีบางช่วงที่ถนนสูงชัน ทำให้จำเป็นต้องใช้เส้นทางทางเรือเป็นส่วนใหญ่ เมื่อต้องขนส่งสินค้าผ่านชายแดน รัฐบาลไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 และวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2548 จึงได้อนุมัติให้กรมการขนส่งทางน้ำและกรมพาณิชย์ว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการศึกษาและสำรวจออกแบบพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำเพื่อเชื่อมโยงให้จังหวัดตราดเป็นศูนย์กลางระหว่างภูมิภาคและเป็นฐานเพื่อการส่งออกต่างประเทศ อันจะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การลงทุน และการท่องเที่ยวต่อไป

จากความพยายามที่จะเชื่อมโยงพื้นที่ดังกล่าวเข้าด้วยกัน จึงก่อให้เกิดผลในเชิงรูปธรรมอย่างหนึ่งคือ มีการพัฒนาโครงข่ายการพัฒนาการคมนาคมทางบก โดยได้พัฒนากันสาย R48 ตราด/เกาะกง-สเรออมเบิล (พรพิมล ตรีโชติ และคณะ 2553) ซึ่งเป็นถนนที่เชื่อมต่อกับทางหลวงหมายเลข 4 (พนมเปญ-พระสีหนุ) และการคมนาคมทางน้ำผ่านท่าเรือน้ำลึกที่จังหวัดพระสีหนุ ซึ่งถือเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความใกล้ชิดกันในทางภูมิศาสตร์ และเอื้อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ข้ามแดนอย่างเข้มข้นมากขึ้น พื้นที่ดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นทางผ่านสำคัญของทั้งทุน สินค้า และแรงงาน ดังจะเห็นว่าในปัจจุบันชาวไทย ชาวกัมพูชา รวมถึงชาวจีน ญี่ปุ่น และเกาหลี ต่างใช้ถนนสาย R48 จากท่าเรือน้ำลึกสีหนุวิลล์ในการขนส่งวัตถุดิบ สินค้า และเดินทางท่องเที่ยว

และใน พ.ศ. 2558 เมื่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้กำหนดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ครอบคลุมพื้นที่รวม 50.2 ตารางกิโลเมตร ในตำบลคลองใหญ่ ตำบลไม้รูด และตำบลหาดเล็ก อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ให้พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศและเป็นศูนย์รวมการพัฒนาาระบบโลจิสติกส์ ดังที่ประธานหอการค้าจังหวัดตราดให้สัมภาษณ์กับคณะผู้เขียนเมื่อ พ.ศ. 2558 ว่าเป้าหมายการพัฒนาในเบื้องต้นคือการเป็นศูนย์กลางการนำเข้า-ส่งออก และเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ อันเป็นการต่อยอดศักยภาพทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนที่มีความโดดเด่นในด้านการค้า การท่องเที่ยว โลจิสติกส์ ตลอดจนด้านการเกษตร ได้แก่ การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่ใช้แรงงานจากประเทศกัมพูชา

สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในบริบทของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสงขลา

จากรายงานสถานการณ์แรงงานจังหวัดสงขลาปี 2559 จัดทำโดยสำนักงานแรงงานจังหวัดสงขลา พบว่าในปี 2559 จังหวัดสงขลา มีประชากรทั้งหมด 1,537,414 คน มีผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน 883,469 คน โดยจำแนกเป็นผู้มีงานทำร้อยละ 97.52 ผู้ว่างงานร้อยละ 2.30 และมีแรงงานข้ามชาติ 65,006 คน โดยเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมาย 41,127 คน และเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานจำนวน 23,879 คน แรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมาย สามารถจำแนกตามสถานะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้ดังนี้

- 1) แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวมาตรา 9 ประเภททั่วไป ได้แก่ คนต่างด้าวที่มีถิ่นฐานอยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว มีจำนวน 1,113 คน ส่วนใหญ่เป็นชาวมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และจีน
- 2) แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวมาตรา 9 ประเภทพิเศษจนสัญชาติ ได้แก่ คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราว มีจำนวน 20,278 คน

- 3) แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวมาตรา 9 ประเภทนำเข้าตามบันทึกเพื่อความร่วมมือ (MOU) ได้แก่ คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศต้นทาง จำนวน 19,072 คน
- 4) แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวมาตรา 13 ประเภทชนกลุ่มน้อย จำนวน 461 คน
- 5) แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน จำนวน 203 คน

สำหรับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน จำแนกได้ดังนี้

- 1) แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียน ณ ศูนย์แรงงานข้ามชาติ จังหวัดสงขลา ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 18,755 คน เป็นแรงงานสัญชาติเมียนมา 15,692 คน ลาว 1,348 คน และกัมพูชา 1,715 คน
- 2) แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนในกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ จำนวน 3,955 คน
- 3) แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนในกิจการประมงทะเล จำนวน 1,149 คน

ปัจจัยของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามแดน

การเคลื่อนย้ายแรงงานจากมาเลเซียสู่จังหวัดสงขลาไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากประเทศมาเลเซียมีอัตราค่าตอบแทนหรือค่าจ้างสูงกว่าประเทศไทย โดยปัจจัยหลักที่สนับสนุนให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากมาเลเซียสู่จังหวัดสงขลา คือ เหล่าภาคอุตสาหกรรมที่มาลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้แรงงานที่เข้ามาส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายและเป็นแรงงานที่มีทักษะในระดับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติการ

แรงงานข้ามแดนส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นแรงงานที่เคลื่อนย้ายมาทำงานแบบถาวร โดยมีแรงงานตามบันทึกเพื่อความร่วมมือ (MOU) สามสัญชาติ คือ สปป.ลาว เมียนมา และกัมพูชา แรงงานที่มาจาก สปป.ลาว ส่วนใหญ่จะทำงานในภาคบริการ (ร้านนวด แผนโบราณ) หรือทำงานบ้าน แรงงานเมียนมาทำงานในภาคอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ

ประมง และสวนยางหรือสวนปาล์ม ส่วนแรงงานกัมพูชาทำงานในภาคการเกษตร จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดสงขลาในปี 2560 ทำให้ทราบว่าการเปิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานในประเทศไทยมีงานทำมากขึ้น แต่ด้วยปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ทำงานในลักษณะที่เรียกว่าเป็นงาน 3Ds (dirty, dangerous, demanding) ทำให้ยังคงมีความจำเป็นต้องพึ่งแรงงานต่างชาติในการทำงานเหล่านี้

ในทางตรงกันข้าม แรงงานไทยก็เคลื่อนย้ายจากจังหวัดสงขลาสู่มาเลเซีย อันเนื่องมาจากแรงจูงใจในเรื่องค่าจ้าง โดยส่วนใหญ่ยังเป็นกลุ่มแรงงานไร้ทักษะและไปทำงานในภาคบริการ เช่น ร้านอาหารหรือร้านนวด เนื่องจากยังคงมีข้อจำกัดด้านภาษาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน

สถานการณ์ด้านแรงงานในจังหวัดตราด

ข้อมูลของสำนักงานสถิติจังหวัดตราดปี 2558 บันทึกว่าจังหวัดตราดมีประชากรที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปทั้งสิ้น 222,254 คน เป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานรวม 164,802 คน โดยจำแนกเป็นผู้มีงานทำร้อยละ 99.74 และผู้ว่างงานร้อยละ 0.23 โดยร้อยละ 51.47 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม และจากข้อมูลเบื้องต้นในปี 2557 ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติจังหวัดตราด พบว่ากลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะทำงานในภาคการเกษตร รองลงมาเป็นแรงงานในธุรกิจขายส่ง ขายปลีก ธุรกิจที่พัก และบริการด้านอาหาร การผลิต การก่อสร้าง และการขนส่ง ตามลำดับ

ข้อมูลจากรายงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดตราดแสดงให้เห็นว่า ในปี 2559 จังหวัดตราดมีแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและได้รับอนุญาตให้ทำงานรวม 29,508 คน ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

- 1) แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวมาตรา 9 ประเภททั่วไป ได้แก่ ผู้ที่มีถิ่นฐานอยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว จำนวน 254 คน

2) แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวมาตรา 9 ประเภทนำเข้าตามบันทึกเพื่อความร่วมมือ (MOU) ได้แก่ คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศต้นทาง จำนวน 29,250 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานสัญชาติกัมพูชามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 88.05 รองลงมาคือสัญชาติเมียนมา คิดเป็นร้อยละ 11.20 และสัญชาติลาว คิดเป็นร้อยละ 0.75

3) แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน จำนวน 4 คน

ทั้งนี้เครือข่ายองค์กรเอกชนด้านแรงงานได้ทำการศึกษาสถานการณ์แรงงานกัมพูชาในอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2550 พบว่าแรงงานชาวกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในจังหวัดตราดส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง (ร้อยละ 83.6) โดยมากจะทำงานเป็นแม่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 40.8 นอกจากนั้นจะกระจายไปทำงานในธุรกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการประมง (Legal Support for Children and Women (LSCW) Migrant Support Team, Cambodia Migrant Volunteer Support Network (VSN) and Welt Hunger Hilfe (GAA) 2007)

ปัจจัยของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามแดน

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า พื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราดเป็นพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริมจากนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศ ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างไทยกับกัมพูชาอย่างเข้มข้นมาตั้งแต่ก่อนหน้า มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การค้าปลีก การขนส่งสินค้าอุปโภคบริโภค ตลอดจนบริการด้านการอำนวยความสะดวกในการข้ามแดนและธุรกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น แต่ในปัจจุบันแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในจังหวัดตราดส่วนใหญ่จะเคลื่อนย้ายไปตามสาขาอาชีพและตามช่วงฤดูกาล เช่น ช่วงฤดูเก็บเกี่ยว แรงงานจะเข้ามาทำงานในภาคเกษตร สวนยาง และสวนผลไม้ และกลับไปทำอาชีพประมงในช่วงฤดูประมง เมื่อหมดฤดูประมงก็จะหันไปรับจ้างทำงานก่อสร้าง เป็นต้น

ในทิศทางตรงกันข้ามกับสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามแดนในจังหวัดสงขลา ปัจจัยค่าจ้างเป็นปัจจัยหลักที่สนับสนุนให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากกัมพูชาสู่จังหวัดตราด เนื่องจากค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในประเทศไทยสูงกว่ากัมพูชาค่อนข้างมาก กล่าวคืออัตราตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 8) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 คือ 305 บาทต่อวัน ในขณะที่ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในประเทศไทยจากผลการสำรวจข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เมื่อปี 2556 อยู่ในอัตราประมาณ 80 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 2,640 บาทต่อเดือน คิดเป็นประมาณ 88 บาทต่อวัน ทั้งนี้แรงงานจังหวัดตราดได้แสดงความเห็นไว้ในกาให้สัมภาษณ์กับคณะผู้เขียนในปี 2560 ว่า ความผูกพันทางประวัติศาสตร์ และสังคมทำให้ชาวกัมพูชาในเกาะกงสามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยได้ ซึ่งถือว่าเป็นข้อได้เปรียบเพราะไม่ถูกจำกัดด้วยอุปสรรคทางภาษา ทำให้สามารถเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้โดยตรง และมีศักยภาพในการหางานหรือเปลี่ยนงานได้ง่าย โดยเฉพาะภายหลังการประกาศจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แรงงานกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในจังหวัดตราด ซึ่งส่วนใหญ่มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษได้ มีแนวโน้มจะเป็นแรงงานในภาคการค้าและบริการเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการแรงงานภาคก่อสร้างเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและการเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวในจังหวัดตราด

ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานของแรงงานไทยจากจังหวัดตราดสู่กัมพูชา มีแบบแผนที่ต่างจากแรงงานที่เคลื่อนย้ายจากสงขลาสู่มาเลเซีย กล่าวคือ แรงงานไทยจากจังหวัดตราด ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานกึ่งทักษะทางด้านเทคนิคการผลิต จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการจากประเทศไทยรายหนึ่งที่ไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเกาะกง ประเทศกัมพูชา มีข้อสังเกตว่าแรงจูงใจสำคัญของคนที่ย้ายไปทำงานในกัมพูชาคือการได้รับค่าจ้างสูงกว่าที่ได้รับในประเทศไทย และมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในอาชีพสูงกว่าการทำงานในประเทศไทย เช่น การได้ทำงานในตำแหน่งระดับหัวหน้าผู้ควบคุมการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะมีบทบาทในการถ่ายทอดความรู้ให้แก่แรงงานชาวกัมพูชาเพื่อเตรียมรับการขยายการผลิต เป็นต้น

การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา

เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดสงขลาได้ให้สัมภาษณ์กับคณะผู้เขียนถึงข้อมูลด้านการคุ้มครองทางสังคมที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการว่า จังหวัดสงขลาเป็นหนึ่งในสามจังหวัดที่รัฐบาลมีนโยบายกำกับให้จัดที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานข้ามชาติ เพื่อที่จะสามารถควบคุมจำนวนแรงงานและให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ เช่น การจัดการโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการด้านสุขอนามัย เป็นต้น โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัดสงขลารับผิดชอบจัดพื้นที่ที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานข้ามชาติ แต่ก็พบว่าการคุ้มครองแบบภาครัฐอาจไม่ครอบคลุมปัญหาอื่นๆ ที่แรงงานข้ามชาติมักต้องเผชิญ เช่น การถูกเอารัดเอาเปรียบเรื่องค่าจ้างจากนายจ้างหรือจากนายหน้าที่เป็นคนสัญชาติเดียวกัน เช่น การหักค่าดำเนินการจดทะเบียนจากแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

จากการสำรวจและสอบถามแรงงานข้ามชาติในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา พบว่ามีรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการอยู่ กล่าวคือในพื้นที่จังหวัดสงขลา มีองค์กรเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติที่ให้การดูแลแรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมาและกัมพูชา ประเทศละ 1 องค์กร ได้แก่ เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (Migrant Worker Rights Network: MWRN) และศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเลสงขลา (Stella Maris Songkhla) องค์กรเหล่านี้ถือเป็นที่พึ่งพิงในยามที่แรงงานต้องการความช่วยเหลือ นอกจากนี้ ในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังมีวัดไทยที่เป็นแหล่งนัดพบของแรงงานสัญชาติเมียนมา ซึ่งนอกจากจะเดินทางมาวัดเพื่อประกอบศาสนกิจแล้ว ยังได้มาพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในการทำงานรวมทั้งความเป็นอยู่ ซึ่งหากแรงงานคนใดได้รับค่าจ้างหรือสวัสดิการที่ดีกว่า ก็จะเป็นข้อมูลทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในพื้นที่จากนายจ้างหนึ่งไปสู่นายจ้างอีกคนหนึ่ง

การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดตราด พบว่าแรงงานชาวกัมพูชาส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในย่านชุมชน 2 แห่ง คือย่านซอยตาชะ

หรือที่เรียกกันว่าชุมชนท่าเรือจ้างในเขตอำเภอเมือง และชุมชนใกล้เคียงท่าเรือชลาลัยในเขตอำเภอคลองใหญ่ โดยส่วนใหญ่แรงงานจะไม่ค่อยมีการปฏิสัมพันธ์ข้ามกลุ่มและไม่ปรากฏว่ามีผู้นำชุมชนอย่างชัดเจน เนื่องจากแรงงานมีการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนงานบ่อยครั้งได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้ ทำให้ระยะเวลาการพักอาศัยในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ได้ทำงานในแต่ละช่วงเวลา ที่ผ่านมา ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด จึงเป็นกลุ่มนายจ้างซึ่งมีปฏิสัมพันธ์และเป็นที่พึ่งหลักของแรงงานชาวกัมพูชามากกว่าที่จะเป็นชุมชนแรงงานร่วมสัญชาติ อย่างไรก็ตามสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดตราด กำลังริเริ่มโครงการที่จะเข้าไปดูแลจัดระเบียบแรงงานกัมพูชา สะท้อนให้เห็นแนวโน้มว่ารัฐกำลังจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการให้ความคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นทางการ ภายใต้กรอบแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบพร้อมๆ กับความต้องการแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตราด

สรุป

จากการสำรวจสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่มีความเชื่อมโยงกับการจ้างงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและตราด พบว่าแรงงานขาเข้าที่มาทำงานในประเทศไทยมีการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งแบบระยะยาวและระยะสั้น และมีทั้งปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันในการเคลื่อนย้ายแรงงาน ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างทางสังคม-เศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือ ขณะที่แรงจูงใจด้านค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากกัมพูชาเข้ามาทำงานในจังหวัดตราด ในอีกทางก็เป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานไทยจากจังหวัดสงขลาแสวงหาโอกาสไปทำงานในมาเลเซียเพื่อรายได้ที่สูงกว่า อย่างไรก็ตาม ด้วยเงื่อนไขเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ทำให้แรงงานไทยมีข้อจำกัดด้านภาษาในการเป็นแรงงานข้ามชาติในมาเลเซียมากกว่าแรงงานกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในจังหวัดตราด ส่วนแรงจูงใจด้านความก้าวหน้าในอาชีพซึ่งอาจเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานทักษะสูงจากมาเลเซียเข้ามาทำงานในจังหวัดสงขลา ก็เป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานทักษะสูงจากไทยเคลื่อนย้ายไปทำงานในกัมพูชา

การประกาศจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลให้มีความต้องการแรงงานในพื้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดตรังเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะแรงงานในโครงการก่อสร้างภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และตามความต้องการของการขยายตัวในภาคการผลิตและการบริการ ขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขให้หน่วยงานรับผิดชอบด้านแรงงานในระดับท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลและจัดการด้านการคุ้มครองทางสังคมแบบเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานเหล่านี้ พบว่ามีความตระหนักถึงข้อจำกัดของการดำเนินงานโดยภาครัฐ และทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายทางสังคม เศรษฐกิจ และระบบคุณค่าที่เป็นบรรทัดฐานร่วมกันของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ดังจำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ ได้แก่

- 1) กลไกการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคม หรือการร่วมมือกันระหว่างรัฐและภาคประชาสังคม เช่น กรณีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติจากแต่ละประเทศในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา
- 2) การคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการในระดับบุคคลระหว่างนายจ้างกับแรงงานข้ามชาติ ดังกรณีของแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชาในจังหวัดตรัง
- 3) กลไกการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการที่ตั้งอยู่บนเครือข่ายสังคมของแรงงานข้ามชาติ โดยปรากฏในรูปของการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อการดำเนินชีวิตและการทำงาน เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลการทำงานซึ่งอาจนำไปสู่การเคลื่อนย้ายไปยังงานที่ให้ผลตอบแทนหรือสวัสดิการที่ดีขึ้น
- 4) กลไกการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการที่ตั้งอยู่บนเครือข่ายชุมชนที่มีระบบคุณค่าทางสังคมวัฒนธรรมร่วมกัน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในพิธีกรรมทางศาสนาที่แสดงถึงความเป็นปึกแผ่นและสนับสนุนการใช้ชีวิตโดยมีฐานความเป็นสังคม ทำให้เกิดความเป็นกลุ่มหรือมีความเป็นอัตลักษณ์ร่วมกัน เช่น การไปทำบุญในวันวัด หรือการมีศาสนสถานในพื้นที่ที่เป็นที่พึ่งทางจิตใจในระหว่างการใช้ชีวิตเป็นแรงงานข้ามชาติ

จะเห็นว่าการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างแรงงานข้ามชาติกับองค์กรและกลุ่มต่างๆ ในสังคม มีศักยภาพพอที่จะให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มที่เปราะบาง และมีประเด็นที่สามารถทำการศึกษาวิจัยต่อยอดเพื่อทำความเข้าใจการทำงานของกลไกการคุ้มครองทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการแบบต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะเงื่อนไขที่ส่งเสริมหรือจำกัดศักยภาพของกลไกเหล่านั้น รวมทั้งปัจจัยที่ส่งเสริมให้กลไกหนึ่งๆ สามารถตอบสนองความต้องการของแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน การวิจัยต่อยอดในอนาคตที่เชื่อมโยงเข้ากับประเด็นเหล่านี้ โดยเฉพาะในบริบทของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติรูปแบบต่างๆ จะเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาข้อเสนอในเชิงนโยบายเพื่อสร้างกลไกเกื้อหนุนการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นทางการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการการคุ้มครองทางสังคมให้สอดคล้องกับเงื่อนไขความจำเป็นของแรงงานข้ามชาติ และเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

- เก็ดตวา บุญปรากฏ, เบญจพร ดีขุนทด, และ เจตน์สฤษฏี สังขพันธ์. 2556. “‘ดอกไม้แห่งรุ่งอรุณ’: พื้นที่ต่อรองของแรงงานข้ามชาติและความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่า.” กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- คชชิน สุริษา. 2554. “การจัดการสุขภาพแรงงานข้ามชาติบนพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว: นโยบายของรัฐและการตอบสนองของภาคประชาสังคมในพื้นที่ จ.หนองคาย.” กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชูพัทธ์ สุทธิสา. 2556. “กระบวนการเข้าสู่การจ้างงานของแรงงานข้ามชาติลาวในภาคอุตสาหกรรม: ชุมโครงการแรงงานข้ามชาติ.” กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นิสากร กล้านรงค์, ศุภรัตน์ พิณสุวรรณ, และ ศิริรัตน์ สินประจักษ์ผล. 2551. “การย้ายถิ่นตามฤดูกาลเพื่อเข้าไปรับจ้างทำนาในประเทศมาเลเซียของประชาชนจากจังหวัดชายแดนภาคใต้.” *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ* 3(2): 98-121.
- บัญญัติ สาลี. 2554. “แรงงานนอกระบบข้ามชาติ: พัฒนาการแรงงานข้ามชาติและระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติในอาณาบริเวณชายแดนจังหวัดสุรินทร์.” กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พรพิมล ตรีโชติ และคณะ. 2553. “โครงการศึกษาผลกระทบและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจาก สปป. โครงการก่อสร้างเส้นทางตราด-เกาะกง-สเรออมเบิล (R48).” กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มนัส โกศล. 2550. “การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ของสภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย.” สารนิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชร ศรีคำ. 2556. “การปรับตัวของแรงงานข้ามชาติเวียดนามในประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.” *วารสารภาษาและวัฒนธรรม* 32(1): 47-65.

ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. 2557. “การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.” กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสมานติบัญญัติแห่งชาติ.

โสภี อุณหะยา, ชัยวิวัฒน์ วงศ์สวัสดิ์, และ ทองสุข ไชยวงษ์จันทร์. 2556. “การจัดการของชุมชนและการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติบนพื้นที่ชายแดน จังหวัดมุกดาหาร.” กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน, สถาบันเอเชียศึกษา, บริษัท อินเด็กซ์ อินเตอร์เนชั่นแนล กรุ๊ป จำกัด, และ บริษัท ซีแอนด์ซี อินเตอร์เนชั่นแนล เวนเจอร์ จำกัด. 2553. “โครงการศึกษาผลกระทบและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจาก สปป. เส้นทางหมายเลข R48.” เอกสารบทสรุปสำหรับผู้บริหาร, (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

เอี่ยมพร พิชัยสนธิ และ กิริยา กุลกลการ. 2560. *แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศใน AEC กับนโยบายการคลังสำหรับประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Devereux, Stephen, and Rachel Sabates-Wheeler. 2004. “Transformative Social Protection.” IDS Working Paper 232. Institute of Development Studies, Brighton, England.

Hall, Andy. 2012. “Migrant Workers and Social Protection in ASEAN: Moving towards a regional standard?” *Journal of Population and Social Studies* 21(1): 12-38.

Legal Support for Children and Women (LSCW) Migrant Support Team, Cambodia Migrant Volunteer Support Network (VSN), and Welt Hunger Hilfe (GAA). 2007. “Six-Month Report on the Situation of Cambodian Migrant Workers in Klong Yai District, Trat Thailand.”

เอกสารออนไลน์

- คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. 2558. “ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ฉบับที่ 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 19 มกราคม 2558.” http://www.nesdb.go.th/article_attach/s2-1.pdf.
- สมชาย ศักดาเวคีอิศร. 2557. “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน.” เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง “เพื่อนคู่คิด มิตรคู่ AEC” ครั้งที่ 2/2557 หัวข้อ “จัดทัพธุรกิจ พิชิตตลาดชายแดนเมียนมา” วันที่ 27 สิงหาคม 2557 ณ ธนาคารกรุงเทพ สำนักงานใหญ่. เว็บไซต์ธนาคารกรุงเทพ. <http://www.bangkokbank.com/BangkokBankThai/Documents/Site%20Documents/AEC/SpecialEconDevZone.pdf>.
- สุนัตตรา จันทบุรี. 2559. “เขตเศรษฐกิจพิเศษสะเดา-ปาดังเบซาร์: ประตูการค้า การลงทุน สู่มาเลเซีย สิงคโปร์.” เว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน กรมประชาสัมพันธ์, 16 มิถุนายน. http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=5832&filename=index. สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2560
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กลุ่มงานพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน. 2560. *วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนพฤษภาคม 2560*. http://lib.doe.go.th/ebookdoc/020400016892_0.pdf.
- สำนักงานประสานงานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. “การพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจเศรษฐกิจ.” http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5136. สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2560.
- International Labour Organization. n.d. “Main Characteristics of the Labour Force and the Spparel Sector.” http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_223988.pdf.
- United Nations. n.d. “Sustainable Development Goals: 17 Goals to Transform Our World).” <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>. สืบค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2560.



← ບໍ່ເຕັນ
Boten

← ຫລວງນ້ຳທາ
Louang Namtha

ຂົວມິດຕະພາບ 4
Friendship Bridge IV →

สามแยกหลักเมือง(ใหม่) ห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
(ภาพ: วสันต์ ปัญญาแก้ว)