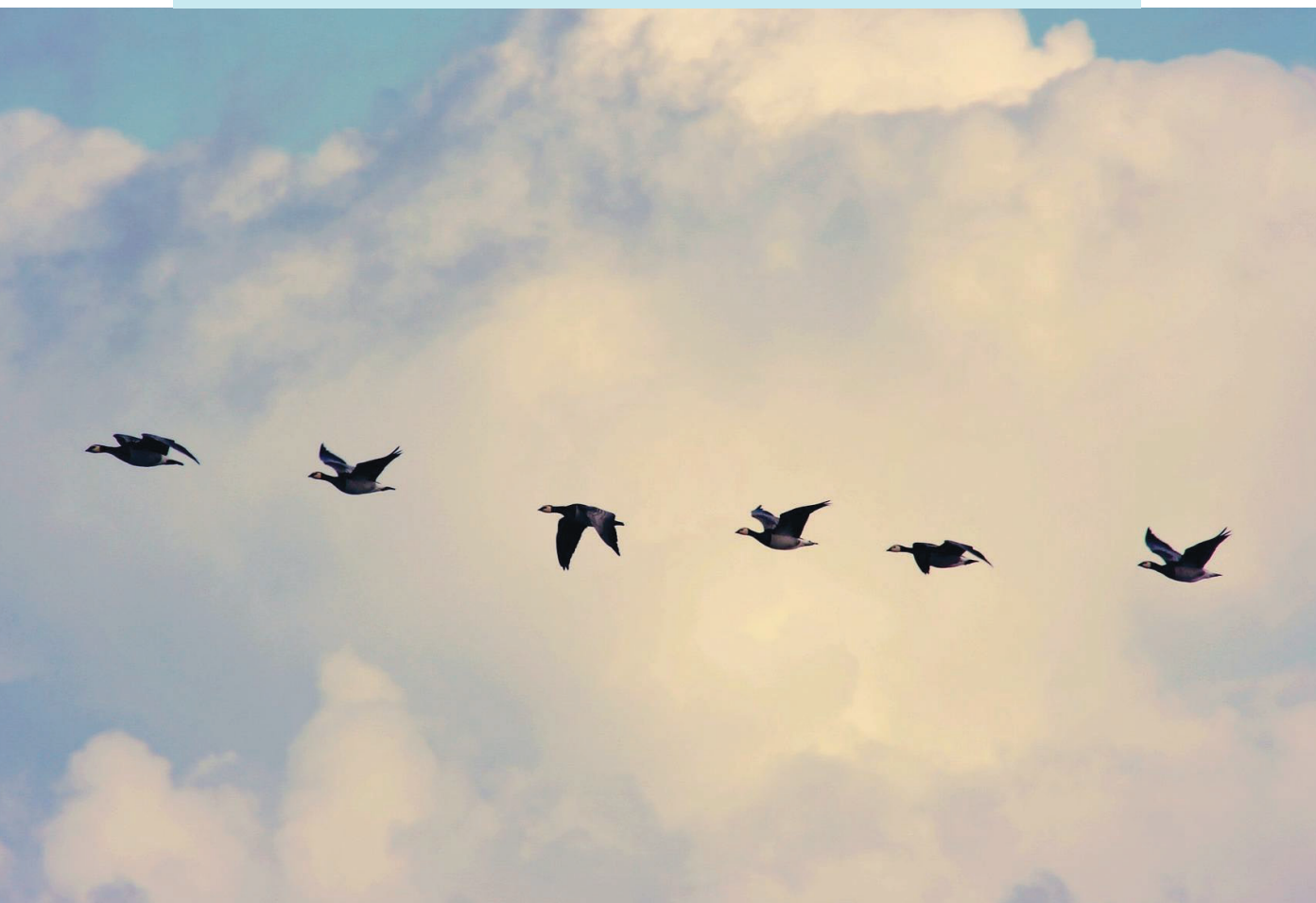




สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



เศรษฐศาสตร์การย้ายถิ่น ECONOMICS OF MIGRATION

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3

แก้วขวัญ ติ้งตองศิริกุล

เศรษฐศาสตร์การย้ายถิ่น

Economics of Migration



ถ่ายเอกสารแทนการใช้หนังสือ
คือการทำลายภูมิปัญญาสร้างสรรค์

เศรษฐศาสตร์การย้ายถิ่น Economics of Migration

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3

ดร.แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2564

แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล.

เศรษฐศาสตร์การย้ายถิ่น = Economics of migration.

1. การเข้าเมืองและการออก-แ่งเศรษฐกิจ. 2. การเคลื่อนย้ายแรงงาน. 3. คนต่างชาติ.

JV6217

ISBN 978-616-314-711-0

ISBN (E-BOOK) 978-616-314-876-6

ลิขสิทธิ์ของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล
สงวนลิขสิทธิ์

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 เดือนมิถุนายน 2564

จำนวน 160 เล่ม

ฉบับอิเล็กทรอนิกส์ (e-book) เดือนกรกฎาคม 2565

จัดพิมพ์และจัดจำหน่ายโดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ท่าพระจันทร์: อาคารธรรมศาสตร์ 60 ปี ชั้น U1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ถนนพระจันทร์ กรุงเทพฯ 10200 โทร. 0-2223-9232

ศูนย์รังสิต: อาคารโดมบริหาร ชั้น 3 ห้อง 317 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12121

โทร. 0-2564-2859-60 โทรสาร 0-2564-2860

<http://www.thammasatpress.tu.ac.th>, e-mail: unipress@tu.ac.th

พิมพ์ที่โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แบบปกโดย สุกฤษฎ์ วินยเวคิน

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนกุมภาพันธ์ 2563 จำนวน 100 เล่ม

พิมพ์ครั้งที่ 2 เดือนตุลาคม 2563 จำนวน 100 เล่ม

พิมพ์ครั้งที่ 3 เดือนมิถุนายน 2564 จำนวน 160 เล่ม

ราคาเล่มละ 240.- บาท

สารบัญ

สารบัญภาพ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
คำนำ	(12)
บทที่ 1 คำนิยาม ความสำคัญของการย้ายถิ่น และสถิติการย้ายถิ่น	1
คำนิยามของศัพท์เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น	1
ความสำคัญของการย้ายถิ่น	5
สถิติการย้ายถิ่นและการเคลื่อนย้ายแรงงาน	5
บรรณานุกรม	36
บทที่ 2 ประวัติเศรษฐศาสตร์ของการย้ายถิ่นฐาน	37
การย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในแต่ละยุคเศรษฐกิจ	37
แรงขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐานของแรงงาน	48
บรรณานุกรม	51
บทที่ 3 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น	53
รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงาน	53
ทฤษฎีการย้ายถิ่นสมัยใหม่มาตรฐาน	54
การย้ายถิ่นของครอบครัว	60
ปัจจัยกำหนดการย้ายถิ่น	63
แบบจำลองของ Roy	67
บรรณานุกรม	73
บทที่ 4 แบบจำลองเชิงประจักษ์ของการย้ายถิ่นและตลาดการย้ายถิ่นฐาน	75
รายละเอียดของแบบจำลอง	76
การคาดคะเนของแบบจำลอง	79
การศึกษาเพิ่มเติมของแบบจำลอง Borjas	84
บรรณานุกรม	87

บทที่ 5	ผลกระทบต่อประเทศผู้ส่งและรับแรงงานข้ามชาติ	89
	บรรณานุกรม	100
บทที่ 6	การส่งเงินกลับและการย้ายกลับของผู้ย้ายถิ่น	105
	ภาพรวมของการส่งเงินกลับและการย้ายกลับของผู้ย้ายถิ่น	105
	ผลกระทบของการส่งเงินกลับจากการศึกษาเชิงประจักษ์	128
	บรรณานุกรม	133
บทที่ 7	ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ	135
	ผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	137
	ผลกระทบต่อภาคการคลัง	142
	มาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติด้านแรงงาน	145
	บรรณานุกรม	147
บทที่ 8	ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของการเคลื่อนย้ายแรงงานกรณีประเทศไทย	149
	ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของการเคลื่อนย้ายแรงงาน	149
	ผลกระทบต่อภาคการคลังไทย	159
	ผลกระทบทางสังคมและประชากรของการเคลื่อนย้ายแรงงาน	161
	บรรณานุกรม	167
บทที่ 9	มาตรการและนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย	169
	นิยามที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551	170
	พัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในไทย	
	ก่อนรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557	173
	การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติหลังรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557	182
	ขั้นตอนการปฏิบัติตามแนวทางบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ	
	ของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ	186

จำนวนและผลกระทบของแรงงานข้ามชาติในไทย ปี พ.ศ. 2561	196
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในไทย	202
การบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร	208
สรุปพัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย	217
บรรณานุกรม	223
ดัชนี	225

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1	ผู้ย้ายถิ่นทั่วโลก จำแนกตามแหล่งพำนัก	8
ภาพที่ 1.2	การเปลี่ยนแปลงของจำนวนผู้ย้ายถิ่นทั่วโลกโดยเฉลี่ยรายปี จำแนกตามภูมิภาค	8
ภาพที่ 1.3	จำนวนผู้ย้ายถิ่นทั่วโลกแยกตามภูมิภาคของต้นทางและปลายทางของการย้ายถิ่น	9
ภาพที่ 1.4	ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานของทวีปแอฟริกา	12
ภาพที่ 1.5	การเคลื่อนย้ายแรงงานในทวีปแอฟริการายประเทศ	13
ภาพที่ 1.6	ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานของทวีปเอเชีย	16
ภาพที่ 1.7	การเคลื่อนย้ายแรงงานในทวีปเอเชียรายประเทศ	17
ภาพที่ 1.8	ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานของทวีปยุโรป	21
ภาพที่ 1.9	การย้ายถิ่นฐานในทวีปยุโรปรายประเทศ	22
ภาพที่ 1.10	ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานของทวีปอเมริกาใต้	25
ภาพที่ 1.11	การเคลื่อนย้ายแรงงานในทวีปอเมริกาใต้รายประเทศ	26
ภาพที่ 1.12	ลักษณะการย้ายถิ่นของประชากรของทวีปโอเชียเนีย	30
ภาพที่ 1.13	การย้ายถิ่นฐานในทวีปโอเชียเนียรายประเทศ	31
ภาพที่ 1.14	ลักษณะการย้ายถิ่นของประชากรในทวีปอเมริกาเหนือ	32
ภาพที่ 1.15	การย้ายถิ่นฐานในทวีปอเมริกาเหนือรายประเทศ	33
ภาพที่ 3.1	ประเภทของการเคลื่อนย้ายแรงงาน	53
ภาพที่ 3.2	การคงอยู่ตามกัน (Tied stayers) และการเคลื่อนย้ายตามกัน (Tied movers)	63
ภาพที่ 3.3	การกระจายตัวทักษะแรงงานในประเทศต้นทาง	68
ภาพที่ 3.4	การตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยตนเองของแรงงาน	70
ภาพที่ 3.5	การตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยตนเองของแรงงาน เมื่อรายได้ในประเทศปลายทางลดลง	71
ภาพที่ 4.1	ผลกระทบของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ในกรณีความเท่าเทียมกัน ของประเทศต้นทางต่ำกว่า	81
ภาพที่ 4.2	ผลกระทบของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ในกรณีความเท่าเทียมกัน ของประเทศต้นทางสูงกว่า	82

ภาพที่ 6.1	สถิติการส่งเงินกลับประเทศทั่วโลก ปี พ.ศ. 2533-2562	106
ภาพที่ 6.2	ประเทศปลายทางที่มีการส่งเงินกลับของแรงงานย้ายถิ่นสูงสุด 5 อันดับแรก ปี พ.ศ. 2548-2561	108
ภาพที่ 6.3	ประเทศที่มีการส่งเงินกลับประเทศของแรงงานข้ามชาติ ปี พ.ศ. 2557 ตามมูลค่าการส่งเงินกลับ	124
ภาพที่ 6.4	ประเทศที่มีการส่งเงินกลับประเทศของแรงงานข้ามชาติ ปี พ.ศ. 2557 ตามสัดส่วนของมูลค่าการส่งเงินกลับต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)	125
ภาพที่ 6.5	ประเทศที่แรงงานข้ามชาติเข้าไปแสวงหาประโยชน์ ปี พ.ศ. 2557 ตามมูลค่าการส่งเงินกลับ	126
ภาพที่ 6.6	ประเทศที่แรงงานข้ามชาติเข้าไปแสวงหาประโยชน์ ปี พ.ศ. 2557 ตามสัดส่วนของมูลค่าที่แรงงานข้ามชาติได้ผลตอบแทนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)	127
ภาพที่ 7.1	แบบจำลองการมีส่วนร่วมโดยตรงของการย้ายถิ่นฐานไปสู่การเติบโตในภาพรวม	136
ภาพที่ 8.1	แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร	151
ภาพที่ 8.2	สัดส่วนการจ้างงานในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ	153
ภาพที่ 9.1	จำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยระหว่าง ปี พ.ศ. 2539-2560	201
ภาพที่ 9.2	การเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนในประเทศไทยระหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2560	202
ภาพที่ 9.3	แผนภาพหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ก่อนรัฐประหารปี พ.ศ. 2557	205
ภาพที่ 9.4	โครงสร้างการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2557	206
ภาพที่ 9.5	คณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร	211
ภาพที่ 9.6	คณะอนุกรรมการพิจารณากลับการกองการจัดสรรเงินกองทุน	212
ภาพที่ 9.7	คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายเงินกองทุน	213
ภาพที่ 9.8	คณะอนุกรรมการพิจารณากลับการกองกฎหมายกองทุน	214
ภาพที่ 9.9	โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว	216

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	ข้อมูลการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2513-2562	6
ตารางที่ 1.2	การเคลื่อนย้ายแรงงานแยกตามภูมิภาค	7
ตารางที่ 1.3	สถิติการเคลื่อนย้ายแรงงานของกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา	10
ตารางที่ 1.4	สถิติการย้ายถิ่นของกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ 15 ประเทศ ปี พ.ศ. 2558	14
ตารางที่ 1.5	สถิติการเคลื่อนย้ายแรงงานของกลุ่มประเทศอาเซียนระหว่างปี พ.ศ. 2553-2559	18
ตารางที่ 1.6	สถิติการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศต้นทางของแรงงานสู่ประเทศปลายทางในอาเซียนระหว่างปี พ.ศ. 2558-2559	20
ตารางที่ 1.7	สถิติการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศต้นทางสู่กลุ่มประเทศคณะมนตรีความร่วมมือรัฐอ่าวอาหรับ ปี พ.ศ. 2559	23
ตารางที่ 1.8	สถิติการย้ายถิ่นในกลุ่มประเทศอเมริกาใต้	24
ตารางที่ 1.9	สถิติการย้ายถิ่นในกลุ่มประเทศอเมริกากลาง	27
ตารางที่ 1.10	สถิติการย้ายถิ่นในกลุ่มประเทศแคริบเบียน	28
ตารางที่ 1.11	ประเทศปลายทางสำคัญที่มีจำนวนแรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงาน	34
ตารางที่ 1.12	ประเทศต้นทางสำคัญที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกไปทำงานยังประเทศอื่นๆ	35
ตารางที่ 5.1	สรุปผลการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนแรงงานต่อระดับค่าจ้างและการจ้างงานภายในประเทศ	94
ตารางที่ 6.1	การประมาณการและพยากรณ์กระแสการส่งเงินกลับไปยังประเทศกำลังพัฒนา	107
ตารางที่ 6.2	ประเทศที่เป็นแหล่งเงินได้สำคัญของแรงงานที่ย้ายถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2543-2558	109
ตารางที่ 6.3	ประเทศที่มีการส่งเงินกลับประเทศของแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2558	109
ตารางที่ 6.4	สถิติการส่งเงินกลับเข้าประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2553-2559ในกลุ่มประเทศเอเชีย	111

ตารางที่ 6.5	สถิติการส่งเงินกลับประเทศในปี พ.ศ. 2559 และร้อยละของเงินส่งกลับในแต่ละแหล่งที่มา	113
ตารางที่ 6.6	สัดส่วนร้อยละของเงินส่งกลับต่อ GDP รายประเทศ	115
ตารางที่ 6.7	การประมาณการและพยากรณ์กระแสการส่งเงินกลับไปยัง ประเทศกำลังพัฒนา	116
ตารางที่ 6.8	กระแสการส่งเงินออกนอกกลุ่มประเทศ EU-28	118
ตารางที่ 6.9	กระแสการส่งเงินเข้าสู่กลุ่มประเทศ EU-28	121
ตารางที่ 7.1	รายจ่ายภาคการคลังของประเทศต่างๆ	144
ตารางที่ 8.1	สวัสดิการด้านประกันสังคมและประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติไทย	150
ตารางที่ 9.1	กระบวนการและขั้นตอนของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ ที่ยังไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ	187
ตารางที่ 9.2	กระบวนการและขั้นตอนของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ	192
ตารางที่ 9.3	จำนวนแรงงานข้ามชาติในกลุ่มต่างๆ	196
ตารางที่ 9.4	จำนวนแรงงานข้ามชาติในกลุ่มต่างๆ ที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน	197
ตารางที่ 9.5	สรุปพัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ของประเทศไทย	217

คำนำ

ตำราเล่มนี้เขียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประกอบการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์แรงงาน สัมมนาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์ และเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมทั้งนิยามของศัพท์เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น สถิติการย้ายถิ่นและการเคลื่อนย้ายแรงงาน ประวัติศาสตร์ของการย้ายถิ่นฐาน ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น แบบจำลองเชิงประจักษ์ของการย้ายถิ่นและตลาดการย้ายถิ่นฐาน ผลกระทบต่อประเทศผู้ส่งและรับแรงงานข้ามชาติการส่งเงินกลับและการย้ายกลับของผู้ย้ายถิ่น ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของการเคลื่อนย้ายแรงงาน กรณีประเทศไทย และมาตรการและนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย เพื่อเอื้อประโยชน์สำหรับการศึกษาเศรษฐศาสตร์การย้ายถิ่นในทุกระดับ

ผู้เขียนจึงหวังอย่างยิ่งว่าตำราเล่มนี้จะประโยชน์สำหรับนักศึกษา อาจารย์ และบุคคลทั่วไปที่สนใจด้านการย้ายถิ่น การเคลื่อนย้ายแรงงาน และมาตรการและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย

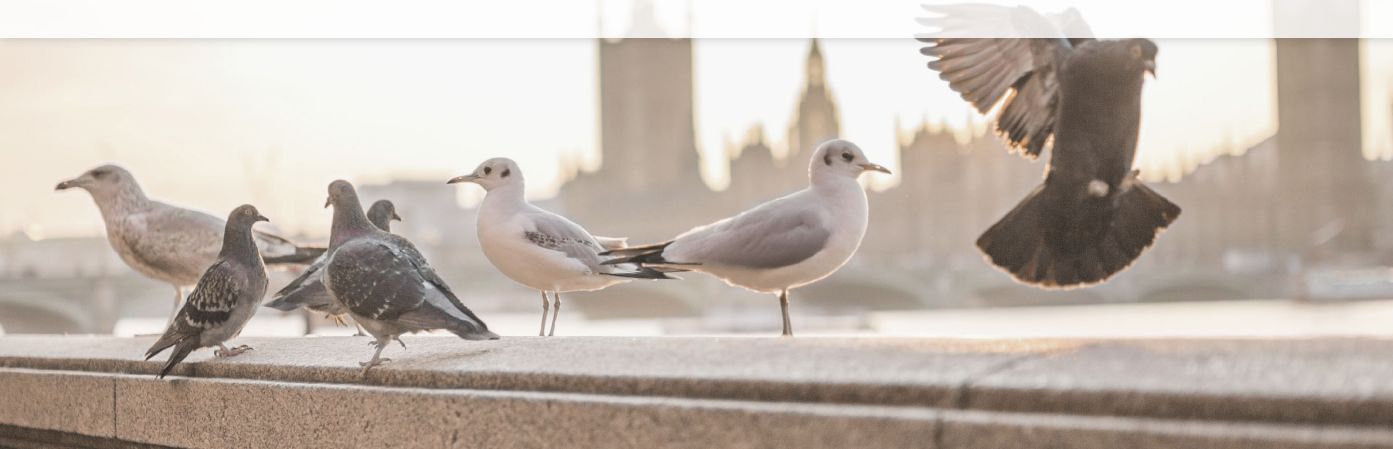
ณ โอกาสนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ที่มีส่วนสนับสนุนให้การเขียนตำราครั้งนี้สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี ได้แก่ บิดา มารดา คุณธงชัย-วรรณมา ตั้งติพงศ์กุล ครูอาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้เขียนทุกท่าน พี่น้อง นิกกี้ พล นัท อ.สุกฤษฎ์ วินยเวคิน ที่ช่วยสละเวลาในการออกแบบหน้าปกตำราเล่มนี้ และคุณน้ำผึ้ง ทศนัยพิทักษ์กุล คุณสุรวุฒิ แสงแก้ว และคุณดวงสมร กำไร ในการตรวจทานภาษาของตำรา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ ผู้ให้คำปรึกษา รวมถึงกัลยาณมิตรในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนผู้ใกล้ชิดที่คอยให้กำลังใจ รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการทำงานครั้งนี้ และสุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ให้โอกาสและการสนับสนุนด้วยดีตลอดมา หากมีความผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอรับข้อบกพร่องทั้งหมดไว้และขออภัยมา ณ ที่นี้

แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำนิยาม ความสำคัญของการย้ายถิ่น และสถิติการย้ายถิ่น



1.1 คำนิยามของศัพท์เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น

ในทางวิชาการมีการกำหนดนิยามของศัพท์เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การย้ายถิ่น ดังนี้

- การย้ายถิ่น (Migration) เป็นการเคลื่อนย้ายประชากรจากพื้นที่หนึ่งเพื่อจะไปตั้งถิ่นพำนักอาศัย ณ พื้นที่แห่งหนึ่ง ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (บุญคง หันจางสิทธิ์, 2558)

- ผู้ย้ายถิ่น (Migrant) คำจำกัดความจากแผนกสถิติองค์การสหประชาชาติ (1998, หน้า 6) เป็นผู้ซึ่งเปลี่ยนที่อยู่จากบ้านเมืองที่อยู่อาศัยเดิม (Any person that changes his or her country of usual residence) จากคำจำกัดความนี้ ถ้ายึดบ้านเมือง (country) เป็นหลัก การย้ายถิ่นอาจจะจำแนกออกเป็น 2 ประเภท (บุญคง หันจางสิทธิ์, 2558)

1. การย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal migration) อาจะหมายถึง การย้ายจากชนบทสู่เมือง ชนบทสู่ชนบท เมืองสู่ชนบท หรือเมืองสู่เมือง

2. การย้ายถิ่นภายนอกประเทศ (External migration) การย้ายระหว่างประเทศ โดยการย้ายถิ่นเข้าประเทศเรียก Immigration และการย้ายถิ่นออกนอกประเทศเรียก Emigration



การย้ายถิ่นสามารถจำแนกตามระยะเวลา (บุญคง หันจางสิทธิ์, 2558)

1. **การย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary migration)** หมายถึง การย้ายถิ่นเพียงระยะเวลาหนึ่งไม่อยู่ถาวรตลอดไป ได้แก่ การย้ายถิ่นของเกษตรกรเข้ามาทำงานในเมืองในช่วงที่ว่างจากฤดูเพาะปลูกหรือการทำเกษตร

2. **การย้ายถิ่นถาวร (Permanent migration)** หมายถึง การย้ายถิ่นที่ผู้ย้ายตั้งใจจะอยู่อาศัยในที่อยู่ใหม่เป็นการถาวร

นอกจากนี้ การย้ายถิ่นสามารถจำแนกตามความสมัครใจของบุคคลเป็นหลัก (บุญคง หันจางสิทธิ์, 2558)

1. **การย้ายถิ่นโดยสมัครใจ** หมายถึง ผู้ย้ายถิ่นสมัครใจที่จะย้าย มิได้ถูกบังคับให้ย้าย

2. **การย้ายถิ่นโดยไม่สมัครใจหรือถูกบังคับให้ย้าย** หมายถึง ผู้ย้ายถิ่นไม่ต้องการย้าย แต่ถูกบังคับให้ย้ายโดยเหตุผลบางประการ เช่น ภาวะหลังสงครามที่รัฐบาลอาจจะมีการบังคับให้ไปอยู่ในที่ที่กำหนด แต่จะไม่รวมกรณีผู้ลี้ภัยที่อพยพหนีด้วยความสมัครใจ

รัฐบาลไทยได้กำหนดไว้ว่า บุคคลต่อไปนี้ไม่ถือว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นตามกฎหมายไทย (บุญคง หันจางสิทธิ์, 2558)

1. คนต่างด้าวที่เป็นข้าราชการประจำหรือลูกจ้างของรัฐบาลไทย หรือคนต่างด้าวที่เข้ามาปฏิบัติราชการโดยรัฐบาลไทยรับทราบ

2. ผู้ถือหนังสือเดินทางที่ออกให้โดยองค์การสหประชาชาติ

3. คนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศออกไปนอกประเทศ แต่กลับเข้ามาในเวลาที่กำหนดหรือผู้ที่ถือวีซ่าที่ระบุว่ากลับเข้ามา (Re-entry visa) รวมทั้งบุตรที่เกิดในระหว่างที่อยู่นอกประเทศด้วย

4. หญิงไทยโดยกำเนิด แต่เสียสัญชาติไปเพราะหลักการสมรสกับต่างชาติ

5. บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของหญิงไทยโดยกำเนิด

- **ผู้ลี้ภัย (Refugee)** หมายถึง ผู้อพยพจากประเทศบ้านเกิดจากภัยสงคราม และความรุนแรง (Bansak, Simpson and Zavodny, 2015)

- **คนต่างด้าว** ในการพิจารณาถึงความหมายของ “คนต่างด้าว” ภายใต้บริบททางกฎหมาย พบว่าในประเทศไทยมีกฎหมายต่างๆ ที่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่าคนต่างด้าวไว้ ดังนี้

• พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “คนต่างด้าว” หมายความว่า ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย”



- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”

- และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”

- จากการกำหนดคำนิยามข้างต้น จะสังเกตได้ว่าถ้อยคำตามบทนิยามในกฎหมายทั้ง 3 ฉบับมีความใกล้เคียงกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งให้คำนิยาม “คนต่างด้าว” ว่าหมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

- **แรงงานข้ามชาติ** หมายถึง ตามที่อนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิของแรงงานข้ามชาติและครอบครัว (ICRMW) พ.ศ. 2533 นั้นได้ระบุว่าแรงงานข้ามชาติ คือ ผู้ที่จะเข้าไป เข้าไป แล้วหรือเคยเข้าไปทำงานในประเทศที่ตนเองไม่ได้เป็นคนสัญชาติของประเทศนั้นๆ (มาตรา 21) โดยตำราเล่มนี้จะใช้ แรงงานข้ามชาติ อ้างอิงความหมายจาก สมาน เหล่าดำรงชัย, เปรมใจ วังศิริ, ไพศาล, พอล เรื่องโรจน์พิทักษ์, ญัฐพล เอกแสงศรี, ไพรินทร์ มากเจริญ และ วรัญญา จิตรผ่อง (2553) แทนคำว่า แรงงานต่างด้าว

- **นายหน้าจัดหางานถูกต้องตามกฎหมาย** หมายถึง บุคคลตามกฎหมายหรือบริษัทที่ได้ รับการจดทะเบียนจากรัฐบาลในการเสนอบริการในเบื้องต้นหรือมากกว่าของการบริการตามตลาดแรงงาน (แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล, กิริยา กุลกลการ และ ศุภชัย ศรีสุชาติ, 2559) มีดังต่อไปนี้

1. การให้บริการอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า แรงงานต้องสมัครงานกับบริษัทจัดหางานที่ จดทะเบียนกับบริษัทต้นทาง โดยที่ไม่มีบริษัทที่ไม่ได้จดทะเบียนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการ จัดหางาน

2. ส่วนประกอบของการให้บริการว่าจ้างแรงงานนั้นมีแรงงานข้ามชาติเป็นส่วนของ ฝ่ายที่สามด้วย

3. การให้บริการอื่นๆ รวมถึงการจัดหางาน ซึ่งกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกับตัวแทน นายจ้าง และองค์กรลูกจ้าง เช่น การให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเภทงานที่ถูกต้องสอดคล้อง ตามประเภทงานที่เสนอให้หรือตามประกาศรับสมัครงาน

- **นายหน้าจัดหางานแบบผิดกฎหมาย** หมายถึง บุคคลตามกฎหมายหรือบริษัทที่ไม่ได้ ขออนุญาตขึ้นทะเบียนจากรัฐ โดยอาจมีการจัดบริการให้แก่แรงงานเช่นเดียวกันหรือมากกว่าการให้ บริการโดยทั่วไปของตลาดแรงงาน (แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล, กิริยา กุลกลการ และ ศุภชัย ศรีสุชาติ, 2559) มีดังนี้



1. บริษัทจัดหางานที่ไม่ได้จดทะเบียน
2. นายหน้าเถื่อน

- **เครือข่ายทางสังคม** ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เสนอการให้บริการจัดหางานโดยมีทั้งจ่ายค่าตอบแทนและไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน โดยบางครั้งอาจเป็นกลุ่มเพื่อนแรงงานหรือ เพื่อนบ้านที่สามารถให้ข้อมูลข่าวสารกับคนหางานโดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “ผู้ช่วยเหลือหางาน” มากกว่าบทบาทของ “นายหน้าจัดหางาน” (แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล, กิริยา กุลกลการ และ ศุภชัย ศรีสุชาติ, 2559)

- **นายจ้างที่ว่างงานข้ามชาติ** หมายถึง บุคคลหรือบริษัทที่มีสถานที่ทำงานดั้งเดิมนั้นตั้งอยู่ภายนอกประเทศของแรงงานข้ามชาติซึ่งได้ทำการว่างงานดังกล่าว (แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล, กิริยา กุลกลการ และ ศุภชัย ศรีสุชาติ, 2559)

- **การจัดหางานถูกต้องตามกฎหมาย** หมายถึง บริษัทหรือบุคคลที่ให้การบริการจัดหางานและสถานที่ทำงาน โดยได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล, กิริยา กุลกลการ และ ศุภชัย ศรีสุชาติ, 2559)

- **การจัดหางานผิดกฎหมาย** หมายถึง บริษัทหรือบุคคลที่ให้การบริการจัดหางานและสถานที่ทำงาน โดยไม่ได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล, กิริยา กุลกลการ และ ศุภชัย ศรีสุชาติ, 2559)

นอกจากนั้น แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย แบ่งเป็น 2 กลุ่มได้แก่

- **แรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ (แรงงานทักษะต่ำ)** คือ แรงงานไร้ฝีมือ หรือแรงงานทั่วไปแรกเข้าทำงาน เนื่องจากคำว่าแรงงานไร้ฝีมือก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่สร้างสรรค์ต่อแรงงานที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งอาจสื่อความหมายถึงแรงงานที่ไม่มีฝีมือหรือไม่มีการพัฒนาตนเอง โดยในข้อเท็จจริง แรงงานไร้ฝีมือสามารถเรียนรู้ ฝึกฝน พัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและ/หรือฝีมือได้ หากมีความขยัน อดทน ตั้งใจจริง และใฝ่เรียนรู้ โดยคณะกรรมการค่าจ้างมีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบปรับปรุงแก้ไขคำว่า “แรงงาน ไร้ฝีมือ” เป็น “แรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ”

- **แรงงานที่มีทักษะ** คือ แรงงานที่ไม่ได้อยู่ในประเภทแรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ (แรงงานทักษะต่ำ) คือ แรงงานไร้ฝีมือ หรือแรงงานทั่วไปแรกเข้าทำงาน โดยเป็นแรงงานที่ได้รับการฝึกฝนให้มีความสามารถเฉพาะด้าน และได้รับอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และแรงงานกลุ่มนี้อาจรวมถึงแรงงานกึ่งทักษะและกึ่งฝีมือ และแรงงานที่มีทักษะสูง



1.2 ความสำคัญของการย้ายถิ่น

ความสำคัญของการย้ายถิ่นและการตัดสินใจย้ายถิ่นของแต่ละบุคคลอาจมีปัจจัยหรือเหตุผลที่แตกต่างกัน การย้ายถิ่นจากปัจจัยด้านเศรษฐศาสตร์ การย้ายถิ่นเป็นการแสวงหาโอกาสทางรายได้ ประสบการณ์ และการพัฒนาทักษะการเรียนรู้ความสามารถของผู้ย้ายให้ดีกว่าเดิม การย้ายถิ่นเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์หรือทุนมนุษย์รูปแบบหนึ่ง (Schultz, 1961) การย้ายถิ่นอาจจะมาจากปัจจัยด้านอื่น เช่น ปัจจัยทางสังคม การเมือง และภูมิศาสตร์ เช่น จากชนบทสู่เมือง จากประเทศต้นทางไปสู่ประเทศปลายทางที่มีระบบการเมือง สังคม หรือภูมิศาสตร์ที่แตกต่างจากเดิม การย้ายถิ่นนั้นยังมีความท้าทายที่ทำให้ขนาดโครงสร้างและองค์ประกอบของประชากรของถิ่นที่อยู่เดิมและถิ่นที่อยู่ใหม่เปลี่ยนแปลงไป (บุญคง หันจางสิทธิ์, 2558)

1.3 สถิติการย้ายถิ่นและการเคลื่อนย้ายแรงงาน

การย้ายถิ่นของแรงงาน (Labor migration) เกิดขึ้นมาโดยตลอด และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลปี พ.ศ. 2562 ของ UN DESA (2019) แสดงให้เห็นว่าจำนวนการย้ายถิ่นสะสม มีประมาณ 271.6 ล้านคน ที่ย้ายไปอาศัยอยู่ในประเทศที่ไม่ได้เป็นประเทศเกิดของตนเอง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับในอดีตจะพบว่า มีการย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นกว่า 118.6 ล้านคนจากปี พ.ศ. 2533 ซึ่งในปีดังกล่าวมีจำนวนประมาณ 153.0 ล้านคน เนื่องจากจำนวนการย้ายถิ่นฐานเติบโตเร็วกว่าจำนวนประชากรโลกที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นสัดส่วนของผู้ย้ายถิ่นฐานต่อจำนวนประชากรโลกจึงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2562 ผู้ย้ายถิ่นฐานมีสัดส่วนเท่ากับ ร้อยละ 3.5 ของประชากรโลก โดยเปรียบเทียบกับ พ.ศ. 2533 ที่มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2.8 รายละเอียดทั้งหมดแสดงให้เห็นจากตารางที่ 1.1

หากพิจารณาการเคลื่อนย้ายถิ่นตามภูมิภาคพบว่า จำนวนเคลื่อนย้ายสู่ทวีปเอเชีย และยุโรป มากที่สุด ในปี พ.ศ. 2562 มีผู้ย้ายถิ่นมายังสองทวีปนี้คิดเป็นประมาณ 165.9 ล้านคน หรือร้อยละ 61.1 ของจำนวนผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศทั้งหมด ลำดับถัดมา คือ ทวีปอเมริกาเหนือ ด้วยจำนวนผู้ย้ายถิ่น 58.6 ล้านคน (ข้อมูลแสดงให้เห็นในตารางที่ 1.2, ภาพที่ 1.1 และภาพที่ 1.2 และภาพที่ 1.3) ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนผู้ย้ายถิ่นเทียบกับจำนวนประชากรภายในประเทศจะพบว่า โอเชียเนีย อเมริกาเหนือ และยุโรป มีสัดส่วนสูงที่สุดเท่ากับร้อยละ 21.2, 16.0 และ 11.0 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ตามลำดับ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลุ่มทวีปเหล่านี้มีค่าจ้างสูงเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นจึงจูงใจให้แรงงานย้ายเข้ามาทำงาน ขณะที่ทวีปเอเชียที่แม้จะมีจำนวน



การย้ายถิ่นเข้ามาสูงแต่คิดเป็นเพียงร้อยละ 1.8 ของจำนวนประชากรทั้งหมดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตของการย้ายถิ่นมายังเอเชียอยู่ในระดับที่สูงมาก โดยจากปี พ.ศ. 2553 มาถึงปี พ.ศ. 2562 มีการเติบโตมากกว่าร้อยละ 50

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513-2562

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานเคลื่อนย้าย	สัดส่วนแรงงานเคลื่อนย้าย (ร้อยละ) ต่อประชากรโลก
2513	84,460,125	2.3
2518	90,368,010	2.2
2523	101,983,149	2.3
2528	113,206,691	2.3
2533	153,011,473	2.9
2538	161,316,895	2.8
2543	173,588,441	2.8
2548	191,615,574	2.9
2553	220,781,909	3.2
2558	248,861,296	3.4
2562	271,642,105	3.5

ที่มา: UN DESA (2019).



ตารางที่ 1.2 การเคลื่อนย้ายแรงงานแยกตามภูมิภาค

ทวีป	ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานเคลื่อนย้าย (คน)
แอฟริกา	2543	15,051,677
	2548	15,969,835
	2553	17,804,198
	2558	23,476,251
	2562	26,529,334
เอเชีย	2543	49,394,322
	2548	53,439,306
	2553	65,938,712
	2558	77,231,760
	2562	83,559,197
ยุโรป	2543	56,858,788
	2548	63,594,822
	2553	70,678,025
	2558	75,008,219
	2562	82,304,539
อเมริกาใต้	2543	6,570,729
	2548	7,224,942
	2553	8,262,433
	2558	9,441,679
	2562	11,673,288
อเมริกาเหนือ	2543	40,351,694
	2548	45,363,257
	2553	50,970,861
	2558	55,633,443
	2562	58,647,822
โอเชียเนีย	2543	5,361,231
	2548	6,023,412
	2553	7,127,680
	2558	8,069,944
	2562	8,927,925

ที่มา: UN DESA (2019).