

## บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาถึงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในต่างประเทศจำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน เกาหลีใต้ ไต้หวัน และสหรัฐอเมริกา เพื่อถอดบทเรียนและนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ทำการศึกษาโดยทบทวนเอกสารและสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในประเทศไทย ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของประเทศ สถานการณ์การขาดแคลนแรงงาน ภาพรวมแรงงานต่างชาติ พัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติจนถึงปัจจุบัน วิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของนโยบาย และการประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า แม้กระทรวงแรงงานจะแบ่งการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ออกเป็น 3 ระยะคือ ระยะสั้น กำจัดปัญหาแรงงานเถื่อนที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศ ระยะกลาง นำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและนำเข้าเพิ่มเติมจากแหล่งใหม่ และระยะยาว เปิดนำเข้าแบบโควต้าประเทศและฝึกอบรมเพิ่มทักษะ ประเทศไทยได้ใช้เวลาเนิ่นนานกว่า 20 ปีแล้วในระยะสั้น เพิ่งเริ่มระยะกลางเมื่อไม่นาน และยังไม่ได้เริ่มระยะยาว การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทยมีลักษณะไม่ยืดหยุ่นตามประเภทอุตสาหกรรม ไม่ควบคุมเชิงคุณภาพ และไม่พยายามลดอัตราการพึ่งพิง

สิงคโปร์และมาเลเซียใช้ระบบให้ใบอนุญาตทำงานที่แบ่งตามทักษะฝีมือ ความรู้ และเงินเดือนที่ได้รับ คล้ายคลึงกัน มีการกำหนดเพดานการพึ่งพิง เก็บภาษีการใช้แรงงานต่างชาติ ซึ่งอัตราภาษีขึ้นอยู่กับประเภทอุตสาหกรรม ทักษะฝีมือแรงงาน และอัตราการพึ่งพิง มีการเก็บภาษีจากนายจ้างที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือเพื่อเข้ากองทุนสำหรับพัฒนาทักษะแรงงาน กีดกันแรงงานไร้ฝีมือผ่านการจำกัดอัตราของแรงงาน ไม่อนุญาตให้นำผู้ติดตามเข้ามา พยายามให้มีการหมุนเวียนของแรงงานไร้ฝีมือโดยจำกัดระยะเวลาการจ้างงาน เชื้อชาติ และเพศที่สามารถเข้าทำงานได้ นอกจากนี้ นโยบายของสิงคโปร์ยังมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่มาเลเซียมีนโยบายแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก และบรูไนมีนโยบายแรงงานต่างชาติที่ผ่อนคลาย

ประเทศเกาหลีใต้และไต้หวันใช้ระบบอนุญาตจ้างงาน โดยเกาหลีใต้ใช้ระบบรัฐต่อรัฐในการคัดเลือก และฝึกอบรมแรงงานต่างชาติเพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายและปัญหาการคอร์รัปชันลง ในขณะที่ไต้หวันอาศัย

บริษัทเอกชนหรือนายหน้าทำให้มีปัญหาค่านายหน้าสูง แรงงานต่างชาติในเกาหลีใต้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเป็นอย่างดี สามารถเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้ไม่เกิน 3 ครั้ง แรงงานต่างชาติในไต้หวันไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง นอกจากนี้ เกาหลีใต้มีหน่วยงานสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลเศรษฐกิจและแรงงานอย่างเป็นระบบและทันต่อสถานการณ์เพื่อกำหนดปริมาณแรงงานต่างชาติอย่างเหมาะสม สหรัฐอเมริกานั้น ระบบถูกออกแบบมาเพื่อรองรับแรงงานฝีมือเป็นหลัก ขณะที่ระบบสำหรับแรงงานไร้ฝีมือเอื้อประโยชน์แก่นายจ้างให้มีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าแรงงาน ทำให้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบและเลือกจะออกมาเป็นแรงงานผิดกฎหมาย

บทเรียนจากประเทศต่างๆข้างต้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ควรมีนโยบายที่ควบคุมไม่เฉพาะแต่ปริมาณ แต่ดูแลเรื่องคุณภาพด้วย โดยคัดเลือกแรงงานที่มีคุณภาพรวมถึงฝึกอบรมแรงงานก่อนนำเข้ามา พัฒนาแรงงานต่างชาติในระหว่างทำงาน และพยายามลดอัตราการพึ่งพาแรงงานต่างชาติดังโดยใช้มาตรการภาษีการใช้แรงงานต่างชาติ กำหนดเพดานพึ่งพา และเก็บค่าธรรมเนียมนายจ้าง เพื่อนำไปใช้พัฒนาฝีมือแรงงาน ดูแลคุ้มครองสิทธิแรงงาน และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างชาติและนายจ้าง ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีหน่วยงานทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดและปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการให้เหมาะสมและทันต่อสถานการณ์

## **Abstract**

By reviewing literature and interviewing specialists in Thailand, this research studies immigrant management in six foreign countries including Singapore, Malaysia, Brunei, South Korea, Taiwan and the United State to learn lessons in order to apply them to Thailand. The study covers information about country basic information, labor shortage situation, immigrant employment overview, development of immigrant policies and management from past to present, strengths and weaknesses of the policies, and application to Thailand.

The study finds that although the ministry of labor separates immigrant management in Thailand into three stages: short-run stage trying to eliminate illegal immigrants, medium-run stage importing immigrants legally, and long-run stage imposing import quota and skill training, Thailand has already spent twenty years in the short-run stage and just started the medium-run stage not too long ago while the long-run stage has not yet begun. Thailand's immigrant policies do not vary from industry to industry. Immigrant quality and dependency are not yet integrated into the policies.

Singapore and Malaysia use similar immigrant employment system by providing passes according to immigrants' skill, education and income levels. Dependent ceiling and levy are imposed. Levy varies according to industry, immigrants' skill, and dependency. Low-skill immigrant employers must financially contribute to skill development funds. Unskilled immigrants have limited freedom, are not allowed to bring spouse and are prevented from staying permanently. Singapore's policies are modified regularly according to new situations. Malaysia has policies to cope with illegal immigrants while Brunei uses relaxing immigrant policies.

South Korea and Taiwan use employment permit system. However, while South Korea uses G to G system, Taiwan uses private broker to manage immigrant workers. The G to G system can help reducing broker fee and controlling labor quality. Unlike in Taiwan, immigrants are well taken care of in South Korea and are allowed to change employers up to three times. South Korea has an efficient department to analyze data and monitor situations to quantify right numbers of immigrants. For the United State, the system is mainly designed to deal with skilled immigrants. Unskilled immigrant management is far from perfect leaving opportunities for immigrant workers to be taken advantage of by employers and tend to escape to become illegal immigrant workers.

Lessons learned are as followed. Not only quantity but also quality of immigrants should be considered as a part of the policies. Good quality immigrants should be selected to enter Thailand and are trained while working in Thailand. Employers should be encouraged to reduce immigrant dependency by using dependent ceiling and levy. Technology should be used to record data on immigrants and employers. Immigrants' rights should be well protected. There is a need for an efficient department which has an ability to analyze data, monitor situations and adjust policies accordingly.