



# เอเชียปริทัศน์

JOURNAL OF ASIAN REVIEW

ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2561 ราคา 150 บาท

# การย้ายถิ่น

## และความมั่นคงของมนุษย์

## Migration and Human Security



ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 ม.ค.- มิ.ย. 2561  
ISSN 0125-3638

JOURNAL OF ASIAN REVIEW  
Vol.39 No.1 January-June 2018  
ISSN 0125-3638

คณะกรรมการ

Editorial Board

กิตติ ประเสริฐสุข  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Kitti Prasirtsuk  
Thammasat University

จรัญ มะลูลีม  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Jaran Maluleem  
Thammasat University

ไชยวัฒน์ คำชู  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Chaiwat Khamchoo  
Chulalongkorn University

ทวีศักดิ์ รูปสิงห์  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี  
พระจอมเกล้าพระนครเหนือ

Taweesak Roopsing  
King Mongkut's University  
of Technology North Bangkok

ธีระ นุชเปี่ยม  
สำนักงานราชบัณฑิตยสภา

Theera Nuchpiam  
Office of the Royal Society

สุภางค์ จันทวานิช  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Supang Chantavanich  
Chulalongkorn University

นงเยาว์ เนาวรัตน์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Nongyao Naowarat  
Chiang Mai University

ปรัชญา ชุมนนาเสียว  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Prachaya Chumnaseaw  
Ramkhamhaeng University

วิทยา สุจริตธนารักษ์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Witthaya Sucharithanarugse  
Chulalongkorn University

สุนทร ชุตินทรานนท์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Sunait Chutintaranond  
Chulalongkorn University

พลโท สุรสิทธิ์ ถนัดทาง  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

LTG Surasit Thanadtang  
National Defence Studies Institute

สุวรรณา สถาอานันท์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Suwanna Satha-anand  
Chulalongkorn University

อนัส อมาตยกุล  
มหาวิทยาลัยมหิดล Anas Amatayakul  
Mahidol University

อิมรอน มะลูลีม  
สำนักจุฬาราชมนตรี Imron Maluleem  
Sheikhul Islam Office

ที่ปรึกษา: Advisor:  
นวนน้อย ตรีรัตน์ Nualnoi Treerat

หัวหน้ากองบรรณาธิการ: Chief Editor:  
สุภาพร โพธิ์แก้ว Supapron Phokaew

บรรณาธิการประจำฉบับ: Issue Editors:  
รัชดา ไชยคุปต์ Ratchada Jayagupta

บรรณาธิการภาษาอังกฤษ: Language Editor:  
ประภาภรณ์ ทิวยานนท์ มงคลวนิช Prapaporn Tivayanond Mongkhonvanit

ผู้ช่วยกองบรรณาธิการ: Editorial Assistant  
นุกุนท์ บุญวงศ์ Nukun Boonwong

ออกแบบปก Art work  
สุธีย์ บุญลา Sutee Boonla

สำนักงาน  
สถาบันเอเชียศึกษา  
อาคารประชาธิปไตย-รำไพพรรณี ชั้น 7  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330  
โทร. 0-2218 7411 email: ias@chula.ac.th

พิมพ์โดย

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โทร. 0-2218-3563

# สารบัญ

ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง:

กรณีศึกษาการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานเมียนมาในช่วงปี 2011 - 2015

ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์

1

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรณีศึกษา ประเทศไทย

สุเทพ เบญจภาคีสกุล

31

ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบกับกระบวนการสันติภาพในเมียนมา:

ข้อพิจารณาเชิงนโยบายสำหรับรัฐบาลไทย

ฐิติวุฒิ บุญยวงศ์วิวัชร

61

พัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการ

ประมงทะเลของไทย

ไพรินทร์ มากเจริญ

87

บทความปริทัศน์หนังสือ: กรณีพิพาททะเลจีนใต้

อรรถวัฒน์ อัครานัดดา

109

## บทบรรณาธิการ

เอเชียปริทัศน์ฉบับนี้มุ่งให้ความสนใจประเด็นเรื่องการย้ายถิ่นและความมั่นคงของมนุษย์ โดยนับเป็นประเด็นที่สำคัญสำหรับประชาคมโลกในปัจจุบันที่จะต้องร่วมมือกันในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นของมนุษย์ ทั้งในรูปแบบการย้ายถิ่นแบบสมัครใจและถูกบังคับ โดยการคำนึงถึงประเด็นความมั่นคง สิทธิมนุษยชนและความมีมนุษยธรรมร่วมกัน บทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้คัดเลือกมานำเสนอนี้มีความน่าสนใจโดยเฉพาะประเด็นเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของการย้ายถิ่นทั้งจากแบบสมัครใจ และถูกบังคับ อย่างไรก็ตามการย้ายถิ่นทั้งสองรูปแบบ ยังคงต้องการแนวนโยบายที่ชัดเจนเพื่อนำสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทั้งประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่าน บทความเหล่านี้ได้รับการคัดเลือกมาอย่างพิถีพิถันและสะท้อนมุมมองและแนวคิดที่เป็นระบบตลอดจนยังรวมข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐไทยอีกด้วย บรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่องานวิชาการ ต่อการพัฒนาแนวนโยบายของรัฐ เพื่อนำสู่การปฏิบัติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง

เอเชียปริทัศน์ฉบับนี้ มีบทความ ที่กล่าวถึงประเด็น เรื่องเกี่ยวกับขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง: กรณีศึกษาการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานเมียนมาในช่วงปีค.ศ. 2011 – 2015 ซึ่งผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานโดยเฉพาะการประท้วงของแรงงานเมียนมาและประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบ Protest Event Analysis (PEA) เพื่อวัดผลกระทบจากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่มีต่อการขับเคลื่อน ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ พบว่าการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเป็นโอกาสให้การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงาน โดยเฉพาะการลดระดับการกดปราบของรัฐและเปิดช่องทางเชิงสถาบัน ซึ่งทำให้

ขบวนการแรงงานสามารถระดมทรัพยากรเข้าสู่การขับเคลื่อนและเติบโตอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างทางการเมืองยังก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการขับเคลื่อนด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการทำให้เป็นสถาบันของการจัดการความขัดแย้งระหว่างแรงงานกับนายจ้างภายใต้การกำกับและควบคุมดูแลของรัฐ ซึ่งมีนัยที่จะทำให้การขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานอ่อนกำลังลงและขาดมิติของประชาธิปไตย

บทความที่สองเป็นเรื่องที่ยังคงเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ แต่เป็นกรณีของแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยทางเอกสารข้อมูลของทางราชการ เช่น กฎหมาย แนวนโยบาย มติ และประกาศต่างๆ ของทางราชการ โดยข้อค้นพบได้สรุปว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 4 ยุค กล่าวคือ ยุคที่หนึ่ง คือ การนำแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงาน ยุคที่สอง คือ การนำแรงงานข้ามชาติพร้อมผู้ติดตาม มาขึ้นทะเบียนผู้ไม่มีสัญชาติไทย ยุคต่อมา คือ การนำแรงงานข้ามชาติมาทำงานตามบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐ คือ ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลลาว กัมพูชา และเมียนมา โดยทั้งสามยุคที่กล่าวมานั้น รัฐบาลไทยเป็นผู้รับภาระในการบริหารจัดการ ต่อมาในยุคที่สี่ คือ การนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อทำงานกับนายจ้างในประเทศ ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตนำแรงงานข้ามชาติมาทำงานกับนายจ้างในประเทศให้เป็นผู้รับผิดชอบ รัฐมีหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการศึกษานี้มีข้อค้นพบว่ารัฐยังไม่สามารถบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร จึงมีข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยต่อรัฐในการบริหารจัดการงานแรงงานข้ามชาติแนวใหม่

บทความที่สามเป็นบทความเกี่ยวกับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบกับกระบวนการสันติภาพในเมียนมา: ข้อพิจารณาเชิงนโยบายสำหรับรัฐบาลไทย บทความนี้มุ่งเน้น

ถึงการสร้างพื้นที่เพื่อการเจรจาสันติภาพให้กับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมา ที่อาศัยตลอดแนวชายแดนไทย-เมียนมา เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์และสงครามกลางเมืองที่ต่อเนื่องยาวนานในเมียนมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย เช่น การหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย การลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด ปัญหาเรื่องเส้นเขตแดน เป็นต้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการส่งเสริมเรื่องการมีการเจรจาสันติภาพและการลงนามข้อตกลงยุติการยิงทั่วประเทศเมียนมา แต่ยังคงเจอข้อท้าทายหลายด้าน อันเนื่องมาจากปัญหาที่มีความซับซ้อนมาอย่างยาวนาน จากการศึกษาในครั้งนี้ ได้มีการเสนอว่าให้ประเทศไทยควรเข้าไปมีบทบาทในทางสร้างสรรค์ในกระบวนการเจรจาสันติภาพและรวมทั้งส่งเสริมให้กลุ่มผู้หลบหนีภัยจากการสู้รมีบทบาทในการเจรจาสันติภาพนี้ด้วย

บทความสุดท้ายยังคงกล่าวถึงประเด็นแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยเน้นที่การพัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะอภิปรายและวิเคราะห์ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในของการพัฒนาการของนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานฯ โดยข้อค้นพบจะแบ่งเป็นช่วงระยะเวลา โดยช่วงแรกเน้นที่ผลประโยชน์แห่งชาติ ตามมาด้วยช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงมุมมองต่อแรงงานข้ามชาติและคำนึงถึงการขาดแคลนแรงงานเป็นสำคัญ ซึ่งในปัจจุบันปัจจัยกดดันจากต่างประเทศ นับเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายของรัฐบาลไทย

ดร.รัชดา ไชยคุปต์

บรรณาธิการ

# ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมือง: กรณีศึกษาการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานเมียนมา ในช่วงปี 2011 - 2015<sup>1</sup>

Labor movement and Political Transition: A case study of Myanmar labor  
Movement during 2011-2015.

---

ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์<sup>2</sup>

---

---

1 บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง “ขบวนการแรงงานในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย: กรณีศึกษาขบวนการแรงงานเมียนมาปี ค.ศ. 2010- ปัจจุบัน”,

2 นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทคัดย่อ

ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง:

กรณีศึกษาการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานเมียนมาในช่วงปี 2011 - 2015

บทความชิ้นนี้ต้องการพิจารณาขบวนการแรงงานเมียนมาที่ต้องเผชิญความท้าทายต่างๆ ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านระบอบการเมืองในช่วงปี 2011-2015 โดยผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลการขับเคลื่อนของขบวนการแรงงานโดยเฉพาะการประท้วงในช่วงเวลาที่ศึกษา และประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบ Protest Event Analysis (PEA) เพื่อวัดผลกระทบจากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่มีต่อการขับเคลื่อน

ผลการวิเคราะห์พบว่า การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเป็นโอกาสให้การขับเคลื่อน โดยเฉพาะการลดระดับการกดปราบของรัฐและเปิดช่องทางเชิงสถาบันทำให้ขบวนการแรงงานสามารถระดมทรัพยากรเข้าสู่การขับเคลื่อนและเติบโตอย่างรวดเร็ว โครงสร้างทางการเมืองเดียวกันนี้ยังก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการขับเคลื่อนด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการทำให้เป็นสถาบันของการจัดการความขัดแย้งระหว่างแรงงานกับนายจ้างภายใต้การกำกับและควบคุมของรัฐ ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนของขบวนการอ่อนกำลังลง และขาดมิติของประชาธิปไตยในขบวนการ

ในแง่การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจึงควรถูกพิจารณาอย่างระมัดระวัง และจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบและทำความเข้าใจในเชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ส่งผลต่อขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

**คำสำคัญ:** ความมั่นคงทางสังคม แรงงาน ย้ายถิ่น การศึกษา การพัฒนาเด็ก อาเซียน

## **ABSTRACT**

Labor movement and Political Transition: A case study of Myanmar labor Movement during 2011-2015.

This paper seeks to examine the Myanmar labor movement as that faces the challenges of the political transition in 2011-2015. For doing that, the author gathers the data of the labor movement, especially the protest events in studied period and apply the method of Protest Event Analysis (PEA) to evaluate the effect of political opportunity structure on the movement.

The analysis shows that the political transition is an opportunity for the movement. In particular, the reduction of the level of state suppression and the opening of the institutional channels. The labor movement can mobilize resources to drive and grow rapidly. The same political structure also poses risks for the movement. In particular, the institutionalized of conflict management between labors and employers under state supervision and control. This makes the movement of Myanmar labour weaker and lack of democratic element in the movement.

In this sense, political transition should be carefully considered. It is important to examine and understand in depth about the political structure that influences the social movement.

Keywords: social security, labour, migration, education, development, children, ASEAN