

ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง

Problems of Policy Implementation
on Burmese Immigrants in Ranong Province

วิทยานิพนธ์

โดย

นายเจตน์ ธนวัฒน์

เสนอต่อคณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาลักสูตร
พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

พ.ศ.2539

วิทยานิพนธ์ : ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า
ไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง
: Problems of Policy Implementation on
Burmese Immigrants in Ranong Province
โดย : นายเจตน์ ธนวัฒน์
: Mr. Jate Thanawat
นักศึกษาคณะพัฒนาสังคม : ภาคพิเศษ กรุงเทพมหานคร รุ่นที่ 3 รหัส 530361053

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้ว
เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต
(พัฒนาสังคม) ได้

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ลงนาม.....ประธาน
(อาจารย์ประเสริฐ รักไทยดี)
วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2539

ลงนาม.....ประธาน
(อาจารย์ประเสริฐ รักไทยดี)
วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2539

ลงนาม.....ที่ปรึกษา
(รศ.ดร.สุพรรณิ ไชยอำพร)
วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2539

ลงนาม.....กรรมการ
(รศ.ดร.สุพรรณิ ไชยอำพร)
วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2539

ลงนาม.....ที่ปรึกษา
(นายบุญรงค์ นิลวงศ์)
วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2539

ลงนาม.....กรรมการ
(นายบุญรงค์ นิลวงศ์)
วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2539

คณะพัฒนาสังคมอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการ
ศึกษาหลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

รองศาสตราจารย์.....คณบดี
(สากล จริยวิทยานนท์)
วันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2539

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ : ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง
โดย : นายเจตน์ ธนวัฒน์
ชื่อปริญญา : พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาลังคม)
วิชาเอก : การวิเคราะห์และวางแผนทางสังคม
ปีการศึกษา : 2539

การศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสาระสำคัญของนโยบายและมาตรการปฏิบัติของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายในภาพรวม ตั้งแต่ปี 2524 - 2539 และเพื่อศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ไปปฏิบัติจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2539

ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หนังสือสั่งการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ และการวิจัยแบบสำรวจ โดยอาศัยแบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของหน่วยปฏิบัติ จำนวน 24 หน่วย และความเห็นของผู้ประกอบการ จำนวน 20 คน เมื่อเก็บข้อมูลได้แล้ว จึงนำมาประมวลผลและวิเคราะห์ในเชิงเหตุผล

สำหรับกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ ผู้ศึกษาได้ใช้ตัวแบบทั่วไป (General Model) หรือตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ความสนับสนุนของผู้ปฏิบัติงาน ความเพียงพอของงบประมาณ และสภาวะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เป็นนโยบายที่แตกแขนงมาจากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า (2532 - 2536) ภายหลังจากมีมติ ครม. ว่าด้วยการดำเนินการตามมาตรการบางมาตรการยังไม่บรรลุผล เนื่องจากแรงงานพม่ามีได้มีจำนวนลดลง แรงงานพม่าได้หลบหนีไปยังจังหวัดต่าง ๆ โดยผ่านช่องทางจังหวัดระนองเพิ่มขึ้น มาตรการผ่อนปรนทางการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าไม่บรรลุผล มาตรการป้องกันการหลบหนีออกนอกเขตจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

(2)

มูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจาก (1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับ มีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย (4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/วัสดุ ไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย (5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า (6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย (7) สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติ ครม.อย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะ

มาตรการระยะสั้น ควรจัดตั้งศูนย์บริหารแรงงานต่างชาติดระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อความมีเอกภาพ

มาตรการระยะยาว สนับสนุนให้รัฐบาลพม่าตั้งโรงงานอุตสาหกรรมตามแนวชายแดนในเขตเมืองสำคัญ ดำเนินการที่จะตั้งขึ้นควรมีข้อกำหนดร่วมกันเพื่อสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายแรงงาน การกำหนดนโยบายควรครอบคลุมทั้งมิติด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมควบคู่กัน

ABSTRACT

THESIS : Problems of Implementation of Policy on Illegal
Burmese Immigration in Ranong Province
BY : Mr.Jate Thanavat
DEGREE : Master of Arts (Social Development)
MAJOR : Social Analysis and Planning
ACADEMIC YEAR : 1996

The research investigated the implementation problems of policy on illegal Burmese in Ranong Province. Its objectives were to study the contents of this policy including the Thai government's measures to handle the illegal Burmese immigration problem during 1981-1996, and to analyze the problems resulting from the policy implementation.

Part of the data were taken from texts, articles, rules and regulations manuals, announcements, formal letters and other related documents. A survey was also conducted to find out the opinions of 20 entrepreneurs on this issue. The two sets of data were then analyzed by using the computer.

The framework of this study consisted of the general model or the process of policy implementation, which stated that the effectiveness of policy implementation depended upon explicitness of the objectives, effective communication, activities to materialize the plan, characteristics of implementation units, cooperation from implementators, adequate budgets, and the socio-economic and political conditon.

It was found that the implementation of policy on illegal Burmese immigrants in Ranong Province was part of the Thai-Burmese national stability policy (1989-1993). After the Cabinet realized that the measures to lessen the problem of labor shortage was ineffective, as Burmese immigrants did not decrease in number. And even worse, many escaped to other provinces through Ranong Province. At the same time the measure to prevent them from escaping to other provinces was ineffective as well.

The major reasons for the failure were

(1) The policy was not explicit enough, so there was some misunderstanding among the implementators, causing ineffectiveness of the policy in Ranong Province. Many points in the policy conflicted with each other, causing confusion among the implementators.

(2) The communication was so formal that it resulted in poor coordination, which in turn led to the inefficiency of the provincial agencies concerned.

(3) The passage of related laws or regulations was so slow and the public relations work was not active enough.

(4) Many implementation units did not have enough manpower and facilities and there was hardly decentralization of power, too.

(5) The implementation officials did not agree with each with each other about the appropriate measures. Especially, some officials took bribes from Burmese immigrants.

(6) The budget was very low and the incentives were few.

(7) The socio-economic and political situation was not favorable enough to enforce the cabinet's resolutions seriously.

Recommendations

1. Short-term plan. An alien labor administrative center at the national or provincial level should be established to singly deal with illegal immigrants.

2. Long-term plan. The Thai government should support Burma to build up factories along the border towns. The permanant border passes should be set up to stop the Burmese to enter Thailand illegally. The national policy on this issue should also take socio-economic and political factors into factors into consideration.

กิตติกรรมประกาศ

ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า เป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของจังหวัดระนองและของชาติกำลังกระจายตัวกว้างขวางทั่วประเทศ มีผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และกำลังจะเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มคนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดระนอง ตระหนักถึงผลกระทบนี้ จึงเลือกที่จะศึกษาปัญหาสำคัญนี้

การทำวิทยานิพนธ์นี้ ผู้ศึกษาได้รับความกรุณาจาก อาจารย์ประเสริฐ รักไทยดี รองศาสตราจารย์ ดร.สุพรรณิ ไชยอำพร คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ช่วยดูแล แนะนำ ให้คำปรึกษาอย่างดียิ่ง จึงขอขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง และในความสำเร็จต่าง ๆ ย่อมมีผู้อยู่เบื้องหลัง จึงขอได้รับการระลึกถึงและขอบพระคุณด้วยความจริงใจด้วย

ท้ายสุด ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้ แสดงวิญญานครูและดำรงไว้ซึ่งคุณภาพตลอดมา

เจตน์ ธนวัฒน์

5 พฤศจิกายน 2539

คำนำ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง อยู่ในความควบคุมของอาจารย์ประเสริฐ รักไทยดี รศ.ดร.สุพรรณิ ไชยอำพร และนายบุญยรงค์ นิลวงศ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดระนองที่ได้ให้คำแนะนำและปรับแก้ไขทุกขั้นตอนในสิ่งที่เป็ประโยชน์ในการศึกษามาโดยตลอด

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ยังมีผู้ที่ทำการศึกษากลุ่มหนึ่งที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าในพื้นที่จังหวัดระนองด้วยกัน โดยศึกษาในหัวข้อเรื่อง ดังนี้

1. การศึกษาวิถีชีวิตแรงงานหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าในจังหวัดระนอง
วิทยานิพนธ์โดย นาย ลือชัย วงษ์ทอง
2. การศึกษานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อแรงงานหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าในจังหวัดระนอง ภาคนิพนธ์โดย นางสาวสว่างศรี สว่างไพร
3. การศึกษาการยอมรับแบบแผนการดำเนินชีวิตของชาวไทยต่อชาวพม่า : กรณีศึกษาในจังหวัดระนอง ภาคนิพนธ์โดย นางสาวสุภาพร หิวนันท
4. การศึกษาทัศนคติของชาวไทยต่อชาวพม่า : กรณีศึกษาในจังหวัดระนอง ภาคนิพนธ์โดย นางสาวจินดา มโหสิริยะ
5. การศึกษาทัศนคติของผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยต่อชาวพม่า : กรณีศึกษาอำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง ภาคนิพนธ์ โดย นางยุพิน ชลานนท์นิวัฒน์

ในการศึกษาปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติ
นี้จะเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ที่ยังมีผู้ศึกษาไม่มากนัก ทั้งนี้ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษา
ครั้งนี้จะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานราชการและสถาบันการศึกษาที่นำไปใช้ในการศึกษา
ขยายผลต่อไปหรือศึกษาเจาะลึกต่อไป

เจดน์ ธนวัฒน์

พฤษภาคม 2539

สารบัญ

	หน้า
หน้าอนุมัติ	
<u>บทคัดย่อ</u>	(1)
ABSTRACT	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
คำนำ	(6)
สารบัญ	(7)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญแผนภาพ	(10)
<u>บทที่ 1 บทนำ</u>	
ความสำคัญและความเป็นมาของการศึกษา	1
วัตถุประสงค์	5
ขอบเขตการศึกษา	5
นิยามศัพท์	6
ประโยชน์ที่ได้รับ	6
<u>บทที่ 2 สภาพทั่วไปของจังหวัดระนอง</u>	
ประวัติความเป็นมา	7
สภาพทางภูมิศาสตร์	7
ทรัพยากรธรรมชาติ	8
ประชากรและการปกครอง	9
โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัด	11
แรงงานพม่าในจังหวัดระนอง	14
<u>บทที่ 3 แนวความคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</u>	
ความหมายของนโยบายสาธารณะ	24
ขั้นตอนของนโยบาย	24
การนำนโยบายไปปฏิบัติ	25
ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	25
แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	26
ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	28
เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	34
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	39
กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา	42

บทที่ 4 ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษา	46
กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา	46
นิยามเชิงปฏิบัติการ	47
วิธีการดำเนินการศึกษา	49
วิธีเก็บข้อมูล	50
เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล	50
การวางแผนในการเก็บรวบรวมข้อมูล	51
การวิเคราะห์ข้อมูล	51

บทที่ 5 นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า

สาระของนโยบาย	c5-1	52
การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ		63
<u>การปฏิบัติงานตามนโยบาย</u>	c5-2	69
การปรับปรุงแก้ไขนโยบายและมาตรการ		88

บทที่ 6 ผลการศึกษา

ผลการปฏิบัติตามนโยบายในภาพรวม	92
ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง	97
ปัจจัยเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	97
ปัจจัยเกี่ยวกับกระบวนการติดต่อสื่อสาร	106
ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะของหน่วยปฏิบัติ	110
ปัจจัยเกี่ยวกับการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ	113
ปัจจัยเกี่ยวกับงบประมาณและสิ่งจูงใจ	116
ปัจจัยเกี่ยวกับสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง	117

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป	122
ข้อเสนอแนะ	127

บรรณานุกรมภาคผนวกประวัติผู้ทำวิทยานิพนธ์

bi
ap
q

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2-1	แสดงจำนวนประชากรและจำนวนหลังคาเรือน	9
2-2	แสดงข้อมูลทางการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ	10
2-3	แสดงข้อมูลประเภทจำนวนและรายได้ของหน่วยปกครอง ส่วนท้องถิ่น	10
2-4	แสดงข้อมูลจำนวนโรงงาน เงินทุน คนงาน จำแนกตาม หมวดอุตสาหกรรม	13
2-5	แสดงข้อมูลมูลค่าสินค้าผ่านชายแดนจังหวัดระนอง	13
5-1	แสดงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของไทยที่มีต่อประเทศพม่า	57
5-2	แสดงจำนวนแจกจ่ายบัตรประจำ ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า	84
5-3	แสดงสถิติผลการจับกุมตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522 ปี 2537 - 2538	87
5-4	แสดงจำนวนผู้ต้องกักและจำนวนผู้ส่งกลับชาวพม่า ปี 2537 - 2539	88
6-1	แสดงข้อมูลการจับกุมชาวพม่าที่หลบหนีออกจากจังหวัดระนอง ไปจังหวัดอื่น	97
6-2	แสดงข้อมูลพื้นฐานของแรงงานหลบหนีชาวพม่า	103
6-3	แสดงมูลค่าสินค้านำเข้า - ส่งออกชายแดนไทย - พม่า	105
6-4	แสดงสินค้าส่งออกที่มีมูลค่าสูงประจำปี 2538	105
6-5	แสดงความเห็นของหน่วยปฏิบัติต่อความเป็นไปได้ใน การแก้ไขปัญหามาตรการทั้ง 6 ประการ	113
6-6	แสดงข้อมูลการจัดหางานในจังหวัดระนอง	118
6-7	แสดงจำนวนแรงงานพม่าที่ทำงานในลักษณะอาชีพต่าง ๆ	118
6-8	แสดงข้อมูลรายได้ของแรงงานชาวพม่าในจังหวัดระนอง	119

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2-1	แผนที่แสดงการแบ่งเขตการปกครองของประเทศสหภาพพม่า	22
2-2	แผนที่สถานที่ตั้งกำลังชนกลุ่มน้อยในประเทศสหภาพพม่า	23
3-1	ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	45
5-1	แสดงขั้นตอนการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าในส่วนของอำเภอ	82
5-2	แสดงขั้นตอนการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ผู้หลบหนีจากพม่า	83

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของการศึกษา

จังหวัดระนองเป็นจังหวัดชายแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า ในพื้นที่ของอำเภอเมืองระนอง อำเภอกระบุรี และอำเภอละอุ่น เส้นแบ่งเขตแดนได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ใช้ร่องน้ำลึกของแม่น้ำกระบุรีเป็นเส้นแบ่งเขตแดน ความยาว 70 กิโลเมตร ส่วนที่สองอยู่ในทะเลอันดามันตอนใต้ของแหลมวิกตอเรียพอยท์ (Victoria point) มีความยาว 69 กิโลเมตร รวมความยาวของเส้นเขตแดนส่วนที่ติดต่อกันสหภาพพม่าทั้งสิ้น 139 กิโลเมตร ประชาชนทั้ง 2 ประเทศ สามารถข้ามไปมาหาสู่กันได้โดยง่ายในหลายจุดและหลายพื้นที่

ภายหลังจากประเทศพม่าได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2491 รัฐบาลพม่าได้รวบรวมรัฐชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติต่าง ๆ เข้าเป็นสหภาพพม่า โดยทำสัญญากันที่เมืองปางหลวงให้รวมกันเป็นสหภาพพม่าเป็นเวลา 10 ปี หลังจากนั้นจะให้สิทธิแก่รัฐอิสระต่าง ๆ แยกตัวออกจากสหภาพพม่าได้ ปรากฏว่าสถานการณ์ทางการเมือง การปกครองของประเทศพม่ามีแต่ความยุ่งเหยิง เกิดการปฏิวัติรัฐประหารแย่งชิงอำนาจกันมา โดยตลอด รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศไปอย่างราบรื่น มักจะได้รับการต่อต้านจากกองกำลังของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ รวมตลอดไปจนถึงกลุ่มนักศึกษา และกลุ่มพระสงฆ์ รัฐบาลก็ดำเนินการกวาดล้างปราบปรามอย่างเด็ดขาดหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2527 - ต้นปี 2535 ที่มีการปราบปรามอย่างรุนแรง เป็นผลให้กลุ่มพลังต่าง ๆ และประชาชน ได้หลบหนีการจับกุมไปเคลื่อนไหวอยู่ตามบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า และส่วนหนึ่งก็หลบหนีเข้ามายังประเทศไทย ประกอบกับได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เรื้อรัง ประชาชนพม่าได้รับความเดือดร้อนโดยทั่วไป ทั้ง ๆ ที่ในอดีตเมื่อ 50 ปีที่แล้วเศรษฐกิจของพม่าเคยเจริญรุ่งเรืองอย่างยิ่ง โดยสามารถส่งออกข้าวได้เป็นอันดับหนึ่งในตลาดต่างประเทศ จนได้ชื่อว่าเป็นอยู่ข้าวอยู่น้ำแห่งหนึ่งของโลก และเป็นที่คาดหมายกันว่าพม่าจะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับสูงต่อไป แต่ในปี 2505 พม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองของคณะปกครองทหารซึ่งนำโดยนายพลเนวิน ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองและดำเนินนโยบายปิดประเทศ โดยยึดแนวการบริหารประเทศตามระบบสังคมนิยม หรือที่รู้จักกันว่า “วิถีทางสู่สังคมนิยมแบบพม่า” ระบบสังคมนิยมแบบพม่ามีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองพม่าเป็นอย่างมาก ในด้านเศรษฐกิจนั้น กิจการต่าง ๆ ถูกโอนมาเป็นของรัฐ ในด้านการเมืองพรรคโครงการสังคมนิยมพม่าของนายพลเนวิน เป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในช่วงปี 2505-2530 ซึ่งเป็นเวลาที่นายพลเนวินดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศ เศรษฐกิจพม่ามีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยราวร้อยละ 2.3 ต่อปีเท่านั้น เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณวันที่ 1 เมษายน 2531

ประชาชนพม่ามีรายได้ประจำปีเฉลี่ยต่อหัวต่อปี คนละ 264 ดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 6,000 บาท) เท่านั้น ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนจึงยากจนแร้นแค้น การดิ้นรนไปหางานทำในประเทศใกล้เคียงเพื่อความอยู่รอด จึงได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยมีอัตราความเติบโตในด้านเศรษฐกิจสูงถึงเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี ส่งผลให้ความต้องการแรงงานในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมมีสูงขึ้น จนเกิดผลความขาดแคลนแรงงานขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในระดับล่าง ซึ่งจังหวัดระนองเป็นจังหวัดหนึ่งที่ประสบกับปัญหานี้เช่นกัน

ในส่วนของจังหวัดระนอง ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์แตกต่างไปจากจังหวัดชายแดนไทย-พม่า อื่น ๆ เนื่องจากมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสหภาพพม่าทั้งทางบกและทางทะเลเป็นระยะทางยาวถึง 139 กิโลเมตร ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการอพยพเข้ามาหางานทำได้ง่าย นอกจากนี้ ในภาคใต้ของพม่าเองก็มีชนกลุ่มน้อยเพียงไม่กี่กลุ่มและไม่ใช่เขตที่มีการสู้รบ จึงทำให้การเดินทางออกนอกประเทศของแรงงานพม่าเป็นไปอย่างสะดวก ปัจจัยเหล่านี้จึงทำให้จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีแรงงานอพยพชาวพม่าเข้ามาเป็นจำนวนมาก อันเป็นปัญหาอย่างมากต่อหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นนั้นยังมีจุดอ่อนในทางปฏิบัติอยู่มาก ทำให้จังหวัดต้องมีการผ่อนผันอยู่เสมอ ๆ

ปัจจุบันแรงงานพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ได้เข้ามารับจ้างแรงงานในสถานประกอบการต่าง ๆ จำนวนมาก คาดว่าไม่น้อยกว่า 30,000 คน โดยกระจายทำงานอยู่ในกิจการต่าง ๆ คือ

- กิจการประมง โดยเรือประมงที่ได้เข้าไปทำการประมงในน่านน้ำพม่า ทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายของประเทศพม่า นิยมใช้ลูกเรือประมงเป็นคนพม่า ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการฉ้อโกง เพราะหากเป็นลูกเรือประมงคนไทยก็ต้องถูกจับดำเนินคดีและลงโทษอย่างหนัก

- กิจการที่ต่อเนื่องจากการประมง ได้แก่ อุตสาหกรรมห้องเย็น โรงน้ำแข็ง แผลปลา โรงงานปลาป่น คานเรือ มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับกิจการประมง ซึ่งต้องใช้แรงงานมาก

- กิจการป่าไม้และเหมืองแร่ ได้แก่ โรงเลื่อย เตาถ่าน เป็นงานหนักที่ต้องมีความอดทนสูงสำหรับกิจการเหมืองแร่ ในปัจจุบันได้ลดน้อยลงมากเนื่องจากราคาคัดค้านและปริมาณลดลง

- กิจการอื่น ๆ เช่น รับจ้างขายสินค้า หรือบริการในร้านอาหาร หรือทำงานตามเคหะสถาน

จากข้อมูลของกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพกระทรวงมหาดไทย : 2538) ได้จำแนกแรงงานอพยพชาวพม่าที่มีอยู่ในจังหวัดระนองออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นบุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาอยู่ในจังหวัดระนองก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ด้วยเหตุผลทางการเมือง โดยทางราชการได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) และได้ผ่อนผันให้อยู่ในจังหวัดระนองได้เป็นการชั่วคราวสามารถขอรับใบอนุญาตทำงานตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ม.12 (2) จำนวน 2,362 คน

2. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ตั้งหลักแหล่งถาวร คือบุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาอยู่อาศัยในจังหวัดระนอง หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยทางราชการได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่ตั้งหลักแหล่งถาวร (บัตรสีส้ม) ไว้แล้ว และผ่อนผันให้อยู่อาศัยในจังหวัดระนองชั่วคราว เพื่อรอการผลักดันต่อไป และสามารถขอมีใบอนุญาตทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 12 (2) และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวทำตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้มีจำนวนประมาณ 18,308 คน โดยอาศัยอยู่ในอำเภอต่าง ๆ ดังนี้

1. อำเภอเมืองระนอง	มีจำนวนประมาณ	16,130 คน
2. อำเภอกะเปอร์	"	520 คน
3. อำเภอละอุ่น	"	393 คน
4. อำเภอกระบุรี	"	1,057 คน
5. กิ่งอำเภอสุขสำราญ	"	208 คน

3. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงาน เป็นบุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาอยู่อาศัยในจังหวัดระนอง หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ด้วยการลักลอบเข้ามาขายแรงงานในจังหวัดระนอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดระนองได้ระบุตัวเลขผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ลักลอบเข้ามาขายแรงงานในจังหวัดระนองในปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 100,000 คน แรงงานอพยพชาวพม่าเหล่านี้ลักลอบเข้ามาในจังหวัดระนองโดยใช้เส้นทางสำคัญ 2 เส้นทาง (จังหวัดระนอง : 2536)

เส้นทางแรกคือทางแม่น้ำกระบุรี ที่สามารถใช้เรือข้ามฟาก หรือใช้รถลุยข้ามน้ำเข้ามาได้ในหน้าแล้ง

เส้นทางที่สองคือ การลักลอบเข้ามาทางเกาะสอง ซึ่งเป็นเส้นทางตามข้อตกลงและไม่กลับไป

การลักลอบอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานชาวพม่าเข้ามาทำงานในพื้นที่ประเทศไทย ย่อมมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลประโยชน์ที่เกิดแก่ระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะธุรกิจอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานมากเพราะแรงงานชาวพม่ามีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการ ทั้งในแง่ของค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ มีความอดทนสูง ขยัน ลွ้งาน บังคับบัญชาง่ายไม่มีปากเสียงและไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ส่วนผลประโยชน์ที่เกิดกับระบบเศรษฐกิจในภาพรวมก็คือการที่แรงงานดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งพฤติกรรม

ทางเศรษฐกิจของแรงงานชาวพม่าเหล่านี้ ยังช่วยให้เกิดการไหลเวียนของกระแสเงินตราภายใน จังหวัดไม่ต่ำกว่าเดือนละ 50 ล้านบาท (จำนง เจริญมิตร : 2536)

อย่างไรก็ตามเมื่อมองในภาพรวม ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจาก แรงงานลักลอบชาวพม่านั้นก็คงอยู่ในวงจำกัดเฉพาะกับคนเพียงบางกลุ่ม อาทิ ผู้ประกอบการ ธุรกิจร้านค้าและการธนาคาร แต่ในทางกลับกัน แรงงานที่ลักลอบเข้ามาอาจจะส่งผลกระทบ ทางด้านลบ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองด้วย กล่าวคือ

ประการแรก คือการแย่งอาชีพของคนไทย เพราะผู้ประกอบการนิยมจ้างแรงงานอพยพชาวพม่า ซึ่งมีค่าจ้างต่ำ และไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแรงงานแต่อย่างใด

ประการที่สอง แรงงานชาวไทยที่อยู่ในจังหวัดระนองต้องถูกกดค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะนายจ้างมีทางเลือกที่สามารถเลือกจ้างแรงงานอพยพชาวพม่าได้หากชาวไทยไม่ทำ

ประการที่สาม จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ราคาสินค้าอุปโภคบริโภค โดยทั่วไปสูงกว่าจังหวัดใกล้เคียง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยส่วนรวมที่ต้องรับภาระค่าครองชีพที่สูงขึ้น

ประการที่สี่ แรงงานอพยพชาวพม่าบางกลุ่มอาจมีพฤติกรรมสนับสนุนชนกลุ่มน้อย และดำเนินการทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลพม่าซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์อันดีกับประเทศพม่า

ประการที่ห้า ผลเสียทางด้านสังคมจิตวิทยาในแง่ที่แรงงานอพยพชาวพม่าเข้ามาประกอบกับความไม่แน่นอนของสถานะเศรษฐกิจภายในจังหวัด และเมื่อแรงงานเหล่านี้ประสบกับภาวะว่างงาน ก็ย่อมมีแนวโน้มไปสู่การเกิดอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณี รวมไปถึงปัญหาการกระทบกระทั่งกันระหว่างชาวไทยกับชาวพม่า จนถึงขั้นมีการทะเลาะวิวาทและทำร้ายร่างกายกันได้ง่าย

ประการที่หก แรงงานอพยพชาวพม่าส่วนใหญ่ขาดความรู้ในเรื่องสุขอนามัย มีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อได้ ทั้งนี้ในบางครั้ง แรงงานอพยพชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามายังเป็นพาหะนำโรคหลายชนิดมาแพร่ในประเทศไทย เช่น ไข้มาเลเรีย และโรคเท้าช้าง เป็นต้น เมื่อแรงงานอพยพชาวพม่าเหล่านี้เจ็บป่วยก็ต้องไปใช้บริการของโรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งบางครั้งนายจ้างไม่ยอมจ่ายค่ารักษาพยาบาลทำให้รัฐบาลไทยต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายในแต่ละปี เป็นจำนวนมาก ซึ่งยังไม่ได้นับรวมไปถึงชาวพม่าบางส่วนที่หลบหนีเข้ามาค้าประเวณีที่ก่อให้เกิดปัญหาการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ที่ยากต่อการยับยั้งในหลายพื้นที่

ผลกระทบจากการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานพม่าดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้รับรู้และตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามจากเดิมที่เคยผ่อนผันให้ประชาชนพม่าเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และเมื่อเหตุการณ์ภายในประเทศสหภาพพม่ามีความเรียบร้อยก็จะให้เดินทางกลับ ในปี 2519 ประเทศไทยเห็นว่าสถานการณ์ภายในประเทศพม่าอยู่ในภาวะปกติ จึงได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่

9 มีนาคม 2519 ห้ามคนต่างด้าวสัญชาติพม่าอพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย พร้อมได้กำหนดนโยบายที่จะปฏิบัติต่อผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาประเทศไทย ก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ด้วย และต่อมาก็ได้มีการกำหนดนโยบายของไทยต่อสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า (พ.ศ.2524) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า (2532-2536 และ 2537-2539) รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งได้กำหนดมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ซึ่งได้มีการกำหนดให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ารับจ้างทำงานได้โดยมีเงื่อนไข ซึ่งเป็นมาตรการทางการบริหาร เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทในบางพื้นที่ โดยให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดรายละเอียดในเรื่องพื้นที่ผ่อนผันให้ทำงาน ชนิดของการประกอบกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน และการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ขายแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปัญหาแรงงานพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดระนอง มีความเห็นว่า นับตั้งแต่ที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 จนถึงขณะนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถนำ มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดสัมฤทธิ์ผลได้อย่างจริงจัง สาเหตุมา จากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งถือเป็น นโยบายที่สำคัญของรัฐบาลยังมีจุดอ่อนหลายประการ ซึ่งในจุดนี้นับเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ ผู้ศึกษามีความสนใจและเลือกที่จะศึกษาเรื่องนี้ขึ้น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงสาระสำคัญของนโยบายและมาตรการปฏิบัติของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายสัญชาติพม่าในภาพรวม ตั้งแต่ปี 2524 ถึงปี 2539

2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายแก้ไขปัญหา แรงงานสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ไปปฏิบัติ โดยศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่จังหวัดระนอง

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตของการศึกษานโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานสัญชาติพม่าที่หลบหนี เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาโดยอาศัยข้อเท็จจริงในเขตพื้นที่จังหวัดระนอง ระหว่างวันที่ 17 มีนาคม 2535 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2539

2. กลุ่มแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่จะทำการศึกษานี้ มุ่งศึกษา ถึงผู้ที่อพยพหลบหนีเข้ามาอยู่ในจังหวัดระนองหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ตามประกาศของ

กระทรวงมหาดไทย โดยให้น้ำหนักการศึกษาใน มาตรการที่ 4 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวและการพิจารณาให้สิทธิตัดเทียมผู้ลัดถิ่น และมาตรการที่ 5 การผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไขและการกวดขันการจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของจังหวัดระนองมากกว่ามาตรการอื่น ๆ

นิยามศัพท์

1. “นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” หมายถึง มาตรการการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 มีนาคม 2535 รวม 6 ประการ
2. “แรงงานสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” หมายถึง บุคคลสัญชาติพม่าโดยมีจำกัดว่าเป็นเชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์ใดที่เข้ามาหลังจากวันที่ 9 มีนาคม 2519
3. ผู้ปฏิบัติ หมายถึง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในระดับจังหวัด ไปปฏิบัติทั้งที่สังกัดหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง

ประโยชน์ที่ได้รับ

การศึกษาในครั้งนี้ ผลที่ได้คาดว่าจะจะเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ในการแก้ไข ปัญหาแรงงานสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยสามารถติดตามผลของนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นว่า สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด มีปัจจัยอะไรบ้างเอื้ออำนวยให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจัง และสามารถนำผลการศึกษาในครั้งนี้ไปขยายผลในจังหวัดอื่นที่มีลักษณะปัญหาและสภาพแวดล้อมอย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกันได้ด้วย

บทที่ 2

สภาพทั่วไปของจังหวัดระนอง

ประวัติความเป็นมา

เดิมระนองเป็นหัวเมืองเล็ก ๆ มีเจ้าเมืองปกครองขึ้นตรงต่อเมืองชุมพรอันเป็นเมืองชั้นตรี เจ้าเมืองระนองคนแรกได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นหลวงระนองปกครองเมืองระนองมาจนถึงแก่กรรมในปี พ.ศ.2397 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งพระรัตนเศรษฐี (คอซู้เจียง) นายอากรชาวจีน เจ้าภาษีผู้ผูกขาดอากรดีบุกเมืองตระและเมืองระนอง เป็นเจ้าเมืองระนอง

เมื่อพม่าตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษในปี พ.ศ.2396 และอังกฤษได้จัดการปกครองหัวเมืองที่ได้ไปจากพม่าเข้มงวดกวดขัน เข้ามาซื้อขายพระราชอาณาเขตทางทะเลตะวันตก ในเวลาต่อมาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่าเมืองระนองเป็นเมืองดีบุก อยู่ที่ฝั่งทะเลตะวันตกหล่อแหลมเขตแดนใกล้กับอังกฤษเป็นสำคัญอยู่ ถ้าให้เมืองระนองและเมืองตระขึ้นอยู่กับเมืองชุมพร จะเป็นการลำบากในการปกครองและเหลือความสามารถของเจ้าเมือง จึงโปรดให้ตั้งเมืองระนองขึ้นเป็นหัวเมืองจัตวา มีเจ้าเมืองซึ่งต่อมาเรียกว่าผู้ว่าราชการเมือง เป็นหัวหน้าสำหรับเมืองขึ้นต่อกรุงเทพมหานคร ทั้งโปรดให้ยกเมืองตระไปขึ้นกับเมืองระนองในคราวเดียวกัน และเลื่อนพระรัตนเศรษฐีขึ้นเป็นพระยารัตนเศรษฐีผู้ว่าราชการเมืองระนอง เมื่อวันที่ 21 เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2405 ระนองมีฐานะเป็นหัวเมืองอิสระ ซึ่งเรียกว่าจังหวัดในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้ นับได้ 133 ปี มีเจ้าเมืองและผู้ว่าราชการจังหวัดนับได้ 33 คน

สภาพทางภูมิศาสตร์

ที่ตั้งและขนาด จังหวัดระนองตั้งอยู่ในภาคใต้ตอนบน อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครตามเส้นทางสายธนบุรี - ปากท่อ ผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) ประมาณ 568 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 3,298.045 ตารางกิโลเมตร (2,061,278.125 ไร่) มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับอำเภอเมือง อำเภอสวี จังหวัดชุมพร และ อำเภอท่าชนะ อำเภอท่าฉาง อำเภอบ้านตาขุน กิ่งอำเภอวิภาวดี จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ทิศใต้	ติดต่อกับอำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับประเทศสหภาพพม่าและทะเลอันดามัน

ลักษณะภูมิประเทศ จังหวัดระนองมีลักษณะรูปร่างเรียวยาว แคบ จากทิศเหนือสุดจดใต้สุด 169 กิโลเมตร มีส่วนที่แคบที่สุด 9 กิโลเมตร ตั้งอยู่บริเวณตำบลมะรุ อำเภอกะบุรี ลักษณะภูมิประเทศประกอบด้วยทิวเขา หุบเขา สลับซับซ้อนทางทิศตะวันออกของจังหวัด พื้นที่ลาดเอียงลงสู่ทะเลอันดามันทางทิศตะวันตก ภูเขาสูงสุดคือ ภูเขาพ่อตา โขงโดง สูง 1,700 ฟุต มีพื้นที่ราบร้อยละ 14 ภูเขาร้อยละ 86 มีเกาะใหญ่น้อยในทะเลอันดามัน จำนวน 62 เกาะ

ลักษณะภูมิอากาศ

ระนองเป็นจังหวัดที่เคยได้ชื่อว่า “มีฝนตกชุกที่สุดของประเทศ” หรือเป็นเมือง “ฝนแปด แดดสี่” เนื่องจากอยู่ทางด้านตะวันตกของประเทศ และติดกับทะเลอันดามัน จึงได้รับอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วจังหวัดระนองไม่ได้เป็นจังหวัดที่มีสถิติฝนตกมากที่สุดในประเทศไทยแต่อย่างใด แต่เป็นจังหวัดที่มีจำนวนวันที่ฝนตกมากที่สุดในประเทศไทย สามารถแบ่งฤดูออกเป็น 3 ฤดู ได้แก่ ฤดูฝน ฤดูหนาว และฤดูร้อน และจากสถิติฝนตกในระยะ 37 ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 - 2538 มีปริมาณน้ำฝนที่ตกมากที่สุดในปี พ.ศ. 2537 จำนวน 5,329.8 มิลลิเมตร และฝนตกน้อยที่สุดในปี พ.ศ. 2530 จำนวน 3,122.6 มิลลิเมตร จังหวัดระนองมีค่าเฉลี่ยของฝนตกแต่ละปีประมาณ 4,205 มิลลิเมตร เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของปริมาณฝนที่ตกทั้งประเทศประมาณปีละ 1,700 มิลลิเมตรแล้ว จังหวัดระนองมีปริมาณน้ำฝนมากกว่าถึง 2,505 มิลลิเมตร

ทรัพยากรธรรมชาติ

1. ป่าไม้ จังหวัดระนองมีป่าไม้จำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

1.1 ป่าบก ปรากฏให้เห็นได้โดยทั่วไป ข้อมูลตามรายงานภาพถ่ายดาวเทียมในปี 2534 จังหวัดระนองมีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ 602,531 ไร่ หรือร้อยละ 23.91 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด

1.2 ป่าชายเลน จังหวัดระนองอยู่ติดกับทะเลอันดามัน ชายฝั่งมีน้ำทะเลท่วมถึงทำให้เกิดสภาพ “ป่าชายเลน” เป็นป่าที่มีสภาพทางนิเวศวิทยาที่สำคัญ เพราะเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน มีไม้ที่สำคัญได้แก่ โกงกาง ประดู่ ถั่วปูละ ประสัก และอื่น ๆ ไม้ป่าชายเลนใช้ในการเผาถ่านเพราะให้ถ่านที่มีคุณภาพดีมาก จึงเกิดอุตสาหกรรมการเผาถ่านขึ้นอีกชนิดหนึ่ง ป่าชายเลนมีเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 121,687 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 11.22 ของพื้นที่จังหวัด

2. แร่ธาตุ เดิมแร่ธาตุเป็นทรัพยากรหลักของจังหวัดระนอง โดยเฉพาะแร่ดีบุกซึ่งเคยเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ให้แก่จังหวัดเป็นอย่างมาก มีผลผลิตสูงเป็นอันดับหนึ่งของประเทศเป็นรายได้หลักที่มีส่วนสำคัญในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างต่อเนื่องตลอดมา แร่ธาตุที่สำคัญในปัจจุบันได้แก่

2.1 แร่ดินขาว แร่ดินขาวของจังหวัดระนองมีคุณภาพดี เป็นที่ต้องการของโรงงานเซรามิคต่าง ๆ และสามารถพัฒนาเป็นเกรดฟิลเลอร์ไปใช้ในอุตสาหกรรมอื่นได้ ลู่ทางตลาดในปัจจุบันดีมาก เปิดทำการ 10 เหมือง ในปี 2536 ผลผลิต 61,061 เมตริกตัน และในปี 2537 ผลผลิต 63,323 เมตริกตัน

2.2 แร่ดีบุก เนื่องจากราคาของดีบุกโลกตกต่ำ จำนวนเหมืองแร่ที่เคยเปิดทำการ 20 แห่ง โรงแต่งแร่ 10 โรง ผลิตแร่ได้ 13,126.20 ตัน ปัจจุบันได้ปิดทำการลงเกือบหมด เหลือเหมืองที่เปิดทำการอยู่เพียง 1 เหมืองเท่านั้น ผลิตแร่ได้โดยเฉลี่ยในปี 2536 จำนวน 3,726 ตัน ปี 2537 จำนวน 1,785 ตัน

ประชากรและการปกครอง

1. ประชากร จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีประชากรน้อยที่สุดในประเทศ ณ ธันวาคม 2538 มีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 143,397 คน การกระจายของประชากรอยู่บริเวณริมทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) และชายฝั่งทะเลอันดามัน

ตารางที่ 2-1 แสดงจำนวนประชากรและจำนวนหลังคาเรือน

อำเภอ/กิ่งอำเภอ	ชาย	หญิง	รวม	หลังคาเรือน (หลัง)
เมืองระนอง	27,854	25,274	53,128	19,277
กระบุรี	19,270	17,854	37,124	8,891
กะเปอร์	8,742	8,034	16,776	3,930
ละอุ่น	5,477	4,999	10,476	2,563
กิ่งอำเภอสušสำราญ	4,584	4,329	8,913	1,995
เทศบาลเมืองระนอง	8,735	8,245	16,980	6,033
รวม	74,662	68,735	143,397	42,689

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดระนอง ณ ธันวาคม 2538

2. การปกครอง จังหวัดระนองจัดรูปการปกครองและการบริหารราชการเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

2.1 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี 2 ระดับ ได้แก่

- ระดับจังหวัด ประกอบด้วย ส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 33 หน่วยงาน

- ระดับอำเภอ ประกอบด้วย 4 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ 30 ตำบล 164 หมู่บ้าน รายละเอียดตามตารางข้างล่าง

ตารางที่ 2-2 แสดงข้อมูลทางการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

อำเภอ/กิ่งอำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	ตำบล	หมู่บ้าน				ระยะห่างจากจังหวัด (กม.)
			ปกติ	อพย	ปชด.	รวม	
เมืองระนอง	713.723	9	26	11	-	37	0.3
กระบุรี	783.010	7	10	40	6	56	58
กะเปอร์	656.688	5	10	20	-	30	52
ละอุ่น	749.546	7	20	10	-	30	43
กิ่งอำเภอสุขสำราญ	395.078	2	3	8	-	11	92
รวม	3,299.078	30	69	89	6	164	

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดระนอง

2.2 การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย ส่วนราชการสังกัดส่วนกลางซึ่งมาจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดระนอง รวม 47 ส่วนราชการ และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รวม 14 แห่ง

2.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง เทศบาลเมืองระนอง สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ตารางที่ 2-3 แสดงข้อมูลประเภท จำนวน และรายได้ของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยปกครองท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	รายได้จริง	เงินอุดหนุน จากรัฐบาล	รายได้ทั้งหมด
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	32,093,053.79	10,217,448.00	42,310,501.79
เทศบาลเมือง	1	22,935,714.46	23,005,774.82	45,941,489.28
สุขาภิบาล	5	8,146,503.67	1,821,805.00	9,968,308.67
องค์การบริหารส่วนตำบล	7	-	-	-

หมายเหตุ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งในปี 2538 - 2539 จึงยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับเงินรายได้ที่ชัดเจน

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดระนอง ปี 2538

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัด

1. **ระดับรายได้ของประชากร เศรษฐกิจทั่วไปของจังหวัดระนอง** นับตั้งแต่ปี 2527 จนถึงปัจจุบัน ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องมาตลอด แต่การขยายตัวยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคใต้และของประเทศ ดังเช่นอัตราการเจริญเติบโตทางด้านผลิตภัณฑ์รวมของจังหวัด ในปี 2534 ประมาณร้อยละ 5.17 ในขณะที่อัตราการเจริญเติบโตทางด้านผลิตภัณฑ์รวมของภาคใต้ประมาณร้อยละ 9.18 และของประเทศร้อยละ 13.3 ตามลำดับ ผลิตภัณฑ์รวมของจังหวัดมาจากการทำประมง และการทำไม้ (ซึ่งนำเข้ามาจากประเทศสหภาพพม่า) การค้าชายแดน (การค้าส่งและการค้าปลีก) การอุตสาหกรรม (อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมง) และรายได้จากสาขาการบริการ เช่น การท่องเที่ยว ซึ่งหากเปรียบเทียบการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจังหวัดระนองในช่วงปี 2533-2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้เฉลี่ยต่อคนในจังหวัดระนองแล้ว จะมีข้อมูลสรุปได้ดังนี้

- ในปี 2533 จังหวัดระนองมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 52,897 บาท/คน/ปี
- ในปี 2534 จังหวัดระนองมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 55,632 บาท/คน/ปี เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 5.17
- เมื่อเปรียบเทียบในระดับภาค รายได้เฉลี่ยต่อคนของภาคใต้ในปี 2534 ซึ่งเท่ากับ 27,084 บาท/คน/ปี จังหวัดระนองมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าถึง 28,584 บาท
- เมื่อเปรียบเทียบในระดับประเทศ รายได้เฉลี่ยต่อคนของประเทศไทยในปี 2534 ซึ่งเท่ากับ 44,085 บาท/คน/ปี จังหวัดระนองมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าถึง 11,547 บาท

2. **แหล่งรายได้หลัก** เดิมรายได้หลักของจังหวัดระนอง ได้มาจากการทำเหมืองแร่ดีบุกและป่าไม้เป็นหลัก ต่อมา เมื่อปริมาณแร่ดีบุกมีปริมาณลดน้อยลง ราคาในตลาดโลกตกต่ำไม่คุ้มกับการลงทุน ประกอบกับนโยบายปิดป่าไม้ในยุคสมัย พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ทำให้ผู้ประกอบการจำนวนไม่น้อยได้พลิกผันอาชีพไปทำการประมงแทน จนถึงปัจจุบันการทำประมงนับเป็นอาชีพที่ทำรายได้หลักของจังหวัด

2.1 การประมง มีหมู่บ้านชาวประมงทั้งสิ้น 53 หมู่บ้าน ครีวเรือนชาวประมง 1,971 ครีวเรือน สมาชิกในครีวเรือน 36,766 คน เรือประมงทั้งจดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียน ประมาณ 2,011 ลำ มีลูกเรือประมงประมาณ 11,534 คน มีธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประมง ดังนี้

(1) โรงงานปลาป่น	จำนวน 13 โรง
(2) โรงงานน้ำแข็ง	จำนวน 16 แห่ง
(3) คานเรือ	จำนวน 12 แห่ง
(4) โรงงานอาหารแช่แข็ง	จำนวน 3 แห่ง
(5) ห้องเย็น	จำนวน 1 แห่ง

แหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ประกอบด้วย ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด 458 ราย เนื้อที่ 111.02 ไร่ ผู้เพาะเลี้ยงกุ้งทะเล 186 ราย เนื้อที่ 4,314 ไร่ ที่อนุญาตเลี้ยงหอย

14 แห่ง 40,375 ไร่ ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (สัตว์น้ำกร่อย) ในกระชัง 228 ราย เนื้อที่ 16,190 ตารางเมตร รายได้จากการประมง จำแนกออกเป็น ปี 2536 มูลค่า 2,395,444,041 บาท ปี 2537 มูลค่า 3,424,603,923 บาท (ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นตัวเลขที่เก็บได้อย่างเป็นทางการจากองค์การสะพานปลา ทั้งนี้ ยังไม่รวมมูลค่าการซื้อขายที่ไม่เป็นทางการและกิจการต่อเนื่อง เช่น โรงงานปลาป่น อุตสาหกรรมหอยเช็น ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 ล้านบาท/ปี

2.2 การกสิกรรม จังหวัดระนองมีพื้นที่ถือครองทำการเกษตรทั้งหมด ประมาณ 736,383 ไร่ ในปีเพาะปลูกพืช 2537/2538 จังหวัดระนองมีพื้นที่เพาะปลูกพืช รวมทั้งสิ้น 554,159 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 26.88 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด มีผู้ประกอบการอาชีพ กสิกรรมประมาณ 31,999 ครอบครัว

(1) ไม้ผลยืนต้น	ร้อยละ 65.98
(2) ยางพารา	ร้อยละ 24.24
(3) ข้าว	ร้อยละ 5.29
(4) พืชผัก	ร้อยละ 1.8
(5) พืชน้ำมัน	ร้อยละ 1.17
(6) พืชไร่	ร้อยละ 1.04
(7) อื่น ๆ	ร้อยละ 0.48

มูลค่าผลผลิตรวมประมาณ 6,557.05 ล้านบาท

พืชที่ทำรายได้สูงสุดในฤดูกาลเพาะปลูก 2537/2538 ได้แก่

(1)ทุเรียน	1,008.36 ล้านบาท
(2) กาแฟ	975 ล้านบาท
(3) ยางพารา	669.87 ล้านบาท
(4) ท마ก	637.45 ล้านบาท

(ข้อมูล: สำนักงานเกษตรจังหวัดระนอง, 2538)

2.3 การอุตสาหกรรมของจังหวัด ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2538 จังหวัดระนองมีโรงงานทั้งหมด 262 โรงงาน จำแนกออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

ตารางที่ 2-4 แสดงข้อมูลจำนวนโรงงาน เงินทุน คนงาน จำแนกตามหมวดอุตสาหกรรม

หมวดอุตสาหกรรม	จำนวน โรงงาน (แห่ง)	เงินทุน (บาท)	คนงาน
1. อุตสาหกรรมการเกษตร	29	9,802,000	98
2. อุตสาหกรรมการก่อสร้าง	20	82,664,000	183
3. อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม	64	910,390,652	220
4. อุตสาหกรรมแปรรูปไม้	57	228,765,000	1,356
5. อุตสาหกรรมโลหะและอโลหะ	19	25,402,100	107
6. อุตสาหกรรมบริการ	69	108,824,500	370
7. อุตสาหกรรมอื่น ๆ	4	2,534,900	283
รวม	262	3,428,383,152	4,597

ที่มา : สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระนอง, 2538

ปี 2537 โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดระนอง มีจำนวน 255 โรงงาน เพิ่มขึ้นจากปี 2536 จำนวน 34 โรง เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 15.38

2.4 การค้าชายแดน ปัจจุบันการค้าระหว่างจังหวัดระนองกับพม่าที่ถูกต้องตามกฎหมายจะผ่านด่านศุลกากร 2 ด่าน คือ ด่านศุลกากรระนอง ในอำเภอเมืองระนอง ซึ่งอยู่ติดกับจังหวัดเกาะสอง (วิคตอเรียพอยท์) ของพม่า และด่านศุลกากรกระบุรี ในเขตอำเภอกระบุรี หากเปรียบเทียบปริมาณการค้าผ่านด่านทั้งสองแล้ว ด่านศุลกากรระนองจะมีความสำคัญว่า ทั้งในด้านปริมาณสินค้านำเข้าและส่งออก และในด้านมูลค่าสินค้า

ตารางที่ 2-5 แสดงข้อมูลมูลค่าสินค้าผ่านชายแดนจังหวัดระนอง

ชื่อด่าน/ประเภท	มูลค่าสินค้าจังหวัดระนอง (ที่ถูกต้องตามกฎหมาย)/ปี (หน่วย:บาท)			
	2534	2535	2536	2537
1. ด่านระนอง				
มูลค่านำเข้า (บาท)	462,229,783.27	600,224,920.43	672,007,087	605,057,528.00
มูลค่าส่งออก (บาท)	90,123,944.94	181,065,105.57	401,186,171	1,261,433,364.00
2. ด่านกระบุรี				
มูลค่านำเข้า (บาท)	250,302,306.35	279,702,900.17	148,541,027.43	93,572,731.80
มูลค่าส่งออก (บาท)	-	-	-	-

ที่มา : ด่านศุลกากรระนองและกระบุรี, 2538

สินค้านำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นปฐม (Primary Products) ที่ใช้เป็นวัตถุดิบ ได้แก่ สัตว์น้ำทะเล ชุง ไม้แปรรูป ถ่านไม้ หวาย และของป่า สินค้าออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภคประจำวัน วัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง เครื่องยนต์ อุปกรณ์เครื่องมือทำประมง เป็นต้น

2.5 การท่องเที่ยวและบริการ แหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อของจังหวัด ได้แก่ ศิลาสลัก จ.ป.ร. บ่อน้ำร้อน คอคอดกระ ภูเขาหญ้า อุทยานแห่งชาติแหลมสน วนอุทยานน้ำตกหงาว น้ำตกปุญญบาล นอกจากนี้ธุรกิจไทยกลุ่ม GOLDEN-TRI- ANGLE หรือบริษัท อันดามันคลับ ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลพม่าสร้างโรงแรมและบ่อนคาสิโนที่เกาะฟูโลรู (เกาะสน) และได้เริ่มเปิดบริการแล้ว คาดว่าจะเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวอีกแห่งหนึ่ง ขณะนี้ ธุรกิจโรงแรมของจังหวัดกำลังเฟื่องฟู มีโรงแรมเปิดใหม่และกำลังก่อสร้างอีกหลายแห่ง

แรงงานพม่าในจังหวัดระนอง

1. ความเป็นมา

นับตั้งแต่ก่อตั้งเมืองระนองแยกออกมาจากจังหวัดชุมพร อาจกล่าวได้ว่า จังหวัดระนองมีประวัติการทำอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงาน (Labour- Intensive Industries) มาตลอด เริ่มตั้งแต่การทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่ดีบุกในยุคเจ้าเมืองคอซู้เจียง (ประมาณ พ.ศ. 2397) จนมาถึงยุคปัจจุบัน ซึ่งอาจลำดับความเป็นมาได้ดังนี้

1.1 ยุคอุตสาหกรรมเหมืองแร่ (พ.ศ. 2490 - พ.ศ. 2527)

ยุคนี้เป็นยุคที่อุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่ดีบุกเฟื่องฟู คอซู้เจียงเป็นผู้บุกเบิกการทำอุตสาหกรรมประเภทนี้ แรงงานที่ถูกนำมาใช้ในยุคแรก ๆ เป็นแรงงานชาวจีนที่อพยพมาจากมณฑลฮกเกี้ยน ประเทศจีนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งต่อมาก็ได้มีลูกมีหลานเติบโตเป็นต้นตระกูลสำคัญ ๆ ในประเทศ เช่น ตระกูล ณ ระนอง เป็นต้น อุตสาหกรรมการทำแร่ดีบุกได้เฟื่องฟูขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากดีบุกถูกนำมาใช้ในการผลิตหัวกระสุน และการรักษาคุณภาพอาหารโดยการนำมาเคลือบวัสดุบรรจุอาหาร จนกระทั่งปี พ.ศ. 2442 เมืองมะริดและทวาย ซึ่งเดิมเป็นของประเทศไทย ได้ถูกอังกฤษอ้างสิทธิครอบครองหลังจากยึดประเทศพม่าเป็นอาณานิคม คนไทยที่อยู่ในเมืองมะริดและทวายกลายเป็นคนพม่าโดยปริยาย ดังนั้น จากความคุ้นเคยในการไปมาหาสู่ระหว่างประชาชนฝั่งไทยจังหวัดระนองและฝั่งพม่าบริเวณเกาะสอง (เดิมเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดมะริด) จนแยกจากกันไม่ออกว่าเป็นแรงงานไทยหรือแรงงานพม่า

ต่อมา อุตสาหกรรมดีบุกเจริญถึงขีดสุด (ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง พ.ศ. 2484 - 2488) การแบ่งแยกสัญชาติระหว่างจังหวัดระนองและฝั่งเกาะสองชัดเจนมากขึ้น แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในฝั่งไทย จึงต้องเป็นแรงงานพวกแรกที่เข้ามาทำงานในฝั่งไทย ซึ่งก็คือคนที่อาศัยอยู่ในแถบบริเวณเกาะสองหรือมะริดเดิมนั่นเอง

1.2 ยุคอุตสาหกรรมป่าไม้ (พ.ศ. 2495 - พ.ศ. 2535)

ยุคนี้ความต้องการแรงงานมีมาก เพื่อนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงเลื่อยตัดไม้หรือชักลากไม้ ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดระนองเดิมเป็นเขตที่รัฐบาลให้สัมปทานการทำไม้กับผู้ประกอบกิจการโรงเลื่อย หรือนำไม้ส่งเข้ากรุงเทพฯ บุคคลที่เป็นเจ้าของโรงงานส่วนใหญ่คือลูกจีนฮกเกี้ยนในพื้นที่ และคนจังหวัดอื่นที่เข้ามาหากินในจังหวัดระนอง บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถดำเนินการเองได้ จึงจำเป็นต้องมีแรงงานที่ทนต่อสภาวะอากาศซึ่งเป็นป่าชื้นได้ แรงงานเหล่านี้ก็คือแรงงานพม่าที่เข้ามาจากบริเวณเกาะสอง

แรงงานพม่าที่เข้ามาจะกระจายอยู่เขตอำเภอกระบุรี ละอุ่น กะเปอร์ หรืออำเภอเมืองบางดาบล ซึ่งเป็นที่ตั้งของป่าไม้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ แรงงานเหล่านี้มีความอดทนต่อการดำรงชีวิตอยู่ในป่าที่บอบได้เป็นอย่างดี

จะเห็นได้ว่าการใช้แรงงานพม่าในยุคอุตสาหกรรมป่าไม้ แรงงานพม่าเข้ามาทำงานส่วนใหญ่เป็นประเภทไร้ฝีมือ เช่น แบกหาม ชักลากไม้ เป็นต้น

1.3 ยุคอุตสาหกรรมประมง (พ.ศ. 2531 - พ.ศ. 2538)

ยุคนี้เป็นยุคต่อจากอุตสาหกรรมป่าไม้ กล่าวคือ เมื่อป่าไม้ในเขตจังหวัดระนองถูกปิดตามนโยบายของรัฐบาล เมื่อ พ.ศ. 2529 การลงทุนในจังหวัดระนองเริ่มเปลี่ยนทิศทางการทำประมง ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากการที่ทะเลฝั่งอ่าวไทยทรัพยากรทางทะเลเริ่มหมดไป จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้ประกอบการประมงส่วนหนึ่งมาจากจังหวัดแถบสมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการประมงบริเวณสะพานปลาระนอง ได้ความว่า

“พ่อผมเป็นคนสมุทรสาคร เข้ามาทำประมงในจังหวัดระนองหลายปีแล้ว สมัยก่อนแถบจังหวัดระนองปลาเยอะมาก ออกเรือแต่ละเที่ยวได้ปลาจำนวนมาก ๗”

แรงงานที่ใช้ในการทำอุตสาหกรรมประมง โดยส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานชาวพม่า ทั้งนี้ เนื่องจากพม่ามีเขตแดนติดกับประเทศไทย การล่องลำน้ำพม่าบางครั้งอาจถูกทางเจ้าหน้าที่ของพม่าเข้าจับกุม ซึ่งการมีลูกจ้างเป็นชาวพม่าสามารถช่วยพูดหรือเจรจากับเจ้าหน้าที่ของพม่าได้ จะเป็นการดีกว่า และต่อมาการใช้แรงงานพม่าก็เป็นที่แพร่หลายออกมาสู่อุตสาหกรรมที่เป็นผลพลอยได้จากการทำประมง เช่น โรงงานปลาป่น โรงงานแกะเปลือกกุ้ง การทำโรงน้ำแข็ง การทำอุ้มต่อเรือ จนกระทั่งเข้ามาสู่ในระบบเศรษฐกิจทั่วไป เช่น เป็นลูกจ้าง ตามร้านค้า ตามโรงงาน ซึ่งจะได้กล่าวในยุคต่อไป

1.4 ยุคปัจจุบัน

การที่จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีประชากรน้อยมากตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ผลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานด้านการประมงและอุตสาหกรรม เป็นต้น ปัจจุบันกิจการด้านการประมงมีการใช้แรงงานต่างชาติ (พม่า) ประมาณ 30,000 บาท กระจายอยู่ใน เรือประมง แพลตฟอร์มปลาป่น ห้างเย็น โรงงานน้ำแข็ง ฯลฯ ส่วนกิจการด้านอุตสาหกรรมในจังหวัด

ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะของการใช้แรงงานเข้มข้น มากกว่าอุตสาหกรรมประเภทใช้เครื่องจักรกลเป็นหลัก แรงงานจึงเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภทไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) หรือกึ่งฝีมือ (Semi Skilled Labour) จังหวัดระนองได้พยายามที่จะแก้ไขภาวะการขาดแคลนแรงงานข้างต้น โดยพยายามดึงดูดแรงงานจากภูมิภาคหรือจังหวัดอื่นมาทดแทนแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะสาเหตุดังต่อไปนี้

(1) ขาดแรงจูงใจที่จะผลักดันให้คนงานในจังหวัดใกล้เคียงและภาคอื่น ๆ เข้ามาทำงานในจังหวัดระนอง เนื่องจากค่าจ้าง รายได้ และสวัสดิการต่าง ๆ ที่ได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก ในขณะที่ค่าครองชีพที่จังหวัดระนองจะสูงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดใกล้เคียง

(2) ตำแหน่งงานว่างที่นายจ้างหรือสถานประกอบการต้องการจ้างส่วนใหญ่เป็นตำแหน่งคนงานหรือกรรมกรซึ่งแรงงานประเภทนี้สามารถหางานทำได้ง่ายในจังหวัดของตน จากสถิติจัดทำของสำนักงานจัดหางานจังหวัดระนอง พบว่า ในปี 2537 มีตำแหน่งงานว่าง 890 อัตรา มีผู้มาสมัครงาน 509 คน แต่สามารถบรรจุได้เพียง 310 คน เท่านั้น เพราะคุณสมบัติของผู้สมัครงานไม่ตรงกับตำแหน่งว่าง

(3) ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศของจังหวัดระนองเป็นเนินเขาและฝนตกชุก ทำให้อากาศมีความชื้นสูง แรงงานภาคอื่นหรือจังหวัดอื่นมักจะไม่เคยชินจึงอยู่ได้ไม่นาน นอกจากนั้นเส้นทางคมนาคมเข้าสู่ระนองก็คดเคี้ยวตามไหล่เขาทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการเดินทางอีกด้วย

(4) ตลาดแรงงานในต่างประเทศยังมีความต้องการแรงงานไทยอีกมาก จึงทำให้คนงานไม่สนใจที่จะทำงานในประเทศ

สาเหตุการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง

มูลเหตุที่แรงงานสัญชาติพม่าได้หลบหนีเข้ามาในจังหวัดระนองเป็นจำนวนมาก อาจแยกปัจจัยเกี่ยวข้องได้เป็น 2 ลักษณะ (จำนง เกลิมฉัตร, 2536 : 15-26) กล่าวคือ

2.1 ปัจจัยหลัก (Push Factors) เป็นปัจจัยในประเทศสหภาพพม่าที่เป็นตัวผลักดันให้บุคคลสัญชาติพม่าหลบหนีเข้ามายังพื้นที่จังหวัดระนอง มีปัจจัยหลัก 4 ประการ ได้แก่

2.1.1 สภาพเศรษฐกิจตกต่ำในพม่า หลังจากประเทศสหภาพพม่าได้รับเอกราชแล้วในปี พ.ศ. 2491 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนุได้นำเอาระบบสังคมนิยมมาใช้ และปรากฏว่าได้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง จนกระทั่งนายพลเนวินได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจปกครองประเทศ เมื่อเดือนมีนาคม 2505 และได้ดำเนินนโยบายแบบสังคมนิยมต่อเนื่องจากรัฐบาลอูน นอกจากจะออกกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและโอนกิจการธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติมาเป็นของรัฐแล้ว ยังได้ใช้

นโยบายปิดประเทศ เลิกติดต่อการค้ากับต่างชาติด้วย ขณะเดียวกันได้พยายามทุ่มเทกับการสร้างเอกภาพของคนในชาติ ทุ่มเทการปราบปรามชนกลุ่มน้อย แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ในขณะภาวะเศรษฐกิจตกต่ำลงตามลำดับ แม้ในช่วงปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลนายพลเนวิน จะเริ่มหันมาสนใจในการพัฒนาเศรษฐกิจ เริ่มมีการกำหนดแผนพัฒนาประเทศระยะยาว แต่การวางแผนยังไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐบาลได้เข้าไปควบคุมดูแลในทุกส่วนของภาคเศรษฐกิจ ประชาชนขาดแรงจูงใจในการผลิต เกิดภาวะความยากจนขาดแคลนไปทั่ว ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารของทหารภายใต้การนำของนายพลชอหม่อง เมื่อ 18 กันยายน 2531 และมีการปราบปรามประชาชนผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง ทำให้ประเทศเสรีนิยมตะวันตกประกาศตัดความช่วยเหลือหรือบอยคอตรัฐบาลชอหม่องในทางเศรษฐกิจ (ทรายแก้ว ชูทรัพย์, 2533 : หน้า 51-69) ปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นตัวเร่งให้ประเทศสภาพพม่าประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้นและต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกตานฉ่วยในปัจจุบันซึ่งได้ประกาศปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศอย่างขนานใหญ่ โดยยึดหลักนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดกว้าง เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการยกเลิกระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ใช้มาเป็นเวลานานเกือบ 30 ปีแล้วก็ตาม จากผลของระบบการผลิตที่เสื่อมโทรมลงทำให้ผลผลิตทางด้านการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมมีปริมาณไม่เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ทำให้ประชากรพม่าได้รับความเดือดร้อนโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในภาคตะนาวศรีใกล้ชายแดนจังหวัดระนอง ซึ่งเป็นคนชาติพม่าแท้และดั้งเดิมและมีฐานะยากจนที่สุด ต้องดิ้นรนช่วยเหลือตัวเอง เนื่องจากไม่สามารถทำมาหากินในประเทศได้ ส่วนหนึ่งจึงได้อพยพหลบหนีเข้ามาทำงานที่จังหวัดระนองเพื่อหางานทำ

2.1.2 การปกครองไม่เป็นประชาธิปไตย ภายหลังจากนายพลเนวินได้ทำการปฏิวัติ และโค่นล้มรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนุ และทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบสังคมนิยมเต็มรูป ได้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองบ่อยครั้ง ทำให้ชาวพม่าบางกลุ่มที่ทนระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมของพม่าไม่ได้ ก็ได้พยายามอพยพเข้ามาอยู่ตามท้องที่ต่าง ๆ ในเขตอำเภอเมือง อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง ซึ่งชาวพม่ากลุ่มนี้ก็คือบุคคลที่ได้อพยพเข้ามายังจังหวัดระนอง ก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 และเป็น “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” นั้นเอง ปัจจุบันการปกครองประเทศสภาพพม่าอยู่ภายใต้คณะกรรมการฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State law and Order For Restoration Council) เรียกโดยย่อว่า SLORC นำโดยพลเอกชอหม่อง ซึ่งแม้จะได้ยืนยันว่าจะไม่กุมอำนาจการบริหารประเทศไว้ตลอดไป โดยจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 27 พฤษภาคม 2533 ภายหลังจากที่รัฐบาลใหม่ได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแล้ว SLORC ก็จะถ่ายอำนาจต่อให้แก่รัฐบาลใหม่ แต่จากพฤติกรรมที่ปรากฏก็ยังพบว่ายังได้มีการทำทารุณกรรมต่อนักโทษทางการเมือง การกดขี่สิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยมีเจตนาปิดกั้นต่อนางอองซานซูจี ผู้นำคนสำคัญของฝ่ายต่อต้านรัฐบาล เมื่อปรากฏผลการเลือกตั้งทั่วไป

ออกมาในปี 2533 พลเอกชอหม่องได้ปฏิเสธผลการเลือกตั้งทั่วไป และไม่ยอมคืนอำนาจให้แก่พรรคการเมือง และได้มีการกักขังนักการเมืองหลายคน รวมทั้งนางอองซานซูจี อีกด้วย ปัจจัยเหล่านี้ก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นอีกครั้งหนึ่ง มีการปราบปรามกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลภายในประเทศ บางกลุ่มทนไม่ได้ก็หนีข้ามมาเมืองไทย ซึ่งมีทั้งกลุ่มนักศึกษาและประชาชนชาวพม่าโดยทั่วไป ซึ่งบุคคลเหล่านี้ทางราชการถือว่า “เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย”

2.1.3 การสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกำลังชนกลุ่มน้อย ประชากรของพม่าประกอบด้วยหลายเชื้อชาติ ส่วนที่เป็นเชื้อชาติพม่าแท้จริงมีประมาณร้อยละ 68 เท่านั้น ส่วนมากจะอยู่ประจำในภาคต่าง ๆ รวม 7 ภาค ประกอบด้วย ภาคสะไกร์ ภาคมณฑลเย่ ภาคมะกวย ภาคพะโค ภาคอิรวดี ภาคย่างกุ้ง และภาคตะนาวศรี อีก 7 รัฐ คือ รัฐคะฉิ่น รัฐไทยใหญ่ รัฐคะยา รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ รัฐอาระกัน และรัฐชิน (แผนภาพที่ 2-1) โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนกลุ่มน้อยที่พยายามต่อสู้เพื่ออิสระจากพม่า ซึ่งอาศัยอยู่ตามรอยตะเข็บชายแดนของไทยในรัฐต่าง ๆ ได้แก่ รัฐไทยใหญ่ติดกับจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน รัฐคะยา รัฐกะเหรี่ยง ติดจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก และกาญจนบุรี แต่ปรากฏว่าชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ได้ถูกฝ่ายรัฐบาลปราบปรามอย่างหนัก จนบางกลุ่มต้องอพยพเข้ามาอาศัยในเขตประเทศไทย โดยบางกลุ่มก็อาศัยอยู่ในประเทศไทยแบบถาวร รัฐบาลภายใต้การนำของ SLORC ได้มีการประกาศเปลี่ยนชื่อประเทศพม่าและชื่อเมืองต่าง ๆ จากเดิมที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษให้เป็นชื่อที่ออกเสียงตรงกับคำในภาษาพม่า เช่น ชื่อประเทศจาก Burma เป็น Myanmar ชื่อเมืองหลวงจากเดิม Rangoon เป็น Yangon ดังจะเห็นได้จากแผนภาพที่ 2-2 การเปลี่ยนชื่อประเทศดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายรัฐบาลว่า ได้ปฏิเสธความเป็นพหุสังคมของพม่า นั่นคือ การปฏิเสธชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ในประเทศทั้งหมด สิ่งเหล่านี้จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้รวมกำลังต่อสู้เพื่อเสรีภาพอย่างไรก็ตามจังหวัดระนองนับว่าได้รับผลกระทบจากการสู้รบค่อนข้างน้อยกว่าจังหวัดชายแดนอื่นๆ เนื่องจากฝั่งตรงข้ามจังหวัดระนองไม่มีกองกำลังชนกลุ่มน้อยตั้งอยู่ โอกาสสู้รบและปะทะกับทหารพม่าจึงมีน้อย

2.1.4 สหภาพพม่าไม่มีมาตรฐานการควบคุมราษฎรออกนอกประเทศ ฝ่ายไทยได้พยายามแก้ไขเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการควบคุมการเข้า-ออกระหว่างประเทศไทยและสหภาพพม่า โดยพยายามทุกวิถีทางในการประชุมร่วมเพื่อให้มีการออกใบอนุญาตผ่านแดน (Border pass) หรือหนังสือเดินทาง (Passport) เพื่อความมีประสิทธิภาพในการควบคุม ทั้งในการประชุมคณะกรรมการชายแดนระดับท้องถิ่น (TBC) หรือคณะกรรมการชายแดนระดับภาค (RBC) แต่การประชุมไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากกรรมการฝ่ายพม่าอ้างว่า กรณีดังกล่าวต้องรายงานขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง กล่าวโดยสรุป จนถึงปัจจุบันทางการพม่ายังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง หากทางการพม่าให้ความร่วมมือโดยการสกัดกั้นการหลบหนีออกมาของ

ผู้หลบหนีเข้าเมือง และรับต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ถูกผลักดันออกไปแล้ว ก็จะทำให้ปัญหานี้ลดความรุนแรงลงได้

2.2 ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) เป็นปัจจัยในประเทศไทยที่เป็นตัวดึงดูดให้บุคคลสัญชาติพม่าหลบหนีเข้ามาในจังหวัดระนอง มีปัจจัยหลักอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

2.2.1 มีอาชีพบางอย่างที่คนไทยไม่นิยมทำ จังหวัดระนองมีความเติบโตด้านเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงมาก ในแง่เศรษฐกิจและยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดระนองมีศักยภาพค่อนข้างสูง เพราะมีทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอุดมสมบูรณ์ทั้งในระดับพื้นที่ และยังมีทรัพยากรธรรมชาติของประเทศสหภาพพม่าซึ่งสามารถแสวงหาประโยชน์ร่วมกันได้ ซึ่งถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดระนอง สาขาธุรกิจที่สำคัญ ๗ ในจังหวัดระนอง ประกอบด้วย ธุรกิจด้านการประมง แพปลา โรงงานอุตสาหกรรม กิจการประมง การค้าและบริการด้านต่าง ๆ รวมประมาณ 2,183 แห่ง และมีความต้องการแรงงานไม่ต่ำกว่า 12,777 คน แต่ปรากฏว่าสถานประกอบการเหล่านี้ประสบปัญหาในเรื่องที่ไม่สามารถหาแรงงานคนไทยในพื้นที่ และต่างจังหวัดมาทำงานได้ ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้พยายามแก้ไขปัญหาลำบากนี้มาโดยตลอด เช่น จัดส่งตำแหน่งงานว่างที่ได้รับจากนายจ้างไปให้ตลาดแรงงานภาคใต้จังหวัดสงขลา หรือจัดส่งตำแหน่งงานว่างไปให้จังหวัดที่จัดงานวันนัดพบแรงงานให้ เพื่อช่วยประชาสัมพันธ์ตำแหน่งงานว่าง ตลอดจนการขอความร่วมมือสถานีวิทยุกระจ่ายเสียงแห่งประเทศไทยช่วยประชาสัมพันธ์ แต่วิธีการต่าง ๆ ก็ไม่สามารถแก้ไขดังกล่าวได้ สาเหตุประการสำคัญที่จังหวัดระนองไม่อาจจัดหาแรงงานในท้องถิ่นได้ เนื่องจากจำนวนประชากรในจังหวัดมีน้อย กล่าวคือ

จำนวนประชากรในจังหวัดระนองเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2539 มีจำนวน 144,871 คน จำแนกออกได้ดังนี้

อายุต่ำกว่า 13 ปี จำนวน 38,897 คน

อายุ 13 ปี ขึ้นไป ที่ไม่อยู่ในวัยกำลังแรงงาน 26,893 คน

ผู้อยู่ในวัยกำลังแรงงาน จำนวน 76,407 คน

นอกจากจำนวนประชากรน้อยแล้ว งานส่วนใหญ่ในจังหวัดระนองยังมีลักษณะงานที่ใช้แรงงานในการผลิตหรือดำเนินการจำนวนมาก เช่น ลูกเรือประมง กรรมกรแบกหาม โรงงานปลาป่น แกะเปลือกกุ้ง ฝ่าเม็ดมะม่วงหิมพานต์ หรือตัดไม้โกงกางเพื่อใช้ในการเผาถ่าน งานเหล่านี้ต้องใช้ความอดทนสูง มีความขยัน และงานบางอย่างมีสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี เช่น กลิ่นเหม็น ร้อน เป็นต้น คนไทยไม่นิยมทำงานเหล่านี้ นายจ้างจึงจำเป็นต้องไปจ้างบุคคลสัญชาติพม่าหลบหนีเข้าเมืองแทน

2.2.2 มีความสัมพันธ์เป็นญาติพี่น้องกับผู้ที่ย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้ว ปัจจัยนี้เป็นระบบของการบอกต่อจากผู้ที่ย้ายมาทำงานก่อนแล้ว หากมีตำแหน่งงานว่างก็จะพยายามติดต่อญาติพี่น้องที่ยังอยู่ในพม่า โดยวิธีการส่งจดหมายที่ทำการไปรษณีย์เกาะสองไปบอกเพื่อให้เข้ามาทำงาน ทั้งนี้ โดยอาศัยความคุ้นเคยที่มีอยู่กับเจ้าของ

สถานประกอบการเป็นพื้นฐานอยู่แล้วหรือจากกลุ่มเพื่อนพม่าด้วยกัน นอกจากนี้เจ้าของประกอบการเองก็มักชอบที่จะติดต่อคนงานผ่านแรงงานพม่าที่ตนรู้จักเนื่องจากสามารถสอบถามเกี่ยวกับลักษณะนิสัยใจคอ เพราะมีคนเหล่านี้คอยรับประกันให้ ทำให้เกิดความมั่นใจดีกว่าการรับจ้างแรงงานพม่าโดยทั่วไป ซึ่งไม่ทราบแหล่งที่มาอย่างชัดเจน

2.2.3 การเข้า-ออกตามแนวชายแดนกระทำได้โดยง่าย เพราะจังหวัดระนองมีเขตแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่าในพื้นที่อำเภอเมืองระนอง อำเภอละอุ่น อำเภอกระบุรี โดยมีแม่น้ำกระบุรีเป็นแนวแบ่งพรมแดน ความยาวทั้งสิ้น 139 กิโลเมตร รวมทั้งยังมีน่านน้ำทางทะเลติดต่อกันยาวประมาณ 69 กิโลเมตร ประชาชนทั้งสองประเทศสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้โดยง่ายทั้งทางเรือ รถยนต์ หรือเดินข้ามในหลายจุดหลายพื้นที่

2.2.4 เจ้าหน้าที่รัฐควบคุมดูแลแนวชายแดนไม่ทั่วถึง เนื่องจากแนวชายแดนไทย - พม่า มีสภาพภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยให้บุคคลสัญชาติพม่าสามารถหลบหนีเข้ามายังจังหวัดระนองได้ตลอดเวลา เพราะสามารถข้ามได้โดยสะดวกทุกแห่ง ทั้งทางเรือ รถยนต์ หรือแม้กระทั่งการเดินข้าม ขณะที่ช่องทางเข้า-ออก ที่ถูกต้องตามกฎหมายมีเพียง 2 จุด ก็มีลักษณะเป็นเพียงจุดผ่อนผันชั่วคราวด้วยเหตุนี้ จากจำนวนอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในปัจจุบันจึงไม่สามารถตรวจตราดูแลและควบคุมได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับฝ่ายพม่าเองก็ได้เข้มงวดกวดขันในการตรวจสอบชายแดนอย่างจริงจัง จึงทำให้ประชาชนชาวพม่าหลบหนีเข้ามายังจังหวัดระนองมากขึ้น จนเกินขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบริเวณชายแดนจะทำการควบคุมดูแลได้ทั่วถึง

ผลกระทบจากการหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่า

กรณีที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเข้ามาทำงานในพื้นที่จังหวัดระนองเป็นจำนวนมากนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ

ผลดี ได้แก่ ช่วยลดต้นทุนในการผลิต เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีค่าจ้างแรงงานต่ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง ส่งผลให้สินค้าสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาค่าขาดแคลนแรงงานในบางพื้นที่และในกิจการบางประเภท

ผลเสีย ได้แก่ ต่างประเทศอาจใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันสินค้าส่งออกของไทยได้ เนื่องจากการใช้แรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างต่ำในการผลิตเพื่อส่งออก นอกจากการพึ่งพาแรงงานราคาถูกเพื่อคงความได้เปรียบในการแข่งขัน จะทำให้ผู้ประกอบการไม่สนใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและยกระดับคุณภาพแรงงานในประเทศ

2. ด้านสังคม

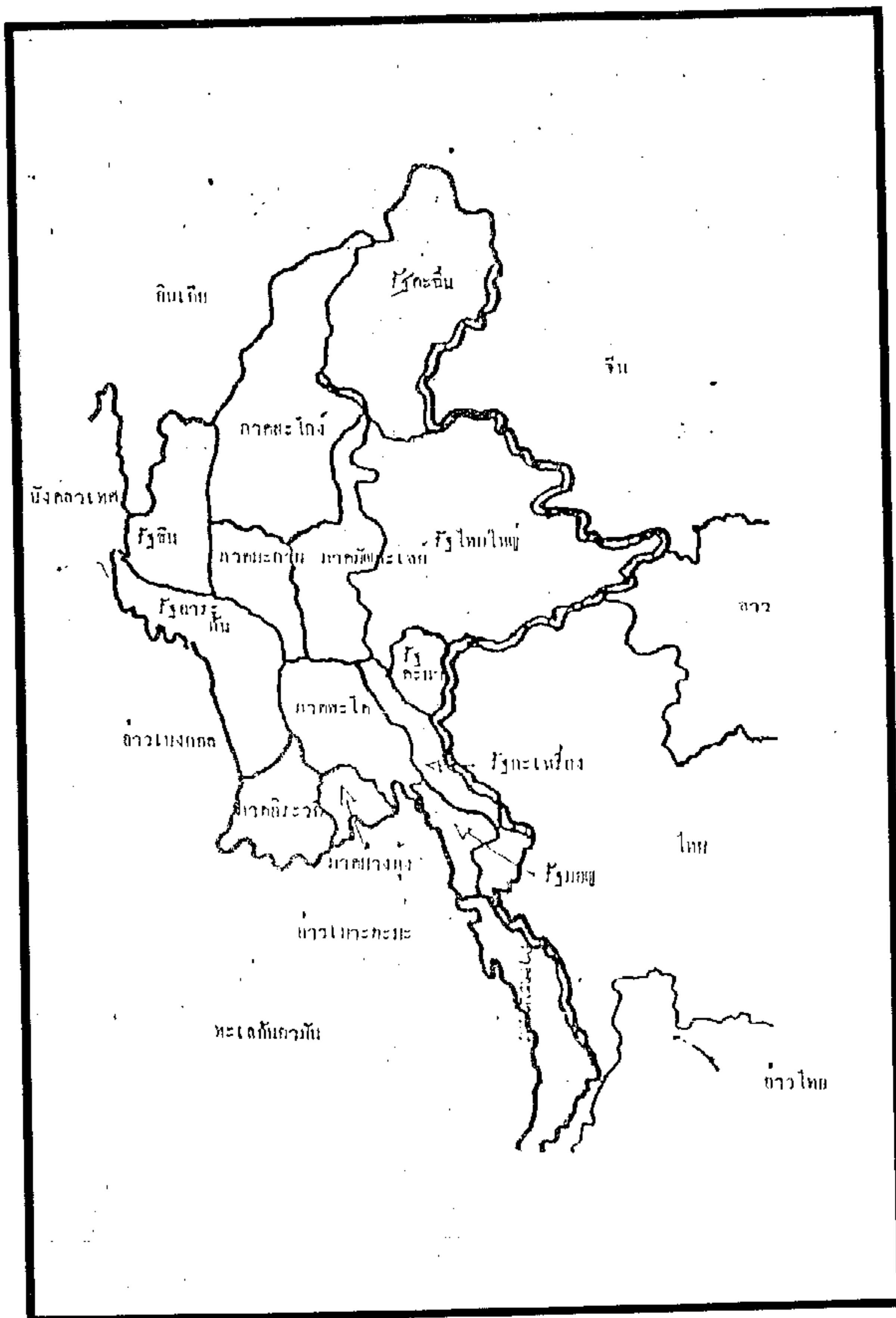
1) การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานชาวพม่า ทำให้กฎหมายของประเทศถูกละเมิด และเป็นช่องทางให้เกิดการแสวงประโยชน์จากเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง

2) ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ต่อเนื่องตามมา โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้าประเวณี และอาจส่งผลต่อเนื่อง เป็นปัญหาชนกลุ่มน้อย และปัญหาทางด้านเชื้อชาติในอนาคต

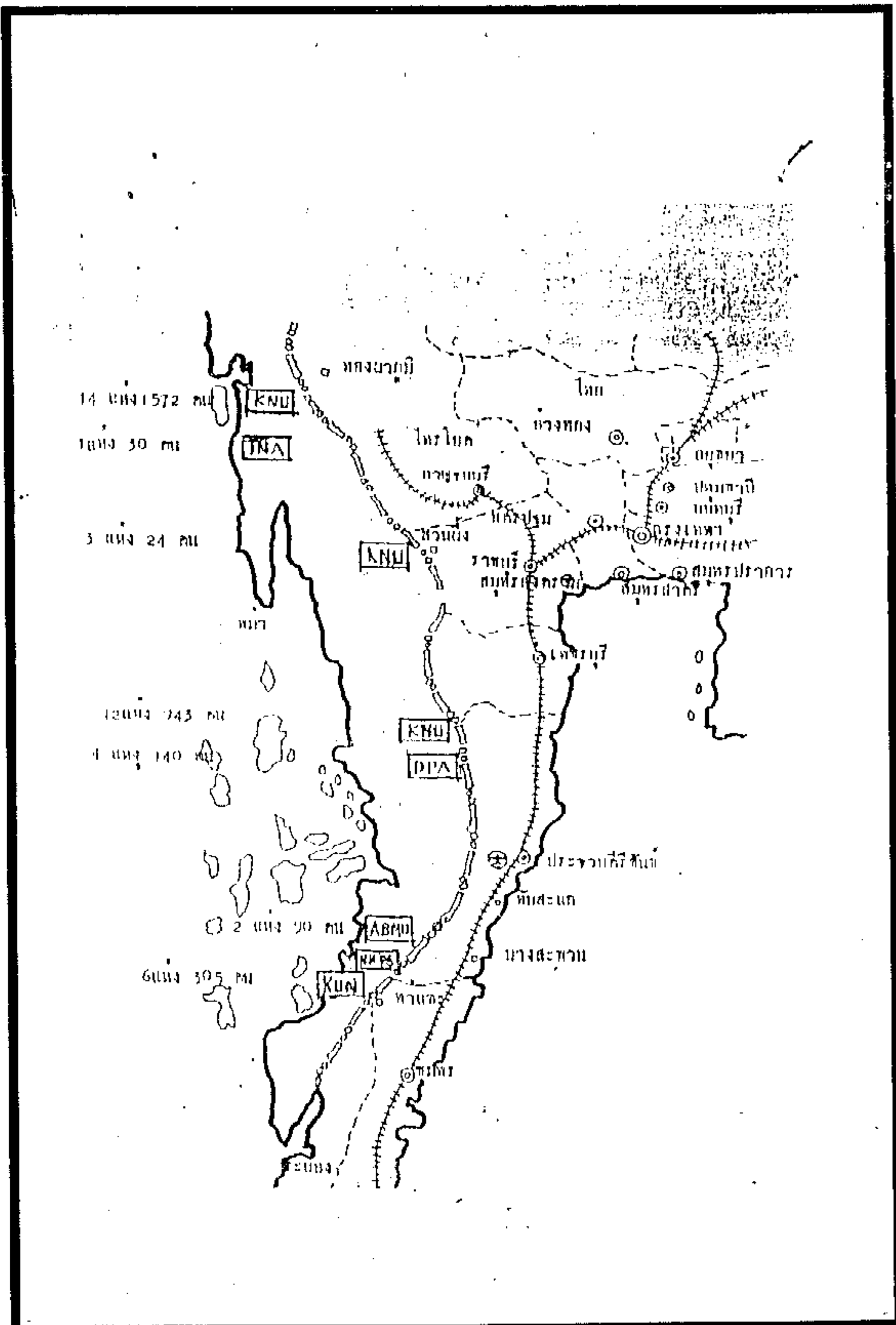
3) ปัญหาในด้านสุขภาพอนามัย เพราะการที่คนต่างชาติลักลอบพำนักในไทย โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือซึ่งต้องอาศัยอยู่อย่างแออัดและต้องหลบซ่อน เพื่อหลบหนีการจับกุมทำให้เป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคติดต่อต่างๆ และแรงงานเหล่านี้ยังเป็นพาหะนำเชื้อโรคบางชนิดเข้ามาในประเทศไทยด้วย เช่น โรคเท้าช้าง โรคมาเลเรีย

3. ด้านการเมืองระหว่างประเทศ

หากปล่อยให้แรงงานหลบหนีเข้ามามีจำนวนมาก อาจจะมีปัญหาในการส่งกลับ อาจจะกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์กับประเทศสหภาพพม่า นอกจากนี้การจ้างแรงงานในราคาถูกอาจจะถูกต่างชาติโจมตีในเรื่องสิทธิมนุษยชน



แผนภาพที่ 2 - 1 แผนที่แสดงการแบ่งเขตการปกครองของประเทศสหภาพพม่า



แผนภาพที่ 2 - 2 แผนที่สถานที่ตั้งกำลังชนกลุ่มน้อยในประเทศสหภาพพม่า

บทที่ 3

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าในระดับใด ในหน่วยงานใดล้วนแล้วมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่า ควรทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากความคิดที่ชัดเจน การกระทำที่ตามมาคงปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจน ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ความคิดหรือเจตนารมณ์ก็เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นจึงค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้นจนกลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวทางดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ ก็คือ นโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายสาธารณะ (Public policy) นั่นเอง

โทมัส ดาย (Thomas Dye, 1978:3) ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

ไอรา ชาร์คานสกี (IRA Sharkansky, 1970:1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2520:2) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ในความหมายกว้างว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

ขั้นตอนนโยบาย

นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่น ๆ จากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้นนับรวมกันอาจเรียกได้ว่าเป็นวงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบายหรือเรียกได้โดยง่ายว่าขั้นตอนนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านมักจะจัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2533:34-35) กล่าวคือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลงความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์การและการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผล (Policy Evaluation) เป็นการตรวจสอบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ก. ความหมาย โจนส์ (Charles O. Jones, 1970:139) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกันคือ ประการแรกได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สองก็คือ องค์การ (Organization) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1979:XX-XXi) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือผลลัพธ์ออกมาจากการทำให้สำเร็จซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากพจนานุกรมของ Webster และ Roget

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira Sharkansky, 1978:293) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้คือ การทำสัญญา การหาข้อมูลข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากร การจัดตั้งองค์การ

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975:447) ให้คำจำกัดความของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter William) (อ้างในอุทัย เลาหวิเชียร, 2528:340) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และจงใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติ ในทัศนะของวิลเลียมก็คือผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจน ความเฉพาะเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์การ และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

อเล็กซานเดอร์ (Ernest R. Alexander) ได้ให้นิยามสั้น ๆ ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดการปฏิบัติซึ่งเป็นแผนการทำงานที่ถูกส่งไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะและเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่านักวิชาการแต่ละท่านได้ให้คำจำกัดความการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่ก็มีส่วนที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้างซึ่งก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มขึ้นหลังจากที่ได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ในนโยบายแล้ว และองค์การที่รับผิดชอบก็จะนำเอาเป้าหมายเหล่านี้มาบริหารให้บรรลุ ด้วยการพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ และขั้นตอนของการบริหาร

จากการสำรวจการนิยาม “ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ” ของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมา อาจกำหนดคำนิยามในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

บ. แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมายังไม่ มีทฤษฎีหรือตัวแบบใดเป็นที่ยอมรับร่วมกันในหมู่นักวิชาการด้านนี้ กระนั้นก็ตามมาโจน และ วิลดาฟสกี (Majone และ Wildavsky, อ้างใน Pairindra Boonlerd, 1985:570-685) ก็ได้สรุปแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งซึ่งแยกออกจากการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือโครงการที่ได้กำหนดเป้าหมายและข้อกำหนดอื่น ๆ ไว้แล้ว ไปดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งมาโจน และ วิลดาฟสกี (Majone และ Wildavsky) เรียกการศึกษาในแนวทางนี้ว่า “Implementation as Control or Rational Model or Classical Model” แนวทางการศึกษานี้จะประกอบด้วย

1. การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การระบุถึงรายละเอียดของแผนต่าง ๆ และเน้นการควบคุมอย่างมาก
2. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดขอบเขตของแต่ละฝ่ายและแยกจากกัน
3. การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมือง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ใช่เรื่องของการเมือง และจะเป็นเรื่องทางเทคนิค
4. เน้นในเรื่องการให้คำแนะนำ การออกคำสั่ง หรือการให้ความยินยอม
5. การดำเนินการตามนโยบายจะเป็นไปในแนวทางเดียว คือ จากข้างบนลงมาสู่ข้างล่าง (Top Down) ตามลำดับชั้นของการจัดโครงสร้างขององค์การ

การศึกษาแนวนี้ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว

นักวิชาการที่ศึกษาตามแนวทางนี้ ได้แก่ แมซแมนเนียน (Mazmanian), ซาบาเทียร์ (Sabatier) โรน (Rein), โรบินอวิตซ์ (Robinson), แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter และ Van Horn)

แนวทางที่ 2 เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติกับการกำหนดนโยบาย ไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากนโยบายมักได้รับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในระหว่างการนำไปปฏิบัติ ซึ่งในแนวทางที่ 2 นี้ เรียกว่า แบบปฏิสัมพันธ์ หรือ The Interaction Model เป็นแบบที่เน้นกระบวนการโดยพิจารณาว่า ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้แสดง (Actors) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะพยายามเข้าแทรกแซงนโยบาย มีการเจรจาต่อรองเพื่อปรับเปลี่ยนเป้าหมายและวิธีการให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในระหว่าง Actor เหล่านั้น ซึ่งการศึกษาในแนวทางนี้จะมีลักษณะดังนี้ คือ

1. เน้นในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
2. การปรับเปลี่ยนของแต่ละพรรคแต่ละกลุ่มเป็นไปภายใต้กระบวนการทางการเมือง (ซึ่งรูปแบบนี้เห็นว่า กระบวนการ (Process) เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ)
3. การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางเลือกซึ่งเป็นส่วนต่างมากกว่าจะพิจารณาทั้งหมด
4. วิธีการ-เป้าหมาย (Means-Ends) และเป้าหมาย-วิธีการ (Ends-Means) มีการปรับเปลี่ยนไปมาคงอยู่อย่างต่อเนื่อง มิได้แยกจากกัน
5. การพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incrementalism) เป็นการสร้างความพึงพอใจ (Satisfy) ให้แต่ละฝ่าย
6. ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและความสามารถของมนุษย์ (เมื่อเปรียบเทียบกับความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ)

นักวิชาการที่เน้นการศึกษาในแนวนี้ ได้แก่ บาร์ดัช (Bardach), เบอร์แมน (Berman) และ แม็คลาฟลิน (McLaughlin)

แนวทางที่ 3 แบบวิวัฒนาการ หรือ Implementation as Evolution เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการวิวัฒนาการที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย แต่เป้าหมายและวิธีการต่าง ๆ จะปรับเปลี่ยนไปตามประสบการณ์และสถานการณ์ในการปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีลักษณะดังนี้ คือ

1. นโยบายเป็นสมมุติฐานที่ได้มาจากการทดสอบ
2. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่สามารถแยกจากกันได้
3. รูปแบบนี้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ได้มาจากการเรียนรู้ และการค้นพบสิ่งใหม่

4. เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะปัญหาที่สลับซับซ้อนแล้ว ความรู้ของมนุษย์ก็ยังเป็นสิ่งที่มืออยู่อย่างจำกัด

5. ผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่สุดมากกว่าตัวแสดง (Actors) อื่น ๆ

นักวิชาการที่เน้นการอธิบายตามแนวทางนี้ ได้แก่ มาโจน (Maion), วิลตาฟสกี (Wildavsky), พาล์มโบ (Palumbo) และ ฮาร์เดอร์ (Harder)

ค. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ปัจจัยทางด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) ได้แก่

- ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ และ
- วัตถุประสงค์ของนโยบาย

1.1 ลักษณะของนโยบาย

แวน มีเตอร์ และ แวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:445-448) เสนอว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องการในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

แมซเมเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:20-35) ให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้เขายังชี้ให้เห็นว่าความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งจะแก้ไขนั้นจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายที่ร่างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหลักการแล้วนโยบายที่ดีจะต้องสามารถกำหนดกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

- มีวัตถุประสงค์ชัดเจนและแน่นอน และจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์นโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยเป็นแนวให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน
- ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย
- การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ
- การจัดสายงานการบังคับบัญชาและประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ
- การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานเป็นต้น

เมรีลี กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:3-34) มี
ความเห็นว่เนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน
คือ

- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐาน
ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์
- นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่
ชุมชนจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ
- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม
ของคน อาจมีผลกระทบต่องานสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ
- นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การ
ปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น
- ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความ
ยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ
- เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใด
จะรับผิดชอบดำเนินการ จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน

เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Jeffrey L. Pressman and Aaron
Wildavsky, 1979:147) ซึ่งศึกษาผลของการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่
นครโอคแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนียประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1973
นักวิชาการทั้งสองได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุหรือปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไป
ปฏิบัติที่ทำให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลว และได้ข้อสรุปข้อหนึ่งว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นควรจะต้อง
อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (Sound Theory) เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ปฏิบัติได้
หากทฤษฎีผิดก็จะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาดไปด้วย เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย
ผิดพลาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงในปัญหาการดำเนินงานได้

1.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

แวนมีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:464-465) ชี้ให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องทำ
คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจาก
วัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไป
ปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวการปฏิบัติต่าง ๆ ไว้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์
ยังเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เมรีลี กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:3-34) เห็นว่า
วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น
เดียวกับแมซมานีเยนและซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:25) ซึ่งเห็นว่า การที่
นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของ

วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกระจ่างแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

แรม วีปา (Ram k. Vepa, อ้างใน Iglesias, Gabriel U., 1976:124-151) ก็เป็นผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่า โครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุไว้ ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมและการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ

อิน จุง วัง (In-Joung Whang, 1973:309-336) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ.1962-1971 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับที่ แรม วีปา (Ram K. Vepa) ก็คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อย ง่ายต่อการติดตามประเมินผล หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อนโยบายมากน้อยแค่ไหนเพียงใด

2. ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context)

ได้แก่

- การติดต่อสื่อสาร
- การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ
- ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

2.1 การติดต่อสื่อสาร

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira sharkansky, 1978:295-297) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่งก็คือ การติดต่อสื่อสาร (communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าควรทำอย่างไร จะสั่งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผล และคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ และระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเปิด โอกาสให้มีการสร้างโยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

2.2 การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่าย เมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงมักจะถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ ซึ่งแนวความคิดนี้มาจากการรวบรวมผลงานการวิจัยของ แมซแมนเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:31-34) นอกจากนี้ วีปา (Vepa, 1976:147-148) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบาย เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อย มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975 : 471-472) ก็ได้กล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทัศนคติของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น และกล่าวด้วยว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

2.3 สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:3-34) ผู้ซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นหนึ่งว่า ในประเทศโลกที่สามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของการตัดสินใจว่า ควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งชิงกัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นเดียวกัน ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็อยู่ในความสนใจของ มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter Van Horn, 1975:472) ซึ่งได้ตั้งคำถามดังต่อไปนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้คือ

- ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจำนวนเพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- มติมหาชนมีลักษณะเป็นอย่างไร
- ชนชั้นนำเห็นด้วยหรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกของหน่วยงานที่

นำนโยบายไปปฏิบัติมีกลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร

- กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบาย

สาธารณะ

แมชมาเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983: 30-31) ก็ได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

2.4 ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

2.4.1 ประเภทของหน่วยงาน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น (Mazmanian and Sabatier, 1983:27)

2.4.2 ความเพียงพอของทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้นจะต้องมีทรัพยากรสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Edwards, George C., 1987:303-304)

2.4.3 ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ด ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira Sharkansky, 1987: 303-304) กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้ที่ทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะถูกครอบงำด้วยความคิดที่ว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้านหากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้นโยบายตั้งแต่แรก ในประเด็นนี้ มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:472-474) ได้ย้ำว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง แมชเมเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:28) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1979:147) มองว่า ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบ ความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุก็ย่อมจะต่างกัน ดังนั้น จึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

2.4.4 การกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควร จะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งหากให้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมาก เท่าใด โอกาสที่จะประสบความสำเร็จยิ่งมีมาก (Pressman and Wildavsky, 1979:142)

วีปา (Vepa, 1976:146-147) กล่าวว่า เทคโนโลยี จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อเสนอต่าง ๆ ของนักวิชาการ หรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศจะต้องนำมาถ่วงน้ำหนักให้มีความเสี่ยงก่อน เพราะว่า ข้อเสนอดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา

แมซมานเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:27) มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามา อยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะ ประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง เหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายแต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมายตลอดจนมีทัศนภาพ และวัตถุประสงค์หลักของตนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก ความ เป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งและสร้างความล่าช้าทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับโครงการก็มี เป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้น โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ นั้น ยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยิ่งมีมากเท่าใด ปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรง กันและก่อความล่าช้าก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น

แวน มีเตอร์ และ แวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:471) ได้สรุปคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง

- จำนวนบุคลากร และความสามารถของบุคลากรใน หน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึง การติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และกับบุคคลภายนอก หน่วยงานนั้น
- สัมพันธภาพที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของ หน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

ในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย กรินเดิล (Grindle, 1986:3-34) ได้สรุปไว้อย่างน่าฟังว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบายหรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ตัวผู้ปฏิบัติ (Implementers) เองจะสามารถหาฐานสนับสนุนให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ และที่สำคัญสภาพสังคมและการเมืองก็มีส่วนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ กรินเดิล (Grindle) ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ในประเทศโลกที่สามนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องการตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งกันเพื่อให้ฝ่ายตนได้รับผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น หัวใจการเมืองของประเทศโลกที่สามจะอยู่ในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สามจึงขึ้นอยู่กับสาระของนโยบาย (Policy Content) และบริบทของนโยบาย (Policy Context)

ง. เครื่องชี้วัดประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความแตกต่างอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ (วรเดช จันทรศร, 2529:195-200)

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run Performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 3 แนวทางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรกนั้นเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจะให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่ไหนก็ตาม ย่อมจะไม่มีผลความหมายเลย หากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ

ไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัดออก สำหรับแนวทางที่สอง ในสภาพความเป็นจริง นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากหรือน้อยต่างกันเพราะการมีปัญหหรือขัดแย้งนั้น อาจจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก สำหรับแนวทางที่สามนั้นมีขอบข่ายที่กว้าง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่า มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด และก็ต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ต้องการได้นั่นเอง

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการท่านอื่น ๆ ทั้งไทยและต่างประเทศได้ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น

กรณีที่หนึ่ง การวิเคราะห์วิกฤตการณ์กรณีปัญหาการติดตั้งชิปนาอูธในประเทศคิวบาของสหภาพโซเวียต ศึกษาโดย อัลลิสัน (Allison, 1971) เขาได้ทดลองใช้ 3 ตัวแบบ (Model) เพื่อค้นหาคำอธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลเกี่ยวกับการเผชิญหน้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต และในที่สุดสหภาพโซเวียตต้องตัดสินใจถอนชิปนาอูธออกจากคิวบา พบว่า

ตัวแบบแรก ที่เขาใช้ในการศึกษาคือ ตัวแบบผู้กระทำที่ใช้หลักเหตุผลหรือตัวแบบคลาสสิก (The Rational Actor or Classic Model) ตัวแบบนี้ได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การจะได้รับการแปรให้เป็นผลสำเร็จเชิงอรรถประโยชน์หรือสิ่งที่พึงปรารถนา ซึ่งแสดงออกในแง่คุณค่า การเลือกชุดของผลลัพธ์หรือกลุ่มของทางเลือกใดหากจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในระดับที่สูงที่สุด เขาจะเลือกทางเลือกนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวแบบสนใจศึกษาผลผลิตนโยบาย (Policy Outputs) ในแง่ของคุณค่าสูงสุดจากการเลือกทางเลือกที่ชอบด้วยเหตุผล ภายใต้สถานการณ์เฉพาะ

ตัวแบบที่สอง ที่อัลลิสันนำมาใช้คือ ตัวแบบกระบวนการขององค์การ (Organizational Process Model) ตัวแบบนี้ได้รับการพัฒนามาจากตัวแบบทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) ซึ่งนักวิเคราะห์จะกำหนดปัญหาว่าอะไรคือ บริบท (Context) และแรงกดดันขององค์การจากปรากฏการณ์การตัดสินใจ การวิเคราะห์จะศึกษากระบวนการ โดยวิเคราะห์ว่าการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นผลจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำของระบบราชการ ตามกรรมวิธีปฏิบัติของมาตรฐานงาน (Standard Operating Procedure) และความพร้อมของหน่วยงานหน่วยการวิเคราะห์พื้นฐานก็คือ การปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นผลผลิตมาจากกระบวนการบริหารงานของระบบราชการ กรอบการวิเคราะห์เกี่ยวข้องกับตัวแปรการปฏิบัติงานภายในองค์การระบบราชการ จนกระทั่งส่งผลให้เกิดการตัดสินใจของผู้นำรัฐบาล

ตัวแบบที่สาม อัลลิสันได้นำตัวแบบการเมืองของรัฐบาล (Governmental Political Model) ซึ่งพัฒนามาจากทฤษฎีทางการเมืองเป็นเครื่องมือการวิเคราะห์ หน่วยการวิเคราะห์พื้นฐานคือ การปฏิบัติงานของรัฐบาลในฐานะที่เป็นผลรวมการเจรจาต่อรองทางการเมือง นั่นก็คือการตัดสินใจและการทำของรัฐบาลเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองทางการเมือง ตัวแบบนี้สนใจตัวแปรเกี่ยวกับว่าใครคือผู้เล่น (Players) เพื่อให้เกิดการเจรจา โดยศึกษาตัวแปรต่างๆ เช่น จุดยืนของนักเจรจา ข้อจำกัด การรับรู้ เป้าหมายและผลประโยชน์การกำหนดขอบเขตเส้นตาย เหตุการณ์ที่กำลังเผชิญหน้า อำนาจ ช่องทางของการปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งก็คือตัวแปรการปฏิบัติทางการเมืองนั่นเอง

จากการศึกษาของอัลลิสัน โดยอาศัยมุมมองจาก 3 ตัวแบบ เขาเห็นว่า ตัวแบบที่ 2 และ 3 เป็นตัวแบบที่มีประโยชน์ต่อการอธิบายวิกฤตการณ์ปัญหาควา เพราะเป็นตัวแบบที่สามารถวิเคราะห์กระบวนการที่เน้นความสำคัญของผู้นำและกลไกการบริหารของรัฐ การศึกษาผลงานของอัลลิสัน ได้ช่วยให้พบข้อสรุปว่า ในการศึกษานโยบายมีความจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงานของระบบราชการ และกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างผู้อยู่ในกระบวนการนโยบาย หรือจะกล่าวอย่างสั้น การวิเคราะห์นโยบายก็คือ การศึกษากระบวนการภายในระบบราชการและกระบวนการทางการเมืองนั่นเอง

กรณีที่สอง การศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนครโอคแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ของเพรสแมน และ วิลดาฟสกี ในปี 1973 เป็นผลงานชิ้นสำคัญในการกระตุ้นให้วงวิชาการทั่วไปเห็นความสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2528:490) ปัญหาการศึกษาของเพรสแมนและวิลดาฟสกี นี้ วรเดช จันทรศร สรุปว่าเป็นการศึกษาเพื่อแสวงหาคำอธิบายว่า

“...นโยบายนี้แม้ประสบความสำเร็จในขั้นการยอมรับ (Adoption) และได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยเร็ว สามารถจูงใจให้หน่วยงานราชการเข้ามาร่วมโครงการมีความรวดเร็วในการสร้างงานในทันที แต่เมื่อนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ เพราะเหตุใดโครงการนี้จึงประสบความสำเร็จล้มเหลว นั่นก็คือ งานที่จัดให้ทำมีจำนวนต่ำกว่าเป้าหมายมาก การดำเนินโครงการเกือบทั้งหมดล่าช้า มีการใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการไปเพียงร้อยละ 13 นอกจากนี้เป้าหมายโครงการถูกเบี่ยงเบน (Distort) ออกไป...” (วรเดช จันทรศร, 2528 :490)

การศึกษาของเพรสแมน และวิลดาฟสกี เริ่มในปี 1969 ภายหลังที่โครงการนี้ได้ดำเนินการมาแล้ว 3 ปี และการศึกษาของเขาสิ้นสุดเมื่อปี 1971 แนวทางการศึกษาของนักวิชาการทั้งสอง วรเดช จันทรศร ประเมินว่า

“เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งที่มาหลากหลาย (Multiple Source of Evidence) โดยกรอบการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงโครงสร้างจุลภาค (Micro-Structure) ของระบบสังคมและการเมืองเข้ากับค่านิยมและผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” (วรเดช จันทรศร, 2528:491)

การศึกษาครั้งนี้พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติคือ (1.) จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม การมีหน่วยงานเข้าร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมากทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่าง ๆ จะเห็นพ้องต้องกันในด้านเป้าหมายนโยบายแต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีทัศนภาพ วัตถุประสงค์หลัก และมีความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการต่างกัน (2.) ความชัดเจนของโครงการ ซึ่งได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarify Goals) กลยุทธ์ (Strategy) และแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ต่าง ๆ หากปัจจัยด้านนี้มีความคลุมเครือจะกลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มผลประโยชน์มีโอกากระทำการ ให้การดำเนินการตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกเขา (3.) ผู้ปฏิบัติคนสำคัญ (Key Actors) ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะบุคคลสำคัญเป็นผู้ที่เข้าใจภาพรวมและกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจน และพยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง จำนวนผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญคือ ปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ นอกจากปัจจัยเหล่านี้แล้ว การศึกษาของเพรสแมนและวิลดาฟสกี ยังพบปัจจัยย่อยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ เช่น ความชัดเจนของหน้าที่รับผิดชอบ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ จำนวนประเด็นและจุดที่ต้องตัดสินใจ เป็นต้น

จากการสรุปของ วรเดช จันทรศร เกี่ยวกับบทเรียนจากการศึกษาของเพรสแมนและวิลดาฟสกี พบว่า

“เงื่อนไขการประกันความสำเร็จของนโยบายก็คือ นโยบายนั้น ๆ ควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (Sound Theory) เงื่อนไขที่นำความล้มเหลว มาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะมีการเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย แนวทางการบรรลุเป้าหมายของนโยบายควรมีการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ควรมีการเลือกวิธีการที่หลีกเลี่ยงความสลับซับซ้อน (Complexity) หรือวิธีการที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือประสานการปฏิบัติกับกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ให้น้อยลง

กล่าวคือกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรตั้งอยู่บนรากฐานของวิธีการบรรลุที่ธรรมดา (Simple) เท่าที่จะเป็นไปได้ และการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรเริ่มต้นด้วยการเน้นหนักในการวิเคราะห์ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งหน่วยการวิเคราะห์นี้เรียกว่า โครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation)” (วรเดช จันทรศร, 2528: 499-502)

จากตัวอย่างกรณีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น จะเห็นว่าในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องหรือแต่ละกรณี อาจจะได้ตัวแบบหรือกรอบแนวความคิดมากกว่าตัวแบบเดียวก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมและสภาพกรณีที่เป็นจริง เนื่องจากไม่มีตัวแบบใดที่มีความสมบูรณ์ที่สุดหรือถูกต้องมากที่สุด ปัจจุบันตัวแบบที่นิยมใช้ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 6 ตัวแบบ (วิชัย รูปคำดี, 2536) ได้แก่

1. ตัวแบบด้านหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้กำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่า ในการนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัติ นั้น หน่วยงานหรือองค์กรที่รับนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลไกสำคัญ ซึ่งการที่องค์กรใดจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ ๆ ประกอบกัน คือ ส่วนแรก นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปลวัตถุประสงค์ของนโยบายถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้ถูกต้องเหมาะสม เป็นความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ของหน่วยงาน นั่นคือ การมีการวางแผนและการควบคุมที่ดี

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยดูที่โครงสร้างขององค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้

3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

แนวความคิดของตัวแบบนี้ ให้ความสนใจเฉพาะด้านบุคคลในหน่วยงานเป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์กร ตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่าความร่วมมือจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ มีการจงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ

4. ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับลักษณะเชิงการเมืองของนโยบาย และไม่เชื่อว่าการแก้ปัญหาโดยเน้นที่องค์กรก็ดี บุคลากรในองค์กรก็ดี จะเป็นปัจจัยสำคัญตัวแบบนี้จึงมีสมมติฐานว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ที่ความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแบบขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้เน้น (Players) ในบทบาทการต่อรอง ชักจูงให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความเห็นร่วมกัน (Consensus) และสามารถใช่วิธีการมีส่วนร่วม (Participation) ได้ในที่สุด

5. ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบนี้มีสมมติฐานว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย หรือตำแหน่งที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ความเป็นจริง อำนาจขององค์กรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร กล่าวคือ มีไม่เพียงหัวหน้าหรือผู้บริหารเท่านั้นที่ใช้อำนาจ ทุกคนในองค์กรย่อมมีส่วนในการใช้อำนาจ ใช้วิจารณ์ตนเองของตน อันมีผลต่อการบริหารทั้งสิ้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้ที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ความพร้อมจึงเป็นผลมาจากปัจจัยย่อย 2 ประการ คือ ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงในการให้บริการขององค์กร กับระดับการยอมรับและปรับนโยบายที่เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากตัวแบบด้านการเมืองผนวกกับตัวแบบด้านองค์กร เป็นความพยายามที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอย่างกว้างขวางครอบคลุมหลาย ๆ ด้านด้วยกัน เพราะเห็นว่าตัวแปรจากตัวแบบแต่ละตัวแบบต่างก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งนั้น ตัวแบบนี้มีสมมติฐานอยู่บนการให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอิสระ 3 กลุ่มด้วยกันได้แก่ กระบวนการในการติดต่อสื่อสารและประสานงาน สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จำนง เติมฉัตร (2536: 6-8) ได้ทำการศึกษาปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติ โดยศึกษาในพื้นที่จังหวัดระนอง ผลการศึกษาพบว่า

1. สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเข้ามาในจังหวัดระนองเป็นจำนวนมากนั้น เกิดจากทั้งปัจจัยผลัก (Push) และปัจจัยดึง (Pull) กล่าวคือ ในด้านปัจจัยผลักที่เกิดจากประเทศสหภาพพม่าก็มีที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) สภาพเศรษฐกิจตกต่ำในสหภาพพม่า (2) สหภาพพม่าไม่มีมาตรฐานการควบคุมราษฎรออกนอกประเทศ ส่วนในด้านปัจจัยดึงที่เกิดจากประเทศไทยโดยเฉพาะจังหวัดระนอง ได้แก่ (1) มีอาชีพบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ (2) ญาติพี่น้องซึ่งเข้ามาอยู่ในจังหวัดระนองชักจูงเข้ามา (3) การเข้าออก

ตามแนวชายแดนกระทำได้โดยง่าย และ (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมดูแลแนวชายแดนได้ไม่ทั่วถึง

2. นโยบายและมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่กำหนดโดยรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยนั้น ไม่สามารถจะนำไปใช้ได้ผลสมบูรณ์ ในกรณีของจังหวัดระนอง ทั้งนี้ เพราะปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดระนอง มีความสัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงในจังหวัดระนอง และมีผลกระทบต่อกภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดระนองเป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ซึ่งจะเป็นปัญหาที่เน้นหนักไปทางด้านความมั่นคงของชาติ

3. การที่ทางราชการกำหนดผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ก่อนหลังตามลำดับนั้น โดยให้จ้างผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าซึ่งเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ก่อน ถ้าไม่มีจึงให้จ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าซึ่งเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยนั้น ในทางปฏิบัติไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดระนองได้ ทั้งนี้ เพราะในจังหวัดระนองนั้นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าส่วนใหญ่มีการประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน และผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่มีหลักแหล่งถาวรมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการแรงงานที่ขาดแคลนในพื้นที่ ดังนั้น แม้ว่าสถานประกอบการต่าง ๆ จะได้จ้างแรงงานพม่าไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นอีกเหมือนเดิม และในข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าสถานประกอบการต่าง ๆ ก็ได้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหางานทำเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนมาก และผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าประเภทหลังนี้เองที่เป็นปัญหาโดยเฉพาะของจังหวัดระนอง จึงมีความจำเป็นที่ทางราชการจะต้องกำหนดให้จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันเพิ่มขึ้น โดยให้สามารถจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ได้ด้วย แม้จะไม่มีหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย

4. มาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปที่เดินทางเข้ามาหางานทำเป็นครั้งคราวตามข้อ 3 นั้น จะต้องเริ่มด้วยการจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปทั้งหมดในจังหวัดระนอง ดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เสร็จแล้วนำตัวควบคุมไว้ในศูนย์ควบคุม จากนั้นก็เปิดโอกาสให้เจ้าของสถานประกอบการในจังหวัดสามารถรับตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าไปทำงานในสถานประกอบการได้ โดยต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยการประกันตัวตามมาตรา 54 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามแนวทางระเบียบกระทรวงมหาดไทย และการยื่นขอใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 12 (2) แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 นอกจากนี้ ทั้งทางราชการและเจ้าของสถานประกอบการต่าง ๆ จะต้องร่วมมือประสานงานกันในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อไม่ให้แรงงานพม่าเหล่านี้หลบหนีไปจากเขตพื้นที่ควบคุมที่อนุญาตให้รับจ้างทำงานได้

5. การผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปเข้ามาทำงานทำได้เป็นการชั่วคราวนั้น เมื่อพิจารณาผลกระทบด้านความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยาที่เกิดขึ้นแล้ว มีผลดีมากกว่าผลเสียด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

5.1 เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางการเมือง การปกครอง ก็ปรากฏว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าส่วนมากที่เข้ามาทำงานทำในจังหวัดระนอง เป็นชาวพม่าที่มาจากอำเภอชายแดนในภาคตะนาวศรีของพม่า ซึ่งเป็นชาวพม่าแท้ที่มุ่งจะทำงานทำเพื่อความอยู่รอดมากกว่าที่จะเข้ามาเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง นอกจากนั้น จุดที่ตั้งของจังหวัดระนองก็ไม่อยู่ในเขตแทรกแซงหรืออิทธิพลหรือฐานกำลังของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า

5.2 เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็ปรากฏว่าการเข้ามาจ้างทำงานเป็นกรรมกรที่ใช้แรงงานทั่วไป ไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการแย่งอาชีพคนไทย เพราะในจังหวัดระนองขาดแคลนแรงงานประเภทนี้เป็นจำนวนมาก และคนไทยในจังหวัดระนองและต่างจังหวัดก็ไม่นิยมไปทำงานประเภทนี้

5.3 เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางสังคมจิตวิทยาก็ปรากฏว่ามีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเพียงส่วนน้อยที่เข้ามาสร้างปัญหาสังคมให้กับจังหวัดระนอง เช่น การลักเล็กขโมยน้อย การพนัน ดื่มสุรา ยาเสพติด และการประกอบอาชีพเป็นหญิงโสเภณีบางส่วน ซึ่งถ้าได้มีการดำเนินการตามมาตรการปฏิบัติที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 4 แล้ว ปัญหาทางด้านสังคมจิตวิทยาก็จะลดน้อยลงมากและสามารถควบคุมได้

สุมาลี กาญจนพิศ (2538: ง-จ) ได้ทำการศึกษาเรื่องแรงงานต่างชาติดัดกฎหมายกับความมั่นคงของไทย (กรณีศึกษาแรงงานต่างชาติดัดกฎหมายจากประเทศพม่า) การศึกษาวิจัยได้ทราบว่า การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในไทยเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดัดกฎหมายออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก มาตรการระยะสั้น จะเน้นที่มาตรการด้านความมั่นคงการควบคุมบริเวณชายแดน ด้านกฎหมายต้องชัดเจนและปฏิบัติได้ การส่งผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศเดิม การแลกเปลี่ยนข้อมูล การผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติโดยถูกกฎหมายเพื่อเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ต้องไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานคนไทย และไม่มีคนไทยต้องการทำงานประเภทที่จะจ้างแรงงานต่างชาติแล้ว สำหรับในขั้นตอนที่สอง มาตรการระยะยาว ได้แก่ การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน และครอบคลุมยิ่งขึ้น และการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นการลงทุนของเอกชนไทย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันในภูมิภาคต่อไป

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษานำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายไปปฏิบัติในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาตามแนวทางที่ 1 ซึ่งเป็นแนวทางที่เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งซึ่งแยกออกจากการกำหนดนโยบาย โดยใช้ตัวแบบทั่วไป (General Model) หรือตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Process Model) ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter และ Van Horn) ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของ Easton ผสมกับการนำผลการศึกษาทางด้านทฤษฎีองค์การที่ส่งผลหรือเกี่ยวข้องกับผลของการปฏิบัติงานมาประยุกต์เข้าด้วยกัน

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ

1) กระบวนการในการสื่อสารความ กล้าวคือ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

2) สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้เพียงใด ความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรที่สนับสนุน กิจกรรมจูงใจที่จะทำให้มีการปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยทั่วไป

3) ตัวผู้ปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง ความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความภักดีของบุคคลที่มีอยู่ต่อองค์การ ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย

เมื่อพิจารณาจากจุดเน้นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายดังกล่าวข้างต้นไปปฏิบัติ การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาในรายละเอียดแต่ละปัจจัยดังนี้

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ศึกษาว่าในระดับนโยบายของรัฐบาล อันได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 และการกำหนดมาตรการในการรองรับ ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายในระดับกระทรวง มีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ชัดเจนหรือไม่เพียงใด โดยศึกษาจากผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจนถึงปัจจุบันว่า มีความสัมฤทธิ์ผลตามมาตรฐานและวัตถุประสงค์หรือไม่ เพราะนโยบายที่ดีจะต้องมีการกำหนด

มาตรฐานเอาไว้อย่างชัดเจนซึ่งจะช่วยทำให้การติดตามและตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. กระบวนการติดต่อสื่อสาร กระบวนการติดต่อสื่อสารนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญประการหนึ่งต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะหากรูปแบบการติดต่อสื่อสารมุ่งเน้นแบบทางการจนเกินไป จะทำให้โอกาสที่ข้อมูลถูกบิดเบือนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการซึ่งเป็นระบบที่เน้นระเบียบ กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน การทำงานเป็นหลัก จึงนับเป็นสิ่งที่ขัดขวางการเปิดเผยข้อเท็จจริงให้ปรากฏแก่สาธารณะ เพราะว่า หากผู้บังคับบัญชาทราบ ว่า เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติผู้ใดละเว้นหรือขาดการเอาใจใส่ในหน้าที่อาจจะถูกดำเนินการทางวินัยได้

ฉะนั้น ทุกคนจึงพยายามปกปิดความจริงอันควรเปิดเผย โอกาสในการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญของนโยบายจึงพลอยทำให้น้อยลงไปด้วย ปัจจัยการติดต่อสื่อสารจึงเป็นการศึกษาถึงรูปแบบและช่องทางการสื่อสารเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าว่ามีสภาพเช่นใดในปัจจุบันทั้งในแนวตั้งและแนวนอน

3. กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ปัจจัยเกี่ยวกับการบังคับใช้มีผล เป็นการศึกษาลึกลับเบื้องหลังของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากมาตรการที่รองรับนโยบายในแต่ละเรื่อง จะนำไปปฏิบัติได้จะต้องอาศัยการออกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ มารองรับ เช่น กฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ เป็นต้น ฉะนั้น การศึกษาในประเด็นนี้ จึงมุ่งเน้นตรงการออกกฎหมายมารองรับ และนอกจากนี้ยังรวมไปถึงกิจกรรมเสริมประเภทต่าง ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์หรือการรณรงค์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะทุกหน่วยงานมักมีวัฒนธรรมขององค์กรครอบงำอยู่ หากเป็นวัฒนธรรมในทางบวกก็จะเสริมหรือผลักดันให้นโยบายได้รับการปฏิบัติได้ง่ายกว่าหน่วยงานที่มีวัฒนธรรมในทางลบ นอกจากปัจจัยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของหน่วยงาน การมอบอำนาจจากส่วนกลาง เอกภาพในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีความสำคัญ เพราะโดยข้อเท็จจริง ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคภายในจังหวัด แต่โดยข้อเท็จจริงหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง มักจะหวงอำนาจที่สำคัญไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการด้านบริหารงานบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้ภาวะผู้นำและคุณภาพของบุคลากรในหน่วยงานนับเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหากเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ในหน้าที่ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกำลังเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอกับปริมาณงานย่อมทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานลดหย่อนไปด้วย

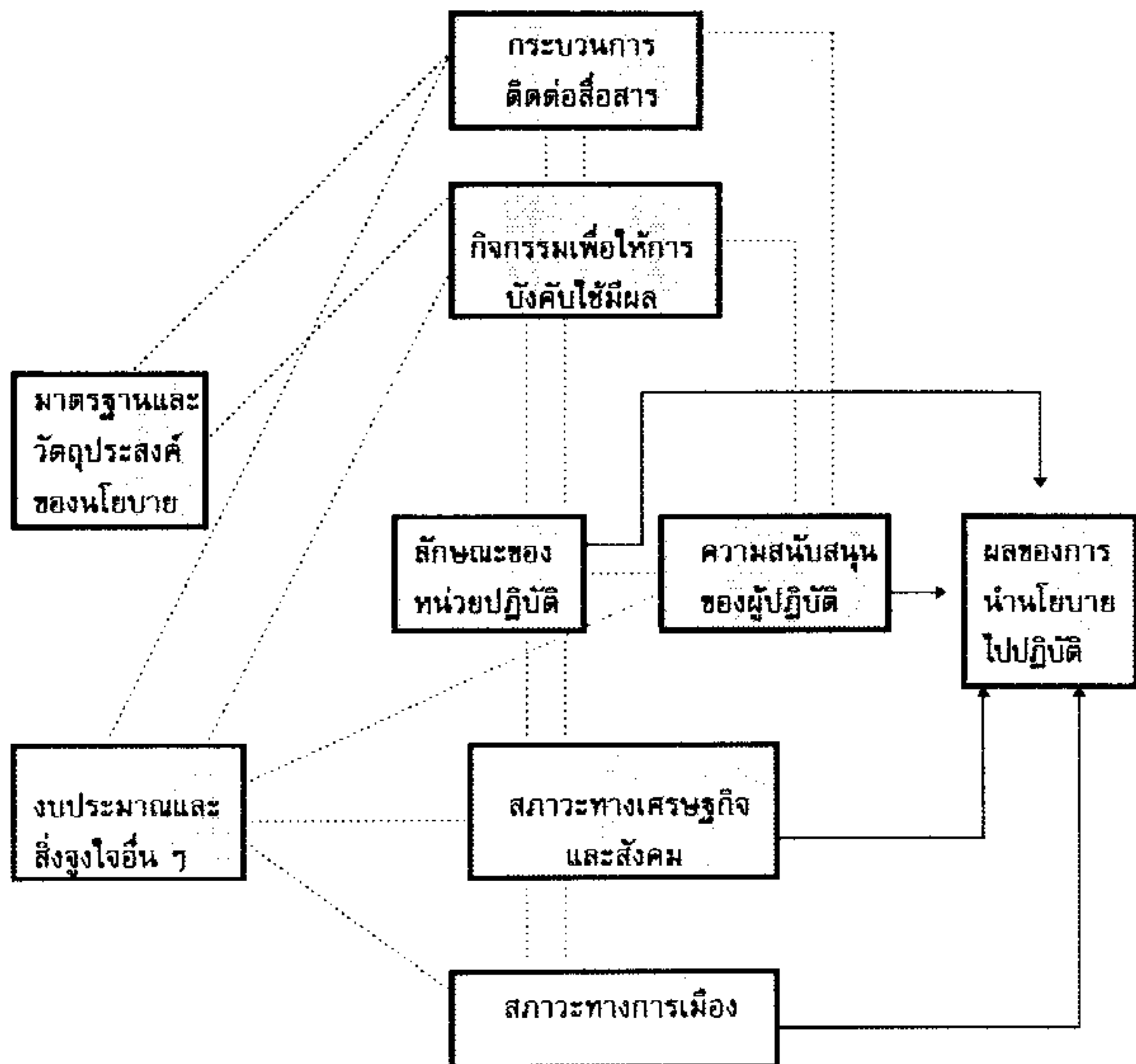
5. ความสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ หน่วยงานใดที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี มีจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน แต่บุคลากรไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การไม่เห็นด้วยกับนโยบายว่าสามารถนำไปปฏิบัติให้

สำเร็จได้ดี วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ขัดกับผลประโยชน์ที่พวกเขาได้รับอยู่ก็ดี สิ่งเหล่านี้ก็นับเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จตามนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

6. งบประมาณและสิ่งจูงใจอื่น ๆ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายในเรื่องใด แต่ไม่มีงบประมาณสนับสนุนหรือสนับสนุนแต่ไม่เพียงพอ โอกาสที่นโยบายจะบรรลุผลย่อมมีความเป็นไปได้ยากมาก การศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาระงาจนพม่าจึงเป็นการศึกษาว่า นับแต่มีคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ 17 มีนาคม 2535 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้เพิ่มเติมหรือไม่ ประการใด

7. สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นการศึกษาเพื่อดูว่าสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เอื้ออำนวยในการผลักดันให้นโยบายนี้บรรลุผลมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ ในด้านเศรษฐกิจ ภาวะการใช้แรงงานในจังหวัดเป็นปัจจัยการผลิตมีผลมากน้อยเพียงใดในด้านสังคม ประชาชน และผู้ประกอบการให้ความร่วมมือในการนำมาตรการตามนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ในด้านการเมือง การเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้ให้ความสำคัญในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาระงาจนพม่ามากน้อยเพียงใด ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพทางการเมืองมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับมารองรับนโยบาย

ในแง่ของผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาภายหลังจากที่ได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ในภาพรวม ผลการปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด (Achieved Objective Oriented)



———— = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุกับปัจจัยที่เป็นผล
 = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุด้วยกัน

แผนภาพที่ 3 - 1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 (POLICY IMPLEMENTATION PROCESS MODEL)

บทที่ 4

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) (รายละเอียดในภาคผนวก) โดยการรวบรวมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ จากหนังสือ บทความ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หนังสือสั่งการของหน่วยงานราชการ เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมแห่งชาติ จังหวัดระนอง (รายละเอียดตามภาคผนวก) เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยนำมาศึกษาและวิเคราะห์ (Content Analysis) แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปของการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive Method) โดยเน้นการวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานอพยพชาวพม่า

2) การวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research) อาศัยแบบสอบถาม (รายละเอียดในภาคผนวก) ประกอบการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของหน่วยปฏิบัติการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ความเห็นของผู้ประกอบการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าในจังหวัดระนอง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

1) ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานสัญชาติพม่าไปปฏิบัติ ได้แก่

หน่วยงานหลัก ประกอบด้วย สำนักงานจัดหางานจังหวัดระนอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกระบี่ ที่ทำการปกครองจังหวัดระนอง สำนักงานจังหวัดระนอง ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองระนอง อำเภอกระบี่ อำเภอเกาะเปอร์ อำเภอละอุ่น และกิ่งอำเภอสุขสำราญ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองระนอง อำเภอกระบี่ อำเภอเกาะเปอร์ อำเภอละอุ่น และกิ่งอำเภอสุขสำราญ ชุดติดต่อประสานงานชายแดนไทย-พม่า (จังหวัดระนอง) กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 415 กองร้อยอาสา รักษาดินแดนจังหวัดระนอง คณะกรรมการอำนวยการศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 422/2537 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2537 ประกอบด้วย นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดระนอง ป่าไม้จังหวัดระนอง เกษตรจังหวัดระนอง พัฒนาการจังหวัดระนอง ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดระนอง ประชาสงเคราะห์จังหวัดระนอง รวม 24 หน่วยงาน จำนวน 24 คน

2) ผู้ประกอบการ ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตและวิธีการสัมภาษณ์เฉพาะเจาะจง (Purposive Technique) จากผู้ประกอบการ เช่น กิจการเกี่ยวกับประมง ร้านอาหาร ร้านจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภค จำนวน 20 คน

นิยามเชิงปฏิบัติการ

ในการศึกษาปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนองในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดของตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยดูว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละปัจจัยตามตัวแบบดังกล่าวมีปัญหาหรือไม่อย่างไร กล่าวคือ

1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ ของนโยบายศึกษาเกี่ยวกับความชัดเจน (Clarity) ของวัตถุประสงค์ ความเหมาะสม (Suitable) และความมีเหตุผล (Rationality)

1.1 ความชัดเจน พิจารณาจากเนื้อหาสาระของนโยบายว่าวัตถุประสงค์ที่ความชัดเจนหรือไม่ และมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนองมากน้อยเพียงใด หรือเป็นเพียงนโยบายลักษณะเชิงอุดมการณ์ (Ideal) ตลอดจนดูความชัดเจนของกลยุทธ์ (Strategy) และแนวทางปฏิบัติที่กำหนดกระทรวงมหาดไทย

1.2 ความเหมาะสม พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของนโยบายว่ามุ่งแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดระนองได้ตรงกับปรากฏการณ์ที่เป็นจริงหรือไม่

1.3 ความมีเหตุผล พิจารณาจากความสมเหตุสมผลของมาตรการต่าง ๆ ว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาพปัญหาในจังหวัดหรือไม่

2) กระบวนการติดต่อสื่อสาร มุ่งศึกษาเกี่ยวกับ

2.1 รูปแบบการสั่งการระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายในส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง กรม ที่เกี่ยวข้อง กับหน่วยปฏิบัติระดับจังหวัด และการสั่งการระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหน่วยงาน ส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัด

2.2 การรายงานผลการปฏิบัติระหว่างจังหวัดกับหน่วยงานระดับนโยบายในส่วนกลาง และระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด

2.3 รูปแบบของการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด

3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล มุ่งศึกษาเกี่ยวกับ

3.1 การออกกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ มารองรับมาตรการต่าง ๆ ตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ในมาตรการทั้ง 6 ข้อ เช่น การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 หรือการออกระเบียบ คำสั่ง ประกาศ เพื่อให้การบังคับใช้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3.2 การจัดกิจกรรมรณรงค์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นหรือผลักดันให้
การปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย

3.3 การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนหรือผู้
ประกอบการได้รับทราบมาตรการต่าง ๆ

4) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ศึกษาเกี่ยวกับ

4.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ รวม
6 ข้อ

4.2 การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง ปฏิบัติราชการแทนปลัด
กระทรวงหรืออธิบดีในส่วนกลาง

4.3 ความเพียงพอของวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นต่อการ
ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.4 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับ
การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า

5) การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ มุ่งศึกษาถึงความร่วมมือของผู้ปฏิบัติโดย
ดูจาก

5.1 ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของมาตรการทั้ง 6 ข้อ ในการแก้ไข
ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาขายแรงงานในจังหวัดระนอง

5.2 ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตรการ
ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 และแนวทางปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้
หรือไม่เพียงใด

6) งบประมาณและสิ่งจูงใจ ศึกษาเกี่ยวกับ

6.1 ความเพียงพอของงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนโดยเปรียบเทียบ
ระหว่างจำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรก่อนและหลังจากการมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17
มีนาคม 2535

6.2 สิ่งจูงใจหรือประโยชน์เกื้อกูลอย่างอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นจังหวัด
ชายแดน เช่น อายุราชการทวีคูณ หรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ สิทธิในการได้รับเหรียญพิทักษ์เสรีชน
หรือเหรียญราชการชายแดน

7) สภาพะทางการเศรษฐกิจและสังคม ศึกษาเกี่ยวกับ

7.1 สภาพะความต้องการแรงงานในภาพรวม โดยอาศัยข้อมูลจากรายงาน
เศรษฐกิจและการเงินภาคใต้ของธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้ สำนักงานจัดหางาน
จังหวัดระนอง สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระนอง และแหล่งอื่น ๆ

7.2 ความร่วมมือของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามมาตรการกระทรวง
มหาดไทยซึ่งออกมารองรับมาตรการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535

7.3 ความร่วมมือของประชาชนในการแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับการหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าให้แก่หน่วยงานที่ปฏิบัติ

7.4 ความเห็นของประชาชนคนไทยต่อชาวพม่าที่เข้ามาทำงานในจังหวัดระนองอย่างผิดกฎหมาย

8) สภาวะทางการเมือง ศึกษาถึงบทบาทของนักการเมืองระดับท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติในการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมาตรการของคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 มีนาคม 2535 เช่น การเสนอปัญหาต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาจังหวัด หรือที่ประชุมคณะกรรมการการรัฐสภา เป็นต้น

- ส่วนผลของการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานสัญชาติพม่าผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ผู้ศึกษาได้จาก

1. ผลการดำเนินงานตามมาตรการต่าง ๆ ว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ (Objective Achivement)

2. การประเมินจากความเห็นของประชาชน และผู้ประกอบการที่มีต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานสัญชาติพม่าผู้หลบหนีเข้าเมือง

วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสัญชาติพม่าในครั้งนี้ นอกจากผู้ศึกษาได้ทำการวิจัยเรื่องดังกล่าวในประเด็นของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาระงงานของพม่าไปปฏิบัติแล้ว ยังมีผู้ศึกษาวิจัยประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาวิถีชีวิตแรงงานหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าในจังหวัดระนอง วิทยานิพนธ์ โดย นายลือชัย วงษ์ทอง
2. การศึกษานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อแรงงานหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าในจังหวัดระนอง ภาคนิพนธ์โดย นางสาวสว่างศรี สว่างไพร
3. การศึกษาการยอมรับแบบแผนการดำเนินชีวิตของชาวไทยต่อชาวพม่า : กรณีศึกษาในจังหวัดระนอง ภาคนิพนธ์โดย นางสาวสุภาพร หิวนันท
4. การศึกษาทัศนคติของชาวไทยต่อชาวพม่า : กรณีศึกษาในจังหวัดระนอง ภาคนิพนธ์โดย นางสาวจินดา มโหสิริยะ

5. การศึกษาทัศนคติของผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยต่อชาวพม่า : กรณีศึกษาอำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง ภาคนิพนธ์โดย นางยุพิน ชลานนท์นิวัฒน์

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำผลการศึกษาในหัวข้อเรื่องข้างต้นมาใช้ประกอบในส่วนของการศึกษาวิเคราะห์ และในข้อเสนอแนะของผู้ศึกษาในครั้งนี้ด้วย

วิธีเก็บข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

1) การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยเก็บจากกฎหมาย ระเบียบหนังสือสั่งการ บทความ เอกสารงานวิจัย มติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ผู้ศึกษาวิจัย ได้เก็บโดยการสร้างแบบสอบถาม ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

2.1 แบบสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ รวม 24 หน่วย เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับอัตรากำลัง งบประมาณที่ได้รับจัดสรร ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงาน ตอนที่ 3 การปฏิบัติตามมาตรการ 6 ข้อ ของกระทรวงมหาดไทย

2.2 แบบคำถามสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ ประเด็นการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย

- (1) ประเภทของธุรกิจและระยะเวลาดำเนินการธุรกิจ
- (2) ขนาดของธุรกิจ ความต้องการใช้แรงงาน จำแนกตามประเภทของแรงงาน
- (3) ความต้องการในการใช้แรงงานพม่าในปัจจุบันและในอนาคต
- (4) ปัญหาต่าง ๆ ในการใช้แรงงานอพยพ ความคิดเห็นในการแก้ไข
- (5) ปัญหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทางราชการกำหนดสำหรับการใช้แรงงาน
- (6) ความตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากแรงงานพม่าทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
- (7) ข้อเสนอแนะในการวางแผนการใช้แรงงานอพยพและการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม รวมทั้งความร่วมมือทางราชการ

2.3 สำหรับการสอบถามความเห็นของประชาชน ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลแต่ได้ใช้ผลการศึกษาของนางสาวสุภาพร ทิวานนท์ ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง ทักษะของชาวไทยต่อแรงงานพม่ามาใช้ในการวิเคราะห์ในส่วนนี้ เพื่อศึกษาว่าประชาชนในจังหวัดระนองมีความเห็นอย่างไรต่อการที่แรงงานชาวพม่าเข้ามาทำงาน และต่อมาตรการแก้ไขปัญหาล่าช้าของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้อง

เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเป็นแบบคำถามสัมภาษณ์ที่ใช้ประกอบการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติ 1 ชุด และสำหรับผู้ประกอบการ จำนวน 1 ชุด

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับผลงานของหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามมาตรการของนโยบายแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองสัญชาติพม่าในครั้งนี้ ใช้วิธีรวบรวมจากรายงานผลการดำเนินงานประจำเดือน ไปยังหน่วยราชการระดับนโยบายของส่วนราชการต่าง ๆ จึงไม่มีแบบสอบถามในส่วนนี้

การวางแผนในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้กำหนดช่วงเวลาดำเนินการในระหว่างเดือนมกราคม - สิงหาคม 2539 รวม 8 เดือน โดยมีการวางแผนในการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า
2. ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความร่วมมือในการสัมภาษณ์
3. ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ ช่วงระยะเวลาดังแต่เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2539 รวม 60 วัน
4. ผลการรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาวิจัยสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบคำถามสัมภาษณ์ได้ตรงตามที่กำหนดไว้ โดยเก็บข้อมูลเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ทำการเก็บข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ จากนั้นจึงนำข้อมูลมาประมวลผลและวิเคราะห์ผล

1. สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) นำข้อมูลมาประมวลผลโดยใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยค่าร้อยละ (Percentage) เพื่อดูลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มตัวอย่าง และนำมาเสนอในรูปแบบของตารางประกอบคำอธิบาย
2. นำข้อมูลซึ่งรวบรวมมาจากการสังเกต เพราะผู้ศึกษาวิจัยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างใกล้ชิด หนังสือสั่งการ ระเบียบ การรายงานประจำเดือน แบบสอบถาม มาประมวลผลโดยการวิเคราะห์ในเชิงเหตุผล (Logic Approach)

บทที่ 5

นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมือง สัญชาติพม่า

โดยปกติการวางนโยบาย (Policy Making) ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จำเป็นต้องสอดคล้องกับปัญหาในเรื่องที่จะต้องแก้ไขด้วย และยังต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย สำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ผ่านมา นั้น มักจะใช้เกณฑ์ในการตัดสินใจ (Decision Criteria) ในเรื่องของความมั่นคงของชาติควบคู่ไปกับการดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหภาพพม่าเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย ลักษณะของนโยบายจึงมุ่งไปในแนวทางของการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชาติเป็นประการสำคัญ ดังจะเห็นได้จากลักษณะของนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อประเทศสหภาพพม่า ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบันโดยสังเขป ดังนี้

ก. สาระของนโยบาย

5.1 ลักษณะนโยบายของไทย ที่มีต่อประเทศสหภาพพม่าในภาพรวม

5.1.1 นโยบายของไทยต่อสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่ง

สหภาพพม่า (2524)

จากข้อมูลของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (กองการข่าวและกองการต่างประเทศ, 2533: 4-10) ระบุว่านโยบายของไทยต่อสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า ได้กำหนดขึ้นตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2524 และมติคณะกรรมการประสานงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ แบ่งมอบหน้าที่เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2524 มีทั้งหมด 9 ข้อ คือ

นโยบายข้อที่ 1 พัฒนาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าให้ดีขึ้น โดยยึดหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติและขัดข้อขัดแย้งและความระแวงสงสัยต่าง ๆ โดยเน้นการกระทำที่แสดงความจริงใจต่อพม่าเพื่อสร้างความสัมพันธ์ไทย-พม่าให้แน่นแฟ้นบนพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างกันและผลประโยชน์ร่วมกัน

นโยบายข้อที่ 2 ดำเนินการทุกวิถีทางให้พม่าเข้าใจว่า ไทยไม่สนับสนุนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่าให้ใช้ดินแดนไทย เพื่อดำเนินการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า

นโยบายข้อที่ 3 ดำเนินการควบคุมผู้ลี้ภัยทางการเมืองและผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าให้รัดกุมอย่างเต็มที่ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองได้ดำเนินการทางการเมืองและการเคลื่อนไหวใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทย และต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า

นโยบายข้อที่ 4 ถึงแม้รัฐบาลพม่าจะมีท่าทีแน่นอนในขณะนี้ว่าจะไม่เข้าร่วมสมาคมอาเซียน แต่ก็ควรหาทางชักจูงให้รัฐบาลพม่าสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันในภูมิภาคนี้

นโยบายข้อที่ 5 พยายามฟื้นฟูความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า ให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังโดยเน้นความตกลงร่วมมือกันในบริเวณชายแดนที่ฝ่ายพม่าสามารถควบคุมสถานการณ์

นโยบายข้อที่ 6 ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการร่วมมือซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ทั้งในระดับรัฐบาลและระดับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้าสิ่งของผิดกฎหมายตามบริเวณชายแดนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาเสพติดให้โทษ

นโยบายข้อที่ 7 ส่งเสริมขยายความสัมพันธ์และความร่วมมือซึ่งกันและกันทางด้านเศรษฐกิจ โดยทั้งสองฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนการเยือนคณะผู้แทนการค้า และพยายามดำเนินการให้มีการตกลงทางการค้าอย่างเป็นทางการ พยายามหาทางส่งเสริมให้มีการติดต่อค้าขายตามบริเวณชายแดนที่เป็นทางการระหว่างไทย-พม่า เพื่อพิจารณาปัญหาการค้าระหว่างประเทศทั้งสองและสนับสนุนให้มีโครงการลงทุนร่วมด้านต่าง ๆ เช่น การประมง ป่าไม้ บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน

นโยบายข้อที่ 8 ส่งเสริมให้มีการเจรจาปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างไทย-พม่า เพื่อกำหนดเขตแดนที่ถาวรระหว่างประเทศทั้งสอง

นโยบายข้อที่ 9 ส่งเสริมให้มีการร่วมมือแลกเปลี่ยนวิชาการฝึกอบรมในโครงการต่าง ๆ และการแลกเปลี่ยนทางสังคม วัฒนธรรม ระหว่างประเทศทั้งสอง

5.1.2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า

(พ.ศ.2532-2536)

สภาความมั่นคงแห่งชาติไทยทบทวนนโยบายของไทยต่อสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า (พ.ศ.2524) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและได้เสนอให้คณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 29 มีนาคม และ 6 พฤษภาคม 2526 ตามลำดับ และได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2532 โดยมีนโยบายรวม 12 ข้อ ดังนี้

นโยบายข้อที่ 1 เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าโดยยึดหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ และคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน ขจัดข้อขัดแย้งและขจัดความระแวงสงสัยโดยแสดงความจริงใจต่อพม่า

นโยบายข้อที่ 2 ไม่สนับสนุนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าและผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่า ส่วนการดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคลเหล่านี้ให้คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า หลักมนุษยธรรม และความมั่นคงแห่งชาติควบคู่กัน

นโยบายข้อที่ 3 ดำเนินการควบคุมชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าอย่างรัดกุม เพื่อมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยและต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ในกรณีที่เป็นกองกำลังชนกลุ่มน้อย สัญชาติพม่าติดอาวุธให้ปลดอาวุธและควบคุมไว้ในพื้นที่จำกัด และผลักดันออกไปเมื่อสถานการณ์อำนวย

นโยบายข้อที่ 4 ชักจูงให้รัฐบาลพม่าสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ร่วมกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นโยบายข้อที่ 5 ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ขยายตลาดการค้า ขยายการลงทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการประมง และการป่าไม้ ขยายการค้า บริเวณชายแดนให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและการกีฬา ระหว่างกัน

นโยบายข้อที่ 6 ส่งเสริมให้มีการเจรจาปัญหาเส้นเขตแดน ไทย-พม่าอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการกำหนดเส้นเขตแดนที่ถาวรระหว่างประเทศทั้งสอง

นโยบายข้อที่ 7 ร่วมมือกับพม่าในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ไทย-พม่า คุ้มครองและให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนไทยที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดน

นโยบายข้อที่ 8 ในกรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยของไทย ให้หาทางระงับเหตุการณ์ให้ยุติลงโดยเร็วในระดับพื้นที่ โดยใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก

นโยบายข้อที่ 9 สกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างต่อเนื่องและกำหนดแผนปฏิบัติอย่างชัดเจน

นโยบายข้อที่ 10 ร่วมมือกับพม่าในการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติดและเคมีภัณฑ์ตามบริเวณชายแดน

นโยบายข้อที่ 11 ป้องกันการค้าของผิดกฎหมายที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าอาวุธที่จะตกไปอยู่กับฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า

นโยบายข้อที่ 12 ชี้นำให้ผู้นำพม่าตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งชาติที่จะได้รับจากการกระจายเสรีภาพในระบบการเมืองของพม่า และการเจรจาประนีประนอมกับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า

5.1.3 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า

(พ.ศ.2537-2539)

สภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีการทบทวนนโยบายของไทยที่มีต่อพม่าเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และได้มีมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ 20 เมษายน 2537 กำหนดนโยบายของไทยต่อพม่ารวม 17 ข้อ ดังนี้

นโยบายข้อที่ 1 เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้นในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐบาล รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มผู้มีอำนาจของพม่าและบุคคลที่มีแนวโน้มว่าจะมีบทบาททางการเมืองในพม่าต่อไปในอนาคต

นโยบายข้อที่ 2 ชีชวนให้ผู้นำพม่าตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย และสนับสนุนให้พม่าเจรจาประนีประนอมกับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า

นโยบายข้อที่ 3 สนับสนุนให้พม่าเข้าร่วมกิจกรรมของอาเซียนและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ร่วมกันในภูมิภาคนี้

นโยบายข้อที่ 4 ขยายความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ การค้ากับพม่า และขยายการลงทุนในพม่าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านพลังงาน

นโยบายข้อที่ 5 ขยายความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือพม่าในด้านเศรษฐกิจ วิชาการ เทคโนโลยี การศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

นโยบายข้อที่ 6 ส่งเสริมให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพม่าให้สอดคล้องกับความต้องการของไทยและพม่า โดยเฉพาะการสร้างเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงกับพม่า เพื่อประโยชน์ในการขยายการค้าชายแดน การท่องเที่ยวและความสัมพันธ์ในระดับประชาชน

นโยบายข้อที่ 7 ร่วมมือกับพม่าในการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด และเคมีภัณฑ์ตามบริเวณชายแดน

นโยบายข้อที่ 8 ไม่สนับสนุนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าหรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่า ให้ดำเนินการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า และไม่ให้บุคคลเหล่านี้ใช้ดินแดนเป็นฐานปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาลพม่าอย่างเด็ดขาด

นโยบายข้อที่ 9 ควบคุมชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าหรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่าอย่างเข้มงวดกวดขัน เพื่อมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย และต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า

นโยบายข้อที่ 10 สร้างความเข้าใจอันดีและแสดงท่าทีที่ชัดเจน และการปฏิบัติที่ชัดเจนที่แสดงให้พม่าเห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่า ไม่มีการสนับสนุนใด ๆ ทั้งสิ้นต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าหรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่า ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในพื้นที่

นโยบายข้อที่ 11 ดำเนินการประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยาอย่างมีเอกภาพ และเป็นไปอย่างต่อเนื่องต่อกลุ่มเป้าหมายทั้งในและนอกประเทศให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

นโยบายข้อที่ 12 ควบคุมดูแลองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หลบหนีการสู้รบเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตไทยให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้

นโยบายข้อที่ 13 พัฒนาขีดความสามารถในการป้องกันชายแดนของไทยให้พร้อมที่จะปกป้องอธิปไตย คู่ครองและให้ความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดน กรณีมีการละเมิดให้หาทางระงับเหตุการณ์ให้ยุติลงโดยเร็วในระดับพื้นที่

นโยบายข้อที่ 14 เสริมสร้างการติดต่อสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยผ่านกลไกที่ทั้งสองฝ่ายได้จัดตั้งขึ้นเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาชายแดนสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน และขจัดความระแวงสงสัยของฝ่ายพม่า

นโยบายข้อที่ 15 ดำเนินการสกัดกั้น ผลักดัน และควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าอย่างเข้มงวดกวดขัน โดยให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังตามมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยเมื่อ 17 มีนาคม 2535

นโยบายข้อที่ 16 เร่งให้มีการเจรจาแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างกันเพื่อให้มีการกำหนดเส้นเขตแดนที่ถาวร โดยผ่านกลไกที่ทั้งสองฝ่ายได้จัดตั้งขึ้น

นโยบายข้อที่ 17 กำกับดูแลให้การดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่าเป็นไปโดยมีเอกภาพ และสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของไทย

เมื่อพิจารณาจากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยที่มีต่อพม่า ตั้งแต่ฉบับแรกในปี 2524 จนถึงปัจจุบัน นโยบายได้มีการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมในส่วนเนื้อหาของนโยบาย (Content Policy) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมกันรวมทั้งสิ้น 3 ครั้ง และนโยบายความมั่นคงดังกล่าว ซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศด้านความมั่นคง เพราะ นโยบายแต่ละข้อได้มีการขยายไปสู่การกำหนดนโยบายเฉพาะด้านรองรับ เช่น นโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นนักศึกษาพม่า นโยบายการเตรียมการรับสถานการณ์ด้านชายแดนไทย-พม่า และนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานพม่า ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระบวนการในการพัฒนานโยบายของรัฐบาลไทยจะตั้งอยู่บนรากฐานของข้อมูลและตัวแปรในแต่ละสถานการณ์ ทำให้นโยบายมีความยืดหยุ่นและเคลื่อนไหวไปตามปัญหาอยู่ตลอดเวลา แต่การปรับเปลี่ยนนโยบายแต่ละครั้งมักจะดำเนินการไปภายใต้กรอบของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่าในแต่ละห้วงเวลาการกำหนดนโยบายของรัฐบาลตามแนวทางนี้จึงเป็นการพิจารณากำหนดกลยุทธ์ในการกำหนดนโยบายแบบการเปลี่ยนแปลงเสริมต่อ โดยใช้หลักทฤษฎีการตัดสินใจแบบปรับปรุงต่อเติมของเดิม (The Incremental Theory) (ผิน ปานขาว, 2524: 9) ดังที่แสดงไว้ตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 5.1 แสดงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของไทยที่มีต่อประเทศพม่า

นโยบายปี 2524	นโยบายปี 2532-2536	นโยบายปี 2537-2539
1) พื้นฟูและส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลพม่า ยึดหลักถ้อยที ถ้อยอาศัย ซักดข้อขัดแย้งและความระแวดระวัง 2) ไม่สนับสนุนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้สืบทายทางการเมืองให้ใช้ดินแดนไทยเพื่อดำเนินการ เป็นปฏิปักษ์ต่อพม่า 3) ควบคุมผู้สืบทายทางการเมืองและผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าให้รัดกุม อย่างเต็มที่ 4) ชักจูงให้รัฐบาลพม่าสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มประเทศอาเซียน 5) ร่วมมือแก้ไขปัญหายาชายแดนไทย - พม่า ให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังและให้ความคุ้มครอง ปกป้องภัยแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ ตามชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพ 6) ร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้าสิ่งของผิดกฎหมายตามบริเวณชายแดน โดยเฉพาะยาเสพติด อาวุธยุทโธปกรณ์ 7) ร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจทั้งสองฝ่าย การแลกเปลี่ยนการเยือนคณะผู้แทนการค้า การตกลงการค้าอย่างเป็นทางการ การค้าชายชายแดนและสนับสนุน ให้มีโครงการลงทุนร่วมกันบนพื้นฐานของประโยชน์ร่วมกัน	สาระของนโยบายจำนวน 12 ข้อ เหมือนกับนโยบายในปี 2524 จำนวน 10 ข้อ ส่วนที่เพิ่มขึ้นได้แก่ 1) การสกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าอย่างจริงจังต่อเนื่องและกำหนดแผนปฏิบัติอย่างชัดเจน 2) ชี้นำให้ผู้นำพม่าตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งชาติที่จะได้รับการกระจายเสรีภาพในระบบการเมืองของพม่า และการเจรจาประนีประนอมกับชนกลุ่มน้อย	สาระของนโยบายมีจำนวน 17 ข้อ เหมือนกับนโยบายปี 2524 และปี 2532 - 2536 จำนวน 12 ข้อ ส่วนที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ 1) ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพม่าให้สอดคล้องกับความต้องการของไทย-พม่า เช่น เส้นทางคมนาคม 2) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ และปฏิบัติการจิตวิทยาอย่างมีเอกภาพต่อกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในและนอกประเทศ 3) ควบคุมดูแลองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อย ที่หลบหนีการสู้รบตามกฎหมายที่กำหนดไว้ 4) เสริมสร้างการติดต่อสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นให้ใกล้ชิดขึ้น โดยผ่านกลไกที่ได้จัดตั้งขึ้น 5) กำกับดูแลให้การดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่าเป็นไปโดยมีเอกภาพ

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

นโยบายปี 2524	นโยบายปี 2532-2536	นโยบายปี 2537-2539
8) ส่งเสริมการเจรจาปัญหาเส้น เขตแดนเพื่อกำหนดเขตแดนที่ถาวร 9) ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนวิชา การฝึกอบรม การแลกเปลี่ยนทาง สังคม วัฒนธรรม		

5.1.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 มีนาคม 2535

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 27 ธันวาคม 2531 มอบหมายให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ เสนอมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับผู้เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกวดขันการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรี และต่อมาสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้นำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองหลายกลุ่มทางราชการได้มีนโยบายและมาตรการปฏิบัติอยู่แล้ว ยังคงมีเฉพาะผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเท่านั้นที่ทางราชการมีนโยบายสกัดกั้นและผลักดัน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้กำหนดมาตรการการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว แต่ผลการปฏิบัติยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร คณะอนุกรรมการฯ จึงได้ยกร่างมาตรการเสนอให้คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ พิจารณาความเหมาะสมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อ 17 มีนาคม 2535 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ในเขตพม่า

(1.1) การแจ้งเตือน แจ้งเตือนทั้งในรูป ปจว. และ ปชส. ให้ราษฎรพม่า และชนกลุ่มน้อยในดินแดนพม่าทราบว่าการหลบหนีเข้ามาในเขตไทยมีความผิดตามกฎหมายไทย

(1.2) สกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่ลักลอบเข้ามาในพื้นที่ชายแดนตั้งแต่ในโอกาสแรก

(2) ราษฎรพม่าที่ประสงค์จะเข้ามาในเขตไทยเป็นการชั่วคราว

(2.1) ผ่อนผันให้เข้ามาในเขตไทยบางจุดโดยมีเงื่อนไข โดยให้ราษฎรจากพม่าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อหาสิ่งของอุปโภค บริโภค ที่จำเป็นในพื้นที่ชายแดนเขตไทยที่กำหนดได้ ในระยะเวลาที่จำกัด

(2.2) ควบคุมให้เข้าออกตามช่องทาง การเดินทางเข้ามาจะต้องเข้าออกตามช่องทางที่กำหนดและจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ชายแดนที่กำหนดไว้

(3) ราษฎรพม่าที่หลบหนีออกจากพื้นที่กำหนด และผู้ที่เข้ามานอกช่องทางที่กำหนด

(3.1) การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน ให้มีการสกัดกั้นอย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันเข้ามาในพื้นที่ชายแดนที่กำหนด แล้วหลบหนีไปยังพื้นที่อื่น และกำหนดให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ทั้ง 9 จังหวัด เป็นพื้นที่ควบคุม มีการจัดตั้งจุดตรวจทั้งในลักษณะประจำและเคลื่อนที่ โดยใช้กำลัง ดชด., อส., ตร.ทล. เข้ามาทำหน้าที่

(3.2) การเพิ่มโทษ ให้มีการส่งฟ้องในความผิดสถานหนักต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งเคยถูกจับกุม และศาลพิพากษาให้ส่งออกนอกเขตไทย แล้วลักลอบกลับเข้ามาอีกตาม ม.92 ของประมวลกฎหมายอาญา

(3.3) ติดตามและตรวจสอบ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจในพื้นที่ติดตามและตรวจสอบการมีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไปอยู่อาศัยในพื้นที่รับผิดชอบ หากพบการกระทำผิดให้ทำการจับกุมและส่งฟ้องศาลทุกกรณี

(4) ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย

(4.1)ใช้อำนาจของกฎหมาย ให้มีการกำหนดระเบียบฯ ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว และประกาศเรื่องการกำหนดเขตควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าเป็นการเฉพาะ โดยให้มีกฎหมายรองรับคือ อาศัยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบฯ และประกาศดังกล่าว

(4.2) ทำทะเบียนควบคุม ให้มีการสำรวจและมีการจัดทำทะเบียนประวัติ พร้อมบัตรประจำตัวของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าให้มีความถูกต้อง และตรงกับความเป็นจริงตามห้วงเวลาที่กำหนด เพื่อให้สามารถใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมจำนวนและตรวจสอบบุคคล เป็นการป้องกันมิให้มีผู้หลบหนีเข้ามาใหม่มีจำนวนเพิ่มขึ้น

(4.3) ให้อยู่เป็นการชั่วคราว ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า (หลัง 9 มีนาคม 2519) ที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวโดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

(5) ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงาน

(5.1) ผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไขใช้มาตรการทางการบริหาร เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ โดยให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดรายละเอียดในเรื่องพื้นที่ที่ผ่อนผันให้ทำงาน ชนิดของการประกอบกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน และการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ขายแรงงานที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

(5.2) กวดขันการจ้างแรงงานโดยไม่ถูกต้อง ให้มีการจับกุมและลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองที่รับจ้างทำงานโดยไม่ถูกต้อง และนายทุนที่ลักลอบใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(6) ผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง

(6.1) ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ให้มีการดำเนินคดีผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความช่วยเหลือคำนวณความสะดวกไม่ว่ากรณีใดแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยเข้มงวดตามกฎหมายคนเข้าเมือง พวกผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษเนรเทศไปแล้วให้ฟ้องในลักษณะความผิดฐานให้ความช่วยเหลือผู้ถูกเนรเทศด้วย

(6.2) การยึดของกลาง ให้กรมตำรวจออกคำสั่งกำหนดแนวทางปฏิบัติ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสอบสวนในการยึดของกลางที่ใช้สนับสนุนผู้หลบหนีเข้าเมืองเอาไว้นานกว่าคดีจะถึงที่สุด

5.1.5 มติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองโดย

ผิดกฎหมาย สภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2536

ให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในระยะแรกเพียง 4 จังหวัด ที่มีความต้องการแรงงานสูงก่อน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดพิจารณาลำดับความเร่งด่วนของแต่ละอำเภอได้แก่ จังหวัดระนอง, ตาก, กาญจนบุรี, และเชียงราย

5.1.6 มติคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาระงงานอพยพจาก

ต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536

ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดดำเนินการตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้พร้อมทั้งประมวลอุปสรรคปัญหา และเสนอแนะแนวทางการแก้ไข เพื่อสภาความมั่นคงแห่งชาติจะได้พิจารณากำหนดนโยบายและมาตรการในภาพรวมให้สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

5.1.7 มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2536

กำชับให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบาย มาตรการ และกฎระเบียบที่มีอยู่โดยเคร่งครัดรวมทั้งแก้ไขปัญหาทุจริต/การร่วมมือของเจ้าหน้าที่ในการ นำคนต่างด้าวเข้าประเทศ เร่งรัดการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมือง ของคนต่างด้าวและดำเนินการในเรื่องมาตรการผ่อนผันให้จ้างแรงงานพม่าในบางพื้นที่

5.1.8 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2537

ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณากำหนดมาตรการและแนวทางเพื่อ ป้องกันปัญหาคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่คณะรัฐมนตรี มอบหมายโดยพิจารณาร่วมกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี โดยด่วนดังต่อไปนี้

(1) ประชาสัมพันธ์ให้คนไทยทราบสถานการณ์การขาดแคลน แรงงานบางประเภทและพิจารณาว่างานใดจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติและงานใดสมควร สงวนไว้ให้คนไทย

(2) กวดขันและเข้มงวดกับการลักลอบเข้ามาของคนต่างชาติที่ ดำเนินการอย่างเป็นขบวนการ

(3) การดำเนินการตามกฎหมาย ควรมุ่งไปที่ผู้ว่าจ้าง หรือผู้ ที่ รับคนต่างชาติไว้ทำงานด้วย

(4) กระทรวงมหาดไทย ควรเร่งรัดส่งตัวผู้เข้าเมืองโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายออกนอกราชอาณาจักรให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อประหยัดงบประมาณและค่าใช้จ่าย ต่าง ๆ

5.1.9 มติสภาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาแรงงานอพยพจาก ต่างประเทศเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2537

สภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้ ประชุมเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2537 พิจารณาปัญหาแรงงานอพยพจากต่างประเทศและได้ กำหนดแนวนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยแยกได้ 2 ส่วน (สำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติ, 2537) ดังนี้

(1) การแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า

(1.1) ให้ดำเนินการป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองมาในประเทศไทยอย่างจริงจังและเข้มงวดกวดขันมากขึ้น โดยเน้นการสกัดกั้นและปราบปรามที่กลุ่มคนที่จะเข้ามาใหม่และขบวนการลักลอบ รวมทั้งในเรื่องการตรวจลงตราและการอนุญาตระยะเวลาให้อยู่ในประเทศเพื่อป้องกันมิให้แสวงโอกาสเข้ามาทำงานในประเทศ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับขบวนการลักลอบ

(1.2) ให้เร่งรัดการดำเนินการผ่อนผันการจ้างแรงงานพม่าที่จำเป็นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 มีนาคม 2535 อย่างจริงจังโดยเฉพาะการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวคนเหล่านี้ และพิจารณาหาทางลดหรือผ่อนปรนขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ ของกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคปัญหา อาทิ จำนวนเงิน และขั้นตอนการประกันตัว

(1.3) ให้ติดตามตรวจสอบ จับกุม และบังคับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจังสำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศ โดยเฉพาะบุคคลที่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ให้ความสำคัญในการดำเนินการในลำดับต้น ส่วนผู้ที่ลักลอบทำงานหรืออาศัยอยู่กับญาติพี่น้องควรตรวจสอบจำนวนพื้นที่ที่อยู่ การประกอบอาชีพ และติดตามพฤติกรรม เพื่อควบคุมมิให้เกิดผลเสียหากยังไม่สามารถส่งกลับประเทศได้

(1.5) จัดให้มีชายการติดต่อดสื่อสาร และระบบการตรวจตราเฝ้าระวังบริเวณชายแดน และการข่าวให้ติดต่อกันได้สะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อป้องปรามการลักลอบเข้าเมือง

(1.6) ให้ดำเนินการลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้นำคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยเฉพาะต่อขบวนการลักลอบและเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตรวมทั้งนายจ้างผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย

(1.7) ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับประชาชนทุกกลุ่มรวมทั้งนายจ้าง ให้ทราบสถานการณ์ ปัญหาและสนับสนุนแก้ไขปัญหของทางราชการ

2. การแก้ไขปัญหาระยะยาว

(2.1) ให้ศึกษาติดตามสถานการณ์แรงงานอพยพต่างประเทศโดยต่อเนื่องเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น ประกอบการใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

(2.2) ให้ศึกษาวิจัยในเชิงวิชาการเกี่ยวกับการจ้างแรงงานอพยพต่างประเทศ ที่จำเป็นในสัดส่วนที่เหมาะสมกับแรงงานไทย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อโครงสร้างและอัตราค่าจ้างแรงงานไทย รวมทั้งผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติ (โดยเฉพาะแรงงานจากพม่าและจีน)

(2.3) จัดให้มีศูนย์กลางจัดเก็บข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญห และกำกับดูแลในการดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระยะยาว

(2.4) พัฒนาฝีมือแรงงานไทย เพื่อยกระดับคุณภาพของแรงงานไทยให้สูงขึ้นเป็นแรงงานฝีมือ หรือกึ่งฝีมือรองรับตลาดแรงงาน และการพัฒนาเทคโนโลยีในอนาคต

(2.5) ส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นการลงทุนของเอกชนไทย เพื่อสร้างงานในประเทศเหล่านั้น และเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันในภูมิภาค

(2.6) สร้างเสริมความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่าง ๆ ในโอกาสที่เหมาะสมให้ทราบปัญหา ภาระ และการดำเนินการของไทยเกี่ยวกับแรงงานอพยพต่างประเทศ เพื่อทราบปัญหาตรงกัน และสนับสนุนช่วยเหลือแก้ไขปัญหาตามความเหมาะสม

ข. การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับด่วนมาก ที่ มท 0205/ว 130 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2535 แจ้งให้จังหวัดต่าง ๆ ศึกษา จัดทำข้อมูล ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างแนวทางปฏิบัติตามมาตรการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และกระทรวงมหาดไทยได้จัดประชุมหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2535 เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนี้

มาตรการที่ 1 ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ในเขตพม่า แนวทางปฏิบัติได้แก่

1.1 การแจ้งเตือน ให้ดำเนินการดังนี้

1.1.1 ให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ทุกหน่วย ชี้แจงทำความเข้าใจและแจ้งเหตุผลให้ราษฎรพม่าบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า ในเขตพม่า รวมทั้งชนกลุ่มน้อยตระหนักถึงอุปสรรคต่าง ๆ ในการอาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดความยากลำบากต่อตัวเองและครอบครัวจนมีความผิดในข้อหาหลบหนีเข้าเมือง จะต้องถูกคุมตัวดำเนินคดีส่งฟ้องศาล ถูกส่งโทษสถานหนักและถูกส่งตัวกลับพม่าทุกราย

1.1.2 ให้มีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ไทย-พม่า ในระดับท้องถิ่นเพื่อขอให้ฝ่ายพม่าชี้แจงให้ราษฎรพม่าเข้าใจถึงอุปสรรคต่าง ๆ ในการพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย รวมทั้งขอให้ควบคุมประชาชนในประเทศมิให้อพยพเข้ามาในประเทศไทย

1.1.3 ให้มีการประชาสัมพันธ์ต่อราษฎรไทย เพื่อทราบถึงความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ หากมีการช่วยเหลือให้ที่พักพิงให้ทำงานหรือช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ ต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง

1.1.4 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ประชาสัมพันธ์ในทุกรูปแบบ เพื่อให้ราษฎรไทยตระหนักถึงภัยต่อความมั่นคงของประเทศอันเกิดจากปัญหาชาวต่างประเทศหลบหนีเข้าเมือง และไม่ให้ความร่วมมือต่อผู้นำพาพวกชาวต่างชาติเข้าประเทศ ตลอดจนให้ความร่วมมือในการแจ้งข่าวสารให้ทางราชการทราบ

1.1.5 ให้พลังมวลชนที่ผ่านการฝึกอบรมหมู่บ้านป้องกันชายแดน (ปชด) หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง เป็นผู้ให้ข่าวสารแก่ทางราชการ เพราะบุคคลเหล่านี้อยู่ในพื้นที่สามารถทราบเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวได้ดี

1.1.6 การปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์ ให้หน่วยงานที่มีความรู้ประสบการณ์ เป็นผู้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อการนี้

1.1.7 การประชาสัมพันธ์ ขอให้ดำเนินการทั้งภาษาไทย อังกฤษ พม่า มอญ กะเหรี่ยง ฯลฯ

1.1.8 ให้ประสานขอความร่วมมือไปยังกรมประชาสัมพันธ์เพื่อดำเนินการในเรื่องนี้

1.2 การสกัดกั้นและผลักดัน ให้ดำเนินการ ดังนี้

1.2.1 ให้อำเภอในท้องที่ชายแดนจัดตั้งชุดตรวจ โดยมี ตชด. ทหารพราน และ อส. พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าเมืองเป็นประจำ และพื้นที่ที่เห็นว่าจำเป็น ทั้งนี้ ให้กวตชัน ตรวจตราชายแดนอย่างสม่ำเสมอเพื่อป้องกันและสกัดกั้นมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลักลอบเข้ามาในพื้นที่ชายแดนตั้งแต่ในโอกาสแรก รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วย

1.2.2 ให้ทุกจังหวัดดำเนินการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2519 เรื่อง ห้ามคนต่างด้าวสัญชาติพม่าอพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อ 21 พฤศจิกายน 2533 เรื่อง ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าอย่างเคร่งครัด ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท 0202/916 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2534 ซึ่งมีเนื้อหา ดังนี้

(1) ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทุกฝ่ายดำเนินการสกัดกั้นและกำหนดมาตรการควบคุม มิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามายังประเทศไทย

(2) ให้ทุกจังหวัดดำเนินการตรวจสอบในพื้นที่ หากตรวจพบผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า ให้จับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายแล้วส่งตัวออกนอกราชอาณาจักร

1.2.3 ในการส่งตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองพม่ากลับประเทศ ให้เน้นการผลักดันตั้งแต่ในโอกาสแรก (ไม่ต้องดำเนินคดี) และเมื่อจะมีการผลักดันให้ประสานกับฝ่ายพม่าเป็นการล่วงหน้าในรูปของคณะกรรมการระดับท้องถิ่นหากสามารถจะทำได้ ถ้าไม่สามารถจะทำได้เนื่องจากจะเป็นอันตรายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ให้ดำเนินการตามความเหมาะสมของสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่

1.2.4 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า จัดตั้งงบประมาณในการสกัดกั้น ผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเสนอกระทรวงมหาดไทย เพื่อแจ้งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อสนับสนุนงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณอีกทางหนึ่งต่อไป

1.2.5 พิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-พม่า ในพื้นที่ตามแนวชายแดน เพื่อจัดระบบป้องกันให้สมบูรณ์โดยเร็ว

1.2.6 จัดตั้งด่านตรวจของตำรวจภูธรในเส้นทางที่มีการลักลอบเข้าเมือง แต่ไม่ต้องตั้งด่านเป็นประจำ เนื่องจากผู้หลบหนีจะรู้และพยายามหลบหนีไปเส้นทางอื่น

มาตรการที่ 2 ราษฎรพม่าที่ประสงค์จะเข้ามาในเขตไทยเป็นการชั่วคราว แนวทางปฏิบัติได้แก่

2.1 ผ่อนผันให้เข้ามาในเขตไทยบางจุดโดยมีเงื่อนไข ให้ดำเนินการดังนี้

2.1.1 ให้จังหวัดกำหนดจุดผ่อนปรนเพื่อผ่อนผันให้ราษฎรของพม่า และชนกลุ่มน้อยเดินทางเข้ามาในเขตไทยบริเวณชายแดนได้ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม เพื่อจัดหาสิ่งของอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่การยังชีพ โดยให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติดังนี้

(1) กำหนดพื้นที่ที่อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวจะต้องอยู่ในเขตอำเภอชายแดน

(2) กำหนดระยะเวลาให้เข้ามาในพื้นที่ดังกล่าวครั้งหนึ่งต้องอยู่ได้ไม่เกิน 12 ชั่วโมง

(3) จัดทำบัญชีควบคุมผู้เดินทางเข้ามาในพื้นที่ โดยจัดทำประวัติมีชื่อ รูปถ่าย และลายพิมพ์นิ้วมือ เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน กรณีพื้นที่ใดไม่สามารถดำเนินการจัดทำบัญชีควบคุมได้ตามนี้ ให้พิจารณาตามความเหมาะสมของสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่

(4) กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ให้แน่นอนซึ่งควรจะเป็นทั้งเจ้าหน้าที่ ตม. ตำรวจภูธร และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่จำเป็นด้วย

2.1.2 ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันไม่ให้ผู้ที่มีเจตนาไม่สุจริตฉวยโอกาสจากการผ่อนปรนในเรื่องนี้หลบเข้ามาในเขตไทย หรือดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ

2.2 ควบคุมให้เข้าออกตามช่องทาง ให้ดำเนินการดังนี้

2.2.1 ให้จังหวัดกำหนดเส้นทางที่จะใช้เป็นจุดผ่อนปรนเส้นทางเข้า-ออก และพื้นที่ควบคุมเพื่อให้ราษฎรชาวพม่า รวมถึงชนกลุ่มน้อยเข้ามาซื้อหาเครื่องอุปโภคบริโภคโดยขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

2.2.2 ดำเนินการกับบุคคลที่ไม่เดินทางเข้าออกตามช่องทาง หรือเดินทางออกนอกเส้นทางที่กำหนด หรือออกจากพื้นที่ควบคุมโดยให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 อย่างเคร่งครัด

2.2.3 ให้มีการจัดตั้งจุดตรวจและหน่วยเคลื่อนที่เร็ว เพื่อตรวจตรา การเข้า-ออก ให้เป็นไปตามกฎระเบียบโดยเคร่งครัด

2.2.4 การตรวจตราและการจับกุม ควรจะมีการประสานกับตำรวจ ภูธรท้องที่และหน่วยงานข่าวในพื้นที่อย่างใกล้ชิดด้วย

มาตรการที่ 3 ราษฎรพม่าที่หลบหนีออกจากพื้นที่ที่กำหนดและผู้ที่ย้ายมา นอกช่องทางที่กำหนด

3.1 การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน ให้ดำเนินการดังนี้

3.1.1 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า กำหนดพื้นที่สำหรับควบคุม ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันเข้ามาในพื้นที่ชายแดน

3.1.2 ป้องกันและสกัดกั้นมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองออกนอกพื้นที่ ควบคุม เพื่อหลบหนีไปยังพื้นที่อื่น โดยให้จัดตั้งจุดตรวจทั้งในลักษณะประจำและเคลื่อนที่และ ใช้กำลัง ดชด. อส. ตร.ทล. เข้าทำหน้าที่ ทั้งนี้ให้เน้นการตรวจตามเส้นทางอำเภอชายแดนไป ยังตัวจังหวัด

3.1.3 กวาดล้างแหล่งมั่วสุมของผู้หลบหนีเข้าเมืองตามที่ชุมชนในตัว จังหวัด และอำเภอเป็นระยะ ๆ

3.1.4 เพิ่มมาตรการควบคุมและกวดขันผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อ ป้องกันการหลบหนีออกจากพื้นที่ไปทำมาหากินในพื้นที่อื่น

3.1.5 ขยายอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ดชด. อส. ตร.ทล. เพื่อปฏิบัติ ภารกิจในการตรวจตราผู้หลบหนีเข้าเมือง

3.1.6 ขอให้ประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ ช่วยกัน สอดส่องดูแลความเคลื่อนไหวของผู้หลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมไปยังพื้นที่อื่นโดยแจ้งให้ทางราชการทราบ

3.1.7 แต่งตั้งผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมือง ออกนอกพื้นที่ควบคุม เพื่อป้องกันการออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดอย่างเสรี

3.1.8 ขอรับการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารจากหน่วยข่าวที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับสถานที่หลบซ่อนตัวเพื่อหลบหนีออกจากพื้นที่ควบคุม

3.2 การเพิ่มโทษ กำหนดให้กรมตำรวจพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการสั่งฟ้องในความผิดฐานหนีก่อผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ที่เคยถูกจับกุม และศาลพิพากษาให้ส่งออกนอกเขตไทยแล้วลักลอบเข้ามาอีกตามมาตรา 92 ของประมวล กฎหมายอาญา

3.3 การติดตามและตรวจสอบ มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

3.3.1 ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ติดตามและตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอว่ามีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ที่รับผิดชอบหรือไม่ หากพบการกระทำให้ทำการจับกุม และส่งฟ้องศาลทุกกรณี

3.3.2 ให้ประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือราษฎรในท้องที่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน วัด โรงเรียน โรงงาน ฯลฯ

มาตรการที่ 4 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย

4.1 การใช้อำนาจของกฎหมาย มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

4.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 มีนาคม 2535 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ชุมพร ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ เป็นจังหวัดควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย โดยมอบให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครองเป็นผู้กำหนดรายละเอียด

4.1.2 การปฏิบัติตามมาตรการ ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และเข้มงวดกวดขันอย่างจริงจัง บทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบการควบคุมควรจะระบุให้ชัดเจนและมีสถานหนักพอที่ให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบ และในขณะเดียวกันก็ต้องป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองคนอื่นเข้ามาสวมแทนในทะเบียนประวัติได้

4.2 การจัดทำทะเบียนควบคุม กำหนดให้กรมการปกครองและจังหวัดชายแดนไทย-พม่า 10 จังหวัด ที่ถูกกำหนดเป็นจังหวัดควบคุมสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติพร้อมบัตรประจำตัวของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าให้มีความถูกต้องและตรงกับความเป็นจริงตามห้วงเวลาที่กำหนดเพื่อให้สามารถใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมจำนวน และตรวจสอบบุคคลเป็นการป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาใหม่มีจำนวนเพิ่มขึ้น

4.3 การให้สิทธิติดเทียมกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า กำหนดแนวทางปฏิบัติดังนี้

4.3.1 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ทั้ง 10 จังหวัด ที่ถูกกำหนดเป็นจังหวัดควบคุมสำรวจจำนวนและผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า (ที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519) ที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ ให้มีสิทธิติดเทียมกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (ที่เข้ามาอยู่ก่อน 9 มีนาคม 2519) โดยให้อยู่ในระเบียบ ข้อบังคับ ที่ทางราชการกำหนด

4.3.2 ให้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรณีมีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิทางการศึกษาของบุตรผู้หลบหนีเข้าเมืองให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ว่าบุตรหลานของผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย สามารถที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับใด และมีเงื่อนไขอย่างไร

มาตรการที่ 5 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงาน

5.1 ผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข ใช้มาตรการบริหารเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภท เฉพาะในบางพื้นที่โดยมีมาตรการปฏิบัติต่อการใช้แรงงานพม่า ดังนี้

5.1.1 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ทั้ง 10 จังหวัด สำรวจและจัดทำทะเบียนรวมทั้งบัตรประจำตัวให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เดินทางเข้าประเทศหลัง 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรในอำเภอต่าง ๆ ของจังหวัดนั้น

5.1.2 ดำเนินการให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองตามข้อ 5.1.1 เป็นคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต และถูกกักตัวไว้ ณ สถานที่ใดในระหว่างรอการส่งกลับตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เสียก่อน

5.1.3 ให้จังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เมื่อนายจ้างแจ้งรายชื่อลูกจ้างให้ทราบ และให้ลูกจ้างยื่นขอใบอนุญาตภายใน 90 วัน

5.1.4 กรณีนายจ้างจะจ้างบุคคลสัญชาติพม่าที่ไม่ได้ขอรับใบอนุญาตภายใน 90 วัน ให้ประกาศรับสมัครคนงานไทย ทางหนังสือพิมพ์หรือจุดต่าง ๆ มีกำหนด 15 วัน โดยแจ้งรายละเอียดตำแหน่งงานที่จ้างให้จังหวัดทราบ เพื่อรับสมัครคนงานไทย ภายใน 45 วัน ก่อน หากไม่มีคนงานไทยสมัคร จึงให้รับบุคคลสัญชาติพม่าเข้าทำงานได้

5.1.5 จังหวัดจะออกใบอนุญาตทำงานให้มีอายุครั้งละ 1 ปี โดยเห็นควรให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมนำลูกจ้างแทน รายละเอียด 1,000 บาท เมื่อครบกำหนด 1 ปี และจะต้องต่อใบอนุญาตทำงานให้ทุกครั้ง จะต้องมีการประกาศเพื่อเปิดโอกาสให้แก่แรงงานไทยก่อน

5.1.6 เมื่อนายจ้างรับจ้างแรงงานพม่าเข้าทำงานแล้ว จะต้องได้รับการดูแลในเรื่องอัตราค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่จังหวัดกำหนด เพื่อป้องกันการกดขี่ในเรื่องการใช้แรงงานและหลักสิทธิมนุษยชน

5.1.7 การจ้างแรงงาน จะต้องจ้างตามลำดับ ดังนี้

(1) แรงงานไทย

(2) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (เข้ามาก่อน 9 มี.ค.19)

(3) ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามา (หลัง 9 มี.ค.19)

และตั้งหลักแหล่งถาวรในไทย ซึ่งจังหวัดได้ลงทะเบียนและผ่านขั้นตอนตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แล้ว (ส่วนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้า-ออกเป็นประจำตาม

บริเวณชายแดน ซึ่งจังหวัดไม่ได้ลงทะเบียน ไม่ให้จ้าง กรณีมีผู้ฝ่าฝืนและให้ความช่วยเหลือให้ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522)

5.1.8 พื้นที่ที่จะให้แรงงานพม่าทำงาน ให้กำหนดเฉพาะที่จำเป็นตามสภาพความเป็นจริง โดยให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนด และปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นในแต่ละปี

5.1.9 ประเภทของงานที่จะอนุญาตให้ทำ ให้กำหนดเฉพาะที่จำเป็นตามสภาพความเป็นจริงของแต่ละท้องที่ และต้องอยู่ในงาน 27 ประเภท ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ โดยจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดและปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นในแต่ละปี

5.1.10 การดำเนินการใช้แรงงานพม่าทำงานในจังหวัดชายแดนไทย-พม่า 10 จังหวัด นั้น ให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละจังหวัด โดยไม่จำเป็นต้องจ้างแรงงานพม่าในทุกจังหวัด ผลการดำเนินการของแต่ละจังหวัดให้รายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ หากจำเป็นต้องการความสนับสนุนด้านบุคลากรและงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้แจ้งกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อประสานการสนับสนุน

มาตรการที่ 6 ผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง มีแนวทางดำเนินการดังนี้

6.1 ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ให้มีการดำเนินคดีผู้ให้ที่พักอาศัยและความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกไม่ว่ากรณีใดแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยเข้มงวดตามกฎหมายคนเข้าเมือง หากผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้ที่เคยถูกส่งโทษเนรเทศไปแล้ว ให้ฟ้องในลักษณะความผิดฐานให้ความช่วยเหลือผู้ถูกเนรเทศด้วย

6.2 การยึดของกลาง ให้กรมตำรวจออกคำสั่งกำหนดแนวทางปฏิบัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสอบสวนในการยึดของกลางที่ใช้สนับสนุนผู้หลบหนีเข้าเมืองเอาไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ค. การปฏิบัติงานตามนโยบาย

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 และกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันกำหนดแนวทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีการปฏิบัติงานตามแนวทางข้างต้น ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาผลการปฏิบัติงานออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การปฏิบัติงานของหน่วยราชการส่วนกลาง และการปฏิบัติงานของจังหวัดระนอง ดังนี้

1. การปฏิบัติงานของหน่วยราชการส่วนกลาง

หน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ในการออกกระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ ตลอดจนการกำกับ ดูแล ติดตาม รายละเอียดมีดังนี้

1.1 การเร่งรัดติดตาม จากข้อมูลของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (กองการต่างประเทศ : 2537) ระบุว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เร่งรัดให้ทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองสัญชาติพม่า ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2537 ได้ร่วมกันกำหนดมาตรการเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

- (1) การลดปัญหาความแออัดในการควบคุมผู้หลบหนีฯ ที่ถูกจับกุมดำเนินคดี
- (2) การจับกุมผู้หลบหนีฯ ที่หลบซ่อนในกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ
- (3) การสกัดกั้นและป้องกันผู้หลบหนีฯ ที่เข้ามาใหม่

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความเห็นชอบมาตรการดังกล่าว เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2537 และได้มอบนโยบายในการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพิ่มเติม ดังนี้

- (1) ให้ทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบาย โดยมีมาตรการและแผนงานที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะมีระยะเวลาการดำเนินการที่ต้องปฏิบัติให้สำเร็จ ภายในเวลาที่แน่นอน
- (2) ให้กรมตำรวจพิจารณาจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจ เพื่อปฏิบัติการกึ่งในการแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองเป็นพิเศษโดยเฉพาะ
- (3) หากพื้นที่ใดมีผู้หลบหนีเข้าเมืองหลบซ่อนพักอาศัยอยู่ รวมทั้งมีการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองจะถือว่าเจ้าหน้าที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และจะต้องมีการพิจารณาโทษตามกฎหมายและวินัยข้าราชการ
- (4) ให้ผู้บังคับบัญชาทุกระดับ ให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานและสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เช่น อุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณในการดำเนินงาน หากไม่ได้ตั้งงบประมาณประจำปีไว้ให้จัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อจะได้ขอรับการสนับสนุนงบกลางจากรัฐบาลมาใช้ในการดำเนินการ พร้อมทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติเป็นประจำทุกเดือน

1.2 การจัดตั้งศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมือง ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/2537 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2537 เหตุผลในการจัดตั้งสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ในขณะนั้นได้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติต่าง ๆ หลบหนีเข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ความมั่นคงของชาติ และการดำเนินการในด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2537 มีข้อพิจารณาว่า ปัญหาแรงงานผู้อพยพจากต่างประเทศมีความสัมพันธ์กับปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองและมี

แนวโน้มรุนแรงขึ้น ควรได้จัดระเบียบและเร่งรัดการปฏิบัตินโยบาย พร้อมกับได้กำหนด
มาตรการและมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไข
ปัญหา ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็น
ไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงกำหนดให้มีศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนี
เข้าเมืองระดับจังหวัดขึ้นในจังหวัดชายแดนทุกจังหวัด และชุดควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับ
อำเภอ/กิ่งอำเภอ ในอำเภอ/กิ่งอำเภอชายแดนทุกแห่ง โดยให้มีการจัดหน่วยงานและภารกิจ
ดังนี้

ก. การจัดหน่วยงาน มี 3 ระดับ คือ

(1) คณะกรรมการอำนวยการศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้า
เมืองกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

(1.1) ปลัดกระทรวงมหาดไทย	ประธานกรรมการ
(1.2) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย	รองประธานกรรมการ
ฝ่ายความมั่นคง	
(1.3) ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ	กรรมการ
(1.4) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
(1.5) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
(1.6) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
(1.7) ผู้แทนกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม	กรรมการ
(1.8) ผู้แทนศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด	กรรมการ
(1.9) ผู้แทนกรมการปกครอง	กรรมการ
(1.10) ผู้แทนกรมตำรวจ	กรรมการ
(1.11) ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์	กรรมการ
(1.12) ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	กรรมการ
(1.13) ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ	กรรมการและ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	เลขานุการ
(1.14) หัวหน้าฝ่ายกิจการผู้อพยพ กองการ ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กองการ
ต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์อำนวยการควบคุมและ
แก้ไขปัญหาผู้อพยพหลบหนีเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย

(2) คณะกรรมการอำนวยการศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนี
เข้าเมืองระดับจังหวัด ประกอบด้วย

(2.1) ผู้ว่าราชการจังหวัด	ประธาน
(2.2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ที่ได้รับมอบหมาย)	รองประธาน
(2.3) ปลัดจังหวัด	กรรมการ
(2.4) ผู้บังคับหน่วยทหารบกที่ประจำ ในพื้นที่	กรรมการ
(2.5) ผู้บังคับหน่วยตำรวจตระเวนชายแดน ที่ประจำในพื้นที่	กรรมการ
(2.6) หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด	กรรมการ
(2.7) นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด	กรรมการ
(2.8) ป่าไม้จังหวัด	กรรมการ
(2.9) สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด	กรรมการ
(2.10) เกษตรจังหวัด	กรรมการ
(2.11) พัฒนาการจังหวัด	กรรมการ
(2.12) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด	กรรมการ
(2.13) ประชาสงเคราะห์จังหวัด	กรรมการ
(2.14) สารวัตรด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด	กรรมการ
(2.15) นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ	กรรมการ
(2.16) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	กรรมการและ เลขานุการ
(2.17) หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ สำนักงาน จังหวัด หรือหัวหน้าศูนย์อำนวยการ ปฏิบัติต่อบุคคลเข้าเมืองโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายจังหวัด (สำหรับจังหวัด ที่มี สป.บก.)	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่
ประจำศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด

(3) คณะกรรมการอำนวยการชุดควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนี
เข้าเมืองระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ประกอบด้วย

(3.1) นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอ	หัวหน้าชุด
(3.2) สารวัตรใหญ่สถานีตำรวจภูธรอำเภอ	รองหัวหน้าชุด
(3.3) หัวหน้าหน่วยทหารบกที่ประจำในพื้นที่	ชุดทำงาน
(3.4) หัวหน้าหน่วยตำรวจตระเวนชายแดน ในพื้นที่	ชุดทำงาน
(3.5) สาธารณสุขอำเภอ	ชุดทำงาน
(3.6) ป่าไม้อำเภอ	ชุดทำงาน
(3.7) เกษตรอำเภอ	ชุดทำงาน
(3.8) พัฒนาการอำเภอ	ชุดทำงาน
(3.9) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ	ชุดทำงาน
(3.10) หัวหน้าด่านตรวจคนเข้าเมือง(ถ้ามี)	ชุดทำงาน
(3.11) ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครอง และพัฒนา	ชุดทำงาน
(3.12) ปลัดอำเภอ (ฝ่ายกิจการพิเศษ)	ชุดทำงานและ ผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครองอำเภอ/กิ่งอำเภอ ปฏิบัติหน้าที่
เจ้าหน้าที่ประจำชุดควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ

ข. การกิจ จำแนกออกได้ในแต่ละระดับ ดังนี้

(1) ศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง กระทรวง
มหาดไทย

(1.1) กำหนดมาตรการและแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหา
ผู้หลบหนีเข้าเมือง ให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล สภาพความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวง
มหาดไทย รวมทั้ง กำกับดูแล ติดตามการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการฯ ในระดับจังหวัด
และชุดควบคุมฯ ระดับอำเภอ ตลอดจนประสานการปฏิบัติกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการ
แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

(1.2) เป็นศูนย์กลางประสานงานการจัดเก็บ และรวบรวมสถิติและ
ข้อมูลเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา

(1.3) ตรวจสอบและกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ ของศูนย์
อำนวยการฯ ในระดับจังหวัด และชุดควบคุมฯ ระดับอำเภอ เพื่อพิจารณาเสนอขอรับการ
สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการจากรัฐบาล โดยผ่านทางสภาพความมั่นคงแห่งชาติ

(1.4) แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อสนับสนุนการทำงานตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร

(2) ศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(2.1) พิจารณากำหนดมาตรการ และดำเนินการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล สมช. กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2.2) อำนวยการควบคุม กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการในจังหวัด ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้หลบหนีเข้าเมือง

(2.3) เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองของจังหวัด ได้แก่ จำนวนการจับกุม การดำเนินคดี การผลักดันออกนอกประเทศ และการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้งการศึกษาและติดตามสถานการณ์เกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมือง และปัญหาการจ้างแรงงานผู้หลบหนีฯ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(2.4) จัดทำแผนงาน โครงการ ตามนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลโดยผ่านกระทรวงมหาดไทย

(2.5) ประสานการปฏิบัติกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการติดตาม รายงาน และประเมินผลการดำเนินการอย่างเป็นระบบในทุกระยะ

(2.6) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ/ชุดทำงานสนับสนุนช่วยเหลือในการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

(3) ชุดควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(3.1) ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการในอำเภอ/กิ่งอำเภอ ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้หลบหนีเข้าเมือง

(3.2) รวบรวมข้อมูล สถิติ เกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้แก่ จำนวนการจับกุม ดำเนินคดี การผลักดันออกนอกประเทศ และปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

(3.3) ปฏิบัติตามมาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองตามคำสั่ง นโยบายของคณะกรรมการอำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด

1.3 การออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การควบคุมผู้หลบหนี
เข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 เพื่อปฏิบัติให้
เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 มีนาคม 2535 มาตราการที่ 4 และมาตราการที่ 5 ซึ่ง
ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519
ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทาง
ราชการออกให้ อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบ ข้อบังคับที่
ทางราชการกำหนด รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่
กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่
โดยมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดระเบียบฯ และประกาศที่
เกี่ยวข้องนั้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ได้ลงนามใน
ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาใน
ประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 มีรายละเอียดดังนี้

ก. การกำหนดเขตควบคุม

(1) ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม
2519 ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้
แล้ว จำนวน 100,356 คน พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ภายในเขตอำเภอ
ท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบัตรประจำตัว รวม 9 จังหวัด ดังนี้

- จังหวัดเชียงราย ในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอแม่สาย
อำเภอเชียงแสน อำเภอแม่จัน อำเภอแม่สรวย และกิ่งอำเภอแม่ฟ้าหลวง

- จังหวัดตาก ในพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอ
แม่ระมาด

- จังหวัดกาญจนบุรี ในพื้นที่อำเภอศรีสวัสดิ์ อำเภอสังขละบุรี
อำเภอไทรโยค และอำเภอทองผาภูมิ

- จังหวัดระนอง ในพื้นที่อำเภอเมืองระนอง อำเภอกะเปอร์
อำเภอละอุ่น อำเภอกระบุรี และกิ่งอำเภอสุขสำราญ

- จังหวัดเชียงใหม่ ในพื้นที่อำเภอแม่อาว อำเภอฝาง
อำเภอเชียงดาว และอำเภอเวียงแหง

- จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในพื้นที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน อำเภอ
สบเมย อำเภอขุนยวม อำเภอแม่ลาน้อย อำเภอแม่สะเรียง และกิ่งอำเภอปางมะผ้า

- จังหวัดราชบุรี ในพื้นที่อำเภอเมืองราชบุรี อำเภอโพธาราม
อำเภอสวนผึ้ง

- จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์
อำเภอทับสะแก อำเภอบางสะพาน และอำเภอบางสะพานน้อย

- จังหวัดชุมพร ในพื้นที่อำเภอท่าแซะ

(2) ผู้หลบหนีฯ ตามข้อ (1) จะย้ายถิ่นที่อยู่หรือเดินทางออกจากเขต
พื้นที่ที่กำหนดไว้ในบัตรประจำตัวไม่ได้ ยกเว้นกรณีเจ็บป่วยหนัก โดยมีหลักเกณฑ์การผ่อนผัน
ดังนี้

- ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเดินทางออกนอกเขตได้เฉพาะกรณี
จำเป็นเร่งด่วน คือเจ็บป่วยหนัก ซึ่งสถานพยาบาลในพื้นที่ไม่สามารถให้การรักษาได้เท่านั้น
โดยผ่อนผันให้มีผู้ติดตามไม่เกิน 2 คน

- ให้ออกนอกเขตได้ครั้งละไม่เกิน 7 วัน เว้นแต่มีเหตุจำเป็น เช่น
การรักษาพยาบาลตามข้างต้น ซึ่งต้องใช้เวลาเกินกว่า 7 วัน โดยต้องมีหลักฐานใบรับรอง
แพทย์มาแสดง

- การขออนุญาตออกนอกเขตอำเภอ ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ
ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้อนุญาต แล้วแจ้งอำเภอปลายทาง และรายงานจังหวัด
ทราบ

- การขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้
อนุญาต แล้วแจ้งจังหวัดปลายทางและรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

ข. การผ่อนผันให้ทำงาน ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่
เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 สามารถทำงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ตามนัย มาตรา
12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และประกาศกระทรวง
มหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวทำตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงาน
ของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ในเขตพื้นที่ควบคุมตาม (1) โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอน
และรายละเอียด ดังนี้

1. พื้นที่ดำเนินการผ่อนผันการจ้างแรงงาน

ในระยะแรกให้ดำเนินการตามมาตรการการผ่อนผันการใช้
แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เฉพาะในพื้นที่ควบคุม 4 จังหวัดก่อนคือ จังหวัด
เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง และเมื่อได้ดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วจะมีการติดตาม
ประเมินผล และดำเนินการในพื้นที่จังหวัดควบคุมที่เหลืออีก 5 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่
แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรี-ขันธ์ และชุมพร โดยกระทรวงมหาดไทยจะได้แจ้งกำหนดการ
ดำเนินการให้จังหวัดทราบต่อไป

2. คุณสมบัติ

ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้
ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

2.1 เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ที่เดินทางเข้าประเทศ
ไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519

2.2 เป็นผู้ที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตร
ประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไว้แล้ว (บัตรสีส้ม และบัตรสีม่วง)

2.3 ให้ผู้หลบหนีฯ สามารถทำงานได้เฉพาะในพื้นที่อำเภอ/
กิ่งอำเภอที่ระบุไว้ในบัตรของตนเท่านั้น

3. ขั้นตอนการขอจ้างแรงงาน

การขอจ้างแรงงานให้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

3.1 ขั้นตอนการประกันตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อออกไปขอ
อนุญาตทำงาน

1) ผู้ประกอบกิจการหรือนายจ้างนำตัวผู้หลบหนีฯ ที่มี
บัตรประจำตัวไปรายงานตัวต่อพนักงาน ตม. ณ ที่ทำการด่าน ตม.ในพื้นที่

2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการ
ชั่วคราว ตาม ม.17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีอีก โดยให้
พนักงานเจ้าหน้าที่ ตม.รับตัวกักไว้รอการส่งกลับตาม ม.54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
พ.ศ.2522 โดยแจ้งคำสั่งส่งกลับ (ตม.35) ให้ผู้หลบหนีฯ รับทราบและจัดทำประวัติไว้ตาม
ระเบียบฯ

3) ผู้ประกอบการหรือนายจ้างยื่นขอประกันตัว และทำ
สัญญาประกันตัวคนต่างด้าวผู้หลบหนีฯ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตม. โดยนำหลักทรัพย์ เงินสด
หรือหนังสือสัญญาค้ำประกันของธนาคาร (ไม่กำหนดวันสิ้นสุดสัญญา) ในวงเงิน 5,000 บาท
อากรแสตมป์ 10 บาทต่อคน บัตรประจำตัว และหลักฐานทะเบียนการค้า

4) เมื่อพนักงาน ตม. ได้อนุญาตให้ประกันแล้ว จะออก
เอกสารการรายงานตัว ดิทรูปถ่ายให้คนต่างด้าวถือประจำตัวไว้เป็นหลักฐาน และนัดให้ไป
รายงานตัวตามกำหนดเวลา

5) รายละเอียดในการประกันตัว ให้เป็นไปตามระเบียบ
คำสั่ง หรือประกาศที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนด

3.2 ขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงาน

1) นายจ้างแจ้งชื่อลูกจ้างที่ได้รับการประกันตัวแล้ว ตาม
ข้อ 3.1 ให้จังหวัด (สำนักงานจัดหางานจังหวัด) ทราบ และยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน
กำหนด (จังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากกรมการจัดหางาน ตาม ม.12 แห่งพระราชบัญญัติ
การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521)

2) สำหรับรายละเอียด ให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อกำหนด
หรือประกาศของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ต่อมากรมการจัดหางานได้ออกประกาศกรมการจัดหางาน ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2538 เรื่อง ให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่รอการส่งกลับแจ้งการขอรับใบอนุญาตทำงาน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติสำหรับคนต่างด้าวผู้มีบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ออกให้ ดังนี้

1) การยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน ต้องแสดงหลักฐาน ดังต่อไปนี้

- 1.1) บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่กรมการปกครองออกให้
- 1.2) หนังสือรับรองการจ้างโดยนายจ้างที่จะว่าจ้างเป็นผู้รับรอง
- 1.3) ใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้น 1 ซึ่งรับรองว่าผู้ยื่นขอไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดมาตรา 11 (2) ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ได้แก่ โรคเรื้อน โรควัณโรคระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการ โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรงหรือโรคพิษสุราเรื้อรัง

1.4) รูปถ่ายครึ่งตัวหน้าตรง ไม่สวมหมวกขนาด 5 X 6 เซนติเมตร ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกิน 6 เดือน จำนวน 3 รูป

1.5) หลักฐานการประกันคนต่างด้าวของนายจ้าง ที่ว่าจ้างคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 (มาตรา 54)

2) ให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว

3) คนต่างด้าวดังกล่าวไม่สิทธิเปลี่ยนนายจ้างจนกว่าจะครบกำหนด 1 ปี หรือตามกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตวันแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

ทั้งนี้ให้คนต่างด้าวยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศ (22 พฤษภาคม - 22 สิงหาคม 2538)

1.4 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานในการดำเนินงานจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าได้ทำการจัดชุดปฏิบัติงานภาคสนามจากส่วนกลางออกมาดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่อำเภอ และในการนี้ได้ส่งผู้แทนและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมาประชุมซักซ้อมการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอและจังหวัดในวันที่ 30 มิถุนายน 2537 ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดระนอง กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า โดยให้อำเภอ/กิ่งอำเภอดำเนินการตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท 0310.1/17945 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2537 ดังนี้

1) สอบประวัติผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าและกรอกรายการลงในแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติไว้ก่อนที่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจะออกมาดำเนินการให้เลขที่บ้าน เลขรหัสประจำบ้าน เลขรหัสประจำตัวบุคคล เขียนบัตรประจำตัว ถ่ายรูปครอบครัวยุโรปเดี่ยว และพิมพ์ลายนิ้วมือ ซึ่งผู้หลบหนีฯ ได้สอบประวัติไว้แล้วทุกคนจะต้องมารับการดำเนินการจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางอีกครั้ง ระหว่างวันที่ 2 - 11 กรกฎาคม 2538

2) หากไม่สามารถตรวจสอบประวัติได้ทันตามกำหนด ให้อำเภอดำเนินการสอบประวัติในวัน เวลาเดียวกับที่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางออกปฏิบัติงานตามห้วงเวลาในข้อ 1

3) จัดเตรียมปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่อำเภออื่น ๆ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางในแต่ละจุด โดยให้นำเจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ พิสูจน์ตัวบุคคล สอบประวัติ กรอกรายการ และลงนามรับรองในทะเบียนประวัติ

4) ให้ผู้หลบหนีฯ มารับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวเป็นรายครอบครัว (มาพร้อมกันทั้งครอบครัว) ตามวัน และเวลาที่กำหนด โดยจัดแบ่งจำนวนคน/หมู่บ้าน ที่จะทำทะเบียนประวัติฯ ในแต่ละวันให้เหมาะสมกับระยะเวลาด้วย

5) สำหรับผู้หลบหนีฯ ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนั้น ให้เจ้าหน้าที่อำเภอประสานงานกับเทศบาล เพื่อขอให้จัดเทศมนตรีมาร่วมตรวจสอบบุคคลและลงนามรับรองในทะเบียนประวัติแทนกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน

2. การปฏิบัติงานของจังหวัดระนอง

จังหวัดระนองในฐานะหน่วยงานผู้ปฏิบัติงาน (Implementator) ตามนโยบายแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองจากพม่า ได้ดำเนินการตามมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และมาตรการปฏิบัติต่อการใช้แรงงานพม่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 สรุปได้ดังนี้

2.1 การจัดตั้งหน่วยงาน จังหวัดระนองได้มีคำสั่งที่

1052/2535 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2535 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์อำนวยการปฏิบัติต่อบุคคลเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจังหวัดระนอง ต่อมาได้มีคำสั่งจังหวัด ที่ 615/2537 ลงวันที่ 17 เมษายน 2537 ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อบุคคลเข้าเมืองฯ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากสำนักงานจังหวัดระนอง 4 คน และเจ้าหน้าที่จากที่ทำการปกครองจังหวัดระนอง 1 คน ได้แก่ป้องกันจังหวัดระนอง ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ (ผช.หน.ศป.บก.) โดยมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 6 รับผิดชอบงานการข่าว สำนักงานจังหวัดระนอง เป็นหัวหน้าศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อบุคคลเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายฯ มีหน้าที่ดังนี้

(1) ดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งบุคคลสัญชาติอื่น ถ้ามี

(2) ประสานกับอำเภอ กิ่งอำเภอ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลและปฏิบัติงานเกี่ยวกับบุคคลเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่

(3) รับผิดชอบงานความมั่นคง และการข่าว งานผู้อพยพและชนกลุ่มน้อย งานชายแดน งานกิจการพิเศษเกี่ยวกับสายงานในหน้าที่ และงานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

2.2 การจัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

กรมการปกครองได้แจ้งให้จังหวัดระนองทราบว่า กรมการปกครองได้กำหนดการจัดทำทะเบียนประวัติฯ ให้แก่ผู้ใช้แรงงานจากพม่าในจังหวัดระนองในเดือนมกราคม 2537 ตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วน ที่ มท 0322/49074 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2536 และกรมการปกครองกำหนดส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางมาประชุมซักซ้อมและวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่จังหวัด/อำเภอ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดระนอง ในวันที่ 6 มกราคม 2537 เวลา 09.00 น. แต่เนื่องจากกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่จะทำทะเบียนประวัติฯ ในครั้งนี้ไม่ชัดเจน จังหวัดจึงได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทย และขอให้กรมการปกครองเลื่อนระยะเวลาการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าออกไป ในที่สุดกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลับ ที่ มท (สศอ.) 0205/418 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2537 แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้จัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2537 เพื่อพิจารณาข้อหารือของกรมการปกครอง และจังหวัดระนองแล้ว ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบให้กำหนดคุณสมบัติของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาใช้แรงงานที่ดังหลักแหล่งและสามารถจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรได้ดังนี้

(1) เป็นบุคคลที่มีสัญชาติพม่า มอญ ไทยใหญ่ และชนเผ่ากะเหรี่ยงจากพม่า

(2) พม่าที่เข้าประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ตั้งบ้านเรือนหรือเช่าอาศัยอยู่เป็นการถาวรในประเทศไทย รวมทั้งผู้ที่รับจ้างแรงงานอยู่ในสถานประกอบการ โดยพักอาศัยอยู่กินกับนายจ้าง หรือนายจ้างรับรอง

(3) ไม่รวมผู้ที่เดินทางเข้ามาเพียงครั้งเดียว แล้วเดินทางกลับออกไปอีก

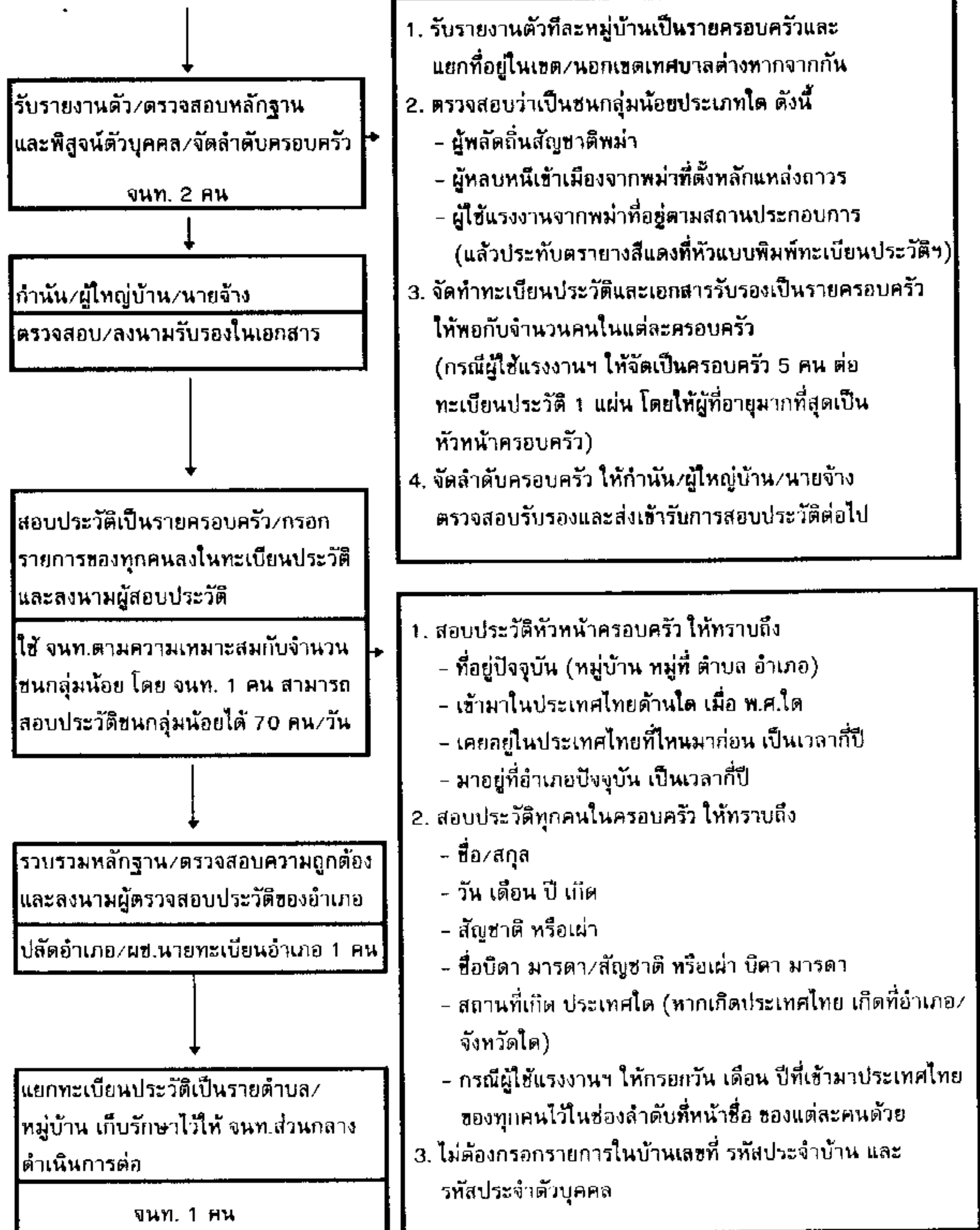
ต่อมากรมการปกครองได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกมาร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้พลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ในระหว่างวันที่ 2 - 11 กรกฎาคม 2537 การดำเนินการอาจแยกพิจารณาในแต่ละขั้นตอนก่อนที่จะมีการจ้างแรงงานพม่าเหล่านี้ ได้ดังนี้

2.1 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้พลบหนีเข้าเมือง มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจำนวน 3 ชุด ออกมาร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยมีกำหนดการดังนี้

อำเภอเมืองระนอง	วันที่ 2-11 กรกฎาคม 2537
	เป้าหมาย 12,513 คน
อำเภอกระบุรี	วันที่ 2-3 กรกฎาคม 2537
	เป้าหมาย 418 คน
อำเภอกะเปอร์	วันที่ 6-7 กรกฎาคม 2537
	เป้าหมาย 359 คน
อำเภอละอุ่น	วันที่ 8 กรกฎาคม 2537
	เป้าหมาย 280 คน
กิ่งอำเภอสุขสำราญ	วันที่ 5 กรกฎาคม 2537
	เป้าหมาย 64 คน

สำหรับขั้นตอนการจัดทำทะเบียนฯ แยกออกเป็นการปฏิบัติงานในส่วนของอำเภอและส่วนของเจ้าหน้าที่กรมการปกครอง รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 5-1 และที่ 5-2

ชุดปฏิบัติงานของอำเภอ 1 ชุด
เริ่มต้น



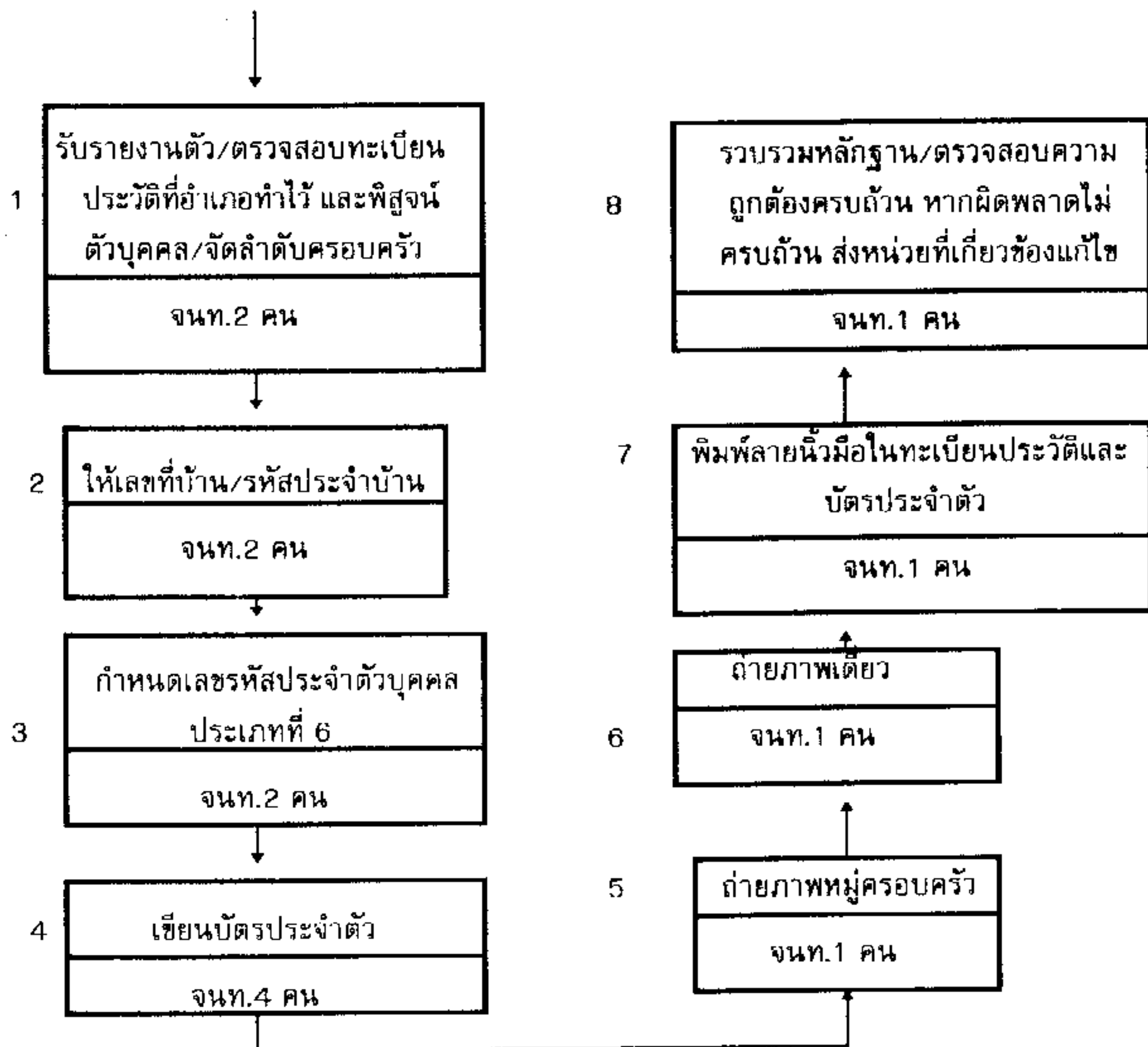
สิ้นสุด

แผนภาพที่ 5 - 1 แสดงขั้นตอนการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าในส่วนของอำเภอ

ชุดปฏิบัติงานของ ปค. 1 ชุด

เริ่มต้น

สิ้นสุด



แผนภาพที่ 5 - 2 แสดงขั้นตอนการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้พลานี
เข้าเมืองจากพม่า

ผลการจัดทำทะเบียนฯ มีผู้ลงทะเบียน ไปจัดทำทะเบียน จำนวน 16,937 คน
แยกเป็นรายอำเภอ/กิ่งอำเภอ ดังนี้

อำเภอเมืองระนอง	จำนวน	15,483 คน
อำเภอกระบุรี	จำนวน	379 คน
อำเภอกะเปอร์	จำนวน	513 คน
อำเภอละอุ่น	จำนวน	393 คน
กิ่งอำเภอสูซำราญ	จำนวน	200 คน
รวมทั้งหมด		16,968 คน

สำหรับการแจกจ่ายบัตรฯ กรมการปกครองได้ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามนัย
หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0310.1/ว 862 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2537 โดยให้อำเภอ
แต่งตั้งคณะกรรมการแจกบัตร ประกอบด้วย

นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ	เป็นประธาน
ปลัดอำเภออาวุโส	เป็นกรรมการ
นายตำรวจสัญญาบัตรสถานีตำรวจภูธร	เป็นกรรมการ
ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง/ตำรวจตระเวนชายแดน (ถ้ามี)	เป็นกรรมการ
ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตร	เป็นกรรมการ
ผู้แทนหน่วยงานในพื้นที่ เช่น ทหาร (ถ้ามี)	เป็นกรรมการ
กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านในหมู่ที่แจกบัตร	เป็นกรรมการ
ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ	เป็นกรรมการและเลขานุการ

ภายหลังจากการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้ลงทะเบียนเข้าเมืองสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2537 จนถึงปัจจุบัน (เดือนสิงหาคม 2539) ปรากฏว่า
คณะกรรมการฯ สามารถแจกจ่ายบัตรประจำตัวฯ ให้แก่ผู้ลงทะเบียนเข้าเมืองชาวพม่าได้เพียง
ร้อยละ 38 รายละเอียดปรากฏตามตารางข้างล่าง

ตารางที่ 5.2 แสดงจำนวนแจกจ่ายบัตรประจำตัวผู้ลงทะเบียนเข้าเมืองชาวพม่า

อำเภอ/กิ่งอำเภอ	บัตรที่ได้รับมอบ (ใบ)	จ่ายแล้ว (ใบ)	คงเหลือ (ใบ)
เมืองระนอง	15,483	5,784	9,699
กระบุรี	379	216	163
กะเปอร์	513	236	277
ละอุ่น	393	127	266
กิ่งอำเภอสูซำราญ	200	104	96
รวม	16,968	6,467	10,501

เหตุผลที่ทำให้การแจกจ่ายบัตรฯ ชำงตันไม่เป็นไปตามเป้าหมายสืบเนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้ (บรรยายสรุปจังหวัดระนอง, 2538)

1) แรงงานพม่ามีการเคลื่อนย้ายแรงงานบ่อย เมื่อไปทำงานแห่งใหม่ เป็นเหตุให้สถานที่อยู่ตามที่ปรากฏในบัตรเปลี่ยนไป คณะกรรมการฯ จึงไม่แจกจ่ายบัตรฯ ให้ เพราะผิดเงื่อนไข

2) นายจ้างไม่เห็นความสำคัญ เพราะการมีบัตรฯ ดังกล่าวนายจ้างส่วนใหญ่คิดว่า ไม่ใช่เป็นหลักฐานที่ทำให้ปลอดภัยจากการถูกจับกุม

3) แรงงานพม่าเดินทางกลับประเทศ ด้วยเหตุที่ลักษณะภูมิประเทศระหว่างพรมแดนไทย-พม่า ที่อยู่ใกล้ชิดติดกัน และสะดวกต่อการเดินทางไป-มา จึงทำให้แรงงานส่วนหนึ่งเดินทางกลับ

2.3 การประกันตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า เนื่องจากการปฏิบัติการใช้แรงงานพม่า ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติรองรับมาตรการที่ 5 ของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 กำหนดให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่ผ่านการจดทะเบียนและบัตรประจำตัวฯ แล้ว การที่จะจ้างงานบุคคลเหล่านี้ได้ ต้องดำเนินการให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองฯ กลายเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตและถูกกักตัวไว้ ณ สถานที่ใด ๆ ในระหว่างรอการส่งกลับ ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เสียก่อน รายละเอียด

เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประกันเป็นไปตามหนังสือ ที่ มท 0526.151/19137 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2537 มีดังนี้

(1) ผู้ประกันจะต้องเป็นผู้ประกอบกิจการหรือนายจ้างเท่านั้น

(2) ผู้ประกอบกิจการหรือนายจ้างจะต้องเป็นผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย และได้จดทะเบียนการค้าไว้กับทางราชการแล้ว โดยหลักฐานดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการประกอบการพิจารณาประกันตัวคนต่างด้าว

(3) การประกันตัวคนต่างด้าวที่ถูกกักตัวรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งต้องมีประกันตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง 2522 การประกันให้ใช้หลักทรัพย์เป็นหลักประกันในวงเงิน 5,000 บาท (ห้าพันบาทถ้วน) ให้ใช้เงินสดหรือหนังสือสัญญาค้ำประกันของธนาคารเท่านั้น ถ้าเป็นหนังสือสัญญาค้ำประกันของธนาคารต้องไม่กำหนดวันสิ้นสุด

(4) ในสัญญาประกันไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดไว้แต่จะกำหนดเงื่อนไขให้นายประกันนำตัวผู้ถูกประกันมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองทุก 90 วัน หรือตามระยะเวลาที่เห็นว่าเหมาะสม

จากข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนองระบุว่าจนถึงเดือนสิงหาคม 2539 ปรากฏว่า มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ผ่านการจัดทำบัตรประจำตัวฯ จากกรมการปกครอง ได้ไปยื่นคำขอประกันตัวเพื่อนำหลักฐานไปขอใบอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้นจำนวน 151 คน และในจำนวนดังกล่าวได้ถอนประกันไปแล้ว 32 คน คงเหลืออยู่ระหว่างการประกันเพียง 119 คนเท่านั้น

เหตุผลที่บุคคลสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองผู้ซึ่งได้รับบัตรประจำตัวจากอำเภอ/กิ่งอำเภอ ไปยื่นคำขอเพียงร้อยละ 2.33 ของจำนวนผู้ที่รับบัตรฯไปแล้วทั้งหมด เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

(1) นายจ้างไม่มีความมั่นใจเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของแรงงานพม่า เพราะแรงงานเหล่านี้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานบ่อย หากไม่พอใจนายจ้างก็พร้อมที่จะออกหางานไปหางานแหล่งใหม่ได้ตลอดเวลาเป็นเหตุให้นายจ้างต้องถูกริบเงินประกัน โดยเฉพาะในกิจการประมงมักจะประสบปัญหาในเรื่องนี้

(2) สภาพภูมิศาสตร์ของชายแดนระหว่างจังหวัดระนองและจังหวัดเกาะสองเอื้อต่อการเดินทางไปมาได้ง่าย และไม่มีด่านผ่านแดนถาวรดังเช่นประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย การควบคุมหรือบีบบังคับให้เข้า-ออกเพียงช่องเดียว จึงกระทำไม่ได้โดยสิ้นเชิง

(3) ค่าใช้จ่ายในการประกันตัวมีอัตราสูง กิจการที่มีแรงงานพม่าจำนวนมากมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียเงินประกัน และนอกจากนี้จำนวนเงินประกันที่มีจำนวนมากในทัศนของนายจ้าง ทำให้สภาพคล่องทางการเงินสูญเสียไป ตัวอย่าง เช่น สถานประกอบการที่มีแรงงานพม่า จำนวน 100 คน ต้องวางหลักประกันเป็นจำนวนเงินสด 500,000 บาท เหล่านี้เป็นต้น

(4) เงื่อนไขประกันตัวที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องเป็นผู้ที่ได้จดทะเบียนการค้าไว้กับทางราชการแล้วไม่เหมาะสมเพราะมีลักษณะกิจการบางประเภท ไม่สามารถดำเนินการได้เช่นในภาคเกษตรกรรม เป็นต้น

2.4 การขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) เมื่อบุคคลผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าได้ดำเนินการประกันตัว ตามมาตรา 54 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522 แล้ว ยังไม่ถือว่าครบถ้วนกระบวนการจ้างงาน เพราะจะต้องดำเนินการให้บุคคลเหล่านี้มีใบอนุญาตการทำงานตามนัยมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เสียก่อน ปรากฏว่า สิ้นเดือนสิงหาคม 2539 มีผู้หลบหนีเข้าเมืองไปยื่นคำขอใบอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้น 150 ราย สามารถออกใบอนุญาตทำงานได้ 146 ราย ส่วนที่เหลือออกใบอนุญาตทำงานให้ไม่ได้เนื่องจากคุณสมบัติและเอกสารไม่ครบถ้วน จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการถึงมูลเหตุที่ไม่ได้ดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานมักจะให้เหตุผลว่ายังไม่มั่นใจในมาตรการของรัฐ ประกอบกับไม่เห็นความแตกต่างระหว่างผู้ที่มีใบอนุญาต และผู้ที่ไม่มียาอนุญาต เพราะต่างก็สามารถทำงานได้เหมือนกัน

2.5 การสกัดกันผลักตันและปราบปราม

จังหวัดระนองโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามทุกวิถีทางในอันที่จะสกัดกันมิให้แรงงานอพยพหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่ประสงค์เข้ามาใหม่ และผลักตันออกไปในโอกาสแรก การดำเนินการของจังหวัดระนองพยายามอย่างยิ่งที่จะไม่ให้กระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของจังหวัด การดำเนินการสกัดกันและผลักตันดูเหมือนเป็นมาตรการเดียวที่มีผลเป็นรูปธรรมที่สุดในบรรดามาตรการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ดังจะเห็นได้จากสถิติการจับกุม ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ ตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 5.3 แสดงสถิติผลการจับกุมตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522 ปี 2537 - 2538

ประจำเดือน	ข้อหา บุคคลสัญชาติพม่าหลบหนีเข้าเมือง				ข้อหา นำพาช่วยเหลือบุคคลสัญชาติพม่าหลบหนี			
	จับ (ราย)		ผู้ต้องหา		จับ (ราย)		ผู้ต้องหา	
	2537	2538	2537	2538	2537	2538	2537	2538
มกราคม	473	999	473	999	1	4	2	6
กุมภาพันธ์	401	972	401	972	-	5	-	9
มีนาคม	656	1,675	656	1,675	5	5	10	9
เมษายน	740	1,107	740	1,107	2	6	5	6
พฤษภาคม	857	1,205	857	1,205	3	6	6	8
มิถุนายน	644	823	644	823	4	7	7	10
กรกฎาคม	521	680	521	680	5	1	14	2
สิงหาคม	611	317	611	317	-	1	-	2
กันยายน	408	482	408	482	-	2	-	4
ตุลาคม	445	327	445	327	-	2	-	3
พฤศจิกายน	972	573	972	573	6	6	10	8
ธันวาคม	904	717	904	717	10	6	19	9
	7,632	9,877	7,632	9,877	36	51	73	76

ที่มา: ตำรวจภูธรจังหวัดระนอง, 2538

ตารางที่ 5.4 แสดงจำนวนผู้ต้องกักและจำนวนผู้ส่งกลับชาวพม่าปี 2537 - 2539

เดือน	ปี 2537			ปี 2538			ปี 2539		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
มกราคม	857	209	1,066	1,018	265	1,283	1,212	207	1,419
กุมภาพันธ์	783	89	872	951	305	1,256	1,636	238	1,874
มีนาคม	625	106	731	1,765	322	2,087	833	408	1,241
เมษายน	740	189	929	1,552	289	1,841	1,025	224	1,249
พฤษภาคม	905	113	1,018	1,395	271	1,666	1,310	362	1,672
มิถุนายน	528	124	652	1,408	152	1,560	1,509	167	1,676
กรกฎาคม	739	109	848	1,074	82	1,156	1,084	161	1,245
สิงหาคม	795	216	1,011	726	89	815			
กันยายน	657	67	724	809	104	913			
ตุลาคม	515	70	585	574	82	656			
พฤศจิกายน	848	225	1,073	920	122	1,042			
ธันวาคม	1,228	247	1,475	1,356	198	1,554			
รวม/คน	9,220	1,746	10,884	13,548	2,281	15,829	8,609	1,767	10,376

หมายเหตุ จำนวนผู้ต้องกักและผู้ส่งกลับชาวพม่ามีมากกว่าผู้ถูกจับกุมเนื่องจากตัวเลขดังกล่าวรวมผู้ถูกจับกุมจากจังหวัดอื่นแต่นำมาส่งกลับที่จังหวัดระนอง

(ที่มา : สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองระนอง, 2539)

ง. การปรับปรุงแก้ไขนโยบายและมาตรการของผู้หลบหนีเข้าเมือง

ต่างชาติ

1. นโยบาย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 วันที่ 2 กรกฎาคม 2539 และวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 ตามลำดับ เห็นชอบให้จัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยพิจารณาเห็นว่าปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสูง กระจายตัวกว้างขวางทั้งประเทศมีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ตามนโยบายเป็นการจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมายป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการและนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคนและประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

2. **มาตรการดำเนินการ** ผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างการรอส่งกลับ และอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว โดยมีการประกันตัวโดยนายจ้าง และออกใบอนุญาตทำงาน

ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว คือผู้หลบหนีเข้าเมืองเฉพาะสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบทำงานในประเทศไทยอยู่ก่อนแล้วเท่านั้น

การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุญาตทำงาน

(1) อาชีพ

ผ่อนผันให้ทำงานได้เฉพาะกรรมกร และงานรับใช้ในบ้านเท่านั้น

(2) ประเภทกิจการ

- กิจการภาคเกษตรกรรม
- กิจการประมงทะเล
- กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพลลา คัดเลือก แยก

ประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล

- กิจการก่อสร้าง
- กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน
- กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ
- กิจการการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบ

และบ่มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในโซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อยไม้ โรงไม้หิน โรงสีข้าว

- งานรับใช้ในบ้าน
- กิจการการผลิตประเภทอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้แล้ว ให้เป็นไป

ตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

(3) พื้นที่ผ่อนผัน ให้ทำงานได้ใน 43 จังหวัด คือ กระบี่ กาญจนบุรี

กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นนทบุรี นราธิวาส ปทุมธานี ปัตตานี ประจวบคีรีขันธ์ พระนครศรีอยุธยา พังงา พิจิตรโลก เพชรบุรี ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง ระยอง ราชบุรี ลพบุรี ลำพูน สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อุทัยธานี และกรุงเทพมหานคร

สำหรับจังหวัดอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้ว ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติร่วมกันพิจารณา อนุญาตให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และมีผลกระทบต่อการจ้างแรงงานไทยให้น้อยที่สุด

(4) ระยะเวลาการผ่อนผัน

ผ่อนผันให้ทำงานได้ไม่เกิน 2 ปี โดยให้นายจ้างนำแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่กับตนก่อนแล้วไปรายงานตัว ประกันตัว และขอใบอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2539 เป็นต้นไป และให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงานฯ ร่วมกันพิจารณาขยายระยะเวลาการประกันตัวและการขอใบอนุญาตทำงานได้อีกไม่เกิน 90 วัน

(5) การกำกับดูแล

ให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคโดยมีองค์ประกอบ คือ ประธานคณะกรรมการ 1 คน และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายราชการในสัดส่วนเท่า ๆ กัน

ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

- พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็น จะต้องให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี

- พิจารณาจังหวัดอื่น ๆ ที่นอกเหนือจาก 43 จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น ให้เสนอกระทรวงแรงงานฯ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

- กำกับ ดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจตรา และบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้างและแรงงานต่างชาติเพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป

- ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมแรงงานต่างชาติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

3. การแก้ไของค์การรับผิดชอบ

เดิมกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/2537 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2537 จัดตั้งศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย จังหวัดและอำเภอทุกแห่ง แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองได้กลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่งและมีแนวโน้ม

สภาพความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2538 เห็นชอบให้ปรับยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหามาจากแนวทางควบคุมและกำกับดูแลเป็นหลักในอดีตมาเป็นการจัดการควบคุม (Management and control) ให้อยู่ในพื้นที่ระหว่างรอการส่งกลับซึ่งเป็นระบบที่สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยพิจารณาถึงแนวทางการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามความจำเป็นควบคู่ไปกับการระมัดระวังมิให้ส่งผลกระทบต่อด้านต่าง ๆ โดยให้มีการพิจารณาผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย และกำหนดมาตรการป้องกันปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวและมีคำสั่งใหม่ ที่ 109/2539 ลงวันที่ 10 เมษายน 2539 จัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย กล่าวคือ

ระดับจังหวัด ให้มีคณะกรรมการศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายระดับจังหวัด ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 23 คน โดยได้เพิ่มเติมคณะกรรมการจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/2537 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2537 ดังนี้

- 1) นายด่านศุลกากรในพื้นที่
- 2) จัดหางานจังหวัด
- 3) ประมงจังหวัด (เฉพาะจังหวัดชายแดน)
- 4) ศึกษาธิการจังหวัด
- 5) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 3 คน

เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะกรรมการชุดใหม่ได้ตัดนายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอออกไป ส่วนภารกิจของคณะกรรมการศูนย์อำนวยการฯ ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากคำสั่งเดิมแต่อย่างใด

ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ให้มีคณะกรรมการศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โครงสร้างส่วนใหญ่เหมือนเดิม ส่วนที่เพิ่มเติมได้แก่ ประชาสงเคราะห์อำเภอ (ถ้ามี) จัดหางานอำเภอ (ถ้ามี) ศึกษาธิการอำเภอ ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายอำเภอเห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 3 คน ภารกิจของคณะกรรมการส่วนใหญ่เหมือนเดิม ส่วนที่เพิ่มเติมได้แก่การจัดทำแผนงาน/โครงการ แก้ไขปัญหาลบหนีฯ ของอำเภอ/กิ่งอำเภอ

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงแก้ไของค์กรที่รับผิดชอบมีการเพิ่มกรรมการจากหน่วยงานราชการมากขึ้นและได้มีการเปิดกว้างให้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ซึ่งคำสั่งฉบับเดิมไม่มี ส่วนภารกิจ อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่เหมือนเดิม

บทที่ 6

ผลการศึกษา

ในบทที่ 5 ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง โดยได้แบ่งการศึกษาออกเป็นขั้นตอน ตามวงจรของนโยบาย (Policy Cycle) โดยเริ่มจากขั้นตอนที่หนึ่ง การกำหนดนโยบาย ขั้นตอนที่สอง การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานระดับกระทรวง ขั้นตอนที่สาม การปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอันได้แก่ จังหวัด/อำเภอ/กิ่งอำเภอ ขั้นตอนที่สุด ผลของการปฏิบัติซึ่งนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น การนำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูล ทั้งทฤษฎีและปฐมภูมิ ผนวกกับประสบการณ์ของผู้ศึกษาวิจัยเอง ในฐานะที่เป็นข้าราชการ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขปัญหาลบหนึ่ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การวิเคราะห์ถึงผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองลัญชาติพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนองในภาพรวม และการวิเคราะห์ถึงปัญหาในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ดังนี้

ก. ผลการปฏิบัติตามนโยบายในภาพรวม

จังหวัดระนองมีลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดชายแดนอื่น ๆ ที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า เนื่องจากมีชายแดนติดต่อกันในทางบกและทางทะเล มีระยะทางยาวถึง 169 กิโลเมตร เริ่มจากตอนปลายของแม่น้ำกระบรี ในตำบลปากจั่น อำเภอกระบรี ผ่านไปอำเภอละอุ่น และอำเภอเมืองระนอง ลักษณะเช่นนี้เองจึงทำให้การเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างประชาชนคนไทยและชาวพม่าจึงมีมานานแล้ว โดยผ่านช่องทางทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย กล่าวคือ รัฐบาลไทยและรัฐบาลสหภาพพม่า ได้ตกลงเกี่ยวกับการจราจรชายแดนไทย-พม่า โดยมีการแลกเปลี่ยนหนังสือระหว่างกัน และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2503 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยตามชายแดน สามารถที่จะข้ามไปมาหาสู่ประกอบธุรกิจและเยี่ยมเยียนกันในช่วงเวลาอันสั้นได้โดยสะดวก รัฐบาลทั้งสองประเทศได้ตกลงให้มีข้อบังคับกำหนดระเบียบและวิธีการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการจราจรชายแดนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า แต่ในขณะที่มีการแลกเปลี่ยนร่างข้อบังคับฯ เพื่อพิจารณาร่วมกันนั้นได้เกิดการปฏิวัติในสหภาพพม่า การจัดทำข้อบังคับฯ จึงได้หยุดชะงักลง ฝ่ายไทยก็ได้จัดทำข้อบังคับฯ โดยอาศัยข้อมูลร่างข้อบังคับฯ ที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างกันดังกล่าวจนแล้วเสร็จ โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกเป็นข้อบังคับที่ 1/2506 เรื่องกำหนดระเบียบและวิธีการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการจราจรชายแดนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า เมื่อ 22 มีนาคม 2506 มีผลบังคับใช้กับฝ่ายไทยฝ่ายเดียว ตามข้อบังคับได้กำหนดจุดอนุญาตให้เป็นช่องทางเข้า-ออก ในพื้นที่จังหวัดระนอง 3 จุด คือ

สหภาพพม่า

เกาะสอง

ทหาราง

มาตลิ่งชัน

ไทย

ระนอง จ.ระนอง (อ.เมือง)

น้ำจืด จ.ระนอง (อ.กระบือ)

พิทราลี จ.ระนอง

(ปัจจุบันไม่มีการใช้กันแล้ว)

นอกจากนี้ ยังมีช่องทางเข้า-ออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะเป็นท่าเรือเล็ก ๆ หรือช่องทางเดินข้ามลำน้ำกระบือ หรือช่องทางที่รถยนต์สามารถข้ามได้ เมื่อเวลาแม่น้ำกระบือลดระดับลงต่ำสุด กระจายไปตามเขตอำเภอเมือง อำเภอละอุ่น และอำเภอกระบือ อีกจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งสิ้น 13 จุด (กรมแผนที่ทหาร, 2532, 8-16) ดังนี้

- จุดที่ 1 ที่ลุ่มข้ามบ้านน้ำทุ่น ตำบลปากจั่น อำเภอกระบือ รถยนต์สามารถลุยข้ามได้ในฤดูแล้ง
- จุดที่ 2 ที่ลุ่มข้ามบ้านหาดตุ่น ตำบลปากจั่น อำเภอกระบือ รถยนต์สามารถลุยข้ามได้ในฤดูแล้ง
- จุดที่ 3 ที่ลุ่มข้ามบ้านหาดจิก ตำบลปากจั่น อำเภอกระบือ รถยนต์สามารถลุยข้ามได้ในฤดูแล้ง
- จุดที่ 4 ที่ลุ่มข้ามหาดฟ้าผ่า ตำบลปากจั่น อำเภอกระบือ รถยนต์สามารถลุยข้ามได้ในฤดูแล้ง
- จุดที่ 5 ท่าบ้านทับสี่ ตำบลมะมู อำเภอกระบือ เป็นท่าเรือขนาดเล็ก อยู่ติดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (เพชรเกษม)
- จุดที่ 6 ท่าพระศุกร์ ตำบลมะมู อำเภอกระบือ เป็นท่าเรือขนาดเล็ก อยู่ติดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (เพชรเกษม)
- จุดที่ 7 ท่าเรือบ้านปากสวะ ตำบลมะมู อำเภอกระบือ เป็นท่าเรือขนาดกลาง อยู่ติดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (เพชรเกษม)
- จุดที่ 8 ท่าเรือบ้านน้ำแดง ตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบือ เป็นท่าเรือขนาดเล็ก ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (เพชรเกษม) 800 เมตร
- จุดที่ 9 ท่าเรือหัวถนน ตำบลน้ำจืด อำเภอกระบือ เป็นท่าเทียบเรือสร้างด้วยคอนกรีตเสริมเหล็ก อยู่ใกล้ย่านสุขาภิบาลน้ำจืด ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (เพชรเกษม) 1 กิโลเมตร
- จุดที่ 10 ท่าข้ามบ้านหินดาต ตำบลทรายแดง อำเภอเมืองระนอง ลักษณะท่าข้ามเป็นสะพานไม้กว้าง 1 เมตร ยาว 20 เมตร ตั้งอยู่ริมแม่น้ำกระบือ

จุดที่ 11 ทำข้ามหัวกรน ตำบลทรายแดง อำเภอเมืองระนอง ลักษณะทำข้ามใช้
หินและดินลูกรังถมป่าชายเลนเป็นลานกว้าง ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำกระบุรี

จุดที่ 12 ทำข้ามบ้านหินช้าง ตำบลปากน้ำ อำเภอเมืองระนอง ลักษณะทำข้าม
เป็นสะพานไม้กว้าง 1 เมตร ยาว 130 เมตร ริมฝั่งแม่น้ำกระบุรี

จุดที่ 13 ทำเทียบเรือประมง และทำข้ามจังหวัดระนอง เป็นทำเทียบเรือขนาดใหญ่
และเป็นทำข้ามที่สำคัญของจังหวัดไปยังเกาะสอง ประเทศสหภาพ
พม่า

จากลักษณะชายแดนที่เอื้ออำนวยให้การไปมาสะดวก จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับทางฝ่ายพม่าเองก็ได้เข้มงวดกวดขันในการ
ตรวจสอบชายแดนมากขึ้น จึงทำให้แรงงานพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว
หากพิจารณาดูว่าภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 กำหนด
มาตรการรวม 6 มาตรการ เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าแล้วพบว่า การ
ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวบางมาตรการในจังหวัดระนองนั้นไม่บรรลุผล ดังจะเห็นได้
จากข้อมูลชี้วัดต่อไปนี้

1. แรงงานพม่ามิได้มีจำนวนลดน้อยลงแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากบุคคลผู้
หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่กรมการปกครองจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้เมื่อ
เดือนกรกฎาคม 2537 จำนวน 16,968 คน แต่ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดระนอง
ระบุว่า ในปี 2539 มีแรงงานพม่ากระจายอยู่ในกิจการต่าง ๆ ภายในจังหวัดระนองไม่น้อยกว่า
31,598 คน โดยกระจายอยู่ในสถานประกอบการต่าง ๆ ดังนี้

ประเภทกิจการ	จำนวน
1. เกษตรกรรม (ผลไม้ พืชไร่)	15,000
2. เหมืองแร่	672
3. เลี้ยงสัตว์น้ำ (นากุ้ง)	1,344
4. เหมืองแร่	274
5. การผลิตวัสดุก่อสร้าง (แปรรูปไม้)	1,713
6. การก่อสร้าง	3,609
7. การขายส่ง	485
8. การขายปลีก	809
9. ขายแร่ แผลงลอย	199
10. ภัตตาคาร และโรงแรม	126
11. การขนส่งทางบก	635
12. การขนส่งทางน้ำ แพลลา	5,000
13. บริการชุมชน บริการสังคม	1,167
14. งานรับใช้ในบ้าน	565

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าภายหลังจากที่มีการจัดทำบัตรประจำตัวฯ อันเป็นวิธีการควบคุมและตรวจสอบจำนวนแรงงานพม่าเมื่อปี 2537 แล้ว ปัจจุบันจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองมิได้ลดน้อยลงแต่ประการใด จากการสัมภาษณ์ นางสาวกัญชลี วิจิตรธนากุล จัดหางานจังหวัดระนอง เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2539 ทราบว่า ตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงตัวเลขประมาณการขั้นต่ำเท่านั้น จริง ๆ แล้วน่าจะมีจำนวนมากกว่านี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการสกัดกั้นและผลักดันตามมติ ครม. ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

2. แรงงานพม่าได้หลบหนีไปยังจังหวัดต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ข้อเท็จจริงในประเด็นนี้จะเห็นได้จากเริ่มแรก มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า เป็นจังหวัดควบคุมเพื่อดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเพียง 10 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และระนอง ต่อมาแรงงานพม่ามีการขยายวงกว้างไปสู่จังหวัดอื่น ได้มีทั้งการหลบหนีไปโดยลำพังและกระทำในรูปของกระบวนการค้าแรงงานเถื่อน ดังจะเห็นได้จากการจับกุมผู้ลักลอบขนแรงงานพม่าไปขายยังกรุงเทพมหานครและจังหวัดมีแหล่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ สิ่งชี้ชัดในประเด็นนี้จะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 วันที่ 2 กรกฎาคม 2539 และวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 ได้เห็นชอบให้ขยายจังหวัดที่กำหนดให้แรงงานหลบหนีเข้าเมืองสามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวเพิ่มขึ้นอีก รวม 43 จังหวัด รายละเอียดโดยสังเขป มีดังนี้

2.1 เกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ 43 จังหวัด

(1) เป็นจังหวัดชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีการลักลอบทำงานของแรงงานต่างชาติด้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานสูง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และสามารถทำงานได้ในบางประเภทไว้แล้ว เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535

(2) เป็นจังหวัดชายทะเลที่มีการประกอบกิจการประมง ซึ่งมีกิจการที่ไม่สามารถหาลูกจ้างคนไทยมาทำงานเป็นลูกเรือได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แก้ไขวิกฤติการณ์ธุรกิจประมงไว้แล้ว เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536

(3) เป็นจังหวัดชายแดนที่มีการขาดแคลนแรงงานค่อนข้างรุนแรง โดยใช้หลักเกณฑ์ความต้องการแรงงาน ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสอบถามประมาณการจากหอการค้าจังหวัด สมาคมนายจ้าง สมาคมธุรกิจต่าง ๆ ทั่วประเทศ

2.2 รายละเอียดจังหวัดที่กำหนดให้ทำงานเป็นการชั่วคราว

(1) จังหวัดชายแดนไทย-พม่า 9 จังหวัด ซึ่งมีความต้องการแรงงานพม่าเพื่อทำกิจการพื้นฐานบางประเภทจำนวนมาก โดยเป็นจังหวัดที่เคยได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และสามารถทำงานบางประเภทได้ คือ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี ระนอง ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร

(2) จังหวัดที่อยู่ติดชายทะเล 19 จังหวัด ซึ่งมีความขาดแคลน และความต้องการจ้างแรงงานผู้หลบหนี เพื่อดำเนินกิจการประมงทะเล และกิจการต่อเนื่อง คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี และตราด

(3) จังหวัดอื่น ๆ ที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทั่วไป การก่อสร้าง และแรงงานกรรมกรแบกหาม 11 จังหวัด คือ กรุงเทพฯ ลพบุรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร นครปฐม นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา พิษณุโลก อุทัยธานี และขอนแก่น นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน

3. **มาตรการผ่อนปรนทางการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานยังไม่บรรลุผล** ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้จัดทำบัตรประจำตัวกับกรมการปกครองแล้วเมื่อวันที่ 2 - 11 กรกฎาคม 2537 จำนวน 16,968 คน ทางราชการสามารถแจกจ่ายบัตรฯ ดังกล่าวได้เพียง 6,467 บัตร หรือคิดเป็นจำนวนร้อยละ 38 เท่านั้น และในจำนวนผู้ที่ได้รับบัตรฯ ไปแล้ว ได้มีนายจ้างไปยื่นคำขอประกันตัวผู้หลบหนีกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองระนอง และขอใบอนุญาตทำงานกับสำนักงานจัดหางานจังหวัดระนองเพียง 151 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.33 ของจำนวนผู้ไปรับบัตรฯ เท่านั้น ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ามาตรการปฏิบัติต่อแรงงานพม่า ซึ่งเป็นแนวทางรองรับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ข้อ 5 ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสามารถทำงานได้โดยมีเงื่อนไข ไม่ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายของทางราชการ

4. **มาตรการในการป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่จังหวัดระนองไปยังพื้นที่จังหวัดอื่น** ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัจจัยชี้วัดถึงความล้มเหลวดังกล่าวจะเห็นได้จาก ขบวนการลักลอบค้าแรงงานพม่าไปยังจังหวัดอื่น ๆ มีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากข่าวที่ปรากฏทางหนังสือพิมพ์ เกี่ยวกับการจับกุมแรงงานพม่าที่ลักลอบหนีออกนอกเขตจังหวัดมิให้เห็นบ่อยครั้งตามตารางข้างล่าง ดังนี้

ตารางที่ 6 - 1 แสดงข้อมูลการจับกุมชาวพม่าที่หลบหนีออกจากจังหวัดระนองไปยังจังหวัดอื่น

ที่	วัน/เดือน/ปี	ท้องที่เกิดเหตุ	จำนวนผู้หลบหนี ชาวพม่า	จุดหมายปลายทาง
1	14 ม.ค.39	อ.กระบือ จ.พังงา	80 คน	จ.ภูเก็ต
2	18 เม.ย.39	อ.เมืองฯ จ.ประจวบฯ	30 คน	จ.สมุทรสาคร
3	24 พ.ค.39	อ.อัมพวา จ.สมุทรสงคราม	4 คน	จ.สมุทรสาคร
4	27 พ.ค.39	อ.กระบือ จ.ระนอง	85 คน	จ.สมุทรสาคร
5	18 มิ.ย.39	อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา	20 คน	จ.พังงา
6	2 ก.ค.39	อ.เมืองฯ จ.ระนอง	20 คน	จ.ภูเก็ต

ที่มา : สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดระนอง, 2539

ปัจจัยชี้วัดดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง ไม่ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายเท่าที่ควร

ข. ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง

ในการศึกษาถึงปัญหาในการนำนโยบายผู้หลบหนีไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ตามปัจจัยต่าง ๆ ในตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือตัวแบบทั่วไปตามที่กล่าวมาแล้วในกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ปรากฏผล ดังนี้

1. ปัจจัยเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

นโยบายแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 นับได้ว่าเป็นนโยบายที่แตกแขนงออกมาจากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า (พ.ศ.2532-2536) ข้อ 9 ที่กำหนดไว้ว่า "สกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าอย่างจริงจังและต่อเนื่องและกำหนดแผนปฏิบัติอย่างชัดเจน" แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เพิ่มเติมเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคาดแคลนแรงงานจังหวัดชายแดน โดยผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าเหล่านี้สามารถทำงานได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์มีดังนี้

1.1 นโยบายขาดความชัดเจน เมื่อวิเคราะห์ในสาระของมติคณะ

รัฐมนตรีแล้ว จะเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับแก้ไขปัญหากับผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า 3 กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองรายใหม่ มาตราการได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรทราบถึงบทลงโทษของประเทศไทยจากการหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุปสรรคในการพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย ในขณะเดียวกันก็พยายามประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรให้ความร่วมมือในการแจ้งข่าวให้ทางราชการทราบ การดำเนินการแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มนี้ ให้ทำการสกัดกั้นและผลักดันออกนอกประเทศในโอกาสแรกที่พบเห็น แต่อย่างไรก็ตามหากราษฎรพม่ามีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาซื้อหาสิ่งของอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในเขตชายแดนไทย ก็ให้เข้ามาได้โดยผ่านช่องทางเข้า-ออก และในเวลาที่เหมาะสมทางไทยได้กำหนด หากหลบหนีให้จับกุม

กลุ่มที่ 2 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จังหวัดชายแดน 9 จังหวัดเป็นจังหวัดควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้หลบหนี มาตราการตามมติคณะรัฐมนตรี 17 มีนาคม 2535 ได้กำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนควบคุมและให้ทางราชการควม่อนผันให้คนกลุ่มนี้มีสิทธิติดเทียมกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (ที่เข้ามาก่อน 9 มีนาคม 2519)

กลุ่มที่ 3 ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เข้ามาทำงาน บุคคลกลุ่มนี้ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้โดยมีเงื่อนไข เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานบางประเภท เฉพาะในบางพื้นที่ โดยมอบให้กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการปฏิบัติการให้แรงงานพม่า

การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีชาวพม่าทั้ง 3 กลุ่ม จะเห็นว่า วัตถุประสงค์มีลักษณะขัดแย้งและไม่เกื้อกูลสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในขณะที่กลุ่มที่หนึ่งนโยบายพยายามที่จะผลักดัน แต่ในขณะเดียวกันกลุ่มที่สามกลับมีการผ่อนผันให้ทำงานได้ สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความผิดพลาดหรือความยุ่งยากในทางปฏิบัติอย่างน้อยสองประการ

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการตีความในวัตถุประสงค์ของนโยบาย จังหวัดระนองมีลักษณะภูมิศาสตร์ด้านกายภาพที่แตกต่างจากจังหวัดชายแดนอื่น เนื่องจากพื้นที่ของประเทศไทยพม่าที่ตั้งอยู่ในฝั่งตรงข้ามกับจังหวัดระนอง ไม่มีการเคลื่อนไหวของกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างชัดเจนและไม่ปรากฏว่ามีการสู้รบหรือปะทะกันระหว่างกองกำลังทหารพม่ากับกองกำลังติดอาวุธเผ่าต่าง ๆ ดังเช่นจังหวัดชายแดนแถบภาคเหนือของไทย (เอกสารรายงานสรุปของกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดน ที่ 415:2538) ด้วยเหตุนี้การอพยพหลบหนีภัยจากสงครามภายในเข้ามาฝั่งไทยจึงไม่ปรากฏในพื้นที่จังหวัดระนอง การปฏิบัติตามมาตรการที่ 1 - 3 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 จึงมีผลในทางปฏิบัติไม่มากนัก สิ่งที่เกิดขึ้นจากการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ชี้วัดถึงความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ได้แก่การปฏิบัติตามมาตรการที่ 4 และมาตรการที่ 5 ในเรื่องการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า กล่าวคือ

(1) กระทรวงมหาดไทยแจ้งแนวทางปฏิบัติตามมาตราการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และมาตรการปฏิบัติต่อการใช้แรงงานพม่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 รายละเอียดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับด่วนมาก ที่ มท 0205/ว 18 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2536

(2) กระทรวงมหาดไทยแจ้งมติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2536 และให้จังหวัดดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติตามมาตราการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และมาตรการปฏิบัติต่อการใช้แรงงานพม่า และให้จังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันการใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในระยะแรก 4 จังหวัด คือ ตาก ระนอง กาญจนบุรี และเชียงราย ดำเนินการดังนี้

- สำรวจ จัดทำทะเบียน บัตรประจำตัวให้แก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรในอำเภอต่าง ๆ
- ดำเนินการตามขั้นตอนของมาตรา 54 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง 2522

- กำหนดพื้นที่และประเภทของงานที่จะใช้แรงงานที่จำเป็น

(3) กองพลทหารราบที่ 9 ได้หารือไปยังสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ว่า การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ จึงเกิดช่องว่างในการปฏิบัติทำให้ผู้ที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 สามารถทำทะเบียนประวัติทุกคน ทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อแผนผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าออกนอกประเทศ และต่อมามติที่ประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาระงงานอพยพจากต่างประเทศ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536 และมติที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2536 มอบให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดดำเนินการตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้โดยเร็ว ซึ่งจากข้อหารือดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้จังหวัดดำเนินการ “ เร่งสำรวจ จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้กับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งถาวร สำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ได้ตั้งหลักแหล่งถาวรขอให้สำรวจจำนวนไว้เท่านั้น ไม่ต้องจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวแต่อย่างใด”

(4) ทหารเรือครั้งที่ 1 จังหวัดระนองได้หารือกรมการปกครองเกี่ยวกับความหมายและหลักเกณฑ์ของ “ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาตั้งหลักแหล่งถาวร” ตามวิญญูจังหวัดระนอง ด่วนมาก ที่ รน 0016/182 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536 ซึ่งต่อมากกรมการปกครองได้ตอบข้อหารือตามวิญญู ด่วนมาก ที่ มท 0322/11769 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2536 ว่า “ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เข้ามาตั้งหลักแหล่งถาวร หมายถึง บุคคลสัญชาติ

พม่าซึ่งหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเข้ามาหลังจากวันที่ 9 มีนาคม 2519 และตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัยเป็นการถาวรในประเทศไทย ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถจะผลักดันออกนอกประเทศได้ ทั้งนี้ได้หมายความว่าผู้เดินทางเข้ามาเพียงครั้งคราวแล้วเดินทางกลับไปอีก”

(5) กรมการปกครองแจ้งให้จังหวัดทราบ ว่า กรมฯ จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมประชุมซักซ้อมและวางแผนปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่จังหวัดระนองและอำเภอเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้ใช้แรงงานชาวพม่า ตามนัยหนังสือกรมการปกครองด่วนมาก ที่ มท 0322/49074 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2536

(6) ทหารครั้งที่ 2 จังหวัดระนองพิจารณาเห็นว่า การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตาม หนังสือสั่งการของกรมการปกครองในข้อ (5) น่าจะไม่สอดคล้องกับการสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ย้ำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนประวัติฯ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ด่วนมาก ที่ มท 0205/ว 174 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2536 ระบุให้จัดทำเฉพาะผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่ตั้งหลักแหล่งถาวร ส่วนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ได้ตั้งหลักแหล่งถาวรให้สำรวจเฉพาะจำนวนไว้นั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จังหวัดระนองจึงได้หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไปยังกระทรวงมหาดไทย และขอให้พิจารณาดำเนินการกรณีผ่อนผันการใช้แรงงานพม่าตามนัยหนังสือจังหวัดระนอง ด่วนมาก ที่ รน 0015.1/51 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2537 ดังนี้

1) ในการดำเนินการต่อบุคคลสัญชาติพม่า จะให้จังหวัดยึดถือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ คือ การจัดทำบัตรประจำตัวและทะเบียนประวัติเฉพาะผู้พลัดถิ่นและผู้หลบหนีเข้าเมืองหลังจากวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งถาวร สำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ได้ตั้งหลักแหล่งถาวรก็เพียงแต่สำรวจจำนวนไว้เท่านั้น หรือไม่ ประการใด

2) เนื่องจากจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในจังหวัดระนอง มีจำนวนน้อย คือประมาณ 1,360 คน เท่านั้น ผู้หลบหนีเข้าเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เข้ามารับจ้างแรงงานเป็นการชั่วคราวและพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง เมื่อหมดงานก็จะกลับออกไป ผู้หลบหนีเหล่านี้ แม้มีได้ตั้งหลักแหล่งถาวร แต่สถานประกอบการต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานเหล่านี้ เช่น ในด้านการประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง การประกอบอาชีพการเกษตร เหมืองแร่ และการบริการ เป็นต้น การใช้นโยบายผลักดันออกไปเมื่อ 2534 ได้เกิดผลกระทบต่อธุรกิจของจังหวัดอย่างรุนแรง และเกิดกระแสต่อต้านจากภาคเอกชนในจังหวัดอย่างกว้างขวาง

(7) ผลจากข้อหารือตามข้อ (6) ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้จัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2537 ในที่สุดได้เห็นชอบให้จังหวัดระนองจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามนัยในข้อ (4) ที่กล่าวในตอนต้น

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่าเหตุผลที่จังหวัดต้องหารือส่วนกลางถึง 2 ครั้ง เป็นผลสืบเนื่องมาจากการตีความในวัตถุประสงค์ของนโยบายแตกต่างกัน

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่

สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในจังหวัดระนอง ในตอนต้นผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 มีนาคม 2535 ต้องการแก้ไขปัญหาการลักลอบหนีเข้าเมืองของบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หลบหนีเข้ามาใหม่ กลุ่มที่ตั้งหลักแหล่งถาวร และกลุ่มที่เข้ามาลักลอบทำงาน กลุ่มหลังสุดซึ่งเป็นกลุ่มชาวพม่าที่มีจำนวนมากที่สุด มาตรการปฏิบัติต่อการใช้แรงงานพม่า เพื่อรองรับการดำเนินการตามมติ ครม. ในมาตรการที่ 5 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “แรงงานพม่าที่สามารถได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ต้องเป็นผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองหลัง 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรในอำเภอต่าง ๆ เท่านั้น” จุดนี้แสดงให้เห็นถึงข้อผิดพลาดในการกำหนดมาตรการรองรับซึ่งเป็นขั้นตอนของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจาก

(1) ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ตั้งหลักแหล่งถาวร มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้วในมาตรการที่ 4 (ผู้ที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519) ซึ่งบุคคลเหล่านี้สามารถยื่นคำขอใบอนุญาตทำงานได้เมื่อผ่านขั้นตอนการจัดทำทะเบียนประวัติ เรียบร้อยแล้ว

(2) ผู้ลักลอบเข้ามาทำงานตามมาตรการที่ 5 เจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีน่าที่จะเป็นกลุ่มบุคคลนอกเหนือจากพวกที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในมาตรการที่ 4 เพราะหากเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดขึ้นเป็นมาตรการหนึ่งอีกต่างหากโดยเฉพาะ ความสับสนเหล่านี้จึงเกิดขึ้นเมื่อมีการปฏิบัติจริง เพราะเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถแยกแยะว่าชาวพม่าคนไหนเป็นพวกที่ตั้งหลักแหล่งถาวร คนไหนเป็นพวกที่หลบหนีเข้าเมืองเพื่อมาทำงาน ซึ่งในที่สุดกระทรวงมหาดไทยก็ได้กำหนดขยายคุณสมบัติเพิ่มขึ้นจากการสั่งการในตอนแรก

2. นโยบายขาดความเหมาะสม กล่าวคือ ไม่ได้แก้ไขสาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง เพราะ นโยบายดังกล่าวมีลักษณะครอบคลุมพื้นที่การปฏิบัติชายแดนทุกจังหวัด แต่ละจังหวัดมีสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การปฏิบัติตามมาตรการแต่ละมาตรการของแต่ละจังหวัดมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

มาตรการที่ 1 ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า วัตถุประสงค์เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรพม่าทราบว่า การหลบหนีเข้ามาในฝั่งไทยมีความผิด ต้องถูกจับกุม ส่งฟ้องศาลเพื่อลงโทษสถานหนัก และให้พยายามสกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีตั้งแต่ในโอกาสแรก

มาตรการที่ 2 ราษฎรพม่าที่ประสงค์ขอเข้ามาในเขตไทยเป็นการชั่วคราว วัตถุประสงค์เพื่อเหตุผลด้านมนุษยธรรม ให้โอกาสแก่ราษฎรพม่าที่ต้องการเข้ามาซื้อหาสิ่งของ อุปโภคบริโภคที่จำเป็น โดยระบุช่องทางและพื้นที่ที่แน่ชัด เข้าได้ในระยะเวลาที่จำกัด และ จัดทำประวัติไว้เป็นหลักฐาน ควบคุมให้เข้าออกตามช่องทาง

มาตรการที่ 3 ราษฎรพม่าที่หลบหนีออกจากพื้นที่ที่กำหนด และผู้ที่เข้ามานอก ช่องทางที่กำหนด วัตถุประสงค์ของมาตรการในข้อนี้ต่อเนื่องมาจากมาตรการข้อที่ 2 กล่าวคือ เมื่อผ่อนผันให้เข้ามาในเขตไทยตามช่องทางและพื้นที่ที่กำหนดได้แล้ว จะต้องดำเนินการ ป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดนที่กำหนดให้ได้ด้วย

เมื่อพิจารณาจากมาตรการข้างต้นทั้ง 3 ประการแล้ว จะเห็นว่ามีได้ช่วยแก้ไข สาเหตุของปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองฯ ในพื้นที่จังหวัดระนองแต่อย่างใด เนื่องจากเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) พื้นที่ตามบริเวณชายแดนฝั่งพม่าที่ตั้งอยู่ตรงข้ามจังหวัดระนอง มีราษฎร พม่าตั้งถิ่นฐานอยู่น้อยมาก สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาและแนวตะเข็บชายแดนเป็นที่ ตั้งกองกำลังทหารพม่าเป็นส่วนใหญ่ การไปมาหาสู่ระหว่างราษฎรในท้องถิ่นมีน้อย มีเพียง ระหว่างจังหวัดเกาะสองและจังหวัดระนองในเขตอำเภอเมืองระนอง และบ้านหารางกับตำบล น้ำจืดในเขตอำเภอกระบุรี

2) ตามมาตรการที่ 2 การกำหนดพื้นที่ชายแดน ช่องทางเข้าออก การจำกัด ระยะเวลาให้เข้ามาในฝั่งไทยในแต่ละครั้งไม่มีความจำเป็น เนื่องจากโดยปกติราษฎรในท้องถิ่น ระหว่างฝั่งไทยกับฝั่งพม่า สามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้อยู่แล้ว ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2506 เรื่อง กำหนดระเบียบและวิธีการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการ จราจรชายแดนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่าได้กำหนดให้ผู้ที่อาศัยตามชายแดนระหว่าง ประเทศไทยกับสหภาพพม่า สามารถที่จะเดินทางข้ามไปมาหาสู่เพื่อประกอบธุรกิจ หรือ เยี่ยมเยียนกันได้ในช่วงเวลาอันสั้นอยู่แล้ว โดยข้อบังคับดังกล่าว กำหนดให้มีการยื่นคำร้อง ขอใบอนุญาตผ่านแดนต่อนายอำเภอท้องที่ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ถือบัตรอนุญาตผ่านแดน จะเดินทางเข้าไปในดินแดนของอีกประเทศหนึ่งได้ในระยะทางไม่เกิน 16 กิโลเมตร นับจาก เส้นพรมแดนร่วม และจะอยู่ภายในประเทศนั้นได้ภายใน 24 ชั่วโมง เมื่อพ้นกำหนด ผู้ถือบัตร อนุญาตผ่านแดนอาจจะขอยืดเวลาออกไปอีกต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 ประการ จึง ไม่สามารถนำมาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนองได้มากนัก เพราะผู้หลบหนีเข้าเมืองในจังหวัด ระนองส่วนใหญ่มีความมุ่งหวังที่จะเข้ามาทำงาน การใช้มาตรการประชาสัมพันธ์ที่ดี การ สกัดกั้น หรือผลักดันจึงมักจะปฏิบัติไม่ค่อยได้ผลตามที่คาดหวัง เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่มีใ้ เป็นผู้มีถิ่นฐานในพื้นที่แถบชายแดนแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ ข้อมูลพื้นฐานของแรงงานหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า ของ นายลือชัย วงษ์ทอง

ตามตารางข้างล่างพบว่าในจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 200 คน ชาวพม่าที่อพยพเข้ามาส่วนใหญ่มีพื้นที่อยู่อาศัยในจังหวัดทวายถึงร้อยละ 45.5 รองลงมาคือจังหวัดมอละหม่ง ร้อยละ 18.5 จังหวัดย่างกุ้ง ร้อยละ 13.5 จังหวัดมะริด ร้อยละ 6.5 จังหวัดอื่น ๆ ร้อยละ 16.0 ส่วนช่องทางที่ใช้ในการอพยพเข้าจังหวัดระนองส่วนใหญ่ร้อยละ 97 ใช้เส้นทางผ่านเกาะสอง ร้อยละ 1.5 ใช้เส้นทางเมียวดีซึ่งอยู่ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทั้งนี้ ร้อยละ 88 เข้าจังหวัดระนองที่ท่าเรือสะพานปลา อ.เมืองระนอง ร้อยละ 9.0 เข้ามาโดยผ่านท่าแพนายจ้าง

ตารางที่ 6 - 2 แสดงข้อมูลพื้นฐานของแรงงานหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า

ข้อมูลพื้นฐาน	จำนวน กลุ่ม ตัวอย่าง 200คน	ร้อยละ
พื้นที่อยู่อาศัยในประเทศพม่า		
ย่างกุ้ง	27	13.5
มอละหม่ง	37	18.5
ทวาย	91	45.5
มะริด	13	6.5
อื่น ๆ เช่น พะโค มณฑลเสย	32	16.0
เส้นทางที่ใช้ในการอพยพที่ชายแดนพม่าเพื่อเข้ามาประเทศไทย		
เกาะสอง	194	97.0
เมียวดี	3	1.5
ข้ามเข้ามาโดยตรงถึงแพนายจ้างเลยโดยไม่ต้องผ่านเกาะสอง	3	1.5
การเดินทางจากชายแดนพม่ามาเข้าที่ชายแดนประเทศไทยที่		
เกาะสอง - ท่าเรือสะพานปลา อ.เมือง จ.ระนอง	176	88.0
เกาะสอง - ท่าแพนายจ้าง	18	9.0
ทวาย - ท่าเรือสะพานปลา อ.เมืองระนอง	3	1.5
เมียวดี - แม่สอด	3	1.5
สาเหตุที่อพยพมาทำงานทำในประเทศไทย		
ความแร้นแค้น	54	27.0
ความไม่สงบภายในประเทศ	5	2.5
ต้องการแสวงโชค	9	4.5
เมืองไทยทำมาหากินง่ายกว่า	54	27.0

ข้อมูลพื้นฐาน	จำนวน กลุ่ม ตัวอย่าง 200คน	ร้อยละ
มีญาติ เพื่อน ชักชวนมาทำงาน	14	7.0
มีชาวไทยชักชวนมาทำงาน	1	0.5
รัฐบาลพม่าเผด็จการ	63	31.5
วิธีการติดต่อหางานในประเทศไทยเมื่อครั้งแรกที่อพยพมา		
ญาติที่อยู่ในประเทศไทยติดต่อหางานให้	23	11.5
เพื่อนในประเทศไทยติดต่อหางานให้	86	43.0
ติดต่อหางานด้วยตนเอง	83	41.5
ทำการค้าขาย	8	4.0

สำหรับมาตรการที่ 4 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาตั้งหลักแหล่งถาวร มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและตรวจสอบบุคคล โดยพยายามใช้หลักเกณฑ์เดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เพราะผู้พลัดถิ่นฯ อยู่ภายใต้การควบคุมของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า พ.ศ.2522 มาตรการนี้แทบจะไม่ได้ใช้ในพื้นที่จังหวัดระนองเลย เนื่องจากจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาตั้งหลักแหล่งถาวรมีจำนวนน้อยมาก

มาตรการที่ 5 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงาน มาตรการนี้เป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมกับการแก้ไขสาเหตุปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองตรงกับข้อเท็จจริงในจังหวัดระนองมากที่สุด เพราะชาวพม่าที่เข้ามาในจังหวัดระนองส่วนใหญ่มาเพื่อหางานทำเนื่องจากการดำรงชีพในพม่ามีความแร้นแค้น รัฐบาลเผด็จการทำอะไรก็ลำบาก จึงต้องดิ้นรนมาเมืองไทยเนื่องจากทำมาหากินได้ง่ายกว่า ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 6 - 2 ร้อยละ 27 ได้อพยพมาหางานทำ เพราะความแร้นแค้น ร้อยละ 27 เนื่องจากเมืองไทยทำมาหากินได้ง่ายกว่า และร้อยละ 31.5 เนื่องจากรัฐบาลเผด็จการทำอะไรก็ลำบาก

มาตรการที่ 6 ผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง มาตรการนี้มีความเหมาะสมกับจังหวัดระนองและเป็นมาตรการที่มีความคาบเกี่ยวกับการปฏิบัติในมาตรการที่ 5 รายละเอียดจะได้นำเสนอในตอนต่อไป

3. นโยบายขาดความสมเหตุสมผล ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า มติคณะรัฐมนตรี 17 มีนาคม 2535 เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยแวดล้อมของสภาพจังหวัดชายแดน ซึ่งมุ่งเน้นในเหตุผลของความมั่นคงของประเทศชาติเป็นหลัก หากมีการนำมาตรการตามข้อ 1 - ข้อ

ที่ 3 คือสกัดกัน ผลักดันปราบปรามมาปฏิบัติอย่างจริงจังย่อมมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของมาตรการที่ 5 อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพราะการแก้ไขภาวะขาดแคลนแรงงานเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีการค้าชายชายแดนอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้จากตารางข้างล่างนี้ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดระนอง, 2539)

ตารางที่ 6 - 3 แสดงมูลค่าสินค้านำเข้า-ส่งออกชายแดนไทย-พม่า

รายการ	ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538
มูลค่าสินค้านำเข้า (บาท)	766,750,703.13	839,543,598.93	684,033,360.16
มูลค่าสินค้าส่งออก	571,646,285.05	1,555,377,188.40	2,158,515,640.31
ดุลการค้า	-195,104,418.08	715,833,589.47	1,474,482,280.15

ตารางที่ 6 - 4 แสดงสินค้าส่งออกที่มีมูลค่าสูงประจำปี 2538

อันดับที่	สินค้า	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (บาท)
1	เครื่องตีบำรุงกำลัง	11,985.799	379,956,599.13
2	นมข้นหวาน	7,244.438	180,928,309.40
3	น้ำมันหล่อลื่น	5,111.533	145,461,674.44
4	ผงชูรส	3,194.958	123,057,557.90
5	บะหมี่	1,905.258	84,902,682.00
6	รถจักรยาน	932.793	70,695,499.00
7	ยางรถจักรยาน	975.625	64,493,789.00
8	น้ำมันปาล์ม	2,813.600	61,773,430.58
9	ปูนซีเมนต์	38,674.808	44,780,953.51
10	รองเท้าแตะ	520.365	38,314,638.00

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าปริมาณมูลค่าการค้าชายแดนระหว่างชาวไทยและชาวพม่ามีปริมาณการขยายตัวเพิ่มขึ้น และเป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจจังหวัดระนอง จนอาจกล่าวได้ว่า ภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดระนองจะดีดักหรือซบเซา ดูได้จากจำนวนพม่าที่เข้ามาซื้อขายสินค้าในจังหวัดระนอง

2. ปัจจัยเกี่ยวกับกระบวนการติดต่อสื่อสาร

รูปแบบการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยตาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดระเบียบการปกครองไว้ 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด พัทธยา กรุงเทพมหานคร การบริหารงานของจังหวัด เป็นไปตามที่ราชการส่วนกลางมอบหมายนโยบาย หรือแบ่งอำนาจมาให้ตามที่เห็นสมควร ลักษณะการมอบหมายนโยบายของส่วนกลางมักจะมีรูปแบบหรือวิธีการสั่งการแตกต่างกันออกไป แต่ส่วนใหญ่จะสั่งการด้วยหนังสือ หรือวิทยุ บางครั้งอาจจะมีการสั่งการทั้งทางหนังสือพร้อมกับเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเดินทางไปรับการอบรมหรือชี้แจงรายละเอียดจากเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางด้วย กรณีเหล่านี้มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือเรื่องที่มีความเร่งด่วน การดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 มีนาคม 2535 ในการแก้ไขปัญหายูธอพยพลบหน้เข้าเมือง อาจจะพิจารณาในมิติของกระบวนการติดต่อสื่อสารได้ดังนี้

2.1 รูปแบบการสั่งการ จากการศึกษาพบว่า การติดต่อหรือการสั่งการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับจังหวัด ใช้วิธีการสั่งการโดยใช้หนังสือราชการเป็นหลัก กล่าวคือ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการตามที่ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เสนอรวม 6 ประการ เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 แล้ว กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้จังหวัดทราบมติดังกล่าว ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ด่วนมาก ที่ มท 0205/ว 130 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2535 และขอให้จังหวัดที่เกี่ยวข้องศึกษาจัดทำข้อมูลหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างแนวทางปฏิบัติตามมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เพื่อกระทรวงมหาดไทยจะได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดประชุมกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดต่อไป ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้จัดประชุมหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็นชอบในแนวทางปฏิบัติ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2535 หลังจากนั้นจึงได้สั่งการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ด่วนมาก ที่ มท 0305/ว 18 ลงวันที่ 22 มกราคม 2536 ให้จังหวัดถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติตามมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าและตามมาตรการปฏิบัติต่อการให้แรงงานพม่า ซึ่งจังหวัดระนองได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2536 รวมระยะเวลาที่ใช้ในการแปลงนโยบายไปสู่แนวทางปฏิบัติทั้งสิ้น จำนวน 238 วัน และจังหวัดระนองได้รับทราบแนวทางปฏิบัติภายหลังจากที่มีมติ ครม.แล้ว ถึง 322 วัน หรืออาจจะกล่าวว่าภายหลังจะมีมติ ครม.แล้ว หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องใช้เวลาเกือบ 1 ปี ในการแปลงนโยบายและการส่งต่อนโยบายไปให้หน่วยงานปฏิบัติ

วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2536 เป็นวันที่จังหวัดระนองได้รับหนังสือสั่งการอย่างเป็นทางการ แต่จุดเริ่มต้นของการปฏิบัติงานที่แท้จริงได้แก่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2536

ซึ่งเป็นวันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดระนองได้เรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบและกำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายของจังหวัด ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้จังหวัดดำเนินการดังนี้ คือ

(1) จัดส่งโครงการในการสกัดกั้นผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงมหาดไทย

(2) จัดส่งโครงการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ รวมทั้งบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า ที่เดินทางเข้าประเทศไทยหลัง 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรอยู่ในอำเภอต่าง ๆ เพื่อจะได้เสนอของบประมาณไปยังรัฐบาลโดยผ่านสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติก่อนที่จะผ่อนผันให้มีการใช้แรงงานพม่าต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ภายหลังจากที่มีมติ ครม.ดังกล่าวเริ่มมีผลในทางปฏิบัติ ได้มีหนังสือสั่งการระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง กับจังหวัดระนอง ระหว่างวันที่ 22 มกราคม 2536 จนถึงวันที่ 8 สิงหาคม 2537 รวมทั้งสิ้น 12 ฉบับ และในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาชี้แจงนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนทุกด้านในวันที่ 5 เมษายน 2537 จากการที่รูปแบบสั่งการส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการสั่งการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down Communication) จึงก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติเนื่องจากการสื่อสารข้อความไม่ตรงกัน เพราะถึงแม้ว่าจะมีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อซักซ้อมความเข้าใจ แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า สามารถแก้ไขจุดบกพร่องเหล่านี้ได้ ดังจะเห็นได้จากการที่จังหวัดระนองได้มีการหารือไปยังกระทรวงมหาดไทย ถึง 2 ครั้ง เกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ

ครั้งที่ 1 หารือเกี่ยวกับความหมายและหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของคำว่า “ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามามีหลักแหล่งถาวรตามวิญญูจังหวัดระนอง ด่วนมาก ที่ รน 0016/182 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536

ครั้งที่ 2 หารือว่าจังหวัดระนองจะต้องดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในท้องที่จังหวัดระนองหรือไม่ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการให้จัดทำทะเบียนฯ เฉพาะแรงงานพม่าที่เข้ามามีหลักแหล่งถาวรเท่านั้น

จากข้อหารือดังกล่าวเป็นสิ่งที่ชี้ชัดว่า การสั่งการไม่มีความชัดเจน ซึ่งหากการกำหนดแนวทางปฏิบัติตามมติ ครม. ดังกล่าวข้างต้นได้มีการประชุมหรือสัมมนาระหว่างเจ้าหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดตั้งแต่ต้น ปัญหาในทางปฏิบัติก็น่าจะเกิดขึ้น

2.2 การรายงานผลการปฏิบัติระหว่างจังหวัดกับหน่วยงานส่วนกลาง
จากการศึกษาพบว่า การรายงานผลปฏิบัติใช้รูปแบบการรายงานด้วยลายลักษณ์อักษรหรือหนังสือทั้งหมด ส่วนการรายงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่ามี 2 วิธี

(1) รายงานด้วยลายลักษณ์อักษร โดยใช้หนังสือราชการหรือวิทยุ เป็นวิธีที่ใช้กันมากที่สุด เช่น การรายงานเกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522 ประจำเดือน การรายงานผลการจัดตั้งด่านเป็นครั้งคราว ลักษณะการรายงานผลงานในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับงานประจำ ไม่มีความสำคัญเร่งด่วนมากนัก

(2) รายงานต่อที่ประชุม เป็นวิธีที่นิยมใช้ในกรณีเร่งด่วน หรือเรื่องที่สำคัญซึ่งไม่อาจจะส่งการด้วยหนังสือราชการได้ เพราะความลับอาจรั่วไหล หรือหากเป็นรายงานประจำเดือนก็อาจจะมีการรายงานต่อที่ประชุมควบคู่กับการรายงานด้วยหนังสือราชการ เช่น การรายงานสถิติการจับกุมผู้หลบหนีต่อที่ประชุมคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยจังหวัด ซึ่งจัดให้มีการประชุมเป็นประจำทุกเดือน

2.3 รูปแบบของการประสานงานระหว่างส่วนราชการ จากการศึกษาค้นคว้าการสั่งการจากหน่วยงานส่วนกลางไปยังจังหวัดยังขาดเอกภาพเนื่องจาก

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก และมักจะสั่งการโดยตรงไปยังส่วนราชการในสังกัด ดังจะเห็นได้ว่า หนังสือสั่งการของหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่มีโอกาสทราบ เพราะถึงแม้หนังสือจะผ่านหน่วยงานสารบรรณกลางตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี งานสารบรรณ พ.ศ.2526 โดยหัวหน้าสำนักงานจังหวัดจะลงนามผ่านหนังสือเท่านั้น จึงทำให้เรื่องราวขาดความต่อเนื่อง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักจะไม่ทราบว่าในเรื่องเดียวกันหน่วยงานอื่นได้มีการดำเนินการไปถึงขั้นตอนใด ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด ตามคำสั่งที่ 422/2537 ไม่ได้ทำหน้าที่อำนวยการควบคุม กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองแต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่า การสั่งการด้วยหนังสือราชการระหว่างส่วนกลางกับจังหวัดจึงขาดเอกภาพ ซึ่งส่งผลให้การประสานงานไร้ประสิทธิภาพตามไปด้วย

2) กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ามีประสิทธิภาพ กล่าวคือ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/2537 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2537 ได้กำหนดให้มีศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด เป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองและการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยศูนย์ฯ จะมีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณา กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับลูกหนีเข้าเมือง การจัดทำแผน โครงการ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลาง ตลอดจนการควบคุม กำกับดูแล

จากการศึกษาโดยสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดพบว่า ศูนย์ฯ ดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการประสานงาน เนื่องจาก

2.1) ไม่มีการประชุมคณะกรรมการอำนวยการศูนย์ฯ โดยต่อเนื่องและจริงจัง กล่าวคือ การมอบหมายการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ มักจะขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนเป็นสำคัญ บางสมัยจะมอบหมายให้ฝ่ายกิจการพิเศษ ที่ทำการปกครองจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบ แทนที่จะเป็นสำนักงานจังหวัด หรือบางสมัยก็มอบหมายให้ฝ่ายปกครอง ที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นหน่วยงานหลัก

2.2) ผลสืบเนื่องจากข้อ 2.1 ทำให้ระบบข้อมูลไม่มีเอกภาพค้นหาเรื่องเดิมไม่ได้เนื่องจากหนังสือสั่งการสูญหาย บางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบก็เก็บเรื่องไว้โดยไม่เสนอผู้บังคับบัญชา และนอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงหน่วยงานรับผิดชอบบ่อยทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง และเจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาในการศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริง ทำให้ขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่รู้ซึ่งถึงรากเหง้าของปัญหา

2.3) มีการจัดตั้งคณะทำงานซ้ำซ้อน ในทางปฏิบัตินอกจากจะมีศูนย์ฯ ช่างต้นแล้วจังหวัดระนองได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า มีคณะทำงานรวมทั้งสิ้น 21 คน ซึ่งการตั้งคณะทำงานดังกล่าวขึ้น ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการประสานงาน การแต่งตั้งคณะทำงานฯ ดังกล่าวควรจะเป็นคณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่ขึ้นกับคณะกรรมการศูนย์ฯ ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด เพื่อความมีประสิทธิภาพในการประสานงาน

3. กิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้มีผล

3.1 การออกกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ มารองรับ การปฏิบัติงานในระบบราชการต้องอาศัยพื้นฐานของกฎหมายเป็นหลักสำคัญ จากการศึกษพบว่ามาตรการตามมติ ครม. 17 มีนาคม 2535 ที่จำเป็นต้องมีระเบียบหรือประกาศออกมารองรับ จึงจะทำให้บรรลุนิติบุคคลได้ ดังนี้

3.1.1 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดเขตควบคุมโดยให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เข้ามาหลังจากวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวไว้แล้ว จำนวน 100,356 คน ให้พักอาศัยในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว ภายในเขตอำเภอท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดในบัตรประจำตัว จังหวัดต่าง ๆ ที่กำหนดให้เป็นเขตควบคุม คือ จังหวัดเชียงราย จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดระนอง จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดราชบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดชุมพร จากการศึกษพบว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังจากวันที่ 9 มีนาคม 2519

ประกาศ ณ วันที่ 2 พฤษภาคม 2538 เปรียบเสมือนกฎหมายในการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า หากไม่มีประกาศฉบับนี้ออกมา การดำเนินการตามนโยบายและมาตรการอื่น ๆ เช่น การประกันตัวลูกหนีเข้าเมืองหรือการขอใบอนุญาตทำงานจะกระทำไม่ได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ประกาศฉบับนี้ออกมาหลังจากมีนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 มีนาคม 2535 เป็นเวลาถึง 3 ปีเศษ ทำให้การแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองไม่ทันการณ์ และล่าช้าเป็นอันมาก

3.1.2 กำหนดให้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวลูกหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า จนถึงขณะนี้ กระทรวงมหาดไทยยังมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด

3.2 การจัดกิจกรรมรณรงค์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นหรือผลักดันให้การปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย จากการศึกษาพบว่า มาตรการตามมติ ครม. ยังไม่มีการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการมีความเข้าใจในรายละเอียดของมาตรการอย่างแท้จริง

3.3 การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนในท้องถิ่น พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าวได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดระนอง 1 ครั้ง และสถานีวิทยุ อ.ส.ม.ท.จังหวัดระนอง 1 ครั้ง เพื่อขอความร่วมมือประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการไปดำเนินการตามประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง การจ้างแรงงานพม่า แต่การประกาศดังกล่าวมีความถี่ค่อนข้างน้อย

4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

4.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามมาตรการของมติ ครม. จากการศึกษาพบว่า จังหวัดระนองเป็นจังหวัดชายแดน หน่วยงานหรือองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัญหาชายแดนมีจำนวนหลายหน่วย กล่าวคือ

4.1.1 คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น (Township Border Committee) จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกองทัพบกที่ 4 และศูนย์ควบคุมชายแดนไทย-พม่า ภาค 4 เรียกชื่อคณะกรรมการชุดนี้ว่า “คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-พม่า (จังหวัดระนอง)” ประกอบด้วย

- | | |
|---|---------------|
| (1) ผู้บัญชาการกองกำลังเทพสตรี | ประธานกรรมการ |
| (2) นายอำเภอเมืองระนอง | กรรมการ |
| (3) ผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 415 | กรรมการ |
| (4) ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองระนอง | กรรมการ |
| (5) หัวหน้าตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง | กรรมการ |
| (6) นายด่านศุลกากรจังหวัดระนอง | กรรมการ |
| (7) ประมงจังหวัดระนอง | กรรมการ |

- | | |
|--|---------------|
| (8) ผู้บังคับกองพันทหารราบที่ 1
กรมทหารราบที่ 25 | กรรมการ |
| (9) ผู้บังคับกองพันทหารราบที่ 2
กรมทหารราบที่ 25 | กรรมการ |
| (10) นายอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร | กรรมการ |
| (11) ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอท่าแซะ
จังหวัดชุมพร | กรรมการ |
| (12) หัวหน้าชุดปฏิบัติการสำนักงานประสาน
งานร่วมไทย-พม่า | เป็นเลขานุการ |

คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปรึกษาหารือเกี่ยวกับมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในระดับท้องถิ่นร่วมกับพม่า รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนจังหวัดระนอง-ชุมพร ตลอดจนรับผิดชอบในการประกันการปฏิบัติตามมาตรการ โดยรับผิดชอบในการประสานงานและควบคุมดูแลในการปฏิบัติตามมาตรการทั้งปวง ทั้งนี้ การปฏิบัติการใด ๆ ให้อยู่ภายใต้ขอบเขตและนโยบายของแม่ทัพภาคที่ 4 และรายงานผลการปฏิบัติให้แม่ทัพภาคที่ 4 ทราบ

4.1.2 คณะกรรมการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนร่วมชายแดนระนอง-เกาะสอง จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งจังหวัดระนอง และคำสั่งผู้บัญชาการศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า คณะกรรมการมีทั้งสิ้น 34 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง เป็นประธานกรรมการ และนายอำเภอเมืองระนอง เป็นเลขานุการ มีหน้าที่อำนาจการ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประมง การจัดระเบียบคนต่างด้าวเข้าเมือง การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน ฯลฯ

4.1.3 คณะกรรมการอำนาจการควบคุมและแก้ไขปัญหาคผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/2537 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2537 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณากำหนดมาตรการ และดำเนินการเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาคผู้หลบหนีเข้าเมือง ฯลฯ โดยมีสำนักงานจังหวัดระนอง เป็นที่ตั้งของศูนย์อำนาจการควบคุมฯ ซึ่งการจัดตั้งศูนย์อำนาจการฯ ดังกล่าวสืบเนื่องจากการที่ สมช.ได้จัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อ 18 มกราคม 2537 เรื่องแนวทางปฏิบัติต่อองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า และมีมติให้จัดตั้งศูนย์อำนาจการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองฯ ในระดับจังหวัด และให้จัดตั้งชุดควบคุมในระดับอำเภอ ซึ่งสมช.ได้รายงานเรื่องนี้ให้นายกรัฐมนตรีทราบเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2537 ประกอบกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าปัญหาแรงงานอพยพจากต่างประเทศมีความสัมพันธ์กับปัญหาคผู้หลบหนีเข้าเมืองและมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น ควรให้จัดระเบียบและเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบายในการแก้ไขปัญหาค กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งฯ จัดตั้งศูนย์อำนาจการควบคุมและแก้ไขปัญหาคผู้หลบหนีเข้าเมืองขึ้น

การที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงาน ทำให้การแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองชาวพม่า ถูกตีความว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ชายแดน ทำให้ทุกหน่วยงานพยายามดึงเรื่องเหล่านี้เข้ามาเป็นภารกิจของหน่วยงานตน ทำให้การสั่งการหรือระบบการประสานงานไร้ทิศทางแต่อย่างไรก็ตาม หากประมวลสรุปหน่วยงานในจังหวัดระนองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามมติ ครม. เมื่อ 17 มีนาคม 2535 แล้ว อาจจะแบ่งหน่วยงานออกตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหามีได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปราม กล่าวคือ ประชาสัมพันธ์ สกัดกัน ผลักดัน ควบคุมมิให้ราษฎรพม่าหลบหนีออกจากพื้นที่ที่กำหนดหรือผู้ที่เข้ามานอกช่องทางที่กำหนด ตลอดจนการดำเนินคดีกับผู้ให้ที่พักอาศัย ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง สถานีตำรวจภูธรอำเภอ/กิ่งอำเภอ/ตำบล ที่ทำการปกครองอำเภอ/กิ่งอำเภอ กองร้อยอาสารักษาดินแดนจังหวัดระนอง กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 415 ชุดติดต่อประสานงานชายแดนไทย-พม่า (จังหวัดระนอง)

กลุ่มที่สอง หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับมาตรการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองทำงานได้โดยมีเงื่อนไข กล่าวคือ การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว การประกันตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง ตลอดจนการออกใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ให้แก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองหน่วยงานหรือองค์กรหลัก ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการและแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองฯ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/2537 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2537

จากการศึกษาขีดความสามารถของหน่วยงานเหล่านี้พบว่า

1. หน่วยงานที่ตอบว่า ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามมติ ครม. ได้แก่ สำนักงานเกษตรจังหวัดระนอง ชุดติดต่อประสานงานชายแดนไทย-พม่า สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดระนอง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดระนอง สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดระนอง สำนักงานป่าไม้จังหวัดระนอง สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระนอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว น่าที่จะไม่สอดคล้องกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน

2. อัตรากำลัง หน่วยงานทั้ง 2 กลุ่ม จากการศึกษพบว่าร้อยละ 97 มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติ ในขณะที่ร้อยละ 3 มีบุคลากรเพียงพอ

3. ยานพาหนะและวัสดุอุปกรณ์ ได้แก่ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ น้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนเครื่องเขียนแบบพิมพ์ จากการศึกษพบว่าร้อยละ 84 มีไม่เพียงพอ ร้อยละ 16 มีเพียงพอ

4. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงาน จากการศึกษพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 จนถึงปัจจุบัน ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้ง 24 หน่วย มีค่าเฉลี่ยคนละ 2.7 ปี ซึ่งถือว่ามึระยะเวลาไม่มากนัก

5. การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดระนองปฏิบัติราชการแทนอธิบดีหรือปลัดกระทรวง จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานส่วนกลางยังไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดระนองดำเนินการแทน โดยยังคงสงวนอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานที่ปฏิบัติตามมติ ครม.ดังกล่าว ประสบปัญหาเกี่ยวกับความไม่เพียงพอในด้านอัตรา กำลัง ยานพาหนะ วัสดุอุปกรณ์ นอกจากกรรมการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งผู้ที่ไม่มีความรู้โดยตรง จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ตลอดจนระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการขาดความต่อเนื่อง

5. ปัจจัยเกี่ยวกับการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า โดยประเมินจากความเห็นของหัวหน้าหน่วยงานที่มีต่อมาตรการทั้ง 6 ประการ และผลการดำเนินงานตามแนวทางปฏิบัติของมาตรการทั้ง 6 ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

5.1 ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของมาตรการทั้ง 6 ประการต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองมาอยู่ในจังหวัดระนอง

ตารางที่ 6 - 5 แสดงความเห็นของหน่วยปฏิบัติต่อความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหายของมาตรการทั้ง 6 ประการ

มาตรการ	ความเหมาะสม (ร้อยละ)			เหตุผล
	เหมาะสม	ไม่เหมาะสม	ไม่แน่ใจ	
มาตรการที่ 1	66.67	16.67	16.66	
มาตรการที่ 2	70.83	16.67	12.50	
มาตรการที่ 3	70.83	16.67	12.50	
มาตรการที่ 4	54.17	37.50	8.33	
มาตรการที่ 5	79.17	12.50	8.33	
มาตรการที่ 6	83.33	16.67	-	

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เห็นว่า มาตรการทั้ง 6 มีความเหมาะสมแล้ว เพียงแต่ระดับความเห็นแตกต่างกันกล่าวคือ เห็นว่า มาตรการที่ 1,2,3 มีความเหมาะสมอยู่ในระดับใกล้เคียงกันคือร้อยละ 66.67 ร้อยละ 70.83 และร้อยละ 70.83 ตามลำดับ ในขณะที่มาตรการที่ 4 เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งถาวรมีระดับความเหมาะสมต่ำเพียงร้อยละ 54.17 ส่วนมาตรการที่ 5 การผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสามารถทำงานได้โดยมีเงื่อนไข และมาตรการที่ 6 การดำเนินการตามกฎหมายและยึดของกลางแก่ผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความ

ช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง มีความเห็นว่าเหมาะสมในระดับสูงกว่ามาตรการอื่นถึงร้อยละ 79.17 และร้อยละ 83.33 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าเป็นว่า มาตรการที่ 5 และมาตรการที่ 6 มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาของจังหวัด ระนอง ในขณะที่เดียวกันยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางส่วนเห็นว่ามาตรการทั้ง 6 ประการ ไม่เหมาะสม โดยมีระดับความเห็นร้อยละ 16.67, 16.67, 16.67, 37.50, 12.50 และ ร้อยละ 16.67 ตามลำดับ

5.2 ผลการปฏิบัติงานตามมาตรการต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า

มาตรการที่ 1 การแจ้งเตือน สักัดกัน และผลักดัน

- 1) การประชาสัมพันธ์แก่ราษฎรไทยให้ตระหนักถึงปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่าที่จะมีผลต่อความมั่นคงของชาติ ปรากฏว่า ได้มีการประชาสัมพันธ์บ่อยครั้งส่วนใหญ่ใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผ่านทางวิทยุ
- 2) การประสานงานกับฝ่ายเจ้าหน้าที่พม่าในการประชาสัมพันธ์ให้ชาวพม่าทราบถึงบทลงโทษของกฎหมายต่อการหลบหนีเข้าเมือง หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ได้ประสานเนื่องจากไม่มีช่องทางที่จะกระทำได้ ยกเว้นหน่วยงานที่มีการติดต่อกับพม่าบ่อย เช่น ตม. หรือชุดติดต่อประสานงานชายแดนไทย-พม่า หากปัญหาระดับท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจได้จะได้รับความร่วมมืออย่างดี สำหรับแรงงานพม่าทางการพม่าไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควรเพราะถือว่าเป็นเรื่องภายในของไทย

3) ความร่วมมือจากราษฎรไทยในการแจ้งข่าวการเกี่ยวกับการหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่า ส่วนใหญ่ได้รับความร่วมมือจากราษฎรพหุควร

4) การจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-พม่า ภายหลังจากมิมติกรมเมื่อ 17 มีนาคม 2535 ปรากฏว่าไม่มีการจัดตั้งหมู่บ้าน ปชต.เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

5) การจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็วในการสักัดกันผู้หลบหนีเข้าเมืองและส่งตัวกลับ ได้มีการดำเนินการแต่มีปัญหาเกี่ยวกับยานพาหนะในการติดตามไม่เพียงพอ นอกจากนี้การหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่ากระทำเป็นกระบวนกร

6) การปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่ากลับประเทศ ประสบปัญหาในการปฏิบัติเนื่องจากประเทศพม่าไม่ให้ความร่วมมือ

มาตรการที่ 2 การผ่อนผันให้เข้ามาในประเทศบางจุด โดยมีเงื่อนไข และการควบคุมให้เข้าออกในช่องทางและพื้นที่ควบคุมที่กำหนด

1) การกำหนดให้จังหวัดระนองเป็นพื้นที่ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง ในทางปฏิบัติมีปัญหาเกี่ยวกับการที่ไม่สามารถควบคุมได้อย่างแท้จริง เพราะมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนผู้หลบหนีเข้าเมืองตลอดเวลา

2) การกำหนดจุดผ่อนผันเส้นทางเข้า-ออกชั่วคราวทั้ง 3 จุด การที่ทางราชการกำหนดเวลาเข้า-ออกตามจุดผ่อนผันไม่เกิน 12 ชั่วโมง การอนุญาตให้ชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมจังหวัดระนองได้ครั้งละไม่เกิน 7 วัน ตามประกาศ

กระทรวงมหาดไทยการให้อำนาจแก่นายอำเภอ เป็นผู้อนุญาตให้ชาวพม่าออกนอกเขตอำเภอ พื้นที่ควบคุมและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตกรณีออกนอกเขตจังหวัดพื้นที่ ตลอดจนการจัดทำทะเบียนประวัติชาวพม่าที่เข้ามาในจังหวัดระนองเป็นการชั่วคราว หน่วยงานส่วนใหญ่เห็นว่าเหมาะสมดีแล้ว

3) การจัดตั้งจุดตรวจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ได้ดำเนินการค่อนข้างบ่อยครั้ง ปัญหาในทางปฏิบัติได้แก่ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ งบประมาณไม่เพียงพอ และขาดแคลนอุปกรณ์เครื่องมือ

มาตรการที่ 3 การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน การเพิ่มโทษและติดตามตรวจสอบ

1) การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน มีการจัดตั้งจุดตรวจหรือหน่วยเคลื่อนที่เร็ว ประชาชนให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการหลบหนีบ้าง

2) การเพิ่มโทษผู้หลบหนีเข้าเมือง มีการจับกุมชาวพม่าที่เคยหลบหนีเข้ามามากกว่า 1 ครั้ง เป็นจำนวนค่อนข้างมาก การเพิ่มโทษแก่ผู้ที่เคยหลบหนีเข้าเมืองมากกว่า 1 ครั้ง มีความจำเป็นเพื่อให้เด็ดขาด

3) การติดตามและตรวจสอบ ยังไม่ค่อยมีความเหมาะสมเนื่องจากไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับการส่งฟ้องศาลผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาที่พบได้แก่จำนวนผู้หลบหนีฯ มีมากเกินไป

มาตรการที่ 4 การจัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวผู้หลบหนีที่เข้าม้างดหลักแหล่งถาวร และการพิจารณาให้สิทธิตัดเทียมผู้พลัดถิ่น

1) การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ ได้แก่ การทำทะเบียนฯ ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบจำนวนผู้หลบหนีที่เพิ่มขึ้นได้ มีความยุ่งยากในการสื่อสาร การบันทึกชื่อ ประวัติ มีการสวมตัวแทนผู้หลบหนีฯ

2) การให้สิทธิตัดเทียมผู้พลัดถิ่นชาวพม่า ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ บุคลากร

มาตรการที่ 5 การผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไขและการกวตชันการจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมาย

1) การผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่ทางราชการผ่อนผันให้คนกลุ่มนี้ทำงานได้ ส่วนที่ไม่เห็นด้วยมักจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามโดยเห็นว่าจะทำให้จำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองเพิ่มขึ้น ทำให้ยุ่งยากในการควบคุมและทำให้แย่งอาชีพคนไทย

2) การกวตชันการจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมาย มีการตรวจสอบนาน 7 ครั้ง ปัญหาที่พบได้แก่ ผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ ปัญหาชาวพม่าที่ไม่มีบัตรประจำตัว ตลอดจนขาดความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่

มาตรการที่ 6 การดำเนินงานตามกฎหมายต่อผู้ให้ที่พักพิงและความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า

ในรอบปีที่ผ่านมาหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการจับกุมและดำเนินคดีต่อผู้ให้ที่พักพิงหรือให้ความช่วยเหลือแก่ชาวพม่าผู้หลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดระนอง โดยมีการจับกุมและดำเนินคดีนาน ๆ ครั้ง การดำเนินการมีปัญหาเกี่ยวกับการรู้เห็นเป็นใจระหว่างผู้กระทำผิดและเจ้าหน้าที่ ความไม่มีมาตรฐานการลงโทษ ปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลในท้องถิ่น

อาจกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติงานตามมาตรการของมติ ครม.เมื่อ 17 มีนาคม 2535 ได้ดังนี้

ประการแรก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามมติ ครม. สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยตรง เพราะทำให้ความผูกพันและความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาลดน้อยลง

ประการที่สอง เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องยังแสวงหาผลประโยชน์ที่ได้จากการลักลอบเข้ามาทำงานของบุคคลสัญชาติพม่า ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องกับขบวนการค้าแรงงานพม่าและถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย

ประการที่สาม จำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาของนายลือชัย วงษ์ทอง พบว่ากลุ่มตัวอย่างจำนวน 200 ตัวอย่าง ได้เดินทางเข้ามาในจังหวัดระนองระหว่างปี 2536 - 2538 ถึงร้อยละ 51.0 อันเป็นช่วงเวลาภายหลังจากที่มีมติ ครม. ออกมาใช้บังคับแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังขาดประสิทธิภาพ

6. ปัจจัยเกี่ยวกับงบประมาณและสิ่งจูงใจ

จากการศึกษาถึงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อสนับสนุนในการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 มีนาคม 2535 พบว่าได้มีการจัดสรรงบประมาณให้ 2 ลักษณะ คือ

6.1 สนับสนุนการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า (สำนักงานจังหวัดระนอง, 2539) ดังนี้

ปีงบประมาณ 2537

หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ แยกเป็น

- ค่าเช่าบ้านเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ 1 ราย 12 เดือน	23,400 บาท
- ค่าเบี้ยเลี้ยงเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ 12 เดือน	48,000 บาท
- ค่าวัสดุสำนักงาน	24,000 บาท
- ค่าวัสดุน้ำมันเชื้อเพลิง	18,000 บาท

หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

- จัดซื้อตู้เหล็ก 2 บาน 1 ตู้	2,300 บาท
-------------------------------	-----------

รวม 115,700 บาท

ปีงบประมาณ 2538

หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

- ค่าเบี้ยเลี้ยงเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ 12 เดือน	48,000 บาท
- ค่าวัสดุสำนักงาน	42,000 บาท
รวม	90,000 บาท

ปีงบประมาณ 2539

หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

- ค่าเบี้ยเลี้ยงเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ 12 เดือน	48,000 บาท
- ค่าวัสดุสำนักงาน	42,000 บาท
รวม	90,000 บาท

6.2 สนับสนุนการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้พลบหนี้เข้าเมือง
สัญชาติพม่า ซึ่งดำเนินการในจังหวัดระนองระหว่างวันที่ 2 - 11 กรกฎาคม 2537 ได้จัดสรร
ให้เป็นการเฉพาะกิจ จำนวนทั้งสิ้น 192,272 บาท

หน่วยงานอื่น ๆ ไม่ปรากฏว่าได้รับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณให้
ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติ ครม.แต่อย่างใด นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงผล
ตอบแทนในรูปอื่น เช่น อายุราชการทวีคูณ การพิจารณาความดีความชอบในโควตาพิเศษ การ
พิจารณาให้เหรียญราชการชายแดน หรือเหรียญพิทักษ์เสรีชน ปรากฏว่าไม่มี ซึ่งแตกต่างกับ
หน่วยงานบางหน่วย เช่น ทหาร เป็นต้น

7. ปัจจัยเกี่ยวกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

การศึกษาสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมมีวัตถุประสงค์เพื่อดูว่าปัจจัย
เหล่านี้เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายแก้ไขปัญหามลพิษเข้าเมืองไปปฏิบัติให้มีความสัมฤทธิ์
ผลมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ หากสภาวะทางเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตมาก ความต้องการใช้
แรงงานก็ย่อมมีขึ้น หรือหากสภาวะทางสังคมซึ่งคนไทยส่วนใหญ่ไม่มีความรู้สึกเร่งรีบ
เด็ดฉันทรงงานพม่าเหล่านี้ ปฏิบัติต่อต้านผู้พลบหนี้เข้าเมืองย่อมมีลดน้อยลงไปด้วยผล
การศึกษาพบว่า

7.1 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

7.1.1 สภาวะขาดแคลนแรงงาน จังหวัดระนองประสบปัญหาขาด
แคลนแรงงานมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากตารางข้างล่าง

ตารางที่ 6 - 6 แสดงข้อมูลการจัดหางานในจังหวัดระนอง

การบริการจัดหางานของรัฐ	2535	2536	2537	2538
ตำแหน่งงานว่าง (อัตรา)	2,690	961	888	1,256
ผู้สมัครงาน (คน)	356	339	465	498
การบรรจุงาน (คน)	272	261	310	398

ที่มา : สำนักงานจัดหางานจังหวัดระนอง, 2538

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ผู้สมัครงานมีจำนวนน้อยกว่าตำแหน่งงานว่างมากภาวะการณดังกล่าวจึงทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการจำเป็นต้องจ้างแรงงานชาวพม่า ฉะนั้น โอกาสที่จะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์จึงค่อนข้างลำบาก และจากการสอบถามเจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัดระนองทราบว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นตัวเลขการว่างงานในสถานประกอบการเพียงบางประเภท ส่วนใหญ่ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม พณิชยกรรม เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังไม่รวมการว่างงานในภาคประมง บริการ งานก่อสร้าง และงานภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และลักษณะงานเหล่านี้ก็เป็นตลาดแรงงานรองรับการทำงานของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาของนายลือชัย วงษ์ทอง ตามตารางข้างล่าง พบว่า แรงงานชาวพม่า ร้อยละ 31 ทำงานอยู่ในกิจการประมง รองลงมาเป็นอยู่ในกิจการโรงงานอุตสาหกรรมใน ขณะทำงานก่อสร้าง บริการ ร้านอาหาร และค้าขาย ร้อยละ 17.0, 16.0 และร้อยละ 8.5 ตามลำดับ โดยเพศชายทำงานประมงถึงร้อยละ 43.8 ในขณะที่เพศหญิงทำงานบริการร้านอาหาร ร้อยละ 44.5

ตารางที่ 6 - 7 แสดงจำนวนแรงงานพม่าที่ทำงานในลักษณะอาชีพต่าง ๆ

อาชีพที่ทำในปัจจุบันที่ประเทศไทย	เพศ (ร้อยละ)		จำนวน(ร้อยละ)
	ชาย	หญิง	
ประมง	43.8	3.2	62(31.0)
ก่อสร้าง	18.2	14.3	34(17.0)
บริการร้านอาหาร	2.9	44.5	32(16.0)
โรงงาน	25.6	31.7	55(27.5)
ค้าขาย	9.5	6.3	17(8.5)

7.1.2 ลักษณะอุตสาหกรรมในจังหวัดระนองเน้นแรงงานเป็น

หลัก สืบเนื่องจากสภาพการลงทุนของระนองเป็นลักษณะการลงทุนแบบเผื่อโยกย้ายหรือเผื่อลงทุน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากขาดแคลนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ (แผนการลงทุนจังหวัดระนอง, 2537: 4-45) ซึ่งการสร้างหรือจัดโรงงานในลักษณะเผื่อโยกย้ายนี้เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้โรงงานเหล่านี้เน้นปัจจัยแรงงานมากกว่าเครื่องจักร หากการผลิตขั้นตอนใดใช้แรงงานแทนเครื่องจักรได้ ก็จะใช้แรงงาน จึงทำให้มีความต้องการใช้แรงงานประเภทที่ไม่มีความชำนาญสูง อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการนิยมจ้างแรงงานพม่า ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้การปฏิบัติตามมติกรม.บางมาตรการไม่ได้ผล เช่น การสกัดกั้น ผลักดัน เพราะแรงงานเหล่านี้จะเข้ามาตลอดเวลา

7.1.3 ค่าจ้างแรงงานในจังหวัดระนองสูงกว่าประเทศพม่าจากผล

การศึกษาของนายลือชัย ถึงสาเหตุที่แรงงานพม่าอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยในตารางที่ 6-2 เนื่องจากความยากจน แร้นแค้น ผลการศึกษาพบว่ารายได้ของแรงงานพม่าก่อนอพยพมาไทยอยู่ในช่วงไม่เกิน 1,000 จ๊าด (250 บาท) ร้อยละ 42.0 ซึ่งรองลงมาจะอยู่ในช่วง 1,001 - 2,000 จ๊าด (251 - 500 บาท) ร้อยละ 21.5 อยู่ในช่วง 2,001 - 3,000 จ๊าด (501 - 750 บาท) ร้อยละ 15.5 3,001 - 4,000 จ๊าด (751 - 1,000 บาท) ร้อยละ 5.5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตามความเป็นอยู่ของแรงงานเหล่านี้ในประเทศพม่ามีความยากจนความด้อยรนในการแสวงหาโอกาสในชีวิตที่ดีกว่าจึงมีสูง ประกอบกับอัตราค่าจ้างแรงงานในจังหวัดระนองสูงกว่า จึงย่อมเป็นสิ่งจูงใจให้แรงงานพม่าเข้ามาทำงานมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 6-8 พบว่า รายได้ที่ทำงานในประเทศไทยของแรงงานชาวพม่า จะอยู่ในช่วง 2,001 - 3,000 บาท ร้อยละ 40.0 รองลงมาจะอยู่ในช่วง 1,001 - 2,000 บาท ร้อยละ 31.5 โดยผู้ชายจะมีรายได้ส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 1,001 - 2,000 บาท โดยเฉลี่ยแล้วจะมีรายได้ประมาณ 2,518 บาท นับเป็นรายได้ที่สูงกว่าในประเทศพม่ามาก

ตารางที่ 6 - 8 แสดงข้อมูลรายได้ของแรงงานชาวพม่าในจังหวัดระนอง

รายได้ที่ทำงานในปัจจุบันในประเทศไทย	เพศ (ร้อยละ)		จำนวน (ร้อยละ)
	ชาย	หญิง	
ไม่เกิน 1,000 บาท (4,000 จ๊าด)	3.6	28.6	23(11.5)
1,001 - 2,000 บาท (4,001 - 8,000 จ๊าด)	28.5	38.1	63(31.5)
2,001 - 3000 บาท (8,001 - 12,000 จ๊าด)	44.5	30.1	80(40.0)
3,001 - 4,000 บาท (12,001 - 16,000 จ๊าด)	11.7	-	16(8.0)
4,001 บาทขึ้นไป (16,001 จ๊าด ขึ้นไป)	11.7	3.2	18(9.0)

7.2 ปัจจัยด้านสังคม

การศึกษาปัจจัยด้านสังคมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความเห็นของประชาชนที่มีต่อชาวพม่า โดยผู้ศึกษามีความเห็น่า ถ้าหากประชาชนในจังหวัดระนองมีปฏิกิริยาต่อต้านการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวพม่าอย่างรุนแรงแล้ว โอกาสที่ความสัมฤทธิ์ผลตามมติ ครม. ย่อมมีสูง และในทางตรงกันข้ามหากปฏิกิริยาต่อต้านมีน้อยหรือในระดับที่ไม่รุนแรง โอกาสที่มติ ครม.ดังกล่าวจะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ย่อมมีน้อยลง จากผลการศึกษาของ นางสาวจินดา มโหสิวริยะ ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของชาวไทยต่อแรงงานพม่าพบว่า

7.2.1 การเข้ามาทำงานของชาวพม่าเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจในจังหวัดระนอง จากการสุ่มตัวอย่างคนไทยในจังหวัดระนอง จำนวน 111 คน ร้อยละ 72.1 เห็นว่าการเข้ามาทำงานของชาวพม่ามีผลดีต่อเศรษฐกิจในจังหวัดระนอง ร้อยละ 10.8 ไม่ค่อยเห็นด้วย และร้อยละ 17.1 ไม่เห็นด้วยว่าจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจ

7.2.2 การเข้ามาทำงานของชาวพม่าในจังหวัดระนอง เป็นผลดีมากกว่าผลเสีย ผลการศึกษาข้างต้น ร้อยละ 55.9 เห็นว่า โดยภาพรวมการที่ชาวพม่าเข้ามาทำงานในจังหวัดเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย ในขณะที่ร้อยละ 24.3 และร้อยละ 19.8 ไม่ค่อยเห็นด้วย และไม่เห็นด้วยตามลำดับ

7.2.3 ความสอดคล้องเกี่ยวกับการดำเนินวิถีชีวิต จากการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 42.3 เห็นด้วยว่า การดำเนินชีวิตของชาวพม่าในจังหวัดระนองไม่แตกต่างจากชาวบ้านในท้องถิ่นทั้งในด้านสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ ขณะที่ร้อยละ 19.8 และร้อยละ 37.8 แสดงความไม่เห็นด้วยกับคำกล่าวข้างต้น ร้อยละ 19.8 ไม่ค่อยเห็นด้วย นอกจากนี้ ในการศึกษาเปรียบเทียบชาวพม่ากับชนชาติอื่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ชอบคบทั้งชาวพม่าและชนชาติอื่น มีแนวโน้มจะเห็นด้วยว่าการดำเนินชีวิตของชาวพม่าในจังหวัดระนองไม่แตกต่างจากชาวบ้านในท้องถิ่นทั้งในด้านสังคมและวัฒนธรรมไทยในพื้นที่มากกว่า ในทางตรงกันข้ามกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ชอบคบทั้งชาวพม่าและชนชาติอื่น จะมีแนวโน้มที่เห็นด้วยค่อนข้างต่ำ และกลุ่มที่ชอบคบชาวพม่ามากกว่าชนชาติอื่น มีแนวโน้มจะเห็นด้วยต่อประเด็นดังกล่าวมากกว่า ในขณะที่กลุ่มที่ชอบคบชนชาติอื่นมากกว่าชาวพม่าจะมีความเห็นด้วยลดน้อยลงไป

7.2.4 ความเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ จากการศึกษาพบว่า ร้อยละ 77.5 เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า ทางราชการควรมีมาตรการเฝ้าระวังกับชาวพม่าจริง ร้อยละ 14.4 และร้อยละ 7.2 มีความเห็นว่าไม่ค่อยจริง และไม่จริง อันแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังคิดว่าราชการยังไม่มี การดำเนินการกับชาวพม่าที่จะหลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจัง

7.3 ปัจจัยด้านการเมือง จากการศึกษาปัจจัยในด้านการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ เพื่อดูว่านักการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้มีการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าอย่างไร พบว่า นับตั้งแต่มีมติ ครม. เมื่อ 17 มีนาคม 2535 ถึงปัจจุบัน (สิงหาคม 2539) ในระหว่างการประชุมสภาจังหวัดระนอง รวม 11 ครั้ง มีสมาชิกสภาจังหวัดระนองได้มีกระทู้ถามฝ่ายบริหารเกี่ยวกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า รวม 2 ครั้ง ได้แก่ การประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2536 และสมัยสามัญ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2536 ลักษณะกระทู้ เป็นกรณีสอบถามฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ มิได้เป็นการผลักดันหรือเสนอแนะมาตรการการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงมติ ครม.แต่อย่างใด และได้มีการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังนี้

ปี 2535 - 2536 จำนวน 3 ครั้ง

ปี 2538 ไม่มี

ปี 2539 (ถึงเดือนสิงหาคม) จำนวน 5 ครั้ง

(สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2539)

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับ ครม. ซึ่งถือว่าเป็นระดับนโยบาย ยกเว้นในปี 2539 เท่านั้น ที่ ครม.ได้มีการพิจารณาเรื่องนี้บ่อยครั้งมากขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจจะสืบเนื่องมาจากการที่ได้มีการปล่อยให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้หมกหมุ่นกันมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งความรุนแรงของปัญหาได้ขยายวงไปยังจังหวัดอื่น ๆ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 กำหนดมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า รวม 6 ข้อ ได้แก่

มาตรการที่ 1 ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ในเขตพม่าเน้นการแจ้งเตือนให้ราษฎรพม่าทราบถึงความผิดในการหลบหนีเข้าเขตไทย สกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่ลักลอบเข้ามาในพื้นที่ชายแดน จัดชุดตรวจร่วมปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าเมืองเป็นประจำ

มาตรการที่ 2 ราษฎรพม่าที่ประสงค์จะเข้ามาในเขตไทยเป็นการชั่วคราว โดยผ่อนผันให้เข้ามาในเขตไทยบางจุด โดยมีเงื่อนไขเพื่อให้ราษฎรพม่าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อหาสิ่งของอุปโภคบริโภค ที่จำเป็น ในระยะเวลาที่จำกัด ตลอดจนควบคุมให้เข้า-ออกตามช่องทางที่กำหนด

มาตรการที่ 3 ราษฎรพม่าที่หลบหนีออกจากพื้นที่ที่กำหนด และผู้ที่เข้ามานอกช่องทางที่กำหนด เน้นการป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน จัดตั้งจุดตรวจทั้งในลักษณะประจำและเคลื่อนที่ การเพิ่มโทษแก่ผู้หลบหนีที่เคยถูกจับกุม และศาลพิพากษาให้ส่งออกนอกเขตไทยแล้วลักลอบเข้ามาอีก ติดตามและตรวจสอบ

มาตรการที่ 4 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย เน้นใช้อำนาจของกฎหมาย ให้มีการกำหนดระเบียบฯ ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ทำทะเบียนควบคุมให้มีความถูกต้องและตรงกับความเป็นจริง เพื่อให้สามารถใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมจำนวนและป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้ามาใหม่ ให้สิทธิทัดเทียมกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

มาตรการที่ 5 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงาน เน้นผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข กวดขันการจ้างแรงงานโดยไม่ถูกต้อง และให้มีการจับกุมและลงโทษอย่างจริงจัง

มาตรการที่ 6 ผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง เน้นดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนดแนวทางปฏิบัติรองรับมาตรการทั้ง 6 สำหรับมาตรการที่ 5 ได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะเรียกว่า มาตรการปฏิบัติต่อการใช้แรงงานพม่า โดยให้มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ทั้ง 10 จังหวัด (รวมทั้งจังหวัดระนอง) สืบหาและจัดทำทะเบียนรวมทั้งบัตรประจำตัวให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เดินทางเข้าประเทศไทย หลัง 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งถาวร ในข้อเท็จจริง กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวเพียง 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดระนอง กาญจนบุรี ตาก และเชียงราย

2. ดำเนินการให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตและถูกกักตัวไว้ ณ สถานที่ซึ่งอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับตามมาตรา 54 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

3. ดำเนินการตามขั้นตอนการจ้างแรงงานตามนัยมาตรา 12 (2) แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521

การศึกษาปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง ผู้ศึกษาได้ใช้ตัวแบบทั่วไป (General Model) หรือตัวแทนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Process Model) มาใช้ในการศึกษา ผลการศึกษามีดังนี้

1. ผลการปฏิบัติตามนโยบายในภาพรวมพบว่า การดำเนินการตามมาตรการบางมาตรการในจังหวัดระนองไม่บรรลุผล เนื่องจาก

1.1 แรงงานพม่าได้มีจำนวนลดน้อยลง เพราะภายหลังจากที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า เมื่อเดือนกรกฎาคม 2537 จำนวน 16,968 คน แต่ในปี 2539 จำนวนแรงงานพม่าได้กระจายอยู่ในกิจการต่าง ๆ ภายในจังหวัดไม่น้อยกว่า 30,000 คน

1.2 แรงงานพม่าได้หลบหนีไปยังจังหวัดต่าง ๆ เพิ่มขึ้น จากเดิม กรมกำหนดให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า จำนวน 10 จังหวัด เป็นจังหวัดควบคุม ต่อมาแรงงานพม่าได้มีการหลบหนีไปสู่จังหวัดอื่นเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่อาศัยช่องทางผ่านจังหวัดระนอง รูปแบบการหลบหนีมีทั้งการหลบหนีโดยลำพังและในรูปของขบวนการค้าแรงงานเถื่อน จนกระทั่งรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน วันที่ 2 กรกฎาคม และวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 เห็นชอบให้ขยายจังหวัดควบคุมการใช้แรงงานหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้เป็นการชั่วคราวเพิ่มขึ้นอีก รวม 43 จังหวัด ครอบคลุมจังหวัดชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 9 จังหวัด จังหวัดชายทะเลที่มีการประกอบกิจการประมง 19 จังหวัด จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทั่วไป การก่อสร้าง และกรรมกรแบกหาม 15 จังหวัด

1.3 มาตรการผ่อนปรนทางการบริหาร เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานยังไม่บรรลุผล เนื่องจากจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้จัดทำบัตรประจำตัวเมื่อปี 2537 จำนวน 16,968 คน แต่ทางราชการสามารถแจกจ่ายบัตรให้ได้เพียง 6,467 คน หรือร้อยละ 38 เท่านั้น และในจำนวนผู้ที่ได้รับบัตรฯ ไปแล้ว ได้ยื่นคำขอประกันตัวกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและขอใบอนุญาตทำงานกับสำนักงานจัดหางานจังหวัดเพียง 151 คน หรือร้อยละ 2.33 เท่านั้น แสดงให้เห็นว่าการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า ทำงานได้โดยมีเงื่อนไขไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในมาตรการที่ 5

1.4 มาตรการในการป้องกันชาวพม่าหลบหนีออกจากพื้นที่จังหวัดระนอง ไปยังพื้นที่จังหวัดอื่น ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตัวชี้วัดได้แก่ สถิติการจับกุมแรงงานพม่าที่ลักลอบหนีไปจังหวัดอื่นมีเพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น

2. ปัญหาในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่

2.1.1 นโยบายขาดความชัดเจน เนื่องจากมติ ครม.ดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไว้ 3 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มแรก กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองรายใหม่ เน้นการสกัดกั้นไม่ให้เข้ามาแต่ถ้าหากมีความจำเป็นในด้านมนุษยธรรม ก็ผ่อนผันให้เข้ามาได้ในบางพื้นที่ภายในระยะเวลาจำกัด กลุ่มที่สอง ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศ เน้นการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีและควรผ่อนผันให้มีสิทธิทัดเทียมกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า กลุ่มที่สาม ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เข้ามาทำงาน เน้นการผ่อนปรนให้ทำงานได้โดยมีเงื่อนไข ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายอย่าง มีความขัดแย้งกันอยู่ในตัวเอง ก่อให้เกิดข้อผิดพลาดในทางปฏิบัติ กล่าวคือ

1) การตีความวัตถุประสงค์แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้ว่ามีข้อหารื้อกระทรวมหาดไทยเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติจากจังหวัดระนองและจากหน่วยงานต่าง ๆ หลายครั้ง

2) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

2.1.2 นโยบายขาดความเหมาะสม กล่าวคือ ไม่ได้แก้ไขสาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง เพราะนโยบายดังกล่าวมีลักษณะครอบคลุมพื้นที่การปฏิบัติงานจังหวัดชายแดนทุกจังหวัด แต่แต่ละจังหวัดมีสภาพแวดล้อมไม่เหมือนกัน เนื่องจากแนวชายแดนของจังหวัดระนองไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยดังเช่นจังหวัดอื่น

2.1.3 นโยบายขาดความสมเหตุสมผล หากมีการนำมาตรการตามข้อ 1 - ข้อที่ 3 ซึ่งเน้นการสกัดกั้นอย่างเข้มงวดมาปฏิบัติอย่างจริงจัง ย่อมมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของมาตรการที่ 5 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการมุ่งหวังผลทางความมั่นคงของชาติอย่างเคร่งครัด ย่อมเกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร พบว่า การสั่งการยึดถือรูปแบบอย่างเป็นทางการเป็นหลัก ทำให้ขาดความคล่องตัวไม่ยืดหยุ่น กล่าวคือ

2.2.1 รูปแบบการสั่งการ ส่วนใหญ่ใช้หนังสือราชการเป็นหลัก มีลักษณะการสั่งการจากบนลงสู่ล่าง ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ เพราะสื่อสารข้อความไม่ตรงกัน นอกจากนี้ มีการสั่งการในรูปแบบของการประชุมชี้แจงโดยเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดระนองเข้ารับฟังด้วย แต่มีเพียงส่วนน้อย

2.2.2 การรายงานผลการปฏิบัติระหว่างจังหวัดกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง วิธีหลัก ได้แก่ รายงานด้วยลายลักษณ์อักษร และรายงานต่อที่ประชุม

2.2.3 รูปแบบของการประสานงาน พบว่า ยังขาดเอกภาพเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย หนังสือสั่งการมักจะไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง นอกจากนี้ ศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหากลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดตามคำสั่ง มท. ที่ 422/2537 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2537 ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการประสานงานก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีการประชุมน้อยมาก จึงทำให้การติดตามปัญหาขาดความต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ตลอดเวลา ทำให้ระบบข้อมูลไม่มีเอกภาพ หนังสือสั่งการสูญหาย และนอกจากนี้ มีการจัดตั้งองค์กรหรือคณะทำงานซ้ำซ้อนก่อให้เกิดความยุ่งยากในการประสานงาน

2.3 กิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้มีผล พบว่า การดำเนินการออกระเบียบหรือประกาศเพื่อรองรับมาตรการปฏิบัติมีความล่าช้า ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ทันต่อเหตุการณ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้องบางอย่างยังไม่มี การดำเนินการ การจัดกิจกรรมรณรงค์เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังไม่แพร่หลาย ทำให้ผู้ประกอบการขาดความเข้าใจในสาระของมาตรการและแนวทางปฏิบัติ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนในท้องถิ่นยังมีความถี่ไม่มากนัก

2.4 ลักษณะหน่วยปฏิบัติ พบว่า จังหวัดระนองเป็นจังหวัดชายแดนมีหน่วยงานหรือองค์กรที่ปฏิบัติงานคาบเกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนหลายหน่วย ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าก็มักจะถูกหยิบยกเป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกับชายแดนมาโดยตลอด จึงทำให้ขาดเอกภาพในการสั่งการ แต่ละหน่วยงานมักจะให้ความสำคัญเฉพาะงานของตนเองเป็นหลักมากกว่าการสนองตอบต่อเป้าหมายรวมของจังหวัด สำหรับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องตามนโยบายฯ ที่ 422/2537 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2537 จำนวน 24 หน่วย พบว่า หน่วยงานจำนวน 7 หน่วย ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามมาตรการของมติ ครม. ร้อยละ 97 มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงานโดยเฉลี่ยคนละ 2.7 ปี ร้อยละ 84 ขาดแคลนยานพาหนะและวัสดุอุปกรณ์

2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ จากการศึกษาความเห็นของหัวหน้าส่วนราชการเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของมาตรการทั้ง 6 ต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เห็นว่า มาตรการที่ 1, 2, 3 มีความเหมาะสมอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 66.67 ร้อยละ 70.83 และร้อยละ 70.83 ตามลำดับ มาตรการที่ 4 มีระดับความเห็นที่เหมาะสมต่ำเพียงร้อยละ 54.17 ส่วน มาตรการที่ 5 และ 6 มีความเห็นที่เหมาะสมค่อนข้างสูงกว่ามาตรการอื่น คือร้อยละ 79.17 และร้อยละ 83.33 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติยังมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน แต่ยังเห็นว่า มาตรการผ่อนผันให้จ้างแรงงานชาวพม่ามีความเหมาะสมกับสภาพท้องที่ และนอกจากนี้ผลการจับกุม ขบวนการค้าแรงงานเถื่อนยังพบว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากแรงงาน พม่า

2.6 ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ พบว่า หลังจากมีมติ ครม. ไม่มีการจัดสรรงบประมาณเป็นการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีฯ แต่อย่างใด ยกเว้นการสนับสนุนศูนย์ อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าระดับจังหวัด และสนับสนุนการจัดทำ ทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวฯ แก่กรมการปกครองเท่านั้น

2.7 ปัญหาเกี่ยวกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากการศึกษาพบว่า สภาวะการขาดแคลนแรงงานมีส่วนสำคัญในการดึงดูดให้มีการอพยพเข้ามาของแรงงานชาวพม่าจำนวนมาก ลักษณะของอุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานเข้มข้น ค่าจ้างแรงงานในจังหวัดระนองสูงกว่าในประเทศ พม่า ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจังค่อนข้างลำบากและมักจะถูกต่อต้านจากผู้ประกอบการ ประกอบกับค่านิยมในสังคมของคนจังหวัดระนอง มิได้รังเกียจเด็ดจันท์ ชาวพม่ามากนัก และยังเห็นว่าการเข้ามาทำงานของชาวพม่าเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจในจังหวัดระนอง เป็นผลดีมากกว่าผลเสีย นอกจากนี้แบบแผนการดำเนินชีวิตของชาวพม่าเองก็ได้แตกต่างไปจากคนไทยมากนัก การต่อต้านจากคนไทย จึงมักจะไม่ปรากฏให้เห็น ส่วนปัจจัยด้านการเมืองปรากฏว่านับ

แต่มีมติ ครม. จนถึงปี 2539 (สิงหาคม) มีการสนับสนุนให้มีการแก้ไขปัญหาจากนักการเมืองระดับชาติ (ครม.) ค่อนข้างน้อยจึงทำให้การติดตามผลของนโยบายขาดความจริงจังและต่อเนื่อง

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ปัญหาการนำนโยบายของผู้สภานี้เข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง ยังไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในมติ ครม. เหตุที่นโยบายยังไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจังเนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ แต่ละปัญหาหรือแต่ละปัจจัยก็จะมีผลกระทบซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ ความขัดแย้งกันเองของวัตถุประสงค์ การตีความวัตถุประสงค์แตกต่างกัน ส่งผลทำให้มีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในจังหวัดระนอง ประกอบกับรูปแบบการติดต่อสื่อสารที่เน้นรูปแบบทางการมากเกินไปทำให้ข้อมูลที่สนับสนุนในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ไม่เพียงพอขาดความน่าเชื่อถือ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จำเป็นที่จะต้องมีการออกระเบียบหรือคำสั่งมารองรับ จึงจะทำให้การปฏิบัติบรรลุผล ซึ่งในสภาพที่เป็นจริงปรากฏว่า การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ เป็นไปด้วยความล่าช้า การประชาสัมพันธ์ด้วยประสิทธิภาพ หน่วยงานผู้ปฏิบัติมีหลายหน่วย และแต่ละหน่วยยังขาดการประสานงานที่ดีพอ เช่น การดำเนินการจ้างแรงงานตามมาตรการที่ 5 มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 หน่วย คือ กรมการปกครอง มีหน้าที่จัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีหน้าที่กำหนดเงื่อนไขวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันตัว กรมการจัดหางาน มีหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการปฏิบัติในการออกใบอนุญาตทำงาน ในทางปฏิบัติทุกหน่วยงานต้องประสานงานเพื่อให้แนวทางการปฏิบัติสอดคล้องต้องกันอย่างใกล้ชิด แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากกรมการปกครองได้จัดทำบัตรฯ แล้ว ใช้เวลาเกือบ 1 ปี จึงจะมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกันตัวและการขอใบอนุญาตทำงาน ห้วงเวลาดังกล่าวทำให้นายจ้างขาดความมั่นใจและไม่เชื่อถือในมาตรการของรัฐ นอกจากนี้แต่ละหน่วยมักถูกครอบด้วยวัฒนธรรมการทำงานขององค์การของตนเองเป็นหลัก ประกอบกับองค์กรหลักซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนี้ก็ไม่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการในระดับที่แตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางรายยังเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า งบประมาณที่จัดสรรให้เพื่อการแก้ไขปัญหามีน้อย นอกจากนี้ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดก็มีได้สนับสนุนให้มีการปฏิบัติงานตามนโยบายในทิศทางที่ทางราชการต้องการแต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติใน จังหวัดระนอง ตามมติ ครม. เมื่อ 17 มีนาคม 2535 และมาตรการรองรับนโยบายดังกล่าว ผู้ศึกษามี ความเห็นว่าปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดระนอง เป็นปัญหาที่สำคัญและกำลังขยายตัวกว้างขวาง มีผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม นโยบายและมาตรการที่รัฐบาลกำหนดการแก้ไข ปัญหา มีบางประเด็นอาจจะยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และ บางกิจกรรมยังไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า คงยังเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในจังหวัดเพิ่มมากขึ้น และยังหลบหนีไปยังจังหวัดอื่น ๆ ที่ขาดแคลน แรงงาน ยังไม่มีมาตรการที่จะสกัดกั้นและควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาเห็นว่าหากทางราชการ ยังไม่มีมาตรการที่เหมาะสมแล้ว ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าก็จะมีแนวโน้มขยายตัวกว้างขวาง มากยิ่งขึ้น กว้างและลึก เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ตามทฤษฎีนีโอคลาสสิกมหภาค (NEO CLASSICAL ECONOMY THEORY) มีสาเหตุมาจากความแตกต่างของอุปทานและอุปสงค์แรงงาน ระหว่างประเทศ ความแตกต่างของค่าจ้างจะเป็นเหตุให้แรงงานจากประเทศที่ค่าจ้างแรงงานต่ำเคลื่อน ย้ายไปประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานสูง นอกจากนี้ความแตกต่างด้านทุนก็จะเป็นเหตุให้เกิดการเคลื่อน ย้ายแรงงานข้ามชาติเช่นกัน

จากทฤษฎีและปรากฏการณ์ที่มีอยู่ทั่วไป ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าจะยังคงเคลื่อน ย้ายเข้ามาทำงานในจังหวัดระนอง และหลบหนีไปยังจังหวัดอื่น ๆ อีกต่อไป นโยบายและมาตรการที่ สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และเป็นผลดีกับความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงเป็นสิ่งที่ต้องร่วมกันพิจารณาและดำเนินการโดยทันที และต้องร่วมมือกันทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการ หรือนายจ้าง ผู้ให้แรงงาน ข้าราชการและกลุ่มคนหรือประชาชนในพื้นที่ ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรการที่ดีที่ สุดคือ มาตรการที่หลากหลาย ครอบคลุม และเหมาะสมกับสภาพปัญหาของพื้นที่ มาตรการที่กำหนด ใช้ปฏิบัติในขณะนี้สมควรจะต้องปรับแก้ให้สอดคล้องกับพื้นที่จังหวัดระนอง

มิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม จำเป็นต้องเพิ่มเติมให้มีความสำคัญเทียบเท่ามิติทาง ความมั่นคง การกำหนดมาตรการจึงต้องนำมิติทั้ง 3 ประการมากำหนดเป็นมาตรการ และจะต้องได้ รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ นอกจากนี้ การกำหนดมาตรการจะต้องคำนึงถึง ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สหภาพพม่า เพื่อผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ ซึ่งจักต้องมีต่อไป เช่น การประมง แนวคิดที่จะต้องนำมาใช้ระหว่างไทย-สหภาพพม่า เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน คือ “ไทย-พม่า อยู่บนท้อง น้ำเดียวกัน ต้องเกื้อกูลกัน” มาตรการที่ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ดังนี้

มาตรการระยะสั้น

1. การจัดตั้งศูนย์บริหารแรงงานต่างชาติระดับชาติและระดับจังหวัด

1.1 หลักการ เป็นศูนย์เฉพาะกิจ เพื่อให้เป็นหน่วยปฏิบัติหน่วยงานเดียวในการปฏิบัติงานและติดตามประเมินผล โดยมีทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สถานที่ และอุปกรณ์ สนับสนุนให้เพียงพอ ศูนย์ระดับจังหวัดในขั้นแรกให้จัดตั้งขึ้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า เป็นลำดับแรก

ศูนย์บริหารระดับจังหวัด ให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน คัดเลือกมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาโดยมีการฝึกอบรมมาก่อน และให้สิทธิพิเศษและสวัสดิการเทียบเท่าหน่วยงานพิเศษอื่น ๆ เพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

1.2 ภารกิจ ศูนย์บริหารแรงงานต่างชาติระดับจังหวัด มีภารกิจสำคัญ 2 ประการ ภารกิจเชิงรับ ดำเนินการจัดการควบคุม (MANAGEMENT AND CONTROL) ให้แรงงานต่างชาติอยู่ในพื้นที่ควบคุมระหว่างรอการส่งกลับ ภารกิจการจัดการควบคุมให้มีดังนี้

- การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวแรงงานต่างชาติให้ทันสมัย
- ควบคุมให้อยู่ในพื้นที่ระหว่างรอการส่งกลับ
- การอนุญาตให้ทำงาน รวมทั้งกำกับดูแล และตรวจควบคุมการทำงานตามลักษณะงาน อาชีพ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้แล้วตามนโยบาย
- เสนอแนะมาตรการการควบคุมและการอนุญาตให้ทำงานศูนย์ระดับชาติ และบางมาตรการควรมอบอำนาจให้ศูนย์ระดับจังหวัดตัดสินใจได้

ภารกิจเชิงรุก ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดระบบชายแดนให้เข้มแข็ง และป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างชาติ โดยมีหน้าที่สำคัญดังนี้

- ผสมผสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนดมาตรการเพื่อจัดระบบชายแดนที่เข้มแข็ง
- กำหนดมาตรการให้ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง กลุ่มคน ประชาชน และข้าราชการมีส่วนรับผิดชอบจัดระบบควบคุมการป้องกันและสกัดกั้น
- ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งจุดตรวจในลักษณะประจำและเคลื่อนที่
- จัดตั้งสถานที่ควบคุม เพื่อให้เป็นสถานที่ที่จะควบคุมแรงงานเก่าผิดเงื่อนไข และให้เป็นสถานที่ควบคุมแรงงานใหม่ที่ลักลอบเข้ามา สถานที่ควบคุมจะลดภาระของที่คุมขังสถานีดำรวจและเรือนจำ

2. กำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดและถือปฏิบัติได้ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. กำหนดมาตรการระบบควบคุมร่วมกัน เพื่อให้ นายจ้างจะต้องร่วมรับผิดชอบอยู่ในเงื่อนไขปฏิบัติได้ และจัดระบบสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง มาตรการที่จะกำหนดเป็นมาตรการที่เกิดจากการตกลงร่วมกันตามสภาพ ลักษณะงานที่จ้าง สำหรับลักษณะงานที่แรงงานนิยมเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนงานหรือลักษณะของงานจ้างเป็นรายวัน จะต้องกำหนดมาตรการต่างกับลักษณะงานจ้างอื่น ๆ

4. มาตรการอนุญาตให้ทำงานได้นั้น ให้ถือเป็นมาตรการที่ยืดหยุ่นแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ เพื่อให้ระบบการจัดการควบคุมมีความเหมาะสมและปฏิบัติได้จริง

5. เปรียบเทียบกับรัฐบาลสหภาพพม่า เพื่อให้มีการออกหนังสือเดินทาง (PASSPORT) หรือเอกสารสำหรับเป็นหลักฐานในการเดินทาง ผู้เข้า-ออก และกำหนดมาตรการที่เข้มแข็งตามหลักสากล ในการเข้าออกตามช่องทางหรือด่านที่กำหนดไว้ และร้องขอให้รัฐบาลพม่ามีศูนย์รับกลับในเขตชายแดนพม่า

มาตรการระยะยาว

1. ให้การสนับสนุนรัฐบาลสหภาพพม่าตั้งโรงงานอุตสาหกรรมตามแนวชายแดนในเขตเมืองสำคัญ เพื่อรองรับแรงงานที่แน่นคั้น และแลกเปลี่ยนสิทธิบางประการในการเข้าทำประโยชน์ในเขตสหภาพพม่า

2. ด่านถาวรที่จะต้องมีขึ้น หรือช่องทางที่กำหนดร่วมกันต้องมีมาตรการที่เข้มแข็ง เพื่อสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายของแรงงาน

3. ศูนย์บริหารการควบคุมแรงงานต่างชาติ จะต้องเป็นศูนย์เฉพาะกิจที่มีผู้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมีอัตราเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอ และมีระบบข้อมูลที่ทันสมัย เพื่อปรับเปลี่ยนนโยบาย มาตรการให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และค่านิยมของกลุ่มคนหรือประชาชน

มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดนั้น จะต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์และความเป็นจริง ซึ่งแต่ละพื้นที่มีสภาพไม่เหมือนกัน ถ้าหากมิได้กำหนดมาตรการเฉพาะพื้นที่ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่แล้ว มาตรการจะไม่ตรงจุดและสูญเปล่า อันจะก่อให้เกิดความร่วมมือ ประเด็นดังกล่าวนี้ศูนย์บริหารแรงงานต่างชาติ จะเป็นเอกภาพในการดำเนินการ

การให้ศูนย์บริหารแรงงานต่างชาติระดับจังหวัดตัดสินใจกำหนดมาตรการบางประการให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น อาจจะกระทบนโยบายหลักของประเทศ แต่รัฐบาลต้องตัดสินใจแบ่งมอบการกำหนดมาตรการบางประการให้แก่ศูนย์ระดับจังหวัด เพื่อให้มาตรการตรงจุด ได้รับการยอมรับทุกฝ่าย อันจะให้ปัญหาการแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างชาติจะได้รับการร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคน และประชาชนในพื้นที่

ภาคผนวก



ประกาศกระทรวงมหาดไทย
เรื่อง การผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

โดยที่เป็นการสมควรผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในพื้นที่ของจังหวัดชายแดน จังหวัดชายทะเล และจังหวัดอื่น ๆ รวม 43 จังหวัด ก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 และวันที่ 2 กรกฎาคม 2539 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมติคณะรัฐมนตรีจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

1. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่จะได้รับการผ่อนผันจะต้องเป็นผู้หลบหนีเข้ามาทำงานในสถานประกอบการในจังหวัดกระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นนทบุรี นราธิวาส ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พระนครศรีอยุธยา พังงา พิษณุโลก เพชรบุรี ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง ระยอง ราชบุรี ลพบุรี ลำพูน สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อุทัยธานี และกรุงเทพมหานคร

(2) ให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างนำผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่กับสถานประกอบการหรือนายจ้างไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ สำหรับการขอรับใบอนุญาตทำงานให้เป็นไปตามประกาศของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

(3) ให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างจัดให้มีการทำสัญญาประกันตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งทำงานในสถานประกอบการคนละหนึ่งพันบาท (จะเป็นเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารที่ไม่กำหนดวันสิ้นสุดสัญญาหรือสมุดเงินฝากธนาคารประจำก็ได้) ต่อเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตามประเภทกิจการที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด

(4) เมื่อเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้อนุญาตให้ประกันตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองแล้ว ให้ออกเอกสารการรายงานตัวตามแบบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และขอรับใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัดแล้วแต่กรณี และให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองถือประจำตัวเป็นหลักฐาน

2. ให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างนำผู้หลบหนีเข้าเมือง ยื่นขอผ่อนผันภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

3. ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันอยู่ในราชอาณาจักรได้มีกำหนดไม่เกินสองปี

4. ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว จะถูกยกเลิกการผ่อนผันและส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรได้ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ถูกยกเลิกการจ้างงาน และไม่สามารถหางานใหม่ได้
(2) ออกนอกพื้นที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้อยู่และทำงานโดยไม่รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย และจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสำหรับพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร

(3) ต้องโทษตามคำพิพากษาของศาล เว้นแต่ความผิดซึ่งได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(4) ไม่รายงานตัวตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

5. ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า ลาว กัมพูชา กลุ่มอื่นซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรี มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะ ไม่อยู่ในข่ายการผ่อนผันตามประกาศฉบับนี้

ประกาศ ณ วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2539

นายบรรหาร ศิลปอาชา
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

หมายเลขชุด

--	--	--

**แบบคำถามสัมภาษณ์
สำหรับหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง**

คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
School of Social Development National
Institute of Development Administration (NIDA)

ชื่อผู้สัมภาษณ์ _____

วันที่ทำการสัมภาษณ์ _____ เวลา _____ ถึง _____

สถานที่ _____ อำเภอ _____ จังหวัดระนอง

ชื่อผู้ตรวจแบบสอบถาม _____ วันที่ตรวจ _____

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. เพศ

☐ 1. ชาย

☐ 2. หญิง

2. อายุ (ระบุ).....ปี

3. ศาสนา

☐ 1. พุทธ

☐ 2. คริสต์

☐ 3. อิสลาม

☐ 4. อื่น ๆ (ระบุ).....

4. สถานภาพ

☐ 1. โสด

☐ 2. สมรสแล้วอยู่ด้วยกัน

☐ 3. สมรสแล้วแยกกันอยู่

☐ 4. หย่า, หม้าย

5. ระดับการศึกษา

☐ 1. ประถมศึกษา

☐ 2. มัธยมต้น

☐ 3. มัธยมปลาย

☐ 4. ปวช.

☐ 5. ปวส.,อนุปริญญา

☐ 6.ปริญญาตรี

☐ 7. สูงกว่าปริญญาตรี

6. ตำแหน่งหน้าที่ของท่าน (ระบุ).....

.....

7. ท่านมีรายได้ประมาณเดือนละ (ระบุ).....บาท

.....

8. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน.....ปี

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงาน

1. อัตรากำลัง

ที่	ประเภท			รวม	ความเพียงพอ	
	ข้าราชการประจำ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว		เพียงพอ	ไม่เพียงพอ
2534						
2535						
2536						
2537						
2538						
2539						

2. งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อปฏิบัติตามมติ ครม. 17 มี.ค.35

ที่	หมวดเงินจัดสรร	รายการ	งบประมาณ
2536			
2537			
2538			
2539			

3. ยานพาหนะและวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานปัจจุบัน

- | | | |
|--------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| 3.1 รถยนต์ | ☐ ไม่เพียงพอ | ☐ เพียงพอ |
| 3.2 รถจักรยาน | ☐ ไม่เพียงพอ | ☐ เพียงพอ |
| 3.3 น้ำมันเชื้อเพลิง | ☐ ไม่เพียงพอ | ☐ เพียงพอ |
| 3.4 เครื่องเขียนแบบพิมพ์ | ☐ ไม่เพียงพอ | ☐ เพียงพอ |
| 3.5 อื่น ๆ..... | ☐ ไม่เพียงพอ | ☐ เพียงพอ |

4. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงานแห่งนี้ นับย้อนหลังต่อจากคน
ปัจจุบัน

คนที่ 1	ระหว่างปี.....ถึง.....รวม.....ปี
คนที่ 2	ระหว่างปี.....ถึง.....รวม.....ปี
คนที่ 3	ระหว่างปี.....ถึง.....รวม.....ปี
คนที่ 4	ระหว่างปี.....ถึง.....รวม.....ปี

ตอนที่ 3 การปฏิบัติตามมาตรการ 6 ข้อ ของกระทรวงมหาดไทย

คำแนะนำ เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ไม่
เหมือนกัน จึงขอให้ท่านตอบเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น รายละเอียด
ของมาตรการได้แนบมาพร้อมกับแบบสอบถามนี้ด้วยแล้ว

1. ท่านและหน่วยงานของท่านมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามมาตรการ ดังต่อไปนี้
หรือไม่

☐ มี ได้แก่ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- () 1. มาตรการแจ้งเตือน สก๊ตกันและผลักดัน (หากมีโปรดตอบคำถามในข้อ 2
ถึงข้อ 8 และข้อ 36)
- () 2. มาตรการผ่อนผันให้เข้ามาในประเทศบางจุดโดยมีเงื่อนไข และเข้าออก
ตามช่องทางและ พท.ควบคุมที่กำหนด (หากมีโปรดตอบคำถามในข้อ 9
ถึงข้อ 18 และข้อ 36)
- () 3. มาตรการป้องกันการหลบหนี จาก พท.ชายแดน การเพิ่มโทษและการติด
ตามตรวจสอบ (หากมีโปรดตอบคำถามในข้อ 19 ถึงข้อ 25 และข้อ 36)
- () 4. มาตรการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวและการพิจารณาให้
สิทธิตัดเทียมผู้พลัดถิ่น (หากมีโปรดตอบคำถามในข้อ 26 ถึงข้อ 28 และ
ข้อ 36)
- () 5. มาตรการผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข และการกวดขันการจ้างแรงงาน
ที่ผิดกฎหมาย (หากมีโปรดตอบคำถามในข้อ 29 ถึงข้อ 33 และข้อ 36)
- () 6. มาตรการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ที่ให้ที่พักอาศัย หรือช่วยเหลือผู้
หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (หากมีโปรดตอบคำถามในข้อ 34
ถึงข้อ 36)

☐ ไม่มี

มาตรการที่ 1 การแจ้งเตือน สกัดกั้นและผลักดัน

2. ในรอบปีที่ผ่านมาหน่วยงานของท่านได้มี การประชาสัมพันธ์แก่ราษฎรไทยให้ตระหนักถึงปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่าที่จะมีผลต่อความมั่นคงของชาติหรือไม่ เพียงใด
- () 1. ไม่มีการประชาสัมพันธ์ เพราะ.....
- () 2. มีการประชาสัมพันธ์ นาน ๆ ครั้ง
- () 3. มีการประชาสัมพันธ์บ่อยครั้ง
- กรณีมีการประชาสัมพันธ์นาน ๆ ครั้งหรือบ่อยครั้ง ส่วนใหญ่ใช้วิธีการรูปแบบใด (ตอบได้เพียง 1 คำตอบ)
- () 1. ประชาสัมพันธ์โดยเครื่องขยายเสียง
- () 2. ประชาสัมพันธ์โดยใช้ใบปลิว
- () 3. ประชาสัมพันธ์โดยผ่านทางวิทยุ
- () 4. การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อบุคคล (ระบุ).....
- () 5. อื่น ๆ (ระบุ).....
3. ในรอบปีที่ผ่านมาหน่วยงานของท่านได้มีการประสานงานกับฝ่ายเจ้าหน้าที่พม่าในการประชาสัมพันธ์ให้ชาวพม่า ได้ทราบถึงบทลงโทษของกฎหมายต่อการหลบหนีเข้าเมืองหรือไม่เพียงใด
- () 1. ไม่ได้ประสานงานเพราะ.....
-
- () 2. เคยประสานงานบ้างเป็นบางครั้ง
- () 3. เคยประสานงานตลอด
- หากเคยประสานงานกับฝ่ายพม่าที่ผ่านมามีปัญหาอะไรบ้าง
- () 1. ไม่มีปัญหา
- () 2. ทางพม่าไม่ได้ให้ความร่วมมือ
- () 3. อื่น ๆ (ระบุ).....
4. หน่วยงานของท่านได้รับความร่วมมือจากราษฎรไทยในการแจ้งข่าวสาร เกี่ยวกับการหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่าหรือไม่เพียงใด
- () 1. ไม่ได้รับความร่วมมือ
- () 2. ได้รับความร่วมมือพอควร
- () 3. ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี
5. ในรอบปีที่ผ่านมาหน่วยงานของท่านได้มีการจัดตั้งชุดปฏิบัติการในการตั้งด่านสกัดจับในเส้นทางหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่าบ่อยครั้งเพียงใด
- ประมาณ.....ครั้ง/เดือน

6. ในพื้นที่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานท่านได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเอง
ชายแดนไทย-พม่า หรือไม่

() 1. ไม่มี เพราะ.....
.....

() 2. มี

7. ปัจจุบันหน่วยงานของท่าน ได้มีการจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็วในการสกัดกั้นผู้หลบ
หนีเข้าเมืองและส่งตัวกลับประเทศหรือไม่

() 1. ไม่มี

() 2. มี

ที่มีการจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อทำการสกัดกั้นในการปฏิบัติมีปัญหากับ
อะไรบ้าง

1. ปัญหากับ (ระบุ).....
.....

2. ปัญหากับ (ระบุ).....
.....

3. ปัญหากับ (ระบุ).....
.....

8. ตามความเห็นของท่านการปฏิบัติหรือช่วยปฏิบัติในการส่งตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง
ชาวพม่ากลับประเทศมีปัญหาในการปฏิบัติอะไรบ้าง

() 1. ไม่มีปัญหาเพราะ.....
.....

() 2. มีปัญหาในการประสานงานระหว่างประเทศทั้ง 2 ประเทศ

() 3. มีปัญหาในด้านนโยบายที่ไม่ชัดเจน

() 4. ประเทศพม่าไม่ให้ความร่วมมือ

() 5. อื่น ๆ (ระบุ).....
.....

มาตรการที่ 2 การผ่อนผันให้เข้ามาในประเทศไทยบางจุด โดยมีเงื่อนไขและการควบคุม
ให้เข้าออกในช่องทางและพื้นที่ควบคุมที่กำหนด

9. การที่จังหวัดระนองถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าในทางปฏิบัตินั้น มีปัญหาอะไรบ้าง

() 1. ไม่มีปัญหา

() 2. มีปัญหา (ระบุ).....

() 3. มีปัญหามากเกี่ยวกับ (ระบุ).....

10. การจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่ออกนอกพื้นที่ควบคุมมีปัญหอะไรบ้าง

() 1. ไม่มีปัญหา

() 2. มีปัญหาเกี่ยวกับ (ระบุ).....

11. การกำหนดจุดผ่อนผันเส้นทางเข้าออกชั่วคราว ชาวพม่าในจังหวัดระนองทั้ง 3 จุด

(ต.ปากน้ำ อ.เมือง จ.ระนอง บ้านน้ำจืด ต.น้ำจืด อ.กระบุรี จ.ระนอง บ้านทับหลี

ต.มะมุ อ.กระบุรี จ.ระนอง) มีความเหมาะสมเพียงใด

() 1. ไม่เหมาะสม เพราะ.....

() 2. ไม่ค่อยเหมาะสม เพราะ.....

() 3. เหมาะสมดีแล้ว

11.1 จุดผ่อนผันที่เข้าออก ต.ปากน้ำ มีปัญหาในการปฏิบัติมากเพียงใด

() 1. ไม่มีปัญหา

() 2. มีปัญหาเกี่ยวกับ (ระบุ)

11.2 จุดผ่อนผันที่เข้าออกบ้านน้ำจืด ต.น้ำจืด มีปัญหาในการปฏิบัติมากเพียงใดหรือไม่

() 1. ไม่มีปัญหา

() 2. มีปัญหาเกี่ยวกับ (ระบุ).....

11.3 จุดผ่อนผันที่เข้าออกบ้านทับหลี ต.มะมุ มีปัญหาในการปฏิบัติมากเพียงใด

() 1. ไม่มีปัญหา

() 2. มีปัญหาเกี่ยวกับ (ระบุ).....

12. การที่ทางราชการกำหนดเวลาเข้า-ออก ตามจุดผ่อนผันของชาวพม่าที่เข้ามา
ชั่วคราว มีระยะเวลา 12 ชั่วโมง ท่านคิดว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด
() 1. ไม่เหมาะสม เพราะ.....
.....
() 2. ไม่ค่อยเหมาะสม เพราะ.....
.....
() 3. เหมาะสมดีแล้ว
13. การอนุญาตให้ชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมจังหวัด
ระนองได้ครั้งละไม่เกิน 7 วัน ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ท่านคิดว่ามี
ความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด
() 1. ไม่เหมาะสม เพราะ.....
.....
() 2. ไม่ค่อยเหมาะสม เพราะ.....
.....
() 3. เหมาะสมดีแล้ว
14. การให้อำนาจแก่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็น
ผู้อนุญาตให้ชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมือง ออกนอกเขตอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ พื้นที่
ควบคุม ท่านคิดว่าเหมาะสมหรือไม่เพียงใด
() 1. ไม่เหมาะสม เพราะ.....
.....
() 2. ไม่ค่อยเหมาะสม เพราะ.....
.....
() 3. เหมาะสมดีแล้ว
15. การให้อำนาจแก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตให้ชาวพม่าผู้หลบหนีเข้าเมือง
ออกนอกเขตจังหวัดพื้นที่ควบคุมท่านคิดว่าเหมาะสมหรือไม่เพียงใด
() 1. ไม่เหมาะสม เพราะ.....
.....
() 2. ไม่ค่อยเหมาะสม เพราะ.....
.....
() 3. เหมาะสมดีแล้ว

16. การจัดทำทะเบียนประวัติชาวพม่าที่เข้ามาในจังหวัดระนองเป็นการชั่วคราว (12 ชม.) มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด
- () 1. ไม่เหมาะสม เพราะ.....
-
- () 2. ไม่ค่อยเหมาะสม เพราะ.....
-
- () 3. เหมาะสมดีแล้ว
17. ปัจจุบันในหน่วยงานของท่านมีการจัดตั้งจุดตรวจและหน่วยงานเคลื่อนที่เร็วเพื่อตรวจตราการเข้า-ออก ชาวพม่าที่เข้ามาชั่วคราวหรือหลบหนีเข้าเมืองบ่อยครั้งเพียงใด
- () 1. ไม่ค่อยบ่อย เพราะ (ระบุ).....
-
- () 2. ค่อนข้างบ่อยครั้ง
- () 3. บ่อยครั้ง
18. ถ้ามีการจัดตั้งจุดตรวจและมีหน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อทำการตรวจสอบในทางปฏิบัติ มีปัญหาอะไรบ้าง (ตอบตามลำดับความสำคัญของปัญหา 1, 2 และ 3)
- () 1. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ
- () 2. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
- () 3. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน
- () 4. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ
- () 5. ปัญหาเกี่ยวกับยุทธวิธีในการปฏิบัติงาน
- () 6. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงาน
- () 7. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ

มาตรการที่ 3 การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน การเพิ่มโทษและติดตามตรวจสอบ

3.1 การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน

19. ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งจุดตรวจหรือ มีหน่วยเคลื่อนที่เร็วในการป้องกันชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองออกนอกพื้นที่ควบคุมในจังหวัดระนองหรือไม่เพียงใด
- () 1. ไม่มี เพราะ.....
-
- () 2. มีการจัดตั้ง

20. ท่านหรือหน่วยงานของท่านได้รับความร่วมมือของประชาชนที่จะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการหลบหนีออกนอกพื้นที่ควบคุมของชาวพม่าหรือไม่เพียงไร

- () 1. ไม่ได้รับความร่วมมือเลย
- () 2. ได้รับความร่วมมือบ้าง
- () 3. ได้รับความร่วมมือดีมาก

21. ท่านหรือหน่วยงานของท่านได้รับความร่วมมือจากประชาชนที่จะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการหลบหนีจากพื้นที่ควบคุมของชาวพม่าเพียงไร

- () 1. ไม่ได้รับความร่วมมือเลย
- () 2. ได้รับความร่วมมือบ้าง
- () 3. ได้รับความร่วมมือดีมาก

3.2 การเพิ่มโทษผู้หลบหนีเข้าเมือง

22. ในการจับกุมชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองท่านเคยพบผู้ที่หลบหนีมากกว่า 1 ครั้ง มากน้อยเพียงใด

- () 1. ไม่มีเลย
- () 2. เป็นจำนวนน้อย
- () 3. เป็นจำนวนมาก

23. ท่านคิดว่าการที่ทางราชการกำหนดโทษเพิ่มขึ้นแก่ผู้เคยหลบหนีเข้าเมืองมากกว่า 1 ครั้ง ให้นหนักขึ้นกว่าเดิม มีความจำเป็นหรือไม่

- () 1. ไม่จำเป็น เพราะ.....
.....
- () 2. จำเป็น เพราะ.....
.....

3.3 การติดตามและตรวจสอบ

24. การติดตามและตรวจสอบผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าจากฝ่ายปกครองและตำรวจที่ได้ปฏิบัติการในพื้นที่ของท่านมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

- () 1. ไม่เหมาะสม เพราะ.....
.....
() 2. ไม่ค่อยเหมาะสม เพราะ.....
.....
() 3. เหมาะสมดีแล้ว

25. การส่งฟ้องศาลผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่ออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมและเข้า-ออก นอกช่องทาง มีปัญหาหรือไม่เพียงไร

- () 1. ไม่มีปัญหา
() 2. มีปัญหา (ระบุ).....
.....

มาตรการที่ 4 การจัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวและการพิจารณาให้สิทธิ ตัดเทียบผู้พลัดถิ่น

4.1 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว

26. ในการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองมี
ปัญหาอะไรบ้าง

- (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ และกรุณาเรียงลำดับความสำคัญ 1, 2 และ 3)
- () 1. ไม่มีปัญหา
() 2. มีการสวมตัวแทนผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า
() 3. ความยุ่งยากในการบันทึก ชื่อ และประวัติ ของชาวพม่า
() 4. มีความยุ่งยากในเรื่องของการสื่อสารกับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า
() 5. แบบฟอร์มในการบันทึกข้อมูล ประวัติของชาวพม่าไม่เหมาะสม
() 6. การทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือใน
การตรวจสอบ จำนวนของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เพิ่มขึ้นได้
() 7. มีความยุ่งยากในการที่จะหาบุคคลมารับรองชาวพม่าที่จะมาทำทะเบียน
ประวัติและบัตรประจำตัว
() 8. มีปัญหาเกี่ยวกับการรับบัตรประจำตัวของชาวพม่า
() 9. อื่น ๆ (ระบุ).....

4.2 การให้สิทธิตัดเทียมผู้พลัดถิ่นชาวพม่า

27. ท่านคิดว่าการให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เข้ามาหลัง 9 มี.ค.19 ที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในไทยมีสิทธิตัดเทียมกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าในด้านต่าง ๆ ท่านเห็นด้วยหรือไม่เพียงไร เช่น การศึกษาของบุตร, การตั้งหลักแหล่ง, สิทธิคนต่างด้าว

() 1. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

() 2. เห็นด้วย เพราะ.....

28. ท่านคิดว่าหากในอนาคตทางราชการมีนโยบายที่จะให้สัญชาติไทยแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า ท่านว่าเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

() 1. ไม่เหมาะสม เพราะ.....

() 2. เหมาะสม เพราะ.....

มาตรการที่ 5 การผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไขและการกวาดขัน การจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมาย

5.1 การผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข

29. การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้นั้น ท่านเห็นด้วยหรือไม่เพียงใด

() 1. ไม่เห็นด้วย (โปรดตอบข้อ 30)

() 2. เห็นด้วย

30. หากท่านไม่เห็นด้วย เพราะเหตุใด

() 1. ทำให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

() 2. ทำให้ยุ่งยากขาดการควบคุม

() 3. ทำให้มาแย่งอาชีพคนไทย

() 4. อื่น ๆ (ระบุ).....

31. ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อที่ทางราชการที่ผ่อนผันให้กับแรงงานชาวพม่าได้ทำงาน (27 ประเภท ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย)

() 1. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

() 2. เห็นด้วย เพราะ.....

.....

32. หน่วยงานของท่านได้มีการตรวจสอบและกวดขันแรงงานพม่าที่ทำงานให้สถานประกอบการ บ่อยครั้งเพียงใด

() 1. ไม่มีการตรวจสอบ

() 2. มีการตรวจสอบนาน ๆ ครั้ง

() 3. มีการตรวจสอบเป็นประจำ

5.2 การกวดขันการจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมาย

33. การตรวจสอบและกวดขันแรงงานพม่าที่ทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ในจังหวัดระนองนั้นมีปัญหาอะไรบ้าง (เรียงลำดับความสำคัญ 1, 2 และ 3)

() 1. ผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ

() 2. อิทธิพลในท้องถิ่น

() 3. ปัญหาชาวพม่าที่ไม่มีบัตรประจำตัว

() 4. ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน

() 5. ขาดความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่

() 6. อื่น ๆ (ระบุ).....

มาตรการที่ 6 การดำเนินงานตามกฎหมายต่อผู้ให้ที่พักพิงและความช่วยเหลือแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า

34. ในปีที่ผ่านมาหน่วยงานของท่านได้มีการจับกุมและดำเนินคดีต่อผู้ให้ที่พักพิงหรือให้ความช่วยเหลือแก่ชาวพม่าผู้หลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดระนองหรือไม่เพียงใด

() 1. ไม่เคยมีการจับกุมและดำเนินคดี

() 2. มีการจับกุมและดำเนินคดี นาน ๆ ครั้ง

() 3. มีการจับกุมและดำเนินคดี บ่อย ๆ ครั้ง

35. การจับกุมดำเนินคดีต่อผู้ที่เคยถูกลงโทษ เกี่ยวกับการให้ที่พักพิงหรือให้ความช่วยเหลือชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดระนอง มีปัญหาอะไรบ้าง
(เรียงลำดับปัญหา 1, 2 และ 3)
- () 1. ปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลในท้องถิ่น
- () 2. มีการรู้เห็นเป็นใจระหว่างผู้กระทำผิดและเจ้าหน้าที่
- () 3. อื่น ๆ (ระบุ).....
-

36. ในการปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองชาวพม่าในจังหวัดระนองให้เกิดผลยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าที่หน่วยงานท่านรับผิดชอบ ควรจะมีแนวทางในการปฏิบัติที่เหมาะสมอย่างไรบ้าง

1. เกี่ยวกับ.....

.....

2. เกี่ยวกับ.....

.....

3. เกี่ยวกับ.....

.....

ความเห็นเกี่ยวกับมาตรการทั้ง 6 ต่อการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า (โปรดตอบเฉพาะในมาตรการที่หน่วยงานของท่านรับผิดชอบในการปฏิบัติ)

มาตรการ	ความเหมาะสม			เหตุผล (เฉพาะกรณีที่ตอบว่าไม่เหมาะสม)
	เหมาะสม	ไม่เหมาะสม	ไม่แน่ใจ	
มาตรการที่ 1				
มาตรการที่ 2				
มาตรการที่ 3				
มาตรการที่ 4				
มาตรการที่ 5				
มาตรการที่ 6				

หมายเลขชุด

--	--	--

แบบคำถามสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ

คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

School of Social Development

National Institute of Development Administration (NIDA)

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....

ชื่อสถานประกอบการ.....

ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

วันที่ทำการสัมภาษณ์.....เวลา.....ถึง.....

สถานที่.....อำเภอ.....จังหวัดระนอง

ชื่อผู้ตรวจแบบสอบถาม.....วันที่ตรวจ.....

1. ประเภทของธุรกิจและระยะเวลาดำเนินการธุรกิจ

.....

.....

.....

.....

2. ขนาดของธุรกิจ ต้องใช้แรงงาน จำนวนเท่าไร แยกตามประเภทของแรงงาน

.....

.....

.....

.....

3. ความต้องการในการใช้แรงงานพม่าในปัจจุบันและอนาคต

.....

.....

.....

.....

4. ปัญหาต่าง ๆ ในการใช้แรงงานอพยพ ความคิดเห็นในการแก้ไข

.....

.....

.....

.....

5. ปัญหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทางราชการกำหนดสำหรับใช้แรงงานอพยพ

.....

.....

.....

.....

6. ความตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากแรงงานพม่าทางด้านเศรษฐกิจ
สังคมและการเมือง

.....

.....

7. ข้อเสนอแนะในการวางแผน การใช้แรงงานอพยพและการกำหนดมาตรการที่
เหมาะสม รวมทั้งความร่วมมือทางราชการ

.....

.....

.....

8. ปัญหาทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับแรงงานพม่าและแนวทางแก้ไข

.....

.....

.....

.....

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและวารสาร

จำนง เฉลิมฉัตร. “ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะ
กิจกรรม จังหวัดระนอง” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร, 2536

ธงชัย สันติวงษ์. การบริหารเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2533.

วรเดช จันทรศร. “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า”

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 24, 4(ตุลาคม 2527.)

สมยศ นาวิการ. การบริหาร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538

ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2533.

อุทัย เลาหวิเชียร. “การดำเนินนโยบาย” ในระบบการเมืองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ :
ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538

อมร รักษาสัตย์. การพัฒนานโยบาย พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์, 2520.

เอกสารอื่น ๆ ซึ่งไม่มีความลับ

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/2537 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไข
ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

จังหวัดระนอง, สำนักงาน. บรรยายสรุปข้อราชการจังหวัดระนอง. ระนอง : สำนักงาน
จังหวัดระนอง, 2538.

จังหวัดระนอง, สำนักงาน. บรรยายสรุปเรื่องปัญหาเส้นเขตแดนไทย-พม่า. ระนอง :
สำนักงานจังหวัดระนอง, 2538.

จังหวัดระนอง, สำนักงาน. บรรยายสรุปสถานการณ์ด้านชายแดนไทย-พม่า. ระนอง :
สำนักงานจังหวัดระนอง, 2538.

ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง, ที่ทำการ. รายงานการส่งตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า
ออกนอกราชอาณาจักร. ระนอง : กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดระนอง,
2538.

ตำรวจภูธรจังหวัดระนอง, กองกำกับการ. สถิติการจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า
ระนอง : กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดระนอง, 2538.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาใน
ประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า
ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2522.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท.5610/2506 เรื่องความตกลงว่าด้วยการจราจร
ชายแดนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า ลงวันที่ 4 เมษายน 2506.
แห่งประเทศไทย, ธนาคาร. รายงานภาวะเศรษฐกิจและการเงินภาคใต้ สงขลา : ธนาคาร
แห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้, 2535 - 2538

เอกสารอื่น ๆ มีความลับ

หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับ ด่วนมาก ที่ มท 0202/ว.53 เรื่องมาตรการปฏิบัติต่อ
นักศึกษาพม่าที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย ลงวันที่ 17 มีนาคม 2535.
หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับมาก ด่วนมาก ที่ มท 0205/ว.215 เรื่องปัญหาและ
สถานการณ์ชายแดนด้านพม่า ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2535.
หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับ ด่วนมาก ที่ มท 0205/ว.18 เรื่องแนวทางปฏิบัติตาม
มาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลงวันที่ 22
มกราคม 2536.
หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับ ที่ มท 0202/ว.22 เรื่องการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2533.
หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับ ที่ มท 0202/ว.40 เรื่องการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ลงวันที่ 23 มีนาคม 2533.
หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับ ที่ มท 0202/ว.45 เรื่องการผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมือง
ออกราชอาณาจักร ลงวันที่ 7 มีนาคม 2534.
หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับ ที่ มท 0202/227 เรื่องแผนแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมือง
และแรงงานพม่า ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2531.
หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับ ที่ มท 0202/916 เรื่องการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง
ชาวพม่า ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2534.
หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับ ที่ มท 1105/ว.37 เรื่องการจ้างผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าทำงาน
ลงวันที่ 1 มีนาคม 2527.
หนังสือกระทรวงมหาดไทยลับมาก ที่ มท 0305/ว.41 เรื่องสถานการณ์ชายแดนไทย-พม่า
ลงวันที่ 4 มีนาคม 2534.
หนังสือจังหวัดระนองลับ ที่ รน 0015.1/57 เรื่องการแปลงสัญชาติไทยให้แก่ผู้พลัดถิ่น
สัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ลงวันที่ 8 มีนาคม 2534.
หนังสือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติลับ ที่ นร 0504/789 เรื่องมาตรการดำเนินการ
ต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลงวันที่ 31 มีนาคม 2535.
หนังสือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติลับ ที่ นร 0504/1537 เรื่องการผลักดันผู้หลบหนี
เข้าเมืองจากพม่า ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2534.

หนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ นร 0503/1025 เรื่องนโยบายความ
มั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า (พ.ศ.2532-พ.ศ.2536) ลงวันที่
17 พฤษภาคม 2533.

ภาษาอังกฤษ

Alexander, Ernest R. "From Idea to Action : Notes For a Contingency Theory of Policy
Implementation Process." **Administration & Society** 16, 4
(February 1985)

Edwards III, George C. and Shakansky, Ira. **The policy Predicament : Making and
Implementing Public Policy** San Francisco : W.H. Freeman and
Company, 1978

In - Joung Whang, "Implementation of The National Family Planning Program of Korea"
: 1962 -1971, Paper Presented to the General Assembly of Europa at
Tokyo in October, 1973 Cited in Gabriel U Glesias, Implementation :
The Problem of Achieving Results. Manila : Europa, 1976

Jones, Charles O. **An Introduction to the study of public policy**. California : Wadsworth
Publishing Co. Inc, 1970

Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aron. **Implementation**. 2 nd ed. California :
University of California Press, 1973.

Van Horn, Carl E. **Policy Implementation In Federal System, National Goals and Local
Implementors**. Lexington, Massachusetts : D.C. Heath and Company,
1979.

Van Meter, Donal S. and Van Horn, Carl E. "The Policy Implementation Process : A
Conceptual Framework." **Administration and Society** 6, 4 (February,
1975).

ประวัติผู้ทำวิทยานิพนธ์

ชื่อ-นามสกุล นายเจตน์ ธนวัฒน์

เกิดวันที่ 5 พฤศจิกายน 2490

อายุ 49 ปี อายุราชการ 23 ปี

ประวัติการศึกษา

- 1 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 2 โรงเรียนนายอำเภอรุ่นที่ 22 ปี 2525
- 3 โรงเรียนนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 25 ปี 2533
- 4 โรงเรียนเสนาธิการทหารบก หลักสูตรฝ่ายอำนวยการอาสารักษาดินแดน ชุดที่ 11 ปี 2537

ตำแหน่ง ปลัดจังหวัดระนอง (จบห.ปค.9)

ประวัติการรับราชการ

- 1 พ.ศ.2525 ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- 2 พ.ศ.2526 ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอหัวหน้ากิ่งอำเภอวังจันทร์ จังหวัดระยอง รวม 1 ปี
- 3 พ.ศ.2527 ดำรงตำแหน่งนายอำเภอสองห้อง จังหวัดขอนแก่น รวม 3 ปี
- 4 พ.ศ.2529 ดำรงตำแหน่งนายอำเภอดากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ รวม 5 ปี
- 5 พ.ศ.2533 ดำรงตำแหน่งนายอำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา รวม 1 ปี
- 6 พ.ศ.2534 ดำรงตำแหน่งนายอำเภอเมืองฉะเชิงเทรา รวม 3 ปี
- 7 พ.ศ.2537 จนถึงปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัดระนอง รวม 2 ปี
 - รองผู้บังคับการ กอ.รมน.ภาค 4 สย/กกส เทพสตรี
 - ปี 2537 ที่ปรึกษา สนภ.4 กรป.กลาง (น.ศ)

ที่อยู่ปัจจุบันที่สามารถติดต่อได้

บ้านพักปลัดจังหวัดระนอง เลขที่ 48/7 ถนนกำลังทรัพย์ ตำบลเขานิเวศน์

อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง 85000

โทรศัพท์ (077) 811372
