

รายงานการวิเคราะห์พลวัตการเคลื่อนย้าย แรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย:

บทบาทเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงาน ผลกระทบทางเศรษฐกิจและทางเลือก เชิงนโยบายในระยะยาว



กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

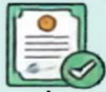
พลวัตแรงงานชนกลุ่มน้อย:

บทบาทเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงาน ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และทางเลือกเชิงนโยบายในระยะยาว

1. สถานการณ์ นิยามและลักษณะเฉพาะ



แรงงานมาตรา 63/1:
ผู้มีความผูกพันกับไทย



กลุ่มคนที่เกิดในไทย อยู่มานานจนไม่สามารถ
แต่ไม่ได้สัญชาติ ผลักดันออกนอกประเทศได้

85,887 คน

กระจุกตัวใน 3 อุตสาหกรรมหลัก



ก่อสร้าง
(มากที่สุด)



การค้าปลีก



เกษตรกรรม



เปลี่ยน
“การบริหารเฉพาะหน้า”
สู่ “การจัดการเชิงระบบ”
เพื่อความมั่นคงและมั่นคง



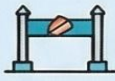
กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

2. พลวัตการเคลื่อนย้าย “Migration Dynamics”

พลวัตการเคลื่อนย้ายแบบ “เครือข่ายและนโยบาย”

ความสัมพันธ์ครอบครัว

มาตรการพ่อนพินของรัฐ



ชายแดน



ภาคเหนือ
(เชียงใหม่, เชียงราย):
รวมกว่า 45,000 คน



เขตเศรษฐกิจเมือง
(กรุงเทพ):
8,712 คน



ภาคตะวันออก
(กาญจนบุรี):
3,835 คน



เมืองหลวง

3. ผลกระทบในมิติต่างๆ



แรงงานเต็มเต็ม

ช่วยลดต้นทุนการผลิต

แต่เสี่ยงต่อการเกิดประชากรแฝง (Shadow Population)
และความเหลื่อมล้ำทางสังคม



4. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

5 แนวทางยกระดับสู่ทุกทางเศรษฐกิจ



ปรับฐานข้อมูล
บูรณาการ



เร่งพิสูจน์สถานะ



เพิ่มทักษะฝีมือ



จัดสรรพื้นที่



คุ้มครองสิทธิ

5. แนวทางการใช้ทดแทนแรงงานบางสัญชาติ

กลไกสำรองทดแทนแรงงานต่างด้าว (CLMV)



Economic
Zone



Skill
upgrade

เสนอใช้แรงงานชนกลุ่มน้อยแทนแรงงานบางสัญชาติ
ผ่านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนและการยกระดับทักษะ



พัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน
ใช้แรงงานชนกลุ่มน้อยทดแทนในขนาด

โดย กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

สารบัญ

บทนำ	1
1. แรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย : สถานการณ์ นิยามและลักษณะเฉพาะที่สำคัญ	2
1.1 นิยามของคนต่างด้าวตามมาตรา 63/1	2
1.2 ลักษณะและสิทธิในการทำงาน	2
1.3 สถานการณ์แรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย	2
2. บทวิเคราะห์พลวัตการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย	6
2.1 พลวัตเชิงปริมาณ	6
2.2 พลวัตเชิงคุณภาพ	6
3. ผลกระทบของแรงงานชนกลุ่มน้อยต่อประเทศไทยในมิติต่าง ๆ	7
3.1 มิติเศรษฐกิจ	7
3.2 มิติสังคม	7
3.3 มิติความมั่นคงของรัฐ	8
4. ข้อเสนอเชิงนโยบายยกระดับแรงงานชนกลุ่มน้อย	8
5. ข้อเสนอแนวทางการใช้แรงงานชนกลุ่มน้อยทดแทนแรงงานต่างด้าวบางสัญชาติ	9

การวิเคราะห์พลวัตการเคลื่อนย้ายแรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย : บทบาทเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงาน ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และทางเลือกเชิงนโยบายในระยะยาว

บทนำ

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนเป็นปรากฏการณ์เชิงโครงสร้างที่มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและตลาดแรงงานในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่เศรษฐกิจยังคงพึ่งพาแรงงานเข้มข้นอย่างมีนัยสำคัญ การเคลื่อนย้ายแรงงานมิได้เกิดจากความแตกต่างของระดับค่าจ้างเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลลัพธ์ของปัจจัยเชิงโครงสร้างหลายประการ ได้แก่ ความต้องการแรงงานในภาคเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางประชากร การพัฒนาเชิงพื้นที่ ตลอดจนกรอบนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการแรงงาน สำหรับประเทศไทย การเข้าสู่สังคมสูงวัย การลดลงของกำลังแรงงานภายในประเทศ และการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคการผลิต การก่อสร้าง เกษตรกรรม และบริการ ได้ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวมีบทบาทสำคัญต่อการเติมเต็มช่องว่างของตลาดแรงงานอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้บริบทดังกล่าว แรงงานต่างด้าว “ชนกลุ่มน้อย” เป็นกลุ่มแรงงานที่มีลักษณะเฉพาะทั้งในด้านสถานะทางกฎหมาย รูปแบบการตั้งถิ่นฐาน และความสัมพันธ์ทางสังคมกับพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย แรงงานกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งเป็นบุคคลที่มีความเชื่อมโยงกับประเทศไทยมาอย่างยาวนาน เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ตามพื้นที่ชายแดนหรือผู้ที่เกิดและเติบโตในประเทศไทยแต่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย ทำให้แรงงานชนกลุ่มน้อยมีสถานะกึ่งกลางระหว่างแรงงานภายในประเทศและแรงงานต่างด้าวทั่วไป และทำให้บทบาทของแรงงานกลุ่มนี้มีความซับซ้อนในมิติของตลาดแรงงานและการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในเชิงเศรษฐศาสตร์แรงงาน แรงงานชนกลุ่มน้อยทำหน้าที่เป็นแรงงานสำรองของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้นและมีข้อจำกัดในการดึงดูดแรงงานไทย การมีอยู่ของแรงงานกลุ่มนี้จึงมีส่วนสำคัญต่อการรักษาความต่อเนื่องของกระบวนการผลิตและห่วงโซ่อุปทานในหลายอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม แรงงานชนกลุ่มน้อยมักเผชิญข้อจำกัดด้านสถานะทางกฎหมาย การเข้าถึงสิทธิพื้นฐาน และโอกาสในการพัฒนาทักษะ ซึ่งสะท้อนถึงความเปราะบางเชิงโครงสร้างของแรงงานในระบบตลาดแรงงาน

ขณะเดียวกัน พลวัตของแรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับบริบทเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนภาคเหนือและภาคตะวันตกซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในช่วงที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานจากพื้นที่ชายแดนเข้าสู่พื้นที่เศรษฐกิจเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในเขตอุตสาหกรรมและเขตเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งสะท้อนถึงการเปลี่ยนผ่านของรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานจากฐานชายแดนไปสู่ฐานเศรษฐกิจของประเทศ

รายงานฉบับนี้จึงมุ่งวิเคราะห์พลวัตการเคลื่อนย้ายแรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยทั้งในมิติเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ บทบาท และผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อระบบเศรษฐกิจและตลาดแรงงานของประเทศ เพื่อสร้างฐานข้อมูลและองค์ความรู้ที่สามารถสนับสนุนการกำหนดนโยบายแรงงานชนกลุ่มน้อยให้มีประสิทธิภาพ และสามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและตลาดแรงงานของประเทศไทยในระยะยาว

1. แรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย : สถานการณ์ นิยามและลักษณะเฉพาะที่สำคัญ

แรงงานชนกลุ่มน้อยมีบทบาทสำคัญในฐานะ “แรงงานเสริมเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย” เป็นแรงงานที่ช่วยเติมเต็มช่องว่างของตลาดแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่แรงงานไทยไม่เพียงพอ

นิยามและลักษณะของแรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อย ตามมาตรา 63/1 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สรุปได้ดังนี้

1.1 นิยามของคนต่างด้าวตามมาตรา 63/1

คนต่างด้าวชนกลุ่มน้อย คือ บุคคลที่ไม่สามารถผลักดันออกนอกราชอาณาจักรไทยได้โดยกฎหมาย แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่:

กลุ่มที่ 1 ผู้ที่เคยมีสัญชาติไทยแต่ถูกถอนสัญชาติ (เช่น ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือกฎหมายอื่น)

กลุ่มที่ 2 ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย

กลุ่มที่ 3 คนต่างด้าวที่ได้รับสถานะเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประกาศกระทรวงมหาดไทย (กลุ่มชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอยู่เป็นเวลานาน)

กลุ่มที่ 4 บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนและได้รับบัตรประจำตัวตามระเบียบสำนักทะเบียนกลาง (บุคคลบนพื้นที่สูง)

1.2 ลักษณะและสิทธิในการทำงาน

แรงงานกลุ่มนี้มีลักษณะและเงื่อนไขการทำงานที่แตกต่างจากแรงงานต่างด้าวทั่วไป ดังนี้

1) ระยะเวลาใบอนุญาต ใบอนุญาตทำงานมีอายุ 5 ปี และสามารถต่ออายุได้คราวละ 5 ปี
2) ประเภทงานที่ทำได้ สามารถทำงานได้ ทุกประเภทงาน (ยกเว้นงานที่คณะกรรมการกำหนดห้ามไว้เพื่อความมั่นคง) และไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องโควตาตามมาตรา 11

3) การยกเว้นค่าธรรมเนียม

บุคคลในกลุ่มที่ 1, 3 และ 4 ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน และการต่ออายุ

บุคคลในกลุ่มที่ 2 (ผู้ที่เกิดในไทยแต่ไม่ได้สัญชาติ) การยกเว้นค่าธรรมเนียมจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

4) หน้าที่สำคัญ เมื่อเข้าทำงานแล้ว ต้องแจ้งนายทะเบียนให้ทราบถึงชื่อนายจ้าง สถานที่ทำงาน และลักษณะงานหลักที่ทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่เข้าทำงาน และต้องแจ้งทุกครั้งที่เปลี่ยนนายจ้าง

5) คุณสมบัติ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องตรวจสุขภาพตามมาตรฐานเดียวกับกลุ่มอื่น (ยกเว้นบางกรณี ที่กฎหมายกำหนดเฉพาะ) และได้รับยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการในการขอใบอนุญาตทำงาน

โดยสรุป แรงงานต่างด้าวตามมาตรา 63/1 หรือแรงงานชนกลุ่มน้อย คือกลุ่มบุคคลที่มีความผูกพันกับประเทศไทยมานานหรือเกิดในไทยแต่ไม่มีสัญชาติ มีความคุ้นเคยกับภาษาและวัฒนธรรมไทย มีเครือข่ายแรงงานในพื้นที่ชายแดนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจได้อย่างยืดหยุ่น ซึ่งรัฐให้สิทธิในการทำงานที่ค่อนข้างเสรี และมีระยะเวลาใบอนุญาตที่ยาวนานกว่าแรงงานต่างด้าวกลุ่มทั่วไป ด้วยเหตุนี้ แรงงานชนกลุ่มน้อยจึงสามารถทำหน้าที่เป็นแรงงานสำรองเชิงโครงสร้าง (Structural Labour Reserve) ของระบบเศรษฐกิจไทยได้

1.3 สถานการณ์แรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2568 มีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักรทั้งสิ้นจำนวน 3,948,355 คน โดยมีคนต่างด้าวมาตรา 63/1 (ประเภทชนกลุ่มน้อย) จำนวน 85,887 คน คิดเป็นร้อยละ 2.18% เมื่อเทียบกับเดือนที่ผ่านมาลดลงอยู่ที่ร้อยละ 8.05 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมามีจำนวน 93,839 คน ลดลงอยู่ที่ร้อยละ 8.47

ตารางที่ 1 สรุปการเปลี่ยนแปลงรายเดือน และรายปี จำแนกตามประเภท

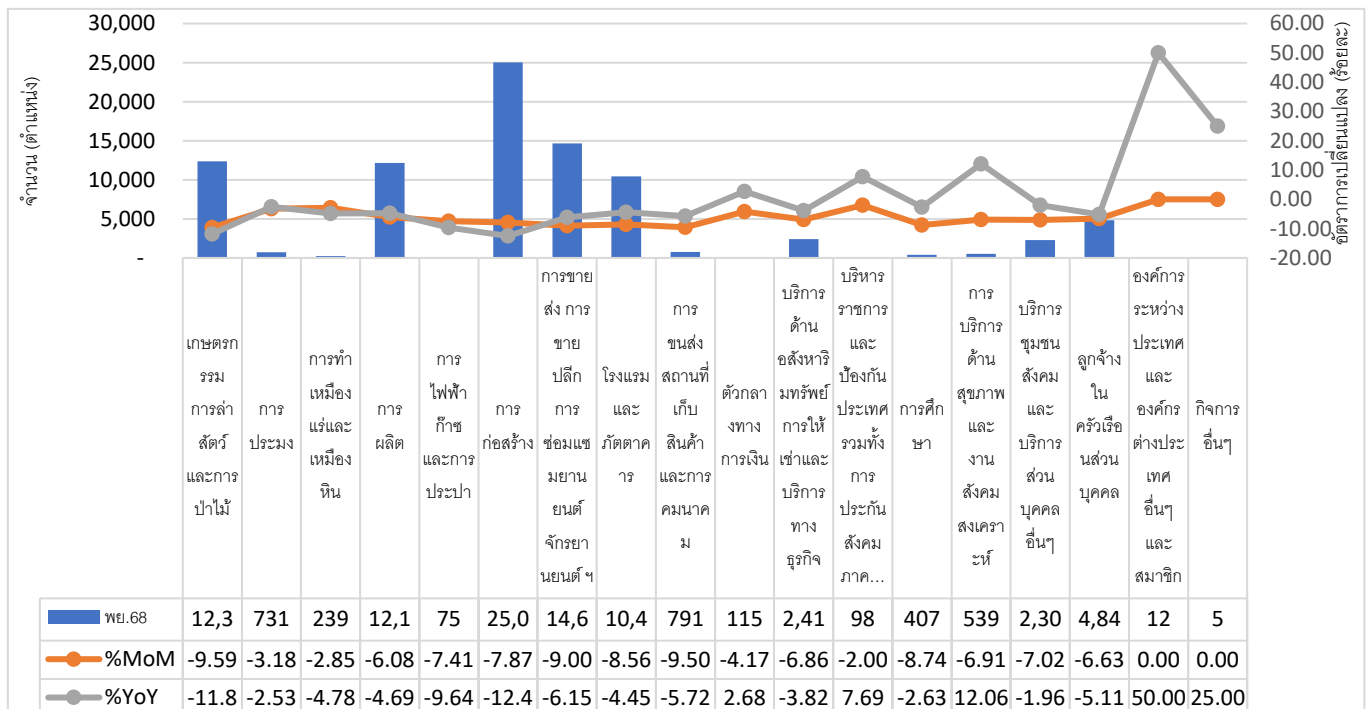
ประเภทแรงงาน	พ.ย. 67 (คน)	ต.ค. 68 (คน)	พ.ย. 68 (คน)	% MoM	% YoY
แรงงานต่างด้าวทักษะต่ำ	3,160,679	3,744,458	3,720,163	-0.69%	17.70%
มาตรา 59 (MOU)	634,432	654,957	640,560	-2.20%	0.97%
มาตรา 63/1 (ชนกลุ่มน้อย)	93,839	93,409	85,887	-8.05%	-8.47%
มาตรา 63/2 (มติ ครม.)	2,392,697	2,982,022	2,985,155	0.11%	24.76%
มาตรา 64 (ไป-กลับ/ฤดูกาล)	39,711	14,070	8,561	-39.15%	-78.44%

ที่มา สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ประมวลผลโดย กองเศรษฐกิจการแรงงาน

แรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อย (มาตรา 63/1) มีการกระจุกตัวในบางภาคอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน โดย 3 อุตสาหกรรมที่มีจำนวนแรงงานมากที่สุด ได้แก่

- 1) การก่อสร้าง เป็นอุตสาหกรรมที่มีจำนวนแรงงานชนกลุ่มน้อยมากที่สุด อยู่ที่ 25,039 คน เป็นฐานการจ้างงานที่สำคัญของแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้
- 2) การขายส่งและขายปลีก การซ่อมยานยนต์และจักรยานยนต์ มีจำนวนแรงงานรองลงมาที่ 14,643 คน สะท้อนบทบาทของแรงงานกลุ่มนี้ในภาคการค้าและบริการที่หลากหลาย
- 3) เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ มีจำนวน 12,355 คน แสดงให้เห็นว่า แรงงานชนกลุ่มน้อยยังมีส่วนร่วมในภาคการเกษตรเช่นกัน

ภาพที่ 1 แรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อย จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม



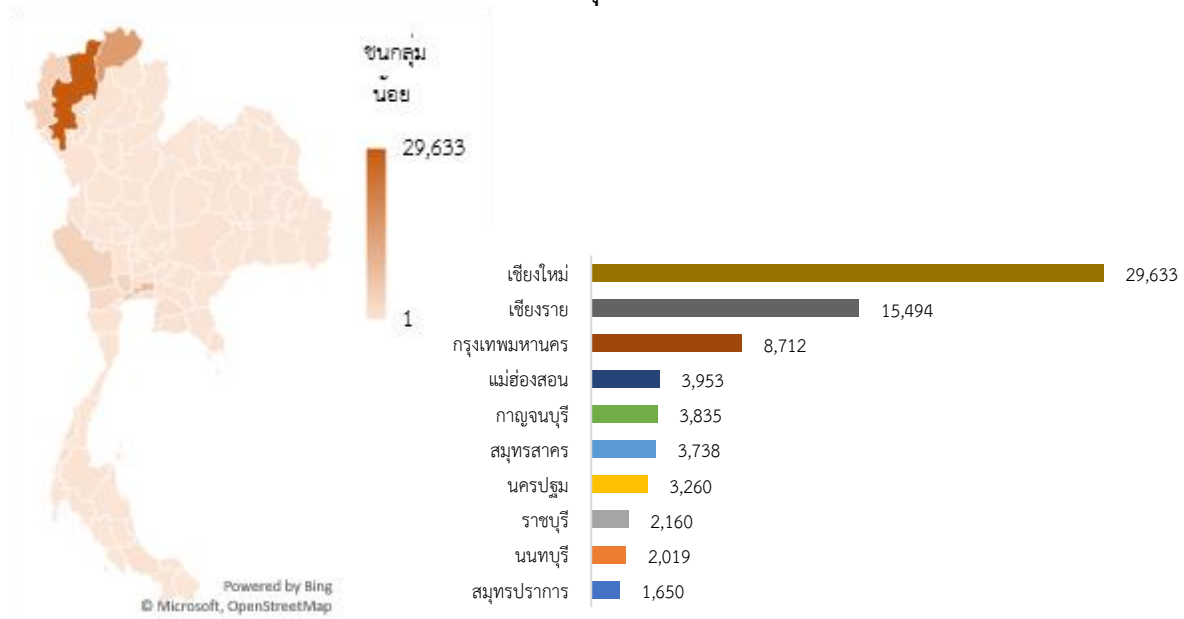
ที่มา สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ประมวลผลโดย กองเศรษฐกิจการแรงงาน

การวิเคราะห์การกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อย แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการกระจุกตัวที่มีลักษณะเฉพาะ โดยมีการกระจุกตัวในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือ และภาคตะวันตก จังหวัดที่มีการกระจุกตัวสูงที่สุด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 29,633 คน เชียงราย จำนวน 15,494 คน และแม่ฮ่องสอน จำนวน 3,953 คน ซึ่งรวมกันมีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ เป็นพื้นที่ชายแดนและมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมาและลาว) ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายและตั้งถิ่นฐานของชนกลุ่มน้อยตามธรรมชาติ การจ้างงานในพื้นที่นี้มักเกี่ยวข้องกับภาคการเกษตร เช่น สวนผลไม้ ไร่ชา/กาแฟ และอาจรวมถึงการจ้างงานที่ได้รับอนุญาตเฉพาะในพื้นที่ตามแนวชายแดน

ในพื้นที่ภาคตะวันตก จังหวัดกาญจนบุรี มีพรมแดนติดกับเมียนมา มีจำนวนแรงงานชนกลุ่มน้อยอยู่ในระดับสูงเช่นกันอยู่ที่ 3,835 คน แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการจ้างงานที่อิงพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ที่มีการทำเกษตรกรรม

แม้ว่าแรงงานชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่จะกระจุกตัวในภาคเหนือ แต่ในพื้นที่เศรษฐกิจอย่างกรุงเทพมหานคร ยังคงเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานชนกลุ่มน้อยเป็นอันดับสาม จำนวน 8,712 คน และปริมณฑล เช่น สมุทรสาคร จำนวน 3,738 คน นครปฐม จำนวน 3,260 คน นนทบุรี จำนวน 2,019 คน และ สมุทรปราการ จำนวน 1,650 คน ซึ่งให้เห็นว่าแรงงานเหล่านี้มีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่เขตเมืองเพื่อทำงานในภาคอุตสาหกรรม การบริการ หรือภาคการก่อสร้างด้วย

ภาพที่ 2 การกระจายตัวตามพื้นที่ของแรงงานชนกลุ่มน้อย

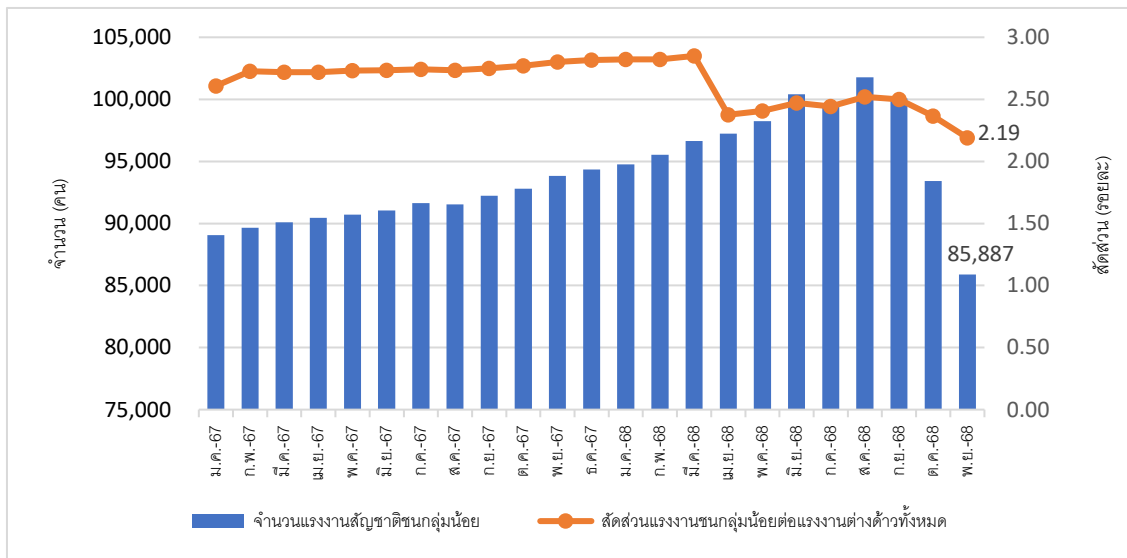


ที่มา สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ประมวลผลโดย กองเศรษฐกิจการแรงงาน

ข้อมูลจากภาพที่ 3 แสดงแนวโน้มของจำนวนแรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อยและสัดส่วนเมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวทั้งหมด พบว่า ในช่วงต้นปี 2567 จำนวนแรงงานชนกลุ่มน้อยมีทิศทางที่ขยายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป และรักษาเสถียรภาพการเติบโตต่อเนื่องตลอดทั้งปีจนก้าวเข้าสู่ปี 2568 ซึ่งเป็นช่วงที่จำนวนแรงงานเพิ่มสูงขึ้นจนแตะระดับสูงสุด ในเดือนสิงหาคม 2568 ด้วยจำนวนที่มากกว่า 100,000 คน อย่างไรก็ตาม ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2568 โดยเฉพาะในเดือนพฤศจิกายน จำนวนแรงงานลดลงอย่างรวดเร็วมาอยู่ที่ 85,887 คน การลดลงในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าว หรืออาจเกิดจากการสิ้นสุดระยะเวลาผ่อนผันและการหมดอายุของใบอนุญาตทำงานในช่วงเวลาดังกล่าว

เมื่อพิจารณาในมิติของสัดส่วนแรงงานชนกลุ่มน้อยเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวทั้งหมด พบว่าในช่วงปี 2567 สัดส่วนดังกล่าวยังคงมีความคงที่และอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง โดยทรงตัวอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.70 ถึง 2.80 สะท้อนว่าในช่วงเวลาดังกล่าว แรงงานกลุ่มนี้มีความสำคัญเชิงปริมาณในตลาดแรงงานต่างด้าวของไทยอย่างต่อเนื่อง สัดส่วนเริ่มมีการปรับตัวลดลงอย่างชัดเจนในปี 2568 และลดลงอย่างต่อเนื่องจนมาอยู่ที่ร้อยละ 2.19 ในเดือนพฤศจิกายน 2568

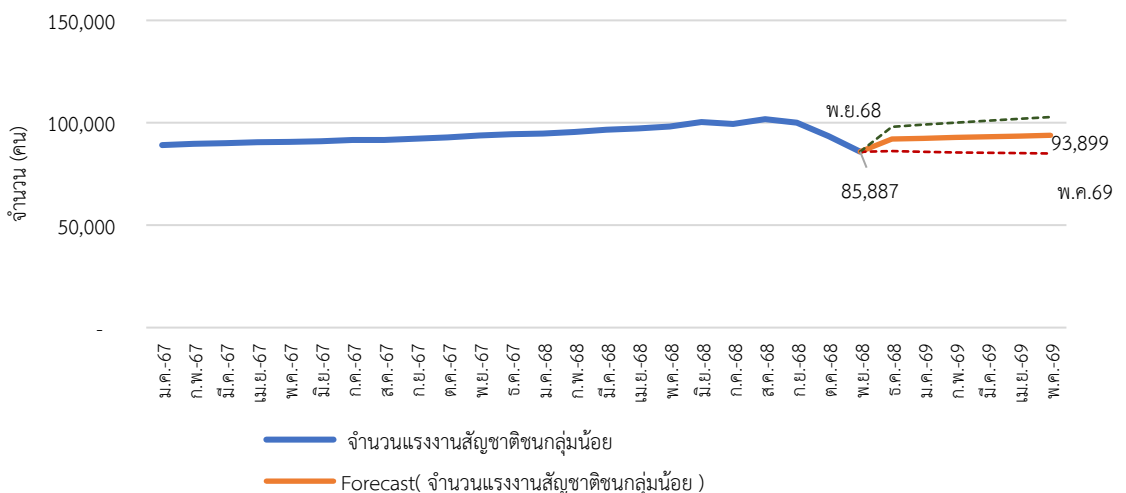
ภาพที่ 3 จำนวนและสัดส่วนแรงงานชนกลุ่มน้อยที่ได้รับอนุญาตทำงานในไทย (มกราคม 2567 - ตุลาคม 2568)



ที่มา สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ประมวลผลโดย กองเศรษฐกิจการแรงงาน

แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อย จากภาพที่ 4 แสดงถึง จำนวนและสัดส่วนแรงงานสัญชาติชนกลุ่มน้อยที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย ตั้งแต่เดือนมกราคม 2567 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2568 (ข้อมูลจริง) และการคาดการณ์ (Forecast) ช่วงเดือนธันวาคม 2568 ถึงเดือนพฤษภาคม 2569 คาดการณ์ว่าจะลดลงเล็กน้อยอย่างต่อเนื่อง โดยจำนวนแรงงานที่คาดการณ์ในเดือนธันวาคม 2568 เพิ่มขึ้นจากเดือนพฤศจิกายน 2568 ประมาณ 600 คน และคาดว่าจะขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนถึงประมาณ 93,899 คน ในเดือนพฤษภาคม 2569

ภาพที่ 4 การคาดการณ์จำนวนแรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อย ธันวาคม 2568 - พฤษภาคม 2569



2. บทวิเคราะห์พลวัตการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

จากข้อมูลดังกล่าวสามารถวิเคราะห์พลวัตการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย เพื่อให้สามารถอธิบายบทบาทของแรงงานกลุ่มนี้ในฐานะองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ และสังคมไทยมิใช่แรงงานชายขอบของตลาดแรงงาน โดยในมิติเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพสะท้อนให้เห็นว่า แรงงานชนกลุ่มน้อยมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากแรงงานต่างด้าวประเภทอื่นทั้งในด้านที่มา สถานะทางกฎหมาย รูปแบบการเคลื่อนย้าย และบทบาททางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลต่อพลวัตของตลาดแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศในระยะยาว ดังต่อไปนี้

2.1 พลวัตเชิงปริมาณ

ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2568 แรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อย (มาตรา 63/1) มีจำนวน 85,887 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 2.18 ของแรงงานต่างด้าวทั้งหมด ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มขนาดเล็ก แต่มีนัยสำคัญเชิงโครงสร้างที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจ ที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น ภาคการก่อสร้าง ภาคเกษตรกรรม และภาคการค้าปลีก/ค้าส่ง ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความต้องการแรงงานต่อเนื่องและมีแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดในระดับจำกัด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงานชนกลุ่มน้อยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่ามีลักษณะการขยายตัวและหดตัวตามวัฏจักรนโยบายของรัฐ กล่าวคือจำนวนแรงงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในช่วงที่มีมาตรการผ่อนผันหรือการเปิดให้ขึ้นทะเบียนแรงงาน และลดลงอย่างรวดเร็วเมื่อมาตรการดังกล่าว สิ้นสุดลง ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าพลวัตของแรงงานชนกลุ่มน้อยมิได้ถูกกำหนดโดยกลไก ตลาดแรงงานเพียงอย่างเดียว แต่ยังถูกกำหนดอย่างมีนัยสำคัญโดยกรอบนโยบายและมาตรการด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐ

จากการวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคต สามารถคาดการณ์ได้ว่าบทบาทของแรงงานชนกลุ่มน้อย ในตลาดแรงงานไทยอาจเปลี่ยนแปลงไปในหลายทิศทาง 3 ประการ ได้แก่

1) มีแนวโน้ม “หดตัวในระยะสั้น” โดยลดลงทั้งแบบรายเดือนร้อยละ 8.05 และรายปีร้อยละ 8.47 สะท้อนความผันผวนสูงจากปัจจัยเชิงนโยบาย เช่น การสิ้นสุดระยะเวลาผ่อนผันหรือการหมดอายุ ใบอนุญาต

2) ในช่วงปี 2567 ถึงกลางปี 2568 มี “การขยายตัวต่อเนื่อง” จนแตะระดับสูงสุดมากกว่า 100,000 คน ก่อนจะปรับตัวลดลงอย่างรวดเร็วในช่วงปลายปี แสดงถึงลักษณะวัฏจักรที่ขับเคลื่อนด้วยนโยบาย รัฐมากกว่ากลไกตลาด

3) สัดส่วนแรงงานชนกลุ่มน้อยต่อแรงงานต่างด้าวทั้งหมดลดลงจากประมาณร้อยละ 2.7–2.8 เหลือร้อยละ 2.19 เนื่องจากแรงงานกลุ่ม CLMV เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งสะท้อน “การแทนที่เชิงโครงสร้าง” ในตลาดแรงงานต่างด้าว ในเชิงคาดการณ์ แนวโน้มระยะสั้น (ถึงกลางปี 2569) คาดว่าจะ “ฟื้นตัวเล็กน้อย และทรงตัว” อยู่ประมาณ 90,000–94,000 คน ซึ่งบ่งชี้ว่าระบบแรงงานกลุ่มนี้ยังคงมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง แม้จะมีแรงกดดันเชิงนโยบาย

2.2 พลวัตเชิงคุณภาพ

1) โครงสร้างอุตสาหกรรม

แรงงานชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นแรงงานทักษะต่ำหรือกึ่งทักษะ และมีการกระจุกตัว ในงานที่มีลักษณะหนัก เสี่ยง และมีค่าตอบแทนต่ำ โครงสร้างการจ้างงานลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การแบ่งส่วนของตลาดแรงงาน (segmented labor market) ซึ่งแรงงานชนกลุ่มน้อยถูกจัดวางอยู่ในตลาดแรงงาน ส่วนรองที่มีโอกาสในการพัฒนาทักษะและการเคลื่อนย้ายทางอาชีพค่อนข้างจำกัด

นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านสถานะทางกฎหมายและการเข้าถึงบริการพื้นฐานยังส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้มีระดับความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่ากลุ่มแรงงานอื่น ซึ่งอาจส่งผลต่อคุณภาพชีวิต ผลิตภาพแรงงาน และความสามารถในการมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

2) การกระจายตัวเชิงพื้นที่

แรงงานชนกลุ่มน้อยมีรูปแบบการตั้งถิ่นฐานและการจ้างงานที่สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับภูมิภาคชายแดนของประเทศไทย โดยมีการกระจุกตัวสูงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคเหนือและภาคตะวันตก เช่น เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และกาญจนบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและมีเครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมของชนกลุ่มชาติพันธุ์ที่เชื่อมโยงกันข้ามพรมแดน รูปแบบการกระจุกตัวดังกล่าวสะท้อนถึงลักษณะของ “การย้ายถิ่นแบบเครือข่าย (network migration)” ที่แรงงานเคลื่อนย้ายผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัวและชุมชน มากกว่าการย้ายถิ่นผ่านกลไกตลาดแรงงานสมัยใหม่

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเริ่มปรากฏแนวโน้มการเคลื่อนย้ายของแรงงานชนกลุ่มน้อยเข้าสู่พื้นที่เศรษฐกิจเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและมีความต้องการแรงงานในภาคก่อสร้างและบริการจำนวนมาก ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานแบบชายแดนไปสู่ระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานแบบเศรษฐกิจเมือง ซึ่งเป็นพลวัตที่สำคัญต่อโครงสร้างตลาดแรงงานของประเทศ

3. ผลกระทบของแรงงานชนกลุ่มน้อยต่อประเทศไทยในมิติต่าง ๆ

3.1 มิติเศรษฐกิจ

แรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยแม้จะมีขนาดเชิงปริมาณไม่มากเมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวทั้งหมด แต่มีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในฐานะ “แรงงานเติมเต็ม (gap-filling labor)” หลายภาคอุตสาหกรรม สามารถรองรับความผันผวนของอุปสงค์แรงงานในภาคเศรษฐกิจที่ใช้แรงงานเข้มข้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยลดต้นทุนการผลิตและสนับสนุนการเติบโตของ GDP ในระยะสั้น ช่วยให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน สนับสนุนต้นทุนการผลิตให้อยู่ในระดับแข่งขันได้ พลวัตของแรงงานกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ชายแดน โครงสร้างตลาดแรงงาน และนโยบายการบริหารจัดการแรงงานของรัฐ หากประเทศไทยสามารถพัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานชนกลุ่มน้อยให้มีความเป็นระบบ มีข้อมูลรองรับ และมีวิสัยทัศน์ระยะยาว แรงงานกลุ่มนี้จะสามารถเปลี่ยนจากแรงงานชายขอบของตลาดแรงงานไปสู่การเป็นทรัพยากรแรงงานที่มีคุณค่าและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างยั่งยืนในอนาคต ซึ่งในเชิงเศรษฐศาสตร์การพัฒนาแรงงานกลุ่มนี้มีบทบาทสนับสนุนภาคการผลิตและการส่งออกของประเทศ และสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในหลายมิติ ได้แก่ การเพิ่มผลิตภาพในภาคเศรษฐกิจ การสนับสนุนห่วงโซ่อุปทานการผลิต การรองรับการขาดแคลนแรงงานในอนาคต

3.2 มิติสังคม

แรงงานชนกลุ่มน้อยในมิติสังคมมีทั้งผลเชิงบวกและเชิงทำลาย กล่าวคือ ในด้านหนึ่งแรงงานกลุ่มนี้ช่วยสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่และสร้างความหลากหลายทางวัฒนธรรม แต่ในอีกด้านหนึ่งแรงงานกลุ่มนี้อยู่ในสถานะถูกกีดกันทางสังคม “social marginalization” หรือแรงงานชายขอบ เนื่องจากข้อจำกัดด้านสิทธิ สถานะทางกฎหมายไม่ชัดเจน การเข้าถึงบริการ และการยอมรับทางสังคม เกิดความเปราะบางด้านสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองแรงงาน ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง และอาจนำไปสู่ปัญหาสังคมในระยะยาว

3.3 มิติน้ำมันคองของรัฐ

การขาดระบบข้อมูลแรงงานที่ครอบคลุมและการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านการบริหารจัดการประชากร และความไม่สมบูรณ์ของระบบทะเบียนและพิสูจน์ตัวตน อาจนำไปสู่ “shadow population” หรือประชากรแฝง ซึ่งมีความเสี่ยงต่อทั้งมิติน้ำมันคองและการบริหารจัดการรัฐ ความเสี่ยงในการย้ายถิ่นฐานอย่างไม่เป็นทางการ และความเสี่ยงด้านการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน

4. ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อยกระดับแรงงานชนกลุ่มน้อย

แรงงานชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยเป็น “กลุ่มแรงงานชายขอบที่มีบทบาทเชิงโครงสร้าง” โดยมีลักษณะสำคัญคือ ขนาดเล็กแต่มีความสำคัญในภาคเศรษฐกิจฐานล่าง มีการกระจุกตัวเชิงพื้นที่สูง และมีความเปราะบางเชิงสถานะ พลวัตของแรงงานกลุ่มนี้ไม่ได้ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดแรงงานเพียงอย่างเดียว แต่ถูกกำหนดอย่างมีนัยสำคัญโดย “นโยบายรัฐ” ส่งผลให้เกิดความผันผวนสูง

อย่างไรก็ตาม แรงงานชนกลุ่มน้อยจำนวนมากยังคงอยู่ในสถานะ “แรงงานศักยภาพต่ำเชิงโครงสร้าง (structurally underutilized labor)” กล่าวคือมีส่วนร่วมในเศรษฐกิจ แต่ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มสูงสุด ดังนั้น จึงควรมีการยกระดับแรงงานชนกลุ่มน้อยให้เป็นทุนทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงอย่างสมดุล โดยข้อเสนอแนวทาง ดังนี้

4.1 พัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานชนกลุ่มน้อย

ควรเปลี่ยนจาก “ระบบผ่อนผันเป็นครั้งคราว” ไปสู่ ระบบบริหารจัดการเชิงระบบ (system-based governance) โดยจัดทำทะเบียนแรงงานชนกลุ่มน้อยแบบบูรณาการ เชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างกระทรวงแรงงานมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานความมั่นคง เพื่อให้ภาครัฐสามารถติดตาม วิเคราะห์ และวางแผนการจัดสรรแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ยกระดับสถานะทางกฎหมาย

ควรเร่งดำเนินการพิสูจน์สถานะบุคคลและปรับปรุงกระบวนการออกเอกสารประจำตัวให้มีความชัดเจน เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานชนกลุ่มน้อยสามารถเข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

4.3 เพิ่มผลิตภาพแรงงานชนกลุ่มน้อย

ควรส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงานชนกลุ่มน้อยผ่านโครงการฝึกอบรมและการรับรองมาตรฐานทักษะ เพื่อยกระดับแรงงานจากระดับทักษะต่ำไปสู่แรงงานกึ่งทักษะ ซึ่งจะช่วยเพิ่มผลิตภาพของเศรษฐกิจไทยโดยรวม

4.4 กระจายแรงงานในแต่ละพื้นที่อย่างสมดุล

ควรพัฒนานโยบายการจัดสรรแรงงานเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน เพื่อใช้ประโยชน์จากแรงงานชนกลุ่มน้อยในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับพื้นที่ เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป อุตสาหกรรมท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมโลจิสติกส์ชายแดน ลดการกระจุกตัวชายแดน และจัดสรรแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการเชิงพื้นที่ของเศรษฐกิจ

4.5 คุ้มครองแรงงานและลดความเปราะบาง

สร้างระบบคุ้มครองแรงงานที่ครอบคลุม เพื่อยกระดับมาตรฐานแรงงานและลดความเปราะบาง โดยส่งเสริมการบูรณาการแรงงานชนกลุ่มน้อยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างเป็นทางการ ผ่านการเข้าถึงบริการพื้นฐานและระบบคุ้มครองแรงงาน เพิ่มกลไกตรวจสอบการจ้างงานไม่เป็นธรรม ซึ่งจะช่วยลดความเปราะบางของแรงงานและเสริมสร้างเสถียรภาพของตลาดแรงงานในระยะยาว

5. ข้อเสนอแนะทางการใช้แรงงานชนกลุ่มน้อยทดแทนแรงงานต่างด้าวบางสัญชาติ

กรณีประเทศไทยมีการปรับนโยบายแรงงานต่างด้าว เช่น การชะลอการจ้างงานแรงงานบางสัญชาติ แรงงานชนกลุ่มน้อยสามารถทำหน้าที่เป็นแรงงานทดแทนในบางภาคเศรษฐกิจได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน และภาคเกษตรกรรม ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ได้แก่ ลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาแรงงานต่างชาติบางประเภทมากเกินไป เพิ่มเสถียรภาพของตลาดแรงงาน และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน ดังนั้น จึงควรพิจารณาให้แรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อยเป็น “กลไกแรงงานสำรองเพื่อทดแทนแรงงานต่างด้าวบางสัญชาติ” เช่น แรงงานกัมพูชา

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถทำได้เพียงการย้ายแรงงานจากพื้นที่หนึ่งไปสู่อีกพื้นที่หนึ่งเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีการออกแบบนโยบายเชิงระบบที่ครอบคลุมทั้งมิติด้านกฎหมาย ทักษะแรงงาน การจัดสรรแรงงานเชิงพื้นที่ และกลไกตลาดแรงงาน โดยขอเสนอแนวทางดังนี้

1) การใช้แรงงานชนกลุ่มน้อยทดแทนแรงงานกัมพูชาจำเป็นต้องเริ่มต้นจาก “การยกระดับสถานะทางกฎหมายของแรงงานชนกลุ่มน้อยให้มีความชัดเจนและมีเสถียรภาพ” แรงงานชนกลุ่มน้อยจำนวนมากในประเทศไทยอยู่ภายใต้สถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การถือเอกสารอพยพผู้พำนักชั่วคราวหรือเอกสารตามมาตรา 63/1 ซึ่งแม้จะสามารถทำงานได้ในบางกรณี แต่ยังมีข้อจำกัดด้านประเภทงานและพื้นที่ทำงาน ดังนั้น รัฐควรเร่งดำเนินการปรับปรุงกระบวนการพิสูจน์สถานะบุคคล การออกเอกสารประจำตัว และการอนุญาตทำงานให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีความต้องการแรงงานสูงได้

2) จำเป็นต้องพัฒนาระบบ “การจัดสรรแรงงานเชิงพื้นที่ (spatial labor allocation system)” เนื่องจากแรงงานชนกลุ่มน้อยมีการกระจุกตัวสูงในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศ ในขณะที่แรงงานกัมพูชาส่วนใหญ่กระจุกตัวในภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ดังนั้น หากต้องการนำแรงงานชนกลุ่มน้อยมาทดแทนแรงงานกัมพูชา จำเป็นต้องมีมาตรการสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงาน เช่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานจัดหางานในพื้นที่ชายแดน การพัฒนาเครือข่ายนายจ้าง-แรงงาน และการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่พื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานสูง

3) รัฐควรดำเนินนโยบาย “การยกระดับทักษะแรงงานชนกลุ่มน้อย” เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในภาคเศรษฐกิจที่เคยพึ่งพาแรงงานกัมพูชาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การฝึกอบรมทักษะงานก่อสร้าง งานเกษตรสมัยใหม่ งานแปรรูปอาหาร และงานอุตสาหกรรมพื้นฐาน การพัฒนาทักษะแรงงานในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้แรงงานชนกลุ่มน้อยสามารถปรับตัวเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจใหม่ได้รวดเร็วขึ้น และยังช่วยเพิ่มผลิตภาพแรงงานของประเทศในระยะยาว

4) การออกแบบกลไกตลาดแรงงาน โดยสนับสนุนให้แรงงานชนกลุ่มน้อยเข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยเฉพาะผ่านระบบการจัดหางานของรัฐ การขึ้นทะเบียนแรงงาน และการเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และช่วยให้รัฐสามารถบริหารจัดการแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) รัฐควรพิจารณาพัฒนา “เขตเศรษฐกิจแรงงานชายแดน (Border Labor Economic Zones)” เพื่อใช้ประโยชน์จากแรงงานชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ชายแดน โดยส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป อุตสาหกรรมอาหาร และอุตสาหกรรมเบา ซึ่งจะช่วยสร้างโอกาสการจ้างงานในพื้นที่และลดแรงกดดันต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมืองใหญ่

โดยสรุป การนำแรงงานชนกลุ่มน้อยมาทดแทนแรงงานกัมพูชาที่ลดลง เป็นโอกาสในการปรับโครงสร้างตลาดแรงงานของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หากมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ แรงงานชนกลุ่มน้อยจะทำหน้าที่ทดแทนแรงงานที่ลดลง และเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน