



International  
Labour  
Organization

## การบริหารแรงงานอพยพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

โดยนายฟิลิป มาร์ติน (Philip Martin) มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เดวิส (University of California-Davis)

การบริหารแรงงานอพยพ – การเคลื่อนย้ายผู้คนข้ามพรมแดน - เป็นประเด็นระดับโลกซึ่งมักจะได้รับความสนใจเมื่อกลายเป็นโศกนาฏกรรม เช่น เมื่อเรือที่บรรทุกคนอพยพเกินพิกัดจมลง จำนวนคนอพยพทั่วโลกมี ยอดเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตัวใน 25 ปีที่ผ่านมา จนสูงถึง 200 ล้านคนในปีพ.ศ. 2548 โดยครึ่งหนึ่งของคนจำนวน ดังกล่าวเป็นแรงงานอพยพ

หากรวมกลุ่มคนอพยพไว้ในที่แห่งเดียว “ประเทศผู้อพยพ” นี้จะเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดอันดับ 5 ของโลก ตามหลังประเทศจีน อินเดีย สหรัฐอเมริกา และอินโดนีเซีย และใหญ่กว่า ประเทศบราซิล รัสเซีย และ ปากีสถาน

ตามคำจำกัดความขององค์การสหประชาชาติ ผู้อพยพ (migrant) หมายถึง บุคคลที่อยู่นอกประเทศต้นกำเนิด ของตนนานกว่า 12 เดือน ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด หรือสถานภาพทางกฎหมายใด

ผู้อพยพจากประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย จะมุ่งไปประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ ในขณะที่คนพม่า เขมร และลาว จะไปประเทศไทย ส่วนคนไทยและเวียดนามมักจะไปได้ห้วน

มีคนจำนวนมากที่อยากเป็นคนอพยพข้ามชาติ ทั้งนี้ มีสิ่งจูงใจเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ความ ไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างชาติ ทั้งการปฏิวัติทางการสื่อสาร และการเดินทางข้ามพรมแดนที่สะดวกขึ้น ความไม่เท่าเทียมเหล่านี้ ยากที่จะทำให้ลดลง และรัฐก็ไม่ต้องการที่จะขีดจำกัดต่อโลกาภิวัตน์ ที่ทางเดียวที่ พวกเขาทำได้ในการบริหารแรงงานอพยพคือ การปรับสิทธิของผู้อพยพ แม้กระนั้น ประเทศส่วนใหญ่ก็ไม่มี การวางแผนสำหรับการรับมือต่อคนอพยพข้ามชาติ ความเฉื่อยชา กฎเกณฑ์ต่างๆของรัฐ และการควบคุม ชายแดน เหล่านี้คือการควบคุมการอพยพ ประเทศที่รับคนอพยพมากที่สุด 5 ประเทศ – สหรัฐอเมริกา (หนึ่ง ล้านคนต่อปี) แคนาดา (250,000 คน) ออสเตรเลีย (100,000 คน) อิสราเอล (50,000 คน) และ นิวซีแลนด์ (35,000 คน) -- ประมาณว่าจะมีคนอพยพเข้าประเทศจำนวน 1,400,000 คนต่อปี

## เพศ เงิน และการอพยพ

บางคนถกเถียงกันว่ามี การอพยพมากไปหรือน้อยไป ทว่าการอพยพคือการตอบสนองต่อความแตกต่าง และถ้าความไม่เท่าเทียมทางเพศและเงิน แตกต่างกันมากขึ้น ในขณะที่การสื่อสาร การเดินทาง และสิทธิต่างๆ มีวิวัฒนาการดีขึ้น การอพยพจะง่ายขึ้นและมีจำนวนเพิ่มขึ้น ขอให้พิจารณาประเด็นเหล่านี้

- การมีประชากรเพิ่มขึ้นที่ไม่เท่าเทียมกัน – ในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 1800) ทวีปยุโรปมีประชากร 20 เปอร์เซ็นต์ของประชากรโลก และทวีปแอฟริกา 8 เปอร์เซ็นต์ หมายถึงแอฟริกามีคน 1 ใน 3 ของยุโรป ทว่าในปี พ.ศ. 2548 ทวีปแอฟริกามีประชากรถึง 905 ล้านคน และยุโรป 730 ล้านคน หากแนวโน้มนี้ยังคงดำเนินต่อไป คาดว่าในปี พ.ศ. 2593 ยุโรปจะมีประชากร 660 ล้านคนจากประชากรโลก 9,000 ล้านคน และแอฟริกาจะมีประชากรเพิ่มเป็น 2,000 ล้านคน  
ชาวแอฟริกาจะเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนกันใหม่?
- ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น – ในปี พ.ศ. 2548 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของโลก มีมูลค่า 40 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ หรือโดยเฉลี่ย 6,300 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปี ทว่าในประเทศที่รายได้สูงสุด 25 ประเทศ (ซึ่งมีประชากร 900 ล้านคน) มีอัตรา GDP เฉลี่ย 32,000 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปี ซึ่งเป็น 21 เท่า ของประเทศที่ยากจนที่สุด 165 ประเทศ ซึ่งมี GDP เฉลี่ยเพียง 1,500 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปี  
ผู้คนจะโยกย้ายเพื่อเชื่อมโยงความแตกต่างในรายได้ 22 ต่อ 1 ไหม?
- การปฏิวัติในการสื่อสาร การเดินทาง และสิทธิ – ทำให้การเดินทางข้ามชายแดนและการอยู่ต่างประเทศง่ายขึ้น ประเทศที่ร่ำรวยจะบริหารการย้ายถิ่นที่อยู่ โดยเปลี่ยนสิ่งที่ง่ายที่สุดที่จะทำได้ – สิทธิของผู้ที่ไม่ใช่ประชาชนของประเทศตน วิธีหนึ่งคือ การจำกัดการเข้ามาอาศัยพักพิง

## สิ่งท้าทายสำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ทวีปเอเชียมีประชากร 60 เปอร์เซ็นต์ของประชากรโลก ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในประเทศที่มีประชากรมากคือ ประเทศจีน อินเดีย และอินโดนีเซีย คนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 560 ล้านคน เทียบเท่ากับประชากรของลาตินอเมริกา

ในประวัติศาสตร์ คนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานไปที่อื่นเพื่อโอกาสที่ดีกว่า คนฟิลิปปินส์เคลื่อนย้ายไปสหรัฐอเมริกาและแคนาดาเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่ ไปประเทศแถบตะวันออกกลางที่ส่งออกน้ำมัน เพื่อไปทำงานเป็นแม่บ้านและลูกจ้างแรงงาน และไปฮ่องกง มาเลเซีย และประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อทำงานที่คล้ายกันนี้ ประเทศที่ร่ำรวยที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ – สิงคโปร์ – มีผู้ย้ายถิ่นฐาน

ที่อยู่มากที่สุด โดย 1 ใน 3 ของแรงงานเป็นคนต่างชาติ รัฐบาลสิงคโปร์ส่งเสริมให้ผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในสาขาวิชาชีพเข้ามาทำงานได้ แต่ต้องเสียภาษีรายได้รายเดือน และจำกัดจำนวนแรงงานที่ไม่ต้องใช้ฝีมือและผู้ช่วยงานบ้าน

ประเทศมาเลเซียมีผู้ย้ายถิ่นฐานที่อยู่ 2 ล้านคนในจำนวนแรงงาน 10 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนอินโดนีเซียทำงานก่อสร้างและสวนเพาะปลูก รัฐบาลใช้วิธีเรียกเก็บภาษีที่คล้ายระบบของสิงคโปร์ แต่ยังคงมีปัญหาการป้องกันการลักลอบเข้าประเทศเพื่อหางาน จึงต้องมีการกวาดล้างคนอินโดนีเซียเป็นหมื่น ๆ คนเพื่อส่งกลับเป็นระยะ ๆ

ประเทศไทยเป็นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีคนย้ายมาตั้งถิ่นฐานมากเป็นอันดับ 3 มีคนประมาณ 2 ล้านคนจากพม่า เขมร และลาว รัฐบาลได้พยายามพัฒนานโยบายระยะยาวในการบริหารการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน นายจ้างสามารถจ้างคนงานต่างด้าวได้โดยถูกกฎหมาย โดยการเสียค่าลงทะเบียนที่มีมูลค่าเท่ากับเงินเดือน 1 เดือน แต่การบังคับใช้ไม่สม่ำเสมอ ทำให้ทั้งนายจ้าง และลูกจ้างบางรายอยู่นอกระบบการจ้างแรงงานต่างถิ่น

ความจริงแล้ว แรงงานต่างถิ่นไม่สามารถเปิดปิดได้เหมือนก๊อกน้ำ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศไทยควรยอมรับว่า ประเทศจำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างด้าวเพื่อเศรษฐกิจชาติ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะดำเนินต่อไปไปอีก 10 ปีข้างหน้า รัฐบาลพัฒนาระบบเศรษฐกิจ-สังคม เพื่อรองรับแรงงานต่างด้าว และทำงานร่วมกับนายจ้างและสมาพันธ์ลูกจ้าง เพื่อพัฒนากลไกสหกรณ์เพื่อบริหารแรงงานต่างด้าวและปกป้องแรงงานอพยพ

บทความนี้มาจากการบรรยาย จัดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ณ กรุงเทพฯ ในวันที่ 24 มีนาคม 2548 โดยนายฟิลิป มาร์ติน (Philip Martin) ผู้ร่วมแต่งหนังสือ *Managing Labour Migration in the 21<sup>st</sup> Century* (Yale University Press, กุมภาพันธ์ 2549) แต่งร่วมกับ นายมานิโล อเบลล่า (Manolo Abella) อดีตผู้อำนวยการโครงการอพยพข้ามชาติ ILO และนางคริสเตียน คูปส์ (Christiane Kuptsch) สถาบันนานาชาติแรงงาน ILO นายฟิลิปเป็นบรรณาธิการ Migration News, website: <http://migration.ucdavis.edu>

24 มีนาคม 2006