

ส่วย สินบน การรีดไถ:

พื้นที่สีเทาในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐทุน และแรงงานข้ามชาติ

Bribe, Bribery, and Extortion:

the Grey Area of the Relationship between the State, Capital and Transnational Migrant Workers

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี

Pinkaew Laungaramsri

ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ 50200

Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Social Sciences,

Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand, 50200

*Corresponding author E-mail: pinkaewl@yahoo.com

(Received: December 14, 2021/ Revised: May 24, 2022/ Accepted: May 30, 2022)

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ใช้แนวทางด้านมานุษยวิทยาในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาส่วย สินบน และการรีดไถที่เกิดขึ้นในเมืองชายแดน ก. โดยชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขเชิงโครงสร้างหลายระนาบ ซึ่งได้แก่ พลังของเสรีนิยมใหม่ที่ผนวกเมืองชายแดนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมสิ่งทอโลกและการขูดรีดแรงงานราคาถูก ระบอบเอกสารที่ล้มเหลว และอคติตลอดจนการเหยียดชาติพันธุ์ที่ได้ทำให้แรงงานข้ามชาติ ตกเป็นเหยื่อของการรีดไถรายวัน บทความได้โต้แย้งกับแนวทางศึกษาคอรัปชันเชิงสถาบันที่พิจารณาเพียงมิติด้านกฎหมายหรือระเบียบในการแก้ไขปัญหาคอรัปชัน โดยแสดงให้เห็นว่า กฎหมายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐที่เชื่อว่ามีประสิทธิภาพนั้น กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสภาวะยกเว้นเพื่อคอรัปชันขึ้น

คำสำคัญ: ส่วย คอรัปชัน ชายแดน แรงงานข้ามชาติ มานุษยวิทยา

Abstract

This article approaches the problem of bribery and extortion arisen from the state policy regarding the management of migrant workers in the Border Town A through anthropological lenses. Multi-stranded structural forces contributing to such corruptions have been analyzed. These include the neoliberal force that incorporate the border town into the global textile and garment industries where cheap labor is key to capital accumulation the bureaucratic force that regulates migrant labor through its dysfunctional documenting regime and ethnic discrimination that has turned migrant workers into victims of extortion. This article also argues against the institutional approach in corruption studies that tends to emphasize legal aspect in solving corruption problems. State law to manage migrant workers believed to be efficient is in fact a key device that has created a corrupt exception.

Keywords: Bribery Corruption, Border, Migrant workers, Anthropology

บทนำ

ส่วย สิ้นบน และการรีดไถ นับเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตชายแดนของไทยมาเป็นเวลาช้านาน แต่กลับเป็นประเด็นที่ยังไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบนัก ในเมืองชายแดน ก.1 พื้นที่ศึกษาของงานชิ้นนี้ เป็นเมืองที่ซึ่งแรงงานข้ามชาติเป็นกลจักรสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมชายแดนของเมืองเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว เรื่องเล่าที่มักได้ยินควบคู่ไปกับความเจริญของเศรษฐกิจชายแดน มักได้แก่เรื่องราวของส่วยชายแดน หรือการเรียกเก็บเงินจากเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เฟื่องฟูไม่น้อยไปกว่าการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม กล่าวกันว่า มีเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานราชการไม่น้อยกว่า 5 หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบส่วยที่เติบโตขึ้นจากการควบคุมกำกับและตรวจตราเอกสารของแรงงานข้ามชาติ กิจกรรมไม่ว่าจะขนาดใหญ่หรือเล็กในเมืองที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาตินี้ จะต้องจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่เป็นรายเดือนเพื่อแลกกับ

การหลีกเลี่ยงปัญหาความยุ่งยากเกี่ยวกับแรงงานที่อาจมีขึ้นได้ แม้ว่ากิจกรรมนั้นๆ จะมีการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตามที่ การจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่รัฐในเมืองชายแดนดังกล่าว เกิดขึ้นตั้งแต่ในระดับใหญ่ ไปจนถึงระดับย่อย กล่าวคือ ตั้งแต่ระดับกลุ่มทุนธุรกิจ ไปจนถึงแรงงานระดับบุคคลที่อาศัยอยู่ในตัวอำเภอดังกล่าวและอำเภอใกล้เคียง ในขณะที่เดียวกัน การรีดไถแรงงานข้ามชาติจากบัตรประจำตัว โดยเจ้าหน้าที่รัฐ ก็เป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้ในชีวิตประจำวันของเมืองชายแดนแห่งนี้

งานศึกษาเกี่ยวกับคอร์รัปชัน มักจัดส่วย สิบบน ไว้เป็นประเภทหนึ่งของคอร์รัปชัน ที่ถูกศึกษาในกรอบคิดระดับมหภาค ซึ่งมักไม่ให้ความสนใจในความเฉพาะเจาะจงของวัฒนธรรมส่วยสิบบนที่เกิดขึ้นในบริบทหลายๆ ที่แตกต่างกัน ในอนุสัญญาของสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านทุจริต มาตรา 15 ได้นิยามส่วยและสิบบน (Bribery) ที่เกิดในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าหมายถึง การเจ้าหน้าที่รัฐยอมรับสัญญา การยื่นข้อเสนอ หรือการให้ประโยชน์ที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนจงใจ หรือยอมรับในผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมาย ในขณะที่การรีดไถนั้น หมายถึงการที่บุคคลรับทรัพย์สินจากบุคคลอื่นด้วยการกดบังคับ สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ได้จัดให้ส่วย สิบบน และการรีดไถ เป็นประเภทหนึ่งของการทุจริต (Corruption) ทั้งนี้ UNODC เห็นว่าการจะลากเส้นแบ่งระหว่างส่วย และการรีดไถนั้น เป็นเรื่องยาก เนื่องจากส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่รัฐมักเรียกร้องส่วยหรือสิบบนจากการกระทำตามอำนาจของตน จากการสำรวจของ UNODC ในปี 2013 และ 2017 พบว่าองค์กรธุรกิจและพลเมืองในประเทศต่างๆ มักไม่ค่อยมีทางเลือกมากนัก นอกจากจ่ายส่วยและสิบบนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อถูกเรียกมา (UNODC 2013; UNODC 2017)

การนิยามส่วยหรือคอร์รัปชันขนาดย่อยโดยองค์กรนานาชาติข้างต้นนั้น วางอยู่บนกรอบคิดว่าด้วยธรรมาภิบาลและกฎหมาย ซึ่งแม้จะช่วยให้เห็นระดับของคอร์รัปชันที่แตกต่างกัน แต่ก็มีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจคอร์รัปชันในเชิงบริบทที่สัมพันธ์กับปัจจัยต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ตลอดจนการให้ความหมายต่อความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวโดยกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่สามารถทำให้เข้าใจชีวิตทางสังคม

ของคอร์รัปชัน (Social life of corruption) นั่นเอง งานศึกษาของผาสุกและคณะ (2557) ได้จัดสินบนไว้ในประเภทหนึ่งของคอร์รัปชัน โดยได้มีข้อค้นพบที่สำคัญดังนี้คือ 1) สัดส่วนและมูลค่าเฉลี่ยของคอร์รัปชันระดับครัวเรือนระหว่างปี พ.ศ. 2542-2557 นั้นมีแนวโน้มที่ลดลง 2) การปฏิรูปกลไกราชการ ระบบการตรวจสอบภายนอก ความโปร่งใส วิธีการให้บริการ และการปรับปรุงช่องทางการร้องเรียน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้คอร์รัปชันลดลง และ 3) ยังมีหน่วยงานรัฐที่คงมีปัญหาคอร์รัปชัน ได้แก่ ตำรวจ ที่ดิน โรงเรียนรัฐบาลกรมการขนส่ง และศุลกากร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของส่วยจากเอกสารแรงงานข้ามชาตินั้น การปรับปรุงระบบเอกสารประจำตัวแรงงานข้ามชาติจากบัตรประจำตัวสู่ระบบพาสปอร์ต ตลอดจนการประกาศกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ แม้จะทำให้การเรียกเก็บสินบน หรือส่วยบนท้องถนนขาดหายไปชั่วคราว แต่ก็ก็เป็นเพียงการหยุดลงชั่วคราว และกลับมาใหม่ในเวลาไม่นานนัก การพิจารณาปัญหาส่วยชายแดน จากมุมมองของการปฏิรูประบบราชการเพียงอย่างเดียว อาจไม่ช่วยให้เข้าใจว่า เหตุใดในขณะที่มีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแล้ว แต่กลับไม่มีผลต่อการแก้ปัญหาส่วยจากแรงงานข้ามชาติอย่างมีนัยยะสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องเพราะระบบส่วย สิ้นบน และการรีดไถที่เกี่ยวกับเอกสารระบุตัวตนของแรงงานข้ามชาตินั้น เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองของเมืองอุตสาหกรรมชายแดน ตลอดจนการเมืองของความเป็นพลเมือง และความเป็นต่างด้าว ที่ถักทอความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างหน่วยงานราชการ กลุ่มผู้ประกอบการ และแรงงานข้ามชาติ เข้าไว้ด้วยกัน และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐฉกฉวยประโยชน์จากความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันดังกล่าว เพื่อสร้างวัฒนธรรมแห่งการเก็บส่วย และรีดไถขึ้น ปัญหาส่วยและสิ้นบนในเมืองชายแดนจึงไม่อาจแยกออกจากประเด็นการสร้างความเป็นอื่นให้กับแรงงานข้ามชาติ เพราะยิ่งรัฐและทุน พยายามทำให้แรงงานข้ามชาติ กลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกตรึงให้อยู่กับที่ด้วยเอกสาร เพื่อการควบคุมกำกับทางการ และชุดรีดอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากเท่าใด เอกสารในฐานะกลไกแห่งการควบคุมของรัฐ กลับกลายเป็นเครื่องมือที่ถูกใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์และคอร์รัปชันโดยเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้นเท่านั้น ที่ในท้ายที่สุดกลับบ่อนเซาะประสิทธิภาพในการควบคุมกำกับทางการของรัฐเสียเอง

งานศึกษาชิ้นนี้ ใช้แนวคิดทางด้านมานุษยวิทยาในการศึกษาปัญหาส่วยและสินบน เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในเมืองชายแดน ก. โดยไม่รวมถึงส่วยชายแดนชนิดอื่นๆ ผู้เขียนพิจารณาส่วย และสินบน ในฐานะที่เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงกับเงื่อนไขและพลังในหลายระนาบ ทั้งพลังของเสรีนิยมใหม่ที่ผนวกชายแดน ก. เข้าเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมสิ่งทอโลก และพลังของรัฐบาลราชการที่ต้องการควบคุมกำกับแรงงานย้ายถิ่นผ่านระบบเอกสารที่ล้นเหลือ ตลอดจนการอคติทางชาติพันธุ์และการเหยียด “แรงงานต่างด้าว” ของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้กลุ่มคนภายใต้ नियามชนิดนี้ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานชนิดนี้ กลายเป็นเป้าหมายของการรีดไถและเรียกส่วยสินบนในปริมาณหลายอย่าง โดยเจ้าหน้าที่รัฐจากหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ ส่วยและสินบนในเขตชายแดน ยังสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมชายแดนกับทุนนิยมโลก ที่ซึ่งอุตสาหกรรมรับเหมาช่วง (Subcontracting industry) ขนาดย่อย อันเป็นส่วนปลายของเครือข่ายอุตสาหกรรมใหญ่ของโลก สร้างกำไรและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการผลิต ผ่านการใช้แรงงานราคาถูกที่ผิดกฎหมายได้ ก็ด้วยการเอื้ออำนวยของเครือข่ายคอร์รัปชัน ที่ได้ทำหน้าที่ในการถมช่องว่างเชิงโครงสร้าง (Structural hole) ที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐเอกสาร ในแง่เอกสารราชการ เช่นบัตรประจำตัวต่างๆ จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในสองลักษณะที่ย้อนแย้ง กล่าวคือ ทั้งเป็นสิ่งที่ถูกใช้เพื่อตรวจตราควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐ และทั้งถูกใช้เพื่อเอื้ออำนวยต่อการลอบดริฐ ซึ่งบ่อนเซาะประสิทธิภาพในการตรวจตราควบคุมนั่นเอง

มานุษยวิทยากับการศึกษาคอร์รัปชัน

งานศึกษาเกี่ยวกับคอร์รัปชันส่วนใหญ่มักแยกระหว่างคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (large-scale corruption) กับคอร์รัปชันขนาดเล็ก (petty corruption) โดยพิจารณาจากขนาดของปรากฏการณ์ (Rose-Ackerman 2006) นักเศรษฐศาสตร์ เจน (Jain 1998; 2001) ได้แยกคอร์รัปชันขนาดใหญ่ออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ คอร์รัปชันขนาดใหญ่ (grand) คอร์รัปชันในหน่วยงานราชการ (bureaucratic) และคอร์รัปชันจากการใช้กฎหมาย (legislative) อย่างไรก็ตาม การแบ่งในลักษณะดังกล่าว มีแนวโน้มในการทำให้คอร์รัปชัน

กลายเป็นปรากฏการณ์ที่ขาดพลวัต ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว คอรัปชันเป็นความเป็นจริงทางสังคมที่เชื่อมโยงกับบริบททางสังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

นักมานุษยวิทยา เมียร์และกุปตา (Muir และ Gupta 2018) ได้เสนอว่าคอรัปชันควรถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นประเภทของการรุกล้ำหรือการล่วงละเมิด (Transgression) ชนิดหนึ่ง ในแง่นี้คอรัปชันไม่ว่าจะในขนาดใดก็ตาม ต่างก็มีลักษณะร่วมกันในฐานะที่เป็นกระบวนการที่ตัดผ่านเส้นแบ่งหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งเมียร์และกุปตา ได้จำแนกออกเป็นอย่างน้อยสามลักษณะด้วยกัน ประการแรก คอรัปชันสร้างความพว่เลือนให้กับเส้นแบ่งต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เส้นแบ่งระหว่าง สาธารณะกับส่วนตัว ซึ่งนำไปสู่การนิยามความสัมพันธ์ทางสังคมใหม่ ที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองและเศรษฐกิจสมัย ใหม่ ตลอดจนคุณค่าความชอบธรรมของรัฐ และตลาด ประการที่สอง ในมิติของความหมาย คอรัปชันเป็นปรากฏการณ์ที่ข้ามเส้นแบ่งทางความหมาย กล่าวคือ คอรัปชันไม่ได้มีนิยามความหมายเดียว แม้ว่าในปัจจุบัน คอรัปชันจะถูกพยายามนิยาม โดยองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ก็ตาม ความหมายของ คอรัปชันมีประวัติศาสตร์ยาวนานที่มีมาก่อนการก่อตั้งขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ อย่างน้อยที่สุดในโลกตะวันตก คอรัปชันมีประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับความคิดแบบเสรีนิยมและความยุติธรรม ความไม่เสมอภาค ความดี ตลอดจน ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่าง การจัดการทรัพยากรเศรษฐกิจ กับอำนาจทางการเมือง และแม้ว่าคอรัปชันจะมีความหมายในแง่ลบ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะสามารถจำกัดนิยามที่แน่นอนตายตัวเพียงความหมายเดียวได้ อีกทั้งยังมี ชุดปฏิบัติการและความสัมพันธ์ที่แตกต่างและหลากหลายอีกด้วย การแยกระหว่างการใช้สมบัติสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ส่วนตน กับการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนเอกชน (privatization) หรือระหว่างการบิดเบือนกลไกตลาดโดย รัฐกับการควบคุมกำกับ หรือระหว่างสินบน กับของขวัญ ก็มีสิ่งที่จะสามารถหาเกณฑ์มาตรฐานเดียวในการตัดสิน เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ทั่วไปได้ หากแต่เต็มไปด้วยข้อโต้แย้งและความไม่ลงรอย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และมุมมองต่างๆ เมียร์และ

อุปตา เห็นว่าการที่คอร์รัปชันเป็นภาวะการณ์ที่ขาดนิยามที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ได้ทำให้คอร์รัปชันกลายเป็นมโนทัศน์ที่แพร่กระจายไปทั่วโลกที่ตัดข้ามขอบเขตทางภูมิศาสตร์ บริบททางสังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างเชิงสถาบัน

ประการสุดท้าย คอร์รัปชันนั้นละเมิดเส้นแบ่งของปัทธสถานเชิงมโนทัศน์ว่าด้วยความก้าวหน้าทางประวัติศาสตร์ในโลกตะวันตกนั้น คอร์รัปชันถูกมองว่าเป็นภาวะของความไม่ทันสมัย (nonmodern) ที่ป้อนทำลายการเติบโตของสถาบันสมัยใหม่และคุณธรรมของสังคม ในบริบทดังกล่าว คอร์รัปชันจึงถูกมองว่าเป็นมะเร็งร้ายที่มีลักษณะบ่อนเซาะและสร้างความเสื่อมทราม จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่คอร์รัปชันมักถูกทำให้เป็น “ปัญหาของการพัฒนา” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศโลกที่สาม และกลายเป็นประเด็นระดับโลกเมื่ออดีตประธานธนาคารโลก วูลเฟนสัน (Wolfensohn) ประกาศให้คอร์รัปชันเป็นภัยร้ายที่คุกคามโลกกำลังพัฒนา โดยเชื่อมโยงกับ ปัญหาความยากจน และเป็นผู้ที่ริเริ่มรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชันในโลก อย่างไรก็ดีตาม วิธีคิดดังกล่าวก็ถูกวิจารณ์ว่า มีลักษณะบูรพนิยม (Orientalist) ซึ่งมองไปยังประเทศกำลังพัฒนา ในฐานะแหล่งรวมของปัญหาคอร์รัปชัน อันเกิดจากระบบราชการที่ล้าหลัง ภายใต้ระบบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยเมื่อกล่าวถึงคอร์รัปชันแล้ว นักวางแผน นโยบายนานาชาติ มักมุ่งเป้าหมายประเทศโลกที่สาม โดยมีภาพลักษณ์ของโลกตะวันตกเป็นต้นแบบที่มีลักษณะที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ เป็นแบบอย่างของประเทศที่ซื่อสัตย์ เต็มไปด้วยประสิทธิภาพ โปร่งใส และยืนยันขันแข็ง ในขณะที่ ประเทศโลกที่สามนั้น กลับมีภาพลักษณ์ของสังคมที่เชื่อถือไม่ได้ และเต็มไปด้วยวัฒนธรรมสินบน ทาวสิก (Taussig) นักมานุษยวิทยาอเมริกันเห็นว่า ภาพลักษณ์ดังกล่าวนั้น ถูกประกอบสร้างขึ้นก็เพื่อขับเน้นความโปร่งใสและเต็มไปด้วย ประสิทธิภาพของโลกตะวันตกนั่นเอง (Taussig 1999: 80)

งานศึกษาทางด้านมานุษยวิทยานั้นเสนอว่า คอร์รัปชันควรถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมเฉพาะ ดังนั้นจึงมีลักษณะเป็นกระบวนการ (Processual) และไม่ใช่สิ่งที่หยุดนิ่งหรือสร้างกฎเกณฑ์ทั่วไปได้อย่าง

เบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายในบริบทที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์หลากหลายประเภท เช่น ระบบคุณค่าและศีลธรรมในสังคมที่ผูกโยงวัฒนธรรมกับการแลกเปลี่ยนต่างตอบแทน (Mutualities of reciprocity) การแลกเปลี่ยนของขวัญ (Gift exchange) ตลอดจนความไว้วางใจระหว่างกันและกัน (Interpersonal trust) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในระบบเศรษฐกิจของสังคม การศึกษาคอร์รัปชันขนาดย่อยของนักมานุษยวิทยา ได้เปิดเผยให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ในระดับปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในหลากหลายรูปแบบ ในฐานะที่เป็นกระบวนการ คอร์รัปชันจึงมีใช้สิ่งที่เป็นคุณลักษณะที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลง หรือสะท้อนลักษณะที่ ล้าหลังของสังคมที่ด้อยพัฒนา ดังที่นักวางแผนนโยบายมักนิยามไว้ หากแต่คอร์รัปชันนั้นเป็นภาพสะท้อนการ เปลี่ยนแปลงของสังคม

นอกจากคอร์รัปชันจะเป็นปฏิสัมพันธ์ที่มีพลวัตที่เปลี่ยนแปลงความหมายอยู่ตลอดเวลาแล้ว การให้ความหมายต่อคอร์รัปชันในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่จำเป็นต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันนักวางแผนนโยบายเสมอไป งานศึกษาภาคสนามทางมานุษยวิทยาได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาบ้คอร์รัปชันที่ตรงกันข้ามกับการวิเคราะห้ของนักวางแผนนโยบาย งานบางชิ้น ได้ชี้ให้เห็นว่า ในระดับปฏิบัติการแล้ว คอร์รัปชันไม่จำเป็นต้องเป็นอุปสรรคกีดขวางการพัฒนาเสมอไป หากแต่การให้เงินช่วยเหลือทางการเงินพัฒนาเองกลับกลายเป็นปัจจัยที่เพิ่มการคอร์รัปชันให้มากยิ่งขึ้น งานของฮอก (Hoag 2010) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนในอัฟริกาใต้ได้พบว่าเพื่อให้นโยบายการพัฒนาดำเนินไปได้และประสบความสำเร็จ เจ้าหน้าที่เลือกที่จะยอมรับ สิบบ และถือว่าคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ トラบเท่าที่เงินช่วยเหลือถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่งาน ศึกษาของเคียร์สทิน เอนเดรส (Kirsten Endres 2014) เกี่ยวกับการให้สิบบบนของผู้ค้ารายย่อยในชายแดน เวียดนาม-จีน ได้นิยามคอร์รัปชันในฐานะที่เป็นรูปแบบของการแลกเปลี่ยนประเภทหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์หลายระนาบที่เชื่อมโยงปัจเจกบุคคลเข้ากับรัฐ ทั้งนี้ในขณะที่ชายแดนมักเป็นพื้นที่ที่อำนาจจากศูนย์กลางถูกแปลงให้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจท้องถิ่น นิติธรรม (Rule of law) จึงมักถูกทำให้อ่อนแอ และคอร์รัปชันถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจท้องถิ่นหรือกลายเป็นกฎหมาย

ที่ได้สร้างสิ่งที่เรียกว่า“สภาวะยกเว้น”ขึ้นเป็นปทัสถาน (State of Exception) (Agamben 2005) การจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จึงกลายเป็นยุทธศาสตร์ในการต่อรองเพื่อ ความอยู่รอดของพ่อค้าแม่ค้ารายย่อยในเขตชายแดน ที่ซึ่งเศรษฐกิจและการเมืองถูกผนวก เข้าเป็นสภาวะยกเว้นของการคอร์รัปชัน (Corrupt exception) สภาวะยกเว้นของการ คอร์รัปชันดังกล่าว เป็นปรากฏการณ์ที่สามารถพบเห็นในชายแดนของเมือง ก.. ซึ่งเป็น พื้นที่วิสัยของผู้เขียนเช่นเดียวกัน

ทุนนิยมชายแดน อุตสาหกรรมรับเหมาช่วง เมืองการค้า และกำเนิดส่วยเอกสาร

ก่อนที่เมือง ก. จะกลายเป็นเมืองชายแดนอุตสาหกรรมที่รุ่งเรือง บริเวณที่เป็นที่ตั้งของเมือง ก. เคยเป็นเมืองหน้าด่านของสยาม ทั้งในแง่ของเส้นทางทางการค้า และเส้นทางการเดินทาง ด้วยภูมิศาสตร์ที่แวดล้อมไปด้วยเทือกเขาและป่าอันอุดมสมบูรณ์ อาณาบริเวณดังกล่าวเป็นแหล่งทรัพยากรป่าไม้ที่มีค่า โดยเฉพาะไม้สัก ซึ่งเป็นสินค้าสำคัญนับตั้งแต่ยุคก่อนสมัยใหม่ และเป็นปัจจัยที่ทำให้พื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นชายแดนเศรษฐกิจที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา (Pitch 2007) การปักปันเขตแดนในชายแดนแถบนี้เสร็จสิ้นลงในปี พ.ศ. 2435 ในขณะที่หมู่บ้านในเขตดังกล่าว ถูกยกระดับขึ้นเป็นอำเภอ ก. ในปี พ.ศ. 2441 (Renard 2000) ในช่วงเวลาดังกล่าวเมืองชายแดนอันห่างไกลจากศูนย์กลางแห่งนี้ เป็นที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์อันหลากหลายเผ่าพันธุ์ ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ทั้งในเขตที่ราบและในพื้นที่ป่า ล้วนแล้วแต่ทำการเกษตรเพื่อการยังชีพ ในขณะเดียวกันก็เป็นเส้นทางผ่านของกองคาราวานการค้าจีนจากยูนนานตอนใต้ (Pitch 2007) การถูกผนวกรวมของเมืองก. เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสยามผ่านการปักปันเขตแดนได้ทำให้ชายแดนก. กลายเป็นทรัพยากรที่มีค่าของรัฐสยาม ทั้งในแง่แหล่งไม้สักและแหล่งผลิตข้าว

การเปิดประเทศของประเทศเพื่อนบ้านในกลางทศวรรษที่ 2530 และการยุติลงของการสู้รบในเขตชายแดน ตลอดจนจนโครงการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และสะพานที่เชื่อมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในทศวรรษถัดมา ได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์

ทางเศรษฐกิจและการเมืองของเมือง ก. จาก “บ้านป่า เมืองเถื่อน” ให้กลายเป็นเมืองเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจที่ไม่เพียงทำหน้าที่ในการดึงดูดทรัพยากรจากประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น หากแต่ยังถูกกำหนดให้เป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมและการค้าที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายเศรษฐกิจในภูมิภาคอีกด้วย ซึ่งส่งผลให้เมือง ก. ทำหน้าที่ที่สำคัญในทางเศรษฐกิจในสองลักษณะคือ 1) การเป็นแหล่งผลิตอุตสาหกรรมสิ่งทอรับเหมาช่วงของโลกที่ทำให้เมือง ก. กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผลิตของทุนนิยมโลก และ 2) การเป็นเมืองท่าทางการค้าที่ขนถ่ายสินค้าข้ามพรมแดน ซึ่งได้แบ่งพื้นที่ทางกายภาพของเมือง ก. ออกเป็นสองส่วนที่สำคัญ กล่าวคือ พื้นที่ชั้นในอันเป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมและเขตชายแดนอันเป็นจุดเชื่อมต่อการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีตลาดซึ่งเป็นพื้นที่ค้าขายสินค้าหลากหลายชาติพันธุ์ ทั้งจีน ไทย และกลุ่มชนจากประเทศเพื่อนบ้านกระจายอยู่ทั้งในเขตใจกลางของเมืองและในเขตชายแดน

ชายแดน ก. ได้กลายเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งโรงงานแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร โรงงานสิ่งทอ โรงงานอุตสาหกรรมอาหาร โรงงานเครื่องหนัง โรงงานโลหะ โรงงานตัดเย็บ เสื้อผ้า หลายขนาดการผลิต โดยมีโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรมีจำนวนสูงที่สุด ในขณะที่อุตสาหกรรมผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปและสิ่งทอมีจำนวนโรงงานเป็นอันดับสอง (สุทธิดา 2562) โดยทั้งหมดนี้ ล้วนแต่จ้างงานจากแรงงานข้ามชาติแทบทั้งสิ้น โรงงานทอผ้าและเสื้อผ้าสำเร็จรูปส่วนใหญ่ในเมืองชายแดน ก. นั้นเป็นโรงงานสาขาของโรงงานใหญ่ในกรุงเทพฯหรือจังหวัดอื่นๆในภาคกลางของกรุงเทพฯ โดยมีเจ้าของเป็นคนไทย หรือร่วมหุ้นระหว่างคนไทยกับนักลงทุนจากจีน ไต้หวัน ฮองกง ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ (Jaisat Biel Plock and Press 2014) โรงงานส่วนใหญ่ผลิตตามคำสั่งซื้อของเจ้าของแบรนด์จากต่างประเทศ โดยมีบริษัทจากสหรัฐอเมริกาและอื่นๆ เป็นกลุ่มบริษัทรับซื้อที่สำคัญ

กลุ่มโรงงานในเมืองชายแดน ก. มีลักษณะที่แตกต่างไปจากโรงงานในพื้นที่ศูนย์กลาง กล่าวคือ มีโรงงานขนาดใหญ่ไม่กี่โรง ในขณะที่มีโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กจำนวนมากว่า ในจำนวนนี้มีโรงงานจำนวนไม่น้อยที่มีสภาพการทำงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานการจ้างงาน หรือที่เรียกกันว่า Sweatshop ตลอดจนการใช้สถานที่บ้านเป็นที่ตั้งของการทำงานตัดเย็บ โรงงานต่างขนาดเหล่านี้ มีความสัมพันธ์ที่พึ่งพาซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ โรงงานขนาดใหญ่จะแบ่งโควตาการผลิตให้กับโรงงานขนาดเล็ก ในกรณีที่สินค้าสั่งซื้อเข้ามาในปริมาณมาก นอกจากนี้ จำนวนของโรงงานขนาดเล็กยังมีความผันแปรค่อนข้างสูง บ่อยครั้งที่มีการปิดโรงงานหรือเปลี่ยนกิจการโดยไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่แรงงาน การที่อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มส่วนใหญ่ในเมืองชายแดน ก. ไม่มีขีดความสามารถในการยกระดับอุตสาหกรรมไปสู่การออกแบบและเป็นเจ้าของแบรนด์ด้วยตนเอง แต่ผลิตตามคำสั่งซื้อของกลุ่มทุนเจ้าของแบรนด์จากต่างประเทศ หรือเรียกว่าเป็นกิจการประเภทรับเหมาช่วง (subcontracting industry) ได้ทำให้อุตสาหกรรมชนิดนี้มีลักษณะที่หยุดนิ่ง ไม่สามารถขยายเขตแดนในการสะสมทุน หรือเพิ่มกำไรได้มากนัก เนื่องจากเป็นเพียงอุตสาหกรรมรับเหมาช่วงที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานของการผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป และไม่สามารถผันตัวเองจากการเป็นหน่วยในการผลิตที่ขึ้นตรงต่อผู้สั่งซื้อเจ้าของแบรนด์ไปสู่ตัวผลิตหลักในห่วงโซ่มูลค่าของสิ่งทอได้ ภาวะดังกล่าวได้ทำให้อุตสาหกรรมในเมือง ก. มีความอ่อนไหวต่ออัตราค่าแรง และการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิตเป็นอย่างมาก (Goto and Endo 2014) การที่ค่าแรงเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดความสามารถในการสะสมทุนและสร้างกำไรให้กับอุตสาหกรรมชายแดนในเมือง ก. ทำให้การควบคุมแรงงานข้ามชาติให้คงสภาวะการเป็น “ต้นทุนต่ำที่สุด” เพื่อตอบสนองต่อการผลิตในเขตชายแดนกลายเป็นประเด็นใจกลาง ที่เชื่อมโยงรัฐราชการกับกลุ่มทุนอุตสาหกรรมเข้าด้วยกัน ทั้งในแง่ของการผลักดันให้มีมาตรการที่จะตรึงแรงงานให้อยู่ในพื้นที่ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านแรงงาน และทั้งยังเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้กับธุรกิจส่วยและสินบนที่เอื้ออำนวยให้การจ้างแรงงานข้ามชาติที่ปราศจากเอกสารราคาถูกลง สามารถดำเนินไปได้อีกด้วย

การเปลี่ยนชนข้ามแดนให้เป็น “แรงงานต่างด้าว”:

การแพร่หลายของการตรวจตราเอกสารในชีวิตประจำวัน

การแพร่หลายของส่วยและสิบบนจากเอกสารประจำตัวแรงงานข้ามชาติ เกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากระบบการตรวจตราควบคุมกำกับที่มีเอกสารราชการเป็นสื่อกลางที่สำคัญ เอกสารประจำตัวที่ออกโดยราชการ และมีข้อบังคับให้พกติดตัวอยู่เสมอ ได้สร้างอำนาจในการตรวจตรากำกับขึ้นมา ซึ่งได้กลายเป็นช่องทางสำคัญในการสร้างธุรกิจของการตรวจตรากำกับ และการเรียกเก็บเงิน โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจตรากำกับที่สำคัญ ทั้งนี้ ทัศนะที่เปลี่ยนแปลงไปของรัฐในการมองการข้ามแดนของกลุ่มชน ในตลอดศตวรรษที่ผ่านมา มีผลต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมส่วยและสิบบนเอกสารในเขตชายแดนอย่างมีนัยยะสำคัญ สิ่งที่น่าสนใจคือการเติบโตขึ้นของการเรียกสิบบนจากแรงงานข้ามชาตินั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับความไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาของกระบวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐ ที่พยายามเปลี่ยนกลุ่มชนที่ปราศจากเอกสารให้เป็นแรงงานที่มีเอกสาร ซึ่งสะท้อนความตึงเครียดระหว่างอุดมการณ์ว่าด้วยความมั่นคงชายแดนของรัฐ ซึ่งต้องการควบคุมและจำกัดแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย อันเป็นแนวทางที่สนับสนุนโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ กับอุดมการณ์ตลาด ที่ต้องการเปิดให้มีการจ้างงานที่เสรีภายใต้การควบคุมกำกับของนายจ้าง ซึ่งผลักดันโดยกลุ่มอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในเมืองชายแดน การต่อรองระหว่างเหตุผลด้านความมั่นคงกับเหตุผลด้านตลาด ได้ทำให้ในยุคแรกของการจัดการแรงงานข้ามชาติ (2535-240) นั้น รัฐได้ใช้แนวทางของการจำกัดพื้นที่ จำกัดประเภทงาน และจำกัดจำนวนแรงงานที่อนุญาตให้มีการจ้างงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมที่สำคัญ โดยมีการผ่อนปรนและขยายขอบเขตพื้นที่ออกไป ตลอดจนขยายประเภทงานออกไปมากขึ้น จากเดิมที่เคยอนุญาตเพียงใน 9 จังหวัดชายแดน และใน 27 กิจการ ในปีพ.ศ.2535 ได้มีการขยายให้มีการจ้างงานได้โดยไม่จำกัดพื้นที่และกิจการในปีพ.ศ. 2544 การเปลี่ยนแนวนโยบายดังกล่าว สะท้อนอิทธิพลของแนวทางการจัดการแรงงานตามตรรกะของตลาด ที่ทวีความสำคัญขึ้น และต่อรองกับตรรกะความมั่นคงของรัฐในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ (เป็นแก้ว 2561)

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำแนวทางการพิสูจน์สัญชาติ และการนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วภายใต้ระบบ MOU เข้ามาใช้เพื่อผลักดันให้แรงงานทั้งหมดเข้าสู่ระบบเอกสาร พร้อมทั้งนำแนวทางการประกันสุขภาพให้กับแรงงานข้ามชาติเข้ามาใช้ แต่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติและออกใบอนุญาตทำงานดำเนินไปอย่างไม่ประสบความสำเร็จนัก ทำให้รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ขึ้น พร้อมทั้งกำหนดโทษทั้งนายจ้างและแรงงานไว้ด้วยค่าปรับที่สูง ทำให้หลังจากการประกาศดังกล่าว ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติจำนวนนับแสนคนกลับประเทศ ก่อให้เกิดภาวะชะงักงันทางการจ้างงานขึ้น จนรัฐต้องประกาศผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายออกไป เพื่อผ่อนปรนภาวะวิกฤตดังกล่าว นอกจากระบบการนำเข้าแรงงานภายใต้ข้อตกลงแบบ MOU แล้ว กลุ่มทุนชายแดนยังพยายามสร้างเสถียรภาพให้กับกรจ้างแรงงาน ด้วยการผูกแรงงานเข้ากับพื้นที่ โดยผลักดันให้รัฐนำแนวทางการจ้างงานตามฤดูกาลหรือไปเข้า-เย็นกลับมาใช้ ภายใต้ระบบดังกล่าว ต้นทุนการจ้างงานจะต่ำกว่าการจ้างงานในรูปแบบอื่น เนื่องจากแรงงานจะถูกกำหนดให้ทำงานได้เฉพาะในพื้นที่ที่กำหนด และยังมีเงื่อนไขที่กำหนดให้แรงงานจะต้องมีภูมิลำเนาในเขตชายแดนเท่านั้น ทั้งนี้การจ้างงานในลักษณะดังกล่าว จะเป็นการจ้างงานระยะสั้นเพียงสามเดือน โดยเชื่อว่าด้วยการจ้างงานระยะสั้นและอนุญาตให้กับเฉพาะแรงงานที่มีภูมิลำเนาในเขตชายแดน จะสามารถป้องกันการเคลื่อนย้ายของแรงงานเข้าสู่เขตอื่นในที่มีค่าแรงที่สูงกว่าได้ ทั้งนี้เนื่องจากใบอนุญาตทำงานกำหนดให้ทำงานได้เฉพาะในพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น

การพยายามตรึงแรงงานให้อยู่กับพื้นที่ชายแดนภายใต้ระบบการจ้างงานตามฤดูกาลนี้ เป็นความพยายามของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมชายแดนในเมือง ก. ที่ดำเนินมาร่วมทศวรรษ จนในที่สุด สามารถผลักดันให้รัฐนำข้อกำหนดนี้มาบรรจุไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แต่การบังคับใช้กฎหมายกลับประสบปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะการเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาของแรงงานในฝั่งประเทศเพื่อนบ้านให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐไทย เป็นสิ่งที่กระทำได้ง่าย และ

ไม่สามารถห้ามมิให้แรงงานเปลี่ยนงาน โดยเคลื่อนย้ายไปสู่แหล่งที่มีค่าแรงที่สูงกว่า ระเบียบว่าด้วยการจ้างแรงงานตามกฎหมาย ต่อมาได้ถูกปรับเปลี่ยนเป็นมาตรา 64 ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งเริ่มมีการบังคับใช้แนวทางดังกล่าวอย่างจริงจังในชายแดนอุตสาหกรรมหลายแห่ง ภายใต้ระบบดังกล่าว นายจ้างจะนำแรงงานที่ถือเอกสารผ่านแดน (Border pass) ที่ได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ครั้งแรก 7 วัน มายื่นขออนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อได้รับอนุญาตให้ทำงานแล้ว จึงจะนำเอกสารไปประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อที่แรงงานจะสามารถอยู่ต่อและทำงาน โดยจะได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ครั้งละ 3 เดือน หรือ 90 วัน และแรงงานข้ามชาติจะต้องนำเอกสารดังกล่าวไปประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรทุก 30 วัน ณด่านตรวจคนเข้าเมือง ระบบดังกล่าวห้ามมิให้แรงงานออกนอกเขตพื้นที่เพื่อไปทำงานในจังหวัดอื่นๆ และหากใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนด 90 วัน และนายจ้างประสงค์จะจ้างทำงานต่อ นายจ้างจะต้องยื่นขอใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวใหม่ แต่ระบบการจ้างงานตามกฎหมายดังกล่าว ที่ต้องต่ออายุการทำงานบ่อยครั้ง ก็ไม่ได้รับความนิยมในกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ ที่ไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างนายหน้าในการดำเนินการทางเอกสารหลายครั้ง ตลอดช่วงการจ้างงาน

วัฒนธรรมช่วยและการรื้อถอนในเมืองชายแดน

คอร์รัปชันกับชายแดนนั้น มีคุณลักษณะที่ทั้งเหมือนกับคอร์รัปชันชนิดอื่น และทั้งมีลักษณะพิเศษที่ต่างไปจากคอร์รัปชันประเภทอื่น ในแง่ที่มีคุณสมบัติร่วมกันนั้น คอร์รัปชันชายแดนเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากประชาชน หากทว่าคอร์รัปชันชนิดนี้ก็มีลักษณะเฉพาะที่ต่างไปจากคอร์รัปชันประเภทอื่น เนื่องจากเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดคอร์รัปชันนั้น ได้แก่การไหลเวียน (Flows) และการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมการไหลเวียน ไม่ว่าจะเป็นการไหลเวียนนั้น จะเป็นการไหลเวียนของสินค้า หรือผู้คนก็ตาม ที่ โลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นเงื่อนไขเชิงบริบทที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้าย ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีพรมแดนประชิดกัน ตลอดจนอุตสาหกรรมที่แสวงหาประโยชน์จากความเหลื่อมล้ำดังกล่าว เช่น การค้ามนุษย์ การค้าของเถื่อน และอาชญากรรมผิดกฎหมายอื่นๆ เป็นต้น ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้เกิดการคอร์รัปชันในชายแดนขึ้นทั้งสิ้น

ในกรณีชายแดน ก. คอร์รัปชันเกิดขึ้นในหลากหลายลักษณะด้วยกัน ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายข้ามพรมแดน การค้ามนุษย์ข้ามพรมแดน การประกอบธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม และแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในเมือง ก. การที่เมืองชายแดน ก. ถูกพัฒนาให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมได้ทำให้เมืองชายแดน ก. กลายเป็นชุมทางของแรงงานข้ามชาติ ที่มีจำนวนแรงงานหลายหมื่นคน ที่การข้ามแดน และการขออนุญาตผ่านแดนและอยู่อาศัยในเมือง ก. เป็นกิจกรรมที่ทำให้ทั้งผู้ประกอบการและแรงงานข้ามชาติต้องติดตอสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ราชการอยู่เป็นประจำ ในปริมาณมาก การติดตอสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเหล่านี้ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ข้ามแดนโดยตรง และทั้งที่เกี่ยวข้องกับการตรวจตราสถานะของกิจการและของแรงงานข้ามชาติ เกิดขึ้นเป็นประจำ ทั้งรายวัน เช่น การถูกเรียกตรวจบัตรประจำตัวของแรงงานขณะเดินทางบนท้องถนน และทั้งที่เป็นไปตามรอบของการต่ออายุบัตรประจำตัวของแรงงาน การติดตอสัมพันธ์เป็นประจำเหล่านี้ เปิดโอกาสให้เกิดคอร์รัปชันขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วย สินบน และการรีดไถ ซึ่งเป็นประเภหนึ่งของคอร์รัปชันในเมือง ก. ที่แพร่หลาย และถูกพูดถึงมากที่สุดโดยผู้ประกอบการ และแรงงานข้ามชาติ

สิ่งที่น่าสนใจคือ การเลือกที่จะจ่ายส่วยของกลุ่มอุตสาหกรรมนั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายเสนอไป หากแต่เกิดจากปัญหาของระบบเอกสารของรัฐเอง ในอดีตนั้น ระบบการจดทะเบียน ตลอดจนต่ออายุบัตรประจำตัวแรงงาน มิได้เปิดให้สามารถทำได้ตลอดทั้งปี หากแต่กำหนดเป็นช่วงระยะเวลาเฉพาะ ซึ่งหากพลาดช่วงเวลาดังกล่าว ย่อมหมายถึงแรงงานนั้น ก็จะต้องกลายเป็นผู้ที่ปราศจากเอกสารประจำตัว และกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายไปโดยปริยาย พนักงานในบริษัทเสื้อผ้าสำเร็จรูปขนาดกลางแห่งหนึ่งได้เล่าให้ฟังถึงสมัยที่ยังเคยจ่ายส่วยให้กับเจ้าหน้าที่ว่า

“เมื่อก่อนเคยจ่ายเดือนละ 2,000-3,000 บาท เพราะแรงงานผิดกฎหมาย [เพราะ] รัฐบาล ไม่ได้เปิดให้มีการทำบัตรอย่างจริงจัง ช่วงนั้นทุกโรงงานจ่ายหมด มีหลายหน่วยมาเก็บเขามีลิสต์โรงงานจากอุตสาหกรรม เวลาเข้ามาก็ถามว่า โรงงานนี้มีคนดูแลหรือยัง การจ่ายเงินตรงนี้เรียกว่า “ค่าดูแล” เวลาถูกน้องออกไปข้างนอกจะได้ไม่โดน

จ่ายจ่ายเงินเพราะเขาจะได้มาดูแลเรา ถ้าจ่ายเงิน เขาจะไม่มายุ่ง ไม่มาทวงเลย ส่วนราคาที่ต้องจ่ายอยู่ที่กลยุทธ์และวิธีการเจรจาต่อรองของแต่ละโรงงานว่าเป็นอย่างไร ต้องมีวิธีการพูด...ปัจจุบันเจ้าของโรงงานไม่อยากเสียเงินที่เปลี่ยนแปลงตรงนี้แล้ว เมื่อก่อนจ่ายตลอด แต่พอไม่จ่ายเขาก็ไม่ทำอะไร เพราะเราทำถูกหมดเลย หน่วยไหนมาถามก็มีใบให้เขาหมด ช่วงที่รัฐบาล คสช.มาก็ไม่มีการจ่ายเงิน เพราะทำทุกอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทำตามที่เขาบอกคือ มาตรา 64”² (สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2562)

การพยายามของเครือข่ายกลุ่มทุนในเมืองชายแดน ก. เพื่อให้รัฐรับรองการใช้มาตรา 64 ในเขตชายแดน ก. ซึ่งดำเนินมากกว่าทศวรรษ จึงเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาด้านแรงงานในสองระดับด้วยกัน กล่าวคือ 1) เพื่อสร้างเงื่อนไขให้แรงงานไม่สามารถเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนงาน อันเป็นการตอบสนองต่อเสถียรภาพทางการผลิต หรือต่อเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของกลุ่มทุน กับ 2) เพื่อแก้ปัญหการจ่ายส่วยรายเดือน โดยเชื่อว่า มาตรการดังกล่าว จะทำให้แรงงานข้ามชาติที่ปราศจากเอกสาร สามารถเข้าสู่ระบบการจ้างงานได้ภายใต้กระบวนการที่รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพกว่าระบบการจดทะเบียนและต่ออายุเอกสารของหน่วยงานรัฐที่ผ่านมา การผลักดันดังกล่าว เป็นการเคลื่อนไหวรวมหมู่ในรูปองค์กรของกลุ่มทุนอุตสาหกรรม ซึ่งได้เพิ่มอำนาจการต่อรองให้กับกลุ่มทุนอุตสาหกรรมในเขตชายแดน ในการทำให้กลไกการตอบสนองต่อการสร้างกำไรของกลุ่มทุน มิใช่เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการสะสมทุน

ทั้งนี้ ตัวแทนองค์กรอุตสาหกรรมท่านนี้เห็นว่า หลังจากที่รัฐออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่ ทำให้การจัดการแรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น แรงงานเข้าสู่ระบบเอกสารระบุตัวตนมากขึ้น ทำให้การเรียกเก็บเงินรายเดือนมีจำนวนที่ลดลง และเห็นว่า การที่โรงงานจำนวนหนึ่งยังจ่ายเงินอยู่ เป็นเพราะไม่เข้าสู่ระบบ เขาเห็นว่าการจ่ายส่วยรายเดือนด้วยจำนวนเงินมหาศาลนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สมเหตุสมผล ซึ่งต่างไปจากการให้ “สินน้ำใจ” เล็กๆ น้อยๆ แก่เจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 64 ซึ่งสร้างระบบจัดการ

แรงงานชนิดใหม่ เป็นแรงงานตามฤดูกาล ซึ่งต้องต่ออายุทุก 3 เดือน จะช่วยแก้ปัญหา ระบบราชการเดิมที่จำกัดช่วงเวลาที่สามารถต่ออายุบัตรประจำตัวได้ แต่ระบบ การต่ออายุการทำงานที่สั้น และถี่ และยังคงต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางเอกสารของ ราชการ กลับกลายเป็นสิ่งที่สร้างภาระในทัศนะของผู้ประกอบการจำนวนมากไม่น้อย ที่ไม่ เลือกว่าจะใช้แรงงานในระบบดังกล่าว สำหรับแรงงานข้ามชาติแล้ว การอยู่ภายใต้ระบบ การว่าจ้างตามมาตรา 64 ก็ได้เป็นหลักประกันว่า พวกเขาจะไม่ถูกรีดไถ เมื่ออยู่บน ท้องถนน

สำหรับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่กิจการมักหลีกเลี่ยงกฎหมาย ไม่เรื่องใดก็เรื่องหนึ่ง การจ่ายส่วยให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ กลับถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ ชีวิตประจำวันทางการผลิต ในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของต้นทุนในการประกอบกิจการ และถูกให้ความหมายในเชิงศีลธรรมไม่ต่างไปจากความสัมพันธ์ทางสังคมชนิดอื่น ๆ ที่การ ทำธุรกิจต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย เจ้าของอุตสาหกรรมอาหารขนาดใหญ่รายหนึ่ง เปรียบ เทียบการจ่ายส่วยของกลุ่มธุรกิจต่างๆว่า ไม่ต่างไปจากการทำบุญ หรือให้ทาน ซึ่งเป็น กิจกรรมการกุศลสาธารณะ ที่เจ้าของโรงงานส่วนใหญ่ต้องจ่ายกันในแต่ละปีอยู่แล้ว เป็น ความร่วมมือชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ เป็นการจ่ายเพื่อได้รับการ “ดูแล” หรือ ค้ำครอง เป็นการตอบแทน

“ถามว่าเป็นส่วยมั๊ย พี่ไม่รู้สิพี่ซีเรียสมันเป็นเรื่องที่น่ากลัวอย่างที่เฝ้าเห็นตาม ข่าวอย่างงั้นนะ แต่ว่ามันเป็นเหมือนกับว่าเราอยู่ด้วยกันแล้วพุดคุยกัน แต่ถามว่าแล้วเรา ขอความร่วมมือกัน มันก็คือเหมือนจ่ายตังค์ อย่างงี้เราเรียกส่วยมั๊ย มันก็ไม่ใช่ส่วย อย่าง เขามีงานบุญ เขาจะเลี้ยงเด็ก เขาจะไปเลี้ยงเด็กกำพร้าเขาจะไปโครงการต้านภัยหนาว เราให้เงิน เขาไปร่วมกิจกรรม เราก็รู้สึกว่าเขาก็สบายใจ” (สัมภาษณ์ 25 กันยายน 2561)

ในทัศนะของผู้ประกอบการรายนี้ การจ่ายเงินประเภทนี้มีความจำเป็นสำหรับผู้ ประกอบการขนาดกลาง และขนาดย่อย ที่มีจำนวนคนงานน้อยกว่าผู้ประกอบการขนาด

ใหญ่ และดังนั้น เมื่อเกิดภาวะคนงานออก หรือขาดคนงาน ไม่สามารถหาคนงานที่มีเอกสารครบถ้วนมาแทนที่ได้ทัน การจ้างแรงงานที่ปราศจากเอกสารจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในขณะที่กลุ่มกิจการขนาดใหญ่ที่มีคนงานมากกว่า และสามารถหมุนเวียนคนงานได้ดีกว่า จะเผชิญกับปัญหานี้น้อยกว่า

แต่การจ่ายส่วยรายเดือนให้กับเจ้าหน้าที่ที่อ้างตนว่ามาจากหน่วยงานต่างๆ ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะช่วยให้กลุ่มธุรกิจสามารถหลบหลีกข้อกฎหมายและรอดพ้นจากการถูกจับกุมได้อย่างแท้จริง ข้อที่น่าสังเกตในกรณีเมืองชายแดนเช่น เมือง ก. นี้ ได้แก่ การที่มีบุคคลอ้างตนว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐมากมายจากหลากหลายหน่วยงาน และเจ้าของกิจการเอง ก็ไม่สามารถที่จะมีวิธีในการตรวจสอบได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐจริงหรือไม่ ตลอดจนไม่ได้มีข้อตกลงที่ชัดเจนว่า การจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ที่อ้างตนว่ามาจากหน่วยงานแต่ละหน่วย จะสามารถให้การคุ้มครอง บังคับมิให้ถูกจับกุมในเรื่องใดบ้าง แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันว่า มีการแบ่งเขตกันรับผิดชอบ และมักไม่เรียกเก็บซ้ำเขตกัน แต่บ่อยครั้งที่แม้จะมีการจ่ายเงินให้กับหลากหลายหน่วยงานแล้ว ก็ยังคงถูกตรวจจับโดยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นอยู่ดี ในแง่นี้ ผู้ประกอบการบางราย จึงเลือกที่จะจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ที่เชื่อว่า ทำงานในท้องถิ่น และปฏิเสธที่จะจ่ายให้กับผู้ที่อ้างตนว่าเป็นเจ้าหน้าที่จากนอกพื้นที่ หรือจากส่วนกลาง

ส่วยกับการเลื่อนชั้นสถานะของแรงงานข้ามชาติ

หากพื้นที่ชายแดนเป็นปริณิชนอลแห่งการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่เข้มข้นของเหล่าทุนท้องถิ่นชายขอบที่พยายามแสวงหาหนทางในการสะสมทุนและขยับฐานะทางเศรษฐกิจผ่านช่องทางต่างๆ ที่ทั้งเป็นไปตามกฎหมาย และทั้งที่ไม่เป็นทางการ ภาวะการณดังกล่าวได้ทำให้การต่อรองในพื้นที่ไม่เป็นทางการ ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการสะสมทุนชายแดน ที่ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับนายทุนในระบบส่วย ได้เอื้ออำนวยให้การขูดรีดแรงงานด้วยค่าแรงราคาถูกสามารถดำเนินไปได้ สำหรับแรงงานข้ามชาติแล้ว การเข้ามาแสวงหางานในสังคมไทย ภายใต้ข้อกำหนดของรัฐไทยที่เต็มไปด้วยข้อกำหนด

ควบคุมการเคลื่อนย้ายและเปลี่ยนสถานะ เพื่อให้แรงงานทำหน้าที่ในการเป็นสินค้าราคาถูกสำหรับอุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้น ในการต่อรองกับสภาวะการณ์ดังกล่าว แรงงานข้ามชาติที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เลือกที่จะต่อรองกับเงื่อนไขที่ตรงพวกเขาให้อยู่ในพื้นที่ อยู่กับประเภทของงานรับจ้างและแม่บ้าน และอยู่กับค่าแรงที่ต่ำ ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน แรงงานบางกลุ่มเลือกที่จะเดินทางเข้าสู่พื้นที่ชั้นในที่มีการจ่ายค่าจ้างในอัตราที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ในขณะที่แรงงานที่เข้ามาทำงานในเขตชายแดนในระยะเวลาหนึ่ง และสามารถสะสมทุน ทักษะ และเครือข่ายความสัมพันธ์กับเจ้าของพื้นที่ หรือเจ้าของกิจการการค้าที่เป็นคนไทยได้ในระดับหนึ่ง มักเลือกที่จะผันตัวเองขึ้นเป็นผู้ประกอบการรายย่อย ประกอบอาชีพเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างอิสระ แม่ค้าขายสินค้าในตลาดหรือแม่ค้าเร่ เจ้าของร้านอาหาร และสามล้อรับจ้าง เป็นต้น กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นได้ภายใต้การอุปถัมภ์จากคนไทย เช่น การเข้าสิทธิในการขายสินค้าในตลาดจากแม่ค้าคนไทย หรือ การซื้อต่อรถรับจ้างจากเจ้าของที่เป็นคนไทย

ในเมืองชายแดน ก. ซึ่งเป็นเมืองที่มีการค้าขายแลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มชนจากสองฝั่งชายแดนมาเป็นเวลานาน การประกอบอาชีพค้าขายของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในเขตชายแดน เป็นเรื่องปกติที่พบเห็นได้ในพื้นที่ต่างๆ ผู้ค้าทั้งหลายประกอบไปด้วยทั้งคนไทยที่มีสัญชาติไทย และกลุ่มชนสัญชาติอื่น ทั้งที่อพยพมาเป็นเวลานานแล้ว และทั้งที่อพยพเข้ามาใหม่ กลุ่มชนเหล่านี้ บ้างก็ประกอบอาชีพทางการค้ามาเป็นเวลานาน และบ้างก็เคยเป็นแรงงานรับจ้างมาก่อน หลังจากสะสมทุนได้จำนวนหนึ่ง จึงหันมาประกอบอาชีพอิสระที่ได้คำตอบแทนมากขึ้นกว่าการเป็นแรงงานรับจ้าง การเปลี่ยนงานเพื่อเลื่อนสถานะจึงเป็นกระบวนการทั่วไปที่พบเห็นได้ในทุกที่ของสังคมไม่เพียงเฉพาะในเมืองชายแดน ก. การที่รัฐพยายามตรึงแรงงานไว้กับที่ ในขณะที่ก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำกับผู้ประกอบการในเขตชายแดนได้จริง ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่แรงงานจำนวนไม่น้อย เลือกที่จะแสวงหาหนทางที่จะทำให้ตนสามารถทำงานที่ได้ผลตอบแทนที่เหมาะสมต่อการเลี้ยงชีพ ขณะเดียวกันก็เพิ่มโอกาสในการสะสมทุน ในแง่การตลาดทุกแห่งในเมืองชายแดน ก. จึงประกอบไปด้วยทั้งผู้ค้าที่เป็นคนไทย และคนสัญชาติอื่น

และเช่นเดียวกับกรณีผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ค้าเหล่านี้ ต้องจ่ายส่วยให้กับผู้ที่อ้างตนว่าเป็นเจ้าหน้าที่ ที่เข้ามาเก็บเงินในแต่ละเดือน เพื่อแลกกับการคุ้มครอง

สิ่งที่น่าสนใจคือ การเก็บส่วยในพื้นที่ตลาด ก็มีใช้ปรากฏการณ์ใหม่ หากแต่เป็นประเพณีปฏิบัติที่ดำเนินมายาวนานนับทศวรรษเช่นกัน ซึ่งสะท้อนความขัดกันระหว่างข้อกำหนดของรัฐว่าด้วยสถานะบุคคลกับการประกอบอาชีพ ที่ได้สร้างช่องว่างที่หลอเลี้ยยความสัมพันธ์แบบส่วยขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการกับภาวะความขัดกันระหว่างข้อกำหนดที่สร้างปัญหาของรัฐ กับการดำรงชีพในชีวิตประจำวันของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการทำให้ความขัดกันกลายเป็นภาวะปกติเสีย (Normalization) ดังตัวอย่างของแม่ค้ารายนี้ซึ่งขายสินค้าอยู่ในตลาดแห่งหนึ่งในเมือง ก. มานานนับทศวรรษ และเป็นการขายที่สืบทอดมาจากแม่ของตน

“เมื่อก่อนเข้ามาที่นี่เป็นแค่นักเรียน มาเรียน แล้วก็แม่ขายปลาแห้ง แม่จะกลับบ้าน แม่ไม่อยู่แล้ว ก็เลยขายต่อจากแม่ กว่า 20 ปีมาแล้ว ได้บัตร 10 ปี แต่งงานที่นี่ มีลูกที่นี่ เดิมเป็นตลาดเก่า ที่อยู่ตอนนี้เป็นตลาดใหม่ เมื่อก่อนร้านค้าไม่เหมือนเดี๋ยวนี้นี้หลังคาไม่สูง ค่าเช่ามีตั้งแต่สองพัน สามพัน สี่พัน เจ็ดพัน มีหลายแบบ [คือคน] สามพัน ถ้าเป็นครึ่งวัน 1000 ถ้า 24 ชั่วโมง 3000 บางคนก็ขาย 2-3 ชั่วโมง ของตัวเองขายทั้งวันเลย ขาย 6 โมงเช้าถึง 6 โมงเย็น” (สัมภาษณ์ 1 มีนาคม 2562)

“แต่ก่อนจ่ายเจ้าหน้าที่หน่วยเดียว ตอนนี้อาจจ่ายอีกหน่วย จ่ายเจ้าหน้าที่ A ต้องให้ 500 [บาท] ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ B ต้องให้ 300 บาททุกเดือนเลย เดือนนี้มี 800 [บาท] มีค่าเจ้าหน้าที่ B เพิ่มขึ้นมา เดือนที่แล้ว 500 [บาท] ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ B มาตรวจ ถึงให้เงิน ก็จับ เหมือนข้าวกับหอมแดงเขาไม่ให้ขาย ถ้าขายก็จะจับ แต่อาหารทะเลแห้ง ขายได้ทุกร้านที่ไม่ใช่คนไทย ต้องจ่ายหมด เขาจะมาเก็บประมาณวันที่ 1 วันที่ 2 วันที่ 3 วันที่ 4 วันที่ 5 ถ้าเขามาเก็บที่นี้วันที่ 1 ผังนั้นเขาจะมาวันที่ 2 วันที่ 3 ถ้าร้านที่เจ้าของไม่อยู่ก็เก็บไม่ได้ ฟรุ้งนี้จะมาใหม่ ก็จะใส่ชุดทั่วไป เป็นคนเดิมที่มาเก็บ แต่ถ้าหัวหน้าเปลี่ยน เขาก็จะ

เปลี่ยนคนที่มาเก็บ ที่นี้ จ่ายมาเกิน 10 ปีแล้ว เมื่อก่อน 300 [บาท] นานแล้ว หลังจากนั้น เพิ่มขึ้น 500 [บาท] เดือนนี้ 800 [บาท]ถ้าเขา ได้ยินว่า เจ้าหน้าที่ B จะมาจับ เขาจะไม่เก็บ 300 [บาท] เขาเก็บหน่วยงานเดียว 500 [บาท]” (สัมภาษณ์ 1 มีนาคม 2562)

สำหรับแม่ค้ารายนี้ เธอพอจะเข้าใจว่าการที่เจ้าหน้าที่ A มาเก็บเงินนั้น น่าจะเกี่ยวข้องกับการไม่มีสถานะเป็นคนไทยของเธอ แต่เมื่อถามว่า เหตุใดเจ้าหน้าที่ B จึงมาเก็บเงิน เธอเองก็ไม่แน่ใจ สิ่งที่พอจะอนุมานได้ จากคำบอกเล่าของผู้ค้า ในกรณีของการเก็บส่วยสองทอดนี้ ไม่ว่าผู้ที่มาเก็บนั้น จะส่งเงินให้กับสองหน่วยงานตามที่อ้างหรือไม่ก็ตาม น่าจะได้แก่ความจริงสองประการ คือ การจ่ายเงินเพื่อได้รับการคุ้มครองนั้น ไม่อาจปกป้องผู้ค้าข้ามแดนในลักษณะที่ข้ามหน่วยงานได้ อำนาจของการคุ้มครองจึงเป็นไปในลักษณะเฉพาะหน่วยงานเท่านั้น สิ่งที่เจ้าหน้าที่ A สามารถทำได้ จึงได้แก่การ “เตือน” ให้ผู้ค้าข้ามชาติภายใต้ระบบความสัมพันธ์ของการจ่ายส่วย รู้ตัวล่วงหน้าและเก็บของปิดร้าน เมื่อจะมีการกวาดจับโดยหน่วยงาน B และในขณะเดียวกัน การจ่ายเงินให้กับหน่วยงาน B ผ่านเอเยนต์ ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ A หากการจ่ายนั้นเกิดขึ้นจริง ก็ไม่ได้หมายความว่า ผู้ค้าจะได้รับความคุ้มครอง และไม่ถูกกวาดจับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน B ทั้งนี้ เนื่องเพราะนอกเหนือจากการเก็บส่วยแล้ว หน่วยงานราชการท้องถิ่น ยังต้องขึ้นต่อนโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง และต้องสร้าง “ยอด” การจับกุม เพื่อเป็นผลงานของหน่วยงานด้วยเช่นกัน

สำหรับผู้ค้าในตลาด การเก็บส่วย จึงเป็น “ธรรมเนียมปฏิบัติ” ที่ถูกเข้าใจในฐานะที่เป็นการแลกเปลี่ยนชนิดหนึ่ง ระหว่างสิทธิในการค้าขาย กับต้นทุนจากการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการไทย ผู้ค้าส่วนใหญ่เลือกที่จะจ่าย เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อความสบายใจในการประกอบอาชีพ ต้นทุนของการจ่ายส่วย ถูกถือเป็นการลงทุนที่คนข้ามแดนจำเป็นต้องจ่าย เพื่อเป้าหมายในการสะสมทุน และเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ดึงให้คนข้ามแดนเหล่านี้ เข้าสู่การเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตาม การแลกเปลี่ยนดังกล่าว ก็ถูกคิดคำนวณว่ามีเกณฑ์ที่เหมาะสม

หรือไม่ในสายตาของผู้ที่ถูกเรียกเก็บเงินด้วยเช่นกัน ดูเหมือนว่าในพื้นที่ตลาดสดนั้น การเก็บเงินรายเดือน เดือนละ 500 บาท สำหรับผู้ค้าข้ามแดนแล้ว ยังอยู่ในกรอบศีลธรรมที่เหมาะสม การเรียกเก็บที่สูงกว่านั้น จึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ หรือการเรียกเก็บด้วยอัตราที่ไม่มีการลดหย่อน แม้ในสภาวะเศรษฐกิจที่ไม่ดี ก็อาจเผชิญกับการต่อต้านจากผู้ค้า ซึ่งเรียกร่องเศรษฐกิจเชิงศีลธรรม (Moral economy) จากเจ้าหน้าที่ ด้วยการดื้อแพ่งไม่ยอมจ่าย แต่การต่อต้านในลักษณะดังกล่าว มักไม่เป็นผล ในภาวะความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่ากันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ค้า ผลมักลงเอยด้วยการบังคับใช้อำนาจทางการที่ผู้ค้าเอง ก็ไม่สามารถที่จะต่อรองได้ เมื่อถามแม่ค้ารายหนึ่งในตลาดว่า เธอเคยดื้อแพ่งไม่จ่ายไหม แม่ค้ารายนี้ ตอบว่า

“ไม่เคย ตั้งแต่พี่เขามาเปิดร้านแรกๆ ได้จ่ายแค่ 300 บางครั้งก็คือไม่ได้จ่าย มีประมาณว่าแบบเขาจะมีเลือกตั้ง หรือว่า นายอำเภอจะมาเปลี่ยน แล้วก็เจ้าหน้าที่เข้ามาใหม่ มาเปลี่ยนเวอร์ใหม่ เดือนนั้นอาจจะไม่มาเก็บก็ได้ อย่างงั้นก็มี แต่ว่านานๆ เป็นที” (สัมภาษณ์ 1 มีนาคม 2562)

ในขณะที่เจ้าของเพิงขายหมูต้มรายหนึ่ง ได้ให้เหตุผลว่าที่ต้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ทุกเดือน ก็เพราะว่า “เข้ามาอยู่ประเทศเขา เขามาขอต้องให้เขา” (สัมภาษณ์ 2 มีนาคม 2562)

คำตอบของเจ้าของร้านขายหมูต้มสะท้อนนัยที่สำคัญของส่วยที่มีได้อิงกับมิติทางด้านกฎหมาย หากแต่ผนวกความสัมพันธ์ต่างตอบแทนที่ไม่เท่าเทียม และภาวะการไม่เป็นพลเมืองหรือการเป็นคนนอก/คนอื่น ของแรงงานข้ามชาติเข้าด้วยกัน ภาวะที่ผิดกฎหมายของการขายอาหารสำหรับเจ้าของร้านรายนี้ จึงไม่ได้สลักสำคัญเท่าการที่สถานะของเขา เป็นเพียงผู้มาอาศัย และพึ่งพาทรัพยากรของประเทศที่เขามาอาศัยอยู่ ส่วยจึงการเป็นตอบแทน หรือจ่ายคืน การอุปถัมภ์ที่ได้รับ และในแง่นี้ การ “ขอ” ของเจ้าหน้าที่จึงเป็นสิ่งที่เขายอมรับได้ แม้ว่าการขอดังกล่าว จะเป็นการขูดรีด และไม่ได้นำมาซึ่งการคุ้มครองเสมอไปก็ตามที

การเหยียดทางชาติพันธุ์และการริดไถบนท้องถิ่น

การตรวจตราเอกสารประจำตัวแรงงานข้ามชาติและการริดไถบนท้องถิ่น นับเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงงานข้ามชาติและเจ้าหน้าที่รัฐ ที่แรงงานข้ามชาติมองว่าเป็นการขูดรีดที่ปราศจากเหตุผล ไม่มีหลักเกณฑ์ และเป็นการแสวงหาประโยชน์ฝ่ายเดียว โดยปราศจากมิติของความสัมพันธ์ต่างตอบแทน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นคอร์รัปชันที่ไร้ซึ่งเศรษฐกิจศาสตร์เชิงศีลธรรม บ่อยครั้งที่การริดไถเกิดขึ้นแม้ตัวแรงงานข้ามชาติจะมีเอกสารครบถ้วน แต่ก็ต้องยอมจ่ายเงิน เนื่องจากถูกข่มขู่ และหวาดเกรงต่ออำนาจของเจ้าหน้าที่ ในแง่นี้ เอกสารระบุตัวตน จึงไม่ได้มีความหมายในแง่ของการทำหน้าที่ทางกฎหมาย ในการ “ระบุตัวตน” และคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถือเอกสารนั้นๆ ในการทำความเข้าใจเหตุผลของการที่เอกสารระบุตัวตนของแรงงานข้ามชาติ ล้มเหลวในการทำหน้าที่เชื่อมโยงความเป็นตัวตน (personhood) และสถานะทางกฎหมาย (legal status) ของแรงงานข้ามชาติ ในไทย Reddy (2015) ได้เสนอว่า ในหลายๆกรณี เอกสารระบุตัวตนของแรงงานข้ามชาติแทบจะไร้ความหมายในการยืนยันสถานะทางกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพราะปฏิบัติการของเอกสารระบุตัวตนของแรงงานข้ามชาตินั้น ทำงานในสองลักษณะที่ขัดกันเอง กล่าวคือ ในลักษณะแรก เอกสารหรือบัตรประจำตัวนั้น ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับตัวตนส่วนบุคคล ไม่ว่าจะเป็นชื่อ วันเดือนปีเกิด ลักษณะทางกายภาพของผู้ถือบัตร และคุณสมบัติอื่นๆ และดังนั้น จึงเป็นเอกสารซึ่งระบุความเป็นปัจเจกบุคคลของบุคคลนั้นๆ (personhood) ภายใต้สถานะทางกฎหมายหนึ่งๆ แต่ในขณะเดียวกัน เอกสารดังกล่าว ไม่ได้เพียงสร้างประเภทคนที่ เป็นปัจเจกบุคคลเท่านั้น หากแต่ยังได้สร้างประเภทของ “กลุ่มคน” ที่ถูกนิยามโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นภายใต้การเป็น “บุคคลที่ไม่มีสถานะ” หรือ “แรงงานต่างด้าว” ขึ้น เป็น “อัตลักษณ์กลุ่ม” ที่ดำรงอยู่นอกสังคมไทย ความเป็น “ต่างด้าว” ของกลุ่มคนเหล่านี้ ซึ่งถูกผลิตสร้างโดยเอกสาร ได้ทำให้สถานะเชิงปัจเจกในชีวิตประจำวันของการเผชิญหน้ากับรัฐนั้น กลายเป็นสิ่งที่ไร้ความหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เอกสารระบุตัวตนนั้น ไม่ได้ทำหน้าที่ในการระบุสถานะทางกฎหมายในเชิงปัจเจกเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังได้สร้างสถานะความเป็น “ต่างด้าว” ในทางวัฒนธรรม อันเป็นคุณลักษณะรวมหมู่ ที่ถูกเหยียด และเป็นเหยื่อของการแสวงหาผลประโยชน์โดยรัฐ ไม่ว่าปัจเจกบุคคลนั้นๆจะมีสถานะทางกฎหมายที่ถูกต้องหรือไม่ก็ตาม

ผู้ที่อยู่ในความสัมพันธ์ของการถูกรีดไถบนท้องถนน มักได้แก่แรงงานข้ามชาติที่ทำงานรับจ้างทั่วไป ซึ่งจัดเป็นกลุ่มแรงงานชายขอบที่ปราศจากอำนาจในการต่อรอง ที่มีสถานะที่อยู่ในปลายสุดของ “ความเป็นต่างด้าว” ในสังคมไทย ทั้งนี้ แรงงานที่ทำงานในโรงงาน มักจะใช้ชีวิตบนท้องถนนน้อยกว่าแรงงานรับจ้างทั่วไป เนื่องจากใช้เวลาส่วนใหญ่ในแต่ละวันไปในการผลิตภายในโรงงาน และหากต้องเผชิญกับเจ้าหน้าที่บนท้องถนน หรือถูกกวาดจับ เมื่อมีการตรวจตราตามโรงงาน และถูกจับกุม ก็มักได้รับการช่วยเหลือจากนายจ้าง แรงงานเหล่านี้ จะถูกรีดไถ ก็เมื่ออยู่ภายนอกโรงงาน หรือเดินทางตามท้องถนน ในขณะที่แรงงานรับจ้างทั่วไป ซึ่งมีรายได้ที่ต่ำกว่าในเชิงเปรียบเทียบ กลับต้องถูกรีดไถที่หนักหน่วงกว่า โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีเอกสารประจำตัว ดังตัวอย่างของแรงงานรับจ้างชนของทั่วไปรายนี้

“เคยถือเพียงแค่เอกสารแบบเดียว (บัตรชมพู 1 ปี) ทำ 2 ช่วง ช่วงที่ทำงานโรงงาน และช่วงที่ขายหอย แต่ตอนนี้ไม่มีเอกสาร บัตร CI คิดว่าทำยาก มาตรา 64 ก็ต้องไปต่ออายุทุกเดือน รู้สึกว่ายุ่งยาก ไม่มีเอกสารอะไรมานานแล้ว ตั้งแต่กลับมาจากมหาชัย ถึงตอนนี้ก็ไม่มีบัตรอะไรเลย เคยถูกจับ 3-4 รอบ รอบที่ 1 ถูกจับที่ตลาดเป็นโซนที่มีดเจ้าหน้าที่ดักรออยู่ถูกจับในช่วงกลางคืน โดยมีการถามว่ามีบัตรมั้ย หลังจากตอบว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ก็พาขึ้นรถ หลังจากนั้นให้กรอกแบบฟอร์ม ถามชื่อแล้วแจ้งว่าไม่มีบัตรต้องถูกดำเนินคดี และถามว่ามีพ่อแม่พี่น้องครอบครัวอยู่ที่นั่นมั้ย หลังจากที่เราเรียกครอบครัวมาจะมีลามของเจ้าหน้าที่ มาบอกว่าต้องจ่ายเงิน 3,000 บาท ภายหลังได้ต่อรอง ขอลดราคา ก็ได้รับการปล่อยตัวมาโดยจ่ายเงินไป 1,500 บาท รอบที่ 2 ที่ตลาด โซนที่ถูกจับเป็นโซนที่มีคนขายปลาเยอะๆ ได้ต้นมะขามช่วงกลางคืน ตอนนั้นไปเที่ยวหาเพื่อนที่อยู่แถวนั้น ช่วงที่กลับมาถูกเจ้าหน้าที่เรียกตรวจบัตร หลังจากที่ถูกบอกว่าไม่มี เจ้าหน้าที่ให้นำร่องในบริเวณนั้นกับเพื่อนคนอื่นๆ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ก็ได้ให้ขึ้นรถสามล้อแล้วไปส่งที่ที่ห้องเดิมที่เคยไป แล้วก็ใช้กระบวนการเดิมให้เรียกครอบครัวมา แต่ตนโกหกไปว่าไม่มีญาติแต่เจ้าหน้าที่ก็ยืนยันว่าต้องจ่าย 2,000 บาท ภายหลังก็เรียกเพื่อนมาช่วยขอต่อรองเหลือ 1,000 บาทและได้จ่ายไป ลามที่เจ้าหน้าที่ใช้ จะเป็นเด็กที่ถูกจับบ่อยครั้งหรือ

คนที่ทำความผิดแต่เจ้าหน้าที่นำมาใช้ประสานงาน รอบที่ 3 เวลาประมาณตี 3 เป็นช่วงเวลาที่จะไปยกของตอนเช้า แถวตลาด แต่ไม่ใช่ที่เดิม เจ้าหน้าที่หลบมุมอยู่เป็นสถานที่มืดและมองไม่เห็นเลยถูกจับ ก็ถูกพาเข้าไปทำแบบเดิมและเรียกเก็บเงินจำนวน 4,000 แต่ได้จ่ายไป 1,500 บาท จ่ายเงินให้กับล่าม โดยพี่ชายเป็นผู้มาต่อรองและจ่ายเงินให้ (เจ้าหน้าที่ใช้วิธีการถามถึงเพื่อนหรือญาติพี่น้องเหมือนเดิม) โดยสามารถใช้โทรศัพท์ในการติดต่อญาติได้” (สัมภาษณ์ 15 เมษายน 2562)

สำหรับแรงงานข้ามชาติรายนี้ เห็นว่าการที่ตนถูกจับนั้น เพราะว่าไม่มีบัตร แต่การที่จะให้แรงงานทุกคนมีบัตรได้ ก็ควรจะมีขั้นตอนที่ง่าย และราคาไม่สูงเกินไปเมื่อเทียบกับรายได้ ตลอดจนลดข้อจำกัดเรื่องนายจ้าง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นต่อไป ก็ยังคงไม่มีแผนที่จะไปทำบัตร ส่วนการถูกเรียกเก็บเงินนั้น เห็นว่าคงเป็นรายได้เสริมของเจ้าหน้าที่ที่ทั้งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว และที่แบ่งกันในหมู่เจ้าหน้าที่ แรงงานข้ามชาติรายหนึ่งได้กล่าวถึงการถูกรีดไถประจำว่า

“พี่รู้สึกว่ามีอยู่ประเทศเขา ซึ่งเราไม่ใช่คนไทย เราต้องยอมเขา ในใจพี่คิดอย่างนี้ แต่พี่ก็ไม่อยากให้หรอก อยากให้ม๊ยะ ไม่อยากให้นะ พี่หามากกว่าจะได้ ก็เหนื่อยนะ... กว่าจะได้แต่ละบาทจริงๆนะ” (สัมภาษณ์ 15 เมษายน 2562)

บทสรุป

งานชิ้นนี้ซึ่งใช้แนวทางแบบมานุษยวิทยาในการศึกษาการเมืองของส่วย สิบบน และการรีดไถในเมืองชายแดน ก. ในฐานะที่เป็นทั้งส่วนหนึ่งของกลไกรัฐและปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูน และแรงงานข้ามชาติที่หล่อหลอมชีวิตทางสังคมของผู้คนในเมืองชายแดน ได้มีข้อค้นพบที่สำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก การที่ส่วยเอกสารในเมืองชายแดน ก. เติบโตและแพร่ขยายมานานหลายทศวรรษนั้น เกิดจากการทำงานร่วมกันของปัจจัยอย่างน้อย 3 ลักษณะด้วยกัน กล่าว

คือ 1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเมือง ซึ่งได้แก่ การที่เมืองชายแดน ก. ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมสิ่งทอโลก ในฐานะที่เป็นอุตสาหกรรมรับเหมาช่วง ที่ซึ่งความสามารถในการแข่งขันกับตลาดสิ่งทอโลก และการแข่งขันกันเองของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมในเมืองชายแดน ซึ่งขาดด้วยต้นทุนที่สำคัญ ได้แก่ ค่าแรง การจ้างแรงงานข้ามชาติราคาถูกที่ปราศจากเอกสาร ไม่ว่าจะเป็แรงงานที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย หรือแรงงานที่มีได้มีการต่ออายุทางเอกสารที่ถูกต้อง จึงเป็นช่องทางสำคัญของอุตสาหกรรมในการสะสมทุนและสร้างกำไรของอุตสาหกรรมชายแดนเหล่านี้ 2) การเมืองของการควบคุมกำกับแรงงานข้ามชาติโดยรัฐราชการผ่านระบอบเอกสาร ได้เปลี่ยนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติให้กลายเป็นแรงงานข้ามชาติที่ถูกควบคุมกำกับโดยเอกสาร ด้วยขั้นตอนทางราชการที่ยุงยาก กินเวลา ไร้ประสิทธิภาพ และ 3) การเหยียดความเป็นอื่นทางชาติพันธุ์ที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ ทศนะดังกล่าวถูกผลิตสร้างขึ้นผ่านวาทกรรม “แรงงานต่างด้าว” ที่เป็นทั้งนิยามที่ตราขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ ซึ่งได้จัดประเภทของผู้ย้ายถิ่นให้เป็นสินค้าแรงงานประเภทหนึ่ง ที่ถูกกำหนดตัวตนและขอบข่ายการทำงานและเคลื่อนย้ายผ่านเอกสารระบุสถานะ แต่ในขณะเดียวกัน สถานะความเป็นแรงงานต่างด้าว ยังมีความหมายนอกนิยามของกฎหมาย ในฐานะที่เป็นพลเมืองชั้นสอง ที่ต่ำกว่าและมีใช้พลเมืองไทย ความเป็นอื่นทางชาติพันธุ์ภายใต้วาทกรรมทางการว่าด้วยแรงงานต่างด้าวนี้นี้ ได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของการรีดไถ และแสวงหาผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่รัฐ

ประการที่สอง การนิยามและให้ความหมายส่วยจากเอกสารและการรีดไถ ของผู้ที่เกี่ยวข้องในความสัมพันธ์ดังกล่าว สะท้อนมิติของการแลกเปลี่ยนและการให้ค่าทางศีลธรรมที่แตกต่างกัน ในขณะที่ส่วยที่ถูกเรียกเก็บเป็นรายเดือนจากผู้ประกอบการทั้งชาวไทย และผู้ย้ายถิ่น มักถูกนิยามในมิติของความสัมพันธ์ต่างตอบแทน เช่น ค่าดูแล ค่าคุ้มครอง สิ้นน้ำใจ หรือ การให้ค่าตอบแทนในฐานะที่มาอาศัยอยู่ในประเทศของผู้อื่น การรีดไถบนท้องถนน มักถูกมองว่าเป็นการขูดรีดที่ปราศจากความชอบธรรม ทั้งนี้แม้ว่าส่วยจะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เอารัดเอาเปรียบชนิดหนึ่ง แต่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ทั้งผู้ประกอบการชาวไทย และผู้ประกอบการที่เป็นแรงงานข้ามชาติ ต่างก็ใช้ส่วยเป็น

ทรัพยากรประเภทหนึ่งในการลดรัฐ เพื่อการสะสมทุน และเลื่อนชั้นสถานะทางเศรษฐกิจในทางกลับกัน การรีดไถบนท้องถนนนั้น ถูกมองว่าเป็นความสัมพันธ์ทางเดียวที่เอารัดเอาเปรียบและปราศจากมนุษยธรรม งานชิ้นนี้พบว่า ส่วยรายเดือนนั้น เป็นอุตสาหกรรมชนิดหนึ่งที่พัฒนาขึ้นเป็นสถาบัน เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมชนิดนี้ มีฐานข้อมูลของผู้ที่เป็นเป้าหมายการเรียกเก็บส่วยอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดอัตราการเรียกเก็บส่วยที่แน่นอนตามขนาดของกิจการ และมีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

ประการที่สาม การรีดไถบนท้องถนน สะท้อนความสัมพันธ์ทางอำนาจที่กดทับระหว่างรัฐกับแรงงานข้ามชาติในระดับชีวิตประจำวันเป็นอย่างดี แรงงานข้ามชาติทุกกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องใช้เส้นทางสัญจรในเมืองเพื่อการดำรงชีพ ต่างต้องเผชิญกับปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา แรงงานข้ามชาติที่ได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มอื่น มักได้แก่แรงงานข้ามชาติอิสระที่ไร้สังกัด และไร้เอกสารประจำตัว ทั้งนี้ แรงงานข้ามชาติที่มีนายจ้างอยู่แล้ว การถูกจับกุม รีดไถ มักได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้างที่ช่วยเจรจาต่อรอง หรือจ่ายเงินเพื่อแลกกับการไม่ถูกดำเนินคดี ในขณะที่แรงงานอิสระไร้สังกัด หรือกระทั่งผู้ประกอบการอิสระเอง จำเป็นต้องพึ่งตนเองในการต่อรอง หากต้องเผชิญหน้ากับการถูกจับกุมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แรงงานเหล่านี้จึงมักสร้างกลยุทธ์ในการอยู่รอดจากการรีดไถทั้งในเชิงพื้นที่ และในเชิงเวลา ด้วยการสร้างแผนที่ในการสัญจรในเมือง ที่หลีกเลี่ยงเส้นทางประจำของด่านตรวจ การออกจากบ้านแต่เช้ามีดไปทำงาน และเลือกที่จะกลับบ้านค่ำตลอดจนระมัดระวัง และระแวงระวัง ในการสัญจรไปบนท้องถนน เพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่รัฐ สำหรับแรงงานเหล่านี้ ส่วยและการรีดไถ ตกอยู่สถานะความเป็นต่างด้าวและเป็นอื่นตลอดกาลของพวกเขา ที่การมา “อาศัยประเทศอื่น” ทำมาหากิน ได้ทำให้พวกเขาต้องกลายเป็นเป้าหมายแห่งการตรวจจับประจำวัน การต่อรองกับสถานะความเป็นอื่นดังกล่าว จึงประกอบไปด้วยทั้งการเปลี่ยนสถานะจากความเป็นต่างด้าวให้เป็นพลเมืองไทย การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับคนไทย ตลอดจนการหลีกเลี่ยงที่จะประทะสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐไทยโดยไม่จำเป็น กลยุทธ์เหล่านี้ถูกพัฒนาขึ้น เพื่อต่อรองกับทั้งระบบราชการไทยที่มุ่งแต่จะเปลี่ยนคนเหล่านี้ให้เป็นสินค้าเพื่อตอบสนองต่อ

ความต้องการของอุตสาหกรรมชายแดน และเพื่อตอบโต้ต่อส่วนขยายของระบบราชการไทยที่ปฏิบัติการในรูปแบบของส่วยและการรีดไถ ที่มุ่งแต่จะแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ภายใต้วาทกรรมว่าด้วยความเป็นต่างต่าง

การจะแก้ปัญหาส่วยและการรีดไถจากแรงงานข้ามชาติจากระบบเอกสารของรัฐ จึงไม่อาจทำได้ด้วยการผลักดันให้แรงงานเหล่านี้ให้เข้าสู่ระบบเอกสารราชการที่พันธนาการพวกเขาไว้กับตำแหน่งแห่งที่ของแรงงานราคาถูกที่ไม่อาจเปลี่ยนสถานะ หรือแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้นของชีวิต หากแต่ต้องเปลี่ยนแปลงระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มชนข้ามแดน ที่ไปพ้นจากการอบวิธิตัดด้วยความเป็นแรงงานต่างด้าว และแรงงานผูกมัด (Indentured labor) และหันมาปฏิบัติต่อแรงงานเหล่านี้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน เคารพในเสรีภาพและความสามารถในการดำรงชีพ ไม่ต่างไปจากกลุ่มชนหรือแรงงานอื่นๆ ในสังคมไทย การที่ส่วยและการรีดไถเกิดขึ้นจากช่องว่างเชิงโครงสร้างในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่องว่างในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองแรงงาน ซึ่งเป็นประเภทของพลเมืองที่เป็นรากฐานสำคัญในการค้าทุนเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถดำเนินและเติบโตขึ้นได้ การให้การยอมรับในศักยภาพของพลเมืองแรงงานเหล่านี้ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้แรงงานเหล่านี้สามารถมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์เศรษฐกิจของประเทศ ในตำแหน่งแห่งที่ต่างๆ นอกเหนือจากการเป็นแรงงานทักษะต่ำ จึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะเปลี่ยนช่องว่างเชิงโครงสร้างดังกล่าว อันเป็นบ่อเกิดของอุตสาหกรรมส่วยและการรีดไถ ให้เป็นโอกาสในการรังสรรค์เศรษฐกิจและการสร้างสังคมที่ไปพ้นจากการขูดรีดและเบียดขับ และทั้งยังปิดช่องทางที่หน่วยงานรัฐจะสามารถแสวงหาประโยชน์จากกลไกของการขูดรีด เบียดขับ และกีดกันคนเหล่านี้ ที่ดำเนินมายาวนานหลายทศวรรษอีกด้วย

เชิงอรรถท้ายบท

¹ นามสมมติของพื้นที่ศึกษา

² หมายถึงมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 ระบุให้สามารถจ้างงานแรงงานในลักษณะชั่วคราว 3 เดือน หรือที่เรียกว่าการจ้างในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล โดยจะต้องเป็นแรงงานที่อาศัยอยู่ในชายแดนที่ติดกับประเทศไทย และเข้ามาในราชอาณาจักร โดยเพียงมีบัตรผ่านแดน หรือบัตรอื่นตามที่อธิบดีกำหนด และผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานดังกล่าวก็สามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ ก่อนหน้านั้นคือ มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

เอกสารอ้างอิง

- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. 2561. *อัตลักษณ์เอกสาร: วงศาวិทยาการควบคุมประชากรของประเทศไทย*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. 2557. *คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุทธิดา มณีกุล. 2562. “การสร้างชายแดนเสรีนิยมใหม่: พลวัตการสะสมทุนและเทคโนโลยีการปกครองเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด.” *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*.
- Akkanut Wantanasombut. 2015. “The Ant Army: A Significant Mechanism of Thailand-Myanmar Illegal Trade (1988-2012).” MA. thesis Chulalongkorn University.
- Endres, Kirsten W. 2014. “Making Law: Small-Scale Trade and Corrupt Exceptions at the Vietnam– China Border.” *American Anthropologist* 116 (3): 611–625.
- Goto, Kento and Tamaki Endo. 2014. “Upgrading Relocating Informalising? Local Strategies in the Era of Globalisation: The Thai Garment Industry.” *Journal of Contemporary Asia* 44 (1): 1-18.
- Jaisat Kanchanadiut, Erin Biel, and Brahm Press. 2014. *Migrant Workers in Thailand’s Garment Factories*. Chiang Mai: Clean Clothes Campaign and MAP Foundation’s (MAP).
- Haller, Dieter and Cris Shore, eds. 2005. *Corruption: Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- Muir, Sarah and Akhil Gupta. 2018. “Rethinking the Anthropology of Corruption: An Introduction to Supplement 18.” *Current Anthropology* 59 (18): 1-15. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/696161>

- Pitch Pongsawat. 2007. "Border Partial Citizenship Border Towns and Thai-Myanmar Cross-Border Development: Case Studies at the Thai Border Towns." PhD diss., University of California, Berkeley.
- Reddy, Malavika. 2015. "Identity Paper/Work/s and the Unmaking of Legal Status in Mae Sot Thailand." *Asian Journal of Law and Society* 2: 251-266.
- Renard, Ronald. 2000. "The Differential Integration of Hill People into the Thai State." In *Civility and Savagery: Social Identity in Thai States*, edited by Andrew Turton, 63-83. Richmond Surrey: Curzon.
- Sampson, Steven. 1983. "Bureaucracy and Corruption as Anthropological Problems: A Case Study from Romania." *Folk* Vol. 25: 63-96.
- Torsello, Davide and Bertrand Venard. 2015. "The Anthropology of Corruption." *Journal of Management Inquiry* 25 (1): 34-54.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2013. *Business Corruption and Crime in the Western Balkans: The Impact of Bribery and Other Crime on Private Enterprise*. Vienna: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2017. *Corruption in Nigeria Bribery: Public Experience and Response*. Vienna: UNODC.