



รายงานสรุปเชิงสังเคราะห์

โครงการวิจัย
การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน
(Increasing Productivity of ASEAN Workforce)
(ส่วนที่ 2)

โดย พัทธราวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
โดยความร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน

กรกฎาคม 2550



รายงานสรุปเชิงสังเคราะห์

โครงการวิจัย
การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน
(Increasing Productivity of ASEAN Workforce)
(ส่วนที่ 2)

โดย พัทธราวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
โดยความร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน

กรกฎาคม 2550

รายงานสรุปเชิงสังเคราะห์
โครงการวิจัย เรื่อง การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน
(Increasing Productivity of ASEAN Workforce)

คณะวิจัย	สังกัด
พัชรพล วังบุญสิน	สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศิริมา บุญนาค	คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศิริเชษฐ์ สังขะมาน	สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สุภาภพรณ ตั้งตรงไพโรจน์	สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
คณะทำงานกระทรวงแรงงาน คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ลงวันที่ 6 มกราคม 2549	
เพชรรัตน์ สินอวย	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ
อารียา ไรจน์วิทย์	สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
วิภาวี ศรีเพียร	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
วิไลวรรณ เมืองจันทร์	นักวิชาการแรงงาน 8ว สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน
กมลวรรณ บุญยีน	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
วิมล ศิริผล (ผู้แทนสำรอง)	นักวิชาการแรงงาน 6ว กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน
	นักวิชาการประกันสังคม 6ว กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม
	นักวิชาการประกันสังคม 6ว กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม
คณะทำงานพิจารณารูปแบบการประสานงานทุกภาคส่วนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน	
คำสั่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ 16/2550 ลงวันที่ 11 มกราคม 2550	
เรวัต คำนวนสิน	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนามาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงาน
อารียา ไรจน์วิทย์	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาฝีมือแรงงาน
พานิช จิตรแจ้ง	ผู้อำนวยการกองแผนงานและสารสนเทศ
สันติ บำรุงคุณากร	ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการทดสอบและวิชาชีพควบคุม
พนิดา ธนาภรณ์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการทดสอบและวิชาชีพควบคุม
สุรพล พลอยสุข	ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย
ธิดา ไหวเวหา	สำนักพัฒนาผู้ฝึกและเทคโนโลยีการฝึก
วิรัช คันทร	สำนักพัฒนาผู้ฝึกและเทคโนโลยีการฝึก
วีรศักดิ์ ลดาคม	ผู้อำนวยการกลุ่มงานกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

โครงการ “การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน” นี้ เป็นโครงการวิจัยและพัฒนารองรับการปรับตัวของอาเซียนและประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย สู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งในบริบทที่โครงสร้างทางประชากรกำลังเปลี่ยนแปลงไป

โครงการนี้ อาศัยแนวคิดด้านการวิเคราะห์เชิงบริบทของกระบวนการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ กรอบแนวทางการปรับตัวด้านนโยบายและกลไกเชิงยุทธศาสตร์ของอาเซียนและประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศไทยที่งานวิจัยนี้พัฒนาขึ้น เป็นผลจากกระบวนการศึกษาวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศสมาชิกอาเซียน และกลั่นกรองความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคแรงงาน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการประมาณ 100 ท่าน ในช่วงปี 2549 เกี่ยวกับลักษณะที่เป็นอยู่และลักษณะที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับตลาดแรงงาน แนวนโยบายด้านการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของกำลังแรงงาน คุณภาพชีวิตในการทำงาน และบทบาทแนวทางด้านมาตรฐานความสามารถในการทำงานของกำลังแรงงาน

ผลการดำเนินการของโครงการวิจัยนี้ เป็นที่ยอมรับในด้านคุณประโยชน์และนัยสำคัญต่อการขยายผลการวิจัยบูรณาการสู่กิจกรรมและแผนงานของกระทรวงแรงงานและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนทั้งภายในประเทศและระดับภูมิภาคในการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน โดยใช้ประโยชน์จากโอกาสด้านการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ บนฐานความร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานในภูมิภาค

ความสำเร็จดังกล่าวไม่อาจลุล่วงไปได้หากไม่ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากกระทรวงแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้มีส่วนได้เสียในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคแรงงาน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ผู้ช่วยวิจัย และเจ้าหน้าที่ของสถาบันเอเชียศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณอรุโณทัย ศุภเลิศมงคลชัย คุณसानนท์ หอมสุวรรณ คุณภักพงศ์ แสงสร้อย คุณดลฤดี ไต้เวชศาสตร์ และคุณมนสา บัณฑิตกิตติสกุล

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและผู้ประสานงานได้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกอย่างดียิ่งแก่การวิจัย คณะวิจัยจึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

ดร. พัทธราลัย วงศ์บุญสิน

หัวหน้าโครงการ

บทคัดย่อ

การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน

อาเซียนมีแนวทางมุ่งสู่การเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี 2558 เพื่ออาเซียนเป็นภูมิภาคที่มั่นคง รุ่งเรืองและมีขีดความสามารถสูงขึ้นในการแข่งขัน ซึ่งนอกจากการเปิดเสรีมากขึ้นต่อการไหลเวียนข้ามพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิกในด้านสินค้า บริการ การลงทุน และเงินทุนต่างๆ แล้ว การเป็นประชาคมอาเซียนยังครอบคลุมถึงการไหลเวียนข้ามพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิกอย่างสะดวกมากขึ้นของผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถและแรงงานฝีมือ ในขณะที่อาเซียนมีถึง 3 ช่วงหน้าต่างโอกาสด้านการปันผลทางประชากร อาเซียนจำเป็นต้องเร่งลดช่องว่างด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การปันผลทางประชากรในภูมิภาคจะเริ่มเลือนลางลงไปอีกไม่กี่ปีข้างหน้า การขาดการเตรียมตัวเชิงนโยบาย และมาตรการรองรับที่เหมาะสมในลักษณะที่สมประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก อาจทำให้ภูมิภาคต้องประสบปัญหาที่เป็นภาระร่วมกันแทนที่จะได้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากร หรืออาจสูญเสียโอกาสในการใช้โอกาสจากการปันผลทางประชากรนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างทันการณ์ในการเตรียมทรัพยากรต่อไปในอนาคต

โครงการนี้ พิจารณาแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับ แนวทาง ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมองด้านตลาดแรงงาน การเคลื่อนย้ายแรงงาน/คนทำงาน คุณภาพชีวิตในการทำงาน และบทบาทของมาตรฐานความสามารถในการทำงาน

โครงการนี้ เสนอแนวทางด้านการปรับตัวเชิงยุทธศาสตร์ด้านนโยบาย และกลไก/เงื่อนไขระดับภูมิภาคของอาเซียนและประเทศสมาชิกที่ควรจะเป็นในช่วงปี 2550-2563 จำนวน 8 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การทำให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนเป็นตลาดแรงงานที่ขยายตัว ยืดหยุ่น ด้วยกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพ 2) การมีนโยบายระดมทุนมนุษย์ระดับภูมิภาค 3) ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนระดับภูมิภาคในการส่งเสริมผลิตภาพกำลังแรงงานบนฐานของการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อพัฒนากำลังแรงงานให้ได้ผลิตภาพที่ใกล้เคียงกันระหว่างชาติสมาชิก 4) ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงานอาเซียน 5) วิสัยทัศน์สู่การเป็นภูมิภาคแห่ง Good Practice ด้านมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน 6) คุณภาพชีวิตของกำลังแรงงานที่มีส่วนร่วมในตลาดแรงงานหลังเกษียณอายุ 7) วิสัยทัศน์สู่การที่อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ปราศจาก Worst Form of Labor ภายใน 2563 และ 8) การสร้างเสริมทัศนคติด้านการเป็นประชาอาเซียนที่มีคุณค่าของความเป็นมนุษย์

โครงการนี้ เสนอให้กระทรวงแรงงานยกระดับบทบาททั้งในความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีและพหุภาคี ตลอดจนการกระตุ้นรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนในการลดช่องว่างการพัฒนากำลังแรงงานที่มีอยู่ในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค

ABSTRACT

INCREASING PRODUCTIVITY OF ASEAN WORKFORCE

ASEAN is paving the way for an ASEAN Community by the year 2015. This is to enable ASEAN to be a stable, prosperous and highly competitive economic region. Besides a free flow of goods, services, investment and capital, a greater mobility of professionals, talents and skilled labour is expected to contribute to the goal. While ASEAN is provided with three windows of demographic-dividend opportunity, it is necessary for ASEAN to move fast to minimize the regional gap in the development of the human resources.

Given a fading demographic dividend in certain part of the region in a few years to come, the lack of appropriate policies and measures towards intra-regional win-win cooperation may lead the region to collectively face a burden rather than a dividend, or may lose the chance to maximize the benefits of a demographic dividend in time to provide resource for the future.

This study looked into the "What Is?" and "What Should Be?" in four core areas of investigation: labor market; flows of labor/workers; quality of work life; and the role of competency standards. Besides literature reviews and investigation into relevant regimes, perceptions of stakeholders were explored to identify ways and means to integrate the regional labor market with enhanced labor productivity.

Eight regional strategic policies were recommended during 2007-2020: 1) Growing, Flexible and Productive Regional Labor Market; 2) Regional Human-Capital Pooling; 3) Regional Partnership in Workforce-Productivity Enhancement on A Lifelong Basis; 4) Regional Partnership in Enhancing Workforce's Quality of Work Life; 5) A Vision for the Region of Good Practice in Safety; 6) Quality of Life for the Ageing Workforce; 7) A Vision for the "Worst-Form-of-Labor Free" Region by 2020; and 8) Creating and Strengthening the Perception of a "Human-Value" ASEAN Community

The Thai Ministry of Labor is encouraged to further strengthen its bilateral and multilateral efforts and to encourage ASEAN Labour Ministers in minimizing the regional and sub-regional gap in workforce development.

บทสรุปผลการวิจัยสำหรับผู้บริหาร

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาค ตั้งแต่ ปี 2510 นับถึงช่วงเวลาในปัจจุบันอาเซียนกำลังก้าวสู่ศตวรรษที่ 4 ของการก่อตั้งองค์กรนั้น โดยมีแนวทางมุ่งสู่การเป็นประชาคมอาเซียน หรือที่เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า ASEAN Community ซึ่งมีมติของผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 12 ระหว่างวันที่ 10-14 ธันวาคม 2549 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้เร่งร่นระยะเวลาจากเดิมให้บรรลุได้ในปี 2563 (ค.ศ. 2020) เป็นปี 2558 (ค.ศ. 2015) ซึ่งประกอบด้วยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Social and Cultural Community) และประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community) ซึ่งมุ่งให้อาเซียนรวมตัวกันในทุกๆ มิติทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นไปตามแถลงการณ์ผู้นำอาเซียน "Bali Concord II" ในปี 2546 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020

อาเซียนได้พัฒนาความร่วมมือภายในองค์กรทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกเพื่อให้ทุกประเทศในอาเซียนก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมั่นคงด้วยศักยภาพในการแข่งขันในบริบทสากล อย่างก้าวดังกล่าวของอาเซียนต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายต่างๆ ที่เริ่มส่งผลกระทบรุนแรงขึ้นตั้งแต่เมื่ออาเซียนย่างเข้าศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้ ปัญหาท้าทายสำคัญแต่ยังไม่เป็นที่ตระหนักในกลุ่มประเทศอาเซียน คือ การปันผลทางประชากร (Demographic dividend) ซึ่งประเด็นท้าทาย คือ จะใช้หน้าต่างโอกาสของประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งร่วมกันได้อย่างไร ในการก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งนั้น ปัจจัยเชิงโอกาสที่มีอยู่แต่ยังไม่เป็นที่ตระหนักภายในภูมิภาค คือ ปัจจัยที่เรียกว่า การปันผลทางประชากร ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้เรียกโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร (Demographic transition) ในลักษณะที่สัดส่วนประชากรในวัยแรงงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในวัยพึ่งพิง หรือประชากรในวัยเด็กและวัยชรา ซึ่งกลายเป็นแนวโน้มของการมีอัตราพึ่งพิง (Dependency ratio) ต่ำ โดยปกติแล้ว การปันผลทางประชากรเป็นหน้าต่างโอกาสที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในแต่ละประเทศ

งานศึกษาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศกำลังอยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรดังกล่าว โดยประเทศอาเซียนยังไม่ได้ตระหนักถึงโอกาสนั้น และยังไม่ได้มีการเตรียมตัวอย่างเต็มที่ทั้งในระดับประเทศสมาชิกและในระดับความร่วมมือภูมิภาค ในอันที่จะใช้โอกาสนั้นให้เกิดประโยชน์ ก่อนที่โอกาสนั้นจะเลือนหายไป ซึ่งหากไม่ได้มีการเตรียมตัวอย่างจริงจัง อาจส่งผลทั้งในลักษณะของการถ่วงเวลาที่จะบรรลุสู่มั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมด้วยศักยภาพในการแข่งขันในบริบทสากล และการที่อาเซียนต้องประสบกับปัญหาใหม่หลายประการ ซึ่งเป็นภาระอันหนักหน่วงทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม

การปันผลทางประชากรนั้นเกิดขึ้นกับทุกประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งหากพิจารณารายประเทศแล้วจะพบว่าแต่ละประเทศมีเพียงหน้าต่างโอกาสเดียวโดยเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันไปอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในลักษณะของหน้าต่างโอกาสในมุมมองเชิงภูมิภาคจะเห็นได้ชัดเจนว่า อาเซียนมีถึง 3 ช่วงหน้าต่างโอกาสด้านการปันผลทางประชากรในอาเซียนโดยเป็นช่วงหน้าต่างที่มีขนาดแตกต่างกัน

ปัญหาของอาเซียนจากโอกาสและความท้าทายใหม่ด้านการปันผลประชกรนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ประการคือ

ก) โอกาสในการใช้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปในระดับต่ำเนื่องจากแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นไม่มีปริมาณและคุณภาพของประชากรที่ไม่

สัมพันธ์กันอย่างเพียงพอต่อการใช้ออกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของแรงงาน

ข) ความเป็นไปได้ในการขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรที่มีอยู่ในช่วงสั้นๆ ช่วงเดียว ในประเทศสมาชิกหนึ่งๆ ให้ยาวนานออกไป โดยอาศัยการปันผลและใช้ออกาสที่มีอยู่ถึง 3 ช่วงในภูมิภาค

ค) ยังไม่มีความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนที่เกี่ยวกับการปันผลทางประชากรโดยเฉพาะโดยตรง ส่วนความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องและน่าจะเอื้อต่อโอกาสการปันผลทางประชากรในภูมิภาค เช่น ด้านการศึกษาและด้านแรงงานในการเพิ่มผลิตภาพของทรัพยากรมนุษย์นั้น ยังไม่อาจอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่เมื่อก้าวเข้าสู่หน้าต่างโอกาสของการปันผลทางประชากรที่มีอยู่นี้ ในขณะเดียวกันความร่วมมือระดับภูมิภาคในการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุนภายในประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่ก้าวถึงการใช้องค์ความรู้และทักษะของทรัพยากรมนุษย์ร่วมกันภายในภูมิภาคอย่างเต็มที่

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่อาเซียนและประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยต้องปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือแนวใหม่ นั่นคือ หันส่วนความร่วมมือในการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของกำลังแรงงานสู่ตลาดแรงงานภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ ผลิตภาพ และคุณภาพชีวิตในการทำงาน ด้วยการจัดการที่เป็นระบบเหมาะสม อันจะส่งผลต่อเนื่องให้แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถยกระดับการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกันและขยายหน้าต่างโอกาสของการปันผลทางประชากรออกไป

โครงการวิจัยและพัฒนานี้ เป็นส่วนหนึ่งของการรองรับบทบาทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกระทรวงแรงงานในการพัฒนาตลาดแรงงานภูมิภาคด้วยการเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงาน โดยมุ่งให้ได้มาซึ่งแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ เอื้อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสังคมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รองรับการแข่งขันระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกันในระดับสากลในบริบทที่โครงสร้างทางประชากรกำลังเปลี่ยนแปลงไป โดยวัตถุประสงค์ของการวิจัยและพัฒนาจำแนกได้ 3 ประการคือ

1) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ในการที่สมาชิกประชาคมอาเซียนจะปรับตัวร่วมมือกันเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน

2) การศึกษาและพัฒนาแนวทางกลไกระดับปฏิบัติให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือดังกล่าว

3) การศึกษาวิจัยแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ต่อเงื่อนไขต่างๆ นั้น เพื่อให้อาเซียนและประเทศสมาชิกมีแนวทางที่จะปฏิบัติร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากโอกาสด้านการปันผลทางประชากรให้ได้มากที่สุด

แนวทางการวิจัยและพัฒนาอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การจะแสวงหาแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่พึงปฏิบัติได้ในกระบวนการทางนโยบาย และรองรับบทบาทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกระทรวงแรงงานในการพัฒนาตลาดแรงงานภูมิภาคด้วยการเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงาน ในการยกระดับความร่วมมือในภูมิภาคสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ภายใต้โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนไป ซึ่งทั้งสองประการนั้น เป็นทั้งโอกาสและความท้าทายใหม่ที่เกี่ยวเนื่องกันในศตวรรษที่ 21 นั้น ไม่อาจดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพหากเป็นการพิจารณาเพียงมุมมองทางวิชาการของนักวิชาการเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการถกแถลงเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นที่สอดคล้องกันระหว่างนักวิชาการในวงการวิชาการ นักวิชาการในการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางนโยบาย และภาคประชาสังคม

โครงการนี้ อาศัยแนวคิดด้านการวิเคราะห์เชิงบริบทของกระบวนการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ ในการพิจารณาแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับแนวทางยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่

ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมองในมิติต่อไปนี้

- ก. ด้านตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและการสร้างภาคแรงงานของภูมิภาคที่มีคุณภาพในเชิงผลิตภาพต่อไป
- ข. สภาพความเป็นไปและกรอบกติกาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนมนุษย์ข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเน้นประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์
- ค. สภาพปัญหาและนโยบายทางสังคมที่เกี่ยวข้องสู่คุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงาน
- ง. บทบาทและแนวทางการดำเนินการด้านมาตรฐานฝีมือแรงงานในระดับชาติและภูมิภาคเพื่อยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียนในปัจจุบันนั้นเป็นเช่นไร และควรเป็นอย่างไรในอนาคต

ขั้นตอนการวิจัยและพัฒนา แบ่งออกเป็น 1) การทบทวนวรรณกรรม ประกอบกับ การมีส่วนร่วมในการประชุมสัมมนาในระดับภายในประเทศ ระดับอนุภูมิภาค/ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ระดับสูง-กลางของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับแนวทาง ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมอง 4 มิติข้างต้น 2) การศึกษาวิจัยเพื่อทราบถึงความคิดเห็นอันสอดคล้องกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในภาครัฐ ภาคการผลิต ภาคแรงงาน/ประชาสังคม และภาควิชาการ เกี่ยวกับลักษณะแนวทาง ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไข ที่ควรจะเป็นทั้งในระดับภูมิภาค และระดับชาติสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย โดยอาศัยวิธีการ Delphi 3 รอบ ครอบคลุมผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคแรงงาน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ 95 ท่านในช่วงปี 2549 และ 3) การพัฒนาแนวทางกลไกเงื่อนไขระดับปฏิบัติหลักระดับภูมิภาค และแนวทางกลไกเงื่อนไขหลักซึ่งจำเป็นเร่งด่วนของไทย โดยอาศัยความร่วมมือจากคณะทำงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและประชุมระดมสมองการถกแถลงความคิดเห็นเพื่อให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันจากผู้มีส่วนได้เสียในภาครัฐ ภาคการผลิต และภาคแรงงาน/ประชาสังคม

ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่เป็นรูปธรรม และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการประกอบด้วย 1) ได้ลักษณะแนวทาง ยุทธศาสตร์ และกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นเหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ อันเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศสมาชิกอาเซียน ในการที่อาเซียนจะต้องปรับตัวนับจากปี 2550 เป็นต้นไป ในลักษณะที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายและการประสานนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกัน ในการยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน รองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายใหม่แห่งศตวรรษที่ 21 โดยเอื้อต่อการใช้โอกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ (Optimization) และ 2) ได้ลักษณะแนวทางที่ควรจะเป็น อันเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยต่อการปรับตัวของไทยที่ควรจะเป็นนับจากปี 2550 เป็นต้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นสถาบันแกนนำ (Lead Institution) ด้านเครือข่ายทักษะฝีมือระดับภูมิภาคของ International Labour Organization ในการขยายผลจากแนวคิดและความพยายามที่มีอยู่แล้วด้านมาตรฐานฝีมือแรงงานอาเซียน

งานศึกษานี้ พบว่า แนวทางที่อาเซียนพึงผลักดันให้เกิดร่วมกันภายในภูมิภาคอย่างทั่วถึงคือ การมีนโยบายร่วมและการวางแผนร่วมกันด้านตลาดแรงงานและการจ้างงานภายในภูมิภาคสู่ตลาดแรงงานภูมิภาค

ที่แท้จริงและมีลักษณะร่วมกันภายในตลาดแรงงานของแต่ละประเทศสมาชิกดังนี้ ด้านการเป็นตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่น อุดมไปด้วยกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพ ด้วยกลไกในการส่งเสริมคุณภาพเชิงผลิตภาพของกำลังแรงงานทั้งจากภายในประเทศและจากภายในภูมิภาคอาเซียน เป็นตลาดแรงงานที่กำลังแรงงานต่างๆ ทั้งกำลังแรงงานที่เป็นสตรี แรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุ และแรงงานต่างชาติ มีส่วนร่วมกันอย่างเต็มที่ในตลาดแรงงาน ด้วยการส่งเสริมลักษณะการทำงานที่ดี มีศักดิ์ศรี (Decent Work) มีความมั่นคงในการจ้างงาน และค่าจ้าง ตลอดจนผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ที่เหมาะสมให้เกิดแก่กำลังแรงงานทุกประเภท เป็นตลาดแรงงานที่มีอุปสงค์และอุปทานสอดคล้องกันได้ดียิ่งขึ้น มีการวางแผนด้านตลาดแรงงานเพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในระยะสั้น เป็นการขยายสู่การวางแผนระยะกลางและระยะยาว โดยมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่รองรับการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน และโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศสมาชิกและภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเงื่อนไขเบื้องต้น คือ ความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วนความร่วมมือทั้งภายในแต่ละประเทศสมาชิก และระหว่างประเทศสมาชิกทั้งปวงของอาเซียน คือการมีฐานข้อมูลด้านตลาดแรงงานที่ทันสมัยอยู่เสมอ เปรียบเทียบกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับที่เจาะลึกเป็นรายอุตสาหกรรม และรายอาชีพ ในลักษณะที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึง อุปสงค์และอุปทานได้ รวมทั้งเรื่องของการยอมรับซึ่งศักยภาพของแรงงานและมาตรฐานของแรงงานที่จะได้รับการพัฒนาในอนาคต

การผลักดันให้เกิดการยอมรับในมาตรฐานฝีมือหรือทักษะของกำลังแรงงานนั้น ประเด็นที่แต่ละประเทศควรดำเนินการทันทีคือ การดำเนินการให้เกิดการปรับปรุงด้านมาตรฐานในแต่ละประเทศ โดยจุดเริ่มต้นจะต้องมาจากการมีข้อมูลที่พร้อมสำหรับการจัดการในด้านต่างๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะและฝีมือของแรงงานในส่วนที่ประเทศมีความเชี่ยวชาญ

ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญสำหรับอาเซียนและประเทศสมาชิก คือ การเตรียมความพร้อมของกำลังแรงงานในประเทศด้วยทุนทางกาย ทุนทางใจ เสริมต่อกับทุนทางทักษะเพื่อความพร้อมในการปฏิบัติงานในตลาดแรงงานผลิตภาพที่ขยายตัว ยืดหยุ่น ในการได้รับประโยชน์จากโอกาสด้านการปันผลทางประชากรเพื่อขยายช่องหน้าต่างโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในการยกระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจ รวมถึงการดำเนินการรองรับปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการปกป้องและส่งเสริมสิทธิของแรงงานต่างชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)

ในการปรับตัวของอาเซียนและประเทศสมาชิกรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ในปี 2563 ภายใต้ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรซึ่งเป็นที่ตั้งโอกาสและความท้าทายนั้น โครงการวิจัยนี้ เสนอแนวทางด้านการปรับตัวเชิงยุทธศาสตร์ด้านนโยบาย และกลไก/เงื่อนไขระดับภูมิภาคของอาเซียนและประเทศสมาชิกที่ควรจะเป็นในช่วงปี 2550-2563 จำนวน 8 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ คือ

- | | |
|---------------------|---|
| ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 1 | การทำให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนเป็นตลาดแรงงานที่ขยายตัว ยืดหยุ่น ด้วยกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพ (Growing, Flexible, and Productive Labor Market) รองรับการเป็นประชาคมอาเซียนซึ่งประเทศสมาชิกมีศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสและขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรในแต่ละช่วงให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกันทั้งภูมิภาค |
| ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 2 | Regional Human-Capital Pooling Policy |
| ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 3 | Regional Partnership in Workforce-Productivity Enhancement on a |

	Lifelong Basis เพื่อพัฒนากำลังแรงงานให้ได้ผลิตภาพที่ใกล้เคียงกันระหว่างชาติสมาชิก
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 4	ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงานอาเซียน
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 5	วิสัยทัศน์สู่การเป็นภูมิภาคแห่ง Good Practice ด้านมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 6	คุณภาพชีวิตของกำลังแรงงานที่มีส่วนร่วมในตลาดแรงงานหลังเกษียณอายุ
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 7	วิสัยทัศน์สู่การที่อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ปราศจาก Worst Form of Labor ภายในปี 2563
ยุทธศาสตร์ภูมิภาค 8	การสร้างเสริมทัศนคติด้านการเป็นประชาอาเซียนที่มีคุณค่าของความเป็นมนุษย์

ข้อเสนอแนะด้านการปรับตัวในระดับภูมิภาคนั้น รวมถึงกลไก เจื่อนไซรองรับยุทธศาสตร์เชิงนโยบายข้างต้นหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ยุทธศาสตร์ทั้ง 8 ประการ จะต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องบูรณาการกัน และการจัดตั้ง ASEAN Workforce Productivity and Standards Center ในการบรรลุเป้าหมายหลัก คือ การเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน รองรับการเป็นประชาคมอาเซียนซึ่งประเทศสมาชิกมีศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสและขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรในแต่ละช่วงให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกันทั้งภูมิภาค

ในขณะเดียวกันโครงการวิจัยนี้ เสนอยุทธศาสตร์ปรับตัวของไทยซึ่งเพิ่มเติมจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ของอาเซียน รวม 49 ประการ บนฐานความคิดด้านการสร้างสายสัมพันธ์ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ทั้งในและนอกประเทศให้กว้างขวางและแข็งแกร่งมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา เพื่อสานประสพการณ์ ความรู้ความชำนาญและทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่

ยุทธศาสตร์การปรับตัวที่ควรจะเป็นของไทยนับจากปี 2550 นั้น รวมถึงการจัดทำเป็นนโยบายระดับชาติด้านการสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนสู่การเป็นหุ้นส่วนภูมิภาคในการลดช่องว่างและยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานบนฐานของการเรียนรู้และพัฒนาทักษะความสามารถตลอดชีวิต การที่กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักของประเทศในการเตรียมกำลังคนให้พร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี 2558 ตลอดจนการปรับขยายบทบาทของกระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ ในการกำกับดูแลสนับสนุนส่งเสริมทรัพยากรมนุษย์ของประเทศในทุกระดับทั้งในและนอกระบบ ตลอดจนการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานระหว่างประเทศให้มีปริมาณและคุณภาพที่ได้มาตรฐานแรงงาน มาตรฐานอาชีพ และมาตรฐานฝีมือ สอดรับกับแนวทางการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีการประสานงานร่วมมืออย่างใกล้ชิดมากขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีบทบาทหลักในการกำกับดูแลสนับสนุนผู้ที่อยู่ในวัยเรียนให้เข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการในตลาดแรงงานและแนวทางการยกระดับความสามารถในการแข่งขันระดับสากลของประเทศ ตลอดจนกระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ที่กำกับดูแลด้านการผลิต การค้าบริการ การพัฒนาสังคมและมนุษย์ ความอยู่ดีกินดีของผู้บริโภคและประชาชน

ในขณะเดียวกัน ควรมีแนวทางในการสนับสนุนส่งเสริมให้กำลังแรงงานระดับช่างฝีมือและวิชาชีพสามารถรวมตัวกันเป็นองค์กรอาชีพ/สมาคมวิชาชีพ/สมาคมช่างฝีมือ พร้อมแนวทางในการอำนวยความสะดวกอาชีพ/สมาคมวิชาชีพ/สมาคมช่างฝีมือ นั้นมีความเข้มแข็ง เป็นกลจักรที่สำคัญกลจักรใหม่รองรับยุทธศาสตร์กำลังแรงงานแห่งชาติ เกิดเป็นความร่วมมือแบบหุ้นส่วนทั้งในและนอกภาครัฐในการพัฒนากำลังแรงงานสู่

ผลิตภาพ ในลักษณะที่ตอบสนองต่อความต้องการในภาคการผลิต/การบริการ การมีคุณภาพชีวิตในการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ตามสายงานของกำลังแรงงานและการสมประโยชน์ร่วมกับกับผู้บริหาร/ประชาชนทั่วไป/สังคมส่วนรวม ซึ่งโครงการวิจัยนี้ พัฒนาขึ้นโดยผ่านกระบวนการรับความคิดเห็นจากคณะทำงานพิจารณาแบบการประสานทุกภาคส่วนในการพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงาน ตามคำสั่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ 16/2550 ลงวันที่ 11 มกราคม 2550 และผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน สมาคมช่างฝีมือและสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ 28 ท่าน ในการประชุมระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง "สมาคมช่างฝีมือและสมาคมวิชาชีพ: หันส่วนความร่วมมือในการยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงาน" ซึ่งโครงการวิจัยนี้ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2550 ณ ห้องประชุม GM Hall ศศินเวศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อเสนอแนะด้านการปรับตัวที่ควรจะเป็นสำหรับอาเซียนและประเทศสมาชิก รวมทั้งประเทศไทย ในช่วงปี 2550-2563 ดังกล่าวนั้น ครอบคลุม 2 แนวทางหลัก ต่อไปนี้ คือ

1) การสานต่อลักษณะสำคัญของแนวทางความร่วมมือในภูมิภาคที่เอื้อต่อการใช้โอกาสจากการปันผลทางประชากรของประเทศสมาชิก 5 ประการ ต่อไปนี้ คือ

1.1) การสร้างสมรรถนะ (Capacity building) ของทุนมนุษย์ (Human capital) และหน่วยงานองค์กร (Institutions) ที่เกี่ยวข้องให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งลดช่องว่างระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเก่ากับสมาชิกอาเซียนใหม่ ซึ่งมีพัฒนาการต่อยอดทางเศรษฐกิจ

1.2) การสร้างทุนทางวัฒนธรรม (Cultural capital) ให้ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ในภูมิภาคได้ตระหนักถึงความเป็นหุ้นส่วนแห่งการพัฒนา มีการแลกเปลี่ยนและส่งเสริมการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกันให้ลงลึกจากระดับการบริหารจัดการทางนโยบายในภาครัฐสู่ระดับปฏิบัติและผู้ที่มีส่วนได้เสียในระดับประชาชนมากขึ้น

1.3) การสร้างความตระหนักต่อปัญหาต่างๆ ร่วมกันและการรับมือกับปัญหาต่างๆ ในลักษณะของการป้องกัน ยับยั้งจำกัดขอบเขตของปัญหาและการกำจัดปัญหาทั้งที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันและการรับมือกับปัญหาในระยะกลางและระยะยาว

1.4) การแบ่งปันภาระและการร่วมทุนภายในอาเซียน ทั้งในลักษณะของทรัพยากรด้านเงินทุน และทรัพยากรมนุษย์เพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านความรู้และด้านเทคนิค แบบพี่ช่วยน้องเพื่อนช่วยเพื่อน (Intra-ASEAN cost sharing and resource pooling)

1.5) การอาศัยความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจาอาเซียน ทั้งในลักษณะของทรัพยากรที่เป็นด้านเงินทุน และทรัพยากรมนุษย์เพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านความรู้และด้านเทคนิค (Inter-ASEAN Cost sharing and resource pooling)

2) การเพิ่ม 4 มิติ แห่งความร่วมมือแบบหุ้นส่วนต่อไปนี้อย่างบูรณาการเพื่ออำนวยความสะดวกให้อาเซียนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่เมื่อก้าวเข้าสู่หน้าต่างโอกาสของการปันผลทางประชากรที่มีอยู่ในลักษณะที่เป็นกลุ่มนโยบายที่โยงใยสอดคล้องกันเป็นยุทธศาสตร์ร่วมในระดับภูมิภาคอาเซียน ซึ่งจะมิบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายและการประสานนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกัน เป็นปึกแผ่นทางสังคมในระยะยาวในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรเพื่อใช้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ทั้งในช่วงของการรับการปันผลทางประชากรและเป็นการเตรียมตัวต่อการที่การปันผลทางประชากรนั้นอ่อนตัวลง

2.1) ตลาดแรงงานที่เหมาะสม

2.2) การเคลื่อนย้ายข้ามชาติของกำลังแรงงานและทุนมนุษย์ในภูมิภาค

2.3) คุณภาพชีวิตในการทำงาน

2.4) การยกระดับคุณภาพความสามารถที่ได้มาตรฐานของกำลังแรงงานสู่ทุนมนุษย์ซึ่งเป็นที่
ยอมรับร่วมกันได้ระหว่างประเทศสมาชิก

สารบัญ

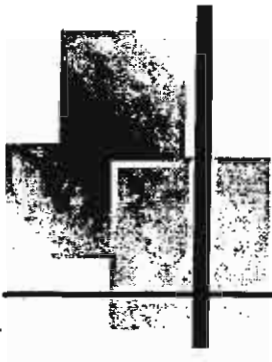
	หน้า
คำนำ	i
บทคัดย่อภาษาไทย	ii
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	iii
บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)	iv
สารบัญ	xi
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	16
1.3 นิยาม	16
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	17
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	20
บทที่ 2 สรุปผลการวิเคราะห์ลักษณะแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	21
2.1 ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน	21
2.2 นโยบายด้านการเคลื่อนย้ายทุนมนุษย์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน	27
2.3 นโยบายด้านสังคมเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานและทุนมนุษย์	38
2.4 มาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพของกำลังแรงงาน	62
บทที่ 3 สรุปผลการวิเคราะห์ลักษณะแนวทางที่ควรจะเป็น: 2550-2553	89
3.1 ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน	89
3.2 นโยบายด้านการเคลื่อนย้ายทุนมนุษย์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน	90
3.3 นโยบายสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน	93
3.4 มาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพของกำลังแรงงาน	94
3.5 ข้อเสนอแนะ: แนวทางการปรับตัวเชิงยุทธศาสตร์ของอาเซียนและประเทศสมาชิก 2550-2563	105
3.6 ข้อเสนอแนะ: แนวทางการปรับตัวเชิงยุทธศาสตร์ของไทย 2550-2563	118
ROAD MAP ข้อเสนอแนะ: แนวทางการปรับตัวของอาเซียนและประเทศสมาชิก 2550-2563	134
เอกสารอ้างอิง	165
รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ	180

สารบัญตาราง

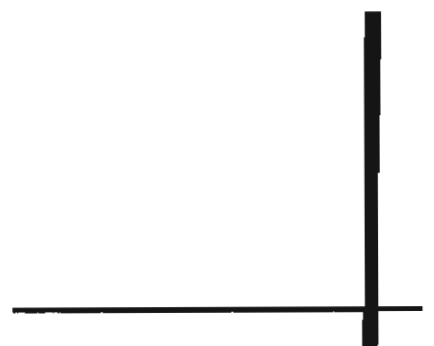
		หน้า
ตารางที่ 1.1	ดัชนีการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียนในช่วงหน้าต่างโอกาสด้าน การปันผลประชากรที่ต่างกัน	11
ตารางที่ 2.1	ประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบ่งตามภาคอุตสาหกรรม	31
ตารางที่ 2.2	แนวทางและมาตรการคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	34
ตารางที่ 2.3	อาชีพของผู้ย้ายถิ่นและมาตรฐานฝีมือในอาเซียน	63
ตารางที่ 2.4	ระบบมาตรฐานความสามารถของกำลังแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทยเปรียบเทียบกับ ประเทศสมาชิกอื่นในอาเซียน	66
ตารางที่ 2.5	สถานภาพปัจจุบันของความร่วมมือภายในภูมิภาคอาเซียน	83
ตารางที่ 3.1	ข้อคิดเห็นต่อแนวทางที่ควรปรับปรุงด้านการพัฒนาฝีมือกำลังแรงงาน: ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร	95
ตารางที่ 3.2	ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านแรงงานของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อแนวทาง มาตรฐานทักษะความสามารถของกำลังแรงงานที่ควรจะเป็นในอนาคต: ประเด็นที่เป็นความเห็นสอดคล้องกันจากการสัมภาษณ์เชิงลึก	98

สารบัญแนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศสิงคโปร์ ปี 2543-2593	2
แผนภาพที่ 1.2 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศไทย ปี 2543-2593	3
แผนภาพที่ 1.3 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศเวียดนาม ปี 2543-2593	3
แผนภาพที่ 1.4 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศบรูไน ปี 2543-2593	4
แผนภาพที่ 1.5 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศอินโดนีเซีย ปี 2543-2593	4
แผนภาพที่ 1.6 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศมาเลเซีย ปี 2543-2593	5
แผนภาพที่ 1.7 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศพม่า ปี 2543-2593	5
แผนภาพที่ 1.8 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2543-2593	6
แผนภาพที่ 1.9 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศกัมพูชา ปี 2543-2593	6
แผนภาพที่ 1.10 การกระจายตามอายุของประชากรและอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศลาว ปี 2543-2593	7
แผนภาพที่ 1.11 การขยายช่วงการปันผลทางประชากรที่มีอยู่ 3 ช่วง ในภูมิภาคอาเซียน	8
แผนภาพที่ 3.1 การสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ	108
แผนภาพที่ 3.2 กลไกระดับภูมิภาคในการรับรองมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพวิชาชีพ (ASEAN Center for Production and Standards of Workforce)	110
แผนภาพที่ 3.3 ภาพที่ควรจะเป็น: แนวทางยกระดับความสามารถการแข่งขันในเชิงเศรษฐกิจของอาเซียนและประเทศสมาชิก	114
แผนภาพที่ 3.4 ภาพที่ควรจะเป็นภายใน ปี 2553: บทบาทของกลไกในและนอกภาครัฐในความร่วมมือแบบหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนากำลังแรงงานสู่ผลิตภาพในลักษณะที่ตอบสนองต่อความต้องการในภาคการผลิต การมีคุณภาพชีวิตในการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรีตามสายงานของกำลังแรงงาน และประชาชน ผู้บริโภคสมประโยชน์	119
แผนภาพที่ 3.5 (ร่าง) กรอบแนวทางปฏิบัติการด้านการสนับสนุนส่งเสริมสมาคมวิชาชีพ/องค์กรอาชีพให้เข้มแข็งสู่หุ้นส่วนความร่วมมือในการยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงาน	122
แผนภาพที่ 3.6 ภาพที่ควรจะเป็นภายใน 2553: การสร้างความเข้มแข็งแก่สมาคมวิชาชีพ/ช่างฝีมือ	125



2.1 บทสังเคราะห์เพื่อการตีพิมพ์เผยแพร่



บทที่ 1

บทนำ*

1.1 หลักการและเหตุผล

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคตั้งแต่ปี 2510 นับถึงช่วงเวลาในปัจจุบันอาเซียนกำลังก้าวสู่ศตวรรษที่ 4 ของการก่อตั้งองค์กรนั้น โดยมีแนวทางมุ่งสู่การเป็นประชาคมอาเซียน หรือที่เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า ASEAN Community ซึ่งมีมติของผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 12 ระหว่างวันที่ 10-14 ธันวาคม 2549 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้เร่งร่นระยะเวลาจากเดิมให้บรรลุได้ในปี 2563 (ค.ศ. 2020) เป็นปี 2558 (ค.ศ. 2015) ซึ่งประกอบด้วยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Social and Cultural Community) และประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community) ซึ่งมุ่งให้อาเซียนรวมตัวกันในทุกๆ มิติทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นไปตามแถลงการณ์ผู้นำอาเซียน "Bali Concord II" ในปี 2546 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020

อาเซียนได้พัฒนาความร่วมมือภายในองค์กรทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกเพื่อให้ทุกประเทศในอาเซียนก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมั่นคงด้วยศักยภาพในการแข่งขันในบริบทสากล อย่างก้าวดังกล่าของอาเซียนต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายต่างๆ ที่เริ่มส่งผลกระทบรุนแรงขึ้นตั้งแต่เมื่ออาเซียนย่างเข้าศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้ ปัญหาท้าทายสำคัญแต่ยังไม่เป็นที่ตระหนักในกลุ่มประเทศอาเซียน คือ การปันผลทางประชากร (Demographic dividend)

ประเด็นท้าทาย: จะใช้หน้าต่างโอกาสของสู่ประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งร่วมกันได้อย่างไร

ในการก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งนั้น ปัจจัยเชิงโอกาสที่มีอยู่แต่ยังไม่เป็นที่ตระหนักภายในภูมิภาค คือ ปัจจัยที่เรียกว่า การปันผลทางประชากร ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้เรียกโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร (Demographic transition) ในลักษณะที่สัดส่วนประชากรในวัยแรงงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในวัยพึ่งพิง หรือประชากรในวัยเด็กและวัยสูงอายุ ซึ่งกลายเป็นแนวโน้มของการมีอัตราพึ่งพิง (Dependency ratio) ต่ำ โดยปกติแล้ว การปันผลทางประชากรเป็นหน้าต่างโอกาสที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในแต่ละประเทศ

งานศึกษาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศกำลังอยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรดังกล่าว โดยประเทศอาเซียนยังไม่ได้ตระหนักถึงโอกาสนั้น และยังไม่ได้มีการเตรียมตัวอย่างเต็มที่ทั้งในระดับประเทศสมาชิกและในระดับความร่วมมือภูมิภาค ในอันที่จะใช้โอกาสนั้นให้เกิดประโยชน์ ก่อนที่โอกาสนั้นจะเลือนหายไป ซึ่งหากไม่ได้มีการเตรียมตัวอย่างจริงจัง อาจส่งผลทั้งในลักษณะของการถ่วงเวลาที่จะบรรลุสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมด้วย

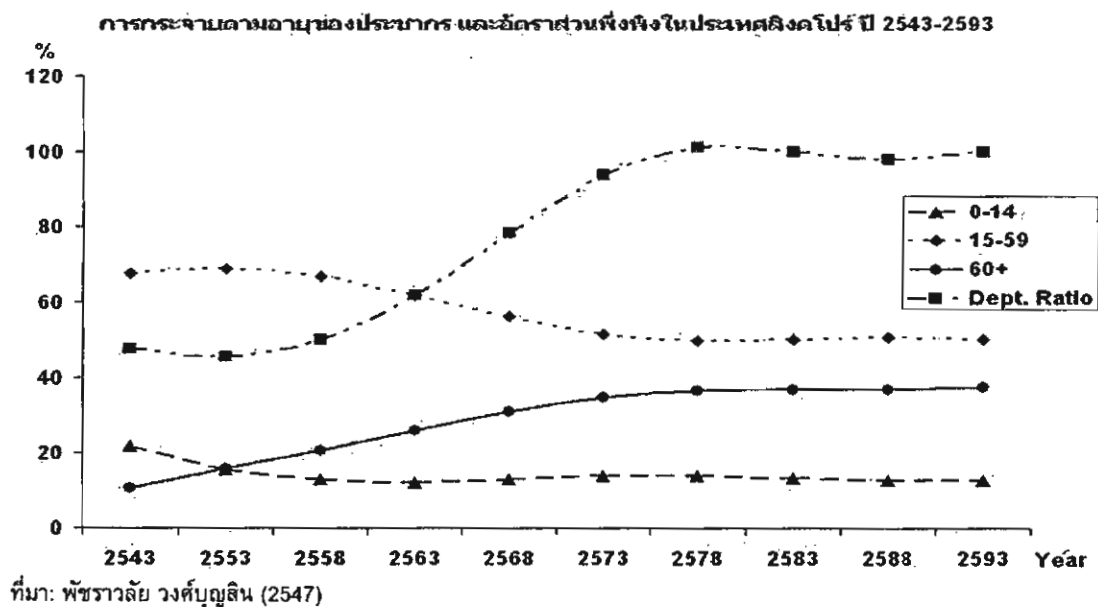
* โดย พัชรพล วังศ์บุญสิน

ศักยภาพในการแข่งขันในบริบทสากล และการที่อาเซียนต้องประสบกับปัญหาใหม่หลายประการ ซึ่งเป็นการระ
อันหนักหน่วงทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม

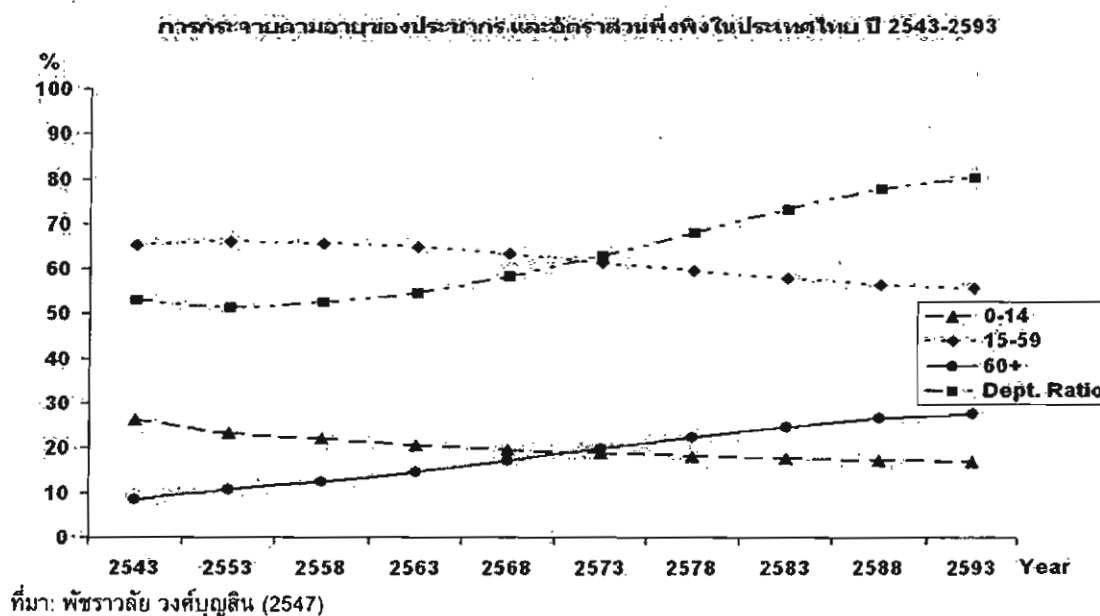
ดังได้กล่าวแล้วว่า การปันผลทางประชากรนั้นเกิดขึ้นกับทุกประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งหาก
พิจารณาารายประเทศแล้วจะพบว่าแต่ละประเทศมีเพียงหน้าต่างโอกาสเดียวโดยเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันไปอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในลักษณะของหน้าต่างโอกาสในมุมมองเชิงภูมิภาคจะเห็น
ได้ชัดเจนว่า อาเซียนมีถึง 3 ช่วงหน้าต่างโอกาสด้านการปันผลทางประชากรในอาเซียนโดยเป็นช่วงหน้าต่าง
ที่มีขนาดแตกต่างกัน และสามารถจัดจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มประเทศที่อยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสที่ 1 และมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลือน้อยที่สุด
ได้แก่ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม ซึ่งมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลือน้อยอีกไม่เกินหนึ่งทศวรรษนับ
จากนี้ไป โดยในปี 2558 กำลังแรงงานในสิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม จะลดลงเหลือร้อยละ 66.7 ร้อยละ 65.5
และร้อยละ 66.0 ตามลำดับ หลังจากที่กำลังแรงงานในประเทศเคยสูงถึงร้อยละ 68.7 ร้อยละ 66.1 และร้อยละ
66.2 ตามลำดับ ในปี 2553

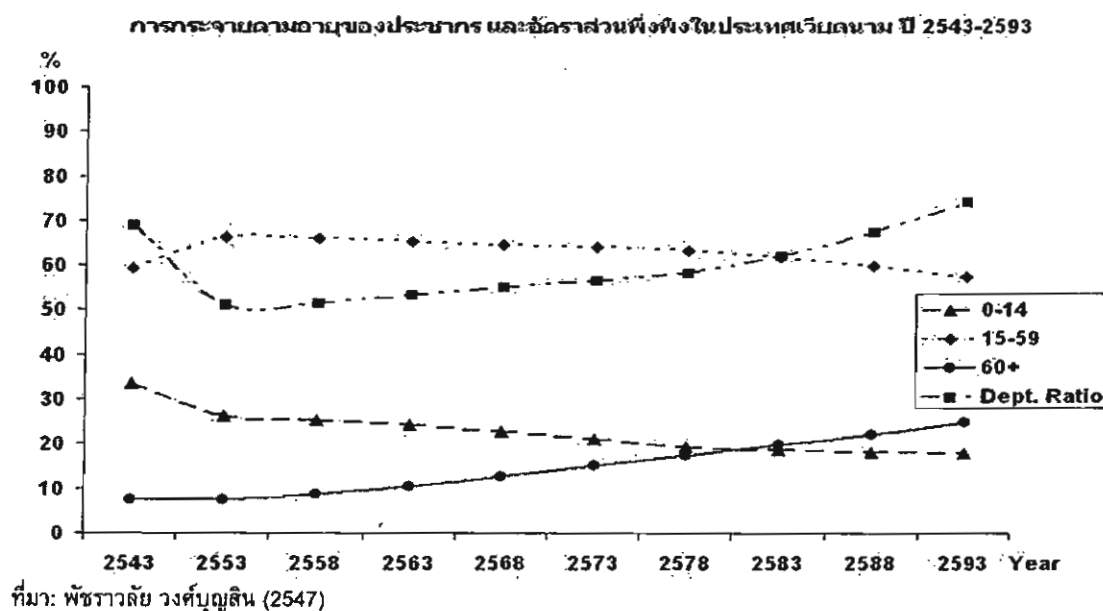
แผนภาพที่ 1.1 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศสิงคโปร์ ปี 2543-2593



แผนภาพที่ 1.2 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศไทย ปี 2543-2593

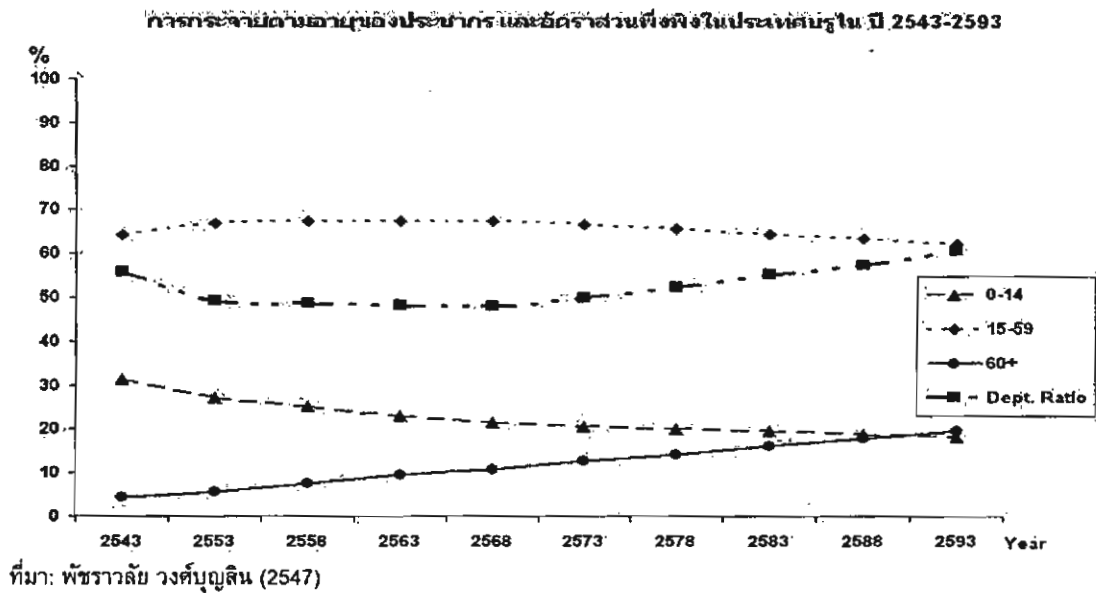


แผนภาพที่ 1.3 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศเวียดนาม ปี 2543-2593

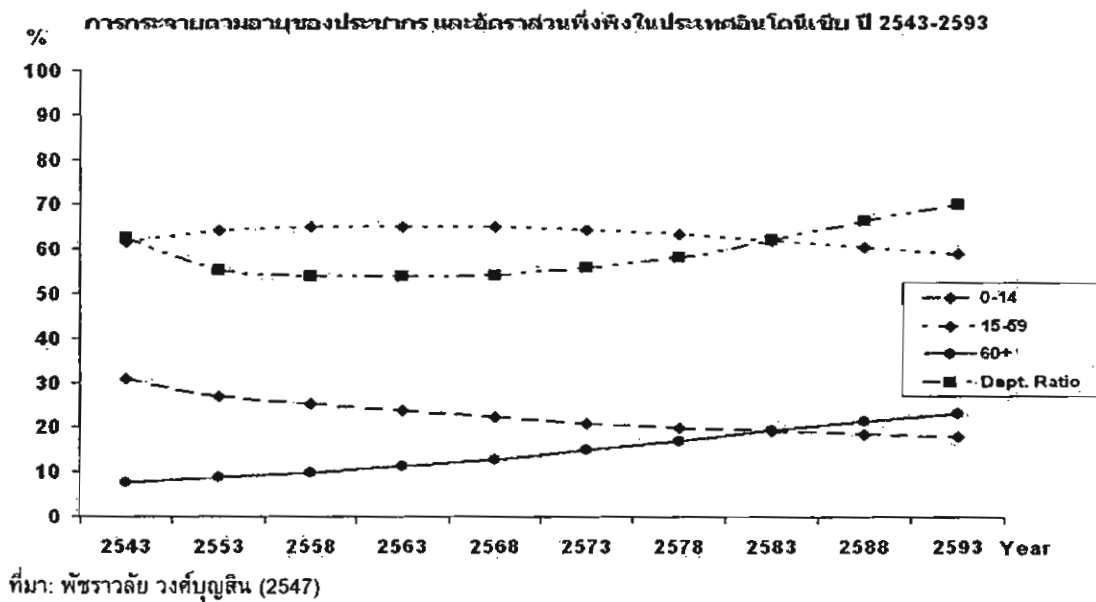


กลุ่มประเทศที่อยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสที่ 2 และมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลือปานกลาง ได้แก่ บรูไน ดารุสซาลาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย และพม่า ซึ่งมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลืออีกประมาณสองทศวรรษ โดยในกลุ่มนี้การปันผลประชากรในอินโดนีเซียและมาเลเซียจะเริ่มลดลงก่อน ดังเห็นได้จากการที่กำลังแรงงานในอินโดนีเซียและมาเลเซียจะลดลงในประมาณปี 2568 เหลือร้อยละ 64.9 และ 62.4 ตามลำดับ ในปีดังกล่าวหลังจากที่เคยสูงถึงร้อยละ 65.0 และร้อยละ 63.0 ในปี 2563 ซึ่งเป็นปีที่กำลังแรงงานใน บรูไน ดารุสซาลาม และพม่า มีสูงถึงร้อยละ 67.5 และร้อยละ 64.3 ตามลำดับ จากนั้นจะลดลงเหลือร้อยละ 66.7 และร้อยละ 64.0 ตามลำดับ ในปี 2573

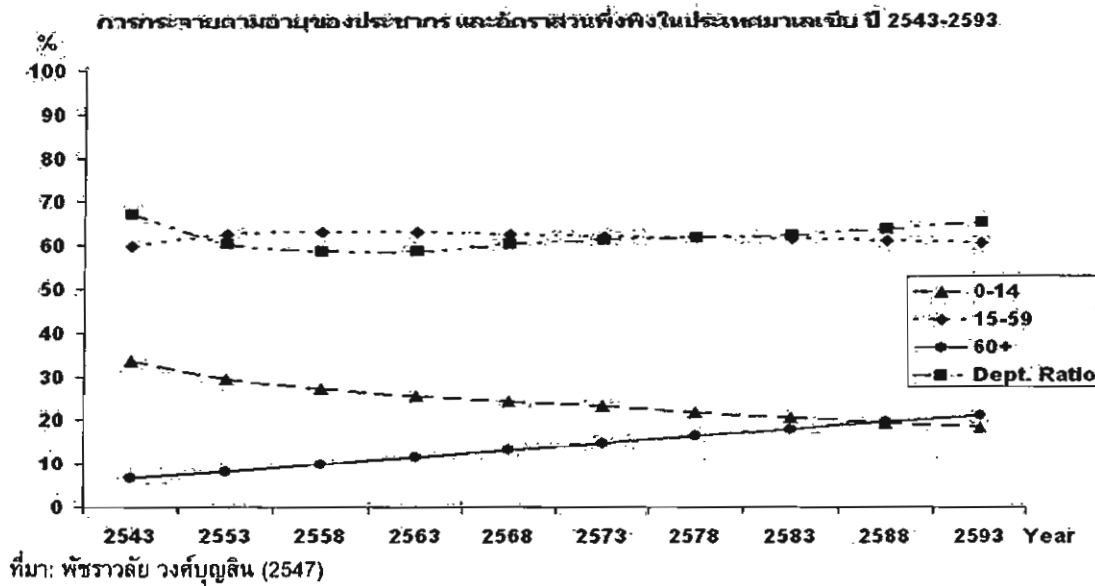
แผนภาพที่ 1.4 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศบรูไน ปี 2543-2593



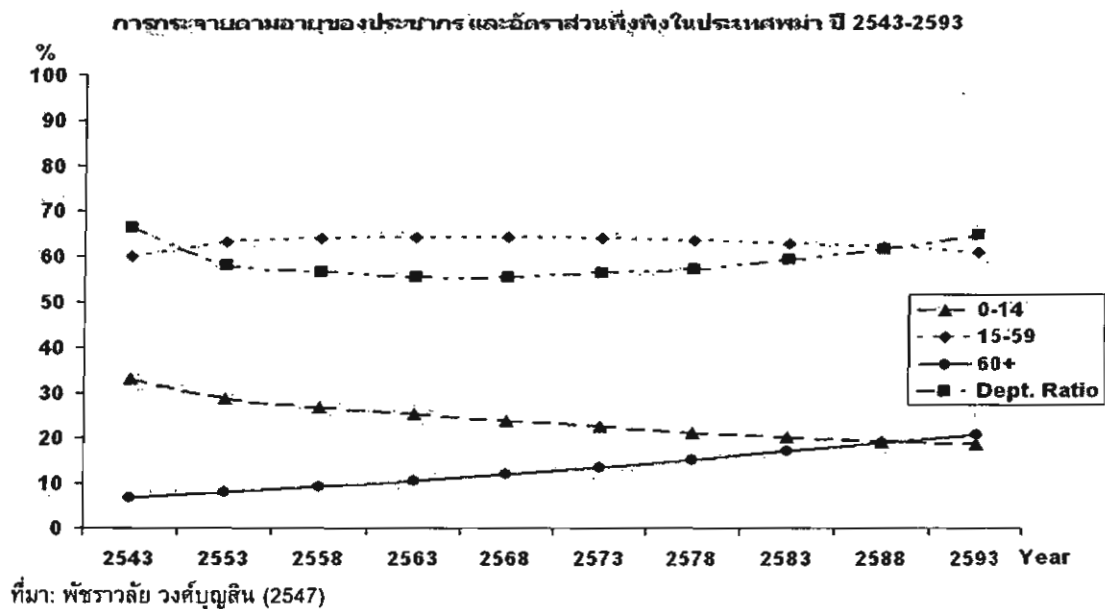
แผนภาพที่ 1.5 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศอินโดนีเซีย ปี 2543-2593



แผนภาพที่ 1.6 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศมาเลเซีย ปี 2543-2593



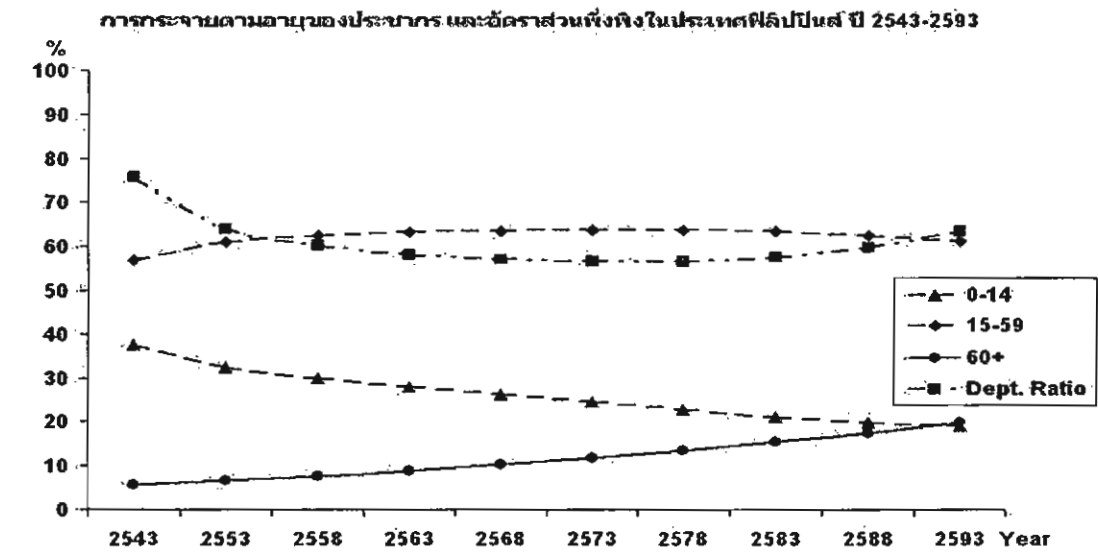
แผนภาพที่ 1.7 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศพม่า ปี 2543-2593



กลุ่มประเทศที่อยู่ในช่วงหน้าต่างโอกาสที่ 3 และมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลือมากที่สุด ได้แก่ ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และลาว ซึ่งมีช่วงเวลาการปันผลทางประชากรเหลืออีกประมาณสามถึงสี่ทศวรรษ โดยในกลุ่มนี้การปันผลประชากรในฟิลิปปินส์จะเริ่มลดลงเป็นลำดับแรก คือ ประมาณปี 2583 ดังเห็นได้จากการที่กำลังแรงงานในฟิลิปปินส์จะลดลงเหลือร้อยละ 63.5 ในปีดังกล่าวหลังจากที่ถึงจุดอิมิตัวที่ร้อยละ 63.8 ในช่วงระหว่างปี 2573-2578 หลังจากนั้น ประมาณปี 2588 การปันผลทางประชากรในกัมพูชาจะเริ่มลดลง ดังเห็นได้จากการที่กำลังแรงงานในกัมพูชาจะลดลงเหลือร้อยละ 63.8 ในปี 2588 หลังจากถึงจุดอิมิตัวที่ร้อยละ

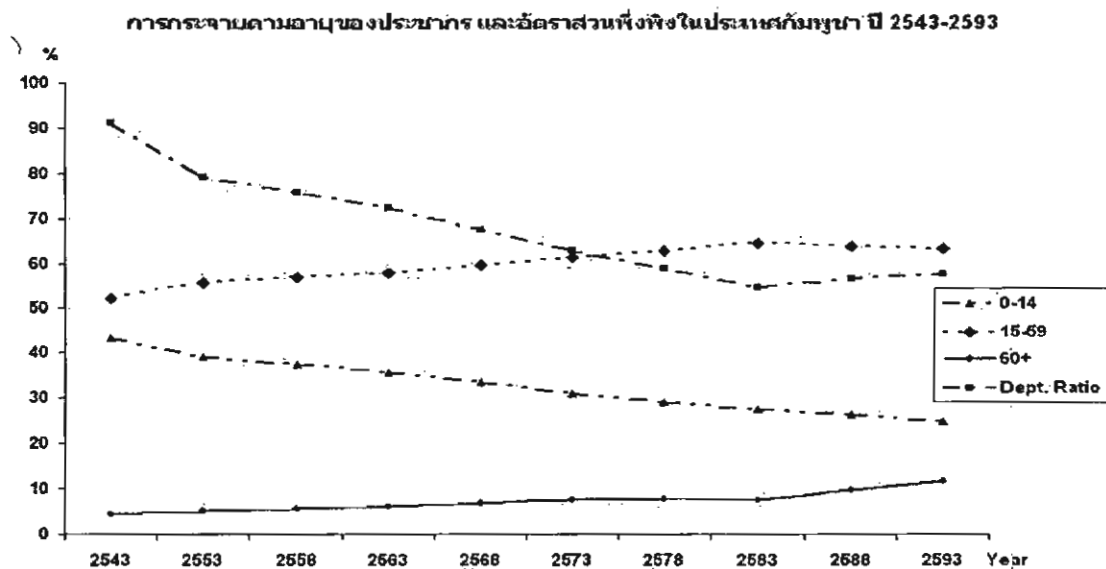
64.6 ในปี 2583 ทั้งนี้ การปันผลทางประชากรในลาวจะเริ่มลดลง ประมาณปี 2593 ดังเห็นได้จากการที่กำลังแรงงานในลาวจะลดลงเหลือร้อยละ 64.0 ในปีดังกล่าวหลังจากที่ถึงจุดอ้อมตัวที่ร้อยละ 64.2 ในปี 2588

แผนภาพที่ 1.8 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2543-2593



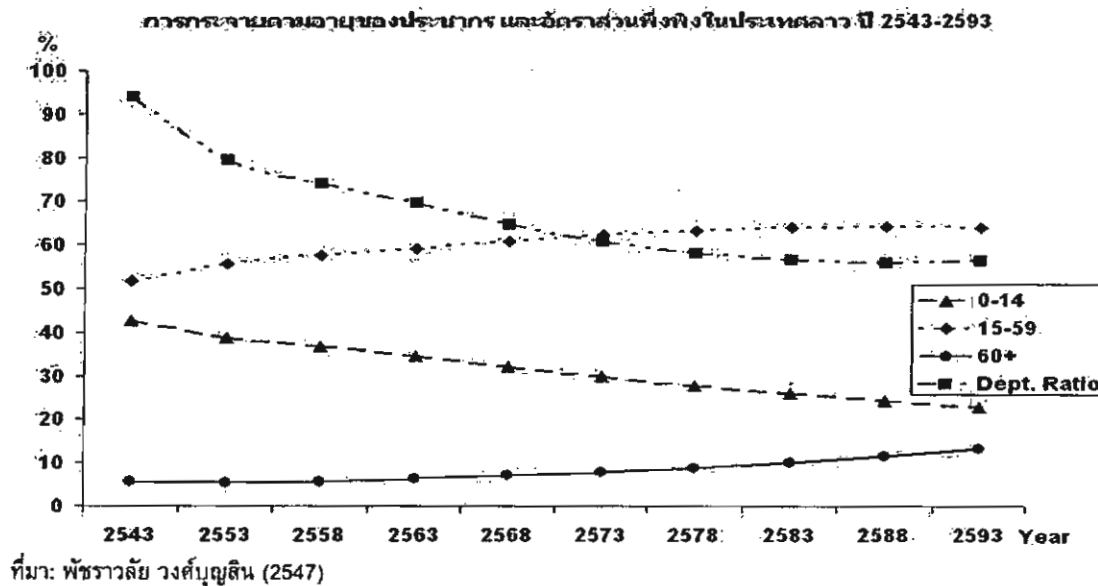
ที่มา: พัชราลัย วงศ์บุญสิน (2547)

แผนภาพที่ 1.9 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศกัมพูชา ปี 2543-2593



ที่มา: พัชราลัย วงศ์บุญสิน (2547)

แผนภาพที่ 1.10 การกระจายตามอายุประชากร และอัตราส่วนพึ่งพิงในประเทศลาว ปี 2543-2593

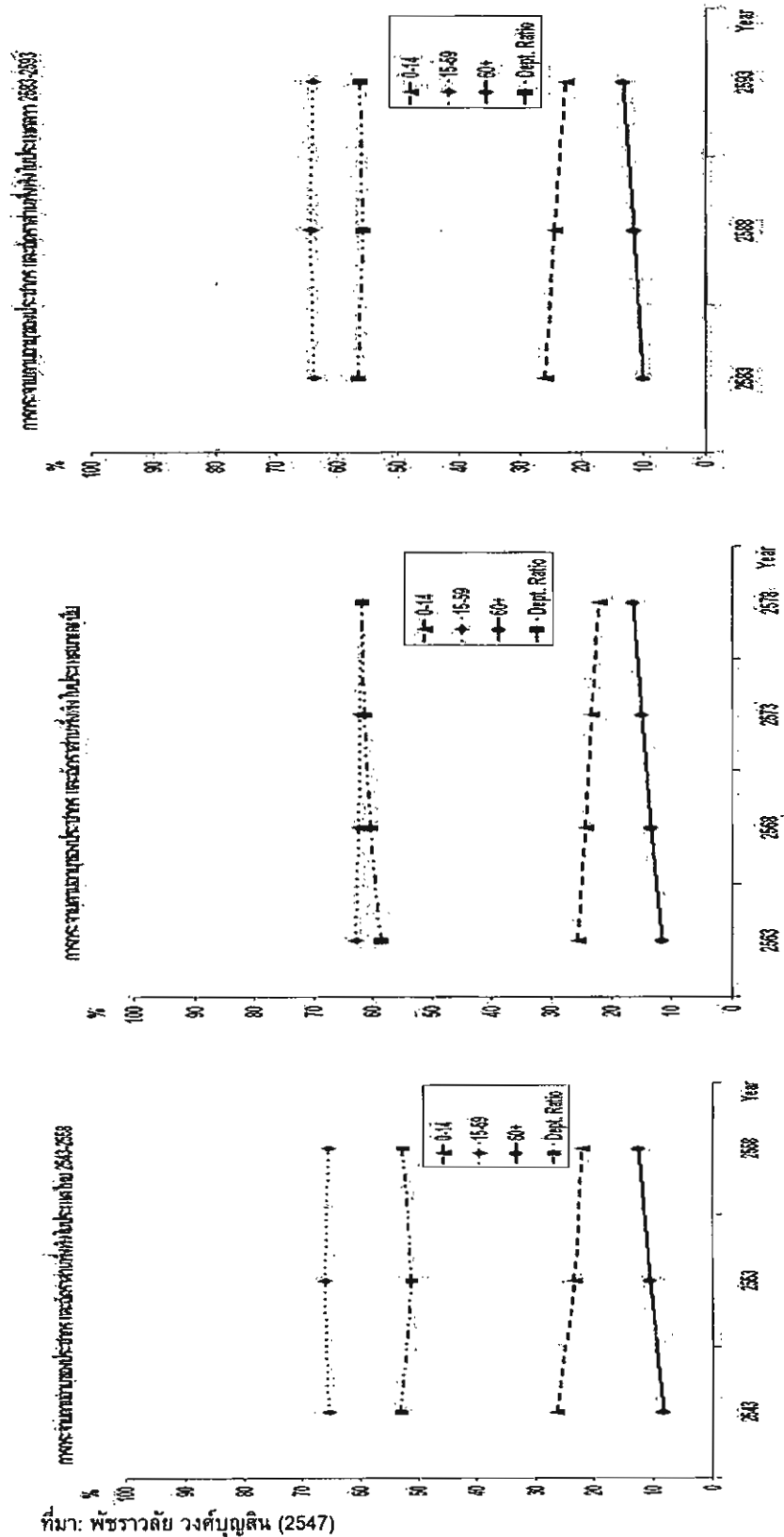


ปัญหาของอาเซียนจากโอกาสและความท้าทายใหม่ด้านการปันผลประชานั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ประการคือ

ก) โอกาสในการใช้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ ยังคงเป็นไปในระดับต่ำเนื่องจากแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีปริมาณและคุณภาพของประชากรที่ไม่สัมพันธ์กันอย่างเพียงพอต่อการใช้ออกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของแรงงาน

ข) ความเป็นไปได้ในการขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรที่มีอยู่ในช่วงสั้นๆ ช่วงเดียว ในประเทศสมาชิกหนึ่งๆ ให้ยาวนานออกไป โดยอาศัยการปันผลและใช้ออกาสที่มีอยู่ถึง 3 ช่วงในภูมิภาค

แผนภาพที่ 1.11
การขยายช่วงการปันผลทางประชากรที่มีอยู่ 3 ช่วงในภูมิภาคอาเซียน



ค) ยังไม่มีความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนที่เกี่ยวกับการปันผลทางประชากรโดยเฉพาะโดยตรง ส่วนความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องและน่าจะเอื้อต่อโอกาสการปันผลทางประชากรในภูมิภาค เช่น ด้านการศึกษาและด้านแรงงานในการเพิ่มผลิตภาพของทรัพยากรมนุษย์นั้น ยังไม่อาจอำนวยความสะดวกให้อาเซียนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่เมื่อก้าวเข้าสู่หน้าต่างโอกาสของการปันผลทางประชากรที่มีอยู่นี้ ในขณะที่เดียวกันความร่วมมือระดับภูมิภาคในการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุนภายในประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่ก้าวถึงการใช้อรรถประโยชน์และทักษะของทรัพยากรมนุษย์ร่วมกันภายในภูมิภาคอย่างเต็มที่

งานศึกษาที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ ทั้งที่เป็นสมาชิกเก่า และสมาชิกใหม่ ยังขาดนโยบายที่เด่นชัดในด้านการพัฒนาแรงงานในฐานะทุนมนุษย์และทุนทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาของการที่อาเซียนยังขาดแนวนโยบายภูมิภาคในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสร้างเสริมผลิตภาพของแรงงานที่มีอยู่ในภูมิภาคร่วมกัน ผลที่ตามมาคือ ช่องว่างที่ขยายตัวขึ้นของระดับพัฒนาการของมนุษย์และเศรษฐกิจภายในภูมิภาค

จากข้อมูลดัชนีการศึกษาของ UNDP ซึ่งวัดจากอัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ประกอบกับสัดส่วนการลงทะเบียนเรียนในระดับต่าง ๆ (combined enrollment ratio) นั้น นับว่ามีช่องว่างในระดับหนึ่งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศในปัจจุบัน โดยลาวเป็นประเทศที่มีดัชนีการศึกษาค่ำสุด (0.52) ในภูมิภาคอาเซียนในปี 2543 ตามด้วยกัมพูชา (0.66) และพม่า (0.75) ในขณะที่ฟิลิปปินส์มีดัชนีการศึกษาค่ำสุด (0.91) ตามด้วย สิงคโปร์ (0.87) บรูไน ดารุสซาลาม (0.86) ไทย (0.84) เวียดนาม (0.84) และมาเลเซีย (0.80)

เมื่อพิจารณาเพิ่มเติมในด้านการศึกษายังทั่วถึงและคุณภาพทางการศึกษาจากข้อมูลอื่น พบว่า การศึกษาของประเทศที่มีดัชนีการศึกษาค่ำ คือ ลาว กัมพูชา และพม่า ซึ่งล้วนเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ที่ประสบปัญหาด้านคุณภาพและการศึกษาอย่างทั่วถึง ในขณะที่การศึกษาในระดับอาชีวศึกษาและระดับสูง ยังไม่อาจผลิตบุคลากรออกมาให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ อีกทั้งยังมีปัญหาหลักสูตรไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร ตลอดจนอุปสรรคการเรียนการสอน ถึงแม้ว่ารัฐได้ตระหนักถึงปัญหา ดังสะท้อนได้จากการที่ประเทศลาวมีนโยบายการศึกษาถ้วนหน้าในปี 2543 และในกรณีของพม่า ซึ่งมีนโยบายให้การศึกษาในระดับประถมศึกษาจำนวน 5 ชั้นเรียนเป็นภาคบังคับตามกฎหมายแล้วนั้น ในทางปฏิบัติพบว่า เด็กพม่าเริ่มเข้ารับการศึกษาด้วยอายุที่ช้ากว่าประเทศอื่นในขณะเดียวกันยังได้ประสบปัญหาอัตราการเรียนต่อของนักเรียนในสหภาพพม่าในระดับประถมศึกษาและในระดับสูงขึ้นไปมีค่อนข้างต่ำ มีการเรียนซ้ำชั้นค่อนข้างสูง ปัญหาการขาดอุปกรณ์การเรียนการสอน นอกเหนือไปจากการที่ภาวะเศรษฐกิจและสังคมไม่อาจก่อให้เกิดการสร้างงาน ส่งผลให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นเพื่อโอกาสทางเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย

อินโดนีเซียมีดัชนีการศึกษาค่ำอยู่ที่ 0.79 ในปี 2543 ถึงแม้ว่าเด็กในวัยประถมศึกษาเกือบทั้งหมดได้รับการศึกษา แต่การเรียนต่อยังคงมีระดับไม่สูงนัก เห็นได้จากการเรียนต่อจากระดับประถมศึกษาไปยังระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีเพียงร้อยละ 50 การเรียนต่อสู่ระดับมัธยมปลายมีเพียงร้อยละ 35 และการเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัยมีเพียงร้อยละ 10 ของเด็กในวัยนี้เท่านั้น

เวียดนามและไทยมีดัชนีการศึกษาที่สูงกว่าอินโดนีเซีย คือ ระดับ 0.84 ในปี 2543 อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีปัญหาที่รุนแรงกว่าเวียดนามและอินโดนีเซีย ในด้านของการเรียนต่อสู่ระดับมัธยมศึกษาและที่สูงขึ้นไปจากนั้น จากข้อมูลของ UNDP ปี 2540 อัตราการเข้าเรียนต่อสูทธิในระดับมัธยมศึกษาอยู่ที่ประมาณ

ร้อยละ 47.6 ซึ่งนับเป็นประเทศที่มีอัตราการเข้าเรียนต่อสุทธิในระดับมัธยมศึกษาต่ำเป็นอันดับสองรองจากกัมพูชา (ร้อยละ 38.8) ถึงแม้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ขยายให้ประชากรไทยมีระดับการศึกษาสูงขึ้น โดยการศึกษาภาคบังคับเพิ่มจากหกเป็นเก้าปี และขยายโอกาสอีกสามปีรวมเป็นสิบสองปี ปัญหาจุดอ่อนของไทยมีความลึกซึ้งกว่าที่จะแก้ด้วยแนวทางการยกระดับอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายเพียงลำพัง การยกระดับคุณภาพการศึกษายังคงเป็นแนวทางที่ประเทศไทยต้องพาทางแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ประเทศไทยยังประสบแนวโน้มที่ลดลงของอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมปลายสายอาชีวศึกษา จากร้อยละ 47 ในปี 2534 เป็นร้อยละ 33 ในปี 2541 เปรียบเทียบกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมการผลิตต่อแรงงานในสายนี้

การศึกษาของประเทศสมาชิกอาเซียนที่กล่าวมาข้างต้น นับว่ายังห่างไกลมากจากการศึกษาในสิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ดารุสซาลาม ทั้งในแง่ของการศึกษาที่ทั่วถึงประชาชนทุกคน และในแง่คุณภาพทางการศึกษา ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา ทั้งๆ ที่การศึกษาในระดับประถมศึกษามิใช่เป็นการศึกษาภาคบังคับ ถึงแม้ว่า การศึกษาในมาเลเซียยังด้อยกว่าในบรูไน ดารุสซาลาม และสิงคโปร์ ในแง่ของอัตราการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นไป ทั้งๆ ที่อัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสูงถึงร้อยละ 86 ตั้งแต่ทศวรรษก่อน (2533) เปรียบเทียบกับการที่เด็กนักเรียนเกือบทั้งหมดในบรูไน ดารุสซาลาม มีการเรียนต่อจากระดับประถมศึกษาไปยังระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และที่เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีประมาณร้อยละ 80 อย่างไรก็ตาม การเรียนต่อในระดับอาชีวศึกษา (ร้อยละ 8) และระดับมหาวิทยาลัย (ร้อยละ 18) ในช่วงนั้นยังไม่อาจเทียบได้กับในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ ประชากรสิงคโปร์ได้รับการศึกษาสูงและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ เด็กในวัยเรียนระดับประถมศึกษาเกือบร้อยละ 100 ลงทะเบียนเรียน และเกือบจะทุกคนเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาต่อไป

ในปัจจุบัน การเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัยในสิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ดารุสซาลามได้ก้าวหน้าไปจากทศวรรษที่ผ่านมาอย่างมากเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิงคโปร์มีแนวโน้มที่เด่นชัดในการที่รัฐจะเน้นปรับปรุงการศึกษาในระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษาให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ รวมไปถึงการเน้นด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ โดยลงทุนในเรื่องการวิจัยเพิ่มมากขึ้น ทั้งในส่วนของงบลงทุนและงบดำเนินการ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัวสำหรับการวิจัย โดยไม่ยึดติดกับระเบียบการใช้งบประมาณที่ยุ่งยากและมีขั้นตอนมากมายหลายขั้นตอน เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้นักวิจัยผลิตงานวิจัยสู่ความเป็นเลิศ แทนที่จะต้องเน้นเรื่องการบริหารจัดการ โดยการดำเนินการที่กล่าวมานี้มิได้หมายถึงเพียงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการวิจัยในมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้น หากแต่ยังหมายถึงการสร้างบรรยากาศแวดล้อมที่เอื้อต่อการรังสรรค์งานวิจัยที่สร้างสรรค์ โดยอาศัยความยืดหยุ่นในด้านการบริหารจัดการ และความมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการและการวิจัย

ตารางที่ 1.1 เปรียบเทียบระดับการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียน จากมุมมองด้านดัชนีการพัฒนาของมนุษย์ ระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและดัชนีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากล จากข้อมูลล่าสุด ณ มีนาคม 2550 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างด้านระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจในอาเซียนนั้น ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

- 1) ประเทศที่มีดัชนีการพัฒนาของมนุษย์สูง รายได้สูง และดัชนีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากลสูง ได้แก่ สิงคโปร์
- 2) ประเทศที่มีดัชนีการพัฒนาของมนุษย์ปานกลาง รายได้ปานกลาง และดัชนีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากลปานกลาง ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย

3) ประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์ต่ำ รายได้ต่ำ และดัชนีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากล ได้แก่ ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน

ตารางที่ 1.1 ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของประเทศสมาชิกอาเซียนในช่วงหน้าต่างโอกาสด้านการพัฒนาประชากรที่ต่างกัน

ประเทศ	การจัดกลุ่มประเทศตามช่วงหน้าต่างโอกาสด้านพัฒนาประชากร	การจัดกลุ่มประเทศตามระดับการพัฒนา	ดัชนีการพัฒนามนุษย์		Gross National Income ต่อหัว (ดอลลาร์สหรัฐ)	อันดับที่ดัชนีความสามารถในการแข่งขันในโลก	
			ปี 2536	ปี 2549*		ปี 2548*	ปี 2548*
บรูไน	1	1	0.847	0.871	24826	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
ดารุสซาลาม							
กัมพูชา	3	3	0.186	0.583	380	111	103
อินโดนีเซีย	2	2	0.515	0.711	1280	69	50
ลาว	3	3	0.246	0.553	440	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
มาเลเซีย	2	2	0.790	0.805	4960	25	26
พม่า	3	3	0.390	0.581	220	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
ฟิลิปปินส์	2	2	0.603	0.763	1300	73	71
สิงคโปร์	1	1	0.849	0.916	27490	5	5
ไทย	2	2	0.715	0.784	2750	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 1.1 สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างของการพัฒนาที่ยังคงแตกต่างกันมากภายในภูมิภาค ถึงแม้ว่ามีช่องว่างที่ลดลงด้านดัชนีการพัฒนามนุษย์ โดยในปี 2536 นั้นกัมพูชาเป็นประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์ต่ำที่สุด (0.19) ในภูมิภาค ในขณะที่สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์สูงที่สุด (0.85) ซึ่งช่องว่างดังกล่าวได้ลดลงไปในปี 2549 โดยอยู่ในช่วงระหว่าง 0.53 ในกรณีของลาว และ 0.92 ในกรณีสิงคโปร์ ในเมื่อดัชนีดังกล่าวเน้นวัดการพัฒนามนุษย์จากมุมมองด้านการศึกษาดัชนีความสามารถในการแข่งขันที่ผันผวนในบางประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากจะสะท้อนถึงความจำเป็นในการเร่งปรับปรุงปัจจัยบางประการให้มีพัฒนาการเพิ่มสูงขึ้นต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยด้านผลิตภาพของกำลังแรงงานในตลาดแรงงานด้วยมาตรฐานความสามารถอันเป็นที่ยอมรับและแข่งขันได้ในระดับสากลมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลฉับพลันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงยั่งยืนอันเป็นเป้าหมายของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เมื่อเปรียบเทียบกับมิติด้านการศึกษา ซึ่งเป็นการลงทุนที่ใช้เวลาระยะยาวมากกว่าในการส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสมาชิกที่มีลำดับดัชนีความสามารถในการแข่งขันปี 2549/2550 ต่ำกว่าปี 2548 (ไทย เวียดนาม และมาเลเซีย) รวมถึงประเทศที่มีดัชนีการพัฒนามนุษย์ และดัชนีความสามารถในการแข่งขันในลำดับที่ต่ำ

กว่าประเทศสมาชิกอื่นอยู่มาก (กัมพูชา) และที่ไม่อยู่ในขอบข่ายการสำรวจด้านดัชนีความสามารถในการแข่งขัน (ลาว พม่า) ทั้งนี้เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณและคุณภาพของประชากรให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ต่อการอำนวยความสะดวกให้ประชากรใช้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรให้เต็มที่ก่อนที่ช่วงหน้าต่างโอกาสทางเศรษฐกิจที่เรียกว่าการปันผลทางประชากรนั้นจะหมดลงและขยายต่อช่วงโอกาสด้านการปันผลทางประชากรซึ่งปกติมีเพียงช่วงเดียว ในประเทศสมาชิกหนึ่งๆ ให้ยาวนานออกไป โดยอาศัยการปันผลและใช้โอกาสที่มีอยู่ถึง 3 ช่วงในภูมิภาคดังกล่าวข้างต้น รวมถึงการที่จะส่งผลสู่การลดภาวะความยากจนในเชิงของเศรษฐกิจสังคมโดยรวมและในเชิงการอยู่ดีกินดีของประชาชนแต่ละคน หากประชากรวัยแรงงานลดลงส่วนลง โดยที่ผลิตภาพของประชากรไม่ได้ลดลงตาม ถึงแม้ว่าประชากรวัยพึ่งพิงหรือวัยสูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศต้องประสบในอีกไม่กี่ทศวรรษนับจากนี้ไปก็ตาม

ดัชนีการพัฒนามนุษย์ที่มีพัฒนาการดีขึ้นในภูมิภาคอาเซียนนั้น ส่วนหนึ่งพิจารณาได้จาก อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่และสัดส่วนการลงทะเบียนเรียนในชั้นต่างๆ รวมกัน ซึ่งงานศึกษาที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า ประเทศอาเซียนทุกประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาของประเทศในส่วนนี้ โดยหลายประเทศทั้งที่เป็นสมาชิกดั้งเดิมและสมาชิกใหม่ยังคงให้ความสำคัญกับบทบาทของการศึกษาในการจัดความยากจนและการก้าวพ้นจากความด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันได้มุ่งหวังให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการยกระดับศักยภาพการแข่งขันของประเทศในระดับสากล โดยมีบางประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียนปรารถนาให้ตนมีศักยภาพทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ภายในอาเซียนด้วยตนเอง

นอกจากนี้ การปฏิรูปการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในอาเซียนมีแนวโน้มที่สอดคล้องกันดังนี้ คือ 1) การกระจายโอกาสทางการศึกษา 2) การเน้นคุณภาพทางการศึกษา ทั้งในแง่ของการยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนสู่ระดับสากล การพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัย และการขยายการศึกษาเฉพาะทางให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดในระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ที่มีความหลากหลาย ความยืดหยุ่นในการปรับตัวของทรัพยากรมนุษย์ และ 3) การเปิดเสรีทางการศึกษา ตลอดจนการเพิ่มมูลค่าทางการศึกษาในการนำรายได้เข้าประเทศและการสงวนเงินตราในการเรียนต่อต่างประเทศ นอกจากนี้ การพัฒนาครูเพื่อให้ออกผลสอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน เป็นสิ่งที่ทุกประเทศอาเซียนอยู่ระหว่างการดำเนินการและปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วยสาระความครอบคลุมที่แตกต่างกันไป โดยส่วนที่เด่นชัด ได้แก่ ไทย มาเลเซีย สปป. ลาว กัมพูชา

ทั้งนี้ ทุกประเทศอาเซียนมีฐานการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาของประเทศตั้งแต่ระดับกฎหมายสูงสุดของประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการศึกษา สอดคล้องรองรับ ซึ่งประเทศส่วนใหญ่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ถึงแม้ว่าจะมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ให้แผนดังกล่าวอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม โดยแผนดังกล่าวมีความสำคัญในลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ชั้นนำในการจัดทำและดำเนินการแผนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกันทั้งประเทศ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการอาชีวศึกษา แผนพัฒนาการอุดมศึกษา ตลอดจนแผนปฏิบัติการในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและในระดับสถานศึกษา ในการพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมแห่งความรู้ นำพาไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ ให้ประชาชนพลเมืองในแต่ละประเทศได้รับโอกาสเท่าเทียมกันในการเรียนรู้ และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานสร้างรายได้ พาประเทศสู่เป้าหมายที่วางไว้

การนำแนวคิดด้านความจำเป็นในการเร่งปรับปรุงปัจจัยด้านผลิตภาพของกำลังแรงงานในตลาดแรงงานข้างต้นมาประมวลปรับเข้ากับแนวคิดของ Asian Development Bank ในการจัดกลุ่มประเทศตามระดับทักษะของประเทศต่างๆ 3 กลุ่มต่อไปนี้ สะท้อนว่ากลยุทธ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจแบบเน้นแรงงานระดับล่างและกลางในช่วงที่ผ่านมาของประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ มีโอกาสแห่งการเสี่ยงอย่าง

สูงมากต่อการสูญเสียโอกาสในการได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเต็มที่

1) กลุ่มประเทศที่เน้นแรงงานเข้มข้นไร้ทักษะและทักษะต่ำ ด้วยต้นทุนต่ำด้านค่าจ้างแรงงาน ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม ถึงแม้ว่าผลิตภาพของภาคการผลิตเหล่านี้ยังคงอยู่ในระดับต่ำ แต่มีความเป็นไปได้มากที่จะเพิ่มผลิตภาพและการแข่งขันในเวทีสากลต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ หากพิจารณาด้านพัฒนาการทางการศึกษา เวียดนามและพม่าจะมีโอกาสในการยกระดับผลิตภาพของทรัพยากรมนุษย์ได้ดีกว่ากัมพูชาและลาว

2) กลุ่มประเทศที่อยู่ระหว่างการให้ความสำคัญกับทักษะฝีมือแรงงานมากขึ้น ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย โดยเป็นกลุ่มประเทศที่อยู่ระหว่างการพลิกผันตัวเองไปสู่ภาคเศรษฐกิจและกิจกรรมการผลิตที่เน้นทักษะฝีมือของแรงงานในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากปัญหาภาวะถดถอยของความสามารถในการแข่งขันของภาคเศรษฐกิจในการผลิตสินค้าและบริการซึ่งอาศัยแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานทักษะต่ำ

3) ประเทศที่เน้นทรัพยากรมนุษย์ระดับทักษะสูง ได้แก่ สิงคโปร์ ซึ่งได้ให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศที่ก้าวหน้า ตลอดจนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีพื้นฐานเนื่องจากเป็นประเทศที่หันมาเน้นการค้าภาคบริการด้านการเงิน การธนาคาร การพาณิชย์ และการขนส่งซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีระดับสูง

กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างเช่นประเทศไทยเป็นต้นนั้น จะประสบปัญหาการยกระดับผลิตภาพทางการผลิตของแรงงานอย่างยั่งยืน ในขณะที่อุปทานด้านแรงงานระดับล่างและกลางยังคงมีอยู่มากและอาจเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต หากการบริหารจัดการภายในประเทศและภูมิภาคยังขาดนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ที่สอดคล้องกันอย่างชัดเจน การปรับระบบการพัฒนากำลังคนที่ไร้ทักษะ หรือมีทักษะความสามารถในระดับล่างและกลางให้สามารถก้าวสู่ระดับที่สูงขึ้น และการสร้างกำลังคนที่จะก้าวเข้ามาเป็นแรงงานใหม่ในระดับทักษะความสามารถที่สูงขึ้นในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม จึงเป็นหัวใจสำคัญส่วนหนึ่งของการยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลของประเทศและภูมิภาคโดยรวมต่อไปในอนาคต

ผลที่ตามมาจากช่องว่างของระดับพัฒนาการของมนุษย์และช่องว่างที่ขยายตัวขึ้นในระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค ส่งผลต่อเนื่องสู่การเพิ่มกระแสและความเข้มข้นของแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติไร้ฝีมือผิดกฎหมาย โดยประเทศที่เป็นสมาชิกเดิมของอาเซียนเช่น ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ เป็นเป้าหมายของการย้ายถิ่น ทั้งจากสมาชิกใหม่ของอาเซียนเอง เช่น พม่า ลาว กัมพูชา และจากเพื่อนบ้านรอบนอก เช่น จากเอเชียใต้ เป็นต้น ซึ่งการพึ่งพิงแรงงานย้ายถิ่นไร้ฝีมือผิดกฎหมายที่ส่วนใหญ่ถูกเอารัดเอาเปรียบและขาดโอกาสของการพัฒนานั้น เนื่องจากมักถูกฉวยใช้ประโยชน์จากการที่ขาดการรับรู้ต่อโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เรียกว่า การปันผลทางประชากร ซึ่งการคงลักษณะแนวดำเนินการดังกล่าว ย่อมไม่เพียงขัดขวางการบรรลุเป้าหมายของอาเซียนที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น หากแต่ยังส่งผลต่อความเป็นไปได้การปันทอนโอกาสจากการปันผลทางประชากรในประเทศสมาชิกอาเซียนที่กำลังพัฒนาอย่าง พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศต้นทางของแรงงานไร้ฝีมือย้ายถิ่นผิดกฎหมายนั้นจะได้รับ แทนที่จะเอื้อต่อการขยายโอกาสจากการปันผลทางประชากรของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนให้ยาวนานออกไปโดยได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

ในปัจจุบัน ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ยังไม่อาจก้าวพ้นจากการเน้นการผลิตในระดับแรงงานเข้มข้นระดับล่าง เช่น ไทย และมาเลเซีย เป็นต้น ได้การนำเข้าแรงงานระดับล่างจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น เช่น จากลาว กัมพูชา และพม่า ในกรณีของไทย และจากอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ในกรณีของมาเลเซีย โดยไม่ให้ความสำคัญนักต่อการยกระดับฝีมือและคุณภาพแรงงานที่นำเข้ามา

ให้เอื้อต่อการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของประเทศให้สูงขึ้น ลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นการชะลอโอกาสในการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของประเทศให้สูงขึ้นอย่างมีมูลค่าเพิ่มในการใช้ประโยชน์จากการบินผลทางประชากรอย่างเต็มที่แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการถ่วงโอกาสการรับการปันผลทางประชากรของประเทศต้นทางของแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปจากการย้ายถิ่น ซึ่งถึงแม้ว่าเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราว แต่เป็นการย้ายถิ่นที่ขาดโอกาสด้านการยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์อย่างเต็มที่ และเมื่อแรงงานย้ายถิ่นที่ไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพเดินทางโยกย้ายกลับไปยังประเทศต้นทางซึ่งมีระดับพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่สูงเพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ด้วยลำพังตนเอง ประชากรดังกล่าวย่อมกลายเป็นภาระทางเศรษฐกิจเมื่อก้าวเข้าสู่วัยสูงอายุและประสิทธิภาพการผลิตต่ำลง เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งกำลังจะผ่านพ้นช่วงหน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรไปแล้วในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า เช่น สิงคโปร์ ไทย เป็นต้นนั้น จะขยายช่วงหน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรของตนจากช่วงหน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรที่ยังคงเหลืออยู่ของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ในโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ ระดับภูมิภาค การรับประโยชน์จากช่วงหน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรที่เหลืออยู่ในภูมิภาคนั้นย่อมเป็นไปได้ในระดับต่ำ ซึ่งสะท้อนถึงความไม่ยั่งยืนของศักยภาพการแข่งขันและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคในที่สุด

ข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นนั้น อาจไม่ใช่ประเด็นปัญหาหากเป็นภาวะที่เกิดขึ้นในช่วง 1-2 ทศวรรษ ก่อนซึ่งการผลิตโดยอาศัยแรงงานเข้มข้นเป็นยุทธศาสตร์ที่พึ่งยึดถือได้ ทว่าในยุคปัจจุบันนับจากนี้ไปของศตวรรษที่ซึ่งศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจขึ้นกับการปรับตัวที่ทันการณ์ของทรัพยากรมนุษย์ต่อ พลวัตทางเทคโนโลยีและความรู้ ข้อพิจารณาข้างต้นจึงมีนัยสำคัญอย่างมากในเชิงนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคที่ต้องสอดรับซึ่งกันและกัน

ความสำคัญของการเร่งปรับปรุงผลิตภาพของกำลังแรงงานดังกล่าว นับว่าจำเป็นมากในกรณีของไทย ซึ่งการประมาณค่าอัตราการเปลี่ยนแปลงค่าเฉลี่ยของอัตราการเจริญเติบโตของดัชนีผลิตภาพแรงงานตั้งแต่ปี 2538 โดยใช้ฐานข้อมูลปี 2531 เป็นฐาน ได้สะท้อนถึงการขยายตัวของผลิตภาพแรงงานในอัตราที่ไม่สูงนัก จาก 170.59 ในปี 2538 สำหรับระดับประเทศรวมทุกสาขา เป็น 172.21 ในปี 2543 ซึ่งไม่เพียงพอต่อการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจการค้าในเวทีสากลได้อย่างมั่นคงขึ้น ในขณะที่หน้าต่างโอกาสจากการปันผลทางประชากรในประเทศจะหมดไปก่อนประเทศอื่นๆ ในอาเซียนหลายประเทศ ถึงแม้ว่าโอกาสทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรในไทยจะเริ่มหมดไปในเวลาใกล้เคียงกับสิงคโปร์และเวียดนามก็ตาม อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางการศึกษาอบรม ประเทศไทย น่าจะเป็นประเทศที่น่าจะมีโอกาสในการยกระดับผลิตภาพของทรัพยากรมนุษย์ดีกว่าฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศที่อยู่ระหว่างการให้ความสำคัญกับทักษะฝีมือแรงงานมากขึ้นเช่นเดียวกับไทย เนื่องจากการที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 66) ในปัจจุบัน จบการศึกษาเพียงในระดับประถมศึกษา โดยมีแนวโน้มการเน้นกลยุทธ์ทางนโยบายด้านอุปทานแรงงาน (นำเข้าแรงงานระดับล่าง) มากกว่าด้านอุปสงค์แรงงาน (อบรมเพิ่มเติมแรงงานไทย) ปัญหานี้นับเป็นจุดอ่อนที่สำคัญและรุนแรงกว่าอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ซึ่งมีอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมต้นสูงกว่าไทย

แนวทางการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงที่ผ่านมา เป็นช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transition) จากที่เคยเน้นการผลิตโดยอาศัยแรงงานเข้มข้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับล่าง ไปสู่การเพิ่มบทบาทของแรงงานที่มีทักษะขั้นกลาง ในขณะที่แรงงานของไทยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในระดับล่างและกลางเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาความไม่มั่นคงด้านการจ้างงาน ปัญหาการขาดความพร้อม

ในตัวของคนเองในการปรับระดับหรือย้ายฐานของตนเองสู่ระดับทักษะฝีมือที่สูงขึ้นในลักษณะที่สามารถเอื้อต่อการแข่งขันของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออุตสาหกรรม ต้องการปรับตัวให้สามารถแข่งขันได้ด้วยการเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักรใหม่ตามแนวการผลิตแบบพึ่งพาทุนและเครื่องจักรจากต่างประเทศมากขึ้น กล่าวคือ จากพลวัตของการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ กลยุทธ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจแบบเน้นแรงงานระดับล่างและกลางได้สะท้อนถึงโอกาสแห่งการเสี่ยงอย่างสูงมากขึ้น ต่อการสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจในแง่ของการปันผลทางประชากรเพื่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยยังคงขาดทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในจำนวนเพียงพอต่อการรองรับเศรษฐกิจใหม่ที่แข่งขันกันด้วยผลิตภาพบนพื้นฐานของทักษะ ความรู้ และความสามารถ

ถึงแม้ว่าสิงคโปร์ประสบความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ โดยสามารถพลิกฟื้นเศรษฐกิจได้ในระดับที่ไม่สูงนัก แต่ก็ยังสามารถรักษาสถานะของการเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมุ่งสู่ความเป็นเลิศด้านเทคโนโลยีขั้นสูงในการก้าวสู่ศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศ ศูนย์กลางธุรกิจการค้าอิเล็กทรอนิกส์ และศูนย์รวมวิทยาการสมัยใหม่ ในทำนองเดียวกัน ถึงแม้ว่า วิกฤตเศรษฐกิจทำให้มาเลเซียมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำลง แต่นับว่าฟื้นตัวได้รวดเร็วเนื่องจากการที่รัฐบาลเลือกใช้มาตรการควบคุมการปริวรรตเงินตรา ประกอบกับการที่ประเทศไม่มีหนี้สินผูกพันกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและจุดแข็งอื่นๆ ของประเทศมาเลเซีย ได้แก่ การมีทรัพยากรธรรมชาติด้านพลังงานที่เป็นของตนเอง ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทอิเล็กทรอนิกส์

เวียดนามนั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและมีความล้าหลังในหลายๆ ด้าน แต่เป็นประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง มีตลาดแรงงานและตลาดบริโภคที่มีขนาดใหญ่ กำลังซื้อที่ค่อนข้างเข้มแข็งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ ประกอบกับการที่เวียดนามมีจุดมุ่งหมายเน้นการนำประเทศไปสู่การเพิ่มผลผลิตมวลรวมในประเทศเป็น 2 เท่าในปี 2563 ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมและความทันสมัย การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างงานให้สอดคล้องกับแรงงานที่เข้าสู่ตลาด การปรับปรุงชีวิตประชากร และการลดความยากจนจากที่มีอยู่ประมาณร้อยละ 39 ของประชากรทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนั้น มีการคาดการณ์ว่าบางประเทศจะมีแนวโน้มที่จะเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น อินโดนีเซียซึ่งในปัจจุบันเป็นประเทศที่มีตลาดใหญ่แต่มีศักยภาพในระดับปานกลาง มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ลดลงด้วยปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง การคอร์รัปชัน จำนวนคนว่างงานพม่า ลาว กัมพูชา และบรูไนก็เช่นกัน ถึงแม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาพม่ามีอัตราการขยายตัวไม่แน่นอน เนื่องจากการพึ่งพาสินค้าเกษตร ไม่ทันสมัยด้วยเทคโนโลยีการผลิตที่ค่อนข้างต่ำ การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ขึ้นกับสภาพดินฟ้าอากาศ ปัญหาด้านมหภาค เช่น เงินเฟ้อ การขาดแคลนไฟฟ้าและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยที่ลาวและกัมพูชา มีอัตราการขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ในระดับเทคนิคและผู้ประกอบการที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ ปัญหาด้านกฎระเบียบข้อบังคับสำหรับการลงทุน การคอร์รัปชัน และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีกัมพูชานั้นยังขาดระบบธนาคารที่เป็นระบบสากล ในขณะที่บรูไนอยู่ในช่วงของการปรับตัวต่อปัญหาใหม่ คือ ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองและปัญหาการว่างงาน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่อาเซียนและประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยต้องปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือแนวใหม่ นั่นคือ หันส่วนความร่วมมือในการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของกำลังแรงงานสู่ตลาดแรงงานภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ ผลิตภาพ และคุณภาพชีวิตในการทำงาน ด้วยการจัดการที่

เป็นระบบเหมาะสม อันจะส่งต่อเนื้อให้แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถยกระดับการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกันและขยายหน้าต่างโอกาสของการปันผลทางประชากรออกไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการรองรับบทบาทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของกระทรวงแรงงานในการพัฒนาตลาดแรงงานภูมิภาคด้วยการเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงาน โดยมุ่งให้ได้มาซึ่งแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ เอื้อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสังคมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รองรับการยกระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกันในระดับสากลในบริบทที่โครงสร้างทางประชากรกำลังเปลี่ยนแปลงไป โดยวัตถุประสงค์ของโครงการจำแนกได้ 3 ประการคือ

- 1) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ในการที่สมาชิกประชาคมอาเซียนจะปรับตัวร่วมมือกันเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน
- 2) การศึกษาและพัฒนาแนวทางกลไกระดับปฏิบัติให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือดังกล่าว
- 3) การศึกษาวิจัยแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ต่อเงื่อนไขต่างๆ นั้น เพื่อให้อาเซียนและประเทศสมาชิกมีแนวทางที่จะปฏิบัติร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากโอกาสด้านการปันผลทางประชากรให้ได้มากที่สุด

1.3 นิยาม

อาเซียน หมายถึง สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 10 ประเทศ คือ ไทย บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา

ผลิตภาพของกำลังแรงงาน หรือที่นิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่า ผลิตภาพแรงงาน (Labor Productivity) หมายถึง ปริมาณผลงานเฉลี่ยต่อคนของลูกจ้างที่คำนวณเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือรายปี เป็นข้อมูลที่บ่งชี้ถึงความสามารถในการผลิตต่อคนของลูกจ้างหรือคนงานในแต่ละช่วงเวลา การวัดผลิตภาพของกำลังแรงงานด้วยวิธีต่างๆ คือ การคำนวณสัดส่วนของผลผลิตมวลรวมประชาชาติและจำนวนแรงงานในภาคการผลิตนั้นๆ

กำลังแรงงาน หมายถึง ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ทั้งที่เป็นผู้ที่มีงานทำและผู้ไม่มีงานทำ แต่ประสงค์จะทำงานและสามารถทำงานได้

แรงงาน หมายถึง ผู้ใช้แรงงาน ระดับทักษะ กึ่งทักษะ และไร้ทักษะ ซึ่งเป็นความหมายแคบซึ่งมักใช้กันทั่วไป ถึงแม้ว่าในความหมายกว้างนั้น ครอบคลุมถึงการใช้กำลังกายและกำลังความคิดของมนุษย์ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ทุนมนุษย์ หมายถึง ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าต่อการผลิต การบริการและการพัฒนาประเทศด้วยร่างกาย แรงใจ สติปัญญา ความคิด ความรู้ ทักษะความสามารถในการทำงาน เนื่องจากผลของการศึกษาฝึกอบรม ตลอดจนจนประสบการณ์ทำงาน ซึ่งเป็นการสร้างคุณค่าของมนุษย์ โดยวิธีการวัดทุนมนุษย์ที่แพร่หลายมี 2 วิธี คือ ก) วัดจากปริมาณการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาซึ่งแฝงอยู่ในกำลังแรงงาน โดยสมมติให้มูลค่าทางการศึกษาเท่ากับต้นทุนที่เสียไปเพื่อการลงทุนในทุนมนุษย์ และ ข) วัดจากการเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างอาชีพของกำลังแรงงานตามระดับทักษะ เช่น ถ้าเป็นกลุ่มอาชีพที่ใช้ทักษะสูงเพิ่ม เท่ากับมีทุนมนุษย์เพิ่ม

การปันผลทางประชากร หมายถึง โอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรในลักษณะที่สัดส่วนประชากรในวัยแรงงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในวัยฟุ้งเฟ้อ หรือประชากรในวัยเด็กและวัยสูงอายุ ซึ่งกลายเป็นแนวโน้มของการมีอัตราฟุ้งเฟ้อต่ำ โอกาสทางเศรษฐกิจดังกล่าว ได้แก่ การยกระดับมาตรฐานการครองชีพ ส่งผลให้มีการออมการลงทุนมากขึ้น ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การปันผลทางประชากรมักจะเกิดขึ้นในช่วงกลางของขั้นตอนที่สองของการเปลี่ยนสภาพทางประชากร ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดุลยภาพของอัตราเกิดและอัตราตายเริ่มเปลี่ยนแปลงและส่งผลให้การเพิ่มประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความทันสมัยควบคู่กับการสาธารณสุขและการโภชนาการที่ดีขึ้นมีผลทำให้อัตราการตายลดลง สำหรับในช่วงแรกของขั้นตอนที่สองนี้ประชากรวัยเด็กจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้อัตราส่วนฟุ้งเฟ้อวัยเด็กมีสูงมาก ส่วนในช่วงปลายนั้นประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และทำให้อัตราส่วนฟุ้งเฟ้อวัยสูงอายุมีสูงมากด้วยเช่นกัน ในขณะที่ช่วงกลางๆ ของการเปลี่ยนสภาพทางประชากรจะเป็นช่วงที่สัดส่วนของประชากรส่วนใหญ่จะอยู่ในวัยแรงงาน ทำให้เป็นช่วงที่อัตราฟุ้งเฟ้อมีแนวโน้มค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับทั้งสองช่วงที่ได้กล่าวมาแล้ว ช่วงนี้จึงเป็นช่วงสำคัญที่เรียกว่าช่วงการปันผลทางประชากร

ประเทศที่ได้รับผลดีจากการปันผลทางประชากรจะต้องใช้ช่วงเวลาการปันผลทางประชากรให้ได้ประโยชน์มากที่สุด เพราะโอกาสดังกล่าวมีเพียงครั้งเดียวและจะเปลี่ยนเป็นภาวะคุกคามหากสัดส่วนประชากรวัยสูงอายุเพิ่มมากขึ้น

หากตลาดแรงงานมีศักยภาพพอที่จะรองรับกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้น ผลิตภาพต่อหัวของประชากรก็จะเพิ่มขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะส่งผลต่อการเพิ่มการปันผลทางประชากร รวมทั้งมีผลต่อการเพิ่มการออมและการลงทุนในทุนมนุษย์ให้มากยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานถือเป็นการปันผลทางประชากรที่สำคัญประการหนึ่งนอกเหนือจากการออมและการลงทุนทางทรัพยากรมนุษย์

การจะรับผลดีจากการปันผลทางประชากรนั้น ประเทศต่างๆ ควรมีตลาดเปิดและนโยบายแรงงานที่ยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดการสร้างงานเพิ่มขึ้น โดยจะต้องมีนโยบายเศรษฐกิจที่ดีควบคู่กับระบบการเงินที่เอื้อต่อการลงทุนและการออม โดยเฉพาะการลงทุนในด้านการศึกษาเพื่อให้เกิดทักษะ ตลอดจนมีระบบบำนาญและระบบสุขภาพสำหรับผู้เกษียณอายุ ทั้งนี้สิ่งสำคัญคือ จะต้องใช้ประชากรวัยแรงงานให้เกิดประโยชน์เพียงพอ เพื่อเตรียมทรัพยากรให้พอสำหรับอนาคตที่สัดส่วนประชากรวัยสูงอายุจะเพิ่มสูงขึ้น

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

แนวทางการวิจัยและพัฒนาอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การจะแสวงหาแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่พึงปฏิบัติได้ในกระบวนการทางนโยบาย และรองรับบทบาทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกระทรวงแรงงานในการพัฒนาตลาดแรงงานภูมิภาคด้วยการเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงาน ในการยกระดับความร่วมมือในภูมิภาคสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ภายใต้โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนไป ซึ่งทั้งสองประการนั้น เป็นทั้งโอกาสและความท้าทายใหม่ที่เกี่ยวเนื่องกันในศตวรรษที่ 21 นั้น ไม่อาจดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพหากเป็นการพิจารณาเพียงมุมมองทางวิชาการของนักวิชาการเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการกลั่นกรองเพื่อให้

ได้มาซึ่งความคิดเห็นที่สอดคล้องกันระหว่างนักวิชาการในวงการวิชาการ นักวิชาการในวงการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางนโยบาย และภาคประชาสังคม

โครงการนี้ อาศัยแนวคิดด้านการวิเคราะห์เชิงบริบทของกระบวนการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ ในการพิจารณาแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับ แนวทาง ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไข ที่ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมองในมิติต่อไปนี้

- ก. ด้านตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและการสร้างภาคแรงงานของภูมิภาคที่มีคุณภาพในเชิงผลิตภาพต่อไป
- ข. สภาพความเป็นไปและกรอบกติกาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนมนุษย์ข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเน้นประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์
- ค. สภาพปัญหาและนโยบายทางสังคมที่เกี่ยวข้องสู่คุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงาน
- ง. บทบาทและแนวทางการดำเนินการด้านมาตรฐานฝีมือแรงงานในระดับชาติและภูมิภาคเพื่อยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียนในปัจจุบันนั้นเป็นเช่นไร และควรเป็นอย่างไรในอนาคต

ขั้นตอนการวิจัยและพัฒนา แบ่งออกเป็น

ขั้นตอนที่ 1 การเก็บข้อมูลเบื้องต้น อาศัยการทบทวนวรรณกรรม การวิจัยข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยเอกสารของทางราชการของประเทศสมาชิกอาเซียน องค์กรอาเซียน เอกสารวิชาการและข้อมูลจากสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is?) กับแนวทาง ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นในอนาคต (What should be?) เกี่ยวกับการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน ในฐานะแนวทางในการเตรียมแนวทางในกระบวนการทางนโยบายระดับประเทศและภูมิภาค ใน 4 ประเด็นข้างต้น

ขั้นตอนที่ 2 การจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการเพื่อนำเสนอและรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นต่อผลการศึกษาวิจัยในขั้นตอนที่ 1 จากผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งในภาครัฐ ภาคการผลิต ภาคแรงงาน/ประชาสังคม และภาควิชาการ

ขั้นตอนที่ 3 การแจกแจงและวิเคราะห์ Delphi ความคิดเห็นเบื้องต้นของผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งในภาครัฐ ภาคการผลิต ภาคแรงงาน/ประชาสังคม และภาควิชาการ ที่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนที่ 2 แล้วเกี่ยวกับแนวทางเชิงนโยบายที่ควรจะเป็นในการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือต่อไปในอนาคต (Policy Identification)

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงานสรุปผลการศึกษาในขั้นตอนที่ 1-3 พร้อมประเด็นคำถามเพื่อศึกษาความคิดเห็นแบบเจาะลึกของผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและพึงปฏิบัติได้สำหรับอาเซียนและประเทศสมาชิกในการปรับตัวและพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน คำถามประกอบด้วย

1) แนวทางเชิงนโยบายที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือในการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน ควรเป็นอย่างไร ควรครอบคลุมองค์ประกอบและประเด็นอะไรบ้าง (Policy Identification) จากมุมมองด้านตลาดแรงงานภูมิภาคอาเซียน การบริหารจัดการด้านการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานและทุนมนุษย์ข้ามชาติภายในภูมิภาคอาเซียน การยอมรับมาตรฐานฝีมือแรงงานร่วมกันของแรงงานอาเซียน และนโยบายด้านการประกันสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงานอาเซียน

2) ยุทธศาสตร์ของไทยในการยกระดับความร่วมมืออาเซียน ควรเป็นอย่างไร ควรครอบคลุมองค์ประกอบและประเด็นอะไรบ้าง (Policy Identification) ควรจัดเตรียมอย่างไร ควรเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน/องค์กรใดบ้าง ควรกำหนดลำดับความสำคัญของการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร (Policy Formulation)

3) การประสานงานระหว่าง กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงต่างประเทศ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องควรเป็นอย่างไร (การนำนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ: Policy Implementation)

4) การประเมินผลควรดำเนินการอย่างไร (Policy Evaluation)

ขั้นตอนที่ 5 การแจกแจงและวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ การวิเคราะห์ Delphi ความคิดเห็น การจัดทำเป็นรายงานสรุปเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อประชุมระดมสมอง

ขั้นตอนที่ 7 การจัดประชุมระดมสมอง และวิเคราะห์ Delphi ความคิดเห็น เพื่อได้ภาพที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับ

1) แนวทางยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นในอนาคตในการที่จะทำให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือที่เหมาะสมสู่การยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานอาเซียน จากมุมมองด้านตลาดแรงงานภูมิภาคอาเซียน การบริหารจัดการด้านการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานและทุนมนุษย์ข้ามชาติภายในภูมิภาคอาเซียน การยอมรับมาตรฐานฝีมือแรงงานร่วมกันของแรงงานอาเซียน และนโยบายด้านการประกันสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของกำลังแรงงานอาเซียน (การเตรียมดำเนินการจัดทำนโยบาย: Policy Formulation)

2) แนวทางในการประสานงานระหว่าง กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงต่างประเทศ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (การนำนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ: Policy Implementation)

3) แนวทางในการประเมินผล (Policy Evaluation)

ขั้นตอนที่ 8 การศึกษาและพัฒนาแนวทางกลไกระดับปฏิบัติให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปรับตัวในการพัฒนาความร่วมมือแนวใหม่ข้างต้นนั้น ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนย่อย คือ

ขั้นตอนย่อยที่ 8.1 การวิจัยเอกสารและการเก็บข้อมูลเชิงลึกโดยอาศัยการมีส่วนร่วมในการประชุมสัมมนาในระดับภายในประเทศ ระดับอนุภูมิภาค/ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ระดับสูง-กลางของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อศึกษาแนวทางกลไกด้านมาตรฐานความสามารถในการทำงาน (หรือที่ประเทศไทยเรียกว่า มาตรฐานฝีมือแรงงาน) โดยใช้มาตรฐานฝีมือช่างเชื่อมที่ประเทศไทยเป็นฝ่ายเสนอเป็นกรณีศึกษา

ขั้นตอนย่อยที่ 8.2 การนำเสนอผลการวิจัยและพัฒนาต่อกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน เพื่อให้ได้แนวทางร่วมเบื้องต้นในการพัฒนาแนวทางกลไก

ขั้นตอนย่อยที่ 8.3 การประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในการดำเนินการ

ขั้นตอนย่อยที่ 8.4 การพัฒนาแนวทางกลไกเงื่อนไขในระดับปฏิบัติหลักระดับภูมิภาค และแนวทางกลไกเงื่อนไขหลักซึ่งจำเป็นเร่งด่วนของไทย ในการดำเนินการต่อไปในอนาคต

ขั้นตอนย่อยที่ 8.5 การนำเสนอผลการวิจัยและพัฒนาต่อที่ประชุมระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและภาคการผลิตเกี่ยวกับความเหมาะสมของแนวทางกลไกที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมา

ขั้นตอนที่ 9 การวิเคราะห์และจัดทำรายงานสรุปผลการวิจัยและพัฒนา

ขั้นตอนที่ 10 การสัมมนาทางวิชาการนำเสนอผลการวิจัยและพัฒนา

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่เป็นรูปธรรม และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการประกอบด้วย

1) ได้ลักษณะแนวทาง ยุทธศาสตร์ และกลไกเงื่อนไขที่ควรจะเป็นเหมาะสมและพึงปฏิบัติได้ อันเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศสมาชิกอาเซียน ในการที่อาเซียนจะต้องปรับตัวนับจากปี 2550 เป็นต้นไป ในลักษณะที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายและการประสานนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกัน ในการยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน รองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายใหม่แห่งศตวรรษที่ 21 โดยเอื้อต่อการใช้โอกาสจากการปันผลทางประชากรอย่างเต็มที่ (Optimization)

2) ได้ลักษณะแนวทางที่ควรจะเป็นอันเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยต่อการปรับตัวของไทยที่ควรจะเป็นนับจากปี 2550 เป็นต้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงแรงงาน ในการขยายผลสู่การปฏิบัติที่เหมาะสม

บทที่ 2

สรุปผลการวิเคราะห์ลักษณะแนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน*

2.1 ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน

ตลาดแรงงาน – ผลิตภาพของกำลังแรงงาน

โดยทั่วไป การศึกษาเรื่องปัจจัยที่กำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะเน้นไปที่การมองภาพผลิตภาพการผลิตของปัจจัยการผลิตอื่นๆ ที่นอกเหนือจากปัจจัยทุนและปัจจัยแรงงานว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อความเจริญเติบโตของประเทศต่างๆ อย่างไรก็ดี การศึกษาเรื่องตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการแสวงหาหนทางในการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น

ตลาดแรงงานไม่มีศูนย์รวมในการจำหน่าย การตกลงระหว่างผู้เสนอแรงงานและผู้ว่าจ้างถือได้ว่ามีตลาดแรงงานเกิดขึ้น ลักษณะของตลาดมีความหลากหลาย และสามารถจำแนกออกเป็นตลาดสำหรับงานแต่ละชนิดที่แตกต่างกันไป โดยอาจแยกตามอาชีพ (Occupational market) ขนาดของตลาดแรงงานยังแตกต่างกันไปตามระดับฝีมือ หรือระดับทักษะความสามารถของแรงงาน และมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมระดับประเทศหรือระดับต่างประเทศ

แบบจำลองของตลาดแรงงานอย่างง่ายมักมีการสมมติให้ตลาดแรงงานเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ โดยมีอัตราค่าแรงหรือค่าจ้างในฐานะตัวจูงใจเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน อย่างไรก็ดี ในสภาพความเป็นจริงยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่นอกเหนือจากค่าแรงที่เป็นตัวกำหนดอุปทานแรงงาน ขณะเดียวกันสำหรับอุปสงค์ต่อแรงงานนั้นก็มีลักษณะเป็น “อุปสงค์ต่อเนื่อง” (Derived Demand) โดยขึ้นกับความต้องการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งความต้องการที่จะว่าจ้างแรงงานของนายจ้างหรือผู้ประกอบการมักพิจารณาจากผลิตภาพในการทำงานของแรงงานว่าจะคุ้มกับค่าแรงที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้หรือไม่

การวัดผลิตภาพของแรงงานในทางเศรษฐศาสตร์มีวิธีการวัดอย่างง่าย ๆ 2 ประการ ได้แก่ 1) การวัดผลิตภาพการผลิตจากผลผลิตเฉลี่ย (Average Product) และ 2) การวัดผลิตภาพการผลิตจากผลผลิตหน่วยสุดท้าย (Marginal Product) โดยไม่อาจแยกรายละเอียดของผลิตภาพการผลิตได้ชัดเจน ข้อมูลการวัดผลิตภาพการผลิตที่ใช้อยู่ในงานศึกษาวิจัยต่างๆ โดยส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่คำนวณขึ้นโดยใช้อัตราส่วนระหว่างผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อจำนวนกำลังแรงงานของประเทศ

การเปรียบเทียบเรื่องผลิตภาพของแรงงานระหว่างประเทศ ทำได้ค่อนข้างยากเพราะการศึกษาเรื่องผลิตภาพของแรงงานหรือปัจจัยการผลิตอื่นๆ ในระดับอุตสาหกรรมหรือระดับสาขาอาชีพมีน้อย อย่างไรก็ตามในอนาคต หากประเทศต่างๆ สามารถให้ความร่วมมือในเรื่องการเก็บข้อมูลในระดับอุตสาหกรรมหรือระดับสาขาอาชีพมากขึ้นย่อมมีความเป็นไปได้ในการเปรียบเทียบผลิตภาพแรงงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

หากจะมองว่าอัตราการเติบโตของผลผลิตต่อประชากรเป็นตัวชี้ถึงผลิตภาพของแรงงานในแต่ละประเทศ งานวิจัยนี้ พบว่า ผลิตภาพแรงงานของสิงคโปร์อยู่ในระดับที่สูงสุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ รองลงมา ได้แก่ มาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และพม่า ตามลำดับ โดยผลิตภาพของแรงงานในประเทศสมาชิกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลง ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ

* โดย พัชรวลัย วงศ์บุญสิน

ประชากรในประเทศ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะประสบกับปัญหาอัตราการเติบโตของประชากรวัยทำงานต่ำกว่าอัตราการเติบโตของแรงงานในระดับที่รุนแรงสูงสุด คือ สิงคโปร์ รองลงมาคือ ไทย โดยที่สิงคโปร์ได้ตระหนักถึงปัญหาและได้มีการเตรียมการรองรับผลกระทบนั้นด้วยการผลักดันปรับตัวในเรื่องของผลิตภาพของแรงงานในประเทศ

อัตราการจ้างงานของแต่ละประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปในระดับและทิศทางที่ต่างกันในช่วงปี 2548-2558 (ค.ศ. 2005-2015) โดยอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ประสบปัญหาการว่างงานสูงสุดด้วยอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นมากกว่าประเทศอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ ในขณะที่ไทยเป็นประเทศเดียวที่อัตราการว่างงานอยู่ในระดับที่คงที่ และอยู่ในอัตราที่ต่ำสุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ

การจ้างงานในแต่ละประเทศเมื่อแยกตามสาขาการผลิตพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาสำหรับสาขาการผลิตที่ได้มีการเก็บข้อมูลได้แก่ เกษตรกรรม (รวมประมงและป่าไม้) อุตสาหกรรม ก่อสร้าง ขยายส่ง/ขายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม คมนาคม/การสื่อสาร การเงิน/ประกันภัย/อสังหาริมทรัพย์/ธุรกิจบริการอื่นๆ บริการสาธารณะ และอื่นๆ (เหมืองแร่/ไฟฟ้า/เชื้อเพลิง/ ฯลฯ) งานวิจัยนี้ พบว่ามีแนวโน้มที่สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย จะมีการเติบโตของสาขาการผลิตต่อไปนี้ คือ สาขาการขยายส่ง/ขายปลีก/ภัตตาคารและโรงแรม สาขาการเงิน/ประกันภัย/อสังหาริมทรัพย์/ธุรกิจบริการอื่นๆ และสาขาบริการสาธารณะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคบริการที่มีบทบาทต่อเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้สูงขึ้น

การจ้างงานแยกตามสาขาอาชีพของประเทศในอาเซียนในปี 2546 สะท้อนถึงความสอดคล้องกับการจ้างงานในสาขาการผลิตข้างต้น กล่าวคือประเทศที่มีพื้นที่เกษตรกรรมจะมีการจ้างงานในสาขาอาชีพเกษตรกรรมที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ เช่น กรณีของอินโดนีเซียและไทย

การเติบโตและการแข่งขันทางเศรษฐกิจของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ เน้นคำนึงถึงปัจจัยด้านเงินทุนและปริมาณแรงงาน มากกว่าคุณภาพเชิงผลิตภาพการผลิต แม้ในปัจจุบันมีการคำนึงถึงคุณภาพเชิงผลิตภาพการผลิตของแรงงาน แต่เป็นเพียงปัจจัยเสริม

ตลาดแรงงานในภูมิภาคมีปัญหาในด้านปริมาณและคุณภาพของกำลังแรงงานที่ไม่สัมพันธ์กันอย่างเพียงพอ บางประเทศอยู่ในสภาวะขาดแคลนแรงงาน บางประเทศแรงงานล้นตลาด ส่งผลต่อการย้ายถิ่นของกำลังแรงงานข้ามพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิก โดยการย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายมีสัดส่วนสูงมาก การย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งมี Dual Labor Market

ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานตั้งแต่ระดับไร้มัธยมศึกษาขึ้นไป แรงงานอายุ 50 ปีขึ้นไปของไทย ส่วนใหญ่จบระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ในขณะที่มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านกว่า 2 ล้านคน ทำงานใน 9 อุตสาหกรรม โดยมีการเคลื่อนย้ายไปมาข้ามสาขาการผลิต แต่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ยังไม่อาจบอกได้ชัดเจนว่า สาขาการผลิตใด ขาดแคลนแรงงานระดับใด ประเภทใด เท่าใด ถึงแม้ว่ามีโครงการนำร่องในส่วนของการทรวงอุตสาหกรรมและการทรวงแรงงานในการศึกษาตลาดแรงงาน ในระดับรายอุตสาหกรรมบางส่วน แต่ยังไม่ลงลึกในรายอาชีพ

แต่ละอาชีพมีปัญหาในตลาดแรงงานแตกต่างกันไป เช่น อาชีพช่างเชื่อม มีลักษณะดังนี้ คือ

- ก. เป็นที่ต้องการอย่างมากในตลาดแรงงาน
- ข. ต้นทุนสูงในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยมีการฝึกทักษะและความตระหนักด้านระบบความปลอดภัยในการทำงาน แต่ส่วนใหญ่ไม่นิยมเข้ารับการศึกษาฝึก
- ค. อายุการทำงานในตลาดแรงงานสั้น (การใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ):
 - อายุ 35-40 ปี หมดสภาพ

- หลังอายุ 35-40 ปี ต้องเปลี่ยนอาชีพ
- หลังอายุ 35-40 ปี ดันทุนสูงและใช้เวลายาวนานในการทำนุบำรุงรักษาสุขภาพ

แรงงานนอกระบบ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและประเทศสมาชิกอื่นของอาเซียน โดยในประเทศไทยนั้น มีขนาดใหญ่กว่าแรงงานในระบบ เป็นแหล่งสร้างงาน แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ภาคเกษตร การศึกษาต่ำกว่า ป. 4 แรงงานนอกระบบในชนบทส่วนใหญ่ของไทยกำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยปราศจากการเตรียมพร้อมในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและผลิตภาพ ทั้งนี้ OTOP เป็นส่วนหนึ่งในการช่วยให้แรงงานนอกระบบในชนบทมีบทบาทในการผลิต มีรายได้มากขึ้น

การจ้างงานกำลังแรงงานจากต่างประเทศ

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศเน้นถึงการที่การค้าระหว่างประเทศจะนำไปสู่ปัจจัยการผลิตของประเทศต่างๆ จะได้รับผลตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Factor price equalization) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านแรงงานเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ การยอมรับแรงงานจากประเทศหนึ่งให้เข้ามาทำงานในอีกประเทศหนึ่งมักเป็นไปตามมาตรฐานความต้องการแรงงานของประเทศผู้รับเป็นสำคัญ

การพัฒนาแรงงานย้ายถิ่นให้มีศักยภาพที่ทัดเทียมกับแรงงานในประเทศ รวมทั้งการพัฒนาให้แรงงานย้ายถิ่นมีผลิตภาพในการทำงานที่สูงขึ้นกว่าเดิมย่อมจะเป็นผลดีต่อต้นทุนการผลิตและรายได้เปรียบเทียบโดยเปรียบเทียบของประเทศนั้นๆ กล่าวคือ การพัฒนาผลิตภาพของแรงงานในด้านหนึ่งจะเป็นการเสริมให้ผลตอบแทนต่อแรงงานนั้นสูงขึ้นและมีโอกาสทำให้ต้นทุนการจ้างงานสูงขึ้นตาม แต่หากผลิตภาพการผลิตของแรงงานเติบโตในอัตราที่เร็วกว่าหรือสูงกว่าอัตราการเติบโตของค่าแรงที่สูงขึ้นแล้วย่อมทำให้ต้นทุนเฉลี่ยของการผลิตลดลงได้

การพัฒนาศักยภาพและผลิตภาพของแรงงานในสาขาอาชีพต่างๆ จะช่วยลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการลงและจะสามารถเพิ่มความสามารถในการแข่งขันได้ ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันในเรื่องระดับของผลิตภาพของแรงงานหรือระดับฝีมือที่เป็นที่ยอมรับในแต่ละสาขาอาชีพยังมีไม่มากและไม่ละเอียดพอต่อการจำแนกตามสาขาอาชีพจึงเป็นการยากที่จะวัดระดับที่จะกำหนดเป็น benchmark ที่ต้องการได้อย่างชัดเจน ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นที่ต้องการคือ การเก็บข้อมูลในรายละเอียดของแต่ละสาขาอาชีพเพื่อที่จะใช้ข้อมูลดังกล่าวในการคำนวณหาผลิตภาพที่จะใช้เป็น benchmark ต่อไป

ความต้องการแรงงานไทยในสิงคโปร์

ในปัจจุบัน แรงงานต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 500,000 คน ประกอบด้วย มาเลเซีย ประมาณ 100,000 คน กระจายอยู่ในทุกภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะภาคการผลิตและบริการ; 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

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 ทั้งนี้ทางการสิงคโปร์อนุญาตให้แรงงานไทยทำงานได้ในเฉพาะภาคการอยู่ต่อเรือและซ่อมเรือ และทำงานรับใช้ในบ้าน โดยมากกว่าร้อยละ 90 ของแรงงานไทยจัดอยู่ในกลุ่มไร้ฝีมือ ในภาคการก่อสร้างและอยู่ต่อ

เรือซ่อมเรือ และบางส่วนทำงานรับใช้ในบ้าน ขณะนี้มีอีกสาขาที่คนไทยเข้าไปทำก็คือ ภาคเกษตรกรรม ส่วนที่เหลือร้อยละ 10 เป็นแรงงานฝีมือ อาทิ พ่อครัว สถาปนิก อาจารย์มหาวิทยาลัย ฯลฯ

กล่าวได้ว่า ประเทศที่ถือเป็นคู่แข่งของแรงงานไทย ได้แก่ ประเทศอินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา ปากีสถาน และพม่า รวมจำนวน 145,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานในภาคการก่อสร้างและอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับแรงงานไทย โดยแรงงานไทยมีจำนวนเป็น 1 : 3 ของจำนวนแรงงานประเทศดังกล่าวรวมกัน อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามนายจ้างและบริษัทจัดส่งคนงาน สรุปได้ว่าแรงงานไทยมีฝีมือดี เรียนรู้เร็ว และเชื่อฟังนายจ้าง จึงเป็นที่ต้องการของนายจ้างส่วนใหญ่ และได้รับค่าจ้างสูงกว่าแรงงานชาติอื่นๆ

ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานไทยคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ ซึ่งมีการเติบโตเพียงบางภาค และภาคก่อสร้าง ซึ่งจากอัตราการส่งงานที่สูง ทำให้เกิดกระแสสังคมที่บีบบังคับรัฐบาลให้ทบทวนนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติเพื่อสงวนตำแหน่งงานให้กับคนสิงคโปร์ หรือสร้างงานให้กับคนสิงคโปร์มากขึ้น ประกอบกับปริมาณความต้องการแรงงานต่างชาติในปี 2547 ที่เพิ่มสูงสุดในรอบ 4 ปี ทำให้รัฐบาลเร่งออกนโยบายเพื่อควบคุมปริมาณแรงงานต่างชาติโดยมุ่งหวังให้ผู้ประกอบการมีการใช้แรงงานต่างชาติในจำนวนเฉพาะเท่าที่จำเป็นและเกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม แรงงานไทยยังมีโอกาสในตลาดแรงงานสิงคโปร์

ด้านการก่อสร้าง แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจของสิงคโปร์ในปี 2547 มีการเติบโตร้อยละ 8.4 แต่แรงงานไทยในสิงคโปร์ส่วนใหญ่อยู่ในภาคก่อสร้าง ซึ่งสถานการณ์การเติบโตในภาคนี้ยังคงติดลบมาโดยตลอด เป็นผลให้การจ้างแรงงานในภาคนี้มีการชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์เริ่มฟื้นตัวและมีแนวโน้มดีขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับมีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลขนาด 400 เตียง ที่ Yishun การก่อสร้างทางเดินเชื่อมต่อใต้ดินระหว่างศูนย์การค้าใหญ่ๆ บริเวณถนน Orchard มูลค่ากว่า 59 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ การก่อสร้างรถไฟฟ้าสายวงกลม การก่อสร้าง College of the Arts ที่ Rochor การก่อสร้าง 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 นโยบายที่เคยอนุญาตให้ผู้เข้าทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือจะถูกยกเลิก และแรงงานไทยซึ่งมีปัญหาในการทดสอบระดับ SEC จะมีโอกาสเดินทางไปทำงานในสิงคโปร์ได้ยากยิ่งขึ้น 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 ที่สิงคโปร์มีความต้องการสูง และเปิดรับแรงงานด้านนี้โดยไม่มีข้อจำกัด เนื่องจากปัญหาด้านภาษาและการสื่อสารกับนายจ้าง รวมทั้งอัตราค่าจ้างซึ่งไม่สูงมากนัก (300 – 350 เหรียญสิงคโปร์ หรือเท่ากับ 7,500–8,750 บาท) จึงไม่เป็นที่สนใจของแรงงานไทย ซึ่งอัตราค่าจ้างดังกล่าวสูงกว่าอัตราค่าจ้างผู้ช่วยแม่บ้านชาวอินโดนีเซียอยู่แล้ว (250 เหรียญสิงคโปร์)

ด้านงานพ่อครัว-แม่ครัว และพนักงานนวดสปา สิงคโปร์ถือเป็นงานในระดับวิชาชีพเฉพาะและแรงงานฝีมือ โดยยังมีความต้องการแรงงานด้านนี้ แต่ไม่สามารถระบุจำนวนได้ชัดเจนเนื่องจากมีการลงทุนสูง สถานประกอบการแต่ละแห่งสามารถจ้างได้ในจำนวนไม่มาก และต้องจ้างเป็นระยะยาวเพราะเป็นงานฝีมือ หากลูกจ้างติดใจในฝีมือแล้วมีการเปลี่ยนพ่อครัวหรือพนักงานนวดสปา ก็จะเสียลูกจ้างไป ดังนั้นตำแหน่งงานใหม่คาดว่าจะไม่มีการขยายตัวมากนัก และคาดว่าจะมีการจ้างงานในด้านนี้ปีละประมาณ 80 – 100 คน

ด้านการเกษตร ทางสิงคโปร์ได้เริ่มอนุญาตให้นำแรงงานจากประเทศไทย อินเดีย และบังกลาเทศเข้าไปทำงานด้านเกษตรกรรมในประเทศสิงคโปร์ได้ตั้งแต่วันที่ 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 คိမ်สุรา

ความต้องการแรงงานไทยในมาเลเซีย

ศักยภาพของตลาดแรงงานมาเลเซียสำหรับแรงงานไทยในภาพรวม ถือว่ายังคงมีศักยภาพที่จะรองรับแรงงานไทย แต่แรงงานไทยกลับไม่มีการหลั่งไหลเข้ามามากนัก ทั้งๆ ที่ตลาดแรงงานมาเลเซียต้องการแรงงานไทยทุกสาขา แต่คนหางานไทยกลับไม่ต้องการเดินทางไปทำงานในมาเลเซีย เนื่องจากค่าจ้างต่ำ ไม่แตกต่างจากทำงานในเมืองไทยมากนัก และสำหรับคนที่ไม่ใช่มุสลิมยังต้องเผชิญกับอุปสรรคทางด้านภาษาและวัฒนธรรมอีกด้วย

ภาคก่อสร้าง ตลาดแรงงานภาคก่อสร้างในมาเลเซียเป็นตลาดล่าง ซึ่งมีคนงานไทยทำงานจำนวนไม่น้อย (แม้ปัจจุบันจะลดจำนวนลงแล้วก็ตาม) ตลาดนี้มีปัญหาในเรื่องสำคัญคือ ค่าจ้างต่ำไม่ดึงดูดใจ การจ่ายค่าจ้างล่าช้า และการมีงานทำไม่เต็มที่ ตลอดจนปัญหาการขาดแคลนสวัสดิการ แนวทางและแผนงานเป้าหมายของสำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย นอกจากรับรองตำแหน่งแล้ว คือ การกลั่นกรอง เน้นคุณภาพของบริษัทนายจ้างในการพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าแรงงานไทยมาทำงานในภาคก่อสร้าง

ภาคบริการ เป็นภาคที่มีการไหลเข้าของแรงงานไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกิจการร้านอาหาร จึงเป็นภาคที่มีศักยภาพในการขยายตลาด ปัจจุบันสำนักงานแรงงานฯ ได้ดำเนินการต่างๆ เช่น จัด Road show

และฝึกอบรมระดับฝีมือพ่อครัว แม่ครัวไทย รวมทั้งตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ ตลอดจนการให้ภาคนี้เป็นแหล่งซึมซับแรงงานอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยเฉพาะสำหรับประชากรวัยทำงานในเขต 5 จังหวัดภาคใต้ของไทย

ภาคอุตสาหกรรมและการเกษตร หรืออุตสาหกรรมการผลิต แม้ว่าจะจ้างคนงานไทยไม่มาก แต่มีความต้องการแรงงานไทยเป็นระยะๆ ที่ผ่านมามีปัญหาเหมือนเช่นภาคก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม ทางสำนักงานแรงงาน ได้ติดตามและพิจารณาให้การรับรองโดยปรับให้สอดคล้องกับแนวทางหรือกฎเกณฑ์ของไทย

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

ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการจ้างแรงงานต่างชาติ

การย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงาน ส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางขาดดุลยภาพ และมีช่องว่างเพิ่มขึ้น โดยที่ประเทศปลายทางมักได้รับประโยชน์จากการย้ายถิ่นมากกว่าประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นข้อค้นพบที่ขัดแย้งกับแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกในเรื่องผลด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีดุลยภาพ

กระนั้นก็ตาม การวิเคราะห์งานวิจัยอีกหลายชิ้นสะท้อนให้เห็นว่า ผลของการย้ายถิ่นข้ามชาติต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งของประเทศต้นทางและประเทศปลายทางว่าเป็นในเชิงบวกหรือลบนั้น ยังเป็นเรื่องถกเถียงกันไม่สิ้นสุด และต้องมีการศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนมากขึ้น โดยควรพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมซึ่งอาจแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และสังคมระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ: ตลาดแรงงานในอาเซียนกับยุโรป

รายงานของ ILO ปี 2547-2548 สะท้อนว่า ผลิตภาพโดยรวมของแรงงานเพิ่มขึ้นในทุกภูมิภาค โดยผลิตภาพของแรงงานในเอเชียตะวันออกมีอัตราการเติบโตสูงสุด (5.8%) ตามด้วย เอเชียใต้ (3.3%) ประเทศที่กำลังเปลี่ยนจากเศรษฐกิจสังคมนิยมไปสู่เศรษฐกิจที่อิงกลไกตลาด (2.3%) เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (2.0%) และประเทศอุตสาหกรรม รวมทั้งยุโรป (1.4%) โดยเป็นอัตราการเติบโตที่สูงกว่าอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานของโลก (1.0%)

การเติบโตในอัตราที่ช้าลงของเศรษฐกิจในยุโรปมีผลในทางลบต่อการจ้างงานในภูมิภาค ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานหรือสถานภาพของการจ้างงานสอดคล้องกับข้อมูลข้างต้นที่ว่า อุปสงค์ต่อแรงงานเป็นอุปสงค์ต่อเนื่อง (Derived Demand) ที่เป็นผลมาจากความต้องการของผู้ประกอบการในการผลิตสินค้า

การพัฒนาปรับปรุงให้ไปสู่ระดับการจ้างงานที่เป็นเป้าหมาย อาศัยแนวทางต่อไปนี้ คือ 1) การมีนโยบายด้านแรงงานที่มุ่งให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) การปรับปรุงด้านคุณภาพและผลิตภาพในการทำงาน และการสร้างเอกภาพทางสังคมและทางดินแดนให้แข็งแกร่ง 2) การส่งเสริมแนวคิดด้านวัฏจักรชีวิตในการทำงาน (Lifecycle Approach) ให้เกิดขึ้นในตลาดแรงงาน 3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของกำลังแรงงานต่างๆ ในตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำลังแรงงานที่เป็นสตรี แรงงาน

นอกระบบ ผู้สูงอายุ โดยมีการส่งเสริมแรงจูงใจในการทำงาน ลักษณะการทำงานที่ดี น่าดึงดูดใจ ด้วยค่าจ้างที่เหมาะสม 4) การสร้างความสอดคล้องกันระหว่างอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงาน 5) การประสานตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่นเข้ากับความต้องการด้านการจ้างงาน มีการลดสัดส่วนของแรงงานนอกระบบ 6) การมีกลไกอำนวยความสะดวกให้เกิดความเหมาะสมระหว่างสมรรถนะการทำงานกับค่าจ้างในการทำงาน 7) การขยายความครอบคลุมและเพิ่มการลงทุนด้านทุนมนุษย์ และ 8) การปรับระบบการศึกษาและการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความต้องการใหม่ๆ เกี่ยวกับทักษะในการทำงาน

การกำหนดเป้าหมายข้างต้นสามารถนำมาใช้เป็นกรอบการดำเนินการสำหรับตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนได้เช่นเดียวกัน

2.2 นโยบายด้านการเคลื่อนย้ายทุนมนุษย์ระหว่างประเทศสมาชิก อาเซียน

นโยบายด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติ เป็นปัจจัยกำหนดหลักประการหนึ่งต่อกระแสทิศทาง ตลอดจนแนวโน้มของการย้ายถิ่นข้ามชาติ

หลักการสำคัญในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติ คือ การที่นโยบายนั้นตั้งอยู่บนหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ซึ่งแก่นสาระของการทำความเข้าใจอยู่ที่ว่า การเดินทางย้ายถิ่นเข้าประเทศ การพำนักและประกอบกิจกรรมต่างๆ ในประเทศ ตลอดจนการเดินทางย้ายถิ่นออกจากประเทศเป็นเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ

การแสดงอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้น เป็นการแสดงออกในเชิงนโยบายผ่านเครื่องมือต่างๆ เช่นกรอบกติกาทางกฎหมาย ซึ่งการกำหนดนโยบายด้านการย้ายถิ่นนั้น กรอบกติกาทางกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ เป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งของนโยบาย

กรอบกติกาทางกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ นั้นมิใช่จะส่งผลให้รัฐมีนโยบายในตนเองเดียวกันเสมอไป เนื่องจากมีกรอบกติกาทางกฎหมายระหว่างประเทศบางประการซึ่งบางรัฐไม่ประสงค์ที่จะเป็นภาคีผูกพันและปฏิบัติตาม เช่น ในเรื่องการเดินทางออกนอกรัฐของบุคคลหนึ่งๆ นั้น หลักสิทธิมนุษยชนตาม Universal Declaration of Human Rights, art. 13. para. 2 ซึ่งให้สิทธิแก่บุคคลในการเดินทางออกนอกรัฐที่บุคคลนั้นเป็นพลเมืองหรือถือสัญชาติอยู่ด้วย ส่งผลให้ประเทศเอเชียหลายประเทศอำนวยความสะดวกในการเดินทางออกนอกประเทศแก่บุคคลที่เป็นพลเมืองหรือถือสัญชาติของประเทศตน

ทั้งนี้ มีบางประเทศตามส่วนต่างๆ ของโลก รวมทั้งในเอเชียด้วย ที่ยังคงสงวนอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐในการควบคุมพลเมืองหรือถือสัญชาติของประเทศตน อย่างเข้มงวดในการเดินทางออกนอกรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเดินทางย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานในต่างแดน

ในเรื่องการเดินทางเข้าประเทศนั้น ประเทศต่างๆ ให้ความเคารพและปฏิบัติตามหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งให้การรับรองสิทธิแก่คนชาติในอันที่จะเข้าไปในดินแดนของรัฐเจ้าของดินแดนที่ตนถือสัญชาติอยู่หรือเป็นพลเมืองอยู่ แต่สิทธิดังกล่าวยังไม่มีผลต่อบุคคลซึ่งมิได้เป็นเจ้าของดินแดนที่ตนถือสัญชาติอยู่หรือเป็นพลเมืองอยู่ เนื่องจากหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศยังไม่ได้ให้การรับรองสิทธินั้นตราเป็นปัจจุบัน อีกทั้งรัฐเจ้าของดินแดนต่างๆ ยังไม่มีพันธกรณีในระดับระหว่างประเทศหรือสากลที่จะต้องยอมรับบุคคลซึ่งมิได้ถือสัญชาติหรือเป็นพลเมืองในดินแดนตนให้เข้ามาในดินแดนของตนนั้น

การที่บุคคลชาวต่างชาติจะเข้าไปในรัฐประเทศหรือดินแดนอธิปไตยที่ตนมิได้ถือสัญชาติหรือเป็นพลเมืองอยู่นั้น จึงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับนโยบายแห่งรัฐของแต่ละรัฐเป็นสำคัญในระดับเอกภาคี ทั้งนี้ การที่จะให้บุคคลประเภทใดจากประเทศใดได้สิทธิพิเศษในการเดินทางเข้ามายังดินแดนของตนโดยสะดวก มักเป็น

เรื่องที่รัฐประเทศหรือรัฐเจ้าของดินแดนนั้นทำความตกลงในระดับทวิภาคีหรือระดับภูมิภาคเป็นการเฉพาะตามเงื่อนไขที่ตกลงกันตามนโยบายความร่วมมือของรัฐประเทศหรือรัฐเจ้าของดินแดนนั้นๆ

นอกจากกรอบกติกาทางกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ แล้ว การกำหนดนโยบายแห่งรัฐยังเป็นการกำหนดจากประเด็นต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นโดยตรงและไม่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นโดยตรงด้วย นโยบายแห่งรัฐนั้นมีพื้นฐานมาจากผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศหนึ่งสามารถแตกต่างกันไปจากผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ ผลประโยชน์แห่งชาติภายในแต่ละประเทศยังอาจแตกต่างกันไปตามช่วงเวลาหนึ่ง เนื่องจากขึ้นกับปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอก

ปัจจัยต่างๆ ข้างต้นย่อมส่งผลให้นโยบายด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติของแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไปได้ ซึ่งจากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าว การทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายด้านการย้ายถิ่นในเอเชียจึงจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาเปรียบเทียบทั้งในระหว่างประเทศเอเชียด้วยกันเอง และในระหว่างช่วงเวลา เช่น ในการทำความเข้าใจถึงนโยบายด้านการย้ายถิ่นในเอเชียในปัจจุบันตลอดจนแนวโน้มในอนาคตนั้น มีปัญหาเรื่องวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียในฐานะปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นในขณะที่ประเทศต่างๆ ในเอเชียกำลังยกระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจแบบพองตัวของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีเศรษฐกิจโลก โดยอาศัยการปรับทิศทางของเศรษฐกิจสู่กระแสโลกาภิวัตน์และการอิงหลักที่เรียกว่า ภูมิภาคนิยมแบบเปิดซึ่งอาศัยแนวทางที่เรียกว่า การค้าและการลงทุนโดยเสรี

ถึงแม้ว่านโยบายว่าด้วยการย้ายถิ่นข้ามชาติของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันไป แต่ยังคงมีลักษณะร่วมกันบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากประเด็นที่ว่า นโยบายด้านการย้ายถิ่นของแต่ละประเทศมักประกอบด้วยนโยบายหลัก 2 ประการ คือ 1) นโยบายในการจัดระเบียบ (Regulating) และควบคุม (Controlling) จำนวนและประเภทของผู้ย้ายถิ่น และ 2) นโยบายที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยแวดล้อมหรือเงื่อนไขสำหรับคนต่างด้าว หรือผู้ย้ายถิ่นเมื่อเข้ามาอยู่ในดินแดนของรัฐอธิปไตยนั้น โดยมีกฎหมายกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่างๆ เป็นเครื่องมือทางนโยบายในการบริหารจัดการและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของประเทศนั้นๆ

การมีนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นออกนอกประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือการทำงานในต่างประเทศของบุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มประเทศคือ

- กลุ่มประเทศที่ไม่มีนโยบายส่งเสริมคนในชาติให้ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างแดน ได้แก่ มาเลเซีย และไทย ในช่วงก่อนปี 2525
- กลุ่มประเทศที่มีนโยบายควบคุมการไปทำงานในต่างแดนของคนในชาติอย่างเข้มงวด ได้แก่ เวียดนาม พม่า โดยทั้งสองประเทศนั้นมีนโยบายที่เด่นชัดด้านการแทรกแซงของรัฐอย่างเต็มที่ในการย้ายถิ่นข้ามชาติของทุนมนุษย์ตั้งแต่ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน โดยเน้นที่ความตกลงระดับทวิภาคีระหว่างรัฐบาลกับประเทศเป้าหมายปลายทางอื่นๆ ที่มีระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจในระดับสูงทั่วไป ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างสองประเทศนี้ คือ ในระยะหลังนั้นเวียดนามเน้นที่การย้ายถิ่นเพื่อการฝึกอบรมฝีมือแรงงานมากขึ้น
- กลุ่มประเทศที่มีนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมสนับสนุนคนในชาติให้ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างแดนหรือที่บางคนเรียกว่า นโยบายสนับสนุนการส่งออกแรงงาน โดยในกรณีของอาเซียนนั้น ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และสิงคโปร์

สิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีรายได้สูง มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูงและปลายทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ แต่สิงคโปร์ก็มิใช่ข้อยกเว้นของกลุ่มประเทศที่มีนโยบายในการสนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานในต่างประเทศของคนในชาติ เมื่อพิจารณาจากการที่มีกำลังแรงงานทั้งหมด 2.2 ล้านคน ซึ่งไม่เพียงพอ ในจำนวนนี้มีแรงงานต่างชาติประมาณ 6 แสนคน คิดเป็น 28.2% (ข้อมูลปี 2547) ส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคบริการ เช่น โรงแรม อาหาร การนวด

สิงคโปร์ มีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างชาติ ได้แก่ กฎหมายแรงงาน กฎหมายการจ้างแรงงานต่างชาติ กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง

กระทรวงกำลังแรงงาน (Ministry of Manpower) เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมดูแลแรงงานต่างชาติทั้งหมดในสิงคโปร์ มีภารกิจที่เกี่ยวข้องคือ กำหนดและปฏิบัติตามนโยบายว่าด้วยแรงงานต่างชาติ ภายในกระทรวงจะมีอยู่ 2 กรม ที่รับผิดชอบเรื่องแรงงานต่างชาติ ได้แก่

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

- กองการจัดการแรงงานต่างชาติ (Foreign Manpower Management Division – FMMD) รับผิดชอบเรื่องสวัสดิการของแรงงานระหว่างทำงานอยู่ในสิงคโปร์ โดยจะทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นภายในกระทรวงอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกรมการจัดหางาน (Foreign Manpower Employment Division) กรมอนามัยและความปลอดภัยในอาชีพ (Occupational Safety and Health Division) กรมแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations Division) และกองสื่อสารองค์กร (Corporate Communication Department) ภารกิจหลักของ FMMD ได้แก่ การดูแลและปกป้องแรงงานต่างชาติ การส่งเสริมอุตสาหกรรมบริษัทจัดหางานในฐานะธุรกิจหนึ่ง และการเสริมสร้างขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่างๆ

รัฐบาลสิงคโปร์จัดแบ่งแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์เป็น 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 โดยปล่อยให้ไปไปตามกลไกของตลาด

เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 สิงคโปร์ ได้แถลงนโยบายประจำปีงบประมาณ 2548 ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติ คือ มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติโดยอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างงานให้กับชาวสิงคโปร์ในทางอ้อม แรงงานต่างชาติถือเป็นผู้ค้ำยันเศรษฐกิจของสิงคโปร์ เพราะเป็นผู้มีส่วนสร้างงานในหลายภาคอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้น และทำให้ชาวสิงคโปร์เองมีงานทำ แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมปริมาณของแรงงานต่างชาติให้มีความสมดุล เพราะแรงงานต่างชาติมากเกินไปก็มีส่วนสร้างความกดดันเรื่องค่าจ้างให้กับชาวสิงคโปร์ แรงงานต่างชาติน้อยเกินไปก็ทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีปัญหา ซึ่งมีสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

- 1) การขึ้นอัตราภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ (levy) ของแรงงานทักษะฝีมือ (skilled workers)

ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 อัตราการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างชาติที่เร็วกว่าแรงงานท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลต้องปรับนโยบายการเรียกเก็บค่า levy ของกลุ่มแรงงานฝีมือจาก 50 เหรียญสิงคโปร์ต่อคนต่อเดือน เป็น 80 เหรียญฯ และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2549 ปรับเพิ่มขึ้นอีกเป็น 100 เหรียญฯ ต่อคนต่อเดือน เพื่อให้ผู้ประกอบการใช้แรงงานต่างชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด และไม่นำเข้าแรงงานต่างชาติเกินความจำเป็น เพราะจะมีผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานท้องถิ่น

2) การขยายเขตการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติในภาคการผลิตและบริการ

เพื่อให้ผู้ประกอบการในภาคการผลิตและบริการมีโอกาสมากขึ้นในการขยายกิจการ หรือทำธุรกิจในตลาดสิงคโปร์ รัฐบาลจึงมีนโยบายยืดหยุ่นให้ผู้ประกอบการในภาคการผลิตและบริการสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้เพิ่มขึ้นจากโควตาที่กำหนด หากไม่สามารถหาแรงงานท้องถิ่นได้ แต่ผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าธรรมเนียม (levy) ในอัตราสูง เพื่อมิให้เป็นการจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มโดยไม่มีควมจำเป็น ซึ่งนโยบายนี้ รัฐบาลคาดว่าจะทำให้มีการสร้างงานเพิ่มขึ้นให้กับชาวสิงคโปร์เมื่อธุรกิจดังกล่าวเติบโต

3) การลดค่าธรรมเนียมการจ้างผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติ (Foreign Domestic Worker) เพื่อสนับสนุนนโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัว และช่วยลดค่าใช้จ่ายให้นายจ้างโดยเฉพาะครอบครัวที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ และเด็ก และเป็นมาตรการเสริมนโยบายการเพิ่มคุณภาพของแรงงานต่างชาติในสาขาดังกล่าว ซึ่งออกมาก่อนหน้านี้ในเรื่องของการกำหนดอายุผู้ช่วยแม่บ้านต้องไม่ต่ำกว่า 23 ปี ต้องผ่านการศึกษามัธยมศึกษาไม่ต่ำกว่า 8 ปี และต้องผ่านการทดสอบฝีมือด้วย โดยการลดค่าธรรมเนียมนี้ทำให้นายจ้างสามารถมีกำลังในการจ้างผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติ ที่มีแนวโน้มเพิ่มค่าแรงตามคุณภาพที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อให้ผู้หญิงสามารถออกมาทำงานนอกบ้านได้ เนื่องจากมีผู้ช่วยแม่บ้านแบ่งเบาภาระงานบ้าน แต่อย่างไรก็ดี ตลาดแรงงานด้านนี้ในปัจจุบันเป็นของฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ตามด้วยมาเลเซีย อินเดีย ปากีสถาน เนื่องจากเหตุผลในเรื่องภาษาสื่อสารเป็นหลัก

4) การปรับกฎระเบียบการกำหนดจำนวนแรงงานต่างชาติต่องาน/โครงการ (Man - Year Entitlement - MYE) ในภาคการก่อสร้าง ซึ่งนับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2548 เป็นต้นไป กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ได้ผ่อนปรนระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับ MYE เพื่อให้บริษัทนายจ้างสามารถรักษาแรงงานที่มีประสบการณ์และมีฝีมือให้ทำงานอยู่กับบริษัทได้ตลอด โดยเฉพาะในช่วงรอการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรแรงงานต่างชาติในอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยอนุญาตให้มีการขอยืมแรงงานต่างชาติในความรับผิดชอบของบริษัทหนึ่งไปทำงาน และอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัทก่อสร้างอื่นได้ในช่วงที่บริษัทเดิมไม่มีงานหรือรอโครงการใหม่

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

ประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดนโยบายในการออกใบอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1) ใบอนุญาตให้ทำงานในประเภทที่เรียกว่า Employment Pass สำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพระดับ Professionals และ Skill workers ที่มีเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 1,800 เหรียญสิงคโปร์ โดยแบ่งออกเป็นระดับย่อยคือ ระดับ P1 ค่าจ้าง 7,000 เหรียญสิงคโปร์ ขึ้นไป; ระดับ P2 ค่าจ้างอยู่ระหว่าง 3,500 - 7,000 เหรียญสิงคโปร์; ระดับ Q1 ค่าจ้าง 2,500 - 3,500 เหรียญสิงคโปร์; ระดับ S-Pass ค่าจ้าง 1,800 เหรียญสิงคโปร์ ขึ้น

ไป ทั้งนี้ นอกจากใบอนุญาตทำงานทั่วไปแล้ว ยังมีใบอนุญาตพิเศษอีกหลายประเภทภายใต้ Employment Pass นี้ อาทิ Short-Term Employment Pass (STEP), Training Visit Pass (TVP), Entre Pass (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 บังคลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และปากีสถาน 3) กลุ่มประเทศ North Asian Sources (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน

สิงคโปร์เน้นระบบปิดในการกำกับกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติ โดยอาศัยระบบการประกาศว่าอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แรงงานจากกลุ่มประเทศดังกล่าวทำงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรม ดังนี้

ตารางที่ 2.1 ประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบ่งตามภาคอุตสาหกรรม

ภาคอุตสาหกรรม	TS	NTS	NAS
ก่อสร้าง	มาเลเซีย จีน	ไทย อินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน	ฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
อุตสาหกรรมเรือ	มาเลเซีย จีน	ไทย อินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน	ฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
งานรับใช้ในบ้าน	มาเลเซีย จีน	ไทย อินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย	-
การผลิต	มาเลเซีย จีน	-	ฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
บริการ	มาเลเซีย จีน	-	ฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน

ที่มา: สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน (2549)

เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า สิงคโปร์จะยังคงยึดแนวทางต่อไปนี้ ในการกำกับดูแลควบคุมการเข้ามาทำงานของชาวต่างชาติ รวมถึงประเทศต่างๆ ในอาเซียน

- 1) นโยบายของรัฐบาลสิงคโปร์ในการกำหนดสัดส่วนในการจ้างงานแรงงานต่างชาติจากประเทศต่าง ๆ มิให้มีแรงงานจากชาติใดชาติหนึ่งมีจำนวนมากเกินไป จนต้องพึ่งพาแรงงานจากประเทศนั้นๆ เป็นหลัก โดยนายจ้างจะต้องเสนอขอรับการจัดสรรโควตาคนงาน (Man-Year Entitlement - MYE) จากทางการสิงคโปร์ ซึ่งปัจจุบันปรากฏว่าได้มีการลดและจำกัดโควตาให้น้อยลง โดยบังคับให้เพิ่มคุณภาพมาตรฐานฝีมือแรงงานสูงขึ้น
- 2) นโยบายการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของแรงงานต่างชาติให้สูงขึ้น โดยคนงานทุกคนต้องผ่านการทดสอบซึ่งปัจจุบันคนงานไม่ผ่านการทดสอบดังกล่าวมีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ
- 3) การแข่งขันในด้านการตลาดระหว่างตัวแทนจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ และตัวแทนจัดหางานจากประเทศต่างๆ ที่ส่งแรงงานเข้ามาทำงานในสิงคโปร์ ได้แก่ แรงงานจากประเทศอินเดีย บังกลาเทศ พม่า จีน มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่แรงงานจากประเทศต่างๆ เหล่านี้มีค่าจ้างถูกกว่าแรงงานไทย
- 4) ตลาดแรงงานในสิงคโปร์ในอนาคตเป็นตลาดแรงงานของแรงงานระดับช่างฝีมือ ซึ่งผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือระดับ Skill Evaluation Certificate (SEC)

มาเลเซีย มีกำลังแรงงาน 10.28 ล้านคน ซึ่งไม่เพียงพอกับวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 มีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติสูง โดยเฉพาะในตลาดล่าง เพราะคนในท้องถิ่นไม่ทำ ปัจจุบันจึงมีแรงงานต่างชาติมากกว่า 1.7 ล้านคน มีแรงงานไทยอยู่ไม่มาก แรงงานไทยถือว่ามีคุณภาพดีที่สุดในภูมิภาคนี้ แต่มีแรงจูงใจต่ำเนื่องจากมีปัญหาเรื่องภาษาวัฒนธรรมและค่าจ้างไม่ต่างจากในประเทศไทย

รัฐบาลมาเลเซียไม่สนับสนุนการไปทำงานต่างประเทศของคนมาเลเซีย โดยเฉพาะแรงงานระดับวิชาชีพและระดับทักษะ เนื่องจากกำลังแรงงานภายในขาดแคลนอยู่แล้ว โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 (2544) เป็นต้นมา ทางการมาเลเซียได้ออกมาตรการต่างๆ เพื่อยกระดับฝีมือแรงงานสู่สากล และจัดทำโครงการกระตุ้นให้คนงานมาเลเซียที่ทำงานอยู่ต่างประเทศในสาขาอาชีพที่สำคัญเดินทางกลับบ้าน ให้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2544 โดยมาตรการที่นำมากระตุ้นให้คนมาเลเซียที่ทำงานอยู่ต่างประเทศกลับบ้าน ได้แก่ การยกเว้นภาษีนำเข้าให้สิ่งของบางอย่าง เช่น รถยนต์ และให้ permanent resident กับคู่สมรสและบุตรที่ไม่ใช่คนมาเลเซียภายใน 6 เดือน หลังเดินทางเข้าประเทศ เป็นต้น

มาเลเซียมีนโยบายในการกำกับควบคุมและจัดระบบแรงงานต่างชาติในระดับล่าง พร้อมไปกับนโยบายผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกนอกประเทศ ซึ่งเสริมด้วยนโยบายจัดทำความตกลงกับประเทศที่จัดส่งแรงงานเข้าไปในมาเลเซีย เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานต่างชาติ โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายทั้งนายจ้างลูกจ้าง บริษัทจัดหางานทั้งฝ่ายประเทศผู้ส่งและฝ่ายมาเลเซีย สำหรับประเทศไทย กระทรวงแรงงานไทยและกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างไทย – มาเลเซีย ไปเมื่อเดือนตุลาคม ปี 2546

ทั้งนี้ ระเบียบใหม่ที่ใช้ควบคุมแรงงานต่างชาติในมาเลเซีย คือการกำหนดเกณฑ์ให้แรงงานต่างชาติต้องผ่านการอบรมและทดสอบด้านภาษา วัฒนธรรม และกฎหมาย ให้เรียบร้อย ณ ประเทศต้นทาง นอกจากนี้ยังมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย แต่เปิดโอกาสให้เข้าไปทำงานอีกครั้ง มาเลเซียไม่สนับสนุนให้แรงงานออกไปทำงานต่างประเทศ โดยเฉพาะในระดับบน เพราะขาดแคลนแรงงานอยู่แล้ว ใน

ขณะเดียวกันมีมาตรการกระตุ้นให้คนที่อยู่ต่างประเทศกลับบ้านโดยยกเว้นภาษี ให้ permanent resident กับ คู่สมรสที่เป็นคนต่างชาติ

ในปัจจุบัน ทางมาเลเซียอยู่ระหว่างการบังคับใช้ระเบียบใหม่ในการกำหนดให้แรงงานต่างชาติทุกประเทศผ่านการอบรม และทดสอบในเรื่องภาษา วัฒนธรรมและกฎหมาย ก่อนได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงาน ระเบียบนี้กำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 และกำหนดให้มีการอบรม ณ ประเทศต้นทาง โดยมาเลเซียได้แต่งตั้งหน่วยงานเอกชนเรียกว่า Malaysia Training Providers (MTP) ทำหน้าที่ให้บริการประสานการอบรมและการออกประกาศนียบัตรกับฝ่ายประเทศผู้ส่งแรงงาน โดยประเทศไทย จัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นศูนย์อบรมคนหางาน ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวมีประโยชน์ต่อมาเลเซีย เนื่องจากช่วยให้คนงานมีความรู้ด้านภาษาบ้าง สามารถสื่อสารและความเข้าใจวัฒนธรรม และกฎหมาย เพื่อป้องกันและลดปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างชาติ โครงการเก็บค่าลงทะเบียนจากคนหางานคนละ 10 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นรายได้ของมาเลเซียและยังต้องจ่ายค่าบริการให้หน่วยงาน MTP ด้วย

อินโดนีเซีย เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีสถานะเป็นประเทศกำลังพัฒนาและเป็นประเทศส่งออกแรงงาน เนื่องจากเศรษฐกิจในประเทศไม่อาจรองรับกำลังแรงงานขนาดใหญ่ภายในประเทศได้ ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ อินโดนีเซียมีนโยบายในการส่งออกแรงงานระดับล่างไปทำงานในต่างแดนทั้งใกล้และไกล โดยให้ความสำคัญกับมาตรการรองรับในลักษณะของการแทรกแซงของรัฐ 2 ลักษณะหลัก คือ 1) การจัดทำโครงการส่งออกแรงงานมาตั้งแต่ปี 2518 กำหนดให้แรงงานที่ต้องการเดินทางไปทำงานในต่างแดนต้องจดทะเบียนอย่างเป็นทางการกับกระทรวงแรงงาน 2) การคุ้มครองแรงงานในลักษณะที่ภาครัฐมีบทบาทในการจัดทำความตกลงทวิภาคีกับประเทศปลายทางต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องค่าแรงและเงื่อนไขในการทำงานของแรงงาน กระนั้นก็ตาม อินโดนีเซียต้องประสบกับปัญหาการลักลอบย้ายถิ่นหรือการย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก จนกลายเป็นกระแสหลักของการย้ายถิ่นข้ามชาติจากอินโดนีเซีย เนื่องจากการทวีตัวของนายหน้าคนกลางในการจัดหางานโดยที่ภาครัฐไม่มีแทรกแซงในการจัดการกับปัญหาการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย

อินโดนีเซีย ไม่ส่งเสริมการนำเข้าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ แต่ต้องการในระดับกลางขึ้นไปที่ต้องใช้ทักษะ ในขณะเดียวกันส่งเสริมให้แรงงานไร้ฝีมือออกไปต่างประเทศ เนื่องจากแรงงานภายในล้มเหลวและต้องการระบายคนว่างงาน ประเทศปลายทางที่สำคัญคือ ซาอุดีอาระเบีย และมาเลเซีย

ฟิลิปปินส์ มีสถานะเป็นประเทศต้นทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ และเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานและการนำเงินรายได้ส่งกลับประเทศพร้อมกลไกทางกฎหมาย และสถาบันรองรับตั้งแต่แรก โดยถือเป็นลักษณะเด่นของฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ นับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจ ทางฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญต่อนโยบายด้านการส่งออกแรงงานของตนไปยังต่างประเทศมากขึ้น พร้อมเร่งดำเนินการผลักดันในเรื่องการคำนึงถึงสวัสดิการของแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างแดนอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม 2 ประการคือ ปัญหาการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น และปัญหาการจ้างงานชาวฟิลิปปินส์ในต่างประเทศที่ลดน้อยลง ซึ่งเกิดขึ้นในตลาดแรงงานในเอเชียด้วยกันเองมากกว่าในตลาดแรงงานนอกภูมิภาค

ไทย การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทยนั้น ในระยะเริ่มแรกเป็นการเคลื่อนย้ายไปทำงานในลักษณะที่ถาวร จากประเทศที่มีรายได้ต่ำไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ผู้ที่อพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศมักเป็นแรงงานที่มีฝีมือ มีวิชาชีพ และมีประสิทธิภาพ โดยแรงงานในประเทศแถบเอเชียรวมทั้งแรงงานไทย มักจะอพยพไปทำงานในทวีปยุโรป และแถบอเมริกาเหนือ ลักษณะ

งานที่ส่วนใหญ่จะเป็นงานในโรงพยาบาล โรงแรม และโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ การอพยพไปทำงานก็เป็นในรูปของการเดินทางไปทำงานด้วยตัวเอง ไม่มีการติดต่อผ่านนายหน้าผู้จัดหางานหรือทางราชการ และไม่ได้มีการจัดส่งไปทำงานในรูปของรัฐกิจ

การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศในรูปธุรกิจการจัดหางาน เริ่มขึ้นในปี 2515 - 2516 โดยมีสำนักงานเอกชนจัดส่งคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลได้เริ่มมีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศไว้อย่างชัดเจน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ทั้งนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยให้ส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้มากที่สุด โดยรัฐจะดำเนินการแก้ไขปัญาที่เกิดขึ้น และสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือคนงานให้ได้มาตรฐานตามที่ตลาดแรงงานต้องการ

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

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 11 ระบุให้บุคคลที่เดินทางเข้าออกราชอาณาจักรผ่านช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือช่องทางอื่นๆตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดเอาไว้ ซึ่งเท่าที่ผ่านมา พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลในการกีดกันไม่ให้คนงานไทยไปทำงานต่างประเทศแต่อย่างใด พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537) มาตรา 87 กำหนดให้ผู้ที่ไปทำงานต่างประเทศเดินทางออก โดยผ่านด่านตรวจคนหางาน และยื่นรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด

ตารางที่ 2.2 แนวทางและมาตรการคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนฯ 7 (2535 – 2539)	แผนฯ 8 (2540 – 2544)	แผนฯ 9 (2545 – 2549)
กำกับดูแลการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย ทั้งด้านการป้องกันและปราบปราม การหลอกลวง การลดภาวะค่าใช้จ่ายในการไปทำงานต่างประเทศ การให้ความคุ้มครองดูแลให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านมาตรฐานสัญญาจ้าง ค่าจ้างและสภาพแวดล้อมในการดำรงชีพในต่างประเทศและการพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพและที่อยู่อาศัยของแรงงานที่เดินทางกลับจากการทำงานในต่างประเทศ	กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานไทยไปต่างประเทศ ค่าใช้จ่าย และค่าบริการให้เหมาะสมและเป็นธรรม การป้องกันและปราบปรามการหลอกลวง และการลักลอบไปทำงานต่างประเทศ โดยผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิแรงงานในต่างประเทศ	การส่งเสริมให้คนมีงานทำโดยส่งเสริมการจ้างงานต่างประเทศ โดยการฝึกอบรมทักษะอาชีพใหม่ๆ ซึ่งเป็นการต้องการของตลาดต่างประเทศ ให้กับแรงงานไทย โดยเฉพาะอาชีพในภาคบริการ เช่น พนักงานดูแลเด็กและผู้สูงอายุ ผู้ประกอบอาหารไทย เป็นต้น เพื่อสร้างโอกาสให้คนไทยมีงานทำต่างประเทศมากขึ้น และสนับสนุนเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำแก่แรงงานไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศ รวมทั้งหาช่องทางเปิดตลาดแรงงานใหม่ๆ ในต่างประเทศด้วย

ประเทศไทยอยู่ระหว่างการปรับตัวและแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม โดยมีนโยบายส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศ มีกลไกบริหารจัดการแรงงานไทยไปต่างประเทศ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ประเทศปลายทางที่สำคัญคือ

มาเลเซีย บรูไน สิงคโปร์ ฮองกง และไต้หวัน ส่วนนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติมีการกำหนดขั้นตอนและแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ โดยแผนยุทธศาสตร์ 7 ประการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การจัดระบบจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว สกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานปราบปรามจับกุมดำเนินคดี ผลักดันและส่งกลับ ประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว ติดตามและประเมินผล

นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 แรงงานต่างชาติจากลาว พม่า กัมพูชา ไต้หวัน ไหลหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประเทศไทยอยู่ระหว่างการแสวงหามาตรการและแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติลาว พม่า กัมพูชา โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีในการประกาศใช้มาตรการควบคุมและจดทะเบียนแรงงานต่างชาตินำโดยต่อเนื่อง เริ่มจากนโยบายผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ 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 ทำให้ทุกพื้นที่จะต้องมีฐานข้อมูลที่ชัดเจนเพื่อรองรับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

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

- ด้านการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างชาติ เพื่อทราบจำนวนคนต่างชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย (Supply) หน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ กระทรวงมหาดไทย เริ่มจากการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เข้าไปสำรวจจำนวนคนต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง โดยสำรวจเป็นรายครัวเรือน พร้อมแจกและรับแบบคำร้องจดทะเบียนคนต่างชาติ จากเจ้าบ้านซึ่งกรอกประวัติคนต่างชาติเรียบร้อยแล้ว ส่งให้เจ้าหน้าที่ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น หรือเจ้าบ้านหรือนายจ้างจะกรอกแบบคำร้อง แล้วนำไปยื่นด้วยตัวเอง ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ตามด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเอกสารการจดทะเบียนประวัติให้คนต่างชาติ ณ ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ/เขต/สำนักการทะเบียนท้องถิ่น ภายในเวลาที่กำหนด

- การจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ (Demand) ผู้รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงแรงงาน เริ่มจาก 1) การรับแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างที่ประสงค์จะจ้าง

แรงงานต่างชาติไม่ว่าจะมีหรือยังไม่มีแรงงานต่างชาติก็ตาม 2) การประกาศรับสมัครแรงงานไทย เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานไทยได้มีงานทำก่อนการจ้างแรงงานต่างชาติ 3) การพิจารณาจำนวนที่จะอนุญาต (Quota) สำนักงานจัดหางานจังหวัดจะรวบรวมประเภทกิจการที่ได้รับแจ้งความต้องการจ้างแรงงาน เพื่อเสนอคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด (ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในส่วนกรุงเทพมหานคร อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นประธาน) พิจารณาจำนวนและประเภทกิจการที่จะอนุญาต โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานที่แท้จริงของแต่ละจังหวัด แล้วออกหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติให้นายจ้างไว้เป็นหลักฐาน

- การตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างชาติ แรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติลาว พม่า กัมพูชา ซึ่งได้จัดทำทะเบียนประวัติและประวัติจะทำงาน จะต้องเข้ารับการตรวจสุขภาพภายในเวลาที่กำหนด โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ประสงค์จะทำงานแต่สมัครใจจะตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพด้วยผู้รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงสาธารณสุข

- การพิจารณาอนุญาตทำงาน ผู้รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงแรงงาน หลังจากนายจ้างได้รับจัดสรรจำนวนคนต่างชาติเข้าทำงาน (โควตา) และผ่านการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแล้ว ให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1-10 ภายในเวลาที่กำหนด รวมค่าธรรมเนียม ซึ่งคนต่างชาติที่ประสงค์จะทำงานต้องชำระคนละ 3,800 บาท ต่อปี

- การสกัดกั้นการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างชาติรายใหม่ ผู้รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงกลาโหม ครอบคลุมมาตรการด้านการข่าวในการสืบหาขบวนการ/ผู้นำพา/ผู้ลักลอบนำแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง เพิ่มการลาดตระเวน/เฝ้าตรวจตามจุดตรวจและดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัดกั้นตาม ช่องทางสำคัญบริเวณแนวชายแดน เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวนบริเวณพื้นที่ล่อแหลม และช่องทางสำคัญตามแนวชายแดนและน่านน้ำของประเทศทั้งทางบกและทางทะเล ดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมายหรือพื้นที่ต้องสงสัยที่จะเป็นแหล่งซ่อน/พักพิงก่อนที่จะมีการนำพาเข้าพื้นที่ตอนใน ภายในเวลาที่กำหนด

- การสกัดกั้นและปราบปรามจับกุมแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงาน ผู้รับผิดชอบหลักคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะดำเนินการภายหลังสิ้นสุดการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างชาติ ภายในเวลาที่กำหนด

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 ได้มีความคิดริเริ่มและร่วม

ผลักดันให้ดำเนินโครงการนำร่องในการนำแรงงานลาวที่ถูกต้องตามกฎหมายเข้าไปทำงานในไทย เพื่อแก้ปัญหาแรงงานลาวที่ผิดกฎหมายในลักษณะ “น้ำดีใส่น้ำเสีย” ควบคู่กับการเร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายในไทย

ปี 2549-2550 ประเทศไทยยังคงแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงมาตรการและแนวทางดำเนินการต่างๆ ข้างต้น รวมถึงประเด็นที่เป็นปัญหาและยังหาข้อยุติที่เหมาะสมไม่ได้ดังนี้

- ระยะเวลาการดำเนินการ การผ่อนผัน
- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ
- การจ่ายค่าประกันคนเพื่อลดแรงจูงใจในการจ้างแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง
- การยกเว้นโทษแก่นายจ้าง
- การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว การจัดตั้งศูนย์ One-Stop Service การจัดที่พักเพื่อส่งกลับประเทศ ตามจังหวัดที่เป็นช่องทางหลบหนีเข้าประเทศไทย ประกอบด้วย จังหวัดระนอง ตาก เชียงราย กาญจนบุรี
- มาตรการรองรับ กรณีแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองยังไม่เข้าสู่การประกันตัว ทั้งในด้านการปราบปราม การจับกุม การสกัดกั้น การผลักดันออกนอกประเทศ และการเร่งรัดนำแรงงานถูกต้องเข้ามาทำงาน
- ความแตกต่างระหว่างสิทธิของแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง และสิทธิของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง
- ภาระด้านงบประมาณดำเนินการ ความพร้อมด้านเครื่องมือทางการแพทย์ และวิธีการรักษาในการรองรับความต้องการของแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองในการขอรับบริการสุขภาพที่โรงพยาบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามเขตชายแดน
- ผลกระทบจากการปฏิบัติตามมติ ครม. ซึ่งครอบคลุมถึงการให้รางวัลผู้ชี้เบาะแส ในการก่อให้เกิดอาชีพใหม่ คือ อาชีพชี้เบาะแสการใช้แรงงานผิดกฎหมาย
- การปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ลาว กัมพูชา

การเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนมนุษย์ในระดับอาเซียน

การดำเนินการของอาเซียนเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนมนุษย์ในภูมิภาคปัจจุบันอยู่ภายใต้กรอบของการเปิดเสรีทางการค้าบริการ ซึ่งอาเซียนบอกว่าจะต้องเปิดให้ครบทั้ง 4 modes โดยใน mode ที่ 4 คือ คน หรือ natural person นั้น พบว่าในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดสูง ความคืบหน้าพบได้ในด้าน MRA สำหรับบางวิชาชีพ (Engineers, Architects, etc.)

ภาพรวมของอาเซียนมองจากการแบ่งกลุ่มตามการปันผลประชากรเป็น 3 กลุ่ม จะเห็นว่าในกลุ่มแรก สิงคโปร์เปิดเสรีการนำเข้าทุนมนุษย์ได้มาก แต่พบว่าไปเอื้อให้กับคนจากประเทศนอกภูมิภาคที่พัฒนาแล้วมากกว่าที่จะเอื้อให้คนในอาเซียนด้วยกัน ส่วนประเทศไทยก็พยายามปรับในทุกส่วนเพื่อที่จะรองรับการเคลื่อนย้ายโดยเสรี ในขณะที่ในกลุ่มที่สอง พบว่ามาเลเซียไม่ค่อยสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากการที่พยายามรักษาคนภายในประเทศไม่ให้ออกไปทำงานข้างนอก ในขณะเดียวกันก็กีดกันคนจากข้างนอกรวมทั้งอาเซียนไม่ให้เข้าไป จะอนุญาตก็ในส่วนที่ผ่านการอบรมจากประเทศต้นทางมาแล้ว ส่วน

อินโดนีเซียก็มีการปรับทักษะ แต่เรื่องการฝึกอบรมยังไม่ชัด ส่วนกลุ่มสุดท้ายพบว่าลาว กัมพูชา ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการเตรียมตัวด้านการย้ายถิ่นเข้าชาติของกำลังแรงงาน

ภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เห็นได้ค่อนข้างชัดว่าประเทศอาเซียนที่มีวิสัยทัศน์ในเรื่องนโยบายและมาตรการรองรับการเข้าไปทำงานของกำลังแรงงานจากนอกประเทศนั้นอยู่ในกลุ่มแรกและกลุ่มที่สอง และถึงแม้ว่าอาเซียนมีความพยายามที่จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของแรงงานในส่วนที่เป็น professional services แต่กรอบเวลาที่อาเซียนเปิดให้ เป็นการเอื้ออำนวยให้ในเชิงการบริหารมากกว่า ซึ่งผู้ที่มาลงทุนในด้านนี้ส่วนใหญ่จะไม่ใช้สมาชิกอาเซียน กล่าวได้ว่าเพราะกระบวนการที่เอื้ออำนวยให้เกิดการไหลเวียนของกำลังแรงงานในภูมิภาคยังไม่ลงตัว จึงทำให้ free flow ในส่วนของทุนมนุษย์มีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังแรงงานระดับไร้ฝีมือที่หลบหนีเข้าเมืองจากภายในภูมิภาคอาเซียนด้วยตนเอง

2.3 นโยบายด้านสังคมที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานและทุนมนุษย์

ลักษณะแนวทางเชิงสังคมรองรับคุณภาพชีวิตในการทำงาน

คุณภาพชีวิต (Quality of Life) โดยทั่วไป ครอบคลุมถึงสภาวะความพร้อมอันพึงพอใจได้ของบุคคลในการตอบสนองต่อสิ่งที่ต้องการ ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและด้านอื่นๆ เช่น อาหาร ที่อยู่ อาศัย รายได้ จำนวนสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น เป็นการดำรงชีวิตในระดับที่เหมาะสมของมนุษย์ตามสภาพความจำเป็นพื้นฐานในสังคมและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข

คุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of Working Life) เป็นองค์ประกอบหรือเป็นมิติหนึ่งที่สำคัญของคุณภาพชีวิต แนวความคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานได้กำเนิดและแพร่หลายในประเทศอุตสาหกรรม โดยในปัจจุบันการให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตในการทำงานจัดเป็นกระแสโลก ซึ่งมีผู้ให้คำนิยามแตกต่างกันออกไป โดยอาจจำแนกเป็นความหมายในทางกว้างและทางแคบ ดังนี้

ก) ความหมายที่ครอบคลุมถึงสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตการทำงาน ซึ่งประกอบด้วยค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สภาพแวดล้อมการทำงาน ผลประโยชน์และบริการ ความก้าวหน้าในการทำงาน และการมีมนุษยสัมพันธ์ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นแรงจูงใจและความพึงพอใจสำหรับคนงาน

ข) ความหมายที่เน้นถึงผลที่มีต่อคนงานซึ่งหมายถึง การปรับปรุงในองค์การและลักษณะงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานควรได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ สำหรับการส่งเสริมระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของแต่ละบุคคล และรวมถึงความต้องการของพนักงานในเรื่องความพึงพอใจในงาน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะมีผลต่อสภาพการทำงานของเขาด้วย

ค) ความหมายที่เน้นถึงความเป็นมนุษย์ในการทำงาน (Humanization of Work) ซึ่งประเทศฝรั่งเศสและประเทศที่พูดภาษาฝรั่งเศส คำว่า การปรับปรุงสภาพการทำงาน (Improvement of Working Condition) ประเทศสังคม นิยมใช้คำว่า การคุ้มครองแรงงาน (Workers' Protection) กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย หรือในญี่ปุ่นใช้คำว่า สภาพแวดล้อมการทำงาน (Working Environment) และความเป็นประชาธิปไตยในสถานที่ทำงาน (Democratization of the Workplace) ซึ่งครอบคลุมถึงวิธีการ แนวปฏิบัติ หรือเทคโนโลยีที่ส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจมากขึ้น ในการปรับปรุงผลลัพธ์ทั้งขององค์การและปัจเจกบุคคล

บทบาทของคุณภาพชีวิตในการทำงานต่อผลิตภาพการผลิต

จากการสังเคราะห์ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า คุณภาพชีวิตในการทำงาน ครอบคลุมถึงความรู้สึกพึงพอใจที่แตกต่างกันออกไปตามมิติของการรับรู้ของแต่ละคน ในด้านคำตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม สภาพ

การทำงานที่คำนึงถึงความปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ ความมั่นคงและความก้าวหน้าในงาน โอกาสในการพัฒนาสมรรถภาพของบุคคล การบูรณาการทางสังคมหรือการทำงานร่วมกัน ความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว และลักษณะงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตในสถานที่ทำงาน

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

แนวทางส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน อาจทำได้ในระยะแรกเน้นการเพิ่มผลผลิต ปรับปรุงผลผลิต และลดต้นทุน ด้วยการอาศัยวิธีการทำงานเป็นกลุ่ม คล้ายกับระบบกลุ่มคุณภาพ การเพิ่มคุณค่างานที่ทำ ซึ่งจากการนำแนวทางส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงานไปใช้ ส่งผลให้พนักงานเกิดความพึงพอใจและผลผลิตเพิ่มมากขึ้น ลดอัตราการขาดงานและการลาออกของพนักงาน ลดความเครียด อุบัติเหตุ และความเจ็บป่วยจากการทำงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน สร้างความผูกพันในองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยที่เพิ่มผลประกอบการปฏิบัติงานขององค์กร

ค่าจ้างและสวัสดิการ เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งในการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานและความสามารถในการดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและสังคม ค่าจ้างและสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานจะแตกต่างกันตามประเภทของตลาดแรงงานและประเภทของทักษะแรงงาน คือ โครงสร้างค่าจ้างและสวัสดิการของตลาดแรงงานทุกประเภทจะจัดสรรตามคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดแรงงานภาคเอกชน โครงสร้างค่าจ้างและสวัสดิการจะให้ความสำคัญมากแก่แรงงานที่มีทักษะสูง ในขณะที่แรงงานที่มีทักษะน้อยจะเสียเปรียบ ความแตกต่างของโครงสร้างและสวัสดิการตามทักษะแรงงาน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานแตกต่างกัน แรงงานที่มีทักษะสูงจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าแรงงานระดับต่ำ อย่างไรก็ตามสังคมของมนุษย์เป็นสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกัน การแบ่งปันผลประโยชน์และความสุขในชีวิตจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งค่าจ้างและสวัสดิการเป็นปัจจัยที่สำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงาน

สภาพการทำงาน สภาพแวดล้อม ในการทำงานเป็นปัจจัยหนึ่งของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพชีวิตในการทำงานซึ่งมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีชีวิตจิตใจและต้องการสภาพแวดล้อมที่ดี สภาพการทำงาน of แรงงานจะแตกต่างกันตามขนาดของอุตสาหกรรมในสถานประกอบการอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 50 คน ลงมา ส่วนมากไม่สามารถจัดสภาพการทำงานให้ได้ตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสถานที่ทำงานให้เหมาะสม เพราะสถานประกอบการขนาดเล็กไม่มีความสามารถเพียงพอในเรื่องทุนและการแข่งขัน

การส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน ในปัจจุบันแรงงานในสถานประกอบการมีเครื่องป้องกันอุบัติเหตุ เช่น อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมผลิตน้ำมัน และธนาคาร เป็นต้น แต่อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมีสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากแรงงานในสถานประกอบการ อันเนื่องมาจากปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต

กฎหมายประกันสังคม เป็นกลไกหนึ่งในการช่วยให้ผู้ใช้แรงงานได้รับประโยชน์ในเรื่องการเจ็บป่วยนอกงาน ควบคู่ไปกับกองทุนเงินทดแทน และถ้าความมั่นคงและความพอใจมีอยู่ ก็อาจจะทำให้การเจ็บป่วยในงานดีขึ้น

การคุ้มครองแรงงาน เป็นอีกกลไกและมาตรฐานหนึ่งของภาครัฐ ในการคุ้มครองให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่เหมาะสม ทั้งนี้ มาตรฐานแรงงาน คือ กฎเกณฑ์ การปฏิบัติ การใช้แรงงาน เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และสภาพการทำงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด และความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองอย่างทัดเทียม เสมอภาค ก่อให้เกิดคุณภาพชีวิต มีความปลอดภัย แรงงานสัมพันธ์ที่ดี และขวัญกำลังใจในการทำงาน โดยแบ่งเป็น 3 ประเภทหลักๆ ดังนี้

- มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญา และข้อแนะ รวมทั้งประกาศอื่นๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
- มาตรฐานแรงงานตามกฎหมาย คือ ข้อบังคับตามกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กฎหมายความปลอดภัยในการทำงานและพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
- มาตรฐานแรงงานเอกชน คือ ข้อกำหนดที่ประกาศใช้โดยองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มธุรกิจและผู้ผลิตสินค้า ได้แก่ SA 8000 WRAP ETI ฯลฯ รวมทั้งหลักปฏิบัติของผู้ผลิต ซึ่งคำนึงถึงการปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบังคับกฎหมายของประเทศพื้นฐาน และปฏิบัติเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามข้อกำหนดมาตรฐานเอกชน โดยมีขอบเขตเนื้อหาครอบคลุมเรื่องความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงาน การใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ ชั่วโมงการทำงาน เสรีภาพในการสมาคมและร่วมเจรจาต่อรอง การเลือกปฏิบัติ และลงโทษทางวินัย เป็นต้น

ในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศครั้งที่ 86 เมื่อเดือนมิถุนายน 2541 ได้รับรอง "ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน" ซึ่งการออกปฏิญญานับนี้ มีผลสืบเนื่องจากความพยายามของ ILO ในการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักที่กล่าวถึงข้างต้นให้จริงจังมากขึ้น นับแต่การประชุมสุดยอดด้านการพัฒนาสังคม (World Social Summit) เมื่อปี 2538 ที่มีมติให้ประเทศต่างๆ ส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้ในการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อเดือนธันวาคม 2539 ได้มีมติให้ ILO เป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจเพียงองค์กรเดียวในการผลักดันการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน เท่ากับเป็นการย้ำถึงพันธกิจของ ILO ให้ดำเนินการโดยเร่งด่วนในการรณรงค์ผลักดันให้ประเทศสมาชิกมีการให้สัตยาบันให้มากขึ้น โดยเฉพาะอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลัก

อนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักมีทั้งสิ้น 8 ฉบับด้วยกัน แต่ละฉบับสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ. 1930 ประเทศสมาชิกต้องปราบปรามการใช้แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ คำว่า "แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน" ต้องหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิดซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใดๆ โดยการใช้บทลงโทษ และบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง แต่ไม่รวมถึง

- (ก) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์โดยกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ทหาร สำหรับงานที่มีลักษณะทางการทหารอย่างแท้จริง

- (ข) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งรูปแบบเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง ที่โดยปกติประชาชนต้องปฏิบัติ
- (ค) งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์จากบุคคลใดๆ อันเนื่องมาจากการถูกตัดสินลงโทษ โดยบุคคลนั้นมิได้ถูกจ้างหรือถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจจัดการของสมาคม บริษัท หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชน
- (ง) งานหรือบริการใดซึ่งเรียกเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน
- (จ) บริการต่างๆ ของชนกลุ่มน้อย ซึ่งดำเนินการโดยสมาชิกชุมชน เพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั่นเอง

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

- (ก) เป็นวิธิต่างหนึ่งของการให้การศึกษาหรือชุมนุมทางการเมือง หรือเป็นการลงโทษต่อการแสดงออกซึ่งความเห็นทางการเมือง หรือการยึดถืออุดมการณ์ ซึ่งขัดกับระบบการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจที่มีอยู่
- (ข) เป็นวิธีหนึ่งของการระดม และใช้แรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (ค) เป็นวิธิต่างของการลงโทษทางวินัย
- (ง) เป็นการลงโทษต่อการมีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน
- (จ) เป็นวิธิต่างหนึ่งของการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สังคม สัญชาติ หรือศาสนา

3) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ. 1951 ประเทศสมาชิกต้องส่งเสริมการพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทน และสร้างความมั่นใจว่าได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากันมาใช้บังคับกับคนงานทั้งหมด หลักการนี้ อาจใช้บังคับโดยอาศัย

- (ก) กฎหมายหรือกฎระเบียบแห่งชาติ
- (ข) กลไกที่จัดตั้งขึ้นหรือได้รับการยอมรับทางกฎหมายสำหรับพิจารณากำหนดค่าจ้าง
- (ค) ข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและคนงาน หรือ
- (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 ที่ส่งผลต่อปัจเจกบุคคลผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องกับผู้นั้น มีสิทธิในการอุทธรณ์ รวมถึง การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ในเรื่องงานเฉพาะ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ คำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายความว่ารวมถึง การเข้า

รับการฝึกอาชีพ การเข้าทำงานและประกอบอาชีพบางประเภท และข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ของการจ้างงาน และคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความว่ารวมถึง

- (ก) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาส หรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ
- (ข) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงอื่นที่มีผลลบหรือทำความเสียหายแก่ความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ ซึ่งอาจพิจารณากำหนดได้โดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง

5) อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. 1948 ให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมทั้งปวง เพื่อให้มั่นใจว่า

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

ทั้งนี้ คำว่า “องค์การ” หมายถึง องค์กรใดๆ ของคนงานหรือของนายจ้างที่มุ่งส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของคนงานหรือนายจ้างเอง

6) อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ. 1949 ประเทศสมาชิกต้องสร้างกลไกที่เหมาะสม เพื่อ

- (ก) คุ้มครองลูกจ้างจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ด้วยสาเหตุที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน โดยทำให้คนงานต้องไม่เข้าร่วมสหภาพ หรือ ต้องการสถานะการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน และเป็นเหตุไล่ออกจากงาน หรือมีอคติต่อคนงาน
- (ข) องค์การของคนงาน และนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการก่อตั้งองค์การ การปฏิบัติงาน หรือการบริหาร หรือการมุ่งสนับสนุนการก่อตั้งองค์การของคนงาน ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์การของนายจ้าง
- (ค) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์การนายจ้าง กับองค์การของคนงาน ในเรื่องกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขของการจ้างงาน

การนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจ ต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติเท่านั้น และอนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารการปกครอง

7) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ค.ศ. 1973 ประเทศสมาชิกต้องดำเนินนโยบายแห่งชาติที่กำหนดขึ้นมาเพื่อ

- (ก) ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเพิ่มอายุขั้นต่ำในการจ้างงานให้สูงขึ้น
- (ข) กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และในกรณีใดๆ ก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปีก็ได้ แต่ต้องแจ้งถึง (ก) เหตุผลในการยังคงอายุขั้นต่ำไว้ 14 ปี หรือ (ข) วันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำ
- (ค) อายุขั้นต่ำในการจ้างงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี หรืออาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรม ของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ได้รับการสอนหรือได้รับการฝึกอบรมเฉพาะด้าน ในสาขางานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ
- (ง) บทบัญญัติของอนุสัญญาต้องนำมาใช้บังคับกิจการต่อไปนี้ ได้แก่ การทำเหมืองแร่และการทำเหมืองหิน การผลิต การก่อสร้าง การไฟฟ้า แก๊สและน้ำ บริการสุขาภิบาล การขนส่ง คลังสินค้าและการสื่อสาร และการเพาะปลูกและกิจการทางการเกษตรอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อจุดประสงค์ทางการค้า แต่ยกเว้น การผลิตภายในครอบครัว และการผลิตขนาดเล็กเพื่อการบริโภคภายในท้องถิ่น และไม่มีการจ้างคนงานเป็นประจำ
- (จ) อนุสัญญานี้ไม่ใช่บังคับกับงานที่เด็กและผู้เยาว์กระทำในโรงเรียนเพื่อการศึกษาทั่วไป การศึกษาทางอาชีพหรือทางเทคนิค หรือในสถาบันการฝึกอบรมอื่นๆ
- (ฉ) กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของบุคคลอายุ 13 ถึง 15 ปีในงานเบาได้ ซึ่งเป็นงานที่ (ก) ไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการพัฒนา และ (ข) ไม่ส่งผลเสียต่อการศึกษา
- (ช) อาจยอมให้มีข้อยกเว้นเพื่อการเข้าร่วมในการแสดงทางศิลปะ โดยได้รับใบอนุญาตเป็นรายรายไป ใบอนุญาตที่ออกให้ต้องจำกัดจำนวนชั่วโมงทำงาน และกำหนดเงื่อนไขซึ่งการจ้างงานหรือการทำงานนั้นได้รับอนุญาต

8) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour) ค.ศ. 1999 ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยฉบับต้นในฐานะเป็นเรื่องเร่งด่วน และคำว่า “เด็ก” ต้องหมายถึง บุคคลทั้งปวง ผู้มีอายุต่ำกว่า 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

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการที่มีกำหนดเวลาและมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาในการขจัดแรงงานเด็ก เพื่อ

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

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่างๆ เพื่อช่วยเหลือกันและกันในการให้บทบัญญัติของอนุสัญญานี้เป็นผล โดยอาศัยความช่วยเหลือและ/หรือความร่วมมือระหว่างประเทศรวมทั้ง การให้การสนับสนุนเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม การให้การสนับสนุนโครงการขจัดความยากจนให้หมดไป และการให้การสนับสนุนการศึกษาทั่วไป

อนุสัญญาในการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ

นอกจากอนุสัญญานับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ. 1930 อนุสัญญานับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. 1948 อนุสัญญานับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour) ค.ศ. 1957 อนุสัญญานับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) (Discrimination (Employment and Occupation)) ค.ศ. 1958 และ อนุสัญญานับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ค.ศ. 1973 แล้ว อนุสัญญานับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนงานต่างชาติ กำหนดให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญานับนี้ ดำเนินการอนุญาตให้ชนในชาติของประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานับนี้ หรือผู้มาพำนักอาศัย ผู้ซึ่งได้รับบาดเจ็บทางร่างกายเนื่องจากอุบัติเหตุในงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในเขตดินแดนของตน ได้รับการปฏิบัติเรื่องค่าทดแทนของคนงานเช่นเดียวกับที่มีให้ต่อคนในชาติของตน โดยปราศจากเงื่อนไขในเรื่องถิ่นที่อยู่อาศัย ประเทศสมาชิกซึ่งไม่ได้เตรียมระบบการรับประกันหรือวิธีอื่นๆ อันเป็นค่าทดแทนแก่คนงานเมื่อได้รับอุบัติเหตุจากงานอุตสาหกรรมให้พร้อมต้องกำหนดระบบดังกล่าวภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้ให้สัตยาบัน

การปรับสถาบันของตลาดแรงงานในสังคมแห่งการเรียนรู้ เป็นแนวทางที่พบได้ในสหภาพยุโรปซึ่งมีแนวคิดในการมุ่งประสานความสามารถในการจ้างงานและความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับเงื่อนไขพื้นฐานของความมั่นคงและความเป็นพลเมือง การบริหารจัดการตลาดแรงงานมุ่งให้ความสนใจไปที่นโยบายจ้างแรงงานเชิงรุกมากกว่าเดิม ระบบการปกป้องสังคมที่สร้างนโยบายการรวมกลุ่มทางสังคมและความสัมพันธ์อุตสาหกรรม และการพูดคุยกันบนพื้นฐานการเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนระหว่างความยืดหยุ่นกับความมั่นคง การปรับกรอบดังกล่าวยังต้องดำเนินต่อไปเพื่อสร้างความมั่นใจว่า สังคมแห่งการเรียนรู้นั้นปรับปรุงสถานการณ์สำหรับประชาชนทุกคน

การวิเคราะห์แง่มุมมองทางสังคมและทุนมนุษย์ของสังคมแห่งการเรียนรู้ ก่อให้เกิดการริเริ่มนโยบายเกี่ยวกับการจ้างงานและนโยบายสังคม ระบบเศรษฐกิจที่มีรากฐานจากความรู้ต้องพึ่งพาทุนมนุษย์ (ในฐานะปัจจัย) มากกว่าเดิม ต้องมีการให้ความสำคัญในนโยบายเพื่อเพิ่มปริมาณและคุณภาพของการจ้างงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้ทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพสูงที่สุด นั่นคือ ในการสร้างทุนมนุษย์นั้นต้องสร้างแรงงานที่มี

ความยืดหยุ่นและการเปลี่ยนแปลง การตอบรับต่อเทคโนโลยีใหม่ และการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ในการสร้างทุนดังกล่าวนี้การเรียนรู้ตลอดชีพเป็นสิ่งจำเป็นเพราะเป็นกระบวนการต่อเนื่องในสังคมแห่งการเรียนรู้ บริษัทต่างๆ ควรจัดการให้ทุนเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตก็จริง แต่รัฐเองก็ต้องพิจารณาเข้ามาช่วยให้ทุนในส่วนนี้ด้วย

กองทุนโครงสร้างสหภาพยุโรปและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนสังคมยุโรป (ESF) ได้ให้ทุนโครงการต่างๆ เพื่อส่งเสริมทุนมนุษย์ อันที่จริงแล้ว ESF ก็คือ การลงทุนในทุนมนุษย์นั่นเอง การริเริ่มโครงสร้างเพื่ออนาคตผ่านกองทุนการรวมกลุ่มหรือผ่านกองทุนภูมิภาค เช่น เงินกู้จากธนาคาร การลงทุนในยุโรปจะต้องเน้นและเชื่อมโยงกับการสร้างทุนมนุษย์ให้มากกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็น การให้เงินสร้างโรงเรียน หรือโครงสร้าง E-learning รวมทั้งโครงการสร้างทุนทางสังคมอย่างโครงการวิจัยและพัฒนา ล่าสุดกองทุนสังคมยุโรปมุ่งไปที่การสร้างทักษะการทำงานที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนพร้อมกับการพัฒนาทักษะการปฏิสัมพันธ์กับสังคมโดยการสร้างความมั่นใจตัวเอง และความสามารถในการปรับตัวในตลาดงานให้ประชาชนไปด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญในสังคมแห่งการเรียนรู้ เนื่องจากความสามารถในการปรับตัวและการตอบรับต่อเทคโนโลยีใหม่เป็นหัวใจสำคัญของสังคมแห่งการเรียนรู้

Social inclusion เป็นการริเริ่มทางนโยบายซึ่งทวีความสำคัญในสังคมแห่งการเรียนรู้มากขึ้นในสหภาพยุโรปภายใต้กลยุทธ์การจ้างงานยุโรป มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างทุนมนุษย์และทุนทางสังคม ซึ่งนโยบายเหล่านี้และนโยบายอื่นๆ มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความมั่นใจว่า สังคมแห่งการเรียนรู้สามารถสร้างงานที่มากขึ้นและเป็นงานที่ดีกว่าเดิม และสามารถสร้างการรวมกลุ่มทางสังคมในสหภาพยุโรป ทว่า การสานต่อกับนโยบาย E-Inclusion เพื่อเสริมทุนทางสังคมยังไม่ชัดเจนนักในการสร้างเสริมเป็นหุ้นส่วนทางสังคมเพื่อการพูดคุยเพื่อลดความเสี่ยงของการไม่เชื่อใจกันมาแล้ว โดยต้องอาศัยปัจจัยเสริมด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร การทำงานให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น การใช้เทคโนโลยีเพื่อทำให้สหภาพแรงงานใกล้ชิดกันมากขึ้น ทำให้สมาชิกสหภาพติดต่อกันมากขึ้น

การพัฒนาประเทศด้านแรงงานด้วยการปรับปรุงปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ เป็นเรื่องยากที่จะปรับปรุงให้พร้อมทุกอย่าง แต่อย่างไรก็ควรต้องพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละปัจจัย โดยคำนึงถึงความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นจากความต้องการของแรงงานว่า มีความต้องการปัจจัยใดเป็นอันดับแรกและปัจจัยใดมีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายมากที่สุด แล้วจึงดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและของตัวบุคคล ซึ่งตรงกับเป้าหมายในการพัฒนามตามความต้องการของผู้บริหารที่ต้องการให้แรงงานได้รับการดูแลให้บรรลุเป้าหมายในที่สุด

มาตรการในการส่งเสริมคุ้มครองคุณภาพชีวิตในการทำงานที่มีอยู่ในประเทศต่างๆ มักเน้นที่แรงงานในระบบภายในประเทศ โดยเริ่มมีแนวคิดและความพยายามในการขยายให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบในประเทศ

งานศึกษาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างด้านคุณภาพชีวิตการทำงานระหว่างแรงงานระดับสูงกับระดับล่าง โดยประเด็นต่อไปนี้ มีน้ำหนักที่แตกต่างกันออกไประหว่างการทำงานในระดับบนกับระดับล่าง: ลักษณะของงานที่ทำ เพื่อนร่วมงาน การที่ความพยายามต่างๆ ได้รับการยอมรับ โอกาสในเชิงพัฒนาการ การบริหารจัดการ ชั่วโมงการทำงาน ค่าตอบแทนและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากงานศึกษาที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะของงานที่ทำ เพื่อนร่วมงาน ค่าตอบแทน/เงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง และชั่วโมงการทำงาน ได้รับความสำคัญในเชิงคุณภาพชีวิตการทำงานสำหรับการทำงานในทั้งสองระดับ โดยการทำงานระดับล่างให้ความสำคัญกับโอกาสในเชิงพัฒนาการมากกว่าการทำงานในระดับบน

การคุ้มครองแรงงานภายในและจากต่างประเทศในภูมิภาคอาเซียน

การขยายให้ครอบคลุมถึงแรงงานย้ายถิ่นผิดกฎหมายยังไม่เป็นกระแสร่วมในภูมิภาคและสากล ในขณะที่กำลังแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติในภูมิภาคส่วนใหญ่ยังมีปัญหาคุณภาพชีวิตในการเคลื่อนย้ายจากประเทศหนึ่งไปทำงานในอีกประเทศหนึ่งภายในภูมิภาคอาเซียนด้วยกันเอง ดังนี้

- การมองสถานภาพแรงงานไม่ชัดเจนในระดับนโยบาย
- แรงงานมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการสังคมของรัฐ
- การอยู่อย่างแออัด
- การถูกกดขี่และลิดรอนสิทธิในเรื่องค่าจ้าง
- ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย
- การขาดโอกาสในการยกระดับฝีมือของกำลังแรงงานอย่างต่อเนื่อง

ประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ให้การคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมาย การดูแลแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามให้มีมาตรฐานในการดำรงชีพและได้รับการคุ้มครองตามสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาล โดยกระทรวงต่างๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

ประเทศไทยได้ให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานประกอบการได้จัดทำมาตรฐานแรงงาน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544 อนุมัติให้ดำเนิน โครงการพัฒนามาตรฐานแรงงานเพื่อส่งเสริมการค้าเสรี ในวงเงินงบประมาณ 301.87 ล้านบาท เป็นระยะเวลา 5 ปี (ปีงบประมาณ 2545-2549) เพื่อพัฒนาสถานประกอบการกิจการส่งออกให้สามารถสร้างระบบมาตรฐานแรงงานประสบความสำเร็จจนกระทั่งได้รับการรับรองหรือเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

อนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานซึ่งประเทศไทยให้สัตยาบันแล้ว ประกอบด้วย

อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา (Convention concerning Final Articles Revision Convention, 1946) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2490 (1947)

อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา (Convention concerning the Final Articles (Revision), 1961) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2505 (1962)

อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการยกเลิกการลงโทษทางอาญาแก่คนงานพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง (Convention concerning the Abolition of Penal Sanctions for Breaches of Contract of Employment by Indigenous Workers, 1955) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2507 (1964)

อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Convention concerning the Abolition of Forced Labour, 1957) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2510 (1967)

อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ (Convention concerning the Maximum Permissible Weight to be Carried by One Worker, 1967) ข้อนแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 128 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 (1968)

อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยวันหยุดพักผ่อนประจำปีในสถานประกอบการอุตสาหกรรม (Convention concerning the Application of Weekly Rest in Industrial Undertaking, 1921) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511 (1968)

อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนงานชาติในบังคับและคนงานต่างชาติ (Convention concerning Equality of Treatment for National

and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents, 1925) ข้อนแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 25 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511 (1968)

อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน (Convention concerning the Minimum Age for Admission to Employment Underground in Mines, 1965) ข้อนแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 124 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511 (1968)

อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการจัดเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Convention concerning Forced of Compulsory Labour, 1930) ข้อนแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 35 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 (1969)

อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน (Convention concerning the Organization of the Employment Service, 1948) ข้อนแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 83 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 (1969)

อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน (Convention concerning Employment Policy, 1964) ข้อนแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 122 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 (1969)

อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Convention concerning Equal Remuneration, 1951) ข้อนแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 90 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 (1999)

อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Convention concerning the Worst Form of Child Labour, 1999) ข้อนแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 190 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 (2001)

กระทรวงแรงงานประกาศใช้มาตรฐานแรงงานไทย (มรท. 8001 – 2546) ความรับผิดชอบทางสังคมของธุรกิจไทย เพื่อให้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติต่อแรงงานที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมอันนำไปสู่การส่งเสริมโอกาสทางการค้าของธุรกิจไทย และยกระดับ คุณภาพชีวิตแรงงาน ทั้งนี้ได้มีนโยบายสนับสนุนให้สถานประกอบกิจการทั้งหลายนำไปปฏิบัติและให้การรับรอง โดยมีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารมาตรฐานแรงงานไทย (มรท. 8001 – 2546) เพื่อให้การรับรองมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001 – 2546) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากล

เพื่อให้การกำหนดระดับของการรับรองมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001 – 2546) มีความชัดเจน สอดคล้องกับการปฏิบัติของสถานประกอบกิจการต่อแรงงานตามมาตรฐานแรงงานไทย และมีกำหนดระยะเวลาในการรับรองที่เหมาะสมยิ่งขึ้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดระดับการรับรองมาตรฐานแรงงานไทย ครอบคลุมระดับพื้นฐาน โดยให้มีระยะเวลาในการรับรอง 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับการรับรอง ระดับสมบูรณ์ โดยให้มีการรับรองแบ่งเป็นขั้นดังต่อไปนี้

ก. ขั้นริเริ่ม หมายถึง การรับรองสถานประกอบกิจการที่ได้ปฏิบัติตามต่อแรงงานสอดคล้องกับข้อกำหนดของมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001 – 2546) ทุกข้อและได้กำหนดให้มีชั่วโมงการทำงานล่วงหน้าไม่เกิน 36 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ข. ขั้นพัฒนา หมายถึง การรับรองสถานประกอบกิจการที่ได้ปฏิบัติตามต่อแรงงานสอดคล้องกับข้อกำหนดของมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001 – 2546) ทุกข้อและได้กำหนดให้มีชั่วโมงการทำงานล่วงหน้าไม่เกิน 24 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ก. ชั้นก้าวหน้า หมายถึง การรับรองสถานประกอบกิจการที่ได้ปฏิบัติตามแรงงานสอดคล้องกับข้อกำหนดของมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001 – 2546) ทุกข้อและได้กำหนดให้มีชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาไม่เกิน 18 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ง. ชั้นสูงสุด หมายถึง การรับรองสถานประกอบกิจการที่ได้ปฏิบัติตามแรงงานสอดคล้องกับข้อกำหนดของมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001 – 2546) ทุกข้อและได้กำหนดให้มีชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

สำหรับกำลังแรงงานที่มีการย้ายถิ่นข้ามชาติมาจากประเทศสมาชิกอื่นในอาเซียนนั้น นอกจากที่อยู่ในระบบแล้ว ประเทศไทยได้นำหลักมนุษยธรรมเข้ามาบริหารจัดการแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ โดยตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ในการจัดระบบแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติลาว พม่า กัมพูชา นอกจากการผ่อนผันด้านการพำนักอยู่และทำงานในประเทศไทยแล้ว ยังให้การดูแลด้านการรักษาพยาบาล และการศึกษาของบุตรธิดาของแรงงานต่างชาตินั้น รวมถึงการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่ได้รับการจัดระบบและปฏิบัติตามที่ประสงค์จะย้ายการทำงานจากจังหวัดหนึ่งไปยังอีกจังหวัดหนึ่งได้อีกด้วย ซึ่งไม่เคยมีการให้สิทธินี้มาก่อน โดยการขออนุญาตให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด คือ ต้องขออนุญาตย้ายจังหวัดจากผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดมอหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนต่างด้าวที่จดทะเบียนไว้กับทางราชการมีสิทธิมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ เพื่อคงไว้ซึ่งความสงบสุขของสังคมไทยด้วย

ในปัจจุบันแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และ กัมพูชา ได้กลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย จนทำให้รัฐต้องยอมรับให้แรงงานส่วนนี้มีสถานภาพถูกกฎหมายเป็นการชั่วคราว โดยการเปิดให้คนงานมารายงานตัวเพื่อลงทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติด้วย เพียงแต่มิติของสวัสดิการสังคมอาจเป็นเรื่องในระดับของการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เนื่องจากสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบัน แรงงานข้ามชาติเป็นกลุ่มลูกจ้างที่มีสถานภาพต่ำสุดในเรื่องของค่าจ้าง ความมั่นคงในการทำงาน และการได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการเข้าถึงสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นลูกจ้าง

แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงานซึ่งยังคงมีอยู่เป็นส่วนใหญ่ของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่มีอยู่ ข้อมูลด้านคุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่มีอยู่ ครอบคลุมเฉพาะในส่วนของแรงงานระดับล่าง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าแรงงานระดับล่างข้ามชาติส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังคงเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย และมีคุณภาพชีวิตค่อนข้างต่ำจากการเอารัดเอาเปรียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอัตราค่าจ้าง ถึงแม้ว่า อัตราค่าจ้างที่ได้รับในประเทศไทยจะยังคงสูงกว่าอัตราค่าจ้างในประเทศต้นทางของแรงงานอพยพต่างชาติ เช่น พม่า ลาว กัมพูชา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีสภาพที่อยู่อาศัยที่แออัด ไม่ถูกสุขอนามัย สภาพการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน มีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยการระบาดของโรค และเป็นอันตรายต่อสุขภาพ สาเหตุเนื่องจาก

- ความเคยชินในการใช้ชีวิตและวัฒนธรรมของแรงงานเอง
- เกิดจากการปล่อยปละละเลยของนายจ้าง
- ขาดการคุ้มครองจากหน่วยงานตามกฎหมาย
- แรงงานไม่มีอำนาจต่อรอง (จำนวนแรงงานที่เข้ามามาก ทำให้นายจ้างมีทางเลือก เกิดการเอาเปรียบเรื่องค่าแรง ไม่มีการปรับปรุงสภาพการจ้างงานและสวัสดิการค่าจ้าง

แรงงานต่างชาติดลหพหนึเข้าเมืองเหล่านัจะได้รับการคุ้มครองมากขึ้นเมื่อมีการปรับเปลี่ยนสถานะจากคนต่างด้าวลหพหนึเข้าเมืองให้เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันนี้ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) กับประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา และได้ประชุมร่วมกันเป็นระยะเพื่อกำหนดรูปแบบ วิธีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมให้สามารถปฏิบัติได้ในรัวัน

หลักสากลที่ใช้กันในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย ก) สิทธิการรวมตัวกันต่อรองเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ข) สิทธิการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ค) แรงงาน 15-18 ปีต้องได้รับการคุ้มครอง และ ง) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับ ซึ่งประเทศไทยให้สัตยาบันเพียง ข้อ ค. และ ข้อ ง. ถึงแม้ว่าประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน ในส่วนของข้อ ก). และ ข้อ ข). ทั้งนี้ เนื่องจากเกิดปัญหาอุปสรรคในนโยบายบางอย่างที่ออกมาแล้ว แต่ยังไม่มีการปฏิบัติชัดเจน เช่น การเจรจาระหว่างประเทศ ที่ต้องอาศัยระยะเวลาและมีปัญหาทางเทคนิคระหว่างการเจรจากดลกัน ทำให้เกิดความล่าช้า และส่งผลให้การดำเนินนโยบายจัดระเบียบแรงงานที่ผ่านมาไม่ชัดเจน กระนั้นก็ตามได้ให้ความสำคัญในประเด็นนี้ และมาตรฐานแรงงานของไทย ได้รับเป็นตัวแทนแนวทางความร่วมมือที่จะผลักดันในระดับอาเซียนต่อไป

ประเทศสิงคโปร์

ทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการอนุญาตทำงานในประเทศสิงคโปร์อย่างถูกต้องตามกฎหมายได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกับคนสิงคโปร์ ซึ่งจากการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานของสิงคโปร์ ปรากฏว่าพระราชบัญญัติและข้อบังคับแรงงานที่สำคัญเพื่อคุ้มครองแรงงานทั่วไป การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง และแรงงานทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time work) ดังนี้

- The Employment Act
- The Employment (Children and Young Persons) Regulations 1976
- The Employment (Female Workmen) Regulation 1985
- The Employment (Part-Time Employees) 1996

The Employment Act เป็นกฎหมายหลักของประเทศสิงคโปร์ที่กำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานทั่วไปและใช้บังคับกับลูกจ้าง (employee) ทุกคน (โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของลูกจ้าง) รวมถึงคนงานซึ่งทำงานให้ตามสัญญาว่าจ้างให้ทำงานที่มีอยู่กันายจ้างด้วย แต่ไม่รวมถึง 1) บุคคลที่ถูกว่าจ้างให้ทำงานในตำแหน่งงานที่เกี่ยวกับการจัดการบริหาร หรือการรักษาความลับ 2) คนทำงานประมง 3) คนทำงานบ้าน และ 4) บุคคลที่ถูกว่าจ้างโดยรัฐบาลหรือคณะบริหารที่จัดตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

คนทำงาน (Workman) ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองแรงงานของ The Employment Act ครอบคลุมกลุ่มคนทำงานต่าง ๆ หลายประเภท โดยพิจารณาจากคำนิยามคำว่า "คนทำงาน (Workmen) คือ ลูกจ้างผู้ซึ่งทำงานที่ต้องใช้กำลัง (Manual labour) รวมถึงคนทำงานในประเภทดังต่อไปนี้

- บุคคล (ไม่ว่าจะมีทักษะการทำงานหรือไม่มีทักษะการทำงาน) ซึ่งทำงานที่มีลักษณะต้องใช้อแรงงาน (Manual Work) รวมถึงช่างฝีมือ และช่างฝึกหัดงาน แต่ไม่รวมถึงคนทำงานประมง หรือคนงานบ้าน
- บุคคลที่มีใช้พนักงานเสมียน ซึ่งทำงานในการดำเนินงานควบคุมหรือบำรุงรักษายานพาหนะเพื่อการขนส่งคนโดยสารในทางรถไฟหรือในเชิงพาณิชย์
- บุคคลที่ถูกว่าจ้างให้ควบคุมดูแล (Supervise) คนทำงานและทำงานที่มีลักษณะที่ต้องใช้อแรงงาน (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 ขึ้นอยู่กับปัจจัยและข้อพิจารณาหลายประการ อาทิ จำนวนเงินค่าตอบแทนการทำงานที่ได้รับว่าเกินกว่าเกณฑ์ที่ประกาศกำหนดหรือไม่ ข้อจำกัดเรื่องอายุและเพศของคนทำงาน เป็นต้น แต่มิได้มีการประกาศกำหนดการคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้าง (Employee) หรือคนทำงาน (Workman) ในสถานบริการแยกไว้ต่างหากภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับฉบับเฉพาะแต่ประการใด ดังนั้น การคุ้มครองแรงงานในสถานบริการของประเทศสิงคโปร์จึงอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย The Employment Act นั้นเอง

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

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

<u>ระยะเวลาทำงาน</u>	<u>ระยะเวลาการบอกกล่าว</u>
น้อยกว่า 26 สัปดาห์	1 วัน
ตั้งแต่ 26 สัปดาห์แต่ไม่ถึง 2 ปี	1 สัปดาห์
2 ปี แต่ไม่ถึง 5 ปี	2 สัปดาห์
ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป	4 สัปดาห์

นายจ้างอาจจ่ายเงินชดเชยแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าตามที่กำหนดเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างสำหรับระยะเวลาที่ควรมีการบอกกล่าวก็ได้ (มาตรา 11)

การคุ้มครองเรื่องอายุในการทำข้อตกลงการจ้าง: บุคคลอายุต่ำกว่า 21 ปีสามารถเข้าทำสัญญาว่าจ้างเพื่อทำงานตามกฎหมายกำหนดไว้ แต่ไม่อาจเรียกร้องให้บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบใดๆ ชดใช้ค่าเสียหายใดๆ ตามสัญญาได้ (มาตรา 12)

การปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง: หากลูกจ้าง (Employee) ขาดงานเกิน 2 วัน โดยไม่มีการลาล่วงหน้า หรือไม่มีเหตุอันควร ให้ถือว่าลูกจ้าง (Employee) ปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง (มาตรา 13 (2))

การจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานล่วงเวลา: นายจ้างสามารถกำหนดระยะเวลาการคำนวณค่าจ้างได้ไม่เกิน 1 เดือน (มาตรา 20) โดยต้องจ่ายค่าจ้างในเวลาไม่เกิน 7 วัน หลังจากวันสุดท้ายของระยะเวลาการคำนวณค่าจ้าง สำหรับการจ่ายค่าทำงานล่วงเวลา ต้องจ่ายไม่เกิน 14 วัน หลังจากวันสุดท้ายของระยะเวลาการคำนวณค่าจ้าง (มาตรา 21)

การจ่ายเงินเมื่อออกจากงาน: ต้องจ่ายเงินค่าจ้างที่ลูกจ้าง (Employee) ควรได้รับเพราะเหตุเลิกจ้าง หรือให้ออกจากงานในวันที่มีผลดังกล่าว แต่หากไม่อาจกระทำได้ ต้องจ่ายภายใน 3 วัน หลังจากวันนั้น (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) หากมีการบังคับขายทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบกิจการของนายจ้างหรือมีการยึดเงินใดๆ ที่นายจ้างควรได้รับเนื่องจากงานที่กระทำโดยลูกจ้าง ศาลจะสั่งให้จ่ายเงินจากการขายทรัพย์สินหรือเงินที่ยึดมาเพื่อชำระค่าจ้างที่ค้างชำระให้แก่คนงาน และลูกจ้างดังกล่าว ก่อนการจ่ายให้กับบุคคลที่เป็นผู้ควรได้รับเงินดังกล่าว โดยที่จำนวนเงินที่จ่ายให้จะไม่เกินค่าจ้าง 5 เดือน (มาตรา 33)

การคุ้มครองคนทำงานและลูกจ้างที่มีรายได้น้อยเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน เวลาพักและวันหยุด: สำหรับคนทำงานทุกคน และลูกจ้างเฉพาะที่ได้รับค่าจ้างไม่เกิน 1,600 ดอลลาร์สิงคโปร์/เดือน (ไม่รวมค่าทำงานล่วงเวลา โบนัส เบี้ยเลี้ยง ฯลฯ) พอสัญลักษณ์การและสาระสำคัญได้ดังนี้

- วันหยุดพัก: 1 วัน/สัปดาห์ โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งต้องเป็นวันอาทิตย์หรือวันอื่นใดตามที่นายจ้างกำหนด (มาตรา 36 (1))
- เวลาพักสำหรับการทำงานกะ: 30 นาที/กะ (มาตรา 36(2))
- การทำงานในวันหยุด: นายจ้างไม่อาจบังคับให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้ แต่หากลูกจ้างยินยอมทำงานในวันหยุดจะได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่กำหนด (มาตรา 37)
- การทำงานระยะยาว: ลูกจ้างจะไม่ถูกบังคับให้ทำงานเกิน 6 ชั่วโมง โดยไม่มีเวลาพัก หรือทำงานเกิน 8 ชั่วโมง/วัน หรือเกิน 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ (มาตรา 38) หากงานที่ทำจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องเป็นเวลา 8 ชั่วโมง ต้องได้พักอย่างน้อย 45 นาที หากงานที่ทำกำหนดการทำงานปกติไว้น้อยกว่า 8 ชั่วโมง/วันในสัปดาห์ สามารถทำงานเกิน 8 ชั่วโมง/วันได้ 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 ชั่วโมงในช่วงเวลา 2 สัปดาห์

- 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)
- การทำงานกะ: ในการทำงานกะตามปกติอาจมีการทำงานเกิน 6 ชั่วโมงติดต่อกันหรือเกิน 8 ชั่วโมงในบางวัน หรือเกิน 44 ชั่วโมงในบางสัปดาห์ แต่ทั้งนี้จำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยของ 3 สัปดาห์ต้องไม่เกิน 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ (มาตรา 40 (1)) และไม่อาจทำงานเกิน 12 ชั่วโมงในวันใดๆ (มาตรา 40 (3))
- สิทธิได้รับค่าจ้างวันหยุดตามประเพณี: หากวันหยุดตามประเพณีตรงกับวันหยุดพักผ่อน วันทำงานถัดจากวันหยุดพักผ่อนให้ได้รับวันหยุดชดเชยในวันถัดไป หากตรงกับวันซึ่งลูกจ้างไม่ต้องทำงาน นายจ้างเลือกได้ว่าจะจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างหรือให้ลูกจ้างหยุดงานชดเชยวันหยุด
- การลาพักผ่อนประจำปี: ลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน มีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีได้ 7 วัน โดยได้รับค่าจ้างในช่วงเวลา 12 เดือนแรกของการทำงาน และมีสิทธิได้รับวันหยุดเพิ่มอีก 1 วันปีสำหรับการทำงานในปีต่อๆ มา แต่สูงสุดไม่เกิน 14 วัน สำหรับลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่ถึง 1 ปีในปีใด จะได้รับสิทธิการลาตามสัดส่วน (มาตรา 43)
- การลาป่วย: ลูกจ้างที่ทำงานมาแล้ว 6 เดือน มีสิทธิลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างเป็นเวลา 14 วันปี กรณีไม่จำเป็นต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล และเป็นเวลา 60 วันปี กรณีมีการเข้ารับการรักษาตัว (มาตรา 44)
- การทำงานของลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time employee) : ซึ่งหมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานไม่เกิน 30 ชั่วโมง/สัปดาห์ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศยกเว้นหรือแก้ไขบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานหรือประเภทของลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time employee) ก็ได้ (มาตรา 66B)
- การทำงานของเด็ก: ห้ามจ้างเด็กอายุไม่ถึง 14 ปี เว้นแต่ทำงานในสถานประกอบการประเภทงานอุตสาหกรรมที่บุคคลในครอบครัวเดียวกันทำงานอยู่ด้วย หรือการทำงานของเด็กรายหนึ่งตั้งแต่ 12 ปี ซึ่งทำงานที่มีลักษณะเบาเหมาะสมกับความสามารถของเด็กในสถานประกอบการที่มีใช้งานอุตสาหกรรม (มาตรา 68)
- การลาคลอด: ลูกจ้างหญิง (Female employee) มีสิทธิลาในช่วง 4 สัปดาห์ก่อน และ 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 วันนับแต่สิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว
- สิ่งอำนวยความสะดวก: นายจ้างต้องจัดหาที่ดื่ม ห้องน้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับสุขอนามัยให้เพียงพอแก่คนทำงาน ตลอดจนอุปกรณ์การปฐมพยาบาลไว้ในสถานประกอบการ (มาตรา 91 และ 93)
- ในกรณีที่บุคคลใดปฏิบัติฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย The Employment Act อาจได้รับโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งปรับและจำคุก เว้นแต่ความผิดดังกล่าวมีบทกำหนดโทษไว้อย่างอื่นโดยเฉพาะเจาะจง และหากกระทำความผิดซ้ำอีกในความผิดเดียวกัน อาจได้รับโทษเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัว คือ ปรับไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งปรับและจำคุก (มาตรา 112)

การคุ้มครองอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ: ประเทศสิงคโปร์ไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีลักษณะเป็นการบังคับให้มีการปฏิบัติตามโดยมีคณะกรรมการที่เรียกว่า Tripartite National Wage Council (NWC) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ องค์กรนายจ้าง และสหภาพแรงงานร่วมกันพิจารณาและกำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างรายปีสำหรับคนทำงานซึ่งไม่ได้มีลักษณะบังคับให้ปฏิบัติตาม แต่ให้เป็นแนวทางที่ผู้ประกอบการสามารถเลือกปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับอัตราค่าจ้างรายปีของ NWC ไม่ใช้บังคับแก่คนทำงานที่ไม่มีความรู้ความชำนาญงานและคนทำงานต่างชาติในประเทศสิงคโปร์

การคุ้มครองแรงงานเด็ก: กฎหมาย The Employment (Children and Young Persons) Regulations 1976 ของประเทศสิงคโปร์กำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับการคุ้มครองแรงงานเด็ก (นอกเหนือจากมาตรการคุ้มครองทั่วไปตามกฎหมาย The Employment Act) โดยมีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

- ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี ทำงานทุกประเภท (ข้อ 3)
- ห้ามว่าจ้างวัยรุ่นอายุ 14 ปี แต่ไม่ถึง 16 ปี ทำงาน เว้นแต่มีการตรวจสอบสุขภาพและมีใบรับรองแพทย์ว่าสามารถทำงานได้ (ข้อ 4)
- ห้ามเด็ก (อายุไม่ถึง 14 ปี) หรือวัยรุ่น (อายุ 14 ปี แต่ไม่ถึง 16 ปี) ทำงานในเวลากลางคืนหรือบางช่วงของเวลากลางคืน (ข้อ 5)
- ห้ามว่าจ้างเด็ก (อายุไม่ถึง 14 ปี) ให้ทำงานเป็นคนทำงาน (Workman) โดยทำงานเกิน 3 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับการพัก 30 นาที หรือทำงานเกิน 6 ชั่วโมง ในแต่ละวัน (ข้อ 6)
- ห้ามว่าจ้างวัยรุ่น (อายุ 14 ปี แต่ไม่ถึง 16 ปี) ให้ทำงานเป็นคนทำงาน (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 ชั่วโมง สำหรับเด็ก 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 หรือ บางส่วนของเวลากลางคืน เว้นแต่ได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือและมีใบรับรองแพทย์ว่า สามารถทำงานได้ (ข้อ 3) บุคคลที่ฝ่าฝืนว่าจ้างคนทำงานหญิงที่ตั้งครรภ์ให้ทำงานโดยขัด ต่อบทบัญญัติดังกล่าวมีความผิดอาจได้รับโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และ หากกระทำผิดซ้ำอีกภายในเวลา 1 ปีอาจได้รับโทษปรับไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

การคุ้มครองแรงงานลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time employee): กฎหมาย The Employment (Female Workmen) Regulations 1996 ของประเทศสิงคโปร์กำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับการคุ้มครองแรงงานลูกจ้างที่ทำงานแบบไม่เต็มเวลา โดยมีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

- กำหนดความหมายของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา (full-time employee) หมายถึง ลูกจ้าง ซึ่งทำงานตามสัญญาว่าจ้างไม่น้อยกว่า 30 ชั่วโมง/สัปดาห์ และลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-time employee) หมายถึงลูกจ้างซึ่งทำงานตามสัญญาว่าจ้างน้อยกว่า 30 ชั่วโมง หากต้องมีการคำนวณสิทธิ ประโยชน์ที่ลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา ควรได้รับโดยไม่มีลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลาในงานทำนอง เดียวกันสำหรับการเปรียบเทียบ ให้ถือเกณฑ์ว่าลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลาทำงาน 8 ชั่วโมง/วัน และ 44 ชั่วโมง/สัปดาห์ (ข้อ 2)

- ให้กำหนดรายละเอียดในสัญญาว่าจ้างทำงานเกี่ยวกับค่าจ้างรายชั่วโมง จำนวนชั่วโมง ทำงานในแต่ละวันหรือสัปดาห์ จำนวนวันทำงานในแต่ละสัปดาห์หรือเดือน ค่าจ้างที่ได้รับและเบี้ยเลี้ยง (ข้อ 3)

- หากลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลาขอทำงานในวันหยุด จะได้รับค่าตอบแทนดังนี้

- สำหรับช่วงเวลาทำงานไม่เกินครึ่งของจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน จะได้รับค่าตอบแทนครึ่ง วันทำงาน
- สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินครึ่งแต่ไม่เกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน จะได้รับค่าตอบแทน หนึ่งวันทำงาน
- สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน แต่ไม่เกินจำนวนชั่วโมงปกติของ ลูกจ้างทำงานเต็มเวลา จะได้รับค่าตอบแทนหนึ่งวันทำงานและค่าตอบแทนรายชั่วโมงในแต่ละชั่วโมงที่ทำงาน เกินกว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา
- สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน ของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา จะ ได้รับค่าตอบแทนหนึ่งวันทำงานและค่าตอบแทนรายชั่วโมงในแต่ละชั่วโมงที่ทำงานไม่เกินกว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา และได้รับค่าตอบแทน 1.5 เท่า สำหรับชั่วโมงการทำงานที่เกิน ชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา
- หากนายจ้างขอให้ลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลาทำงานในวันหยุด จะได้รับค่าตอบแทนดังนี้ (ข้อ 4 (2))
- สำหรับช่วงเวลาทำงานไม่เกินครึ่งของจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน จะได้รับค่าตอบแทนหนึ่ง วันทำงาน
- สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินครึ่งแต่ไม่เกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน จะได้รับค่าตอบแทน 2 วันทำงาน

- สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน แต่ไม่เกินจำนวนชั่วโมงปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา จะได้รับค่าตอบแทน 2 วันทำงานและค่าตอบแทนรายชั่วโมงในแต่ละชั่วโมงที่ทำงานเกินกว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา

- สำหรับช่วงเวลาทำงานเกินจำนวนชั่วโมงทำงานปกติ/วัน ของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา จะได้รับค่าตอบแทน 2 วันทำงานและค่าตอบแทนรายชั่วโมงในแต่ละชั่วโมงที่ทำงานไม่เกินกว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา และได้รับค่าตอบแทน 1.5 เท่า สำหรับชั่วโมงการทำงานที่เกินชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลา

- ลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลาทำงานล่วงเวลา จะได้รับค่าตอบแทนสำหรับการทำงานล่วงเวลาดังนี้ (ข้อ 5)

- ค่าตอบแทนรายชั่วโมง สำหรับเวลาทำงานเกินชั่วโมงทำงานปกติแต่ไม่เกินชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้างแบบทำงานเต็มเวลา

- ค่าตอบแทน 1.5 เท่า ของค่าจ้างปกติรายชั่วโมง สำหรับเวลาทำงานเกินชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้างแบบทำงานเต็มเวลา

- ลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลามีสิทธิได้รับวันหยุดตามประเพณีโดยได้รับค่าจ้างวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง วันลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างโดยคำนวณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด (ข้อ 6, 7, 8)

- ลูกจ้างหญิงที่ทำงานแบบไม่เต็มเวลามีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ที่กำหนดให้ในช่วงการลาคลอดโดยได้รับสิทธิประโยชน์เท่ากับจำนวนค่าตอบแทนที่ควรได้รับในการทำงานและสำหรับวันหยุดตามประเพณี (ข้อ 9)

ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย: หน่วยงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย มีหน่วยงานที่น่าสนใจต่างๆ เช่น

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

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

- Work Injury Compensation Department (WICD) เป็นหน่วยงานที่ให้การดูแลในด้านค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ตามกฎหมาย Workmen's Compensation Act รวมถึงหน้าที่อื่นๆ อาทิ ร่วมกัน OSD และ SHD ในการประเมินผลกระทบของการเจ็บป่วยระยะยาว เป็นต้น

สภาพปัญหาที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์

สภาพปัญหากระทบต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์นั้น เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูล งานวิจัยนี้จึงสะท้อนจากสภาพปัญหาของแรงงานไทยที่ทำงานในสิงคโปร์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะในระดับล่าง พบว่า ปัญหาหลักสำคัญประกอบด้วย ปัญหาด้านคุณภาพฝีมือ ระดับการศึกษา ภาษา (ต้องใช้ภาษาอังกฤษ จีนกลาง) การแข่งขันด้านค่าจ้างแรงงานซึ่งแรงงานไทยต้องการค่าจ้างค่อนข้างสูง และการติดยาเสพติด ทะเลาะวิวาท ต้มสุรา

ปัญหาข้างต้น ส่วนใหญ่ มิใช่ปัญหาจากการขาดการคุ้มครองทางสังคมในประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองข้างต้น หากแต่เป็นปัญหาด้านสมรรถนะและการปรับตัวของแรงงานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพเป็นสำคัญ และไม่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอย่างเข้มงวดในการเก็บค่าธรรมเนียม (levy) จากนายจ้าง ข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วนการจ้างงาน หรือการกำหนดจำนวนสัดส่วนของท้องถิ่นโดยจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งเป็นมาตรการให้เกิดการใช้แรงงานต่างชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด ป้องกันการนำเข้าแรงงานต่างชาติเกินความจำเป็นอันจะส่งผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานท้องถิ่น

สำหรับปัญหาด้านค่าจ้างแรงงานนั้น เหตุผลหลักอยู่ในส่วนของแรงงานไทยซึ่งต้องการค่าจ้างค่อนข้างสูง ในขณะที่การจัดสรรค่าจ้างแรงงานสำหรับชาวต่างชาติในสิงคโปร์ เป็นไปตามกลไกตลาด ตลาดใดที่ไม่ขัดต่อกรอบกติกาทางการด้านค่าจ้างขั้นต่ำและเพดานค่าจ้างในการจ้างงานระดับต่างๆ

ประเทศมาเลเซีย

ทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเทศมาเลเซียตามที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกับคนมาเลเซีย ทั้งในด้านการจ้างงานตามข้อตกลงการจ้างงานซึ่งต้องมีสัญญาการจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าจ้าง ระยะเวลาการทำงาน การหยุดพักผ่อน

การทำข้อตกลงการจ้าง สำหรับการจ้างงานที่เกินกว่า 1 เดือน จะต้องต้องมีสัญญาการจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษร โดยจะต้องกล่าวถึงข้อตกลงเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวกับลักษณะของการจ้าง ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่นๆ (ถ้ามี) ระยะเวลาการทดลองงาน ชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้างล่วงหน้า 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

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) วันหยุดพักผ่อนประจำปีนายจ้างต้องจัดให้มีวันพักผ่อน 1 วันเต็ม ให้แก่ลูกจ้าง และต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบเป็นลายลักษณ์อักษร จำนวนวันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยได้รับค่าจ้างตามระยะเวลาทำงาน ดังตารางต่อไปนี้

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

การคุ้มครองแรงงานหญิง: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานหญิง และมารตามีสาระสำคัญ ดังนี้

- พระราชบัญญัติการจ้างงานฉบับ พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายฉบับหลักที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ด้านแรงงานทั้งหมด เช่น สัญญาให้บริการ เงินเดือน ชั่วโมงพัก ชั่วโมงทำงาน วันหยุด วันหยุดตามประเพณี วันลาประจำปี ลาป่วย สิทธิประโยชน์จากการคลอดบุตร การเลิกจ้าง และสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการถูกเลิกจ้าง
- การห้ามไม่ให้ทำงานตอนกลางคืน โดยให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาล ซึ่งให้อำนาจผู้อำนวยการแรงงานในการยกเว้นพนักงานหญิงเป็นลายลักษณ์อักษร
- สิทธิประโยชน์จากการตั้งครรภ์ ตามมาตรา 43 ของกฎหมายจ้างงานประเทศมาเลเซีย ข้อ 40 (3) หญิงตั้งครรภ์ตามกฎหมายจ้างงานมีสิทธิลาคลอดบุตร 60 วัน โดยได้รับค่าจ้างครบทั้งจำนวนในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งหลังครบ 60 วัน ยังสามารถลาต่อโดยไม่ได้รับค่าจ้างจนถึง 3 เดือน ลูกจ้างหญิงในประเทศมาเลเซียมีสิทธิได้รับค่าจ้างเต็มจำนวนในการคลอดบุตร 5 ครั้ง
- กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายรายได้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้หญิงทำงานที่จะจ่ายภาษี และสะสมบำเหน็จ

การคุ้มครองแรงงานเด็ก: การคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กมีสาระสำคัญ ดังนี้

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

ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด: สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างและค่าล่วงเวลามีดังนี้

- กฎหมายการจ้างงานมาเลเซียฉบับ พ.ศ. 2549 (Malaysia Employment Act, 1955) ระบุถึงต่อไปนี้เป็นส่วนที่ 2 ของสัญญาให้บริการ (Contracts of Service)
- นายจ้างให้ลูกจ้างในฟาร์มเพราะปลูกทำงานเป็นจำนวนวันเท่ากับจำนวนวันขั้นต่ำในแต่ละเดือน หากแรงงานได้รับการว่าจ้างให้ทำงานในกิจการเกษตรในไร่ตามสัญญาจ้าง ซึ่งภายในสัญญาดังกล่าว ตนจะได้รับเงินค่าจ้างซึ่งคำนวณตามจำนวนวันที่ทำงานในแต่ละเดือนที่ให้บริการ นายจ้างผูกพันที่

จะทำงานแก่แรงงานทำโดยต้องเหมาะสมกับความสามารถ เป็นเวลาไม่เกิน 24 วันในแต่ละเดือน ระหว่างระยะเวลาทั้งหมดที่แรงงานได้รับการว่าจ้าง หรือหากนายจ้างไม่สามารถ หรือไม่ได้จัดหางานให้เป็นเวลา 24 วันในแต่ละเดือน โดยที่ลูกจ้างประสงค์ และพร้อมจะทำงาน นายจ้างยังคงผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าจ้างตามวันดังกล่าวให้กับลูกจ้างแต่ละวัน ในอัตราเดิมเสมือนหนึ่งว่าลูกจ้างได้ทำงานในวันนั้นๆ

- 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

- การจ่ายค่าจ้างจะต้องจ่ายให้ไม่เกิน 7 วัน หลังจากวันกำหนดจ่ายค่าจ้างโดยจะต้องมีหลักฐานการจ่ายเงิน และการหักเงินต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

- ลูกจ้างมีสิทธิที่จะทำงานในวันหยุดโดยได้รับค่าจ้างเป็น 2 เท่าของค่าจ้างปกติ

- หากลูกจ้างทำงานในวันหยุด และได้รับการว่าจ้างเป็นอัตรารายวัน รายชั่วโมง หรืออัตราอื่นๆ ที่คล้ายคลึง ให้ลูกจ้างคนดังกล่าวได้รับค่าจ้างในลักษณะเดียวกับช่วงเวลาที่ทำงานปกติ

- หากลูกจ้างทำงานไม่เกินครึ่งหนึ่งของชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้าง 1 วัน ในอัตราค่าจ้างปกติ

- หากลูกจ้างทำงานมากกว่าครึ่งหนึ่ง แต่ไม่เกินชั่วโมงทำงานปกติของตน ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้าง 1.5 วัน ในอัตราค่าจ้างปกติ

- ในกรณีเป็นลูกจ้างได้รับการว่าจ้างเป็นอัตรารายเดือน ซึ่งทำงานในวันพักของตน ให้ลูกจ้างคนดังกล่าวได้รับเงินค่าจ้าง ดังนี้

- หากงานไม่เกินครึ่งหนึ่งของชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้างครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างปกติสำหรับงานที่ทำวันนั้น

- หากลูกจ้างทำงานมากกว่าครึ่งหนึ่ง แต่ไม่เกินชั่วโมงทำงานปกติของตน ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้าง 1 วัน ในอัตราค่าจ้างปกติ สำหรับงานที่ทำวันนั้น

- สำหรับงานที่ทำซึ่งเกินชั่วโมงทำงานปกติ ลูกจ้างจะได้รับเงินค่าจ้างในอัตราที่ไม่ต่ำกว่า 2 เท่าของอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง

- ในกรณีที่ลูกจ้างคนใดได้รับการว่าจ้างในอัตราตามชิ้นงาน และทำงานในวันพักของตน ให้ลูกจ้างได้รับเงินค่าจ้าง 2 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติต่อชิ้นงาน

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

คณะกรรมการค่าจ้างตั้งนี้ ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศมาเลเซียจึงเป็นค่าจ้างที่กำหนดโดยกลไกของตลาดแรงงานมากกว่า

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงานมีสาระสำคัญ ดังนี้

- พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2543 (Employee Provident Fund Act, 1991):
 - ลูกจ้างสมทบเงินเข้ากองทุนเป็นจำนวนร้อยละ 12 ของค่าจ้าง และนายจ้างต้องสมทบให้อีกร้อยละ 12 โดยลูกจ้างจะได้ประโยชน์จากกองทุน เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการรักษาพยาบาลฉุกเฉินหรือเมื่อครบ 55 ปีเท่านั้น หากเสียชีวิตทายาทจะเป็นผู้รับประโยชน์จากกองทุน
 - การเบิกเงินจากกองทุนก่อนอายุครบ 55 ปี อาจทำได้โดยมีเงื่อนไข หลังจากส่งเงินสมทบเข้ากองทุนมาแล้ว 5 ปี และการเบิกเงินออกมาเพียงบางส่วน เพื่อการซื้อบ้านพักอาศัย (ได้เพียง 1 หลังเท่านั้น) และเบิกได้เพียงร้อยละ 30 ของเงินที่มีอยู่ในกองทุน
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2512 (Social Securities Organization Act 1969) พระราชบัญญัติครอบคลุมถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คน รายได้ไม่เกิน 2,000 ริงกิต/เดือน ลักษณะของประกันสังคมแบ่งออกเป็น 2 แบบคือ การประกันการบาดเจ็บจากการทำงาน และบำเหน็จบำนาญหากทุพพลภาพ
- พระราชบัญญัติเงินชดเชยแรงงาน พ.ศ. 2495 (Workman's Compensations Act 1952) พระราชบัญญัตินี้คุ้มครองแรงงานในภาคเอกชนที่มีรายได้น้อยกว่า 500 ริงกิต/เดือน และลูกจ้างที่ใช้แรงงานอื่นๆ โดยครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวด้วย ทั้งนี้ลูกจ้างไม่มีสิทธิรับประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้หากได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมแล้ว พระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบเงินชดเชย หรือค่ารักษาพยาบาลของลูกจ้างไม่ว่าบาดเจ็บนั้นจะเกิดขึ้นภายใน หรือภายนอกสถานประกอบการ ซึ่งนายจ้างจะต้องใช้บริการจากบริษัทประกัน โดยกฎหมายมาตรฐานที่พัก และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนงาน ฉบับปี พ.ศ. 2533 (Workers Minimum Standards of Housing and Amenities Act 1990) กำหนดให้เจ้าของที่ดิน หรือนายจ้างต้องจัดให้มีที่พักสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ และอยู่ในมาตรฐานที่ดี

ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน: พระราชบัญญัติความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน พ.ศ. 2537 (Occupational Safety and Health Act 1994) ซึ่งครอบคลุมแรงงานในทุกภาคเศรษฐกิจ ยกเว้นด้านการทหารและธุรกิจการเดินเรือกำหนดสภาพการทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะทัดเทียมกับมาตรฐานในประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ พระราชบัญญัตินี้มีจุดประสงค์ที่ก่อให้เกิดสภาพการทำงานที่ปลอดภัยสำหรับลูกจ้างและนายจ้าง หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงความปลอดภัย และอาชีวอนามัย (Department of Occupational Safety and Health (DOSH)) พระราชบัญญัตินี้ให้นายจ้างป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสุขภาพสวัสดิภาพ และความปลอดภัยของลูกจ้าง โดยการบริหารจัดการให้มีระบบการป้องกันอุบัติเหตุที่เหมาะสมในสถานประกอบการ

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

ในเรื่องของนโยบายระดับประเทศนั้น มาเลเซียได้จัดตั้งสถาบันความปลอดภัยและอาชีวอนามัยแห่งชาติ (NIOSH) ขึ้นเพื่อดูแลและรับผิดชอบด้านการดำเนินนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการทบทวนกฎหมายด้านความปลอดภัย และอาชีวอนามัย

การเลิกจ้าง และการจ่ายค่าชดเชย: สาระสำคัญของกฎหมายครอบคลุมการเลิกจ้างและการจ่ายค่าชดเชย หากมีการเลิกจ้าง ลูกจ้างจะได้รับเงินชดเชยตามข้อกำหนดการจ้างงาน (การเลิกจ้างและเงินชดเชย) ดังนี้: อายุงาน 1 ถึง 2 ปี ได้รับเงินชดเชยเท่ากับค่าจ้าง 10 วัน ต่อการทำงาน 1 ปี; อายุงานมากกว่า 2 ปี แต่ไม่ถึง 5 ปี ได้รับเงินชดเชยเท่ากับค่าจ้าง 15 วัน ต่อการทำงาน 1 ปี; อายุงานมากกว่า 5 ปี ได้รับเงินชดเชยเท่ากับค่าจ้าง 20 วันต่อการทำงาน 1 ปี; ลูกจ้างจะได้รับเงินชดเชยจากการเลิกจ้าง ยกเว้นในกรณีที่ทำงานมานานน้อยกว่า 12 เดือน ลูกจ้างเป็นผู้บอกเลิกสัญญาจ้างเอง ลูกจ้างกระทำความผิด หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ลูกจ้างเกษียณอายุตามข้อตกลงในสัญญาจ้าง เมื่อมีการต่อสัญญาจ้าง นายจ้างเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาจ้างที่ไม่น้อยกว่าเงื่อนไขแรก

การบอกเลิกสัญญาจ้างนั้น ลูกจ้าง และนายจ้างมีสิทธิยกเลิกสัญญาจ้างได้โดยการแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า หากไม่มีการกำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ระยะเวลาการแจ้งล่วงหน้าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจ้างงานเป็นดังต่อไปนี้: สำหรับการจ้างที่น้อยกว่า 2 ปี แจ้งล่วงหน้า 4 สัปดาห์; สำหรับการจ้างงานที่มากกว่า 2 ปี แต่น้อยกว่า 5 ปี แจ้งล่วงหน้า 6 สัปดาห์; สำหรับการจ้างงานที่มากกว่า 5 ปี แจ้งล่วงหน้า 8 สัปดาห์; การเลิกจ้างนั้นกระทำได้หากลูกจ้างตั้งใจจะผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้าง ลูกจ้างประพฤติไม่ดี ลูกจ้างขาดงานมากกว่า 2 วัน โดยไม่แจ้งล่วงหน้า หรือมีเหตุผลอันควร

การคุ้มครองแรงงานต่างชาติตกงาน: ประเทศมาเลเซียมีความโดดเด่นเหนือประเทศอื่นๆ ในอาเซียนด้านการคุ้มครองการตกงานของชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในมาเลเซียอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีมาตรการบังคับให้นายจ้างซึ่งว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ต้องซื้อประกันให้คนงาน ตกประมาณ 70 ริงกิตต่อคน ผลประโยชน์การประกันครอบคลุมถึงการจ่ายค่าทดแทน กรณีต่างๆ เช่น การบาดเจ็บ การเสียชีวิต

การตรวจแรงงานของมาเลเซียเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการตรวจสอบแรงงาน ฉบับที่ 81 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2490 (ILO conventions No.81 on Labor Inspection 1947) ซึ่งคุ้มครองแรงงาน ด้านสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสม เงื่อนไขขั้นต่ำในการจ้างงานเวลาทำงานปกติ เวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดราชการโดยได้รับค่าจ้าง วันลาป่วยโดยได้รับค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เป็นต้น ข้อกำหนดพิเศษสำหรับแรงงานหญิง แรงงานเด็ก และผู้เยาว์ การลาคลอดบุตร และเงินสงเคราะห์การคลอดบุตร ค่าจ้างขั้นต่ำ เงินสงเคราะห์เมื่อมีการบาดเจ็บหรือเสียชีวิต การเลิกจ้าง และค่าชดเชย

ในด้านแรงงานสัมพันธ์มีกฎหมายให้การคุ้มครอง หลายฉบับ เช่น 1) พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน พ.ศ. 2502 (Trade Unions Act 1959) บัญญัติให้สิทธิลูกจ้างในการจัดตั้ง เข้าร่วมกิจกรรมหรือเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน เกี่ยวกับการปกป้องสิทธิของนายจ้าง ลูกจ้าง และสหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วมระหว่างนายจ้าง และตัวแทนของฝ่ายลูกจ้าง รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน ขอบเขตของการเจรจาต่อรองร่วมฯ นั้นได้จำกัดไม่ให้มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการเลื่อนขั้น การย้ายงาน การรับสมัครงาน การเลิกจ้าง การกลับเข้ามาทำงานหลังการเลิกจ้าง การนัดหยุดงาน พระราชบัญญัตินี้จำกัดให้สมาชิกของแต่ละสหภาพแรงงานนั้นต้องอยู่ในขอบข่ายอาชีพที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเท่านั้น จำนวนสมาชิกขั้นต่ำในการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่จดทะเบียนได้คือ 7 คน และการเจรจาต่อรองร่วมฯ จะทำได้หากสหภาพแรงงานนั้นเป็นตัวแทนของลูกจ้างส่วนใหญ่ในสถานประกอบการ 2) พระราชบัญญัติสมาคมเกษตรกร

พ.ศ. 2516 (Farmers Organization Act 1973) ให้สิทธิให้เกษตรกรจัดตั้งสมาคมเกษตรกรท้องถิ่นได้ โดยจะต้องมีสมาชิก 50 คนขึ้นไป และสมาคมเกษตรกรท้องถิ่น 2 สมาคม สามารถจัดตั้งเป็นสมาคมเกษตรกรระดับมณฑล และสมาคมเกษตรกรระดับมณฑล 2 สมาคม สามารถจัดตั้งสมาคมเกษตรกรแห่งชาติได้

เครือข่ายความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของอาเซียน

กลุ่มสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ได้ร่วมกันจัดตั้งเครือข่ายความปลอดภัย และอาชีวอนามัยของอาเซียน (ASEAN OSHNET) ขึ้นเมื่อปี 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพิ่มความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของศูนย์/สถาบัน ด้านความปลอดภัยในการทำงานของประเทศสมาชิก 2) พัฒนาขีดความสามารถของศูนย์/สถาบันฯ ในการส่งเสริมการฝึกอบรม และวิจัยในด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย 3) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทักษะและการฝึกอบรมด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และ 4) ส่งเสริมการพัฒนาและก่อให้เกิดเอกภาพของมาตรฐาน และแนวปฏิบัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยของอาเซียน

ภารกิจหลักในการดำเนินงานของเครือข่ายฯ แบ่งออกเป็น 5 กิจกรรมหลักและโดยให้ 5 ประเทศเป็นศูนย์ประสานงานในแต่ละด้านดังนี้ ด้านสารสนเทศ ประเทศไทยรับผิดชอบ ด้านฝึกอบรม ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นผู้รับผิดชอบ ด้านการวิจัย ประเทศอินโดนีเซีย เป็นผู้รับผิดชอบด้านมาตรฐานความปลอดภัยอาชีวอนามัย ประเทศมาเลเซียเป็นผู้รับผิดชอบ และด้านการตรวจความปลอดภัย ประเทศสิงคโปร์เป็นผู้รับผิดชอบ ในปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาแนวทางการพัฒนาระบบสารสนเทศของเครือข่ายฯ

คณะกรรมการบริหารเครือข่ายฯ (Coordinating Board) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิก จะมีการประชุมเพื่อประสานการดำเนินงานของเครือข่ายฯ เป็นประจำทุกปี (ประมาณเดือนเมษายน) โดยหมุนเวียนให้ประเทศสมาชิกผลัดกันเป็นเจ้าภาพ การจัดประชุมครั้งล่าสุดเป็นการประชุมคณะกรรมการบริหารเครือข่ายฯ ครั้งที่ 7 ณ ประเทศสหภาพพม่า เมื่อเดือนเมษายน 2549 และได้มีการกำหนดการประชุมครั้งที่ 8 ในเดือนเมษายน 2550 ณ ประเทศบรูไน

ฝ่ายเลขานุการเครือข่ายฯ ประเทศสมาชิกจะหมุนเวียนปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการเครือข่ายฯ ภายใต้เงื่อนไขว่าจะสามารถอยู่ในวาระได้คราวละ 3 ปี ทั้งนี้สามารถต่ออายุได้ 1 ครั้ง ขณะนี้ประเทศมาเลเซียเป็นเลขานุการเครือข่ายฯ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH)

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วการร่วมมือของประเทศกลุ่มอาเซียนในการดำเนินงานเครือข่ายความปลอดภัยอาชีวอนามัย เป็นประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกทุกประเทศ ในการพัฒนางานด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย นับเป็นความก้าวหน้าของความร่วมมือที่จะยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนในภูมิภาคนี้ ให้ได้ระดับมาตรฐานสากลและยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศในเวทีการแข่งขันของประชาคมโลกที่นับวันจะสูงขึ้นด้วย

บทบาทของประเทศไทยในเครือข่ายความปลอดภัย และอาชีวอนามัยของอาเซียน

กระทรวงแรงงาน มอบให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการเข้าร่วมการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายฯ โดยมอบให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นผู้แทนในคณะกรรมการบริหารเครือข่ายฯ และมอบให้สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน เป็นศูนย์ประสานงานด้านสารสนเทศของเครือข่ายความปลอดภัยอาชีวอนามัยฯ ซึ่งมีการกิจที่นอกจากจะเป็นผู้วางแผนการพัฒนาระบบสารสนเทศของเครือข่ายฯ ให้ประเทศสมาชิกสามารถเชื่อมโยง แลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาโครงการที่เกี่ยวข้องกับงาน

สารสนเทศที่ประเทศสมาชิกจะดำเนินการภายใต้ชื่อของเครือข่ายฯ อีกด้วย ซึ่งสถาบันความปลอดภัยในการทำงานได้ปฏิบัติการกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย โดยการกำหนดโครงสร้างและหัวข้อของข้อมูลความปลอดภัยอาชีวอนามัยที่ประเทศสมาชิกจะต้องนำมาเผยแพร่และแลกเปลี่ยนเพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย โดยให้ใช้เว็บไซต์ ของงานความปลอดภัยในการทำงาน

ความร่วมมืออาเซียนด้านมาตรฐานแรงงานระดับภูมิภาค

พัฒนาความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนด้านการทำงานของกำลังแรงงานในช่วงปี 2549-2550 ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะอาศัยมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001 – 2546) เป็นฐานสำคัญในการก้าวสู่มาตรฐานอาเซียน

2.4 มาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพของกำลังแรงงาน

บทบาทเชิงผลิตภาพของมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ

แนวโน้มการเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยการผลิต (Value-added) ในการที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นนั้น ประเทศหนึ่งๆ อาจเลือกวิธีการลดค่าจ้างแรงงานที่แท้จริง (Real wages) (ซึ่งการดำเนินการวิธีนี้อาจส่งผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้) หรืออาจเลือกการเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยการผลิต (Value-added) ให้สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยอาจปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตสู่การใช้เทคโนโลยีในระดับสูงขึ้น ทั้งนี้ทางเลือกประการแรกหรือวิธีการลดค่าจ้างแรงงานนั้นไม่ใช่ทางเลือกระยะยาว เพราะเป็นการกระทำที่ค้านกับแนวคิดในการพัฒนาให้เศรษฐกิจมีการพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งต้องเป็นเศรษฐกิจที่พัฒนา และเจริญเติบโต โดยระดับค่าครองชีพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ไม่ด้อยลง ในขณะที่ทางเลือกที่สองซึ่งหมายถึงการเน้นเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยการผลิตนั้น กำลังเป็นที่สนใจของประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง หลายประเทศยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนว่าจะเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยด้วยวิธีอย่างไร กระนั้นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตสู่การเน้นเทคโนโลยีขั้นสูงขึ้นดูจะเป็นแนวโน้มที่มีความเด่นชัดมากขึ้นเป็นลำดับ

การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการผลิต เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันดังกล่าว มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดต่อแนวโน้มใหม่อีกประการหนึ่ง คือ แนวโน้มความต้องการทรัพยากรมนุษย์ที่มีความยืดหยุ่นและทักษะฝีมือที่สามารถรองรับพัฒนาการอันเป็นพลวัตทางเทคโนโลยี

แรงงานมีผลิตภาพบนฐาน ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) พฤติกรรมหรือลักษณะที่ต้องการให้เป็น (Attributes) หรือที่เรียกโดยรวมว่า ความสามารถ (Competency) ที่ได้มาตรฐานในการปฏิบัติงานในตำแหน่งอาชีพต่างๆ จัดเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยการผลิตเพื่อธำรงรักษาหรือยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากล ซึ่งนอกจากการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการเกษตรอันเคยเป็นหัวใจสำคัญของการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอาเซียนแล้ว การค้าภาคบริการย่อมจะมีบทบาทมากขึ้นตามแนวโน้มที่เกิดขึ้นในเวทีเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค และระดับสากล

การกำหนดและการรับรองมาตรฐานความสามารถของกำลังแรงงาน

ตารางต่อไปนี้ แสดงให้เห็นว่า อาชีพของผู้ย้ายถิ่นระดับล่างและกลางเริ่มเข้าสู่กระแสแนวโน้มของภูมิภาคด้านการจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยบางอาชีพได้ก้าวขึ้นสู่การจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงาน

ระดับชาติ บางอาชีพมีมาตรฐานฝีมือในระดับอุตสาหกรรม ในขณะที่บางอาชีพยังไม่ก้าวถึงขั้นนั้น หากแต่ยังจำกัดอยู่การเรียนรู้ทักษะจากการทำงานเท่านั้น

ตารางที่ 2.3 อาชีพของผู้ย้ายถิ่นและมาตรฐานฝีมือในอาเซียน

อาชีพ	มาตรฐานฝีมือ	ประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
ช่างเชื่อม (Welder)	มีการจัดทำมาตรฐานระดับชาติในหลายประเทศสมาชิกอาเซียน แตกต่างกันไป ทว่า มี MRA ในระดับอนุภูมิภาค ถึงแม้ว่ายังไม่มีมาตรฐานระดับภูมิภาคอาเซียน แต่มีความเป็นไปได้ และความเหมาะสมในการสร้างความสอดคล้องสอดรับกันเกี่ยวกับมาตรฐานฝีมือด้านช่างเชื่อมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ ยังต้องอาศัยการเจรจาต่อรอง และบางประเทศยังต้องจัดทำกลไกทดสอบระดับชาติในการผลักดันมาตรฐานสู่ภาคปฏิบัติและ MRA ที่มีประสิทธิภาพ	มีการย้ายถิ่นมากระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากเป็นทักษะที่ใช้ในหลายอุตสาหกรรมและหลายอาชีพ อาจเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ
	มีหลายชุดมาตรฐานสากลด้านคุณสมบัติของช่างเชื่อมที่ International Organization for Standardization (ISO) กำหนดขึ้น เช่น ISO 9606 โดยยังไม่มีกรอบความตกลงสากลร่วมที่สามารถใช้เป็นการทั่วไปเกี่ยวกับทักษะที่ช่างเชื่อมพึงมี ในขณะที่มีประเทศและภูมิภาคอื่นอาจใช้มาตรฐานแตกต่างกันไป เช่น มาตรฐานคุณสมบัติช่างเชื่อมของยุโรป ใช้มาตรฐานที่เรียกว่า EN 287 ซึ่งอิงมาตรฐานสากลที่เรียกว่า ISO 9606 ส่วนสหรัฐอเมริกา ใช้ SMAW111 แคนาดา ใช้ GTAW 141 เป็นต้น	มีการฝึกอบรมกันมาก ทั้งการฝึกทักษะพร้อมกับการทำงาน (On-the-job training) การมีหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้น และระยะยาว
	Arc Welding เป็นทักษะที่มีการจัดการแข่งขันด้านทักษะในระดับอาเซียน (ASEAN Skills Competition)	
คนงานในไร่ (Plantation worker)	ส่วนใหญ่ไม่ต้องการมาตรฐานชาติ เรียนรู้ทักษะจากการทำงาน	มีการย้ายถิ่นมากระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น จากอินโดนีเซีย ไปยังมาเลเซีย และจากพม่า ลาว มายังไทย
	มาเลเซีย มีมาตรฐานที่ภาคอุตสาหกรรมและภาครัฐจัดทำขึ้น ฟิลิปปินส์อยู่ระหว่างการจัดทำมาตรฐานทักษะระดับชาติ	การจ้างงานขึ้นอยู่กับผู้จ้าง หรือตัวแทน และอาจอาศัยฐานด้านประสบการณ์ประกอบการพิจารณา
		ส่วนใหญ่ยังไม่มีประเทศใดจัดการฝึกอบรมก่อนการย้ายถิ่น
		ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวที่มีหลักสูตรการฝึกทักษะฝีมือ ยังไม่มีระบบการประเมินประสบการณ์/ทักษะฝีมือของผู้ย้ายถิ่นกลับ
Aquaculture	เป็นอาชีพที่พบได้ทั่วไปและเพิ่มมากขึ้นในเอเชีย แต่ไม่	ไม่มีข้อมูล

อาชีพ	มาตรฐานฝีมือ	ประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
junior technician	ค่อยมีการจัดทำมาตรฐาน การประเมินทักษะฝีมือต่างๆ มักเป็นเรื่องของนายจ้าง กระนั้นก็ตาม มาเลเซียมีมาตรฐานด้านกระบวนการในการประเมินทักษะของผู้ย้ายถิ่น	
Mechatronics assistant engineer	ฟิลิปปินส์ และเวียดนามมีการจัดทำกำหนดกรอบคุณสมบัติระดับชาติ โดยฟิลิปปินส์มีระบบประเมินและรับรองคุณสมบัติของผู้ย้ายถิ่น ทว่ายังไม่สมบูรณ์	
Toolmaker - - press tool	ส่วนใหญ่ยังไม่มีการจัดทำข้อกำหนดคุณสมบัติ ข้อกำหนดคุณสมบัติที่บางประเทศ เช่น ของฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ยังคงแตกต่างกัน แต่อาจนำประสบการณ์ และความรู้มาพิจารณาเป็นแนวทางสำหรับประเทศสมาชิกอื่นๆ	ทุกประเทศสมาชิกอาเซียนต้องการคนงานในระดับคุณภาพด้านนี้เพื่อทำงานใน electro technology หลายสาขา มีการจัดฝึกอบรมใน ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และเวียดนาม โดยเวียดนามเน้นการฝึกอบรมสำหรับการไปทำงานต่างประเทศ แต่ยังไม่มีการยอมรับการเพิ่มพูนทักษะภายหลังการย้ายถิ่นกลับ
Industrial sewing machine mechanic	การจัดทำมาตรฐานระดับชาติยังไม่แพร่หลาย และที่มีอยู่ยังไม่นำไปสู่ภาคปฏิบัติ	การฝึกทักษะมักอยู่ในระหว่างการทำงาน(On-the-job training) เวียดนาม และกัมพูชา มีการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมขนาดย่อม
Food processing production operator	ไม่มีข้อมูล	การฝึกทักษะมักอยู่ในระหว่างการทำงาน (On-the-job training) ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่มีการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรม
ช่างไฟฟ้า (Electrician)	ฟิลิปปินส์มีการจัดทำมาตรฐานระดับชาติและกลไกทดสอบระดับชาติ ฟิลิปปินส์กำหนดว่า Master Electricians ต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต แต่ไม่ได้ระบุว่าต้องเป็นใบอนุญาตจากประเทศใดโดยเฉพาะ อินโดนีเซียอยู่ระหว่างดำเนินการ โดยไม่กำหนดเงื่อนไขด้านการมีใบอนุญาต	ทุกประเทศสมาชิกอาเซียนต้องการคนงานในระดับคุณภาพด้านนี้ เวียดนามมีการจัดส่งช่างไฟฟ้าไปทำงานในต่างประเทศภายหลังรับการฝึกอบรมด้านทักษะ ฟิลิปปินส์มีหน่วยงานเอกชนทำการทดสอบฝีมือแรงงานแทนนายจ้างในต่างประเทศ
ช่างไม้ (Carpenter)	มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ มีมาตรฐานระดับชาติที่ชัดเจน หลายประเทศสมาชิกอาเซียนมีองค์กรในการออกวุฒิบัตร อยู่ระหว่างการร่วมมือกันในระดับภูมิภาคในการกำหนดมาตรฐานด้านคุณสมบัติเพื่อใช้ในการแข่งขันทักษะฝีมือ	ทุกประเทศสมาชิกอาเซียนมีการจัดการฝึกอบรมทักษะ

อาชีพ	มาตรฐานฝีมือ	ประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
	ระดับอาเซียน	
Plumber	มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และบรูไนมีการกำหนดคุณสมบัติทางด้านนี้ในระดับชาติ	ส่วนใหญ่เป็นการฝึกทักษะในระหว่างการทำงาน (On-the-job training) มีหลักสูตรการฝึกอบรมและออกวุฒิบัตรรับรอง เช่น ในมาเลเซีย และฟิลิปปินส์
Air conditioning/ refrigeration technician	มีความสอดคล้องกันในระดับหนึ่งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านคำจำกัดความและภาระหน้าที่ ยกเว้นในกรณีของบรูไน ซึ่งภาคเอกชนใช้คำว่า technician แต่ภาครัฐใช้คำว่า tradesman	ส่วนใหญ่เป็นการฝึกทักษะในระหว่างการทำงาน (On-the-job training)
	กัมพูชาและเวียดนามที่ไม่มีข้อกำหนดคุณสมบัติของช่างในด้านนี้	มีการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการในบรูไน มาเลเซีย และฟิลิปปินส์
Assistant computer network engineer	ส่วนใหญ่ยังไม่มีการกำหนดคุณสมบัติในระดับชาติ ส่วนที่มีอยู่มักอิงมาตรฐานด้าน computer and software vendors	ไม่มีข้อมูล
	มีศักยภาพในการกำหนดคุณสมบัติให้เป็นมาตรฐานระดับชาติและระดับสากลต่อไป เนื่องจากความต้องการในตลาดแรงงานที่จะเพิ่มสูงขึ้นนับจากนี้ไป	
เสมียนบัญชี Accounts clerk/bookkeeper	ไม่มีข้อมูล	การฝึกทักษะในระหว่างการทำงาน (On-the-job training) มีหลักสูตรการฝึกอบรมและออกวุฒิบัตรรับรองอย่างเป็นทางการ
Logistics technician	ส่วนใหญ่มีข้อกำหนดด้านระดับการศึกษา การจดทะเบียน และการมีใบอนุญาต	มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในระหว่างประเทศสมาชิก

ที่มา: พัชรพลย์ วงศ์บุญสิน (2549) รวบรวมจากข้อมูลใน กระทรวงแรงงาน (2548); AADCP Newsletter (2005); Australian Expert Group for Industry Studies (2005).

ตารางที่ 2.4 แสดงให้เห็นว่า การพัฒนามาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพในภูมิภาคอาเซียน แบ่งคร่าวๆ ได้เป็น 3 กลุ่มระดับ คือ

- กลุ่มระดับ 1: ประเทศที่มีความก้าวหน้าสูงด้านการพัฒนามาตรฐานในการประกอบอาชีพ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์
- กลุ่มระดับ 2: ประเทศที่มีความก้าวหน้าปานกลางด้านการพัฒนามาตรฐานในการประกอบอาชีพ ได้แก่ ไทย และอินโดนีเซีย
- กลุ่มระดับ 3: ประเทศที่เพิ่งเริ่มต้นพัฒนามาตรฐานในการประกอบอาชีพ ได้แก่ ประเทศสมาชิกใหม่ทั้งหมดของอาเซียน (เวียดนาม กัมพูชา ลาว และพม่า)

ตารางที่ 2.4 ระบบมาตรฐานความสามารถของกำลังแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน
ของไทยเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่นในอาเซียน

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
ไทย	ระดับปานกลาง	มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ ครอบคลุม 3 ระดับถึงระดับช่างเทคนิค โดยอิงมาตรฐานสากล บน ฐานการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับสมาคมวิชาชีพ ต่างๆ ในการพัฒนามาตรฐาน การทดสอบและการ รับรองทักษะฝีมือ	สถานประกอบการมี บทบาทมากในการพัฒนา ฝีมือและรับรองทักษะของ กำลังแรงงานที่ได้รับการ พัฒนาตั้งแต่ระดับวิชาชีพ ลงไปถึงผู้ปฏิบัติระดับล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาน ประกอบการที่เป็นบริษัท ข้ามชาติ โดยยึด มาตรฐานสากล หรือ มาตรฐานของประเทศแม่ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลี (ระบบ มาตรฐานอื่นที่แยกส่วน จากระบบมาตรฐานชาติ ยังคงแข็งแกร่ง) มีแรงจูงใจ จากภาครัฐในการส่งเสริม ให้ผู้ประกอบการจัดการ ฝึกอบรมพัฒนาฝีมือให้กับ ลูกจ้าง
บรูไน	ระดับปานกลาง	ยึดแนว National Qualification Framework (NQF)	สถานประกอบการมี บทบาทมากในการพัฒนา ฝีมือและรับรองทักษะของ กำลังแรงงานที่ได้รับการ พัฒนาตั้งแต่ระดับวิชาชีพ ลงไปถึงผู้ปฏิบัติระดับล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาน ประกอบการที่เป็นบริษัท ข้ามชาติโดยยึดมาตรฐาน สากล ¹ (ระบบมาตรฐานอื่น

¹ Australia Expert Group in Industry Studies (2005). "The Role of Non-Government Industry and Private Training Bodies in Skills Development and Certification." A Discussion Paper, Enhancing Skills Recognition Systems in ASEAN Project Report 1.2, ASEAN-Australia Development Cooperation Program (AADCP) Program Stream, January.

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
			ที่แยกส่วนจากระบบ มาตรฐานชาติยังคง แข็งแกร่ง)
กัมพูชา	ระดับเริ่มต้น	เพิ่งเริ่มเข้าสู่การวางแผนและเตรียมการพัฒนา ระบบ National Occupational Skills Standard (NOSS) ครอบคลุมทักษะ 3 ระดับ (1. ระดับกึ่งทักษะ 2. ระดับทักษะ 3. ระดับทักษะสูง) โดยในปัจจุบันอยู่ ระหว่างการปรับปรุงรอบใหม่ที่เรียกว่า National Qualification Framework for Cambodia (NQFC) ซึ่งเน้นการขยายจากกรอบเดิมให้เป็นที่ ยอมรับด้านคุณสมบัติของกำลังแรงงานมากขึ้นใน ระดับภูมิภาคและระดับสากล รวมถึงการเพิ่ม สัดส่วนของกำลังแรงงานในระดับช่างเทคนิคและ ทักษะระดับสูง (Foreman) ด้วยกรอบคุณสมบัติ 5 ระดับ (Qualification Levels) และวุฒิปัตร ระดับชาติ (National Certificate) 5 ระดับ (I = Semi- skilled; II = Skilled; III = Highly Skilled/Foreman; IV = Technician; V = Engineer) ²	สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงการ พัฒนาทักษะฝีมือและการ รับรองทักษะของกำลัง แรงงานที่ได้รับการพัฒนา ³
		มีความตั้งใจจะยกระดับให้สูงขึ้น โดยมีแนวโน้มที่จะ รับแนวต้นแบบรับรองในโครงการ Enhancing Skills Recognition System Project ภายใต้ ASEAN- Australia Development Cooperation Program (AADCP) ⁴ และพร้อมที่จะพิจารณานำแนวของ ILO มาปรับใช้หากแนวทาง ของ ILO เป็นรูปร่างที่ ชัดเจนในสาขาอุตสาหกรรมต่างๆ มากขึ้นต่อไปใน อนาคต ⁵	

² Sopha Sem and Quen Tep (2006). "Country Paper: Cambodia" presented at ILO/SKILLS-AP/THAILAND Regional Technical Meeting on Developing Skills Standards and Improving the Quality and Effectiveness of Training in IMT-GT and GMS Countries, at BP Samila Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand, 19-23 June.

³ สัมภาษณ์ Sopha Sem, The Cambodian Federation of Employers and Business Associations (CAMFEBA) ณ BP Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand วันที่ 21 มิถุนายน 2549.

⁴ สัมภาษณ์ Men Socheth, Director of Department of National Competency Standard, Phnom Penh ณ Siam City Hotel, 31 August 2006

⁵ สัมภาษณ์ Quen Tep, Deputy Director General, Technical Vocational Education and Training (TVET), Ministry of Labor and Vocational Training (MoVT), Cambodia ณ BP Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand วันที่ 21 มิถุนายน 2549.

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
อินโดนีเซีย	ระดับปานกลาง	อยู่ระหว่างการปฏิรูป จากมาตรฐานฝีมือผู้ มาตรฐานความสามารถแห่งชาติที่เรียกว่า National Standard of Competency ครอบคลุม 9 ระดับตามกรอบ National Qualification Framework (NQF) แบบยืดหยุ่น โดยบางอาชีพอาจให้ใช้ได้ เพียงระดับ 1-5 หรือ 1-6 บางอาชีพอาจได้ทั้งระดับ 1-9 ซึ่งมีชุดความสามารถจำนวนมาก โดยมี เป้าหมายขยายขอบข่ายมาตรฐานความสามารถ แห่งชาติให้ถึง 100 สาขาอาชีพ ตั้งแต่ระดับพื้นฐาน ถึงระดับวิศวกร/วิชาชีพ และให้ใช้ร่วมกันทั่ว ประเทศทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนภายในปี 2553 จากที่เริ่มใช้เพียงบางส่วนในปัจจุบัน ⁶	ภาคผู้ประกอบการ ผู้ เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์ ทำงานในอุตสาหกรรม ต่างๆ มีส่วนร่วมในการ ปฏิรูปมาตรฐานชาติและ รับรองทักษะของกำลัง แรงงานที่ได้รับการพัฒนา ⁷ อินโดนีเซียยึดหลักความ สนใจในการที่ภาคการ ผลิตจะนำมาตรฐานความ สามารถแห่งชาติไปใช้ โดยไม่ปิดกั้นการที่ภาคการ ผลิตจะอิงมาตรฐานสากล ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้อง ความปลอดภัยและสุขภาพ (Safety and Health) ตลอดจนส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการปกป้องผลประโยชน์ ของสาธารณชนนั้น มาตรฐาน ชาติและการออกใบรับรอง เป็นมาตรการบังคับตามกฎหมาย ⁸

⁶ M. Moejiman; L.F. Majanto; R. Mustakim; A. Mulyanto; S. Salam (2006). "Country Paper: Indonesia" presented at ILO/SKILLS-AP/THAILAND Regional Technical Meeting on Developing Skills Standards and Improving the Quality and Effectiveness of Training in IMT-GT and GMS Countries, at BP Samila Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand, 19-23 June.

⁷ สัมภาษณ์ Raja Mustakim, Riau Island, Chamber of Commerce & Industry Office ณ BP Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand วันที่ 20 มิถุนายน 2549.

⁸ สัมภาษณ์ M. Moejiman, Director of Standard & Competent Training Program, The Labor Department of the Republic of Indonesia ณ BP Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand วันที่ 20 มิถุนายน 2549.

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
		มาตรฐานความสามารถแห่งชาติมีฐานการพัฒนา มาจากต้นแบบของออสเตรเลียและเยอรมนีเป็น สำคัญ ⁹	มีแรงจูงใจจากภาครัฐใน การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ จัดการฝึกอบรมพัฒนา ฝีมือให้กับลูกจ้าง ¹⁰
ลาว	ระดับเริ่มต้น	เพิ่งมีระบบที่เป็นของภาครัฐ โดยเริ่มมีการร่าง กรอบมาตรฐานทักษะฝีมือเมื่อกลางปี 2548 และ อยู่ระหว่างการพัฒนาเพื่อให้ได้มาตรฐานสูงขึ้น และขยายขอบเขตความครอบคลุมสาขาอาชีพ ต่างๆ มากขึ้น ¹¹	เริ่มมีสถาบันฝึกอบรม พัฒนาฝีมือกำลังแรงงาน เพิ่มขึ้นในภาคเอกชน แต่ สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงการ พัฒนาทักษะฝีมือและการ รับรองทักษะของกำลัง แรงงานที่ได้รับการ พัฒนา ¹²

⁹ M. Moejiman; L.F. Majanto; R. Mustakim; A. Mulyanto; S. Salam (2006). *Ibid.*

¹⁰ Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

¹¹ สัมภาษณ์ Phouvanh Chanthavong, Director of Lao-Korea Vocational Training Center, Department of Labor, Ministry of Labor and Social Welfare, ณ BP Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand วันที่ 21 มิถุนายน 2549.

¹² Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
		มีแนวโน้มที่จะรับแนวคิดแบบ AADCP ¹³ และ พร้อมที่จะพิจารณานำแนวของ ILO มาปรับใช้ หากแนวทาง ของ ILO เป็นรูปร่างที่ชัดเจนใน สาขาอุตสาหกรรมต่างๆ มากขึ้นต่อไปในอนาคต ¹⁴	สถานประกอบการเน้นการ ทดสอบความสามารถจาก การสัมภาษณ์และการทดลอง งานระยะสั้น สำหรับการ ฝึกฝีมือแรงงานเน้นการฝึก ฝีมือแรงงานกันเองภายใน สถานประกอบการ การส่ง คนงานไปรับการฝึก อบรม มีน้อยมาก สถานประกอบการ ภาครัฐร่วมกับรัฐวิสาหกิจ และสถานประกอบการ เอกชนขนาดใหญ่เน้นให้มี ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ มาให้คำแนะนำพนักงาน ในการใช้และดูแลรักษา ซ่อมบำรุงเครื่องจักร เครื่องมือที่ทันสมัยต่างๆ ¹⁵

¹³ สัมภาษณ์ Vaigna Souvannachak, Director of Skills Development Division, Ministry of Labour and Social Welfare, Lao PDR ณ Siam City Hotel, 31 August 2006

¹⁴ สัมภาษณ์ Phouvanh Chanthavong, Director of Lao-Korea Vocational Training Center, Department of Labor, Ministry of Labor and Social Welfare, ณ BP Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand วันที่ 21 มิถุนายน 2549.

¹⁵ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (2548) รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความต้องการด้านการฝึกอบรมในเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย และอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน มกราคม.

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
มาเลเซีย	ระดับก้าวหน้า	National Occupational Skills Standard (NOSS) อยู่ระหว่างการปรับเป็น National Competency Standards เน้นมาตรฐานความสามารถ (Competency) ที่ยืดหยุ่นและรองรับความจำเป็นในการยกระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของภาคการผลิต โดยกรอบทักษะความสามารถในแต่ละอาชีพเน้นแนวทางที่เอื้อต่อการต่อยอดความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ซึ่งเป็นการขยายจากกรอบเดิม คือ ระดับวุฒิบัตร (Certificate) 1, 2, 3 สู่ระดับประกาศนียบัตร (Diploma) 4 และ 5 ซึ่งเทียบได้กับประกาศนียบัตรขั้นสูง (Advanced Diploma) ในระบบการศึกษา ¹⁶	ภาคผู้ประกอบการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์ทำงานในอุตสาหกรรมต่างๆ มีส่วนร่วมในการปฏิรูปมาตรฐานชาติและรับรองทักษะของกำลังแรงงานที่ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตในการยกระดับศักยภาพการแข่งขันสากลมากขึ้น อีกทั้งให้เชื่อมโยงต่อยอดได้กับระบบการศึกษา และความก้าวหน้าในสายอาชีพ ¹⁷
		มาเลเซียอยู่ระหว่างเร่งแผนดำเนินการในการขยายกรอบระดับมาตรฐานให้ครอบคลุมทักษะระดับสูงและอาชีพใหม่ๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้นตามมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่สูงขึ้น รวมถึงการทบทวนปรับปรุงเนื้อหามาตรฐานที่มีอยู่แล้วให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี โดยเพิ่มมิติของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การคิดเชิงนวัตกรรม การปรับตัวได้ในการรองรับงานหลากหลายประเภท (Multi-tasking) ด้วยทักษะหลากหลาย (Multiple skills) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารจัดการ แทนที่จะเน้นเพียงทักษะความสามารถที่จะรองรับงานได้เพียงประเภทเดียวเช่นในอดีตที่ผ่านมา ¹⁸	อยู่ระหว่างการเร่งปรับมาตรการแรงจูงใจจากภาครัฐในการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการจัดการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือให้ กับลูกจ้าง

¹⁶ Siti Sauziah Jamadi; Norhuda Salim; Wan Ismail Ibrahim (2006) "Country Paper: Malaysia" presented at ILO/SKILLS-AP/THAILAND Regional Technical Meeting on Developing Skills Standards and Improving the Quality and Effectiveness of Training in IMT-GT and GMS Countries, at BP Samila Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand, 19-23 June.

¹⁷ Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

¹⁸ สัมภาษณ์ Siti Fauzah Jumadi, Senior Assistant Director, National Vocational Training Council, Ministry of Human Resources, Malaysia ณ BP Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand วันที่ 22 มิถุนายน 2549.

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
		มาเลเซียไม่ปิดกั้นแนวทางริเริ่มใหม่ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในส่วนต่างๆ ของโลกในการทำให้มาตรฐานชาติที่มีอยู่รองรับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้มากขึ้น รวมถึงที่กำลังพัฒนาในกรอบ ILO ¹⁹ และตัวแบบนำร่องในโครงการ Enhancing Skills Recognition System Project ภายใต้ ASEAN-Australia Development Cooperation Program (AADCP) ²⁰	
		ณ ปี 2549 มาตรฐานฝีมือแห่งชาติของมาเลเซีย (NOSS) ครอบคลุม 832 อาชีพหลักในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีใหม่ในระดับสูงด้วย ²¹ ใบรับรองทักษะฝีมือที่ได้มาตรฐานของมาเลเซีย เรียกว่า Malaysian Skill Certificate (SKM) ภายใต้การบริหารกำกับดูแลและควบคุมของ National Vocational Training Council (NVTC) ซึ่ง ณ ปี 2549 มีการออกใบรับรองทักษะฝีมือที่ได้มาตรฐานไปแล้ว 435,151 ฉบับ ²²	
พม่า	ระดับเริ่มต้น	พม่าเพิ่งเริ่มจัดทำมาตรฐานฝีมือแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรมมีศูนย์ฝึกอบรมอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน 2 แห่ง โดยได้รับการรับรองด้านมาตรฐานฝีมือแรงงานจาก Nanyang Technological University ของสิงคโปร์ ²³	ผู้ประกอบการที่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่บางแห่งจากต่างประเทศนิยมอิงแนวทางและเทคโนโลยีเฉพาะทางของตน กลุ่ม

¹⁹ สัมภาษณ์ Norhuda Salim, Senior Assistant Director, National Vocational Training Council, Ministry of Human Resources, Malaysia ณ BP Samila Beach Hotel & Resort, Songkla, Thailand วันที่ 22 มิถุนายน 2549

²⁰ สัมภาษณ์ Pang Chau Leong, Deputy Director General, Ministry of Human Resources, Malaysia ณ Siam City Hotel, 31 August 2006

²¹ Siti Sauziah Jamadi; Norhuda Salim; Wan Ismail Ibrahim (2006). *Ibid.*

²² Siti Sauziah Jamadi; Norhuda Salim; Wan Ismail Ibrahim (2006). *Ibid.*

²³ สัมภาษณ์ Khin Nway Co, Senior Training Officer, Skill Training Center, Department of Labor, Myanmar ณ Siam City Hotel, 30 August 2006

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
		อิงมาตรฐานของสิงคโปร์ในด้านการพัฒนาฝีมือ แรงงานสาขาการก่อสร้าง ซึ่งการที่กำลังแรงงาน พม่าจะได้รับใบรับรองการผ่านมาตรฐานเป็น Certified Skilled Worker ได้ต้องผ่าน CIDB Skill Evaluation Tests ของ Construction Industry Development Board Skill Evaluation ของ สิงคโปร์ ²⁵	ธุรกิจร่วมทุนและธุรกิจของ ชาวพม่าไม่ค่อยสนใจด้าน การพัฒนาฝีมือแรงงาน มากนัก เน้นการพัฒนา ฝีมือจากการลงมือปฏิบัติ จริง ไม่มีแผนการฝึกอบรม ที่แน่นอน และไม่ค่อย ได้รับความช่วยเหลือจาก หน่วยงานที่สนับสนุนการ พัฒนาฝีมือแรงงานจาก ภายนอก ²⁴
ฟิลิปปินส์	ระดับก้าวหน้า	ยึดแนว National Qualification Framework (NQF) ซึ่งอิงมาตรฐานสากล มีระบบซึ่งเน้น มาตรฐานและการรับรองทักษะความสามารถ ระดับกลางของผู้ประกอบอาชีพสาขาต่าง ๆ มากมาย โดยเป็นการปรับจากที่ภาครัฐเป็นผู้ กำหนดไปสู่การที่ภาคผู้ประกอบการมีบทบาท หลักตามความต้องการของแต่ละสาขาและตลาด (Sector-led, market-driven approach) ²⁶	ภาคผู้ประกอบการมีส่วนร่วม อย่างใกล้ชิดในการ กำหนดนโยบายการ ฝึกอบรมทางวิชาชีพ แผน และโครงการพัฒนาทักษะ ฝีมือ โดยคณะทำงานกลุ่ม อุตสาหกรรม (Industry Working Group) ได้รับการ ส่งเสริมให้เป็นผู้บริหาร จัดการโครงการ ประเมินผลสำหรับทักษะ ความสามารถระดับกลาง ของอาชีพสาขาต่าง ๆ ระบบมาตรฐานอื่นที่แยก ส่วนจากระบบมาตรฐาน ชาติกำลังจะลดบทบาทลง ²⁷

²⁴ *Opcit.*

²⁵ *Opcit.*

²⁶ Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

²⁷ Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
		พร้อมให้ความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอาเซียน แม้ในกรอบ AADCP ในการแสวงหาแนวทางด้าน การจัดทำมาตรฐานฝีมือแห่งชาติ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อ MRA ระหว่างประเทศสมาชิก ²⁸	มีแรงจูงใจจากภาครัฐใน การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ จัดการฝึกอบรมพัฒนา ฝีมือให้กับลูกจ้าง ²⁹
สิงคโปร์	ระดับก้าวหน้า	มี National Skills Recognition System (NSRS) ซึ่งอิงแนวทางของ British National Vocational Qualifications (NVQ) เป็นต้นแบบ ในการออก ใบรับรองทักษะที่เรียกว่า National Skills Certificate เพื่อรับรองทักษะในการทำงานสำหรับ นักเรียนที่ไม่มีประสบการณ์ทำงานและสำหรับกำลัง แรงงานในตลาดแรงงานทุกอุตสาหกรรม ที่ผ่านการ ฝึกอบรมที่สถาบันฝึกอบรม 14 แห่งทั่วประเทศ และผ่านการทดสอบ Public Vocational Tests ³⁰	National Trades Union Congress มีบทบาท แข็งแกร่งในการกดดันให้ เคารพสิทธิของกำลัง แรงงานในการพัฒนาฝีมือ แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในรูปของการยกระดับ ทักษะฝีมือ โดยอาศัย ความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐ ภาคนายจ้างและ ภาคแรงงาน ซึ่งภาค ผู้ประกอบการต้องแสวงหา แนวทางใหม่ๆ ในการ ปรับปรุงแนวทางในการ ยกระดับทักษะฝีมือของ ลูกจ้างโดยมีคุณภาพชีวิต ที่ดีขึ้น ³¹
		ระบบมาตรฐานความสามารถระดับชาติเป็น แนวทางกว้างๆ 3 ระดับ (1-3) เปิดโอกาสให้ภาค ผู้ประกอบการในการจัดการด้านคุณภาพของ ลูกจ้างให้ได้มาตรฐาน และต้องแสวงหาแนวทาง ใหม่ๆ ในการยกระดับผลิตภาพและคุณภาพชีวิต ของลูกจ้างในสถานประกอบการ เพื่อการเติบโต ของอุตสาหกรรมที่แข่งขันได้ในระดับสากล ³²	

²⁸ สัมภาษณ์ Milagros Dawa-Hernandez, Deputy Director General, ณ Siam City Hotel, 31 August 2006

²⁹ Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

³⁰ Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

³¹ Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

³² Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

ประเทศ	ระดับ พัฒนาการของ ระบบมาตรฐาน ความสามารถ	ระบบมาตรฐานชาติ/การรับรอง	การยอมรับในภาค ผู้ประกอบการ
		ในปัจจุบันมีเกือบ 600 มาตรฐานความสามารถ ครอบคลุม 60 อาชีพ ³³	
เวียดนาม	ระดับเริ่มต้น	Ministry of MoLISA พังออก Decision No. 622/QĐ-LĐTBXH เกี่ยวกับกรอบคุณสมบัติทักษะ แห่งชาติ (Skills Qualification Framework of Vietnam) ให้ประกอบด้วยคุณสมบัติ 3 ระดับ (1- 3) โดยมีแผนที่จะขยายความครอบคลุมจากที่มีอยู่ แล้ว 2 สาขาอาชีพ (ช่างไฟฟ้าตามบ้าน และช่าง ตัดโลหะ) เป็น 48 สาขาอาชีพ โดยอาศัยเงินกู้จาก Asian Development Bank และการจัดทำ มาตรฐานความสามารถ 13 ประเภท (Competencies) สำหรับอุตสาหกรรมการ ท่องเที่ยวภายใต้เงินให้เปล่า (Grant) จาก EU ³⁴ โดยมีแนวโน้มที่จะรับแนว และพร้อมที่จะ พิจารณานำแนวต้นแบบนำร่องในโครงการ Enhancing Skills Recognition System Project ภายใต้ ASEAN-Australia Development Cooperation Program (AADCP) และของ ILO มาปรับใช้หาก แนวทาง ของ ILO เป็นรูปร่างที่ชัดเจนในสาขา อุตสาหกรรมต่างๆ มากขึ้นต่อไปในอนาคต ³⁵	ผู้ประกอบการเริ่มให้ ความสำคัญกับมาตรฐาน ทักษะความสามารถของ กำลังแรงงาน แต่ยังไม่มี แรงจูงใจจากภาครัฐในการ ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ จัดการฝึกอบรมพัฒนา ฝีมือให้กับลูกจ้าง ³⁶

ประเทศไทยเปิดโอกาสให้สถานประกอบการต่างๆ มีมาตรฐานฝีมือแรงงานของตนเองภายใต้การ
กำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545
ได้กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทำได้ โดยต้องได้รับการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานจาก
คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งเมื่อได้รับการรับรองแล้ว สามารถนำไปใช้ทดสอบตาม
หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนด

³³ ดูรายละเอียดใน < <http://app.wda.gov.sg> >

³⁴ Thi Lan Anh Tran, Hong Minh Nguyen, Kim Ngan Ho Thi (2006). "Country Paper: Vietnam" presented at
ILO/SKILLS-AP/THAILAND Regional Technical Meeting on Developing Skills Standards and Improving the Quality
and Effectiveness of Training in IMT-GT and GMS Countries, at BP Samila Samila Beach Hotel & Resort, Songkla,
Thailand, 19-23 June.

³⁵ สัมภาษณ์ Thi Lan Anh Tran, Deputy Manager, Vietnam Chamber of Commerce and Industry ณ BP Samila Beach
Hotel & Resort, Songkla, Thailand วันที่ 23 มิถุนายน 2549.

³⁶ Australia Expert Group in Industry Studies (2005). *Ibid.*

การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ อยู่ภายใต้ความร่วมมือของฝ่ายแรงงานภาคเอกชนและภาครัฐที่เกี่ยวข้องในรูปของคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติในสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งต้องมีการนำเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและประกาศบังคับใช้ ก่อนที่จะนำไปใช้ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยมีสำนักพัฒนามาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงานรับผิดชอบในภาพรวม

สถานประกอบการมีบทบาทมากในการพัฒนาฝีมือและรับรองทักษะของกำลังแรงงานที่ได้รับการพัฒนาตั้งแต่ระดับวิชาชีพลงไปถึงผู้ปฏิบัติระดับล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบการที่เป็นบริษัทข้ามชาติ โดยยึดมาตรฐานสากล หรือมาตรฐานของประเทศแม่ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลี (ระบบมาตรฐานอื่นที่แยกส่วนจากระบบมาตรฐานชาติดังกล่าวข้างต้น) มีแรงจูงใจจากภาครัฐในการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการจัดการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือให้กับลูกจ้าง

ในปัจจุบัน ประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงแรงงาน อยู่ระหว่างการปรับตัวและแสวงหาแนวทางปรับตัวทั้งในเชิงนโยบายและมาตรการรองรับการยกระดับผลิตภาพของกำลังแรงงานในประเทศหลายประการ ซึ่งบางประการนั้นเป็นแนวคิดริเริ่มที่รุดหน้ากว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ได้แก่

1) แนวคิดในการปรับขยายระดับกรอบมาตรฐานอาชีพให้เอื้อต่อการต่อยอดอย่างก้าวหน้าในสายอาชีพมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากกรอบแนวคิดของมาตรฐานอาชีพของผู้ประกอบอาหาร และมาตรฐานอาชีพของบุคลากรในสถานประกอบการที่พักรักษา เพื่อเตรียมความพร้อมในการเคลื่อนย้ายบุคลากรเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนภายในปี 2551 ตามแผนดำเนินการก้าวสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์กำหนดสำหรับเทียบและวัดระดับคุณภาพของบุคลากร 3 ประการ คือ ก) ความรู้และความสามารถหลัก ข) ความรู้ความสามารถเฉพาะแผนก และ ค) ความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่งงาน โดยมีการแบ่งระดับมาตรฐานอาชีพออกเป็น 5 ระดับ คือ ระดับที่ 1 เทียบเท่ากับ ผู้ปฏิบัติการระดับ 1 (เบื้องต้น) ระดับที่ 2 เทียบเท่ากับ ผู้ปฏิบัติการระดับ 2 (ปานกลาง) ระดับที่ 3 เทียบเท่ากับ ผู้คุมงานหัวหน้างาน ระดับที่ 4 เทียบเท่ากับ ผู้ช่วยผู้จัดการ ระดับที่ 5 เทียบเท่ากับ ผู้จัดการ

2) การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาฝีมือแรงงานปี 2550

3) การศึกษาวิจัยแผนพัฒนากำลังคนของประเทศไทยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งเป็นโครงการที่สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน มอบหมายให้กลุ่มพัฒนาแรงงาน ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เป็นผู้จัดทำโครงการ

4) แนวคิดในการแสวงหาแนวทางให้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 นั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการประกอบอาชีพ พ.ศ...

6) การจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์กรมหาชน) พ.ศ...

แนวคิดในการพัฒนาระบบรับรองประสบการณ์การทำงานของแรงงานไทย ทั้งที่เป็นแรงงานที่ทำงานในประเทศไทย และแรงงานที่เดินทางกลับจากต่างประเทศ ซึ่งมีการประเมินการพัฒนางานและความรู้เดิม และการพัฒนาฝีมือเพิ่มเติม อันนำไปสู่การออกหนังสือรับรองประสบการณ์การทำงาน 5 ระดับ ซึ่งสามารถเทียบอัตราค่าจ้างตามระดับตลอดจนอำนวยความสะดวกการเทียบโอนศึกษาต่อ และการสมัครงานหรือการบรรจุงานในประเทศต่อไป โดยมีสถาบันรองรับประสบการณ์การทำงานแรงงานไทย ประสานงานกับสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 2/ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร. ปช.) คณะอนุกรรมการกำหนดกรอบการประเมินประสบการณ์ คณะอนุกรรมการกำหนดแนวทางการเทียบอัตราค่าจ้าง และคณะอนุกรรมการประเมินประสบการณ์ฯ รายบุคคล กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

การทบทวนมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพของกำลังแรงงาน เป็นเรื่องที่พบได้ในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน หากแต่ด้วยระยะเวลาที่แตกต่างกันออกไป เช่น อินโดนีเซียมีการทบทวนมาตรฐานดังกล่าวอย่างน้อยหนึ่งครั้งในระยะเวลา 5 ปี ส่วนมาเลเซียมักมีการดำเนินการทุกๆ 2-3 ปี ในขณะที่ไทยมีระยะเวลาในการทบทวนถี่กว่า หากแต่แตกต่างกันไปในแต่ละอาชีพ ซึ่งโดยปกติมักจะอยู่ในช่วงระยะเวลาประมาณ 1-2 ปี

ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศที่มีมาตรฐานฝีมือแรงงานมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบเชิงโครงสร้างของมาตรฐานฝีมือแรงงานระดับชาติ และยังคงไม่ปฏิเสธที่จะปรับเปลี่ยนต่อไปเพื่อยกระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจเฉพาะตน

ในภาพรวมของภูมิภาค อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดและการรับรองมาตรฐานความสามารถของกำลังแรงงาน ได้กลายเป็นแนวโน้มร่วมกันของประเทศต่างๆ ในอาเซียน ซึ่งมาตรฐานความสามารถระดับชาติในอาเซียนนั้น มีลักษณะที่สอดคล้องกันในเชิงกรอบความคิดหลักที่เน้นมาตรฐานฝีมือที่กำหนดขึ้นในเชิงคุณภาพบนฐานของทักษะหรือสมรรถนะซึ่งต่อยอดกันได้ในแต่ละระดับ แทนที่จะเน้นเพียงในเชิงปริมาณจากจำนวนชั่วโมงการฝึกฝนทักษะ กระนั้นก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าความสอดคล้องกันนั้นเป็นเพียงในระดับหนึ่งเท่านั้น และยังไม่ถึงขั้นที่สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดการเป็นมาตรฐานร่วมอาเซียนโดยสมบูรณ์ในทันที เนื่องจากยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในด้านความครอบคลุมของเนื้อหา ส่วนประกอบหรือโครงสร้างตามลำดับความยากง่ายของงาน ในเมื่อการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ เป็นกระบวนการหลายขั้นตอน ตั้งแต่การวิเคราะห์จำแนกระดับฝีมือแรงงานตามความรู้และความสามารถในการทำงานสาขาอาชีพต่างๆ กำหนดลักษณะของงานที่ควรรู้และสามารถทำได้ในขั้นตอนต่างๆ ตามลำดับความยากง่ายของงาน ซึ่งยังมีความแตกต่างกันในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

บทบาทของกลไกการยอมรับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ

การสร้างมาตรฐานความสามารถขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความสามารถที่เกี่ยวข้องในระดับสูงขึ้นไปในการประกอบอาชีพอย่างเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ร่วมกันทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นเรื่องจำเป็นในยุคของการแข่งขัน และยุคของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่จะมีความเสรีมากขึ้น ในขณะที่ใบรับรองคุณภาพของความสามารถในการประกอบอาชีพในฐานะเป็นกลไกหนึ่งของการเพิ่มอุปสงค์และอุปทานของแรงงานที่มีคุณภาพกลายเป็นกระแสหลักสากลของศตวรรษที่ 21

เป็นที่ยอมรับในระดับสากลว่า Mutual Recognition Arrangements (MRAs) เป็นเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศสมาชิกต่างๆ ในแต่ละกลุ่มประเทศที่รวมตัวกันในทางเศรษฐกิจ บนหลักการของการลดอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านกฎระเบียบต่อการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการ รวมถึงปัจจัยการผลิตประเภททุนมนุษย์ระหว่างประเทศสมาชิก ในลักษณะของการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกว่าจะยอมรับหลักการคุณสมบัติความสามารถในการประกอบอาชีพบางส่วนที่สอดคล้องกันหรือทั้งหมดจากมาตรฐานความสามารถหรือแนวทางที่เป็นหลักของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งอาจมีการจัดทำกรอบความสามารถพื้นฐานขั้นต่ำที่ประเทศสมาชิกจะยอมรับร่วมกันได้เพื่อใช้เป็นมาตรการเทียบเคียงสำหรับที่ประเทศสมาชิกหนึ่งจะยอมรับคุณสมบัติความสามารถในการทำงานหรือการประกอบอาชีพของทุนมนุษย์จากอีกประเทศสมาชิกหนึ่ง

คุณประโยชน์ของเครื่องมือทางนโยบายการยอมรับคุณสมบัติซึ่งกันและกันดังกล่าวของทรัพยากรมนุษย์นั้นมีอยู่มากมาย ดังเห็นได้จากเหตุผลเบื้องหลังต่อกระแสความตกลงยอมรับคุณสมบัติซึ่งกันและกันต่อคุณสมบัติในการประกอบอาชีพด้านมาตรฐานของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งอาจจำแนกได้ 7 ประการคือ

- 1) การลดต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนการพัฒนาทุนมนุษย์ที่แต่ละประเทศต้องแบกรับ

2) การสร้างเสริมความสามารถในการแข่งขันร่วมกันทั้งในระดับระหว่างประเทศที่ร่วมมือกันและระดับภูมิภาคที่ประเทศนั้นๆ เป็นสมาชิก

3) การสร้างเสริมโอกาสในการเข้าสู่ตลาด (Market access)

4) การส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศสมาชิกต่างๆ ในแต่ละกลุ่มประเทศที่รวมตัวกันในทางเศรษฐกิจ

5) การเพิ่มความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative advantage) ในบางสาขาอาชีพ กล่าวคือ ความตกลงยอมรับซึ่งกันและกันต่อคุณสมบัติในการประกอบอาชีพด้านความสามารถที่ได้มาตรฐานของทรัพยากรมนุษย์ อาจเป็นหนทางหนึ่งให้ประเทศที่เกี่ยวข้องได้ใช้ประโยชน์จากความสามารถของทุนมนุษย์มากขึ้นในการยกระดับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ตนมีอยู่ในบางสาขาอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศปลายทาง

6) การประหยัดเวลาและทรัพยากรในการจัดการเกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำ (Division of Labour) กล่าวคือ เป็นการอำนวยความสะดวกให้หน่วยงานทางการของภาครัฐ ทั้งในประเทศปลายทางและประเทศต้นทาง ประหยัดเวลาและทรัพยากรในการควบคุมเกี่ยวกับกรอบกติกาเกี่ยวกับการอนุญาตการประกอบอาชีพโดยการร่วมมือกันในการจัดการเกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำอย่างมีประสิทธิภาพ

7) การส่งเสริมการยกระดับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ และโอกาสในการเข้าถึงตลาดอาชีพในระดับสากลของทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ กล่าวคือ ความตกลงยอมรับซึ่งกันและกันต่อคุณสมบัติในการประกอบอาชีพด้านความสามารถที่ได้มาตรฐานของทรัพยากรมนุษย์ เป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศปลายทางและประเทศต้นทาง ปรับตัวด้านกรอบกติกาและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมภายในประเทศในการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพ และโอกาสในการเข้าถึงตลาดวิชาชีพในระดับสากลของทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ โดยอาศัยการเรียนรู้จากประสบการณ์ด้านกรอบกติการ่วมกันระหว่างประเทศปลายทางและประเทศต้นทาง

หลักการและแนวทางปฏิบัติด้านการยอมรับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ

การยอมรับคุณสมบัติในการทำงานของทรัพยากรมนุษย์ หรือการยอมรับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ เป็นแนวคิดที่เริ่มมาตั้งแต่ปี 2501 ในฐานะหลักการทั่วไป (General principle) ในการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนโดยเสรีของทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นประชากรวัยแรงงาน

“การยอมรับซึ่งกันและกัน” หรือที่เรียกกันทางกรอบกติการะหว่างประเทศว่า Mutual Recognition นั้น เป็นความร่วมมือของภาครัฐในการยอมรับคุณสมบัติของทุนมนุษย์จากประเทศต้นทางว่าเท่ากัน (Equivalence) หรือ เทียบเท่า (Compatibility) หรืออย่างน้อย ยอมรับได้ (Acceptability) ตามระบบหรือกรอบกติกาภายในประเทศปลายทาง ทั้งนี้ คำว่า “ซึ่งกันและกัน” หรือ Mutual หมายถึง การดำเนินการในลักษณะต่างตอบแทน (Reciprocal) พร้อมกันไป (Simultaneous) โดยอาศัยการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ

โดยหลักการทางทฤษฎีแล้ว การยอมรับคุณสมบัติมาตรฐานทักษะความสามารถในการประกอบอาชีพหรือในการทำงานของทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศปลายทางและประเทศต้นทางนั้น ครอบคลุมองค์ประกอบด้านคุณสมบัติในการประกอบอาชีพ (Professional qualifications) 3 ประการ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นอาจเน้นข้อใดข้อหนึ่ง หรือเพียงบางส่วนข้างต้นตามแต่ที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะตกลงร่วมมือกัน คือ

1) คุณสมบัติด้านการศึกษาที่ใช้ในการประกอบอาชีพ (Professional education) ซึ่งพิจารณาได้จากวุฒิบัตรทางการศึกษา

2) คุณสมบัติด้านประสบการณ์จากการประกอบอาชีพ (Professional experience) และ

3) คุณสมบัติด้านการได้รับใบอนุญาต (License) หรือ ใบรับรอง (Certification) การประกอบอาชีพนั้นๆ อย่างเป็นทางการ รวมทั้งการสอบและการเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบการยอมรับคุณสมบัติมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ อาจแบ่งออกได้ 2 แนวทาง คือ

1) การยอมรับอย่างเต็มรูปแบบ เป็นการยอมรับโดยปราศจากเงื่อนไข ทรัพยากรมนุษย์จากประเทศหนึ่งได้รับสิทธิที่เปิดกว้างอย่างเต็มที่ในการเข้าสู่ตลาดงานของอีกประเทศหนึ่ง

2) การยอมรับบนฐานของกระบวนการจัดการ เป็นการยอมรับด้วยชุดกรอบกติกาและกระบวนการที่ซับซ้อน ซึ่งมักประกอบด้วย 4 มิติหลัก คือ มิติเงื่อนไขเบื้องต้น (Pre-requisite) มิติของการบังคับใช้ว่าเป็นไปโดยอัตโนมัติหรือไม่ มิติขอบเขต และมิติการควบคุมตรวจสอบ

การยอมรับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพ เป็นแนวปฏิบัติที่อยู่ระหว่างการแสวงหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงให้เหมาะสมในความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคี การบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาค การบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในระดับพหุภาคี

การยอมรับมาตรฐานความสามารถในระดับสากล

ในระดับพหุภาคีหรือระดับสากลนั้น การยอมรับมาตรฐานความสามารถหรือคุณสมบัติในการประกอบอาชีพยังไม่ก้าวไกลนัก หากแต่เน้นไปที่การกำหนดมาตรฐานทางวิชาชีพเป็นรายประเภท โดยในปัจจุบันนั้นยังมีเพียงไม่กี่วิชาชีพนัก ในกรอบความตกลงพหุภาคีที่เรียกว่า GATS ภายใต้องค์การการค้าโลกนั้น วิชาชีพบัญชี เป็นวิชาชีพแรกที่มีการจัดทำด้านมาตรฐานสากลทางวิชาชีพ ตลอดจนกรอบการประเมินว่ามาตรฐานด้านคุณสมบัติทางวิชาชีพในแต่ละประเทศนั้นเท่ากันหรือไม่ ในขณะเดียวกัน องค์กรทางวิชาชีพในระดับสากลหลายแห่งได้พยายามจัดทำมาตรฐานร่วมขึ้นด้านทางวิชาชีพให้ใช้ร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ เช่น การประชุมสมัชชาสหภาพสากลแห่งสถาปนิก (Assembly of the International Union of Architects: UIA) ได้บรรลุข้อตกลงที่เรียกว่า UIA Accord on International Recommended Standards of Professionalism in Architectural Practice ในฐานะมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพสถาปนิก ทั้งนี้ เป็นที่คาดกันว่าข้อตกลงดังกล่าวจะเป็นต้นแบบสำหรับวิชาชีพอื่นๆ ในเวลาต่อมา ข้อตกลงดังกล่าวพัฒนาปรับปรุงมาจากข้อตกลงระดับทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกาและแคนาดาเมื่อปี 2521 ในฐานะส่วนหนึ่งของ US-Canada Free Trade Agreement (FTA) หรือความตกลงเปิดเสรีทางการค้าระหว่างสองประเทศนั้น

ข้อจำกัดในการที่ประเทศต่างๆ จะให้การยอมรับซึ่งกันและกันต่อคุณสมบัติของทรัพยากรมนุษย์นั้น อาจแบ่งออกได้ 2 ประการคือ

- 1) ข้อจำกัดด้านขอบเขตในการทำความเข้าใจการยอมรับ
- 2) ข้อจำกัดด้านการนำความตกลงไปใช้

การยอมรับมาตรฐานความสามารถในระดับภูมิภาคอื่นๆ นอกอาเซียน

จากการศึกษากรอบกติกาความตกลงการจัดการด้านการยอมรับซึ่งกันและกันเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านทักษะความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือในการทำงาน ใน EU, NAFTA, APEC และ ANZCERTA กล่าวได้ว่ามีกระแสร่วมซึ่งอาจสรุปได้ 2 ประการ คือ

- 1) การเน้นเกี่ยวกับมิติด้านเงื่อนไขเบื้องต้น

เงื่อนไขเบื้องต้นใน EU, NAFTA, APEC และ ANZCERTA นั้นเกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านสาระ
วัดทักษะความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1.1) การประเมินคุณสมบัติผ่านใบประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตรตามระบบทางการศึกษาและการ
ฝึกอบรมของแต่ละประเทศออกให้

1.2) การได้รับเอกสารสิทธิในการประกอบอาชีพ เช่น ใบอนุญาต ใบรับรอง (Certification) ซึ่ง
ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องผ่านการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบอาชีพแล้วในแต่ละประเทศ

1.3) การเป็นไปตามกำหนดมาตรฐานทักษะความสามารถเฉพาะอาชีพซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน
ระหว่างประเทศต่างๆ โดยอาจให้มีการสอบผ่านเกณฑ์มาตรฐาน

2) การเน้นแนวทางการยอมรับบนฐานของกระบวนการจัดการ

ในกลุ่มประเทศที่มีการบูรณาการทางเศรษฐกิจก้าวหน้า เช่น EU นั้น การยอมรับบนฐานของ
กระบวนการจัดการมีการปรับรูปแบบในการจัดการเป็นระยะๆ ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 4 รูปแบบดังต่อไปนี้ คือ

2.1) การปรับเงื่อนไขเบื้องต้น ให้สอดคล้องกันในเชิงปริมาณ (Quantitative harmonization)
เพื่อการยอมรับวุฒิบัตรหรือหลักฐานคุณสมบัติทางการในประเทศภาคีหนึ่งว่า “เทียบเท่ากัน” (Equivalence)
กับของอีกประเทศภาคีหนึ่ง เงื่อนไขเบื้องต้นดังกล่าว ได้แก่ การปรับมาตรฐานการฝึกอบรมทางวิชาชีพให้
สอดคล้องกันด้วยขอบเขตที่ครอบคลุมหลากหลายวิชาชีพ หลักการเหตุผลของแนวทางนี้ คือ การบูรณาการ
ทางเศรษฐกิจโดยอาศัยการปรับตัวเข้าหากันแทนที่จะแข่งขันกัน แนวทางนี้ริเริ่มขึ้นในปี 2501 จัดเป็น
แนวทางเริ่มแรกที่สหภาพยุโรปนำมาใช้ในการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพของทรัพยากรมนุษย์ และนิยมใช้
กันถึงช่วงปี 2520 ร้อยรับข้อกำหนดใน Treaty of Rome มาตรา 57.1 ซึ่งว่าด้วยการที่ประเทศภาคีของ
ประชาคมยุโรป (หรือสหภาพยุโรปในปัจจุบัน) จะต้องออกกรอบกติกาทางกฎหมายที่สามารถใช้บังคับใน
ระดับภูมิภาคในการให้มีการยอมรับวุฒิบัตรทางการศึกษา ใบรับรองและหลักฐานอื่นใดเกี่ยวกับคุณสมบัติ
ทางการของทรัพยากรมนุษย์ในแต่ละประเทศภาคี เพื่อให้การบริการต่างๆ เกิดขึ้นและเคลื่อนย้ายไปตามส่วน
ต่างๆ ของสหภาพยุโรปได้อย่างเสรี

2.2) การปรับเงื่อนไขเบื้องต้น ให้สอดคล้องกันในเชิงคุณภาพ (Qualitative harmonization)
ด้วยข้อกำหนดพื้นฐานด้านทักษะความสามารถซึ่งเปรียบเทียบกันได้ว่าเทียบเท่ากันในเชิงคุณภาพเป็นราย
สาขาอาชีพ (Sectoral approach) แทนที่จะเน้นข้อกำหนดเกี่ยวกับสาระของการศึกษาหรือการฝึกอบรม
ข้างต้น สหภาพยุโรปเริ่มนำแนวทางนี้มาใช้ช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 ดังเห็นได้จากการออกกฎกติกาทาง
กฎหมายระดับภูมิภาคซึ่งเรียกว่า Directives หลายฉบับเกี่ยวกับวิชาชีพแพทย์ ที่เกี่ยวกับการแพทย์
สถาปนิก เป็นต้น

3) การยอมรับซึ่งกันและกันเป็นการทั่วไปโดยปราศจากเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับทุกกิจกรรมในการ
ประกอบอาชีพระดับวิชาชีพ แต่ไม่ใช่ทุกวิชาชีพ หรือที่เรียกว่า การเปิดเสรีด้านการบริการทางวิชาชีพใน
แนวนอน (Horizontal approach)

3.1) ในเมื่อการประกอบวิชาชีพหนึ่งๆ นั้นมีหลายกิจกรรมด้วยกัน แนวทางนี้ เป็นการป้องกันมิ
ให้รัฐประเทศปลายทางปิดกั้นหรือจำกัดเฉพาะบางกิจกรรมสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่พลเมืองของตน
แทนที่จะทำได้ทุกกิจกรรมดังเช่นพลเมืองของตน

3.2) แนวทางนี้สหภาพยุโรปริเริ่มนำมาใช้ในปี 2527 แทนระบบที่สองเพื่อเร่งให้กระบวนการ
เปิดเสรีมีความก้าวหน้าโดยเร็วมากขึ้นโดยเรียกว่า ระบบทั่วไป หรือ General System Directives (GSD) ซึ่ง
เน้นที่ระยะเวลาและลักษณะของการศึกษาหรือการฝึกอบรมเพื่อเข้าสู่วิชาชีพเพื่อให้เกิดการยอมรับคุณสมบัติ
ของทรัพยากรมนุษย์ที่เคลื่อนย้ายจากประเทศภาคีหนึ่งไปยังอีกประเทศภาคีหนึ่งว่า มีคุณสมบัติเท่ากัน
(Equivalence) ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติประเภทการฝึกอบรมและประสบการณ์ทางวิชาชีพ หรือ วุฒิบัตร

ทางการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย 2 ฉบับด้วยกัน คือ Directive 89/48 CEE และ Directive 92/51 CEE โดยฉบับแรกซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมกราคม 2534 กำหนดเกี่ยวกับการได้รับวุฒิปริญญาซึ่งต้องใช้เวลาในการศึกษา 3 ปีขึ้นไป ส่วนฉบับที่สองซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2537 กำหนดเกี่ยวกับการได้รับวุฒิปริญญาหรือใบรับรองในการศึกษาดำรงกว่า 3 ปี

4) แนวทางที่เปิดกว้างด้านขอบเขตด้านอาชีพมากขึ้นด้วยกระบวนการที่ยืดหยุ่นมากขึ้น มีกระบวนการบังคับใช้ที่เป็นอัตโนมัติมากขึ้น ทั้งนี้เป็นความพยายามตั้งแต่ปี 2545 ในการที่จะปรับปรุงกระบวนการทั้งหมดให้เป็นระบบเดียวแทนที่การแยกบังคับใช้ภายใต้กรอบกติกาที่เรียกว่า Directives ซึ่งมีมากถึง 15 ฉบับด้วยกันที่เกี่ยวข้องในการนี้ เพื่อรองรับการขยายตัวด้านสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป

เมื่อเปรียบเทียบกับ การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคในอเมริกาเหนือ ตามกรอบ NAFTA หรือ เขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโกแล้ว พบว่า NAFTA มีความคืบหน้ากว่าอาเซียนในแง่ของการเปิดเสรีในการย้ายถิ่นของทุนมนุษย์จากประเทศภาคีหนึ่งไปยังอีกประเทศภาคีหนึ่งโดยมีการยอมรับซึ่งกันและกันด้านคุณสมบัติของทุนมนุษย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากการที่ NAFTA จำกัดขอบเขตไว้เพียงการบริการทางวิชาชีพ (Professional services) จึงอาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในกรอบของ NAFTA ยังห่างไกลอยู่มากเมื่อเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป โดยในส่วนของ NAFTA นั้นผู้ที่ได้รับสิทธิเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกใดในเขตการค้าเสรีนั้น ต้องเป็นพลเมืองของประเทศสมาชิกที่จบการศึกษาด้านวิชาชีพจากสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือระดับมหาวิทยาลัย หรือมีประสบการณ์การทำงานและการฝึกอบรมเทียบเท่า

เป้าหมายหลักประการหนึ่งของ NAFTA คือ การจัดทำกรอบกติกาในลักษณะพิมพ์เขียวด้านกฎระเบียบ แนวทางและกระบวนการปฏิบัติในการกระตุ้นให้วิชาชีพต่างๆ บรรลุความตกลงในการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพของผู้ประกอบการทางวิชาชีพจากประเทศสมาชิกทั้งสาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับสถาปนิก วิศวกร และนักกฎหมาย ทั้งนี้ วิชาชีพวิศวกรเป็นวิชาชีพแรกในกระบวนการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพในกรอบของ NAFTA

การยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพในกรอบ ANZCERTA หรือการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจระหว่างออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์นั้น เป็นเรื่องที่สมาคมวิชาชีพเจรจาตนเองเป็นส่วนใหญ่ ในการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพใด

ทั้งในกรอบของสหภาพยุโรป NAFTA และ ANZCERTA ผู้ประกอบวิชาชีพจากประเทศภาคีหนึ่งสามารถดำเนินกิจกรรมได้ทุกกิจกรรมในวิชาชีพนั้นในอีกประเทศภาคีหนึ่ง โดยมีเป้าหมายให้ครอบคลุมสาขาวิชาชีพต่างๆ อย่างกว้างขวางมากขึ้น กระนั้นก็ตาม ในกรอบของ NAFTA นั้น การยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพมิได้ส่งผลเป็นการทั่วไป กล่าวคือ ส่งผลเฉพาะวิชาชีพที่ประเทศภาคีหนึ่งกระทำกับอีกประเทศภาคีหนึ่งเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติมักเป็นการยอมรับซึ่งกันระหว่างสหรัฐอเมริกากับแคนาดา โดยไม่ส่งผลโดยอัตโนมัติถึงการที่ผู้ประกอบวิชาชีพจากเม็กซิโกจะพลอยได้รับการยอมรับคุณสมบัติในการเข้าไปประกอบวิชาชีพในสหรัฐอเมริกาหรือในแคนาดาแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันประเทศภาคี NAFTA ยังคงสงวนสิทธิ์ในการจัดทำความตกลงด้านการยอมรับคุณสมบัติกับประเทศอื่นที่ไม่ใช่ภาคี NAFTA เช่น ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับประเทศใดประเทศหนึ่งในสหภาพยุโรป เป็นต้น ซึ่งไม่มีการขยายผลโดยอัตโนมัติไปยังประเทศภาคีอื่นของ NAFTA ในทำนองเดียวกัน การขยายผลดังกล่าวไม่เป็นไปโดยอัตโนมัติสำหรับประเทศอื่นๆ ของสหภาพยุโรป

แนวทางการยอมรับมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพในอาเซียน

ในขณะที่สหภาพยุโรปใช้แนวทางการเปิดเสรีแบบกว้างๆ กับพลเมืองชาวยุโรปโดยทั่วไปในการย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปทำงานในตลาดงานของอีกประเทศหนึ่งในสหภาพยุโรปด้วยตนเอง การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคในอาเซียน (ASEAN) หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังไม่ก้าวหน้าไปถึงขั้นนั้น ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่เรียกว่า ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA การส่งเสริมการเปิดเสรีด้านการค้าบริการภายใต้กรอบความตกลงระดับภูมิภาคที่เรียกว่า ASEAN Framework Agreement on Trade in Services (AFAS) ซึ่งครอบคลุมการเคลื่อนย้ายไปให้บริการของผู้ให้บริการทางวิชาชีพจากประเทศภาคีหนึ่งในอีกประเทศภาคีหนึ่ง ตลอดจนการจัดตั้งเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA) ซึ่งมีส่วนในการอำนวยความสะดวกแก่ทรัพยากรมนุษย์ในระดับทักษะและวิชาชีพในการเคลื่อนย้ายไปทำงานในระหว่างประเทศภาคีด้วยกัน

การพัฒนาขีดความสามารถ และการอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายของนักธุรกิจ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาชีพ แรงงานมีฝีมือและผู้มีความชำนาญ เป็นประเด็นที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ข้อ 2.4.1) โดยมีการกำหนดขอบข่ายและผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องดังนี้ ประกอบด้วย

- การจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติของสาขาบริการวิชาชีพที่สำคัญให้เสร็จสมบูรณ์เพื่อเอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนย้ายของผู้มีความสามารถพิเศษในอาเซียนอย่างเสรี (31 ธันวาคม 2551)
- การเห็นชอบกับความตกลงในการอำนวยความสะดวกเรื่องการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของนักธุรกิจ แรงงานมีฝีมือ และผู้มีความสามารถพิเศษในภูมิภาค
- การจัดทำ “การแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญ” เพื่อส่งเสริมการใช้บริการของผู้เชี่ยวชาญของอาเซียน (ปี 2551)

ในการเร่งพัฒนามาตรฐานการยอมรับร่วมกันในระดับภูมิภาคอาเซียนนั้น ในปัจจุบันยังคงจำกัดเพียงในระดับของบุคลากรสาขาวิชาชีพ โดยเริ่มจากสาขาวิศวกรรม ตามด้วยสาขาพยาบาล ซึ่งในปี 2550 เป็นการดำเนินการตาม MRA ที่ได้ลงนามไปแล้วในสาขาวิศวกรรม และสาขาพยาบาล โดยอยู่ระหว่างการพัฒนาในด้าน สาขาการท่องเที่ยว สาขาแพทย์ สาขาสถาปนิก สาขาบัญชี สาขาการสำรวจ และสาขาทันตแพทย์ เพื่อเสนอที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ลงนาม MRA ในสาขานั้นต่อไปในปี 2551 ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกด้านการเคลื่อนย้ายบุคลากรระดับวิชาชีพ สาขาดังกล่าวภายในภูมิภาค

สำหรับการพัฒนามาตรฐานความสามารถอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันในระดับภูมิภาคอาเซียนในระดับต่ำกว่าวิชาชีพ เช่น ระดับทักษะนั้น ยังอยู่ระหว่างการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม ตลอดจนทำที่ที่ชัดเจนมากขึ้นระหว่างประเทศสมาชิก ถึงแม้ว่าตารางต่อไปนี้ แสดงให้เห็นว่า อาชีพของผู้ย้ายถิ่นระดับล่างและกลางเริ่มเข้าสู่กระแสน้ำมันของภูมิภาคด้านการจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยบางอาชีพได้ก้าวขึ้นสู่การจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานระดับชาติ บางอาชีพมีมาตรฐานฝีมือในระดับอุตสาหกรรม ในขณะที่บางอาชีพยังไม่ก้าวถึงขั้นนั้น หากแต่ยังจำกัดอยู่ที่การเรียนรู้ทักษะจากการทำงานเท่านั้น

การดำเนินการในการพัฒนาและจัดทำมาตรฐานความสามารถในการประกอบอาชีพเพื่อยกระดับผลิตภาพกำลังแรงงานในภูมิภาคอาเซียนนั้น ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในระดับเอกภาคี กระนั้นก็ตามความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในการพัฒนาความสามารถของกำลังแรงงานมีความเด่นชัดมากขึ้นในภูมิภาค นอกจากมีลักษณะเน้นความร่วมมือแบบคู่ความร่วมมือ (Partnership) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรงบประมาณร่วมกัน การจัดฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดฝึกอบรมบุคลากร และความร่วมมือ

ด้านผู้เชี่ยวชาญแล้ว ยังมีแนวโน้มของความพยายามสู่ความร่วมมือในการยอมรับใบรับรองมาตรฐานความสามารถซึ่งกันและกัน เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเคลื่อนย้ายทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ

ตารางที่ 2.5 สรุปให้เห็นว่า สถานภาพปัจจุบันของความร่วมมือด้านมาตรฐานความสามารถและการพัฒนากำลังแรงงานให้ได้มาตรฐานภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ

- 1) ความร่วมมือระดับทวิภาคี
- 2) ความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค
- 3) ความร่วมมือระดับภูมิภาค

ตารางที่ 2.5 สถานภาพปัจจุบันของความร่วมมือภายในภูมิภาคอาเซียน

ระดับความร่วมมือ	สถานภาพปัจจุบัน	ปัจจัยหลักดัน	ที่มาของข้อมูล
ทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน	ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานกัมพูชา-ไทย	เสถียรภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ การยกระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ	กระทรวงแรงงาน (2548)
	สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติ จังหวัดเชียงราย ในการจัดฝึกอบรมหลักสูตรนานาชาติให้กับประชากรวัยแรงงานของประเทศสมาชิก อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งประกอบด้วย จีนตอนใต้ พม่า ลาว กัมพูชาเวียดนาม และไทย	เสถียรภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ การยกระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ	กระทรวงแรงงาน (2548)
	Singapore-Thailand Enhanced Economic Relationship ซึ่งได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันในการพัฒนามาตรฐานฝีมืออาชีพสำหรับแรงงานไทย	เสถียรภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ การยกระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ	กระทรวงแรงงาน (2548)
รายประเทศกับนอกอาเซียน	แนวทางร่วม: ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศมักมีโครงการความร่วมมือด้านเทคนิคกับประเทศผู้ลงทุนหลัก เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น เป็นต้น ในการยกระดับทักษะฝีมือของกำลังแรงงานภายในประเทศ	การแข่งขันในตลาดภูมิภาคและตลาดโลก การยกระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ	www.indonesian-embassy.fl/international5_2003.htm (p. 1)
IMT-GT	IMT-GT Mutual Recognition Agreement for Welding การที่จะให้มีการออกแบบใบรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานในลักษณะใหม่เพื่อให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก	การแข่งขันในตลาดภูมิภาคและตลาดโลก	Department of Skill Development (2004).