

บทบาทของกรมแรงงาน ในการบริหารแรงงาน ไทยไปต่างประเทศ



นางสาววลัยพร อาสาพิทประภิต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2532

ISBN 974-569-924-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

016136

THE ROLE OF DEPARTMENT OF LABOUR
IN THE ADMINISTRATION OF OVERSEAS EMPLOYMENT

Miss Walaiporn Asanprakit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration

Department of Public Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

1989

ISBN 974-569-924-1



หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของกรมแรงงานในการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

โดย

นางสาววลัยพร อาสาพิทักษ์ประกิต

ภาควิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส

นางนัทศัน ธีระวิทย์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

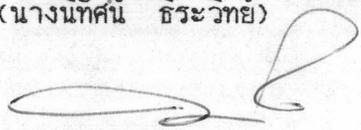

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วิษราภัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณมงคล)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(นางนัทศัน ธีระวิทย์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ พิชัน ไทยอารี)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

วิทยาลัยอาชีวศึกษา : บทบาทของกรมแรงงานในการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ
(THE ROLE OF DEPARTMENT OF LABOUR IN THE ADMINISTRATION OF OVERSEAS
EMPLOYMENT) อ.ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส, 183 หน้า.

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาบทบาทของกรมแรงงานในการปฏิบัติตามกฎหมาย
ที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ โดยเฉพาะบทบาทด้านการคุ้มครองคนหางานในประเด็น
ที่เกี่ยวกับปัญหาการหลอกลวงเอาเปรียบ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญสำหรับผู้ที่จะไปทำงานต่างประเทศ ในการเก็บ
รวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ คือ ผู้ดำเนินการ
จัดหางานและเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน นอกจากนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมลักษณะและสภาพปัญหาของคนหางานที่
ประสบปัญหาและมาร้องทุกข์ที่กรมแรงงาน ผลการศึกษาในส่วนหลังพบว่าปัญหาที่คนหางานประสบส่วนใหญ่
ยังคงเป็นปัญหาการหลอกลวงเอาเปรียบ และการจ่ายค่าบริการเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยมีข้อ
สังเกตว่าคนหางานที่ประสบปัญหาส่วนใหญ่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งงานและสมัครไปทำงานต่าง-
ประเทศ โดยได้รับการชักชวนจากบุคคลที่ทำหน้าที่คล้ายกับนายหน้าซึ่งเรียกว่า "สาย" ผลการศึกษานี้
สอดคล้องกับการสำรวจความคิดเห็นของผู้ดำเนินการจัดหางานและเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน ซึ่งเห็นว่า
ปัญหาการถูกหลอกลวงเอาเปรียบยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่สุดของคนหางานอยู่ในปัจจุบัน การศึกษาครั้งนี้ยัง
พบว่าพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มีส่วนช่วยในการคุ้มครองคนหางานได้
มากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับสำนักงานจัดหางานเถื่อน และปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งงานหรือ
สัญญาจ้าง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการจ่ายค่าบริการเกินกว่าอัตรา
ที่กฎหมายกำหนด และปัญหาการหลอกลวงที่เกิดจาก "สาย" ได้

ภาควิชา วิจัยประวัติศาสตร์
สาขาวิชา วิจัยประวัติศาสตร์
ปีการศึกษา 2531

ลายมือชื่อนิสิต [Signature]
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา [Signature]



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

WALAIORN ASANPRAKIT : THE ROLE OF DEPARTMENT OF LABOUR IN THE ADMINISTRATION OF OVERSEAS EMPLOYMENT. THESIS ADVISOR : ASST. PROF. SUPACHAI YAVAPRABHAS , Ph.D. 183 pp.

The objective of this study is to assess the role of the Department of Labour on the implementation of the law concerning the protection of overseas job seekers from being deluded. Data used in this study had been collected mainly by mailed-questionnaires. Questionnaires were sent to 2 main groups :- management of private recruitment agencies and officers of the Department of Labour. This researcher has also asked the overseas workers about problems they have encountered while searching for a job . The workers reported that the delusion, exploitation and overcharge of the service fees are the main problems. These problems were caused by the fact that most workers get job information through certain groups of people who act as "brokers". This finding confirms the data received from the mailed-questionnaires which indicate that the delusion and exploitation still are the most important problems facing the workers now. The data also reported that The 1985 Employment Agency and Job Seeker Protection Act is very helpful in term of providing better protection for the job seekers. This act provides a better way to handle problems of illegal recruitment agencies, problems of unreal job position and problems arrived from contract as well. This act however can not effectively prevent the problem of overcharge of service fee and the problem of broker delusion.

ภาควิชา วิชาเศรษฐศาสตร์
สาขาวิชา วิชาเศรษฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2531

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก ท่านผู้ช่วย
ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส และท่านผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน อดีต
ผู้อำนวยการกองวิชาการและวางแผนกรมแรงงาน (นางนิทัศน์ ธีระวิทย์) ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา
รวมทั้งท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อิศระ สุวรรณเบล และท่านรองศาสตราจารย์ พินิจน์ ไทยอารี
ซึ่งเป็นประธานกรรมการ และกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์นี้ ทุกท่านได้กรุณาใช้เวลาอันมี
ค่าในการตรวจสอบแก้ไข และให้คำแนะนำ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากที่สุด ผู้วิจัย
ขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษา นี้ ขอขอบพระคุณท่านรองอธิบดีกรมแรงงาน
(นายประสงค์ รัตนเนทน์) ซึ่งได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้วิจัยในการขอความร่วมมือตอบ
แบบสอบถามจากบริษัทจัดหางาน ขอขอบคุณ คุณอนันต์ กลั่นชยัน และคุณสมชัย นิมิตรวงศ์ศิริ ที่
ให้ความช่วยเหลือเก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนของผู้ว่าจ้างที่กรมแรงงาน

ขอขอบคุณ คุณเปกรณ์ อมรชีวิน คุณจินตนา ล้อมเสถียร และคุณสุมล ภาวรวสุ ที่ได้ให้
ความช่วยเหลือในการค้นคว้าเอกสารและให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่ง และขอขอบคุณ คุณเอทิพร
เหล่าวานิช ที่ได้ให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอดจนกระทั่งวิทยานิพนธ์สำเร็จเป็นรูปเล่ม

สุดท้าย ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ได้อบรมเลี้ยงดูและสนับสนุนให้การศึกษาแก่
ผู้วิจัยจนสามารถก้าวมาได้ถึงจุดนี้

วัลย์พร อาสาพิทักษ์ประกิต



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ท
บทที่	
1. บทนำ.....	1
/ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
/ วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
ขอบเขตของการศึกษา.....	8
/ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
แนวทางในการศึกษา.....	14
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	15
การนำเสนอการศึกษาวิจัย.....	16
2. การบริหารแรงงาน ไปต่างประเทศของบางประเทศในเอเชีย.....	17
ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงาน ในภูมิภาคเอเชีย.....	17
การบริหารแรงงาน ไปต่างประเทศในฟิลิปปินส์.....	20
ลักษณะพื้นฐานของแรงงานฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานต่างประเทศ.....	21
การบริหารแรงงาน ไปต่างประเทศของประเทศฟิลิปปินส์.....	22
องค์การของรัฐที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงาน ไปต่างประเทศ.....	22
มาตรการและปัญหาในการบริหารแรงงาน ไปต่างประเทศ.....	26
การบริหารแรงงาน ไปต่างประเทศในอินเดีย.....	28
มาตรการของรัฐในการบริหารแรงงาน ไปต่างประเทศ.....	28
หน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารแรงงาน ไปต่างประเทศ.....	30
ปัญหาเกี่ยวกับการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานอินเดีย.....	31

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
บทสรุป.....	32
3. การบริหารแรงงานไปต่างประเทศของไทย.....	33
ลักษณะของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ.....	33
การบริหารงานจัดหางานต่างประเทศของกรมแรงงาน.....	35
เป้าหมายการจัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ.....	35
หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการบริหารแรงงานไทยไป ต่างประเทศ.....	36
โครงสร้างของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ.....	36
การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศ.....	42
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ.....	44
การดำเนินกิจการจัดหางานต่างประเทศ.....	45
การจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ.....	47
การควบคุมการดำเนินงานของบริษัทจัดหางาน.....	48
การช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ.....	49
การลงโทษ.....	50
4. ระเบียบวิธีการศึกษา.....	51
สมมติฐานในการศึกษา.....	51
การให้คำจำกัดความแนวความคิดที่สามารถวัดได้.....	52
วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	54
กลุ่มประชากรที่ศึกษาและการสุ่มตัวอย่าง.....	55
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย.....	55
การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้.....	56
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	56
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	58

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. การวิเคราะห์ข้อมูล.....	60
ตอนที่ 1 สภาพปัญหาของคนทำงาน.....	61
ลักษณะทั่วไปของคนทำงาน.....	61
การไปทำงานต่างประเทศของคนทำงาน.....	66
สาเหตุการร้องทุกข์ของคนทำงาน.....	74
การรับทราบข่าวสารของคนทำงาน.....	76
ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการของรัฐ.....	78
ข้อมูลทั่วไป.....	78
การทดสอบสมมติฐาน.....	89
การคุ้มครองคนทำงาน.....	122
ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ.....	134
6. สรุป ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ.....	141
บรรณานุกรม.....	155
ภาคผนวก.....	159
ประวัติผู้เขียน.....	183



สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	จำนวนคนงานที่มาร้องเรียนต่อกรมแรงงาน.....	6
2.1	จำนวนแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศของแต่ละประเทศในภูมิภาค เอเชีย.....	19
4.1	จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดและตัวอย่างที่เก็บข้อมูลได้..	57
5.1	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหาจำแนกตามเพศ.....	61
5.2	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหาจำแนกตามอายุ.....	62
5.3	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหาจำแนกตามการศึกษา.....	63
5.4	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหาจำแนกตามภูมิภาค.....	64
5.5	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหาจำแนกตามอาชีพ.....	65
5.6	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหาจำแนกตามประเทศที่สมัครไปทำงาน...	66
5.7	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหาจำแนกตามเงินเดือนที่ได้.....	67
5.8	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหา จำแนกตามแหล่งข่าวสารที่ได้รับทราบ เกี่ยวกับงาน.....	68
5.9	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหาจำแนกตามการสมัครงาน.....	69
5.10	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหา จำแนกตามค่าใช้จ่ายที่เสียไป.....	71
5.11	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหา จำแนกตามระยะเวลาในการดำเนินการ สมัครงาน.....	72
5.12	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหา จำแนกตามระยะเวลาการจ่ายค่าบริการ	73
5.13	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหา จำแนกตามประสบการณ์การทำงาน ต่างประเทศ.....	74
5.14	จำนวนคนงานที่ประสบปัญหา จำแนกตามปัญหาที่มาร้องทุกข์.....	75
5.15	การรับทราบข่าวสารของคนงานที่ประสบปัญหา จำแนกตามประเภท ของข่าว.....	76

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
5.16	การรับทราบข่าวสารของคนงานที่ประสบปัญหา จำแนกตามประเภท ของสื่อ.....	77
5.17	จำนวนกลุ่มผู้ดำเนินกิจการจัดหางาน และกลุ่มเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน จำแนกตามเพศ.....	78
5.18	จำนวนกลุ่มผู้ดำเนินกิจการจัดหางาน และกลุ่มเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษา.....	79
5.19	จำนวนกลุ่มผู้ดำเนินกิจการจัดหางานจำแนกตามตำแหน่ง.....	80
5.20	จำนวนกลุ่มเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน จำแนกตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ.....	81
5.21	จำนวนเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน จำแนกตามระดับชั้นที่ดำรงตำแหน่ง.....	82
5.22	จำนวนกลุ่มผู้ดำเนินกิจการจัดหางาน และกลุ่มเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน จำแนกตามประสบการณ์การทำงาน.....	83
5.23	จำแนกบริษัทจัดหางาน จำแนกตามระยะเวลาที่เปิดดำเนินกิจการ.....	84
5.24	จำนวนบริษัทจัดหางาน จำแนกตามจำนวนคนงานที่จัดส่งไป.....	85
5.25	จำนวนบริษัทจัดหางาน จำแนกตามทุนจดทะเบียน.....	86
5.26	จำนวนบริษัทจัดหางาน จำแนกตามจำนวนพนักงานในบริษัท.....	87
5.27	จำนวนและร้อยละของผู้จัดหางานและเจ้าหน้าที่ที่ทราบกฎหมาย.....	88
5.28	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดให้การจัดหางานต้องดำเนินการ ในรูปบริษัทและการกำหนดทุนจดทะเบียน.....	90
5.29	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันในการดำเนินกิจการ จัดหางาน.....	92
5.30	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันสำหรับตัวแทนจัดหางาน...	94
5.31	ความคิดเห็นกรณีการวางเงินหลักประกันมีผลต่อการกระทำผิดกฎหมาย ของบริษัทจัดหางาน.....	96

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
5.32	ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลของการกำหนดให้มีการวางหลักประกันในการจัดหางาน.....	97
5.33	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ.....	99
5.34	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการ.....	102
5.35	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางานได้.....	103
5.36	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อกำหนดให้ผู้จัดหางานต้องขออนุญาตก่อนทำการประกาศ หรือ โฆษณาเกี่ยวกับการจัดหางาน.....	105
5.37	ความคิดเห็นกรณีการควบคุมการประกาศ/โฆษณา มีผลต่อการลดปัญหาการหลอกลวง.....	107
5.38	ความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการควบคุมโดยการให้เจ้าหน้าที่ออกตรวจสอบการดำเนินกิจการจัดหางาน.....	108
5.39	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการหลอกลวง โดยการตั้งด่านตรวจคนหางาน.....	110
5.40	ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทกำหนดโทษผู้จัดหางาน.....	112
5.41	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการช่วยเหลือคนหางานโดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ.....	114
5.42	ความสัมพันธ์ระหว่างสถานะของกลุ่มกับความคิดเห็นที่มีต่อมาตรการตามกฎหมาย.....	115
5.43	จำนวนและร้อยละเกี่ยวกับความคิดเห็นที่ว่าปัญหาการหลอกลวงยังคงเป็นปัญหาสำคัญอยู่.....	122
5.44	จำนวนและร้อยละเกี่ยวกับความคิดเห็นที่ว่ากฎหมายมีความเหมาะสมในการคุ้มครองคนหางานหรือไม่.....	123

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
5.45	จำนวนและร้อยละเกี่ยวกับความเห็นที่ว่ากฎหมายสามารถแก้ไขป้องกัน ปัญหาสำนักงานจัดหางานเดือนได้หรือไม่.....	125
5.46	จำนวนและร้อยละเกี่ยวกับความเห็นที่ว่ากฎหมายฉบับปัจจุบัน สามารถ แก้ไขป้องกันปัญหาการจ่ายค่าบริการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้หรือไม่	126
5.47	จำนวนและร้อยละเกี่ยวกับความคิดเห็นที่ว่ากฎหมายสามารถช่วยแก้ไข ป้องกันปัญหาที่คนหางานต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไปเกินควรได้หรือไม่.....	128
5.48	จำนวนและร้อยละเกี่ยวกับความเห็นที่ว่ากฎหมายสามารถช่วยแก้ไข ปัญหาการเดินทางไปแล้วไม่มีงานจริงได้หรือไม่.....	129
5.49	จำนวนและร้อยละเกี่ยวกับความคิดเห็นที่ว่ากฎหมายช่วยแก้ไขป้องกัน ปัญหาการหลอกลวง โดยตั้งสำนักงานเก็บค่าบริการแล้วปิดสำนักงาน หนีไป.....	131
5.50	จำนวนและร้อยละเกี่ยวกับความคิดเห็นที่ว่ากฎหมายสามารถช่วยแก้ไข ป้องกันปัญหาการหลอกลวงจากสายได้หรือไม่.....	132
5.51	จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาในการจัดหางานต่างประเทศ.....	134
5.52	จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากกฎหมาย.....	136
5.53	จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาในการแก้ไขการหลอกลวงเอาเปรียบ.....	138



สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
3.1	แสดง โครงสร้างสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ.....	37
3.2	แสดง ขั้นตอนตามกฎหมายของบริษัทฯ ในการจัดส่งคนหางาน ไปทำงานต่างประเทศ.....	43