

ตารางที่ 2.5 ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของประเทศสมาชิกอาเซียน  
ในช่วงหน้าต่างโอกาสด้านการพัฒนาประชากรที่ต่างกัน

| ประเทศ      | การจัดกลุ่ม                                  |                                | ดัชนี<br>การพัฒนามนุษย์ | Gross National<br>Income ต่อหัว<br>(ดอลลาร์สหรัฐ) | อันดับที่<br>ดัชนีความสามารถในการ<br>แข่งขันในโลก |             |               |
|-------------|----------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------|---------------|
|             | ประเทศ                                       | การจัด                         |                         |                                                   |                                                   |             |               |
|             | ตามช่วง                                      | กลุ่ม                          |                         |                                                   |                                                   |             |               |
|             | หน้าต่าง<br>โอกาสด้าน<br>ปันผลทาง<br>ประชากร | ประเทศ<br>ตามระดับ<br>การพัฒนา |                         |                                                   |                                                   |             |               |
|             |                                              |                                | ปี 2536                 | ปี 2549*                                          | ปี 2548*                                          | ปี 2548*    | ปี 2549-2550* |
| บรูไน       | 1                                            | 1                              | 0.847                   | 0.871                                             | 24,826                                            | ไม่มีข้อมูล | ไม่มีข้อมูล   |
| ดารุสซาลาม  |                                              |                                |                         |                                                   |                                                   |             |               |
| กัมพูชา     | 3                                            | 3                              | 0.186                   | 0.583                                             | 380                                               | 111         | 103           |
| อินโดนีเซีย | 2                                            | 2                              | 0.515                   | 0.711                                             | 1,280                                             | 69          | 50            |
| ลาว         | 3                                            | 3                              | 0.246                   | 0.553                                             | 440                                               | ไม่มีข้อมูล | ไม่มีข้อมูล   |
| มาเลเซีย    | 2                                            | 2                              | 0.790                   | 0.805                                             | 4,960                                             | 25          | 26            |
| พม่า        | 3                                            | 3                              | 0.390                   | 0.581                                             | 220                                               | ไม่มีข้อมูล | ไม่มีข้อมูล   |
| ฟิลิปปินส์  | 2                                            | 2                              | 0.603                   | 0.763                                             | 1,300                                             | 73          | 71            |
| สิงคโปร์    | 1                                            | 1                              | 0.849                   | 0.916                                             | 27,490                                            | 5           | 5             |
| ไทย         | 2                                            | 2                              | 0.715                   | 0.784                                             | 2,750                                             | 33          | 35            |
| เวียดนาม    | 3                                            | 2                              | 0.472                   | 0.709                                             | 620                                               | 74          | 77            |

\* ข้อมูลล่าสุดที่มีอยู่ ณ มีนาคม 2550

ที่มา: UNDP (1993). *Human Development Report 1993*; IMF (2005) *World Economic Outlook Database*; UNDP (2006) *Human Development Report 2006*; World Bank (2007). *Doing Business 2007*; World Economic Forum (2006) *Global Competitiveness Report 2006-2007*.

ตารางที่ 2.5 สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างของการพัฒนาที่ยังคงแตกต่างกันมากภายในภูมิภาค ถึงแม้ว่ามีช่องว่างที่ลดลงด้านดัชนีการพัฒนามนุษย์ โดยในปี 2536 นั้น กัมพูชาเป็นประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์ต่ำที่สุด (0.19) ในภูมิภาค ในขณะที่สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์สูงที่สุด (0.85) ซึ่งช่องว่างดังกล่าวได้ลดลงไปในปี 2549 โดยอยู่ในช่วงระหว่าง 0.53 ในกรณีของลาว และ 0.92 ในกรณีสิงคโปร์ ในเมื่อดัชนีดังกล่าวเน้นวัดการพัฒนามนุษย์จากมุมมองด้านการศึกษา<sup>106</sup>

ดัชนีความสามารถในการแข่งขันที่ผันผวนในบางประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากจะสะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับปรุงปัจจัยบางประการให้มีพัฒนาการเพิ่มสูงขึ้นต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยด้านผลิตภาพของกำลังแรงงานในตลาดแรงงานด้วยมาตรฐานความสามารถอันเป็นที่ยอมรับและแข่งขันได้ในระดับสากลมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลฉับพลันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันทาง

<sup>106</sup> ตามแนวทางของ UNDP นั้น ดัชนีการพัฒนามนุษย์ หรือ Human Development Index เป็นดัชนีที่เกิดจากองค์ประกอบของการมีอายุยืนยาว (วัดจากอายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด) ความรู้ (วัดจากอัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่และสัดส่วนการลงทะเบียนเรียนในชั้นต่างๆ รวมกัน) และมาตรฐานการครองชีพ (วัดจากรายได้ต่อหัวของประชากร) ดูรายละเอียดใน UNDP (2006). *Human Development Report 2006*. New York.

เศรษฐกิจอย่างมั่นคงยั่งยืนอันเป็นเป้าหมายของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

เมื่อเปรียบเทียบกับมิติด้านการศึกษา ซึ่งเป็นการลงทุนที่ใช้เวลาระยะยาวมากกว่าในการส่งผลทางเศรษฐกิจนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสมาชิกที่มีลำดับชั้นความสามารถในการแข่งขันปี 2549/2550 ต่ำกว่าปี 2548 (ไทย เวียดนาม และมาเลเซีย) รวมถึงประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์ และดัชนีความสามารถในการแข่งขันในลำดับที่ต่ำกว่าประเทศสมาชิกอื่นอยู่มาก (กัมพูชา) และที่ไม่อยู่ในขอบข่ายการสำรวจด้านดัชนีความสามารถในการแข่งขัน (ลาว พม่า) ทั้งนี้เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณและคุณภาพของประชากรให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อการอำนวยความสะดวกให้ประเทศสมาชิกใช้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรให้เต็มที่ก่อนที่ช่วงหน้าต่างโอกาสทางเศรษฐกิจที่เรียกว่าการปันผลทางประชากรนั้นจะหมดลงและขยายต่อช่วงโอกาสด้านการปันผลทางประชากรซึ่งปกติมีเพียงช่วงเดียว ในประเทศสมาชิกหนึ่งๆ ให้ยาวนานออกไป โดยอาศัยการปันและใช้โอกาสที่มีอยู่ถึง 3 ช่วง ในภูมิภาคดังกล่าวข้างต้น รวมถึงการที่จะส่งผลสู่การลดภาวะคุกคามทั้งในเชิงของเศรษฐกิจสังคมโดยรวมและในเชิงการอยู่ดีกินดีของประชาชนแต่ละคน หากประชากรวัยแรงงานลดลงส่วนลงโดยที่ผลิตภาพของประชากรไม่ได้ลดลงตาม ถึงแม้ว่าประชากรวัยพึ่งพิงหรือวัยสูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศต้องประสบในอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้าไปก็ตาม<sup>107</sup>

ดัชนีการพัฒนามนุษย์ที่มีพัฒนาการดีขึ้นในภูมิภาคอาเซียนนั้น ส่วนหนึ่งพิจารณาได้จาก อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่และสัดส่วนการลงทะเบียนเรียนในชั้นต่างๆ รวมกัน ซึ่งงานศึกษาที่ผ่านมา<sup>108</sup> ชี้ให้เห็นว่าประเทศอาเซียนทุกประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาของประเทศในส่วนนี้ โดยหลายประเทศทั้งที่เป็นสมาชิกดั้งเดิมและสมาชิกใหม่ยังคงให้ความสำคัญกับบทบาทของการศึกษาในการจัดความยากจนและการก้าวพ้นจากความด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันได้มุ่งหวังให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการยกระดับศักยภาพการแข่งขันของประเทศในระดับสากล โดยมีบางประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียนปรารถนาให้ตนมีศักยภาพทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ภายในอาเซียนด้วยตนเอง<sup>109</sup>

นอกจากนี้ การปฏิรูปการอุดมศึกษาในอาเซียนมีแนวโน้มที่สอดคล้องกันดังนี้ คือ 1) การกระจายโอกาสทางการศึกษา 2) การเน้นคุณภาพทางการศึกษา ทั้งในแง่ของการยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนสู่ระดับสากล การพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัย และการขยายการศึกษาเฉพาะทางให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดในระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ที่มีความหลากหลาย ความยืดหยุ่นในการปรับตัวของทรัพยากรมนุษย์ และ 3) การเปิดเสรีทางการศึกษา ตลอดจนการเพิ่มมูลค่าทางการศึกษาในการนำรายได้เข้าประเทศและการสงวนเงินตราในการเรียนต่อต่างประเทศ นอกจากนี้ การพัฒนาครูเพื่อให้ออกแบบสอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน เป็นสิ่งที่ทุกประเทศอาเซียนอยู่ระหว่างการดำเนินการและปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วยสาระความครอบคลุมที่แตกต่างกันไป โดยส่วนที่เด่นชัด ได้แก่ ไทย มาเลเซีย สปป. ลาว และกัมพูชา<sup>110</sup>

<sup>107</sup> พัชรพล วังศ์บุญสิน (2547). "การปันผลทางประชากร: ความท้าทายอาเซียนในศตวรรษที่ 21" หน้า 237-278. ใน เกื้อ วังศ์บุญสิน (บรรณาธิการ) 6 ปีทองสุดท้ายของโอกาสการแข่งขันทางเศรษฐกิจ: ผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรรวมบทความชุดโครงการทักษะแรงงานระยะที่ 2 (การเตรียมแผนรับช่วงปัจจุบัน และช่วงหลังของโอกาสการรับการปันผลทางประชากร) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>108</sup> พัชรพล วังศ์บุญสิน และคณะ (2548) รายงานการวิจัยเปรียบเทียบการปฏิรูปการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน เสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กันยายน.

<sup>109</sup> พัชรพล วังศ์บุญสิน และคณะ (2548) เพิ่งอ้าง.

<sup>110</sup> พัชรพล วังศ์บุญสิน และคณะ (2548) อ้างแล้ว.

ทั้งนี้ ทุกประเทศอาเซียนมีฐานการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาของประเทศตั้งแต่ระดับกฎหมายสูงสุดของประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการศึกษา สอดคล้องรองรับ ซึ่งประเทศส่วนใหญ่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาแห่งชาติ ถึงแม้ว่าจะมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ให้แผนดังกล่าวอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม โดยแผนดังกล่าวมีความสำคัญในลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ซึ่งใช้ในการจัดทำและดำเนินการแผนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกันทั้งประเทศ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการอาชีวศึกษา แผนพัฒนาการอุดมศึกษา ตลอดจนแผนปฏิบัติการในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและในระดับสถานศึกษา ในการพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมแห่งความรู้ นำพาไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ ให้ประชาชนพลเมืองในแต่ละประเทศได้รับโอกาสเท่าเทียมกันในการเรียนรู้ และมีปัญหาเป็นทุนไว้สร้างงานสร้างรายได้ พาประเทศสู่เป้าหมายที่วางไว้<sup>111</sup>

การนำแนวคิดด้านความจำเป็นในการเร่งปรับปรุงปัจจัยด้านผลิตภาพของกำลังแรงงานในตลาดแรงงานข้างต้นมาประมวลปรับเข้ากับแนวคิดของ Asian Development Bank<sup>112</sup> ในการจัดกลุ่มประเทศตามระดับทักษะของประเทศต่างๆ 3 กลุ่มต่อไปนี้ สะท้อนว่า กลยุทธ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจแบบเน้นแรงงานระดับล่างและกลางในช่วงที่ผ่านมาของประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ มีโอกาสแห่งการเสี่ยงอย่างสูงมากต่อการสูญเสียโอกาสในการได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเต็มที่

1) กลุ่มประเทศที่เน้นแรงงานเข้มข้นไร้ทักษะและทักษะต่ำ ด้วยต้นทุนต่ำด้านค่าจ้างแรงงาน ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม<sup>113</sup> ถึงแม้ว่า ผลิตภาพของภาคการผลิตเหล่านี้ยังคงอยู่ในระดับต่ำ<sup>114</sup> แต่มีความเป็นไปได้มากที่จะเพิ่มผลิตภาพและการแข่งขันในเวทีสากลต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ หากพิจารณาพัฒนาการศึกษา เวียดนามและพม่าจะมีโอกาสในการยกระดับผลิตภาพของทรัพยากรมนุษย์ได้ดีกว่ากัมพูชาและลาว

2) กลุ่มประเทศที่อยู่ระหว่างการให้ความสำคัญกับทักษะฝีมือแรงงานมากขึ้น ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย โดยเป็นกลุ่มประเทศที่อยู่ระหว่างการพลิกผันตัวเองไปสู่ภาคเศรษฐกิจและกิจกรรมการผลิตที่เน้นทักษะฝีมือของแรงงานในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากปัญหาภาวะถดถอยของ

<sup>111</sup> พัชรพล วังศ์บุญสิน และคณะ (2548) อ้างแล้ว.

<sup>112</sup> Asian Development Bank (ADB), 1998, *Asian Development Outlook 1998*, Manila: n.d. p. 215. อ้างใน เกื้อ วังศ์บุญสิน, 2545, "การปฏิรูปฐานทรัพยากรมนุษย์ของไทย: แนวทางวิเคราะห์" เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 6 กันยายน 2545 ณ ห้องเชียงแสน โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร.

<sup>113</sup> ข้อมูลของธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2541 (ค.ศ. 1998) ได้จัดให้เวียดนามอยู่ในกลุ่มที่ 1 ตามรายได้และทักษะ ถึงแม้ว่า ในปัจจุบัน (2546) เวียดนามมีพัฒนาการไปมากในด้านทักษะซึ่งอาจทำให้คิดว่าน่าจะจัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 ได้อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อมูลด้านระดับรายได้ในตารางที่ 5 ซึ่งนำมาจากข้อมูลของ World Bank ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2546 (ค.ศ. 2003) และเนื่องจากยังไม่มีกรรวบรวมข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบในทำนองเดียวกันกับ UNDP ในลักษณะที่ทันเหตุการณ์ขึ้น บทความวิจัยนี้จึงยังคงอาศัยข้อมูลของธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2541 (1998) นั้นเป็นฐานในการพิจารณาประกอบการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ที่เวียดนามยังคงอยู่ในกลุ่มที่ 1 โดยมีนัยยะด้านพลวัตของพัฒนาการที่จะก้าวสู่กลุ่มที่ 2 ได้ในเวลาไม่นานนัก

<sup>114</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตร การป่าไม้ การประมง และภาคอุตสาหกรรม ซึ่งยังคงเน้นที่ใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ เช่น ในอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร อุตสาหกรรมการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมการผลิตรองเท้า อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น

ความสามารถในการแข่งขันของภาคเศรษฐกิจในการผลิตสินค้าและบริการซึ่งอาศัยแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานทักษะต่ำ

3) ประเทศที่เน้นทรัพยากรมนุษย์ระดับทักษะสูง ได้แก่ สิงคโปร์ ซึ่งได้ให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศที่ก้าวหน้า ตลอดจนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีพื้นฐาน เนื่องจากเป็นประเทศที่หันมาเน้นการค้าภาคบริการด้านการเงิน การธนาคาร การพาณิชย์ และการขนส่งซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีระดับสูง

กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างเช่นประเทศไทยเป็นต้นนั้น จะประสบปัญหาการยกระดับผลิตภาพทางการผลิตของแรงงานอย่างยั่งยืน ในขณะที่อุปทานด้านแรงงานระดับล่างและกลางยังคงมีอยู่มาก และอาจเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต หากการบริหารจัดการภายในประเทศและภูมิภาคยังขาดนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ที่สอดคล้องกันอย่างชัดเจน การปรับระบบการพัฒนากำลังคนที่ไร้ทักษะ หรือมีทักษะความสามารถในระดับล่างและกลางให้สามารถก้าวสู่ระดับที่สูงขึ้น และการสร้างกำลังคนที่จะก้าวเข้ามาเป็นแรงงานใหม่ในระดับทักษะความสามารถที่สูงขึ้นในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม จึงเป็นหัวใจสำคัญส่วนหนึ่งของการยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลของประเทศและภูมิภาคโดยรวมต่อไปในอนาคต

ผลที่ตามมาจากช่องว่างของระดับพัฒนาการของมนุษย์และช่องว่างที่ขยายตัวขึ้นในระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค ส่งผลต่อเนื่องสู่การเพิ่มกระแสและความเข้มข้นของแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติไร้ฝีมือผิดกฎหมาย โดยประเทศที่เป็นสมาชิกเดิมของอาเซียน เช่น ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ เป็นเป้าหมายของการย้ายถิ่น ทั้งจากสมาชิกใหม่ของอาเซียนเอง เช่น พม่า ลาว กัมพูชา และจากเพื่อนบ้านรอบนอก เช่น จากเอเชียใต้ เป็นต้น ซึ่งการพึ่งพิงแรงงานย้ายถิ่นไร้ฝีมือผิดกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่ถูกเอารัดเอาเปรียบและขาดโอกาสของการพัฒนานั้น<sup>115</sup> เนื่องจากมักถูกจูงใจให้ประโยชน์จากการที่ขาดการรับรู้ต่อโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เรียกว่า การปันผลทางประชากร ซึ่งการคงลักษณะแนวดำเนินการดังกล่าวย่อมไม่เพียงขัดขวางการบรรลุเป้าหมายของอาเซียนที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น หากแต่ยังส่งผลต่อความเป็นไปได้การบันทึกโอกาสจากการปันผลทางประชากรในประเทศสมาชิกอาเซียนที่กำลังพัฒนาอย่าง พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศต้นทางของแรงงานไร้ฝีมือย้ายถิ่นผิดกฎหมายนั้นจะได้รับ แทนที่จะเอื้อต่อการขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนให้ยาวนานออกไปโดยได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

ในปัจจุบัน ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่ยังไม่อาจก้าวพ้นจากการเน้นการผลิตในระดับแรงงานเข้มข้นระดับล่าง เช่น ไทย และมาเลเซีย เป็นต้น ได้นำเข้าแรงงานระดับล่างจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น เช่น จากลาว กัมพูชา และพม่า ในกรณีของไทย และจากอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และไทย ในกรณีของมาเลเซีย โดยไม่ให้ความสำคัญนักต่อการยกระดับฝีมือและคุณภาพแรงงานที่นำเข้ามาให้เอื้อต่อการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของประเทศให้สูงขึ้น ลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นการชะลอโอกาสในการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของประเทศให้สูงขึ้นอย่างมีมูลค่าเพิ่มในการใช้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่แล้ว ยังส่งผลต่อความเป็นไปได้ในการถ่วงโอกาสการรับ

<sup>115</sup> เกื้อ วงศ์บุญสิน และพัชรราวลัย วงศ์บุญสิน (2545). "การยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลผ่านการปรับฐานแรงงานระดับกลางและระดับล่าง" นำเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2545 เรื่อง เฝ้าระวังความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์ กลุ่มที่ 5 "การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับสากล" จัดโดยมูลนิธิวิจัยพัฒนา ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 14-15 ธันวาคม 2545 โรงแรมอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

ปันผลทางประชากรของประเทศต้นทางของแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปจากการย้ายถิ่น ถึงแม้ว่าเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราว แต่เป็นการย้ายถิ่นที่ขาดโอกาสด้านการยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์อย่างเต็มที่ และเมื่อแรงงานย้ายถิ่นที่ไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพเดินทางโยกย้ายกลับไปยังประเทศต้นทางซึ่งมีระดับพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่สูงเพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ด้วยลำพังตนเอง ประชากรดังกล่าวย่อมกลายเป็นภาระทางเศรษฐกิจเมื่อก้าวเข้าสู่วัยสูงอายุและประสิทธิภาพการผลิตต่ำลง เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งกำลังจะผ่านพ้นช่วงหน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรไปแล้วในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า เช่น สิงคโปร์ ไทย เป็นต้นนั้น จะขยายช่วงหน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรของตนจากช่วงหน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรที่ยังคงเหลืออยู่ของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ในโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ ระดับภูมิภาค การรับประโยชน์จากช่วงหน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรที่เหลืออยู่ในภูมิภาคนั้นย่อมเป็นไปได้ต่ำ ซึ่งสะท้อนถึงความไม่ยั่งยืนของศักยภาพการแข่งขันและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคในที่สุด

ข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นนั้น อาจไม่ใช่ประเด็นปัญหาหากเป็นภาวะที่เกิดขึ้นในช่วง 1-2 ทศวรรษก่อน ซึ่งการผลิตโดยอาศัยแรงงานเข้มข้นเป็นยุทธศาสตร์ที่พึ่งยึดถือได้ ทว่าในยุคปัจจุบันนับจากนี้ไปของศตวรรษที่ซึ่งศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจขึ้นกับการปรับตัวที่ทันการณ์ของทรัพยากรมนุษย์ต่อพลวัตทางเทคโนโลยีและความรู้ ข้อพิจารณาข้างต้นจึงมีนัยสำคัญอย่างมากในเชิงนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคที่ต้องสอดรับซึ่งกันและกัน

ความสำคัญของการเร่งปรับปรุงผลิตภาพของกำลังแรงงานดังกล่าว นับว่าจำเป็นมากในกรณีของไทย เมื่อพิจารณาจากงานศึกษาด้านผลิตภาพของกำลังแรงงานไทยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับการที่หน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรในประเทศจะหมดไปก่อนประเทศอื่นๆ ในอาเซียนหลายประเทศ ถึงแม้ว่า โอกาสทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรในไทยจะเริ่มหมดไปในเวลาใกล้เคียงกับสิงคโปร์และเวียดนามก็ตาม อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางการศึกษาอบรม ประเทศไทยน่าจะเป็นประเทศที่น่าจะมีโอกาสในการยกระดับผลิตภาพของทรัพยากรมนุษย์ดีกว่าฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศที่อยู่ระหว่างการให้ความสำคัญกับทักษะฝีมือแรงงานมากขึ้น เช่นเดียวกับไทย เนื่องจาก การที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 66) ในปัจจุบัน จบการศึกษาเพียงในระดับประถมศึกษา โดยมีแนวโน้มการเน้นกลยุทธ์ทางนโยบายด้านอุปทานแรงงาน (นำเข้าแรงงานระดับล่าง) มากกว่าด้านอุปสงค์แรงงาน (อบรมเพิ่มเติมแรงงานไทย) ปัญหานี้ นับเป็นจุดอ่อนที่สำคัญและรุนแรงกว่าอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ซึ่งมีอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมต้นสูงกว่าไทย<sup>116</sup>

แนวทางการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงที่ผ่านมา เป็นช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transition) จากที่เคยเน้นการผลิตโดยอาศัยแรงงานเข้มข้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับล่าง ไปสู่การเพิ่มบทบาทของแรงงานที่มีทักษะชั้นกลาง ในขณะที่แรงงานของไทยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในระดับล่างและกลางเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาความไม่มั่นคงด้านการจ้างงาน ปัญหาการขาดความพร้อมในตัวของตนเองในการปรับระดับหรือย้ายฐานของตนเองสู่ระดับทักษะฝีมือที่สูงขึ้นในลักษณะที่สามารถเอื้อต่อการแข่งขันของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออุตสาหกรรม ต้องการปรับตัวให้สามารถแข่งขันได้ด้วยการเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักรใหม่ตามแนวการผลิตแบบพึ่งพาทุนและเครื่องจักรจากต่างประเทศมากขึ้น<sup>117</sup>

<sup>116</sup> เกื้อ วงศ์บุญสิน และพัชรราวลัย วงศ์บุญสิน (2545) อ้างแล้ว.

<sup>117</sup> พัทธราวลัย วงศ์บุญสิน, แกมทอง อินทร์ดี และศักดิ์ดา ธนิตกุล (2545) "โครงการทางเลือกทางเศรษฐกิจในบริบทการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมสิ่งทอ" สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), พฤศจิกายน.

กล่าวคือ จากพลวัตของการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ กลยุทธ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจแบบเน้นแรงงานระดับล่างและกลางได้สะท้อนถึงโอกาสแห่งการเสี่ยงอย่างสูงมากขึ้น ต่อการสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจในแง่ของการปันผลทางประชากรเพื่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยยังคงขาดทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในจำนวนเพียงพอต่อการรองรับเศรษฐกิจใหม่ที่แข่งขันกันด้วยผลิตภาพบนพื้นฐานของทักษะ ความรู้ ความสามารถ<sup>118</sup>

ถึงแม้ว่าสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการหดตัวทางเศรษฐกิจในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ โดยสามารถพลิกฟื้นเศรษฐกิจได้ในระดับที่ไม่สูงนัก<sup>119</sup> แต่ก็ยังสามารถรักษาสถานะของการเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมุ่งสู่ความเป็นเลิศด้านเทคโนโลยีขั้นสูงในการก้าวสู่ศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศ ศูนย์กลางธุรกิจการค้าอิเล็กทรอนิกส์ และศูนย์รวมวิทยาการสมัยใหม่ ในทำนองเดียวกัน ถึงแม้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจทำให้มาเลเซียมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำลง<sup>120</sup> แต่นับว่าฟื้นตัวได้รวดเร็วเนื่องจากการที่รัฐบาลเลือกใช้มาตรการควบคุมการปริวรรตเงินตรา ประกอบกับการที่ประเทศไม่มีหนี้สินผูกพันกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและจุดแข็งอื่นๆ ของประเทศมาเลเซีย ได้แก่ การมีทรัพยากรธรรมชาติด้านพลังงานที่เป็นของตนเอง ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทอิเล็กทรอนิกส์

เวียดนามนั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและมีความล่าช้าในหลายๆ ด้าน แต่เป็นประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง<sup>121</sup> มีตลาดแรงงานและตลาดบริโภคที่มีขนาดใหญ่ กำลังซื้อที่ค่อนข้างเข้มแข็งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ ประกอบกับการที่เวียดนามมีจุดมุ่งหมายเน้นการนำประเทศไปสู่การเพิ่มผลผลิตมวลรวมในประเทศเป็น 2 เท่าในปี 2563 ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมและความทันสมัย การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างงานให้สอดคล้องกับแรงงานที่เข้าสู่ตลาด การปรับปรุงชีวิตประชากร และการลดความยากจนจากที่มีอยู่ประมาณร้อยละ 39 ของประชากรทั้งหมด<sup>122</sup>

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนั้น มีการคาดการณ์ว่าบางประเทศจะมีแนวโน้มที่จะเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น อินโดนีเซียซึ่งในปัจจุบันเป็นประเทศที่มีตลาดใหญ่แต่มีศักยภาพในระดับปานกลาง มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ลดลงด้วยปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง การคอร์รัปชัน จำนวนคนว่างงาน พม่า ลาว กัมพูชา และบรูไนก็เช่นกัน ถึงแม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาพม่ามีอัตราการขยายตัวไม่แน่นอนเนื่องจากการพึ่งพาสินค้าเกษตรไม่กี่ชนิดด้วยเทคโนโลยีการผลิตที่ค่อนข้างต่ำ การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ขึ้นกับสภาพดินฟ้าอากาศ ปัญหาด้านมหภาค เช่น เงินเฟ้อ การขาดแคลนไฟฟ้าและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยที่ลาวและกัมพูชามีอัตราการขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ในระดับเทคนิคและผู้ประกอบการที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ ปัญหาด้านกฎระเบียบข้อบังคับสำหรับการลงทุน การคอร์รัปชัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีกัมพูชานั้นยัง

<sup>118</sup> เกื้อ วงศ์บุญสิน และพัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน (2545) อ้างแล้ว.

<sup>119</sup> ในปี 2545 เศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 2.2 และคาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 0.5-2.5 ในปี 2546 เนื่องจากความต้องการภายในประเทศซบเซา อัตราการว่างงานสูง และปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในแถบเอเชียแปซิฟิก

<sup>120</sup> ในปี 2544 มาเลเซียมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ร้อยละ 0.5 เปรียบเทียบกับร้อยละ 9 ในช่วงปี 2533-2539

<sup>121</sup> ในปี 2544 เวียดนามมีอัตราการขยายตัวของ GDP อย่างเป็นทางการที่ร้อยละ 6.8 ถึงแม้ว่าธนาคารโลกให้ความเห็นว่าไม่น่าจะอยู่ในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 5

<sup>122</sup> พัทธวัลย์ วงศ์บุญสิน (2546). "บทสังเคราะห์ยุทธศาสตร์ไทยต่อการยกระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าอย่างยั่งยืนกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" โครงการวิจัยวาระแห่งชาติ การยกระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าอย่างยั่งยืนกับประเทศในเอเชีย. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ขาดระบบธนาคารที่เป็นระบบสากล ในขณะที่บรูไนอยู่ในช่วงของการปรับตัวต่อปัญหาใหม่ คือ ปัญหาเสถียรภาพทางการเงินและปัญหาการว่างงาน<sup>123</sup>

## 2.7 การลดความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก

การลดความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกเดิมของอาเซียน 6 ประเทศ (บรูไน สิงคโปร์ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์) กับประเทศสมาชิกใหม่อาเซียน 4 ประเทศ (กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม) เป็นมาตรการที่อาเซียนให้ความสำคัญควบคู่ไปกับมาตรการอื่นๆ ในเป้าหมาย การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อลดปัญหาจากการที่ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวอาจส่งผลให้การดำเนินการเปิดเสรีทางการค้าสินค้า ภาคบริการและการลงทุนของอาเซียนไม่เป็นไปตามเป้าหมายการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยประเทศสมาชิกบางส่วนอาจชะลอการปรับลดภาษีหรือบ่ายเบี่ยงการเปิดตลาดการค้าสินค้าและบริการ เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศของตนก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสิงคโปร์เป็นประเทศพัฒนาแล้วที่รายได้ของประชากรต่อคน 26,836 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี อยู่ในอันดับที่ 23 ของโลก ในขณะที่ประเทศสมาชิกใหม่อาเซียนอย่างพม่า กัมพูชา ลาว และเวียดนาม ประชากรมีรายได้ต่อคนต่อปี 219, 430, 485 และ 618 ดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ<sup>124</sup>

มาตรการลดช่องว่างความแตกต่างของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในเน้นไปที่ความช่วยเหลือให้ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียนยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสามารถเข้าสู่กระบวนการเปิดเสรีตามพันธกรณีต่างๆ ของอาเซียนให้ได้โดยเร็ว เพื่อให้กลุ่มอาเซียนพัฒนาเศรษฐกิจและก้าวเดินไปพร้อมๆ กัน เป็นเศรษฐกิจที่มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านแหล่งวัตถุดิบอันอุดมสมบูรณ์ เป็นตลาดงาน เป็นแหล่งสร้างรายได้ เป็นแหล่งถ่ายทอดเทคโนโลยี เป็นฐานการลงทุน และเป็นตลาดส่งออกซึ่งกันและกันที่มีมูลค่าการส่งออกภายในกลุ่มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในที่สุด

สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรภายใต้ (ASEAN Integration System of Preferences: AISP) แก่ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน เป็นมาตรการหนึ่งในการช่วยลดช่องว่างในการพัฒนา โดยการให้ AISP นี้เป็นการให้ฝ่ายเดียวจากประเทศสมาชิกเดิมแก่ประเทศสมาชิกใหม่ ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ 3 ประเทศได้แก่ กัมพูชา ลาวและพม่า สำหรับปี 2550 รวมทั้งสิ้น 1,539 รายการ ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียนเดิมอื่นๆ ทั้งนี้ การให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวจะมีผลไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2552<sup>125</sup>

การพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน เป็นความร่วมมือที่ริเริ่มขึ้นหลังวิกฤตทางเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 จากแนวคิดด้านการลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จะมีต่อประชาชน โดยในระยะหลังนี้ อาเซียนให้ความสำคัญมากขึ้น และอาจกล่าวได้ว่า เป็นอีกมิติหนึ่งของความร่วมมืออาเซียนที่กำลังจะทวีความสำคัญมากขึ้นต่อไปในอนาคต ในฐานะจุดเน้นประการหนึ่งของแผนปฏิบัติการของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Plan of Action) รองรับปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) ซึ่งผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองร่วมกันตั้งแต่การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อปี 2546 ที่บาหลี

<sup>123</sup> พชรวัลย์ วงศ์บุญสิน (2546). เพิ่งอ้าง.

<sup>124</sup> ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. อ้างแล้ว.

<sup>125</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (2549) "ผลการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียนครั้งที่ 20" 23 สิงหาคม.

ปัจจุบัน ความร่วมมือในการดำเนินงานด้านการพัฒนาชนบทและความยากจน มีหลายโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่มีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบหลักแล้ว ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนงานอาเซียนด้านการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจนสำหรับช่วงปี 2547-2553 ซึ่งได้รับการเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน (ASEAN Ministerial Meeting on Rural Development and Poverty Eradication - AMRDP) ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2548 ที่สิงคโปร์ ซึ่งส่วนหนึ่งอาศัย "เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ - Millennium Goals"<sup>126</sup> ของสหประชาชาติ แนวทางเบื้องต้นในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ดำเนินการ ประกอบกับการปรึกษาหารือประสานความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจา องค์การระหว่างประเทศ เช่น ADB/UNDP/The Center for Integrated Rural Development in Asia and the Pacific-CIRDAP/UNESCAP กลุ่มประเทศอื่นๆ เช่น SAARC องค์การพัฒนาเอกชนต่างๆ โดยมีการประสานความร่วมมือกับกรอบความร่วมมือทางสังคมอื่นๆ ของอาเซียนด้วย เช่น ในด้านสาธารณสุข เยาวชน สตรี แรงงาน เกษตรและด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา เป็นต้น ซึ่งจากแนวทางดังกล่าว ยุทธศาสตร์ความร่วมมือในการดำเนินงานด้านการพัฒนาชนบทและความยากจน เป็นยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่ชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทร โดยให้ความสำคัญกับการให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเอง ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

1) การนำยุทธศาสตร์แบบองค์รวม (Holistic) แนวใหม่ในลักษณะที่เป็นนวัตกรรม (Innovative) มาใช้ในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ยากจนเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ได้มากขึ้น รวมถึงการศึกษาแนวทางลดผลกระทบของโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้าต่อสังคม การจัดทำระบบติดตามภาวะความยากจนและปัจจัยเสี่ยงต่างๆ การบริหารจัดการในเรื่องการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน การคุ้มครองทางสังคม การจัดการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ยากจน การให้อำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นและให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งในระยะเริ่มต้นนี้ เน้นที่การยกระดับความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทางการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อเสริมสร้างการรับรู้ของสาธารณชนในการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน ตลอดจนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารโลก เป็นต้น

2) การเสริมสร้างแนวทางแวดล้อมในการอำนวยความสะดวกให้คนจนสามารถสร้างรายได้และมีโอกาสในการทำงาน รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้วิสาหกิจรายย่อยต่างๆ ในชนบทเข้าสู่ตลาดได้มากขึ้น

3) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งมวลในด้านการพัฒนาชนบท โดยให้ความสำคัญต่อการให้ผู้ที่อยู่ในชนบทตระหนักถึงความสำคัญของการใช้เทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ การขยายโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเข้าไปในชนบท การพัฒนาขีดความสามารถและทักษะในการทำงาน ตลอดจนการเข้าถึงบริการทางสังคมต่างๆ แก่ผู้ยากจนและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของขีดความสามารถและทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

<sup>126</sup> ประกอบด้วย 1) ขจัดความยากจนและหิวโหย 2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา 3) ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและส่งเสริมบทบาทสตรี 4) ลดอัตราการตายของเด็ก 5) พัฒนาสุขภาพของสตรีมีครรภ์ 6) ต่อสู้โรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่นๆ 7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน 8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก



## บทที่ 3

### ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน\*

#### 3.1 ความนำ

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่ประเทศต่างๆ มีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รูปแบบของการจ้างงานซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจประการหนึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงตามสมัยเช่นกัน ความซับซ้อนและความหลากหลายของการจ้างงานมีมากขึ้นเป็นลำดับ การที่ประเทศต่างๆ มีความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ มากขึ้นจึงเป็นเหมือนการเปิดโอกาสด้านความร่วมมือระหว่างประเทศในการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรร่วมกัน ในกรณีของประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่ได้รวมตัวกันอย่างเป็นทางการเกือบ 40 ปี ก็ได้อาศัยโอกาสของความร่วมมือเพื่อเป็นช่องทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเช่นกัน ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ได้รับความสนใจมากในขณะนี้คือ เรื่องการใช้โอกาสของการปันผลประชากรและการแสวงหาความร่วมมือเพื่อเพิ่มผลิตภาพของการผลิตของแรงงานในภูมิภาค โดยหวังว่า การเพิ่มผลิตภาพของแรงงานจะเป็นปัจจัยเสริมให้แต่ละประเทศในภูมิภาคสามารถเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าในตลาดโลก ได้อย่างดี

โดยทั่วไป การศึกษาเรื่องปัจจัยที่กำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะเน้นไปที่การมองภาพผลิตภาพการผลิตของปัจจัยการผลิตอื่นๆ ที่นอกเหนือจากปัจจัยทุนและปัจจัยแรงงานว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อความเจริญเติบโตของประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยแรงงานในภูมิภาคอาเซียนนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ที่ไม่อาจมองข้ามได้ แม้ว่าเรื่องของเทคโนโลยีและการจัดการจะมีบทบาทค่อนข้างสูงก็ตาม ดังนั้น การศึกษาเรื่องตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการแสวงหาหนทางในการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น

#### 3.2 ตลาดแรงงาน

ตลาด ในทางเศรษฐศาสตร์ ไม่ได้จำกัดอยู่ที่สถานที่ที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการเท่านั้น หากแต่หมายรวมถึงกรณีที่ผู้ซื้อและผู้ขายสามารถจะตกลงแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการซึ่งกันและกันได้โดยไม่ต้องจำกัดอยู่ ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง สำหรับกรณีของปัจจัยการผลิตก็เช่นเดียวกัน ตลาดซื้อขายปัจจัยการผลิตก็ได้จำกัดอยู่ตรงที่สถานที่ที่ผู้ซื้อและผู้ขายปัจจัยการผลิตมาตกลงกันเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ปัจจัยแรงงาน กล่าวกันว่า ตลาดแรงงานไม่มีศูนย์รวมในการจำหน่าย ดังนั้น การตกลงระหว่างผู้เสนอแรงงานและผู้จ้างก็ถือได้ว่าเกิดตลาดแรงงานขึ้นเช่นเดียวกัน ลักษณะของตลาดจะมีความหลากหลาย และสามารถจำแนกออกเป็นตลาดสำหรับงานแต่ละชนิดที่แตกต่างกันไป โดยอาจแยกตามอาชีพ (Occupational market) ขนาดของ

---

\* โดย ศิริมา บุนนาค พัทธวาลย์ วงศ์บุญสิน และสุภาพรณ ตั้งตรงไพโรจน์

ตลาดแรงงานจะแตกต่างกันไปตามระดับฝีมือ หรือระดับทักษะของแรงงาน และมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมระดับประเทศหรือระดับต่างประเทศ

สำหรับแบบจำลองของตลาดแรงงานอย่างง่ายมักจะมีการสมมติให้ตลาดแรงงานเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ มีผู้ต้องการแรงงานเป็นจำนวนมากและขณะเดียวกันมีผู้ประสงค์ที่จะเสนอตัวเข้าทำงานเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ไม่มีกลุ่มใดจะมีอิทธิพลในการกำหนดอัตราค่าจ้างในตลาดได้ การเข้า-ออกตลาดแรงงานของทั้งนายจ้างและลูกจ้างเป็นไปได้อย่างเสรี รวมทั้งข้อมูลข่าวสารต่างๆ ทุกฝ่ายสามารถรับรู้ได้โดยไม่มีข้อจำกัด ไม่มีการแทรกแซงจากหน่วยงานหรือสถาบันของภาครัฐ ทั้งนี้ มีอัตราค่าแรงหรือค่าจ้างเป็นตัวจูงใจ โดยถือเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่นอกเหนือจากค่าแรงที่เป็นตัวกำหนดอุปทานแรงงาน ขณะเดียวกัน สำหรับอุปสงค์ต่อแรงงานนั้น มีลักษณะเป็น "อุปสงค์ต่อเนื่อง" (derived demand) เนื่องจากความต้องการแรงงานจะขึ้นกับความต้องการผลิตสินค้าและบริการ หรืออีกนัยหนึ่งคือความต้องการจ้างงานเป็นผลที่เกิดจากความต้องการของผู้ผลิตในการผลิตสินค้านั้นเอง

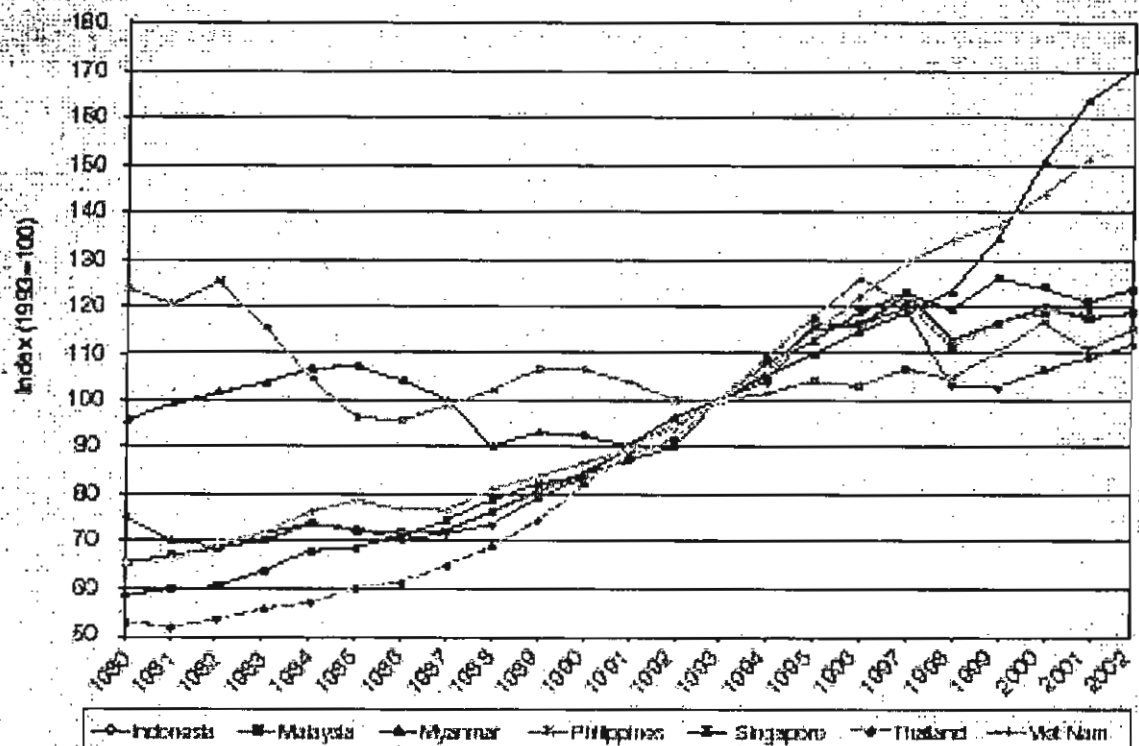
ความต้องการจ้างงาน หรืออุปสงค์ต่อแรงงานจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลิตภาพในการผลิต ทั้งนี้เพราะความต้องการที่จะว่าจ้างแรงงานของนายจ้างหรือผู้ประกอบการจะพิจารณาจากผลิตภาพในการทำงานของแรงงานว่าจะคุ้มกับค่าแรงที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้หรือไม่ การวัดผลิตภาพของแรงงานในทางเศรษฐศาสตร์มีวิธีการวัดอย่างง่าย ๆ 2 ประการ ได้แก่ การวัดผลิตภาพการผลิตจากผลผลิตเฉลี่ย (average product) และการวัดผลิตภาพการผลิตจากผลผลิตหน่วยสุดท้าย (marginal product)

อย่างไรก็ดี การวัดผลิตภาพการผลิตโดยสองวิธีการดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่าเป็นการคำนวณอย่างคร่าวๆ ที่ไม่อาจแยกรายละเอียดของผลิตภาพการผลิตได้ชัดเจน ข้อมูลการวัดผลิตภาพการผลิตที่ใช้อยู่ในงานศึกษาวิจัยต่างๆ โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลที่คำนวณขึ้นโดยใช้อัตราส่วนระหว่างผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อจำนวนกำลังแรงงานของประเทศ การเปรียบเทียบเรื่องผลิตภาพของแรงงานระหว่างประเทศ ทำได้ค่อนข้างยากเพราะการศึกษาเรื่องผลิตภาพของแรงงานหรือปัจจัยการผลิตอื่นๆ ในระดับอุตสาหกรรมหรือระดับสาขาอาชีพมีน้อย อย่างไรก็ตาม คาดว่าในอนาคต หากประเทศต่างๆ สามารถให้ความร่วมมือในเรื่องการเก็บข้อมูลในระดับอุตสาหกรรมหรือระดับสาขาอาชีพมากขึ้นย่อมมีความเป็นไปได้ในการเปรียบเทียบผลิตภาพแรงงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

### 3.3 ภาพรวมตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน

แผนภาพต่อไปนี้จะแสดงอัตราการเติบโตของผลผลิตต่อประชากรในกลุ่มประเทศอาเซียนบางประเทศ โดยที่หากจะมองว่าอัตราการเติบโตของผลผลิตต่อประชากรเป็นตัวชี้ถึงผลิตภาพของแรงงานในแต่ละประเทศ อาจสรุปในเบื้องต้นได้ว่าผลิตภาพของแรงงานในประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น

แผนภาพที่ 3.1 อัตราการเติบโตของผลผลิตต่อประชากรในกลุ่มประเทศอาเซียนบางประเทศ

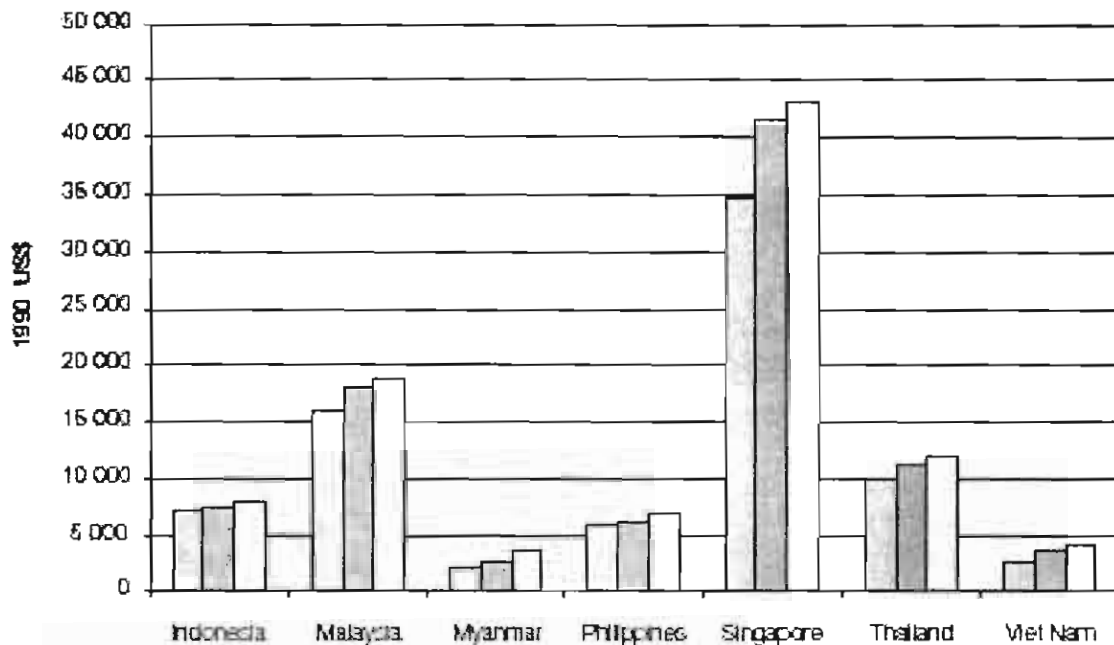


Source: ILO, 2003a.

ที่มา: ILO, World Employment Report (2004-2005)

และจากรายงานของ ILO ปี 2547-2548 นอกจากจะแสดงให้เห็นเรื่องอัตราการเติบโตของผลผลิตการผลิตของแรงงานในประเทศต่างๆ แล้วยังแสดงให้เห็นถึงผลิตภาพของแรงงานในแต่ละประเทศในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ แผนภาพที่ 3.2 แสดงผลิตภาพของแรงงานในแต่ละประเทศ

แผนภาพที่ 3.2 ผลิตภาพของแรงงานในแต่ละประเทศ



Note: Latest year is 2001 for Viet Nam and 2002 for all other countries. See note to figure 1.1.  
Source: ILO, 2003b.

ที่มา: ILO, World Employment Report (2004-2005)

จากภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผลิตภาพของแรงงานสิงคโปร์อยู่ในระดับที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ รองลงมา ได้แก่ มาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และพม่า ตามลำดับ

สำหรับประเทศที่งานวิจัยฉบับนี้เลือกศึกษาได้แก่ประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ซึ่งในกรณีของ อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย มีความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคทางด้านแรงงานอยู่นอกเหนือจากความร่วมมือในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

จากข้อมูลใน ASEAN Statistical Yearbook ปี 2548 พบว่า กำลังแรงงานของประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะเติบโตในอัตราที่ช้าลง ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรในประเทศเหล่านี้ ตารางที่ 3.1 แสดงกำลังแรงงานของประเทศต่างๆ ในช่วงปี 2539 - 2546 และแผนภาพที่ 3 แสดงทิศทางของกำลังแรงงานของประเทศต่างๆ ในช่วงปี 2539 - 2546

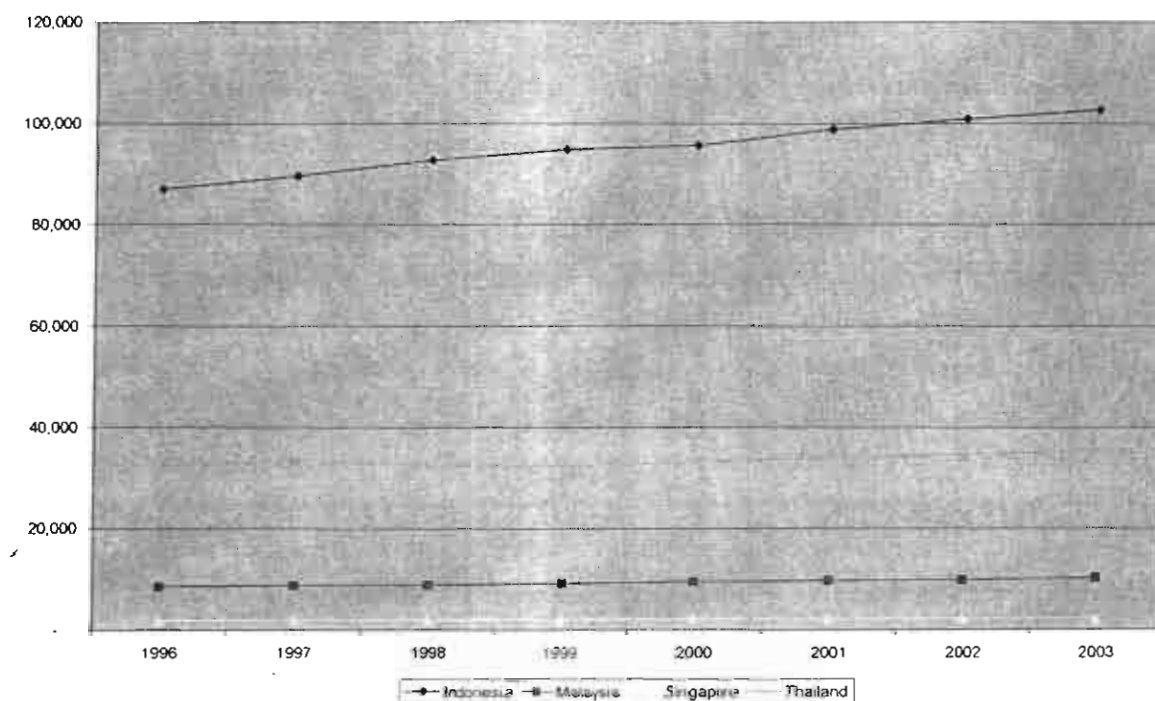
ตารางที่ 3.1 กำลังแรงงานของประเทศอาเซียน ระหว่างปี 2539 - 2546

หน่วย: พันคน

| ปี   | อินโดนีเซีย | มาเลเซีย | สิงคโปร์ | ไทย    |
|------|-------------|----------|----------|--------|
| 2539 | 86,975      | 8,616    | 1,802    | 32,544 |
| 2540 | 89,603      | 8,784    | 1,876    | 33,339 |
| 2541 | 92,735      | 8,884    | 1,932    | 32,518 |
| 2542 | 94,847      | 9,152    | 1,976    | 32,472 |
| 2543 | 95,651      | 9,616    | 2,192    | 33,150 |
| 2544 | 98,812      | 9,750    | 2,120    | 34,060 |
| 2545 | 100,779     | 9,886    | 2,129    | 34,594 |
| 2546 | 102,631     | 10,240   | 2,150    | 35,484 |

ที่มา: ASEAN Statistical Yearbook (2005)

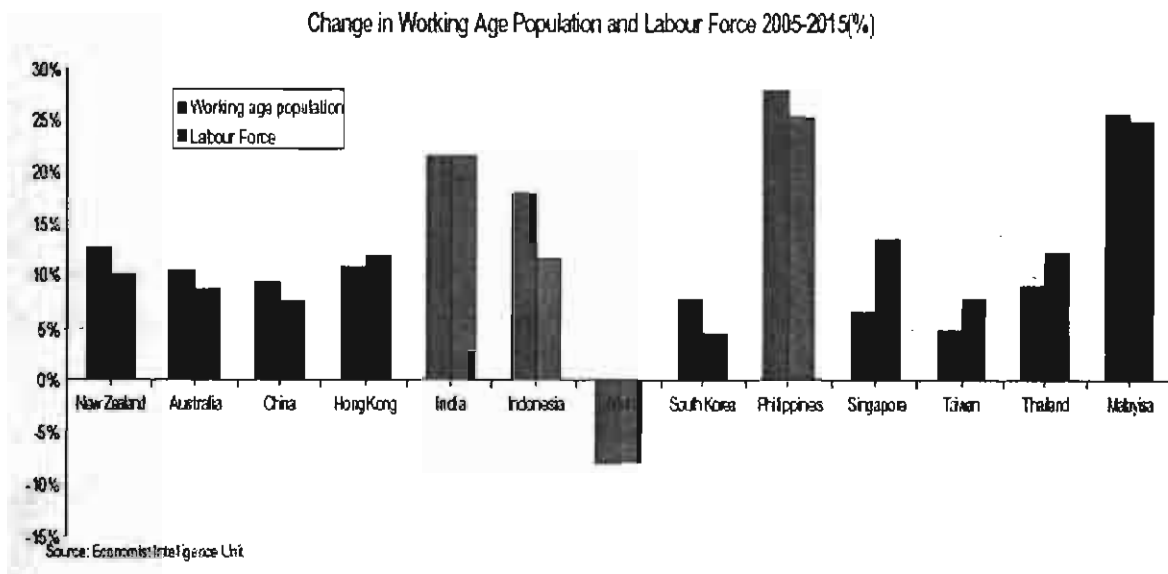
แผนภาพที่ 3.3 กำลังแรงงานของประเทศอาเซียนตั้งแต่ปี 2539 - 2546



ที่มา: ASEAN Statistical Yearbook (2005)

นอกจากนี้ The Economist Intelligence Unit's Forecasts ได้พยากรณ์เกี่ยวกับอายุการทำงานและกำลังแรงงานในประเทศแถบเอเชีย ระหว่างปี 2548 - 2558 (ค.ศ. 2005 - 2015) โดยพบว่าประเทศเช่น สิงคโปร์ ไต้หวัน ไทย และฮ่องกง จะพบกับสภาวะที่อัตราการเติบโตของแรงงาน (labor force) สูงกว่าอัตราการเติบโตของประชากรวัยทำงาน (working age population) แผนภาพที่ 3.4 แสดงเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงในประชากรวัยทำงานและกำลังแรงงานของประเทศต่างๆ

แผนภาพที่ 3.4 เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงในประชากรวัยทำงานและกำลังแรงงานของประเทศต่างๆ  
ในเอเชียรวมออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

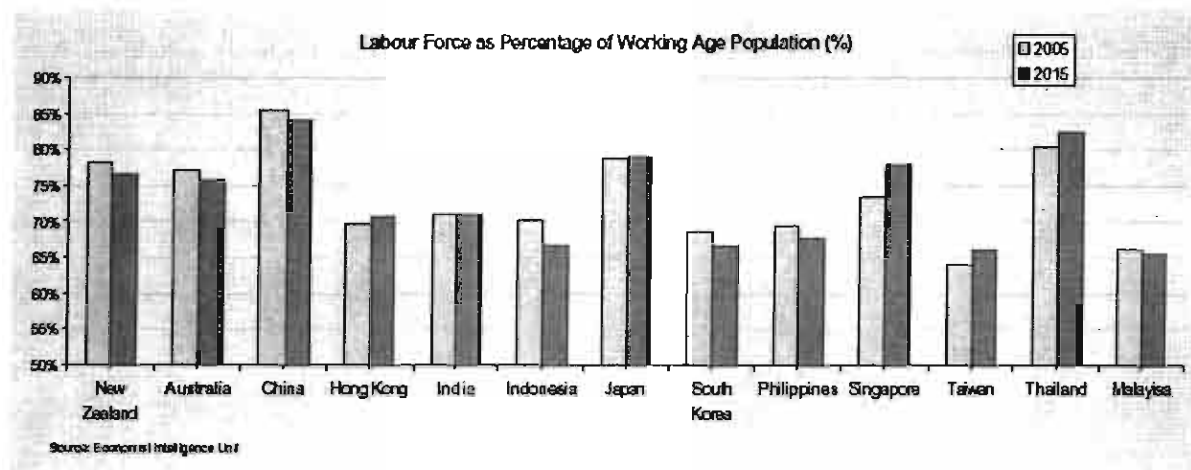


ที่มา: Economist Intelligence Unit, *Labour Mobility and Migration Trends in the Asian Region* (2004)

จากแผนภาพที่ 3.4 จะเห็นได้ว่า สิงคโปร์จะประสบกับปัญหาอัตราการเติบโตของประชากรวัยทำงานน้อยกว่าอัตราการเติบโตของแรงงานค่อนข้างจะรุนแรงกว่าประเทศอื่นๆ ซึ่งผลกระทบดังกล่าวนี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำไปสู่การผลักดันให้สิงคโปร์ปรับตัวในเรื่องของผลิตภาพของแรงงาน สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าการพยากรณ์เปรียบเทียบดังกล่าวจะเป็นว่าความรุนแรงของปัญหาจะไม่สูงเท่ากับของสิงคโปร์ แต่แนวโน้มของปัญหาก็ปรากฏชัดหากเทียบกับประเทศอาเซียนอื่นๆ ดังนั้นจึงจำเป็นที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับเรื่องของผลิตภาพการผลิตเช่นกัน

นอกจากเรื่องกำลังแรงงานในแต่ละประเทศที่เติบโตในอัตราที่ช้าลงแล้ว อัตราการจ้างงานของแต่ละประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปในระดับและทิศทางที่ต่างกัน หากจะเริ่มพิจารณาจากสัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรวัยทำงานของประเทศต่างๆ ในช่วงปี 2548 และการประมาณการในช่วงปี 2558 จะพบว่า สัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรวัยทำงานเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะในประเทศที่ประสบกับภาวะที่อัตราการเติบโตของประชากรวัยทำงานช้ากว่าอัตราการเติบโตของกำลังแรงงาน แผนภาพที่ 3.5 แสดงสัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรวัยทำงานในประเทศในเอเชียรวมออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

แผนภาพที่ 3.5 สัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรวัยทำงาน



ที่มา: Economist Intelligence Unit, *Labour Mobility and Migration Trends in the Asian Region* (2004)

ลำดับต่อมาคือการพิจารณาเรื่องอัตราการว่างงานของประเทศในอาเซียนระหว่างปี 2539 - 2546 โดยแสดงไว้ในตารางที่ 3.2 และแผนภาพ 3.6

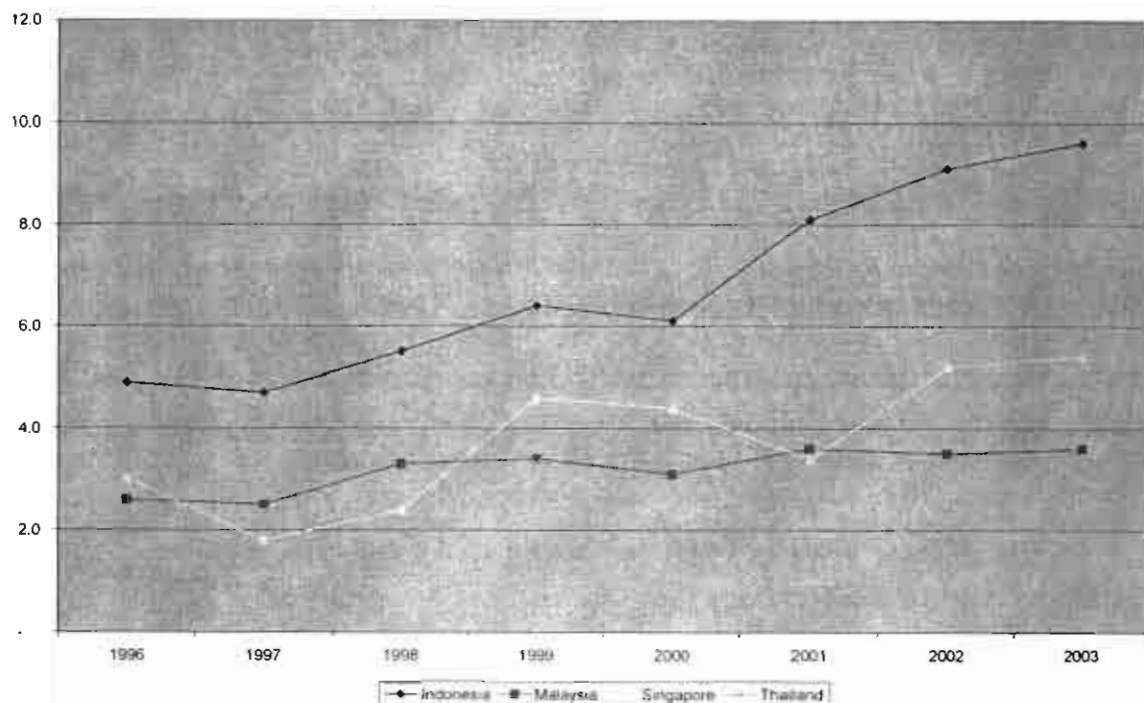
ตารางที่ 3.2 อัตราการว่างงานของประเทศอาเซียนระหว่างปี 2539 - 2546

หน่วย: %

| ปี   | อินโดนีเซีย | มาเลเซีย | สิงคโปร์ | ไทย |
|------|-------------|----------|----------|-----|
| 2539 | 4.9         | 2.6      | 3.0      | 1.1 |
| 2540 | 4.7         | 2.5      | 1.8      | 0.9 |
| 2541 | 5.5         | 3.3      | 2.4      | 4.5 |
| 2542 | 6.4         | 3.4      | 4.6      | 3.3 |
| 2543 | 6.1         | 3.1      | 4.4      | 3.6 |
| 2544 | 8.1         | 3.6      | 3.4      | 2.4 |
| 2545 | 9.1         | 3.5      | 5.2      | 1.8 |
| 2546 | 9.6         | 3.6      | 5.4      | 1.8 |

ที่มา: ASEAN Statistical Yearbook (2005)

แผนภาพที่ 3.6 อัตราการว่างงานของประเทศอาเซียนระหว่างปี 2539 – 2546



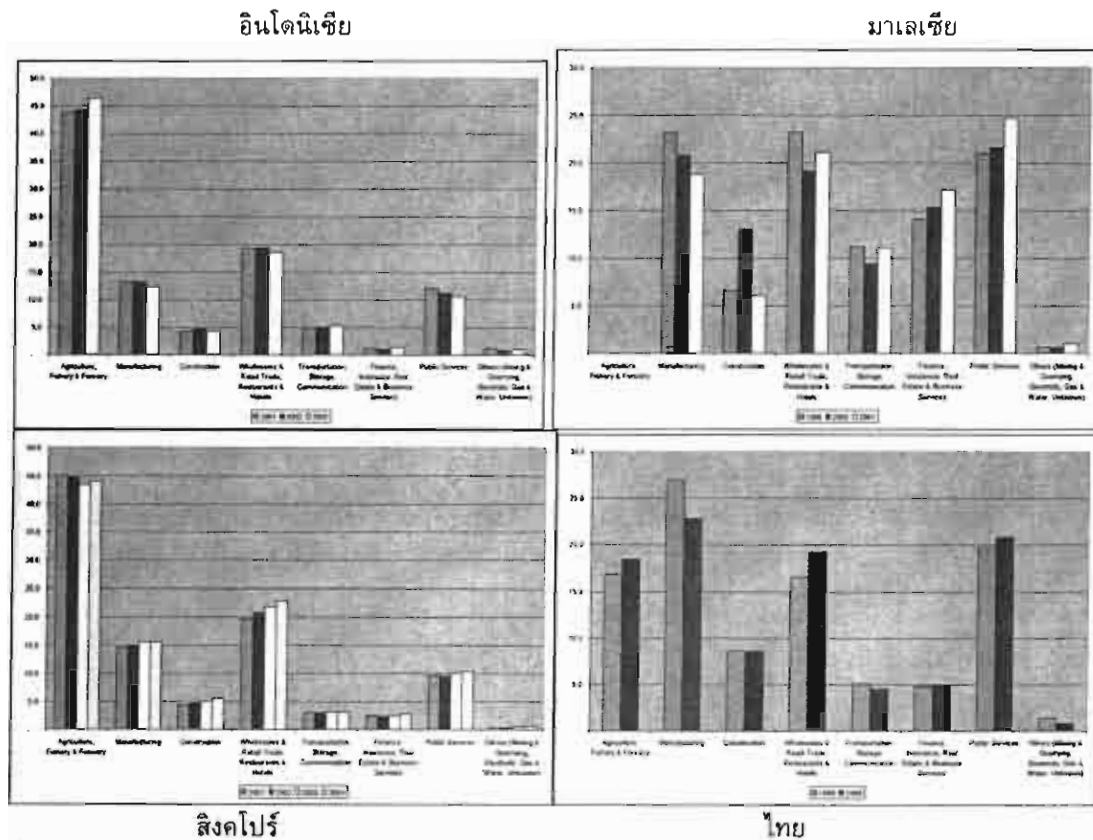
ที่มา: ASEAN Statistical Yearbook (2005)

ประเทศที่ประสบปัญหาการว่างงานสูงสุดคืออินโดนีเซีย และอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นมากกว่าประเทศอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ โดยไทยเป็นประเทศเดียวที่อัตราการว่างงานอยู่ในระดับที่คงที่ จะเห็นได้ว่า ในปี 2541 ซึ่งเป็นปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อัตราการว่างงานของทุกประเทศเพิ่มสูงขึ้น และมีไทยเพียงประเทศเดียวที่อัตราการว่างงานลดลงเป็นลำดับและอยู่ในอัตราที่ต่ำสุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ

สำหรับการจ้างงานในแต่ละประเทศเมื่อแยกตามสาขาการผลิตพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา สำหรับสาขาการผลิตที่ได้มีการเก็บข้อมูลได้แก่ เกษตรกรรม (รวมประมงและป่าไม้) อุตสาหกรรม ก่อสร้าง ขยายส่ง/ขายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม คมนาคม/การสื่อสาร การเงิน/ประกันภัย/อสังหาริมทรัพย์/ธุรกิจบริการอื่นๆ บริการสาธารณะ และอื่นๆ (เหมืองแร่/ไฟฟ้า/เชื้อเพลิง/ ฯลฯ)



แผนภาพที่ 3.7 อัตราการจ้างงานของประเทศต่างๆ แยกตามสาขาการผลิต



ที่มา: ASEAN Statistical Yearbook (2005)

กรณีของอินโดนีเซีย ใช้ข้อมูลของปี 2544 – 2546 พบว่าอัตราการจ้างงานในภาคเกษตรกรรม รวมทั้งสาขาคมนาคม/สื่อสาร มีแนวโน้มการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นในขณะที่อัตราการจ้างงานในสาขาการผลิตอื่นๆ มีแนวโน้มการจ้างงานที่ลดลง สำหรับอินโดนีเซีย การจ้างงานในภาคเกษตรกรรมยังคงเป็นการจ้างงานที่สูงสุดเมื่อเทียบกับสาขาการผลิตอื่นๆ ในประเทศ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคเกษตรกรรมที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนสาขาที่มีการจ้างงานสูงรองลงมาได้แก่สาขา ขยายส่ง/ขยายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม ซึ่งเป็นสาขาที่เริ่มมีบทบาทมากขึ้น

สำหรับมาเลเซียใช้ข้อมูลเทียบระหว่างปี 2539 และ 2543 ซึ่งเป็นปีก่อนวิกฤตเศรษฐกิจและหลังวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาค พบว่า ภาคเกษตรกรรม รวมทั้งด้านขยายส่ง/ขยายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม การเงิน/ประกันภัย/อสังหาริมทรัพย์/ธุรกิจบริการอื่นๆ และบริการสาธารณะ มีอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้น ในด้านของสาขาการผลิตที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ หากพิจารณาจากข้อมูลการจ้างงานพบว่า สาขาอุตสาหกรรมเป็นสาขาที่มีการจ้างงานสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับสาขาการผลิตอื่นๆ รองลงมาได้แก่สาขาบริการสาธารณะ สาขาเกษตรกรรม และ สาขาขยายส่ง/ขยายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม ตามลำดับ

สำหรับสิงคโปร์ใช้ข้อมูลก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี 2539) และ หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (2543 และ 2544) เนื่องจากไม่มีพื้นที่ในการทำการเกษตร การจ้างงานในภาคนี้จึงไม่ปรากฏ ส่วนอัตราการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น

อย่างชัดเจนอย่างต่อเนื่องได้แก่การจ้างงานในบริการสาธารณะ และการจ้างงานในสาขา การเงิน/ประกันภัย/ อสังหาริมทรัพย์/ธุรกิจบริการอื่นๆ ส่วนการจ้างงานในสาขาอื่นๆ ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจที่มีการเติบโตอย่าง ชัดเจนได้แก่ การจ้างงานในสาขาขนส่ง/ขายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม และ สาขาคมนาคม/สื่อสาร สำหรับ สาขาที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของสิงคโปร์นั้นได้แก่ สาขาบริการสาธารณะ สาขาขนส่ง/ขายปลีก/ภัตตาคาร และโรงแรม และสาขาอุตสาหกรรม ในขณะที่สาขาการเงิน/ประกันภัย/อสังหาริมทรัพย์/และธุรกิจอื่นๆ ก็มี บทบาทสูงเช่นกัน

กรณีของประเทศไทยใช้ข้อมูลหลังวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2544 - 2547 ซึ่งพบว่า อัตราการจ้างงานใน สาขาขนส่ง/ขายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ส่วนสาขาการผลิตอื่นๆ มีอัตราการจ้าง งานที่เพิ่มขึ้นจากปี 2544 ทุกสาขาการผลิตยกเว้นการจ้างงานในสาขาเกษตรกรรมเท่านั้น และจากข้อมูลการจ้าง งานจะเห็นว่า สาขาเกษตรกรรมเป็นสาขาที่มีการจ้างงานสูงสุดสำหรับไทย ซึ่งแสดงถึงบทบาททางเศรษฐกิจที่สำคัญ ที่สาขาเกษตรกรรมยังคงมีอยู่ ส่วนสาขาขนส่ง/ขายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรมมีบทบาทต่อเศรษฐกิจไทยที่ สูงขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่สาขาอุตสาหกรรมมีบทบาทที่น้อยลงกว่าเดิม

จากข้อมูลการจ้างงานของประเทศอาเซียนแยกตามสาขาการผลิตข้างต้นจะพบว่า แนวโน้มการเติบโต ของสาขาการผลิตเช่น สาขาการขนส่ง/ขายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม สาขาการเงิน/ประกันภัย/ อสังหาริมทรัพย์/ธุรกิจบริการอื่นๆ และสาขาบริการสาธารณะ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวในทุกประเทศ แสดงให้ เห็นถึงความสำคัญของภาคบริการที่มีบทบาทต่อเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้สูงขึ้น

สำหรับการจ้างงานแยกตามสาขาอาชีพของประเทศในอาเซียนในปี 2546 พบว่ามีความสอดคล้องกับ การจ้างงานในสาขาการผลิตข้างต้น กล่าวคือประเทศที่มีพื้นที่เกษตรกรรมจะมีการจ้างงานในสาขาอาชีพ เกษตรกรรมที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ เช่นกรณีของอินโดนีเซียและไทย ตารางที่ 3.3 แสดงการจ้าง งานแยกตามสาขาอาชีพของประเทศในอาเซียน

ตารางที่ 3.3 อัตราการจ้างงานแยกตามสาขาอาชีพของประเทศในอาเซียน

หน่วย: %

| อาชีพ                                                                                                                                                          | อินโดนีเซีย<br>(2539) | มาเลเซีย<br>(2546) | สิงคโปร์<br>(2546) | ไทย (2546) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------|------------|
| งานวิชาชีพ งานช่างเทคนิคและงานที่เกี่ยวข้อง<br>(Professionals, technical and related workers)                                                                  | 3.9                   | 17.8               | 28.9               | 7.3        |
| งานบริหารจัดการ (Administrative, executive and managerial workers)                                                                                             | 0.3                   | 8.0                | 13.3               | 7.0        |
| เสมียนและงานที่เกี่ยวข้อง (Clerical and related workers)                                                                                                       | 4.9                   | 9.5                | 13.3               | 3.5        |
| งานขายและบริการ (Sales workers and services workers)                                                                                                           | 23.6                  | 26.7               | 10.7               | 24.4       |
| งานด้านเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ป่าไม้ ประมง และล่าสัตว์ (Agricultural, animal husbandry and forestry workers; fishermen and hunters)                                | 43.0                  | 12.7               | 0.1                | 36.8       |
| งานด้านการผลิตและงานที่เกี่ยวข้อง, ผู้ปฏิบัติงานและแรงงานเกี่ยวกับอุปกรณ์การขนส่ง (Production and related workers, transport equipment operators and laborers) | 24.0                  | 25.4               | 29.8               | 7.8        |
| อื่นๆ                                                                                                                                                          | 0.3                   | -                  | 3.9                | 13.3       |

ที่มา: ASEAN Statistical Yearbook (2005)

ในทางทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ จะสมมติให้ไม่มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศ และจะมีข้อสรุปว่า ประเทศจะส่งออกสินค้าที่ตนมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากกว่าประเทศอื่นๆ และจะส่งสินค้าออกที่เน้นการใช้ปัจจัยที่มีอยู่มากในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งการค้าระหว่างประเทศของประเทศในอาเซียนก็เป็นไปตามบทสรุปของทฤษฎีเช่นกัน ผลต่อเนื่องจากทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อแรงงานหรือปัจจัยการผลิตในประเทศต่างๆ ที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศได้นั้น ก็มีข้อสรุปว่า การค้าระหว่างประเทศจะนำไปสู่การที่ปัจจัยการผลิตของประเทศต่างๆ จะได้รับผลตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Factor price equalization) อย่างไรก็ตาม ในโลกของความเป็นจริง การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศเกิดขึ้น โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายของแรงงานเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ

การยอมรับแรงงานจากต่างประเทศให้เข้ามาทำงานในประเทศของตนจะเป็นไปตามมาตรฐานความต้องการแรงงานของประเทศผู้รับเป็นสำคัญ ดังนั้น การพัฒนาแรงงานให้มีศักยภาพที่ทัดเทียมกับแรงงานในประเทศ รวมทั้งการพัฒนาให้แรงงานมีผลิตภาพในการทำงานที่สูงขึ้นกว่าเดิมจะเป็นผลดีต่อต้นทุนการผลิตและรายได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศนั้นๆ กล่าวคือ การพัฒนาผลิตภาพของแรงงานในด้านหนึ่งจะเป็นการเสริมให้ผลตอบแทนต่อแรงงานนั้นสูงขึ้นและมีโอกาสทำให้ต้นทุนการจ้างงานสูงขึ้นตาม แต่หากผลิตภาพ

การผลิตของแรงงานเติบโตในอัตราที่เร็วกว่าหรือสูงกว่าอัตราการเติบโตของค่าแรงที่สูงขึ้นแล้วย่อมทำให้ต้นทุนเฉลี่ยของการผลิตลดลงได้

การพัฒนาศักยภาพและผลิตภาพของแรงงานในสาขาอาชีพต่างๆ จะช่วยลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการและจะสามารถเพิ่มความสามารถในการแข่งขันได้ ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันในเรื่องระดับของผลิตภาพของแรงงานหรือระดับฝีมือที่เป็นที่ยอมรับในแต่ละสาขาอาชีพยังมีไม่มากพอและไม่ละเอียดในการจำแนกตามสาขาอาชีพจึงเป็นการยากที่จะวัดระดับที่จะกำหนดเป็น benchmark ที่ต้องการได้อย่างชัดเจน ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นที่ต้องการคือ การเก็บข้อมูลในรายละเอียดของแต่ละสาขาอาชีพเพื่อที่จะใช้ข้อมูลดังกล่าวในการคำนวณหาผลิตภาพที่จะใช้เป็น benchmark ต่อไป

### 3.4 การคาดคะเนเกี่ยวกับตลาดแรงงานของประเทศต่างในอาเซียน<sup>1</sup>

ตารางที่ 3.4 ถึงตารางที่ 3.7 แสดงการประมาณการเกี่ยวกับแนวโน้มของอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน รวมทั้งการเติบโตของผลผลิตและผลิตภาพแรงงานของอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทยในช่วงปี 2549 – 2573 โดย The Economist Intelligence Unit

ตารางที่ 3.4 แนวโน้มอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน การเติบโตของผลผลิตและผลิตภาพของแรงงาน ระหว่างปี 2549 – 2573: อินโดนีเซีย

|                                                                | 2549-2553 | 2554-2563 | 2564-2573 | 2549-2573 |
|----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>ประชากรและกำลังแรงงาน (อัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ย/ปี)</b> |           |           |           |           |
| ประชากรโดยรวม                                                  | 1.40      | 1.09      | 0.79      | 1.03      |
| ประชากรวัยทำงาน                                                | 1.65      | 1.38      | 0.72      | 1.18      |
| ประชากรโดยรวม – ประชากรวัยทำงาน                                | 0.25      | 0.29      | -0.07     | 0.14      |
| กำลังแรงงาน                                                    | 1.74      | 1.38      | 2.15      | 1.75      |
| <b>การเติบโตของผลผลิตและผลิตภาพแรงงาน</b>                      |           |           |           |           |
| การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเฉลี่ยต่อหัว             | 3.8       | 4.1       | 3.8       | 3.9       |
| การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ                         | 5.2       | 5.2       | 4.6       | 5.0       |
| การเติบโตของผลิตภาพแรงงาน                                      | 4.4       | 3.8       | 2.4       | 3.4       |
| การเติบโตของทุน                                                | 6.5       | 6.0       | 5.3       | 5.9       |
| การเติบโตของผลิตภาพแรงงานโดยรวม                                | 2.7       | 2.2       | 1.4       | 2.0       |

ที่มา: Economist Intelligence Unit (2006-2030)

<sup>1</sup> ข้อเสนอแนะจากการประชุมเสวนาผลงานวิจัยและพัฒนา “การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน” โดย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2550

ตารางที่ 3.5 แนวโน้มอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน การเติบโตของผลผลิต  
และผลิตภาพของแรงงาน ระหว่างปี 2549 – 2573: มาเลเซีย

|                                                                | 2549-2553 | 2554-2563 | 2564-2573 | 2549-2573 |
|----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>ประชากรและกำลังแรงงาน (อัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ย/ปี)</b> |           |           |           |           |
| ประชากรโดยรวม                                                  | 1.85      | 1.64      | 1.40      | 1.59      |
| ประชากรวัยทำงาน                                                | 2.27      | 1.79      | 1.29      | 1.69      |
| ประชากรโดยรวม – ประชากรวัยทำงาน                                | 0.42      | 0.15      | -0.10     | 0.11      |
| กำลังแรงงาน                                                    | 2.59      | 1.96      | 1.44      | 1.88      |
| <b>การเติบโตของผลผลิตและผลิตภาพแรงงาน</b>                      |           |           |           |           |
| การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ<br>เฉลี่ยต่อหัว         | 3.4       | 3.4       | 3.2       | 3.3       |
| การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ                         | 5.3       | 5.1       | 4.7       | 5.0       |
| การเติบโตของผลิตภาพแรงงาน                                      | 2.9       | 3.1       | 3.2       | 3.1       |
| การเติบโตของทุน                                                | 4.2       | 4.6       | 4.8       | 4.6       |
| การเติบโตของผลิตภาพแรงงานโดยรวม                                | 2.3       | 2.2       | 2.1       | 2.2       |

ที่มา: Economist Intelligence Unit (2006-2030)

ตารางที่ 3.6 แนวโน้มอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน การเติบโตของผลผลิต  
และผลิตภาพของแรงงาน ระหว่างปี 2549 – 2573: สิงคโปร์

|                                                                | 2549-2553 | 2554-2563 | 2564-2573 | 2549-2573 |
|----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>ประชากรและกำลังแรงงาน (อัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ย/ปี)</b> |           |           |           |           |
| ประชากรโดยรวม                                                  | 0.95      | 0.56      | 0.19      | 0.49      |
| ประชากรวัยทำงาน                                                | 0.66      | 0.23      | -1.01     | -0.16     |
| ประชากรโดยรวม – ประชากรวัยทำงาน                                | -0.29     | -0.33     | -1.19     | -0.65     |
| กำลังแรงงาน                                                    | 0.68      | 0.77      | -0.38     | 0.31      |
| <b>การเติบโตของผลผลิตและผลิตภาพแรงงาน</b>                      |           |           |           |           |
| การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ<br>เฉลี่ยต่อหัว         | 3.5       | 3.7       | 3.3       | 3.5       |
| การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ                         | 4.5       | 4.3       | 3.5       | 4.0       |
| การเติบโตของผลิตภาพแรงงาน                                      | 3.5       | 3.5       | 3.9       | 3.7       |
| การเติบโตของทุน                                                | 4.7       | 5.1       | 4.3       | 4.7       |
| การเติบโตของผลิตภาพแรงงานโดยรวม                                | 2.2       | 2.0       | 2.3       | 2.2       |

ที่มา: Economist Intelligence Unit (2006-2030)

ตารางที่ 3.7 แนวโน้มอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน การเติบโตของผลผลิต  
และผลิตภาพของแรงงาน ระหว่างปี 2549 – 2573: ไทย

|                                                                | 2549-2553 | 2554-2563 | 2564-2573 | 2549-2573 |
|----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>ประชากรและกำลังแรงงาน (อัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ย/ปี)</b> |           |           |           |           |
| ประชากรโดยรวม                                                  | 0.84      | 0.52      | 0.22      | 0.47      |
| ประชากรวัยทำงาน                                                | 1.19      | 0.62      | -0.07     | 0.46      |
| ประชากรโดยรวม – ประชากรวัยทำงาน                                | 0.34      | 0.10      | -0.29     | 0.00      |
| กำลังแรงงาน                                                    | 1.13      | 0.91      | 0.17      | 0.67      |
| <b>การเติบโตของผลผลิตและผลิตภาพแรงงาน</b>                      |           |           |           |           |
| การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ<br>เฉลี่ยต่อหัว         | 4.2       | 3.9       | 3.4       | 3.8       |
| การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ                         | 5.0       | 4.4       | 3.6       | 4.2       |
| การเติบโตของผลิตภาพแรงงาน                                      | 2.9       | 3.5       | 3.5       | 3.4       |
| การเติบโตของทุน                                                | 4.6       | 5.5       | 4.8       | 3.4       |
| การเติบโตของผลิตภาพแรงงานโดยรวม                                | 2.1       | 1.9       | 1.9       | 1.9       |

ที่มา: Economist Intelligence Unit (2006-2030)

จากการข้อมูลแนวโน้มด้านอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากร กำลังแรงงาน อัตราการเติบโตของผลผลิตและอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานในตารางข้างต้น พบว่า ทั้งมาเลเซีย สิงคโปร์ และไทยจะมีแนวโน้มของอัตราการเติบโตของกำลังแรงงานที่ลดลง ซึ่งแตกต่างจากกรณีของอินโดนีเซียที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานของประเทศทั้งสามข้างต้นมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นเพื่อชดเชยกับแนวโน้มของอัตราากำลังแรงงานที่ลดลง

แม้ว่าการคาดคะเนด้านกำลังแรงงานจะเป็นการมองด้านอุปทานของแรงงานในภูมิภาคโดยยังไม่ได้เน้นเรื่องของอุปสงค์ต่อแรงงาน แต่ความจำเป็นด้านการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานในแต่ละประเทศเป็นสิ่งที่หากได้ดำเนินการร่วมกันแล้ว ทุกประเทศจะได้รับประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น สำหรับการคาดคะเนด้านอุปสงค์ต่อแรงงานจำเป็นที่จะต้องรู้ทิศทางทางการผลิตของแต่ละประเทศ ทั้งนี้เพราะ ความต้องการแรงงานในแต่ละสาขาการผลิตจะขึ้นอยู่กับความต้องการผลิตสินค้าและบริการเป็นสำคัญ การกำหนดทิศทางการพัฒนาแรงงานและตลาดแรงงานจึงขึ้นกับภาคการผลิตของประเทศที่ต้องมีความชัดเจนเพื่อที่จะได้ดำเนินการกำหนดเรื่องมาตรฐานของฝีมือแรงงานต่อไป

### 3.5 ความต้องการแรงงานไทยในสิงคโปร์

ในปัจจุบัน แรงงานต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 500,000 คน ประกอบด้วย

- มาเลเซีย ประมาณ 100,000 คน กระจายอยู่ในทุกภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะภาคการผลิตและภาคบริการ
- จีน ประมาณ 80,000 คน กระจายอยู่ทั่วไปในทุกภาคอุตสาหกรรม

- ฟิลิปปินส์ ประมาณ 80,000 คน ส่วนใหญ่เป็นพยาบาลและทำงานรับใช้ในบ้าน
- อินโดนีเซีย ประมาณ 60,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานรับใช้ในบ้าน
- อินเดีย ประมาณ 60,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้างและอยู่ต่อเรือ
- บังคลาเทศ ประมาณ 35,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้างและอยู่ต่อเรือ
- อื่นๆ (ศรีลังกา ปากีสถาน พม่า) ประมาณ 50,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้างและอยู่ต่อเรือ
- ไทย ประมาณ 45,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้างและอยู่ต่อเรือ<sup>2</sup>

สำหรับแรงงานไทย ณ สิ้นเดือนเมษายน 2548 ตัวเลขประมาณการแรงงานไทยจำนวน 45,000 คน จำแนกเป็นภาคก่อสร้างประมาณ 40,000 คน อยู่ต่อเรือ/ซ่อมเรือ ประมาณ 3,000 คน คนรับใช้ในบ้าน ประมาณ 200 คน พ่อครัวแม่ครัวประมาณ 200 คน ภาคเกษตร 35 คน และส่วนที่เหลือกระจายอยู่ในภาคอื่นๆ ทั้งนี้ทางการสิงคโปร์อนุญาตให้แรงงานไทยทำงานได้ในเฉพาะภาคการ อยู่ต่อเรือและซ่อมเรือ และทำงานรับใช้ในบ้าน โดยมากกว่าร้อยละ 90 ของแรงงานไทยจัดอยู่ในกลุ่มไร้ฝีมือ ในภาคการก่อสร้างและอยู่ต่อเรือซ่อมเรือ และบางส่วนทำงานรับใช้ในบ้าน ขณะนี้มีอีกสาขาที่คนไทยเข้าไปทำก็คือภาคเกษตรกรรม ส่วนที่เหลือร้อยละ 10 เป็นแรงงานฝีมือ อาทิ พ่อครัว สถาปนิก อาจารย์มหาวิทยาลัย ฯลฯ

จากข้อมูลตัวเลขดังกล่าว กล่าวได้ว่า ประเทศที่ถือเป็นคู่แข่งของแรงงานไทยได้แก่ประเทศอินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา ปากีสถาน และพม่า รวมจำนวน 145,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานในภาคการก่อสร้างและอยู่ต่อเรือเช่นเดียวกับแรงงานไทย โดยแรงงานไทยมีจำนวนเป็น 1 : 3 ของจำนวนแรงงานประเทศดังกล่าวรวมกัน อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามนายจ้างและบริษัทจัดส่งคนงาน<sup>3</sup> สรุปได้ว่าแรงงานไทยฝีมือดีเรียนรู้เร็วและเชื่อฟังนายจ้าง จึงเป็นที่ต้องการของนายจ้างส่วนใหญ่ และได้รับค่าจ้างสูงกว่าแรงงานชาติอื่นๆ

ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานไทยคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ ซึ่งมีการเติบโตเพียงบางภาค และภาคก่อสร้าง ซึ่งจากอัตราการว่างงานที่สูง ทำให้เกิดกระแสสังคมที่บีบบังคับให้ทบทุนนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติเพื่อสงวนตำแหน่งงานให้กับคนสิงคโปร์หรือสร้างงานให้กับคนสิงคโปร์มากขึ้น ประกอบกับปริมาณความต้องการแรงงานต่างชาติในปี 2547 ที่เพิ่มสูงสุดในรอบ 4 ปี ทำให้รัฐบาลเร่งออกนโยบายเพื่อควบคุมปริมาณแรงงานต่างชาติโดยมุ่งหวังให้ผู้ประกอบการมีการใช้แรงงานต่างชาติในจำนวนเฉพาะเท่าที่จำเป็นและเกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตามแรงงานไทยยังมีโอกาสในตลาดแรงงานสิงคโปร์ ดังนี้<sup>4</sup>

ด้านการก่อสร้าง แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจของสิงคโปร์ในปี 2547 มีการเติบโตร้อยละ 8.4 แต่แรงงานไทยในสิงคโปร์ส่วนใหญ่อยู่ในภาคก่อสร้าง ซึ่งสถานการณ์การเติบโตในภาคนี้ยังคงติดลบมาโดยตลอด เป็นผลให้การจ้างแรงงานในภาคนี้มีการชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์เริ่มฟื้นตัวและมีแนวโน้มดีขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับมีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่นการก่อสร้างโรงพยาบาลขนาด 400 เตียง ที่ Yishun การก่อสร้างทางเดินเชื่อมต่อใต้ดินระหว่างศูนย์การค้าใหญ่ๆ บริเวณถนน Orchard มูลค่ากว่า 59 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ การก่อสร้างรถไฟฟ้าสายวงกลม การก่อสร้าง College of the Arts ที่ Rochor การก่อสร้าง

<sup>2</sup> สถิติการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสิงคโปร์ ปี 2545 จำนวน 15,354 คน ปี 2546 จำนวน 12,480 คน ปี 2547 จำนวน 11,338 คน

<sup>3</sup> เอกสารสถานการณ์แรงงานไทยในสิงคโปร์ โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ สิงคโปร์, กุมภาพันธ์ 2548.

<sup>4</sup> เพิ่งอ้าง.

National University of Singapore และ High School ที่ Clementi การก่อสร้างที่พักอาศัย 1,000 ยูนิต ของ CDL ที่ Marina Boulevard ฯลฯ ซึ่งคาดว่าจะมูลค่าการก่อสร้างโดยรวมจะสูงกว่าหนึ่งหมื่นหนึ่งพันล้านเหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป ซึ่งจะทำให้มีความต้องการแรงงานก่อสร้างเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2548 เป็นต้นไป รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานจากกลุ่มประเทศ NTS (Non-traditional sources) ซึ่งมีไทยรวมอยู่ด้วยนั้น หากจะเข้าทำงานในภาคก่อสร้างต้องเป็นผู้ผ่านการทดสอบและได้รับประกาศนียบัตร Skill Evaluation Certificate (SEC) เท่านั้น นโยบายที่เกยอนุญาตให้ผู้ผ่านการทดสอบระดับ Basic Skill Certificate (BSC) เข้าทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือจะถูกยกเลิก และแรงงานไทยซึ่งมีปัญหาในการทดสอบระดับ SEC จะมีโอกาสเดินทางไปทำงานในสิงคโปร์ได้มากยิ่งขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อโอกาสของแรงงานไทยในสิงคโปร์เป็นอย่างมาก

ด้านอุตสาหกรรม ประเทศสิงคโปร์ได้วางนโยบายที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการค้าขายและเดินเรือทะเลนานาชาติ (International Maritime Centre) ซึ่งปัจจุบันได้มีการจ้างงานในอุตสาหกรรมนี้รวมทุกระดับจำนวน 116,800 คน และคาดว่าจะต้องการการจ้างงานในระดับทักษะอีกประมาณ 3,500 คน นอกจากนี้ภายในระยะเวลา 15 ปี สิงคโปร์จะมีความต้องการแรงงานในกิจการนี้ในทุกระดับฝีมืออีกกว่า 80,000 คน เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้

ด้านงานรับใช้ในบ้าน ประเทศสิงคโปร์มีความต้องการแรงงานต่างชาติในตำแหน่งผู้ช่วยแม่บ้าน (maid) เป็นจำนวนมาก เนื่องจากสตรีชาวสิงคโปร์ส่วนใหญ่ทำงานนอกบ้าน ไม่มีเวลาทำงานบ้าน จึงมีความต้องการแรงงานด้านนี้สูงมาก ซึ่งปัจจุบันมีแรงงานชาวฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียทำงานในตำแหน่งนี้มากกว่าหนึ่งแสนคน ในขณะที่แรงงานไทยที่ทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้าน (maid) มีจำนวนน้อยมาก ทั้งๆ ที่สิงคโปร์มีความต้องการสูงและเปิดรับแรงงานด้านนี้โดยไม่ข้อจำกัด เนื่องจากปัญหาด้านภาษาและการสื่อสารกับนายจ้าง รวมทั้งอัตราค่าจ้างซึ่งไม่สูงมากนัก (300 – 350 เหรียญสิงคโปร์ หรือเท่ากับ 7,500 – 8,750 บาท) จึงไม่เป็นที่จูงใจของแรงงานไทย ซึ่งอัตราค่าจ้างดังกล่าวสูงกว่าอัตราค่าจ้างผู้ช่วยแม่บ้านชาวอินโดนีเซียอยู่แล้ว (250 เหรียญสิงคโปร์)

ด้านงานพ่อครัว-แม่ครัว และพนักงานนวดสปา สิงคโปร์ถือเป็นงานในระดับวิชาชีพเฉพาะและแรงงานฝีมือ โดยยังมีความต้องการแรงงานด้านนี้ แต่ไม่สามารถระบุจำนวนได้ชัดเจนเนื่องจากมีการลงทุนสูง สถานประกอบการแต่ละแห่งสามารถจ้างได้ในจำนวนไม่มาก และต้องจ้างเป็นระยะยาวเพราะเป็นงานฝีมือ หากลูกค้าติดใจในฝีมือแล้วมีการเปลี่ยนพ่อครัวหรือพนักงานนวดสปา ก็จะเสียลูกค้าไป ดังนั้น ตำแหน่งงานใหม่คาดว่าจะไม่มีการขยายตัวมากนัก และคาดว่าจะมีการจ้างงานในด้านนี้ปีละประมาณ 80 – 100 คน

ด้านการเกษตร ทางกรสิงคโปร์ได้เริ่มอนุญาตให้นำแรงงานจากประเทศไทย อินเดีย และบังคลาเทศเข้าไปทำงานด้านเกษตรกรรมในประเทศสิงคโปร์ได้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2547 เป็นต้นไป โดยกำหนดคุณสมบัติจะต้องเป็นเพศชาย อายุไม่เกิน 40 ปี มีประสบการณ์ทำงานภาคเกษตรกรรมอย่างน้อย 3 ปี และผ่านการทดสอบจากศูนย์การทดสอบในต่างประเทศโดยหน่วยงาน Agri-food & Veterinary Authority (AVA) ซึ่งนับว่าเป็นโอกาสดีที่ประเทศไทยมีตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่แล้ว

ปัญหาของแรงงานไทยในการเข้าไปทำงานในสิงคโปร์ ได้แก่ คุณภาพฝีมือ ระดับการศึกษา ภาษา (ต้องใช้ภาษาอังกฤษ จีนกลาง) การแข่งขันด้านค่าจ้างแรงงานซึ่งแรงงานไทยต้องการค่าจ้างค่อนข้างสูง และการติดยาเสพติด ทะเลาะวิวาท ดื่มสุรา



### 3.6 ความต้องการแรงงานไทยในมาเลเซีย

ในภาพรวมนั้น ขั้นตอนการเข้าไปทำงานในมาเลเซียของแรงงานไทยมีเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมาเลเซียได้กำหนดให้แรงงานต่างชาติ ยกเว้น แรงงานจากอินโดนีเซียต้องเข้ารับการฝึกอบรมด้านภาษา วัฒนธรรมและกฎหมายของประเทศมาเลเซีย ณ ประเทศต้นทางก่อนที่จะเข้าไปทำงานในมาเลเซียได้ ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยมาเลเซียและกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซียก่อน จึงจะสามารถรองรับการตรวจลงตราอนุญาตให้ทำงาน สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 12 จังหวัดสงขลา เป็นผู้รับผิดชอบในการอบรมหลักสูตรให้แก่แรงงานไทย และความต้องการแรงงานไทยในสาขาการผลิตต่างๆ เป็นดังนี้<sup>15</sup>

**ภาคก่อสร้าง** ตลาดแรงงานภาคก่อสร้างในมาเลเซียเป็นตลาดล่าง ซึ่งมีคนงานไทยทำงานจำนวนไม่น้อย (แม้ปัจจุบันจะลดจำนวนลงแล้วก็ตาม) ตลาดนี้มีปัญหาในเรื่องสำคัญคือ ค่าจ้างต่ำไม่ดึงดูดใจ การจ่ายค่าจ้างล่าช้า และการมีงานทำไม่เต็มที่ ตลอดจนปัญหาการขาดแคลนสวัสดิการ แนวทางและแผนงานเป้าหมายของสำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย นอกจากรับรองตำแหน่งแล้ว คือการกลั่นกรอง เน้นคุณภาพของบริษัทนายจ้างในการพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าแรงงานไทยมาทำงานในภาคก่อสร้าง

**ภาคบริการ** เป็นภาคที่มีการไหลเข้าของแรงงานไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกิจการร้านอาหาร จึงเป็นภาคที่มีศักยภาพในการขยายตลาด ปัจจุบันสำนักงานแรงงานฯ ได้ดำเนินการต่างๆ เช่น จัด Road show และฝึกอบรมระดับฝีมือพ่อครัว แม่ครัวไทย รวมทั้งตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ ตลอดจนการให้ภาคนี้เป็นแหล่งซึบแรงงานอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยเฉพาะสำหรับประชากรวัยทำงานในเขต 5 จังหวัดภาคใต้ของไทย

**ภาคอุตสาหกรรมเกษตร หรืออุตสาหกรรมการผลิต** แม้ว่าจ้างคนงานไทยไม่มาก แต่มีความต้องการแรงงานไทยเป็นระยะๆ ที่ผ่านมามีปัญหาเหมือนเช่นภาคก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม ทางสำนักงานแรงงานฯ ได้ติดตามและพิจารณาให้การรับรองโดยปรับให้สอดคล้องกับแนวทางหรือกฎเกณฑ์ของไทย

**นวดแผนไทย** ถือเป็นตลาดใหม่ที่มีศักยภาพ เพราะปัจจุบันมีคนงานไทยทำงานในกิจการนวดแผนไทยจำนวนมาก โดยได้รับใบอนุญาตให้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม การมาทำงานนวดแผนไทยจำเป็นต้องผ่านการฝึกอบรมมาจากประเทศไทย โดยเฉพาะจากสถาบันที่ได้รับการยอมรับ เช่น สถาบันการแพทย์แผนไทยของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีการอบรมนวดแผนไทย ตลาดนี้ขยายตัวมาตลอด โดยเฉพาะสำหรับผู้ผ่านการฝึกอบรมการนวดมาอย่างน้อย 372 ชั่วโมง พร้อมด้วยใบประกาศนียบัตร

<sup>15</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน (2549) สถานการณ์แรงงานและความต้องการแรงงานไทยในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: หจก. บางกอกบลู๊ก.

### 3.7 ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการจ้างแรงงานต่างชาติ

งานศึกษาของ R. Black et al.<sup>6</sup> ชี้ให้เห็นว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงาน ส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางขาดดุลยภาพ และมีช่องว่างเพิ่มขึ้น โดยที่ประเทศปลายทางมักได้รับประโยชน์จากการย้ายถิ่นมากกว่าประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นข้อค้นพบที่ขัดแย้งกับแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกในเรื่องผลด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีดุลยภาพ

กระนั้นก็ตาม การวิเคราะห์งานวิจัยอีกหลายชิ้นสะท้อนให้เห็นว่า ผลของการย้ายถิ่นข้ามชาติต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งของประเทศต้นทางและประเทศปลายทางว่าเป็นในเชิงบวกหรือลบนั้น ยังเป็นเรื่องถกเถียงกันไม่สิ้นสุด และต้องมีการศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนมากขึ้น โดยควรพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมซึ่งอาจแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครองและสังคมระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 3.8 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ: ตลาดแรงงานในอาเซียนกับยุโรป<sup>7</sup>

สำหรับภาพรวมของการจ้างงานในทุกภูมิภาคของโลกตามรายงานของ ILO ปี 2547 – 2548 พบว่า ผลิตภาพโดยรวมของแรงงานเพิ่มขึ้นในทุกภูมิภาค และหากจะเน้นกรณีศึกษาของยุโรปซึ่งอยู่ในกลุ่มของประเทศอุตสาหกรรมจะพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.4 ซึ่งสูงกว่าอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานของโลก แต่ต่ำกว่าอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

<sup>6</sup> Richard Black, Claudia Natali and Jessica Skinner (2005). "Migration and Inequality," Equality & Development, World Development Report 2006 (Background Papers)

<sup>7</sup> ข้อเสนอแนะจากการสัมมนาความคิดเห็นเบื้องต้นเรื่อง "ตลาดแรงงานภูมิภาคและผลิตภาพแรงงานข้ามชาติ: What is; What should be?" โครงการวิจัย "การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน" ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชั้น 2 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอให้มีการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างตลาดแรงงานในยุโรปและตลาดแรงงานในอาเซียน โดยมองว่า ตลาดแรงงานในยุโรปอาจเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาตลาดแรงงานในอาเซียนไปในทิศทางนั้น

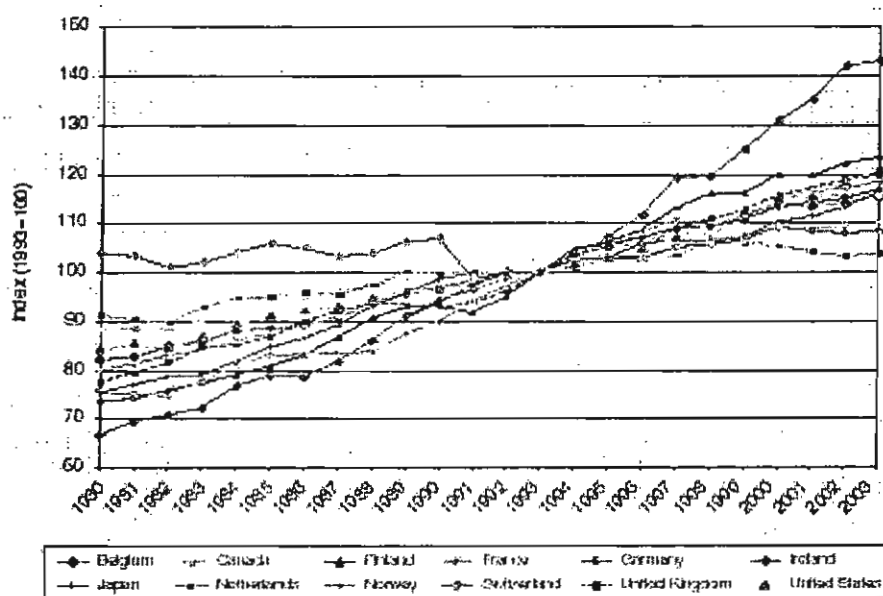
ตารางที่ 3.8 ตลาดแรงงานและดัชนีทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคต่างๆ

| Region                          | Unemployment rate |      |      | Employment-to-population ratio |      | Per-centage change in labour productivity | Annual labour productivity growth rate | Annual labour force growth rate | Annual GDP growth rate |
|---------------------------------|-------------------|------|------|--------------------------------|------|-------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|------------------------|
|                                 | 1993              | 2002 | 2003 | 1993                           | 2003 | 1993-2003                                 | 1993-2003                              | 1993-2003                       | 1993-2003              |
| World                           | 5.6               | 6.3  | 6.2  | 63.3                           | 62.5 | 10.9                                      | 1.0                                    | 1.8                             | 3.5                    |
| Latin America and the Caribbean | 6.9               | 9.0  | 8.0  | 59.3                           | 59.3 | 1.2                                       | 0.1                                    | 2.3                             | 2.6                    |
| East Asia                       | 2.4               | 3.1  | 3.3  | 78.1                           | 76.6 | 75.0                                      | 5.8                                    | 1.3                             | 8.3                    |
| South-East Asia                 | 3.9               | 7.1  | 6.3  | 68.0                           | 67.1 | 21.6                                      | 2.0                                    | 2.4                             | 4.4                    |
| South Asia                      | 4.8               | 4.8  | 4.8  | 57.0                           | 57.0 | 37.9                                      | 3.3                                    | 2.3                             | 5.5                    |
| Middle East and North Africa    | 12.1              | 11.9 | 12.2 | 45.4                           | 46.4 | 0.9                                       | 0.1                                    | 3.3                             | 3.5                    |
| Sub-Saharan Africa              | 11.0              | 10.8 | 10.9 | 65.6                           | 66.0 | -1.5                                      | -0.2                                   | 2.8                             | 2.9                    |
| Transition economies            | 6.3               | 9.4  | 9.2  | 58.8                           | 53.5 | 25.4                                      | 2.3                                    | -0.1                            | 0.2                    |
| Industrialized economies        | 8.0               | 6.8  | 6.8  | 55.4                           | 56.1 | 14.9                                      | 1.4                                    | 0.8                             | 2.5                    |

Source: ILO, 2003b; ILO, 2003c; IMF, 2003; see also ILO, 2004a, technical note.

ที่มา: ILO, World Employment Report 2004-2005 (2004)

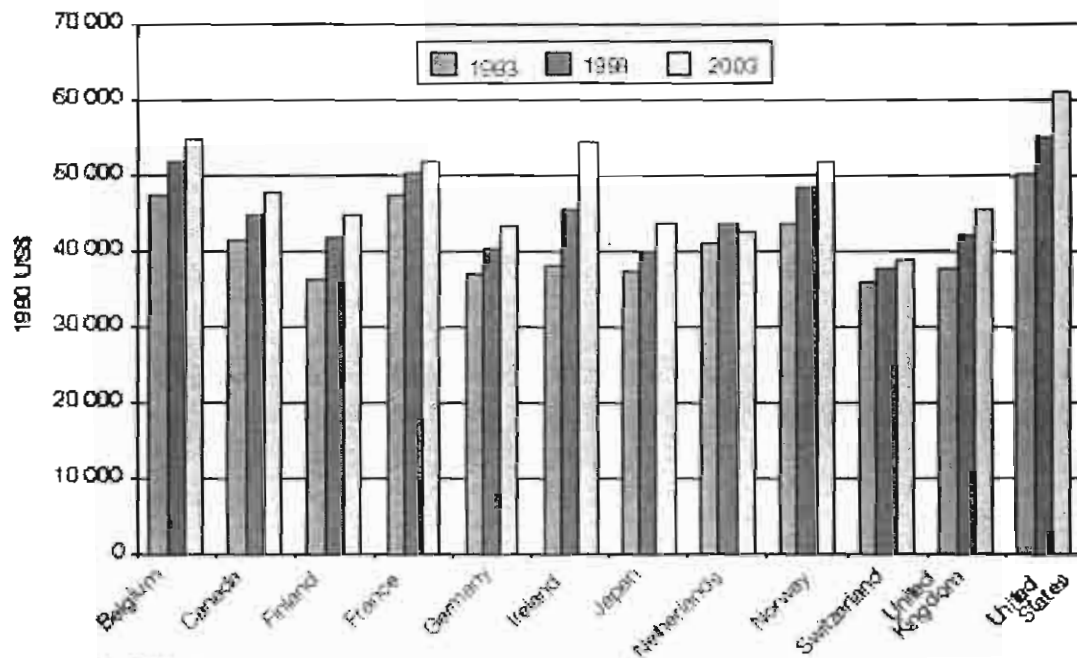
แผนภาพที่ 3.8 อัตราการเติบโตของผลผลิตต่อประชากรของประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ



Source: ILO, 2003a

ที่มา: ILO, World Employment Report 2004-2005 (2004)

แผนภาพที่ 3.9 ผลิตภาพของแรงงานในแต่ละประเทศอุตสาหกรรม

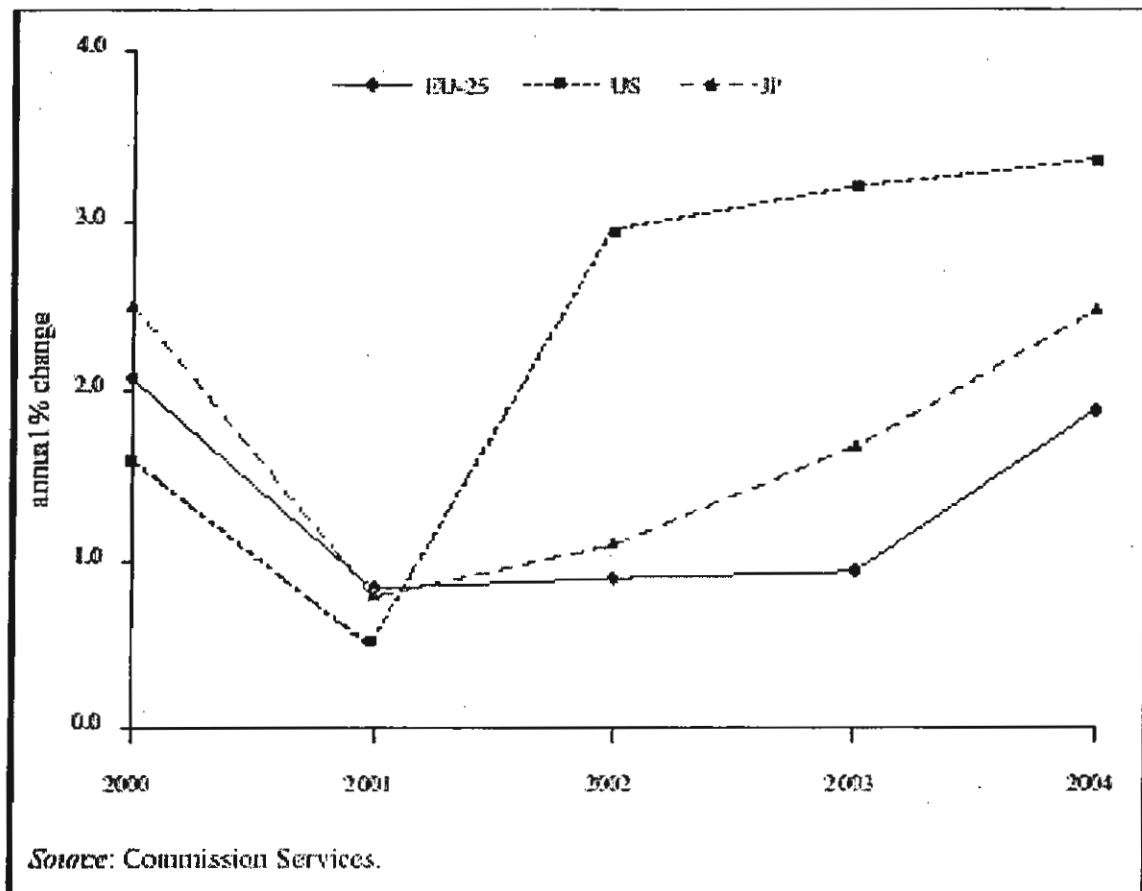


Source: ILO, 2003b. See note to figure 1.1.

ที่มา: ILO, *World Employment Report 2004-2005* (2004)

การเทียบระดับผลิตภาพแรงงานระหว่างประเทศอุตสาหกรรมและประเทศในอาเซียนจะพบว่า มูลค่าที่ประเมินเป็นตัวเลขของประเทศอุตสาหกรรมอยู่ในระดับที่สูงกว่ากรณีของประเทศอาเซียน สำหรับบทสรุปของผลิตภาพแรงงานในรายงาน *Employment in Europe Report* ปี 2548

แผนภาพที่ 3.10 Growth in Productivity per Person Employed, 2543 – 2547



ที่มา: DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Employment in Europe 2005: Recent Trend and Prospects*, (2005)

สำหรับบทสรุปของผลิตภาพแรงงานในรายงาน Employment in Europe Report ปี 2548 พบว่า ผลิตภาพของแรงงานในยุโรป 25 ประเทศ โดยเฉลี่ยมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเป็นลำดับ สำหรับการจำแนกผลิตภาพของแรงงานในยุโรปรายประเทศ แสดงไว้ในตารางที่ 3.9

จากตารางจะเห็นได้ว่า ผลิตภาพของแรงงานโดยเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ EU จำนวน 25 ประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับ

ตารางที่ 3.9 Annual Productivity Growth, 2543 – 2547

|                       | 2543 | 2544 | 2545 | 2546 | 2547 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| เบลเยียม (BE)         | 1.9  | -0.7 | 1.2  | 1.2  | 2.1  |
| สาธารณรัฐ เชค (CZ)    | 4.6  | 2.2  | 0.0  | 3.9  | 4.6  |
| เดนมาร์ก (DK)         | 2.5  | 1.0  | 0.9  | 1.6  | 2.4  |
| เยอรมนี (DE)          | 1.1  | 0.4  | 0.7  | 0.9  | 1.2  |
| เอสโตเนีย (EE)        | 11.0 | 5.6  | 5.6  | 4.3  | 6.0  |
| กรีซ (EL or GR)       | 4.2  | 4.6  | 3.7  | 3.2  | 1.0  |
| สเปน (ES)             | 0.7  | 0.3  | 0.9  | 0.7  | 0.6  |
| ฝรั่งเศส (FR)         | 1.0  | 0.2  | 0.2  | 0.4  | 2.8  |
| ไอร์แลนด์ (IE)        | 5.0  | 2.9  | 4.3  | 1.6  | 2.4  |
| อิตาลี (IT)           | 1.3  | 0.1  | -0.9 | -0.2 | 0.4  |
| ไซปรัส (CY)           | 2.6  | 2.0  | 0.9  | 0.9  | 2.2  |
| ลัตเวีย (LV)          | 10.1 | 5.7  | 4.8  | 5.6  | 7.5  |
| ลิทัวเนีย (LT)        | 8.3  | 10.0 | 2.7  | 7.2  | 7.0  |
| ลักเซมเบิร์ก (LU)     | 3.2  | -3.9 | -0.5 | 1.1  | 1.7  |
| ฮังการี (HU)          | 3.9  | 2.6  | 3.5  | 2.2  | 4.4  |
| มอลตา (MT)            | 4.0  | -3.7 | 2.9  | -1.1 | 0.1  |
| เนเธอร์แลนด์ (NT)     | 1.6  | 0.1  | 0.7  | 0.1  | 3.0  |
| ออสเตรีย (AT)         | 2.0  | 0.3  | 1.1  | 0.7  | 1.0  |
| โปแลนด์ (PL)          | 5.6  | 3.3  | 4.5  | 5.1  | 5.3  |
| โปรตุเกส (PT)         | 1.6  | 0.0  | 0.0  | -0.7 | 0.9  |
| สโลวีเนีย (SI)        | 0.7  | 2.2  | 3.7  | 2.8  | 4.5  |
| สาธารณรัฐ สโลวัก (SK) | 3.9  | 3.2  | 5.2  | 2.6  | 5.9  |
| ฟินแลนด์ (FI)         | 2.8  | -0.4 | 1.3  | 2.4  | 3.5  |
| สวีเดน (SE)           | 1.9  | -0.8 | 1.8  | 1.6  | 4.0  |
| สหราชอาณาจักร(UK)     | 2.7  | 1.5  | 1.0  | 1.3  | 2.1  |
| EU-25                 | 2.1  | 0.8  | 0.9  | 0.9  | 1.9  |
| EU-15                 | 1.6  | 0.5  | 0.6  | 0.7  | 1.6  |

ที่มา: DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Employment in Europe 2005: Recent Trend and Prospects* (2005)

อย่างไรก็ดี ในปี 2540 ยุทธศาสตร์ด้านการจ้างงานของยุโรปได้ถูกกำหนดขึ้น ภายใต้ชื่อ European Employment Strategy (EES) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบรรเทาปัญหาการว่างงานที่เกิดขึ้น จากรายงานแสดงว่า สถานภาพของตลาดแรงงานในยุโรปมีความสัมพันธ์กับสถานภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้พบว่า การเติบโตในอัตราที่ช้าลงของเศรษฐกิจในยุโรปมีผลในทางลดต่อการจ้างงานในภูมิภาค ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเติบโตทาง

เศรษฐกิจและการจ้างงานหรือสถานภาพของการจ้างงานสอดคล้องกับข้อมูลข้างต้นที่ว่า อุปสงค์ต่อแรงงานเป็นอุปสงค์ต่อเนื่อง หรือเป็น derived demand ที่เป็นผลมาจากความต้องการของผู้ประกอบการในการผลิตสินค้าตนเอง

สำหรับการพัฒนาไปสู่เป้าหมายของการลดอัตราว่างงานหรืออีกนัยหนึ่งคือการเพิ่มอัตราการจ้างงานนั้นได้มีการเสนอแนวทางในการปรับตัวหลายประการ ซึ่งปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ เรื่องการปรับปรุงผลิตภาพของแรงงานผ่านทางการศึกษาและการฝึกอบรม สำหรับข้อเสนอในการพัฒนาปรับปรุงให้ไปสู่ระดับการจ้างงานที่เป็นเป้าหมาย<sup>8</sup> ได้แก่

- 1) การมีนโยบายด้านแรงงานที่มุ่งให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) การปรับปรุงด้านคุณภาพและผลิตภาพในการทำงาน และการสร้างเอกภาพทางสังคมและทางดินแดนให้แข็งแกร่ง
- 2) การส่งเสริมแนวคิดด้านวัฏจักรชีวิตในการทำงาน (Lifecycle approach) ให้เกิดขึ้นในตลาดแรงงาน
- 3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของกำลังแรงงานต่างๆ ในตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังแรงงานที่เป็นสตรี แรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุ โดยมีการส่งเสริมแรงจูงใจในการทำงาน ลักษณะการทำงานที่ดี น่าดึงดูดใจ ด้วยค่าจ้างที่เหมาะสม
- 4) การสร้างความสอดคล้องกันระหว่างอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงาน
- 5) การประสานตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่นเข้ากับความมั่นคงด้านการจ้างงาน มีการลดสัดส่วนของแรงงานนอกระบบ
- 6) การมีกลไกอำนวยความสะดวกให้เหมาะสมระหว่างสมรรถนะการทำงานกับค่าจ้างในการทำงาน
- 7) การขยายความครอบคลุมและเพิ่มการลงทุนด้านทุนมนุษย์
- 8) การปรับระบบการศึกษาและการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความต้องการใหม่ๆ เกี่ยวกับทักษะในการทำงาน

### 3.9 แนวทางที่จำเป็นสำหรับอาเซียน

การกำหนดเป้าหมายข้างต้นสามารถนำมาใช้เป็นกรอบการดำเนินการสำหรับตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนได้เช่นเดียวกัน โดยแนวทางที่อาเซียนพึงผลักดันให้เกิดร่วมกันภายในภูมิภาคอย่างทั่วถึงคือ การมีนโยบายร่วมและการวางแผนร่วมกันด้านตลาดแรงงานและการจ้างงานภายในภูมิภาคสู่ตลาดแรงงานภูมิภาคที่แท้จริงและมีลักษณะร่วมกันภายในตลาดแรงงานของแต่ละประเทศสมาชิกดังนี้

- 1) เป็นตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่น อุดมไปด้วยกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพ ด้วยกลไกในการส่งเสริมคุณภาพเชิงผลิตภาพของกำลังแรงงานทั้งจากภายในประเทศและจากภายในภูมิภาคอาเซียน
- 2) เป็นตลาดแรงงานที่กำลังแรงงานต่างๆ ทั้งกำลังแรงงานที่เป็นสตรี แรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุ และแรงงานต่างชาติ มีส่วนร่วมกันอย่างเต็มที่ในตลาดแรงงาน ด้วยการส่งเสริมลักษณะการทำงานที่ดี มีศักดิ์ศรี (Decent Work) มีความมั่นคงในการจ้างงานและค่าจ้าง ตลอดจนผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ที่เหมาะสมให้เกิดแก่กำลังแรงงานทุกประเภท
- 3) เป็นตลาดแรงงานที่มีอุปสงค์และอุปทานสอดคล้องกันได้ดียิ่งขึ้น

<sup>8</sup> Employment in Europe Report ปี 2005 บทที่ 1 Panorama of the European Labor Market

- 4) มีการวางแผนด้านตลาดแรงงานเพื่อเติมจากที่มีอยู่ในระยะสั้น เป็นการขยายสู่การวางแผนระยะกลางและระยะยาว โดยมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่รองรับการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน และโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศสมาชิกและภูมิภาคอาเซียน

ทั้งนี้ เงื่อนไขเบื้องต้น คือ ความร่วมมือทั้งภายในแต่ละประเทศสมาชิก และระหว่างประเทศสมาชิกทั้งปวงของอาเซียน คือการมีฐานข้อมูลด้านตลาดแรงงานที่ทันสมัยอยู่เสมอ เปรียบเทียบกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับที่เจาะลึกเป็นรายอุตสาหกรรม และรายอาชีพ ในลักษณะที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึง อุปสงค์และอุปทานได้ รวมทั้งเรื่องของการยอมรับซึ่งศักยภาพของแรงงานและมาตรฐานของแรงงานที่จะได้รับการพัฒนาในอนาคต

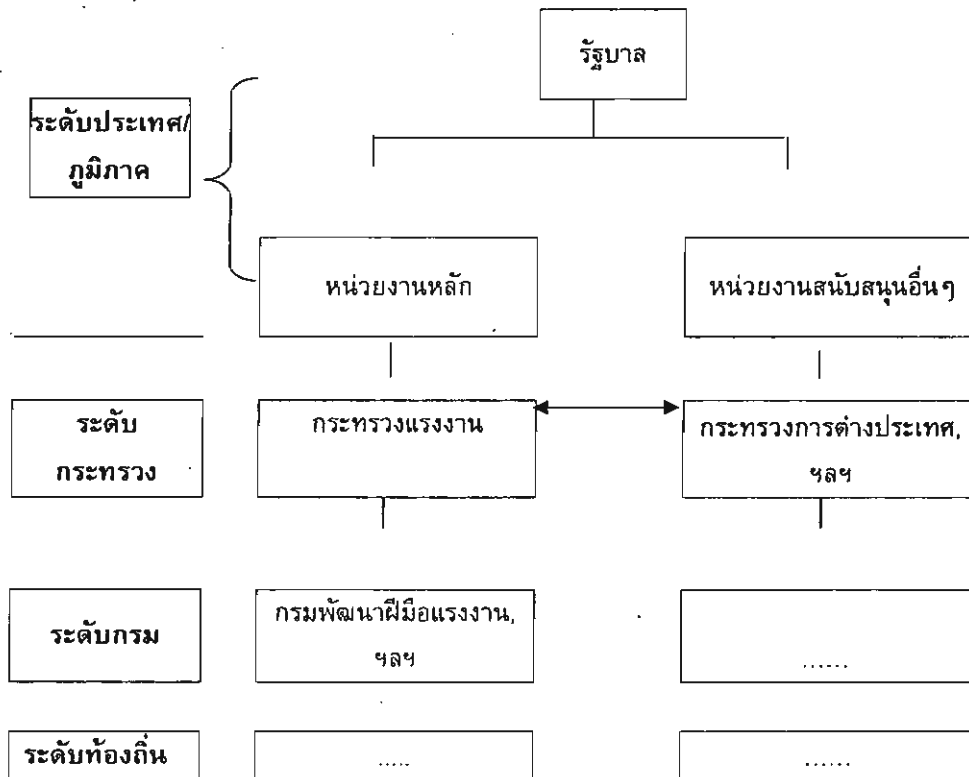
### 3.10 กรอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ด้านตลาดแรงงาน

ประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่สภาพของตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนได้แก่การมองนโยบายร่วมกันของประเทศสมาชิกว่าในภูมิภาคอาเซียนจะมีตลาดแรงงานของภูมิภาคที่มีคุณภาพในเชิงผลิตภาพ ซึ่งการผลักดันให้แต่ละประเทศตระหนักถึงความสำคัญของผลิตภาพการผลิตเป็นเรื่องที่รัฐบาลของทุกๆ ประเทศร่วมมือกันจัดการจากสภาพของตลาดแรงงานในภูมิภาคที่มีปริมาณและคุณภาพของกำลังแรงงานที่ไม่สัมพันธ์กับความต้องการของผู้ผลิตทำให้บางประเทศขาดแคลนกำลังแรงงาน และบางประเทศมีกำลังแรงงานเกินความต้องการ ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านตลาดแรงงานในภูมิภาคจำเป็นต้องมีความเห็นพ้องกันของทุกๆ ประเทศที่จะสร้างเครือข่ายในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกำลังแรงงานในประเภทและอาชีพต่างๆ เพื่อที่จะได้เปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศได้ทันกับความต้องการที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่จะต้องตกลงร่วมกันระหว่างประเทศอาเซียนคือเรื่องของการยอมรับมาตรฐานของฝีมือหรือทักษะของแรงงาน โดยการยอมรับในมาตรฐานที่จะกำหนดขึ้นร่วมกัน

การผลักดันให้เกิดการยอมรับในมาตรฐานฝีมือหรือทักษะของกำลังแรงงานนั้นประเด็นที่แต่ละประเทศควรดำเนินการทันทีคือการดำเนินการให้เกิดการปรับปรุงด้านมาตรฐานในแต่ละประเทศ โดยจุดเริ่มต้นจะต้องมาจากการมีข้อมูลที่พร้อมสำหรับการจัดการในด้านต่างๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะและฝีมือของแรงงานในส่วนที่ประเทศมีความเชี่ยวชาญ แผนภาพถัดไปจะเป็นการมององค์ประกอบของการทำงานร่วมกันเชิงยุทธศาสตร์



แผนภาพที่ 3.11 องค์ประกอบของ road map ภาครัฐและองค์กรท้องถิ่น



ที่มา: ผู้เขียน

องค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศมีความเป็นไปได้สูงสุดคือความร่วมมือในระดับของรัฐบาลและความพร้อมที่หน่วยงานในแต่ละประเทศจะดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศ ทั้งนี้ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมา

สำหรับยุทธศาสตร์ภูมิภาคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนเป็นตลาดแรงงานที่ขยายตัว ยืดหยุ่น ด้วยกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพ (Growing, Flexible, and Productive Labor Market) รองรับการเป็นประชาคมอาเซียนซึ่งประเทศสมาชิกมีศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสและขยายโอกาสจากการป็นผลทางประชากรในแต่ละช่วงให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกันนั้น เงื่อนไขหรือกลไกสำคัญในระดับภูมิภาคคือการจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเชื่อมโยงของข้อมูลด้านอุปสงค์และอุปทานของแรงงานในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งนี้ รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทักษะต่างๆ (competency) ที่แต่ละประเทศมีอยู่และที่แต่ละประเทศมีความต้องการ โดยแยกข้อมูลเป็นรายอาชีพและรายอุตสาหกรรม โดยอิงฐานข้อมูลและความร่วมมือขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น ILO เป็นต้น

การจะผลักดันให้ยุทธศาสตร์ภูมิดังกล่าวนี้ควรที่จะดำเนินการในช่วงปี 2550 – 2553 ทั้งนี้เนื่องจากฐานข้อมูลจะมีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการสามารถด้านความต้องการแรงงานและการจ้างงานสามารถรองรับกันได้ อย่างไรก็ดี เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านฐานข้อมูลแรงงานในภาพรวมในปัจจุบันยังไม่มี ดังนั้น สิ่งแต่ละประเทศในอาเซียนจะต้องดำเนินการคือ การปรับปรุงฐานข้อมูลที่มีอยู่โดยตกลงร่วมกันด้านรูปแบบของการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าว

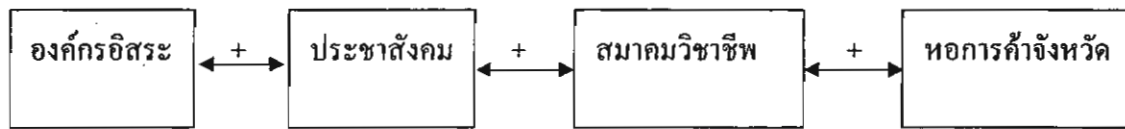
สำหรับการปรับตัวของประเทศไทยนั้น ได้มีข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลายๆ ประเด็นที่จะนำไปสู่การปรับตัวได้ โดยเริ่มต้นจากที่กระทรวงแรงงานซึ่งมีการเสนอแนะว่า ควรที่จะปรับเปลี่ยนขยายบทบาทเป็นกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ โดยที่บทบาทของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์นี้จะเป็นหลักในการกำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริม ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต โดยมองที่ผู้ที่อยู่ในตลาดแรงงานทั้งหมดของประเทศในทุก ระดับและผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน สำหรับหน่วยงานที่จะมีส่วนร่วมอื่นๆ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

กรณีของกระทรวงศึกษาธิการนั้นจะมีบทบาทหลักในการกำกับดูแล สนับสนุนผู้ที่อยู่ในวัยเรียนให้เข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและแนวทางการยกระดับความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานระหว่างประเทศ สำหรับกรณีของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ ที่มีส่วนดูแลด้านการผลิต การค้า และการบริการของประเทศ จะมีส่วนในการดำเนินการให้การผลิตในประเทศเป็นไปตามความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยสามารถมีส่วนในการส่งเสริมการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ

เงื่อนไขอื่นๆ ที่จะช่วยผลักดันให้ยุทธศาสตร์ภูมิภาคที่เกี่ยวกับการให้ตลาดแรงงานอาเซียนเป็นตลาดแรงงานที่ขยายตัว ยืดหยุ่น ด้วยกำลังแรงงานที่มีประสิทธิภาพนั้น คือ การมียุทธศาสตร์ภูมิภาคด้านอื่นๆ ที่ต้องสอดคล้องและสอดคล้องกัน ได้แก่ ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับ (1) Regional Human-Capital Pooling Policy (2) Regional Partnership in Workforce-Productivity Enhancement on a Lifelong Basis ที่ต้องการพัฒนาให้มีผลิตภาพที่ใกล้เคียงกันระหว่างประเทศสมาชิก (3) ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงานอาเซียน (4) วิสัยทัศน์สู่การเป็นภูมิภาคแห่ง good practice ด้านมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน (5) คุณภาพชีวิตของแรงงานหลังเกษียณอายุ (6) วิสัยทัศน์สู่การที่อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ปราศจาก Worst Form of Labor ภายในปี 2563 และ (7) การสร้างเสริมทัศนคติ "การเห็นคนเป็นคน มีคุณค่าของความเป็นมนุษย์" โดยที่ การปรับตัวของประเทศไทยจะต้องเริ่มจากการที่ประเทศมีนโยบายระดับชาติในการสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนสู่การเป็นหุ้นส่วนภูมิภาค โดยพยายามที่จะลดช่องว่างและยกระดับผลิตภาพทางการผลิตของแรงงานไทยสู่มาตรฐานสากล ทำให้แรงงานไทยเป็นกำลังแรงงานที่อยู่บนฐานของการเรียนรู้ที่จะพัฒนาทักษะและความสามารถของตนเองไปตลอดชีวิต

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีความชัดเจนคือ การจัดทำแผนกำลังคนของประเทศ โดยที่จะต้องมองเห็นถึงกำลังแรงงานในระบบ กำลังแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังแรงงานนอกระบบในชนบท กำลังแรงงานที่มีความบกพร่องทางด้านร่างกาย และกำลังแรงงานสูงวัย การจัดทำแผนกำลังคนที่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานข้างต้นนี้จะทำให้เห็นจำนวนแรงงานในประเทศที่ชัดเจนและจะช่วยให้สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาศักยภาพได้ โดยการดำเนินการจะต้องมีการติดตาม ประเมิน และปรับปรุงข้อมูลเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งหน่วยงานที่จะมีบทบาทที่สำคัญคือกระทรวงแรงงาน (ในปัจจุบัน) ที่จำเป็นต้องขยายการประสานงานกับองค์กรอาชีพ สมาคมวิชาชีพ สมาคมช่างฝีมือ สหภาพแรงงาน สมาคมอุตสาหกรรม สมาคมผู้ผลิต สมาคมนายจ้าง สถานประกอบการ รวมถึงหอการค้าแต่ละที่ ให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะ เครือข่ายการดำเนินการด้านกำลังคนไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะการกำหนดแผนโดยกระทรวงเพียงลำพัง

แผนภาพที่ 3.12 ตัวอย่างองค์ประกอบของ road map ของหน่วยงานสนับสนุน



ที่มา: ผู้เขียน

หน่วยงานอื่นๆ ต่างก็ต้องเพิ่มบทบาทของตนในการดำเนินการให้มากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยสร้างให้ฐานของข้อมูลในประเทศมีความพร้อม รวมทั้งบทบาทในส่วนที่จะช่วยพัฒนาให้แรงงานในประเทศมีทักษะเพิ่มขึ้น ตัวอย่างของบทบาทที่องค์กรอาชีพ/สมาคมวิชาชีพ/สมาคมช่างฝีมือจะช่วยเสริมได้ ได้แก่ การสำรวจความต้องการของตลาดแรงงานในสายอาชีพ/วิชาชีพ และอุตสาหกรรมที่ตนรองรับทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งการจำแนกและกำหนดระดับทักษะที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพต่างๆ ที่ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับภูมิภาคและระดับสากล ทั้งนี้รวมถึงการทดสอบเพื่อประเมินทักษะและการรับรองมาตรฐานความสามารถของกำลังแรงงาน การฝึกอบรมพัฒนาเพื่อยกระดับทักษะฝีมือของกำลังแรงงาน นอกจากนี้ การทำหน้าที่ประสานงานเพื่อสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในระดับภูมิภาคโดยองค์กรอาชีพ/สมาคมวิชาชีพ/สมาคมช่างฝีมือควรขยายตัวมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

สำหรับการดำเนินการในระยะถัดมาคือ ช่วงปี 2554 -2558 คือ การจัดตั้ง ASEAN Workforce Productivity and Standard Center ทั้งนี้โดยมีหน่วยงานที่ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบคือสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ซึ่งจำเป็นจะต้องมีประเทศสมาชิกบริหารงานร่วมกัน โดยมีความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศ และประเทศคู่เจรจาในด้าน technical and financial contribution ทั้งนี้ ประเทศไทยควรจะต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันและประสานงานให้เกิดการจัดตั้ง ASEAN Workforce Productivity and Standard Center นี้ขึ้น ทั้งนี้ การผลักดันของไทยจะเริ่มได้จากกระทรวงแรงงานที่จะมองเห็นภาพรวมของการปรับตัว และสามารถเป็นหลักในการกำกับดูแลด้านมาตรฐานและผลิตภาพของกำลังแรงงาน โดยหากสามารถยกระดับสำนักมาตรฐานต่างๆ ในกระทรวงแรงงาน เช่น สำนักมาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) และสำนักมาตรฐานแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) เข้าด้วยกันเป็นหน่วยงานระดับกรมเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานและผลิตภาพทรัพยากรมนุษย์ทั้งระบบได้ก็จะเป็นการดำเนินการที่น่ารอมให้มีการพัฒนาต่อไป

## บทที่ 4

# นโยบายและกรอบกติกาในการกำกับดูแลการย้ายถิ่น และการทำงานของทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติในอาเซียน\*

### 4.1 ความนำ

Myron Weiner<sup>1</sup> จำแนกตัวแปรที่มีบทบาทในการกำหนดความเป็นไปของกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความแตกต่าง (Differential Variables) กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับพื้นที่ กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความผูกพันใกล้ชิด (Affinity Variables) และกลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับการเข้าออกดินแดน (Access Variables) ซึ่งในบรรดากลุ่มตัวแปรทั้ง 4 นั้น เขาเห็นว่า กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับกรอบกติกา กฎระเบียบด้านการเข้า-ออกดินแดน เป็นกลุ่มตัวแปรที่ควรอยู่ในรายการศึกษาวิจัยลำดับต้นๆ ต่อไปในอนาคต ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ 1) ยังไม่มีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบอย่างเป็นระบบ เช่น เกี่ยวกับการและสาเหตุที่รัฐสร้างกรอบกติกา กฎระเบียบขึ้นมาควบคุมการย้ายถิ่นข้ามชาติ 2) งานเขียนในเชิงทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่นข้ามชาติมักมองกลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับกรอบกติกา กฎระเบียบด้านการเข้า-ออกดินแดน ว่าเป็นเพียงตัวแปรภายนอก (Exogenous) และให้ความสำคัญเน้นไปที่ตัวแปรด้านความแตกต่างทางเศรษฐกิจ ระยะเวลาและตัวแปรด้านเครือข่ายมากกว่า 3) กรอบกติกา กฎระเบียบด้านการเข้า-ออกดินแดนนั้น ไม่เพียงส่งผลต่อการย้ายถิ่นข้ามชาติ หากแต่ยังส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

โครงการวิจัยนี้เห็นด้วยกับแนวคิดข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ไม่เฉพาะแต่ตัวแปรด้านกรอบกติกา กฎระเบียบด้านการเข้า-ออกดินแดน เท่านั้นที่ควรให้ความสนใจและศึกษาให้ลึกซึ้งขึ้น หากแต่ยังมีตัวแปรด้านนโยบายแห่งรัฐ และเครื่องมือในทางนโยบายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบความร่วมมือระดับทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคี ซึ่งมีบทบาทสำคัญส่งผลต่อความเป็นไปของกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติทั้งในช่วงที่ผ่านมาและที่จะเป็นไปในอนาคต

ในงานศึกษาวิจัยเรื่อง การย้ายถิ่นข้ามชาติกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอาเซียน: นโยบายและผลกระทบ ซึ่งนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญขององค์การรัฐสภาอาเซียนด้านทุนมนุษย์ พหุชาวลัยและคณะ (2544)<sup>2</sup> สะท้อนให้เห็นถึงสาระมุมมองเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ 3 ประการหลัก คือ

ประการแรก นโยบายด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติ เป็นปัจจัยกำหนดหลักประการหนึ่งต่อกระแส ทิศทาง ตลอดจนแนวโน้มของการย้ายถิ่นข้ามชาติ

ประการที่สอง หลักการสำคัญในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติ คือ การที่นโยบายนั้นตั้งอยู่บนหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ซึ่งแก่นสารของการทำความเข้าใจอยู่ที่ว่า

\* โดย พหุชาวลัย วงศ์บุญสิน สุภาภักพรณ ตั้งตรงไพโรจน์

<sup>1</sup> Myron Weiner. (1985). "On International Migration and International Relations," *Population and Development Review* 11(3) September: 446.

<sup>2</sup> พหุชาวลัย วงศ์บุญสิน, วิพรรณ ประจวบเหมาะ, นพวรรณ จงวัฒนา, มยุรี นกยูงทอง, และ สุวัฒนา วิบูลย์เศรษฐี. (2544). รายงานการวิจัยเล่มที่ 1 การย้ายถิ่นข้ามชาติกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอาเซียน: นโยบายและผลกระทบ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การเดินทางย้ายถิ่นเข้าประเทศ การพำนักและประกอบกิจกรรมต่างๆ ในประเทศ ตลอดจนการเดินทางย้ายถิ่นออกจากประเทศ เป็นเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ

ประการที่สาม การแสดงอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้น เป็นการแสดงออกในเชิงนโยบายผ่านเครื่องมือต่างๆ เช่นกรอบกติกาทางกฎหมาย ซึ่งการกำหนดนโยบายด้านการย้ายถิ่นนั้น กรอบกติกาทางกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ เป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งของนโยบาย

กระนั้นก็ตาม มิได้หมายความว่า กรอบกติกาทางกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ นั้นจะส่งผลให้รัฐมีนโยบายในทำนองเดียวกันเสมอไป เนื่องจากมีกรอบกติกาทางกฎหมายระหว่างประเทศบางประการซึ่งบางรัฐไม่ประสงค์ที่จะเป็นภาคีผูกพันและปฏิบัติตาม เช่น เรื่องการเดินทางออกนอกรัฐ เป็นต้น

กล่าวคือ ในเรื่องการเดินทางออกนอกรัฐของบุคคลหนึ่งๆ นั้น หลักสิทธิมนุษยชนตาม Universal Declaration of Human Rights, art. 13. para. 2 ซึ่งให้สิทธิแก่บุคคลในการเดินทางออกนอกรัฐที่บุคคลนั้นเป็นพลเมืองหรือถือสัญชาติอยู่ด้วย<sup>3</sup> ส่งผลให้ประเทศเอเชียหลายประเทศอำนวยความสะดวกในการเดินทางออกนอกประเทศแก่บุคคลที่เป็นพลเมืองหรือถือสัญชาติของประเทศตน อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของ Patcharawalai<sup>4</sup> พบว่า มีบางประเทศตามส่วนต่างๆ ของโลก รวมทั้งในเอเชียด้วย ที่ยังคงสงวนอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐในการควบคุมพลเมืองหรือถือสัญชาติของประเทศตน อย่างเข้มงวดในการเดินทางออกนอกรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเดินทางย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานในต่างแดน

ในเรื่องการเดินทางเข้าประเทศนั้น ประเทศต่างๆ ให้ความเคารพและปฏิบัติตามหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งให้การรับรองสิทธิแก่คนชาติในอันที่จะเข้าไปในดินแดนของรัฐเจ้าของดินแดนที่ตนถือสัญชาติอยู่หรือเป็นพลเมืองอยู่ แต่สิทธิดังกล่าวยังไม่ส่งผลต่อบุคคลซึ่งมิได้เป็นเจ้าของดินแดนที่ตนถือสัญชาติอยู่หรือเป็นพลเมืองอยู่ เนื่องจากหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศยังไม่ได้ให้การรับรองสิทธินั้นตราจนปัจจุบัน<sup>5</sup> อีกทั้งรัฐเจ้าของดินแดนต่างๆ ยังไม่มีพันธกรณีในระดับระหว่างประเทศหรือสากลที่จะต้องยอมรับบุคคลซึ่งมิได้ถือสัญชาติหรือเป็นพลเมืองในดินแดนตนให้เข้ามาในดินแดนของตนนั้น<sup>6</sup>

ดังนั้น การที่บุคคลต่างด้าวจะเข้าไปในรัฐประเทศหรือดินแดนอธิปไตยที่ตนมิได้ถือสัญชาติหรือเป็นพลเมืองอยู่นั้น จึงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับนโยบายแห่งรัฐของแต่ละรัฐเป็นสำคัญในระดับเอกภาคี ทั้งนี้ การที่จะให้บุคคลประเภทใดจากประเทศใดได้สิทธิพิเศษในการเดินทางเข้ามายังดินแดนของตนโดยสะดวก มักเป็นเรื่องที่รัฐประเทศหรือรัฐเจ้าของดินแดนนั้นหาความตกลงในระดับทวิภาคีหรือระดับภูมิภาคเป็นการเฉพาะตามเงื่อนไขที่ตกลงกันตามนโยบายความร่วมมือของรัฐประเทศหรือรัฐเจ้าของดินแดนนั้นๆ

นอกจากกรอบกติกาทางกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ แล้ว การกำหนดนโยบายแห่งรัฐยังเป็นการกำหนดจากประเด็นต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นโดยตรงและไม่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นโดยตรงด้วย นโยบายแห่งรัฐนั้นมีพื้นฐานมาจากผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติของ

<sup>3</sup> United Nation (1998) *International Migration*. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, ST/EAS/SER.A/161 New York: United Nations.

<sup>4</sup> Patcharawalai Wongboonsin. (2001b). "Comparative Migration Policies in the ESCAP Region." Presented at the Ad Hoc Expert Group Meeting on Migration and Development: Opportunities and Challenges for Poverty Reduction in the ESCAP Region, organized by the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations, 28-30 November, 2001.

<sup>5</sup> United Nation (1998) *Ibid*.

<sup>6</sup> พันทิพย์ กาญจนจิตรา สายสุนทร (2540). *การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย*. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ ในชุดโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย โรงแรมรอยัลซิดี 26-28 พฤษภาคม 2540.

ประเทศหนึ่งสามารถแตกต่างกันไปจากผลประโยชน์แห่งชาติของอีกประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ ผลประโยชน์แห่งชาติภายในแต่ละประเทศยังอาจแตกต่างกันไปตามช่วงเวลาหนึ่ง เนื่องจากขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอก<sup>7</sup>

ปัจจัยต่างๆ ข้างต้นย่อมส่งผลให้นโยบายด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติของแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไปได้ ซึ่งจากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าว การทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายด้านการย้ายถิ่นในเอเชียจึงจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาเปรียบเทียบทั้งในระหว่างประเทศเอเชียด้วยกันเอง และในระหว่างช่วงเวลา เช่น ในการทำความเข้าใจถึงนโยบายด้านการย้ายถิ่นในเอเชียในปัจจุบันตลอดจนแนวโน้มในอนาคตนั้น มีปัญหาเรื่องวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียในฐานะปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นในขณะที่ประเทศต่างๆ ในเอเชียกำลังยกระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีเศรษฐกิจโลก โดยอาศัยการปรับทิศทางของเศรษฐกิจสู่กระแสโลกาภิวัตน์และการอิงหลักที่เรียกว่า ภูมิภาคนิยมแบบเปิดซึ่งอาศัยแนวทางที่เรียกว่า การค้าและการลงทุนโดยเสรี<sup>8</sup>

เกี่ยวกับประเด็นความแตกต่างด้านนโยบายว่าด้วยการย้ายถิ่นข้ามชาตินั้น ถึงแม้ว่างานวิจัยของพัชรารัตน์และคณะ (2544)<sup>9</sup> ได้ยืนยันเช่นนั้น แต่ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะร่วมกันบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากประเด็นที่ว่า นโยบายด้านการย้ายถิ่นของแต่ละประเทศมักประกอบด้วยนโยบายหลัก 2 ประการ คือ 1) นโยบายในการจัดระเบียบ (Regulating) และควบคุม (Controlling) จำนวนและประเภทของผู้ย้ายถิ่น และ 2) นโยบายที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยแวดล้อมหรือเงื่อนไขสำหรับคนต่างด้าว หรือผู้ย้ายถิ่นเมื่อเข้ามาอยู่ในดินแดนของรัฐอธิปไตยนั้น โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่างๆ เป็นเครื่องมือทางนโยบายในการบริหารจัดการและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของประเทศนั้นๆ

#### 4.2 การกำกับดูแลการย้ายถิ่นออกนอกประเทศ

การทบทวนและสังเคราะห์ผลงานศึกษาวิจัยที่ผ่านมา ทำให้กล่าวได้ว่า การมีนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นออกนอกประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือ การทำงานในต่างประเทศของบุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มประเทศคือ

- 1) กลุ่มประเทศที่ไม่มีนโยบายส่งเสริมคนในชาติให้ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างแดน ได้แก่ มาเลเซีย<sup>10</sup> และไทยในช่วงก่อนปี 2525<sup>11</sup>

<sup>7</sup> พัทธราลัย วงศ์บุญสิน (2543). "ผลกระทบด้านวิกฤตเศรษฐกิจต่อนโยบายด้านการย้ายถิ่นของอาเซียน" วารสารประชากรศาสตร์ 16 (1) มีนาคม: 25.

<sup>8</sup> พัทธราลัย (2543). อ้างแล้ว.

<sup>9</sup> พัทธราลัย, วิพรรณ, นพวรรณ, มยุรี นกยูงทอง, และสุวัฒนา (2544). อ้างแล้ว.

<sup>10</sup> สำหรับมาเลเซียนั้น นโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นออกของทุนมนุษย์ในประเทศนั้น มีนโยบายในการส่งออกแรงงาน หากแต่เน้นที่การสกัดกั้นการไปทำงานอย่างผิดกฎหมายมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มทุนมนุษย์ประเภทแรงงานระดับล่างไร้ทักษะฝีมือ และกึ่งทักษะซึ่งนิยมย้ายถิ่นไปทำงานในสิงคโปร์ ไต้หวัน และญี่ปุ่น

<sup>11</sup> สำหรับประเทศไทยนั้น ในช่วงทศวรรษแรก (2515-2524) ของการย้ายถิ่นข้ามชาตินั้นคนไทยไปทำงานในต่างแดนในลักษณะของธุรกิจจัดหางาน การส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศยังไม่ได้มีฐานะนโยบาย ซึ่งพิจารณาได้จากกรณีที่ประเด็นดังกล่าวไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถึงแม้ว่าได้มีการหยิบยกเรื่องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศขึ้นมาส่งเสริม ซึ่งแนวทางของประเทศไทยในขณะนั้น คือ ประชาชนอาจเลือกที่จะไปทำงานในต่างประเทศหรือทำงานในประเทศ (ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ย้ายสถานภาพของตนเองจากกลุ่มนี้ไปสู่กลุ่มที่สาม หรือกลุ่มประเทศที่มีนโยบายในการสนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานในต่างแดน)

2) กลุ่มประเทศที่มีนโยบายควบคุมการไปทำงานในต่างแดนของคนในชาติอย่างเข้มงวด ได้แก่ เวียดนาม<sup>12</sup> พม่า<sup>13</sup> โดยทั้งสองประเทศนั้นมีนโยบายที่เด่นชัดด้านการแทรกแซงของรัฐอย่างเต็มที่ในการย้ายถิ่นข้ามชาติของทุนมนุษย์ตั้งแต่ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน โดยเน้นที่ความตกลงระดับทวิภาคีระหว่างรัฐบาลกับประเทศเป้าหมายปลายทางอื่นๆ ที่มีระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจในระดับสูงทั่วไป ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างสองประเทศนี้ คือ ในระยะหลังนั้นเวียดนามเน้นที่การย้ายถิ่นเพื่อการฝึกอบรมฝีมือแรงงานมากขึ้น<sup>14</sup>

3) กลุ่มประเทศที่มีนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมสนับสนุนคนในชาติให้ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างแดน หรือที่บางคนเรียกว่า นโยบายสนับสนุนการส่งออกแรงงาน โดยในกรณีของอาเซียนนั้น ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และสิงคโปร์<sup>15</sup>

<sup>12</sup> นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 แห่งคริสตกาลเป็นต้นมา เวียดนามได้จัดให้การไปทำงานในต่างแดนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของนโยบายด้านการจ้างงาน การส่งออกแรงงานยังเป็นมาตรการทางนโยบายในการกำกับดูแลปัญหาการขาดดุลยภาพในสังคมและในส่วนต่างๆ ของประเทศ ทั้งนี้ เวียดนามอาศัยแนวทางนโยบายด้านการกำกับควบคุมและวางแผนจากส่วนกลางและความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (Government-to-Government Approach) ในการส่งออกแรงงานไปยังประเทศปลายทางแต่ละประเทศ โดยเริ่มตั้งแต่การส่งกำลังแรงงานไปยังเขตโกสโลวเกีย และสหภาพโซเวียตในอดีตในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ตามด้วยการส่งกำลังแรงงานไปยังอิรัก และอัลจีเรียในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เยอรมนีและบัลแกเรียในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 และคูเวตในช่วงทศวรรษที่ 1990 ซึ่งการส่งกำลังแรงงานออกไปทำงานในต่างแดนนั้น เริ่มด้วยกำลังแรงงานในระดับที่มีทักษะฝีมือก่อน หลังจากนั้นจึงเริ่มมาให้ความสำคัญกับการส่งกำลังแรงงานในระดับไร้ทักษะฝีมือไปทำงานในต่างแดนโดยผ่านโครงการความร่วมมือระดับทวิภาคีด้านการฝึกอบรมในระหว่างการทำงาน (on-the-job training programs) กับประเทศปลายทาง ทั้งนี้ ประเทศปลายทางหลักของกำลังแรงงานระดับไร้ทักษะฝีมือจากเวียดนาม คือ ญี่ปุ่นและเกาหลี (ดูเพิ่มเติมใน Anh, Nguyen Dang (1998) "Vietnam Country Paper: Academic Aspects." Paper presented at the Regional Workshop on Transnational Migration and Development in ASEAN Countries organized by Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Bangkok, May 25-27.

<sup>13</sup> พมามีนโยบายส่งออกแรงงานตั้งแต่ระดับไร้ทักษะฝีมือไปจนถึงระดับวิชาชีพ โดยในระยะหลังนี้ ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือกับประเทศปลายทางในการหางานให้กำลังแรงงานทำมากขึ้น ซึ่งนอกจากประเทศปลายทางหลักต่างๆ ในอาเซียนแล้วยังมีประเทศอุตสาหกรรมหลักต่างๆ ทั้งหลาย ทั้งนี้ รัฐบาลพม่าได้มีการนำมาตราการเสริมด้านการอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมแก่แรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านนโยบายและกรอบกติกาต่างๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของ การเข้าเมืองและในส่วนของ การพำนักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทาง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลพมามีนโยบายชัดเจนในการกระตุ้นการย้ายถิ่นกลับโดยสมัครใจของกำลังแรงงาน ถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะมีการกำกับควบคุมการย้ายถิ่นออกนอกประเทศโดยอาศัยด้านตรวจจุดต่างๆ บริเวณชายแดน แต่พม่าก็เป็นประเทศหลักประเทศหนึ่งของแรงงานที่ลักลอบย้ายถิ่นข้ามชาติ (ดูเพิ่มเติมใน Nyan Myint, (1998). "Myanmar Country Paper: Academic Aspects." Paper presented at the Regional Workshop on Transnational Migration and Development in ASEAN Countries organized by Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Bangkok, May 25-27.

<sup>14</sup> Pong, 1992; Skeldon, 1992; Patcharawalai, 1998

<sup>15</sup> ในทางทฤษฎี โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและทฤษฎีระบบโลก หลายคนอาจคิดว่า ประเทศในกลุ่มนี้ เป็นประเทศยากจน ทั้งนี้ จากข้อค้นพบของงานวิจัยที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า แนวคิดดังกล่าวเป็นจริงเพียงบางส่วนเท่านั้น โดยส่วนใหญ่เป็นประเทศส่งออกแรงงานที่มีรายได้ต่ำถึงปานกลาง และบางส่วนเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจก้าวหน้า ขาดแคลนกำลังแรงงาน และมีฐานะเป็นประเทศปลายทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติด้วยซ้ำไป โดยมีจุดร่วมคือ ประเทศในกลุ่มนี้เล็งเห็นถึงประโยชน์ในทางเศรษฐกิจต่อประเทศจากการที่ประชากรในวัยกำลังแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ ในขณะที่ประเทศในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ซึ่งมีรายได้ต่ำถึงปานกลางนั้น มีขนาดประชากรมากเกินกว่าที่เศรษฐกิจในประเทศจะรองรับได้ อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านหรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากสังคมเกษตรเป็นสังคมอุตสาหกรรม เพื่อให้มีระดับการพัฒนาประเทศสูงขึ้น เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ไทย ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีนโยบายในการสนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานในต่างแดน เป็นต้น ดูใน พัทธวาลัย วงษ์บุญสิน (2543). อ้างแล้ว.

#### 4.2.1 สิงคโปร์

สิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีรายได้สูง มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูงและปลายทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ แต่สิงคโปร์ก็มีใช้ช้อยกเว้นของกลุ่มประเทศที่มีนโยบายในการสนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานในต่างประเทศของคนในชาติ ผลการศึกษาของ Yap Mui Teng<sup>16</sup> และข้อมูลของ AMPRN<sup>17</sup> ยืนยันตรงกันว่ามาตรการสำคัญของสิงคโปร์ตั้งอยู่บนหลักเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี โดยกฎหมายภายในประเทศให้สิทธิเสรีแก่ชาวสิงคโปร์ในการเดินทางออกนอกประเทศไปทำกิจกรรมต่างๆ ยกเว้นเพียงพลเมืองชายในวัยที่จะต้องรับใช้ชาติด้านการทหาร สิ่งที่มีรัฐบาลสิงคโปร์กำลังพยายามดำเนินการคือ การหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหาสมองไหลและหาทางให้ทุนมนุษย์ที่เดินทางโยกย้ายไปทำงานในส่วนต่างๆ ของโลกนั้นตระหนักถึงความผูกพันที่มีต่อประเทศชาติและนำความรู้ประสบการณ์ต่างๆ กลับมาสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ประเทศชาติในที่สุด

#### 4.2.2 ฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์มีสถานะเป็นประเทศต้นทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ และเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานและการนำเงินรายได้ส่งกลับประเทศพร้อมกลไกทางกฎหมายและสถาบันรองรับตั้งแต่แรก โดยถือเป็นลักษณะเด่นของฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ นับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจ ทางกรฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญต่อนโยบายด้านการส่งออกแรงงานของตนไปยังต่างประเทศมากขึ้น พร้อมเร่งดำเนินการผลักดันในเรื่องการคำนึงถึงสวัสดิการของแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างแดนอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม 2 ประการคือ<sup>18</sup>

1) การทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ลดลงจากร้อยละ 5.2 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 0.2 ในปี 2541 พร้อมไปกับอัตราการว่างงานได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.6 ตามสถิติ ณ เดือนตุลาคม 2541 โดยอัตราการจ้างงานต่ำระดับเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20.8 เป็นร้อยละ 23.7 ทั้งนี้จากจำนวนประชากรในวัยแรงงาน 31.2 ล้านคน เป็นผู้ที่ว่างงานจำนวน 3 ล้านคน และทำงานต่ำระดับจำนวน 6.7 ล้านคน<sup>19</sup>

2) การจ้างงานชาวฟิลิปปินส์ในต่างประเทศลดน้อยลงประมาณร้อยละ 3.7 ในช่วง 5 เดือนแรกของปี 2541 จำนวนคนงานชาวฟิลิปปินส์ที่ทำงานทั้งในภาคพื้นดินและในกิจการทางทะเลลดลงร้อยละ 3.65 จากจำนวน 347,605 คน ในช่วงมกราคมถึงพฤษภาคม 2540 เหลือเป็นจำนวน 335,227 คน ในช่วงเดียวกันของปี 2541 ซึ่งจากข้อมูลของ Philippine Overseas Employment Agency (POEA) ทำให้ทราบว่าการลดลงของการจ้างงานชาวฟิลิปปินส์ในต่างแดนนั้น เกิดขึ้นในตลาดแรงงานในเอเชียด้วยกันเองมากกว่าในตลาดแรงงานนอกภูมิภาค ดังเห็นได้จาก จำนวนคนงานฟิลิปปินส์ในตลาดแรงงานในเอเชียซึ่งลดลงจากจำนวน 105,418 คน ในช่วงมกราคมถึงพฤษภาคม 2540 เหลือเพียงจำนวน 98,521 คน ในช่วงเดียวกันของปี 2541 โดยพื้นที่พบการจ้างงานคนฟิลิปปินส์ลดลงมากที่สุด คือมาเลเซีย เกาหลี และฮ่องกง ดังเห็นได้จาก

<sup>16</sup> Mui Teng Yap (1998). "Policy Options for Low Fertility Countries: The Singapore Experience." Paper presented at International Population Conference/Congres International de la Population. International Union for the Scientific Study of Population, Montreal, 24 August – 1 September.

<sup>17</sup> AMPRN (1998). "Migration Issues in the Asia Pacific." In Patcharawalai (2003). "Comparative Migration Policies in the ESCAP Region." pp. 67-95. In *Migration Patterns and Policies in the Asian and Pacific Region* Asian Population Studies Series No. 160, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, New York: United Nations.

<sup>18</sup> พัชรพลชัย (2543). อ้างแล้ว.

<sup>19</sup> Battistella, Graziano and Maruja M. B. Asis (1999). *The Crisis and Migration in Asia*. Scalabrini Migration Center, Quezon City, Philippines: 14-15; Philippines National Statistical Office (1998).



การที่จำนวนคนงานฟิลิปปินส์ในมาเลเซียมีจำนวนเหลือเพียง 2,400 คน ในปี 2541 จากจำนวน 6,351 คน ในปี 2540 โดยที่ในเกาหลีมีคนงานฟิลิปปินส์เหลือจำนวน 985 คน ในปี 2541 จาก 1,850 คน ในปี 2540 ในขณะที่คนงานฟิลิปปินส์ในฮ่องกงมีจำนวนลดลงจาก 43,143 คน ในปี 2540 เหลือเพียง 35,440 คน ในปี 2541<sup>20</sup>

#### 4.2.3 อินโดนีเซีย

ประชากรอินโดนีเซียมีการย้ายถิ่นทั้งภายในเขตและข้ามเขตมาเป็นเวลานานตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคม ซึ่งก็มีทั้งย้ายโดยสมัครใจและถูกบังคับ ทั้งนี้ มีพื้นที่และแหล่งชุมชนที่เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางว่าเป็นสถานที่ที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อพยพเข้ามาอยู่อาศัย อาทิ เขตมินังกาเบาและบาตักในเกาะสุมาตรา เขตบูกิสและมาเกสซาร์ในสุลาเวสี บันจารีในกาลิมันตัน และเขตมาตุรีสบนเกาะชวา ด้วยความหนาแน่นของประชากรที่กระจุกเฉพาะบนเกาะสำคัญของประเทศ ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียกำหนดนโยบายการอพยพย้ายถิ่น (Transmigration Policy) โดยบังคับให้ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนหนาแน่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งบนเกาะชวาและบาห์ลี อพยพไปอยู่เกาะที่มีประชากรเบาบาง เช่นที่เกาะสุมาตรา กาลิมันตัน สุลาเวสี และปาปัว เป็นต้น

อินโดนีเซีย เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีสถานะเป็นประเทศกำลังพัฒนาและเป็นประเทศส่งออกแรงงาน เนื่องจากเศรษฐกิจในประเทศไม่อาจรองรับกำลังแรงงานขนาดใหญ่ภายในประเทศได้ ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ อินโดนีเซียมีนโยบายในการส่งออกแรงงานระดับล่างไปทำงานในต่างแดนทั้งใกล้และไกล โดยให้ความสำคัญกับมาตรการรองรับในลักษณะของการแทรกแซงของรัฐ 2 ลักษณะหลัก คือ 1) การจัดทำโครงการส่งออกแรงงานมาตั้งแต่ปี 2518 กำหนดให้แรงงานที่ต้องการเดินทางไปทำงานในต่างแดนต้องจดทะเบียนอย่างเป็นทางการกับกระทรวงแรงงาน 2) การคุ้มครองแรงงานในลักษณะที่ภาครัฐมีบทบาทในการจัดทำความตกลงทวิภาคีกับประเทศปลายทางต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องค่าแรงและเงื่อนไขในการทำงานของแรงงาน กระนั้นก็ตาม อินโดนีเซียต้องประสบกับปัญหาการลักลอบย้ายถิ่นหรือการย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก จนกลายเป็นกระแสหลักของการย้ายถิ่นข้ามชาติจากอินโดนีเซีย เนื่องจากการทวีตัวของนายหน้าคนกลางในการจัดหางานโดยที่ภาครัฐไม่มีแทรกแซงในการจัดการกับปัญหาการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย<sup>21</sup> (Institute of Population Studies and Institute of Asian Studies, 1997; Hugo, 1995: 295).

สำหรับการย้ายถิ่นไปต่างประเทศของคนอินโดนีเซียเริ่มอย่างเป็นทางการตามนโยบายส่งออกแรงงานในปี 2518 โดยมีจุดประสงค์ในช่วงแรก เพื่อต้องการระบายคนว่างงานที่มีอยู่จนล้นในประเทศ โดยมีจำนวนการอพยพเพิ่มมากขึ้นมาตลอด จาก 21,542 คน ในช่วงปี 2518 – 2523 เป็น 89,345 คน ในช่วง ปี 2533 - 2538<sup>22</sup> แรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศนี้มีทั้งไปแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแบบหลังเสียมากกว่า ประเทศปลายทางในระยะแรกอยู่ในตะวันออกกลาง อย่างไรก็ตาม แม้แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเดินทางไปแบบผิดกฎหมาย แต่เมื่อได้ค่าจ้าง ก็จะส่งกลับประเทศส่วนหนึ่ง ซึ่งมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ในเวลาต่อมา จุดประสงค์ของนโยบายจึงไม่ใช่

<sup>20</sup> DOLE-BLES, 1998 อ้างใน UNFPA and ANU (1998). *Southeast Asian Populations in Crisis: Challenges to the Implication of the ICPD Programme of Action*. December 1998: 104.

<sup>21</sup> Sukamdi and Abdul Haris (1998). "A Brief Overview of International Migration." Mimeo.; Tjiptoherijanto (1995). "Indonesian Government Perception on International Migration and Its Policies." Paper presented to the Regional Workshop on Transnational Migration and Development in ASEAN Countries, May 25-27, Bangkok, Thailand

<sup>22</sup> Andrei Rogers, et al. (2004). *Indirect Estimates of Age-specific Interregional Migration Flows in Indonesia Based On the Mobility Propensities of Infants*. Research Program on Population Processes. Working Paper POP2001-0001. University of Colorado, p. 4.

เพียงแค่ระบายคนว่างงานเท่านั้น แต่ยังต้องการสร้างรายได้จากการส่งกลับเป็นหลักอีกด้วย ทั้งนี้ อินโดนีเซีย ประสบกับจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของแรงงานที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ จากจำนวน 5,624 คน ในแผนพัฒนาห้าปี (Rencana Pembangunan Lima Tahun – REPELITA) ฉบับแรก (2512/13 – 2516/17) เพิ่มขึ้นเป็น 877,310 คน ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2532/33 – 2536/37) และเป็น 1,461,236 คน ในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (2537 – 2542) ทั้งนี้ ประเทศปลายทางอันดับ 1 ของแรงงานอินโดนีเซียในระยะแรกคือ ซาอุดีอาระเบีย ต่อมาเริ่มถดถอยลง เนื่องจากโอกาสทางตลาดแรงงานในเอเชียตะวันออกและอาเซียน เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประเทศปลายทางหลักเปลี่ยนมาเป็นมาเลเซีย สิงคโปร์ เกาหลี ซองกง และ ไต้หวัน

งานศึกษาของพัชรวาลัย<sup>23</sup> ชี้ให้เห็นว่า วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลให้นโยบายของอินโดนีเซีย เปลี่ยนแปลงไปใน 2 ประการหลัก คือ 1) การให้ความสำคัญกับการส่งออกแรงงานและการเพิ่มการคุ้มครอง แรงงานในต่างแดน และ 2) การหันมาให้ความสำคัญกับการส่งออกแรงงานในระดับฝีมือเป็นลำดับแรก ส่วน แรงงานในระดับไร้ฝีมือนั้น อินโดนีเซียหันมาใช้มาตรการที่เรียกว่า ระบบโควตา ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงเชิง นโยบายดังกล่าว ประกอบด้วยเหตุผล 4 ประการคือ 1) เพื่อยกระดับศักยภาพของประเทศในการแข่งขันใน ตลาดแรงงานระหว่างประเทศที่มีความเข้มข้นขึ้นสำหรับแรงงานฝีมือซึ่งเป็นทุนมนุษย์ระดับบน 2) เพื่อ จัดการกับปัญหาการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับไร้ฝีมือ 3) เพื่อบรรเทาปัญหาการ ว่างงานภายในประเทศ 4) เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาความยากจนภายในประเทศซ้ำร้ายไปกว่าเดิม โดยเฉพาะ อย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงจำนวนคนที่อยู่ต่ำกว่าระดับเส้นของความยากจน (Below the poverty line) ในอินโดนีเซีย มีมากถึงประมาณ 30 ล้านคนในเขตเมือง และ 70 ล้านคนในเขตชนบท<sup>24</sup> ซึ่งนับเป็นดัชนีของความรุนแรงของ วิกฤตเศรษฐกิจยิ่งกว่าดัชนีด้านการว่างงาน (Unemployment)

อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียยังคงมีความเชื่อเกี่ยวกับการมีมาตรการรองรับด้านการฝึกฝีมือแรงงาน อย่างจริงจัง ตลอดจนการจัดการกับปัญหานายหน้าและการลักลอบเดินทางออกนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศใกล้เคียงซึ่งมีพรมแดนติดกัน จึงทำให้คาดการณ์ได้ว่า การลักลอบย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายของ แรงงานระดับไร้ฝีมือจากอินโดนีเซียจะยังคงดำเนินต่อไป

#### 4.2.4 ไทย

สำหรับกรณีของไทยนั้น ในระยะเริ่มแรกเป็นการเคลื่อนย้ายไปทำงานในลักษณะที่ถาวร จาก ประเทศที่มีรายได้ต่ำไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ผู้ที่อพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศมักเป็นแรงงาน ที่มีฝีมือ มีวิชาชีพ และมีประสิทธิภาพ โดยแรงงานในประเทศแถบเอเชียรวมทั้งแรงงานไทย มักจะอพยพ ไปทำงานในทวีปยุโรป และแถบอเมริกาเหนือ ลักษณะงานที่ส่วนใหญ่จะเป็นงานในโรงพยาบาล โรงแรม และโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ การอพยพไปทำงานก็เป็นในรูปแบบของการเดินทางไปทำงานด้วยตัวเอง ไม่มี การติดต่อผ่านนายหน้าผู้จัดหางานหรือทางราชการ และไม่ได้มีการจัดส่งไปทำงานในรูปแบบของธุรกิจ<sup>25</sup>

ในช่วงปี 2513 เมื่อเริ่มมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชาติต่าง ๆ เข้าไปทำงานในประเทศแถบ ภูมิภาคตะวันออกกลาง เนื่องจากกลุ่มประเทศผู้ค้าน้ำมัน (OPEC) อันได้แก่ ประเทศซาอุดีอาระเบีย คูเวต

<sup>23</sup> พัชรวาลัย วงศ์บุญสิน (2543). อ้างแล้ว.

<sup>24</sup> UNFPA and ANU (1998). *Ibid.*

<sup>25</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน (2549). สถานการณ์แรงงานและความต้องการแรงงานไทยใน ต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: หจก. บางกอกบลิ๊กล็อก.

กาตาร์ ลิเบีย อิรัก อิหร่าน สาธารณรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เนื่องจากการพัฒนาประเทศ มีการก่อสร้างตามโครงการพัฒนาประเทศ เริ่มจากโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก แรงงานในแถบเอเชีย รวมทั้งจากไทยจึงมีการหลั่งไหลไปทำงานในภูมิภาคแถบนี้ และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รูปแบบของการจ้างงานก็เปลี่ยนไปมีลักษณะเป็นการจ้างงานระยะสั้นเฉพาะโครงการ และการไปทำงานส่วนใหญ่จะผ่านตัวแทนจัดหางาน ซึ่งจะเป็นผู้ติดต่อกับนายจ้างในต่างประเทศในการจัดหาและจัดส่งคนงานตามที่นายจ้างต้องการ<sup>26</sup>

การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศในรูปธุรกิจการจัดหางาน เริ่มขึ้นในปี 2515 - 2516 โดยมีสำนักงานเอกชนจัดส่งคนงานไทยไปทำงานตำแหน่ง AU PAIR (หญิงต่างประเทศที่ไปอาศัยอยู่กับเจ้าบ้านและศึกษาต่อ โดยได้ที่พักและค่าจ้างตอบแทนจากการทำงานให้แก่นายจ้าง) และระยะต่อมาได้มีการจัดส่งคนงานไปทำงานด้านบริการในประเทศสหราชอาณาจักร<sup>27</sup>

ปี 2518 เริ่มมีการจัดส่งคนงานไทยไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง โดยเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีการถอนทหารอเมริกันออกจากประเทศไทย ทำให้คนงานไทยที่เคยทำงานในฐานะทอมอเมริกาและกิจการที่เกี่ยวข้องต้องว่างงานลงจำนวนมาก ประกอบกับประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง เช่น ซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ บาห์เรน มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายน้ำมัน ยังต้องการจ้างแรงงานต่างชาติไปพัฒนาประเทศในโครงการต่างๆ จำนวนมาก จึงมีการจัดส่งแรงงานไทยเข้าไปทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบียและบาห์เรนรุ่นแรกจำนวน 984 คน โดยค่าจ้างของคนงานไทยในระยะแรกๆ (ปี 2518 - 2522) อยู่ในอัตราที่สูง การทำงานล่วงเวลาก็มีมากเพื่อเร่งรัดงาน รายได้ส่งกลับของคนงานในระยะแรก จึงมีจำนวนที่ทำให้ครอบครัวคนงานในประเทศไทยเปลี่ยนฐานะความเป็นอยู่ขึ้นทันที และนับเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินธุรกิจจัดหางานต่างประเทศอย่างจริงจัง และมีการส่งคนงานไทยเข้าไปทำงานในตะวันออกกลางเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ<sup>28</sup>

อนึ่ง การนำเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศจากการส่งเงินกลับของคนงานไทยเหล่านี้ ส่งผลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น นโยบายส่งเสริมการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศจึงเริ่มต้นด้วยเป้าหมายในการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงที่ประเทศไทยปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากเกษตรแบบยังชีพสู่อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจแบบการค้า เช่นเดียวกับฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529) กำหนดวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศไว้ 5 ประการคือ<sup>29</sup>

- 1) ส่งเสริมการย้ายถิ่นอย่างเหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของหน่วยงานจัดหางานเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อแรงงาน
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจก่อสร้างไทยเพื่อให้สามารถไปประมูลงานก่อสร้างในต่างประเทศได้

<sup>26</sup> Patcharawalai Wongboonsin (2006). "The State and Labour Migration Policies in Thailand," pp.248-273. In Amarjit Kaur and Ian Metcalfe (Editors). *Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia* Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

<sup>27</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน (2549). เพ็ญอ้าง.

<sup>28</sup> Patcharawalai Wongboonsin (2006). *Ibid.*

<sup>29</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มปพ.) "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)," ใน [www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th).

- 4) ให้บริการและส่งเสริมการจัดหางานให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรมแก่คนงานเพื่อป้องกันการฉ้อโกง
- 5) อำนวยความสะดวกในการส่งเงินกลับจากต่างประเทศ

ทั้งนี้ นโยบายของรัฐบาลและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยให้ส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้มากที่สุด โดยรัฐจะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือคนงานให้ได้มาตรฐานตามที่ตลาดแรงงานต้องการ ในปี 2525 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 มีคนงานไทยไปทำงานในประเทศตะวันออกกลางมากที่สุดถึง 105,313 คน และในปีถัดมามีคนงานไทยไปทำงานประเทศตะวันออกกลางปีละไม่ต่ำกว่า 70,000 คน จนถึงปี 2533 - 2534 เกิดวิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซีย และกรณีโครงการเครื่องเพชรในซาอุดีอาระเบียทำให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคตะวันออกกลางซบเซาลง

เมื่อการไปทำงานต่างประเทศของคนงานไทยแพร่หลายขยายตัวสภาพต่างๆ จึงเปลี่ยนไป เอกชนซึ่งเป็นผู้หาตลาดติดต่อหาตำแหน่งงานในต่างประเทศ และเป็นผู้ติดต่อกับนายจ้างมีบทบาทมากขึ้น มีผู้สนใจเข้ามาประกอบธุรกิจจัดหางานเพิ่มขึ้น ทำให้มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ระบบการหาตำแหน่งงานต่างประเทศ และระบบการหาคนงานสลับซับซ้อนขึ้น มีบุคคลหลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้องในกลไกตลาดแรงงาน รูปแบบการดำเนินการจัดหางานต่างประเทศเปลี่ยนไปจากระบบที่นายจ้างในต่างประเทศเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แรงงานไทยเดินทางไปทำงาน พร้อมทั้งจ่ายค่าตอบแทน (commission) ให้ผู้ประกอบการธุรกิจจัดหางาน มาเป็นระบบที่ผู้ประกอบการธุรกิจจัดหางานเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนในการซื้อตำแหน่งงานให้นายจ้าง หรือนายหน้าในต่างประเทศ แล้วผลกำไรค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้กับแรงงานไทย

จากการที่ภาครัฐเห็นประโยชน์ด้านการส่งเงินกลับและการลดภาวะการขาดดุลกับต่างประเทศ ภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการไปทำงานในต่างประเทศของกำลังแรงงานไทยมากขึ้น ด้วยมาตรการที่ก้าวหน้ากว่าของอินโดนีเซีย เห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าบริษัทจัดหางานภาคเอกชนทำหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม นอกจากนี้แนวทางของไทยยังแตกต่างจากประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียในแง่ที่ว่า ประเทศไทยเน้นเน้นที่การอำนวยความสะดวกและการลดอุปสรรคในการส่งออกแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการและพัฒนาแรงงานในลักษณะของการดำเนินนโยบายทางการทูตกับประเทศต่างๆ ซึ่งจ้างหรือจะสามารถจ้างแรงงานไทย การปรับปรุงระบบการจัดการส่งออกแรงงานไทยไปต่างประเทศ การสนับสนุนการขยายตลาดแรงงานไปยังภูมิภาคอื่นนอกเหนือจากเอเชียตะวันตก การยกระดับฝีมือแรงงานและทักษะด้านภาษาที่จำเป็น เพื่อสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน การทดสอบและออกใบรับรองระดับฝีมือแรงงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งออกแรงงาน ตลอดจนการวางแผนรับมือกับแรงงานที่จะเดินทางกลับมาในอนาคต

ปี 2534 ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาคตะวันออกกลางซบเซาลง ได้มีตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียเข้ามาทดแทน ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน ออสเตรเลีย และไต้หวัน โดยเฉพาะตลาดแรงงานไต้หวันมีความต้องการแรงงานไทยเพิ่มขึ้นทุกปี ดังนั้น เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ จึงมีการระบุในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535 - 2539) ให้ทบทวนนโยบายการส่งแรงงานจากชนบทยากจนไปทำงานต่างประเทศ โดยเน้นบทบาทของรัฐในการให้ความคุ้มครองแรงงานในต่างประเทศให้ได้รับความเป็นธรรม ทั้งในด้านค่าจ้างและสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตในต่างประเทศ โดยรัฐบาลต้องให้ความคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศอย่างเหมาะสม

ในขณะที่ความต้องการแรงงานไทยในตลาดแรงงานต่างประเทศมีจำนวนมาก แต่คนงานไทยที่สนใจไปทำงานต่างประเทศมีจำนวนมากกว่าตำแหน่งที่เปิดรับแรงงานไทย จึงเป็นช่องทางให้เอกชนผู้จัดส่ง

แข่งขันกันไปกว่าขึ้นชื่อตำแหน่งงาน เพื่อรองรับความต้องการของแรงงานไทยและเรียกรับค่าบริการของ  
คนหางานในอัตราที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยคนงานสมัครใจเพราะเห็นว่ารายได้จากการไป  
ทำงานต่างประเทศคุ้มค่าน่าคุ้มค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป นอกจากนี้ยังทำให้กลุ่มมิจนาซีฟ สาย นายหน้าเถื่อน  
หลอกลวงเรียกรับค่าบริการแล้วหลบหนี หลอกพาไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ถูกต้อง

เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการจัดการกับปัญหาการย้ายถิ่นข้ามชาติอย่างผิด  
กฎหมายมาตั้งแต่แรกเริ่มนโยบาย โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้เน้นการติดตาม  
จับกุมและลงโทษผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติการทำงานและคุ้มครองแรงงาน การลดต้นทุนในการส่งออก  
แรงงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เก็บจากคนงาน เช่น ค่าธรรมเนียมนายหน้า เป็นต้น การเผยแพร่ข้อมูล  
ข่าวสารเกี่ยวกับตลาดแรงงานในต่างประเทศ<sup>30</sup>

กรอบกติกาทางกฎหมายของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นเพื่อไปทำงานของคนไทย ได้แก่  
พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528  
(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537)

(1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522<sup>31</sup> มาตรา 11 ระบุให้บุคคลที่เดินทางเข้าออกราชอาณาจักร  
ผ่านช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือช่องทางอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดเอาไว้  
ซึ่งเท่าที่ผ่านมา พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลในการกีดกันไม่ให้คนงานไทยไปทำงานต่างประเทศแต่อย่างใด

(2) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537)<sup>32</sup>  
มาตรา 87 กำหนดให้ผู้ที่จะไปทำงานต่างประเทศเดินทางออก โดยผ่านด่านตรวจคนหางาน และยื่นรายการ  
ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด

กรณีนี้ก็ตาม การย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายข้ามชาติของแรงงานไทยยังคงเป็นปัญหาเช่นเดียวกับ  
ประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ซึ่งปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ ระบบการหาคนงานและการจัดส่งแรงงาน  
ไปทำงานต่างประเทศมีการพัฒนารูปแบบอย่างต่อเนื่องและสลับซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่มาตรการและกลไก  
ต่างๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติการทำงานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 และฉบับแก้ไข  
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้น<sup>33</sup> ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะประสบ  
ความสำเร็จในการกระจายตลาดแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติไปยังส่วนอื่นๆ นอกเหนือจากเอเชียตะวันตก  
ในขณะที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหลังจากนั้นมีความก้าวหน้ามากขึ้น ส่งผลให้การทำงานในประเทศเป็น  
อีกทางเลือกหนึ่งของกำลังแรงงานไทย<sup>34</sup>

วิกฤตเศรษฐกิจทำให้คนงานไทยมองหาโอกาสการทำงานในต่างแดนอีกครั้ง ในขณะที่ตลาดแรงงาน  
ในแถบประเทศเอเชียมีภาวะตึงตัวและหันมาใช้นโยบายเข้มงวดจำกัดการทำงานของคนงานจากต่างแดน  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในระดับที่ต่ำกว่าแรงงานที่มีฝีมือและวิชาชีพนั้น รัฐบาลไทยได้หันมามีบทบาทใน  
การส่งเสริมให้คนงานไทยมีศักยภาพในการแข่งขันกับภายนอกด้วยการหันมาใช้มาตรการส่งเสริมการฝึก  
อาชีพยกระดับฝีมือแรงงานของตน และเริ่มมีบทบาทในการส่งเสริมการส่งคนงานไทยออกไปทำงานใน

<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มปพ.) "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6  
(พ.ศ. 2530-2534)," ใน [www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th).

<sup>31</sup> [www.mol.go.th/law\\_labour.html](http://www.mol.go.th/law_labour.html).

<sup>32</sup> [www.wikipedia.go.th/data/lawabout\\_155.html](http://www.wikipedia.go.th/data/lawabout_155.html).

<sup>33</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล (2539) ภาพรวมสถานการณ์คนข้ามชาติของประเทศไทย เสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง  
'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ. โรงแรมรอยัลซิดี กรุงเทพฯ วันที่ 10 มกราคม 2539.

<sup>34</sup> Patcharawat (2006). *Ibid.*

ต่างประเทศ โดยมีการกำหนดเป้าหมายของการส่งคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศถึง 210,000 คน สำหรับปี 2541 ทั้งนี้มีใช้เพียงเพื่อการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ที่รุนแรงขึ้นเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ หากแต่ยังเพื่อให้ได้มาซึ่งกระแสไหลเข้าประเทศของเงินตราต่างประเทศ โดยที่ทางการไทยได้คาดการณ์ไว้ว่าจะได้รับกว่า 100,000 ล้านบาท ในฐานะเงินส่งกลับ (remittances)<sup>35</sup> โดยเป้าหมายของการส่งคนงานไทยไปทำงานนั้น เน้นพื้นที่หลักในการเข้าไปทำงานของคนไทยในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเป้าหมายที่ใหญ่ที่สุดคือ ใต้หวัน (122,000 คน หรือกว่าครึ่งหนึ่งของเป้าหมายจำนวนคนงานไทยที่จะส่งไปทำงานในต่างประเทศในปี 2541) ตามด้วยบรูไน (22,000 คน) สิงคโปร์ (19,000 คน) และอิสราเอล (12,000 คน)<sup>36</sup>

การที่วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลให้ประเทศไทยหันมาใช้นโยบายส่งเสริมการส่งออกแรงงานไปทำงานต่างประเทศนั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า วิกฤตเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งของการที่เปลี่ยนแปลงโอกาสที่ประเทศไทยจะก้าวล่วงสู่การเปลี่ยนสถานภาพของการย้ายถิ่นหรือข้ามประเทศ (Migration Transition) สู่การเป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานโดยสุทธิ (Net Importer) ดังที่เคยคาดการณ์กันไว้

กล่าวคือ จากกรอบความคิดเรื่อง การเปลี่ยนข้ามสถานภาพของการย้ายถิ่น หรือ Migration Transition Model นั้น การที่ประเทศหนึ่งจะข้ามประเทศสู่การเป็นผู้ส่งออกแรงงานโดยสุทธิ จะเกิดขึ้นหลังจากที่ประเทศนั้นได้ผ่านจุดเปลี่ยนผ่าน 3 ด้าน ในเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงขึ้น โดยด้านที่ 1 ครอบคลุมถึงการที่อัตราการไหลออกของแรงงานโดยสุทธิลดลง โดยเป็นอัตราที่เสมอหรือสอดคล้องกับอัตราที่เพิ่มขึ้นของกำลังแรงงาน ด้านที่ 2 เป็นระยะที่กระแสไหลออกของแรงงานได้ดุลกับกระแสไหลเข้าของแรงงาน และด้านที่ 3 เป็นระยะที่มีการไหลออกของแรงงานโดยสุทธิเป็นศูนย์ (zero net outflows) ซึ่งทำให้เกิดแรงบีบคั้นจากผู้ว่าจ้าง และส่งผลผลักดันให้รัฐยอมให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระยะดังกล่าวนี้เป็นระยะที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านค่านิยมของคนต่องาน ในลักษณะที่ก่อให้เกิดการรังเกียจงานประเภทที่เรียกว่า 3D (Dirty, Dangerous, Difficult) หรืองานประเภทที่สกปรก อันตราย และยากลำบาก เช่น งานในด้านการก่อสร้าง ด้านการเกษตร เป็นต้น ซึ่งเป็นผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในบางสาขา แม้แต่ในประเทศที่ยังไม่มีการจ้างงานอย่างเต็มที่ (Full Employment) ทั้งนี้ จะผ่านเมื่อใดและรวดเร็วเพียงใดในการผ่านด้านนั้นๆ ขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และปัจจัยอื่นๆ อีกบางประการ<sup>37</sup>

ในขณะที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่ลักษณะของด้านที่ 3 ได้ปรากฏขึ้นบ้างแล้ว ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศสมาชิก อาเซียนอีกหลายประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ ยังไม่อาจผ่านแม้เพียงด้านที่ 1 ตามกรอบความคิดดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้วิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลให้ประเทศไทยไม่อาจก้าวล่วงผ่านด้านที่ 3 และประเทศอื่นๆ อย่างฟิลิปปินส์ยังคงไม่อาจก้าวสู่ด้านที่ 1 ดังกล่าวข้างต้น

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีแนวนโยบายที่เน้นการส่งเสริมแรงงานคุณภาพและในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานไทยในต่างประเทศมากขึ้น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2548 มีนโยบายหลักสำคัญอยู่ 9 ประการ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศนั้น ปรากฏอยู่ในข้อที่ 5

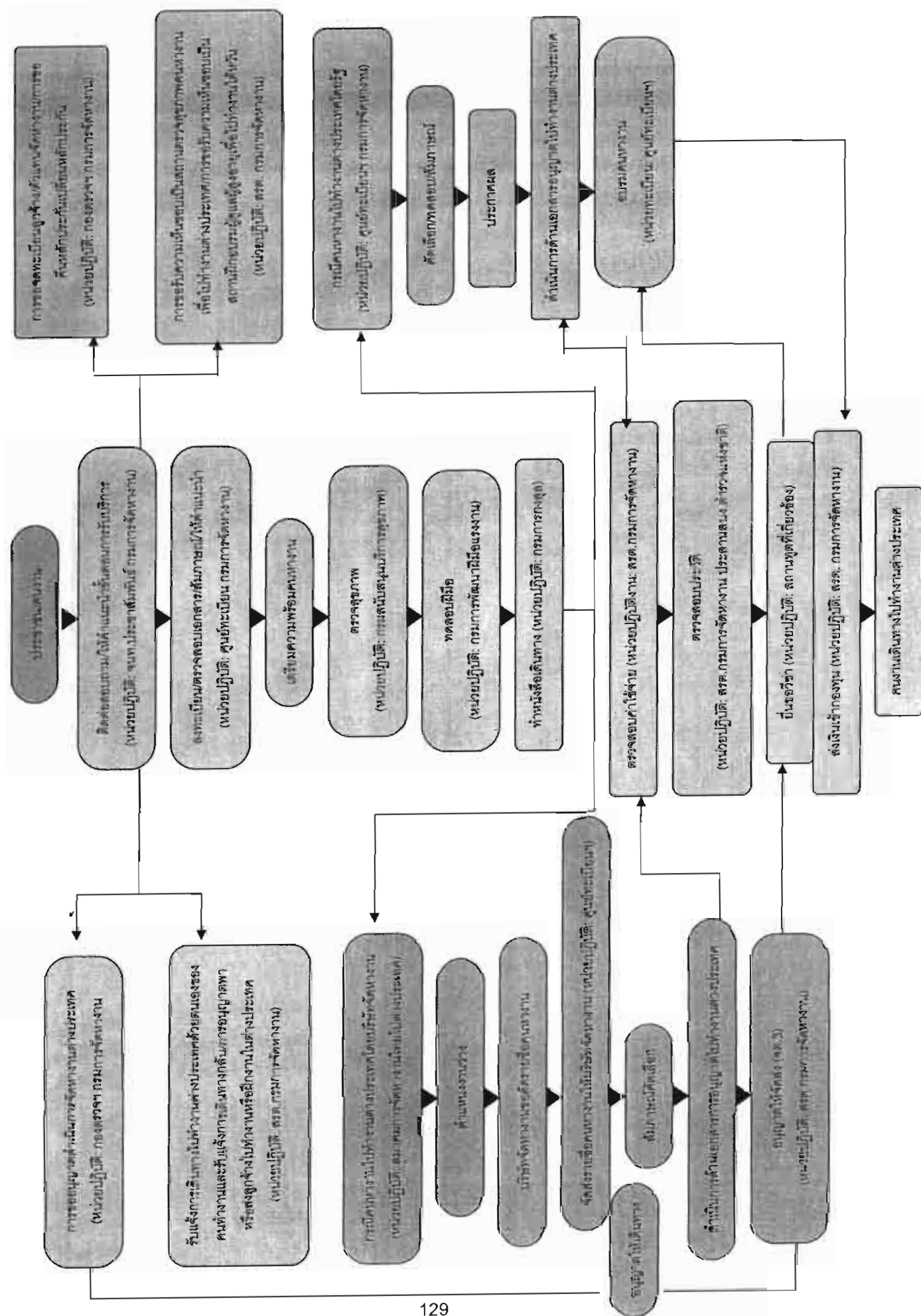
<sup>35</sup> Damrong Boonyoen, Viroj Tangjaroensatien, Kua Wongboonsin, Patcharawalai Wongboonsin (1998). "The Impact of the Crisis on Population and Reproductive Health in Thailand." A report prepared for the UNFPA/ANU Study on the Effects of the Financial and Economic Crisis on the Attainment of ICPD Goals in the East and Southeast Asia Region, Bangkok Seminar, Siam City Hotel, Bangkok, Thailand, 15-17 October.

<sup>36</sup> มติชน, 2 มิถุนายน 2541.

<sup>37</sup> Pang Eng Pong (1992). *Ibid.*

นโยบายการค้าต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ กับนานาประเทศ และด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยประเด็นแรงงานจะอยู่ในส่วนที่ 2 ข้อที่ 9 ดังนี้ “มุ่งส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประเทศ ภาคเอกชนไทยแรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ”

แผนภาพที่ 4.1 กระบวนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการไปทำงานต่างประเทศ





#### 4.3 การกำกับดูแลการย้ายถิ่นเข้าประเทศ

##### 4.3.1 สิงคโปร์

จากโครงสร้างกำลังแรงงานของประเทศสิงคโปร์ที่มีกำลังแรงงานเพียง 2,192 ล้านคน และอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานร้อยละ 303 ส่งผลให้มีการขาดแคลนกำลังแรงงาน จำเป็นต้องนำเข้ากำลังแรงงานจากต่างประเทศ ทั้งในระดับผู้มีการศึกษาสูงที่มีความรู้เชี่ยวชาญงานด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจ การเงิน การธนาคาร การสื่อสาร คอมพิวเตอร์ เป็นต้น และในระดับผู้มีการศึกษาน้อยหรือแรงงานไร้ฝีมือสำหรับงานใช้แรงงานทั่วไป

จากงานศึกษาของ Mui Teng Yap<sup>38</sup> พบว่า สัดส่วนของชาวต่างชาติที่อาศัยและทำงานอยู่ในสิงคโปร์ มีจำนวนเพิ่มขึ้นตามกาลเวลาเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรที่ถือสัญชาติสิงคโปร์ โดยงานศึกษาของ Patcharawalai (1998) ชี้ว่า แรงงานต่างชาติในสิงคโปร์เพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าตัว ภายในช่วงระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมา จาก 72,000 คน เป็นอย่างน้อยประมาณ 150,000 คน หรืออย่างมากประมาณ 300,000 คน ในต้นทศวรรษที่ 1990 ภาวการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการสะท้อนถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นและความต้องการพึ่งพาแรงงานต่างชาติอย่างต่อเนื่อง

เนื่องจากระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ตึกว่า และอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าโดยเปรียบเทียบในระดับภูมิภาคอาเซียน สิงคโปร์จึงเป็นแหล่งดึงดูดแรงงานจากประเทศอาเซียนอื่นๆ ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมาเลเซีย ซึ่งพบว่ามีความถึงประมาณครึ่งหนึ่งของแรงงานต่างชาติทั้งหมดในสิงคโปร์ ตามด้วยแรงงานจากไทย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานของสิงคโปร์ในการยกระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจให้มีศักยภาพในการแข่งขัน ทดเทียมประเทศอุตสาหกรรมทางตะวันตกทั้งหลาย สิงคโปร์ได้มีนโยบายจำกัดการพึ่งพิงแรงงานต่างชาติในระดับต่ำ ในขณะที่หันมาส่งเสริมการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานของทรัพยากรมนุษย์ในระดับที่ต้องอาศัยเทคโนโลยี และทักษะความรู้สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนต่างชาติที่มีเชื้อสายจีนและมาเลย์<sup>39</sup>

กระทรวงกำลังแรงงาน (Ministry of Manpower) เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมดูแลแรงงานต่างชาติทั้งหมดในสิงคโปร์ มีภารกิจที่เกี่ยวข้องคือกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายว่าด้วยแรงงานต่างชาติ<sup>40</sup> ภายในกระทรวงจะมีอยู่ 2 กรม ที่รับผิดชอบเรื่องแรงงานต่างชาติ ได้แก่

##### 1) กรมใบอนุญาตทำงาน (Work Pass Division)

กรมใบอนุญาตทำงานมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนากรอบกติกการรับแรงงานต่างชาติที่มีประสิทธิภาพ โดยให้สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจของชาติ นอกจากนี้ ต้องอำนวยความสะดวกและกำหนดระดับอาชีพสำหรับคนต่างชาติ กรมใบอนุญาตทำงานยังแบ่งออกเป็น 2 กองคือ Work Permit Department มีหน้าที่ดูแลแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำ (low-skilled) โดยการออกใบอนุญาตประเภท R และกอง Employment Pass Department จะรับผิดชอบเฉพาะแรงงานต่างชาติทักษะสูง โดยการออกใบอนุญาตประเภท P, Q และ S

##### 2) กองการจัดการแรงงานต่างชาติ (Foreign Manpower Management Division – FMMD)

FMMD รับผิดชอบเรื่องสวัสดิการของแรงงานระหว่างทำงานอยู่ในสิงคโปร์ โดยจะทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นภายในกระทรวงอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกรมการจัดหางาน (Foreign Manpower Employment Division) กรมอนามัยและความปลอดภัยในอาชีพ (Occupational Safety and Health Division) กรมแรงงาน

<sup>38</sup> Mui Teng Yap (1993). *Ibid.*

<sup>39</sup> Patcharawalai (1998). *Ibid.*; Mui Teng Yap (1993). *Ibid.*; Skeldon, (1992). *Ibid.*

<sup>40</sup> www.mom.gov.sg

สัมพันธ์ (Labour Relations Division) และกองสื่อสารองค์กร (Corporate Communication Department) การกิจหลักของ FMMD ได้แก่ 1) ดูแลและปกป้องแรงงานต่างชาติ 2) ส่งเสริมอุตสาหกรรมบริษัทจัดหางาน ในฐานะธุรกิจหนึ่ง 3) เสริมสร้างขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ

แรงงานต่างชาติในสิงคโปร์จะถูกจัดเป็นกลุ่ม 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มที่มีทักษะ/ฝีมือ (2) กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labor) และกึ่งฝีมือ (semi-skilled labor) ซึ่งจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 1,800 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน ทั้งนี้รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายสนับสนุนแรงงานมีฝีมือและความรู้เข้ามารองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และจำกัดการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือ โดยกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียม (levy) ให้แรงงานต่อเดือนในอัตราที่สูง พร้อมทั้งกำหนดสัดส่วนการจ้างงานแรงงานของชาวต่างชาติกับคนท้องถิ่น และกำหนดภาคอุตสาหกรรมที่แรงงานแต่ละสัญชาติจะทำงานได้ นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ไม่มีนโยบายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาด

เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2548 สิงคโปร์โดยนายกรัฐมนตรี นายลี เซียน ลุง (Mr. Lee Sien Lung) ได้แถลงนโยบายประจำปีงบประมาณ 2548 ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติ คือมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติโดยอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างงานให้กับชาวสิงคโปร์ในทางอ้อม แรงงานต่างชาติถือเป็นผู้ค้ำยันเศรษฐกิจของสิงคโปร์ เพราะเป็นผู้มีส่วนสร้างงานในหลายภาคอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้น และทำให้ชาวสิงคโปร์เองมีงานทำ แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมปริมาณของแรงงานต่างชาติให้มีความสมดุล เพราะแรงงานต่างชาติมากเกินไปก็มีส่วนสร้างความกดดันเรื่องค่าจ้างให้กับชาวสิงคโปร์ แรงงานต่างชาติน้อยเกินไปก็ทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีปัญหา ซึ่งมีสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

1) การขึ้นอัตราภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ (levy) ของแรงงานทักษะฝีมือ (skilled workers)

ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 อัตราการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างชาติที่เร็วกว่าแรงงานท้องถิ่นทำให้รัฐบาลต้องปรับนโยบายการเรียกเก็บค่า levy ของกลุ่มแรงงานฝีมือจาก 50 เหรียญสิงคโปร์ต่อคนต่อเดือน เป็น 80 เหรียญฯ และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2549 ปรับเพิ่มขึ้นอีกเป็น 100 เหรียญฯต่อคนต่อเดือน เพื่อให้ผู้ประกอบการใช้แรงงานต่างชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด และไม่นำเข้าแรงงานต่างชาติเกินความจำเป็น เพราะจะมีผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานท้องถิ่น

2) การขยายเขตการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติในภาคการผลิตและบริการ

เพื่อให้ผู้ประกอบการในภาคการผลิตและบริการมีโอกาสมากขึ้นในการขยายกิจการ หรือทำธุรกิจในสิงคโปร์ รัฐบาลจึงมีนโยบายยืดหยุ่นให้ผู้ประกอบการในภาคการผลิตและบริการสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้เพิ่มขึ้นจากโควตาที่กำหนด หากไม่สามารถหาแรงงานท้องถิ่นได้ แต่ผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าธรรมเนียม (levy) ในอัตราสูงเพื่อมิให้เป็นการจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มโดยไม่มีความจำเป็น ซึ่งนโยบายนี้รัฐบาลคาดว่าจะทำให้มีการสร้างงานเพิ่มขึ้นให้กับชาวสิงคโปร์เมื่อธุรกิจดังกล่าวเติบโต

3) การลดค่าธรรมเนียมการจ้างผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติ (Foreign Domestic Worker)

ตั้งแต่ 1 เมษายน 2548 รัฐบาลมีคำสั่งให้ลดค่าธรรมเนียมการจ้างผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติลง 50 เหรียญสิงคโปร์ ดังนี้<sup>41</sup>

<sup>41</sup> สำนักงานแรงงานในประเทศสิงคโปร์. (เมษายน 2548). นโยบายด้านการจ้างแรงงานต่างชาติปี 2548 ประเทศสิงคโปร์, หน้า 3

ตารางที่ 4.1 ค่าธรรมเนียมการจ้างงานผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติในสิงคโปร์ ณ ปี 2548

| ประเภทนายจ้าง                                                                                        | อัตราค่าธรรมเนียมเก่า<br>(เหรียญสิงคโปร์) | อัตราค่าธรรมเนียมใหม่<br>(เหรียญสิงคโปร์) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|
| ทั่วไป                                                                                               | 345<br>(12 เหรียญต่อวัน)                  | 295<br>(10 เหรียญต่อวัน)                  |
| ครอบครัวที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 12<br>หรือมีผู้สูงอายุต้องดูแล หรือเป็น<br>นายจ้างที่อายุเกิน 65 ขึ้นไป | 250<br>(9 เหรียญต่อวัน)                   | 200<br>(7 เหรียญต่อวัน)                   |

ที่มา: สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน (2549)

ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนนโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัว และช่วยลดค่าใช้จ่ายให้นายจ้างโดยเฉพาะครอบครัวที่ต้องดูแลผู้สูงอายุและเด็ก และเป็นมาตรการเสริมนโยบายการเพิ่มคุณภาพของแรงงานต่างชาติในสาขาดังกล่าว ซึ่งออกมาก่อนหน้านั้นในเรื่องของการกำหนดอายุผู้ช่วยแม่บ้านต้องไม่ต่ำกว่า 23 ปี ต้องผ่านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาไม่ต่ำกว่า 8 ปี และต้องผ่านการทดสอบฝีมือด้วย โดยการลดค่าธรรมเนียมนี้ให้นายจ้างสามารถมีกำลังในการจ้างผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติ ที่มีแนวโน้มเพิ่มค่าแรงตามคุณภาพที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อให้ผู้หญิงสามารถออกมาทำงานนอกบ้านได้ เนื่องจากมีผู้ช่วยแม่บ้านแบ่งเบาภาระงานบ้าน แต่อย่างไรก็ดี ตลาดแรงงานด้านนี้ในปัจจุบันเป็นของฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียตามด้วยมาเลเซีย อินเดีย ปากีสถาน เนื่องจากเหตุผลในเรื่องภาษาสื่อสารเป็นหลัก

4) การปรับปรุงระเบียบการกำหนดจำนวนแรงงานต่างชาติต่องาน/โครงการ (Man – Year Entitlement – MYE) ในภาคการก่อสร้าง

ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2548 เป็นต้นไป กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ได้ผ่อนปรนระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับ MYE เพื่อให้บริษัทนายจ้างสามารถรักษาแรงงานที่มีประสบการณ์และมีฝีมือให้ทำงานอยู่กับบริษัทได้ตลอด โดยเฉพาะในช่วงรอการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรแรงงานต่างชาติในอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยอนุญาตให้มีการขอยืมแรงงานต่างชาติในความรับผิดชอบของบริษัทหนึ่งไปทำงาน และอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัทก่อสร้างอื่นได้ในช่วงที่บริษัทเดิมไม่มีงานหรือรอโครงการใหม่

5) ใบอนุญาตแรงงานไร้ฝีมือทำงานในภาคก่อสร้าง

ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2548 เป็นต้นไป แรงงานจากกลุ่มประเทศ Non – traditional Sources (NTS) ซึ่งมีไทยรวมอยู่ด้วยนั้น หากจะเข้าทำงานในภาคก่อสร้างต้องเป็นผู้ผ่านการทดสอบ และได้รับประกาศนียบัตร Skill Evaluation Certificate (SEC) เท่านั้น นโยบายที่เคยอนุญาตให้ผู้ผ่านการทดสอบระดับ Basic Skill Certificate (BSC) เข้าทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือจะถูกยกเลิก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มความสามารถในการสร้างผลผลิต และลดอุบัติเหตุในการทำงาน

นอกจากนี้ ประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดนโยบายในการออกใบอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่<sup>42</sup>

1) ใบอนุญาตให้ทำงานในประเภทที่เรียกว่า Employment Pass สำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพระดับ Professionals และ Skill workers ที่มีเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 1,800 เหรียญสิงคโปร์ โดยแบ่งออกเป็นระดับย่อยดังนี้

- ระดับ P1 ค่าจ้าง 7,000 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป
- ระดับ P2 ค่าจ้างอยู่ระหว่าง 3,500 – 7,000 เหรียญสิงคโปร์
- ระดับ Q1 ค่าจ้าง 2,500 - 3,500 เหรียญสิงคโปร์
- ระดับ S-Pass ค่าจ้าง 1,800 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป

นอกจากใบอนุญาตทำงานทั่วไปแล้ว ยังมีใบอนุญาตพิเศษอีกหลายประเภทภายใต้ Employment Pass นี้ อาทิ Short- Term Employment Pass (STEP), Training Visit Pass (TVP), EntrePass (Employment Pass for Entrepreneurs), Dependent Pass (DP) และ Long – Term Social Visit Pass (LTSVP) เป็นต้น ทั้งนี้ การออกใบอนุญาตทำงานประเภท Employment Pass นั้น นายจ้างสิงคโปร์สามารถจ้างได้โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วนการจ้างงาน

2) ใบอนุญาตให้ทำงานในประเภทที่เรียกว่า Work Permits สำหรับแรงงานกึ่งฝีมือ (semi skilled workers) และแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled workers) ที่มีเงินเดือนต่ำกว่า 1,800 เหรียญสิงคโปร์ ให้มีการควบคุมโดยการเก็บค่าธรรมเนียม (levy) จากนายจ้าง และมีการกำหนดจำนวนสัดส่วนของท้องถิ่นโดยจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งมีทั้งหมด 7 ภาค ได้แก่ ภาคการผลิต (Manufacturing) ก่อสร้าง (Construction) งานเรือ (ต่อเรือซ่อมเรือ) (Marine) อุตสาหกรรมแปรรูป (Process) บริการ (Services) งานบนเรือหรือลูกเรือพาณิชย์ (Harbor Craft) และงานรับใช้ในบ้าน (Domestic Services) แรงงานที่มีเงินเดือนต่ำกว่า 1,800 เหรียญสิงคโปร์ นี้จะได้รับใบอนุญาตทำงานซึ่งมีอยู่ 2 ประเภทคือ R1 ออกให้กับแรงงานต่างชาติที่มีทักษะและมีคุณสมบัติ SPM เป็นอย่างน้อยหรือเทียบเท่า หรือได้รับประกาศนียบัตรทางเทคนิคแห่งชาติระดับ 3 (National Technical Certificate Grade 3) และ R2 ออกให้กับแรงงานต่างชาติฝีมือ

นอกจากการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานก่อนการพิจารณาอนุญาต และจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากนายจ้างแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ยังพิจารณาอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติสัญชาติต่างๆ เข้ามาทำงาน โดยมีการแบ่งกลุ่มประเทศที่อนุญาตให้เข้ามาทำงานเฉพาะระดับ Work Permit เป็น 3 กลุ่มประเทศ ได้แก่

- 1) กลุ่มประเทศ Traditional Sources (TS) ได้แก่ มาเลเซีย จีน
- 2) กลุ่มประเทศ Non – traditional Sources (NTS) ได้แก่ ไทย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และปากีสถาน
- 3) กลุ่มประเทศ North Asian Sources (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน

ทั้งนี้ โดยอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แรงงานจากกลุ่มประเทศดังกล่าวทำงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรม ดังนี้<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Mizanur Rahman. (2006). *Foreign Manpower in Singapore: Classes, Policies and Management*. Asia Research Institute Working Paper Series No. 57. National University of Singapore, pp. 9 – 13.

<sup>43</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน. (2549), อ้างแล้ว, หน้า 140.

ตารางที่ 4.2 ประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบ่งตามภาคอุตสาหกรรม

| ภาคอุตสาหกรรม   | TS              | NTS                                                           | NAS                                |
|-----------------|-----------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| ก่อสร้าง        | มาเลเซีย<br>จีน | ไทย อินเดีย บังคลาเทศ<br>ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์<br>ปากีสถาน | ฮ่องกง มาเก๊า<br>เกาหลีใต้ ไต้หวัน |
| อุตสาหกรรม      | มาเลเซีย<br>จีน | ไทย อินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา<br>พม่า ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน    | ฮ่องกง มาเก๊า<br>เกาหลีใต้ ไต้หวัน |
| งานรับใช้ในบ้าน | มาเลเซีย<br>จีน | ไทย อินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา<br>พม่า ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย | -                                  |
| การผลิต         | มาเลเซีย<br>จีน | -                                                             | ฮ่องกง มาเก๊า<br>เกาหลีใต้ ไต้หวัน |
| บริการ          | มาเลเซีย<br>จีน | -                                                             | ฮ่องกง มาเก๊า<br>เกาหลีใต้ ไต้หวัน |

ที่มา: สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน (2549)

จำนวนแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์ (ณ เดือนมิถุนายน 2548, กระทรวงแรงงานสิงคโปร์) มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 642,400 คน แบ่งเป็น

1) มาเลเซีย ประมาณ 130,000 คน กระจายอยู่ทั่วไปในทุกภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะภาคการผลิตและภาคบริการ

2) จีน ประมาณ 110,000 คน กระจายอยู่ทั่วไปในทุกภาคอุตสาหกรรม

3) ฟิลิปปินส์ ประมาณ 95,000 คน ส่วนใหญ่เป็นพยาบาล และทำงานรับใช้ในบ้าน

4) อินโดนีเซีย ประมาณ 70,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานรับใช้ในบ้าน

5) อินเดีย ประมาณ 100,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้างและอุตสาหกรรม

6) บังคลาเทศ ประมาณ 45,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้างและอุตสาหกรรม

7) อื่นๆ ศรีลังกา ปากีสถาน พม่า ประมาณ 48,600 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง อุตสาหกรรม

8) ไทย ประมาณ 43,800 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง และอุตสาหกรรม<sup>44</sup> (ทางการสิงคโปร์อนุญาตให้แรงงานไทยทำงานได้ในเฉพาะภาคการก่อสร้าง อุตสาหกรรมและซ่อมเรือ และทำงานรับใช้ในบ้าน) โดยมากกว่าร้อยละ 90 ของแรงงานไทยจะจัดอยู่ในกลุ่มไร้ฝีมือ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 10 เป็นแรงงานมีฝีมือ อาทิ พ่อครัว สถาปนิก อาจารย์มหาวิทยาลัย ฯลฯ

จากข้อมูลตัวเลขดังกล่าวพอสรุปได้ว่า ประเทศที่ถือเป็นคู่แข่งของแรงงานไทย ได้แก่ ประเทศอินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา ปากีสถาน และพม่า ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานในภาคการก่อสร้างและอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับแรงงานไทย โดยแรงงานไทยมีจำนวนเป็น 1 : 3 ของจำนวนแรงงานประเทศดังกล่าวรวมกัน อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามนายจ้างและบริษัทจัดส่งคนงาน<sup>45</sup> สรุปได้ว่าแรงงานไทยฝีมือดีเรียนรู้เร็ว และเชื่อฟังนายจ้าง จึงเป็นที่ต้องการของนายจ้างส่วนใหญ่ และได้รับค่าจ้างสูงกว่าแรงงานชาติอื่นๆ

<sup>44</sup> สถิติการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสิงคโปร์ ปี 2545 จำนวน 15,354 คน ปี 2546 จำนวน 12,480 คน ปี 2547 จำนวน 11,338 คน

<sup>45</sup> เอกสารสถานการณ์แรงงานไทยในสิงคโปร์ โดยสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์, กุมภาพันธ์ 2548.

## ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์<sup>46</sup>

นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์จะสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่แรงงานที่ประเทศต้องการอย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันก็จะมีนโยบายกีดกันแรงงานต่างชาติที่ไม่พึงปรารถนา รัฐบาลสิงคโปร์ตรากฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้จัดการกับแรงงานต่างชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ยังคงบังคับใช้ ได้แก่

### 1. กฎหมายแรงงาน (Employment Act: Chapter 91)

เป็นกฎหมายพื้นฐานที่ผู้ทำงานต้องศึกษาและรับทราบโดยเฉพาะในกรณีการเกิดข้อขัดแย้งกับนายจ้างเกี่ยวกับการทำงาน (Labour Relations) เนื้อหากฎหมายประกอบด้วยความหมายของสัญญาจ้างงาน การสิ้นสุดสัญญา อายุของสัญญา การละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา ความรับผิดชอบจากการละเมิดสัญญา การเปลี่ยนนายจ้าง การย้ายนายจ้าง การจ่ายเงินเดือน การคำนวณเงินเดือนกรณีทำงานไม่ครบเดือน การคำนวณภาษี การหักภาษี วันพัก ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด การทำงานในวันพัก การทำงานเป็นกะ วันหยุดประจำปี การลาป่วย การจ่ายค่าจ้างกรณีปลดงาน การเกษียณอายุ การจ่ายเงินเพิ่มพิเศษ งานรับเหมาช่วง ลูกจ้างไม่เต็มเวลา แรงงานท้องถิ่น การจ้างแรงงานเด็กและเยาวชน การคุ้มครองลูกจ้างสตรีซึ่งตั้งครรภ์ สุขภาพ อนามัยและที่พักอาศัยของลูกจ้าง การละเมิดกฎหมาย คณะกรรมการตรวจแรงงาน การสอบสวนข้อเรียกร้อง ขั้นตอนและการปฏิบัติตามข้อกำหนด

### 2. กฎหมายการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment of Foreign Workers Act: Chapter 91A)

เป็นกฎหมายสำคัญที่ชาวต่างชาติที่ทำงานในประเทศสิงคโปร์ต้องศึกษาในการขอใบอนุญาตทำงาน และรักษาสหสิทธิประโยชน์ของตนเองระหว่างถือใบอนุญาตทำงาน (Work Pass) เนื้อหาของกฎหมายประกอบด้วย การตีความของคำเฉพาะ เช่น Foreign Worker, Levy หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการอนุญาตทำงาน ข้อห้ามการจ้างแรงงานต่างชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต การขอใบอนุญาตทำงาน การสิ้นสุดการจ้างงาน การขอยกเลิกใบอนุญาตทำงาน การขึ้นทะเบียนลูกจ้างชาวต่างชาติ การจ่ายค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติ (levy) การต่ออายุใบอนุญาตทำงาน การเปลี่ยนที่อยู่ สิทธิในการตรวจสอบใบอนุญาตทำงาน สิทธิในการตรวจจับแรงงาน การละเมิดกฎหมายและบทลงโทษ

### 3. กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

กฎหมายโรงงาน (Factories Act) เป็นกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในสถานที่ทำงานและการทำงาน (Occupational Safety) คุ้มครองด้านสุขภาพอนามัยและสวัสดิการของพนักงาน ซึ่งกระทรวงแรงงานสิงคโปร์กำลังอยู่ในระหว่างการปรับเนื้อหาของกฎหมายให้มีความรัดกุมมากขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการเพิ่มขึ้นของอัตราการเกิดอุบัติเหตุในระหว่างทำงาน โดยฉบับปรับปรุงจะแล้วเสร็จประมาณปลายปี 2548

### 4. กฎหมายเงินทดแทน (Workmen's Compensation Act: Chapter 354)

เป็นกฎหมายที่แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะในกลุ่มผู้ใช้แรงงานควรศึกษาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองเมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน เนื้อหาของกฎหมายประกอบด้วย การตีความของคำ

<sup>46</sup> Southeast Asia research Center, City University of Hong Kong (n.d.) "Database of Labour Laws in Southeast Asian Countries" [www.cityu.edu.hk/search/labourlaw](http://www.cityu.edu.hk/search/labourlaw).

เฉพาะ เช่น approved hospital, total incapacity ความรับผิดชอบของนายจ้าง กรณีใดที่จะได้รับเงินทดแทน บุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินทดแทน อัตราเงินทดแทน การคำนวณรายรับ การจ่ายเงินทดแทน การตรวจประเมิน ความรับผิดชอบของผู้รับเหมางานช่วงต่อลูกจ้าง คณะกรรมการพิจารณาการจ่ายเงินทดแทนและอื่นๆ

#### 5. กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง (Immigration Act: Chapter 133)

แรงงานต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองนอกเหนือไปจากกฎหมายด้านการจ้างงานต่างๆ ข้างต้นด้วยโดย Immigration and Checkpoint (ICA) เป็นหน่วยงานที่มีระบบเชื่อมโยงกับกระทรวงแรงงาน (Ministry of Manpower: MOM) ในการตรวจสอบการพำนักหรือทำงานในประเทศสิงคโปร์ของชาวต่างชาติโดยมีบทลงโทษสำหรับการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือการพำนักอยู่ในสิงคโปร์เกินกว่าวีซ่า คือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนและปรับไม่เกิน 3 ครั้ง หรือปรับไม่เกิน 6,000 เหรียญสิงคโปร์

#### สภาพปัญหาของแรงงานไทย<sup>47</sup>

##### ปัญหาที่เกิดจากนายจ้าง

ปัญหาที่เกิดจากนายจ้างมีตั้งแต่ นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง (ไม่จ่ายค่าจ้างหรือค่าล่วงเวลาตามที่ระบุในสัญญา เลิกจ้างก่อนครบสัญญา เป็นต้น) ค้างจ่ายค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ลักลอบจ้างคนงานโดยไม่ได้รับอนุญาตเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าธรรมเนียมจ้างคนต่างชาติ (levy) จัดที่พักอาศัยให้คนงานในลักษณะที่ไม่เหมาะสม และนายจ้างบางรายนำโควตาคนงาน (Man – years Entitlements –MYE) ไปขายให้แก่ผู้รับเหมาช่วง เป็นต้น

##### ปัญหาที่เกิดจากแรงงานไทย

ปัญหาของแรงงานไทยในการเข้าไปทำงานในสิงคโปร์ ได้แก่ คุณภาพฝีมือ ระดับการศึกษา ภาษา (ต้องใช้ภาษาอังกฤษ จีนกลาง) การแข่งขันด้านค่าจ้างแรงงานซึ่งแรงงานไทยต้องการค่าจ้างค่อนข้างสูง หลบหนีนายจ้างก่อนหมดสัญญา และการติดยาเสพติด ทะเลาะวิวาท ดื่มสุรา เป็นต้น

#### 4.3.2 มาเลเซีย<sup>48</sup>

มาเลเซียเป็นประเทศที่มีกำลังแรงงานน้อย มีทรัพยากรธรรมชาติสมบูรณ์ ความต้องการแรงงานต่างชาติยังมีอยู่สูงโดยเฉพาะตลาดแรงงานระดับล่าง เนื่องจากตลาดล่างคนท้องถิ่นไม่นิยมเลือกและมีโอกาสเลือกไปทำงานบนตลาดบนที่ให้ค่าตอบแทนหรือจัดสวัสดิการได้ดีกว่า

ในแง่ของตลาดแรงงานระดับบน มาเลเซียได้ประกาศชัดเจนว่าจะยกฐานะประเทศขึ้นเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือเป็นประเทศพัฒนาในปี 2563 หรือก่อนหน้านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม Datuk Seri Rafidah ได้ให้สัมภาษณ์และมีการลงข่าวในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น “News Strait Time” ว่าทางการมาเลเซียจะปรับปรุงโครงสร้างภายในเพื่อรองรับการลงทุนการค้า โดยเฉพาะในกิจการทางด้านบริการและสาขาที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่เทคโนโลยีทางด้านอุตสาหกรรม สุขภาพอนามัย การศึกษา การท่องเที่ยวและการเงิน

การผลักดันข้างต้นทำให้มาเลเซียมีโอกาสในการขยายตลาดแรงงานในระดับบนมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดช่องว่างของตลาดระดับล่าง เนื่องจากกำลังแรงงานท้องถิ่นมีไม่เพียงพอทำให้ความต้องการแรงงานต่างชาติมีอยู่ตลอดเวลา

<sup>47</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน, 2549.

<sup>48</sup> เพิ่งอ้าง.

ปัจจุบัน มาเลเซียมีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานมากกว่า 1.7 ล้านคน ในจำนวนร้อยละ 83 เป็นแรงงานจากอินโดนีเซีย ที่เหลือเป็นแรงงานจากชาติต่างๆ มีจำนวนมากตามลำดับ คือ บังกลาเทศ เวียดนาม เนปาล อินเดีย พม่า และไทย นอกจากนี้ยังมีแรงงานจากกัมพูชาและลาวด้วย ซึ่งแรงงานเหล่านี้มีทั้งผู้ที่เข้าไปทำงานอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ปัจจุบัน (มีนาคม 2549) มีแรงงานไทยในมาเลเซียประมาณ 23,000 คน เป็นแรงงานถูกกฎหมายประมาณ 20,000 คน ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและก่อสร้าง ส่วนผู้ทำงานในภาคเกษตรส่วนใหญ่เป็นผู้มีภูมิสำเนาอยู่ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ดูตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติของมาเลเซีย<sup>49</sup>

| ประเทศต้นกำเนิด                                                                                                           | ภาค                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ไทย<br>2. กัมพูชา<br>3. เนปาล<br>4. พม่า<br>5. ลาว<br>6. เวียดนาม<br>7. ฟิลิปปินส์ (ชาย)<br>8. ปากีสถาน<br>9. ศรีลังกา | ภาคการจ้างงานที่ได้รับอนุมัติ ได้แก่ การผลิต การเพาะปลูก เกษตรกรรม ก่อสร้าง และบริการ |
| 10. เดิร์กเมนิสถาน<br>11. อุซเบกิสถาน<br>12. คาซัคสถาน                                                                    | ภาคการจ้างงานที่ได้รับอนุมัติ ได้แก่ การผลิต ก่อสร้าง และบริการ                       |

ที่มา: สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน (2549)

<sup>49</sup> สถิติการจัดส่งแรงงานไทยไปมาเลเซีย ปี 2545 จำนวน 14,619 คน ปี 2546 จำนวน 7,479 คน ปี 2547 จำนวน 5,853 คน



ตารางที่ 4.4 มาตรการป้องกันและควบคุมแรงงานต่างด้าวของมาเลเซีย

| มาตรการกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | มาตรการอื่นๆ                                                                                                                                                                                                              | มาตรการภาษี                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 1. จะทำงานได้เมื่อมีใบอนุญาตเท่านั้น<br>2. ต้องเข้ามาก่อนได้รับอนุญาตทำงาน<br>3. มีใบรับรองแพทย์<br>4. อายุ 18 – 45 ปี<br>5. หนังสือเดินทางมีอายุไม่น้อยกว่า 12 เดือน<br>6. ไม่อนุญาตให้นำสมาชิกครอบครัวเข้ามา<br>7. ไม่อนุญาตให้เปลี่ยนนายจ้าง<br>8. อนุญาตให้ทำงานชั่วคราว<br>9. การต่ออายุใบอนุญาตต้องทำอย่างน้อย 30 วันก่อนหมดอายุ<br>10. นายจ้างรับผิดชอบในการวางเงินประกันจ่ายค่าวีซ่าและภาษีล่วงหน้า<br>11. เงินประกันคืนให้เมื่อพิสูจน์ว่าคนงานกลับออกไปแล้ว<br>12. ตั้งหน่วยงานอาสาสมัครสอดส่อง แจ้งข่าวแรงงานลักลอบ<br>13. มีบทลงโทษรุนแรง | 1. หาแรงงานท้องถิ่นทำงานก่อน<br>2. ตั้งคณะกรรมการกำหนดประเภทงานที่อนุญาตให้ทำ<br>3. กำหนดประเภทของงานให้กับบางประเทศ<br>4. ทำข้อตกลงกับประเทศผู้ส่ง<br>5. กำหนดมาตรฐานคุณสมบัติของงานบางประเภท (โดยมีคณะกรรมการกลั่นกรอง) | 1. เก็บล่วงหน้า 1 ปี<br>2. เก็บแพงเข้าไว้<br>3. เรียกเงินค่าประกัน |

ที่มา: สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน (2549)

จากตารางที่ 4.4 มาตรการป้องกันและควบคุมแรงงานต่างด้าวของมาเลเซียจะเห็นได้ว่าประเทศมาเลเซียมีกฎหมายบังคับให้นายจ้างซึ่งว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ต้องซื้อประกันให้คนงาน ตกประมาณ 70 ริงกิตต่อคน ผลประโยชน์การประกันครอบคลุมถึงการจ่ายค่าทดแทน กรณีต่างๆ ดังนี้

(1) สิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิต

- ได้รับค่าทดแทนไม่เกิน 18,000 เหรียญริงกิต และได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามโครงการประกันคนงานต่างชาติ 2,000 เหรียญริงกิต หรือ 60 เท่าของเงินเดือน แล้วแต่จำนวนใดน้อยกว่า
- กรณีเสียชีวิต รวมการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุนอกเวลาทำงานด้วย ยกเว้นการเสียชีวิตตามธรรมชาติ การฆ่าตัวตาย หรือการตายเนื่องจากการเสพยาเสพติด
- ลำดับทายาท ได้แก่
  - (1) ภรรยา หรือสามี
  - (2) บุตร
  - (3) บิดามารดา
  - (4) พี่น้องที่ไม่ได้ทำงาน
- ขั้นตอนการดำเนินการเมื่อเกิดเสียชีวิต
  - (1) นายจ้างต้องทำหนังสือแจ้งเรื่องการเกิดอุบัติเหตุทำให้เสียชีวิตของลูกจ้างให้สำนักงานแรงงานประจำรัฐทราบภายใน 10 วัน นับจากวันเกิดเหตุพร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งใบมรณะบัตรของคนงานที่เสียชีวิต

- (2) สำนักงานแรงงานประจำรัฐแจ้งกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ในการติดต่อกับสำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย เพื่อติดต่อทายาทของแรงงานผู้เสียชีวิตให้กรอกแบบฟอร์มและแนบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
- แบบฟอร์มการเรียกร้องค่าทดแทน (Form H) จำนวน 3 ชุด โดยทายาทของผู้เสียชีวิตลงชื่อในช่อง Applicant ทุกชุด
  - บันทึกปากคำที่ยืนยันว่า ผู้เรียกร้องค่าทดแทนเป็นทายาทของผู้เสียชีวิตจริง ให้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการได้รับการเลี้ยงดูส่งเสียจากผู้เสียชีวิต รวมทั้งรายละเอียดบุตรทุกคน โดยเจ้าหน้าที่บันทึกเป็นหลักฐานและให้ทายาทลงนาม
  - หนังสือมอบอำนาจให้สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซียดำเนินการเรียกร้องค่าทดแทนให้
  - หลักฐานทะเบียนสมรส (กรณีทายาทเป็นภรรยา) และสำเนาบัตรประชาชน
  - สำเนาทะเบียนบ้านและฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษ
  - หลักฐานแสดงลำดับการเป็นทายาท และระดับการได้รับการเลี้ยงดูจากผู้เสียชีวิต โดยให้เจ้าหน้าที่ระบุ ว่า ทายาทของผู้เสียชีวิตมีใครบ้าง (เรียงลำดับทายาท เช่น ภรรยา บุตร บิดามารดา) พร้อมทั้งกำหนดอัตราส่วนของทายาทแต่ละคนในการรับค่าทดแทนด้วย
- (3) ส่งหลักฐานและแบบฟอร์มตามข้อ (2) ให้สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย ดำเนินการรับรองเอกสารและส่งเอกสารดังกล่าวไปยังกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ของมาเลเซีย และกระทรวงทรัพยากรมนุษย์จะส่งหลักฐานต่อไปยังสำนักงานแรงงานเจ้าของเรื่อง เพื่อส่งจ่ายเงินทดแทนให้ทายาทของผู้เสียชีวิตต่อไป ในการจ่ายเงินให้ทายาทจะส่งเป็นตราฟเงินสตรระบุชื่อทายาทและโดยผ่านสำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซียมายังสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อส่งต่อให้ทายาทคนไทยต่อไป ทั้งนี้ต้องส่งหลักฐานการรับเงินคืนสำนักงานแรงงานของมาเลเซียต่อไป

(2) สิทธิประโยชน์กรณีบาดเจ็บ จำแนกดังนี้

- (2.1) พิจารณาไม่สามารถทำงานได้หรือเป็นอัมพาต ได้รับเงินค่าทดแทนไม่เกิน 23,000 เหรียญริงกิต
- (2.2) พิจารณางานบางส่วน คิดเป็นสัดส่วนตามสภาพความพิการ โดยได้รับเงินค่าทดแทนสูงสุดไม่เกิน 20,000 เหรียญริงกิต
- (2.3) พิจารณาชั่วคราว ได้รับเงินช่วยเหลือเดือนละ 165 เหรียญริงกิต หรือหนึ่งในสามของค่าจ้างรายเดือนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า
- ขั้นตอนการดำเนินการ
  - 1. ลูกจ้างต้องแจ้งการเกิดอุบัติเหตุและบาดเจ็บในขณะทำงานให้นายจ้างทราบภายใน 7 วัน
  - 2. นายจ้างต้องทำหนังสือแจ้งเรื่องอุบัติเหตุให้สำนักงานแรงงานประจำรัฐนั้นๆ ทราบภายใน 10 วันหลังเกิดเหตุ
  - 3. สำนักงานแรงงานส่งแบบฟอร์มให้นายจ้างกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นรวมทั้งความเห็นของแพทย์ที่ทำการรักษาผู้บาดเจ็บ โดยส่งกลับสำนักงานแรงงานภายใน 2 สัปดาห์

4. เมื่อสำนักงานแรงงานได้รับแบบฟอร์มที่นายจ้างกรอก รวมทั้งหนังสือความเห็นจากแพทย์แล้ว จะวินิจฉัยเงินค่าทดแทนจากใบความเห็นแพทย์ โดยตรวจสอบกับคนงานที่ได้รับ บาดเจ็บประกอบการพิจารณาซึ่งใช้เวลาในการพิจารณาค่าทดแทนประมาณ 1 เดือน
5. การจ่ายค่าทดแทน สำนักงานแรงงานจะสั่งให้บริษัทประกันจ่ายเงินทดแทนให้กับคนงานที่บาดเจ็บโดยตรง สำหรับกรณีที่นายจ้างไม่ได้ทำประกันให้คนงาน สำนักงานแรงงานจะบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินค่าทดแทนให้คนงานนั้นๆ

(1) การทำใบมรณะบัตรฉบับภาษาไทย

1. หลักฐานที่ต้องใช้ ประกอบด้วย
  - 1.1 หลักฐานประจำตัวญาติ อาทิ บัตรประชาชน หนังสือเดินทาง สำเนาทะเบียนบ้าน
  - 1.2 หลักฐานประจำตัวผู้เสียชีวิต อาทิ บัตรประชาชน หนังสือเดินทาง สำเนาทะเบียนบ้าน
  - 1.3 ใบมรณะบัตรซึ่งออกโดยทางการมาเลเซีย (Death Certificate) พร้อมคำแปลภาษาอังกฤษ
  - 1.4 ใบชันสูตรพลิกศพออกโดยโรงพยาบาล (Autopsy Report)
  - 1.5 ใบเผา/ฝังออกโดยองค์กรเจ้าของสถานที่ที่ทำการเผาหรือฝังศพ (Burial/ Cremate Certificate)
- ทั้งนี้ หลักฐานทุกฉบับข้างต้น หากเป็นสำเนาต้องได้รับการรับรองสำเนาถูกต้องด้วย
2. บันทึกปากคำทนายของคู่เสียชีวิตที่ร้องขอใบมรณะบัตร และควรให้กรอกข้อมูลลงในสำเนาแบบฟอร์ม ทร.11 (แบบใบมรณะบัตร) เพื่อให้ใบมรณะบัตรมีข้อมูลที่สมบูรณ์
3. จัดส่งเอกสารตามข้อ 1 และ 2 ให้สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อส่งต่อสำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซียดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ กรณีเจ็บป่วย ประสบอันตรายและเสียชีวิตนอกเวลางาน ไม่ได้รับการคุ้มครอง

ศักยภาพของตลาดแรงงานมาเลเซียสำหรับแรงงานไทยในภาพรวม ถือว่ายังคงมีศักยภาพที่จะรองรับแรงงานไทย แต่แรงงานไทยกลับไม่มีการหลั่งไหลเข้ามามากนัก ทั้งๆ ที่ตลาดแรงงานมาเลเซียต้องการแรงงานไทยทุกสาขา แต่คนหางานไทยกลับไม่ต้องการเดินทางไปทำงานในมาเลเซีย เนื่องจากค่าจ้างต่ำ ไม่แตกต่างจากทำงานในเมืองไทยมากนัก และสำหรับคนที่ไม่ใช่มุสลิมยังต้องเผชิญกับอุปสรรคทางด้านภาษาและวัฒนธรรมอีกด้วย

มาเลเซียมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกนอกประเทศ และต้องการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยระงับการนำเข้าแรงงานต่างชาติชั่วคราว และประกาศนิตินโยบายผู้เข้าเมืองและแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ติดตามด้วยการกวาดล้างจับกุมครั้งใหญ่ทั่วประเทศเมื่อครบกำหนดการนิตินโยบาย นอกจากนี้ ยังมีนโยบายจัดทำความตกลงกับประเทศที่จัดส่งแรงงานเข้าไปในมาเลเซีย เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานต่างชาติ โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายทั้งนายจ้างลูกจ้าง บริษัทจัดหางานทั้งฝ่ายประเทศผู้ส่งและฝ่ายมาเลเซีย สำหรับประเทศไทย กระทรวงแรงงานไทยและกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างไทย – มาเลเซีย ไปเมื่อเดือนตุลาคม ปี 2546

ผลจากการระงับการนำเข้าแรงงานต่างชาติชั่วคราวและประกาศนิตินโยบายแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย รวมทั้งการรณรงค์ผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกนอกประเทศ ทำให้มีแรงงานต่างชาติ

เดินทางกลับกว่า 300,000 คน ประกอบกับมาตรการนำคนเก่าเข้ามาใหม่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยลดขั้นตอนต่างๆ ลง เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานของทางการมาเลเซีย ไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ รวมถึงแรงงานอินโดนีเซียซึ่งครองตลาดมาเลเซีย ยังไม่สามารถกลับเข้าทำงานในมาเลเซียได้ เนื่องจากมีการเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายในอัตราสูง ทำให้คนงานลังเล อีกทั้งทางการมาเลเซียเองมีขั้นตอนการพิจารณาล่าช้า และปัญหากระทบกระทั่งระหว่างมาเลเซียและอินโดนีเซียในเรื่องแหล่งน้ำมันก็เป็นปัจจัยหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ การที่คนท้องถิ่นเองปฏิเสธไม่ทำงานที่มีลักษณะ 3 D (dirty / dangerous / difficulties) จึงทำให้ขณะนี้มาเลเซียประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานในประเทศ และส่งผลกระทบต่อการค้าเงินธุรกิจของภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง สถานประกอบการและร้านอาหารขนาดเล็กจำนวนมากต้องปิดกิจการลง หรือเปิดได้เพียงครึ่งวัน เนื่องจากขาดแคลนแรงงาน ปัจจุบัน ประเมินได้ว่ามาเลเซียมีความต้องการแรงงานต่างชาติมากถึง 250,000 คน ซึ่งทางการมาเลเซียระบุว่า หากแรงงานอินโดนีเซียเดินทางเข้ามาล่าช้า จะเปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติประเทศอื่นๆ เข้ามามากขึ้น รวมทั้งแรงงานจากประเทศไทย โดยเฉพาะจะพิจารณาแรงงานต่างชาติชาวปากีสถานจำนวน 100,000 คน เข้ามาทดแทนแรงงานอินโดนีเซีย

อนึ่ง ทางการมาเลเซียมีระเบียบใหม่กำหนดให้แรงงานต่างชาติทุกประเทศผ่านการอบรม และทดสอบในเรื่องภาษา วัฒนธรรมและกฎหมาย ก่อนได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงาน ระเบียบนี้กำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 และกำหนดให้มีการอบรม ณ ประเทศต้นทาง โดยมาเลเซียได้แต่งตั้งหน่วยงานเอกชนเรียกว่า Malaysia Training Providers (MTP) ทำหน้าที่ให้บริการประสานการอบรม และการออกประกาศนียบัตรกับฝ่ายประเทศผู้ส่งแรงงาน โดยประเทศไทยจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นศูนย์อบรมคนหางาน ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวมีประโยชน์ต่อมาเลเซีย เนื่องจากช่วยให้คนงานมีความรู้ด้านภาษาบ้าง สามารถสื่อสารข้อความและเข้าใจวัฒนธรรม กฎหมายเพื่อป้องกันและลดปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างชาติ โครงการเก็บค่าลงทะเบียนจากคนหางานคนละ 10 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นรายได้ของมาเลเซีย และยังคงจ่ายค่าบริการให้หน่วยงาน MTP ด้วย

#### 4.3.3 อินโดนีเซีย

อินโดนีเซียไม่ส่งเสริมการนำเข้าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ เนื่องจากกำลังแรงงานประเภทนี้ภายในประเทศมีมากจนล้นงาน แรงงานที่นำเข้าจึงเป็นแรงงานระดับกลางขึ้นไป คือต้องใช้ทักษะระดับหนึ่งได้แก่ตำแหน่งลักษณะ technical staff, professionals, foreman และ supervisor อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ว่าแรงงานลักษณะนี้ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียต้องจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนที่สูง ซึ่งไม่เป็นการประหยัดการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ดังนั้น เพื่อลดการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และเพื่อบรรเทาการว่างงานของคนท้องถิ่น บริษัทต่างๆ จึงเริ่มส่งกลับคนงานชาวต่างชาติในปลายปี 2540 นอกจากนี้ เหตุการณ์ความไม่สงบและจลาจลทางการเมืองกลางปี 2542 ทำให้คนต่างชาติอพยพกลับประเทศเป็นจำนวนมาก สำหรับแรงงานผิดกฎหมายมีบ้างในภาคบริการซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศไทยและฟิลิปปินส์<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Patcharawalai Wongboonsin (2003). *Ibid.*

#### 4.3.4 ไทย<sup>51</sup>

ประเทศไทย เพิ่งมีสถานะเป็นประเทศปลายทางของแรงงานย้ายถิ่นเมื่อปลายทศวรรษที่ 2520 อันเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับต่ำที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายจากพม่า กัมพูชา ลาว จีนตอนใต้ ปากีสถาน บังคลาเทศ และอินเดีย ในขณะที่แรงงานฝีมือยังคงมีน้อยโดยมาจากฟิลิปปินส์ และประเทศทางตะวันตกในฐานะส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการเกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศ

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายด้านการย้ายถิ่นของไทยเป็นนโยบายที่เน้นในส่วนของการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย โดยในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างชาตินั้น เป็นการขยายต่อจากนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นนโยบายแม่บท ควบคู่ไปกับการคำนึงถึงประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจให้สามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้ สาระของนโยบายเน้นในการป้องกันปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองและการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานอพยพต่างชาติ ซึ่งเริ่มมีการดำเนินนโยบายมาตั้งแต่ปี 2524 ที่นโยบายของไทยต่อพม่า และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาให้สอดคล้องกับสถานการณ์เรื่อยมา รวมถึงการผ่อนปรนการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติด้วย

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 แรงงานต่างชาติจากลาว พม่า กัมพูชา ได้หลั่งไหลหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประเทศไทย อยู่ระหว่างการแสวงหามาตรการและแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติลาว พม่า กัมพูชา โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีในการประกาศใช้มาตรการควบคุมและจดทะเบียนแรงงานต่างชาติมาโดยต่อเนื่อง เริ่มจากนโยบายผ่อนผันให้มีการว่าจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ การจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานอพยพต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายโดยมิได้กำหนดจำนวนแรงงานที่อาจผ่อนผัน ในระหว่างปี 2539 – 2543 ตามด้วยการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมและสกัดกั้น

ในปี 2547 กระทรวงแรงงานได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำและกำหนดแผนยุทธศาสตร์ 7 ประการคือ 1) จัดระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ 2) กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างชาติ 3) สกัดกั้นแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงาน 4) ปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างชาติ 5) ผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างชาติ 6) ประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างชาติ 7) ติดตามและประเมินผล เพื่อไปสู่เป้าหมายหลักคือ "การจ้างแรงงานต่างชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย" โดยใช้การบริหารแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ในการเน้นบริหารจัดการในระดับล่างคือ การปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดและอำเภอ จะต้องประสานและสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้แรงงานต่างชาติทุกคนมารายงานทำทะเบียนประวัติ มีระบบการจ้างแรงงานต่างชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการทำงานหรือค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติ และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการจดทะเบียน นายจ้างใดที่จ้างลูกจ้างที่ไม่ได้จดทะเบียนจะต้องถูกดำเนินคดี และคนต่างชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้จะต้องถูกส่งกลับทันที ทำให้ทุกพื้นที่จะต้องมีฐานข้อมูลชัดเจนเพื่อรองรับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>51</sup> Patcharawalai Wongboonsin (2003). *Ibid.* สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2546). *โครงการวิจัยเรื่อง รายงานวิจัยการศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทย ในช่วงปี 2546-2548*. เสนอต่อ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี ตุลาคม 2546

การจัดระบบแรงงานต่างชาตินับจากในปี 2547 เป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง 5 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

- ด้านการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างชาติ เพื่อทราบจำนวนคนต่างชาติสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา อายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย (Supply) หน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ กระทรวงมหาดไทย เริ่มจากการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เข้าไปสำรวจจำนวนคนต่างชาติหลบหนี เข้าเมือง โดยสำรวจเป็นรายครัวเรือน พร้อมแจกและรับแบบคำร้องจดทะเบียนคนต่างชาติ จากเจ้าบ้านซึ่ง กรอกประวัติคนต่างชาติเรียบร้อยแล้ว ส่งให้เจ้าหน้าที่ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักทะเบียน ท้องถิ่น หรือเจ้าบ้านหรือนายจ้างจะกรอกแบบคำร้อง แล้วนำไปยื่นด้วยตัวเอง ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่ง อำเภอ ตามด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเอกสารการจัดทำทะเบียนประวัติ ให้คนต่างชาติ ณ ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ/เขต/สำนักการทะเบียนท้องถิ่น ภายในเวลาที่กำหนด

- การจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ (Demand) ผู้รับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงแรงงาน เริ่มจาก 1) การรับแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างที่ประสงค์จะจ้าง แรงงานต่างชาติไม่ว่าจะมีหรือยังไม่มีแรงงานต่างชาติก็ตาม 2) การประกาศรับสมัครแรงงานไทย เพื่อเปิด โอกาสให้แรงงานไทยได้มีงานทำก่อนการจ้างแรงงานต่างชาติ 3) การพิจารณาจำนวนที่จะอนุญาต (Quota) สำนักงานจัดหางานจังหวัดจะรวบรวมประเภทกิจการที่ได้รับแจ้งความต้องการจ้างแรงงาน เพื่อเสนอ คณะอนุกรรมการระดับจังหวัด (ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในส่วนกรุงเทพมหานคร อธิบดีกรมการ จัดหางาน เป็นประธาน) พิจารณาจำนวนและประเภทกิจการที่จะอนุญาต โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานที่ แท้จริงของแต่ละจังหวัด แล้วออกหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติให้นายจ้างไว้เป็นหลักฐาน

- การตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างชาติ แรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติลาว พม่า กัมพูชา ซึ่งได้จัดทำทะเบียนประวัติและประสงค์จะทำงาน จะต้องเข้ารับการตรวจสุขภาพภายในเวลาที่ กำหนด โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ประสงค์จะทำงานแต่สมัครใจจะตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพด้วย ผู้รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงสาธารณสุข

- การพิจารณาอนุญาตทำงาน ผู้รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงแรงงาน หลังจากนายจ้างได้รับจัดสรร จำนวนคนต่างชาติเข้าทำงาน (โควตา) และผ่านการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแล้ว ให้ดำเนินการยื่นคำ ขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต ณ สำนักจัดหางานจังหวัดหรือสำนัก จัดหางานกรุงเทพ 1-10 ภายในเวลาที่กำหนด รวมค่าธรรมเนียม ซึ่งคนต่างชาติที่ประสงค์จะทำงานต้องชำระ คนละ 3,800 บาท ต่อปี

- การสกัดกั้นการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างชาติรายใหม่ ผู้รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงกลาโหม ครอบคลุมมาตรการด้านการข่าวในการสืบหาขบวนการ/ผู้นำพา/ผู้ลักลอบนำแรงงาน ต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง เพิ่มการลาดตระเวน/เฝ้าตรวจตามจุดตรวจและดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัดกั้น ตามช่องทางสำคัญบริเวณแนวชายแดน เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวนบริเวณพื้นที่ล่อแหลม และช่องทางสำคัญตามแนวชายแดนและน่านน้ำของประเทศทั้งทางบกและทางทะเล ดำเนินการปิดล้อมตรวจ ค้นในพื้นที่เป้าหมายหรือพื้นที่ที่ต้องสงสัยจะเป็นที่หลบซ่อน/พักพิงก่อนที่จะมีการนำพาเข้าพื้นที่ตอนใน ภายในเวลาที่กำหนด

- การสกัดกั้นและปราบปรามจับกุมแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงาน ผู้รับผิดชอบหลักคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะดำเนินการภายหลังสิ้นสุดการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างชาติ ภายในเวลาที่ กำหนด

ปี 2545-2549 ประเทศไทยริเริ่มมาตรการด้านบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ลาว กัมพูชา ในฐานะความร่วมมือทวิภาคีรองรับความพยายามที่จะจัดระเบียบแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศทั้งสาม การเปลี่ยนสถานะของแรงงานที่ผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมถึงขั้นตอนที่เหมาะสมในการจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการดำเนินการมาตรการในการเปลี่ยนสถานะแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย (โดยการขึ้นทะเบียนแรงงานที่ผิดกฎหมาย การพิสูจน์สัญชาติ และออกเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น ใบอนุญาตทำงาน หนังสือเดินทางชั่วคราว เป็นต้น) มาตรการในการส่งแรงงานที่ครบวาระการจ้างกลับภูมิลำเนาโดยการจัดตั้งกองทุน การคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายของประเทศ ตลอดจนความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามแดนผิดกฎหมาย และให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำเหล่านี้ ซึ่งกระทรวงแรงงานไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สปป. ลาว สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำ สปป. ลาว ร่วมกับสภาอุตสาหกรรมจังหวัดภาคใต้ ได้มีความคิดริเริ่มและร่วมผลักดันให้ดำเนินโครงการนาร่องในการนำแรงงานลาวที่ถูกต้องตามกฎหมายเข้าไปทำงานในไทย เพื่อแก้ปัญหาแรงงานลาวที่ผิดกฎหมายในลักษณะ “น้ำดีใส่น้ำเสีย” ควบคู่กับการเร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายในไทย

ปี 2549-2550 ประเทศไทยยังคงแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงมาตรการและแนวทางดำเนินการต่าง ๆ ข้างต้น รวมถึงประเด็นที่เป็นปัญหาและยังหาข้อยุติที่เหมาะสมไม่ได้ดังนี้

- ระยะเวลาการดำเนินการ การผ่อนผัน
- ค่าธรรมเนียมการจัดทะเบียนแรงงานต่างชาติ
- การจ่ายค่าประกันตนเพื่อลดแรงจูงใจในการจ้างแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง
- การยกเว้นโทษแก่นายจ้าง
- การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว การจัดตั้งศูนย์ One-Stop Service การจัดที่พักเพื่อส่งกลับประเทศ ตามจังหวัดที่เป็นช่องทางหลบหนีเข้าประเทศไทย ประกอบด้วย จังหวัดระนอง ดาก เชียงราย กาญจนบุรี
- มาตรการรองรับ กรณีแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองยังไม่เข้าสู่การประกันตัว ทั้งในด้านการปราบปราม การจับกุม การสกัดกั้น การผลักดันออกนอกประเทศ และการเร่งรัดนำแรงงานถูกต้องเข้ามาทำงาน
- ความแตกต่างระหว่างสิทธิของแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง และสิทธิของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง
- ภาระด้านงบประมาณดำเนินการ ความพร้อมด้านเครื่องมือทางการแพทย์ และวิธีการรักษาในการรองรับความต้องการของแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองในการขอรับบริการสุขภาพที่โรงพยาบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามเขตชายแดน
- ผลกระทบจากการปฏิบัติตามมติ ครม. ซึ่งครอบคลุมถึงการให้รางวัลผู้ชี้เบาะแส ในการก่อให้เกิดอาชีพใหม่ คือ อาชีพชี้เบาะแสดการใช้แรงงานผิดกฎหมาย
- การปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ลาว กัมพูชา

#### 4.4 ความร่วมมือระดับภูมิภาคด้านการเปิดเสรีการย้ายถิ่น

อาเซียนมีแนวนโยบายระดับภูมิภาคในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการอาชีพจากประเทศสมาชิกหนึ่งไปทำงานในอีกประเทศสมาชิกหนึ่ง แบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

1) ระดับบน ได้แก่ ระดับวิชาชีพ ผู้บริหารทางธุรกิจ (Expatriates) เป็นการดำเนินการตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการบริการ<sup>52</sup> ซึ่งอาเซียนมีท่าทีชัดเจนที่ต้องการเจรจาโดยใช้รูปแบบการเปิดตลาดแบบ Positive List Approach เนื่องจากสอดคล้องกับ GATS รวมทั้งปัจจุบันมีบริการใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา หากใช้รูปแบบการเปิดตลาดแบบ Negative List อาจทำให้ไม่สามารถเขียนระเบียบข้อบังคับให้ครอบคลุมได้ครบถ้วน และอาศัยความยืดหยุ่นในการกำกับดูแล โดยแนวทางของการเปิดเสรีการค้าบริการในกรอบองค์การการค้าโลก ซึ่งในปัจจุบัน มีเป้าหมายการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการอย่างชัดเจนมากขึ้นในการเปิดเสรีต่อกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างก้าวหน้าและมากกว่าที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเปิดให้แก่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก (GATS plus) เพื่อให้การค้าบริการของอาเซียนเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น และพัฒนาระบบการยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบวิชาชีพในสาขาบริการ รวมทั้งส่งเสริมการร่วมลงทุนของอาเซียนไปยังประเทศที่สาม รวมถึงมีความคืบหน้าด้านการจัดทำกรอบกติกาการยอมรับทักษะความสามารถในการทำงานร่วมกันสำหรับบางวิชาชีพแล้ว

2) ระดับกลาง ได้แก่ ระดับทักษะ ซึ่งอาเซียนยังไม่มีท่าทีชัดเจนด้าน หลักเกณฑ์ รูปแบบ และการเจรจาใดที่นอกเหนือไปจากการนำมาตรการด้านการยอมรับทักษะความสามารถในการทำงานร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) มาใช้เป็นกรอบกติกา ซึ่งอาเซียนยังอยู่ระหว่างการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม

#### 4.5 การวิเคราะห์สรุปแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ภาพรวมของอาเซียนมองจากการแบ่งกลุ่มตามการบันผลประชากรเป็น 3 กลุ่ม จะเห็นว่าในกลุ่มแรก สิงคโปร์เปิดเสรีการนำเข้าทุนมนุษย์ได้มาก แต่พบว่าไปเอื้อให้กับคนจากประเทศนอกภูมิภาคที่พัฒนาแล้วมากกว่าที่จะเอื้อให้คนในอาเซียนด้วยกัน ส่วนประเทศไทยก็พยายามปรับในทุกส่วนเพื่อที่จะรองรับการเคลื่อนย้ายโดยเสรี

ในขณะที่ในกลุ่มที่สอง มาเลเซีย พบว่าไม่ค่อยสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ จากการที่พยายามรักษาคนภายในประเทศไม่ให้ออกไปทำงานข้างนอก ในขณะเดียวกันก็กีดกันคนจากข้างนอกรวมทั้งอาเซียนไม่ให้เข้าไป จะให้ก็ในส่วนที่ผ่านการอบรมจากประเทศต้นทางมาแล้ว ส่วนอินโดนีเซียก็มีการปรับทักษะ แต่เรื่องการฝึกอบรมยังไม่ชัด ส่วนกลุ่มสุดท้ายมีลาว กัมพูชา บรูไน พบว่ายังไม่ค่อยมีการเตรียมตัวอะไรที่จะมารองรับ

ประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่ให้ความสำคัญกับการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายระดับล่าง หากแต่เน้นการจัดระบบแรงงานย้ายถิ่นหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งครอบคลุมถึงการผ่อนผันและปรับสถานะของแรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกเดิมของอาเซียนที่มีกำลังแรงงานระดับล่างย้ายถิ่นเข้าทำงานเป็นจำนวนมาก

<sup>52</sup> ASEAN (1995). "ASEAN Framework Agreement on Services"



เห็นภาพค่อนข้างชัดว่าประเทศอาเซียนที่มีวิสัยทัศน์ในเรื่องการเคลื่อนย้ายข้ามชาติของกำลังแรงงานนั้นจะอยู่ในกลุ่มแรกและกลุ่มที่สอง และแม้ว่าอาเซียนมีความพยายามที่จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของแรงงานในส่วนที่เป็น professional services แต่กรอบเวลาที่อาเซียนเปิดให้ เป็นการเอื้ออำนวยให้กันในการบริหารมากกว่า ซึ่งผู้ที่มาลงทุนในด้านนี้ส่วนใหญ่จะไม่ใช้สมาชิกอาเซียน กล่าวได้ว่าเพราะกระบวนการที่เอื้ออำนวยให้เกิดการไหลเวียนของกำลังแรงงานในภูมิภาคยังไม่ลงตัว จึงทำให้ free flow ในส่วนของทุนมนุษย์มีน้อยมาก

#### 4.6 แนวทางที่ควรจะเป็นต่อไปในอนาคต

##### 4.6.1 ระดับภูมิภาค

อาเซียนและประเทศสมาชิกควรเร่งดำเนินการตามประกาศปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการปกป้องและส่งเสริมสิทธิของแรงงานต่างชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) ของมติของผู้นำอาเซียนในการประชุมอาเซียนซัมมิตครั้งที่ 12 (The 12<sup>th</sup> ASEAN Summit) เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2550 ณ เมืองเซบู (Cebu) ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเน้นถึงการที่ "...สมาชิกอาเซียนต่างมีความรับผิดชอบและตระหนักร่วมกันเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนที่มั่นคงและมั่งคั่ง ทั้งนี้ โดยการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน สร้างความแน่นแฟ้นทางวัฒนธรรมโดยผ่านทางประชาชน และสร้างเสริมมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องและส่งเสริมสิทธิของแรงงานต่างชาติ...." โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักการสำคัญของปฏิญญาดังนี้

1) ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งแรงงานต้องเสริมสร้างเสาหลักทั้ง 3 ให้มั่นคง อันได้แก่ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยการส่งเสริมศักยภาพและเกียรติภูมิของแรงงานต่างชาติอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ภายใต้บรรยากาศแห่งเสรีภาพ ความยุติธรรม และเสถียรภาพอันเนื่องมาจากกฎหมาย ระเบียบและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียน

2) ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งแรงงานจำเป็นต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อแก้ปัญหาในกรณีแรงงานต่างชาติเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

3) ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งแรงงานต้องตระหนักถึงสิทธิและเกียรติภูมิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างชาติและสมาชิกในครอบครัวที่อาศัยอยู่ด้วย ทั้งนี้ โดยปราศจากการทำลายการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของประเทศผู้รับ

ปฏิญญาดังนี้ ไม่มีนัยยะเกี่ยวกับการทำให้แรงงานผิดกฎหมาย กลายเป็นแรงงานถูกกฎหมาย

##### 4.6.2 ประเทศไทย

ยุทธศาสตร์การปรับตัวของไทยควรเป็นไปในลักษณะดังนี้

1) การบริหารจัดการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานข้ามชาติ ควรยกระดับขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ มีการจัดทำวิสัยทัศน์ นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีแผนระยะกลาง-ยาวว่าด้วยการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ ต้องมีองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการ โดยมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคผู้ประกอบการ ภาคประชาสังคม โดยใช้เป้าหมายจัดการแรงงานเป็นตัวตั้ง และใช้กลไกภาครัฐดำเนินการร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของประเทศ

- 2) การบริหารจัดการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานข้ามชาติ ควร มีลักษณะบูรณาการระหว่าง การติดตามเฝ้าระวัง เชื่อมโยงกับการจัดทำนโยบายการอนุญาต/หรือกำหนดทิศทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้มาตรการและนโยบายต่างๆ ที่ออกมา เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- 3) ควรมีการศึกษาวิจัยพิจารณาศักยภาพของกระทรวงแรงงานว่าสามารถบริหารจัดการในเรื่องการบริหารจัดการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานข้ามชาติได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ ควรแสวงหาแนวทางและจัดตั้งองค์กรอิสระเป็นกลไกบริหารจัดการระดับชาติบริหารจัดการและกำกับดูแลการย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคผู้ประกอบการ ภาคประชาสังคม
- 4) ยกระดับศักยภาพและประสิทธิภาพความร่วมมือกันระหว่างกลไกต่างๆ ในและนอกภาครัฐ ในการกำกับ ควบคุม จัดระเบียบ กำหนดพื้นที่อนุญาตให้ทำงาน เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายหลั่งไหลเข้าสู่พื้นที่ชั้นในของประเทศ และผลักดันกลับประเทศต้นทาง
- 5) ส่งเสริมการนำเข้าแรงงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงานที่รัฐบาลไทยได้ทำร่วมกับลาว กัมพูชา และพม่า ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตกลงกัน โดยควรมีการกำหนดจำนวนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน และประเมินผลการดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน เพราะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง เพื่อการปรับปรุงในการกำหนดนโยบายต่อไป
- 6) พัฒนาระบบการจ้างกำลังแรงงานรวมทั้งคุณภาพชีวิตในการทำงาน
- 7) มีนโยบายและมาตรการรองรับแรงงานไทยคืนถิ่นอย่างครอบคลุม ประสบการณ์จากการทำงานในต่างประเทศจะทำให้แรงงานท้องถิ่นมีผลิตภาพมากขึ้น ซึ่งสามารถเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจแก่ประเทศบ้านเกิด นอกจากนี้ ควรหางานให้แรงงานไทยที่ประสงค์จะกลับมาทำงานในประเทศโดยได้ค่าตอบแทนตามความสามารถ หรือให้มีการถ่ายทอดความรู้แก่แรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศ
- 8) ควรมีการทำประมาณการความต้องการกำลังแรงงานของประเทศ และระบบอุตสาหกรรมรายอาชีพเพื่ออุตสาหกรรมและความจำเป็นในการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน
- 9) ต้องทำการศึกษาวิจัยให้ชัดเจนว่า งาน 4D ที่แรงงานต่างชาติทำ เป็นงานที่คนไทยไม่ทำจริง โดยควรมีความคิดเห็นร่วมกันของทุกภาคส่วนว่า ประเภทใดที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะทำแล้ว เพื่อที่จะได้หาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงาน
- 10) ควรมีการสำรวจความคิดเห็นของแรงงานไทย และประชาชนทุกภาคส่วน ทั้งด้านบวกและลบ เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกันทั้งทางโครงสร้างเศรษฐกิจและทางสังคม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมในประเทศ
- 11) ควรมีการตรวจสอบติดตาม สิทธิหรือผลประโยชน์ที่พึงได้รับตามหลักสิทธิมนุษยชนของแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้าเมืองทุกประเภท
- 12) ควรมีการพิจารณาผลได้ ผลเสีย และภัยคุกคามจากการใช้แรงงานข้ามชาติ และทำแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงหากมีปัญหากเกิดขึ้น
- 13) ส่งเสริมให้มีการอำนวยความสะดวกต่อการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานคุณภาพ จากภายในภูมิภาคอย่างเป็นระบบ ในลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการและทิศทางการยกระดับความสามารถด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากลร่วมกัน แต่ทั้งนี้ ไทยจำเป็นต้องจัดระบบแรงงานภายในประเทศให้เรียบร้อยก่อน
- 14) ให้ความสำคัญกับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขทั้งในการส่งและรับแรงงานเข้าทำงาน เนื่องจากการมีทักษะฝีมือจะช่วยสร้างความมั่นใจให้ประเทศรับ (receiving countries) มีความมั่นใจว่าแรงงานดังกล่าวมีทักษะที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การใช้

ภาษาอังกฤษในการสื่อสารได้ ยังเป็นการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานทางหนึ่ง รวมทั้งสามารถปรับตัวและอยู่ร่วมกันในสังคมของประเทศผู้รับได้

### แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของไทยในระยะต่อไป

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หน่วยงานราชการของไทยควรกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยเสียใหม่ โดยให้กำหนดในลักษณะเป็นยุทธศาสตร์ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งระบบในระยะยาว โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตอบสนองต่อความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการ ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการมีงานทำของแรงงานไทย การไม่สร้างการพึ่งพาแรงงานราคาถูกจนกระทบต่อแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวที่จะต้องยกระดับการผลิตของประเทศให้สูงขึ้น รวมทั้งไม่ก่อจุดอ่อนขึ้นในทางความมั่นคงของชาติด้วย ลักษณะแนวทางสำคัญควรเป็น ดังนี้

(1) ให้เร่งรัดการนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างถูกต้อง หรือปรับเปลี่ยนในส่วนที่ผิดกฎหมายให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในส่วนที่ผิดกฎหมายให้เร่งรัดดำเนินการสกัดกั้น จับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยเฉพาะให้ดำเนินการกับนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอย่างจริงจัง

(2) ให้อยุติการแก้ไขปัญหาโดยการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นคราวๆ ดังที่เคยปฏิบัติมา และให้จัดระบบการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(3) ให้มีองค์กรบริหารจัดการเป็นเฉพาะ ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้โดยทำหน้าที่ศึกษา วิจัย ขนาดความต้องการแรงงานต่างชาติทั้งระบบในแต่ละช่วงเวลา พิจารณากำหนดจำนวนและประเภทแรงงานที่ควรอนุญาตให้จ้างโดยพิจารณาให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ไม่เป็นการแย่งงานคนไทยและกระทบต่อแนวทางการพัฒนาการผลิตของประเทศในระยะยาว รวมทั้งไม่สร้างผลกระทบหรือจุดอ่อนต่อความมั่นคงของชาติ ตลอดจนวางระบบการบริหารและติดตามประเมินผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการเป็นการเฉพาะนั้น ได้มีแนวคิดของการจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาดูแลเป็นการเฉพาะ เนื่องจากเห็นว่าการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาตินั้นมีขอบข่ายกว้างขวางเกินขอบเขตของกระทรวงแรงงาน จึงควรมีโครงการจัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแรงงานเท่านั้น แต่รวมไปถึงคนต่างชาติทุกประเภทที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่นี้จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานรัฐที่ทำงานด้านนี้อยู่แล้ว เช่น ในเรื่องของผู้ลักลอบเข้าเมืองก็มีสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบอยู่แล้ว และในส่วนของการจ้างงานต่างชาติก็มีสำนักงานจัดระบบแรงงานต่างชาติของกระทรวงแรงงาน อยู่แล้วเช่นกัน ทั้งนี้ ควรจะได้มีการพิจารณาให้ถိถ้วนและรอบคอบถึงประโยชน์ที่จะได้รับการมีองค์กรใหม่ เมื่อเทียบกับการปรับปรุงและพัฒนาหน่วยงานที่ดำเนินการเดิมอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของความเร็วในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความต่อเนื่องในการดำเนินงาน และการขยายขอบข่ายของงานให้ครอบคลุมทุกๆ ด้าน ที่เป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของแรงงานต่างชาติ มิฉะนั้นจะเป็นการตั้งหน่วยงานซ้ำซ้อนและสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น อนึ่ง สำหรับองค์กรที่ดำเนินงานด้านนโยบายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ควรมีผู้แทนของหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อที่จะได้สะท้อนความคิดเห็นของผู้ประกอบการที่ต้องการใช้แรงงาน เพื่อกำหนดนโยบายจะได้ครอบคลุมและเหมาะสมกับสถานการณ์

นอกจากนี้ การอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในอาชีพและอุตสาหกรรมที่มีหลักฐานแสดงว่ามีการขาดแคลนแรงงานไทยจริง อาจเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาเรื่องแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยได้ เนื่องจากผู้ประกอบการซึ่งมีความต้องการใช้

แรงงานไร้ฝีมือมาทำงานในกิจการของตน และไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำงานในกิจการนั้นได้ ก็จะหันมาใช้วิธีนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อขจัดปัญหาต่างๆ ที่อาจตามมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ ต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านแรงงานของผู้ประกอบการอาจสูงขึ้น เนื่องจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น การจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้กับแรงงานต่างชาติ เช่นเดียวกับแรงงานไทยด้วย แต่ต้นทุนด้านแรงงานที่เพิ่มขึ้นนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแต่เดิมนั้น อาจหักลบกลบหักกันไปได้ และถ้าเป็นเช่นนั้นผู้ประกอบการก็จะหันมาใช้แรงงานที่นำเข้าอย่างถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมักจ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานในอัตราที่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอย่างมาก และสวัสดิการที่จัดให้แรงงานก็มีค่อนข้างน้อย ซึ่งเมื่อรวมค่าสินบนที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อไม่ให้เอาผิดต่อการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็ยังต่ำกว่าการจ่ายค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ดี และในกรณีที่ยังมีการลักลอบข้ามเขตชายแดนเข้ามาประเทศไทยได้อย่างไม่ยากนัก และเจ้าหน้าที่ของรัฐยังรับสินบนจากผู้ประกอบการอยู่ การลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในไทยก็ยังคงมีอยู่ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไปหรือให้เหลือน้อยลงที่สุด จะต้องมีการประกอบกันที่เข้มงวดและเอาจริงเอาจัง เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการรับ “ส่วย” หรือรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ทำหน้าที่สกัดกั้นตรวจตราและจับกุมด้วย รวมทั้งการสนับสนุนหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องกำลังคนและงบประมาณ เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามนโยบายของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 5

### นโยบายด้านสังคมรองรับคุณภาพชีวิตในการทำงาน ของทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติ\*

#### 5.1 ความนำ

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการเน้นถึงนโยบายด้านสังคมที่รองรับคุณภาพชีวิตในการทำงานของทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติ การนำเสนอเริ่มจากลักษณะแนวทางเชิงสังคมรองรับคุณภาพชีวิตในการทำงาน กรอบแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต กรอบแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน บทบาทของคุณภาพชีวิตในการทำงานต่อผลิตภาพการผลิต ปัจจัยเงื่อนไขกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน การศึกษาเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานตามลำดับ

#### 5.2 ลักษณะแนวทางเชิงสังคมรองรับคุณภาพชีวิตในการทำงาน

##### 5.2.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต

การพัฒนาได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการในสังคมเพราะเหตุที่สังคมมีลักษณะเป็นพลวัตและในสภาพการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้เกิดความต้องการแสวงหาแนวทางเพื่อความเข้าใจที่จะนำไปสู่การลดภาวะความเสี่ยงที่อาจจะได้รับผลลบจากการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่ไม่พึงประสงค์ ในกระบวนการพัฒนาตามแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาสังคมจะบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่นั้น การมองไปถึงคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ของคนในสังคมว่าดีขึ้นหรือไม่ เป็นแนวคิดหนึ่งที่ ได้มีนักวิชาการและนักปฏิบัติการพัฒนานำมาใช้เป็นกรอบสำหรับการพัฒนาโดยมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาในด้านคุณภาพชีวิต เช่น UNESCO<sup>1</sup> ได้กำหนดองค์ประกอบคุณภาพชีวิตไว้ 7 ด้าน ได้แก่ 1) อาหาร 2) สุขภาพ 3) การศึกษา 4) สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร 5) ที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐาน 6) การมีงานทำ และ 7) ค่านิยม ศาสนา จริยธรรม กฎหมาย และปัจจัยด้านจิตวิทยา และ ESCAP<sup>2</sup> ก็ได้กำหนดตัวแปรที่ใช้วัดคุณภาพชีวิตไว้ 7 ด้านเช่นกัน คือ 1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 2) สุขภาพ 3) ชีวิตการทำงาน 4) ชีวิตครอบครัว 5) ชีวิตการใช้สติปัญญา 6) ชีวิตชุมชน และ 7) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ สำหรับ UNDP ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาที่เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลางได้จัดทำรายงานที่ชื่อว่า Human Development Report<sup>3</sup> ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ในเอกสารดังกล่าวได้ใช้ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตเป็นเครื่องมือประเมินสถานภาพการพัฒนา ที่ทำให้เห็นรูปธรรมได้ชัดเจนมากกว่าใน

\* โดย ศิริเชษฐ์ สังขะมาน, พัชรพล วังบุญสิน และสุภาภรณ์ ดังตรงไพโรจน์

<sup>1</sup> UNESCO (1991). *Science for All and Quality of Life*. Bangkok: UNESCO

<sup>2</sup> ESCAP (1990). *Survey on the Quality of Life as an Aspect of Human Resource Development Report 1990*. New York: Oxford University Press. Bangkok: UNESCAP.

<sup>3</sup> UNDP (1990). *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.

อดีต ภายใต้ชื่อว่า “ดัชนีความก้าวหน้าของคน” (Human Achievement Index: HAI) ซึ่งใช้ 8 องค์ประกอบได้แก่ 1) สุขภาพ 2) การศึกษา 3) การทำงาน 4) รายได้ 5) ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม 6) ชีวิตครอบครัวและชุมชน 7) การคมนาคมและการสื่อสาร และ 8) การมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุปก็คือเรื่องเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตนั้น นับว่าได้รับความสนใจและมีการนำเสนอโดย นักวิชาการ นักปฏิบัติการพัฒนาและหน่วยงานด้านการพัฒนาจำนวนมาก เพื่อไปสู่การพัฒนามนุษย์ที่เป็นการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) อันเกิดจากการผนวก ผืนหรือบูรณาการทุกด้านของมนุษย์ตามความหมายที่เป็นจริงของชีวิตนั่นเอง

คุณภาพชีวิตโดยทั่วไป พอจะสรุปได้ใจความว่าหมายถึง สภาวะความพร้อมของบุคคลทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและด้านอื่นๆ เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย รายได้ จำนวนสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น เป็นการดำรงชีวิตในระดับที่เหมาะสมของมนุษย์ตามสภาพความจำเป็นพื้นฐานในสังคมและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข หรืออีกนัยหนึ่ง คุณภาพชีวิตก็คือ ความพึงพอใจที่เกิดจากการได้รับการตอบสนองต่อสิ่งที่ต้องการทั้งด้านร่างกายและจิตใจเพราะชีวิตต้องประกอบด้วยร่างกายและจิตใจ<sup>4</sup>

นอกจากนี้ คณะวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ<sup>5</sup> ได้วางกรอบของตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสังคมเป็นด้านต่างๆ เป็น 8 ด้าน ดังนี้

1. ตัวชี้วัดด้านสภาพพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม
2. ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ
3. ตัวชี้วัดด้านสุขภาพอนามัยและสาธารณสุข
4. ตัวชี้วัดด้านข้อมูลข่าวสารและการเรียนรู้
5. ตัวชี้วัดด้านการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์
6. ตัวชี้วัดด้านวัฒนธรรมและจิตใจ
7. ตัวชี้วัดด้านประชาสังคม ความมั่นคงของชีวิตและสิทธิเสรีภาพ
8. ตัวชี้วัดด้านครอบครัวและชุมชน

### 5.2.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน

คุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of Working Life) เป็นองค์ประกอบหรือเป็นมิติหนึ่งที่สำคัญ ของ คุณภาพชีวิต (Quality of Life) ในการทำงาน “คน” ซึ่งเป็นแรงงานเข้ามาใช้ชีวิตร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน ให้ความสนใจ และมีความเกี่ยวข้องกันทั้งในระดับเสมอกันและต่างกัน ทำให้ส่งผลโดยตรงกับความสำเร็จของงาน แนวความคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานได้กำเนิดและแพร่หลายในประเทศอุตสาหกรรม

<sup>4</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2541). หน้า 11 อ้างถึงใน <http://202.29.15.3/plurmpit/eleaning47/page1.htm>; พรสุข อ้วนนิเวศน์, ร.อ.หญิง (2541), “คุณภาพชีวิตการทำงานกับความผูกพันต่อองค์กร: ศึกษากรณีโรงงานวัดพระเปิดทวารกรรมกรอุตสาหกรรม ทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรม ป้องกันประเทศและพลังงานทหาร จังหวัดนครสวรรค์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์); อัจฉรา นวจินดา และชัชวาลย์ ภิรมยะศิริ (2534), หน้า 10 อ้างถึงใน <http://202.29.15.3/plurmpit/eleaning47/page1.htm>.

<sup>5</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและพัฒนาสังคมโดยชุมชนมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คุณภาพชีวิตการทำงานมองเห็นในแง่ที่คำนึงถึงความเป็นมนุษย์ในการทำงาน (Humanization of Work) ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศที่พูดภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า การปรับปรุงสภาพการทำงาน (Improvement of Working Condition) ประเทศสแกนดิเนเวียใช้คำว่า การคุ้มครองแรงงาน (Workers' Protection) กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย และญี่ปุ่นใช้คำว่าสภาพแวดล้อมการทำงาน (Working Environment) และความเป็นประชาธิปไตยในสถานที่ทำงาน (Democratization of the Workplace) คุณภาพชีวิตการทำงานอาจมีความหมายครอบคลุมถึงวิธีการ แนวปฏิบัติ หรือเทคโนโลยีที่ส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจมากขึ้น ในการปรับปรุงผลลัพธ์ทั้งขององค์กรและปัจเจกบุคคล

หากกล่าวถึงความหมายของคำว่า คุณภาพชีวิตการทำงานแล้ว เราจะพบว่า มีความหมาย หรือคำนิยามไว้หลายประเด็น คือ เป็นการสร้างสรรค์บรรยากาศที่จะทำให้ผู้ใช้แรงงานได้รับความพึงพอใจในการทำงานสูงขึ้น โดยผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาสำคัญขององค์กร ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชีวิตการทำงานของพวกเขานั้นคือ หมายความว่ารวมถึงการปรับปรุงการบริหารเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ โดยทำให้มีประชาธิปไตยในสถานที่ทำงานเพิ่มมากขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร ทั้งนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับได้นำเอาสติปัญญา ความเชี่ยวชาญ ทักษะและความสามารถอื่นๆ มาใช้ในการทำงานย่อมทำให้พนักงานหรือกำลังแรงงานได้รับความพึงพอใจสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติและพฤติกรรมภายในกลุ่มและองค์กรขึ้น เช่น การขาดงานลดลง คุณภาพของผลิตภัณฑ์ดีขึ้น การกวาดล้างเกี่ยวกับวินัยผ่อนคลายลง ความคับข้องใจลดลง เป็นต้น

คุณภาพชีวิตการทำงานมีความหมายทั้งทางกว้างและทางแคบ ซึ่งได้รวบรวมความหมาย ของคุณภาพชีวิตการทำงานไว้ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. คุณภาพชีวิตการทำงานในความหมายที่กว้าง หมายถึงสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตการทำงาน ซึ่งประกอบด้วย ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สภาพแวดล้อมการทำงาน ผลประโยชน์และบริการ ความก้าวหน้าในการทำงาน และการมีมนุษยสัมพันธ์ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่แรงจูงใจและความพึงพอใจสำหรับคนงาน
2. คุณภาพชีวิตการทำงานในความหมายอย่างแคบ คือ ผลที่มีต่อคนงาน ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงในองค์กรและลักษณะงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานควรได้รับการ พิจารณาเป็นพิเศษสำหรับการส่งเสริมระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของแต่ละบุคคล และรวมถึงความต้องการของพนักงานในเรื่องความพึงพอใจในงาน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะมีผลต่อสภาพการทำงานของเขาด้วย

ชาญชัย<sup>6</sup> ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตในการทำงานว่า หมายถึงคุณภาพของความสัมพันธ์ระหว่างคนงานกับสิ่งแวดล้อมของการทำงานทั้งหมด พร้อมทั้งมิติทางด้านมนุษย์ (human dimension) ที่เพิ่มเข้าไปเสริมมิติทางด้านเทคนิคและเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตของการทำงานที่ดีดังนี้

1. ความมั่นคง
2. ความเสมอภาคในเรื่องค่าจ้างและรางวัล
3. ความยุติธรรมในสถานที่ทำงาน
4. ปลอดภัยจากระบบราชการและความเข้มงวดในการควบคุมงาน
5. งานมีความหมายและน่าสนใจ

<sup>6</sup> ชาญชัย อาจิสมาจาร. (2536). พฤติกรรมในองค์กร. กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อเสริม.

6. กิจกรรมและงานหลากหลาย
7. งานมีลักษณะท้าทาย
8. ควบคุมตัวเอง งานและสถานที่ทำงาน
9. มีขอบเขตการตัดสินใจของตัวเอง
10. โอกาสเรียนรู้และความเจริญก้าวหน้า
11. ผลสะท้อนกลับ ความรู้เกี่ยวกับผลลัพธ์
12. อำนาจในหน้าที่การงาน
13. ได้รับการยอมรับจากการทำงาน
14. มีอนาคต
15. ได้รับการสนับสนุนทางสังคม
16. สามารถสัมพันธ์งานกับสิ่งแวดล้อมภายนอก
17. มีโอกาสเลือก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความชอบ ความสนใจและความคาดหวัง

พลตา<sup>7</sup> ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตในการทำงานว่า หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตการทำงานของผู้ปฏิบัติงานตามที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในเรื่องพื้นฐานทั่วไปในการทำงาน ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในการทำงาน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีโอกาสทำงานที่ท้าทายความสามารถ และใช้ชีวิตการทำงานอย่างสัมพันธ์กันกับการดำเนินชีวิตโดยทั่วไป

จากความหมายต่าง ๆ ที่นักวิชาการได้นิยามไว้ข้างต้นจะพบว่า คุณภาพชีวิตการทำงาน เป็นคำที่มีความหมายกว้างครอบคลุมไปในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิตในการทำงาน คุณภาพชีวิตในการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกพึงพอใจที่แตกต่างกันออกไปตามมิติของการรับรู้ของแต่ละคน ในด้านค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม สภาพการทำงานที่คำนึงถึงความปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ ความมั่นคงและความก้าวหน้าในงาน โอกาสในการพัฒนาสมรรถภาพของบุคคล การบูรณาการทางสังคมหรือการทำงานร่วมกัน ความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว และลักษณะงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตในสถานที่ทำงาน

### 5.2.3 บทบาทของคุณภาพชีวิตในการทำงานต่อผลิตภาพการผลิต

เห็นได้ว่าคุณภาพชีวิตในการทำงานเป็นสิ่งตอบสนองความผาสุกและความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานทุกคน นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมในเรื่องสุขภาพกายสุขภาพจิต ช่วยให้เจริญก้าวหน้า มีการพัฒนาตนเองให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ และยังช่วยลดปัญหาการขาดงาน การลาออกจากงาน ลดอุบัติเหตุ และส่งเสริมให้ได้ผลผลิตและการบริหารที่ดีทั้งคุณภาพและปริมาณ การมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี นอกจากมีส่วนทำให้แรงงานพึงพอใจแล้ว ยังอาจส่งผลต่อความเจริญทางด้านอื่น ๆ ดังเช่น สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ หรือผลผลิตต่างๆ

<sup>7</sup> พลตา เดชพลมาดย์. (2538). "บทบาทสภาพแรงงานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของลูกจ้าง," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



Hackman และ Suttle<sup>8</sup> ได้กล่าวถึงประโยชน์ของคุณภาพชีวิตในการทำงานไว้ว่า คุณภาพชีวิตในการทำงานจะมีผลต่อการทำงานมากมาย ได้แก่

1. ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีต่อตัวเอง
2. ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีต่องาน สร้างความพึงพอใจและมีส่วนร่วมในงาน
3. ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีต่อองค์กร เกิดความผูกพันต่อองค์กร

Gordon<sup>9</sup> กล่าวว่า การส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน จะเป็นการส่งเสริมให้แรงงานได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและตัดสินใจกับฝ่ายบริหารและสร้างโอกาสในการทำงานมากขึ้น คุณภาพชีวิตในการทำงานเกี่ยวข้องกับ “งาน” จะมีผลโดยตรงต่อคน ทำให้เกิดประสิทธิผลขององค์กร การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงโครงสร้าง พื้นฐานของงาน และระบบการทำงาน ระบบการให้รางวัล ให้สอดคล้องกับกระบวนการในการทำงาน และผลผลิต รวมทั้งการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน

แนวทางส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน อาจทำได้ในระยะแรกเน้นการเพิ่มผลผลิต ปรับปรุงผลผลิตและลดต้นทุน ด้วยการอาศัยวิธีการทำงานเป็นกลุ่ม คล้ายกับระบบกลุ่มคุณภาพ จะมีการประชุมกันภายในกลุ่ม ให้พนักงานเสนอแนะข้อคิดเห็นในการปรับปรุงการทำงาน การเพิ่มคุณค่างานที่ทำ ซึ่งจากการที่นำแนวทางส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงานไปใช้ จะพบว่า พนักงานเกิดความพึงพอใจและผลผลิตเพิ่มมากขึ้น อัตราการขาดงาน และการลาออกของพนักงานลดลงตามไปด้วย

Schuler และคณะ<sup>10</sup> กล่าวสรุปถึงประโยชน์ของคุณภาพชีวิตการทำงานไว้ว่า

1. เพิ่มความพึงพอใจในการทำงาน เสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้พนักงาน
2. ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น อย่างน้อยที่สุดก็เกิดจากอัตราการขาดงานที่ลดลง
3. ประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้นจากการที่พนักงานมีส่วนร่วมและสนใจงานมากขึ้น
4. ลดความเครียด อุบัติเหตุ และความเจ็บป่วยจากการทำงาน ซึ่งจะส่งผลถึง
  - 4.1 การลดต้นทุนด้านค่ารักษาพยาบาล รวมถึงต้นทุนประกันด้านสุขภาพ
  - 4.2 การลดอัตราการเรียกร้องสิทธิจากการประกัน จากปริมาณของการเบิกจ่ายลดลง
5. ความยืดหยุ่นของกำลังคนมีมาก และความสามารถในการสลับเปลี่ยนพนักงานมีมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากความรู้สึกในการเป็นเจ้าขององค์กร และการมีส่วนร่วมในการทำงานที่เพิ่มขึ้น
6. อัตราการสรรหาและคัดเลือกพนักงานดีขึ้น เนื่องจากความน่าสนใจเพิ่มขึ้นขององค์กร จากความเชื่อเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีต่อองค์กร

<sup>8</sup> Hackman, R.J. and L. J. Suttle. (1977). *Improving Life at Work: Behavioral Science Approach to Organizational Change*. อ้างถึงใน ทิพวรรณ ศิริคุณ. (2542). “คุณภาพชีวิตในการทำงานกับความผูกพันต่อองค์กร: ศึกษากรณี บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: 18.

<sup>9</sup> Gordon, Judith R. (1991). *A Diagnostic Approach to Organizational Behavior* (3rd ed.) อ้างถึงใน สมหวัง โอชาธ, ร.ด.อ. (2542). “คุณภาพชีวิตการทำงานของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลตำรวจ สำนักแพทย์ใหญ่กรมตำรวจ,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: 45.

<sup>10</sup> Schuler, R.S., N.J. Beutell and S.A. Youngblood. (1989). *Effective Personal Management* (3d ed) อ้างถึงใน นฤตล มีเพียร (2541). “คุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน บริษัท การบินไทย จำกัด,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: 16.

7. ลดอัตราการขาดงานและการลาออกของพนักงาน โดยเฉพาะพนักงานที่ดี
8. ทำให้พนักงานรู้สึกสนใจงานมากขึ้น จากการให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การใช้สิทธิออกเสียง การรับฟังความคิดเห็นของพนักงาน การเคารพในสิทธิของพนักงาน

Greenberg และ Baron<sup>11</sup> กล่าวเสริมว่า คุณภาพชีวิตในการทำงานทำให้เกิดประโยชน์ที่ดี 3 ประการ คือ

1. ผลโดยตรงในการเพิ่มความรู้สึกพึงพอใจในการทำงาน สร้างความรู้สึกผูกพันต่อองค์กรและลดอัตราการเปลี่ยนงาน
2. ทำให้ผลผลิตสูงขึ้น
3. เพิ่มประสิทธิผลขององค์กร (เช่น ในเรื่องของผลกำไรที่เพิ่มขึ้น การบรรลุเป้าหมายขององค์กร)

อย่างไรก็ตาม การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ ฝ่ายบริหารและแรงงานจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนร่วมกัน และแผนนั้นต้องได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างสมบูรณ์

Greenberg และ Baron<sup>12</sup> กล่าวเสริมว่า คุณภาพชีวิตในการทำงานเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาองค์กร โดยเกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นของผลผลิตและปรับปรุงคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน การตอบสนองความต้องการ ความพึงพอใจ ทำให้แรงงานมีความตั้งใจในการทำงานอย่างเต็มที่ ดังนั้นนักพัฒนาองค์กรจึงพยายามหาวิธีการอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างสภาพการทำงานให้มีความสนใจ ความพึงพอใจ และสร้างความผูกพันในองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยที่เพิ่มผลการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งก็คือคุณภาพในการทำงานนั่นเอง

#### แนวทางในการจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน

Mondy และ Noe<sup>13</sup> ได้เสนอแนวทางที่ใช้เป็นหลักในการเริ่มต้นการจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน ดังนี้

1. การพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานเป็นแผนงานในระยะยาว และต้องดำเนินการอย่างจริงจัง
2. องค์กรจะต้องกำหนดความหมาย ทิศทางของการทำงาน เมื่อเริ่มแผนการส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานเข้ามาใช้
3. พนักงานทุกระดับต้องมีส่วนร่วมในโครงการ
4. ผู้นำองค์กรจะต้องให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง
5. องค์กรจะต้องมีความสามารถในการนำเป้าหมายกลยุทธ์มาปฏิบัติในงานประจำวัน
6. ทั้งฝ่ายบริหารและผู้นำแรงงาน จะร่วมลงประชามติในเรื่องราวและปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการร่วมกันแก้ไขปัญหา (ในกรอบขอบเขตที่ฝ่ายบริหารกำหนด)
7. จะได้แนวทางและกระบวนการทำงานใหม่ ที่มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี

<sup>11</sup> Greenberg, J. and R.B. Baron. (1995). *Behavior in Organizations* (5th ed.) อ้างถึงใน นฤดล มีเพียร. (2541). *เพ็งอ้ง*, 17.

<sup>12</sup> *Opcit.*

<sup>13</sup> Mondy และ Noe. (1996). อ้างถึงใน นฤดล. (2541), *อ้งแล้ว*, 44-45.

#### 5.1.4 ปัจจัยเงื่อนไขต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน

Walton<sup>14</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยพิจารณาจากคุณลักษณะของบุคคลเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต เน้นแนวทางความเป็นมนุษย์ (humanistic) ศึกษาสภาพแวดล้อมตัวบุคคลและสังคมที่ส่งผลทำให้การทำงานประสบความสำเร็จ ผลผลิตที่ได้รับตอบสนองความต้องการ และความพึงพอใจของบุคคลในการทำงาน โดย Walton ได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงานนั้นว่าประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่างๆ อยู่ 8 ประการ ดังนี้

1. การได้รับค่าตอบแทนในการทำงานที่เพียงพอและยุติธรรม (adequate and fair compensation) คือ ค่าตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติงานนั้น จะต้องมีความเพียงพอในการดำรงชีวิตตามมาตรฐานการครองชีพที่สมเหตุสมผลในสังคมนั้นๆ สำหรับค่าตอบแทนที่มีความยุติธรรม ก็เกิดจากการเปรียบเทียบค่าตอบแทนจากการทำงานในตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบที่คล้ายคลึงกัน หรือเปรียบเทียบจากผลการปฏิบัติงานที่เท่าเทียมกัน
2. สภาพการทำงานที่คำนึงถึงความปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ (safe and healthy working condition) ผู้ปฏิบัติงานไม่ควรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี ทั้งต่อร่างกายและการทำงาน ควรจะมีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งรวมถึงการควบคุมเกี่ยวกับเสียง การรบกวนทางสายตา
3. ความมั่นคงและความก้าวหน้าในงาน (growth and security) ควรให้ความสนใจการให้พนักงานได้รักษาหรือเพิ่มความสามารถในการทำงานของเขามากกว่าที่จะคอยเป็นผู้นำให้เขาทำตาม จะต้องมีการมอบหมายงานใหม่หรืองานที่ต้องใช้ความรู้และทักษะที่เพิ่มขึ้นอีกในอนาคต จะต้องเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาภายในองค์กรในสายงาน รวมถึงสมาชิกในครอบครัวด้วย
4. โอกาสในการพัฒนาความสามารถของบุคคล (development of human capacities) คือ โอกาสในการพัฒนาและการใช้ความสามารถของพนักงานในการปฏิบัติงานตามทักษะและความรู้ที่มี ซึ่งจะทำให้พนักงานรู้สึกว่ามีคุณค่าและรู้สึกท้าทายในการทำงาน ได้ใช้ความสามารถในการทำงานเต็มที่ รวมทั้งความรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
5. การบูรณาการทางสังคม หรือ การทำงานร่วมกัน (social integration) คือ การที่ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่ามีคุณค่า ได้รับการยอมรับ และร่วมมือกันทำงานจากกลุ่มเพื่อนร่วมงาน รู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเพื่อนร่วมงาน มีการเปิดเผยตนเอง มีบรรยากาศในการทำงานที่ดี ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะในหน่วยงาน ปราศจากการมีอคติและการทำลายซึ่งกันและกัน
6. ประชาธิปไตยในองค์กร (constitutionalism) คือ พนักงานมีสิทธิอะไรบางอย่างและจะปกป้องสิทธิของตนเองได้อย่างไร ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมขององค์กรนั้นๆ ว่ามีความเคารพในสิทธิส่วนตัวมากน้อยเพียงใด ยอมรับในความขัดแย้งทางความคิด รวมทั้งวางมาตรฐานการให้ผลตอบแทนที่ยุติธรรมแก่พนักงาน และมีการจัดเตรียมงานให้เกิดความเหมาะสมและมีความสัมพันธ์กัน
7. ความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว (total life space) คือ บุคคลจะต้องจัดความสมดุลให้เกิดขึ้นในชีวิต โดยจะต้องจัดสรรบทบาทให้สมดุล ได้แก่ การแบ่งเวลา อาชีพ การเดินทาง ซึ่งจะต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างการใช้เวลาว่างของตนเองและครอบครัว รวมทั้งความก้าวหน้าในอาชีพ
8. ลักษณะงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม (social relevance) คือ การที่พนักงานมีความรู้สึกว่า กิจกรรมหรืองานที่ทำนั้นเป็นประโยชน์ต่อสังคม มีความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งองค์กรของตนได้ทำประโยชน์ให้สังคม

<sup>14</sup> Walton, R.E. (1973), "Quality of Working Life: What Is It?," *Stone Management Review* 15 (September 1973): 12-16.

เป็นการเพิ่มคุณค่าความสำคัญของอาชีพและเกิดความรู้สึกรักภูมิใจในองค์กรของตนเอง ตัวอย่างเช่น ความรู้สึกของพนักงานที่รับรู้ว่าหน่วยงานของตนมีความรับผิดชอบต่อสังคมในด้านการผลิต การกำจัดของเสีย วิธีการด้านการตลาด การฝึกปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมในการรณรงค์ด้านการเมืองและอื่น ๆ

House และ Cumming<sup>15</sup> (1985 อ้างถึงใน พรสุข, 2541: 32-33) ได้เสนอลักษณะที่สำคัญที่ประกอบขึ้นเป็นคุณภาพชีวิตการทำงานว่า มี 8 ด้าน คือ

1. ผลตอบแทนที่ยุติธรรมและเพียงพอ (adequate and fair compensation) หรือรายได้และผลประโยชน์ตอบแทน หมายถึง การได้รับรายได้และผลตอบแทนที่เพียงพอและสอดคล้องกับมาตรฐาน ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่ามี ความเหมาะสมและเป็นธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากงานอื่น ๆ

2. สภาพการทำงานที่ปลอดภัย ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (safe and healthy environment) หมายถึง การที่พนักงานได้ปฏิบัติงานในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม สถานที่ทำงานไม่ได้ส่งผลเสียต่อสุขภาพและไม่เสี่ยงอันตราย

3. การพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงาน (development of human capacities) หรือโอกาสพัฒนาศักยภาพ หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถของตนจากงานที่ทำโดยพิจารณาจากลักษณะงานที่ปฏิบัติ ได้แก่ งานที่ใช้ทักษะและความสามารถหลากหลาย งานมีความท้าทาย งานที่ผู้ปฏิบัติมีความเป็นตัวของตนเองในการทำงาน งานที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญ และงานที่ผู้ปฏิบัติได้รับทราบผลการปฏิบัติงาน

4. ความก้าวหน้า (growth) หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในอาชีพและตำแหน่งอย่างมั่นคง

5. สังคมสัมพันธ์เชิงบูรณาการ (social integration) การที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับของผู้ร่วมงานที่ทำงานมีบรรยากาศเป็นมิตร มีความอบอุ่นเอื้ออาทร ปราศจากการแบ่งแยกเป็นหมู่เหล่า ผู้ปฏิบัติได้รับการยอมรับและมีโอกาสสัมพันธ์กับผู้อื่น

6. ลักษณะการบริหารงาน (constitutionalism) หมายถึง การมีความยุติธรรมในการบริหารงาน มีการปฏิบัติต่อบุคลากรอย่างเหมาะสม พนักงานได้รับการเคารพในสิทธิและความเป็นปัจเจกบุคคล ผู้บังคับบัญชายอมรับฟังความคิดเห็นของพนักงาน บรรยากาศขององค์กรมีความเสมอภาคและยุติธรรม

7. ภาวะอิสระจากงาน (total life space) หมายถึง ภาวะที่บุคคลมีความสมดุลในช่วงของชีวิตระหว่างปฏิบัติงานกับช่วงเวลาอิสระจากงาน มีช่วงเวลาที่ได้คลายเครียดจากหน้าที่ความรับผิดชอบ

8. ความภูมิใจในองค์กร (organizational pride) หมายถึง ความรู้สึกของพนักงานที่มีความภูมิใจที่ได้ปฏิบัติงานในองค์กรที่มีชื่อเสียงและได้รับรู้ว่าการอำนวยความสะดวกและรับผิดชอบต่อสังคม

จิระ หงส์สดารมย์<sup>16</sup> ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับองค์ประกอบที่สำคัญของคุณภาพชีวิตการทำงานว่า ช่วงเวลาแห่งการดำรงชีวิตของทรัพยากรมนุษย์ในวันหนึ่งๆ นั้น การใช้เวลาในช่วงการทำงานจะมีมากที่สุด คุณภาพชีวิตใน

<sup>15</sup> House, E.F. and T.G. Cummings. (1985). *Organization Development and Change* อ้างถึงใน พรสุข อัครนิเวศน์, ร.อ.หญิง. (2541). "คุณภาพชีวิตการทำงานกับความผูกพันต่อองค์กร: ศึกษากรณีโรงงานวัดพระเปิดทวารกรรมการอุตสาหกรรมทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรม ป้องกันประเทศและพลังงานทหาร จังหวัดนครสวรรค์," วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: 32-33.

<sup>16</sup> จิระ หงส์สดารมย์ (2533), "ผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจ," วารสารคน 4 (พฤศจิกายน 2533): 27-28.

การทำงานจึงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญก็คือ ค่าจ้างและสวัสดิการ สภาพการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน และการคุ้มครองแรงงาน คือ

1. ค่าจ้างและสวัสดิการ ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและความสามารถในการดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและสังคม ค่าจ้างและสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานจะแตกต่างกันตามประเภทของตลาดแรงงานและประเภทของทักษะแรงงาน คือ โครงสร้างค่าจ้างและสวัสดิการของตลาดแรงงานทุกประเภทจะจัดสรรตามคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดแรงงานภาคเอกชน โครงสร้างค่าจ้างและสวัสดิการจะให้ความสำคัญมากแก่แรงงานที่มีทักษะสูงในขณะที่แรงงานที่มีทักษะน้อยจะเสียเปรียบ ความแตกต่างของโครงสร้างและสวัสดิการตามทักษะแรงงาน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานแตกต่างกัน แรงงานที่มีทักษะสูงจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าแรงงานระดับต่ำ อย่างไรก็ตามสังคมของมนุษย์เป็นสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกัน การแบ่งปันผลประโยชน์และความสุขในชีวิตจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งค่าจ้างและสวัสดิการเป็นปัจจัยที่สำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงาน

2. สภาพการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นปัจจัยหนึ่งของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพชีวิตในการทำงานซึ่งมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีชีวิตจิตใจและต้องการสภาพแวดล้อมที่ดี สภาพการทำงานของแรงงานจะแตกต่างกันตามขนาดของอุตสาหกรรมในสถานประกอบการอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 50 คน ลงมา ส่วนมากไม่สามารถจัดสภาพการทำงานให้ได้ตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสถานที่ทำงานให้เหมาะสม เพราะสถานประกอบการขนาดเล็กไม่มีความสามารถเพียงพอในเรื่องทุนและการแข่งขัน

3. ความปลอดภัยในการทำงาน คุณภาพชีวิตในการทำงาน นอกจากมีค่าจ้างและสวัสดิการที่เหมาะสมและสภาพการทำงานที่ดีแล้ว ความปลอดภัยในการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งในปัจจุบันแรงงานในสถานประกอบการมีเครื่องป้องกันอุบัติเหตุ เช่น อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมผลิตน้ำมัน และธนาคาร เป็นต้น แต่อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมีสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากแรงงานในสถานประกอบการ อันเนื่องมาจากปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต จึงสรุปว่ากฎหมายประกันสังคมจะช่วยให้ผู้ใช้แรงงานได้รับประโยชน์ในเรื่องการเจ็บป่วยนอกงาน ควบคู่ไปกับกองทุนเงินทดแทน และถ้าความมั่นคงและความพอใจมีอยู่ ก็อาจจะทำให้การเจ็บป่วยในงานดีขึ้น

การคุ้มครองแรงงาน เป็นกลไกหนึ่งของภาครัฐ โดยอาศัยมาตรฐานแรงงาน ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์การปฏิบัติการใช้แรงงาน เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และสภาพการทำงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด และความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองอย่างทัดเทียม เสมอภาค ก่อให้เกิดคุณภาพชีวิต มีความปลอดภัย แรงงานสัมพันธ์ที่ดี และขวัญกำลังใจในการทำงาน แบ่งเป็น 3 ประเภทหลักๆ ดังนี้

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คืออนุสัญญา และข้อแนะ รวมทั้งประกาศอื่นๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

มาตรฐานแรงงานตามกฎหมาย คือ ข้อบังคับตามกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กฎหมายความปลอดภัยในการทำงานและพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

มาตรฐานแรงงานเอกชน คือ ข้อกำหนดที่ประกาศใช้โดยองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มธุรกิจ และผู้ผลิตสินค้า ได้แก่ SA 8000 WRAP ETI ฯลฯ รวมทั้งหลักปฏิบัติของผู้ผลิต

ในระดับสากลนั้น อนุสัญญาถือว่าเป็นมาตรฐานแรงงานพื้นฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตราขึ้น และประเทศสมาชิกถือปฏิบัติให้ได้อย่างเคร่งครัด แม้จะให้สัตยาบันหรือไม่ก็ตาม โดยไม่คำนึงถึง

ความแตกต่างในระดับการพัฒนาของประเทศ ซึ่งมาตรฐานแรงงานหลักมีทั้งสิ้น 8 ฉบับด้วยกัน แต่ละฉบับสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้<sup>17</sup>

1. อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ. 1930 ประเทศสมาชิกต้องปราบปรามการใช้แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ คำว่า “แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน” ต้องหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใดๆ โดยการใช้บทลงโทษ และบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง แต่ไม่รวมถึง

- (ก) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์โดยกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ทหาร สำหรับงานที่มีลักษณะทางทหารอย่างแท้จริง
- (ข) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งรูปแบบเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง ที่โดยปกติประชาชนต้องปฏิบัติ
- (ค) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์จากบุคคลใดๆ อันเนื่องมาจากการถูกตัดสินลงโทษ โดยบุคคลนั้นมิได้ถูกจำหรือถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจจัดการของสมาคม บริษัท หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชน
- (ง) งานหรือบริการใดซึ่งเรียกเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน
- (จ) บริการต่างๆ ของชนกลุ่มน้อย ซึ่งดำเนินการโดยสมาชิกชุมชน เพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั่นเอง

2. อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour) ค.ศ. 1957

ประเทศสมาชิกต้องปราบปราม และไม่ใช้รูปแบบใดๆ ของการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับเพื่อ

- (ก) เป็นวิธีทางหนึ่งของการให้การศึกษาหรือข่มขู่ทางการเมือง หรือเป็นการลงโทษต่อการแสดงออกซึ่งความเห็นทางการเมือง หรือการยึดถืออุดมการณ์ ซึ่งขัดกับระบบการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจที่มีอยู่
- (ข) เป็นวิธีหนึ่งของการระดม และใช้แรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (ค) เป็นวิธีทางของการลงโทษทางวินัย
- (ง) เป็นการลงโทษต่อการมีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน
- (จ) เป็นวิธีทางหนึ่งของการเลือกปฏิบัติอันเนื่องจากเชื้อชาติ สังคม สัญชาติ หรือศาสนา

3. อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ. 1951

ประเทศสมาชิกต้องส่งเสริมการพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทน และสร้างความมั่นใจว่า ได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากันมาใช้บังคับกับคนงานทั้งหมด หลักการนี้อาจใช้บังคับโดยอาศัย

- (ก) กฎหมายหรือกฎระเบียบแห่งชาติ
- (ข) กลไกที่จัดตั้งขึ้นหรือได้รับการยอมรับทางกฎหมายสำหรับพิจารณากำหนดค่าจ้าง
- (ค) ข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและคนงาน หรือ

<sup>17</sup> ILO (n.d.) “ILOLEX Database of International Labour Standard” in [www.ilo.org/ilolex](http://www.ilo.org/ilolex).; ADB (2006). *Core Labour Standard Handbook*. Manila: Asian Development Bank.

- (ง) วิธีการทั้งหลายเหล่านี้ผสมกัน ทั้งนี้ คำว่า “ค่าตอบแทน” หมายความว่ารวมถึงค่าจ้างหรือเงินเดือนปกติ พื้นฐาน หรือขั้นต่ำ และค่าตอบแทนเพิ่มเติมใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างตามผลของการจ้างงานคนงานนั้น ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และ คำว่า “ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน” หมายถึง อัตราค่าตอบแทนที่กำหนดโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ

#### 4. อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ)

(Discrimination (Employment and Occupation)) ค.ศ. 1958

ให้ประเทศสมาชิกดำเนินนโยบายแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นด้วยระเบียบวิธีที่เหมาะสมกับสภาพและแนวปฏิบัติภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติใดๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยที่มาตรการใดๆ ที่ส่งผลต่อปัจเจกบุคคลผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องกับ ผู้นั้น มีสิทธิในการอุทธรณ์ รวมถึง การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ในเรื่องงานเฉพาะ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ คำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายความว่ารวมถึง การเข้ารับการฝึกอบรม การเข้าทำงานและประกอบอาชีพบางประเภท และข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ของการจ้างงาน และคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความว่ารวมถึง

- (ก) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบลงหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาค ในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ
- (ข) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงอื่นที่มีผลลบหรือทำความเสียหายแก่ความเสมอภาค ในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ ซึ่งอาจพิจารณากำหนดได้โดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง

#### 5. อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน

(Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. 1948

ให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมทั้งปวง เพื่อให้มันใจว่า

- (ก) คนงานและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้าจากหน่วยงานของรัฐ
- (ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิในการดำเนินกิจกรรมขององค์การของคนงานและนายจ้าง
- (ค) องค์การนายจ้างและคนงานต้องมีเสรีภาพในการเข้าร่วมองค์กรใดๆ ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศได้

ทั้งนี้ คำว่า “องค์กร” หมายถึง องค์กรใดๆ ของคนงานหรือของนายจ้างที่มุ่งส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของคนงานหรือนายจ้างเอง

#### 6. อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง

(Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ. 1949

ประเทศสมาชิกต้องสร้างกลไกที่เหมาะสม เพื่อ

- (ก) คຸ້ມครองลูกจ้างจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ด้วยสาเหตุที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน โดยทำให้คนงานต้องไม่เข้าร่วมสหภาพ หรือ ต้องการสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน และเป็นเหตุให้ออกจากงาน หรือมีอคติต่อคนงาน
- (ข) องค์การของคนงาน และของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการก่อตั้งองค์การ การปฏิบัติงาน หรือการบริหาร หรือการมุ่งสนับสนุนการก่อตั้งองค์การของคนงาน ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์การของนายจ้าง
- (ค) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์การนายจ้าง กับองค์การของคนงาน ในเรื่องกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขของการจ้างงาน

การนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจ ต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติเท่านั้น และอนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารการปกครอง

#### 7. อนุสัญญานับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ค.ศ. 1973

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินนโยบายแห่งชาติที่กำหนดขึ้นมาเพื่อ

- (ก) ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเพิ่มอายุขั้นต่ำในการจ้างงานให้สูงขึ้น
- (ข) กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และในกรณีใดๆ ก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปี ก็ได้ แต่ต้องแจ้งถึง (ก) เหตุผลในการยังคงอายุขั้นต่ำไว้ 14 ปี หรือ (ข) วันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำ
- (ค) อายุขั้นต่ำในการจ้างงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี หรืออาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ 16 ปี ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรม ของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ได้รับการสอนหรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้าน ในสาขางานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ
- (ง) บทบัญญัติของอนุสัญญาต้องนำมาใช้บังคับกิจการต่อไปนี้ ได้แก่ การทำเหมืองแร่และการทำเหมืองหิน การผลิต การก่อสร้าง การไฟฟ้า แก๊สและน้ำ บริการสุขาภิบาล การขนส่ง คลังสินค้า และการสื่อสาร และการเพาะปลูกและกิจการทางการเกษตรอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อจุดประสงค์ทางการค้า แต่ยกเว้น การผลิตภายในครอบครัว และการผลิตขนาดเล็กเพื่อการบริโภคภายในท้องถิ่น และไม่มีการจ้างคนงานเป็นประจำ
- (จ) อนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับงานที่เด็กและผู้เยาว์กระทำในโรงเรียนเพื่อการศึกษาทั่วๆ ไป การศึกษาทางอาชีวะหรือทางเทคนิค หรือในสถาบันการฝึกอบรมอื่นๆ
- (ฉ) กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของบุคคลอายุ 13 ถึง 15 ปี ในงานเบาได้ ซึ่งเป็นงานที่ (ก) ไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการพัฒนา และ (ข) ไม่ส่งผลเสียต่อการศึกษา



- (ข) อายยอมให้มีข้อยกเว้นเพื่อการเข้าร่วมในการแสดงทางศิลปะ โดยได้รับใบอนุญาตเป็นรายรายไป ใบอนุญาตที่ออกให้ต้องจำกัดจำนวนชั่วโมงทำงาน และกำหนดเงื่อนไขซึ่งการจ้างงานหรือการทำงานนั้นได้รับอนุญาต

**8. อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก  
(Worst Forms of Child Labour) ค.ศ. 1999**

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการเพื่อการห้ามและการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยฉบับพลันในฐานะเป็นเรื่องเร่งด่วน และคำว่า “เด็ก” ต้องหมายถึง บุคคลทั้งปวง ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ส่วนคำว่า “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก” ประกอบด้วย

- (ก) รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบทาส แรงงานเกณฑ์หรือบังคับ รวมทั้ง การเกณฑ์ หรือบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธ
- (ข) การใช้ การจัดหาหรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อบลามกอนาจาร หรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร
- (ค) การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็ก เพื่อกิจกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย
- (ง) งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่มีกำหนดเวลาและมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาในการขจัดแรงงานเด็ก เพื่อ

- (ก) ป้องกันการจ้างงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก
- (ข) จัดให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นโดยตรงและเหมาะสม เพื่อให้เด็กพ้นออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก และเพื่อการฟื้นฟูและการบูรณาการทางสังคมของเด็ก
- (ค) ให้มั่นใจว่า เด็กทั้งปวงที่ออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก สามารถได้รับการศึกษาพื้นฐานและการฝึกอบรมอาชีพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หากเป็นไปได้และเหมาะสม
- (ง) ระบุนและให้ความช่วยเหลือเด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษได้
- (จ) คำนึงถึงสถานการณ์พิเศษของเด็กหญิง

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือกันและกันในการให้บทบัญญัติของอนุสัญญานี้เป็นผล โดยอาศัยความช่วยเหลือและ/หรือความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้การสนับสนุนเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม การให้การสนับสนุนโครงการจัดความยากจนให้หมดไป และการให้การสนับสนุนการศึกษาทั่วไป

Walton<sup>18</sup> ได้ชี้ให้เห็นปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงาน ประกอบด้วยเงื่อนไข 8 ประการดังนี้

- 1. การได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม
- 2. สภาพการทำงานที่คำนึงถึงความปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ
- 3. ความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน
- 4. โอกาสในการพัฒนาสมรรถภาพของบุคคล

<sup>18</sup> Walton, R.E. (1973). “Quality of Working Life: What Is It?,” อ้างแล้ว.

5. การบูรณาการทางสังคม หรือการทำงานร่วมกัน
6. ประชาธิปไตยในองค์กร
7. ความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว
8. ลักษณะงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

Cascio<sup>19</sup> กล่าวถึงประเด็นสำคัญของคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคคลในสถาบันการทำงานสหรัฐอเมริกา จะต้องประกอบด้วย

1. ค่าตอบแทน
2. ผลประโยชน์ของลูกจ้าง
3. ความมั่นคงในงาน
4. การเลือกเวลาปฏิบัติงานที่เหมาะสม
5. ความเครียดในการทำงาน
6. การมีส่วนร่วมตัดสินใจในงานที่เกี่ยวข้อง
7. มีการปกครองแบบประชาธิปไตย
8. การแบ่งปันผลกำไร
9. สิทธิในการได้รับเบิบบำนาญ
10. มีโครงการส่งเสริมสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงาน
11. การทำงาน 4 วัน ใน 1 สัปดาห์

Greenberg และ Baron<sup>20</sup> กล่าวว่า การที่จะสร้างเสริมคุณภาพชีวิตในลักษณะที่เกิดประโยชน์นั้น ฝ่ายบริหารและแรงงานจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนร่วมกัน และแผนนั้นต้องได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างสมบูรณ์

### 5.3 การศึกษาเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานต่างระดับ

Sue Bearfield<sup>21</sup> พบว่ามีความแตกต่างด้านคุณภาพชีวิตการทำงานระหว่างแรงงานระดับสูงกับระดับล่าง โดยประเด็นต่อไปนี้ มีน้ำหนักที่แตกต่างกันออกไประหว่างการทำงานในระดับบนกับระดับล่าง: ลักษณะของงานที่ทำ เพื่อนร่วมงาน การที่ความพยายามต่างๆ ได้รับการยอมรับ โอกาสในเชิงพัฒนาการ การบริหารจัดการ ชั่วโมงการทำงาน ค่าตอบแทนและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง ดังตารางต่อไปนี้ กระนั้นก็ตาม ตารางดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะของงานที่ทำ เพื่อนร่วมงาน ค่าตอบแทน/เงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง และชั่วโมงการทำงาน ได้รับ

<sup>19</sup> Cascio, W.F. (1989). *Managing Human Resources* อ้างถึงใน นฤดล. (2541). อ้างแล้ว, 40-41.

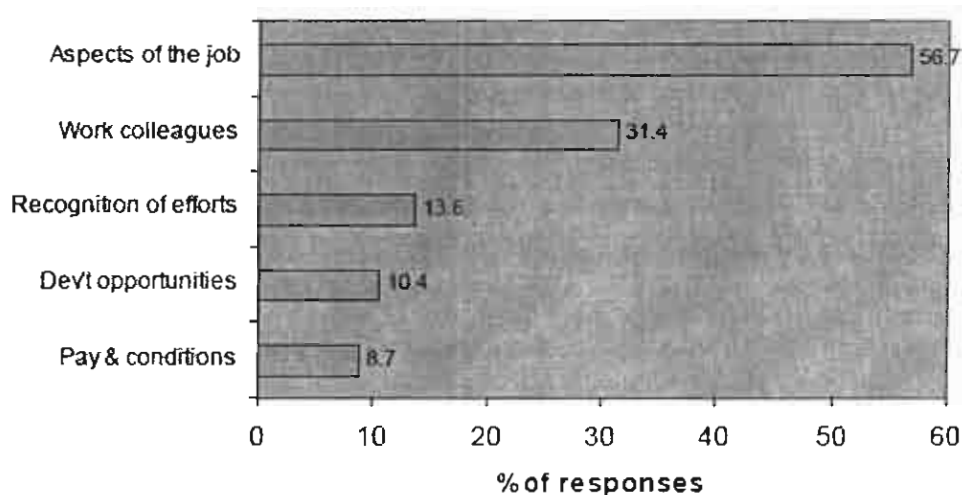
<sup>20</sup> Greenberg, J. and R.B. Baron (1995). *Behavior in Organizations* อ้างถึงใน นฤดล. (2541). อ้างแล้ว, 17.

<sup>21</sup> Sue Bearfield (2003), "Quality of working life: comparing the perceptions of professionals and clerical sales and service workers," (Working paper). Acirrt, University of Sydney.

ความสำคัญในเชิงคุณภาพชีวิตการทำงานสำหรับการทำงานในทั้งสองระดับ โดยการทำงานระดับล่างให้ความสำคัญกับโอกาสในเชิงพัฒนาการมากกว่าการทำงานในระดับบน (ดูแผนภาพที่ 5.1 ถึง 5.3)

แผนภาพที่ 5.1 ตัวแปรที่ก่อให้เกิดประสบการณ์ด้านบวกของแรงงานระดับบน

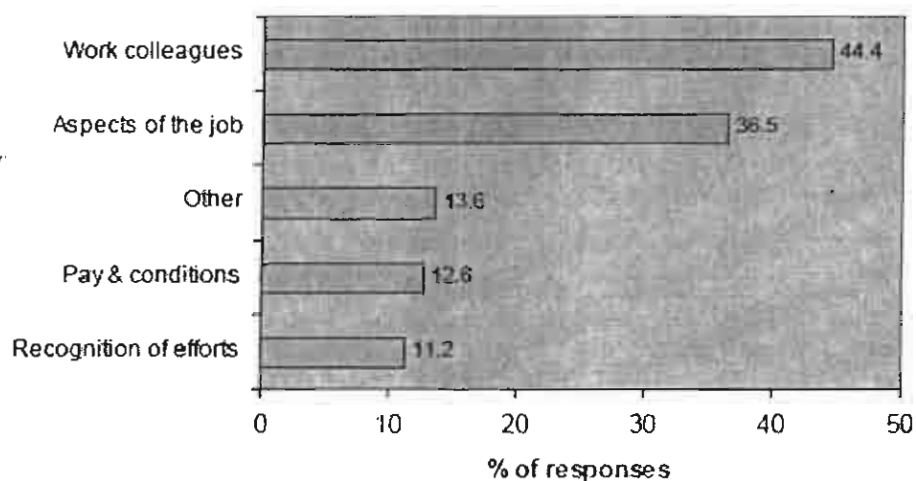
Chart 10: What makes work a positive experience for professionals? (the five most frequent responses)



ที่มา: Sue Bearfield, *Quality of working life: comparing the perceptions of professionals and clerical sales and service workers* (2003)

แผนภาพที่ 5.2 ตัวแปรที่ก่อให้เกิดประสบการณ์ด้านบวกของแรงงานระดับล่าง

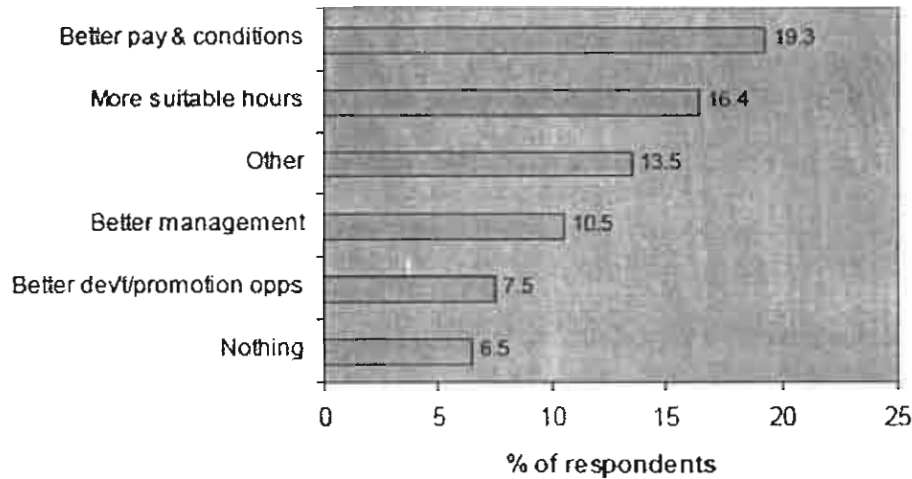
Chart 11: What makes work a positive experience for intermediate clerical, sales & service workers? (the five most frequent responses)



ที่มา: Sue Bearfield, *Quality of working life: comparing the perceptions of professionals and clerical sales and service workers* (2003)

แผนภาพที่ 5.3 ตัวแปรที่เสริมสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานระดับบน

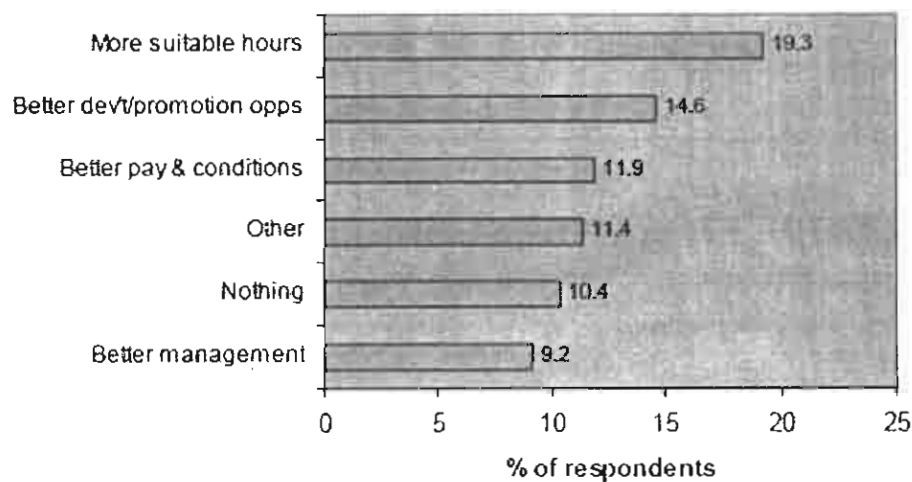
Chart 12: What would improve the quality of working life of professionals?



ที่มา: Sue Bearfield, *Quality of working life: comparing the perceptions of professionals and clerical sales and service workers* (2003)

แผนภาพที่ 5.4 ตัวแปรที่เสริมสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานระดับล่าง

Chart 13: What would improve the quality of working life of intermediate clerical, sales & service workers?



ที่มา: Sue Bearfield, *Quality of working life: comparing the perceptions of professionals and clerical sales and service workers* (2003)

#### 5.4 กรณีศึกษา นโยบายทางสังคมต่อกำลังแรงงานย้ายถิ่นในยุโรป<sup>22</sup>

เรื่องการอพยพย้ายถิ่นข้ามชาติของประชากรในยุโรปนี้มีมาตั้งแต่เป็นสหภาพยุโรป ที่สำคัญคือสหภาพยุโรปไม่มีพรมแดนระหว่างกัน ทุกประเทศไปมาหาสู่ได้โดยเสรี ทั้งผู้คนในสหภาพยุโรป และนอกสหภาพยุโรป โดยผู้ย้ายถิ่นจากภายในสหภาพยุโรปนั้นได้รับสิทธิต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองสู่การบรรลุซึ่งความสำเร็จในการดำรงชีวิตและทำงานมากกว่าผู้ย้ายถิ่นจากนอกสหภาพ ทำให้กล่าวกันว่า ผู้ย้ายถิ่นจากภายในสหภาพยุโรปเป็น “ผู้ย้ายถิ่นระดับชั้นนำ” (Elite Migrants)

เงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จในการดำรงชีวิตและทำงานของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติในสหภาพยุโรปซึ่งเป็นสังคมนานาชาติที่ไม่มีกำแพงกัน แบ่งออกได้ 2 ประการคือ 1) มีความรู้ความสามารถในวิชาชีพของตนอย่างดีจนเป็นที่ยอมรับด้านสถานภาพทางสังคมว่าเป็นพวกเดียวกัน และ 2) มีความสามารถในการปรับตัวผสมกลมกลืนกับสังคม/วัฒนธรรมเข้ากับสังคมในประเทศใหม่ ซึ่งการที่สหภาพยุโรปมีแนวนโยบายในการอำนวยความสะดวกต่อการเดินทางไปกลับเยี่ยมเยียนญาติและเพื่อนเก่าแก่เพื่อให้ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้สามารถนำความรู้ใหม่กลับไปพัฒนาบ้านเดิมได้

##### นโยบายสังคมกับการจ้างงาน

ตลาดแรงงานในสหภาพยุโรปมีการประสานความสามารถในการจ้างงานและความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับเงื่อนไขพื้นฐานของความมั่นคงและความเป็นพลเมือง ตลาดแรงงานมุ่งให้ความสนใจไปที่นโยบายจ้างแรงงานเชิงรุกมากกว่าเดิม ระบบการปกป้องสังคมที่สร้างนโยบายการรวมกลุ่มทางสังคมและความสัมพันธ์อุตสาหกรรม และการพูดคุยกันบนพื้นฐานการเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนระหว่างความยืดหยุ่นกับความมั่นคง การปรับกรอบดังกล่าวยังต้องดำเนินต่อไปเพื่อสร้างความมั่นใจว่า สังคมนั้นมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์สำหรับประชาชนทุกคน

การวิเคราะห์แง่มุมทุนทางสังคมและทุนมนุษย์ ก่อให้เกิดการริเริ่มนโยบายเกี่ยวกับการจ้างงานและนโยบายสังคม ระบบเศรษฐกิจที่มีรากฐานจากความรู้ต้องพึ่งพาทุนมนุษย์ (ในฐานะปัจจัย) มากกว่าเดิม ต้องมีการให้ความสำคัญในนโยบายเพื่อเพิ่มปริมาณและคุณภาพของการจ้างงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้ทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพสูงที่สุด นั่นคือ ในการสร้างทุนมนุษย์นั้นต้องสร้างแรงงานที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง การตอบรับต่อเทคโนโลยีใหม่ และต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ในการสร้างทุนดังกล่าวนั้นการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นสิ่งจำเป็นเพราะเป็นกระบวนการต่อเนื่องในสังคมแห่งการเรียนรู้ บริษัทต่างๆ ควรจัดการให้ทุนเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตก็จริง แต่รัฐเองก็ต้องพิจารณาเข้ามาช่วยให้ทุนในส่วนนี้ด้วย

กองทุนโครงสร้างสหภาพยุโรปและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนสังคมยุโรป (ESF) ได้ให้ทุนโครงการต่างๆ เพื่อส่งเสริมทุนมนุษย์ อันที่จริงแล้ว ESF ก็คือ การลงทุนในทุนมนุษย์นั่นเอง การริเริ่มโครงสร้างเพื่ออนาคตผ่านกองทุนการรวมกลุ่มหรือผ่านกองทุนภูมิภาค เช่น เงินกู้จากธนาคาร การลงทุนในยุโรปจะต้องเน้นและเชื่อมโยงกับการสร้างทุนมนุษย์ให้มากกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินสร้างโรงเรียนหรือโครงสร้าง E-learning รวมทั้งโครงการสร้างทุนทางสังคมอย่างโครงการวิจัยและพัฒนา ล่าสุดกองทุนสังคมยุโรปมุ่งไปที่การสร้างทักษะการ

<sup>22</sup> Adrian Favell (2003). “Games without Frontiers? Questioning the Transnational Social Power of migrants in Europe” *Archives Europeenes de Sociologie* Winter XLIV 3: 106-136; J. Maguire and R. Pearton (2000) “The Impact of Elite Labour migration on the identification, selection and development of European Soccer Players” *Journal of Sports Science* 18/9 September: 759-769.

ทำงานที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนพร้อมกับการพัฒนาทักษะการปฏิสัมพันธ์กับสังคมโดยการสร้างความมั่นใจตัวเองและความสามารถในการปรับตัวในตลาดงานให้ประชาชนไปด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญในสังคมแห่งการเรียนรู้ เนื่องจากความสามารถในการปรับตัวและการตอบสนองต่อเทคโนโลยีใหม่เป็นหัวใจสำคัญของสังคมแห่งการเรียนรู้

การไม่ถูกกีดกันทางสังคม (Social inclusion) มีความสำคัญในสังคม เพื่อเสริมทุนทางสังคม ในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมเพื่อการพูดคุยเพื่อลดความเสี่ยงของการไม่เชื่อใจกัน กลุ่มประเทศสมาชิกสามารถส่งเสริมแง่มุมนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการประกันสังคม การทำงานให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น การใช้เทคโนโลยีเพื่อทำให้สมาชิกแรงงานใกล้ชิดกันมากขึ้น ทำให้สมาชิกสหภาพแรงงานในและประเทศติดต่อกันมากขึ้น การริเริ่มนโยบายที่กล่าวทั้งหมดภายใต้กลยุทธ์การจ้างงานยุโรป มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างทุนมนุษย์และทุนทางสังคม ซึ่งนโยบายเหล่านั้นและนโยบายอื่น ๆ มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความมั่นใจว่า สังคมแห่งการเรียนรู้สามารถสร้างงานที่มากขึ้นและเป็นงานที่ดีกว่าเดิม และสามารถสร้างการรวมกลุ่มทางสังคมในสหภาพยุโรป

## 5.5 การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

ทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศสิงคโปร์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกับคนสิงคโปร์ ซึ่งจากการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานของสิงคโปร์ ปรากฏว่าพระราชบัญญัติและข้อบังคับแรงงานที่สำคัญเพื่อคุ้มครองแรงงานทั่วไป การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง และแรงงานทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time work) ดังนี้<sup>23</sup>

- The Employment Act
- The Employment (Children and Young Persons) Regulations 1976
- The Employment (Female Workmen) Regulation 1988
- The Employment (Part-Time Employees) 1996

The Employment Act เป็นกฎหมายหลักของประเทศสิงคโปร์ที่กำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานทั่วและใช้บังคับกับลูกจ้าง (employee) ทุกคน (โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของลูกจ้าง) รวมถึงคนงานซึ่งทำงานให้ตามสัญญาว่าจ้างให้ทำงานที่มีอยู่กับนายจ้างด้วย แต่ไม่รวมถึง 1) บุคคลที่ถูกว่าจ้างให้ทำงานในตำแหน่งงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริหาร หรือการรักษาความลับ 2) คนทำงานประมง 3) คนทำงานบ้าน และ 4) บุคคลที่ถูกว่าจ้างโดยรัฐบาลหรือคณะบริหารที่จัดตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

คนทำงาน (Workman) ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองแรงงานของ The Employment Act ครอบคลุมกลุ่มคนทำงานต่างๆ หลายประเภท โดยพิจารณาจากคำนิยามคำว่า "คนทำงาน" (Workmen) คือลูกจ้างผู้ซึ่งทำงานที่ต้องใช้กำลัง (Manual labour) รวมถึงคนทำงานในประเภทดังต่อไปนี้

- บุคคล (ไม่ว่าจะมีทักษะการทำงานหรือไม่มีทักษะการทำงาน) ซึ่งทำงานที่มีลักษณะต้องใช้แรงงาน (Manual Work) รวมถึงช่างฝีมือ และช่างฝึกหัดงาน แต่ไม่รวมถึงคนทำงานประมง หรือคนงานบ้าน
- บุคคลที่มีใช้พนักงานเสมียน ซึ่งทำงานในการดำเนินงานควบคุมหรือบำรุงรักษายานพาหนะเพื่อการขนส่งคนโดยสารในทางการที่ว่าจ้างหรือในเชิงพาณิชย์

<sup>23</sup> Southeast Asia Research Center (n.d.) "Database of Labour Laws in Southeast Asian Countries"

- บุคคลที่ถูกว่าจ้างให้ควบคุมดูแล (Supervise) คนทำงานและทำงานที่มีลักษณะที่ต้องใช้แรงงาน (Manual Work) ด้วย
- บุคคลตามที่ระบุดังต่อไปนี้
  - คนควบคุมรถโดยสาร
  - คนช่วยดูแลรถบรรทุก
  - คนขับรถโดยสาร รถบรรทุก หรือรถบรรทุกเล็ก
  - นายตรวจรถโดยสาร
  - ช่างทองและช่างเงินที่ทำงานในสถานประกอบการของนายจ้าง
  - คนทำงานท่าเรือ
  - คนทำงานทุกคนที่ทำงานในสถานประกอบการของนายจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนเป็นอัตราตามชิ้นส่วนของงาน

การให้ความคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไปภายใต้กฎหมาย The Employment Act แก่ลูกจ้าง (Employee) และคนทำงาน (Workman) ในประเทศสิงคโปร์ในด้านสภาพแวดล้อมและสุขลักษณะในสถานที่ทำงาน หรือสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการตรวจและรักษาพยาบาล มีลักษณะเป็นการคุ้มครองพื้นฐาน (Basic Requirements) มักจะไม่มี ความแตกต่างกันแต่ประการใด อย่างไรก็ตามการให้ความคุ้มครองแรงงานแก่คนทำงาน (Workman) หรือลูกจ้างในประเทศสิงคโปร์ตามกฎหมาย The Employment Act ก็มีความแตกต่างกันออกไปบ้าง ขึ้นอยู่กับปัจจัย และข้อพิจารณาหลายประการ อาทิ จำนวนเงินค่าตอบแทนการทำงานที่ได้รับเกินกว่าเกณฑ์ที่ประกาศกำหนดหรือไม่ ข้อจำกัดเรื่องอายุและเพศของคนทำงาน เป็นต้น แต่ไม่ได้มีการประกาศกำหนดการคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้าง (Employee) หรือคนทำงาน (Workman) ในสถานบริการแยกไว้ต่างหากภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับเฉพาะแต่ประการใด ดังนั้น การคุ้มครองแรงงานในสถานบริการของประเทศสิงคโปร์จึงอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย The Employment Act นั้นเอง

นอกจากนี้ประเทศสิงคโปร์มีข้อบังคับกำหนดแนวทางการคุ้มครองแรงงานเฉพาะสำหรับเด็ก สตรี และลูกจ้างที่ทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time employee) ไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย สำหรับแนวทางมาตรการคุ้มครองแรงงานทั่วไปตามกฎหมาย The Employment Act พอสรุปหลักการและสาระสำคัญได้ดังนี้

#### การคุ้มครองแรงงานทั่วไป

- ข้อตกลงการว่าจ้าง: ไม่ว่ากระทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา ต้องไม่มีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่ทำให้ลูกจ้าง (Employee) เสียเปรียบเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย The Employment Act นี้ หากฝ่าฝืนให้เงื่อนไขหรือข้อกำหนดดังกล่าวตกเป็นโมฆะ (มาตรา 8)
- การบอกกล่าวเลิกจ้างเป็นหนังสือ: ระยะเวลาในการบอกกล่าวล่วงหน้าสำหรับการเลิกจ้างลูกจ้าง (Employee) ขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการทำงานของลูกจ้าง (Employee) (มาตรา 9 (3))

#### ระยะเวลาทำงาน

น้อยกว่า 26 สัปดาห์

ตั้งแต่ 26 สัปดาห์แต่ไม่ถึง 2 ปี

2 ปี แต่ไม่ถึง 5 ปี

ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

#### ระยะเวลาการบอกกล่าว

1 วัน

1 สัปดาห์

2 สัปดาห์

4 สัปดาห์

นายจ้างอาจจ่ายเงินชดเชยแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าตามที่กำหนดเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างสำหรับระยะเวลาที่ควรมีการบอกกล่าวก็ได้ (มาตรา 11)

- การคุ้มครองเรื่องอายุในการทำข้อตกลงการจ้าง: บุคคลอายุต่ำกว่า 21 ปี สามารถเข้าทำสัญญาว่าจ้างเพื่อทำงานตามกฎหมายกำหนดไว้ แต่ไม่อาจเรียกร้องให้บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบใดๆ ชดเชยค่าเสียหายใดๆ ตามสัญญาได้ (มาตรา 12)
- การปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง: หากลูกจ้าง (Employee) ขาดงานเกิน 2 วัน โดยไม่มีการล่วงหน้าหรือไม่มีเหตุอันควร ให้ถือว่าลูกจ้าง (Employee) ปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง (มาตรา 13 (2))
- การจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานล่วงเวลา: นายจ้างสามารถกำหนดระยะเวลาการคำนวณค่าจ้างได้ไม่เกิน 1 เดือน (มาตรา 20) โดยต้องจ่ายค่าจ้างในเวลาไม่เกิน 7 วัน หลังจากวันสุดท้ายของระยะเวลาการคำนวณค่าจ้าง สำหรับการจ่ายค่าทำงานล่วงเวลา ต้องจ่ายไม่เกิน 14 วัน หลังจากวันสุดท้ายของระยะเวลาคำนวณค่าจ้าง (มาตรา 21)
- การจ่ายเงินเมื่อออกจากงาน: ต้องจ่ายเงินค่าจ้างที่ลูกจ้าง (Employee) ควรได้รับเพราะเหตุเลิกจ้างหรือให้ออกจากงานในวันที่มีผลดังกล่าว แต่หากไม่อาจกระทำได้ ต้องจ่ายภายใน 3 วัน ภายหลังจากนั้น (มาตรา 22)
- การหักเงินค่าจ้าง: นายจ้างไม่อาจหักเงินใดๆ จากค่าจ้างของลูกจ้าง (Employee) เว้นแต่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือโดยคำสั่งศาล หรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจ (มาตรา 26) นายจ้างสามารถหักเงินค่าจ้างของลูกจ้าง (Employee) สำหรับการขาดงาน ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลของลูกจ้าง (Employee) สำหรับการขาดงาน ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลของลูกจ้าง (Employee) อันเนื่องมาจากการประมาทเลินเล่อหรือจงใจทำให้เกิดความเสียหาย ค่าอาหารและที่พักที่จัดให้ตามที่ลูกจ้างร้องขอ เงินจ่ายล่วงหน้า เงินกู้หรือเงินที่ได้จ่ายไว้เกินที่ลูกจ้างควรได้รับ ภาษีเงินได้ ส่วนแบ่งสมทบเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือการหักเงินเพื่อการอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 27 (1)) การหักเงินทุกประเภทรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 50% ของเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง (มาตรา 32)
- การคุ้มครองคนทำงานและลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างน้อย: สำหรับคนทำงาน (Workmen) ทุกคน และลูกจ้าง (Employee) เฉพาะที่ได้รับค่าจ้างไม่เกิน 1,600 ดอลลาร์สิงคโปร์/เดือน (ไม่รวมค่าทำงานล่วงเวลา โบนัส เบี้ยเลี้ยง ฯลฯ) หากมีการบังคับขายทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบกิจการของนายจ้าง หรือมีการยึดเงินใดๆ ที่นายจ้างควรได้รับเนื่องจากงานที่กระทำโดยลูกจ้าง ศาลจะสั่งให้จ่ายเงินจากการขายทรัพย์สินหรือเงินที่ยึดมาเพื่อชำระค่าจ้างที่ค้างชำระให้แก่คนงาน และลูกจ้างดังกล่าว ก่อนการจ่ายให้บุคคลที่เป็นผู้ควรได้รับเงินดังกล่าว โดยที่จำนวนเงินที่จ่ายให้จะไม่เกินค่าจ้าง 5 เดือน (มาตรา 33)
- การคุ้มครองคนทำงานและลูกจ้างที่มีรายได้น้อยเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน เวลาพักและวันหยุด: สำหรับคนทำงานทุกคน และลูกจ้างเฉพาะที่ได้รับค่าจ้างไม่เกิน 1,600 ดอลลาร์สิงคโปร์/เดือน (ไม่รวมค่าทำงานล่วงเวลา โบนัส เบี้ยเลี้ยง ฯลฯ) พอสรุปหลักการและสาระสำคัญได้ดังนี้
  1. วันหยุดพัก: 1 วัน/สัปดาห์ โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งต้องเป็นวันอาทิตย์หรือวันอื่นใดตามที่นายจ้างกำหนด (มาตรา 36 (1))
  2. เวลาพักสำหรับการทำงานกะ: 30 นาที/กะ (มาตรา 36 (2))



3. การทำงานในวันหยุด: นายจ้างไม่อาจบังคับให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้ แต่หากลูกจ้างยินยอมทำงานในวันหยุดจะได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่กำหนด (มาตรา 37)
4. การทำงานระยะยาว: ลูกจ้างจะไม่ถูกบังคับให้ทำงานเกิน 6 ชั่วโมง โดยไม่มีเวลาพัก หรือทำงานเกิน 8 ชั่วโมง/วัน หรือเกิน 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ (มาตรา 38) หากงานที่ทำจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องเป็นเวลา 8 ชั่วโมง ต้องได้พักอย่างน้อย 45 นาที หากงานที่กำหนดการทำงานปกติไว้น้อยกว่า 8 ชั่วโมง/วันในสัปดาห์ สามารถทำงานเกิน 8 ชั่วโมง/วัน ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 9 ชั่วโมง/วัน หรือ 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ หากมีการกำหนดการทำงานปกติไว้น้อยกว่า 5 วัน/สัปดาห์ สามารถทำงานเกิน 8 ชั่วโมง/วันได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 9 ชั่วโมง/วัน หรือ 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ หากมีการกำหนดเวลาการทำงานปกติสลับกันของแต่ละสัปดาห์ไว้น้อยกว่า 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ สามารถทำงานเกิน 44 ชั่วโมง บางสัปดาห์เพื่อสลับกับการทำงานบางสัปดาห์ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง/สัปดาห์ หรือ 88 ชั่วโมง ในช่วงเวลา 2 สัปดาห์
5. ค่าทำงานล่วงเวลา: หากทำงานเกิน 8 ชั่วโมง/วัน หรือ 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ จะได้รับค่าทำงานล่วงเวลา 1.5 เท่าของค่าจ้างปกติ (มาตรา 38 (4)) แต่ทั้งนี้ ไม่อาจทำงานล่วงเวลาเกิน 72 ชั่วโมง/เดือน (มาตรา 38 (5)) สำหรับข้อกำหนดเกี่ยวกับชั่วโมงทำงานเกินปกติหรือค่าล่วงเวลาไม่ใช้บังคับแก่การทำงานที่มีลักษณะไม่มีการทำงานอย่างแท้จริง หรือเป็นการรอเรียกให้ทำงาน (Inactive หรือ Stand-by employment)
6. การทำงานกะ: ในการทำงานกะตามปกติอาจมีการทำงานเกิน 6 ชั่วโมงติดต่อกันหรือเกิน 8 ชั่วโมงในบางวัน หรือเกิน 44 ชั่วโมง ในบางสัปดาห์ แต่ทั้งนี้จำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยของ 3 สัปดาห์ต้องไม่เกิน 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ (มาตรา 40 (1) และไม่อาจทำงานเกิน 12 ชั่วโมง ในวันใด ๆ (มาตรา 40(3))
7. สิทธิได้รับค่าจ้างวันหยุดตามประเพณี: หากวันหยุดตามประเพณีตรงกับวันหยุดพักผ่อน วันทำงานถัดจากวันหยุดพักผ่อนให้ได้รับวันหยุดชดเชยในวันถัดไป หากตรงกับวันซึ่งลูกจ้างไม่ต้องทำงาน นายจ้างเลือกได้ว่าจะจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างหรือให้ลูกจ้างหยุดงานชดเชยวันหยุด
8. การลาพักผ่อนประจำปี: ลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน มีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีได้ 7 วัน โดยได้รับค่าจ้างในช่วงเวลา 12 เดือนแรก ของการทำงาน และมีสิทธิได้รับวันหยุดเพิ่มอีก 1 วัน/ปี สำหรับการทำงานในปีต่อๆ มา แต่สูงสุดไม่เกิน 14 วัน สำหรับลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่ถึง 1 ปีในปีใด จะได้รับสิทธิการลาตามสัดส่วน (มาตรา 43)
9. การลาป่วย: ลูกจ้างที่ทำงานมาแล้ว 6 เดือน มีสิทธิลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างเป็นเวลา 14 วัน/ปี กรณีไม่จำเป็นต้องเข้ารับการรักษายาบาล และเป็นเวลา 60 วัน/ปี กรณีมีการเข้ารับการรักษาดัว (มาตรา 44)
  - การทำงานของลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time employee) ซึ่งหมายถึงลูกจ้างที่ทำงานไม่เกิน 30 ชั่วโมง/สัปดาห์ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศยกเว้นหรือแก้ไขบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานหรือประเภทของลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time employee) ก็ได้ (มาตรา 66B)
  - การทำงานของเด็ก: ห้ามจ้างเด็กอายุไม่ถึง 14 ปี เว้นแต่ทำงานในสถานประกอบการประเภทงานอุตสาหกรรมที่บุคคลในครอบครัวเดียวกันทำงานอยู่ด้วย หรือการทำงาน

ของเด็กอายุตั้งแต่ 12 ปี ซึ่งทำงานที่มีลักษณะเบาเหมาะสมกับความสามารถของเด็กในสถานประกอบการที่มีโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 68)

- การลาคลอด: ลูกจ้างหญิง (Female employee) มีสิทธิลาในช่วง 4 สัปดาห์ ก่อนและ 4 สัปดาห์หลังการคลอด โดยได้รับค่าจ้าง แต่ลูกจ้างที่ทำงานน้อยกว่า 180 วันก่อนวันคลอด ไม่ได้รับค่าจ้างระหว่างการลาคลอด และสิทธิการได้รับค่าจ้างในช่วงลาคลอดจะไม่ใช้บังคับกรณีมีบุตรแล้ว 2 คน หรือเกิน 2 คน ขณะลาคลอด (มาตรา 76) สำหรับลูกจ้างรายวัน จะได้รับค่าจ้างระหว่างลาคลอด 2 งวด คือ งวดแรกสำหรับช่วงแรกจนถึงการคลอด โดยจ่ายภายใน 7 วัน นับแต่วันคลอด งวดสองสำหรับช่วงภายหลังคลอด โดยจ่ายภายใน 7 วัน นับแต่สิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว
- สิ่งอำนวยความสะดวก: นายจ้างต้องจัดหาน้ำดื่ม ห้องน้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับสุขอนามัยให้เพียงพอแก่คนทำงาน ตลอดจนอุปกรณ์การปฐมพยาบาลไว้ในสถานประกอบการ (มาตรา 91 และ 93)
- ในกรณีที่บุคคลใดปฏิบัติฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย The Employment Act อาจได้รับโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งปรับและจำคุก เว้นแต่ความผิดดังกล่าวมีบทกำหนดโทษไว้อย่างอื่น โดยเฉพาะเจาะจง และหากกระทำความผิดซ้ำอีกในความผิดเดียวกัน อาจได้รับโทษเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัว คือ ปรับไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งปรับและจำคุก (มาตรา 112)

#### การคุ้มครองอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ประเทศสิงคโปร์ไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีลักษณะเป็นการบังคับให้มีการปฏิบัติตามโดยมีคณะกรรมการที่เรียกว่า Tripartite National Wage Council (NWC) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ องค์กรนายจ้าง และ สหภาพแรงงานร่วมกันพิจารณาและกำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอัตราการปรับค่าจ้างรายปีสำหรับคนทำงานซึ่งไม่ได้มีลักษณะบังคับให้ปฏิบัติตาม แต่ให้เป็นแนวทางที่ผู้ประกอบการสามารถเลือกปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับอัตราค่าจ้างรายปีของ NWC ไม่ใช้บังคับแก่คนทำงานที่ไม่มีความรู้ความชำนาญงานและคนทำงานต่างชาติในประเทศสิงคโปร์

#### การคุ้มครองแรงงานเด็ก

กฎหมาย The Employment (Children and Young Persons) Regulations 1976 ของประเทศสิงคโปร์ กำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับการคุ้มครองแรงงานเด็ก (นอกเหนือจากมาตรการคุ้มครองทั่วไปตามกฎหมาย The Employment Act) โดยมีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

- ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี ทำงานทุกประเภท (ข้อ 3)
- ห้ามว่าจ้างวัยรุ่นอายุ 14 ปี แต่ไม่ถึง 16 ปี ทำงาน เว้นแต่มีการตรวจสุขภาพและมีใบรับรองแพทย์ว่าสามารถทำงานได้ (ข้อ 4)
- ห้ามเด็ก (อายุไม่ถึง 14 ปี) หรือวัยรุ่น (อายุ 14 ปีแต่ไม่ถึง 16 ปี) ทำงานในเวลากลางคืนหรือบางช่วงของเวลากลางคืน (ข้อ 5)

- ห้ามว่าจ้างเด็ก (อายุไม่ถึง 14 ปี) ให้ทำงานเป็นพนักงาน (Workman) โดยทำงานเกิน 3 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับการพัก 30 นาที หรือทำงานเกิน 6 ชั่วโมง ในแต่ละวัน (ข้อ 6)
- ห้ามว่าจ้างวัยรุ่น (อายุ 14 ปี แต่ไม่ถึง 16 ปี) ให้ทำงานเป็นพนักงาน (Workman) โดยทำงานเกิน 4 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับการพัก 30 นาที หรือทำงานเกิน 7 ชั่วโมง ในแต่ละวัน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการการคุ้มครองแรงงาน (ข้อ 7)
- สำหรับเด็ก (อายุไม่ถึง 14 ปี) หรือวัยรุ่น (อายุ 14 ปี แต่ไม่ถึง 16 ปี) ที่กำลังศึกษาเล่าเรียน เวลาสำหรับการเรียนและการทำงานเมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 6 ชั่วโมงสำหรับเด็ก และไม่เกิน 7 ชั่วโมง สำหรับวัยรุ่นในแต่ละวัน ยกเว้นกรณีทำงานให้แก่รัฐบาลหรือโรงเรียนฝึกหัดอาชีพหรือโครงการฝึกอบรมงานที่ได้รับอนุมัติ (ข้อ 8)
- ห้ามว่าจ้างเด็ก (อายุไม่ถึง 14 ปี) หรือวัยรุ่น (อายุ 14 ปี แต่ไม่ถึง 16 ปี) ให้ทำงานในวันหยุด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการการคุ้มครองแรงงาน (ข้อ 9)
- ห้ามว่าจ้างเด็ก (อายุไม่ถึง 14 ปี) หรือวัยรุ่น (อายุ 14 ปี แต่ไม่ถึง 16 ปี) ให้ทำงานในงานหรือสถานที่หรือสภาพการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของเด็กหรือวัยรุ่นดังกล่าว (ข้อ 10) หรือทำงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือดูแลเครื่องจักรในระหว่างทำงาน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการการคุ้มครองแรงงาน (ข้อ 12) หรือทำงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ดูแล หรือใกล้ชิดกับอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ยังไม่มีการตัดกระแสไฟฟ้า (ข้อ 13) หรือทำงานใต้ดิน (ข้อ 14)
- นายจ้างต้องแจ้งให้เลขาธิการคุ้มครองแรงงานทราบพร้อมข้อมูลที่กำหนดภายใน 30 วัน นับแต่มีการว่าจ้างวัยรุ่นให้ทำงานในสถานประกอบการ (ข้อ 15)

#### การคุ้มครองแรงงานหญิง

กฎหมาย The Employment (Female Workmen) Regulations 1988 ของประเทศสิงคโปร์กำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับการคุ้มครองแรงงานหญิง (นอกเหนือจากมาตรการคุ้มครองทั่วไปตามกฎหมาย The Employment Act) โดยมีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

- กำหนดเวลากลางคืนหมายถึง ช่วงเวลา 11.00 – 6.00 นาฬิกา (ข้อ 2)
- ห้ามว่าจ้างคนทำงานหญิง (Female workman) ที่ตั้งครรภ์ให้ทำงานในเวลากลางคืน หรือบางส่วน ของเวลากลางคืน เว้นแต่ได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือและมีใบรับรองแพทย์ว่าสามารถทำงานได้ (ข้อ 3) บุคคลที่ฝ่าฝืนว่าจ้างคนทำงานหญิงที่ตั้งครรภ์ให้ทำงานโดยขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าวมีความผิดอาจได้รับโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และหากกระทำผิดซ้ำอีกภายในเวลา 1 ปีอาจได้รับโทษปรับไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

#### การคุ้มครองแรงงานลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time employee)

กฎหมาย The Employment (Female Workmen) Regulations 1996 ของประเทศสิงคโปร์กำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับการคุ้มครองแรงงานลูกจ้างที่ทำงานแบบไม่เต็มเวลา โดยมีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

- กำหนดความหมายของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา (full-time employee) หมายถึงลูกจ้างซึ่งทำงานตามสัญญาว่าจ้างไม่น้อยกว่า 30 ชั่วโมง/สัปดาห์ และลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time employee) หมายถึงลูกจ้างซึ่งทำงานตามสัญญาว่าจ้างน้อยกว่า 30 ชั่วโมง หากต้องมีการคำนวณ

สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา ควรได้รับโดยไม่มีลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลาในงานทำนองเดียวกันสำหรับการเปรียบเทียบ ให้ถือเกณฑ์ว่าลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลาทำงาน 8 ชั่วโมง/วัน และ 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ (ข้อ 2)

- ให้กำหนดรายละเอียดในสัญญาว่าจ้างทำงานเกี่ยวกับค่าจ้างรายชั่วโมง จำนวนชั่วโมงทำงานในแต่ละวันหรือสัปดาห์ จำนวนวันทำงานในแต่ละสัปดาห์หรือเดือน ค่าจ้างที่ได้รับและเบี่ยง (ข้อ 3)
- หากลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลาขอทำงานในวันหยุด จะได้รับค่าตอบแทนดังนี้
  - ก. สำหรับช่วงเวลาทำงานไม่เกินครึ่งของจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน จะได้รับค่าตอบแทนครึ่งวันทำงาน
  - ข. สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินครึ่งแต่ไม่เกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน จะได้รับค่าตอบแทนหนึ่งวันทำงาน
  - ค. สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วันแต่ไม่เกินจำนวนชั่วโมงปกติของลูกจ้างทำงานเต็มเวลา จะได้รับค่าตอบแทนหนึ่งวันทำงานและค่าตอบแทนรายชั่วโมงในแต่ละชั่วโมงที่ทำงานเกินกว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา
  - ง. สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วันของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา จะได้รับค่าตอบแทนหนึ่งวันทำงานและค่าตอบแทนรายชั่วโมงในแต่ละชั่วโมงที่ทำงานไม่เกินกว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา และได้รับค่าตอบแทน 1.5 เท่า สำหรับชั่วโมงการทำงานที่เกินชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา
- หากนายจ้างขอให้ลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลาทำงานในวันหยุด จะได้รับค่าตอบแทนดังนี้ (ข้อ 4 (2))
  - ก. สำหรับช่วงเวลาทำงานไม่เกินครึ่งของจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน จะได้รับค่าตอบแทนหนึ่งวันทำงาน
  - ข. สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินครึ่งแต่ไม่เกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน จะได้รับค่าตอบแทน 2 วันทำงาน
  - ค. สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน แต่ไม่เกินจำนวนชั่วโมงปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา จะได้รับค่าตอบแทน 2 วันทำงานและค่าตอบแทนรายชั่วโมงในแต่ละชั่วโมงที่ทำงานเกินกว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา
  - ง. สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วันของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา จะได้รับค่าตอบแทน 2 วันทำงานและค่าตอบแทนรายชั่วโมง ในแต่ละชั่วโมงที่ทำงานไม่เกินกว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา และได้รับค่าตอบแทน 1.5 เท่า สำหรับชั่วโมงการทำงานที่เกินชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา
- ลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลาทำงานล่วงเวลา จะได้รับค่าตอบแทนสำหรับการทำงานล่วงเวลา ดังนี้ (ข้อ 5)
  - ก. ค่าตอบแทนรายชั่วโมง สำหรับเวลาทำงานเกินชั่วโมงทำงานปกติแต่ไม่เกินชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้างแบบทำงานเต็มเวลา
  - ข. ค่าตอบแทน 1.5 เท่าของค่าจ้างปกติรายชั่วโมง สำหรับเวลาทำงานเกินชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้างแบบทำงานเต็มเวลา

- ลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา มีสิทธิได้รับวันหยุดตามประเพณีโดยได้รับค่าจ้าง วันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง วันลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างโดยคำนวณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด (ข้อ 6, 7, 8)
- ลูกจ้างหญิงที่ทำงานแบบไม่เต็มเวลา มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ที่กำหนดในช่วงการลาคลอด โดยได้รับสิทธิประโยชน์เท่ากับจำนวนค่าตอบแทนที่ควรได้รับในการทำงานและสำหรับวันหยุดตามประเพณี (ข้อ 9)

#### ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

หน่วยงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย มีหน่วยงานที่น่าสนใจต่างๆ เช่น

1. Occupational Safety and Health Division (OSHD) เป็นหน่วยงานรัฐบาลที่อยู่ในสังกัด Ministry of Manpower มีหน่วยงานย่อยประกอบด้วย Occupational Safety Department (OSD) ซึ่งมีหน้าที่หลักประกอบด้วยการบังคับใช้กฎหมายซึ่งอยู่ภายใต้ Factory Act. การสืบสวนอุบัติเหตุ การพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการโรงงาน นอกจากนี้ OSHD ยังประกอบด้วยอีกหน่วยงานหนึ่งคือ Occupational Health Department (OHD) ซึ่งมีหน้าที่หลักคือการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาชีวอนามัย ประเมินสภาพแวดล้อมของโรงงานตามมาตรฐานสุขภาพ งานวิจัยด้านสุขภาพ และงานสนับสนุนต่างๆ เช่น ให้คำแนะนำด้านข้อมูล สื่อการสอน ชักจูงให้สถานประกอบการมีการดำเนินงานด้านอาชีวอนามัยที่ดีด้วยมาตรการต่างๆ เช่น ด้านภาษี การให้รางวัล เป็นต้น

2. Occupational Safety and Health Training and Promotion Centre (OSHTC) เป็นหน่วยงานหลักที่ให้การฝึกอบรมด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้แก่ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ความปลอดภัย หัวหน้างานและคนงาน จัดดำเนินกิจกรรมส่งเสริมด้านความปลอดภัยต่างๆ รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้านความปลอดภัยให้แก่ทางสถานประกอบการโดยผ่านตามสื่อต่างๆ

3. Work Injury Compensation Department (WICD) เป็นหน่วยงานที่ให้การดูแลในด้านค่าชดเชย ให้แก่ผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ตามกฎหมาย Workmen's Compensation Act รวมถึงหน้าที่อื่นๆ อาทิ ร่วมกัน OSD และ SHD ในการประเมินผลกระทบของการเจ็บป่วยระยะยาว เป็นต้น

#### สภาพปัญหาที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานต่างชาติ

สภาพปัญหากระทบต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์นั้น เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูล โครงการวิจัยนี้จึงสะท้อนจากสภาพปัญหาของแรงงานไทยที่ทำงานในสิงคโปร์<sup>24</sup> ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะในระดับล่าง พบว่า ปัญหาหลักสำคัญประกอบด้วย ปัญหาด้านคุณภาพฝีมือ ระดับการศึกษา ภาษา (ต้องใช้ภาษาอังกฤษ จีนกลาง) การแข่งขันด้านค่าจ้างแรงงานซึ่งแรงงานไทยต้องการค่าจ้างค่อนข้างสูง และการติดยาเสพติด ทะเลาะวิวาท ดื่มสุรา

ปัญหาข้างต้น ส่วนใหญ่มิใช่ปัญหาจากการขาดการคุ้มครองทางสังคมในประเด็นที่มีกฎหมายคุ้มครองข้างต้น หากแต่เป็นปัญหาด้านสมรรถนะและการปรับตัวของแรงงานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพเป็นสำคัญ

<sup>24</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน (2549). สถานการณ์แรงงานและความต้องการแรงงานไทยในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: หจก. บางกอกบล็อก.

และไม่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอย่างเข้มงวดในการเก็บค่าธรรมเนียม (levy) จากนายจ้าง ข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วนการจ้างงาน หรือการกำหนดจำนวนสัดส่วนของท้องถิ่นโดยจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งเป็นมาตรการการใช้แรงงานต่างชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด ป้องกันการนำเข้าแรงงานต่างชาติเกินความจำเป็น อันจะส่งผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานท้องถิ่นดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน

สำหรับปัญหาด้านค่าจ้างแรงงานนั้น เหตุผลหลักอยู่ในส่วนของแรงงานไทยซึ่งต้องการค่าจ้างค่อนข้างสูง ในขณะที่การจัดสรรค่าจ้างแรงงานสำหรับชาวต่างชาติในสิงคโปร์ เป็นไปตามกลไกตลาด ตลาดใดที่ไม่ขัดต่อกรอบกติกาทางการค้าด้านค่าจ้างขั้นต่ำและเพดานค่าจ้างในการจ้างงานระดับต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน

## 5.6 การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศมาเลเซีย

ทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเทศมาเลเซียตามที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกับคนมาเลเซีย ทั้งในด้านการจ้างงานตามข้อตกลงการจ้างงานซึ่งต้องมีสัญญาการจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าจ้าง ระยะเวลาการทำงาน การหยุดพักผ่อน

หนึ่ง การทำข้อตกลงการจ้าง สำหรับการจ้างงานที่เกินกว่า 1 เดือน จะต้องมิสัญญาการจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษร โดยจะต้องกล่าวถึงข้อตกลงเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวกับลักษณะของการจ้าง ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่นๆ (ถ้ามี) ระยะเวลาการทดลองงาน ชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา การลาพัก การเลิกจ้าง เป็นต้น

พระราชบัญญัติการจ้างงาน พ.ศ. 2498 (Employment Act 1955) กำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ โดยมีผลบังคับใช้กับลูกจ้างทุกคนที่มีค่าจ้างต่อเดือน ไม่มากไปกว่า 1,500 ริงกิต และลูกจ้างที่ใช้แรงงานอื่นๆ โดยไม่ต้องคำนึงถึงค่าจ้าง สถานประกอบกิจการด้านการเกษตร อุตสาหกรรม หรือธุรกิจใดๆ ที่มีการจ้างงานจะต้องแจ้งให้กรมแรงงานทราบภายใน 90 วัน หลังจากเปิดทำการแล้ว<sup>25</sup>

ในการทำงานนั้น เวลาทำงานปกติจะต้องไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในกรณีที่มีการทำงานมากกว่า 5 ชั่วโมง และห้ามไม่ให้มีการทำงานล่วงเวลาเกินกว่า 64 ชั่วโมง นอกจากนี้นายจ้างจะต้องจัดให้มีเวลาพักระหว่างการทำงานอย่างน้อย 30 นาที และห้ามไม่ให้ลูกจ้างทำงานติดต่อกันมากกว่า 10 ชั่วโมงต่อวัน ในการหยุดพักผ่อนนั้น ลูกจ้างมีวันหยุดโดยได้รับค่าจ้างตามวันหยุดราชการ อย่างน้อย 10 วันต่อปี (Holiday Act 1951) วันหยุดพักผ่อนประจำปีสัปดาห์นายจ้างต้องจัดให้มีวันพักผ่อน 1 วันเต็ม ให้แก่ลูกจ้าง และต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบเป็นลายลักษณ์อักษร วันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยได้รับค่าจ้าง ตามระยะเวลาทำงาน ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 จำนวนวันหยุดพักผ่อนประจำปีและวันลาป่วยตามระยะเวลาทำงาน

| ระยะเวลาทำงาน | จำนวนวันหยุดพักผ่อนประจำปี | จำนวนวันลาป่วยตามสิทธิ |
|---------------|----------------------------|------------------------|
| 2 ปี          | 8 วัน                      | 14 วัน                 |
| 2-5 ปี        | 12 วัน                     | 18 วัน                 |
| มากกว่า 5 ปี  | 16 วันขึ้นไป               | 22 วัน                 |

ที่มา: สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน (2549).

<sup>25</sup> Southeast Asia Research Center (n.d.) *Ibid.*

### การคุ้มครองแรงงานหญิง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานหญิงและมารดา มีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>26</sup>

1. พระราชบัญญัติการจ้างงานฉบับ พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายฉบับหลักที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ด้านแรงงานทั้งหมด เช่น สัญญาให้บริการ เงินเดือน ชั่วโมงพัก ชั่วโมงทำงาน วันหยุดตามประเพณี วันลาประจำปี ลาป่วย สิทธิประโยชน์จากการคลอดบุตร การเลิกจ้าง และสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการถูกเลิกจ้าง
2. การห้ามไม่ให้ทำงานตอนกลางคืน โดยให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาล ซึ่งให้อำนาจผู้อำนวยการแรงงานในการยกเว้นพนักงานหญิงเป็นลายลักษณ์อักษร
3. สิทธิประโยชน์จากการตั้งครรภ์ ตามมาตรา 43 ของกฎหมายจ้างงานประเทศมาเลเซีย ข้อ 40 (3) หญิงตั้งครรภ์ตามกฎหมายจ้างงานมีสิทธิลาคลอดบุตร 60 วัน โดยได้รับค่าจ้างครบทั้งจำนวนในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งหลังครบ 60 วันยังสามารถลาต่อโดยไม่ได้รับค่าจ้างจนถึง 3 เดือน ลูกจ้างหญิงในประเทศมาเลเซียมีสิทธิได้รับค่าจ้างเต็มจำนวนในการคลอดบุตร 5 ครั้ง
4. กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายรายได้ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้หญิงทำงานที่จะจ่ายภาษี และสะสมบำนาญ

### การคุ้มครองแรงงานเด็ก

การคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>27</sup>

1. พระราชบัญญัติเด็กและเยาวชน ฉบับปี พ.ศ. 2491 (Children and Young Person's Act of 1947) โดยทั่วไปใช้บังคับกับทุกสาขาเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซีย
2. กฎหมายของประเทศมาเลเซียห้ามจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี กฎหมายอนุญาตให้มีข้อยกเว้นบางประการ เช่น งานเบาๆ ในกิจการครอบครัว งานในสถานบันเทิงของรัฐ งานที่ทำให้กับรัฐบาลในโรงเรียน หรือสถาบันฝึกงาน หรืองานในฐานะเด็กฝึกงานที่ได้รับความเห็นชอบ แต่กฎหมายไม่อนุญาตให้เด็กทำงานเกิน 6 ชั่วโมงต่อวันในทุกกรณี หรือเกิน 6 วันต่อสัปดาห์ หรือในเวลากลางคืน
3. กระทรวงทรัพยากรมนุษย์มีเจ้าหน้าที่ที่คอยบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งห้ามมิให้เด็กทำงานเกิน 6 ชั่วโมงต่อวัน 6 วันต่อสัปดาห์ หรือทำงานตอนกลางคืน
4. แรงงานเด็กทำงานในอาชีพทางการเกษตรที่มีความเสี่ยงในมาเลเซีย ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายในประเทศมาเลเซียที่ห้ามเด็กไม่ให้ทำงานอย่างชัดเจน มีเพียงกฎหมายที่กำกับสภาพการทำงานของเด็ก และคุ้มครองเด็กที่ทำงานไม่ให้ถูกทำร้าย

### ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด

สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างและค่าล่วงเวลา

1. กฎหมายการจ้างงานมาเลเซียฉบับปี พ.ศ. 2549 (Malaysia Employment Act, 1955) ระบุสิ่งต่อไปนี้ในส่วนที่ 2 ของสัญญาให้บริการ (Contracts of Service) มีรายละเอียดดังนี้<sup>28</sup>

<sup>26</sup> [www.mohr.gov.my/laws](http://www.mohr.gov.my/laws)

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> [www.mohr.gov.my/laws](http://www.mohr.gov.my/laws)

1.1 นายจ้างให้ลูกจ้างในฟาร์มเพราะปลูกทำงานเป็นจำนวนวันเท่ากับจำนวนวันขั้นต่ำในแต่ละเดือน หากแรงงานได้รับการว่าจ้างให้ทำงานในกิจการเกษตรในไร่นาตามสัญญาจ้าง ซึ่งภายในสัญญาดังกล่าว ตนจะได้รับเงินค่าจ้างซึ่งคำนวณตามจำนวนวันที่ทำงานในแต่ละเดือนที่ให้บริการ นายจ้างผูกพันที่จะให้งานแก่แรงงานทำโดยต้องเหมาะสมกับความสามารถ เป็นเวลาไม่เกิน 24 วันในแต่ละเดือน ระหว่างระยะเวลาทั้งหมดที่แรงงานได้รับการว่าจ้าง หรือหากนายจ้างไม่สามารถ หรือไม่จัดหางานให้เป็นเวลา 24 วันในแต่ละเดือน โดยที่ลูกจ้างประสงค์ และพร้อมจะทำงาน นายจ้างยังคงผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าจ้างตามวันดังกล่าวให้กับลูกจ้างแต่ละวันในอัตราเดิมเสมือนหนึ่งว่าลูกจ้างได้ทำงานในวันนั้นๆ

1.2 ระยะเวลาที่คิดค่าจ้าง

- สัญญาให้บริการจะกำหนดระยะเวลาที่ใช้คำนวณค่าจ้าง ซึ่งไม่เกิน 1 เดือน
- หากสัญญาให้บริการไม่ได้ระบุระยะเวลาใช้คำนวณค่าจ้าง เพื่อวัตถุประสงค์ของสัญญา ให้ถือว่าระยะเวลาใช้คำนวณค่าจ้างเท่ากับ 1 เดือน
- ข้อกำหนดพื้นฐานตามกฎหมายมาเลเซียมีดังนี้ กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คนงานสามารถทำงานสูงสุด 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และไม่เกิน 6 วันต่อสัปดาห์ รัฐบาลกำหนดให้อัตราเงินค่าล่วงเวลาเท่ากับ 1.5 เท่าของค่าจ้างรายชั่วโมงตามปกติ และไม่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีผลทำให้ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือต่ำมาก

2. การจ้างค่าจ้างจะต้องจ่ายให้ไม่เกิน 7 วัน หลังจากวันกำหนดจ่ายค่าจ้างโดยจะต้องมีหลักฐานการจ่ายเงิน และการหักเงินต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

3. ลูกจ้างมีสิทธิที่จะทำงานในวันหยุดโดยได้รับค่าจ้างเป็น 2 เท่าของค่าจ้างปกติ

4. หากลูกจ้างทำงานในวันหยุด และได้รับการว่าจ้างเป็นอัตรารายวัน รายชั่วโมง หรืออัตราอื่นๆ ที่คล้ายคลึง ให้ลูกจ้างคนดังกล่าวได้รับค่าจ้างในลักษณะเดียวกับช่วงเวลาทำงานปกติ

5. หากลูกจ้างทำงานไม่เกินครึ่งหนึ่งของชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้าง 1 วัน ในอัตราค่าจ้างปกติ

6. หากลูกจ้างทำงานมากกว่าครึ่งหนึ่ง แต่ไม่เกินชั่วโมงทำงานปกติของตน ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้าง 12 วัน ในอัตราค่าจ้างปกติ

7. ในกรณีเป็นลูกจ้างที่ได้รับการว่าจ้างเป็นอัตรารายเดือน ซึ่งทำงานในวันพักของตน ให้ลูกจ้างคนดังกล่าวได้รับเงินค่าจ้าง ดังนี้

7.1 หากงานไม่เกินครึ่งหนึ่งของชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้าง ครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างปกติสำหรับงานที่ทำวันนั้น

7.2 หากลูกจ้างทำงานมากกว่าครึ่งหนึ่ง แต่ไม่เกินชั่วโมงทำงานปกติของตน ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้าง 1 วัน ในอัตราค่าจ้างปกติ สำหรับงานที่ทำวันนั้น

7.3 สำหรับงานที่ทำซึ่งเกินชั่วโมงทำงานปกติ ลูกจ้างจะได้รับเงินค่าจ้างในอัตราที่ไม่ต่ำกว่า 2 เท่าของอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง

7.4 ในกรณีที่ลูกจ้างคนใดได้รับการว่าจ้างในอัตราตามชิ้นงาน และทำงานในวันพักของตน ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้าง 2 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติต่อชิ้นงาน



### ค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>29</sup>

ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดโดยรัฐบาลนั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้วนานกว่า 80 ปี แต่ค่าจ้างขั้นต่ำนั้นอาจถูกกำหนด โดยคณะกรรมการค่าจ้าง (Wage Councils) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการค่าจ้าง (Wage Council Acts) ที่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการค่าจ้างเป็นผู้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะในธุรกิจ 4 ประเภท คือ การค้าปลีก ภาพยนตร์ อาหาร และโรงแรม และมีแนวทางที่จะครอบคลุมสาขาอื่นๆ เช่น เกษตรกรรม และการบริการ ทั้งนี้ ปัจจุบันนี้มีแรงงานเพียงแค่ 15,000 คน จาก 8 ล้านคน ที่ได้รับความคุ้มครองจากคณะกรรมการค่าจ้างดังนี้ ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศมาเลเซียจึงเป็นค่าจ้างที่กำหนดโดยกลไกของตลาดแรงงานมากกว่า

### สวัสดิการ<sup>30</sup>

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสวัสดิการแรงงานมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2543 (Employee Provident Fund Act, 1991)

1.1 ลูกจ้างสมทบเงินเข้ากองทุนเป็นจำนวนร้อยละ 12 ของค่าจ้าง และนายจ้างต้องสมทบให้อีกร้อยละ 12 โดยลูกจ้างจะได้ประโยชน์จากกองทุน เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการรักษาพยาบาลฉุกเฉิน หรือเมื่อครบ 55 ปีเท่านั้น หากเสียชีวิตทายาทจะเป็นผู้รับประโยชน์จากกองทุน

1.2 การเบิกเงินจากกองทุนก่อนอายุครบ 55 ปี อาจทำได้โดยมีเงื่อนไข ดังนี้

- หลังจากส่งเงินสมทบเข้ากองทุนมาแล้ว 5 ปี
- การเบิกเงินออกมาเพียงบางส่วน เพื่อการซื้อบ้านพักอาศัย (ได้เพียง 1 หลังเท่านั้น) และเบิกได้เพียงร้อยละ 30 ของเงินที่มีอยู่ในกองทุน

#### 2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2512 (Social Securities Organization Act<sup>\*</sup> 1969)

พระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมถึงสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คน รายได้ไม่เกิน 2,000 รึงกิต/เดือน ลักษณะของประกันสังคมแบ่งออกเป็น 2 แบบคือ การประกันการบาดเจ็บจากการทำงาน และบำเหน็จบำนาญ หากทุพพลภาพ

- แบบประกันการบาดเจ็บจากการทำงาน คุ้มครองค่ารักษาพยาบาล และเงินสงเคราะห์ให้แก่ลูกจ้าง หากเกิดการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการทำงาน โดยนายจ้างเป็นผู้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 1.25 ของค่าจ้างของลูกจ้าง/เดือน
- แบบบำเหน็จบำนาญหากทุพพลภาพให้ความคุ้มครองตลอด 24 ชั่วโมง ลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ หากทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตก่อนอายุ 55 ปี โดยสาเหตุใดๆ ก็ตามทั้งนี้ นายจ้าง และลูกจ้างต่างต้องส่งเงินเข้ากองทุนเป็นจำนวนร้อยละ 1

#### 3. พระราชบัญญัติเงินชดเชยแรงงาน พ.ศ. 2495 (Workman's Compensations Act 1952)

พระราชบัญญัตินี้คุ้มครองแรงงานในภาคเอกชนที่มีรายได้ไม่น้อยกว่า 500 รึงกิต/เดือน และลูกจ้างที่ใช้แรงงานอื่นๆ โดยครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวด้วย ทั้งนี้ลูกจ้างไม่มีสิทธิรับประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้หากได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมแล้ว

<sup>29</sup> [www.mohr.gov.my/flaws](http://www.mohr.gov.my/flaws)

<sup>30</sup> *Opcit.*

- พระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบเงินชดเชย หรือค่ารักษาพยาบาลของลูกจ้างไม่ว่าบาดเจ็บนั้นจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกสถานประกอบการ ซึ่งนายจ้างจะต้องใช้บริการจากบริษัทประกันภัย
- ที่พักในสถานการณที่ต่างจากคนงานในเมือง และผู้ที่ทำงานในโรงงานคนงานที่ดินต่าง ๆ และครอบครัวส่วนใหญ่จะถูกบังคับให้อาศัยในที่ดินนั้น เนื่องจากลักษณะของงาน และมีเอกชนเป็นเจ้าของ ดังนั้นการตัดสินใจทั้งหมดที่เกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานจึงตกอยู่ในกำมือของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น กฎหมายมาตรฐานที่พัก และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนงานฉบับปี พ.ศ. 2533 (Workers Minimum Standards of Housing and Amenities Act 1990) กำหนดให้เจ้าของที่ดิน หรือนายจ้างต้องจัดให้มีที่พักสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ และอยู่ในมาตรฐานที่ดี

#### ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

พระราชบัญญัติความปลอดภัย และสุขภาพในการทำงาน พ.ศ. 2537 (Occupational Safety and Health Act 1994) ซึ่งครอบคลุมแรงงานในทุกภาคเศรษฐกิจ ยกเว้นด้านการทหารและธุรกิจการเดินเรือกำหนดสภาพการทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะทัดเทียมกับมาตรฐานในประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ พระราชบัญญัตินี้มีจุดประสงค์ที่ก่อให้เกิดสภาพการทำงานที่ปลอดภัยสำหรับลูกจ้างและนายจ้าง หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงความปลอดภัย และอาชีวอนามัย (Department of Occupational Safety and Health (DOSHS)) พระราชบัญญัตินี้ให้นายจ้างป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสุขภาพสวัสดิภาพ และความปลอดภัยของลูกจ้าง โดยการบริหารจัดการให้มีระบบการป้องกันอุบัติเหตุที่เหมาะสมในสถานประกอบการ

นายจ้างจะต้องมีการฝึกอบรม ให้ข้อมูลในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง และปลอดภัยแก่ลูกจ้าง รวมถึงปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด และหากมีการจ้างลูกจ้างมากกว่า 40 คนขึ้นไป จะต้องจัดให้มีคณะกรรมการด้านความปลอดภัย และอาชีวอนามัยขึ้นในสถานที่ทำงาน ซึ่งเป็นตัวแทนจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ทำหน้าที่ร่วมกันในการกำหนดมาตรฐานดูแลให้ความปลอดภัย และอาชีวอนามัยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

การตรวจแรงงาน ในพระราชบัญญัติความปลอดภัย และสภาพของสถานที่ทำงานส่วนที่ 6 บัญญัติให้มีพนักงานตรวจด้านความปลอดภัยในสถานที่ทำงานด้วย ทั้งนี้หน้าที่ในส่วนของนายจ้างจะต้องจัดเก็บข้อมูล และรายงานต่อหน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐเกี่ยวกับอุบัติเหตุและโรคที่เกิดขึ้น

ในเรื่องของนโยบายระดับประเทศนั้น มาเลเซียได้จัดตั้งสถาบันความปลอดภัยและอาชีวอนามัยแห่งชาติ (NIOSH) ขึ้นเพื่อดูแลและรับผิดชอบด้านการดำเนินนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการทบทวนกฎหมายด้านความปลอดภัย และอาชีวอนามัย

#### การเลิกจ้าง และการจ่ายค่าชดเชย

สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลิกจ้างและการจ่ายค่าชดเชย มีดังนี้

1. หากมีการเลิกจ้าง ลูกจ้างจะได้รับเงินชดเชยตามข้อกำหนดการจ้างงาน (การเลิกจ้างและเงินชดเชย) ดังนี้

- 1.1 อายุงาน 1 ถึง 2 ปี ได้รับเงินชดเชยเท่ากับค่าจ้าง 10 วัน ต่อการทำงาน 1 ปี
- 1.2 อายุงานมากกว่า 2 ปี แต่ไม่ถึง 5 ปี ได้รับเงินชดเชยเท่ากับค่าจ้าง 15 วัน ต่อการทำงาน 1 ปี
- 1.3 อายุงานมากกว่า 5 ปี ได้รับเงินชดเชยเท่ากับค่าจ้าง 20 วัน ต่อการทำงาน 1 ปี

- 1.4 ลูกจ้างจะได้รับเงินชดเชยจากการเลิกจ้าง ยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้
- ทำงานมาน้อยกว่า 12 เดือน
  - ลูกจ้างเป็นผู้บอกเลิกสัญญาจ้างเอง
  - ลูกจ้างกระทำความผิด หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่
  - ลูกจ้างเกษียณอายุตามข้อตกลงในสัญญาจ้าง
  - เมื่อมีการต่อสัญญาจ้าง
  - นายจ้างเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาจ้างที่ไม่น้อยกว่าเงื่อนไขแรก
2. การบอกเลิกสัญญาจ้าง
- 2.1 ลูกจ้างและนายจ้าง มีสิทธิยกเลิกสัญญาจ้างได้โดยการแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า หากไม่มีการกำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ระยะเวลาการแจ้งล่วงหน้าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจ้างงานเป็นดังต่อไปนี้
- สำหรับการจ้างที่น้อยกว่า 2 ปี แจ้งล่วงหน้า 4 สัปดาห์
  - สำหรับการจ้างงานที่มากกว่า 2 ปี แต่น้อยกว่า 5 ปี แจ้งล่วงหน้า 6 สัปดาห์
  - สำหรับการจ้างงานที่มากกว่า 5 ปี แจ้งล่วงหน้า 8 สัปดาห์
- 2.2 การเลิกจ้างนั้นกระทำไดหาก
- ลูกจ้างตั้งใจละเมิดเงื่อนไขในสัญญาจ้าง
  - ลูกจ้างประพฤติไม่ดี
  - ลูกจ้างขาดงานมากกว่า 2 วันโดยไม่แจ้งล่วงหน้า หรือมีเหตุผลอันควร

#### การคุ้มครองแรงงานต่างชาติตกงาน<sup>31</sup>

ประเทศมาเลเซียมีความโดดเด่นเหนือประเทศอื่นๆ ในอาเซียนด้านการคุ้มครองการตกงานของชาวต่างชาติที่ทำอยู่ในมาเลเซียอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีมาตรการบังคับให้นายจ้างซึ่งว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ต้องซื้อประกันให้คนงาน ตกประมาณ 70 ริงกิตต่อคน ผลประโยชน์การประกันครอบคลุมถึงการจ่ายค่าทดแทน กรณีต่างๆ ดังนี้

##### การคุ้มครองกรณีบาดเจ็บ

สิทธิประโยชน์กรณีบาดเจ็บสำหรับชาวต่างชาติที่ทำอยู่ในมาเลเซียอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ครอบคลุมกรณีต่อไปนี้

- 1) พิจารณไม่สามารถทำงานได้หรือเป็นอัมพาต ได้รับเงินค่าทดแทนไม่เกิน 23,000 เหรียญริงกิต
- 2) พิจารณางานหนัก คิดเป็นสัดส่วนตามสภาพความพิการโดยได้รับเงินค่าทดแทนสูงสุดไม่เกิน 20,000 เหรียญริงกิต
- 3) พิจารณาชั่วคราว ได้รับเงินช่วยเหลือเดือนละ 165 เหรียญริงกิต หรือหนึ่งในสาม ของค่าจ้างรายเดือนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

<sup>31</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน (2549). อ้างแล้ว.

#### ขั้นตอนการดำเนินการ

- 1) ลูกจ้างต้องแจ้งการเกิดอุบัติเหตุและบาดเจ็บในขณะที่ทำงานให้นายจ้างทราบภายใน 7 วัน
- 2) นายจ้างต้องทำหนังสือแจ้งเรื่องอุบัติเหตุให้สำนักงานแรงงานประจำรัฐนั้น ๆ ทราบภายใน 10 วันหลังเกิดเหตุ
- 3) สำนักงานแรงงานส่งแบบฟอร์มให้นายจ้างกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น รวมทั้งความเห็นของแพทย์ที่ทำการรักษาผู้บาดเจ็บ โดยส่งกลับสำนักงานแรงงานภายใน 2 สัปดาห์
- 4) เมื่อสำนักงานแรงงานได้รับแบบฟอร์มที่นายจ้างกรอก รวมทั้งหนังสือความเห็นจากแพทย์แล้ว จะวินิจฉัยเงินค่าทดแทนจากใบความเห็นแพทย์ โดยตรวจสอบกับคนงานที่ได้รับบาดเจ็บประกอบการพิจารณาซึ่งใช้เวลาในการพิจารณาค่าทดแทนประมาณ 1 เดือน
- 5) การจ่ายค่าทดแทน สำนักงานแรงงานจะสั่งให้บริษัทประกันจ่ายเงินทดแทนให้กับคนงานที่บาดเจ็บโดยตรง สำหรับกรณีที่นายจ้างไม่ได้ทำประกันให้คนงาน สำนักงานแรงงานจะบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินค่าทดแทนให้คนงานนั้น ๆ

#### การคุ้มครองกรณีเสียชีวิต

สิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิตสำหรับชาวต่างชาติที่อาศัยในมาเลเซียอย่างถูกต้องตามกฎหมายครอบคลุมถึง การได้รับค่าทดแทนไม่เกิน 18,000 เหรียญริงกิต และได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามโครงการประกันคนงานต่างชาติ 2,000 เหรียญริงกิต หรือ 60 เท่าของเงินเดือน แล้วแต่จำนวนใดน้อยกว่า ทั้งนี้ กรณีเสียชีวิต รวมถึง การเสียชีวิตจากอุบัติเหตุนอกเวลาทำงานด้วย แต่ไม่ครอบคลุมยกเว้นการเสียชีวิตตามธรรมชาติ การฆ่าตัวตาย หรือ การตายเนื่องจากการเสพยาเสพติด

ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดลำดับทายาทในการรับสิทธิประโยชน์ ได้แก่

- 1) ภรรยา หรือสามี
- 2) บุตร
- 3) บิดามารดา
- 4) พี่น้องที่ไม่ได้ทำงาน

#### ขั้นตอนการดำเนินการเมื่อเกิดเสียชีวิต

- 1) นายจ้างต้องทำหนังสือแจ้งเรื่องการเกิดอุบัติเหตุทำให้เสียชีวิตของลูกจ้างให้สำนักงานแรงงานประจำรัฐทราบภายใน 10 วัน นับจากวันเกิดเหตุพร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องรวมทั้งใบมรณบัตรของคนงานที่เสียชีวิต
- 2) สำนักงานแรงงานประจำรัฐแจ้งกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ในการติดต่อกับสำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย เพื่อติดต่อทายาทของคนงานผู้เสียชีวิตให้กรอกแบบฟอร์มและแนบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
  - แบบฟอร์มการเรียกร้องค่าทดแทน (Form H) จำนวน 3 ชุด โดยทายาทของผู้เสียชีวิตลงชื่อในช่อง Applicant ทุกชุด
  - บันทึกปากคำที่ยืนยันว่า ผู้เรียกร้องค่าทดแทนเป็นทายาทของผู้เสียชีวิตจริง ให้