



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติใน  
ประเทศไทยกับต่างประเทศ

A Comparative Study of Labor Migration Management in  
Thailand and Foreign Countries

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กิริยา กุลกลการ

11 เมษายน 2557

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ: การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการบริหารจัดการแรงงานข้าม  
ชาติในประเทศไทยและต่างประเทศ

A Comparative Study of Labor Migration Management  
in Thailand and Foreign Countries

ผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กิริยา กุลกลการ

สังกัด

คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชุดโครงการ: จับตาอาเซียน (ASEAN Watch)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและต่างประเทศ” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ผู้เขียนขอขอบคุณ ผศ.ดร. กิตติ ประเสริฐกุล ผู้ประสานงานชุดโครงการจับตาอาเซียน (ASEAN Watch) ที่ติดตามการทำงานเป็นอย่างดี รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 2 ท่าน ได้แก่ ดร.สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ นักวิชาการอาวุโส ที่ดีอาร์ไอ และคุณสินีนาต บุญเนตร นักวิชาการแรงงานชำนาญการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน และผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ และคุณนัชชา ภาพิมลวัชร, คุณอภิญา ขนุนทอง, คุณนิรันดร์ บัวแย้ม, คุณวิภาวดี ศรีโสภา, คุณบุรกร ทิพย์สกุลชัย, และคุณกรวิชัย บุรณะกิจ ในฐานะผู้ช่วยวิจัย

ผศ.ดร. กิริยา กุลกลการ

ผู้วิจัย

## บทสรุปผู้บริหาร

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ไม่อาจขัดขวางได้ กระทรวงแรงงานได้แบ่งการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยไว้ 3 ระยะคือ ระยะสั้น กำจัดปัญหาแรงงานเถื่อนที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศ ระยะกลาง นำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและนำเข้าเพิ่มเติมจากแหล่งใหม่ เช่น ประเทศอินเดีย เนปาล บังคลาเทศ และภูฏาน และระยะยาว เปิดนำเข้าแบบโควต้าประเทศและฝึกอบรมเพิ่มทักษะ อย่างไรก็ตาม หากนับตั้งแต่วันที่มีการเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติขึ้นเป็นครั้งแรก นับเป็นเวลา 20 ปีแล้วที่ประเทศไทยได้ใช้เวลากับระยะสั้นโดยการเปิดให้ขึ้นทะเบียนอยู่หลายรอบ ทำให้เพิ่งเริ่มเข้าสู่ระยะกลางที่มีการพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าแรงงานตาม MOU เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาเท่านั้น ประเทศไทยควรต้องเร่งปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้เหมาะสม

เพื่อถอดบทเรียนจากประเทศอื่นๆและนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษานโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดังกล่าวของ 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีปัญหาเรื่องแรงงานไร้ฝีมือผิดกฎหมายจากประเทศเม็กซิโกอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านหลายกิโลเมตรเช่นเดียวกับประเทศไทย ประเทศเกาหลีใต้ที่กระทรวงแรงงานของไทยต้องการนำมาเป็นตัวอย่างและเป็นที่ยอมรับจากองค์กรนานาชาติว่าเป็นระบบที่ดี ประเทศไต้หวันที่มีผู้ประกอบการรายย่อย (SMEs) ที่ใช้แรงงานต่างชาตินับเป็นจำนวนมาก และประเทศในอาเซียนที่มีการนำเข้าแรงงานต่างชาตินับเป็นจำนวนมาก ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน เพื่อให้สอดคล้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558

ทั้งนี้ ได้จัดกลุ่มประเทศที่มีนโยบายคล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ซึ่งมีความใกล้ชิดกันอย่างมากในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา และภาษา และด้วยความสัมพันธ์ในอดีต ทั้ง 3 ประเทศจึงมีความคล้ายคลึงกันในนโยบายและแนวทางปฏิบัติในหลายด้าน รวมถึงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดังกล่าว กลุ่มประเทศเกาหลีใต้และไต้หวันที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัฒนธรรมและพัฒนาการทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน และใช้ระบบอนุญาตจ้างงานในการจัดการแรงงานต่างชาตินี้เหมือนกัน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีวิธีการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดังกล่าวแตกต่างออกไปจากประเทศอื่นๆที่ทำการศึกษา

ผู้วิจัยทำการศึกษาโดยเข้าสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ อ่านเอกสารจากแหล่งต่างๆ เข้าร่วมฟังสัมมนา และจัดการสนทนากลุ่มขึ้น เพื่อนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้ตรวจสอบความถูกต้องและเสนอความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงงานศึกษา โดยเนื้อหางานวิจัยประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานของประเทศ สถานการณ์ การขาดแคลนแรงงาน ภาพรวมแรงงานต่างชาติ พัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงาน ต่างชาติจากอดีตถึงปัจจุบัน การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของนโยบาย และการประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติของประเทศต่างๆมีลักษณะเหมือนกันอย่างน้อย 3 ประการคือ **ประการที่ 1** อนุญาตให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้ามาทำงานเพียงชั่วคราว โดยจำกัดระยะเวลา และใช้ระบบหมุนเวียนเพื่อไม่ให้แรงงานต่างชาติตั้งรกรากถาวร ในขณะที่เปิดให้มีนโยบายต้อนรับแรงงาน ต่างชาติมีฝีมือมากกว่า **ประการที่ 2** แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติมี 3 ส่วนที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ ความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของแรงงาน กล่าวคือ นำเข้าแรงงานต่างชาติ ด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่หวาดกลัวถึงผลกระทบต่อสังคมโดยเฉพาะเรื่องวัฒนธรรม ความมั่นคงของชาติ และผลเสียต่อเศรษฐกิจในระยะยาวที่ไม่สามารถพัฒนาไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ได้ **ประการที่ 3** นโยบายการย้ายถิ่นมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากการควบคุมแรงงานต่างชาติไม่ให้อยู่ใน ประเทศปลายทางอย่างถาวรเป็นนโยบายที่เข้ามาดูแลคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

การศึกษาข้อมูลของแต่ละประเทศในรายละเอียด พบว่า ประเทศสิงคโปร์ ถือได้ว่ามีแรงงานต่างชาติ ทำงานอยู่มากที่สุดในอาเซียน ด้วยเหตุที่ว่าเศรษฐกิจของสิงคโปร์เติบโตอย่างต่อเนื่อง คนสิงคโปร์มีการศึกษา ดีขึ้น ต้องการชีวิตความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย และหลีกเลี่ยงการทำงานที่ต้องใช้พลังกำลังมาก รวมถึงอัตรา การเกิดของคนสิงคโปร์ที่ลดลง สิงคโปร์จึงต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในทุกสาขาอาชีพทั้งแรงงาน มีฝีมือและไร้ฝีมือ โดยในปี พ.ศ. 2555 ประเทศสิงคโปร์มีชาวต่างชาติประมาณ 1.4 ล้านคน โดยคิดเป็นร้อยละ 28.13 จากประชากรจำนวนทั้งหมดราว 5.3 ล้านคน

แม้แรงงานต่างชาติได้หลั่งไหลเข้าไปทำงานในประเทศสิงคโปร์เป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่อง แต่สิงคโปร์ยังสามารถครองอันดับหนึ่งของโลกในเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพของแรงงานจาก การจัดอันดับของ World Economic Forum 2012 ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของสิงคโปร์มีการดำเนินนโยบาย การพัฒนาเศรษฐกิจแบบ Knowledge based economy ที่เน้นการพัฒนาศักยภาพของแรงงาน เทคโนโลยี และประสิทธิภาพการผลิต โดยการให้เงินอุดหนุนธุรกิจเอกชนในการเพิ่มทักษะของแรงงานให้เป็นแรงงานที่มี

ฝีมือสามารถใช้เทคโนโลยีขั้นสูง รวมถึงอุดหนุนการพัฒนานวัตกรรม และเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อทดแทนการจ้างแรงงาน อีกทั้งนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์ที่ถูกรวบรวมมานานกว่า 40 ปีจนมีประสิทธิภาพสูงมากในปัจจุบัน มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้แรงงานต่างชาติอย่างเคร่งครัดตามทักษะฝีมือและประเภทอุตสาหกรรม

ประเทศสิงคโปร์ต้อนรับแรงงานที่มีฝีมือมากกว่าแรงงานไร้ฝีมือ โดยแรงงานที่มีฝีมือจะต้องขอใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP) หรือ Personalized Employment Pass (PEP) ที่กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ (Ministry of manpower) ซึ่งต่างกันตรงที่แรงงานที่ถือใบอนุญาต PEP สามารถเปลี่ยนงานใหม่ได้โดยไม่ต้องทำใบอนุญาตใหม่ นอกจากนี้ ผู้ที่ถือใบอนุญาต EP และ PEP สามารถมีผู้ติดตามเป็นคนในครอบครัวเข้าไปอยู่อาศัยในประเทศสิงคโปร์ได้แต่ก็ต้องทำใบอนุญาตแยกเป็น Dependant's Pass หรือ Long Term Visit Pass อีกทั้งแรงงานในกลุ่มนี้สามารถสมัครเป็นผู้มีถิ่นฐานถาวรในสิงคโปร์และพลเมืองชาวสิงคโปร์ได้

ส่วนแรงงานฝีมือระดับกลาง เช่น ช่างเทคนิค ต้องขอใบอนุญาต S Pass ขณะที่ถ้าเป็นแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือจะต้องมีใบอนุญาตประเภท Work Permit (WP) ในการจะเข้าไปทำงานในแต่ละภาคธุรกิจเช่น ภาคก่อสร้าง อยู่ต่อเรือ ภาคการผลิต ภาคบริการ งานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น และยังมีการกำหนดเชื้อชาติของแรงงานที่สามารถเข้าไปทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ เช่น ถ้าเป็นคนไทยจะสามารถเข้าไปทำงานได้เฉพาะในภาคก่อสร้าง อยู่ต่อเรือ และงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งคนไทยส่วนใหญ่จะเข้าไปทำงานในภาคก่อสร้าง ขณะที่ถ้าเป็นชาวมาเลเซียจะสามารถเข้าไปทำงานได้ในภาคการผลิต และบริการได้ด้วย สิงคโปร์ควบคุมคุณภาพแรงงานต่างชาติโดยกำหนดให้แรงงานต้องเข้ารับการทดสอบฝีมือ โดยเฉพาะแรงงานในภาคก่อสร้างที่ต้องทดสอบฝีมือและได้รับใบรับรองจากศูนย์ทดสอบฝีมือแรงงานที่ Building and Construction Authority (BCA)รับรอง เช่น ในประเทศไทยมีศูนย์ทดสอบฯ อินเตอร์วัน ศูนย์ทดสอบมหานคร เป็นต้น

ส่วนนายจ้างเองก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบในการจ้างแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ โดยนายจ้างต้องเสียภาษีแรงงานต่างชาติ (Levy Tax) ต่อการจ้างแรงงานต่างชาติ 1 คน และต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติในสัดส่วนที่กำหนดตามเพดานการพึ่งพา (Dependency Ceiling) อีกทั้งนายจ้างต้องทำประกันสุขภาพให้แก่แรงงานต่างชาติ วงเงินต้องอย่างต่ำไม่น้อยกว่า 15,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี และประกันอุบัติเหตุวงเงินอย่างต่ำ 40,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ นอกจากนี้ นายจ้างต้องจัดหาที่อยู่ให้แรงงานอยู่เป็นหลักแหล่งตามเขตที่รัฐจัดไว้ และที่พนักงานต้องได้รับมาตรฐานตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด และยังต้องจ่ายเงินเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานต่างชาติที่เรียกว่า ภาษี Skill Development Levy เข้ากองทุน SDF (Skills Development Fund) อีกด้วย

นโยบายบริหารแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์มีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนตามสภาวะเศรษฐกิจ เช่น ในระยะหลังเมื่อรัฐบาลสิงคโปร์เกรงว่านายจ้างจะพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากเกินไปจนไม่มีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต รัฐบาลจึงมีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติทุกระดับให้เหลือในอัตรา 1 ใน 3 ทำให้กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์มีการปรับเพิ่มเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติกับนายจ้าง และลดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติ รวมถึงกฎหมายของสิงคโปร์ที่เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์ถือได้ว่ามีความเข้มงวดมากอยู่แล้ว มีการกำหนดบทลงโทษในการกระทำผิดต่างๆ ไว้อย่างละเอียด ทั้งบทลงโทษต่อตัวนายจ้าง ลูกจ้างชาวต่างชาติ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนบริษัทจัดหางาน โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือจะมีกฎหมายห้ามแต่งงานกับชาวสิงคโปร์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางการสิงคโปร์ รวมถึงห้ามตั้งครอบครัวซึ่งถ้าหากฝ่าฝืนจะถูกส่งกลับประเทศ

สำหรับประเทศมาเลเซีย ประกอบด้วยดินแดนสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ มาเลเซียตะวันตก (ฝั่งเพนนิงซูล่า) และมาเลเซียตะวันออก แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 13 รัฐ และ 3 เขตการปกครองพิเศษภายใต้สหพันธรัฐ มีประชากรประมาณ 28.25 ล้านคน โดยที่ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่บนฝั่งมาเลเซียตะวันตก ในช่วงที่ประเทศมาเลเซียยังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษอยู่นั้น ประเทศมาเลเซียยังเป็นประเทศที่พึ่งพาเกษตรกรรมอยู่ โดยที่ประเทศอังกฤษได้มีนโยบายให้มาเลเซียเป็นฐานการผลิตสินค้าเกษตรต่างๆ แต่ในสมัยนั้น ประชากรมาเลเซียยังมีจำนวนน้อยอยู่และส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ จึงได้ปล่อยให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่า เข้ามาทำงานในภาคส่วนสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะแรงงานชาวจีนในด้านการทำเหมืองและการค้าขาย และแรงงานชาวอินเดียในด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้ในเวลาต่อมาชาวจีนและชาวอินเดียเข้ามาทำงานและตั้งถิ่นฐานในประเทศมาเลเซียเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะพื้นที่เขตเมือง ในขณะที่ประชากรเชื้อสายมาเลเซียกลับออกไปทำงานภาคเกษตรกรรมและตั้งถิ่นฐานอยู่ในชนบทแทน

หลังได้รับอิสรภาพจากประเทศอังกฤษเมื่อปี พ.ศ.2500 ประเทศมาเลเซียมีนโยบายเปลี่ยนแปลงประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม ทำให้การปลูกปาล์มน้ำมันและผลิตปิโตรเลียมเป็นรายได้หลักของประเทศ แทนการส่งออกยางและดีบุก เศรษฐกิจจึงเจริญเติบโตเป็นอย่างมาก ความต้องการแรงงานสูงขึ้นมากในขณะที่แรงงานในประเทศกลับเพิ่มขึ้นไม่มาก ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2496-2500 แม้การขยายตัวของภาคการศึกษาจะส่งผลให้แรงงานมาเลเซียเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้น แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในภาคชนบทแทน โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม จึงทำให้แรงงานจากประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทยเข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรมเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียยังประสบปัญหาการอพยพเข้ามาของชาวฟิลิปปินส์ที่ลี้ภัยสงครามกลางเมืองในช่วงปี พ.ศ.2539 ซึ่งในเวลานี้

ประเทศมาเลเซียยังไม่มีมาตรการในการจัดการแรงงานต่างชาติและผู้อพยพที่ผิดพอ ทำให้เกิดปัญหาประชากร เช่น การแต่งงานระหว่างแรงงานต่างชาติกับประชากรเชื้อสายมาเลเซีย ทำให้ไม่สามารถระบุสัญชาติให้กับบุตรที่เกิดได้ ปัญหาการกลืนประชากร ปัญหาแรงงานต่างชาติแย่งงานแรงงานในประเทศ เป็นต้น

มาตรการในการจัดการแรงงานต่างชาตินั้นจะใช้วิธีให้ใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างชาติ โดยที่ใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาตินั้นมีอยู่ทั้งสิ้น 3 ประเภท แตกต่างกันไปตามประเภทงาน สัญชาติของแรงงาน รายได้ที่จะได้รับ ทักษะของแรงงาน ฯลฯ ได้แก่ 1.visit pass (temporary employment) เป็นใบอนุญาตทำงานที่ออกให้สำหรับแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือที่มีอายุระหว่าง 18-45 ปี และมีรายได้ไม่น้อยกว่า 1,200 ริงกิตมาเลเซียต่อเดือน สามารถทำงานได้ในทุกภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศ ระยะเวลาของสัญญาไม่เกิน 1 ปีและงานส่วนใหญ่ อนุญาตให้ต่ออายุการทำงานได้จนกว่าจะครบ 5 ปี 2.visit pass (professional employment) เป็นใบอนุญาตให้กับแรงงานต่างชาติที่มีความสามารถเฉพาะทาง ซึ่งไม่ใช่งานในภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศ เช่น นักแสดง นักดนตรี ผู้เผยแพร่ศาสนา เป็นต้น โดยที่อายุการทำงานจะไม่เกิน 1 ปี และ 3.employment pass เป็นใบอนุญาตทำงานที่ออกให้กับแรงงานต่างชาติประเภทมีฝีมือ สำหรับแรงงานที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจหลักนั้นจะมีรายได้ขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 1,200 ริงกิตมาเลเซียต่อเดือน และสำหรับแรงงานที่ทำงานในภาคส่วนเฉพาะ เช่น บริษัทเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐต่างๆ จะมีรายได้ขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 5,000 ริงกิตมาเลเซียต่อเดือน มีการกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานแตกต่างกันไปตามงานแต่ละประเภท อายุการทำงานอย่างต่ำ 2 ปีและสามารถต่อสัญญาแบบปีต่อปีได้จนกว่าจะครบ 5 ปี

ส่วนมาตรการในการจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายนั้น ได้แก่ 1.มาตรการอภัยโทษให้กับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยจะไม่เอาโทษแรงงานเหล่านั้นพร้อมส่งตัวกลับประเทศต้นกำเนิด ซึ่งมาตรการนี้ไม่ได้ผลมากนัก เพราะแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายส่วนใหญ่ยังไม่ยอมมาขอตัว 2.มาตรการ ops nyah 1 และ ops nyah 2 ที่ตรวจจับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามชายแดนและในทุกพื้นที่ของประเทศ ตามลำดับ มาตรการนี้ได้ผลพอสมควรเพราะสามารถตรวจจับแรงงานต่างชาติได้เป็นจำนวนมาก แต่ยังมีอุปสรรคอยู่ตรงที่มีความยากลำบากในการตรวจสอบพื้นที่ห่างไกล และ 3.มาตรการทางกฎหมายที่มีบทลงโทษทั้งกับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียได้นำมาตรการ 6p ซึ่งเป็นมาตรการจัดการแรงงานต่างชาติแบบใหม่มาใช้เมื่อไม่นานมานี้ โดยมีลักษณะของการจัดการแรงงานและปราบปรามแรงงานผิดกฎหมายผสมกัน ซึ่งใน



ขั้นตอนแรกนั้นจะเป็นการลงทะเบียนเก็บข้อมูลต่างๆของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมาก่อน ซึ่งประสบความสำเร็จค่อนข้างมากเพราะมีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมาลงทะเบียนถึง 1.3 ล้านคน (จากทั้งหมดที่ประมาณการไว้ประมาณ 1.8 ล้านคน) ส่วนในขั้นตอนต่อมาคือการจัดสรรงานให้กับแรงงานเหล่านั้น ซึ่งเมื่อมีตำแหน่งงานใดว่างก็จะอนุมัติใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงาน แต่ถ้าแรงงานที่ลงทะเบียนตัดสินใจจะกลับประเทศต้นทางก็จะมีกรอภัยโทษให้กับแรงงานเหล่านั้นด้วย ซึ่งที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนี้ ขั้นตอนนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากยังมีแรงงานทำงานในภาคส่วนที่ไม่ได้รับอนุญาต บริษัทนายจ้างจึงไม่กล้ายื่นเอกสารเพื่อขอให้แรงงานสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนขั้นตอนที่เหลือ คือ ขั้นตอนการตรวจสอบ ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย และขั้นตอนการเนรเทศนั้น ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการจึงยังไม่ทราบผลการปฏิบัติงานที่แน่ชัด

จากทั้งหมดที่ได้กล่าวไปนั้น สามารถสรุปได้ว่าประเทศมาเลเซียยังคงต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติอยู่ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ เพราะยังคงมีความสำคัญต่อภาคการผลิต ซึ่งคิดมูลค่าเป็น 26% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอยู่ แต่ถึงกระนั้น ก็ไม่ละเลยที่จะควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติและคัดกรองคุณภาพของแรงงานต่างชาติด้วยมาตรการด้านใบอนุญาตทำงานและกฎหมาย นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียยังให้ความสำคัญต่อสวัสดิการของแรงงานต่างชาติเพิ่มมากขึ้น เช่น การประกันอุบัติเหตุ การให้มีวันหยุดต่างๆ การให้สิทธิพิเศษแก่แรงงานที่มีฝีมือ การรับประกันรายได้ขั้นต่ำ เป็นต้น เพื่อเป็นการจูงใจให้แรงงานต่างชาติพัฒนาทักษะของตนเองก่อนเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย อันจะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียในระยะยาว

สำหรับประเทศบรูไน แม้ว่าบรูไนเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก และจำนวนประชากรค่อนข้างน้อย เพียงประมาณ 400,000 คน แต่บรูไนมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรบรูไนถูกจัดอยู่สูงเป็นอันดับ 5 ของโลก คืออยู่ที่ 49,384 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี โดยแหล่งความมั่งคั่งของประเทศบรูไนที่สำคัญนั้นมาจากการขายน้ำมัน นับตั้งแต่มีการค้นพบน้ำมันครั้งใหญ่ในประเทศบรูไนเมื่อปี พ.ศ.2472 รัฐบาลบรูไนได้นำรายได้จากการส่งออกน้ำมันมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ บรูไนจึงมีความต้องการใช้แรงงานจำนวนมาก แต่แรงงานที่มีอยู่ในประเทศนั้นไม่เพียงพอ ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างประเทศ แรงงานต่างชาติในประเทศบรูไนส่วนใหญ่มาจากประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ไทย

อินเดีย และบังคลาเทศ โดยเข้ามาทำงานในภาคเอกชน ส่วนประชากรชาวบรูไนสูงกว่าร้อยละ 90 นั้นทำงานในภาครัฐบาลซึ่งมักจะให้ผลตอบแทนและสวัสดิการที่สูงกว่าหากเปรียบเทียบกับภาคเอกชน

สำหรับปัญหาสำคัญด้านแรงงานในประเทศบรูไนนั้นคือ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเกิดขึ้นพร้อมกับปัญหาการว่างงานของประชากรท้องถิ่นชาวบรูไน (อัตราการว่างงานสูงถึง 4%) ด้วยมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น จำนวนประชากรที่น้อย แรงงานชาวบรูไนไม่เต็มใจทำงานใช้แรงงานที่มีอยู่ หรือคุณสมบัติแรงงานในประเทศไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง จึงทำให้เกิดการนำเข้าและพึ่งพิงแรงงานต่างชาติจากประเทศ ซึ่งแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่จะมาทำงานในภาคก่อสร้างและภาคบริการเป็นหลัก โดยจะมีทั้งแรงงานไร้ฝีมือ เช่น ช่างก่อสร้าง พนักงานบริการ และแรงงานมีฝีมือ เช่น วิศวกร ช่างเทคนิค ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งแรงงานมีฝีมือส่วนใหญ่มาจากประเทศไต้หวัน เกาหลีใต้ และสิงคโปร์

รัฐบาลแห่งบรูไนจัดให้มีนโยบายทางด้านแรงงานที่ค่อนข้างผ่อนคลายเป็นพิเศษ เช่น การอนุญาตให้บริษัทเอกชนสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้โดยตรงซึ่งทำให้ขั้นตอนการจ้างแรงงานนั้นสะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าการจ้างงานผ่านรัฐบาล แต่ทางบริษัทเอกชนจะต้องขอโควตาแรงงาน โดยรัฐบาลบรูไนได้วางเป้าหมายให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติไว้ไม่เกินจำนวน 1 ใน 3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ซึ่งปกติรัฐบาลจะจัดสรรโควตาแรงงานให้กับประเทศต้นทางในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน เพื่อป้องกันการรวมตัวเพื่อต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์ นอกเหนือจากจะพิจารณาจากข้อเด่น-ข้อด้อยของแรงงานจากแต่ละประเทศ นอกจากนี้ บรูไนมีแผนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจระยะยาวที่สำคัญ คือ Wawasan 2035 เพื่อพัฒนาระบบการศึกษา เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ และเพื่อสร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีพลวัต ซึ่งแผนนี้จะมีผลระยะยาวต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและการจ้างแรงงานต่างชาติของบรูไนในอนาคต

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ เดิมทีใช้นโยบายแรงงานทดแทนในฐานะผู้ฝึกงาน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เป็นวิธีการจ้างแรงงานราคาต่ำเพราะผู้ฝึกงานไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ส่งผลให้ผู้ฝึกงานยอมเป็นแรงงานผิดกฎหมายโดยหลบหนีนายจ้างไปทำงานที่อื่นที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า ทำให้แรงงานผิดกฎหมายมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆจนรัฐบาลเข้ามาควบคุมดูแลในเรื่องนี้อย่างเข้มงวดและเป็นระบบ โดยอนุญาตให้แรงงานผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนโดยไม่มีผลผูกมัดตามระยะเวลาที่กำหนด และให้กลับประเทศก่อนที่จะเดินทางเข้ามาใหม่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แล้วรัฐบาลจึงนำข้อมูลมาประเมินและวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปสถานการณ์แรงงานภายในประเทศว่า มีความต้องการแรงงานต่างชาติเท่าไร จาก

ประเทศไหนด และแต่ละประเทศมีอัตราการหลบหนีของแรงงานเท่าไร หลังจากนั้น จึงประกาศโควตาให้กับประเทศที่ทำ MOU และดำเนินการตามขั้นตอนการส่งแรงงานแบบรัฐต่อรัฐต่อไป เมื่อดูผลของนโยบายจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายประสบความสำเร็จอย่างมาก จำนวนแรงงานผิดกฎหมายลดลงจากร้อยละ 79.8 ในปี พ.ศ.2545 เหลือเพียงร้อยละ 37.8 ในปี พ.ศ.2546 ทั้งนี้ มีการทดสอบและฝึกอบรมภาษาเกาหลีและวัฒนธรรมก่อนการเดินทาง และให้คุ้มครองแรงงานต่างชาติเป็นอย่างดี

สำหรับประเทศไต้หวันนั้นมีลักษณะเป็นกลุ่มเกาะ ทำให้ภูมิประเทศติดกับทะเล ไม่ติดกับประเทศใดเลย แม้ว่าจะมีทรัพยากรธรรมชาติน้อย แต่ปัจจุบันไต้หวันถือเป็นผู้ผลิตอุปกรณ์ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญอันดับต้นๆ ของโลก มีอุตสาหกรรมขั้นสูงซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิต และอุตสาหกรรมบริการเป็นหัวใจหลักของเศรษฐกิจ จากสาเหตุที่ไต้หวันเปลี่ยนจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของเกษตรกรรม มาสู่เทคโนโลยีและการผลิตอย่างสมบูรณ์ รายได้และระดับการศึกษาของประชากรสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ประชากรสูงอายุมีจำนวนมากขึ้น แต่อัตราเจริญพันธุ์ของประชากรกลับน้อยลง ส่วนประชากรรุ่นใหม่ส่วนใหญ่เลือกที่จะทำงานมีฝีมือมากกว่างานไร้ฝีมือ และปัญหาอื่นๆ ได้แก่ รายได้ประชาชาติสูงขึ้น และในระยะหลังๆ ที่ภาคบริการมีการเติบโตขึ้น ส่งผลให้โครงสร้างของตลาดแรงงานและตลาดงานก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในประเทศ ในระยะแรกนายจ้างจึงมีการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงานก็ไม่ลดลง ทำให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างผิดกฎหมายมากขึ้น รัฐบาลไต้หวันจึงออกนโยบายเพื่อให้แรงงานที่ทำงานอย่างผิดกฎหมายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย เพื่อความสะดวกในการจำกัดและดูแลแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในไต้หวันให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ อยู่ในกฎระเบียบข้อบังคับและข้อจำกัดที่รัฐบาลไต้หวันกำหนด แรงงานต่างชาติสามารถขออนุญาตเข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมโรงงาน แม่บ้าน ผู้ดูแลผู้สูงอายุและผู้ป่วย และการเกษตร, ป่าไม้, ประมงและการกสิกรรม โดยแรงงานต่างชาติที่รัฐบาลไต้หวันนำเข้าส่วนใหญ่จะมาจากประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ไทย เวียดนาม และมองโกเลีย ที่ผ่านมา ไต้หวันไม่เปิดรับแรงงานจีนจากแผ่นดินใหญ่ ทั้งนี้ การนำเข้าแรงงานต่างชาติให้เข้ามาทำงานในไต้หวันได้ทั้งสิ้น 4 รูปแบบ ได้แก่ ผ่านโครงการที่รัฐสนับสนุน ซึ่งสามารถทำสัญญาข้อตกลงทวิภาคีการจ้างงานต่างชาติหรือทำบันทึกความเข้าใจ ผ่านการจัดหางานของเอกชน แรงงานเดินทางมาเองเพื่อหางานทำ และแบบจ้างตรงออนไลน์ ไต้หวันอาศัยบริษัทนายหน้าเอกชนในการจัดการเรื่องแรงงานต่างชาติ และลงโทษบริษัทเหล่านี้หากแรงงานที่จัดหามามีอัตราการหลบหนีสูงด้วยการลดโควตานำเข้าแรงงานต่างชาติ ไต้หวันมีปัญหาเรื่องการซื้อตำแหน่งงาน ไม่อนุญาตให้เปลี่ยนนายจ้าง จึงมีปัญหานายจ้างมีอำนาจเหนือแรงงาน รวมถึงปัญหาการคุ้มครองแรงงานด้านอื่นๆ ด้วย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเริ่มต้นมาจากการที่สหรัฐฯ เปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามาในตลาดแรงงานเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจสหรัฐฯ ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา ผ่านความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเม็กซิโก เมื่อความตกลงสิ้นสุดลง แรงงานจะต้องเดินทางกลับประเทศ ทว่าแรงงานเหล่านี้ได้ลักลอบอยู่ต่อหรือกลับเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ส่งผลให้นายจ้างมีอำนาจเหนือกว่าแรงงานและเอาเปรียบแรงงาน นำไปสู่การประท้วงของแรงงาน ภายหลังสหรัฐฯ จึงปฏิรูประบบขึ้นโดยใช้วีซ่า H-2A (สำหรับเข้ามาทำงานในภาคการเกษตร) และ H-2B (สำหรับงานนอกภาคการเกษตร) โดยนายจ้างที่ต้องการแรงงานจะต้องเป็นผู้จัดการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาโดยทำเรื่องและขั้นตอนต่อกระทรวงแรงงานเอง แรงงานจึงจะได้รับวีซ่าให้เดินทางเข้ามาได้ แต่เนื่องจากขั้นตอนนั้นยุ่งยาก นายจ้างบางส่วนจึงเลือกใช้บริษัทจัดหาแรงงานจัดการให้ ซึ่งพบว่าบริษัทเหล่านี้คิดค่าธรรมเนียมจากนายจ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนใหญ่แล้วแรงงานจะต้องเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายจำนวนมาก เพียงเพื่อให้ได้เข้ามาทำงานยังสหรัฐฯ ซึ่งแรงงานจะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ตลอดระยะเวลาของวีซ่าที่ได้รับ และแม้จะมีข้อกำหนดสวัสดิการต่างๆ ที่นายจ้างจะต้องจัดหาให้แก่แรงงาน แต่มีการจัดทำระบบขึ้นบัญชีดำแรงงานต่างชาติที่ก่อปัญหาซึ่งจะถูกตัดสิทธิ์ในการเดินทางเข้ามาทำงานในอนาคต เป็นผลให้ท้ายที่สุดแล้วแรงงานถูกจำกัดอำนาจต่อรอง แม้จะได้สวัสดิการไม่ครบตามกฎหมายกำหนดในวีซ่าเอาไว้ แต่ไม่แจ้งแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากกลัวจะติดบัญชีดำ เป็นผลให้ภายหลังแรงงานบางส่วนเลือกที่จะเป็นแรงงานผิดกฎหมาย จะได้มีอิสระในการเลือกนายจ้างได้มากกว่า ผลของการใช้วีซ่า H-2A และ H-2B สำหรับบริหารจัดการแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือจึงไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก ทั้งต่อตัวนายจ้างที่ยุ่งยากและมีต้นทุนสูงกว่าการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย กับแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเอง ที่มีอำนาจต่อรองจากนายจ้างลดลงและมีความเสี่ยงในการทำงานที่ถูกผูกขาดกับนายจ้างเดียวสูง เป็นผลให้ปัจจุบันรัฐบาลสหรัฐฯ ยังคงพิจารณาปรับเปลี่ยนระบบบริหารจัดการแรงงานต่างชาติไร้ฝีมืออยู่เรื่อยมาจนปัจจุบัน ผ่านการเสนอรูปแบบวีซ่าประเภทใหม่ๆ เช่น Y-Visa, H-2C Visa เป็นต้น กระนั้นร่างพ.ร.บ.ที่มีการเสนอเพื่อปฏิรูประบบด้วยวีซ่าเหล่านี้ก็ยังไม่ผ่านสภาจนสามารถบังคับใช้ได้ ระบบบริหารแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือจึงยังคงเป็นประเด็นหลักที่มีการเสนอเพื่อปฏิรูปจวบจนปัจจุบัน

การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศต่างๆ ข้างต้น มีบทเรียนที่สำคัญสำหรับประเทศไทย ดังนี้

ประการแรกคือ มีมาตรการในการควบคุมคุณภาพแรงงานและลดการฟุ้งเฟ้อแรงงานราคาถูก เช่น สิงคโปร์มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติในอัตราที่สูงกว่ากรณีแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ การกำหนดเพดานการฟุ้งเฟ้อ การกำหนดให้แรงงานต้องเข้ารับการทดสอบฝีมือ และนายจ้างต้องจ่ายเงินเข้า

กองทุนเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานต่างชาติอีกด้วย ในขณะที่ประเทศเกาหลีได้มีการฝึกอบรมแรงงานทั้งก่อนเดินทางเข้าทำงานและในระหว่างการทำงานด้วย

ประการที่สอง สร้างระบบที่เหมาะสมกับประเภทอุตสาหกรรมและพื้นที่ แต่ต้องง่ายต่อการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในขณะทีนโยบายของไทยมีลักษณะครอบคลุมจักรวาล คือ มีนโยบายเดียวบังคับใช้กับทุกภาคอุตสาหกรรม สิงคโปร์มีกฎระเบียบที่ละเอียดมาก แต่มีความชัดเจนและสามารถปรับเปลี่ยนได้ง่าย มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานในอัตราที่แตกต่างกันไปตามภาคอุตสาหกรรม เช่น ภาคบริการมีค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงกว่าภาคอุตสาหกรรมการผลิต รวมถึงมีการกำหนดกฎระเบียบเฉพาะสำหรับงานประเภท เช่น แม่บ้านและพี่เลี้ยงเด็ก หรือในกรณีประเทศมาเลเซียที่แต่ละรัฐมีอำนาจกำหนดกฎระเบียบที่เหมาะสมเองได้แต่ต้องไม่ขัดกับนโยบายส่วนกลาง

ประเด็นที่สามคือ มีหน่วยงานทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและทันสมัย โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ยึดประโยชน์ของประเทศเป็นที่ตั้ง และคุ้มครองแรงงานอย่างไม่เลือกปฏิบัติ เช่นเดียวกันกับประเทศสิงคโปร์และเกาหลีใต้

ประการที่สี่ นายจ้างต้องมีส่วนรับผิดชอบผลกระทบที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างชาติ ด้วยการเสียภาษีการใช้แรงงานต่างชาติตามระดับการพึ่งพา วางเงินประกันเท่ากับค่าใช้จ่ายในการส่งกลับเมื่อใบอนุญาตทำงานหมดอายุ ค่ารักษาพยาบาล ประกันสังคม การอบรมพัฒนาทักษะแรงงาน และจัดหาที่อยู่ให้แรงงานอยู่เป็นหลักแหล่งตามเขตที่รัฐจัดไว้ และที่พักต้องได้รับมาตรฐาน ซึ่งมาตรการเหล่านี้ส่วนใหญ่ เช่น ภาษีแรงงานต่างชาติและเงินส่งกลับ มีการกำหนดไว้ใน พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ของไทย เพียงแต่ยังไม่ได้ถูกบังคับใช้เท่านั้น

ประการที่ห้า นำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างชาติและนายจ้างอย่างเป็นระบบและนำมาใช้ประโยชน์ในการวางนโยบายและแผนงานต่างๆ และเปิดให้นายจ้างและแรงงานต่างชาติได้ใช้ข้อมูลต่างๆที่เป็นประโยชน์ด้วย เช่น นายจ้างสามารถเข้าไปสืบค้นประวัติแรงงานต่างชาติได้ เป็นต้น

ประการที่หก ดูแลคัมครองแรงงานต่างชาติ เช่น จัดทำคู่มือให้กับแรงงานต่างชาติและนายจ้างเพื่อให้ข้อมูลที่สำคัญ จัดสายด่วนร้องเรียนสำหรับแรงงานต่างชาติเป็นภาษาต่างชาติเพื่อแจ้งเหตุและให้คำปรึกษา เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป บทเรียนจากประเทศต่างๆข้างต้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ควรมีนโยบายที่ควบคุมไม่เฉพาะแต่ปริมาณ แต่ดูแลเรื่องคุณภาพด้วย โดยคัดเลือกแรงงานที่มีคุณภาพรวมถึงฝึกอบรมแรงงานก่อนนำเข้ามา พัฒนาแรงงานต่างชาติในระหว่างทำงาน และพยายามลดอัตราการฟุ้งเฟื่องแรงงานต่างชาติดัง โดยใช้มาตรการภาษีการใช้แรงงานต่างชาติ กำหนดเพดานฟุ้งเฟื่อง และเก็บค่าธรรมเนียมนายจ้าง เพื่อนำไปใช้พัฒนาฝีมือแรงงาน ดูแลคัมครองแรงงาน และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างชาติและนายจ้าง ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีหน่วยงานทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดและปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการให้เหมาะสมและทันต่อสถานการณ์

สำหรับโจทย์วิจัยในอนาคต ได้แก่

- ศึกษาวิธีการที่เหมาะสมในการกำหนดอุปสงค์และอุปทานแรงงาน เพื่อกำหนดตัวเลขโควตาแรงงานต่างชาติที่เหมาะสมแทนการสอบถามเอานายจ้างเป็นรายบุคคล
- ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำเพดานการฟุ้งเฟื่อง อัตราภาษีการใช้แรงงานต่างชาติ ค่าธรรมเนียมสำหรับกองทุนส่งกลับ ค่าธรรมเนียมสำหรับกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน มาใช้กับประเทศไทย รวมถึงความเหมาะสมที่จะกำหนดมาตรการเหล่านี้ให้แตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรมและพื้นที่
- ควรศึกษานโยบายแรงงานของประเทศต้นทาง เช่น พม่า ซึ่งเริ่มมีนโยบายแรงงานแล้ว การดำเนินนโยบายแรงงานของไทยจะได้สอดคล้องกับประเทศต้นทาง
- ศึกษาภาระการคลังของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ โดยพิจารณาทั้งรายได้และรายจ่ายของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ
- ศึกษาวิธีการสร้างระบบและกลไกการติดตาม ประเมินผล และบังคับใช้กฎหมาย เพื่อกำจัดแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้หมดไป

- ประเมินประสิทธิภาพการทำงานของบริษัทนายหน้าเอกชนว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร รัฐบาลควรเข้าไปแทรกแซงหรือไม่ อย่างไร
- ประเมินผลกระทบและความเป็นไปได้ในการลดสัดส่วนแรงงานพม่าลง และเพิ่มสัดส่วนแรงงานประเทศอื่นๆให้สมดุลกันมากขึ้น เพื่อลดปัญหาความมั่นคงของชาติ และกระจายความเสี่ยงด้านอื่นๆ
- ระบุภารกิจของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนว่าจำเป็นต้องทำอะไรบ้างเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานให้ดียิ่งขึ้น

## 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 กีดกันแรงงานไร้ฝีมือผ่านการจำกัดอัตราส่วนของแรงงาน ไม่อนุญาตให้นำผู้ติดตามเข้ามา พยายามให้มีการหมุนเวียนของแรงงานไร้ฝีมือโดยจำกัดระยะเวลาการจ้างงาน เชื้อชาติ และเพศที่สามารถเข้าทำงานได้ นอกจากนี้ นโยบายของสิงคโปร์ยังมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะที่มาเลเซียมีนโยบายแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก และบรูไนมีนโยบายแรงงานต่างชาติที่ผ่อนคลาย

ประเทศเกาหลีใต้และไต้หวันใช้ระบบอนุญาตจ้างงาน โดยเกาหลีใต้ใช้ระบบรัฐต่อรัฐในการคัดเลือกและฝึกอบรมแรงงานต่างชาติเพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายและปัญหาการคอร์รัปชันลง 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.

## บทที่ 1

### บทนำ

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้มีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมืออพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้ง พม่า ลาว และกัมพูชา มาทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากประเทศที่เป็นผู้ส่งออกแรงงานสุทธิ มาเป็นประเทศที่นำเข้าแรงงานสุทธิตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 การนำเข้าแรงงานข้ามชาตินั้นเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของแรงงาน (สิทธิและการคุ้มครองของแรงงาน) และแรงงานข้ามชาติมีทั้งคุณและโทษต่อประเทศที่นำเข้าแรงงานข้ามชาติ

อย่างไรก็ดี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังมิได้รวมเรื่องนี้ไว้ในแผนอย่างชัดเจน ทำให้ประเทศไทยไม่มีแผนระยะยาวในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ แต่ใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแบบปีต่อปี นโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยจึงมีลักษณะระยะสั้น ไม่ชัดเจน ไม่แน่นอน และไร้ทิศทาง ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความเข้มงวดในการป้องกัน ปราบปราม และส่งกลับ และที่สำคัญคือ เปิดช่องให้เกิดการคอร์รัปชันขนาดใหญ่และสิ้นเปลืองงบประมาณที่เป็นเงินภาษีของประชาชนเป็นอย่างมาก ส่วนนายจ้างและแรงงานข้ามชาติก็ไม่เห็นประโยชน์ของการจดทะเบียนที่ต้องมีค่าใช้จ่ายสูงและเสียเวลาดำเนินการมาก

นอกจากจะขาดแผนระยะยาวแล้ว ประเทศไทยยังขาดบูรณาการในการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ละกระทรวงทำหน้าที่ของตัวเอง เช่น กระทรวงมหาดไทยมีวัตถุประสงค์เรื่องความมั่นคงของประเทศจึงพยายามให้แรงงานข้ามชาติมาจดทะเบียนให้มากที่สุดเพื่อให้ได้ข้อมูลแรงงานข้ามชาติตรงกับความเป็นจริงที่สุด กระทรวงแรงงานมีวัตถุประสงค์ที่จะนำแรงงานเหล่านี้เข้าสู่ตลาดแรงงานโดยถูกกฎหมายผ่านกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน กระทรวงต่างประเทศต้องการทราบความเคลื่อนไหวล่าสุดของคนต่างชาติ จึงกำหนดให้แรงงานข้ามชาติต้องมารายงานตัวที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุกๆ 90 วัน กระทรวงสาธารณสุขมีนโยบายให้บริการทางการแพทย์เพื่อควบคุมโรคติดต่อต่างๆ ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการยังไม่มีนโยบายที่

ชัดเจนเกี่ยวกับการให้บริการทางด้านการศึกษาแก่บุตรหลานของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งหากกระทรวงเหล่านี้สามารถเชื่อมโยงการจัดการเข้าด้วยกันก็จะสามารถลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายลงได้

ปัญหาแรงงานข้ามชาติจึงควรได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากทางรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและแผนงานที่ชัดเจนและสอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยต้องพิจารณาถึงประเด็นด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โลกาภิวัตน์ หรือการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน การลงทุน และแรงงานโดยเสรี โดยเฉพาะภายในสมาคมอาเซียน ความมั่นคงของชาติ และการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้สามารถกำหนดอุปสงค์และอุปทานแรงงานข้ามชาติที่แท้จริง ซึ่งจำเป็นต้องประสานงานกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน องค์กรลูกจ้างและนายจ้าง กระทรวงอุตสาหกรรม คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้การบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ มีทิศทางและเป็นระบบมากขึ้น

งานศึกษานี้เปรียบเทียบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยจะพิจารณาถึงเป้าหมายและวิธีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ควรจะต้องสอดคล้องกับนโยบายแรงงานในภาพรวมและโครงสร้างการผลิตของประเทศ สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กปร.) ได้แบ่งแผนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเป็น 3 ระยะคือ ระยะสั้น ต้องการแก้ไขปัญหาแรงงานเถื่อนที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศ ระยะกลาง นำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและนำเข้าเพิ่มเติมจากแหล่งใหม่ เช่น ประเทศอินเดีย เนปาล บังคลาเทศ และภูฐาน และระยะยาว เปิดนำเข้าแบบโควต้าประเทศและฝึกอบรมเพิ่มทักษะ ซึ่งแผนการบริหารจัดการนี้ยังขาดการเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาประเทศ การศึกษา ประสิทธิภาพของประเทศที่มีการบริหารจัดการทั้งที่ใกล้เคียงและแตกต่างจากไทย ทั้งในเรื่องเป้าหมาย เครื่องมือที่ใช้ เช่น กฎหมาย การทูต และมาตราทางเศรษฐศาสตร์ รวมถึงประสิทธิผลของการใช้เครื่องมือต่างๆ เหล่านี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการนำเครื่องมือเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย

โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับ 6 ประเทศคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาเพราะมีปัญหาเรื่องแรงงานไร้ฝีมือผิดกฎหมายจากประเทศเม็กซิโกอยู่เป็นจำนวนมาก ประเทศเกาหลีใต้เพราะกระทรวงแรงงานของไทยต้องการใช้เป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและเป็นระบบที่ได้รับการยอมรับจากองค์กรนานาชาติ ประเทศไต้หวันเพราะเป็นประเทศที่ผู้ประกอบการรายย่อย (SMEs) ใช้แรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมาก และประเทศในอาเซียนที่มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และบรูไน เพื่อให้สอดคล้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558

ผู้วิจัยทำการศึกษาโดยเข้าสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ คุณนรา รัตนรุจ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และคุณประจวบ ทองอยู่ หัวหน้าฝ่ายทะเบียนคนหางานและสารสนเทศ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และอ่านเอกสารจากห้องสมุดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) รวมถึงเอกสารจากห้องสมุดอื่นๆและทางอินเทอร์เน็ต และเข้าร่วมฟังสัมมนาต่างๆที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นระยะเพื่อรับทราบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังได้จัดการสนทนากลุ่มขึ้น เพื่อนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงแรงงานฝ่ายต่างๆ เช่น กลุ่มวิเคราะห์และประเมิน กลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ตรวจสอบความถูกต้องและเสนอความคิดเห็น โดยได้ส่งผลการศึกษาเบื้องต้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้อ่านก่อนเข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ทำให้ได้รับความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์นำมาปรับปรุงงานให้สมบูรณ์ขึ้น

โดยงานศึกษา ประกอบด้วย 9 บท เริ่มต้นด้วยบทนำ บทที่ 2-8 เป็นการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดังกล่าวของประเทศต่างๆ 7 ประเทศ เริ่มต้นด้วยประเทศไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน เกาหลีใต้ ไต้หวัน และสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ โดยในแต่ละบทประกอบด้วยเนื้อหาที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของประเทศ สถานการณ์การขาดแคลนแรงงาน ภาพรวมแรงงานต่างชาติ พัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ การจัดการแรงงานต่างชาติที่ใช้ในปัจจุบัน และวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของนโยบายและการประยุกต์ใช้กับประเทศไทย บทที่ 9 เป็นบทสรุป ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายและการบริหารจัดการของประเทศต่างๆ ว่ามีความเหมือนและต่างกันอย่างไรบ้าง ประเทศไทยควรนำวิธีการไหนมาใช้บ้าง

และจะได้กล่าวถึงโจทย์งานวิจัยที่เป็นประโยชน์สำหรับศึกษาต่อในอนาคต โดยงานศึกษา มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์การบริหารจัดการของแรงงานข้ามชาติของประเทศต่างๆ
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการของแรงงานข้ามชาติของประเทศต่างๆ
3. เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมกับประเทศไทยและหาโจทย์วิจัยในอนาคต

## บทที่ 2

### นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาระดับชาติที่ควรได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากทางรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและแผนงานที่ชัดเจน ในบทนี้จะทบทวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยแรงงานข้ามชาติที่จะกล่าวถึงนี้ หมายถึง แรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยในส่วนของ 1 จะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงการขาดแคลนแรงงานของไทย ส่วนที่ 3 จะกล่าวถึงพัฒนาการเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ส่วนที่ 4 จะกล่าวถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ส่วนที่ 5 เป็นเรื่องสิทธิและสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ส่วนที่ 6 จะประเมินปัญหาของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย บทที่ 7 สรุปสาระสำคัญของนโยบายบริหารแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และบทที่ 8 จะเป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้นที่ได้จากการประเมินปัญหาก่อนที่จะนำไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ

#### 1. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้มีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมืออพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา มาทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากประเทศที่เป็นผู้ส่งออกแรงงานสุทธิ มาเป็นประเทศที่นำเข้าแรงงานสุทธิตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 แรงงานข้ามชาติทยอยเข้ามาในประเทศไทยเรื่อยมาจนคาดว่า ในปัจจุบันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ล้านคนรวมที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ผิดกฎหมาย และที่หลบซ่อนอยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งคาดว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติจะยังไม่ลดน้อยลงในเวลาอันใกล้จนกระทั่งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของทั้ง 3 ประเทศจะดีขึ้นอย่างมาก

ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือจำนวนทั้งสิ้น 994,749 คน

แบ่งเป็นผู้ที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย 826,868 คน หรือ ร้อยละ 83 ซึ่งในจำนวนนี้เป็นผู้ที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจำนวน 733,603 คน และนำเข้าตาม MOU 93,265 คน ที่เหลืออีกร้อยละ 17 เป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายตามมติกรม. 3 สัญชาติจำนวน 167,881 คน ซึ่งจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานได้ลดลงจากปีก่อนๆ ซึ่งไม่ทราบสาเหตุแน่ชัด ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลจากนโยบายที่ทำให้มีการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนการส่งแรงงานกลับซึ่งทำที่สุดแล้วมิได้มีการบังคับใช้จนปัจจุบัน นอกจากนี้ ส่วนประกอบยังได้เปลี่ยนไปมากจากปีก่อนๆ หากเปรียบเทียบกับเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2553 มีแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือจำนวนทั้งสิ้น 1,203,698 คน ผู้ที่เข้าเมืองถูกกฎหมายเพียง 271,443 คน หรือ ร้อยละ 23 เท่านั้น ซึ่งในจำนวนนี้เป็นผู้ที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจำนวน 228,411 คน และนำเข้าตาม MOU 43,032 คน แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่อีกร้อยละ 77 เป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายตามมติกรม. 3 สัญชาติจำนวน 932,255 คน

จังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ ชลบุรี 103,286 คน (ร้อยละ 10) สุราษฎร์ธานี 96,011 คน (ร้อยละ 9.7) ภูเก็ต 78,612 คน (ร้อยละ 7.9) เชียงใหม่ 69,237 คน (ร้อยละ 7) และปทุมธานี 60,428 คน (ร้อยละ 6.1) โดยจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติประเภทพิสูจน์สัญชาติสูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ สุราษฎร์ธานี 87,153 คน ภูเก็ต 69,526 คน เชียงใหม่ 67,424 คน ชลบุรี 62,675 คน และปทุมธานี 44,860 คน ส่วนจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติประเภทนำเข้ามากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ ชลบุรี 21,633 คน ปทุมธานี 8,194 คน กรุงเทพฯ 6,815 คน นครราชสีมา 4,652 คน และฉะเชิงเทรา 4,187 คน ส่วนจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายตามมติกรม. 3 สัญชาติ 5 อันดับแรก ได้แก่ กรุงเทพฯ 25,183 คน ชลบุรี 18,978 คน ตรวดี 9,667 คน ภูเก็ต 7,483 คน และสมุทรปราการ 6,758 คน จะเห็นว่า แรงงานข้ามชาติกระจุกตัวอยู่หนาแน่นในจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูง ได้แก่ จังหวัดที่เป็นเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร และเชียงใหม่ จังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่มาก เช่น สมุทรสาคร ชลบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี และระยอง จังหวัดที่มีภาคบริการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวและการโรงแรม เช่น สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต และจังหวัดใกล้ชายแดน เช่น ตาก ระนอง และกาญจนบุรี

หากพิจารณาจากองค์ประกอบของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามสัญชาติ พบว่า ณ เดือนมกราคม 2553 จากจำนวนแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่จดทะเบียนมีจำนวนทั้งสิ้น 1,315,932 คน เป็นแรงงานพม่าจำนวน 1,079,991 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 82 รองลงมาคือ กัมพูชา จำนวน 124,902 คน หรือคิดเป็นร้อยละ



9.5 และลาว จำนวน 111,039 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.5 โดยแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานให้บริการต่างๆ คิดเป็นร้อยละ 18.1 รองลงมาคือ เกษตรและปศุสัตว์ร้อยละ 16.9 ก่อสร้าง ร้อยละ 16.8 ต่อเนื่องประมง ร้อยละ 10.4 และผู้รับใช้ในบ้าน ร้อยละ 9.9 ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะแรงงานข้ามชาติตามมติกรม.3 สัญชาติ พบว่า ณ เดือนธันวาคม ปี 2555 จากทั้งหมด 167,881 คนนั้น ประกอบด้วยแรงงานพม่า 63,768 คน (ร้อยละ 38) กัมพูชา 64,409 คน (ร้อยละ 38) และลาว 39,704 คน (ร้อยละ 24) โดยแรงงานเหล่านี้ทำงานในภาค กิจการก่อสร้างร้อยละ 24 เกษตรและปศุสัตว์ร้อยละ 18 การให้บริการต่างๆร้อยละ 9 ผู้รับใช้ในบ้านร้อยละ 8 และจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มร้อยละ 7

แรงงานข้ามชาติมีทั้งคุณและโทษต่อประเทศที่นำเข้าแรงงานข้ามชาติ ประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติที่สำคัญ ได้แก่ แรงงานข้ามชาติช่วยเพิ่มปัจจัยแรงงานในประเทศ ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของประเทศเพิ่มสูงขึ้น กรณีประเทศไทย Susangkarn (2539) ประมาณว่า ในปี พ.ศ. 2538 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ราว 750,000 คนทั่วประเทศทำให้ผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 หรือคิดเป็นเงินเท่ากับ 839 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากผลผลิตมวลรวมประชาชาติทั้งหมด 168 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ ณ ราคาปัจจุบัน โดยงานศึกษาของ Martin (2550) ชี้ว่า ในปี พ.ศ. 2548 ตัวเลขประมาณการของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ราว 1.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5 ของกำลังแรงงานในประเทศไทย ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 1.25 ของรายได้ประชาชาติ หรือคิดเป็นมูลค่ากว่า 2 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ ที่ราคาปัจจุบัน หรือ 1.8 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ ที่ราคาปีพ.ศ. 2543 จากผลผลิตมวลรวมประชาชาติทั้งหมด 177 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ราคาปัจจุบัน หรือ 157 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ราคาคงที่ปีพ.ศ. 2543 นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังช่วยให้การขาดแคลนแรงงานลดลง เงินเฟ้อ และค่าจ้างต่ำลง ส่งผลให้สามารถรักษาความสามารถในการแข่งขันในสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น ไม่ว่าจะเป็นการส่งออกผลิตภัณฑ์การเกษตร และอาหารทะเล แม้บ้านสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น แรงงานท้องถิ่นสามารถทำงานที่ใช้ทักษะสูงขึ้น โดยมีแรงงานข้ามชาติทำงานที่ใช้ทักษะต่ำแทน นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังช่วยบรรเทาปัญหาสังคมสูงวัย และลดความผันผวนในตลาดแรงงานได้ โดยในยามที่เศรษฐกิจเติบโตและมีความต้องการแรงงานสูง ประเทศเจ้าบ้านสามารถนำเข้าแรงงานข้ามชาติเพื่อลดการพึ่งพิงของตลาดแรงงานในประเทศได้ และในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำ และการว่างงานสูง ประเทศเจ้าบ้านสามารถลดการใช้แรงงานข้ามชาติลงเพื่อบรรเทาปัญหาแรงงานล้นตลาดได้

ส่วนข้อเสียของการใช้แรงงานข้ามชาติคือ แรงงานข้ามชาติเข้ามาแย่งงานแรงงานไทยและทำให้ค่าจ้างของแรงงานท้องถิ่นไร้ฝีมือลดต่ำลง นอกจากนี้ การใช้แรงงานข้ามชาติทำให้ผู้ประกอบการพึงพิงแรงงาน และไม่สนใจจะพัฒนาการผลิตไปใช้ทุนและเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้าทันสมัยขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว อีกทั้งแรงงานข้ามชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานผิดกฎหมายยังอาจเป็นภาระทางการคลัง โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาพยาบาลและการศึกษา นอกจากเรื่องภาระการคลังแล้ว ยังมีปัญหาทางสังคมอื่นๆ เช่น อาชญากรรม การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ และความมั่นคงของชาติ

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลไทยมีรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการพิจารณาการทำงานของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ 3 สัญชาติรวมถึง 1,237.5 ล้านบาท ซึ่งมาจากค่าธรรมเนียมพิสูจน์สัญชาติ 244.5 ล้านบาท นำเข้าตาม MOU 37 ล้านบาท และกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมายตามมติครม. 3 สัญชาติ 956 ล้านบาท ซึ่งหากประมาณค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานคิดเป็นเงินเดือน 1 เดือนของแรงงานข้ามชาติเปรียบได้กับภาษีรายได้ร้อยละ 8.3 และแรงงานเหล่านี้ยังจ่ายภาษีการบริโภคทางอ้อมสำหรับการใช้จ่ายในขณะที่ยังอาศัยอยู่ในประเทศไทยอีกด้วย

นอกจากนี้ การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยไม่เพียงแต่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังช่วยสร้างรายได้ให้กับประเทศต้นทางอีกด้วย จากการสำรวจของ Jampaklay and Kittisuksathit (2009) ในปี พ.ศ. 2550 พบว่า แรงงานกัมพูชาส่งเงินกลับเฉลี่ยคนละ 10,000 บาทต่อปี แรงงานลาวส่งเงินกลับเฉลี่ยคนละ 13,000 บาทต่อปี และแรงงานพม่าส่งเงินกลับเฉลี่ยคนละ 15,000 บาทต่อปี ดังนั้น โดยเฉลี่ยแล้ว แรงงานข้ามชาติส่งเงินกลับประเทศปีละ 12,500 บาทต่อคน แรงงานกัมพูชามีจำนวนประมาณ 150,000 คน ดังนั้น เงินส่งกลับรวมของแรงงานกัมพูชาเท่ากับ 3.3 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.2 ของ GDP ของประเทศกัมพูชา แรงงานลาวมีจำนวนประมาณ 200,000 คน ดังนั้น เงินส่งกลับรวมของแรงงานลาวเท่ากับ 3.8 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.7 ของ GDP ของประเทศลาว และแรงงานพม่ามีจำนวนประมาณ 1,650,000 คน ดังนั้น เงินส่งกลับรวมของแรงงานพม่าเท่ากับ 44.5 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.9 ของ GDP ของประเทศพม่า รวมเงินส่งกลับของแรงงานทั้งสามสัญชาติเท่ากับ 49 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.6 ของ GDP ของทั้งสามประเทศ

ทั้งนี้ การจะประเมินการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้นั้น จำเป็นที่จะต้องเข้าใจว่า ประเทศไทยมีความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติหรือไม่ มากน้อยเพียงไร ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจในเรื่องตลาดแรงงานของไทยเสียก่อนว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร ในส่วนต่อไปจึงจะได้กล่าวถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงานของไทย

## 2. ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของไทย

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเกิดจากปัจจัยหลักและปัจจัยดิ่ง สำหรับปัจจัยหลักที่สำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติอพยพออกจากประเทศของตน คือ ความยากจนและปัญหาการเมืองภายในประเทศ หากเปรียบเทียบรายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศกัมพูชาและลาวกับประเทศไทยแล้ว พบว่า ในปี พ.ศ. 2546 อยู่ที่ 2,078 และ 1,759 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ ในขณะที่รายได้ประชาชาติต่อหัวของไทยอยู่ที่ 7,595 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งแตกต่างกันถึง 4 เท่า นอกจากนี้ หากใช้เส้นความยากจนสากลที่ระดับ 1 เหรียญสหรัฐ พบว่า สัดส่วนประชากรยากจนในประเทศกัมพูชา ลาว และไทยอยู่ที่ร้อยละ 34, 26 และ 2 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความแตกต่างด้านเศรษฐกิจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันให้แรงงานตัดสินใจมาทำงานนอกประเทศเพื่อความกินดีอยู่ดีที่สูงขึ้น นอกจากนี้ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของประเทศต้นทางแล้ว กรณีของประเทศพม่ายังมีปัจจัยทางด้านการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ รวมไปถึงระบบการปกครองที่ไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

สำหรับปัจจัยดิ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทย คือ การพัฒนาเศรษฐกิจไทยแบบทวิลักษณ์ (Dual economy) โดยการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้นไปพร้อมๆ กับภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น การพัฒนาที่ใช้ทุนเข้มข้นส่งผลให้มีความต้องการใช้แรงงานที่มีทักษะเพิ่มขึ้น ในขณะที่ภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นก็ยังคงการใช้แรงงานที่มีทักษะต่ำในจำนวนมาก แม้ว่าแรงงานราวร้อยละ 60 ของกำลังแรงงานไทยจะมีเป็นแรงงานที่มีทักษะต่ำหรือมีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า แต่ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยที่ถูกกำหนดให้สูงขึ้นเป็นมัธยมศึกษาปีที่ 6 และนักเรียนไทยจำนวนมากก็เลือกที่จะเรียนสูงขึ้น ส่งผลให้จำนวนแรงงานไทยที่มีทักษะต่ำลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มีลักษณะ 3 ส (สกปรก เสี่ยงอันตราย และแสนลำบาก) หรือ 3Ds (Dirty, Dangerous, and Difficulty) งานสกปรก ได้แก่

งานฟาร์ม เลี้ยงหมู งานโรงไม้หิน งานโรงสีข้าว เป็นต้น งานเสี่ยงอันตราย ได้แก่ กิจการประมงทะเล และ ต่อเนื่องประมงทะเล ส่วนงานแสนลำบาก ได้แก่ งานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดของ ตลาดแรงงานในประเทศไทยดังต่อไปนี้

ตลาดแรงงานไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงห้าสิบปีที่ผ่านมา โดยการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวมาจาก 2 ปัจจัยหลัก คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งถือเป็นปัจจัยด้านอุปสงค์ต่อ แรงงาน และการเปลี่ยนแปลงทางประชากรศาสตร์และการขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งถือเป็นปัจจัยด้าน อุปทานของแรงงาน โดยการขยายตัวของอุปสงค์ในตลาดแรงงานสูงกว่าการขยายตัวของอุปทานทำให้เกิดการ ขาดแคลนแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ข้อมูลจากการสำรวจความต้องการแรงงานของสถาน ประกอบการ พ.ศ. 2551 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า มีการขาดแคลนแรงงานจำนวน 250,397 คน จาก ความต้องการแรงงานทั้งหมด 395,567 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 63.3 แบ่งเป็นระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า ร้อยละ 64.9 ประกาศนียบัตรวิชาชีพร้อยละ 11.1 ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงหรืออนุปริญญาร้อยละ 5.2 ปริญญาตรีหรือสูงกว่าร้อยละ 11.9 และไม่จำกัดวุฒิอีกร้อยละ 5.7 โดยในจำนวนที่ขาดแคลนนี้อยู่ในภาคการ ผลิตสิ่งทอ เครื่องแต่งกาย และผลิตภัณฑ์หนังสัตว์สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 18.2 รองลงมา ได้แก่ การผลิตอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ คิดเป็นร้อยละ 16.7 และโรงแรมและภัตตาคาร รวมร้านอาหาร ร้อยละ 10.7

ปัจจัยด้านอุปสงค์ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานไทยที่สำคัญ ได้แก่ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและส่งเสริมการส่งออก การเจริญเติบโตใน อัตราที่สูงมากของเศรษฐกิจไทยที่มีการส่งออกเป็นกลจักรสำคัญ และความต้องการแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2.1 ปัจจัยด้านอุปสงค์

### 2.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการ นำเข้าและส่งเสริมการส่งออก

ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504-2509 และฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2510-2514 โดยแผนพัฒนาทั้งสองมุ่งเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import substitution)

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) จึงได้เปลี่ยนมามุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก (Export oriented) ส่งผลให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากเศรษฐกิจที่พึ่งพิงภาคเกษตรกรรมมาเป็นเศรษฐกิจที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่สร้างรายได้และการเจริญเติบโตให้กับเศรษฐกิจไทยสูงที่สุด เห็นได้จากสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคเกษตรกรรมที่ลดลงจากร้อยละ 40.2 ในปี พ.ศ. 2503 เหลือเพียงร้อยละ 9.2 ในปี พ.ศ. 2552 ในขณะที่สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 18.3 ในปี พ.ศ. 2503 เป็นร้อยละ 46.6 ในปี พ.ศ. 2552 ส่วนสัดส่วนของภาคบริการเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจาก 41.5 ในปี พ.ศ. 2503 เป็นร้อยละ 44.2 ในปี พ.ศ. 2552<sup>1</sup>

### 2.1.2 การเจริญเติบโตขึ้นอย่างมากของเศรษฐกิจไทยโดยมีการส่งออกเป็นกลจักรสำคัญ

ในช่วงปี พ.ศ. 2528-2533 ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 10 ต่อปี โดยภาคการส่งออกถือเป็นกลจักรสำคัญยิ่งต่อการเติบโตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง หากพิจารณาจากสัดส่วนของมูลค่าการส่งออกเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้วพบว่า เพิ่มขึ้นอย่างมากเป็นร้อยละ 65 ในปี พ.ศ. 2552 เมื่อเทียบกับร้อยละ 12 ในปี พ.ศ. 2514<sup>1</sup> ซึ่งการส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นนี้มีส่วนสำคัญมาจากการที่ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย อันได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮังกอน และสิงคโปร์ ได้ย้ายฐานการผลิตมาลงทุนในประเทศไทยเพื่อใช้ประโยชน์จากค่าแรงราคาถูก ค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลงโดยเปรียบเทียบ และสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (จีเอสพี) โดยต่างประเทศได้เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นเพื่อผลิตสินค้าสำหรับส่งออก ส่งผลให้อุปสงค์ต่อแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แรงงานไทยซึ่งส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรมจึงย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น

นโยบายและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในข้อ 2.1.1 และ 2.1.2 ส่งผลต่อตลาดแรงงานที่ในอดีตภาคเกษตรกรรมเป็นภาคที่ดูดซับแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ โดยการจ้างงานในภาคเกษตรมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 82 ในปี พ.ศ. 2503 แม้ภาคบริการจะเป็นภาคที่สร้างรายได้ใกล้เคียงกับภาคเกษตรกรรมในช่วงนั้น แต่สัดส่วนการจ้างงานในภาคบริการคิดเป็นร้อยละ 14 เท่านั้น สำหรับภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีการเติบโต

<sup>1</sup> ข้อมูลจาก [www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th)

ค่อนข้างจำกัด ส่วนหนึ่งมีผลเนื่องมาจากการเติบโตของภาคเกษตรที่มีลักษณะการขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในป่าสงวน ส่งผลให้ความหนาแน่นของประชากรต่ำและอุตสาหกรรมไม่สามารถขยายตัวได้ เนื่องจากตลาดมีขนาดเล็กมาก ด้วยเหตุนี้ การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมจึงมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 4 ของการจ้างงานรวมเท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 แม้ว่าภาคเกษตรกรรมจะยังมีสัดส่วนการจ้างงานในระดับสูงคือ ร้อยละ 38.7 รองจากภาคบริการ ร้อยละ 40.7 ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 20.6<sup>2</sup> แต่สัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด ในขณะที่เดียวกันสัดส่วนการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยตลอด โดยประเทศไทยมีสัดส่วนของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นสูงอยู่มาก สำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนหรือกึ่งเทคโนโลยีเข้มข้นนั้น ก็ยังต้องการใช้แรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะในการประกอบชิ้นส่วน เพราะสถานประกอบการไทยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นเจ้าของเทคโนโลยี นวัตกรรม ทุน หรือมีฝีมือเป็นของตัวเอง จึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้หาและบริหารคนเท่านั้น

### 2.1.3 ความต้องการแรงงานไทยในต่างประเทศ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา ประเทศแถบภูมิภาคตะวันออกกลางซึ่งเป็นประเทศค้าน้ำมัน (OPEC) อันได้แก่ ประเทศซาอุดีอาระเบีย คูเวต กาตาร์ ลิเบีย อิรัก อิหร่าน และสาธารณรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้มีการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่างๆจึงจำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมาก แรงงานไทยจึงอพยพเข้าไปทำงานในตะวันออกกลางจำนวนมาก ส่งผลให้ประเทศไทยส่งออกแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยแรงงานไทยเริ่มเดินทางไปทำงานในต่างประเทศอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รวมถึงการถอนทหารอเมริกันออกจากประเทศไทย ทำให้คนงานไทยที่เคยทำงานในฐานทัพอเมริกาและกิจการที่เกี่ยวข้องต้องว่างงานลงมาก การไปทำงานในตะวันออกกลางทำให้แรงงานไทยมีรายได้และส่งเงินกลับประเทศจำนวนมาก รัฐบาลจึงส่งเสริมและให้ความสนับสนุนในด้านต่างๆแก่แรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศอย่างชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา อย่างไรก็ดี ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาคตะวันออกกลางได้ซบเซาลงในปี พ.ศ. 2534 เนื่องจากวิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซีย และกรณีโจรสลัด

---

<sup>2</sup> ข้อมูลจาก [www.nso.go.th](http://www.nso.go.th)

เครื่องเพชรในซาอุดีอาระเบีย แต่ในช่วงใกล้กันก็มีความต้องการแรงงานจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามาแทน เช่น ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน ฮองกง และได้หวัน

โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2545-2552 แรงงานไทยเดินทางไปทำงานต่างประเทศราว 150,000 คนต่อปี และสามารถสร้างรายได้ให้ประเทศถึง 5.2 หมื่นล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.57 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2552 โดยแรงงานไทยเดินทางไปทำงานในภูมิภาคเอเชียในสัดส่วนที่สูงที่สุด แม้จะได้ลดความสำคัญลงเหลือร้อยละ 60 จากร้อยละ 83 ของแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศทั้งหมดในปี พ.ศ. 2546 ในขณะที่ภูมิภาคตะวันออกกลางแม้จะลดความสำคัญลงอย่างมากจากอดีตเหลือเพียงร้อยละ 22 ในปี พ.ศ. 2552 แต่ก็ได้เพิ่มความสำคัญขึ้นจากร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2546 ส่วนภูมิภาคอื่นๆ เช่น แอฟริกา และประเทศอื่นๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ก็ได้เพิ่มความสำคัญขึ้นจากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 7 และร้อยละ 4 เป็นร้อยละ 11 ตามลำดับ และหากพิจารณา 10 ประเทศแรกที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานในจำนวนมากที่สุด พบว่า แรงงานไทยเดินทางไปทำงานที่ประเทศไต้หวันในสัดส่วนสูงที่สุด โดยในปี พ.ศ. 2552 มีจำนวน 35,863 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 32 ของแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ กาตาร์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ลิเบีย อิสราเอล ญี่ปุ่น มาเลเซีย และบรูไน ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงพบว่า ตลาดแรงงานไทยในไต้หวันได้ลดความสำคัญลงเรื่อยๆ จากร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2546 ในขณะที่เกาหลีใต้ กาตาร์ และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ได้เพิ่มความสำคัญขึ้น

ทั้งนี้ จากสถิติการไปทำงานต่างประเทศของคนไทยจำแนกตามอาชีพ 5 อันดับแรก พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 แรงงานไทยเดินทางไปทำงานมากที่สุดในอาชีพผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือ เช่น ช่างต่างๆ จำนวน 154,492 คน (ร้อยละ 35) รองลงมา คือ อาชีพพื้นฐาน ได้แก่ แรงงานด้านการผลิต ก่อสร้าง เกษตรกรรม เป็นต้น 120,842 คน (ร้อยละ 28) ผู้ปฏิบัติงานในโรงงานประเภทควบคุมเครื่องจักรและประกอบชิ้นส่วน 110,790 คน (ร้อยละ 25) พนักงานบริการต่างๆ และพนักงานขายในร้านค้าและตลาด 38,567 คน (ร้อยละ 9) และช่างเทคนิคและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง 12,469 คน (ร้อยละ 3)

หากพิจารณาจากวุฒิการศึกษา พบว่า แรงงานที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 จบการศึกษาระดับประถมศึกษามากที่สุดจำนวน 240,879 คน (ร้อยละ 52) รองลงมาเป็น

ระดับมัธยมศึกษา 158,038 คน (ร้อยละ 34) ระดับปวช., ปวท., ปวส., และอนุปริญญา 36,266 คน (ร้อยละ 8) และระดับปริญญาตรี 27,247 คน (ร้อยละ 6) นอกจากนี้ แรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศนั้นประกอบไปด้วยแรงงานจากหลายจังหวัดในประเทศไทย แต่ภูมิภาคที่เป็นภูมิลำเนาของแรงงานที่เดินทางมากที่สุดคือ ภาคตะวันออก เชียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง ตามลำดับ ส่วนจังหวัดที่มีแรงงานเดินทางไปทำงานต่างประเทศมากที่สุด 10 อันดับแรกในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 คือ อุดรธานี 59,188 (ร้อยละ 13) นครราชสีมา 43,161 คน (ร้อยละ 9) ขอนแก่น 26,562 คน (ร้อยละ 6) ชัยภูมิ 21,986 คน (ร้อยละ 5) หนองคาย 21,371 คน (ร้อยละ 5) บุรีรัมย์ 21,360 คน (ร้อยละ 5) กรุงเทพมหานคร 20,378 คน (ร้อยละ 4) ลำปาง 17,967 คน (ร้อยละ 4) และนครพนม 16,376 คน (ร้อยละ 3)

## 2.2 ปัจจัยด้านอุปทาน

ส่วนปัจจัยด้านอุปทานที่สำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานไทย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางประชากร และการขยายโอกาสทางการศึกษา

### 2.2.1 การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร

ในอดีตประชากรไทยได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 30 ล้านคนในปี พ.ศ. 2508 เป็น 60 ล้านคนในปี พ.ศ. 2539 นั่นคือ ประเทศไทยใช้เวลาเพียง 30 ปีในการเพิ่มจำนวนประชากรเป็นสองเท่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็วนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศได้ ประเทศไทยจึงได้ผนวกนโยบายและแผนด้านประชากรไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา โดยมีโครงการวางแผนครอบครัวเป็นมาตรการสำคัญ โครงการนี้ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการชะลอการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร กอปรกับต้นทุนการมีลูกที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้อัตราการเจริญพันธุ์รวมยดลดลง (Total fertility rate) อย่างรวดเร็วจาก 6.3 คนในช่วงปี พ.ศ. 2507-2508 เป็นประมาณ 1.66 คนในปี พ.ศ. 2554 และประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำลงจากร้อยละ 3.4 ในปี พ.ศ. 2513 เหลือเพียงร้อยละ 0.54 ต่อปีในปี พ.ศ. 2554 (ที่มา: หน่วยสืบราชการลับกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ CIA) ทำให้จำนวนประชากรมีปริมาณราว 60 กว่าล้านคนในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความสำเร็จในการควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรให้อยู่ในระดับต่ำนี้ ส่งผลให้ประเทศไทยไม่มีการกำหนดนโยบายในแผนชาติอีกต่อไปนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) นอกจากนั้น การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การแพทย์ สาธารณสุข และ



สุขภาพीलสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้คนไทยมีอายุขัยเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากจาก 40 ปีในปี พ.ศ. 2480 มาเป็น 58 ปี ในปี พ.ศ. 2507 และ 73.6 ปี ในปี พ.ศ. 2554<sup>3</sup>

การเปลี่ยนแปลงทางประชากรดังกล่าวข้างต้นส่งผลต่อองค์ประกอบของประชากรจำแนกตามอายุ กล่าวคือ สัดส่วนของประชากรวัยเด็กหรือประชากรอายุต่ำกว่า 15 ปีมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 25 ในปี พ.ศ. 2543 เป็นร้อยละ 19 ในปี พ.ศ. 2573 ในขณะที่สัดส่วนของประชากรวัยกำลังแรงงานหรือประชากรกลุ่มอายุ 15-59 ปีได้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 โดยมีสัดส่วนร้อยละ 66 ในปี พ.ศ. 2543 จนกระทั่งถึงจุดสูงสุดในปี พ.ศ. 2552 แล้วจึงจะค่อยๆลดลงเหลือร้อยละ 58 ในปี พ.ศ. 2573 ส่วนประชากรวัยสูงอายุหรือประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆจากร้อยละ 9 ในปี พ.ศ. 2543 เป็นร้อยละ 23 ในปี พ.ศ. 2573<sup>4</sup>

## 2.2.2 การขยายโอกาสทางการศึกษา

เมื่อประเทศพัฒนาขึ้น รายได้ของประชากรไทยโดยเฉลี่ยสูงขึ้น ทำให้มีความต้องการทางด้านการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นในทุกระดับ นอกจากนี้ การกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับเพิ่มสูงขึ้นจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ส่งผลให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รวมถึงนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่อนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 และการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งเริ่มให้กู้ยืมครั้งแรกตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 เป็นต้นมา เพื่อให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษา ซึ่งมาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย สำหรับศึกษาต่อตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจนถึงระดับปริญญาตรีในประเทศ (ทั้งสายสามัญและสายอาชีวะ) ซึ่งต่อมายังได้เปิดกว้างให้นักศึกษาระดับปริญญาตรีที่มีศักยภาพเรียนได้มีสิทธิกู้เงินโดยไม่จำเป็นต้องมีฐานะยากจนและมีผู้ค้ำประกัน แต่อาศัยรายได้ในอนาคตของผู้กู้เป็นหลักประกันแทน ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีการศึกษา 2549 นโยบายเหล่านี้มีผลช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ทำให้การศึกษาต่อของเด็กไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น และสัดส่วนของแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะแรงงานที่มีการศึกษาน้อย จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่า การศึกษาของกำลังแรงงานไทยสูงขึ้นจากอดีตมาก ในปี พ.ศ. 2551 แม้ว่ากว่าครึ่งหนึ่งของกำลังแรงงานไทยเป็นผู้มีการศึกษาระดับประถมศึกษา

<sup>3</sup> ข้อมูลจากหน่วยสืบราชการลับกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ CIA

<sup>4</sup> ข้อมูลจากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย: พ.ศ. 2543-2573 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551) ภายใต้ข้อสมมติภาวะเจริญพันธุ์ระดับสูง

นั่นคือ ร้อยละ 56.7 แต่ก็ลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2538 ที่กำลังแรงงานร้อยละ 78 มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ในขณะที่ร้อยละ 8.9 มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 6.1 มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และร้อยละ 7 มีการศึกษาระดับอุดมศึกษา เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2551 ที่ร้อยละ 15.2 มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 12.8 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และร้อยละ 14.9 ระดับอุดมศึกษา และจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของแรงงานไทยได้เพิ่มขึ้นจาก 5.31 ปีเป็น 8.15 ปีในช่วงปี พ.ศ. 2529-2552

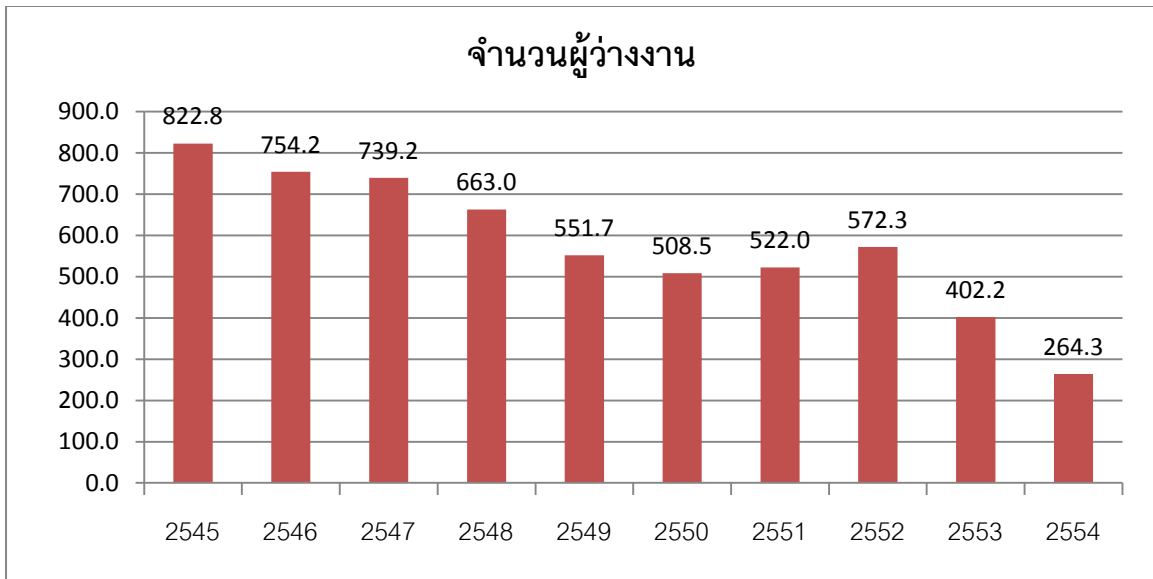
## 2.3 สภาพของตลาดแรงงานที่สะท้อนการขาดแคลนแรงงาน

ในขณะที่การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ ทำให้ความต้องการแรงงานภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก อุปทานของแรงงานไทยมีแนวโน้มลดลงทั้งปริมาณและสัดส่วน อันเป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรและการขยายโอกาสทางการศึกษา ดังนั้น หากพิจารณาปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทานประกอบกัน จะเห็นได้ว่า ตลาดแรงงานไทยมีลักษณะตึงตัวและมีแนวโน้มจะขาดแคลนแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ดังสะท้อนได้จากอัตราการว่างงานของไทยที่อยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง ความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานในเรื่องความรู้และทักษะ และการเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

### 2.3.1 อัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำ

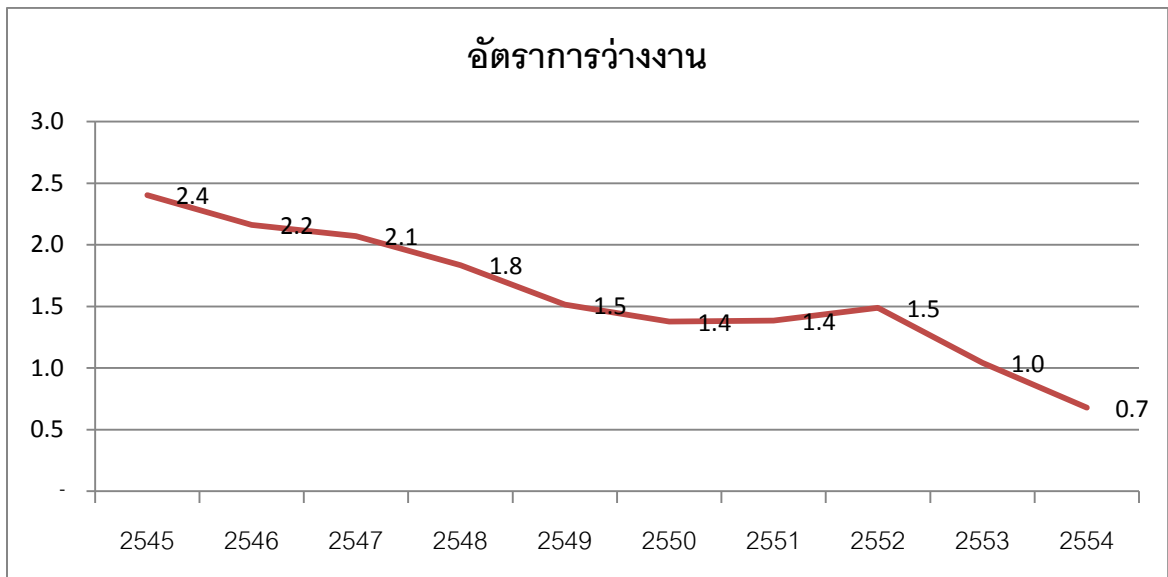
ตลอดช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จำนวนผู้ว่างงานมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 822,800 คนในปี พ.ศ. 2545 เหลือ 264,300 คนในปี พ.ศ. 2554 หรือเฉลี่ยปีละ 55,850 คน ในขณะที่อัตราการว่างงาน หรือร้อยละของกำลังแรงงานในปัจจุบันที่พร้อมจะทำงานแต่ไม่มีงานทำของประเทศไทยอยู่ในอัตราที่ต่ำมาโดยตลอด และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ โดยในช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 อัตราการว่างงานได้ลดต่ำลงเรื่อยๆ เมื่อเกิดวิกฤติ อัตราการว่างงานได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากเป็นร้อยละ 3.4 ในปี พ.ศ. 2541 และร้อยละ 3 ในปี พ.ศ. 2542 และกลับลดลงเรื่อยๆเมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว โดยในปี พ.ศ. 2554 มีอัตราการว่างงานเพียงร้อยละ 0.7 ดังแสดงในภาพที่ 1 และ 2

ภาพที่ 1 แสดงจำนวนผู้ว่างงานระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2554 (หน่วย: พันคน)



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาพที่ 2 แสดงอัตราการว่างงานระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2554 (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หากพิจารณาอัตราการว่างงานจำแนกตามการศึกษาในปี พ.ศ. 2551 พบว่า อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้น โดยอัตราการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าอยู่ที่ระดับต่ำกว่าร้อยละ 1 อัตราการว่างงานของผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายมีค่าใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 1.8 และ 1.9 ตามลำดับ และอัตราการว่างงานของผู้ที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่ที่ร้อยละ 2.36 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานลดลง การขยายโอกาสทางการศึกษาส่งผลให้อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน ซึ่งก็คือ ร้อยละของกำลังแรงงานต่อจำนวนประชากรวัยทำงาน มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 81.5 ในปี พ.ศ. 2533 จนเท่ากับ ร้อยละ 73.4 ในปี พ.ศ. 2551

นอกจากนี้ อัตราการว่างงานรอฤดูกาลของไทยยังอยู่ในระดับต่ำและลดลงอย่างต่อเนื่อง และหากพิจารณาจากอัตราการว่างงานต่ำกว่าระดับแล้ว พบว่าประเทศไทยมีแรงงานจำนวน 5.4 ล้านคนที่ทำงานน้อยกว่า 35 ชั่วโมง หรือคิดเป็นร้อยละ 14.3 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ในจำนวนนี้มีผู้ที่พร้อมจะทำงานมากชั่วโมงขึ้นจำนวนเพียง 382,300 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7 ของผู้ที่มีชั่วโมงทำงานน้อยกว่า 35 ชั่วโมงเท่านั้น ซึ่งลดลงจากร้อยละ 14 ในปี พ.ศ. 2544 นอกเหนือจากอัตราการว่างงานที่ลดต่ำลงแล้ว อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานยังมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 81.5 ในปี พ.ศ. 2533 จนเท่ากับ ร้อยละ 71.9 ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นปีหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งการลดลงนี้เป็นผลมาจากนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นหลัก หลังจากนั้นอีก 10 ปี การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานก็ได้ปรับตัวสูงขึ้นเพียงเล็กน้อยและมีอัตราเท่ากับร้อยละ 73.4 ในปี พ.ศ. 2551 แสดงว่า วิกฤติเศรษฐกิจไม่ได้มีผลกระทบมากนักให้การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานเพิ่มสูงขึ้น และหากพิจารณาจากชั่วโมงการทำงานของผู้มีงานทำนอกภาคเกษตรที่ทำงานมากกว่า 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

### 2.3.2 ความไม่สอดคล้องระหว่างอุปสงค์และอุปทานด้านความรู้และทักษะ

ตลาดแรงงานไทยมีการขาดแคลนแรงงานทั้งระดับล่างสุดและระดับสูง โดยการขาดแคลนแรงงานไทยในระดับล่างสะท้อนให้เห็นว่าภาคการผลิตไทยยังคงเป็นการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น นอกจากนั้น ยังขาดแคลนแรงงานฝีมือในอุตสาหกรรมต่างๆ ด้วย เช่น อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับปวช. เพราะแรงงานระดับปวช. มักไม่เข้าสู่ตลาดแรงงานแต่นิยมศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีเพื่อปรับวุฒิ และเพื่อให้ได้เงินเดือนที่สูงขึ้น นอกจากนี้ แรงงานระดับปริญญาตรีสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็มีไม่

เพียงพอต่อความต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แพทย์ เภสัช พยาบาล และนักวิทยาศาสตร์ ในขณะที่สาขาที่นิยมศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีคือ สาขาสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาขารัฐกิจ ซึ่งเป็นที่นิยมมากจนมีจำนวนมากเกินความต้องการ จะเห็นได้ว่า ในขณะที่ตลาดต้องการแรงงานระดับล่าง ช่างฝีมือ และผู้มีความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ แรงงานส่วนใหญ่กลับเป็นแรงงานระดับปริญญาตรีที่มีความรู้ด้านสังคมศาสตร์ ตลาดแรงงานไทยจึงประสบปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงาน นั่นคือตลาดแรงงานไทยมีการขาดแคลนแรงงานระดับล่างสุดและแรงงานระดับสูง พร้อมกับ ปัญหาการว่างงานของแรงงานระดับปริญญาตรี ทั้งนี้เนื่องจากอุปทานของแรงงานไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ของแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยแรงงานถูกผลิตตามขีดความสามารถทางทรัพยากรของสถาบันการศึกษาแทนที่จะอิงกับความต้องการใช้แรงงานของสถานประกอบการ

การที่สถานประกอบการในประเทศไทยยังติดกับดักการใช้แรงงานที่มีการศึกษาดำเนินทำให้จำเป็นต้องใช้แรงงานที่จบการศึกษาในระดับต่ำ ส่งผลให้ความต้องการใช้แรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมต้นและต่ำกว่าในจำนวนมากกว่าแรงงานที่มีอยู่ราว 3-4 แสนคน โดยการจ้างงานในระดับการศึกษานี้คิดเป็นร้อยละ 70 ของการจ้างงานแรงงานในทุกะดับการศึกษา นอกจากนี้ ผู้ประกอบการจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวราว 2 ล้านคน ซึ่งการติดกับดักของภาคอุตสาหกรรมไทยเป็นทั้งเหตุและผลจากการที่แรงงานไทยยังขาดการพัฒนาไปสู่การใช้แรงงานที่มีสมรรถนะหรือคุณภาพสูง

นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นอย่างดาดขึ้นและรวดเร็วของโครงการต่างๆในระดับอุดมศึกษาเพื่อแสวงหารายได้ของสถาบันการศึกษา โดยเปิดสอนในสาขาวิชาที่ซ้ำซ้อนกันและมีได้คำนึงถึงคุณภาพการเรียนการสอนเป็นสำคัญ ถือเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีจำนวนและคุณภาพไม่สอดคล้องกับความต้องการของสถานประกอบการ และเป้าหมายของประเทศที่จะพัฒนาไปสู่การผลิตที่เน้นการใช้ทักษะและเทคโนโลยี โดยคุณสมบัติพื้นฐานที่แรงงานไทยยังขาดคือ ความสามารถด้านคอมพิวเตอร์ ภาษาอังกฤษ และทักษะในการวิเคราะห์แก้ไขปัญหา

โดยแรงงานในระดับปริญญาตรีทุกสาขามีสัดส่วนการว่างงานสูงกว่าในระดับการศึกษาอื่นๆ โดยมีอัตราการว่างงานเฉลี่ยสะสมทุกปีร้อยละ 30 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือมีจำนวน 91,192 คนในปี พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขารัฐกิจและการบริการที่มีจำนวนผู้ว่างงานมากกว่าจำนวนที่ต้องการ

เกือบ 2 เท่า ในขณะที่สถานประกอบการมีความต้องการแรงงานที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีในทุกสาขา จำนวน 46,553 คน แต่ไม่สามารถสรรหาคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าทำงานได้จำนวน 29,372 คน

สำหรับระดับมัธยมปลายและอาชีวศึกษาทั้งปวส.และปวช. มีผู้สำเร็จการศึกษาจำนวนประมาณ 3 แสนคนและ 4 แสนคนต่อปี ตามลำดับ แต่ในจำนวนนี้เข้าสู่ตลาดแรงงานไม่มากนัก เนื่องจากต้องการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น ในขณะที่สถานประกอบการมีความต้องการแรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมปลายและปวช. จำนวน 47,013 คน แต่ไม่สามารถสรรหาคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าทำงานได้จำนวน 27,940 คน และมีผู้ว่างงานจำนวน 95,528 คน ส่วนในระดับปวส. มีความต้องการ 25,835 คน ขาดแคลน 12,951 คน และว่างงาน 43,631 คน

สาขาที่สถานประกอบการมีความต้องการมากที่สุดคือ สาขาธุรกิจและการบริการ รองลงมาคือ สาขาวิศวกรรมศาสตร์จำนวน 22,482 คน และ 22,006 คน ตามลำดับ ในขณะที่จำนวนแรงงานที่ว่างงานในทั้งสองสาขามีจำนวน 10,536 คน และ 13,205 คน ตามลำดับ สำหรับระดับปวส. พบว่า สถานประกอบการมีความต้องการผู้ที่จบสาขาวิศวกรรมศาสตร์จำนวน 10,604 คน ขาดแคลน 5,776 คน และว่างงาน 17,005 คน แสดงให้เห็นว่า แม้จำนวนผู้ที่สำเร็จการศึกษาในสาขาธุรกิจและการบริการกับวิศวกรรมศาสตร์จะมีจำนวนมาก และผู้ประกอบการก็มีความต้องการคนในสาขาดังกล่าวมาก แต่ก็มิได้ว่างงานในจำนวนมากเช่นกัน ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากคุณภาพของแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ

ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า พบว่า มีความต้องการและการขาดแคลนในจำนวนที่สูงกว่า การศึกษาในระดับอื่นๆ โดยมีความต้องการแรงงานในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า 135,989 คน ขาดแคลน 95,215 คน และว่างงาน 163,061 คน ส่วนในระดับมัธยมต้นนั้น พบว่า มีความต้องการ 114,445 คน ขาดแคลน 67,320 คน และว่างงาน 124,167 คน ทั้งนี้ ปัญหาความไม่สมดุลกันของอุปสงค์และอุปทานแรงงานไทยสามารถแก้ไขโดยการวางแผนการผลิตกำลังคนให้มีทิศทางสอดคล้องกับแผนการผลิตของประเทศ

### 2.3.3 การเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมืออพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา มาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากกว่า 2 ล้านคนในปัจจุบัน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในส่วนที่ 1

### 3. พัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2555 ประเทศไทยได้มุ่งการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติไปที่การให้แรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมายได้ปรากฏตัวขึ้นมาอยู่ในระบบการจดทะเบียนของกระทรวงมหาดไทย และระบบอนุญาตทำงานของกระทรวงแรงงานเป็นหลัก ช่วงแรกจึงได้พยายามเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนครั้งแล้วครั้งเล่า ต่อมาจึงปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานเหล่านี้ให้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมายโดยเชิญเจ้าหน้าที่ของประเทศต้นทางทั้ง 3 สัญชาติมาพิสูจน์สัญชาติคนของตน หากรับรองสัญชาติแล้วให้ออกหนังสือเดินทางเพื่อประเทศไทยจะได้ออกวีซ่าอนุญาตทำงานให้ และได้รับสิทธิการอนุญาตให้ทำงานได้ 2 ปี โดยสามารถต่ออายุได้อีก 1 ครั้ง รวมเป็น 4 ปี แล้วจึงเดินทางกลับประเทศต้นทางไปก่อน 3 ปีจึงจะมีสิทธิ์เดินทางกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยใหม่โดยการยื่นหนังสือเดินทางและมีวีซ่าอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกข้อตกลงความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศในลักษณะข้อตกลงแบบทวิภาคี (MOU) ดังนั้น ที่ผ่านมารัฐบาลจึงมุ่งสร้างกลไกดังกล่าวข้างต้นด้วยหวังว่าเมื่อช่องทางที่วางไว้นี้สำเร็จจะส่งผลลดการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายไปเองโดยอัตโนมัติ โดยรัฐบาลไม่ต้องเสียเวลาและทรัพยากรไปสกัดกั้น ปรวบปราบ และส่งกลับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ซึ่งกระบวนการเหล่านี้มีความยุ่งยากในการปฏิบัติเพราะพรมแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่ยาวมาก

เราจึงสามารถแบ่งนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย แบ่งได้เป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติเพื่อผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ ระยะที่ 2 การพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย และระยะที่ 3 การนำเข้าแรงงานข้ามชาติใหม่อย่างถูกต้องกฎหมายจากประเทศต้นทาง ดังมีรายละเอียดในแต่ละระยะดังนี้

#### 3.1 การขึ้นทะเบียนเพื่อผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวแบบปีต่อปี

ในอดีตประเทศไทยไม่มีนโยบายเปิดรับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน สังเกตได้จากข้อกำหนดไทยโดยทั่วไปที่มีการห้ามการจ้างงานและการเข้าเมืองของแรงงานชาวต่างชาติไร้ฝีมือ ยกเว้น ข้อกำหนด

การจ้างงานชาวต่างชาติปี พ.ศ. 2521 ที่ได้รับสาขาอาชีพไว้ 27 สาขาที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาทำได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ 17 ของตัวกฎหมายปี พ.ศ. 2522 ได้เปิดช่องให้ทางคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติให้ใช้แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้เป็นกรณียกเว้นจากข้อห้ามทั่วไป ซึ่งถือเป็นรากฐานของการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้และชะลอการส่งกลับประเทศต้นทาง โดยรัฐบาลไทยได้เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในลักษณะปีต่อปีตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2535-2555)

การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้เริ่มมีขึ้นในปี พ.ศ. 2535 เมื่อสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นด้วยกับข้อเสนอของสภาหอการค้าจังหวัดชายแดน จึงผ่อนผันให้จ้างแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดน โดยระยะเวลาผ่อนผันไว้ 1 ปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้เพิ่มอาชีพประมงเข้าไปในพื้นที่จังหวัดชายทะเล ระยะเวลาผ่อนผัน 1 ปีเช่นเดิม อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนในระยะแรกไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และมีแรงงานข้ามชาติเพียง 706 คนเท่านั้นที่แสดงความจำนงขอขึ้นทะเบียน เนื่องจากเงินค่าประกันที่ค่อนข้างสูง การจดทะเบียนครั้งถัดมาเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2539 โดยเริ่มแรกนั้นมีการกำหนดให้กลุ่มนายจ้างเฉพาะใน 7 ภาคอุตสาหกรรมได้แก่ เกษตรกรรม ประมง ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน การขนส่ง และอุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้น ที่สามารถนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนได้ รวมทั้งการขึ้นทะเบียนก็จำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ 39 จังหวัด อย่างไรก็ตาม พอถึงเวลาจดทะเบียนจริงได้มีการขยายอุตสาหกรรมให้ครอบคลุมถึงกลุ่มอาชีพคนทำงานบ้าน และสาขาอาชีพอื่นๆ อีกหลายสาขา รวมถึงได้ขยายเขตพื้นที่เป็น 43 จังหวัดด้วย ในครั้งนี้มีแรงงานข้ามชาติจำนวนกว่า 323,123 คนได้รับการขึ้นทะเบียน และได้มีการออกใบอนุญาตทำงานระยะเวลา 2 ปีเป็นจำนวน 293,652 ใบ

ต่อมาในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยได้พยายามจะส่งกลุ่มแรงงานข้ามชาติกลับออกไปจากประเทศ โดยการไม่ต่ออายุใบอนุญาตการทำงาน เพื่อเป็นการลดการใช้แรงงานข้ามชาติและเพิ่มการจ้างงานของแรงงานชาวไทยที่กำลังตกงาน โดยตั้งเป้าไว้ว่าจะส่งแรงงานข้ามชาติจำนวน 30,000 คนกลับประเทศในปี พ.ศ. 2540 และอีก 30,000 คนภายในปี พ.ศ. 2541 ตัวอย่างนโยบายที่เห็นได้ชัดเจนคือ รัฐบาลได้ประกาศงดการต่ออายุใบอนุญาตการทำงานให้กับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในโรงงานสีข้าวนับจากวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป นโยบายดังกล่าวส่งผลให้เจ้าของโรงงานสีข้าวซึ่งจ้างแรงงานข้ามชาติทั้งหมด



กว่า 20,000 คน ส่งออกข้าวได้ลดลง เพราะไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำงานแทนได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องขยายเวลาการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในโรงงานสี่ข้าวไปจนถึงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ส่งผลให้กลุ่มแรงงานข้ามชาติยังเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในโรงงานสี่ข้าวต่อไป หลังเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวขึ้นในปี พ.ศ. 2541 มีแรงงานข้ามชาติราว 100,000 คน ได้รับการขึ้นทะเบียน และได้รับอนุญาตให้ต่ออายุการขึ้นทะเบียนได้อีกในปี พ.ศ. 2542 และ 2543 แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนพื้นที่อนุญาตจาก 39 จังหวัดเป็น 54 จังหวัดในปี พ.ศ. 2541 และปรับลดลงเหลือ 37 จังหวัดในปี พ.ศ. 2543 และจากที่อนุญาตไว้ 7 อุตสาหกรรม เปลี่ยนเป็นจำแนกเป็นประเภทงาน 47 กลุ่มในปี พ.ศ. 2541 และลดลงเหลือ 17 กลุ่มในปี พ.ศ. 2542 และ 2543 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้สร้างความสับสนต่อการบริหารจัดการไม่น้อยเลย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และแรงงานข้ามชาติในทุกพื้นที่ 76 จังหวัดและทุกอุตสาหกรรมได้รับการอนุญาตให้มาขึ้นทะเบียนได้เป็นครั้งแรก โดยค่าธรรมเนียมสำหรับการขึ้นทะเบียนเท่ากับ 4,450 บาทต่อปี ซึ่งเทียบได้เท่ากับเงินค่าจ้าง 1 เดือนของแรงงาน ในครั้งนี้มีแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียนทั้งสิ้นจำนวน 568,000 คน อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นอีก 1 ปี มีแรงงานเพียง 350,000 คนเท่านั้นที่กลับมาต่ออายุ และจำนวนนี้ก็ลดลงเรื่อยๆ ในปีถัดมาเฉลี่ยลดลงปีละ 30 เปอร์เซ็นต์ ในปี พ.ศ. 2545-2546 ยังคงใช้นโยบายต่ออายุการผ่อนผันและออกใบอนุญาตทำงานครั้งละ 1 ปีต่อไป แต่มีการร้องเรียนว่าแรงงานข้ามชาติแย่งงานคนไทยในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน บัมม่าน รันซักรีด ตู้ซ่อมรถยนต์ และซ่อมของเก่า กบร.จึงไม่อนุญาตให้ออกใบอนุญาตทำงานในกิจการเหล่านี้ หลังจากนั้นก็อนุญาตให้แรงงานที่จดทะเบียนอยู่แล้วมาดำเนินการขออนุญาตผ่อนผันการอยู่ต่อและขออนุญาตทำงานต่อเป็นปีๆไป

### 3.2 การปรับสถานะแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง 2545 มีการเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติทั้งสิ้น 7 ครั้งโดยจัดทำขึ้นแบบขอไปทีเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การขึ้นทะเบียนระยะต่อมาจัดทำขึ้นแบบมีระบบและนำมาใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2547 การขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติถูกจัดทำขึ้นเป็นระบบมากขึ้น เมื่อรัฐบาลต้องการทราบถึงจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงในประเทศไทย จึงได้มีการอนุญาต

ให้คนข้ามชาติทุกคนที่อยู่ในเมืองไทยสามารถไปขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย โดยมีการให้แรงจูงใจคือ เอกสารสิทธิที่จะให้อยู่ในประเทศไทยได้นานขึ้นอีก 1 ปี ซึ่งนับเป็นการเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนครั้งใหญ่ที่สุดในประเทศ มีคนข้ามชาติรวมทั้งผู้ติดตามทั้งหมด 1,284,920 คน ได้ไปขอขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในลักษณะของการเป็นพลเมือง โดยมีการกำหนดเลข 13 หลักประจำตัวแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติขึ้นครั้งแรก โดยเป็นคนละหมวดกับราษฎรไทย ในขณะเดียวกัน กรมการจัดหางานดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้าง มีนายจ้างมาจดทะเบียน 248,746 ราย ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ 1,598,752 คน นายจ้างได้รับอนุมัติให้จ้าง 245,113 ราย และอนุมัติโควต้าจ้างแรงงานข้ามชาติ 1,512,587 คน นายจ้างที่ได้รับโควต้าพาแรงงานต่างด้าวมาขอรับใบอนุญาตทำงาน 205,738 ราย แรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงาน 849,525 คน

ในปี พ.ศ.2548 รัฐบาลได้อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานต่อได้อีก 1 ปี และเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานจึงได้เปิดให้มีการนำแรงงานข้ามชาติอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากการประชุมและปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการจัดการเข้าเมืองผิดกฎหมายในปี พ.ศ.2542 ส่งผลให้เกิดบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ลาว (ลงนามในปี พ.ศ.2545) พม่า (ลงนามในปี พ.ศ.2546) และกัมพูชา (ลงนามในปี พ.ศ.2546) (The memorandum of understanding on cooperation in the employment of workers between Thailand, and Lao PDR, Cambodia and Myanmar: MOU) รวมถึงได้อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานทั้งที่เคยและยังไม่เคยจดทะเบียนให้ได้รับการประกันตัวโดยต้องจ่ายค่าประกันตน 10,000 บาท และ 50,000 บาทตามลำดับ แต่เกิดการประท้วงของนายจ้างในหลายจังหวัด และการร้องเรียนจากสมาคมผู้ประกอบการหลายภาคการจ้างงาน และสภาพอุตสาหกรรมต่างๆทั่วประเทศ จนทำให้รัฐบาลต้องยกเลิกมาตรการและผ่อนปรนให้ไม่ต้องเสียค่าประกันตน ส่งผลให้มีการขึ้นทะเบียนของแรงงานและผู้ติดตามเพิ่มขึ้นจำนวน 300,000 คน ต่อมาในปี พ.ศ.2549 และ 2550 ได้ผ่อนผันให้ทำงานต่อไปอีก 1 ปี โดยในปี พ.ศ. 2550 เห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ และเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มเติมใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับการพิสูจน์สัญชาตินั้น เพื่อปรับให้สถานะแรงงานที่เข้ามาอยู่โดยหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองและขอใบอนุญาตทำงานแบบถูกกฎหมาย โดยรัฐบาลได้ส่งรายชื่อของแรงงานข้ามชาติไปยังประเทศต้นทางเพื่อให้

พิสูจน์สถานะและสัญชาติและออกเอกสารรับรองและหนังสือเดินทาง และประเทศไทยออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานเดินทางเข้ามาทำงานได้

ปี พ.ศ.2551 ได้อนุญาตให้แรงงานที่เคยจดทะเบียนแต่ไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ได้ต่อใบอนุญาตทำงานมารายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน รวมถึงผ่อนผันให้กลุ่มที่ใบอนุญาตหมดอายุทั้งหมดอยู่ต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี โดยให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานปีต่อปีและเร่งให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังได้ออกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฉบับใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2551 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัตินี้มีหลักปฏิบัติที่มีความชัดเจนขึ้น ทั้งในเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และบทลงโทษตามกฎหมาย โดยมีเนื้อหาที่สำคัญเรื่องประเภทงานที่แรงงานข้ามชาติสามารถทำได้ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานข้ามชาติหลังจากใบอนุญาตทำงานหมดอายุ การลดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ การขอใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานตามกฎหมายและแรงงานรายวัน และการอนุญาตให้เปลี่ยนนายจ้างได้ โดยพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะแตกต่างจากฉบับเก่า ดังนี้

1. การกำหนดอาชีพที่จากเดิมกำหนดอาชีพต้องห้ามที่ไม่ให้คนต่างด้าวทำเป็นกำหนดอาชีพที่คนต่างด้าวสามารถทำได้
2. กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้เป็นแรงงานฝีมือ (Levy) เป็นการเฉพาะ
3. อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยสามารถขอใบอนุญาตทำงานในลักษณะไป-กลับหรืองานตามฤดูกาลโดยใช้เอกสารแทนหนังสือเดินทางหรือหนังสือข้ามแดนและขอรับใบอนุญาตทำงานได้
4. มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้นายจ้างหักเงินค่าจ้างและนำส่งเข้ากองทุน โดยแรงงานที่เดินทางกลับประเทศด้วยค่าใช้จ่ายของตนเองสามารถขอรับเงินคืนพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี
5. กำหนดให้ใบอนุญาตทำงานมีอายุไม่เกิน 2 ปีและต่ออายุได้ไม่เกินครั้งละ 2 ปีตามความจำเป็น เพื่อป้องกันการตั้งถิ่นฐาน

6. แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนงาน นายจ้าง สถานที่ทำงานได้ และเงื่อนไขการทำงานได้
7. จัดตั้งกรรมการใหม่ขึ้น 2 ชุดเพื่อพิจารณาการจ้างแรงงาน โดยมีตัวแทนขององค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างเข้าไปเป็นคณะกรรมการด้วย ได้แก่
  - 7.1 คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเรื่องการทำงานของคนต่างด้าว กำกับดูแลการทำงานของกรมการจัดหางาน และติดตามการทำงานของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการงานของคนต่างด้าว
  - 7.2 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว ทำหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์กรณีที่แรงงานข้ามชาติร้องเรียนในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้ทำงาน ไม่ต่อใบอนุญาตทำงาน หรือเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน
8. เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้อธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิ่มขึ้น โดยสามารถเข้าตรวจสอบสถานที่ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ในช่วงกลางวันโดยไม่ต้องมีหมายศาล และสามารถจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตโดยไม่ต้องมีหมายจับ
9. เพิ่มบทลงโทษต่อนายจ้างและแรงงานข้ามชาติที่ทำผิดหรือไม่ปฏิบัติตามพรบ.เพิ่มมากขึ้น ดังนี้
  - 9.1 สามารถส่งแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับอนุญาตกลับประเทศต้นทางได้หากแรงงานยินยอมเดินทางกลับภายในเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน โดยจะปรับแล้วส่งกลับ หรือจำคุกก็ได้
  - 9.2 ปรับในกรณีทำงานนอกจากที่ได้รับอนุญาต หรือเปลี่ยนนายจ้าง งาน และสถานที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยเพิ่มโทษปรับเป็นไม่เกินสองหมื่นบาท
  - 9.3 แรงงานข้ามชาติที่ไม่แจ้งเรื่องการขยายเวลาการขออนุญาตทำงานและไม่ถือบัตรไว้กับตัว เพิ่มโทษปรับเป็นหนึ่งหมื่นบาทจากเดิมหนึ่งพันบาท
  - 9.4 รับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานนอกจากที่ขออนุญาตไว้ ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่ถ้าไม่มีใบอนุญาตทำงานปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นถึงหนึ่งแสนบาทต่อแรงงานข้ามชาติ 1 คน จากเดิมจำคุก 3 ปี ปรับไม่เกินหกหมื่นบาท
  - 9.5 ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียก ไม่ส่งเอกสาร หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจากเดิมไม่เกินสามพันบาท

ต่อมาในปี พ.ศ.2552 เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบในกิจการต่อไป ประมง เกษตรและปศุสัตว์ ก่อสร้าง ต่อเนื่องประมงทะเล ผู้รับใช้ในบ้าน และกิจการอื่นๆที่จังหวัดเสนอตามความจำเป็นและกบร.เห็นชอบ โดยนายจ้างต้องรายงานตัวการคงอยู่ของแรงงานข้ามชาติทุก 3 เดือน กรณีที่แรงงานหลบหนีหรือเลิกจ้าง ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ภายใน 7 วัน นายจ้างต้องจัดหาที่พักหรือจัดการให้แรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่เป็นหลักแหล่งสามารถตรวจสอบได้ และจะไม่รับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีจากนายจ้างอื่น และผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติอยู่ต่ออีก 1 ปี ในปี พ.ศ.2553 ขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติอยู่ต่ออีก 1 ปี และกำหนดให้ลูกจ้างต้องส่งเงินจำนวน 2,100-2,400 บาทต่อคนเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนข้ามชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2553 ทั้งนี้ ณ วันที่ 19 เมษายน 2554 มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติเพียง 519,531 คน เท่านั้น โดยเฉพาะแรงงานพม่าซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลพม่าไม่ยินยอมเข้ามาพิสูจน์สัญชาติให้ในประเทศไทย เหมือนกับรัฐบาลกัมพูชาและลาว ทำให้แรงงานพม่าต้องเดินทางไปชายแดนจังหวัดตาก เชียงราย และระนอง ด้วยตนเอง ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงมาก นอกจากนี้ แรงงานพม่าส่วนหนึ่งยังกลัวว่าหากพิสูจน์สัญชาติแล้ว รัฐบาลทหารของพม่าจะได้ข้อมูลแล้วนำไปริดไถเงินจากครอบครัวของแรงงานที่อาศัยอยู่ในประเทศพม่าได้ และรัฐบาลพม่าก็ไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม เช่น โรฮิงยา ว่ามีสัญชาติพม่าอีกด้วย ทั้งนี้ในปี พ.ศ.2554 หากแรงงานข้ามชาติยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติต้องดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานก่อน โดยต่อมาได้รับความร่วมมือจากประเทศพม่าจัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าในประเทศไทยจำนวน 5 แห่งคือ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรปราการ เชียงใหม่ และสุราษฎร์ธานีในวันที่ 1 มกราคม 2555 นอกจากนี้ ยังได้เลื่อนกำหนดการจัดเก็บเงินค่าประกันการส่งกลับของแรงงานข้ามชาติ อันเนื่องมาจากการประท้วงของผู้ประกอบการจำนวนหนึ่ง และเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในการต่ออายุใบอนุญาตและพิสูจน์สัญชาติ โดยเลื่อนออกไปอีก 1 ปีและต่อมาได้เจียบหายไปเฉยๆ อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนได้ลดจำนวนลงอย่างมากโดยไม่ทราบสาเหตุแน่ชัด และส่วนหนึ่งอาจเชื่อมโยงกับการที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนการส่งแรงงานกลับ

กบร.ได้เปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้างงานรวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี โดยอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวได้ 1 ปีสิ้นสุดในวันที่ 14 มิถุนายน 2555 โดยแรงงานจะต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้เสร็จภายในวันที่ 14 มิถุนายน 2555 ต่อมาจึงได้ขยายเวลาพิสูจน์

สัญญาชาติไปเป็นวันที่ 14 ธันวาคม 2555 เพราะยังมีแรงงานที่ไม่ได้พิสูจน์สัญชาติอยู่ถึง 8 แสนคน โดยให้นายจ้างแจ้งรายชื่อแรงงานข้ามชาติเพื่อขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องด้วย หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว จะถูกดำเนินการทางกฎหมาย โดยจะไม่มีเปิดจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติใหม่อีก จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลไทยมีความมุ่งมั่นที่จะ “ปิดตำนานแรงงานข้ามชาติเถื่อนในประเทศไทย” ลงในปี 2555 โดยจะกวาดล้างแรงงานเถื่อนที่ละจังหวัดให้หมดสิ้นไป และเตรียมมาตรการรองรับการขาดแคลนแรงงาน โดยหากแรงงานข้ามชาติที่ถูกจับกุมและส่งกลับประเทศต้นทางต้องการกลับเข้ามาทำงานให้ดำเนินการขอหนังสือเดินทางชั่วคราวให้ถูกต้อง เข้าอบรม และสามารถกลับมาทำงานได้ภายใน 5 วัน นอกจากนี้ ยังพยายามจะเร่งนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศต้นทางอีก 1 แสนคน แต่หากยังไม่พอจะพิจารณาหาแรงงานจากประเทศอื่นเข้ามาทำงานแทน เช่น เวียดนาม บังคลาเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2556 ได้เห็นชอบให้มีการผ่อนผันแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างรวมถึงบุตรของแรงงานข้ามชาติดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปีอีกครั้ง โดยให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา 120 วัน นับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2555 ถึง 13 เมษายน 2556 เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราวหรือเอกสารรับรองบุคคลจากประเทศต้นทางและได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นเวลา 2 ปี และสามารถต่ออายุได้อีก 2 ปี ทั้งนี้ ให้นายจ้างต้องนำแรงงานข้ามชาติมาดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายตามที่หน่วยราชการกำหนด โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานกำหนดให้นายจ้างที่มีแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองต้องมายื่นเอกสารที่เกี่ยวข้องภายในวันที่ 16 มีนาคม 2556 นี้ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-10 โดยเอกสารที่ยื่นมีดังนี้

1. หนังสือแสดงความต้องการแรงงานข้ามชาติ (Demand letters)
2. บัญชีรายชื่อแรงงานข้ามชาติ
3. แบบฟอร์มประวัติแรงงานข้ามชาติตามที่ประเทศต้นทางกำหนด
4. ใบโควตา
5. สัญญาจ้างงาน (เฉพาะแรงงานพม่า)
6. สำเนาทะเบียนบ้าน-บัตรประชาชน (กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา)

7. แบบหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล (กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคล)
8. หนังสือมอบอำนาจติดอากรแสตมป์ 10 บาท (กรณีนายจ้างมอบอำนาจให้ยื่นแทน)
9. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจ
10. รูปถ่ายแรงงานต่างด้าว 4 ใบ

และเมื่อประเทศต้นทางตรวจสอบข้อมูลและออกหนังสือเดินทางชั่วคราวแล้วจะแจ้งชื่อให้นายจ้างทราบเพื่อมาดำเนินการจ่ายค่าธรรมเนียม บันทึกข้อมูลใบโอ แร่งงานข้ามชาติ และทำวีซ่า ซึ่งสามารถทำได้ที่ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งมีอยู่ 12 แห่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ จากนั้นจึงพาแรงงานไปตรวจสุขภาพเพื่อใช้ทำใบอนุญาตทำงานต่อไป อย่างไรก็ดี ต่อมาจึงได้ขยายระยะเวลาผ่อนผันต่อไปอีก 120 วัน นับตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน 2556 ถึงวันที่ 16 สิงหาคม 2556 ให้นายจ้างที่ยื่นแจ้งความต้องการแรงงานข้ามชาติไว้กับกรมการจัดหางานจะต้องไปทำหนังสือเดินทาง ตรวจลงตราวีซ่า และจัดทำข้อมูลบุคคลให้แล้วเสร็จ ต่อมาเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาพิสูจน์สัญชาติ แต่ยังมีแรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติอยู่กว่า 2 แสนคน จึงได้อนุญาตให้สามารถทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี เพื่อให้ดำเนินการพิสูจน์ให้แล้วเสร็จ แต่ไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเข้ามาทำงานได้โดยเด็ดขาด ทั้งนี้ มีค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,900 บาทต่อปี นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติที่รอเข้าระบบประกันสังคมมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าตรวจสุขภาพ 600 บาทและค่าประกันสุขภาพ 550 บาท รวมเป็นเงิน 1,150 บาท ส่วนแรงงานข้ามชาติทั่วไป มีค่าตรวจสุขภาพ 600 บาทและค่าประกันสุขภาพ 2,200 บาท รวมเป็นเงิน 2,800 บาท

### 3.3 การนำเข้าแรงงานข้ามชาติใหม่อย่างถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศต้นทาง

ในขณะที่มีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อเป็นช่องทางรองรับการนำเข้าแรงงานข้ามชาติใหม่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศต้นทางควบคู่กันไปด้วย โดย ณ วันที่ 19 เมษายน 2554 มีการนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาใหม่จำนวนเพียง 54,649 คนเท่านั้น ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าและใช้เวลานานกว่าการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายมาก ทั้งนี้ แรงงานข้ามชาติที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติซึ่งถือว่าได้รับการรับรองการเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและสามารถขอใบอนุญาตทำงาน 2 ปี โดยเมื่อครบ 2 ปี แรงงานดังกล่าวจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางและสามารถขออนุญาตกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้ตามช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

โดยการนำเข้าแรงงานข้ามชาติใหม่โดยถูกกฎหมายนั้นอนุญาตให้บริษัทนายหน้าจัดหางานที่รัฐบาลของประเทศพม่าสามารถรับเข้ามา มีบทบาทติดต่อจัดหางานโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยบริษัทนายหน้าดังกล่าวจะมีหน้าที่จัดส่งและดูแลแรงงานในประเทศปลายทางรวมทั้งการรักษาสิทธิอันชอบธรรมของแรงงาน โดยรัฐบาลของแต่ละฝ่ายทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และนายจ้างไทยสามารถติดต่อโดยตรงกับบริษัทจัดหางานของประเทศผู้ส่งได้

ในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติโดยถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจมีขั้นตอนวิธีการนำเข้า 4 ขั้นตอน โดย

ขั้นตอนที่ 1      **การแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว (โควตา)** โดยนายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ แล้วกรมการจัดหางานจะออกหนังสือยืนยันการมีโควตาจ้างแรงงานต่างด้าวแก่นายจ้าง

ขั้นตอนที่ 2      **การยื่นคำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ** โดยนายจ้างที่ได้รับโควตายื่นเอกสาร ดังนี้ คำร้องขอนำแรงงานต่างด้าวตาม MOU ลำเนาหนังสืออนุญาตให้นายจ้างคนต่างด้าว (สำเนาไปโควตา) หนังสือแสดงรายละเอียดความต้องการแรงงาน หนังสือแต่งตั้งบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง และตัวอย่างสัญญาจ้างมาตรฐาน จากนั้นกระทรวงแรงงานออกหนังสือแจ้งกระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง

ขั้นตอนที่ 3      **การยื่นขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว** เมื่อนายจ้างได้รายชื่อคนต่างด้าวจากกระทรวงแรงงานประเทศต้นทางแล้ว ให้นำรายชื่อและหนังสือของนายจ้างและระบุตำแหน่งคนที่คนต่างด้าวจะเดินทางผ่านมายื่น พร้อมคำขออนุญาตทำงานแทนแรงงานข้ามชาติ จากนั้นสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศต้นทางจะออกวีซ่าให้ โดยแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายจะได้รับสัญญาระยะเวลา 2 ปี สัญญาดังกล่าวจะต่อได้ 1 ครั้งเมื่อทำงานในประเทศไทย แรงงานข้ามชาติจะได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครอง และการใช้บริการสาธารณะเท่าเทียมกับแรงงานไทย

ขั้นตอนที่ 4      **การออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว** ตัวแทนหรือนายหน้าในประเทศต้นทางพาคนต่างด้าวไปยื่นขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทย ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยที่ตั้งอยู่ ณ ประเทศต้น



ทาง เมื่อคนต่างด้าวผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองจะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย 2 ปี นายจ้างจะต้องพาคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพภายใน 3 วัน ณ โรงพยาบาลที่กำหนด พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด โดยนายจ้างจะต้องดูแลการใช้แรงงานข้ามชาติ การรายงานตามกำหนดเวลา และการแจ้งยกเลิกการทำงาน

ประเทศไทยใช้เวลาประมาณ 20 ปีในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจากระยะที่ 1 มาสู่ระยะที่ 3 ซึ่งถือเป็นระยะตั้งรับแรงงานข้ามชาติที่หลังไหลเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักร ประเทศไทยต้องเดินหน้าไปสู่ระยะที่ 4 ซึ่งเป็นระยะรุก โดยกำหนดทิศทางของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ การคัดสรรแรงงานอย่างมีคุณภาพด้วยการฝึกอบรมและการมีส่วนร่วมของนายจ้างในการคัดเลือกแรงงานจากประเทศต้นทาง การลดการพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือลงด้วยการกำหนดเพดานภาษีและการจัดเก็บภาษีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานข้ามชาติหลังใบอนุญาตทำงานหมดอายุ การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับนายจ้างและแรงงานข้ามชาติที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฉบับปี พ.ศ. 2551 ได้กล่าวถึงเรื่องเหล่านี้ไว้ส่วนใหญ่แล้ว เพียงแต่ยังไม่ถูกนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

#### 4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ทำหน้าที่พิจารณานโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งป้องกันปราบปราม และดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง โดยคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานคือ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรียอมมอบหมาย รองประธานคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน กรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 22 หน่วยงาน ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงต่างๆ ได้แก่ กลาโหม ต่างประเทศ เกษตรและสหกรณ์ อุตสาหกรรม มหาดไทย แรงงาน สาธารณสุข การคลัง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บัญชาการทหารสูงสุด

ทหารบก และทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้ ฝ่ายเลขานุการ ได้แก่ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (สบต.) โดยมี อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ทำงานด้านการประสานงานและงานเลขานุการ

หลังการจัดตั้งกบร.แล้ว ได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการด้านต่างๆเพื่อรับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ที่ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 8 คณะ และคณะทำงานที่ตั้งภายหลังอีก 3 คณะ ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ
2. คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างงานแรงงานต่างด้าว มีรองปลัดกระทรวงแรงงานในฐานะหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นเลขานุการ
3. คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าทำงาน มีเลขาธิการทหารเป็นประธาน และแผนกยุทธการทหาร เป็นเลขานุการ
4. คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน มีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายกิจการพิเศษ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นประธาน ผู้บังคับการกองพัฒนาป้องกันและควบคุมอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเลขานุการ
5. คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มีผู้บังคับบัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นประธาน ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเลขานุการ
6. คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์เป็นเลขานุการ
7. คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นเลขานุการ

8. คณะอนุกรรมการอำนวยการและประสานงานด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติ มีเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในเป็นประธาน ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานความมั่นคง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นภายหลังอีก 3 คณะคือ

- คณะทำงานเร่งรัดติดตามการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
- คณะทำงานด้านการจัดทำข้อมูลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- คณะทำงานพิจารณากลับการจดทะเบียนนอกระบบการบริการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว
- กระทรวงแรงงาน ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้าง
- กระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว
- กระทรวงกลาโหม ทำหน้าที่สกัดกั้นการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าว
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่สกัดกั้นจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน
- กระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่เจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติ

ซึ่งแผนภาพต่อไปนี้ได้สรุปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)  
 ประธาน: นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรียอมหมาย  
 รองประธาน: รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน  
 กรรมการ: จากหน่วยงานต่างๆ รวม 22 หน่วยงาน

คณะกรรมการ 8 คณะ

คณะกรรมการอำนวยการบริหาร  
 แรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

คณะกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่าง  
 ด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน

คณะกรรมการจัดระบบและกำหนด  
 มาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์การ  
 จัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว

คณะกรรมการปราบปราม จับกุม  
 ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน

คณะกรรมการผลักดันและส่งกลับ  
 แรงงานต่างด้าว

คณะกรรมการติดตามและประเมินผล  
 แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

คณะกรรมการอำนวยการและ  
 ประสานงานด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการ  
 แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

คณะทำงาน 3 คณะ

คณะทำงานเฝ้าระวังติดตามการพิสูจน์สัญชาติ  
 แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า  
 ลาว และกัมพูชา

คณะทำงานด้านการจัดระบบข้อมูลแรงงาน  
 ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว  
 และกัมพูชา

คณะทำงานพิจารณาก่อนการออกการจัดสรรเงิน  
 งบประมาณการบริหารแรงงานต่างด้าว  
 หลบหนีเข้าเมือง

ฝ่ายเลขานุการ

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (สบต.)

เลขานุการ: อธิบดีกรมการจัดหางาน

ผู้ช่วยเลขานุการ: ผอ.สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

หน่วยงานสนับสนุนหลัก: ฝ่ายคณะกรรมการบริหาร  
 แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

หน่วยงานสนับสนุนอื่นๆ:

-กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว

-กลุ่มพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว

นอกระบบ

หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงมหาดไทย: จัดทำทะเบียนประวัติคนต่าง

กระทรวงแรงงาน: ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้าง

กระทรวงสาธารณสุข: ตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว

กระทรวงกลาโหม: สกัดกั้นการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าว

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ: สกัดกั้นจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบมาทำงาน

กระทรวงการต่างประเทศ: เจรจาร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อ

กำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางปฏิบัติ

## 5. สิทธิและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

แรงงานข้ามชาติได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามพรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่นเดียวกับแรงงานไทยทุกประการ เช่น นายจ้างจะต้องให้ลูกจ้างทำงานทั่วไปไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 48 ชั่วโมง/สัปดาห์ สำหรับงานที่อันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างซึ่งโดยสภาพเป็นงานที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีภาวะแวดล้อมในการทำงานเกินมาตรฐานความปลอดภัยที่กำหนดไว้ นายจ้างจะต้องหาอุปกรณ์ป้องกันให้ และเวลาทำงาน 7 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 42 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ รวมถึงจัดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า 1 วันต่อสัปดาห์ และวันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่า 13 วันต่อปี แรงงานต่างด้าวที่ทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมงจะต้องได้รับค่าทำงานล่วงเวลาในอัตราไม่น้อยกว่า 1.5 เท่า และไม่น้อยกว่า 3 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันหยุด สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงานจะได้รับสิทธิด้านการรักษาพยาบาลตามระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ขณะที่แรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและแรงงานที่นำเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายจะได้รับสิทธิตามระบบประกันสังคม โดยสามารถเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้รับความคุ้มครองใน 7 กรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน และถือเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 โดยจะได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนได้รับความคุ้มครองหากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากทำงาน

โดยนายจ้างและลูกจ้างต้องนำส่งเข้ากองทุนประกันสังคมทุกเดือน โดยคำนวณจากค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ ซึ่งกำหนดจากฐานค่าจ้างที่ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,650 บาท และสูงสุดไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท โดยรัฐบาลจะออกเงินสมทบเข้ากองทุนด้วยส่วนหนึ่ง โดยลูกจ้างนำส่งในอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้าง นายจ้างร่วมจ่ายเงินสมทบเท่ากับจำนวนที่หักจากลูกจ้าง คือ อัตราร้อยละ 5 และรัฐบาลร่วมจ่ายสมทบในอัตราร้อยละ 2.75 สำหรับกองทุนเงินทดแทนนั้น สำนักงานประกันสังคมจะทำการเรียกเก็บจากนายจ้างเป็นรายปี โดยคิดจากค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างทั้งปีรวมกัน คูณกับ อัตราเงินสมทบของประเภทกิจการนั้น ซึ่งนายจ้างแต่ละประเภทจะจ่ายในอัตราเงินสมทบหลักที่ไม่เท่ากันอยู่ระหว่างอัตรา 0.2 - 1 % ขึ้นอยู่กับการเสี่ยงภัยตามลักษณะงานของกิจการของนายจ้าง

สำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายไม่ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจะไม่สามารถเข้าระบบประกันสังคมได้ หากแรงงานข้ามชาติดังกล่าวประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน และนายจ้าง

ไม่รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง สำนักงานประกันสังคมมีสิทธิดำเนินการตามพระราชบัญญัติ เงิน ทดแทน พ.ศ.2537 มาตรา 50 ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถสอบสวน และออกคำสั่งให้นายจ้างของ แรงงานข้ามชาติเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างโดยตรง

นอกจากนี้ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่ มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นงานจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจ รวมอยู่ด้วย ลูกจ้างของนายจ้าง ซึ่งประกอบการค้าเร่ หรือการค้าแผงลอย ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอัน มิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แต่ นายจ้างได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระเงินสมทบเข้ากองทุน โดยเมื่อลูกจ้างประสบอันตราย กองทุนทดแทนจะ ออกคำสั่งให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินทดแทนโดยตรง อย่างไรก็ตาม สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้เข้าประกันสังคม จะมีบัตรประกันสุขภาพที่แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงโครงการประกันสุขภาพแบบถ้วนหน้า โดยต้องชำระ ค่าประกันสุขภาพในอัตราคนละ 1,300 บาท โดยการประกันสุขภาพมีระยะเวลาคุ้มครอง ไม่เกิน 1 ปี

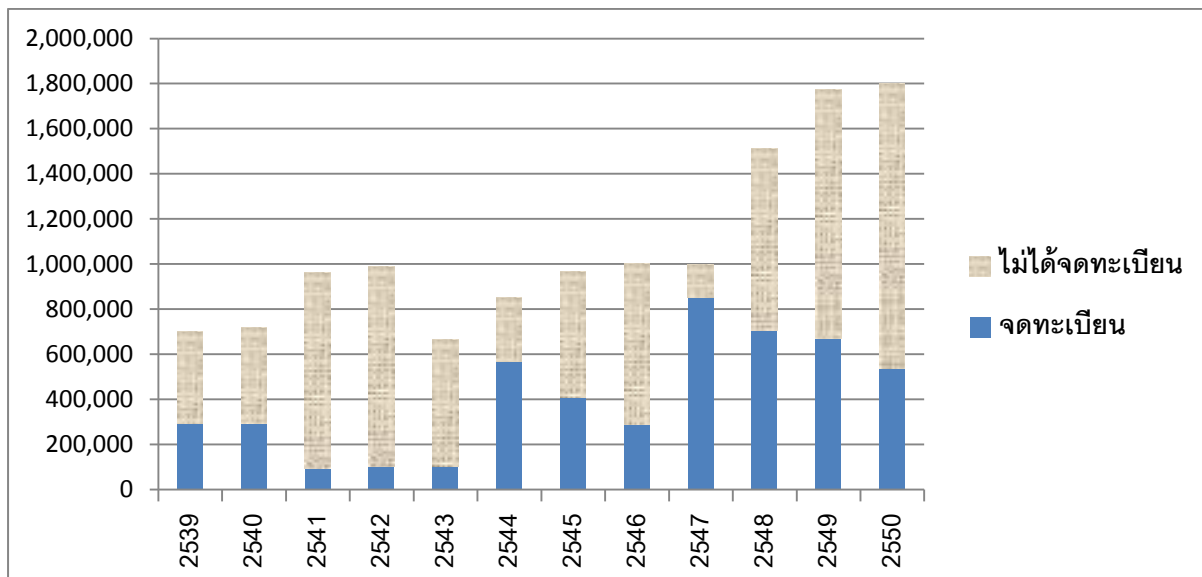
ทั้งนี้ มีข้อสังเกต ดังนี้ ตามข้อกำหนดในการรับสิทธิรักษาพยาบาลนั้น จะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี จึงจะ ได้รับสิทธิเมื่อมีอายุครบ 55 ปี เนื่องจากตามกฎหมายแล้ว แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทย อย่างถูกต้องได้ติดต่อกันไม่เกิน 4 ปี ดังนั้น แรงงานข้ามชาติจึงไม่ได้ใช้สิทธิรักษาพยาบาลนี้ นอกจากนี้ กรณีตาย ทายาทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจอยู่ในประเทศต้นทางทำให้มีโอกาสจะได้รับเงินค่าทำศพเป็นไปได้ยาก ซึ่งเป็น ข้อจำกัดในการรับประโยชน์จากสิทธิกรณีตาย ในทำนองเดียวกัน เมื่อสิ้นสุดการเป็นลูกจ้างกับนายจ้างคน ปัจจุบันจะต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ภายใน 7-15 วัน ไม่เช่นนั้นจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง ทำให้ แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่สามารถตกอยู่ในสภาวะว่างงานได้ แรงงานข้ามชาติไม่มีโอกาสได้รับสิทธิจาก สวัสดิการกรณีว่างงานได้

นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ยังอยู่ในสถานภาพโสด หากไม่โสดก็มักไม่ได้จดทะเบียนสมรส ตามกฎหมาย หรือมีลูกก็อาจนำไปให้พ่อแม่เลี้ยงที่ประเทศต้นทาง อีกทั้งเงินสงเคราะห์บุตรจะได้ตั้งแต่ บุตรมีอายุแรกเกิดจนกระทั่ง 6 ขวบ แต่แรงงานสามารถที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เพียงแค่ 4 ปี ดังนั้น แรงงานข้ามชาติจึงไม่สามารถได้รับประโยชน์จากสวัสดิการเลี้ยงดูบุตรอย่างเต็มที่ สำหรับกรณีทุพพลภาพ แรงงานจะได้รับเงินชดเชยจากการขาดรายได้จากประกันสังคมร้อยละ 50 ของค่าจ้างเป็นรายเดือนตลอดชีวิต แต่ในความเป็นจริงแรงงานข้ามชาติสามารถอยู่ในประเทศไทยได้ไม่เกิน 4 ปีเท่านั้น ดังนั้น แรงงานข้ามชาติ น่าจะมีโอกาสได้รับเงินสมทบกรณีทุพพลภาพเฉพาะในช่วงที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเท่านั้นแทนที่จะได้ตลอด ชีวิต สำหรับเรื่องการรวมกลุ่มนั้น แม้แรงงานข้ามชาติจะสามารถเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ แต่ไม่สามารถ จัดตั้งสหภาพแรงงานได้

## 6. ประเมินนโยบายและการบริหารแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย

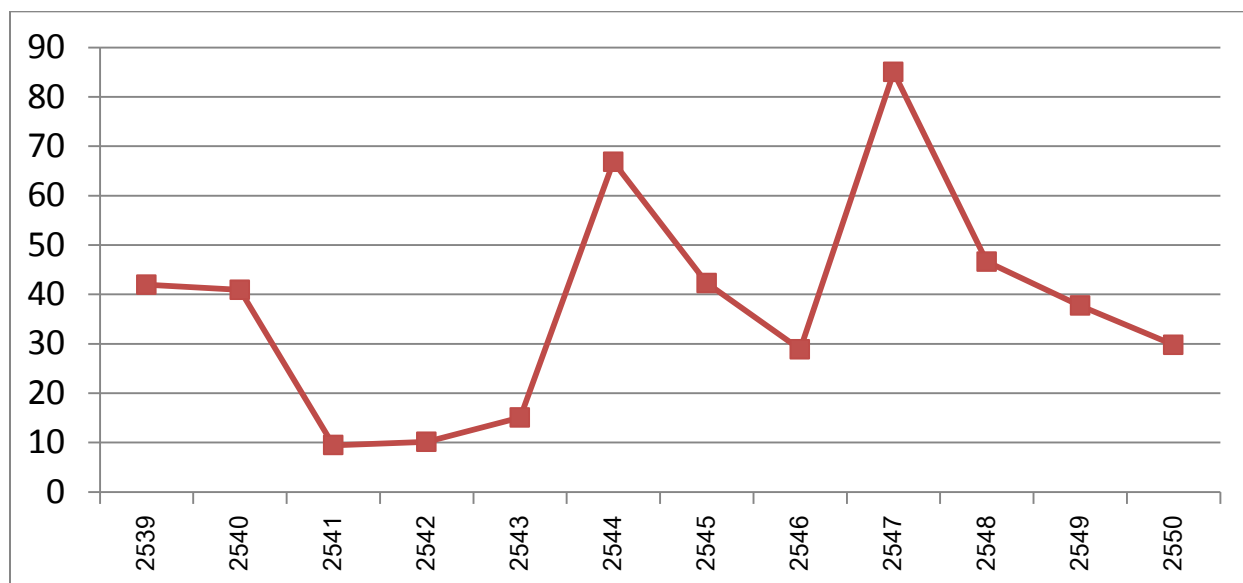
สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งสำหรับตัวเลขการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ คือ ในขณะที่แรงงานข้ามชาติที่แท้จริงมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ตัวเลขของแรงงานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนกลับมีจำนวนขึ้นลงไม่แน่นอน ดังแสดงในรูปด้านล่าง โดยส่วนใหญ่แรงงานข้ามชาติที่ไม่ขึ้นทะเบียนมีจำนวนสูงกว่าแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน ยกเว้น ปี พ.ศ. 2544 และ 2547 เท่านั้น ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติครั้งใหญ่ของประเทศ

กราฟ 3: แสดงจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2539-2550 (หน่วย: คน)



ที่มา: กระทรวงแรงงาน อ้างถึงใน Martin (2550)

กราฟ 4: แสดงสัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2539-2550  
(หน่วย: ร้อยละ)



ที่มา: กระทรวงแรงงาน อ้างถึงใน Martin (2550)

ความผันผวนของตัวเลขแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนนี้สะท้อนถึงปัญหาของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย 12 ประการ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังนี้

1. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติตลอด 20 ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีความพยายามที่จะลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ทำให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตให้ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศในอนาคต นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ยังไม่มีการกล่าวถึงนโยบายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ชัดเจน กล่าวเพียงแต่ให้เร่งปรับปรุงการบริหารจัดการให้เป็นระบบ พัฒนาฐานข้อมูล และจัดบริการทางสังคมตามความเหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้งนโยบายส่งเสริมการลงทุนยังเน้นให้สิทธิพิเศษต่อการลงทุนที่ใช้แรงงานเข้มข้น โดยให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรทำให้เกิดความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือมากขึ้น และแม้รัฐบาลจะออกเป็นกฎกระทรวงและมีผลบังคับใช้ให้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานข้ามชาติ (Levy) รวมถึงการเรียกเก็บเงินค่าประกันการส่งกลับแรงงานข้ามชาติโดยจัดตั้งกองทุนส่งกลับ แต่เมื่อใกล้ถึง



เวลาดำเนินการ ผู้บริหารประเทศได้ตัดสินใจเลื่อนไปก่อนเพราะเกรงจะสร้างภาระหนักเกินไปต่อนายจ้างและแรงงานข้ามชาติ

2. นโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยมีลักษณะระยะสั้นแบบปีต่อปี ไม่ชัดเจน ไร้ทิศทาง ไม่แน่นอน มีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอยู่บ่อยครั้งตลอด 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้ผู้เกี่ยวข้องสับสนและไม่สามารถวางแผนอนาคตได้ นอกจากนี้ อำนาจการบริหารจัดการยังมีลักษณะรวมศูนย์ ทำให้นโยบายไม่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับพื้นที่และอุตสาหกรรมที่มีความแตกต่างกัน

3. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามยุทธศาสตร์ต่างๆของกบร.เป็นไปในลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ ขาดการบูรณาการและประสานงานกัน โดยเฉพาะในเรื่องข้อมูลแรงงานข้ามชาติ ที่ไม่ได้นำข้อมูลจากการจดทะเบียนไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงและไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้ นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานยังขาดแคลนบุคลากรที่รับผิดชอบดูแลเรื่องแรงงานข้ามชาติที่มีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆทุกปี

4. โควตาแรงงานข้ามชาติ ถูกกำหนดโดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นซึ่งพิจารณาจากขนาดของธุรกิจหรือขนาดของครัวเรือนและจำนวนเด็กและผู้สูงอายุในกรณีงานบ้าน ซึ่งในทางปฏิบัติมักมีจำนวนต่ำกว่าจำนวนที่นายจ้างขอมาเพียงเล็กน้อย ซึ่งนายจ้างมีแนวโน้มจะแจ้งจำนวนที่สูงเกินจริง ดังนั้น การกำหนดโควตาจึงมิได้สะท้อนความต้องการและการขาดแคลนแรงงานที่แท้จริง อีกทั้ง ยังขาดการมองปัญหาในระดับมหภาคอีกด้วย

5. ค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและต่ออายุแรงงานข้ามชาติที่ค่อนข้างสูง (3,800 บาทต่อคน ซึ่งเป็นค่าตรวจโรค ประกันสุขภาพ และใบอนุญาตทำงาน) โดยเฉพาะสำหรับนายจ้างรายเล็กและนายจ้างที่ใช้แรงงานเพียงบางฤดู อีกทั้งยังมีขั้นตอนและเอกสารมากมายทำให้เกิดความสับสนและเสียเวลาดำเนินการมาก มีผลให้นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ยอมพาแรงงานข้ามชาติไปขึ้นทะเบียน นอกจากนี้ การต่ออายุใบอนุญาตทำงานที่ไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเพิ่ม และการเปลี่ยนนายจ้างที่ทำได้ยาก ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนกลายเป็นแรงงานเถื่อนได้ง่าย

ในช่วงแรกของการพิสูจน์สัญชาติก็เช่นกัน ในกรณีพม่าที่มีการแต่งตั้งให้บริษัทเอกชนร่วมไทยพม่าเข้ารับเป็นผู้ดำเนินการอำนวยความสะดวกแก่ในจ้างในด้านเอกสาร และการนำพาแรงงานต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติที่ชายแดน 3 จุดคือ ท่าซี้เหล็ก เมืองเมียวดี และเกาะสอง ก็มีค่าใช้จ่ายสูงและต้องใช้ระยะเวลาหลายวันในการเดินทาง อีกทั้งการนำเข้าแรงงานใหม่อย่างถูกกฎหมายผ่าน MOU ก็มีค่าใช้จ่ายสูงเช่นกัน และใช้เวลาดำเนินการจัดหานำเข้าแรงงานค่อนข้างนานอีกด้วย เช่น การออกหนังสือเดินทางของกัมพูชาต้องใช้เวลา

ถึง 2-3 เดือน รวมระยะเวลาในการที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยใช้เวลานาน 3-12 เดือน และค่าใช้จ่ายในการจัดหางานให้แรงงานข้ามชาติลาวที่บริษัทจัดหางานเรียกเก็บเท่ากับ 15,000-25,000 บาท ซึ่งโดยปกติ นายจ้างจะออกให้แรงงานข้ามชาติก่อนแล้วจึงหักออกจากค่าจ้าง ทำให้แรงงานข้ามชาติต้องการหนีจาก นายจ้างไปเพราะไม่ต้องการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนี้ ซึ่งส่งผลเสียต่อบริษัทจัดหางานให้ต้องหาแรงงานมา ทดแทน รวมถึงกรณีที่แรงงานกลับประเทศต้นทางก่อนกำหนดด้วย ซึ่งหากเทียบกับค่าใช้จ่ายในการลบลอบ เข้าเมืองที่ใช้เวลาเพียง 1 สัปดาห์และเสียค่าใช้จ่ายถูกกว่ามาก จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมจึงมีแรงงานข้ามชาติที่ เข้ามาทำงานผ่าน MOU เพียงจำนวนน้อยมาก นอกจากนี้ยังพบว่าบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่หาแรงงานข้าม ชาติเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพในการนำเข้าทำให้สื่อสารข้อมูลผิดพลาดในเรื่องสัญญาจ้างงาน ค่าจ้าง วันหยุด เป็นต้น อีกทั้งยังขาดเครือข่ายในพื้นที่หรือหมู่บ้านในการคัดเลือกแรงงาน บริษัทจึงจำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ ในพื้นที่อีกทอดหนึ่ง

6. การสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดน การปราบปรามจับกุม ผู้ลักลอบใช้และแรงงานข้ามชาติลักลอบทำงาน และการผลักดันส่งกลับประเทศต้นทาง ยังด้อยประสิทธิภาพ แม้จะสามารถสกัดกั้นได้ปีละมากกว่า 2-3 แสนคน แต่แรงงานต่างด้าวที่เล็ดลอดเข้ามาทำงานก็มีจำนวนเพิ่ม สูงขึ้นในแต่ละปีไม่ต่ำกว่า 2-3 แสนคนเช่นกัน การปฏิบัติงานมีความไม่โปร่งใสของเจ้าหน้าที่รัฐ นายหน้าจัดหา แรงงาน และผู้มีอิทธิพลที่ทุจริตแสวงหาผลประโยชน์จากการนำพาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าประเทศ สาเหตุ ของความไม่มีประสิทธิภาพที่ถูกหยิบยก ได้แก่ การสกัดกั้นนั้น การที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดกับประเทศ เพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศยาวไกลหลายพันกิโลเมตรจึงไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง ส่วนการลักลอบทำงานนั้น หากเจ้าหน้าที่เข้มงวดจริงจังก็จะเกิดปัญหาว่าไม่มีที่กักขังเพียงพอ รวมถึงค่าอาหารในการเลี้ยงดู และสำหรับการ ผลักดันส่งกลับแรงงานหลายแสนคนอาจส่งผลกระทบต่อนายจ้างทำให้ขาดแคลนแรงงานได้

7. การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติยังมีปัญหาจนประเทศไทยถูกจัดให้อยู่กลุ่มประเทศที่ ต้องเฝ้าจับตามองระดับที่ 2 (Tier II Watch List) ของสหรัฐอเมริกา ทั้งในเรื่องการค้ามนุษย์ ค่าประเวณี แรงงานเด็ก และโรงงานนรก แรงงานข้ามชาติเข้าถึงบริการทางกฎหมายได้ยาก และไม่ทราบสิทธิที่พึงมี ทำให้ ไม่ได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้ ระบบประกันสังคมยังมีความไม่เหมาะสมกับแรงงานข้ามชาติที่มีลักษณะ การจ้างงานแบบชั่วคราว ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่ได้ใช้ประโยชน์จากประกันสังคมอย่างเหมาะสม

8. รัฐบาลต้องรับภาระการคลังทั้งในเรื่องสาธารณสุขเพื่อป้องกันและเฝ้าติดตามการระบาดของโรคติดต่อ เช่น โรคเท้าช้าง โรคมาลาเรีย ฯลฯ รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านสังคมอื่นๆ เช่น การให้การศึกษา การป้องกันการค้ามนุษย์ การสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ ยาเสพติด อาชญากรรม และการค้าอาวุธ เป็นต้น

9. ชุมชนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ต่างๆ ในหลายจังหวัด เช่น ที่ จังหวัดระนอง สมุทรสาคร กาญจนบุรี ตาก และสระแก้ว อันเนื่องจากการไม่มีนโยบายชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว ทำให้การอาศัยอยู่อย่างแออัดไม่ถูกสุขลักษณะ และการเข้าครอบครองพื้นที่ของแรงงานข้ามชาติสร้างความไม่พอใจ และความขัดแย้งทางวัฒนธรรมของคนไทยกับแรงงานข้ามชาติ และปัญหาความไม่มั่นคงของชาติ ทำให้มีการประกาศจัดระเบียบสังคมในรูปแบบต่างๆ ในบางจังหวัดจนทำให้เกิดการต่อต้านว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

10. ยังไม่มีนโยบายชัดเจนในเรื่องครอบครัวและผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย รวมถึงบุตรที่คลอดในประเทศไทยซึ่งมีจำนวนปีละไม่น้อยกว่า 4 พันคนด้วยว่าจะดำเนินการอย่างไร

11. คนบนพื้นที่สูงที่อยู่ในประเทศไทยมานานและมีบัตรประจำตัวสีต่างๆ ได้เข้ามาจดทะเบียนเหมือนแรงงานข้ามชาติเพื่อได้รับสิทธิในการทำงาน

12. การนำเข้าแรงงานข้ามชาติอย่างถูกกฎหมายมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของประเทศต้นทาง เช่น ประเทศลาวห้ามไม่ให้แรงงานทำอาชีพผู้รับใช้ในบ้าน และการไปทำงานต้องดำเนินการผ่านบริษัทจัดหางานของประเทศลาวเท่านั้น ส่วนกัมพูชากำหนดอายุแรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศไม่เกิน 35 ปีและกำหนดประเภทงานด้วย

## 7. สรุปสาระสำคัญของนโยบายบริหารแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

| ประเด็นสำคัญ                               | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การอบรมแรงงาน                              | กระทรวงแรงงานมีแผนจัดอบรมแรงงานข้ามชาติก่อนเข้าทำงานให้รู้ถึงการทำงานและกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยสำหรับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านระบบเอ็มโอยู รวมถึงมีการจัดอบรมพัฒนาฝีมือให้ด้วย โดยจะเก็บค่าธรรมเนียมการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติได้มีการให้ข้อมูลเบื้องต้นกับแรงงานเหล่านี้ที่ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จในขณะที่ยื่นหนังสือเดินทาง ใบอนุญาตทำงาน และการตรวจลงตราวีซ่า เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานของจังหวัดสมุทรสาคร ได้มีการจัดตั้งห้องอบรมสิทธิแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จแรงงานต่างด้าวกรณีพิเศษ เพื่อชี้แจงสิทธิและความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานให้กับแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ ยังมีมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาที่ฝึกอบรมให้ความรู้กฎหมายแก่แรงงานต่างด้าว และบริษัทเอกชนผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าวที่มีการให้ความรู้และฝึกฝมือก่อนส่งต่อแรงงานให้แก่นายจ้าง |
| จำนวนปีที่อนุญาตให้ทำงานและต่ออายุ         | ใบอนุญาตทำงานมีอายุ 2 ปี ต่ออายุได้ 1 ครั้ง รวมเป็น 4 ปี และต้องกลับประเทศต้นทาง 3 ปีก่อนที่จะสามารถกลับเข้ามาใหม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติได้มีความพยายามที่จะผ่อนปรนเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้วยการอนุญาตให้อยู่ต่อไปได้ โดยไม่ต้องเดินทางกลับประเทศ 3 ปี เพียงแค่ทำเรื่องและยื่นเอกสารขอต่ออายุเท่านั้น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ระบบนายหน้า                                | มีภาคเอกชนดำเนินธุรกิจเป็นตัวแทนหรือนายหน้าในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว โดยมีการเรียกค่าบริการ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากนายจ้างในประเทศและแรงงานต่างด้าว โดยบริษัทเอกชนเหล่านี้จะต้องได้รับใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานทำงานในประเทศภายใต้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีการนำเข้าแรงงานแบบจ๊วซีด้วย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| ความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย           | ไม่เข้มงวด เจ้าพนักงานมีการเรียกเงินจากแรงงานข้ามชาติและนายจ้าง แม้แรงงานจะมีใบอนุญาตทำงานก็ตาม รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นนายหน้าค้าแรงงานข้ามชาติเสียเอง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| การกำหนดโควตาแรงงานต่างด้าว                | กำหนดโดยให้นายจ้างยื่นตัวเลขความต้องการใช้แรงงานต่างด้าว แล้วกระทรวงแรงงานพิจารณาความเหมาะสม ซึ่งตัวเลขมักไม่แตกต่างจากตัวเลขที่นายจ้างยื่นขอ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| การกำหนดพื้นที่และอาชีพของแรงงานต่างด้าว   | แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ในทุกพื้นที่ของประเทศไทย โดยมีการกำหนดอาชีพที่แรงงานข้ามชาติสามารถทำได้ 2 อาชีพ นั่นคือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน โดยนิยามว่า เป็นงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ ใช้กำลังกายทำงานซ้ำๆ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| การนำเข้าแรงงานต่างด้าว                    | มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติตาม MOUs ทั้งแบบจ๊วซี และแบบที่บริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| การจัดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามา | มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2535 เริ่มจากบางจังหวัดและบางอาชีพ มาเป็นทุกจังหวัดและทุกสาขาอาชีพเป็นระยะๆ เพื่อเป็นการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                              |                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| อย่างผิดกฎหมาย                                                               | ชั่วคราวจนถึงปัจจุบัน                                                                                                                                                                                    |
| ตลาดนัดพบแรงงานต่าง<br>ด้าว<br>การใช้ระบบจัดเก็บภาษี<br>การใช้แรงงานต่างด้าว | ไม่มี<br>ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดออกมาชัดเจนในทางปฏิบัติสำหรับค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงาน<br>ข้ามชาติ ตัวเลขอย่างไม่เป็นทางการของค่าธรรมเนียมอยู่ที่ <b>200-600</b> บาทต่อคน ขึ้นกับพื้นที่<br>และอาชีพ |

## 8. ข้อเสนอแนะเบื้องต้น

ในส่วนนี้จะได้นำเสนอข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ก่อนที่จะเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ จำนวน 4 ข้อ ดังนี้

1. กำหนดทิศทางของอุปสงค์และอุปทานแรงงานให้สอดคล้องกันและสอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ
2. ทำการศึกษาถึงจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมแทนระบบโควตาที่ใช้วิธีสอบถามเอจากนายจ้าง เป็นรายบุคคล ซึ่งจำนวนนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ
3. ผลักดันให้ใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฉบับปีพ.ศ. 2551 ให้เป็นรูปธรรม โดยสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานให้เหมาะสมและยืดหยุ่น เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานข้ามชาติ และการตั้งเพดานพื้พืง โดยผลักดันการใช้แรงงานข้ามชาติที่มีทักษะสูงและเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะเศรษฐกิจ ลักษณะของอุตสาหกรรม และพื้นที่ นอกจากนี้ ควรมีการฝึกอบรมแรงงานต่างด้าวให้มีความรู้ในเรื่องภาษา กฎหมาย และวัฒนธรรมก่อนเข้าทำงาน
4. เอาจริงเอาจังในการติดตาม ประเมินผล และบังคับใช้กฎหมาย เพื่อกำจัดแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายให้หมดไป รวมทั้งดูแลเรื่องการคุ้มครองและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติ เช่น ปรับรูปแบบประกันสังคมให้เหมาะสม กำจัดระบบนายหน้าเถื่อน การค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานเด็ก

## เอกสารอ้างอิง

Paitoonpong Srawooth. (2554). "Different stream, different needs, and impact: managing international labor migration in ASEAN: Thailand (Immigration)" Discussion paper series no. 2011-28, Philippine Institute for Development Studies.

Pasadilla, Gloria. (2556). "Social security for migrant labor in the greater Mekong subregion." ARTNeT working paper series no. 122/January 2013. Asia-Pacific Research and Training Network on Trade.

นรา รัตนรุจ. (2554). "การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา: ทบทวนอดีตและกำหนดแนวทางการบริหารจัดการในอนาคตหลัง 14 มิถุนายน 2555" ผลงานประกอบการประเมินในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. (2555). "วิกฤติขาดแคลนแรงงานและการจ้างแรงงานต่างด้าวทดแทน" เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องการเตรียมความพร้อมในการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานกรณีศึกษาการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย จัดโดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในวันอาทิตย์ที่ 16 กันยายน 2555 โรงแรมบางกอกพาเลส.

### บทที่ 3

## นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศสิงคโปร์

### 1. ลักษณะทั่วไปของประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์มีพื้นที่ประมาณ 581 ตารางกิโลเมตร เป็นนครรัฐที่ตั้งอยู่บนเกาะในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทางใต้สุดของคาบสมุทรมาเลย์ ติดกับรัฐยะโฮร์ของประเทศมาเลเซีย และอยู่ทางเหนือของเกาะสุมาตราของประเทศอินโดนีเซีย โดยชายฝั่งทะเลของสิงคโปร์มักจะต่ำกว่าระดับน้ำทะเล จึงต้องมีการถมทะเลเพื่อทำการก่อสร้างอาคาร ส่วนด้านทรัพยากรนั้นประเทศสิงคโปร์ถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีทรัพยากรทางธรรมชาติน้อยและมีพื้นที่จำกัด ทำให้ประเทศสิงคโปร์พยายามพัฒนาประเทศให้เป็นเสมือนศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าโดยการนำเข้าสินค้าจากยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น แล้วส่งไปขายต่อยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยอาศัยความได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้ง และท่าเรือปลอดภาษีที่ทันสมัย พร้อมกันนี้ยังมีการพัฒนาด้านโลจิสติกส์ และศักยภาพของบุคลากรที่มีอยู่น้อยนั้นให้มีทักษะความเชี่ยวชาญเพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ จนในปัจจุบันประเทศสิงคโปร์ถูกจัดอันดับให้เป็นประเทศที่น่าลงทุนที่สุดในโลก โดยครองแชมป์มากกว่า 7 สมัยจากการจัดอันดับโดยธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2555 และยังคงอันดับหนึ่งในเรื่องประสิทธิภาพตลาดแรงงาน จากการจัดอันดับของ World Economic Forum ในปี พ.ศ. 2555

ภาพที่ 1: แผนที่ประเทศสิงคโปร์



## 2. ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

### 2.1 โครงสร้างการผลิตของประเทศ

จากการที่ประเทศสิงคโปร์ขาดแคลนทรัพยากรในภาคการผลิตทำให้ต้องอาศัยการนำเข้าวัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศอื่นๆ เช่น การนำเข้าน้ำมันจากมาเลเซีย และนำเข้าน้ำมันจากบรูไน โดยอาศัยประโยชน์จากทำเลที่ตั้งอยู่ที่ปลายสุดของแหลมมลายู ดำเนินเศรษฐกิจของตนให้เป็นศูนย์กลางทางการค้า การบริการ การลงทุน และโลจิสติกส์ ปัจจุบันประเทศสิงคโปร์จึงเปรียบเสมือนพ่อค้าคนกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า โดยพึ่งพาการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ มีการนำเข้าวัตถุดิบมาผลิตเป็นสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและมีคุณภาพแล้วส่งออกไปขายยังต่างประเทศ

อุตสาหกรรมที่สำคัญของสิงคโปร์ได้แก่ การกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม การผลิตสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เคมีภัณฑ์ เครื่องอุปกรณ์การขนส่ง และอุตสาหกรรมอาหาร ส่งผลให้สินค้าส่งออกที่สำคัญของสิงคโปร์ได้แก่ เคมีภัณฑ์ เวชภัณฑ์ เรือ เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ แผงวงจรไฟฟ้า และน้ำมันสำเร็จรูป เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลสิงคโปร์ยังมีเป้าหมายให้ประเทศของตนเป็นศูนย์กลางทางการเงิน การธนาคาร การบินและอวกาศ การบัญชี และการขนส่ง ซึ่งพบว่าในปี พ.ศ.2554 ภาคการผลิตมีส่วนในผลผลิตมวลรวมภายในประเทศที่เป็นตัวเงิน (Nominal GDP) มากที่สุดร้อยละ 20.9 (ตารางที่ 1) แต่สัดส่วนของภาคการผลิตก็ลดลงจากการความต้องการของโลกที่ลดลงจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่ยังชะลอตัวจากวิกฤตการเงินของสหรัฐอเมริกา และวิกฤตหนี้สาธารณะของยุโรป ขณะที่สัดส่วนในภาคบริการโดยรวมมากขึ้น

ตารางที่ 1: แสดงสัดส่วนของ Nominal GDP ของภาคอุตสาหกรรมต่างๆในสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2553-2554

| ประเภทอุตสาหกรรม                                     | สัดส่วนในรูป Nominal GDP (ร้อยละ) |      |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------|------|
|                                                      | 2553                              | 2554 |
| การผลิต เช่นการผลิตอิเล็กทรอนิกส์ เคมีภัณฑ์          | 22.1                              | 20.9 |
| การก่อสร้าง                                          | 4.3                               | 4.2  |
| ภาคการผลิตอื่นๆเช่น การเกษตร,ประมง,เหมืองแร่ เป็นต้น | 5.5                               | 5.9  |
| ขายปลีกและส่ง                                        | 17.9                              | 17.4 |
| การขนส่ง                                             | 8.6                               | 8.2  |
| บริการด้านที่อยู่อาศัย เช่น โรงแรม และบริการอาหาร    | 2.2                               | 2.4  |
| ข้อมูลและการสื่อสาร                                  | 3.6                               | 3.6  |

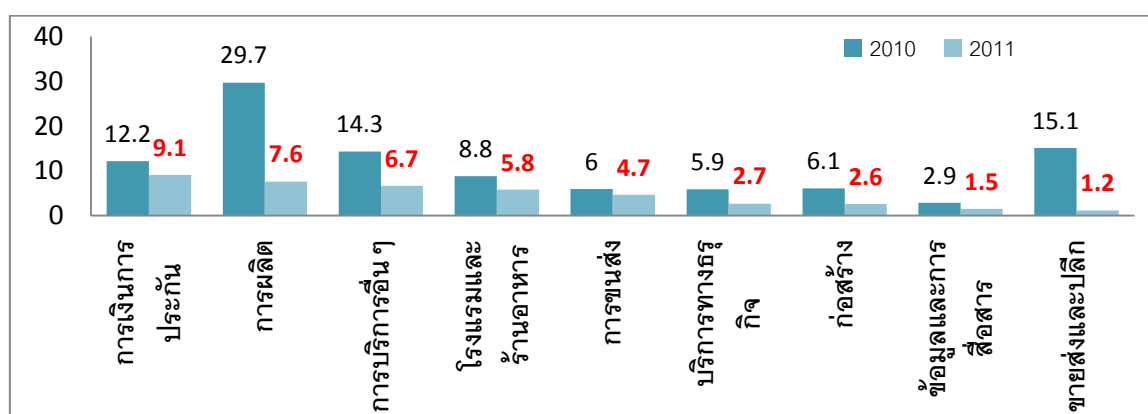


| ประเภทอุตสาหกรรม                                  | สัดส่วนในรูป Nominal GDP (ร้อยละ) |      |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------|------|
|                                                   | 2553                              | 2554 |
| การเงินและการประกันภัย                            | 11.5                              | 11.9 |
| บริการธุรกิจ เช่น อสังหาริมทรัพย์ การบริหารจัดการ | 13.7                              | 14.1 |
| ภาคบริการอื่นๆ                                    | 10.6                              | 11.4 |

ที่มา: ปรับปรุงมาจาก Singapore in Figures 2555, Department of Statistics Singapore

ในปี พ.ศ. 2554 เศรษฐกิจของสิงคโปร์เติบโต 4.9% ลดลงจากปีก่อนหน้าที่ขยายตัวถึง 14.8% เนื่องจากวิกฤตการเงินโลก โดยการเติบโตส่วนใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 มาจากภาคการเงินและประกันโดยที่มีการขยายตัว 9.1% ส่วนภาคการผลิตขยายตัวลดลงเป็น 7.6% จาก 29.7% ในปี พ.ศ.2553 โดยการผลิตในกลุ่มเครื่องมือทางการแพทย์มีการเพิ่มขึ้นมากที่สุด รองลงมาเป็นพวกเคมีภัณฑ์ ขณะที่ภาคอิเล็กทรอนิกส์ติดลบเนื่องจากผลกระทบจากน้ำท่วมในประเทศไทยทำให้ขาดแคลนชิ้นส่วนในการผลิต ส่วนภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น ภาคก่อสร้างขยายตัวลดลงเป็น 2.64% จาก 6.1% ในปี พ.ศ.2553 เนื่องจากความต้องการก่อสร้างของภาคเอกชนลดลง แม้ว่าการก่อสร้างของรัฐบาลจะมากขึ้นในการสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนและรถไฟฟ้า ส่วนภาคค้าปลีกและค้าส่งขยายตัวลดลงเป็น 1.2% จาก 15.1% ในปี พ.ศ.2553 ภาคโรงแรมและร้านอาหารขยายตัวลดลงเป็น 5.8% จาก 8.8% ในปี พ.ศ.2553 และภาคบริการอื่นๆ ขยายตัวลดลงเป็น 6.7% จาก 14.3% ในปี พ.ศ.2553 (กราฟที่ 1)

กราฟที่ 1: แสดงอัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) แต่ละภาคอุตสาหกรรมระหว่างปี พ.ศ. 2553-2554 (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)



ที่มา: ปรับปรุงมาจาก Economic Survey of Singapore 2010 และ 2011, Ministry of Trade and Industry Singapore (2553 และ 2554)

## 2.2 ลักษณะของตลาดแรงงาน

การจ้างงานในแต่ละอุตสาหกรรม พบว่าในปี พ.ศ. 2554 การจ้างงานที่มากขึ้นส่วนใหญ่มาจากภาคบริการที่เพิ่มขึ้น 95,000 คน โดยจำแนกเป็นการเพิ่มขึ้นในภาคบริการธุรกิจ 22,000 คน ภาคขายปลีกและส่ง 15,500 คน ภาคการเงินและประกัน 10,600 คน โรงแรมและร้านอาหาร 9,700 คน การสื่อสาร 7,800 คน การขนส่ง 5,700 คน และอื่นๆ 23,800 คน ส่วนการจ้างงานในภาคก่อสร้างเพิ่มขึ้น 22,000 คน โดยได้รับแรงสนับสนุนจากการก่อสร้างในภาครัฐก็คือสำนักงานพัฒนาการเคหะแห่งชาติ และในปี พ.ศ. 2555 แรงงานภาคก่อสร้างจะเพิ่มขึ้น 21,000 คน และจากการรายงานของสำนักงานข่าวชาแนลนิวส์เอเชียในปี พ.ศ. 2556 คาดว่าจะเพิ่มขึ้นถึง 50,000 คน ส่วนภาคการผลิตมีการจ้างงานมากขึ้น 2,900 คน (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2: แสดงการเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรมระหว่างปี พ.ศ.2551-2554 (หน่วย: คน)

| ประเภทอุตสาหกรรม                                        | ปี     |         |        |        |
|---------------------------------------------------------|--------|---------|--------|--------|
|                                                         | 2551   | 2552    | 2553   | 2554   |
| การผลิต                                                 | 19,500 | -43,900 | -800   | 2,900  |
| การก่อสร้าง                                             | 64,000 | 24,000  | 3,400  | 22,200 |
| ภาคการผลิตอื่นๆ เช่น การเกษตร, ประมง, เหมืองแร่ เป็นต้น | 1,600  | -1,100  | 700    | 1,100  |
| ขายปลีกและส่ง                                           | 16,400 | 5,700   | 14,500 | 15,500 |
| การขนส่ง                                                | 13,700 | -2,400  | 6,200  | 5,700  |
| โรงแรมและร้านอาหาร                                      | 16,900 | 3,200   | 12,700 | 9,700  |
| ข้อมูลและการสื่อสาร                                     | 5,700  | 2,900   | 8,800  | 7,800  |
| การเงินและการประกันภัย                                  | 11,500 | 2,200   | 11,400 | 10,600 |
| บริการธุรกิจ เช่น อสังหาริมทรัพย์ การบริหารจัดการ       | 36,100 | 15,100  | 25,000 | 22,000 |
| ภาคบริการอื่นๆ                                          | 36,100 | 31,900  | 34,000 | 23,800 |

ที่มา: Manpower Research & Statistics Department, Ministry of Manpower และ Economic Survey of Singapore 2011, Ministry of Trade and Industry Singapore (2554)

## 2.3 ปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ

ในอดีตภายหลังจากที่ประเทศสิงคโปร์ได้ประกาศอิสรภาพในปี พ.ศ. 2508 ประเทศสิงคโปร์ได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เข้าสู่ประเทศที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยผลิตสินค้าที่ใช้ปัจจัยแรงงานเข้มข้น ทำให้มีความต้องการแรงงานมากขึ้น จนกระทั่งเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ดังนั้นสาเหตุหลักๆของปัญหาการขาดแคลนแรงงานจึงมาจากความไม่สมดุลของอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ในตลาดแรงงาน ซึ่งอุปสงค์หรือความต้องการแรงงานที่มากขึ้นมาจากการที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากการเน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก รวมทั้งในระยะหลังเนื่องจากการดำเนินชีวิตคนสิงคโปร์ต้องทำงานแข่งกับเวลาและค่าครองชีพที่สูงขึ้น ผู้หญิงสิงคโปร์จึงต้องออกไปทำงานนอกบ้านมากขึ้น ทำให้ต้องการจ้างแม่บ้านชาวต่างชาติมาดูแลบุตรและผู้สูงอายุ โดยเฉพาะจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจากการบริการทางการแพทย์ที่ดีขึ้นทำให้สังคมสิงคโปร์มีอัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุมากขึ้น โดยมีอัตราการตายในปี พ.ศ. 2554 อยู่ในระดับต่ำเพียง 4.5 ต่อจำนวนพลเมือง 1,000 คน ขณะที่ในด้านอุปทานแรงงานนั้นก็ลดลง เนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์ของคนสิงคโปร์ที่ลดลงน้อยกว่าอัตราการทดแทน (Replacement level) ซึ่งเกิดจากในช่วงปี พ.ศ. 2503-2513 ที่รัฐบาลสิงคโปร์มีโครงการควบคุมการกำเนิดในสโกลแกน Stop at Two ทำให้อัตราการเจริญพันธุ์ลดลงจนน้อยกว่าอัตราการทดแทนตั้งแต่ช่วงหลังของทศวรรษที่ 2513 โดยในปี พ.ศ. 2554 สิงคโปร์มีอัตราการเจริญพันธุ์รวม (Total fertility rate) เท่ากับ 1.2 (ตารางที่ 3) ซึ่งแม้จะมากกว่าในปี พ.ศ. 2553 แต่ก็ยังคงน้อยกว่าเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2543 ที่อยู่ที่ 1.6 และยิ่งน้อยกว่าเมื่อเทียบกับประเทศไต้หวัน ฮองกง เกาหลีใต้ และ ญี่ปุ่น แสดงให้เห็นว่าแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบาย Baby Bonus Policy สนับสนุนให้มีบุตรตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2543 โดยการใช้มาตรการยกเว้นภาษีสำหรับผู้ที่มีบุตรคนที่ 3 และ 4 การให้เงินสนับสนุนการดูแลบุตรสำหรับเด็ก 3 คนแรกสำหรับคุณแม่ที่ทำงาน การให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน และโครงการบ้านจัดสรรสำหรับผู้มีบุตร หรือการให้สามีสามารถลาไปช่วยภรรยาเลี้ยงบุตรหลังคลอด ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยงานที่ชื่อว่า Social Development Unit (SDU) เพื่อช่วยในการหาคู่สำหรับคนโสด ก็ไม่มีประสิทธิผลในการเพิ่มอัตราการการเจริญพันธุ์ได้ อาจจะเพราะผู้หญิงเลือกที่จะทำงานมากกว่าการมีครอบครัวและบุตรเนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ตึงเครียดกับการทำงาน รวมทั้งค่าครองชีพและค่าเล่าเรียนในสิงคโปร์ที่ค่อนข้างสูง นอกจากนี้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานยังทวีความรุนแรงมากขึ้นจากการย้ายถิ่นฐานของพลเมืองชาวสิงคโปร์เนื่องจากไม่พอใจในกฎหมายที่เข้มงวดของสิงคโปร์ (Brenda and Weiqiang, 2555) โดยในปี พ.ศ. 2553 สิงคโปร์มีอัตราการอพยพสุทธิเท่ากับ 721,738 คน และในปี พ.ศ. 2555 สิงคโปร์มีจำนวนประชากรประมาณ 5,312,400 คน โดยมีอัตราการเจริญเติบโตของประชากรประมาณ 2.48% เป็นชาวต่างชาติประมาณ 1,429,566 คน คิดเป็นร้อยละ 26.91 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นเชื้อสายชาวจีนประมาณร้อยละ 74.1 ชาวมาเลเซียร้อยละ 13.4 และอื่นๆ (Population Trends 2012, Singapore Department of Statistics และ World Bank Report ,2555)

ท่ามกลางความต้องการแรงงานที่มากขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงมีนโยบายการเพิ่มอายุผู้เกษียณอายุจากเดิมก่อนปี พ.ศ. 2536 อายุการเกษียณอยู่ที่ 55 ปี แต่ปัจจุบันอายุเกษียณเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 63 ปี ซึ่งในช่วงแรกนโยบายนี้ไม่ค่อยมีประสิทธิผลเนื่องจากผลกระทบที่ยังเหลือมาจากกฎหมายการเกษียณอายุอันเก่า และนอกจากการเพิ่มอายุการเกษียณแล้วรัฐบาลยังมีการใช้นโยบายการเพิ่มการจ้างงานในแรงงาน

เพศหญิงและผู้สูงอายุให้มากขึ้นโดยการสนับสนุนให้แม่บ้านชาวสิงคโปร์เข้ามาทำงานไม่เต็มเวลา (Part time) โดยได้รับเงินสนับสนุนการอบรมมาจากกองทุน SDF (Skills Development Fund) ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2522 โดยพบว่าผู้สูงอายุชาวสิงคโปร์ และผู้หญิงมีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น โดยสังเกตได้จากอัตราการมีส่วนร่วมในการทำงานของผู้สูงอายุชาวสิงคโปร์ที่มีอายุระหว่าง 55-64 ปีของทั้งเพศชายและหญิงในปี พ.ศ.2554 เพิ่มขึ้นจากเดิมในปี พ.ศ. 2544 (กราฟที่ 2) และอัตราการมีส่วนร่วมในการทำงานของกำลังแรงงานเพศหญิงตั้งแต่อายุ 25ปี ขึ้นไปในปี พ.ศ.2554 เพิ่มขึ้นจากเดิมในปี พ.ศ.2544 (กราฟที่ 2) แต่จากการที่ระดับการศึกษาของชาวสิงคโปร์สูงขึ้นจากเดิม (กราฟที่ 3) ทำให้ชาวสิงคโปร์เลี่ยงจะทำงานที่ได้ค่าจ้างต่ำ และใช้แรงงาน ที่เรียกว่า 3D คือ สกปรก (Dirty), อันตราย (Dangerous) และ ไม่มีเกียรติ (Demeaning) เช่น งานด้านการก่อสร้าง และแม่บ้าน ทำให้ยังคงต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานชดเชยในส่วนนี้ประกอบกับค่าแรงที่สูงจึงดึงดูดแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในสิงคโปร์มากขึ้น

ตารางที่ 3: แสดงอัตราการเจริญพันธุ์รวม (Total fertility rate) ของคนสิงคโปร์

| ปี                     | 2513 | 2523 | 2533 | 2543 | 2553 | 2554 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| อัตราการเจริญพันธุ์รวม | 3.07 | 1.82 | 1.83 | 1.6  | 1.15 | 1.2  |

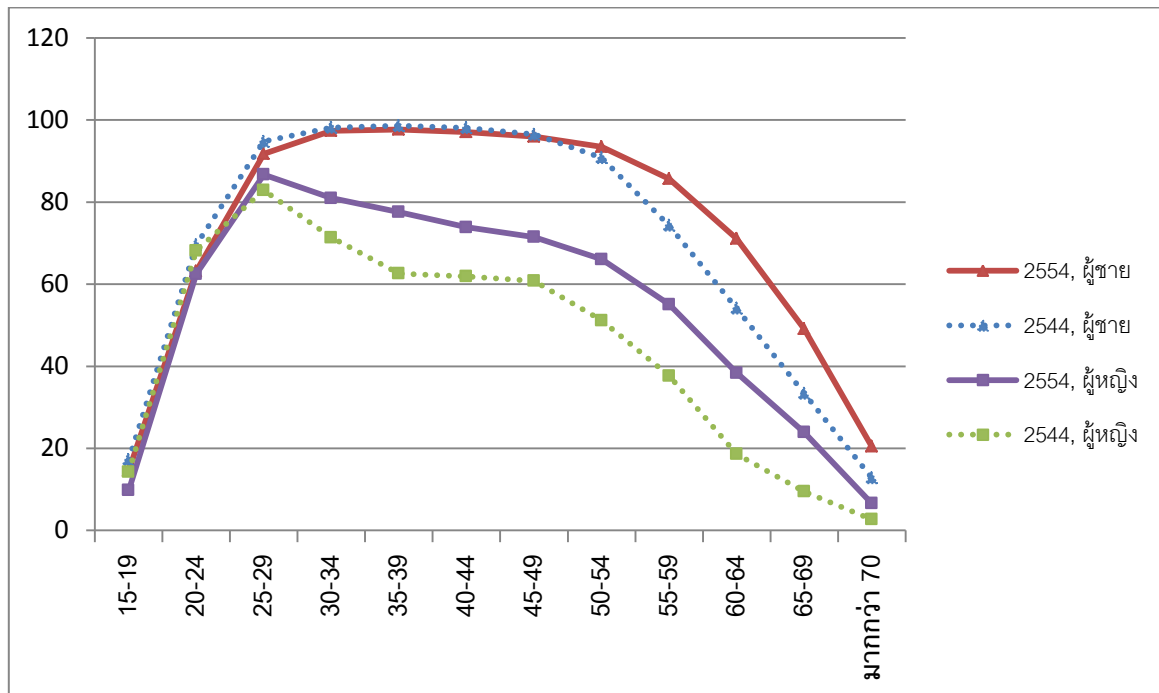
ที่มา: Population Trends 2012, Department of Statistics Singapore (2555)

ตารางที่ 4: แสดงอัตราการเติบโตของกำลังแรงงาน

| กำลังแรงงาน | อัตราการเปลี่ยนแปลง (เปอร์เซ็นต์) |           |           |
|-------------|-----------------------------------|-----------|-----------|
|             | 2544-2549                         | 2552-2553 | 2553-2554 |
| ชาวสิงคโปร์ | 2.7                               | 3.1       | 1.6       |
| ชาวต่างชาติ | 0.8                               | 4.2       | 6.3       |

ที่มา : Report on Labor Force in Singapore 2011, Ministry of Manpower (2554)

กราฟ2:เปรียบเทียบอัตราการมีส่วนร่วมในการทำงานของกำลังแรงงานชาวสิงคโปร์แยกตามอายุเพศ ของปี พ.ศ. 2544 และ 2554 (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)



ที่มา : Report on Labor Force in Singapore 2011, Ministry of Manpower (2554)

กราฟ3:เปรียบเทียบสัดส่วนระดับการศึกษาของกำลังแรงงานชาวสิงคโปร์ ของปี พ.ศ. 2544 และ 2554 (หน่วย: ร้อยละ)



ที่มา : Report on Labor Force in Singapore 2011, Ministry of Manpower (2554)

จากปัญหาการจ้างแรงงานต่างชาติที่มากขึ้น ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นการพัฒนาทักษะของแรงงาน ควบคู่กับศักยภาพของเทคโนโลยีการผลิต (Knowledge based economy) โดยการให้เงินอุดหนุนแก่เอกชนในการเพิ่มทักษะของแรงงาน ควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อทดแทนกำลังคน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อที่จะพึ่งพาแรงงานต่างชาติทุกระดับให้อยู่ในอัตรา 1 ใน 3 ซึ่งสิงคโปร์ได้มีการพัฒนานโยบายอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 ที่ประเทศสิงคโปร์ประกาศอิสรภาพ จนถึงปัจจุบัน และในระยะหลังนี้เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์เกรงว่านายจ้างจะพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากเกินไปจนไม่มีการพัฒนาการผลิต และการจ้างแรงงานต่างชาติมากเกินไปก็อาจก่อให้เกิดปัญหาสังคม การแย่งทรัพยากร และการแย่งงานชาวสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์จึงออกมาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติในรูปแบบต่างๆ ที่เข้มงวดมากขึ้น ทั้งการให้ใบอนุญาต กำหนดเชื้อชาติของลูกจ้างในการทำงานแต่ละประเภท การเก็บภาษีกับนายจ้าง การกำหนดเพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ และกฎหมายที่เข้มงวดในการควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้สภาพตลาดแรงงานในสิงคโปร์ปัจจุบันอยู่ในสภาพตึงตัว ภาคธุรกิจได้รับผลกระทบจากการจำกัดการไหลเข้าของแรงงานต่างชาติ

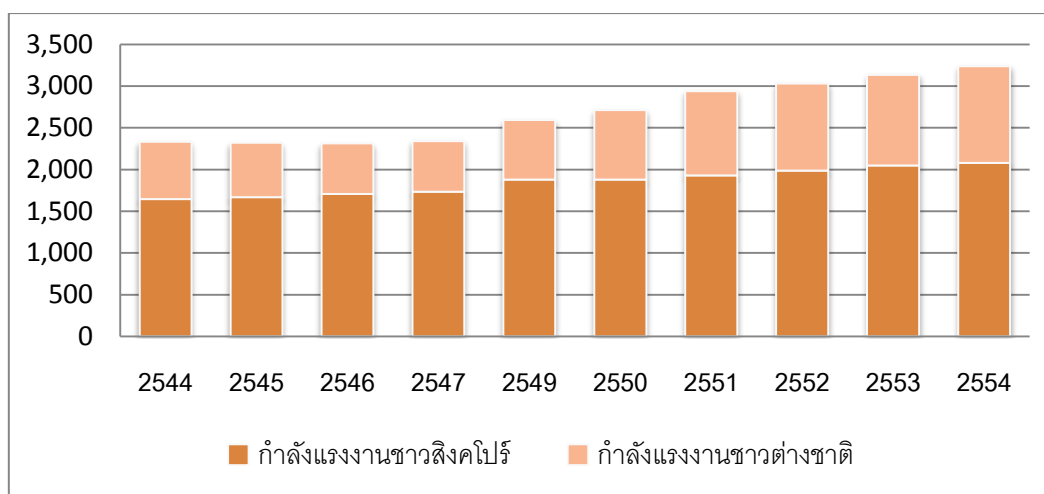
### 3. ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ

#### 3.1 จำนวนแรงงานต่างชาติ

##### 3.1.1 กำลังแรงงาน

กำลังแรงงานในสิงคโปร์แบ่งได้เป็นสองส่วนเช่นกันคือ กำลังแรงงานชาวสิงคโปร์ และกำลังแรงงานต่างชาติ โดยจากข้อมูลในกราฟที่ 4 พบว่าจำนวนกำลังแรงงานต่างชาติในปี พ.ศ. 2544-2554 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 5.74% ขณะที่กำลังแรงงานชาวสิงคโปร์เพิ่มขึ้นเพียงเฉลี่ยปีละ 2.4% โดยในปี พ.ศ.2554 กำลังแรงงานของชาวต่างชาติคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 35.74 (1,157,000 คน) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 29.44 (686,000 คน) ในปี พ.ศ. 2554 ขณะที่สัดส่วนกำลังแรงงานชาวสิงคโปร์ลดลงจากร้อยละ 70.56 (1,644,300 คน) ในปี พ.ศ.2544 เป็นร้อยละ 64.26 (2,080,000 คน)

กราฟที่ 4: แสดงกำลังแรงงานในประเทศสิงคโปร์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2554 (หน่วย: พันคน)

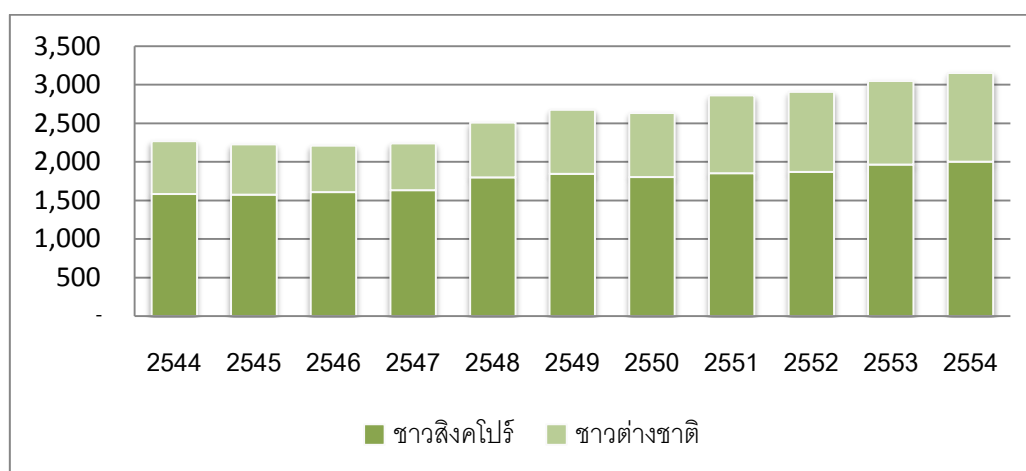


ที่มา: Singapore Yearbook of Manpower Statistics 2012, Ministry of Manpower (2555)

### 3.1.2 การจ้างงาน

การจ้างงานในสิงคโปร์แบ่งเป็นการจ้างงานชาวสิงคโปร์และการจ้างงานชาวต่างชาติ ซึ่งจากข้อมูลในกราฟที่ 5 แสดงให้เห็นว่าการจ้างงานในปี พ.ศ. 2544-2554 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 3.43% เป็นการจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 5.72% และเป็นการจ้างแรงงานชาวสิงคโปร์เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 2.41% โดยในปี พ.ศ. 2554 มีการจ้างแรงงานต่างชาติคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36.54 (1,150,800 คน) เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2544 ที่อยู่ที่ร้อยละ 30.20 (684,800 คน) ขณะที่สัดส่วนการจ้างแรงงานชาวสิงคโปร์ลดลงจากร้อยละ 69.8 (1,581,500 คน) ในปี พ.ศ.2544 เป็นร้อยละ 63.46 (1,998,000 คน) ในปี พ.ศ.2554

กราฟที่ 5: แสดงการจ้างงานในประเทศสิงคโปร์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544-2554



ที่มา : Singapore Yearbook of Manpower Statistics 2012, Ministry of Manpower (2555)

ส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละภาคอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ.2544-2552 ในตารางที่ 5 พบว่าในภาคก่อสร้างมีสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติมากและค่อนข้างคงที่ ขณะที่สัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในภาคบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าสิงคโปร์ต้องการแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ และกึ่งฝีมือไปทำงานในภาคก่อสร้างเช่น ช่างเชื่อม ช่างประปา ช่างไฟฟ้า ช่างปูน เนื่องจากสิงคโปร์มีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่อย่างต่อเนื่องทั้งโรงพยาบาล ทางเชื่อมใต้ดินระหว่างศูนย์การค้าใหญ่ เส้นทางรถไฟฟ้าสายวงกลม มหาวิทยาลัย และที่พัก รองลงมาคือแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือในภาคการผลิต และภาคบริการจำนวนมากในอาชีพต่างๆ อาทิ พนักงานเสิร์ฟ พนักงานขับรถ พนักงานล้างจาน พนักงานทำความสะอาด หรือแม้แต่แม่บ้าน พี่เลี้ยงเด็ก

ตารางที่ 5: แสดงสัดส่วนแรงงานต่างชาติในแต่ละภาคอุตสาหกรรม (หน่วย: ร้อยละ)

| ภาค<br>อุตสาหกรรม | สัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละอุตสาหกรรม |      |      |      |      |      |      |      |      |
|-------------------|-----------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                   | 2544                                          | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 | 2550 | 2551 | 2552 |
| ภาคการผลิต        | 38.6                                          | 38.8 | 38.4 | 40.5 | 42.1 | 44.6 | 48.1 | 50.6 | 48.4 |
| ภาคก่อสร้าง       | 66.1                                          | 62.9 | 59.6 | 58.7 | 59.3 | 60.4 | 64.4 | 69.3 | 69.9 |
| ภาคบริการ         | 21.7                                          | 20.8 | 20.3 | 20.2 | 20.7 | 21.6 | 23.5 | 25.6 | 25.4 |

ที่มา : ปรับปรุงมาจาก Chia (2554)

### 3.2 อาชีพ และประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติ

สำหรับประเทศสิงคโปร์แล้วหากเป็นแรงงานต่างชาติที่มีความเชี่ยวชาญมีทักษะ วิชาชีพต่างๆ เช่น แพทย์ วิศวกร (Professional) และทำงานระดับผู้บริหาร ที่ปรึกษา (Executive) จะต้องขอใบอนุญาตทำงานประเภท Employment Pass (EP) และ Personalized Employment Pass (PEP) จากกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ ซึ่งแรงงานต่างชาติประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น อังกฤษ เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น ส่วนแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือจะถือใบอนุญาตทำงานประเภท Work Permit (WP) จะมาจาก 4 แหล่งได้แก่

1. เอเชียเหนือ ได้แก่ แรงงานต่างชาติจากฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
2. Non-Traditional ได้แก่ แรงงานต่างชาติจากอินเดีย ศรีลังกา ไทย บังกลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์
3. แรงงานต่างชาติที่มาจากประเทศจีน
4. แรงงานต่างชาติที่มาจากประเทศมาเลเซีย



ซึ่งแรงงานต่างชาติจาก 4 แหล่งจะถูกกำหนดให้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยสาเหตุอาจจะเนื่องด้วยความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ภาคก่อสร้าง ได้แก่ ช่างเชื่อม ช่างประปา ช่างไฟฟ้า เป็นต้น โดยแรงงานต่างชาติภาคก่อสร้างต้องมีเชื้อชาติดังนี้คือ มาเลเซีย จีน อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังคลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน

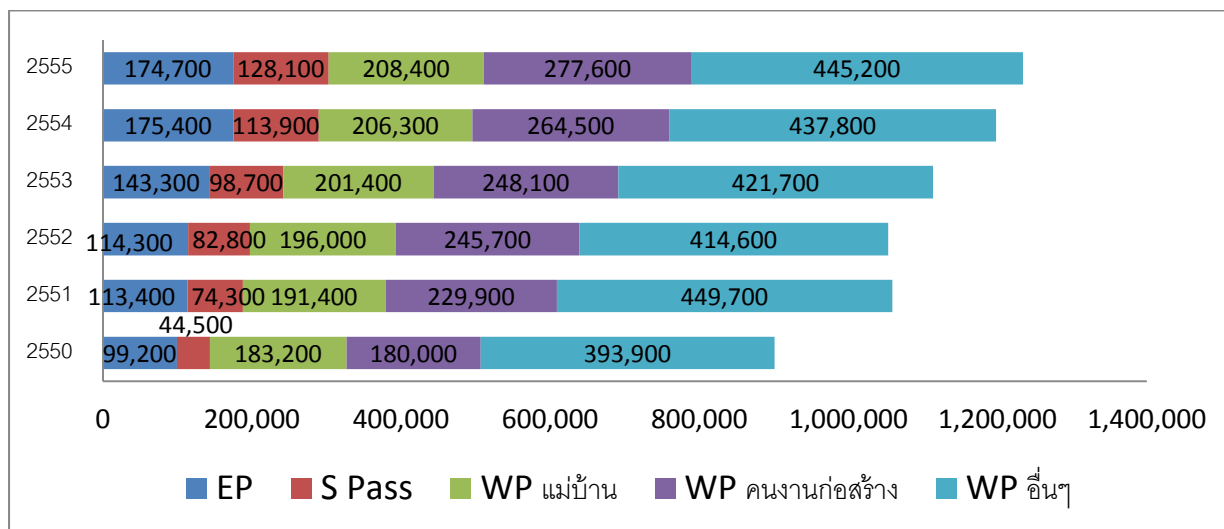
2. ภาคทางทะเล ได้แก่ งานก่อสร้างเรือในตู้ต่อเรือ โดยแรงงานต่างชาติต้องมีเชื้อชาติดังนี้คือ มาเลเซีย จีน อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังคลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน

3. ภาคการผลิต ได้แก่ งานการผลิตสินค้า พลาสติกอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์สุขภาพ น้ำมัน ก๊าซ การผลิตอาหาร เป็นต้น โดยแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานประเภทเหล่านี้ต้องเป็นแรงงานต่างชาติจาก มาเลเซีย จีน ฮองกง มาเก๊า เกาหลี และไต้หวัน

4. ภาคบริการ ได้แก่ งานด้านการเงิน ประกัน บริการทางธุรกิจ การขนส่ง การค้า โรงแรม ร้านอาหาร ร้านกาแฟ เช่น พนักงานเสิร์ฟ พนักงานขับรถ พนักงานล้างจาน ผู้ช่วยก๊ว พนักงานเก็บเงิน พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น แต่แรงงานต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานที่แผงขายอาหาร หรือ หาบเร่ โดยแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานประเภทเหล่านี้ต้องเป็นแรงงานต่างชาติจากมาเลเซีย จีน ฮองกง มาเก๊า เกาหลี และไต้หวัน

5. งานรับใช้ในบ้าน เช่น แม่บ้าน โดยแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานประเภทเหล่านี้ต้องเป็นแรงงานต่างชาติจากบังกลาเทศ ฮองกง อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย จีน พม่า ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ศรีลังกา ไต้หวัน และไทย ซึ่งส่วนใหญ่มักมาจากประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เพราะสามารถสื่อสารภาษาอังกฤษกับนายจ้างได้สะดวก ขณะที่จากศรีลังกา พม่า บังกลาเทศ และไทยเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนพี่เลี้ยงเด็ก (Confinement nanny) ส่วนใหญ่มาจากประเทศมาเลเซีย จะพบคนไทยเป็นส่วนน้อย เนื่องจากคนมาเลเซียสามารถเดินทางเข้าไปทำงานได้สะดวกกว่าจากภูมิประเทศที่ใกล้กัน และจากการสำรวจการจ้างแรงงานในแต่ละใบอนุญาตในกราฟที่ 6 พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 มีการจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละใบอนุญาตเพิ่มมากขึ้น โดยมีสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในใบอนุญาตประเภท EP (Employment Pass) และ S Pass ที่เป็นแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญและทักษะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่สัดส่วนของการจ้างแรงงานที่ถือใบอนุญาต WP (Work Permit) ที่เป็นพวกแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือลดลง แสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์มีการพึ่งพาแรงงานต่างชาติที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญมากขึ้นจากการที่ดำเนินนโยบายมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะของแรงงาน ควบคู่กับศักยภาพของเทคโนโลยีการผลิต (Knowledge based economy)

กราฟที่ 6: แสดงสัดส่วนและจำนวนการจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภทใบอนุญาต  
(หน่วย: คน)



ที่มา : Ministry of Manpower (2555)

#### 4. นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ

##### 4.1 ข้อมูลด้านการจัดการแรงงานต่างชาติ

จากการที่ประเทศสิงคโปร์ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติมากเหมือนประเทศอื่น และมีจำนวนประชากรน้อย สิงคโปร์จึงมีประวัติศาสตร์ยาวนานในการอพยพเข้าของคนจากประเทศข้างเคียงอย่างมาเลเซีย อินโดนีเซีย จีน และอินเดีย ตั้งแต่อังกฤษได้ขอเช่าสิงคโปร์จากจักรวรรดิยะโฮร์ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของฮอลันดาในปี พ.ศ.2362 ทำให้คนส่วนใหญ่ในประเทศสิงคโปร์มีเชื้อสายจีน อินเดีย และมาเลเซีย ต่อมาเมื่อสิงคโปร์กลายเป็นอาณานิคมของอังกฤษในปี พ.ศ.2410 สิงคโปร์จึงมีนโยบายให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี เพื่อรองรับความต้องการแรงงานในภาครัฐ การเกษตร และการค้า แต่การเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานก็มาสิ้นสุดเมื่ออังกฤษได้ออกกฎหมาย Immigration Restriction Ordinance ในปี พ.ศ.2471 และยังมีการควบคุมที่เข้มงวดมากขึ้นในช่วงที่ญี่ปุ่นยึดครองในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ.2485-2489) จากการที่มีแรงงานอพยพเข้ามาในสิงคโปร์จำนวนมากโดยส่วนใหญ่มาจากประเทศจีน อินเดีย และมาเลเซีย แต่พอภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศสิงคโปร์ก็กลับมาเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษอีกครั้ง และภายหลังก็ได้รับเอกราชจากอังกฤษรัฐบาลของสิงคโปร์ก็ตัดสินใจเข้าไปรวมอยู่ในสหพันธรัฐมาเลเซีย แต่ก็อยู่ได้เพียง 2 ปีเท่านั้น ในปี พ.ศ. 2508 ประเทศสิงคโปร์ก็ประกาศตนเป็นเอกราชอีกครั้ง ซึ่งในช่วง 10 ปีก่อนประกาศอิสรภาพนั้นสิงคโปร์มีการเข้มงวดในการอพยพเข้าของแรงงานต่างชาติไว้ฝีมือ โดยมีการออกกฎหมายจำกัดและควบคุมการอพยพเข้าฉบับใหม่

(Immigration Restriction Ordinance) ในปี พ.ศ. 2496 ส่วนการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินั้นหลังจากประกาศอิสรภาพนั้นในนี้จะแบ่งได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้

1. ช่วงแรกเริ่มในปี พ.ศ. 2508 เป็นช่วงที่สิงคโปร์ประกาศอิสรภาพจนถึงปี พ.ศ. 2522 จากการที่สิงคโปร์ได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นจากส่งออกมากขึ้นทำให้ประเทศขาดแคลนแรงงานอย่างมาก สิงคโปร์จึงลดความเข้มงวดในนโยบายการอพยพเข้าของแรงงานต่างชาติ เพื่อดึงดูดให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือจากมาเลเซีย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา ฟิลิปปินส์ และไทยเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญคือภาคการผลิต และภาคก่อสร้าง มีเฉพาะนโยบายการให้ใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างชาติ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 นโยบายการตรวจคนเข้าเมืองก็เริ่มมีความสำคัญเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของคนสิงคโปร์ โดยรัฐบาลสิงคโปร์ได้มีการแก้ไขกฎหมายการควบคุมการอพยพของแรงงานต่างชาติให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้สามารถควบคุมสถานการณ์ของแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือในตลาด สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง และลดต้นทุนของนายจ้างที่จะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติ โดยในปี พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ้างแรงงานต่างชาติที่มีใบอนุญาตเท่านั้น และมีการเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติกับนายจ้างทุกเดือนในภาคการก่อสร้าง ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 สิงคโปร์ได้อนุญาตให้แรงงานต่างชาติมาทำงานเป็นแม่บ้านในครัวเรือน เพื่อส่งเสริมให้ผู้หญิงชาวสิงคโปร์ออกไปทำงาน รัฐบาลสิงคโปร์จึงมีนโยบาย Foreign Domestic Worker Scheme เกิดขึ้น

2. ช่วงที่สอง เริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2523 ถึง 2532 ซึ่งถือเป็นยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 โดยรัฐบาลสิงคโปร์ประกาศว่าจะย้ายเศรษฐกิจไปสู่การผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้น (Technology and knowledge intensive) และการเพิ่มมูลค่า จึงได้ประกาศว่าจะเลิกจ้างแรงงานต่างชาติในบางอุตสาหกรรม ยกเว้น อุตสาหกรรมก่อสร้าง ขนส่งทางเรือ และภาคบริการในประเทศ โดยตั้งเป้าว่าจะให้สำเร็จในปี พ.ศ. 2529 แต่นโยบายนี้ก็ต้องถูกยกเลิกไปทำให้รัฐบาลหันมาใช้นโยบายอื่นๆ ให้เข้มงวดมากขึ้นแทน พร้อมกับการจัดการกับแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายอย่างจริงจัง เช่น ในปี พ.ศ. 2523 มีการจัดเก็บภาษีแรงงานต่างชาติทุกเชื้อสาย (ยกเว้นชาวมาเลเซียมาเริ่มเก็บในปี พ.ศ. 2525) และในปี พ.ศ. 2529 ได้ปรับปรุงกฎหมายแรงงานต่างชาติให้มีการทดสอบการตั้งครุฑ และห้ามแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือแต่งงานกับคนสิงคโปร์ และในปี พ.ศ. 2530 รัฐบาลได้มีการกำหนดเพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ (Dependency ceiling) คือสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละภาคอุตสาหกรรม

3. ช่วงที่สามในช่วงปี พ.ศ. 2533 ถึง 2551 ประเทศสิงคโปร์มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้น จึงต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานจำนวนมาก รัฐบาลจึงมีการเพิ่มเพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติให้สูงขึ้นจากเดิม เช่น ในปี พ.ศ. 2533 ภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีการเพิ่มเพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติเป็นร้อยละ 45 ของจำนวนการจ้างงานทั้งหมดในบริษัท จากเดิมในปี พ.ศ. 2532 ที่มีเพดานการพึ่งพาอยู่ที่ร้อยละ 40 และเริ่มมีระบบการจัดเก็บภาษีแบบ 2 ชั้น (2 Tier levy system) ในปี

พ.ศ. 2535 กล่าวคือการจัดเก็บภาษีตามระดับสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติที่แบ่งเป็น 2 ระดับ ส่วนนโยบายแรงงานต่างชาติในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจจะเข้มงวดมาก เพื่อลดปริมาณการจ้างแรงงานต่างชาติ แล้วหันมาจ้างแรงงานในประเทศมากขึ้น และจ้างแรงงานที่มีฝีมือทดแทน เพื่อปรับปรุงการผลิตให้มีประสิทธิภาพ เช่น ในช่วงวิกฤติต้มยำกุ้ง มีการปรับภาษีแรงงานต่างชาติให้สูงขึ้น (เช่น ภาษีแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือจากเดิม 400 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน เป็น 470 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ ขณะที่มีการลดภาษีแรงงานต่างชาติในกลุ่มแรงงานที่มีฝีมือจาก 200 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ เป็น 100 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์) ต่อมาภายหลังปี พ.ศ. 2541 มีนโยบายการจัดเก็บภาษีแบบ 3 ชั้น (3-Tiered) เกิดขึ้น และกำหนดให้แรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานในภาคก่อสร้างในสิงคโปร์ต้องเป็นแรงงานได้รับใบรับรองผลการทดสอบฝีมือจากสถาบันที่ศูนย์ BCA (Building Construction Authority) ของสิงคโปร์รับรอง เช่น ถ้าเป็นของประเทศไทยก็จะมีอยู่ 7 แห่ง และต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ประเทศสิงคโปร์เริ่มมีการให้ใบอนุญาต S pass ที่เป็นการให้ใบอนุญาตแก่แรงงานที่มีฝีมือระดับกลาง และมีการกำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องมีระดับทักษะมากกว่า 1 ทักษะ (Multi skilled foreign worker) เช่น การมีทักษะทั้งงานก่อสร้างและงานฉาบปูน อีกทั้งต้องทดสอบทักษะทุกๆ 2 ปี และเพิ่มการอนุญาตให้แรงงานไทย อินโดนีเซีย และบังคลาเทศเข้าไปทำงานภาคเกษตรได้จากเดิมที่อนุญาตเฉพาะแรงงานชาวมาเลเซีย โดยต้องเป็นแรงงานเพศชายที่มีประสบการณ์และผ่านการทดสอบด้าน AVA (Agri-Food and Veterinary Authority)

4. ช่วงที่สี่เป็นช่วงหลังปี พ.ศ.2552 ถึงปัจจุบัน นโยบายแรงงานต่างชาติมีความเข้มงวดมากขึ้น เนื่องจากแรงงานต่างชาติเข้ามาแย่งงานชาวสิงคโปร์ และเกิดความแออัดในสังคม โดยเครื่องมือและนโยบายที่ใช้จะเป็นการให้ใบอนุญาตที่จะแบ่งประเภทตามทักษะฝีมือ ประเภทงาน และประเทศที่มา เพราะแรงงานบางเชื้อชาติจะสามารถทำงานได้เฉพาะบางภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น เช่น แรงงานไทยจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในภาคก่อสร้างหรืออุตสาหกรรมอื่น ส่วนแรงงานจีน ฮองกง เกาหลีใต้ มาเก๊า ไต้หวัน และมาเลเซียจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในภาคบริการและการผลิต นอกจากนี้ยังมีการจำกัดโควตา และการกำหนดคุณสมบัติระดับศึกษา และระดับทักษะ ซึ่งจะมีการปรับเปลี่ยนตามสภาพเศรษฐกิจ สภาพตลาดแรงงาน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีการปรับให้เข้มงวดมากขึ้น เช่น ปรบลดเพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ เพื่อจูงใจให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติที่มีทักษะฝีมือมากขึ้น และในปี พ.ศ.2553 กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ (Ministry of Manpower: MOM) ได้ก่อตั้ง Employment Pass Service Centre (EPSC) เพื่อให้ลงทะเบียน และออกบัตร Long Term Pass (LTP) สำหรับผู้ได้ใบอนุญาตแล้วได้เป็นผู้มีถิ่นฐานพำนักถาวรในสิงคโปร์ เพื่อใช้ในการเดินทางในสิงคโปร์ได้สะดวกขึ้น

พัฒนาการและประสิทธิผลของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติสามารถสรุปได้ดังในตารางที่ 6 และกราฟที่ 7 แสดงอัตราการเติบโตของจำนวนแรงงานต่างชาติในช่วงที่มาตรการต่างๆถูกนำมาใช้และในสภาพเศรษฐกิจขยายตัวและหดตัว

ตารางที่ 6: สรุปพัฒนาการและประสิทธิผลของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ

| ปี                                | มาตรการและนโยบาย                                                                  | ประสิทธิผล                                                      | หมายเหตุ                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ. 2410                         | การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี<br>(สิงคโปร์ยังคงเป็นอาณานิคมของอังกฤษ)                  | ไม่สามารถระบุ<br>ประสิทธิผลได้<br>เนื่องจากข้อมูลไม่<br>เพียงพอ | เพื่อรองรับความต้องการ<br>แรงงานในภาครัฐ การเกษตร<br>และการค้า                                                                                                                       |
| พ.ศ. 2471                         | อังกฤษออกกฎหมาย Immigration<br>Restriction Ordinance                              | ไม่สามารถระบุ<br>ประสิทธิผลได้<br>เนื่องจากข้อมูลไม่<br>เพียงพอ | สิงคโปร์ยังคงเป็นอาณานิคม<br>ของอังกฤษ                                                                                                                                               |
| พ.ศ.<br>2485-2489<br>(ช่วง WW II) | มีมาตรการควบคุมอย่างเข้มงวด<br>ญี่ปุ่นยึดครองสิงคโปร์)                            | ไม่สามารถระบุ<br>ประสิทธิผลได้<br>เนื่องจากข้อมูลไม่<br>เพียงพอ | ญี่ปุ่นยึดครองสิงคโปร์                                                                                                                                                               |
| พ.ศ. 2496                         | ออกกฎหมาย Immigration<br>Restriction Ordinance ฉบับใหม่<br>(สิงคโปร์ประกาศเอกราช) | ไม่มีประสิทธิผล                                                 | เป็นที่ยอมรับเฉพาะในบุคคล<br>ในวงการสังคม                                                                                                                                            |
| พ.ศ. 2498                         | ก่อตั้ง CPF (Central Provident<br>Fund)                                           | ไม่สามารถระบุ<br>ประสิทธิผลได้<br>เนื่องจากข้อมูลไม่<br>เพียงพอ | นายจ้างและลูกจ้างต้อง<br>จ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อ<br>การประกันสังคมสำหรับ<br>ผู้เกษียณอายุ พิกัด หรือไว้<br>เป็นค่ารักษาพยาบาลของ<br>แรงงานต่างชาติที่ได้เป็นผู้มี<br>ถิ่นฐานถาวรแล้ว |
| พ.ศ. 2508                         | ลดความเข้มงวดลง มีเพียงการให้<br>ใบอนุญาตแก่แรงงานต่างชาติ                        | มีประสิทธิผล<br>(มีการจ้างแรงงาน<br>ต่างชาติมากขึ้น)            | เนื่องจากต้องการพัฒนา<br>เศรษฐกิจให้มุ่งเน้นจากส่งออก<br>มากขึ้น ทำให้ประเทศมี<br>ความต้องการแรงงานมากขึ้น                                                                           |
| พ.ศ. 2518                         | -มีนโยบายการตรวจคนเข้าเมือง<br>-เก็บภาษีการจ้างแรงงานในภาค<br>ก่อสร้าง            | ไม่สามารถระบุ<br>ประสิทธิผลได้<br>เนื่องจากข้อมูลไม่            | -                                                                                                                                                                                    |

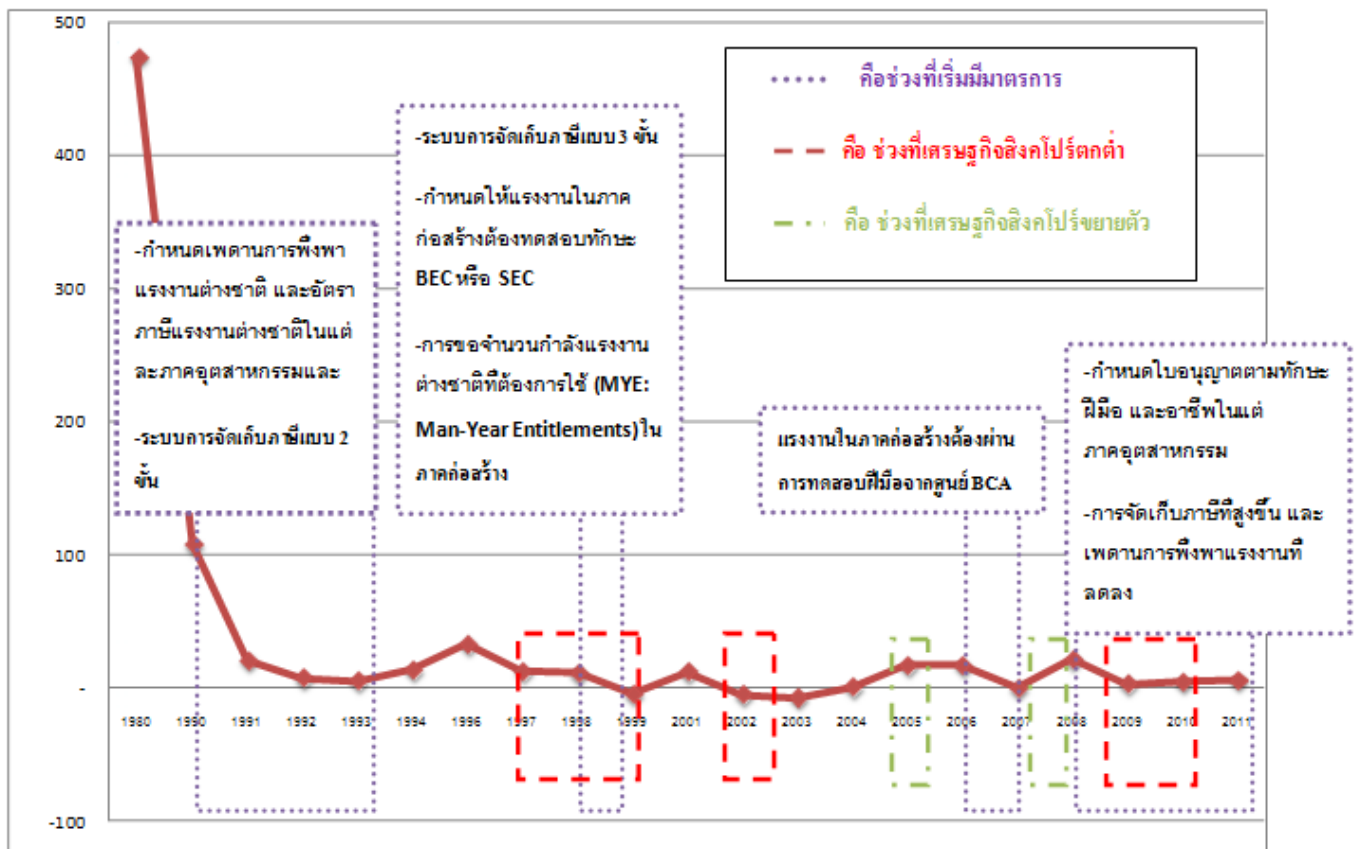
| ปี        | มาตรการและนโยบาย                                                          | ประสิทธิผล                                              | หมายเหตุ                                                                                   |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
|           |                                                                           | เพียงพอ                                                 |                                                                                            |
| พ.ศ. 2521 | Foreign Domestic Worker Scheme                                            | มีประสิทธิภาพ                                           | คือการจ้างแม่บ้านชาวต่างชาติ เพื่อส่งเสริมให้แรงงานชาวสิงคโปร์ออกไปทำงานนอกบ้านมากขึ้น     |
| พ.ศ. 2522 | ก่อตั้ง SDF (Skill Development Fund)                                      | มีประสิทธิภาพ<br>(สามารถพัฒนาศักยภาพการผลิต)            | นายจ้างต้องจ่ายเพื่อให้เป็นเงินทุนในการพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งแรงงานในประเทศและแรงงานต่างชาติ |
| พ.ศ. 2523 | เริ่มมีการเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ไม่ใช่คนมาเลเซีย                | ไม่สามารถระบุประสิทธิผลได้<br>เนื่องจากข้อมูลไม่เพียงพอ | -                                                                                          |
| พ.ศ. 2524 | ประกาศเลิกจ้างแรงงานต่างชาติในบางสาขา โดยตั้งเป้าหมายสำเร็จในปี พ.ศ. 2529 | ไม่มีประสิทธิภาพ<br>(ถูกยกเลิกไป)                       | ยกเว้น อุตสาหกรรมก่อสร้างขนส่งทางเรือ และภาคบริการในประเทศ                                 |
| พ.ศ. 2525 | ขยายการเก็บภาษีแรงงานต่างชาติกับคนมาเลเซีย                                | ไม่สามารถระบุประสิทธิผลได้<br>เนื่องจากข้อมูลไม่เพียงพอ | -                                                                                          |
| พ.ศ. 2529 | ทดสอบการตั้งครุฑ และห้ามแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือแต่งงานกับคนสิงคโปร์        | ไม่สามารถระบุประสิทธิผลได้<br>เนื่องจากข้อมูลไม่เพียงพอ | แต่จำกัดสิทธิของแรงงานต่างชาติ                                                             |
| พ.ศ. 2530 | กำหนดเพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ (Dependency ceiling)                    | ไม่สามารถระบุประสิทธิผลได้<br>เนื่องจากข้อมูลไม่เพียงพอ | คือการกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติ                                                    |
| พ.ศ. 2533 | -The Employment of Foreign Workers (พระราชบัญญัติการจ้าง                  | มีประสิทธิภาพ<br>(ลดอัตราการ                            | -                                                                                          |

| ปี        | มาตรการและนโยบาย                                                                                                                                                                                     | ประสิทธิผล                                                                                                   | หมายเหตุ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           | แรงงานต่างด้าว)<br>-กำหนดเพดานการพึ่งพาแรงงาน<br>ต่างชาติ (Dependency ceiling) และ<br>ภาษี (Levy tax) ในแต่ละ<br>ภาคอุตสาหกรรม                                                                       | เติบโตของการจ้าง<br>แรงงานต่างชาติ<br>และการว่างงาน<br>ของคนสิงคโปร์)                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| พ.ศ. 2535 | ระบบการจัดเก็บภาษีแบบ 2 ชั้น                                                                                                                                                                         | <b>มีประสิทธิภาพ</b><br>(ลดอัตราการ<br>เติบโตของการจ้าง<br>แรงงานต่างชาติ<br>และการว่างงาน<br>ของคนสิงคโปร์) | กล่าวคือการจัดเก็บภาษีตาม<br>ระดับสัดส่วนการจ้างแรงงาน<br>ต่างชาติที่แบ่งเป็น 2 ระดับ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| พ.ศ. 2541 | -ระบบการจัดเก็บภาษีแบบ 3 ชั้น<br>-การกำหนดให้แรงงานในภาค<br>ก่อสร้างต้องทดสอบทักษะ BEC<br>หรือ SEC<br>-การขอจำนวนกำลังแรงงาน<br>ต่างชาติที่ต้องการใช้ (MYE: Man-<br>Year Entitlements) ในภาคก่อสร้าง | <b>มีประสิทธิภาพ</b><br>(ลดอัตราการ<br>เติบโตของการจ้าง<br>แรงงานต่างชาติ)                                   | -กล่าวคือการจัดเก็บภาษีตาม<br>ระดับสัดส่วนการจ้างแรงงาน<br>ต่างชาติที่แบ่งเป็น 3 ระดับ<br>- แรงงานต่างชาติที่เข้าไป<br>ทำงานในภาคก่อสร้างใน<br>สิงคโปร์ต้องเป็นแรงงานได้รับ<br>ใบรับรองผลการทดสอบฝีมือ<br>จากสถาบันที่ศูนย์ BCA<br>(Building Construction<br>Authority)<br>- MYE คือปริมาณโควตา<br>แรงงานต่างชาติที่จัดสรรแก่<br>ผู้รับเหมาสำหรับงานก่อสร้าง<br>หนึ่งๆโดยขึ้นอยู่กับมูลค่าของ<br>งาน |
| พ.ศ. 2547 | -ใบอนุญาต S Pass<br>-การกำหนดให้ใช้มาตรการ<br>Multi skilled foreign worker                                                                                                                           | <b>มีประสิทธิภาพ</b><br>(ลดการว่างงาน<br>ของคนสิงคโปร์)                                                      | -ใบอนุญาต S Pass สำหรับ<br>แรงงานฝีมือระดับกลาง เช่น<br>พวกช่างเทคนิค<br>-การกำหนดให้แรงงาน<br>ต่างชาติต้องมีระดับทักษะ                                                                                                                                                                                                                                                                              |

| ปี                 | มาตรการและนโยบาย                                                                                                         | ประสิทธิผล                                                                            | หมายเหตุ                                                                                                 |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    |                                                                                                                          |                                                                                       | มากกว่า 1 ทักษะ<br>(Multi skilled foreign worker) เช่น งานก่อสร้าง งานฉาบปูน และมีการทดสอบทักษะทุกๆ 2 ปี |
| พ.ศ. 2548          | ไม่ให้จ้างแรงงานไร้ฝีมือในภาคก่อสร้าง                                                                                    | มีประสิทธิภาพ<br>(ลดอัตราการเติบโตของการจ้างแรงงานต่างชาติ)                           | แรงงานในภาคก่อสร้างต้องผ่านการทดสอบฝีมือจากศูนย์ BCA (Building Construction Authority) ทุกคน             |
| พ.ศ. 2552-ปัจจุบัน | -กำหนดใบอนุญาตตามทักษะฝีมือและอาชีพในแต่ละภาคอุตสาหกรรม<br>-การจัดเก็บภาษีที่สูงขึ้น และเพดานพึ่งพาแรงงานต่างชาติที่ลดลง | มีประสิทธิภาพ<br>(ลดอัตราการเติบโตของการจ้างแรงงานต่างชาติและการว่างงานของคนสิงคโปร์) | เพิ่มต้นทุนให้กับธุรกิจ                                                                                  |



กราฟที่ 7: อัตราการเติบโตของการจ้างแรงงานต่างชาติ (หน่วย: เปอร์เซนต์)



ที่มา : ปรับปรุงมาจาก Singapore Yearbook of Manpower Statistics 2012 and 2009, Ministry of Manpower (2555 และ 2552)

สำหรับนโยบายและวิธีการจัดการแรงงานต่างชาติในปัจจุบันนั้น การจ้างงานแรงงานต่างชาติในประเทศสิงคโปร์จะผ่านระบบนายหน้าไม่มีการทำสัญญาแบบรัฐต่อรัฐ โดยบริษัทหรือภาคธุรกิจใดที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศสิงคโปร์อาจทำผ่านบริษัทจัดหางานที่จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานของประเทศสิงคโปร์หรือติดต่อเองโดยตรงกับกระทรวงแรงงาน ซึ่งการขออนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็นนโยบายของแรงงานที่มีฝีมือและนโยบายของแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1.1 นโยบายแรงงานต่างชาติสำหรับแรงงานมีฝีมือ

1. การให้ใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติระดับวิชาชีพ (Professional) ที่มีอยู่ 4 ประเภทใหญ่คือ Employment Pass, Personalized Employment Pass (PEP), Entre Pass ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 Employment Pass (EP) เป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติระดับวิชาชีพ (Professional) และงานด้านการบริหารระดับสูง โดยใบอนุญาตมีอายุ 1-2 ปี แต่สามารถต่ออายุได้หากยังเป็นลูกจ้างอยู่ ซึ่งผู้ขอใบอนุญาตอาจเป็นตนายจ้างเองหรือลูกจ้างก็ได้ หรือถ้านายจ้างเป็นชาวต่างชาติ และไม่มีบริษัทจดทะเบียนในประเทศสิงคโปร์สามารถทำผ่านตัวแทนที่จดทะเบียนในสิงคโปร์ โดยแบ่งประเภทของใบอนุญาตได้ 3 ประเภทซึ่งต้องมีคุณสมบัติดังแสดงไว้ในตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 7: สรุปประเภทใบอนุญาต เกณฑ์การให้ใบอนุญาตของแรงงานต่างชาติที่ทำงานเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ**

| ประเภทใบอนุญาต     | เกณฑ์การได้ใบอนุญาต                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | หมายเหตุ                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| P1 Employment Pass | <p>1. มีเงินเดือน 8,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน (ที่ไม่รวมเงินได้พิเศษอื่นเช่น ค่าล่วงเวลาทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน โบนัส บำเหน็จ บำนาญ)</p> <p>2. คุณสมบัติอื่นๆคือ ต้องมีหลักฐานทางการศึกษา, คุณวุฒิวิชาชีพที่รับรองทักษะความเชี่ยวชาญตามตำแหน่งงานที่จะมาทำในสิงคโปร์ (ซึ่งกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ (Ministry of Manpower)จะเป็นผู้ประเมินโดยใช้เกณฑ์จากสถาบันจัดอันดับการศึกษาระดับโลก เช่น QS World University Rankings, Academic Rankings of World Universities และพิจารณาจากผลงานจากสถาบันตลอดจนมาตรฐานของสถาบันนั้นๆ)</p> | <p>1. ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติอื่นๆ ไม่จำเป็นว่าถ้ามีแล้วจะได้ใบอนุญาต แต่ผู้สมัครจำเป็นจะต้องมีเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ เช่น ระดับเงินเดือนและระดับทักษะวิชาชีพในการพิจารณาประกอบ</p> <p>2. ผู้สมัครที่ไม่มีคุณสมบัติอื่นๆ MOM จะพิจารณาเป็นกรณีกรณีไป</p> |
| P2 Employment Pass | <p>1. ต้องมีเงินเดือน 4,500 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน (ที่ไม่รวมเงินได้พิเศษอื่นเช่น ค่าล่วงเวลาทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน, โบนัส และบำเหน็จ บำนาญ ยามเกษียณ)</p> <p>2. คุณสมบัติอื่นๆคือ ต้องมีหลักฐานทางการศึกษา, คุณวุฒิวิชาชีพที่รับรองทักษะความเชี่ยวชาญตามตำแหน่งงานที่จะมาทำในสิงคโปร์ (ซึ่งกระทรวงแรงงาน</p>                                                                                                                                                                                                                 | <p>3. ผู้สมัครสามารถประเมินตนเองได้ก่อนว่าผู้สมัครมีคุณสมบัติพอจะได้รับใบอนุญาตหรือไม่โดยใช้แบบประเมิน The Employment Pass/S Pass Self-Assessment</p>                                                                                              |

| ประเภทใบอนุญาต     | เกณฑ์การได้ใบอนุญาต                                                                                                                                                                                                                                                      | หมายเหตุ                                                                                                                                                                                     |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | ของสิงคโปร์ (Ministry of Manpower) จะเป็นผู้ประเมิน โดยใช้เกณฑ์จากสถาบันจัดอันดับการศึกษาระดับโลก เช่น QS World University Rankings, Academic Rankings of World Universities) และพิจารณาจาก ผลงานของผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันนั้นๆ ตลอดจน มาตรฐานการสมัครของสถาบันนั้นๆ | Tool ที่เว็บไซต์ <a href="http://sat.mom.gov.sg/">http://sat.mom.gov.sg/</a> ซึ่งการประเมินนี้เป็นแค่ผลเบื้องต้นยังต้องรวมประเด็นอื่นในการประเมินจริงๆอีก เช่น การข้อโกง, การตรวจคนเข้าเมือง |
| Q1 Employment Pass | 1. สำหรับคนที่เพิ่งจบการศึกษาต้องมีเงินเดือนอย่างต่ำ 3,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน<br>2. แต่สำหรับผู้สมัครเก่าต้องมีเงินเดือนสูงขึ้นตามคุณสมบัติ และต้องมีประสบการณ์การทำงาน                                                                                       |                                                                                                                                                                                              |

ที่มา: Ministry of Manpower, ประเทศสิงคโปร์ (มกราคม พ.ศ.2555)

ซึ่งผู้สมัครอาจสมัครออนไลน์หรือแบบธรรมดาหรือผ่านบริษัทจัดหางาน โดยเสียค่าธรรมเนียม 20 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และค่าธรรมเนียมเมื่อได้ใบอนุญาตเท่ากับ 120 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อใบอนุญาตหนึ่งใบ นอกจากนี้ผู้ได้ใบอนุญาตประเภทนี้สามารถนำครอบครัวเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ได้ โดยการขอใบอนุญาตสำหรับครอบครัวโดยมีรายละเอียดแสดงไว้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8: สรุปประเภทใบอนุญาต เกณฑ์การให้ใบอนุญาตของผู้ติดตาม

| ประเภทใบอนุญาต | ประเภทใบอนุญาตของผู้ติดตาม                                                     | ประเภทผู้ติดตาม                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| P Pass holder  | Dependant's Pass<br>ค่าธรรมเนียมการสมัคร 120 เหรียญ<br>ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อคน    | <ul style="list-style-type: none"> <li>คู่สมรส</li> <li>บุตรตามกฎหมายที่ยังไม่ได้แต่งงาน และมีอายุต่ำกว่า 21 ปี</li> </ul>                                                                                                                                               |
|                | Long Term Visit Pass<br>ค่าธรรมเนียมการสมัคร 60 เหรียญ<br>ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อคน | <ul style="list-style-type: none"> <li>คู่สมรสตามกฎหมาย</li> <li>เด็กที่มีความบกพร่องอายุมากกว่า 21 ปี</li> <li>เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี (ที่ได้รับอำนาจการเลี้ยงดูจากศาล)</li> <li>บิดามารดา (ได้เฉพาะผู้ถือใบอนุญาต P1 Pass และไม่อนุญาตพ่อแม่ของคู่สมรส)</li> </ul> |
| Q1 Pass holder | Dependant's Pass                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>คู่สมรส</li> <li>บุตรตามกฎหมายที่ยังไม่ได้แต่งงาน และมีอายุต่ำกว่า 21 ปี</li> </ul>                                                                                                                                               |

ที่มา: Ministry of Manpower, ประเทศสิงคโปร์

1.2 Personalized Employment Pass (PEP) เป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติระดับวิชาชีพ (Professional) และงานด้านการบริหารระดับสูงแบบใหม่ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีความสามารถพิเศษ โดยแตกต่างจาก Employment Pass (EP) คือสามารถเปลี่ยนแปลงงานได้ไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตใหม่ ทำงานได้ในทุกภาคธุรกิจ และยังให้เวลา 6 เดือนในการหางานใหม่ โดยไม่จำเป็นต้องออกจากประเทศสิงคโปร์ แต่ถ้าผ่านไป 6 เดือนแล้วยังหางานใหม่ไม่ได้ก็ต้องออกจากประเทศ

สิงคโปร์ไป นอกจากนี้ใบอนุญาตนี้ออกให้แต่ละคนเพียงครั้งเดียวโดยใบอนุญาตมีอายุ 3 ปี และไม่สามารถขอต่ออายุได้อีก ซึ่งผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- 1) เป็นผู้สมัครที่เคยได้ใบอนุญาตในกลุ่ม Employment Pass (EP) มาก่อน เช่น เคยถือใบอนุญาต P1 Pass ซึ่งจะต้องไม่ตกงานเกิน 6 เดือน, ส่วนผู้ที่เคยถือใบอนุญาต P2 Pass จะต้องเคยถืออย่างน้อย 2 ปี และจะต้องมีเงินเดือนรวมในปีก่อนอย่างน้อย 34,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และส่วนผู้ที่เคยถือใบอนุญาต Q1 Pass จะต้องเคยถืออย่างน้อย 5 ปี และจะต้องมีเงินเดือนรวมในปีก่อนอย่างน้อย 34,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์
- 2) หรือเป็นผู้สมัครที่มีเงินเดือนเดือนล่าสุดในต่างประเทศ อย่างต่ำเดือนละ 8,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์
- 3) หรือเป็นแรงงานต่างชาติที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาชั้นนำในสิงคโปร์ และต้องมีประสบการณ์การทำงานในสิงคโปร์อย่างต่ำ 2 ปี จากการได้รับใบอนุญาต P pass หรือ Q1 Pass และจะต้องมีเงินเดือนรวมในปีก่อนอย่างน้อย 34,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์

ซึ่งโดยรวมแล้วแรงงานต่างชาติที่อยู่ใบอนุญาตประเภทนี้จะต้องมีเงินเดือนอย่างน้อย 34,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อปี และใบอนุญาตนี้จะมีอายุ 3 ปี นอกจากนี้ผู้ถือใบอนุญาตนี้จะไม่ได้รับอนุญาตให้มีธุรกิจเป็นของตนเองในสิงคโปร์ แต่ถ้าต้องการทำธุรกิจสามารถขอใบอนุญาตประเภท Entre Pass ส่วนค่าธรรมเนียมในการสมัครของใบอนุญาต PEP เท่ากับ 20 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และค่าธรรมเนียมเมื่อได้ใบอนุญาตเท่ากับ 150 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อใบอนุญาตหนึ่งใบ

สำหรับข้อยกเว้นไม่ให้ใบอนุญาต PEP แก่กลุ่มแรงงานต่างชาติมีดังต่อไปนี้

- 1) แรงงานต่างชาติที่ถูกจ้างงานโดยบริษัทที่ไม่ได้จดทะเบียนในสิงคโปร์ และได้รับใบอนุญาตผ่านกลุ่มผู้สนับสนุน (Sponsorship Scheme)
- 2) แรงงานต่างชาติที่ทำงานที่ไม่ขึ้นตรงกับนายจ้างใดๆในสิงคโปร์
- 3) แรงงานต่างชาติที่เป็นเพียงผู้ถือหุ้น หรือกรรมการในบริษัทที่ลงทะเบียนกับ ACRA (Accounting and Corporate Regulatory Authority)
- 4) แรงงานต่างชาติที่ทำงานเป็นนักข่าว นักแปล หรือนักจัดรายการ

นอกจากนี้ผู้ถือใบอนุญาตประเภท PEP ก็สามารถนำครอบครัวเข้ามาในประเทศสิงคโปร์ได้เช่นกัน โดยการขอใบอนุญาตสำหรับครอบครัวอ้างอิงจากการขอใบอนุญาตเดิมใน Employment Pass (EP) หรืออาจพิจารณาความสามารถทางการเงินในการดูแลผู้ติดตาม

1.3 Entre Pass เป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติที่ต้องการมีธุรกิจของตนเองในสิงคโปร์ ซึ่งมีการยกเว้นบางธุรกิจไว้ที่ไม่สามารถทำได้ ได้แก่ ร้านกาแฟ ศูนย์อาหาร บาร์ ร้านคาราโอเกะ อาบอบนวด ร้านผับ เซมิ ร้านขายยาจีนโบราณ ตัวแทนการจัดหางาน เป็นต้น โดยผู้สมัคร Entre Pass ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้คือ

- 1) ผู้สมัครต้องถือหุ้นอย่างน้อย 30%
- 2) มีทุนจดทะเบียนอย่างต่ำ 50,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ แต่ต้องมีบัญชีเงินฝากในสิงคโปร์อย่างต่ำ 50,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์
- 3) ต้องจดทะเบียนบริษัท เป็นบริษัทเอกชน จำกัด กับ ACRA (Accounting and Corporate Regulatory Authority)

ส่วนค่าธรรมเนียมในการสมัครของใบอนุญาตเท่ากับ 40 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และค่าธรรมเนียมเมื่อได้ใบอนุญาตเท่ากับ 120 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อใบอนุญาตหนึ่งใบ

2. การให้ใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติที่มีทักษะระดับกลาง (Mid-level skilled foreigners) เช่น พวกช่างเทคนิค โดยใบอนุญาตประเภทนี้มีอายุ 1-2 ปี แต่สามารถต่ออายุได้หากยังเป็นลูกจ้างอยู่ การสมัครขอใบอนุญาต S Pass ผู้สมัครจะได้รับการประเมินตามเกณฑ์ต่างๆ เช่น

- 1) ต้องมีเงินเดือนอย่างต่ำ 2,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์
- 2) คุณสมบัติทางการศึกษา ต้องได้รับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตร การรับรองวิชาชีพเทคนิคหลักสูตรอย่างน้อย 1 ปี
- 3) มีประสบการณ์

นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ (Ministry of Manpower) ยังกำหนดโควตาของแรงงานต่างชาติประเภทนี้โดยนายจ้างจะไม่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานประเภทนี้เกินเพดานการพึงพา 20%ต่อจำนวนแรงงานทั้งหมดในบริษัท และนายจ้างยังต้องเสียภาษีแรงงานต่างชาติดังแสดงไว้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 9: สรุปประเภทใบอนุญาต เกณฑ์การให้ใบอนุญาตของแรงงานมีทักษะระดับกลาง

| ใบอนุญาต | ชั้น (Tiers)       | เพดานการพึ่งพา<br>(Dependency ceiling) | อัตราภาษีต่อเดือน<br>(Monthly levy)<br>(เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์) |
|----------|--------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| S Pass   | ชั้น 1<br>(Tier 1) | น้อยกว่าหรือเท่ากับ<br>10%             | 250                                                            |
|          | ชั้น 2<br>(Tier 2) | 10%-20%                                | 390                                                            |

ที่มา: Ministry of Manpower, ประเทศสิงคโปร์

และนายจ้างยังต้องมีการทำประกันสุขภาพไว้เมื่อแรงงานเจ็บป่วย หรือผ่าตัดระหว่างอยู่สิงคโปร์ โดยวงเงินต้องไม่น้อยกว่า 15,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี นอกจากนี้แรงงานต่างชาติที่ถือใบอนุญาต S-Pass ต้องมีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน CPF (Central Provident Fund) ในอัตราที่กำหนด ซึ่งเกี่ยวกับการประกันสังคมที่นายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายสมทบ โดยสามารถขอคืนได้เมื่อเกษียณอายุ สำหรับผู้ถือใบอนุญาต S Pass เฉพาะที่มีเงินเดือนมากกว่า 4,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน เท่านั้นที่สามารถมีผู้ติดตามซึ่งต้องเป็นคนในครอบครัวเท่านั้น อย่างไรก็ตามถ้าบุตรของผู้ถือใบอนุญาต ต้องการเรียนที่สิงคโปร์จะต้องได้รับการอนุญาตจาก Admission Exercise for International Students (AEIS) or Supplementary Admission Exercise for International Students (S-AEIS)

### 3. นโยบายแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ (Unskilled worker) หรือกึ่งฝีมือ (Semi-skilled worker)

นายจ้างจะเป็นผู้ขอใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือที่เรียกว่า Work Permit (WP) โดยมีอายุ 2 ปี และสามารถต่ออายุได้เมื่อหมดอายุแต่โดยรวมแล้วไม่เกิน 10 ปี ซึ่งนายจ้างสามารถยื่นขอใบอนุญาตโดยตรงที่กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์หรือผ่านบริษัทจัดหางาน โดยนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานมาเลเซียต้องทำใบอนุญาตแยก ส่วนแรงงานจากประเทศอื่นๆจะถูกแบ่งเป็น 3 ประเภทในการขอใบอนุญาต คือ 1.เอเชียเหนือ ได้แก่ แรงงานต่างชาติจากฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน 2. Non-Traditional ได้แก่ แรงงานต่างชาติจากอินเดีย ศรีลังกา ไทย บังกลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ 3.แรงงานต่างชาติที่มาจากประเทศจีน

ส่วนเกณฑ์ด้านอายุแรงงานต่างชาติที่ไม่ใช่ชาวมาเลเซียต้องมีอายุระหว่าง 16-50 ปี แต่สำหรับชาวมาเลเซียต้องมีอายุระหว่าง 16-58 ปี โดยนายจ้างจะต้องจ่ายภาษีในการจ้างแรงงานต่างชาติตามที่

กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ (MOM) กำหนด โดยอัตราภาษีจะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของแรงงานต่างชาติ คือการศึกษา และการทดสอบระดับทักษะ และยังขึ้นอยู่กับเพดานการพึ่งพาของแต่ละภาคอุตสาหกรรม (Dependency ceiling) โดยจะสังเกตว่ายังมีเพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติสูง นายจ้างก็ยิ่งต้องเสียภาษีในอัตราที่สูง และพบว่าการจ้างแรงงานเข้ามาทำงานในภาคก่อสร้างมีการเสียภาษีในอัตราที่สูงที่สุด เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ต้องการเพิ่มผลิตภาพในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งมีผลิตภาพต่ำมากเมื่อเทียบกับสาขาอื่นๆ และเมื่อเทียบกับภาคก่อสร้างของประเทศออสเตรเลียและญี่ปุ่นที่ใช้จำนวนแรงงานน้อยกว่า แต่ได้ผลิตภาพเท่ากัน (สำนักแรงงานไทยในสิงคโปร์, 2555) ขณะที่การจ้างงานในภาคการผลิตนายจ้างจะเสียอัตราภาษีน้อยสุด โดยมีรายละเอียดดังแสดงไว้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 10: สรุปเพดานการพึ่งพา อัตราภาษีของแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ

| ภาคอุตสาหกรรม | เพดานการพึ่งพา<br>(Dependency ceiling) | ประเภทแรงงาน    | อัตราภาษี Levy<br>(เหรียญดอลลาร์ สิงคโปร์) |        |
|---------------|----------------------------------------|-----------------|--------------------------------------------|--------|
|               |                                        |                 | ต่อเดือน                                   | ต่อวัน |
| ภาคการผลิต    | ขั้น 1: ต่ำกว่า 25%                    | แรงงานกึ่งฝีมือ | 230                                        | 7.57   |
|               |                                        | แรงงานไร้ฝีมือ  | 330                                        | 10.85  |
|               | ขั้น 2: ระหว่าง 25%-50%                | แรงงานกึ่งฝีมือ | 330                                        | 10.85  |
|               |                                        | แรงงานไร้ฝีมือ  | 430                                        | 14.14  |
|               | ขั้น 3: ระหว่าง 50%-60%                | แรงงานกึ่งฝีมือ | 500                                        | 16.44  |
|               |                                        | แรงงานไร้ฝีมือ  |                                            |        |
| ภาคบริการ     | ขั้น 1: ต่ำกว่า 15%                    | แรงงานกึ่งฝีมือ | 270                                        | 8.88   |
|               |                                        | แรงงานไร้ฝีมือ  | 370                                        | 12.17  |
|               | ขั้น 2: ระหว่าง 15%-25%                | แรงงานกึ่งฝีมือ | 380                                        | 12.50  |
|               |                                        | แรงงานไร้ฝีมือ  | 480                                        | 15.79  |
|               | ขั้น 3: ระหว่าง 25%-45%                | แรงงานกึ่งฝีมือ | 550                                        | 18.09  |
|               |                                        | แรงงานไร้ฝีมือ  |                                            |        |



| ภาคอุตสาหกรรม | เพดานการพึ่งพา<br>(Dependency Ceiling)     | ประเภทแรงงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | อัตราภาษี Levy<br>(เหรียญดอลลาร์ สิงคโปร์) |        |
|---------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------|
|               |                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ต่อเดือน                                   | ต่อวัน |
| ภาคก่อสร้าง   | แรงงานต่างชาติ 7 คนต่อแรงงานพื้นเมือง 1 คน | <ul style="list-style-type: none"> <li>• แรงงานช่างฝีมือ (Higher skilled) ที่ลงทะเบียนกับ Construction Registration of Tradesmen (Core Trade) หรือได้รับใบรับรองจากศูนย์ทดสอบฝีมือแรงงานที่ Building and Construction Authority (BCA) รับรอง และมีประสบการณ์ทำงานก่อสร้างในสิงคโปร์อย่างต่ำ 4 ปี และได้รับการรับรอง 2 ทักษะ</li> <li>• MYE</li> </ul>                                                     | 280                                        | 9.21   |
|               |                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• แรงงานที่มีทักษะขั้นพื้นฐานได้รับการรับรองจาก SPM และ/หรือ ใบรับรองจากการทดสอบทักษะการก่อสร้าง SEC (Skills Evaluation Certificate)</li> <li>• MYE</li> </ul>                                                                                                                                                                                                     | 400                                        | 13.16  |
|               |                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• แรงงานช่างฝีมือ (Higher skilled) ที่ลงทะเบียนกับ Construction Registration of Tradesmen (Core Trade) หรือได้รับใบรับรองจากศูนย์ทดสอบฝีมือแรงงานที่ Building and Construction Authority (BCA) รับรอง และมีประสบการณ์ทำงานก่อสร้างในสิงคโปร์อย่างต่ำ 4 ปี และได้รับการรับรอง 2 ทักษะ</li> <li>• มีประสบการณ์ทำงานในสิงคโปร์อย่างน้อย 2 ปี ได้ยกเว้น MYE</li> </ul> | 550                                        | 18.09  |

| ภาคอุตสาหกรรม | เพดานการพึ่งพา<br>(Dependency Ceiling)            | ประเภทแรงงาน                                                                                                                                                                                                                                            | อัตราภาษี Levy<br>(เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์) |        |
|---------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------|
|               |                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                         | ต่อเดือน                                  | ต่อวัน |
| ภาคก่อสร้าง   | แรงงานต่างชาติ 7<br>คนต่อแรงงาน<br>พื้นเมือง 1 คน | <ul style="list-style-type: none"> <li>แรงงานที่มีทักษะขั้นพื้นฐานได้รับการรับรองจาก SPM และ/หรือ ใบรับรองจากการทดสอบทักษะ การก่อสร้าง SEC (Skills Evaluation Certificate)</li> <li>มีประสบการณ์ทำงานในสิงคโปร์ อย่างน้อย 2 ปี ได้ยกเว้น MYE</li> </ul> | 650                                       | 21.37  |
| กระบวนการ     | แรงงานต่างชาติ 7<br>คนต่อแรงงาน<br>พื้นเมือง 1 คน | แรงงานกึ่งฝีมือ และ MYE                                                                                                                                                                                                                                 | 230                                       | 7.57   |
|               |                                                   | แรงงานไร้ฝีมือ                                                                                                                                                                                                                                          | 330                                       | 10.85  |
|               |                                                   | มีประสบการณ์ทำงานในสิงคโปร์ อย่างน้อย 2 ปี ได้ยกเว้น MYE                                                                                                                                                                                                | 500                                       | 16.44  |
| ภาคทางทะเล    | แรงงานต่างชาติ 5<br>คนต่อแรงงาน<br>พื้นเมือง 1 คน | แรงงานกึ่งฝีมือ                                                                                                                                                                                                                                         | 230                                       | 7.57   |
|               |                                                   | แรงงานไร้ฝีมือ                                                                                                                                                                                                                                          | 330                                       | 10.85  |

ที่มา: Ministry of Manpower, ประเทศสิงคโปร์ (ธันวาคม 2555)

โดยรัฐบาลสิงคโปร์จะมีการปรับเพดานการพึ่งพา และอัตราภาษีตลอดขึ้นอยู่กับสภาพตลาดแรงงาน และจะสังเกตได้ว่าถ้าแรงงานได้รับการรับรองจากศูนย์ทดสอบฝีมือ คือมีระดับฝีมือสูงขึ้น นายจ้างจะได้รับการลดภาษี นอกจากนี้ นายจ้างของแรงงานต่างชาติ(ยกเว้นแรงงานชาวมาเลเซีย) ต้องวางวงเงินค้ำประกันจำนวน 5,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อแรงงานต่างชาติ 1 คน ซึ่งสามารถทำกับธนาคาร (Bank guarantee) หรือบริษัทประกัน (Insurance guarantee) โดยเงินฝากนี้จะถูกปรับเมื่อนายจ้างไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เช่น การไม่รับผิดชอบในการส่งลูกจ้างที่ใบอนุญาตหมดอายุหรือไม่ผ่านใบอนุญาตกลับประเทศ การไม่จ่ายค่ารักษาพยาบาล การไม่จัดที่อยู่ให้ลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งนายจ้างยังต้องนำแรงงานต่างชาติไปตรวจสุขภาพ และนายจ้างต้องสมัครประกันสุขภาพมูลค่าอย่างต่ำ 15,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อคน ประกันอุบัติเหตุวงเงินอย่างต่ำ 40,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อคน และนายจ้างยังต้องจ่ายเงินเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานต่างชาติที่เรียกว่า ภาษี Skill development levy เข้ากองทุน SDF (Skills Development Fund)

และรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ้างงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรมมีดังนี้

3.1 ภาคก่อสร้าง แรงงานต่างชาติภาคก่อสร้าง ต้องมีเชื้อชาติดังนี้คือ มาเลเซีย จีน อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังคลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน โดยแรงงานที่ทำงานในกลุ่มอุตสาหกรรมนี้ต้องผ่านการทดสอบฝีมือ Skills Evaluation Certificate (K) ซึ่งเป็น Basic skilled (แรงงานทักษะขั้นพื้นฐาน) กับหน่วยงานรัฐบาล Building and Construction Authority (BCA) โดยค่าใช้จ่ายการสอบถูกจ้างอาจจ่ายเองหรือนายจ้างจ่ายให้ตามแต่ตกลงกัน และเมื่อแรงงานต่างชาติทำงานไปได้ระยะเวลาหนึ่งก็จะสามารถให้แรงงานนั้นเข้าทดสอบเป็น Higher skilled (แรงงานช่างฝีมือ) ได้ และถ้านายจ้างจ้างแรงงานในกลุ่ม Non-Traditional Source (NTS) คือ แรงงานต่างชาติจากอินเดีย ศรีลังกา ไทย บังกลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ และชาวจีน ต้องจ้างอยู่ภายใต้การขอจำนวนกำลังแรงงานที่ต้องการใช้ (MYE: Man-Year Entitlements) กับกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ ซึ่งคือปริมาณโควตาแรงงานต่างชาติที่จัดสรรแก่ผู้รับเหมาสำหรับงานก่อสร้างหนึ่งๆโดยขึ้นอยู่กับมูลค่าของงาน ที่เริ่มมีเมื่อ ปี พ.ศ. 2541 เพื่อให้ผู้รับเหมาควบคุมการจัดสรรแรงงานต่างชาติ อีกทั้งบริษัทก่อสร้างต้องมีใบอนุญาต PA (Prior Approval) จากกระทรวงแรงงานสิงคโปร์เพื่อที่จะได้สามารถจ้างแรงงานต่างชาติจากกลุ่มประเทศ Non-Traditional Source (NTS) และคนจีนได้ แต่ถ้าแรงงานต่างชาติเหล่านี้ทำงานมานานกว่า 2 ปีก็ไม่ต้องใช้ MYE และ PA นอกจากนี้นายจ้างยังต้องส่งแรงงานต่างชาติเข้าอบรมพัฒนาฝีมือที่ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานของสิงคโปร์ Construction Industry Training Institution ที่ดูแลโดย BCA ซึ่งจะได้รับการลดภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยนายจ้างเป็นผู้จ่ายค่าทดสอบฝีมือแรงงานกับ BCA

3.2 ภาคทางทะเล ได้แก่ งานต่อเรือ โดยแรงงานต่างชาติต้องมีเชื้อชาติดังนี้คือ มาเลเซีย จีน อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังกลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน ส่วนคุณสมบัติด้านการศึกษาแรงงานชาวมาเลเซีย และแรงงานจากฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน ควรมีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือมีใบรับรองที่เกี่ยวข้อง ส่วนแรงงานจากจีน อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังกลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ ควรมีใบรับรองที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้แรงงานต่างชาติต้องผ่านการอบรมเกี่ยวกับความปลอดภัยในเรือ การป้องกันอุบัติเหตุ และสิทธิต่างๆ Shipyard Safety Instruction Course (SSIC) 1 วัน และต้องผ่านการทดสอบ

3.3 ภาคการผลิต ได้แก่ งานการผลิตสินค้า พลาสติกอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์สุขภาพ น้ำมัน ก๊าซ การผลิตอาหารเป็นต้น และแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานประเภทเหล่านี้ต้องเป็นแรงงานต่างชาติจากมาเลเซีย จีน ฮองกง มาเก๊า เกาหลี และไต้หวัน

3.4 ภาคบริการ ได้แก่ งานด้านการเงิน ประกัน บริการทางธุรกิจ การขนส่ง การค้า โรงแรม ร้านอาหาร ร้านกาแฟ โดยต้องเป็นแรงงานต่างชาติจากมาเลเซีย จีน ฮองกง มาเก๊า เกาหลี และไต้หวัน

โดยสัดส่วนแรงงานชาวจีนสามารถจ้างได้เพียง 9% ของเพดานการพึ่งพา 45% และแรงงานต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานที่แผงขายอาหาร หรือหาบเร่

เงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับแม่บ้าน (Work Permit of Foreign Domestic Worker: FDW) แรงงานต่างชาติที่ต้องการไปทำงานเป็นแม่บ้านในสิงคโปร์จะต้องมีอายุ 23- 50 ปี สามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ดี มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน 8 ปี (ถ้าเป็นคนไทยต้องจบการศึกษาอย่างน้อยมัธยมศึกษาปีที่ 3) และต้องผ่านการฝึกอบรม ซึ่งแม่บ้านส่วนใหญ่ในสิงคโปร์จึงมักมาจากประเทศฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียเพื่อการสะดวกในการสื่อสารกับนายจ้าง นอกจากนี้ยังต้องสามารถใช้เครื่องทำความสะอาด ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมในบ้าน และสามารถดูแลเด็กๆ ได้ ส่วนนายจ้างต้องสมัครใบอนุญาตให้ลูกจ้างและนายจ้างต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงแรงงานกำหนดได้ดังนี้ เช่น

- 1) มีห้องนอนให้แรงงานต่างชาติแยกต่างหาก และมีสิ่งของอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานให้ เช่น อาหาร ที่นอน ห้องน้ำ พัดลม โดยห้ามให้แม่บ้านต่างชาตินอนบริเวณทางเดิน หรือในห้องเดียวกับผู้ชาย
- 2) นายจ้างต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล โดยต้องมีการทำประกันสุขภาพให้แม่บ้านในวงเงินอย่างน้อย 15,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ (มกราคม ปี พ.ศ. 2553) และประกันอุบัติเหตุวงเงินอย่างต่ำ 40,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์
- 3) นายจ้างต้องพยายามเข้าใจพื้นที่แตกต่างของแรงงานต่างชาติ และต้องอดทนในการสื่อสารกับแรงงานต่างชาติ
- 4) นายจ้างต้องเข้าอบรมโปรแกรม Employers' Orientation Programmed (EOP) จำนวน 3 ชั่วโมง เพื่อเข้าใจถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการจ้างแม่บ้านต่างชาติ และต้องผ่านการสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์
- 5) นายจ้างต้องจ่ายภาษีการจ้างแม่บ้านต่างชาติทุกเดือน เดือนละ 265 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ หรือกรณีที่ทำงานไม่เต็มเดือนคิด 8.72 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อวัน แต่อาจเสียลดลงเป็นเดือนละ 170 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ หรือวันละ 5.59 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ในกรณีพิเศษ เช่น เป็นครอบครัวชาวสิงคโปร์ที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี หรือมีผู้สูงอายุอายุมากกว่า 65 ปี (เริ่มใช้ตั้งแต่มกราคม ปี พ.ศ. 2549) หรือมีผู้ที่บกพร่องในการดูแลตัวเอง (เริ่มใช้ตั้งแต่สิงหาคม ปี พ.ศ. 2547)
- 6) นายจ้างต้องส่งแม่บ้านที่ต้องดูแลคนบกพร่องไปอบรม
- 7) นายจ้างต้องจ่ายเงินค้ำประกัน (Security bond) ด้วยวงเงินจำนวน 5,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อแรงงานต่างชาติ 1 คน ในรูปของธนาคาร (Bank guarantee) หรือบริษัทประกัน (Insurance guarantee)
- 8) นายจ้างต้องอนุญาตให้แม่บ้านหยุดงานได้สัปดาห์ละ 1 วัน เว้นแต่มีการตกลงจ่ายค่าจ้างชดเชยให้

เงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับ**พี่เลี้ยงเด็ก (Confinement nanny)** นายจ้างที่ต้องการพี่เลี้ยงมาดูแลเด็กแรกเกิด จะต้องสมัครใบอนุญาต Temporary Work Permit สำหรับให้กับลูกจ้าง ก่อนที่เด็กจะเกิด 1 เดือน เพราะถ้าเด็กอายุมากกว่า 4 เดือนนายจ้างจะไม่สามารถสมัครได้ และนายจ้างต้องเสียภาษีในอัตรา 170 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ (กรณีนายจ้างเป็นชาวสิงคโปร์) หรือ 265 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ (กรณีนายจ้างไม่ใช่ชาวสิงคโปร์) ใบอนุญาตมีอายุ 16 สัปดาห์ โดยคุณสมบัติของพี่เลี้ยงเด็กคือ ต้องเป็นเพศหญิงอายุระหว่าง 23-65 ปี และนายจ้างต้องพาไปตรวจสุขภาพ แต่นายจ้างไม่จำเป็นต้องทำประกันอุบัติเหตุให้ และนายจ้างไม่สามารถใช้ให้ลูกจ้างทำงานอย่างอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาตได้

#### 4. นโยบายแรงงานต่างชาติประเภทอื่น

##### 4.1 ใบอนุญาตระยะสั้น (Short-term passes)

- 1) Miscellaneous Work Pass เป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติที่ต้องการเข้ามาเพียง 60 วัน โดยอาจเข้ามาสมัครงาน ประชุม แข่งขัน งานด้านศาสนา หรือเป็นนักข่าวที่ต้องการมาทำข่าว ลูกเรือ โดยต้องเสียค่าธรรมเนียม 40 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์
- 2) Work Permit (Performing artiste) เป็นใบอนุญาตสำหรับนักแสดงหรือศิลปินในบาริ คลับ โรงแรม สามารถเข้ามาทำงานได้ 6 เดือน แต่สถานที่ทำงานก็ต้องเป็นสถานที่ที่ได้รับการอนุญาตจาก Public Entertainment Licensed (PEL) โดยรัฐบาลสิงคโปร์มีการกำหนดโควตาแรงงานต่างชาติประเภทนี้ขึ้นอยู่กับการว่าบริษัทหรือที่ทำงานที่ว่าจ้างว่ามีรอบการแสดงอย่างไร และนายจ้างต้องจ่ายภาษีแรงงานต่างชาติเดือนละ 310 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์โดยเริ่มเมื่อมกราคม ปี พ.ศ. 2555

##### 4.2 ใบอนุญาตสำหรับนักเรียน และแรงงานต่างชาติที่ต้องการมาฝึกงานในสิงคโปร์

โดยนักเรียนในสิงคโปร์จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานระหว่างเรียนและในวันหยุด เว้นแต่นักเรียนที่ต้องการฝึกงานทำใบอนุญาตดังนี้

- 1) Work Holiday Pass สำหรับนักศึกษาที่กำลังศึกษาระดับมหาวิทยาลัยอายุระหว่าง 17-30 ปี ที่ต้องการเข้ามาฝึกงานระยะเวลา 6 เดือน โดยต้องเป็นนักเรียนมาจากออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เยอรมัน ฮังการี ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ อังกฤษ และอเมริกา
- 2) Training Employment Pass (TEP) สำหรับนักศึกษาที่ต้องการเข้ามาฝึกงานในด้านบริหาร การจัดการ หรือเฉพาะทางต่างๆ ที่สำเร็จการศึกษามาจากสถาบันการศึกษาที่กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ยอมรับ โดยจะได้เงินเดือนอย่างต่ำ 3,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์

3) Training Work Permit (TWP) เป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานกึ่งฝีมือ หรือไร้ฝีมือจากบริษัทต่างชาติที่ต้องการเข้ามาฝึกงานในสิงคโปร์ หรือเป็นแรงงานต่างชาติที่กำลังศึกษาในสถาบันการศึกษาในประเทศสิงคโปร์ โดยใบอนุญาตมีอายุ 6 เดือน ซึ่งนายจ้างก็ต้องเสียภาษีและถูกกำหนดโควตา

4.3 กรณีพิเศษ\_แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในระยะเวลาไม่เกิน 60 วันไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต เช่น นักแสดง นักร้องที่เข้ามาจัดแสดงในประเทศสิงคโปร์ นักข่าว นักกีฬา ผู้กำกับหรือผู้ที่ทำงานเบื้องหลังต่างๆ ผู้ที่เข้ามาสัมมนา เป็นต้น

สรุปโดยหลักแล้วข้อกำหนดของแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือและเชี่ยวชาญจะเสรีกว่ากรณีแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ หรือกึ่งฝีมือ เนื่องจากสิงคโปร์ต้องการพัฒนาประเทศในรูปแบบ Knowledge based economy คือเศรษฐกิจที่พึ่งพาทรัพยากรมนุษย์ที่มีทักษะฝีมือ มีความรู้ ร่วมกับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้มีความต้องการแรงงานที่มีฝีมือจำนวนมาก ดังนั้นแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือ หรือนักบริหารจะไม่ถูกจัดเก็บภาษี แต่สำหรับการจ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือจะมีมาตรการที่เข้มงวดมากเนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์เชื่อว่าการจ้างแรงงานประเภทนี้มากเกินไปจะส่งผลเสียระยะยาวต่อระบบเศรษฐกิจ

#### 4.2 มาตรการในการปราบปรามแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว มาตรการและกฎหมายของสิงคโปร์ถือว่าเข้มงวดประเทศหนึ่ง เนื่องจากสิงคโปร์มีพื้นที่เล็ก มีการตรวจตราที่ชายแดนอย่างเข้มงวด มีกฎหมายการเคลื่อนย้ายแรงงาน กระบวนการให้ใบอนุญาตที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมาตรการการลงโทษที่รุนแรง โดยปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติถูกควบคุม ดูแลภายใต้กฎหมายแรงงานต่างชาติที่เกี่ยวข้องดังนี้ Immigration Act (พระราชบัญญัติการเข้าเมือง) โดยเกี่ยวข้องกับการตรวจตราการเข้าออกของคนต่างชาติ และคุ้มครองแรงงานต่างชาติไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง, Immigration Regulation, The Employment of Foreign Workers Act (พระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ), The Employment of Agency Act (พระราชบัญญัติว่าด้วยบริษัทจัดหางาน) ดูแลการดำเนินงานของบริษัทจัดหางาน และ Workplace Safety and Health Act (พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในสถานประกอบการ) โดยตัวอย่างบทลงโทษของการกระทำความผิดกฎหมายมีดังนี้

1) ถ้านายจ้างมีการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตาม 1991 Employment of Foreign Workers Act จะลงโทษนายจ้างที่เป็นผู้กระทำความผิดกฎหมาย หรือแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายโดยการปรับสูงสุด 15,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และ/หรือจำคุกมากกว่า 1 ปี รวมถึงนายหน้าค้าแรงงานผิดกฎหมายและเจ้าของบ้านที่ให้เข้าบ้านก็โดนลงโทษเช่นกัน

- 2) ห้ามแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือแต่งงานกับชาวสิงคโปร์โดยไม่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนก็จะถูกส่งกลับประเทศ
- 3) ห้ามแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือตั้งครอบครัวโดยไม่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนจะถูกส่งกลับประเทศ
- 4) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการรับจ้างแต่งงานเพื่อนำคนต่างชาติเข้ามาในประเทศ จะต้องรับโทษปรับเงินสูงสุดถึง 10,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และจำคุกนานถึง 10 ปี
- 5) ผู้ที่ปลอมแปลงเอกสารเพื่อเข้าประเทศ ต้องรับโทษปรับเงิน 8,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และจำคุกอีก 5 ปี
- 6) แรงงานต่างชาติที่ประกอบอาชีพอิสระโดยไม่ได้ขออนุญาตทำงานรวมทั้งนายจ้าง จะโดยปรับสูงสุดไม่เกิน 15,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ
- 7) นายจ้างที่หลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีแรงงานต่างชาติ โดยการปรับสูงสุด 15,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และ/หรือจำคุกมากกว่า 1 ปี

ส่วนกรณีเกี่ยวกับการจ้างแม่บ้านทั้งคนพื้นเมือง และชาวต่างชาติในสิงคโปร์จะไม่ได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติการจ้างงาน (Employment Act) โดยรัฐบาลสิงคโปร์ให้เหตุผลว่ายากที่จะควบคุมลักษณะงานประเภทนี้ในเรื่องจำนวนชั่วโมงการทำงาน วันหยุด และยากที่จะคำนวณค่าล่วงเวลา ไม่เหมือนกรณีการจ้างแม่บ้านที่ทำงานในที่ทำงานและโรงงาน แต่เพื่อหลีกเลี่ยงข้อพิพาทในการจ้างงาน แม่บ้านกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์จึงกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างต่างชาติที่ทำงานแม่บ้านต้องทำสัญญากัน (Employment contract) โดยจะมีเจ้าหน้าที่ร่างตัวสัญญาไว้ให้ และเมื่อมีปัญหาในการจ้างงาน หรือมีการละเมิดสัญญา ทั้งสองฝ่ายสามารถยื่นคำร้องได้ที่กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ แล้วทางกระทรวงจะติดต่อเพื่อระงับข้อพิพาทต่อไป โดยกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์จะเข้มงวดกับการกระทำผิดความผิดต่างๆของนายจ้างได้แก่ การข่มเหง การทารุณกรรม และอื่นๆต่อแรงงานต่างชาติ นายจ้างที่กระทำผิดจะถูกคุมตัวขึ้นศาล และถ้ามีความผิดจะโดนขังคุก โดนปรับ และปรับ จะไม่ได้รับอนุญาตให้จ้างแม่บ้านชาวต่างชาติเป็นการถาวร โดยตัวอย่างของการกระทำผิดและโทษมีดังนี้

**ตารางที่ 11: ตัวอย่างการกระทำผิดความผิด และบทลงโทษ**

| ประเภทการกระทำผิด                 | โทษ                                                 |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------|
| จงใจก่อให้เกิดการบาดเจ็บ          | จำคุก 1 ปี และ/หรือปรับ 1,500 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ |
| จงใจก่อให้เกิดการบาดเจ็บด้วยอาวุธ | จำคุก 5 ปี ,ปรับ หรือโดนปรับ                        |
| จงใจก่อให้เกิดการเจ็บปวดแสนสาหัส  | จำคุก 7 ปี และระวางปรับและโดนปรับ                   |
| ข่มขืน                            | จำคุก 8-20ปี และโดยปรับไม่ต่ำกว่า 12 ที่            |

ที่มา: Ministry of Manpower, ประเทศสิงคโปร์

ส่วนโทษของการจ้างแม่บ้านผิดกฎหมายที่ไม่มีใบอนุญาต นายจ้างจะโดนปรับเท่ากับจำนวนภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ และ/หรือโดนจำคุก 1 ปี ส่วนโทษของการใช้แรงงานต่างชาติไปทำงานที่อื่นนอกเหนือจากที่บ้านของตน นายจ้างจะถูกปรับถึง 5,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และห้ามจ้างแรงงานต่างชาติเป็นการถาวร และถูกยึดเงินค้ำประกัน Security bond ที่ฝากไว้ที่กระทรวงแรงงาน

ส่วนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้แก่

- 1) The Ministry of Home Affairs (MOHA) ที่มีหน้าที่กำหนดขอบเขต ควบคุม ตรวจสอบ ตรวจคนเข้าเมือง ภายใต้ The Immigration and Checkpoint Authority (ICA)
- 2) กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ (Ministry of Manpower : MOM) มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการให้ใบอนุญาต กฎระเบียบข้อบังคับ และดูแลพฤติกรรมของแรงงานต่างชาติ และการจ้างงานของนายจ้าง
- 3) หน่วยงานด้านการก่อสร้าง ( Building & Construction Authority – BCA) สังกัดกระทรวงพัฒนาแห่งชาติ ( Ministry of National Development) มีหน้าที่ตรวจสอบและรับรองผลทดสอบมาตรฐานช่างก่อสร้าง
- 4) นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ เช่น Humanitarian Organization for Migration Economics and Transient Workers Count Too ที่สนใจความเป็นอยู่ของแรงงานต่างชาติ และกรณีการละเมิด ความปลอดภัยในการทำงาน ค่าจ้าง ภาษี ที่อยู่ กฎหมายการลักลอบขนแรงงานผิดกฎหมาย

## 5.ผลกระทบของแรงงานต่างชาติ

แม้ว่าประเทศสิงคโปร์จะขาดแคลนแรงงาน เนื่องอัตราการเกิดในสิงคโปร์ที่ลดลงต่อเนื่องทำให้แรงงานของประเทศสิงคโปร์ไม่พอ ประกอบกับระดับการศึกษาของคนสิงคโปร์ที่สูงขึ้นทำให้ไม่อยากทำงานที่ใช้แรงงานหนัก(3D) แล้วทำให้สิงคโปร์ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน แต่ชาวสิงคโปร์ก็เรียกร้องให้รัฐบาลลดการให้ใบอนุญาตแก่แรงงานต่างชาติ เนื่องจากชาวสิงคโปร์กลัวแรงงานต่างชาติเข้ามาแย่งงาน อีกทั้งการที่แรงงานต่างชาติหลั่งไหลเข้ามาทำให้เกิดความแออัดทั้งในเรื่องการใช้สาธารณูปโภค ระบบการขนส่ง และที่อยู่อาศัย เนื่องจากสิงคโปร์มีพื้นที่ค่อนข้างจำกัด แม้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์จะมีการเพิ่มสาธารณูปโภคและที่อยู่อาศัยก็ไม่เพียงพอ ดังนั้นแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในสิงคโปร์ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อสิงคโปร์ในทุกภาคส่วนดังนี้



### 5.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสิงคโปร์

หากเป็นแรงงานต่างชาติที่มีทักษะมากขึ้นสำหรับสิงคโปร์แล้วเป็นการเพิ่มความสามารถในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ พัฒนาศักยภาพการผลิต ส่งผลให้ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้น แต่ถ้าเป็นแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ การที่ปล่อยให้บริษัทมีการจ้างแรงงานประเภทนี้มากทำให้บริษัทหรือธุรกิจเหล่านั้นไม่ปรับปรุงศักยภาพการผลิต ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ส่งผลให้ชะลอการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไปในทางที่ดีขึ้น

### 5.2 ผลกระทบต่อรัฐบาลสิงคโปร์

แรงงานต่างชาติที่เข้ามาในสิงคโปร์จำนวนมากส่งผลให้รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในการเพิ่มสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันการที่บริษัทมีการจ้างแรงงานต่างชาติมากก็ทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีแรงงานต่างชาติมากขึ้น

### 5.3 ผลกระทบต่อเอกชน

เนื่องจากประเทศสิงคโปร์ขาดแคลนแรงงานดังนั้นการจ้างแรงงานต่างชาติทำให้บริษัทสามารถเลือกแรงงานได้มากขึ้นทั้งแรงงานมีฝีมือ และไร้ฝีมือ รวมถึงต้นทุนต่ำกว่าชาวสิงคโปร์จากเงินเดือนที่ต้องจ่ายลดลง แต่ก็ส่งผลเสียให้ธุรกิจไม่มีการพัฒนากระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพ และเสียภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติที่สูง

### 5.4 ผลกระทบต่อแรงงานชาวสิงคโปร์

จะพบว่าแรงงานต่างชาตินั้นเข้ามาทดแทนในอาชีพที่แรงงานชาวสิงคโปร์ไม่อยากทำ เช่น แม่บ้าน และคนงานก่อสร้าง ซึ่งผลักดันให้แรงงานชาวสิงคโปร์หันไปทำงานที่มีเงินเดือนและใช้ทักษะสูงขึ้นทางบวก เพราะชาวสิงคโปร์จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีแรงงานต่างชาติมารับใช้ และดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการให้ แต่ขณะเดียวกันแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือก็เข้ามาแย่งงาน และเข้ามาร่วมใช้บริการสาธารณะ ทำให้คุณภาพชีวิตของชาวสิงคโปร์ลดลงเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาความหลากหลายของวัฒนธรรม

### 5.5 ผลกระทบต่อความมั่นคง

เนื่องจากแรงงานต่างชาติบางคนถูกชักชวนจากนายหน้าเข้ามาทำงานในสิงคโปร์อย่างผิดกฎหมาย ซึ่งอาจเข้ามาก่อปัญหาในสิงคโปร์ เช่น ปัญหาอาชญากรรมที่สูงขึ้น เช่นในกลางปี พ.ศ.2554 ปัญหาอาชญากรรมสูงขึ้น (Brenda and Weiqiang, 2555) ซึ่งทำให้แรงงานต่างชาติถูกกล่าวหาว่าทำให้ความปลอดภัยของประชาชนชาวสิงคโปร์ลดลง นอกจากนี้แรงงานต่างชาติยังมีการลักลอบนำยาเข้าประเทศ

สำหรับผลกระทบต่อตัวแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ มักพบปัญหาการโดนดูหมิ่น กดขี่จากการที่เข้าไปทำงานประเภท 3D และแม่บ้าน ที่โดนล่วงละเมิด การทารุณกรรมต่างๆ ปัญหาการกดค่าจ้างแรงงานสำหรับแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ปัญหาต้นทุนค่าครองชีพที่สูง และปัญหาด้านการสื่อสารทางภาษา นอกจากนี้แรงงานต่างชาติกว่าหนึ่งใน

สามมีหนึ่กับบริษัทจัดหางาน จากการที่ค่าธรรมเนียมในการสมัครต่างๆที่สูงอย่างต่ำประมาณค่าจ้าง 15 เดือน (INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION, 2555)

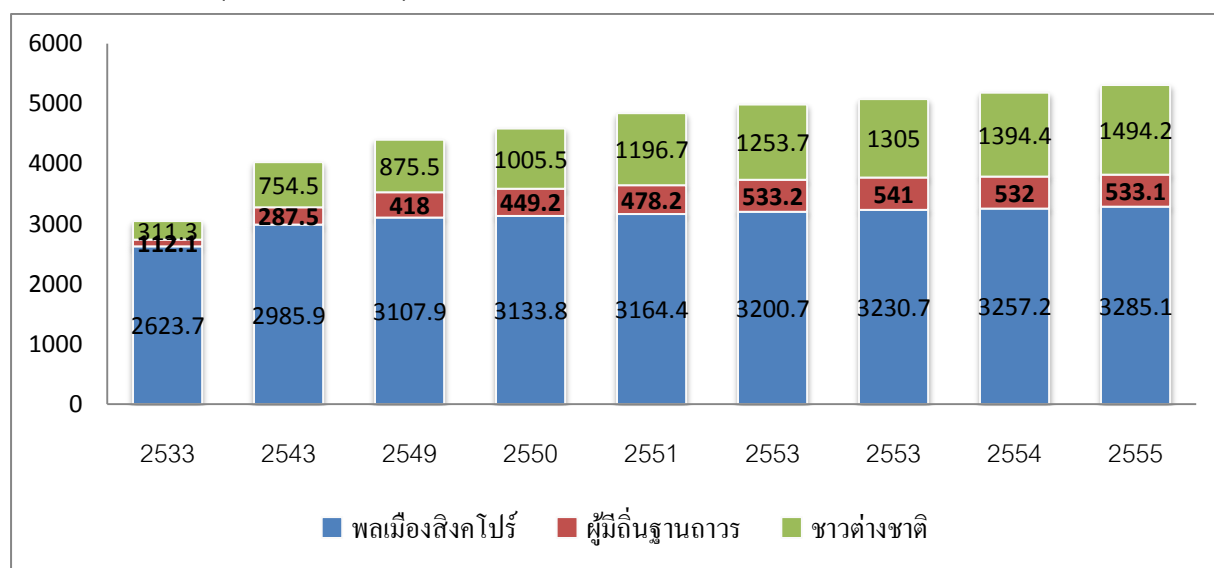
## 6. สิทธิและสวัสดิการที่แรงงานต่างชาติได้รับ

### 6.1 สิทธิของแรงงานต่างชาติประเภทมีฝีมือ

แรงงานต่างชาติประเภทนี้จะได้รับรายได้ที่สูง มีสิทธิเลือกที่อยู่อาศัยได้ตามต้องการ และสามารถนำคนในครอบครัวมาอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ด้วยได้ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลสิงคโปร์ที่มุ่งใจให้แรงงานมีฝีมือและมีความเชี่ยวชาญอยู่ในประเทศสิงคโปร์ เพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังอนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่มีฝีมือในสิงคโปร์สามารถสมัครเป็นผู้มีถิ่นฐานถาวรในสิงคโปร์และพลเมือง ซึ่งสำหรับการสมัครเป็นพลเมืองนั้น แรงงานต่างชาติต้องมีอายุมากกว่า 21 ปี และเป็นผู้มีถิ่นฐานถาวรมาแล้วไม่ต่ำกว่า 2-6 ปี นับถึงวันที่สมัครตามที่ Singapore's Immigration and Checkpoints Authority (ICA) กำหนด โดยผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมโดยตั้งใจที่จะอยู่สิงคโปร์อย่างถาวร และมีสถานะทางการเงินที่ดูแลตัวเองและครอบครัวได้ ซึ่งจากข้อมูลทางสถิติพบว่าจำนวนผู้มีถิ่นฐานถาวรในสิงคโปร์ใหม่มากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 โดยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มีเพียงช่วงปี พ.ศ. 2554-2555 ที่ลดลงมา ดังกราฟที่ 8

ส่วนด้านสิทธิของผู้ที่มีถิ่นฐานพำนักถาวรในประเทศสิงคโปร์จะมีสิทธิและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในเรื่องที่อยู่อาศัย ชายหนุ่มต้องเกณฑ์ทหาร แต่จะไม่มีสิทธิในการออกคะแนนเสียงเลือกตั้ง และแรงงานต่างชาติที่ได้สิทธิการเป็นผู้มีถิ่นฐานถาวรหรือพลเมืองยังได้สิทธิประกันสังคม จากการที่ถูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม CPF (Central Provident Fund) ซึ่งจะทำให้การคุ้มครองแก่ผู้เกษียณอายุ การดูแลทางการแพทย์ (แต่ถ้าเป็นการคลอดบุตร และการบาดเจ็บจากการทำงานนายจ้างต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม) โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการได้สิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ยังสามารถนำเงินในกองทุนไปซื้อบ้านที่อยู่อาศัยในโครงการ CPF Housing Schemes หรือสามารถนำเงินไปลงทุนเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์

กราฟที่8: แสดงจำนวนพลเมืองสิงคโปร์และผู้มีพำนักถิ่นฐานถาวรในสิงคโปร์ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2555 (หน่วย: พันคน)



ที่มา: Population Trends 2012, Department of Statistics Singapore (2555)

## 6.2 สิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือ หรือกึ่งฝีมือ

ในสิงคโปร์ปกติแล้วแรงงานพื้นเมืองชาวสิงคโปร์และแรงงานต่างชาติประเภทอื่นๆยกเว้นแม่บ้าน จะได้รับการคุ้มครองจาก The Employment Act และ The Workmen's Compensation Act ซึ่ง The Employment Act จะปกป้องสิทธิของแรงงานในเรื่องวันหยุดขั้นต่ำต่อสัปดาห์ จำนวนชั่วโมงการทำงาน การหักเงินเดือน ส่วน The Workmen's Compensation Act จะปกป้องในเรื่องการชดเชยเมื่อบาดเจ็บจากการทำงาน และเจ็บป่วยจากการทำงาน แต่แรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือจะไม่สามารถได้รับสิทธิให้ เลือกที่อยู่ได้ตามต้องการ แต่จะต้องอยู่ที่บริษัทจัดหาไว้ให้ หรืออยู่ที่รัฐจัดไว้ให้เป็นโซนๆ แล้วให้บริษัท จัดรถมารับไปทำงาน ส่วนเรื่องอาหารนั้นขึ้นอยู่กับสัญญาจ้าง แต่ถ้าเป็นแม่บ้านต่างชาตินายจ้างจะต้อง จัดหาทั้งที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยและอาหารไว้ให้ หากนายจ้างฝ่าฝืนเงื่อนไขในเรื่องที่อยู่อาศัย นายจ้างจะ โดนตัดสินจำคุกถึง 6 เดือนและปรับสูงสุด 5,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และห้ามจ้างแม่บ้านอีกต่อไปใน อนาคต นอกจากนี้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือหรือและกึ่งฝีมือไม่สามารถนำคนในครอบครัวเข้ามาอาศัยอยู่ ด้วยได้ และห้ามแต่งงานกับชาวสิงคโปร์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางการสิงคโปร์ รวมถึงห้ามตั้งครอบครัวหาก ฝ่าฝืนจะถูกส่งกลับประเทศไป

ในเรื่องค่าจ้างนั้นเนื่องจากสิงคโปร์ไม่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้นกรมการจัดหางานบาง ประเทศจะมีการกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าแรงในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดหากต้องการแรงงาน ต่างชาติจากประเทศนั้นๆไปทำงาน ซึ่งโดยรวมแล้วแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือจะได้ เงินเดือนประมาณ 300-1,800 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ โดยถ้าเป็นงานแม่บ้านจะมีค่าจ้างอยู่ประมาณ

เดือนละ 300-350 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์เท่านั้น ซึ่งน้อยกว่าค่าจ้างในประเทศฮ่องกง ขณะที่งานก่อสร้าง อัตราค่าจ้างหากเป็นแรงงานไทยไร้ฝีมือ จะได้รับค่าจ้างวันละ 23 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ขึ้นไปกรณีเดินทางผ่านกรมการจัดหางาน ในขณะที่แรงงานต่างชาติอื่นได้รับวันละ 18 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ และถ้าเป็นแรงงานไทยมีฝีมือจะได้รับค่าจ้างวันละ 25 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ ขึ้นไป ในขณะที่แรงงานต่างชาติเชื้อสายอื่นได้รับค่าจ้างวันละ 18-20 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, 2555)

ส่วนในเรื่องประกันต่างๆ สำหรับนายจ้างของแรงงานต่างชาติที่ไม่ใช่แรงงานชาวมลายูเซียต้องมีฝากเงินค้ำประกัน (Security bond) วงเงินจำนวน 5,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อแรงงานต่างชาติ 1 คน ซึ่งสามารถทำกับธนาคาร (Bank guarantee) หรือบริษัทประกัน (Insurance guarantee) โดยเงินฝากนี้จะถูกปรับเมื่อนายจ้างไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เช่น การไม่รับผิดชอบในการส่งลูกจ้างที่ใบอนุญาตหมดอายุ หรือการไม่ผ่านใบอนุญาตนั้นกลับประเทศ การไม่จ่ายค่ารักษาพยาบาล การไม่จัดที่อยู่ให้ตามที่กฎหมายกำหนด และนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติที่ถือใบอนุญาต WP ต้องสมัครประกันสุขภาพมูลค่าอย่างต่ำ 15,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ต่อคน ประกันอุบัติเหตุเงินอย่างต่ำ 40,000 เหรียญดอลลาร์สิงคโปร์ แต่ประเทศสิงคโปร์จะไม่มีการประกันการว่างงาน

นอกจากนี้ประเด็นที่มักพูดถึงบ่อยๆ สำหรับแม่บ้านคือ เวลาพัก ซึ่งส่วนใหญ่แม่บ้านแรงงานต่างชาติจะได้พักช่วงเวลากลางคืน และวันหยุดอื่นๆ ที่ตกลงกับนายจ้าง แต่มักจะพบว่าแม่บ้านไม่ค่อยมีเวลาพักเนื่องด้วยลักษณะของงาน ดังนั้นกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์จึงกำหนดให้แม่บ้านมีวันหยุดในสุดสัปดาห์ได้ 1 วัน โดยนายจ้างต้องจ่ายเงินชดเชยล่วงหน้าให้อย่างช้าไม่เกิน 1 เดือนกรณีที่มีการจ้างในช่วงวันหยุดโดยการทำงานในวันหยุดก็ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของตัวแรงงานเอง ซึ่งข้อกำหนดนี้จะเริ่มคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มาขอใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ปี พ.ศ.2556 ส่วนใบอนุญาตของแรงงานเดิมที่ยังไม่หมดอายุต้องรอให้หมดอายุแล้วต่อใบอนุญาตใหม่ถึงจะมีผลบังคับ

## 7. การประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

จากการศึกษาข้างต้น พบว่า นโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์มีจุดแข็ง ดังนี้

- 1) มีการแบ่งประเภทของการให้ใบอนุญาตตามทักษะฝีมือ และการทำงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน
- 2) มีการแบ่งทักษะของแรงงานชัดเจน โดยการใช้การผ่านการทดสอบฝีมือแรงงาน
- 3) นโยบายการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ทันเหตุการณ์ จากการที่รัฐบาลมีการปรับอัตราภาษี เพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติให้ตอบสนองต่อสถานการณ์ในประเทศอยู่เสมอ

- 4) นายจ้างมีส่วนรับผิดชอบในการจ้างแรงงานประเภทไร้ฝีมือ หรือกึ่งฝีมือมากทั้งในเรื่องของการจัดหาที่อยู่อาศัย ค่ารักษาพยาบาล ประกันสังคม การส่งแรงงานต่างชาติเข้าอบรมพัฒนาทักษะแรงงาน และการเสียภาษีแรงงานต่างชาติตามระดับการเพดานพึงพาแรงงานต่างชาติ
- 5) มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการตรวจสอบแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ทำให้ระบบมีประสิทธิภาพ
- 6) มีกฎระเบียบ กฎหมายต่างๆที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพ โดยพบว่าจำนวนผู้อพยพที่ผิดกฎหมายลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ. 2548 (ตารางที่ 12) ดังนั้นกฎหมายควบคุมการเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์จึงมีประสิทธิภาพ

ตารางที่12: แสดงจำนวนผู้อพยพผิดกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2548 (หน่วย: คน)

| ปี พ.ศ.          | 2543   | 2544   | 2545  | 2546  | 2547  | 2548  |
|------------------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|
| ผู้อพยพผิดกฎหมาย | 11,600 | 10,400 | 7,860 | 5,510 | 5,400 | 4,600 |

ที่มา: Geoffrey and Manolo (2551)

ส่วนจุดอ่อนของนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์ ได้แก่

- 1) จากนโยบายที่มีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง ทำให้ภาคธุรกิจ และผู้ประกอบการบางรายปรับตัวไม่ทัน ทำให้ต้องปิดกิจการ หรือย้ายฐานการผลิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของแรงงาน และเศรษฐกิจ
- 2) การที่นายจ้างมีภาระที่ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงในการจ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ หรือกึ่งฝีมือ ไม่ที่จะเป็นการเสียภาษี หรือสวัสดิการสำหรับแรงงานประเภทต่างๆ ทำให้นายจ้างเกิดความตึงเครียดที่ต้องแข่งขันในเรื่องของต้นทุนที่สูงขึ้น บ่อยครั้งจึงพบว่านายจ้างกดขี่ และเอาเปรียบแรงงานต่างชาติ เช่น กรณีของการจ้างแม่บ้านชาวต่างชาติ หรือการไม่ยอมจ่ายเงินค่าจ้างให้กับแรงงานต่างชาติ
- 3) สิงคโปร์ยังมีปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากความเห็นของกลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และ NGO เช่น จากนโยบายของสิงคโปร์ที่จำกัดเรื่องสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือมากในเรื่องการตั้งครอบครัว และแต่งงาน ตลอดจนการจำกัดพื้นที่อยู่อาศัย แต่อาจจะดีต่อสังคมของสิงคโปร์ที่ลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต
- 4) แม่บ้านชาวต่างชาติในสิงคโปร์ไม่ได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติการจ้างงาน (Employment Act) มีเพียงการทำสัญญาการจ้างงาน ทำให้ฝ่ายที่นายจ้างจะละเมิดสัญญาและกดขี่ ข่มเหงลูกจ้าง แล้วข่มขู่ลูกจ้างไม่ให้ไปบอกกับทางการ และแม้ทางการของสิงคโปร์จะแจ้งว่าการกระทำรุนแรงต่อแม่บ้านต่างชาติลดลง (ตารางที่ 13) แต่ก็เนื่องจากทางการตำรวจของสิงคโปร์มักให้ข้ออ้างว่าหลักฐานไม่เพียงพอที่จะชี้ว่านายจ้างกระทำความผิด

ตารางที่13: แสดงจำนวนแม่บ้านที่ถูกกระทำรุนแรง และละเมิดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2551  
(หน่วย: คน)

| ปี พ.ศ.                           | 2543 | 2544 | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 | 2550 | 2551 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| แม่บ้านที่ถูกกระทำรุนแรงและละเมิด | 87   | 41   | 43   | 70   | 59   | 59   | 42   | 68   | 53   |

ที่มา : Transient Workers Count Too (2554)

- 5) รัฐบาลสิงคโปร์มีการจำกัดให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมืออยู่ในบริเวณที่จัดหาให้ แต่บางครั้งยังพบข่าวว่าแรงงานเหล่านี้ถูกให้อยู่ในพื้นที่แออัด และอยู่อาศัยในที่ที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายสิงคโปร์กำหนด แสดงให้เห็นว่าพนักงานของรัฐยังคงละเลยการปฏิบัติหน้าที่
- 6) ยังคงมีการลักลอบเข้าไปทำงานของแรงงานต่างชาติผ่านการยื่นขอหนังสือเดินทาง (Passport) ไปท่องเที่ยวแค่ 30 วัน และมีแรงงานต่างชาติที่ไม่ทำงานไม่ตรงตามใบอนุญาตที่มีมากขึ้นจาก 1,038 คนในปี พ.ศ. 2553 เป็น 1,101 คน ในปี พ.ศ. 2554 (Chia, 2554)

หากประเทศไทยต้องการนำมาตรการหรือนโยบายของสิงคโปร์มาปรับใช้นั้น มาตรการของสิงคโปร์ที่น่าสนใจมาปรับใช้กับประเทศไทย ได้แก่ การให้ใบอนุญาตการทำงานแก่แรงงานต่างชาติที่ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงาน เช่น แรงงานในภาคก่อสร้าง หรือช่างเทคนิคต่างๆ อาทิ ช่างฉาบปูน ช่างก่ออิฐ ช่างเชื่อม เพื่อเป็นการลดการจ้างแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ และยกระดับมาตรฐานของอาชีพดังกล่าวให้เป็นแรงงานที่มีความสามารถ และระดับฝีมือมากขึ้น ตลอดจนจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศ ทั้งแรงงานเชื้อสายไทย และแรงงานจากต่างประเทศเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของตลาดแรงงาน ให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญ ทักษะฝีมือมากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุน (ซึ่งช่วงแรกอาจได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลก่อน) เพื่อที่รัฐบาลจะได้นำเงินเหล่านั้นไปใช้ในการอบรมพัฒนาฝีมือของแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ และรัฐบาลควรมีการกำหนดสัดส่วนว่าในการจ้างแรงงานในภาคก่อสร้างต้องมีสัดส่วนของแรงงานที่ผ่านการทดสอบฝีมืออย่างต่ำเท่าไร โดยอาจจะกำหนดสัดส่วนที่ต่ำก่อน แล้วค่อยๆ ขยับขึ้น เพื่อให้ภาคก่อสร้างของไทยจะได้มีประสิทธิภาพการผลิตที่ดีขึ้น และงานมีคุณภาพสอดคล้องไปกับค่าจ้างแรงงานของไทยที่ปรับตัวสูงขึ้น นอกจากนี้ควรให้นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบการจ้างแรงงานต่างชาติมากขึ้นเพื่อลดภาระของรัฐ ในการดูแลเรื่องค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลให้แก่แรงงานต่างชาติ โดยการให้นายจ้างทำประกันสุขภาพ และประกันอุบัติเหตุให้กับแรงงานต่างชาติ

นอกจากนี้ในเรื่องของกฎหมาย และข้อกำหนดต่างๆในการจ้างแรงงานต่างชาติของไทยก็มีส่วนที่คล้ายกับของสิงคโปร์ เช่น การให้นายจ้างจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ลูกจ้างเป็นหลักแหล่ง แต่ประเทศไทยยังคงบกพร่องในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่กันอย่างจริงจัง การดำเนินนโยบายอย่างเป็นระบบ และการผ่อนผันที่มากเกินไป ดังนั้นรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐควรจริงจังที่จะแก้ไขปัญหาในการดำเนินนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติ การทำงานระหว่างองค์กรอย่างเป็นระบบ มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการตรวจสอบและเก็บข้อมูล

## 8. สรุปสาระสำคัญของนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติในประเทศสิงคโปร์

| ประเด็นที่สำคัญ                      | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.การอบรมแรงงานต่างชาติ              | กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในภาคก่อสร้างต้องผ่านการอบรมและทดสอบฝีมือจากสถาบันที่ศูนย์ BCA (Building Construction Authority) ของสิงคโปร์รับรอง ส่วนแม่บ้านต้องผ่านการอบรมจากกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ โดยค่าใช้จ่ายในการอบรมนั้นทางกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ระบุว่าเป็นภาระของนายจ้าง                                                                                                                |
| 2.จำนวนปีที่อนุญาตให้ทำงานและต่ออายุ | <ol style="list-style-type: none"> <li>ใบอนุญาต EP (Employment Pass) มีอายุ 1-2 ปี แต่ก็สามารถต่ออายุได้เรื่อยๆหากบริษัทยังจ้างงานอยู่</li> <li>ใบอนุญาต PEP (Personalized Employment Pass) มีอายุ 3 ปี ไม่สามารถต่อใบอนุญาตได้</li> <li>ใบอนุญาต S Pass มีอายุ 1-2 ปี แต่ก็สามารถต่ออายุได้เรื่อยๆหากบริษัทยังจ้างงานอยู่</li> <li>ใบอนุญาต WP (Work Permit) และแม่บ้าน มีอายุ 2 ปี โดยสามารถต่ออายุแล้วรวมไม่เกิน 10 ปี</li> </ol> |
| 3.ระบบนายหน้า                        | บริษัทจัดหางานต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานของประเทศสิงคโปร์ และต้องปฏิบัติตามที่อยู่ภายใต้ The Employment of Agency Act (พระราชบัญญัติว่าด้วยบริษัท                                                                                                                                                                                                                                                                    |

| ประเด็นที่สำคัญ                             | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             | จัดหางาน)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 4.ระดับความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย     | <p>กฎหมายของสิงคโปร์ถือว่าเข้มงวดมาก โดยอยู่ภายใต้ Immigration Act (พระราชบัญญัติการเข้าเมือง) Immigration Regulation, The Employment of foreign Workers Act (พระราชบัญญัติการจ้างแรงงานต่างชาติ), The Employment of Agency Act (พระราชบัญญัติว่าด้วยบริษัทจัดหางาน), Workplace Safety and Health Act (พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในสถานประกอบการ) ซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษในการกระทำผิดต่างๆไว้อย่างละเอียด ทั้งบทลงโทษต่อด้านนายจ้าง ลูกจ้างชาวต่างชาติ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิด ตลอดจนบริษัทจัดหางาน โดยสามารถอ่านรายละเอียดตัวอย่างกฎหมายเพิ่มเติมได้ในส่วนที่ 4.2 มาตรการในการปราบปรามแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย</p> |
| 5.การกำหนดโควตาจำนวนแรงงานต่างชาติ          | <p>รัฐบาลสิงคโปร์โดยกระทรวงแรงงานมีการกำหนดเพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ (Dependency ceiling) คือสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละภาคอุตสาหกรรมที่เริ่มมีตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2530 โดยระดับเพดานการจ้างงานจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในประเทศ ศักยภาพของแต่ละอุตสาหกรรม แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะปรับลดลงเนื่องจากทางการสิงคโปร์ต้องลดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยสามารถอ่านรายละเอียดได้ในส่วนที่ 4.1 ข้อมูลด้านการจัดการแรงงานต่างชาติ หัวข้อที่ 3 เรื่อง นโยบายแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ (Unskilled worker) หรือกึ่งฝีมือ (Semi-skilled worker)</p>                                                                                                            |
| 6.การกำหนดพื้นที่ และอาชีพของแรงงานต่างชาติ | <p>ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดพื้นที่ทำงานของแรงงานต่างชาติ แต่จะเป็นการกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัยของแรงงานประเภทไร้ฝีมือ และกึ่งฝีมือให้อยู่เป็นส่วนๆตามมาตรฐานและตามพื้นที่ที่รัฐบาล</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |



| ประเด็นที่สำคัญ                                                                                                                                   | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                   | <p>กำหนด ส่วนอาชีพของแรงงานต่างชาตินั้น รัฐบาลสิงคโปร์มีการกำหนดประเทศต้นทางที่จะเข้ามาทำงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรม โดยสาเหตุอาจจะเนื่องจากความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ และขนบธรรมเนียมประเพณี เช่น</p> <p>1.แรงงานในภาคภาคก่อสร้าง ต้องมีเชื้อชาติ มาเลเซีย จีน อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังคลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน</p> <p>2.แรงงานมาเลเซีย จีน อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังคลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน</p> <p>3.แรงงานในภาคการผลิต ต้องมีเชื้อชาติ มาเลเซีย จีน ฮองกง มาเก๊า เกาหลี และไต้หวัน</p> <p>4.แรงงานในภาคบริการ ต้องมีเชื้อชาติ มาเลเซีย จีน ฮองกง มาเก๊า เกาหลี และไต้หวัน</p> <p>5.งานรับใช้ในบ้าน ต้องมีเชื้อชาติ บังคลาเทศ ฮองกง อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย จีน พม่า ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ศรีลังกา ไต้หวัน และไทย ในภาคทางทะเล ได้แก่ งานก่อสร้างเรือในอู่ต่อเรือ ต้องมีเชื้อชาติ</p> |
| 7.การนำเข้าแรงงานต่างชาติ                                                                                                                         | เป็นระบบที่เอกชนดำเนินการเองโดยนายจ้างอาจทำผ่านบริษัทจัดหางานที่จดทะเบียนในสิงคโปร์หรือติดต่อเองโดยตรงกับกระทรวงแรงงาน แต่ไม่มีการทำสัญญาแบบรัฐต่อรัฐ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 8.ระบบจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมายในประเทศหรือไม่ เพื่อ nirโทษกรรมและอนุญาตให้อยู่ได้ชั่วคราว เปิดให้จดทะเบียนบ่อยแค่ไหน มีประสิทธิภาพแค่ไหน | เนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายที่เข้มงวดมาก ผู้ที่กระทำความผิดจะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่พบการยกเว้นความผิดจากการกระทำผิดกฎหมายการจ้างแรงงานต่างชาติ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 9.มีศูนย์/ตลาดนัดพบแรงงานต่างชาติหรือไม่                                                                                                          | ไม่มีตลาดนัดพบแรงงาน ส่วนใหญ่จะผ่านการติดต่อกับบริษัทจัดหางาน หรือนายจ้างที่คุ้นเคยกับตัวลูกจ้าง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| ประเด็นที่สำคัญ                                      | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10.การใช้ระบบการจัดเก็บภาษีแรงงานต่างชาติ (levy tax) | กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์มีการกำหนดการจัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติกับนายจ้างตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 และมีการพัฒนาเป็นระบบการจัดเก็บภาษีแบบ 2 ชั้น และ 3 ชั้น ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมที่จ้างแรงงานต่างชาติ โดยมีรายละเอียดอยู่ในส่วนที่ 4.1 ข้อมูลด้านการจัดการแรงงานต่างชาติ หัวข้อที่ 3 เรื่องนโยบายแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ (Unskilled worker) หรือกึ่งฝีมือ (Semi-skilled worker) |

### เอกสารอ้างอิง

Brenda S.A. Yeoh and Weiqiang Lin. (2555). *Migration Policy Institute*. เรียกใช้เมื่อ 10 กันยายน

2555 จากเว็บไซต์: [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

Chia Siow Yue. (2554). *Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges*.

*DISCUSSION PAPER SERIES NO. 2011-24* .

Department of Statistics Singapore. (2555). เรียกใช้เมื่อ 10 กันยายน 2555 จาก

<http://www.singstat.gov.sg>

Geoffrey Ducanes and Manolo Abella. (2551). *Labour Shortage Responses in Japan, Korea,*

*Singapore, Hong Kong, and Malaysia: A Review and Evaluation. ILO Asian Regional*

*Programme on Governance of Labour Migration Working Paper No.2* , หน้า 24-29.

Haerim ChoEwha Womans. (2554). *Immigration Policy and Settlement Patterns of Migrants in*

*South Korea and Singapore. PSA Conference 2011* , หน้า 13-22.

INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION (ITUC). (2555). *INTERNATIONALLY*

*RECOGNISED CORE LABOUR STANDARDS IN SINGAPORE*.

Takeshi Inagami. (2541). Labour market policies in Asian countries:Diversity and similarity among Singapore, Malaysia,the Republic of Korea and Japan. *EMPLOYMENT AND TRAINING PAPERS* , 24-34.

Transient workers count too. (2554). Foreign Domestic workers in Singapore(complaints and abuses).เรียกใช้เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://twc2.org>.

Ministry of Manpower. (2554).Report On Labor Force In Singapore, 2011.เรียกใช้เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://www.mom.gov.sg>

Department of Statistics Singapore. (2555). Singapore in Figures 2012. เรียกใช้เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์:<http://www.singstat.gov.sg>

Ministry of trade and industry Singapore. (2555). Economic Survey of Singapore 2011.เรียกใช้เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์:<http://www.mti.gov.sg>

Ministry of trade and industry Singapore. (2555).Economic Survey of Singapore 2010.เรียกใช้เมื่อ 11 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์:<http://www.mti.gov.sg>

Manpower Research & Statistics Department, Ministry of Manpower. (2555). Changes In Employment By Sector.เรียกใช้เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์:<http://www.mti.gov.sg>

Singapore Department of Statistics.(2555).Time Series on Population (Mid-Year Estimates). เรียกใช้เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์:<http://www.singstat.gov.sg>

Ministry of Manpower (2555).Singapore Yearbook of Manpower Statistics 2012.เรียกใช้เมื่อ 5 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://www.mom.gov.sg>

กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์. (2555). คู่มือการค้าการลงทุน สาธารณรัฐสิงคโปร์.

ศรัณยา บุญนาค และเสาวภาชัย มุสิก. (2528). *แรงงานไทยในสิงคโปร์*.

สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2548). *สรุปข้อมูลแรงงานไทยในสิงคโปร์*.

สำนักงานแรงงานในประเทศสิงคโปร์. (2555). *สถานการณ์แรงงานไทยในสิงคโปร์*.

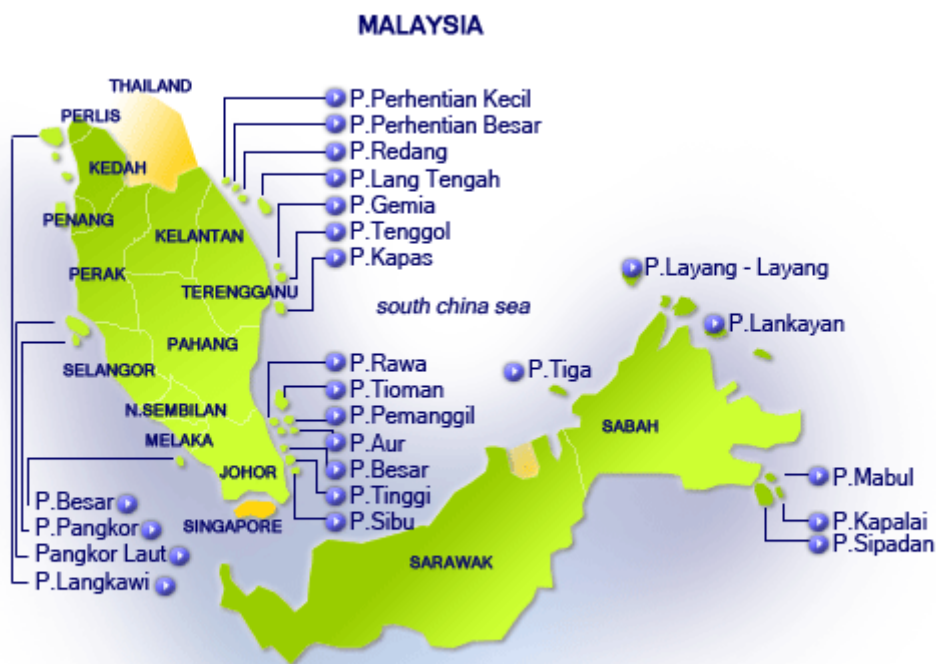
## บทที่ 4

### นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย

#### 1. ลักษณะทั่วไปของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียประกอบด้วยดินแดนสำคัญ 2 ส่วน ส่วนแรกคือมาเลเซียตะวันตก อยู่บริเวณตอนใต้ของคาบสมุทรมาลายูและคาบสมุทรอินโดจีน ทิศเหนือมีพรมแดนติดกับประเทศไทย และทิศใต้ติดกับประเทศสิงคโปร์ ส่วนที่สองคือมาเลเซียตะวันออก อยู่ทางตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว ทิศเหนือมีอาณาเขตล้อมรอบประเทศบรูไนและทิศใต้มีพรมแดนติดกับประเทศอินโดนีเซีย ทั้งสองส่วนถูกกั้นระหว่างกันด้วยทะเลจีนใต้ นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียยังมีน่านน้ำติดกับประเทศอินโดนีเซียและประเทศฟิลิปปินส์อีกด้วย

ภาพที่ 1: แผนที่ประเทศมาเลเซียและตำแหน่งที่ตั้งของรัฐต่างๆ



ที่มา : Malaysia island location map

ประเทศมาเลเซียประกอบด้วยรัฐทั้งหมด 13 รัฐ ตั้งอยู่บนมาเลเซียตะวันตก (เพนนินซูล่า) จำนวน 11 รัฐ ได้แก่ รัฐเปอรลิส รัฐเคดาห์ รัฐปีนัง รัฐเปรัก รัฐเซอรังอร์ รัฐเนเกรี เซมบิลัน รัฐกลันตัน รัฐตรังกานู รัฐปาหัง รัฐมะละกา และรัฐยะโฮร์ บาห์รู อีก 2 รัฐที่เหลือตั้งอยู่บนมาเลเซียตะวันออก คือ รัฐซาราวักและรัฐซาบาห์ นอกจากนี้ยังมีเขตการปกครองภายใต้สหพันธรัฐอีก 3 เขต คือ กรุงกัวลาลัมเปอร์ (เมืองหลวง)

เมืองปุตราจายา (เมืองราชการ) และหมู่เกาะลาบวน ประเทศมาเลเซียมีระบบกฎหมายที่แบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ กฎหมายของสหพันธ์ (Federal laws) ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่บังคับใช้ทั่วประเทศ ออกโดยส่วนกลาง และกฎหมายของรัฐ (State laws) ซึ่งออกแบบโดยรัฐสภาในแต่ละรัฐ บังคับใช้เฉพาะรัฐนั้นๆ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้กฎหมายด้านการจัดการแรงงานของประเทศมาเลเซียมีความแตกต่างกันตามแต่ละพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมในการเข้าทำงานของแรงงานต่างชาติ (แบบที่มีใบอนุญาตประเภท Visitor's pass หรือ Temporary employment) ในรัฐซาราวัก จะเก็บไม่เท่ากับรัฐที่ตั้งอยู่ในฝั่งเพนินซูลา เป็นต้น

## 2. ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

### 2.1 โครงสร้างการผลิตของประเทศ

สำหรับโครงสร้างการผลิตของประเทศมาเลเซีย นั้น จะพบว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) นั้น มาจากภาคบริการเป็นหลัก โดยมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจากข้อมูลในตารางที่ 2 และ 3 จะเห็นได้ว่ามูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ได้มาจากภาคบริการนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจาก 175,649 ล้านริงกิตมาเลเซียในปี พ.ศ. 2543 (คิดเป็นร้อยละ 47.00 ของ GDP ที่รวม FISIM<sup>1</sup> เข้าไปด้วย) เป็น 302,045 ล้านริงกิตมาเลเซียในปี พ.ศ. 2552 (คิดเป็นร้อยละ 55.53 ของ GDP ที่รวม FISIM เข้าไปด้วย) หรือมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นถึง 71.95% จากปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงมาก ส่วนภาคที่สามารถทำผลิตภัณฑ์มวลรวมได้สูงในอันดับถัดมานั้นคือภาคการผลิต โดยมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจาก 109,998 ล้านริงกิตในปี พ.ศ. 2543 (คิดเป็นร้อยละ 29.43% ของ GDP ที่รวม FISIM เข้าไปด้วย) เป็น 138,784 ล้านริงกิตในปี พ.ศ. 2552 (คิดเป็นร้อยละ 25.51 ของ GDP ที่รวม FISIM เข้าไปด้วย) หรือคิดเป็นอัตราเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 26.26% จากปี พ.ศ. 2543

ตารางที่ 2: ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแยกตามภาคเศรษฐกิจต่างๆ  
ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552 (หน่วย : ล้านริงกิตมาเลเซีย)

| ปี             | 2543   | 2544   | 2545   | 2546   | 2547   | 2548   | 2549   | 2550   | 2551   | 2552   |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ภาคเกษตรกรรม   | 30,647 | 30,594 | 31,471 | 33,369 | 34,929 | 35,835 | 37,701 | 38,177 | 39,825 | 40,083 |
| ภาคการทำเหมือง | 37,617 | 36,980 | 38,610 | 40,959 | 42,627 | 42,472 | 42,030 | 42,881 | 41,831 | 39,209 |

<sup>1</sup> FISIM : Financial Intermediation Services Indirectly Measured คือ ผลผลิตของสถาบันการเงินที่วัดโดยทางอ้อมสำหรับกิจกรรมการ  
ผลิตที่ทำธุรกรรมการรับฝากเงิน การปล่อยสินเชื่อ การให้คำปรึกษาและบริการแก่สถาบันต่างๆในระบบเศรษฐกิจ

| ปี                          | 2543    | 2544    | 2545    | 2546    | 2547    | 2548    | 2549    | 2550    | 2551    | 2552    |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ภาคการผลิต                  | 109,998 | 105,301 | 109,640 | 119,687 | 131,127 | 137,940 | 147,154 | 151,257 | 153,078 | 138,784 |
| ภาคก่อสร้าง                 | 13,971  | 14,427  | 14,762  | 15,031  | 14,903  | 14,685  | 14,639  | 15,707  | 16,365  | 17,329  |
| ภาคบริการ                   | 175,649 | 182,821 | 193,500 | 201,568 | 214,528 | 230,043 | 247,099 | 272,406 | 293,072 | 302,045 |
| (-)FISIMที่ไม่ได้<br>แจกแจง | 17,308  | 17,505  | 17,018  | 17,654  | 17,705  | 17,742  | 18,385  | 19,607  | 20,412  | 21,897  |
| (+)อากรสินค้านำ<br>เข้า     | 5,826   | 5,629   | 6,594   | 6,453   | 6,099   | 6,017   | 5,287   | 5,521   | 6,924   | 6,449   |
| GDP (ราคาซื้อปี<br>2,000)   | 356,401 | 358,246 | 377,559 | 399,414 | 426,508 | 449,250 | 475,526 | 506,341 | 530,683 | 522,001 |

ที่มา : Department of Statistics, Malaysia

### ตารางที่ 3: อัตราการเจริญเติบโตในภาคส่วนต่างๆเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552

(หน่วย: ล้านริงกิตมาเลเซีย)

| ปี                      | 2543    | 2552    | เปลี่ยนแปลง (%) |
|-------------------------|---------|---------|-----------------|
| ภาคเกษตรกรรม            | 30,647  | 40,083  | 30.78           |
| ภาคการทำเหมือง          | 37,617  | 39,209  | 4.23            |
| ภาคการผลิต              | 109,998 | 138,784 | 26.16           |
| ภาคก่อสร้าง             | 13,971  | 17,329  | 24.03           |
| ภาคบริการ               | 175,649 | 302,045 | 71.95           |
| (-)FISIMที่ไม่ได้แจกแจง | 17,308  | 21,897  | 26.51           |
| (+)อากรสินค้านำเข้า     | 5,826   | 6,449   | 10.69           |
| GDP (ราคาคงที่ปี 2543)  | 356,401 | 522,001 | 46.46           |

ที่มา : Department of Statistics, Malaysia

## 2.2 ลักษณะของตลาดแรงงาน

แต่เดิมประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชนชาติมาก แต่มีประชากรค่อนข้างน้อย ซึ่งรัฐบาลมาเลเซียจำแนกประชากรออกเป็น 2 ประเภท คือ ประชากรที่เป็นภูมิบุตร<sup>2</sup> และที่ไม่ใช่ภูมิบุตร ประชากรที่เป็นภูมิบุตรนั้นหมายถึงประชากรมาเลเซียดั้งเดิมทั้งที่อยู่ในเพนนิงซูล่า รวมถึงชนชาติ

<sup>2</sup> ภูมิบุตร (Bumiputera หรือ Peribumi) ในที่นี้เป็นศัพท์ทางการเมืองของประเทศมาเลเซีย หมายถึง ชาวมาเลเซียเชื้อสายมาเลย์ หรือเชื้อสายอื่นๆที่เป็นมุสลิมและตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยในประเทศมาเลเซียมาแต่ดั้งเดิม ซึ่งในที่นี้ไม่ได้หมายถึงนโยบายภูมิบุตรที่ดำเนินการในสมัยนายกรัฐมนตรี โมฮัมหมัด แห่งประเทศมาเลเซียแต่อย่างใด

ต่างๆที่อยู่ในรัฐซาบาห์และซาราวักบนเกาะบอร์เนียวด้วย ส่วนประชากรที่ไม่ใช่ภูมิมุตรานั้น หมายความว่าประชากรที่เข้ามาอยู่ในประเทศโดยไม่ปกติ โดยเฉพาะชาวจีนและอินเดีย ซึ่งจำนวนประชากรในมาเลเซียในช่วงปี พ.ศ.2543 นั้น มีจำนวนประมาณ 18.55 ล้านคน ในจำนวนนี้ไม่มีสัญชาติอยู่ 6% ที่เหลือ 17.5 ล้านคนนั้น คิดเป็นภูมิมุตรา 61.7% เป็นชาวจีน 23.7% และอีก 7.7% เป็นชาวอินเดียและประเทศอื่นๆ ประชากรส่วนใหญ่ประมาณ 80% ของประชากรทั้งหมดอาศัยอยู่ในเพนนิงซูล่า ส่วนในปี พ.ศ.2538 นั้นมีจำนวนประชากรโดยประมาณเพิ่มขึ้นเป็น 20 ล้านคนและคาดการณ์ว่ามีกำลังแรงงานทั้งสิ้นประมาณ 8 ล้านคน

ประชากรมาเลเซียโดยรวมนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ.2513 โดยเพิ่มขึ้นจาก 10.8 ล้านคน เป็น 28.3 ล้านคนในปี พ.ศ.2553 ซึ่งถ้าพิจารณาเฉพาะข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 จนถึง 2553 (ตารางที่ 4) นั้น จะเห็นได้ว่าอัตราการเจริญเติบโตของประชากรโดยเฉลี่ยมีลักษณะแตกต่างกันใน 2 ช่วง ช่วงแรกตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 ถึง 2548 จะมีอัตราการเจริญเติบโตของประชากรโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 2.43% ต่อปี และจะตกลงมาอยู่ที่ 1.36% ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ.2549 ถึง 2553 ข้อมูลดังกล่าวสรุปเป็นตารางดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 4: จำนวนประชากรและอัตราการเจริญเติบโตของประชากรมาเลเซีย  
ระหว่างปี พ.ศ.2543 - 2553**

| ปี   | จำนวนประชากร(พันคน) | อัตราการเจริญเติบโต(%) |
|------|---------------------|------------------------|
| 2000 | 23,494.9            | 2.55                   |
| 2001 | 24,123.4            | 2.67                   |
| 2002 | 24,727.1            | 2.50                   |
| 2003 | 25,320.0            | 2.39                   |
| 2004 | 25,905.1            | 2.31                   |
| 2005 | 26,476.9            | 2.20                   |
| 2006 | 26,831.5            | 1.33                   |
| 2007 | 27,186.0            | 1.32                   |
| 2008 | 27,540.5            | 1.30                   |
| 2009 | 27,895.3            | 1.28                   |
| 2010 | 28,334.1            | 1.57                   |

ที่มา : Department of Statistics, Malaysia

เมื่อจำแนกประชากรออกตามเชื้อชาติ จะพบว่าประชากรกรในประเทศมาเลเซียนั้นประกอบด้วยชนชาติที่หลากหลายมาก โดยมีชนชาติหลักๆอยู่ทั้งหมด 4 กลุ่มด้วยกัน คือ ภูมิบุตรา ประกอบไปด้วยประชากรเชื้อสายมาเลเซียและประชากรเชื้อชาติต่างๆที่เป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิม ประชากรเหล่านี้ถือเป็นกลุ่มประชากรหลักของประเทศมาเลเซีย ซึ่งที่ผ่านมานั้น ประชากรกลุ่มนี้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดโดยในปี พ.ศ.2553 นั้น ประชากรที่เป็นภูมิบุตราคิดเป็นสัดส่วนทั้งสิ้น 58.54% ของประชากรทั้งหมด รองลงมาคือชาวจีน (23.94%) ชาวอินเดีย (6.89%) ประชากรที่ไม่มีสัญชาติ (9.56%) และประชากรสัญชาติอื่นๆ (1.07%) จากข้อมูลในตารางที่ 5

ตารางที่ 5: สัดส่วนประชากรมาเลเซียจำแนกตามเชื้อชาติระหว่างปี พ.ศ.2543 - 2553

| ปี   | รวมทั้งหมด | ภูมิบุตรา |          |                | จีน   | อินเดีย | อื่นๆ | ไม่มีสัญชาติ |
|------|------------|-----------|----------|----------------|-------|---------|-------|--------------|
|      |            | รวม       | มาเลเซีย | ไม่ใช่มาเลเซีย |       |         |       |              |
| 2543 | 100        | 55.73     | 45.22    | 10.52          | 25.95 | 7.4     | 1.03  | 9.89         |
| 2544 | 100        | 56.3      | 45.66    | 10.64          | 25.72 | 7.51    | 0.96  | 9.5          |
| 2545 | 100        | 56.45     | 45.86    | 10.59          | 25.55 | 7.56    | 0.89  | 9.55         |
| 2546 | 100        | 56.78     | 46.21    | 10.57          | 25.18 | 7.44    | 0.95  | 9.66         |
| 2547 | 100        | 56.44     | 45.94    | 10.5           | 25.62 | 7.31    | 0.99  | 9.64         |
| 2548 | 100        | 56.74     | 46.18    | 10.56          | 25.06 | 7.39    | 0.93  | 9.89         |
| 2549 | 100        | 56.93     | 46.26    | 10.67          | 24.99 | 7.44    | 0.9   | 9.74         |
| 2550 | 100        | 57.27     | 46.47    | 10.8           | 24.84 | 7.17    | 0.98  | 9.73         |
| 2551 | 100        | 57.52     | 46.76    | 10.76          | 24.69 | 7.23    | 0.94  | 9.62         |
| 2552 | 100        | 57.85     | 47       | 10.84          | 24.52 | 7.16    | 0.89  | 9.58         |
| 2553 | 100        | 58.54     | 47.61    | 10.94          | 23.94 | 6.89    | 1.07  | 9.56         |

ที่มา : Man Power and Social Statistics Division, Department of Statistics, Malaysia

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 นั้นประเทศมาเลเซียมีการเจริญเติบโตและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเป็นอย่างมาก ภาคการเพาะปลูกมีการขยายตัว เช่น มะพร้าว กาแฟ ยาง การทำเหมืองดีบุก รวมถึงภาคก่อสร้าง เช่น ถนน ตึก ฯลฯ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งแรงงานในประเทศมีจำนวนไม่มากพอและบางส่วนไม่ตอบสนองต่อค่าจ้างแรงงานทำให้เริ่มมีการจัดหาแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศโดยเฉพาะจีนและอินเดียนิยมถึงอินโดนีเซียด้วย โดยที่แรงงานในประเทศมาเลเซียเองรวมถึงแรงงานจากอินโดนีเซียส่วนใหญ่มักได้ทำงานในภาคเกษตรกรรมในพื้นที่ห่างไกล สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเป็นเพราะว่าในสมัยที่ประเทศมาเลเซียยังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษอยู่นั้น ประเทศอังกฤษได้มีนโยบายให้ประเทศมาเลเซียเป็นฐานในการผลิตสินค้าเกษตรต่างๆเป็นจำนวน



มาก ทั้งเพื่อการบริโภคเองในประเทศและเพื่อส่งกลับไปยังยุโรป จึงปล่อยให้มีการไหลเข้าออกของแรงงานที่ค่อนข้างอิสระ ทำให้แรงงานจากจีนและอินเดีย ซึ่งมีความชำนาญและมีประสิทธิภาพมากกว่า ได้ทำงานในภาคส่วนสำคัญ เช่น งานทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยที่แรงงานจากจีนส่วนมากได้ทำงานในเหมืองดีบุกและบางส่วนเข้ามาค้าขายในเมืองต่างๆ ส่วนแรงงานจากอินเดียนั้นส่วนมากได้ทำงานในภาคการเพาะปลูกและก่อสร้างโดยเฉพาะอาคาร ถนน และรางรถไฟ ซึ่งส่งผลให้ในเวลาต่อมา มีชาวจีนและอินเดียเข้ามาอยู่อาศัยและประกอบธุรกิจในเมืองค่อนข้างมาก ในขณะที่ชาวมาเลเซียดั้งเดิมเองกลับออกไปอยู่ในพื้นที่ชนบทมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ผลของนโยบายนี้ยังสะท้อนให้เห็นอยู่ในงานบางประเภทของประเทศมาเลเซียในปัจจุบันอีกด้วย เช่น งานประเภทติดตั้งสายเคเบิลหรือสายไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งอนุญาตให้แรงงานจากประเทศอินเดียสามารถทำงานได้เพียงประเทศเดียวเท่านั้น

ในช่วงที่ยังเป็นอาณานิคมอยู่นั้น มาเลเซียเป็นประเทศเกษตรกรรมที่รายได้ของประเทศขึ้นอยู่กับ การส่งออกยางและดีบุกเป็นหลัก เมื่อได้รับอิสรภาพในปี พ.ศ.2500 แล้วมาเลเซียพยายามเพิ่มรายได้ให้กับประเทศในช่องทางอื่นนอกเหนือจากการส่งออกยางและดีบุกด้วยการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งได้วางแผนพัฒนาไว้ทั้งสิ้น 6 ฉบับ โดยที่แผนฉบับที่ 2 นั้นมีรายละเอียดเกี่ยวกับแผนนโยบายเศรษฐกิจใหม่ หรือ New Economic Policy<sup>3</sup> (NEP) (พ.ศ.2512 - 2533) ผลจากแผนพัฒนาทำให้เกิดอุตสาหกรรมการเพาะปลูกปาล์มน้ำมันและการผลิตปิโตรเลียมเป็นรายได้หลักของประเทศแทน การส่งออกยางและดีบุก จึงทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าเดิมมาก ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงานขึ้นเพราะว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานต่อปีมีค่าประมาณ 3.2% มากกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่อปี คือ 2.9% ดังนั้นจึงเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2514-2518 แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และภาวะเศรษฐกิจถดถอยในช่วงปี พ.ศ.2525 -2528 ทำให้ประเทศมาเลเซียเกิดหนี้เป็นจำนวนมาก ภายหลังจึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI หรือ Import substitution industrialization) เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (EOI หรือ Export-oriented industrialization) แทน เพื่อเพิ่มรายรับให้กับประเทศอันจะสามารถนำไปลดภาระหนี้ของประเทศได้ต่อไป นอกจากนี้ การขยายตัวของภาคการศึกษาทำให้เกิดความรุนแรงในปัญหาการขาดแคลนแรงงานซับซ้อนเพิ่มขึ้นอีกเพราะทำให้ชาวมาเลเซียเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้น ส่งผลให้ขาดแคลนแรงงานในพื้นที่ห่างไกลจนเริ่มเกิดการนำเข้าแรงงานต่างชาติ เพื่อมาทำงานในภาคเกษตรกรรมและการเพาะปลูก โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย

<sup>3</sup> New Economic Policy (NEP) เป็นนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาเลเซีย ซึ่งนโยบายหนึ่งในแผนนี้ก็คือ "นโยบายภูมิบุตร" ที่ดำเนินการในสมัยนายกรัฐมนตรี โมฮัมหมัด นานอง รายละเอียดจะกล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 4 ของรายงาน

นอกจากปัญหาแรงงานต่างชาติ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายแล้ว ประเทศมาเลเซียยังประสบปัญหาการลักลอบเข้ามาตั้งถิ่นฐานของประชากรฟิลิปปินส์ซึ่งลี้ภัยสงครามการเมืองมาในช่วงประมาณ พ.ศ.2539 ซึ่งในเวลานี้ประเทศมาเลเซียยังไม่มีมาตรการเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานและผู้อพยพเข้าประเทศที่รัดกุมมากพอ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประชากรจากการที่ชาวมาเลเซียแต่งงานหรือมีบุตรกับผู้ลี้ภัยเหล่านั้น เช่น ความไม่ชัดเจนในสัญชาติของบุตรที่เกิด สิทธิที่เด็กเหล่านั้นจะได้รับ เป็นต้น ประกอบกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมทำให้เกิดการทะลักเข้ามาของแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมากและบางส่วนยังเป็นแรงงานผิดกฎหมายและไร้ฝีมืออีกด้วย ท้ายที่สุดแล้วการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างชาติได้คุกคามขยายเข้ามาสู่ภาคการก่อสร้างและภาคการบริการในประเทศอีก จึงทำให้ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นไปอีก

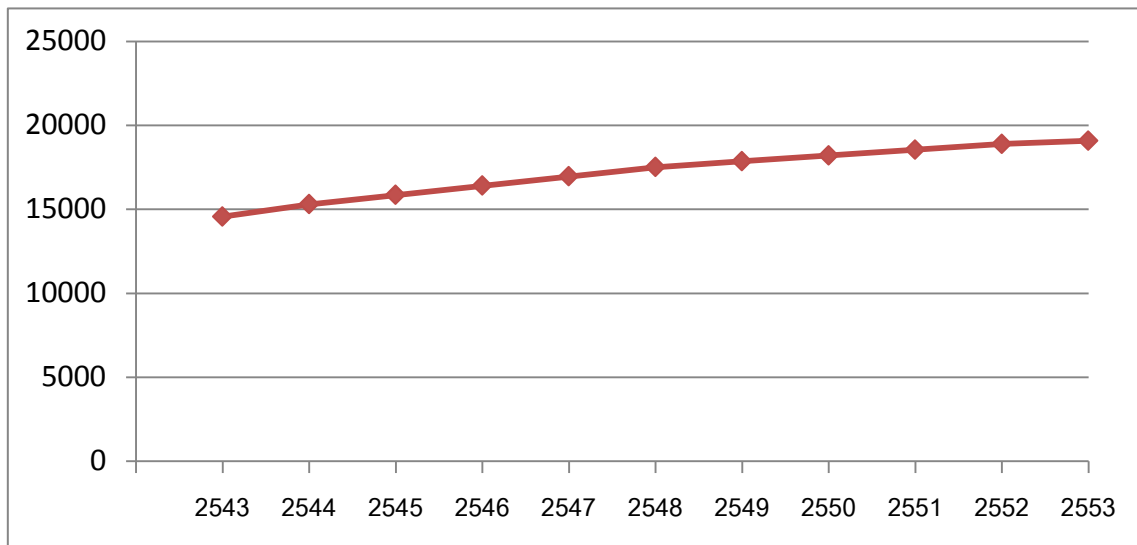
ส่วนข้อมูลพื้นฐานของประเทศอื่นๆที่น่าสนใจ ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4 เช่น อัตราการเกิดและอัตราการตายต่อประชากร 1,000 คน จะเห็นได้ว่าประเทศมาเลเซียมีอัตราการเกิดที่สูงกว่าอัตราการตาย ถึงแม้ว่าจะมีอัตราการอพยพสุทธิเป็นค่าลบที่อัตราส่วนต่อประชากร 1,000 คนเท่ากัน แต่โดยรวมแล้วหมายความว่าในอนาคต ประเทศมาเลเซียจะมีประชากรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้มีจำนวนกำลังแรงงานเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ดังที่ได้แสดงให้เห็นตามกราฟจำนวนประชากรวัยแรงงานและพีระมิดประชากร (กราฟที่ 1 และกราฟที่ 2 ตามลำดับ) และจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนแรงงานต่างชาติดังที่ได้อธิบายไปในตอนต้น รัฐบาลมาเลเซียจึงควรมีมาตรการด้านการจัดการแรงงานต่างชาติเพื่อรองรับกำลังแรงงานในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาแรงงานต่างชาติที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ปัญหาการว่างงานของแรงงานในประเทศอันเนื่องมาจากถูกแย่งงานโดยแรงงานต่างชาติ เป็นต้น

**ตารางที่ 4: ข้อมูลพื้นฐานอื่นๆของประเทศมาเลเซีย**

| สถิติ                                               | ค่าของข้อมูล               |
|-----------------------------------------------------|----------------------------|
| อัตราการเกิด (ต่อประชากร 1,000 คน)                  | 20 (ข้อมูลปี พ.ศ.2553)     |
| อัตราการตาย (ต่อประชากร 1,000 คน)                   | 5 (ข้อมูลปี พ.ศ.2553)      |
| อัตราการเจริญพันธุ์ (ต่อผู้หญิงวัยเจริญพันธุ์ 1 คน) | 2.6 (ข้อมูลปี พ.ศ.2553)    |
| อัตราการอพยพสุทธิ (ต่อประชากร 1,000 คน)             | -0.395 (ข้อมูลปี พ.ศ.2553) |

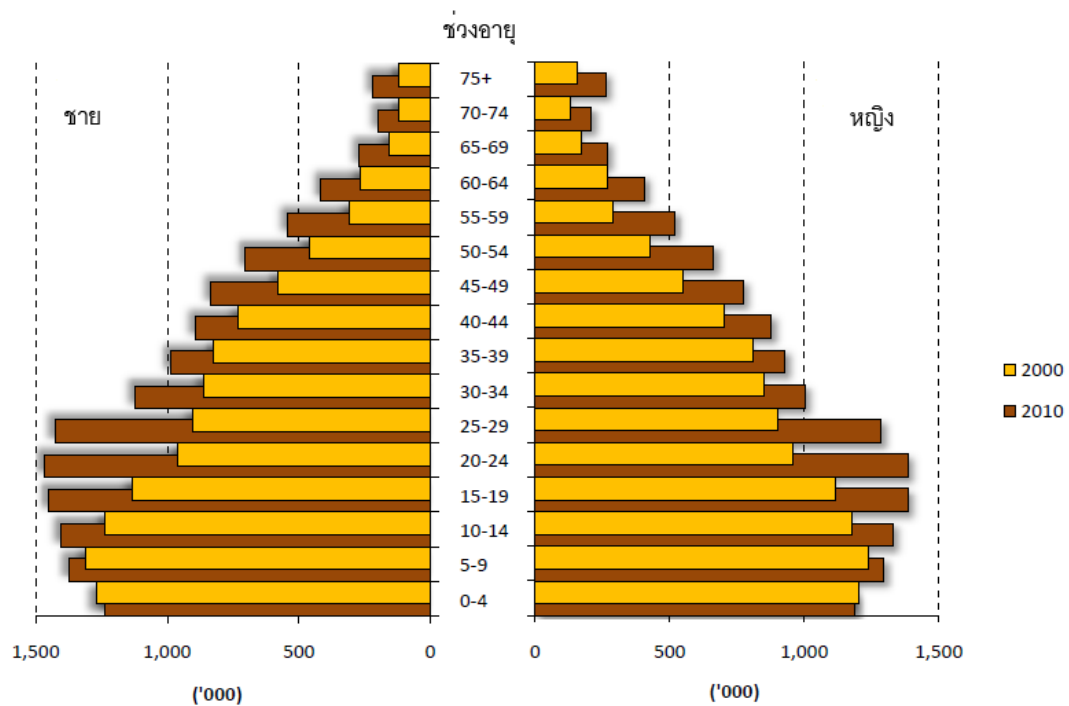
ที่มา : unicef.org

กราฟที่ 1: จำนวนประชากรวัยแรงงานระหว่างปี พ.ศ.2543-2554 (หน่วย: 1,000 คน)



ที่มา : Population statistics, Malaysia

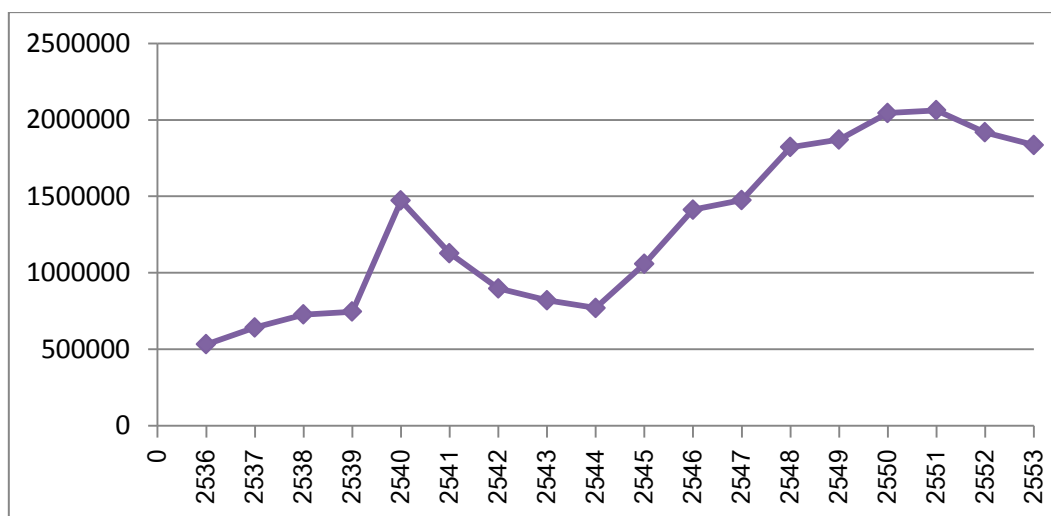
กราฟที่ 2: พิจารณาประชากรมาเลเซียเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ.2543-2554



ที่มา : Department of Statistics, Malaysia: Population distribution and basic demographic characteristics (2553)

### 3. ข้อมูลแรงงานต่างชาติ

กราฟที่ 3: จำนวนแรงงานต่างชาติในมาเลเซียระหว่างปี พ.ศ.2536 - 2553



ที่มา : Azizah Kassim and Ragayah Haji Mat Zin, Policy on Irregular Migrants in Malaysia; An Analysis of its Implementation and Effectiveness (2554); Luqman Ahmad, Economic Planning Unit, Prime Minister's Department

จากกราฟที่ 3 จะเห็นได้ว่าจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI หรือ Import substitution industrialization) เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (EOI หรือ Export-oriented industrialization) แทน ทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมการผลิตจนเกิดการนำเข้าแรงงานจำนวนมาก โดยในช่วงเริ่มต้นนั้นได้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติให้มาทำงานในภาคการเกษตรกรรมก่อน จากนั้นจึงค่อยๆถูกกลืนเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆโดยเฉพาะภาคการผลิต

เมื่อพิจารณาเส้นกราฟในช่วงปี พ.ศ.2537 - 2543 จะพบว่าจำนวนแรงงานต่างชาติในช่วงระยะเวลานี้มีความผันผวนมาก สาเหตุสำคัญนั้นคือเป็นผลมาจากมาตรการปราบปรามแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของประเทศมาเลเซียที่ดำเนินการหลายมาตรการมากในช่วงนี้ แต่หลังจาก พ.ศ.2543 เป็นต้นไป จำนวนแรงงานก็เพิ่มสูงขึ้นอีกเป็นอย่างมากโดยเฉพาะแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยที่ประเทศมาเลเซียมีจำนวนแรงงานต่างชาติสูงสุดอยู่ที่ประมาณ 2,099,000 คน ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2550 – 2551 ซึ่งหลังจากนี้เป็นต้นไป จำนวนแรงงานในประเทศมาเลเซียจะมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากประเทศมาเลเซียได้เริ่มดำเนินมาตรการในการปราบปรามแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอีกครั้ง นั่นก็คือนโยบาย 6P ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อที่ 4 ต่อไป

ตารางที่ 5: จำนวนแรงงานจำแนกตามประเทศและภาคงานที่ทำในปี พ.ศ. 2553

| พลเมือง     | ภาคส่วนต่างๆ |          |         |         |         |         |           |
|-------------|--------------|----------|---------|---------|---------|---------|-----------|
|             | งานรับใช้    | ก่อสร้าง | การผลิต | บริการ  | งานสวน  | เกษตร   | รวม       |
| อินโดนีเซีย | 203,225      | 192,789  | 198,643 | 38,684  | 202,156 | 82,435  | 917,932   |
| บังคลาเทศ   | 18           | 61,303   | 170,332 | 27,002  | 30,599  | 18,112  | 307,366   |
| เนปาล       | 84           | 3,785    | 135,764 | 26,901  | 1,621   | 7,655   | 175,810   |
| พม่า        | 118          | 13,542   | 92,135  | 22,654  | 2,211   | 9,600   | 140,260   |
| อินเดีย     | 236          | 5,002    | 13,866  | 47,021  | 16,675  | 30,997  | 113,797   |
| เวียดนาม    | 901          | 3,021    | 68,433  | 2,018   | 28      | 441     | 74,842    |
| ฟิลิปปินส์  | 9,657        | 1,031    | 1,915   | 2,944   | 1,489   | 1,604   | 18,640    |
| ปากีสถาน    | 11           | 5,922    | 2,217   | 1,593   | 1,244   | 12,002  | 22,989    |
| ไทย         | 346          | 811      | 893     | 4,588   | 57      | 407     | 7,102     |
| กัมพูชา     | 9,166        | 92       | 2,353   | 218     | 137     | 125     | 12,091    |
| จีน         | 15           | 1,303    | 935     | 6,592   | 36      | 13      | 8,894     |
| ศรีลังกา    | 753          | 69       | 1,382   | 665     | 128     | 417     | 3,414     |
| ลาว         | 2            | 7        | 16      | 3       | 1       | 28      | 57        |
| อุซเบกิสถาน | 0            | 0        | 0       | 4       | 0       | 0       | 4         |
| คาซัคสถาน   | 1            | 0        | 0       | 0       | 0       | 0       | 1         |
| อื่นๆ       | 11           | 45       | 2       | 3       | 0       | 0       | 61        |
| รวม         | 224,544      | 288,722  | 688,886 | 180,890 | 256,382 | 163,836 | 1,803,260 |

ที่มา : Immigration department (2553)

จากตารางที่ 5 จะเห็นได้ว่าจำนวนแรงงานต่างชาติมีทั้งสิ้นประมาณ 1,803,260 คน แรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซียประกอบไปด้วยแรงงานจากประเทศอินโดนีเซียมากที่สุด มีจำนวนทั้งสิ้น 917,932 คน คิดเป็น 50.9% ของแรงงานต่างชาติในมาเลเซียทั้งหมดซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก แรงงานจากประเทศอินโดนีเซียทำงานในภาคงานรับใช้ภายในและงานสวนมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 22.13% ของแรงงานอินโดนีเซียทั้งหมด รองลงมาคือทำงานในภาคการผลิตและก่อสร้าง ซึ่งก็มีจำนวนสูงเทียบเท่ากับงานทั้ง 2 อันดับแรกที่ได้กล่าวไป และทำงานในภาคบริการน้อยที่สุดคิดเป็น 4.21% รองลงมาคือแรงงานจากประเทศบังคลาเทศ เนปาล พม่า และอินเดียตามลำดับ ส่วนแรงงานจากประเทศไทยนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 7,102 คน คิดเป็น 0.39% เท่านั้น โดยที่แรงงานไทยทำงานในภาคบริการมากที่สุดถึง 64.6% จากแรงงานไทยในประเทศมาเลเซียทั้งหมด

นอกจากนี้ ข้อมูลในตารางยังบอกลักษณะของแรงงานในแต่ละประเทศรวมถึงความสำคัญที่มีต่อภาคเศรษฐกิจต่างๆด้วย กล่าวคือ เมื่อดูจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศมาเลเซียในภาคส่วนต่างๆแล้วจะพบว่า ในช่วง 20 ปีให้หลังมานี้ ผลผลิตจากภาคบริการมีมูลค่าสูงที่สุดและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆมาโดยตลอด แสดงให้เห็นถึงลักษณะของโครงสร้างเศรษฐกิจมาเลเซียที่หันมาให้ความสำคัญในภาคบริการมากขึ้น โดยที่แรงงานต่างชาติที่อยู่ในภาคบริการส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือกึ่งมีฝีมือ (Skilled labor or semi-skilled labor) เป็นหลักเพราะต้องใช้ความชำนาญในการทำงานพอสมควร จึงทำให้แรงงานจากประเทศ จีน อินเดีย และไทย มีสัดส่วนสูงในภาคบริการ (เพราะแรงงานจากทั้ง 3 ประเทศจัดเป็นแรงงานที่ค่อนข้างมีฝีมือเมื่อเทียบกับแรงงานจากประเทศอื่นๆ) แต่ในขณะเดียวกัน ภาคการผลิตก็ยังคงมีความสำคัญต่อประเทศมาเลเซียอยู่ เพราะสามารถทำมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมได้สูงในอันดับถัดมา โดยแรงงานที่อยู่ในภาคนี้จะเป็นแรงงานจากประเทศอินโดนีเซีย พม่า บังคลาเทศ เนปาล และฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ (Unskilled labor) เป็นหลัก

ตารางที่ 6 : สัดส่วนแรงงานในประเทศตามภาคส่วนต่างๆระหว่างปี พ.ศ.2544 – 2552

| ประเภทอุตสาหกรรม    | 2544  | 2545  | 2546  | 2547  | 2548  | 2549  | 2550  | 2551  | 2552  |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| รวม                 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| เกษตรกรรม           | 13.8  | 13.8  | 13.2  | 13.3  | 13.5  | 13.4  | 13.6  | 12.8  | 12.4  |
| ประมง               | 1.4   | 1.1   | 1.1   | 1.3   | 1.1   | 1.2   | 1.1   | 1.1   | 1.1   |
| ทำเหมือง            | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.4   | 0.4   | 0.4   | 0.5   | 0.6   |
| อุตสาหกรรมการผลิต   | 23.3  | 21.7  | 21.6  | 20.3  | 19.8  | 20.3  | 18.8  | 18.2  | 16.6  |
| ไฟฟ้า,แก๊ส          | 0.6   | 0.5   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.7   | 0.6   | 0.6   | 0.5   |
| ก่อสร้าง            | 8.9   | 9.5   | 9.5   | 8.9   | 9.0   | 8.8   | 8.8   | 9.4   | 9.3   |
| พนักงานขาย          | 15.6  | 15.7  | 16.1  | 16.1  | 16.1  | 16.1  | 16.2  | 16.2  | 16.8  |
| โรงแรม,ร้านอาหาร    | 6.3   | 6.5   | 6.5   | 7.0   | 6.7   | 7.0   | 7.2   | 7.4   | 7.4   |
| ขนส่ง               | 5.0   | 5.2   | 4.9   | 5.3   | 5.4   | 5.3   | 5.1   | 5.5   | 5.4   |
| การเงิน             | 2.4   | 2.5   | 2.3   | 2.4   | 2.5   | 2.4   | 2.7   | 2.6   | 2.5   |
| อสังหาริมทรัพย์     | 3.7   | 4.2   | 4.1   | 4.6   | 4.6   | 4.9   | 5.3   | 5.2   | 5.5   |
| การจัดการภาครัฐ     | 7.1   | 7.0   | 6.8   | 6.9   | 7.3   | 6.6   | 6.8   | 7.0   | 7.5   |
| การศึกษา            | 5.4   | 5.3   | 6.0   | 6.1   | 6.0   | 5.8   | 6.0   | 6.2   | 6.7   |
| สังคมสงเคราะห์      | 1.9   | 2.0   | 2.2   | 2.0   | 2.1   | 2.2   | 2.3   | 2.4   | 2.5   |
| กิจกรรมอื่นๆ        | 2.0   | 2.0   | 2.2   | 2.3   | 2.3   | 2.4   | 2.5   | 2.6   | 2.8   |
| ภาคการผลิตครัวเรือน | 2.4   | 2.8   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.5   | 2.6   | 2.4   | 2.4   |

ที่มา : Man Power and Social Statistics Divison, Department of Statistics, Malaysia

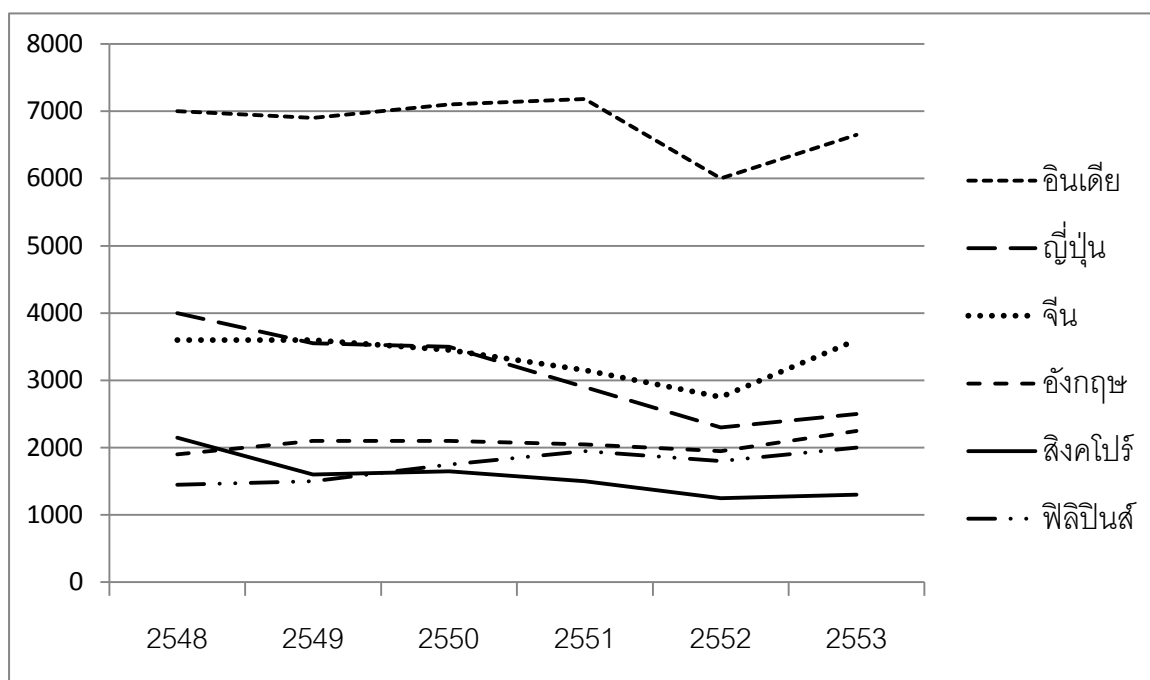
ตารางที่ 7: จำนวนแรงงานต่างชาติและสัดส่วนจำแนกตามประเทศระหว่างปี พ.ศ.2546 - 2551

| ประเทศ      | 2003      |      | 2004      |      | 2005      |      | 2006      |      | 2007      |      | 2008      |      |
|-------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
|             | รวม       | %    | รวม       | %    | รวม       | %    | รวม       | %    | รวม       | %    | รวม       | %    |
| อินโดนีเซีย | 988,165   | 73.9 | 1,024,363 | 69.7 | 1,211,584 | 66.7 | 1,174,013 | 62.8 | 1,148,050 | 56.1 | 1,085,658 | 52.6 |
| บังคลาเทศ   | 94,541    | 7.1  | 54,929    | 3.7  | 55,364    | 3.0  | 62,669    | 3.4  | 217,238   | 10.6 | 316,401   | 15.3 |
| ไทย         | 10,158    | 0.8  | 5,463     | 0.4  | 5,751     | 0.3  | 13,811    | 0.7  | 18,456    | 0.9  | 21,065    | 1.0  |
| ฟิลิปปินส์  | 17,400    | 1.3  | 16,663    | 1.1  | 21,735    | 1.2  | 24,088    | 1.3  | 23,283    | 1.1  | 26,713    | 1.3  |
| ปากีสถาน    | 2,141     | 0.2  | 1,156     | 0.1  | 13,297    | 0.7  | 11,551    | 0.6  | 16,511    | 0.8  | 21,278    | 1.0  |
| อื่นๆ       | 224,575   | 16.8 | 367,516   | 25.0 | 507,507   | 28.0 | 583,077   | 31.2 | 621,267   | 30.4 | 591,481   | 28.7 |
| รวม         | 1,336,980 | 100  | 1,470,090 | 100  | 1,815,238 | 100  | 1,869,209 | 100  | 2,044,805 | 100  | 2,062,596 | 100  |

ที่มา : Ministry of Home Affairs (2554)

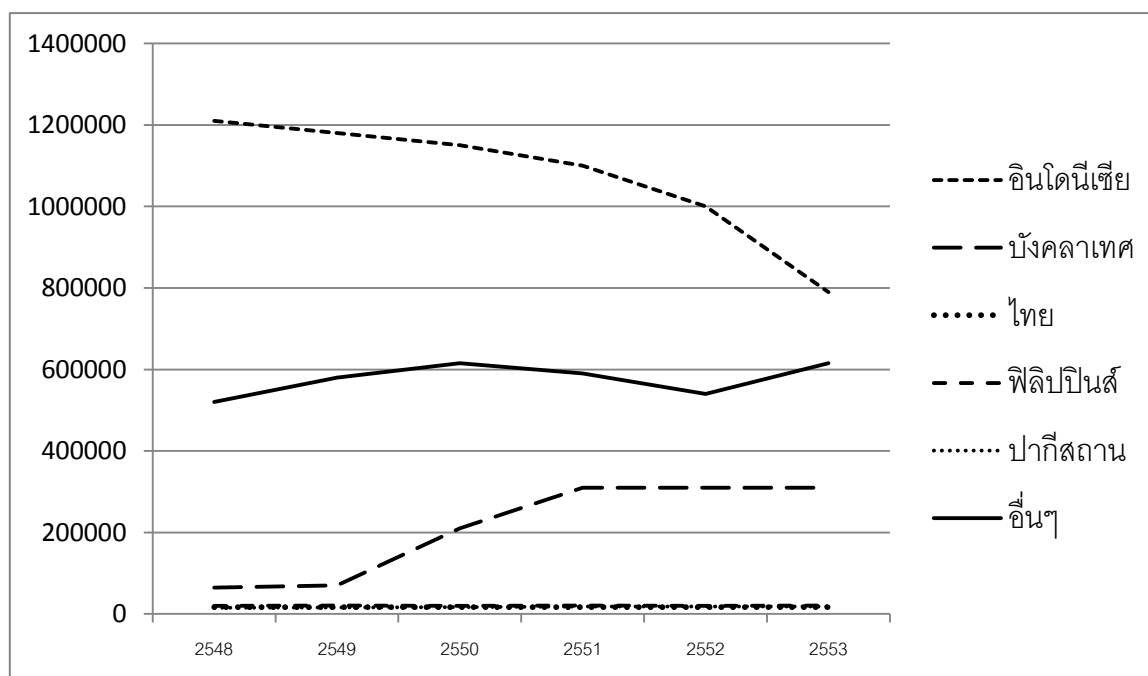
เมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่าแรงงานที่อยู่ในภาคบริการ เช่น พนักงานขาย พนักงานโรงแรม ร้านอาหาร ฯลฯ มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ในขณะที่แรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม การผลิตกลับมีสัดส่วนลดลงมาโดยตลอด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียที่ให้ความสำคัญกับภาคการบริการมากขึ้น นอกจากนี้ จากข้อมูลในตารางที่ 7 ซึ่งแสดงจำนวนและสัดส่วนของแรงงานต่างชาติในอดีตที่ผ่านมา พบว่าแรงงานจากประเทศอินโดนีเซียมีสัดส่วนแรงงานลดลงทุกปีและจำนวนแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมาก็ลดลงเรื่อยๆทุกปี ในขณะที่แรงงานจากประเทศบังคลาเทศกลับมีจำนวนแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อยตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นผลมาจากนโยบายปราบปรามแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งประเทศอินโดนีเซียอยู่ไม่ไกลจากประเทศมาเลเซีย ทั้งยังมีอาณาเขตติดต่อกันทางพื้นดินบางส่วน ทำให้ต้นทุนในการเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียต่ำ เช่น เดินข้ามชายแดนไปทำงาน หรือนั่งเรือข้ามน่านน้ำไปทำงาน เป็นต้น จึงคุ้มค่ากว่าที่จะเสี่ยงลักลอบเข้ามาทำงานแล้วได้ผลตอบแทนที่สูงขึ้น แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจึงมาจากประเทศอินโดนีเซียเป็นส่วนใหญ่ เมื่อมีการปราบปรามแรงงานเหล่านั้นจึงทำให้มีจำนวนแรงงานลดลงมากกว่า ในขณะที่แรงงานจากประเทศบังคลาเทศต้นทุนในการเข้ามาทำงานที่สูง คือ ต้องนั่งเครื่องบินหรือเรือโดยสารระยะไกลเพื่อมาทำงานไม่ว่าจะเข้ามาทำงานอย่างถูกหรือผิดกฎหมายก็ตาม ดังนั้นจึงไม่คุ้มค่าที่จะเสี่ยงเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายเพราะอาจทำให้แรงงานเหล่านั้นขาดทุนจากการถูกจับได้ก่อนระยะเวลาคืนทุนก็เป็นได้ ดังนั้นจำนวนแรงงานจากประเทศบังคลาเทศจึงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆเพราะแรงงานส่วนใหญ่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายนั่นเอง

กราฟที่ 6: จำนวนแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือและมีฝีมือจำแนกตามประเทศ



ที่มา : Luqman Ahmad, Economic Planning Unit, Prime Minister's Department

กราฟที่ 7: จำนวนแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือจำแนกตามประเทศ



ที่มา : Luqman Ahmad, Economic Planning Unit, Prime Minister's Department



## 4. นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ

### 4.1 ข้อมูลด้านการจัดการแรงงานต่างชาติ

#### 4.1.1 ภาคส่วนต่างๆที่มีการใช้แรงงานต่างชาติ

ในมาเลเซีย แรงงานต่างชาติสามารถทำงานได้ในหลายๆภาคส่วนตามที่รัฐบาลมาเลเซียกำหนดไว้ในขณะที่บางภาคส่วนถูกกำหนดว่าแรงงานประเทศใดสามารถทำงานได้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้<sup>4</sup>

##### 1.ภาคการผลิต ครอบคลุมทั้งกิจการที่ผลิตเพื่อการส่งออก (ทุกที่ที่มีการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก

มากกว่า 50% ของสินค้าที่ผลิตได้ทั้งหมด) และกิจการที่ไม่มีการส่งออก ได้แก่ อุตสาหกรรมกรรมการทำไม้ อุตสาหกรรมผลิตเฟอร์นิเจอร์ อุตสาหกรรมยาง อุตสาหกรรมพลาสติก อุตสาหกรรมอาหารแปรรูป อุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง อุตสาหกรรมเหล็กและการทำเหมือง อุตสาหกรรมเซรามิค อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมรองเท้า อุตสาหกรรมกรรมการก่อสร้างและวิศวกรรม อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิต และ อุตสาหกรรมการผลิตน้ำมันและถ่านหิน โดยสำหรับกิจการที่ไม่ได้ผลิตเพื่อการส่งออกนั้น จะต้องมียอดขายสินค้ารวมต่อปีตั้งแต่ 2,000,000 ริงกิตมาเลเซีย ขึ้นไป และมีจำนวนเงินทุนจากผู้ถือหุ้นที่ชำระให้กับกิจการแล้ว (Paid-up capital) อย่างน้อย 100,000 ริงกิตมาเลเซีย จึงจะสามารถจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้ (ซึ่งต้องมีอัตราส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติไม่น้อยกว่าหรือเท่ากับแรงงานท้องถิ่น)

##### 2. ภาคการเพาะปลูกหรืองานสวน

3. การเกษตรกรรม สองภาคส่วนนี้หมายถึงรวมถึง การปลูกพืชทั่วไป การปลูกพืชที่ใช้ในการผลิตอาหาร การปลูกดอกไม้ การเลี้ยงสัตว์บก และการเลี้ยงสัตว์น้ำ

##### 4. ภาคการก่อสร้าง

5. ภาคการบริการ เป็นภาคที่มีแบ่งย่อยอีกเป็น 11 ส่วน ได้แก่ บริการในร้านอาหาร เช่น พ่อครัว พนักงานล้างจาน พนักงานทำความสะอาดร้าน เป็นต้น (แต่จะไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำหน้าที่บริการหรือพนักงานเสิร์ฟอาหารและพนักงานเก็บเงิน) บริการทำความสะอาด จะอยู่ในลักษณะของธุรกิจให้บริการทำความสะอาด สำหรับในบริษัทที่มีการจ้างแรงงานต่างชาติมาทำหน้าที่เป็นพนักงานทำความสะอาดนั้น จะต้องมียอดขายการจ้างงานที่เป็นรูปเล่มและมีการลงตราประทับรับรองอย่างสมบูรณ์ และไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำหน้าที่เป็นพนักงานล้างรถ พนักงานทำความสะอาดสถานที่บริการน้ำมัน และผู้ปฏิบัติงานการบำรุงรักษาอื่นๆ (พนักงานดูพื้นที่ไม่จัดอยู่ในงานประเภทบริการทำความสะอาด แต่จะถูกจำแนกตามแหล่งงานที่ทำ เช่น ถ้าแรงงานทำงานดูพื้นที่ในร้านอาหารก็就会被จัดประเภทเป็นพนักงานบริการในร้านอาหารแทน เป็นต้น) บริการขนส่งของ บริการซักรีด แคดดี้ในสนามกอล์ฟ ช่างตัดผม

<sup>4</sup> ข้อมูลจาก Malaysian Investment Development Authority : MIDA

พนักงานขายสินค้า ช่างตัดเย็บผ้า พนักงานที่ปัก, โรงแรม หรือที่ปักตามเกาะ และ กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง การรีไซเคิลโลหะ

ทั้งนี้ แรงงานจากทุกประเทศ (อินโดนีเซีย กัมพูชา เนปาล พม่า ลาว เวียดนาม ฟิลิปปินส์(เฉพาะผู้ชาย) ปากีสถาน ศรีลังกา ไทย เติร์กเมนิสถาน อุซเบกิสถาน คาซัคสถาน) สามารถเข้าทำงานได้หมด ยกเว้นแรงงานจากประเทศอินเดีย ซึ่งห้ามทำงานในภาคการผลิต และงานในภาคบริการบางประเภท คือ สามารถทำงานได้ในงานประเภท พ่อครัว พนักงานขาย ช่างตัดผม ช่างตัดเย็บผ้า และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง การหลอมและรีไซเคิลโลหะเท่านั้น ส่วนงานในภาคการก่อสร้างสามารถทำได้เฉพาะงานติดตั้งสายเคเบิล หรือสายไฟฟ้า ส่วนงานประเภทอื่นๆที่เหลือ คือ งานภาคการเพาะปลูกและเกษตรกรรมนั้น แรงงานจาก อินเดียสามารถเข้าทำงานได้ตามปกติ ข้อมูลต่างๆที่ได้กล่าวไปสรุปให้เห็นดังตารางที่ 8 นี้

ตารางที่ 8: ประเภทของงานและประเทศของแรงงานต่างชาติที่สามารถทำได้

| ประเภทของงาน                     | ประเทศที่สามารถทำงานได้                                                                                                              |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ภาคการก่อสร้าง                   | ฟิลิปปินส์(เฉพาะผู้ชาย) อินโดนีเซีย กัมพูชา คาซัคสถาน ลาว พม่า เนปาล ไทย เติร์กเมนิสถาน อุซเบกิสถาน เวียดนาม บังคลาเทศ               |
| ภาคการผลิต                       | ฟิลิปปินส์(เฉพาะผู้ชาย) อินโดนีเซีย(เฉพาะผู้หญิง) กัมพูชา คาซัคสถาน ลาว พม่า เนปาล ไทย เติร์กเมนิสถาน อุซเบกิสถาน เวียดนาม บังคลาเทศ |
| ภาคการเพาะปลูก/<br>เกษตรกรรม     | ฟิลิปปินส์(เฉพาะผู้ชาย) อินโดนีเซีย อินเดีย กัมพูชา คาซัคสถาน ลาว พม่า เนปาล ไทย เติร์กเมนิสถาน อุซเบกิสถาน เวียดนาม บังคลาเทศ       |
| ภาคการบริการ                     |                                                                                                                                      |
| - ร้านอาหาร                      | ทุกประเทศ(ส่วนประเทศอินเดียทำได้เฉพาะงานทำอาหารเท่านั้น)                                                                             |
| - ทำความสะอาด                    | ทุกประเทศยกเว้นอินเดีย                                                                                                               |
| - แคดดี้ในสนามกอล์ฟ              | ทุกประเทศยกเว้นอินเดีย                                                                                                               |
| - พนักงานรีสอร์ทตามเกาะ<br>ต่างๆ | ทุกประเทศยกเว้นอินเดีย                                                                                                               |
| - พนักงานดูแลในสถาน<br>สงเคราะห์ | ทุกประเทศยกเว้นอินเดีย                                                                                                               |
| - ขนส่งสินค้า                    | ทุกประเทศยกเว้นอินเดีย                                                                                                               |
| - ติดตั้งสายเคเบิล               | เฉพาะแรงงานจากประเทศอินเดียอย่างเดียวเท่านั้น                                                                                        |
| คนรับใช้                         | ศรีลังกา อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา ลาว อินเดีย เวียดนาม                                                                     |
| พยาบาลต่างชาติ                   | อัลบาเนีย อินเดีย บังคลาเทศ ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน อินโดนีเซีย พม่า                                                                     |

| ประเภทของงาน | ประเทศที่สามารถทำงานได้ |
|--------------|-------------------------|
|              | และห้ามชาวเวียดนามทำ    |

ที่มา: Amarjit Kaur UNEAC Asia Papers NO.22 (2551), M. Vivekanandan Regional symposium on deployment of workers overseas: a shared responsibility (2551)

#### 4.1.2 การนำเข้าแรงงานต่างชาติ<sup>5</sup>

1. ก่อนที่จะจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างในประเทศมาเลเซียจะต้องรับสมัครคนงานในประเทศเสียก่อนโดยการประกาศรับสมัครทางหนังสือพิมพ์ทั้งภาษามลายูและภาษาอังกฤษ หากไม่สามารถรับสมัครคนงานท้องถิ่นได้ภายใน 2 สัปดาห์หลังจากที่ประกาศทางหนังสือพิมพ์ไปแล้ว จึงจะขออนุญาตต่อกระทรวงมหาดไทยของมาเลเซียในการจ้างคนงานจากต่างชาติได้

2. นอกจากหลักฐานที่แสดงว่าได้พยายามรับสมัครคนงานท้องถิ่นแล้ว แต่ไม่สามารถรับสมัครได้ นายจ้างยังต้องมีหลักฐานเอกสารจากกรมการจัดหางานมาเลเซีย (Department of Manpower) กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ว่าไม่สามารถจัดหาคนงานตามที่นายจ้างต้องการได้เพื่อขออนุมัตินำเข้าแรงงานต่างชาติ

3. สำหรับกิจการของบริษัทนายจ้างนั้นจะเป็นกิจการที่ผลิตเพื่อการส่งออกหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องไม่ได้ซื้อวัตถุดิบจากต่างประเทศ และสำหรับกิจการที่ไม่ได้ผลิตเพื่อการส่งออกนั้น จะต้องมียอดขายสินค้ารวมต่อปีตั้งแต่ 2,000,000 ริงกิตมาเลเซีย ขึ้นไป และมีจำนวนเงินทุนจากผู้ถือหุ้นที่ชำระให้กับกิจการแล้ว (Paid-up capital) อย่างน้อย 100,000 ริงกิตมาเลเซีย จึงจะสามารถจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้ (ซึ่งต้องมีอัตราส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติน้อยกว่าหรือเท่ากับแรงงานท้องถิ่น)

4. สำหรับนายจ้างที่อาศัยอยู่ในรัฐซาบาห์นั้น จะสามารถจ้างได้แค่แรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซียและชาวฟิลิปปินส์เท่านั้น สำหรับนายจ้างบนหมู่เกาะลาบวน สามารถจ้างแรงงานต่างชาติชาวอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย บังคลาเทศ และปากีสถานเท่านั้น

5. เมื่อได้รับอนุมัติให้นำเข้าแรงงานต่างชาติจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว นายจ้างต้องนำหลักฐานที่เป็นรายละเอียดของคนงาน (ภาพถ่ายหน้าหนังสือเดินทางของคนงาน ใบผ่านการตรวจโรค รูปถ่ายคนงาน) และตำแหน่งงาน ที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงาน ไปติดต่อที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อขออนุมัติการตรวจลงตรา (Visa) ประเภททำงาน ให้คนงานที่จะนำเข้าไปทำงาน และชำระเงินประกัน (Security deposit) (เงินค่าประกันเป็นเงินที่ถูกจ้างต้องจ่ายให้กับนายจ้าง ซึ่งมีระยะเวลาครบคลุมตลอดสัญญาจ้าง เพื่อชดเชยในกรณีที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานให้กับนายจ้างได้ เช่น การเปลี่ยนงานของลูกจ้าง) ค่าวีซ่า (Visa fees) ค่าธรรมเนียมในการเข้าทำงาน (Levy) รวมทั้งทำประกันเงินค่าชดเชยให้กับคนงานด้วย (ประกันเงินค่าชดเชยเป็นสิ่งที่นายจ้างต้องทำให้กับลูกจ้างเพื่อชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ต่างๆ เช่น การอุบัติเหตุกับลูกจ้างในระหว่างทำงาน เป็นต้น)

<sup>5</sup> www.budutani.com

ตารางที่ 9: ค่าวีซ่าและเงินประกัน (Security deposit) ตามสัญชาติต่างๆ (หน่วย : ริงกิตมาเลเซีย)

| สัญชาติ     | ค่าวีซ่า (Visa fees) | ค่าเงินประกัน (Security deposit) |
|-------------|----------------------|----------------------------------|
| อินโดนีเซีย | 15.00                | 500.00                           |
| บังคลาเทศ   | 20.00                | 750.00                           |
| ปากีสถาน    | 20.00                | 750.00                           |
| พม่า        | 20.00                | 750.00                           |
| อินเดีย     | 50.00                | 750.00                           |
| ฟิลิปปินส์  | 20.00                | 750.00                           |
| ไทย         | 20.00                | 300.00                           |
| กัมพูชา     | 20.00                | 1,500.00                         |
| เนปาล       | 20.00                | 750.00                           |
| เวียดนาม    | 13.00                | 1,500.00                         |

ที่มา: [www.ngardensheds.com](http://www.ngardensheds.com), [www.imi.gov.my](http://www.imi.gov.my)

หมายเหตุ : สำหรับค่าวีซ่าของประเทศอื่นๆที่ไม่ได้ระบุไว้นั้น สามารถดูเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.imi.gov.my/index.php/en/main-services/visa/visa-fees>

: สำหรับค่าเงินประกัน (Security deposit) ของประเทศอื่นๆที่ไม่ได้ระบุไว้นั้น สามารถดูเพิ่มเติมได้ที่ [www.imi.gov.my/index.php/en/main-services/visa/security-bond](http://www.imi.gov.my/index.php/en/main-services/visa/security-bond)

#### 4.1.3 ใบอนุญาตทำงานและค่าธรรมเนียม

ใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างชาติที่จะมาทำงานในประเทศมาเลเซียนั้น แบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก คือ 1. Visit pass (Temporary employment) 2. Visit pass (Professional employment) และ 3. Employment pass ซึ่งใบอนุญาตทำงานแต่ละใบจะเป็นตัวกำหนดงานที่แรงงานสามารถทำได้ ส่วนค่าธรรมเนียมนั้นจะถูกเรียกเก็บแตกต่างกันตามใบอนุญาตทำงาน และตามรัฐที่แรงงานทำงาน โดยจ่ายก่อนทำงานล่วงหน้า 1 ปีและดำเนินการพร้อมกับการขอวีซ่าและการขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งโดยปกติแล้วนายจ้างจะออกค่าธรรมเนียมให้ก่อน แล้วจึงไปหักจากค่าแรงของแรงงาน นอกจากนี้ในแต่ละประเภทของใบอนุญาตทำงาน ยังมีการจำแนกค่าธรรมเนียมแรงงานตามภาคเศรษฐกิจย่อยลงไปอีก ซึ่งจะส่งผลต่อค่าธรรมเนียมในการเข้าทำงานต่อไป โดยผู้ที่ได้ใบอนุญาตแบบไหนก็ต้องทำงานในภาคส่วนที่ได้รับอนุญาตนั้นๆ ไม่สามารถโยกย้ายหรือเปลี่ยนงานได้ นอกจากนี้ยังมีเรื่องของอายุของแรงงานเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. Visit pass for temporary employment เป็นใบอนุญาตทำงานที่ออกให้กับแรงงานประเภทไร้ฝีมือ (Unskilled labor) หรือกึ่งมีฝีมือ (Semi-skilled labor) ให้สามารถทำงานได้ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ (ประมาณ 1 ปี) ในขณะที่แรงงานประเภทมีฝีมือ (Skilled labor) ที่มีเงินได้น้อยกว่า 1,200 ริงกิตมาเลเซีย ต่อเดือนก็จะถูกจัดให้อยู่ในประเภทใบอนุญาตชนิดนี้เช่นกัน (มีระดับรายได้ขั้นต่ำ 900 ริงกิตมาเลเซียในรัฐที่ตั้งอยู่บนฝั่งเพนินซูล่าและ 800 ริงกิตมาเลเซียในรัฐซาบะห์และซาราวัก) โดยที่แรงงานจะต้องมีอายุอยู่ในระหว่าง 18 ถึง 45 ปีบริบูรณ์ และต้องจ่ายค่าเงินประกันครอบคลุมตลอดระยะเวลาของใบอนุญาตเพื่อป้องกันการเปลี่ยนงานของแรงงาน ระยะเวลาสูงสุดที่แรงงานสามารถทำงานได้มีความแตกต่างกันตามประเภทของงาน นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมในการเข้าทำงานยังความแตกต่างตามภาคเศรษฐกิจและตามรัฐที่ทำงานด้วย มีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 10: ค่าธรรมเนียมตามภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ และตามรัฐ (หน่วย: ริงกิตมาเลเซียต่อปี)

| ภาคเศรษฐกิจ                      | รัฐในฝั่งเพนินซูล่า | รัฐซาบะห์และรัฐซาราวัก |
|----------------------------------|---------------------|------------------------|
| ภาคการผลิต                       | 1,200               | 960                    |
| ภาคก่อสร้าง                      | 1,200               | 960                    |
| ภาคการเพาะปลูก                   | 540                 | 540                    |
| ภาคเกษตรกรรม                     | 360                 | 360                    |
| ภาคบริการ ได้แก่                 |                     |                        |
| - พนักงานในร้านอาหาร             | 1,800               | 1,440                  |
| - พนักงานทำความสะอาด             | 1,800               | 1,440                  |
| - พนักงานส่งของ                  | 1,800               | 1,440                  |
| - ชักรีด                         | 1,800               | 1,440                  |
| - แคดดี้ในสนามกอล์ฟ              | 1,800               | 1,440                  |
| - ช่างตัดผม                      | 1,800               | 1,440                  |
| - พนักงานขายของ                  | 1,800               | 1,440                  |
| - ช่างตัดเย็บผ้า                 | 1,800               | 1,440                  |
| - ช่างโลหะ                       | 1,800               | 1,440                  |
| งานสวัสดิการ (เช่น บ้านพักคนชรา) | 600                 | 600                    |
| พนักงานรีสอร์ทบนเกาะต่างๆ        | 1,200               | 960                    |
| คนรับใช้ภายใน                    |                     |                        |
| - คนที่ 1                        | 360                 | 360                    |

| ภาคเศรษฐกิจ          | รัฐในฝั่งพเนดินชูล่า | รัฐซาบห์และรัฐซาราวัก |
|----------------------|----------------------|-----------------------|
| - คนที่ 2 และคนต่อไป | เสียคนละ 540         | เสียคนละ 540          |
| อื่นๆ                | 1,800                | 1,440                 |

ที่มา : Immigration department of Malaysia, Managing Foreign Labor in Singapore and Malaysia

สำหรับอาชีพคนรับใช้ภายในนั้น ใช้ใบอนุญาตแบบเดียวกับอาชีพอื่นๆ แต่จะมีรายละเอียดแตกต่างกับอาชีพอื่นๆที่ใช้ใบอนุญาตทำงานแบบเดียวกันดังนี้

1.1 แรงงานที่สามารถทำอาชีพนี้ได้ต้องมาจากประเทศอินโดนีเซีย ไทย กัมพูชา ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา อินเดีย เวียดนาม และลาว เท่านั้น

1.2 แรงงานที่จะทำอาชีพนี้ควรเป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 21 - 45 ปี ผ่านการตรวจสุขภาพ และต้องมีวีซ่าประเภทมีการอ้างอิง (Visa with reference: VDR) คือ วีซ่าที่ออกโดยสำนักงานตัวแทนมาเลเซียในประเทศต้นกำเนิดของแรงงาน เพื่ออนุญาตให้แรงงานเข้ามาทำงานได้หลังจากที่วีซ่าได้รับอนุมัติจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสาขาใหญ่

1.3 การส่งเรื่องนั้น นายจ้างจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง หรือ ผ่านบริษัทนายหน้าที่สังกัดรายชื่อตรวจคนเข้าเมือง อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

1.4 ผู้ที่จะจ้างแรงงานต่างชาติมาเป็นคนรับใช้ภายในนั้นควรจะมีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือมีคนในครอบครัวเจ็บป่วย พิการ เป็นต้น

1.5 นายจ้างที่เป็นมุสลิมสามารถจ้างแรงงานที่เป็นมุสลิมได้เท่านั้น และต้องปฏิบัติตามแรงงานนั้นๆ โดยไม่ผิดหลักจารีตประเพณี เช่น ต้องอนุญาตให้แรงงานละหมาด

1.6 ระดับรายได้ที่ต่างกันของนายจ้างเป็นปัจจัยกำหนดสัญญาของแรงงานที่สามารถจ้างได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทุจริตของนายจ้าง และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานประเภทงานรับใช้ภายในยังสามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้ด้วย มีรายละเอียดดังตารางที่ 11 นี้

ตารางที่ 11: ระดับรายได้ของนายจ้างและแรงงานที่จ้างได้ (หน่วย: ริงกิตมาเลเซีย)

| ประเทศของแรงงาน | รายได้ของนายจ้างต่อเดือน | เงินประกัน (Personal bond) <sup>6</sup> |
|-----------------|--------------------------|-----------------------------------------|
| อินโดนีเซีย     | 3,000.00                 | 250.00                                  |
| ฟิลิปปินส์      | 5,000.00                 | 750.00                                  |
| ศรีลังกา        | 5,000.00                 | 750.00                                  |
| ไทย             | 3,000.00                 | 250.00                                  |
| กัมพูชา         | 3,000.00                 | 250.00                                  |
| อินเดีย         | 5,000.00                 | 750.00                                  |

<sup>6</sup> Personal bond คือ เงินประกันที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้กับลูกจ้างหากนายจ้างทำผิดสัญญาจ้างกับลูกจ้าง

| ประเทศของแรงงาน | รายได้ของนายจ้างต่อเดือน | เงินประกัน (Personal bond) <sup>6</sup> |
|-----------------|--------------------------|-----------------------------------------|
| ลาว             | 3,000.00                 | 1,500.00                                |
| เวียดนาม        | 3,000.00                 | 1,500.00                                |

ที่มา : Immigration department of Malaysia

นอกจากนี้ นายจ้างสามารถจ้างคนรับใช้ต่างชาติได้มากกว่า 1 คน แต่ต้องมีการแจ้งเหตุผลต่อตรวจคนเข้าเมืองของประเทศมาเลเซีย และต้องมีระดับรายได้ตามที่กำหนดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 12: ระดับรายได้ของนายจ้างที่สามารถจ้างคนรับใช้เพิ่มได้ (หน่วย: ริงกิตมาเลเซีย)

| คนรับใช้ต่างชาติ | ระดับรายได้ของนายจ้างต่อเดือน   |
|------------------|---------------------------------|
| คนที่ 2          | มากกว่า 10,000                  |
| คนที่ 3          | มากกว่า 15,000                  |
| คนที่ 4 ขึ้นไป   | พิจารณาเป็นกรณีไปตามความเหมาะสม |

ที่มา : A.P. Job Enrich Sdn Bhd

2. Visit pass for professional employment เป็นใบอนุญาตที่ออกให้กับช่างเทคนิคหรืองานที่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรเป็นหลัก เช่น ช่างติดตั้งเครื่องจักร ช่างทดสอบเครื่องจักร นอกจากนี้ยังรวมไปถึงอาชีพที่ต้องใช้ทักษะอื่นๆ เช่น จิตรกร นักดนตรี ผู้เผยแพร่ศาสนา บาทหลวง เป็นต้น ใบอนุญาตชนิดนี้จะเป็นสัญญาระยะสั้น คือไม่เกิน 12 เดือน แรงงานที่ได้รับใบอนุญาตนี้สามารถทำงานในภาคส่วนใดก็ได้ที่มีลักษณะงานเข้าข่ายตามข้อกำหนด แต่ห้ามมีการเปลี่ยนงานในระหว่างที่ถือใบอนุญาตนี้ ซึ่งระหว่างที่ดำเนินการขอใบอนุญาตนั้น ผู้ที่ยื่นเรื่องจะต้องอาศัยอยู่นอกประเทศมาเลเซีย สามารถจำแนกประเภทอาชีพได้ดังต่อไปนี้

2.1 ผู้เชี่ยวชาญหรืออาสาสมัคร เช่น ที่ปรึกษารัฐบาล อาจารย์ นักพูด นักวิจัย คนขี่ม้าแข่ง ที่ปรึกษาทางเทคนิค ช่างชำนาญการติดตั้งและซ่อมบำรุงเครื่องจักร นักตรวจสอบบัญชีภายนอก ผู้ที่เชี่ยวชาญสาขาที่เฉพาะเจาะจงใดๆและได้รับการอนุมัติจากกรมตรวจคนเข้าเมืองประเทศมาเลเซีย โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียม 90 ริงกิตมาเลเซียต่อคน

2.2 ศิลปิน มีการแบ่งประเภทย่อยอีก 4 ประเภท คือ 1.งานแสดงโชว์ เช่น นักร้อง นักดนตรี นักเต้น นักแสดง นักมายากล นักเล่นละครสัตว์ นักร้องโอเปร่า เป็นต้น 2.งานที่เกี่ยวข้องกับสื่อ เช่น งานจัดฉากถ่ายทำภาพยนตร์ นักสัมภาษณ์ นักเขียนนิยาย การโฆษณาเชิงพาณิชย์หรืออื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทำกิจกรรมใดๆของบริษัทผลิตภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศมาเลเซีย เป็นต้น 3.งานแสดงโชว์ตามสถานที่เฉพาะ เช่น ตามสถานบันเทิง โรงแรม ศูนย์วัฒนธรรม เป็นต้น และ 4.งานส่งเสริมการขายโดยศิลปิน เช่น

โฆษณาประชาสัมพันธ์งาน ภาพยนตร์ หรือสินค้าต่างๆ (ไม่รวมสินค้าจำพวกแอลกอฮอล์และยาสูบ) โดยที่งานประเภทศิลปินนั้น จะมีค่าธรรมเนียมแตกต่างกันไปตามแต่ละงาน สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 13: ค่าธรรมเนียมของ Visit pass for professional employment ประเภทอาชีพศิลปิน

| ประเภทของงาน                    | ค่าธรรมเนียม (ริงกิตมาเลเซียต่อคน) |
|---------------------------------|------------------------------------|
| นักแสดง                         | 500                                |
| นักดนตรี                        | 500                                |
| นักร้องคอนเสิร์ต                | 500                                |
| คอนเสิร์ตการกุศล                | 500                                |
| วงดนตรีออเคสตรา                 | 500                                |
| ผู้แลกเปลี่ยนวัฒนธรรม           | ได้รับการยกเว้น                    |
| ประชาสัมพันธ์/โฆษณาอัลบั้มเพลง  | 500                                |
| ประชาสัมพันธ์/โฆษณาเครื่องสำอาง | 90                                 |
| ประชาสัมพันธ์/โฆษณาอาหาร        | 90                                 |
| ประชาสัมพันธ์/โฆษณาภาพยนตร์     | 90                                 |
| นักร้องโอเปร่า                  | 90                                 |
| นักมายากล                       | 90                                 |
| ละครสัตว์                       | 90                                 |
| นักกายกรรม                      | 90                                 |

ที่มา : Immigration department of Malaysia

2.3 ผู้เผยแพร่ศาสนา (อิสลาม) เช่น อิหม่าม ครูภาษาอาหรับ ครูสอนวรรณกรรม/บทสวดอิสลาม ครูอัลกุรอาน เป็นต้น และจะต้องดำเนินการยื่นเรื่องด้วยตนเอง ผู้สนับสนุน หรือโรงเรียนที่เชิญ อย่างไรก็ดี อย่างหนึ่งเป็นเวลาล่วงหน้าไม่ต่ำกว่า 1 เดือน และเสียค่าธรรมเนียม 90 ริงกิตมาเลเซียต่อคน

2.4 ผู้เผยแพร่ศาสนา (ศาสนาอื่นๆ) เช่น พระสงฆ์ บาทหลวง ครูสอนดนตรีศาสนา ครูสอนโยคะ ปติมากรทางศาสนา เป็นต้น และจะต้องดำเนินการยื่นเรื่องด้วยตนเอง ผู้สนับสนุน โบสถ์ วัด หรือที่อื่นๆ ที่เชิญ อย่างไรก็ดี อย่างหนึ่งเป็นเวลาล่วงหน้าไม่ต่ำกว่า 1 เดือน สำหรับปติมากรทางศาสนานั้นจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ สำหรับครูสอนดนตรีทางศาสนานั้นจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และสำหรับที่เหลืออาชีพอื่นๆนั้นจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ สำหรับอาชีพกลุ่มนี้ จะไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด



3. Employment pass เกิดจากการที่ประเทศมาเลเซียมีนโยบายแรงงานต่างชาติอย่างหนึ่งที่ต้องการเตรียมความพร้อมสู่โลกยุคโลกาภิวัตน์โดยการฝึกอบรมแรงงานชาวมาเลเซียให้มีความพร้อมความสามารถที่จะทำงานในภาคเศรษฐกิจต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากการฝึกอบรมต้องใช้เวลารวมถึงการที่ภาคส่วนที่สำคัญทางเศรษฐกิจ (เช่น ภาคธุรกิจ งานบริหารจัดการในองค์กรต่างๆ) มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาแรงงานที่มีฝีมือ (Skilled worker) ทางกรมมาเลเซียจึงได้อนุญาตให้บริษัทและอุตสาหกรรมต่างๆสามารถนำเข้าแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือรวมทั้งผู้ชำนาญการในสาขาวิชาชีพต่างๆได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในงานที่แรงงานชาวมาเลเซียยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง โดยแรงงานต่างชาติต้องมีอายุ 27 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (ยกเว้นแรงงานต่างชาติที่ทำงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและมัลติมีเดียในความดูแลของบริษัทพัฒนาด้านมัลติมีเดีย (Multimedia Development Corporation: MDeC) ซึ่งอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้ตั้งแต่อายุตั้งแต่ 21 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป) และมีรายได้ขั้นต่ำ 1,200 ริงกิตมาเลเซียสำหรับแรงงานที่มีฝีมือ (Skilled worker) และ 5,000 ริงกิตมาเลเซียสำหรับผู้ชำนาญการในสาขาวิชาชีพต่างๆ ซึ่งการจ้างแรงงานประเภทนี้จะมีรายละเอียดและเงื่อนไขต่างๆมากมายดังนี้

3.1 ใบอนุญาตประเภทนี้จะออกให้กับแรงงานต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียในรูปแบบของสัญญาการให้บริการหรือสัญญาทั่วไป

3.1.1 สัญญาการให้บริการ จะทำกับรัฐบาลของประเทศมาเลเซีย หรือ รัฐบาลของรัฐต่างๆในมาเลเซีย หรือ สภา เทศบาล และหน่วยงานรัฐต่างๆในประเทศมาเลเซีย

3.1.2 สัญญาทั่วไป จะทำกับบริษัทต่างๆในประเทศมาเลเซียโดยมีระยะเวลาทำงานขั้นต่ำ 2 ปี และแรงงานต่างชาติที่ทำงานจะต้องได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 1,200 ริงกิตมาเลเซีย

3.2 บริษัทที่แรงงานต่างชาติต้องการเข้าไปทำงานจะต้องได้รับการจัดประเภทกับหน่วยงานของภาครัฐที่มีสิทธิ์ออกใบอนุญาตทั้ง 6 หน่วยงานก่อน ซึ่งบริษัทจะถูกจัดประเภทเป็นแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะการดำเนินธุรกิจหลักของบริษัท มีรายละเอียดดังนี้

#### ตารางที่ 14: หน่วยงานที่ทำการจัดประเภทและลักษณะของธุรกิจที่เข้าข่าย

| หน่วยงาน/นายหน้า                                                                            | รูปแบบของบริษัท                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมแห่งประเทศมาเลเซีย (Malaysian Industrial Development Authority : MIDA) | ออกใบอนุญาตให้กับชาวต่างชาติที่ทำงานใน<br>1.บริษัทที่เกี่ยวข้องกับการผลิต<br>2.บริษัทที่ผลิตสินค้าภาคบริการ เช่น ศูนย์จัดซื้อจัดจ้านนานาชาติ ฯลฯ<br>3.โรงแรมและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว<br>4.บริษัทที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา |

| หน่วยงาน/นายหน้า                                                          | รูปแบบของบริษัท                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| บริษัทพัฒนาด้านมัลติมีเดีย<br>(Multimedia Development Corporation : MDeC) | ออกใบอนุญาตให้กับชาวต่างชาติและแรงงานที่มีฝีมือที่ทำงานในบริษัทที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศที่ได้รับสถานะ Multimedia Super Corridor (MSC)                                                    |
| ฝ่ายงานบริการสาธารณะ (Public Service Department : PSD)                    | ออกใบอนุญาตให้กับ<br>1.แพทย์หรือพยาบาลที่ทำงานอยู่ในโรงพยาบาลหรือคลินิกของรัฐ<br>2.อาจารย์หรือครูฝึกสอนในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐ<br>3.งานจัดหางานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐบาล |
| ธนาคารกลางแห่งประเทศมาเลเซีย<br>(Central Bank of Malaysia : BNM)          | ออกใบอนุญาตให้กับชาวต่างชาติที่ทำงานใน<br>1.ภาคการธนาคาร<br>2.ภาคเงินทุน, สินเชื่อ<br>3.ภาคการประกันภัย                                                                                       |
| สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ (Securities Commission : SC)            | ออกใบอนุญาตให้กับชาวต่างชาติที่ทำงานในตลาดหลักทรัพย์                                                                                                                                          |
| คณะกรรมการชาวต่างชาติ<br>(Expatriate Committee : EC)                      | ออกใบอนุญาตให้กับชาวต่างชาติที่ทำงานอยู่ในบริษัทหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นที่ไม่ได้อยู่ในการดูแลของ 5 หน่วยงานด้านบน                                                                              |

ที่มา: Immigration department of Malaysia, Company registration office in Malaysia

สำหรับคณะกรรมการชาวต่างชาติ (Expatriate Committee: EC) นั้น จะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทยของประเทศมาเลเซีย (Ministry of Home Affairs: MOHA) โดยตรง โดยจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อช่วยกันตรวจสอบและจัดประเภทให้บริษัทเหล่านั้น และสำหรับบริษัทที่อยูในการกำกับดูแลของคณะกรรมการชาวต่างชาตินี้จะต้องมีทุนที่ชำระแล้ว (Paid-up capital) ขั้นต่ำ สอดคล้องกับสัดส่วนการเป็นเจ้าของในบริษัท ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 15: จำนวนทุนที่ชำระแล้วขั้นต่ำต่อสัดส่วนความเป็นเจ้าของในบริษัท (แบบเก่า)

| สัดส่วนความเป็นเจ้าของในบริษัท                    | ทุนที่ชำระแล้วขั้นต่ำ (ริงกิตมาเลเซีย)         |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| ชาวมาเลเซีย (ภุมิบุตร) ถือหุ้น 100%               | 100,000                                        |
| ชาวมาเลเซีย (ที่ไม่ใช่ภุมิบุตร) ถือหุ้น 100%      | 150,000                                        |
| มีทั้งชาวมาเลเซียที่เป็นภุมิบุตรและไม่ใช่ภุมิบุตร | 125,000 – 150,000 ขึ้นอยู่กับสัดส่วนการถือหุ้น |

|                                                                  |         |
|------------------------------------------------------------------|---------|
| ชาวต่างชาติถือหุ้น 100%                                          | 250,000 |
| มีทั้งชาวมาเลเซีย (ทั้งภูมิบุตรและไม่ใช้ภูมิบุตร) และชาวต่างชาติ | 200,000 |

ที่มา : JobsDB.com

ตารางที่ 16: จำนวนทุนที่ชำระแล้วขั้นต่ำต่อสัดส่วนความเป็นเจ้าของในบริษัท (แบบใหม่)<sup>7</sup>

| สัดส่วนความเป็นเจ้าของในบริษัท              | ทุนที่ชำระแล้วขั้นต่ำ (ริงกิตมาเลเซีย) |
|---------------------------------------------|----------------------------------------|
| ชาวมาเลเซียเป็นเจ้าของ 100%                 | 250,000                                |
| ชาวมาเลเซียและชาวต่างชาติเป็นเจ้าของร่วมกัน | 350,000                                |
| ชาวต่างชาติเป็นเจ้าของ 100%                 | 500,000                                |

ที่มา : Immigration department of Malaysia

หมายเหตุ : เงื่อนไขนี้ไม่สามารถใช้ได้กับ บริษัทที่จดทะเบียนร่วม (Incorporate companies) บริษัทจำกัด และสมาคมที่ได้รับการจดทะเบียนภายใต้กฎหมายพิเศษ

นอกจากนี้บริษัทที่อยู่ในความดูแลของคณะกรรมการชาวต่างชาติยังต้องได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานย่อยดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 17: หน่วยงานที่ทำการตรวจสอบและลักษณะงาน

| หน่วยงานย่อยที่ทำการตรวจสอบ                | ลักษณะงานของบริษัท                     |
|--------------------------------------------|----------------------------------------|
| กระทรวงศึกษาธิการ                          | อาจารย์ ครูฝึกสอน                      |
| กระทรวงสาธารณสุข                           | แพทย์ พยาบาล แพทย์แผนโบราณ             |
| สมาคมฟุตบอลแห่งประเทศไทยมาเลเซีย           | นักฟุตบอล                              |
| สมาคมกีฬา                                  | นักกีฬา โค้ชกีฬาต่างๆ                  |
| กรมการบินพลเรือนประเทศมาเลเซีย             | นักบิน นักบินพลเรือน                   |
| กระทรวงการท่องเที่ยว                       | บริษัททัวร์                            |
| สมาคมกอล์ฟแห่งประเทศไทยมาเลเซีย            | กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกอล์ฟ           |
| บริษัทเทคโนโลยีชีวภาพแห่งประเทศไทยมาเลเซีย | กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีชีวภาพ |

ที่มา : Immigration department of Malaysia, Company registration office in Malaysia

หลังจากได้รับการตรวจสอบแล้วจึงจะสามารถลงทะเบียนประเภทธุรกิจของบริษัทกับหน่วยงานตรวจสอบที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

<sup>7</sup> มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2552

3.2.1 คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้าง (Construction Industry Development Board : CIDB) สำหรับทุกบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและการบำรุงรักษา

3.2.2 กระทรวงการค้าภายในประเทศและสหกรณ์ผู้บริโภค (Ministry of Domestic Trade, Co-operatives and Consumerism: MDTCC) สำหรับบริษัทที่มีชาวต่างประเทศร่วมเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการขายส่ง การตลาด การค้าปลีก (รวมถึงร้านอาหาร) และการขายตรง

นอกจากนี้ บริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการชาวต่างชาติยังมีเงื่อนไขสำหรับแรงงานต่างชาติอีกเล็กน้อย ได้แก่

1) แรงงานต่างชาติที่ต้องการทำงานต้องมีระดับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยขึ้นไปหรือมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องไม่ต่ำกว่า 5 ปี

2) การดำเนินงานของบริษัทต้องเป็นกิจกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากประเทศและต้องก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนชาวมาเลเซีย

3) บริษัทต้องให้เงินเดือนกับแรงงานต่างชาติไม่ต่ำกว่า 5,000 ริงกิตมาเลเซีย

3.3 เมื่อสามารถจัดประเภทและหน่วยงานกำกับดูแลของบริษัทที่แรงงานต่างชาติต้องการเข้าไปทำงานได้แล้ว หน่วยงานที่กำกับดูแลก็จะออกใบระบุประเภทแรงงานต่างชาติ (Expatriate posts) (ต้องเสียค่าธรรมเนียม) ให้กับชาวต่างชาติที่ทำงานในบริษัทนั้นๆ มีรายละเอียดดังนี้<sup>8</sup>

3.3.1 Key post คือใบระบุประเภทแรงงานที่เป็น High level managerial posts ในบริษัทเอกชนที่มีชาวต่างชาติเป็นเจ้าของและมีการดำเนินงานภายในประเทศมาเลเซีย แรงงานต่างชาติที่ถือใบระบุประเภทงานนี้มีส่วนสำคัญในการปกป้องอัตราดอกเบี้ยและการลงทุนในประเทศมาเลเซียของบริษัท และต้องรับผิดชอบต่อนโยบายการบริหารงานของบริษัทเพื่อที่จะนำพาบริษัทไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ อาชีพที่ถือใบระบุประเภทแรงงานชนิดนี้ ยกตัวอย่างเช่น ประธานกรรมการบริหาร ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการทั่วไป ผู้อำนวยการด้านการผลิต ผู้จัดการฝ่ายผลิต ผู้จัดการโครงการ ผู้จัดการโรงงาน เป็นต้น

3.3.2 Executive posts คือใบระบุประเภทแรงงานที่เป็น Intermediate level managerial posts และ Professional posts ซึ่งผู้ที่ถือใบระบุประเภทแรงงานชนิดนี้ได้นั้นจะต้องมีคุณวุฒิการศึกษา มีประสบการณ์ และทักษะการทำงานที่เกี่ยวกับตำแหน่งนั้นๆ แรงงานต่างชาติที่ถือใบระบุประเภทงานนี้ จะต้องรับผิดชอบต่อนโยบายการบริหารงานของบริษัทและดูแลพนักงานในบริษัท อาชีพที่ถือใบระบุประเภทแรงงานชนิดนี้ ด้านการบริหาร (Managerial) ยกตัวอย่างเช่น ผู้จัดการฝ่ายการตลาด ผู้จัดการด้านโลจิสติกส์ ผู้จัดการด้านการลงทุน ผู้จัดการฝ่ายควบคุมคุณภาพ เป็นต้น ด้านความชำนาญพิเศษ (Professional) ยกตัวอย่างเช่น หัวหน้าวิศวกร ผู้จัดการฝ่ายวิศวกร อาจารย์ แพทย์ สถาปนิก ฯลฯ

---

<sup>8</sup> Guidelines on the Employment Pass Application, Malaysian Investment Development Authority : MIDA (2552)

3.3.3 Non-Executive posts คือใบระบุประเภทแรงงานที่เป็น Technical คือเป็นตำแหน่งงานทางเทคนิคที่จำเป็นต้องมีเทคนิคหรือทักษะในการปฏิบัติ อาชีพที่ถือใบระบุประเภทแรงงานชนิดนี้ ยกตัวอย่างเช่น ช่างเชื่อม ช่างแกะแม่พิมพ์ ช่างผลิตเครื่องมือ ช่างออกแบบระบบ นักโภชนาการ นักออกแบบเสื้อผ้า ช่างออกแบบเฟอร์นิเจอร์และกายวิภาคศาสตร์ ช่างเทคนิคด้านความร้อน ช่างแกะสลัก นักออกแบบบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น

ตารางที่ 18: ค่าธรรมเนียมต่างๆตามใบระบุประเภทแรงงาน (Posts)

| ประเภทของ Posts                                                                                            | ระดับของแรงงาน                      | ค่าธรรมเนียม            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| Key post (ที่ออกโดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (Malaysian Industrial Development Authority : MIDA)) | High level managerial posts         | 300 ริงกิตมาเลเซียต่อปี |
| Key post (ที่ออกโดยหน่วยงานอื่นๆ)                                                                          | High level managerial posts         | 200 ริงกิตมาเลเซียต่อปี |
| Executive posts                                                                                            | Intermediate level managerial posts | 200 ริงกิตมาเลเซียต่อปี |
|                                                                                                            | Professional posts                  | 200 ริงกิตมาเลเซียต่อปี |
| Non-Executive posts                                                                                        | Technical posts                     | 200 ริงกิตมาเลเซียต่อปี |
| Employment pass (สำหรับแรงงานมีฝีมือ (เงินเดือนมากกว่า 1,200 RM) ในภาคเศรษฐกิจทั่วไป                       |                                     | ได้รับการยกเว้น         |

ที่มา : Immigration department of Malaysia

จากข้อมูลของใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติแต่ละประเภท สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 19: สรุปข้อมูลของใบอนุญาตทำงานแต่ละประเภท

| ประเภทของใบอนุญาต                  | ประเภทของแรงงาน                                                                                                     | ระยะเวลา                                                                         | ภาคเศรษฐกิจ                                                                                                                                                   | รายละเอียดอื่นๆ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Visit pass temporary employment    | แรงงานไร้ฝีมือและกึ่งมีฝีมือ อายุระหว่าง 18-45 ปี หรือแรงงานมีฝีมือที่มีรายได้ต่อเดือนน้อยกว่า 1,200 ริงกิตมาเลเซีย | ไม่เกิน 1 ปี สามารถต่อสัญญาได้ 5 ปีในภาคการเพาะปลูกและ 3 ปีในภาคการผลิตและบริการ | 1.ภาคการผลิต<br>2.ภาคก่อสร้าง<br>3.ภาคการเพาะปลูก<br>4.ภาคเกษตรกรรม<br>5.ภาคบริการ                                                                            | 1.มีการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการทำงานซึ่งแตกต่างกันตามภาคเศรษฐกิจและรัฐที่ทำงาน<br>2.มีการกำหนดสัญญาของแรงงานที่ทำงานได้ในแต่ละภาคเศรษฐกิจ<br>3.มีการเก็บ Security deposit<br>4.มีค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ที่ 900 ริงกิตมาเลเซียในฝั่งเพนนิงualaและ 800 ริงกิตมาเลเซียในรัฐซาบาห์และซาราวัก<br>5.มีการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 60 ริงกิตมาเลเซียต่อปี |
|                                    |                                                                                                                     |                                                                                  | 6.ภาคงานรับใช้                                                                                                                                                | 1.มีการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการทำงานแตกต่างกันตามภาคเศรษฐกิจและรัฐที่ทำงาน<br>2.มีการกำหนดรายได้ขั้นต่ำของนายจ้างและสัญญาของแรงงานที่จ้างได้<br>3.มีการเก็บ Personal bond และ Security deposit<br>4.มีการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 60 ริงกิตมาเลเซียต่อปี                                                                                       |
| Visit pass professional employment | แรงงานจำพวกช่างเทคนิคหรืองานที่ต้องใช้ทักษะทางด้านศิลปะ                                                             | ไม่เกิน 1 ปี                                                                     | ไม่ทำงานในภาคเศรษฐกิจหลัก แต่สามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ<br>1.งานผู้ชำนาญและอาสาสมัคร<br>2.งานศิลปิน<br>3.ผู้เผยแพร่ศาสนาอิสลาม<br>4.ผู้เผยแพร่ศาสนาอื่นๆ | 1.มีการเก็บค่าธรรมเนียมการทำงานในภาคงานศิลปินเท่านั้น โดยจะเก็บเป็นรายคนและขึ้นอยู่กับประเภทของงาน<br>2.มีการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานในภาคงานอาสาสมัครและผู้เผยแพร่ศาสนาอิสลามเท่านั้น โดยจะเก็บ 90 ริงกิตมาเลเซียต่อคน                                                                                                                         |

| ประเภทของใบอนุญาต | ประเภทของแรงงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ระยะเวลา                                                                                                                                                                                                         | ภาคเศรษฐกิจ                                                                        | รายละเอียดอื่นๆ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Employment pass   | 1.แรงงานมีฝีมือและมีค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 1,200 ริงกิตมาเลเซียต่อเดือนที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจทั่วไป<br>2.ชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานประเภทที่ต้องใช้ทักษะขั้นสูง อายุตั้งแต่ 27 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (ยกเว้นงานภาค IT ที่มีอายุเพียง 21 ปี บริบูรณ์ขึ้นไปก็สามารถทำงานได้), มีวุฒิการศึกษา, มีประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องไม่ต่ำกว่า 5 ปี | อย่างต่ำ 2 ปี ต่อสัญญาได้อีกเป็นระยะเวลา 5 ปี ต่อสัญญาแบบปีต่อปี คือ ต้องดำเนินการต่ออายุสัญญาทุกปี จนกว่าจะครบ 5 ปี และเมื่อครบ 5 ปีแล้ว หากต้องการทำงานในตำแหน่งเดิมอีกก็ ต้องดำเนินการส่งเรื่องใหม่ตั้งแต่ต้น | 1.ภาคการผลิต<br>2.ภาคก่อสร้าง<br>3.ภาคการเพาะปลูก<br>4.ภาคเกษตรกรรม<br>5.ภาคบริการ | 1.มีการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการทำงาน ซึ่งแตกต่างกันตามภาคเศรษฐกิจและรัฐที่ทำงาน<br>2.มีการกำหนดสัญชาติของแรงงานที่ทำงานได้ในแต่ละภาคเศรษฐกิจ<br>3.มีการเก็บ Security deposit<br>4.มีค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ที่ 1,200 ริงกิตมาเลเซีย<br>5.ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                  | ภาคเศรษฐกิจเฉพาะ เช่น งานในบริษัทเอกชนหรือพนักงานในหน่วยงานของรัฐ                  | 1.มีการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามใบระบุประเภทงาน (Post) โดย<br>- Key post ที่ออกโดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมแห่งประเทศมาเลเซีย (High level managerial posts) จะถูกเก็บ 300 ริงกิตมาเลเซียต่อปี<br>- Key post ที่ออกโดยหน่วยงานอื่นๆ (High level managerial posts) จะถูกเก็บ 200 ริงกิตมาเลเซียต่อปี<br>- Executive posts ทุกประเภท (Intermediate level managerial posts, Professional posts) และ Non-Executive posts (Technical posts) จะถูกเก็บ 200 ริงกิตมาเลเซียต่อปี<br>2.กำหนดรายได้ขั้นต่ำ 5,000 ริงกิตมาเลเซียต่อเดือน |

ที่มา : Elizabeth Ruppert, Managing Foreign Labor in Singapore and Malaysia; Immigration department of Malaysia; Company Registration office in Malaysia; JobDB.com

3.4 นอกจากนี้ แรงงานต่างชาติที่ถือใบอนุญาตประเภท Employment pass ยังได้รับสิทธิในการนำบุคคลที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น สามี/ภรรยา บุตร เข้ามาอยู่อาศัยด้วยกันภายในประเทศมาเลเซียได้ มีรายละเอียดดังนี้

3.4.1 Dependant pass เป็นใบอนุญาตให้ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติสามารถเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียได้ ออกให้กับสามี/ภรรยา บุตรที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี บริบูรณ์ บุตรบุญธรรมตามกฎหมาย และผู้พิการ (ผู้ถือใบอนุญาตชนิดนี้ยังไม่สามารถทำงานหารายได้ได้

จนกว่าจะดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานก่อน) โดยจะมีอายุของใบอนุญาตตาม Employment pass ที่แรงงานต่างชาติเป็นผู้ถืออยู่ ต้องเสียค่าดำเนินการ 50 ริงกิตมาเลเซียและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 90 ริงกิตมาเลเซียต่อปีหรือถ้าอาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียไม่เต็มปีก็จะคิดตามสัดส่วนวันที่อาศัยอยู่

3.4.2 Long term social visit pass เป็นใบอนุญาตให้ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ สามารถเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียได้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 6 เดือน ออกให้กับสามี/ภรรยาที่ถูกต้องตามกฎหมาย บุตรที่มีอายุตั้งแต่ 21 ปีบริบูรณ์ขึ้น ซึ่งผู้ที่ถือใบอนุญาตนี้จะได้รับสิทธิในการเข้าทำงานหารายได้ ไม่ว่าจะในทางธุรกิจหรือทางวิชาชีพ โดยไม่ต้องแปลง Social visit pass เป็น Visit pass (Temporary employment) หรือ Employment pass ก่อนแต่อย่างใด โดยจะมีอายุของใบอนุญาตตาม Employment pass ที่แรงงานต่างชาติเป็นผู้ถืออยู่ (โดยปกติคือ 5 ปี) ต้องเสียค่าดำเนินการ 50 ริงกิตมาเลเซียและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 90 ริงกิตมาเลเซียต่อปีหรือถ้าอาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียไม่เต็มปีก็จะคิดตามสัดส่วนวันที่อาศัยอยู่

#### 4.2 มาตรการในการปราบปรามแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

กระทรวงมหาดไทยของประเทศมาเลเซีย (Ministry of Home Affairs: MOHA) ได้มีการก่อตั้งสถานกักกันและดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ (MOHA Depot) ตามรัฐต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่ในการสอบสวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในมาเลเซียพร้อมทั้งตัดสินโทษ โดยมีทั้งหมดประมาณ 15 จุด ดังนี้

#### ตารางที่ 20: สถานกักกัน รัฐที่เป็นที่ตั้ง และความสามารถในการรองรับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

| อันดับ | Depot       | รัฐที่ตั้ง      | ความจุ (คน) <sup>9</sup> |
|--------|-------------|-----------------|--------------------------|
| 1      | Juru        | ปีนัง           | 550                      |
| 2      | Langkap     | เปรัก           | 700                      |
| 3      | Semenyih    | เซอรั้งอร์      | 1,300                    |
| 4      | Lenggeng    | เนเกรี เซมบิลัน | 1,250                    |
| 5      | Macap Umboo | มะละกา          | 400                      |
| 6      | Kemayan     | ปาหัง           | 400                      |
| 7      | Pekan Nenas | ยะโฮร์ บาห์รู   | 700                      |
| 8      | Tanah Merah | กลันตัน         | 500                      |
| 9      | Semuja      | ซาราวัก         | 550                      |
| 10     | Ajil        | ตรังกานู        | 500                      |

<sup>9</sup> ข้อมูลล่าสุดปี พ.ศ. 2550



| อันดับ | Depot     | รัฐที่ตั้ง    | ความจุ (คน) <sup>9</sup> |
|--------|-----------|---------------|--------------------------|
| 11     | Belantik  | เคดาห์        | 350                      |
| 12     | KLIA      | กัวลาลัมเปอร์ | 600                      |
| 13     | Sandakan  | ซาบাহ์        | 1,000                    |
| 14     | Tawau     | ซาบাহ์        | 800                      |
| 15     | Menggatal | ซาบাহ์        | 1,800                    |
| รวม    |           |               | 11,400                   |

ที่มา : Azizah Kassim และ Ragayah Haji Mat Zin (2554)

ภาพที่ 2: ตำแหน่ง Depot ของรัฐต่างๆที่อยู่บนฝั่งเพนินซูล่า



ที่มา: Azizah Kassim และ Ragayah Haji Mat Zin (2554)

จากภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่า รัฐต่างๆในประเทศมาเลเซียฝั่งตะวันตก (เพนินซูล่า) นั้น มีสถานกักกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายประจำอยู่เกือบทุกรัฐ ยกเว้นรัฐเปอร์ลิส นอกจากนี้ยังมีสถานกักกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในเขตการปกครองภายใต้สหพันธรัฐอีก 1 แห่ง ซึ่งก็คือ Depot KLIA แห่งกรุงกัวลาลัมเปอร์ ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ

ภาพที่ 3: ตำแหน่ง Depot ในพื้นที่ต่างๆของรัฐซาบะห์



ที่มา : Azizah Kassim และ Ragayah Haji Mat Zin (2554)

จากภาพที่ 3 แสดงจำนวนสถานกักกันแรงงานต่างชาติดังกล่าวในรัฐซาบะห์ โดยที่สถานกักกันแรงงานต่างชาติดังกล่าวของรัฐซาบะห์นั้น จะถูกเรียกเป็นภาษามลายูว่า Pusat Tahanan Sementara: PTS (Temporary Detention Center)<sup>10</sup> ซึ่ง PTS Tawau, PTS Menggatal และ PTS Sandakan จะทำหน้าที่เป็น Depot หลักของรัฐนี้

ภาพที่ 4: ตำแหน่ง Depot ในพื้นที่ต่างๆของรัฐซาราวัก



ที่มา : Azizah Kassim and Ragayah Haji Mat Zin (2554)

<sup>10</sup> Azizah Kassim and Ragayah Haji Mat Zin, Policy on Irregular Migrants in Malaysia: An Analysis of its Implementation and Effectiveness (2554)

จากภาพที่ 4 จะเห็นได้ว่ามีสถานกักกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตั้งอยู่ในรัฐซาราวักอยู่ 2 แห่ง คือ Depot Semuja และ Depot Bekenu โดยที่ Depot Bekenu นั้น เป็นสถานกักกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นใหม่เพิ่มเติมเพื่อรองรับจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายรวมถึงคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีจุดประสงค์เพื่อลดความแออัดของนักโทษในเรือนจำในส่วน ของ Depot Semuja อีกด้วย<sup>11</sup>

4.2.1 มาตรการอภัยโทษ (Amnesty) (เริ่มใช้ตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2534 ถึง สิงหาคม พ.ศ.2537)

เป็นมาตรการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายแรกสุดที่ประเทศมาเลเซียนำมาใช้ ซึ่ง มาตรการอภัยโทษนี้จะไม่เอาผิดกับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายโดยจะให้แรงงานต่างชาติเหล่านั้น สาราพผิดและออกมาอบอุ่นตัวภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งบางส่วนจะได้รับโอกาสให้สามารถกลับ เข้ามาทำงานในมาเลเซียใหม่ได้อีกครั้ง หากจับได้ว่าแรงงานต่างชาติคนไหนเข้ามาโดยผิดกฎหมายเกิน กว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้จะต้องได้รับโทษตามที่ระบุไว้ ซึ่งในประเทศมาเลเซีย นั้น มาตรการนี้มีการขยาย ระยะเวลาหลายครั้ง ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกมาอบอุ่นตัวให้มากที่สุดเท่าที่จะ ทำได้ โดยเริ่มใช้มาตรการนี้กับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในภาคการรับใช้ก่อน (เริ่มใช้มาตรการในช่วง ปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2534) จากนั้นจึงขยายไปสู่ภาคการเพาะปลูกและก่อสร้างในช่วง 1 มกราคม พ.ศ.2535 ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ.2535

4.2.2 มาตรการ Ops nyah 1 (เริ่มใช้ตั้งแต่ 3 ธันวาคม พ.ศ.2535 ถึง ธันวาคม พ.ศ. 2538)

เป็นมาตรการตรวจจับแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยตรวจจับตามชายแดนรวมถึงน่านน้ำ ต่างๆรอบๆประเทศมาเลเซีย ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ.2534

ตารางที่ 21: ประสิทธิภาพของนโยบาย Ops nyah 1

| ช่วงเวลา | Landings? | ถูกจับกุม | ส่งกลับ | ถูกปล่อยตัว | ตาย | ถูกควบคุมตัว |
|----------|-----------|-----------|---------|-------------|-----|--------------|
| 2535     | 1,653     | 20,453    | 19,133  | 1,107       | 2   | 211          |
| 2536     | 853       | 14,211    | 12,761  | 655         | -   | 795          |
| 2537     | 613       | 11,082    | 8,996   | 322         | 2   | 11,762       |
| 2538     | 441       | 7,825     | 6,074   | 438         | -   | 131          |
| รวม      | 2,560     | 53,571    | 46,964  | 2,522       | 4   | 4,081        |

<sup>11</sup> The State of Prisons and Immigration Detention Centres in Malaysia (2550-2551)

| ช่วงเวลา       | Landings? | ถูกจับกุม | ส่งกลับ | ถูกปล่อยตัว | ตาย | ถูกควบคุมตัว |
|----------------|-----------|-----------|---------|-------------|-----|--------------|
| เฉลี่ยต่อเดือน | 53.3      | 1,116     | 978     | 53          | -   | 85           |
| เฉลี่ยต่อวัน   | 1.8       | 37        | 32      | 1.8         | -   | 2.8          |

ที่มา: unesco

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพของมาตรการ Ops nyah 1 นั้น ทำได้ดีในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะว่ามาตรการนี้มีช่องโหว่ที่ทำให้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายยังไม่ทุเลาลงอย่างที่ต้องการ เช่น การที่ตรวจตราเฉพาะชายแดนของประเทศเท่านั้น ทำให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศมาแต่ดั้งเดิมรอดพ้นการจับกุมจากมาตรการนี้ อีกทั้งยังทำให้ไม่สามารถตรวจจับแรงงานที่เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกกฎหมายแต่อยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่กำหนดได้

4.2.3 มาตรการ Ops nyah 2 (เริ่มใช้ตั้งแต่ กรกฎาคม พ.ศ.2535 ถึง ธันวาคม พ.ศ. 2538)

เป็นมาตรการตรวจจับแรงงานที่เขียนเพิ่มเติมขึ้นทีหลัง เปรียบเสมือนร่างกฎหมายฉบับเพิ่มเติมต่อจาก Ops nyah 1 ซึ่งเพิ่มการตรวจจับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศ ตามเมืองหรือตามเขตพื้นที่ต่างๆโดยอาศัยกำลังคนจากกองทัพและอาสาสมัครต่างๆ อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่เพิ่มขึ้นมาเพื่อรองรับแรงงานผิดกฎหมายที่พลัดหรือจงใจหลบหนีจากนโยบายอภัยโทษและ Ops nyah 1 อีกด้วย ซึ่งการเพิ่มมาตรการ Ops nyah 2 มาใช้ควบคู่กับมาตรการ Ops nyah 1 นั้น ทำให้การจับกุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ตารางที่ 22: ประสิทธิภาพของนโยบาย Ops nyah 2

| ช่วงเวลา    | ชาย     | หญิง   | เด็ก* | รวม       | เฉลี่ยต่อสัปดาห์ (วัน) |
|-------------|---------|--------|-------|-----------|------------------------|
| 1992        | 17,154  | 1,627  | 487   | 19,268    | 963 (138)              |
| 1993        | 37,043  | 4,070  | 471   | 41,584    | 799 (114)              |
| 1994        | 38,879  | 3,827  | 483   | 43,189    | 830 (118)              |
| 1995        | 30,279  | 2,309  | 247   | 32,835    | 631 (90)               |
| รวม         | 123,355 | 11,833 | 1,688 | 136,876** | 773 (10*)              |
| เปอร์เซ็นต์ | 90.1    | 8.7    | 1.2   | 100       |                        |

ที่มา : unesco

\* เด็กในที่นี้หมายความว่าบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปี ซึ่งจะไม่แยกตามเพศ

\*\* ในเป้าหมายที่กำหนดไว้ คาดการณ์ว่าจะมีจำนวนแรงงานต่างชาติที่ถูกจับจริงถึง 342,621 คน

ตารางที่ 23: สัดส่วนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในแต่ละมาตรการ

| ประเทศต้นทาง  | อภัยโทษ<br>(มกราคม พ.ศ.2535 ถึง<br>สิงหาคม พ.ศ.2537) | Ops nyah 1<br>(ธันวาคม พ.ศ. 2534ถึง<br>ธันวาคม พ.ศ.2538) | Ops nyah 2<br>(กรกฎาคม พ.ศ.2535 ถึง<br>ธันวาคม พ.ศ.2538) |
|---------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Asean         | %                                                    | %                                                        | %                                                        |
| - อินโดนีเซีย | 83.20                                                | 99.80                                                    | 70.00                                                    |
| - ไทย         | 6.00                                                 | -                                                        | 3.30                                                     |
| - ฟิลิปปินส์  | 0.10                                                 | -                                                        | 0.10                                                     |
| - เวียดนาม    | -                                                    | -                                                        | 0.40                                                     |
| East Asia     |                                                      |                                                          |                                                          |
| - บังคลาเทศ   | 5.00                                                 | -                                                        | 13.20                                                    |
| - พม่า        | 2.50                                                 | 0.20                                                     | 9.50                                                     |
| - เนปาล       | 0.05                                                 | -                                                        | 0.60                                                     |
| - ศรีลังกา    | 0.30                                                 | -                                                        | 0.20                                                     |
| - ปากีสถาน    | 0.50                                                 | -                                                        | 1.20                                                     |
| - อินเดีย     | -                                                    | -                                                        | 1.30                                                     |
| - ประเทศอื่นๆ | -                                                    | -                                                        | 0.20                                                     |
| รวม (%)       | 100.00                                               | 100.00                                                   | 100.00                                                   |
| รวม (จำนวนคน) | 483,784                                              | 51,049                                                   | 136,876                                                  |
| รวมทั้งหมด    |                                                      | 671,709                                                  |                                                          |

ที่มา: unesco

#### 4.2.4 มาตรการทางกฎหมาย

เป็นการลดจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทางอ้อมด้วยการเอาผิดกับนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเข้ามาทำงาน รวมไปถึงผู้ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆและผู้ให้ที่พักอาศัยแก่แรงงานผิดกฎหมายเหล่านั้นด้วย โดยจะมีโทษทั้งการเพิกถอน ปรับเงิน และจำคุก

ตารางที่ 24: ความผิดตามพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซีย

| ที่ | ลักษณะความผิด                                                                      | มาตรา | บทลงโทษ ต่อความผิด<br>หน่วย: ริงกิตมาเลเซีย |            |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------------------------------------------|------------|
|     |                                                                                    |       | ครั้งที่ 1                                  | ครั้งที่ 2 |
| 1   | การเข้าประเทศมาเลเซีย โดยไม่มีเอกสารเดินทาง และใบอนุญาต (Pass & Permit) ที่ถูกต้อง | 6 (3) | 500                                         | 3,000      |

| ที่ | ลักษณะความผิด                                                                               | มาตรา  | บทลงโทษ ต่อความผิด<br>หน่วย: ริงกิตมาเลเซีย |            |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------------------------------------------|------------|
|     |                                                                                             |        | ครั้งที่ 1                                  | ครั้งที่ 2 |
| 2   | อาศัยอยู่ในมาเลเซีย หลังจากเอกสารเดินทาง (Pass) หรือใบอนุญาต (Pass & Permit) ถูกยกเลิก กรณี |        |                                             |            |
|     | - น้อยกว่า 1 เดือน                                                                          | 15 (4) | 30 ริงกิต/วัน                               | 3,000      |
|     | - 1-6 เดือน                                                                                 |        | 1,000                                       | 3,000      |
|     | - กว่า 6 เดือน                                                                              |        | 2,000                                       | 3,000      |
| 3   | ไม่แจ้งการผ่านด่าน ณ ช่องทางด่านที่ประกาศไว้                                                | 26 (4) | 500                                         | 3,000      |
| 4   | ให้ที่พักพิงแก่ผู้ลักลอบเข้าเมือง                                                           | 56 (1) | 3,000 ริงกิต/<br>คน                         | 3,000      |
| 5   | เข้าประเทศมาเลเซีย ผ่านช่องทางด่านทางบก เลยเวลาราชการ ระเบียบ<br>ตรวจคนเข้าเมือง            | ข้อ 36 | 200                                         | 300        |

ที่มา : ตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซีย

ทางการมาเลเซียจะดำเนินการกับผู้เข้าเมืองและอาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียโดยผิดกฎหมายให้มีการลงโทษสูงขึ้น โดยตรากฎหมายเข้าเมืองฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะมีผลบังคับตั้งแต่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2545 เป็นต้นไป ทางการมาเลเซีย จะเริ่มดำเนินการเอาผิด กับคนต่างชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และผู้เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง โดยกำหนดบทลงโทษ แก่ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย โทษปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิตมาเลเซีย (ประมาณ 100,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกเซ็นไม่เกิน 6 ที่สำหรับนายจ้างที่รับคนงานผิดกฎหมาย มีโทษปรับตั้งแต่ 10,000 – 50,000 ริงกิตมาเลเซีย หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี (ต่อลูกจ้าง 1 คน) รวมถึงผู้ที่ให้ที่พักพิงแก่ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย มีโทษสูงสุด 60,000 ริงกิตมาเลเซีย หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี ต่อผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### ภาพที่ 8: ตัวอย่างการลงโทษด้วยการเขียนในประเทศมาเลเซีย



ที่มา : activistnews

#### 4.2.5 นโยบายภูมิบุตร

นโยบายภูมิบุตรไม่ได้เป็นนโยบายเพื่อการลดแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานต่างชาติ โดยเป็นนโยบายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาเลเซียที่ต้องการเพิ่มศักยภาพของคนมาเลเซียให้สามารถแข่งขันกับคนชาติอื่นๆได้พร้อมทั้งลดปัญหาความยากจน โดยให้สิทธิพิเศษต่างๆทั้งการศึกษา พยาบาล ให้แก่คนเชื้อชาติมาเลเซียแท้ๆดั้งเดิม โดยคาดหวังว่าจะช่วยเพิ่มความสามารถของคนมาเลเซียรวมถึงแรงงานชาวมาเลเซียเอง ให้สามารถทำงานแข่งขันกับแรงงานต่างชาติในประเทศได้ เพื่อที่ผู้ประกอบการจะได้หันมาจ้างแรงงานภายในประเทศแทนอันจะเป็นการลดจำนวนแรงงานต่างชาติได้ในที่สุด แต่นโยบายนี้กลับส่งผลกระทบที่ไม่ดีอย่างรุนแรงในด้านสังคมขึ้นมา เพราะการสร้างแตกแยกให้คนในชาติ เนื่องจากว่านโยบายนี้มุ่งช่วยเหลือแต่ชาวมาเลเซียดั้งเดิม (ภูมิบุตร) เท่านั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อชาวมาเลเซียเชื้อสายอื่นๆหรือกลุ่มคนที่ไม่เข้าข่ายแต่ก็ตั้งถิ่นฐานในประเทศมาเลเซียมาเป็นเวลาช้านาน นอกจากนี้ประชาชนที่ได้รับการฝึกอบรมหรือสิทธิพิเศษจากนโยบายภูมิบุตรกลับไม่ทำงานในภาคส่วนแรงงานมากพอตามจำนวนที่ตั้งเป้าหมายไว้ ทำให้ในที่สุดนโยบายนี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

#### 4.2.6 มาตรการ 6P (เริ่มใช้ตั้งแต่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2554 ถึงปัจจุบัน)

เป็นมาตรการใหม่ที่สุดของประเทศมาเลเซียที่นำมาปฏิบัติใช้เพื่อปราบปรามแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย เนื่องจากมาตรการปราบปรามแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ผ่านๆมาของประเทศยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร โดยคำว่า 6P ย่อมาจากคำ 6 คำในภาษามลายู ดังนี้

- 1) Pendaftaran หมายถึง การลงทะเบียน
- 2) Pemutihan หมายถึง การทำให้ถูกต้อง
- 3) Pengampunan หมายถึง การอภัยโทษ
- 4) Pemantauan หมายถึง การตรวจสอบ
- 5) Penguatkuasaan หมายถึง การบังคับใช้ด้วยกฎหมาย
- 6) Pengusiran หมายถึง การเนรเทศ

แนวทางหลักๆ ในการดำเนินมาตรการจะแบ่งออกเป็น 2 ทางเลือก ทางเลือกแรกคือการอภัยโทษ (Amnesty) เป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติดีกกฎหมายลงทะเบียนเพื่อเดินทางกลับประเทศต้นทางโดยไม่เอาความผิด ซึ่งรัฐบาลจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่แน่นอน หากแรงงานต่างชาติดีกกฎหมายไม่ไปลงทะเบียน หรือลงทะเบียนแล้วแต่ไม่เดินทางออกนอกประเทศภายในเวลาที่กำหนดก็จะได้รับโทษตามกฎหมาย ส่วนทางเลือกที่สองคือการทำให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย (Legalization) โดยที่รัฐบาลมาเลเซียจะจัดตั้งศูนย์ลงทะเบียนเพื่อให้แรงงานต่างชาติดีกกฎหมายไปลงทะเบียนขอเป็นแรงงานที่ถูกต้อง ซึ่งจะอนุญาตให้ทำงานใน 5 ภาคเศรษฐกิจที่กำหนดเท่านั้น คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคการเพาะปลูก ภาคก่อสร้าง ภาคการผลิต และภาคบริการ และจะต้องดำเนินการในระยะเวลาที่กำหนดเช่นเดียวกัน

วัตถุประสงค์ของการดำเนินแผนการนิรโทษกรรมแรงงานต่างชาตินในการดำเนินแผนการ 6P รัฐบาลมาเลเซียมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ ประการแรกคือเหตุผลด้านความปลอดภัยของประเทศ เพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลบุคคลและข้อมูลทางชีวภาพของแรงงานต่างชาติดีกกฎหมาย และรวบรวมข้อมูลทางสถิติต่างๆ ของแรงงานต่างชาตินในประเทศมาเลเซียอีกด้วย และเพื่อลบภาพพจน์ที่ไม่ดีของรัฐบาลซึ่งมักถูกประชาชนมาเลเซียตำหนิว่าไม่เอาจริงเอาจ้งกับแรงงานต่างชาติดีกกฎหมาย นอกจากนี้ยังทำเพื่อลดจำนวนแรงงานต่างชาตินในประเทศมาเลเซีย ซึ่งคาดว่าจะช่วยลดอัตราอาชญากรรมในประเทศมาเลเซีย ส่วนเหตุผลอีกประการหนึ่งคือเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางภาคส่วน โดยการนำแรงงานต่างชาติดีกกฎหมายเหล่านี้ไปทำงานในภาคส่วนที่ขาดแคลนแทน

#### ขั้นตอนต่างๆ ของมาตรการ 6P

- 1) การลงทะเบียน

เป็นการลงทะเบียนโดยการสแกนลายนิ้วมือ ทำให้รัฐบาลมาเลเซียสามารถทราบจำนวนแรงงานต่างชาติดีกกฎหมายที่แน่นอนและทราบข้อมูลทางชีวภาพของแรงงานต่างชาติ เช่น สัญชาติ อาชีพ สถานที่ทำงาน ชื่อนายจ้าง เป็นต้น ซึ่งจะทำให้สะดวกต่อการจัดการควบคุม และป้องกันการปลอมแปลงเอกสารเดินทางหรือการปลอมแปลงใบอนุญาตทำงานได้อีกด้วย



- ระยะเวลาดำเนินการ

การลงทะเบียนจะใช้ระยะเวลาดำเนินการ 1 เดือน (1 สิงหาคม พ.ศ.2554 ถึง 31 สิงหาคม พ.ศ. 2554) ซึ่งต่อมาได้ขยายเวลาไปจนถึงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2555 แต่ไม่ได้ประกาศให้ทราบอย่างเป็นทางการ จะเป็นที่ยึดกันในแวดวงบริษัทนายหน้าตัวแทน และบริษัทนายจ้างที่มีเครือข่ายอยู่ในสำนักงาน ตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซีย

2) การทำให้ถูกต้องกฎหมาย

แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้ลงทะเบียนตามมาตรา 6P จะได้รับการจัดสรรตำแหน่งงานในภาคเศรษฐกิจที่รัฐบาลมาเลเซียอนุมัติ ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม ภาคการเพาะปลูก ภาคการผลิต ภาคก่อสร้าง และภาคบริการ โดยจะพิจารณาอนุมัติให้ตามความเหมาะสมของแรงงานและตามความต้องการของตลาด เช่น หากพบว่าภาคส่วนใดมีตำแหน่งงานว่างและแรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียนมีคุณสมบัติเหมาะสม ก็จะได้รับอนุมัติใบอนุญาตทำงานและกลายเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

3) การอภัยโทษ

หากแรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียนคนใดไม่ได้รับการจัดสรรงานหรือไม่ได้รับอนุมัติใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งแรงงานต่างชาติที่สมัครใจจะเดินทางกลับประเทศต้นทาง ก็จะได้รับการอภัยโทษและละเว้นโทษตามกฎหมาย โดยแรงงานต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศต้นทางเอง อย่างไรก็ตาม การละเว้นโทษจะละเว้นเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับการเข้าเมืองเท่านั้น

- ระยะเวลาดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 2 และขั้นตอนที่ 3 ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ 3 เดือน (10 ตุลาคม พ.ศ.2554 ถึง 10 มกราคม พ.ศ.2555) ซึ่งในขณะนี้ ขั้นตอนการอภัยโทษสิ้นสุดแล้ว แต่สำหรับขั้นตอนการทำให้ถูกต้องกฎหมาย รัฐบาลได้ขยายเวลาดำเนินการออกไป โดยที่ยังไม่มีการกำหนดวันสิ้นสุดของการดำเนินการ

4) การตรวจสอบ

ในขั้นตอนนี้ ทางกรมมาเลเซียจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานประกอบการทุกแห่งทั่วประเทศ หากพบว่าผู้ประกอบการรายใดได้ให้ที่หลบซ่อนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ก็จะได้รับโทษตามความผิดภายใต้พระราชบัญญัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ ปี พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง ปี พ.ศ.2502-2506 ซึ่งมีโทษปรับสูงสุดถึง 1 ล้านริงกิตมาเลเซีย (ประมาณ 10 ล้านบาท)

- ระยะเวลาดำเนินการ

การตรวจสอบจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ 1 สัปดาห์

## 5) การบังคับใช้ด้วยกฎหมาย

เป็นการกวาดล้างและจับกุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายพร้อมรวมถึงนายจ้างด้วย โดยผู้ที่ถูกจับกุมจะได้รับโทษตามกฎหมายต่อไป

### - ระยะเวลาดำเนินการ

ขั้นตอนการบังคับใช้ด้วยกฎหมาย เป็นขั้นตอนต่อจากขั้นตอนการตรวจสอบ มีระยะเวลาดำเนินการต่อเนื่องจนกระทั่งสิ้นสุดแผน 6P

## 6) การเนรเทศ

แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ถูกจับกุมในระหว่างการปฏิบัติการกวาดล้างตามขั้นตอนที่ 5 จะได้รับการลงโทษตามกฎหมาย และเมื่อหมดโทษแล้วก็จะได้รับการเนรเทศกลับประเทศต้นทาง พร้อมกันนี้รัฐบาลมาเลเซียจะลงบัญชีดำแรงงานต่างชาติดังกล่าว และไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศมาเลเซียอีกต่อไป

### ประสิทธิภาพของการดำเนินงานมาตรการ 6P

#### 1) ขั้นตอนการลงทะเบียน (Registration)

วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2554 ปลัดกระทรวงมหาดไทยมาเลเซีย ได้ออกมาแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่า รัฐบาลมาเลเซียมีการกำหนดการดำเนินขั้นตอนการลงทะเบียนตามแผนการอภัยโทษ ในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2554 โดยกำหนดให้มีการลงทะเบียนเป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ และได้ประกาศแต่งตั้งบริษัทนายหน้าตัวแทนอย่างเป็นทางการ เพื่อดำเนินการลงทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายรวมทั้งสิ้น 336 บริษัท (คัดจากบริษัทที่เข้าร่วมประมูล จำนวน 1,390 บริษัท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทจัดหางาน) โดยกำหนดค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนในกรณีที่มีการลงทะเบียนกับบริษัทนายหน้าตัวแทน ดังนี้

1.1) 35 ริงกิตมาเลเซีย สำหรับการลงทะเบียนเพื่อกลับประเทศต้นทาง

1.2) 300 ริงกิตมาเลเซีย สำหรับการลงทะเบียนเพื่อขอทำงานอย่างถูกต้อง

ในส่วนของสถานที่รับลงทะเบียน รัฐบาลกำหนดให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จำนวน 198 แห่งทั่วประเทศ เปิดให้บริการรับลงทะเบียนตลอด 24 ชั่วโมง โดย ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียน หรืออาจเลือกไปลงทะเบียนกับบริษัทนายหน้าตัวแทน จำนวน 336 แห่งทั่วคาบสมุทรมลายูก็ได้ แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนตามอัตราที่กำหนดข้างต้น สำหรับการลงทะเบียนนั้น พบว่าตลอดระยะเวลาลงทะเบียน มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายลงทะเบียนทั้งสิ้น 1,031,025 คน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลประมาณการว่ามีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศมาเลเซียจำนวน 1.8 ล้านคน จึงยังคงมี

แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่มาลงทะเบียน จึงได้มีการขยายเวลาลงทะเบียนไปจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2554 ซึ่งมีจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปลงทะเบียนในวันสิ้นสุดการลงทะเบียนทั้งสิ้น 1,303,126 คน เป็นแรงงานไทยจำนวน 9,455 คน

## 2) ขั้นตอนการทำให้ถูกต้องหรือขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงาน (Legalization)

ขั้นตอนนี้จะดำเนินการไปพร้อมกับขั้นตอนที่ 3 คือ ขั้นตอนการอภัยโทษ กล่าวคือ หลังจากที่แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายลงทะเบียนเพื่อขอกลับประเทศต้นทางแล้ว จะสามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ทันที ส่วนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลงทะเบียนเพื่อขอทำงานอย่างถูกต้องนั้น นายจ้างจะต้องยื่นเอกสารเพื่อให้ทางการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตทำงานให้ ขั้นตอนการทำให้ถูกต้องถือเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดของการดำเนินมาตรการ 6P เพราะทางการมาเลเซียจะต้องพิจารณาจับคู่ตำแหน่งงานตามที่ภาคส่วนต่างๆต้องการกับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งมีจำนวนประมาณ 1 ล้านคนที่ลงทะเบียนเพื่อขอทำงานอย่างถูกต้อง ในการดำเนินการขั้นตอนที่ 2 นั้น นายจ้างหรือบริษัทนายหน้าตัวแทนจะต้องยื่นส่งเอกสารประกอบการขอจ้างแรงงานต่างชาติที่ศูนย์ครบวงจร (One Stop Centre) กระทรวงมหาดไทยมาเลเซีย ณ เมืองปุตราจายา เพื่อให้ทางการพิจารณาตำแหน่งงาน ซึ่งหากมีการเตรียมเอกสารอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ นายจ้างหรือบริษัทนายหน้าตัวแทนจะได้รับแจ้งผลการขอจ้างแรงงานภายใน 1 วัน

สำหรับการดำเนินการขั้นตอนที่ 2 จะแบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

2.1) ระยะที่ 1 เป็นระยะของการติดตามจัดเก็บข้อมูลของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและการจัดเตรียมเอกสารในระยะนี้ บริษัทนายจ้างหรือบริษัทนายหน้าตัวแทนที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลจะต้องประสานงานกับสถานทูตของประเทศต้นทางของแรงงานนั้นๆ เพื่อขอหนังสือเดินทางให้แรงงานที่ไม่มีหนังสือเดินทาง, หนังสือเดินทางหมดอายุ หรือหนังสือเดินทางมีอายุไม่ถึง 1 ปี

2.2) ระยะที่ 2 เป็นระยะของการขอใบอนุญาตทำงานให้แรงงาน ในระยะนี้ บริษัทนายจ้างที่เตรียมเอกสารให้แรงงานเรียบร้อยแล้วสามารถยื่นแบบฟอร์มขอจ้างงานแรงงานต่างชาติได้ที่ศูนย์ครบวงจรกระทรวงมหาดไทยมาเลเซีย ณ เมืองปุตราจายา หากตำแหน่งงานที่นายจ้างขอเป็นตำแหน่งงานที่ทางการมาเลเซียอนุญาตและบริษัทนายจ้างมีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่ทางการกำหนด แรงงานก็จะได้รับการอนุมัติการจ้างงาน จากนั้นนายจ้างก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการทำงาน (Levy) ให้แรงงาน

2.3) ระยะที่ 3 เป็นระยะของการดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับอื่นๆที่ทางการกำหนด

เมื่อผ่านการอนุมัติการจ้างงานแล้ว นายจ้างจะต้องพาแรงงานไปตรวจสุขภาพที่สถานพยาบาลในสังกัด FOMEMA เพื่อทำประกันเงินทดแทนตามแบบแผนการทำประกันเงินทดแทนให้แรงงานต่างชาติ (Foreign Workers compensation Scheme: FWCS) ประกันสุขภาพ (Foreign Workers Health

Scheme: FWHS) และจ่ายค่าแบงก์การันตี (ค่าแบงก์การันตีมีความหมายเหมือนกับเงินประกันค่า Personal bond คือเป็นเงินที่นายจ้างรับประกันว่าจะจ่ายให้กับลูกจ้างหากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง เพียงแต่ค่าแบงก์การันตีจะอยู่ในรูปแบบการทำประกันกับธนาคาร แต่เงินประกัน Personal bond จะอยู่ในรูปของพันธบัตร) ซึ่งบริษัทนายจ้างจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด หลังจากนั้น กรมตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซียจึงจะอนุมัติใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่เรียกว่า Employment pass (Temporary employment) ให้แรงงาน โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดและเงื่อนไข ดังนี้

2.3.1) การดำเนินการขั้นตอนที่ 2 จะเปิดให้เฉพาะแรงงานต่างชาติจาก 15 ประเทศต่อไปนี้นั้น ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ไทย กัมพูชาพม่า ลาว เวียดนาม ฟิลิปปินส์ อินเดีย เนปาล ศรีลังกา ปากีสถานอุซเบกิสถาน คาซัคสถาน เติร์กเมนิสถาน และบังคลาเทศ

2.3.2) แรงงานที่ลงทะเบียนเพื่อขอทำงานอย่างถูกต้องจะได้รับอนุญาตให้ทำงานใน 5 ภาคส่วนเท่านั้น ได้แก่ ภาคการผลิต ภาคก่อสร้าง ภาคเกษตรกรรม ภาคการเพาะปลูก และภาคบริการ สำหรับสาขาอาชีพหมวดสแป ซึ่งเป็นสาขาย่อยในภาคบริการนั้น ในระยะแรกรัฐบาลยังไม่มีพิจารณาออกใบอนุญาต แต่จะรอให้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นที่จะต้องจ้างแรงงานอย่างรอบคอบเสียก่อน จึงยังไม่ยืนยันอย่างชัดเจนว่าจะเปิดพิจารณาหรือไม่

2.3.3) แรงงานที่ลงทะเบียนเพื่อขอทำงานอย่างถูกต้องจะไม่ได้รับการอนุญาตให้ทำงานในตำแหน่งหน้าร้าน เช่น ตำแหน่งแคชเชียร์พนักงานเสิร์ฟชาย/หญิง หรือตำแหน่งงานในพื้นที่ที่เป็นจุดสำคัญ เช่น สนามบิน ท่าเรือ เป็นต้น ซึ่งการส่งมอบตำแหน่งดังกล่าวเป็นเหตุผลด้านการรักษาความปลอดภัยของประเทศ

2.3.4) แรงงานที่จะได้รับการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตทำงานจะต้องมีอายุระหว่าง 18 ปี ถึง 45 ปี (สำหรับตำแหน่งพนักงานนวด ต้องมีอายุตั้งแต่ 21 ปีถึง 45 ปี)

2.3.5) บริษัทนายจ้างที่จะจ้างงานแรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียนได้นั้น จะต้องมีการจดทะเบียนบริษัทอย่างถูกต้องและมีใบประกอบธุรกิจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง

2.3.6) แรงงานที่ได้รับการอนุมัติใบอนุญาตทำงานจะสามารถทำงานในประเทศมาเลเซียได้เป็นระยะเวลาสูงสุด 3 ปีเท่านั้น

2.3.7) แรงงานที่ลงทะเบียนกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซียโดยตรงสามารถให้นายจ้างหรือบริษัทนายหน้าตัวแทนที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการขั้นตอนที่ 2 ได้

2.3.8) สำหรับแรงงานที่ไม่มีนายจ้างจะได้รับการจัดสรรให้ทำงานใน 5 ภาคส่วนที่ระบุข้างต้นในตำแหน่งงานที่เหลือ ถ้ามีตำแหน่งงานว่าง โดยจะจัดสรรให้ภายหลังจากที่ได้จัดสรรตำแหน่งงานให้กับแรงงานที่มีนายจ้างเสร็จสิ้นแล้ว

2.3.9) รัฐบาลมาเลเซียจะระงับการอนุมัติการจ้างแรงงานต่างชาติรายใหม่เป็นการชั่วคราวจนกว่าการดำเนินแผนการอภัยโทษจะแล้วเสร็จ

จากการติดตามการดำเนินการขั้นตอนที่ 2 พบว่า มีบริษัทนายจ้างที่ให้ความสนใจและรีบเร่งดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติค่อนข้างน้อย สถิติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2554 พบว่ามีเพียง 20,000 คนเท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียน 1.3 ล้านคน สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ แรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียนขอทำงานส่วนหนึ่งอยู่ในภาคประกอบการที่ไม่ได้รับการอนุญาต บริษัทนายจ้างจึงไม่ได้ยื่นเอกสารเพื่อขอใบอนุญาตทำงานให้ถูกต้อง ส่วนใหญ่จะประวิงเวลาให้แรงงานรอฟังผลการพิจารณาอนุมัติ โดยการทำงานให้กับนายจ้างพลางๆก่อน จนกว่าทางการจะประกาศออกมาชัดเจนว่าตำแหน่งงานที่ขอจะได้รับการพิจารณาอนุมัติในท้ายที่สุดหรือไม่

สำหรับการดำเนินการในขั้นตอนต่อไป คือ ขั้นตอนการตรวจสอบนั้น ขณะนี้ ทางการได้เริ่มดำเนินการไปบ้างแล้วในบางพื้นที่ ส่วนใหญ่จะเป็นการจับกุมแรงงานต่างชาติที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตหรือแรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียนเพื่อขอลาพักแต่ไม่เดินทางกลับ เป็นต้น โดยที่ยังไม่มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่แน่นอน

#### ตารางที่ 25: สรุปข้อดีข้อเสียของมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย

| ข้อดี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ข้อเสีย                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.ระบบกฎหมายแบ่งเป็นสองระบบ ทำให้สามารถออกแบบกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ได้ เช่น การกำหนดค่าธรรมเนียมนในการเข้าทำงานของแรงงานต่างชาติให้มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ของประเทศ ทำให้ต้นทุนในการจ้างแรงงานต่างชาติมีความเหมาะสมกับฐานะของนายจ้างท้องถิ่น หรือการกำหนดพื้นที่ที่แรงงานแต่ละประเทศสามารถเข้าไปทำงานได้ เป็นต้น | 1.ระบบการจัดการรวมถึงวิธีดำเนินงานในแต่ละมาตรการยังมีความล่าช้าอยู่ รวมถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆมีความทับซ้อนกันเป็นอย่างมาก |
| 2.มาตรการทางกฎหมายมีความเข้มงวดและปฏิบัติ                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 2.มาตรการปราบปรามแรงงานต่างชาติขัดกับ                                                                                              |

| ข้อดี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ข้อเสีย                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| อย่างจริงจัง มีระบบการเก็บข้อมูลประวัติของแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | เป้าหมายในการบริหารเศรษฐกิจ เช่น การตั้งเป้าลดจำนวนแรงงานไร้ฝีมือที่ทำงานโดยผิดกฎหมายทั้งที่เป็นแรงงานที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก (เพราะธุรกิจแบบ SMEs ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีจำนวนมากที่สุดในมาเลเซียจ้างแรงงานเหล่านี้เพราะมีต้นทุนต่ำ)                                                   |
| 3.มีการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไป ทำให้สามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพของแต่ละมาตรการและออกแบบมาตรการใหม่ๆมาเสริมได้ เช่น การออกมาตรการ Ops nyah 1 ก่อนแล้วจึงออกมาตรการ Ops nyah 2 ตามมา ทำให้รู้ได้ว่าการตรวจจับแรงงานต่างชาติดังกล่าวแต่เพียงบริเวณชายแดนนั้นไม่ได้ช่วยให้จำนวนแรงงานต่างชาติดังกล่าวลดลงนัก เพราะแรงงานส่วนใหญ่หลบซ่อนอยู่ในประเทศตั้งแต่แรกอยู่แล้ว นอกจากนี้ รัฐบาลมาเลเซียยังรู้จักนำข้อดีของมาตรการที่เคยปฏิบัติมาปรับใช้ร่วมกันได้ เช่น มาตรการ 6P ที่มีการกักโทษเหมือนมาตรการกักโทษที่เคยใช้ก่อนหน้านี้ ซึ่งเป็นการให้โอกาสผู้กระทำผิดที่ดี และการใช้การตรวจจับที่เข้มงวดและบทลงโทษทางกฎหมายที่รุนแรงเหมือนมาตรการ Ops nyah 1 & 2 และมาตรการทางกฎหมาย | 3.แม้มาตรการปราบปรามแรงงานต่างชาติดังกล่าวจะปฏิบัติใช้อย่างจริงจัง แต่ตัวมาตรการยังคงมีช่องโหว่ ไม่ครอบคลุม เช่น ไม่มีมาตรการรองรับผู้ลี้ภัยทางการเมืองจากประเทศฟิลิปปินส์ที่ดี ไม่มีข้อระบุที่แน่ชัดว่าจะกักโทษให้กับแรงงานในภาคส่วนใดบ้าง ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนของมาตรการ 6P ที่ชัดเจน เป็นต้น |

ตารางที่ 26: สรุปผลนโยบายการบริหารจัดการแรงงานตามช่วงระยะเวลา

| ช่วงระยะเวลา        | มาตรการ                                                                                      |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ.2513            | ช่วงเวลาที่เริ่มมีปัญหาคาราคาซังแรงงาน                                                       |
| 14 กรกฎาคม พ.ศ.2525 | ก่อตั้งข้อตกลงในการจัดหาแรงงานต่างชาติ                                                       |
| พฤษภาคม พ.ศ.2527    | ลงนามในข้อตกลงเพื่อนำเข้าแรงงานจากประเทศอินโดนีเซียให้ทำงานในภาคการเกษตรและภาคงานรับใช้ภายใน |

| ช่วงระยะเวลา                                 | มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ.2528 - 2529                              | ร่างข้อกำหนดทางกฎหมายเพื่อนำเข้าแรงงานจากประเทศฟิลิปปินส์ให้มาทำงานในภาคงานรับใช้ภายใน และแรงงานจากบังคลาเทศและไทยให้มาทำงานในภาคเพาะปลูกและก่อสร้าง                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 4 มกราคม พ.ศ.2532 -<br>3 กรกฎาคม พ.ศ.2532    | รับลงทะเบียนแรงงานต่างชาติจากประเทศอินโดนีเซียในภาคการเพาะปลูกให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 11 พฤษภาคม พ.ศ.2533 -<br>11 พฤษภาคม พ.ศ.2534 | ขยายระยะเวลาลงทะเบียน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 16 ตุลาคม พ.ศ.2534                           | ก่อตั้งกลุ่มข้อตกลงในการนำเข้าแรงงานต่างชาติ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| พฤศจิกายน พ.ศ.2534                           | มาตรการอภัยโทษสำหรับแรงงานที่อยู่ในภาคงานรับใช้ภายใน โดยจะให้ลงทะเบียนเป็นแรงงานถูกกฎหมายและมอบใบอนุญาตเดินทางและใบอนุญาตทำงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 3 ธันวาคม พ.ศ.2534                           | เริ่มใช้มาตรการ Ops nyah 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 1 มกราคม พ.ศ.2535 -<br>30 มิถุนายน พ.ศ.2535  | ขยายระยะเวลาลงทะเบียนให้กับแรงงานในภาคงานรับใช้ภายใน และขยายมาตรการอภัยโทษไปสู่แรงงานในภาคการเพาะปลูกและก่อสร้าง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 30 มิถุนายน พ.ศ.2535                         | เริ่มใช้มาตรการ Ops nyah 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 1 กรกฎาคม พ.ศ.2535                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- หยุดการลงทะเบียนให้กับแรงงานผิดกฎหมายที่ลงทะเบียนก่อนวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2535 และจัดหางานให้แรงงานเหล่านั้นไปทำงานในภาคการผลิตและบริการ</li> <li>- ออกใบอนุญาตให้นายจ้างสามารถนำเข้าแรงงานจากประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย บังคลาเทศ และปากีสถาน ให้สามารถทำงานในภาคการผลิตและบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวบางส่วนได้ เช่น แคดดี้ในสนามกอล์ฟ และงานในรีสอร์ทตามเกาะต่างๆ</li> </ul> |
| 29 ตุลาคม พ.ศ.2535                           | ก่อตั้งข้อตกลงในการจัดหาแรงงานที่กระทรวงทรัพยากรแรงงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 7 มกราคม พ.ศ.2537                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระงับการนำเข้าแรงงานทั้งที่มีฝีมือและไม่มีฝีมือในทุกภาคส่วน ยกเว้นเฉพาะในภาคการผลิตที่สำคัญและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว</li> <li>- จัดหางานให้กับแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศอินโดนีเซีย ไทย บังคลาเทศ ปากีสถาน และฟิลิปปินส์ ที่ลงทะเบียนก่อน 7 มกราคม พ.ศ. 2537</li> <li>- ข้อตกลงในการจัดหาแรงงานที่สร้างขึ้นที่กระทรวงทรัพยากรแรงงานถูก</li> </ul>                                                |

| ช่วงระยะเวลา                             | มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                          | ยกเลิก                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 15 มกราคม พ.ศ.2537                       | ก่อตั้งศูนย์ครบวงจร (One Stop Centre) เพื่อแก้ปัญหาต่างๆให้กับแรงงานต่างชาติและผู้อพยพ                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 1 มกราคม พ.ศ.2538                        | กลุ่มข้อตกลงในการนำเข้าแรงงานต่างชาติถูกยกเลิก                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| กลางปี พ.ศ.2538                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้กรมบังคับคดีพิเศษ (Special task force) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายแทนตรวจคนเข้าเมือง</li> <li>- การจัดหาแรงงานโดยบริษัทนายหน้าถูกยกเลิก ยกเว้นในส่วนที่จัดหาแรงงานในภาคงานรับใช้ภายใน</li> <li>- ร่างบทลงโทษทางกฎหมายสำหรับนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย</li> </ul> |
| ธันวาคม พ.ศ.2538                         | เพิ่มค่าธรรมเนียมในการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติเป็น 2 เท่า ยกเว้นในภาคงานรับใช้ภายใน                                                                                                                                                                                                                                                                |
| มกราคม พ.ศ.2539                          | หน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารของแรงงานต่างชาติถูกโยกย้ายให้กลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของตรวจคนเข้าเมืองตามเดิม                                                                                                                                                                                                                                              |
| 20 พฤษภาคม พ.ศ.2554                      | รัฐมนตรีประชุมให้ความเห็นในแผนการจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 1 สิงหาคม พ.ศ.2554 - 31 สิงหาคม พ.ศ.2554 | เริ่มเปิดรับลงทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในมาตรการ 6P                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 10 ตุลาคม พ.ศ.2554 - 10 มกราคม พ.ศ.2555  | ขั้นตอนการอภัยโทษในมาตรการ 6P                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 10 มกราคม พ.ศ.2555                       | วันสุดท้ายของการขยายระยะเวลาลงทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในมาตรการ 6P                                                                                                                                                                                                                                                                               |

ที่มา : Unesco และจากการสรุปของผู้จัดทำ



## 5. ผลกระทบของแรงงานต่างชาติ

### 5.1 โรคระบาด (โดยเฉพาะในซาบาร์)

ตารางที่ 27: ประเภทของโรคและจำนวนแรงงานลงทะเบียนที่พบในช่วงปีระหว่าง พ.ศ.2540-2545

| โรค              | 2540 | 2541   | 2542  | 2543  | 2544  | 2545  |
|------------------|------|--------|-------|-------|-------|-------|
| เอดส์            | 4    | 173    | 69    | 76    | 91    | 122   |
| วัณโรค           | 21   | 1467   | 853   | 1,063 | 1,477 | 1,278 |
| ไวรัสตับอักเสบบี | 124  | 12,030 | 3,907 | 2,445 | 4,093 | 4,505 |
| อื่นๆ            | 51   | 4,484  | 2,447 | 3,330 | 3,623 | 2,922 |
| รวม              | 200  | 18,154 | 7,276 | 6,914 | 9,284 | 8,827 |

ที่มา : Vijayakumari Kanapathy – Controlling Irregular Migration: The Malaysian Experience (2551)

จากตารางแสดงให้เห็นถึงจำนวนแรงงานที่ลงทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายและเป็นโรคติดต่อร้ายแรง ทั้ง 3 ชนิด คือ เอดส์ วัณโรค และไวรัสตับอักเสบบี จะเห็นได้ว่าการตรวจพบจำนวนแรงงานที่เป็นโรคไวรัสตับอักเสบบีมากที่สุดในทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากว่าโรคไวรัสตับอักเสบบีมีการติดต่อกันได้ง่าย ดังนั้น หากแรงงานที่เป็นโรคนี้เข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียโดยหลีกเลี่ยงการตรวจสุขภาพจะส่งผลให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคได้โดยง่ายและยากต่อการควบคุม โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่เป็นชนชั้นใกล้เคียงกันหรือมีสถานะคล้ายคลึงกัน เช่น เป็นแรงงานเหมือนกัน ทำงานที่เดียวกัน เป็นต้น โดยเฉพาะในซาบาร์ ที่การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติตรวจสอบได้ยากและมีจำนวนมาก ประเทศมาเลเซียจึงมีกฎหมายที่ค่อนข้างเข้มงวดในเรื่องนี้โดยจะถูกส่งตัวกลับประเทศทันทีเมื่อตรวจพบว่าเป็นโรคติดต่อร้ายแรงดังกล่าว พร้อมทั้งยกเลิกสัญญาจ้างงานที่เหลือทันทีโดยไม่สนว่าแรงงานคนนั้นจะเข้าประเทศมาอย่างถูกกฎหมายหรือไม่

### 5.2 การก่ออาชญากรรม

ตารางที่ 28: จำนวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นโดยฝีมือของแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซียระหว่าง ปี พ.ศ.2535-2545

| ปี   | อินโดนีเซีย | ฟิลิปปินส์ | บังคลาเทศ | อื่นๆ | รวม   | สัดส่วนต่อ<br>อาชญากรรม<br>ทั้งหมด(%) |
|------|-------------|------------|-----------|-------|-------|---------------------------------------|
| 2535 | 710         | 618        | -         | 5     | 1,333 | 1.8                                   |
| 2536 | 848         | 875        | -         | 23    | 1,746 | 2.2                                   |
| 2537 | 472         | 274        | -         | 11    | 757   | 1.0                                   |
| 2538 | 932         | 1,165      | 28        | 46    | 2,171 | 2.7                                   |
| 2539 | 1,066       | 922        | 8         | 23    | 2,019 | 2.3                                   |
| 2540 | 752         | 802        | 32        | 13    | 1,599 | 1.3                                   |
| 2541 | 1,326       | 897        | 139       | 23    | 2,385 | 1.5                                   |
| 2542 | 2,378       | 1,354      | 155       | 83    | 3,970 | 2.3                                   |
| 2543 | 2,219       | 1,011      | 142       | 116   | 3,488 | 2.1                                   |
| 2544 | 2,169       | 814        | 178       | 203   | 3,364 | 2.1                                   |
| 2545 | 2,066       | 686        | 147       | 214   | 3,113 | 2.1                                   |

ที่มา : The Royal Policy Department, Malaysia

จากตารางแสดงให้เห็นถึงจำนวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นโดยฝีมือของแรงงานต่างชาติ เมื่อดูเฉพาะจำนวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างชาติแล้ว พบว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดจากชาวอินโดนีเซียมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างชาติต่ออาชญากรรมที่เกิดขึ้นทั้งหมดในประเทศนั้นพบว่ามีสัดส่วนที่น้อยมาก (ประมาณ 2.2% โดยเฉลี่ย) จึงอาจสรุปได้ว่า แรงงานต่างชาติไม่ได้เป็นสาเหตุที่ทำให้จำนวนอาชญากรรมในประเทศเพิ่มสูงขึ้นก็เป็นได้

## 6. สิทธิและสวัสดิการที่แรงงานต่างชาติได้รับ

จากข้อมูลของกระทรวงแรงงาน พบว่าสิทธิและสวัสดิการของแรงงานจะอยู่ในรูปของสัญญาตั้งแต่แรกอยู่แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพวกสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลาย เช่น ประกันอุบัติเหตุ การจัดเตรียมที่อยู่อาศัยให้ เป็นต้น

6.1 พระราชบัญญัติการจ้างงานแห่งชาติ พ.ศ.2498 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า แรงงานท้องถิ่นและแรงงานต่างชาติ ไม่ควรได้รับการกีดกันในการทำงาน นอกจากนี้ แรงงานต่างชาติสามารถร้องเรียนต่อกรมอุตสาหกรรมสัมพันธ์ กรณีที่แรงงานต่างชาติรู้สึกถูกละเมิด โดยปราศจากเหตุผลที่สมควร หรือถูกนายจ้างเอาเปรียบ

6.2 แรงงานต่างชาติมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่น (แรงงานต่างชาติได้รับความคุ้มครองสิทธิประโยชน์คนงาน พ.ศ.2495)

6.3 นายจ้างต้องทำประกันชีวิตให้กับแรงงานต่างชาติ โดยนายจ้าง ต้องจ่ายค่าประกัน 86 ริงกิตมาเลเซียต่อคนต่อปี

6.4 สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับ คือ กรณีประสบอุบัติเหตุ และเสียชีวิตจากการทำงาน หรือทุพพลภาพถาวร คนงานจะได้รับเงินค่าชดเชยประมาณ 18,000 – 23,000 ริงกิตมาเลเซีย (ได้รับเพียงครั้งเดียว) คนงานที่ทุพพลภาพชั่วคราว จะได้รับเงินค่าชดเชยครึ่งหนึ่งของค่าจ้างทุกเดือน

6.5 แรงงานต่างชาติที่ประสบอุบัติเหตุ นอกเวลาทำงานจนถึงแก่ชีวิต หรือทุพพลภาพถาวร จะได้รับเงินค่าชดเชยด้วยเช่นกัน จำนวนประมาณ 20,000 ริงกิตมาเลเซีย (ได้รับเพียงครั้งเดียว)

6.6 การส่งเงินกลับภูมิลำเนาของแรงงานต่างชาติจากมาเลเซียเพิ่มขึ้นจาก 4.1 พันล้านริงกิตมาเลเซียในปี พ.ศ.2537 เป็น 6 พันล้านริงกิตมาเลเซียในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลมาเลเซียพยายามรักษาให้เงินดังกล่าวอยู่ในประเทศ จึงกำหนดให้แรงงานต่างชาติฝากเงินค่าแรงบางส่วนไว้กับกองทุนสะสมสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้าง (Employees Provident Fund : EPF) ซึ่งเป็นเงื่อนไขเดียวกับแรงงานท้องถิ่นมาเลเซีย และจะชำระคืนให้ เมื่อย้ายกลับประเทศภูมิลำเนาเป็นการถาวร แต่แรงงานต่างชาติประเภทผู้ช่วยแม่บ้าน (maids) ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุน EPF ยกเว้นในกรณีที่สมัครใจเอง

ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2544 นั้น รัฐบาลมาเลเซียยกเลิกข้อบังคับการส่งเงินเข้ากองทุนสะสมสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างร้อยละ 11 เพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ แต่หากลูกจ้างประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนสะสมฯ เองก็สามารถทำได้

## 7. การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย นั้น มีประเด็นน่าสนใจที่น่าจะนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยอยู่ไม่น้อย เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าทำงานของแรงงานให้แตกต่างกันตามแต่ละพื้นที่ เพราะในประเทศไทยนั้น บางภูมิภาคหรือบางจังหวัดของประเทศมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีความต้องการแรงงานที่สูง เช่น พื้นที่ภาคกลางในจังหวัดอยุธยา ปทุมธานี ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมาก หรือพื้นที่ภาคตะวันออกอย่างจังหวัดระยอง เป็นต้น ดังนั้น หากรัฐสามารถกำหนดค่าธรรมเนียมในการเข้าทำงานที่แตกต่างกันได้ก็จะสามารถกำหนดทิศทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามที่รัฐต้องการได้ เช่น ถ้าหากรัฐต้องการให้เกิดการกระจายตัวของการลงทุนและโรงงานอุตสาหกรรมให้ไปอยู่ใน

จังหวัดที่ยากจนหรือมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำ เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและกระจายรายได้แล้ว รัฐก็ควรเพิ่มค่าธรรมเนียมของแรงงานในจังหวัดที่มีการกระจุกตัวของแรงงานสูงๆ เช่น อยุธยา ปทุมธานี และลดค่าธรรมเนียมแรงงานในจังหวัดที่รัฐต้องการให้เกิดการลงทุนแทน เพื่อเป็นการจูงใจผู้ประกอบการให้ทำธุรกิจหรือก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่จังหวัดนั้นๆ อันจะส่งผลให้แรงงานกระจายตัวไปทำงานในจังหวัดอื่นๆ แทนด้วย หรือถ้ารัฐต้องการจำกัดพื้นที่ของโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง รัฐก็ควรลดค่าธรรมเนียมแรงงานในพื้นที่นั้นๆ ลงเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาจ้างแรงงานในพื้นที่นั้นๆ มากขึ้น เป็นต้น กรณีประเทศไทยนั้น ได้มีการศึกษาเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติไว้แล้วโดยจัดเก็บตามอุตสาหกรรม แต่ไม่สามารถนำเอามาใช้ได้ ในปัจจุบันจึงยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดออกมาชัดเจนและถือปฏิบัติจริง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแรงงานต่างชาติมีการเข้าออกงานบ่อย ไม่อยู่จนครบเวลาที่กำหนด 1 ปี การคิดค่าธรรมเนียมรายปีจึงเป็นความเสี่ยงที่นายจ้างต้องรับภาระ รวมถึงแรงงานที่เข้ามาทำงานไป-กลับ แรงงานชั่วคราวและแรงงานตามฤดูกาลด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวควรครอบคลุมถึงแรงงานที่มีฝีมือที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนที่มีความสามารถในการจ่ายด้วย อีกทั้งการบริหารจัดการเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนและโปร่งใส และนำไปใช้ประโยชน์สำหรับการบริหารจัดการงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติเป็นหลัก เช่น งานพัฒนาฝีมือแรงงาน และอาจพิจารณาแบ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับภาระด้านการดูแลจัดการคนต่างด้าวในพื้นที่

ประเด็นที่น่าสนใจต่อมาคือการจำกัดพื้นที่ที่แรงงานแต่ละชาติสามารถเข้าไปทำงานได้ เพราะแรงงานจากประเทศที่อยู่ใกล้หรือติดกับบางพื้นที่ของประเทศไทย ย่อมมีความเหมือนและเข้าใจในลักษณะของเศรษฐกิจ วิถีชีวิต วัฒนธรรม รวมถึงการประกอบอาชีพมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ดังนั้น การกำหนดให้แรงงานที่มีความถนัดในด้านใดได้ทำงานในพื้นที่ที่ต้องใช้ความสามารถนั้นก็น่าจะทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์กับประเทศได้ เช่น การกำหนดให้แรงงานต่างชาติจากประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย เข้ามาทำงานได้เฉพาะจังหวัดที่อยู่ในภาคใต้ของประเทศไทยเท่านั้น เนื่องจากว่าแรงงานที่มาจากประเทศเหล่านี้สามารถเข้าใจภาษาถิ่นในจังหวัดทางภาคใต้ได้ดีกว่า สามารถหรือเคยทำงานบางประเภทในภาคใต้ได้ เช่น กรีดยาง ทำให้ลดอุปสรรคในการทำงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้อีกด้วย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเคยมีประวัติการใช้วิธีนี้มาแล้ว แต่ควบคุมไม่ได้ ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ในประเทศไทยมาจากประเทศพม่า ในขณะที่มาจากประเทศกัมพูชาและลาวจำนวนน้อยเพราะเป็นประเทศเล็ก การจำกัดสัญชาติแรงงานตามพื้นที่จึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้อาจควรศึกษาเพิ่มเติมถึงวิธีปฏิบัติของประเทศมาเลเซียที่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าประเทศไทย

ประเด็นถัดมาคือเรื่องของการคัดกรองแรงงาน จะเห็นได้ว่าประเทศมาเลเซียพยายามเพิ่มจำนวนแรงงานที่มีฝีมือและลดจำนวนแรงงานไร้ฝีมือด้วยมาตรการหลายอย่าง ทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน เช่น การดึงดูดให้นายจ้างชาวมาเลเซียจ้างแรงงานที่มีฝีมือเข้ามาทำงานในบริษัทด้วยการกำหนดทุนที่ชำระแล้วขั้นต่ำ (Paid-up capital) ในจำนวนที่น้อยบริษัทที่มีชาวต่างชาติร่วมเป็นเจ้าของด้วย หรือการให้สิทธิพิเศษต่างๆกับแรงงานที่มีฝีมือ (เช่น การอนุญาตให้นำครอบครัวเข้ามาอยู่อาศัยหรือทำงานด้วยกันได้, การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 5,000 ริงกิตมาเลเซียต่อเดือน) ก็เป็นการดึงดูดให้แรงงานที่มีฝีมือเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศมากขึ้น รวมถึงเงื่อนไขต่างๆของใบอนุญาตทำงานแต่ละประเภทก็มีส่วนจูงใจให้แรงงานต่างชาติพัฒนาฝีมือทักษะของตนเองให้สูงขึ้นก่อนเข้ามาทำงาน เช่น ใบอนุญาตทำงานประเภท Visit pass (Temporary employment) ที่มีลักษณะการทำงานและการเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานเหมือนกันกับ Employment pass (ประเภทที่ไม่ได้ Post) ทุกประการ แต่มีความแตกต่างกันตรงที่แรงงานที่ถือใบอนุญาต Employment pass จะมีเงินเดือนขั้นต่ำสูงกว่า (ไม่ต่ำกว่า 1,200 ริงกิตมาเลเซียต่อเดือน) ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน และได้สิทธิพิเศษในการนำครอบครัวเข้ามาอยู่อาศัยด้วยกัน เป็นต้น อีกทั้งยังมีมาตรการที่สร้างความเป็นธรรมให้กับทั้งสองฝ่าย เช่น การเก็บ Security deposit, Personal bond การกำหนดให้นายจ้างต้องดูแลที่พักให้แก่ลูกจ้าง การกำหนดวันหยุดที่ชัดเจน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเอาเปรียบจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรเอาประเทศมาเลเซียเป็นแบบอย่างทางด้านการบังคับใช้กฎหมาย เพราะมีบทลงโทษที่จริงจังและรุนแรง ซึ่งในหลายกรณีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่สถานกงสุลต่างประเทศไม่สามารถยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือแรงงานของประเทศตนในกรณีที่ทำผิดกฎหมายได้ อีกทั้งยังมีการจดจำประวัติของผู้กระทำผิดที่ดี คือใช้วิธีการทางชีวภาพ ทำให้สามารถจัดการและป้องกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่พยายามเข้าประเทศอีกครั้งได้ (เช่น อาจตัดสิทธิ์ ไม่ให้แรงงานต่างชาติที่มีประวัติเสียเข้ามาทำงานในประเทศอีกต่อไป เป็นต้น)

## 8. สรุปสาระสำคัญของนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติในประเทศมาเลเซีย

| ประเด็นที่สำคัญ | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.การอบรมแรงงาน | มี แต่พบว่าฝึกอบรมให้กับแรงงานในประเทศเท่านั้น สาเหตุเป็นเพราะว่ามาเลเซียต้องการยกระดับแรงงานชาวมาเลเซียให้เป็นแรงงานมีฝีมือ เพื่อบริการเปิดอาเซียน แต่ถ้าวเป็นกรณีที่บริษัทนายหน้านำเข้าแรงงานต่างชาติจะมีการฝึกอบรมให้กับแรงงาน ทั้งทางด้านการทำงานและกฎหมาย สังคม วัฒนธรรม |

| ประเด็นที่สำคัญ                          | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.จำนวนปีที่อนุญาตให้ทำงานและต่ออายุ     | จำนวนปีที่อนุญาตให้ทำงานและการต่ออายุการทำงานมีความแตกต่างกันมากขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ระดับของแรงงาน ประเภทของงาน เงินเดือน อายุ ใบอนุญาตทำงาน ส่วนใหญ่จะเป็นสัญญาระยะสั้น (ประมาณ 1 ปี) มีการต่อสัญญาได้อยู่ในระยะเวลา 3 ถึง 5 ปี แตกต่างกันตามประเภทงาน และการต่อสัญญามักทำแบบปีต่อปี (เช่น ถ้าใบอนุญาตทำงานกำหนดให้ทำงานได้ 2 ปี แต่สามารถต่ออายุได้ไม่เกิน 5 ปี หากแรงงานต้องการทำงานจนครบ 5 ปี เมื่อสิ้นปีที่ 2 แรงงานต้องไปต่ออายุทุกปี จนกว่าอายุการทำงานรวมจะครบ 5 ปี)                           |
| 3.ระบบนายหน้า                            | มี แต่นายหน้าจัดหาแรงงานที่สามารถประกอบกิจการได้จะต้องมีใบอนุญาตจากทางการมาเลเซียเท่านั้น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 4.ระดับความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย  | มาก มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและมีบทลงโทษที่รุนแรง มีการกำหนดบทลงโทษที่ครอบคลุมทั้งกับนายจ้างและลูกจ้าง นอกจากนี้ภายในประเทศยังมีข้อกำหนดต่างๆที่คอยควบคุมความประพฤติของแรงงานตลอดเวลา เช่น จารีตของศาสนาอิสลาม กฎหมายท้องถิ่นในแต่ละรัฐ เป็นต้น                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 5.โควตาของแรงงานต่างชาติ                 | ไม่มีการกำหนดโควตาที่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะกำหนดขอบเขตโดยดูจากภาพรวมของเศรษฐกิจมากกว่า เช่น การกำหนดให้ในปีต่อไปนายจ้างในภาคก่อสร้างสามารถรับแรงงานเพิ่มขึ้นได้ 30% เป็นต้น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 6.พื้นที่และอาชีพที่แรงงานสามารถทำงานได้ | มีการกำหนดรายละเอียดไว้เป็นจำนวนมาก แรงงานแต่ละประเทศจะถูกกำหนดงานที่สามารถทำได้อย่างชัดเจนและมีรายละเอียดปลีกย่อยมาก เช่น การกำหนดเพศ อายุ สัญชาติ เป็นต้น (รายละเอียดดูได้ในหัวข้อที่ 4 ของรายงาน) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดพื้นที่ที่แรงงานแต่ละประเทศสามารถทำงานได้ แต่ส่วนใหญ่จะมีความแตกต่างกันแค่ในรัฐซาบารห์และซาราวักเท่านั้น รัฐที่อยู่ในฝั่งเพนนินซูล่าส่วนใหญ่จะไม่มีข้อแตกต่างในเรื่องนี้                                                                                                                |
| 7.การนำเข้าแรงงานแบบรัฐต่อรัฐ            | ประเทศมาเลเซียเพิ่งเริ่มทดลองนำเข้าแรงงานแบบรัฐต่อรัฐไม่นานมานี้ (พ.ศ. 2555) โดยเริ่มจากการนำเข้าแรงงานจากประเทศบังคลาเทศเพื่อมาทำงานในภาคเกษตรกรรมจำนวนประมาณ 30,000 คน เป็นระยะเวลา 5 ปี ซึ่งถ้าประสบความสำเร็จก็จะพิจารณาให้มีการนำเข้าแรงงานแบบรัฐต่อรัฐในภาคเศรษฐกิจอื่นๆตามมา<br><br>ปัจจุบันได้มีการหารือกันเป็นระยะๆภายในรัฐบาลประเทศมาเลเซียในเรื่องการนำเข้าแรงงานแบบรัฐต่อรัฐยังไม่มีข้อสรุปที่แน่ชัด การนำเข้าแรงงานส่วนใหญ่จึงเป็นการติดต่อของนายจ้างในมาเลเซียโดยตรงต่อกระทรวงแรงงานมาเลเซีย จากนั้น |

| ประเด็นที่สำคัญ                          | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                          | กระทรวงแรงงานมาเลเซียจะติดต่อกระทรวงแรงงานต่างประเทศอีกต่อหนึ่งเพื่อจัดหาแรงงาน มากกว่า                                                                                                                                                                                                                                  |
| 8.ระบบจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าว    | มี และปฏิบัติอย่างจริงจังเป็นระบบมากขึ้นตั้งแต่เริ่มดำเนินมาตรการ 6P เก็บข้อมูลของแรงงานอย่างละเอียด เช่น ลายนิ้วมือ รูปถ่าย ภูมิลำเนา นายจ้างที่จ้าง เป็นต้น เปิดให้ลงทะเบียนได้ทั้งกับบริษัทนายหน้า (ที่ได้รับอนุญาตจำนวน 336 บริษัท) และกับหน่วยงานของรัฐทั่วประเทศตลอด 24 ชั่วโมง (แต่ในปัจจุบันปิดรับลงทะเบียนแล้ว) |
| 9.ศูนย์กลางหรือตลาดนัดพบนายจ้างกับแรงงาน | ไม่มีตลาดหรือศูนย์กลางนัดพบระหว่างนายจ้างและแรงงานแต่อย่างใด ปกติแล้วการจ้างและจัดหางานจะดำเนินการผ่านตัวกลางซึ่งก็คือรัฐบาล โดยที่รัฐบาลจะทำหน้าที่รับอุปสงค์และอุปทานของตลาดแรงงานและจัดหาแรงงานให้ตรงกับความต้องการของนายจ้าง ในขณะที่แรงงานบางส่วนจะติดต่อหางานผ่านบริษัทจัดหางาน                                    |
| 10.การใช้ค่าธรรมเนียม                    | มี และมีความแตกต่างกันตามปัจจัยหลายอย่าง เช่น คุณภาพของแรงงาน ลักษณะงาน ใบอนุญาตทำงาน รัฐที่ทำงาน เป็นต้น โดยเงินที่เก็บนั้นจะมีลักษณะเป็นจำนวนเงินที่คงที่ ไม่มีการเก็บเป็นอัตราแบบขั้นบันได                                                                                                                            |

## เอกสารอ้างอิง

Asia Pacific Migration Research Network (APMRN). Migration Issues in the Asia Pacific ISSUES

PAPER FROM MALAYSIA. เรียกใช้เมื่อ 12 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์:

[www.unesco.org/most/apmrnwp9.htm](http://www.unesco.org/most/apmrnwp9.htm).

Azizah Kassim and Ragayah Haji Mat Zin. (2553). Policy on Irregular Migrants in Malaysia: An analysis of its implementation and effectiveness. Phillippine Institue for Develpoment Studies.

Azizah Kassim. (2553). Institutions and Governance Regime: Managing Foreign Workers in Malaysia.

Department of Statistics, Malaysia. (2553). Population distribution and basic demographic characteristic.

Department of Statistics, Malaysia. (2555). Key Indicators of The Labour Market (KILM) Malaysia.

Department of Statistics, Malaysia. (2555). Key indicators of the labour market (KILM)

Dr. Gloria O. Pasadilla. (2556). Social Security for Migrant Labour in the Greater Mekong Subregion.

Elizabeth Ruppert. Managing Foreign Labor in Singapore and Malaysia: Are There Lessons for GCC Countries?. Washington, DC.

Foreign worker to bear on levy (Chua sue-Ann). The Edge Financial Daily.เรียกใช้เมื่อ 22 มิถุนายน 2556 จากเว็บไซต์: [www.theedgemaalaysia.com/political-news/230114-foreign-workers-to-bear-own-levy.html](http://www.theedgemaalaysia.com/political-news/230114-foreign-workers-to-bear-own-levy.html).

Guideline, Process and Procedure for Application of Expatriate. DM Corporate Sdn Bhd. เรียกใช้เมื่อ 22 มิถุนายน 2556 จากเว็บไซต์ [www.registercompany.com.my/index.php?mid=1103](http://www.registercompany.com.my/index.php?mid=1103).

Kanimoli Ramaiah. (2552). Guidelines on employment pass application in Malaysia. Malaysian biotechnology corporation Sdn Bhd.



LAWS OF MALAYSIA. (2549). Workmen's Compensation ACT 1952. The Commissioner of Law Revision, Malaysia.

Luqman Ahmad. (2555). Labour Migration: Malaysia as a Receiving Country.

M. Vivekanandan. (2551). Regional Symposium on Deployment of Workers Overseas: A Shared Responsibility.

Ministry of Finance and Department of Statistics, Malaysia. Gross Domestic Product by

Industrial Origin 1990 – 2006 in 1987 Constant Prices (RM Million). เรียกใช้เมื่อ 3 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์:

[www.treasury.gov.my/index.php?option=com\\_content&view=article&id=174&Itemid=207&lang=en](http://www.treasury.gov.my/index.php?option=com_content&view=article&id=174&Itemid=207&lang=en).

Ministry of Finance and Department of Statistics, Malaysia. Gross Domestic Product by Kind of Economic Activity 2000 – 2011 at 2000 Constant Prices (RM Million). เรียกใช้เมื่อ 3 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์:

[www.treasury.gov.my/index.php?option=com\\_content&view=article&id=174&Itemid=207&lang=en](http://www.treasury.gov.my/index.php?option=com_content&view=article&id=174&Itemid=207&lang=en).

Ministry of Human Resources, Immigrations Department of Malaysia and Department of Statistics. Malaysia Selected Social Statistics, Series 10. ). เรียกใช้เมื่อ 16 มกราคม 2556 จากเว็บไซต์: [www.statistics.gov.my/portal/download\\_Labour/files/BPTMS/PST-Siri10.pdf](http://www.statistics.gov.my/portal/download_Labour/files/BPTMS/PST-Siri10.pdf).

Population Statistics. เรียกใช้เมื่อ 21 พฤศจิกายน 2555 จากเว็บไซต์:

[www.statistics.gov.my/portal/download\\_Economics/files/DATA\\_SERIES/2011/pdf/21Perangkaan\\_Penduduk.pdf](http://www.statistics.gov.my/portal/download_Economics/files/DATA_SERIES/2011/pdf/21Perangkaan_Penduduk.pdf).

QADKAM. Work Permits for Company Directors. เรียกใช้เมื่อ 22 มิถุนายน 2556 จากเว็บไซต์:

[www.qadkam.com/permits.htm](http://www.qadkam.com/permits.htm).

Semi-skilled & Unskilled Foreign Workers. เรียกใช้เมื่อ 18 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์:

[www.jobsupply.com.my/DocumentInquiry/information/skill.pdf](http://www.jobsupply.com.my/DocumentInquiry/information/skill.pdf).

Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia. The State of Prisons and Immigration Detention Centres in Malaysia 2007-2008.

Takeshi Inagami. (2541). Labour market policies in Asian countries: Diversity and similarity among Singapore, Malaysia, the republic of Korea and Japan. Employment and Training Department International Labour Office Geneva.

Tuan Haji MD Sabri Bin Haji Karmani. (2554). Migration of Labour in Malaysia.

Vijayakumari Kanapathy. (2551). Controlling Irregular Migration: The Malaysian Experience. International Labour Office Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration.

สาโรจน์ คมคาย และ วีระ ศรีธรรมรักษ์. (2555). วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.

## บทที่ 5

### นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศบรูไน

#### 1. ลักษณะทั่วไปของประเทศบรูไน

บรูไนเป็นประเทศขนาดเล็กพื้นที่ประมาณ 5,765 ตารางกิโลเมตร ซึ่งใหญ่ลำดับที่ 172 ของโลก (เทียบกับประเทศไทยที่มีพื้นที่ประมาณ 513,120 ตารางกิโลเมตร อยู่ลำดับที่ 51 ของโลก) ตั้งอยู่บนเกาะบอร์เนียว ทิศเหนือติดกับทะเลจีนใต้และทิศอื่นๆ ติดกับรัฐซาราวักของมาเลเซีย ประชากรของประเทศบรูไน มีประมาณ 408,786 คน (กรกฎาคม พ.ศ. 2554) แม้ว่าบรูไนเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดเล็กและจำนวนประชากรน้อยแต่มีความมั่งคั่งจากการขายน้ำมันอย่างมาก โดยมี GDP ต่อหัว สูงถึง 49,384 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ หรือเป็นอันดับ 5 ของโลก เป็นรองเพียงประเทศสิงคโปร์ประเทศเดียวในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ภาพที่ 1: แผนที่ประเทศบรูไน



ที่มา: Southern Asia Pacific Division

การส่งออกหลักของประเทศบรูไนมาจากน้ำมันสูงถึง 48% และก๊าซธรรมชาติประมาณ 43% บรูไนนับเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่อันดับ 4 ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รองจากอินโดนีเซีย เวียดนาม และมาเลเซีย คือประมาณ 2 แสนบาร์เรลต่อวัน และผลิตก๊าซธรรมชาติได้มากเป็นอันดับ 4 ของโลก คือประมาณ

1.2 ด้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน เนื่องจากสินค้าส่งออกหลักของบรูไน คือ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ทำให้บรูไนมีดุลการค้าเกินดุลมาโดยตลอด โดยจะส่งออกไปยังญี่ปุ่น อังกฤษ ไทย สิงคโปร์ ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐเกาหลี ตามลำดับ ในขณะที่สินค้านำเข้าส่วนใหญ่มาจากสิงคโปร์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และมาเลเซีย โดยเป็นสินค้าประเภทเครื่องจักรอุตสาหกรรม รถยนต์ เครื่องมือ เครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ และสินค้าเกษตร เช่น ข้าวและผลไม้

บรูไนส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมอื่นนอกเหนือจากน้ำมันและก๊าซธรรมชาติอยู่บ้าง ได้แก่ การผลิตอาหาร เครื่องมือ และเสื้อผ้า เพื่อส่งออกไปยังประเทศในยุโรปและอเมริกา ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนมุ่งที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารและผลิตเครื่องดื่ม เสื้อผ้าและสิ่งทอ เฟอร์นิเจอร์ที่ทำจากไม้ วัสดุก่อสร้างที่ไม่ใช่โลหะ กระดาษรถยนต์ เป็นต้น

## 2. ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ถึงแม้ว่าประเทศบรูไนเป็นประเทศที่ร่ำรวยไปด้วยน้ำมันและก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ทำรายได้มาสู่ประเทศเป็นอันดับหนึ่ง แต่รัฐบาลบรูไนก็เริ่มตระหนักว่าประเทศชาติจะพึ่งพิงรายได้จากทรัพยากรทั้งสองอย่างเท่านั้นไม่ได้เสียแล้ว แต่ควรหันมาให้ความสนใจกับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ที่ยังคงมีมากมายเช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ สัตว์น้ำ และพื้นที่อันอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเกษตร เพื่อเป็นการเร่งรัดการพัฒนารูปแบบของการลงทุน สุลต่านบรูไนได้ทรงตั้งกระทรวงขึ้นมาใหม่คือ กระทรวงอุตสาหกรรมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อทำหน้าที่ดูแลวางแผนและดำเนินงานด้านอุตสาหกรรมและการลงทุนโดยเฉพาะ โครงการอุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุนและเร่งรัดส่งเสริมเป็นพิเศษ ได้แก่ อุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่สัมพันธ์กับภาคเกษตร ป่าไม้ และการประมง

จากตารางที่ 1 โครงสร้างการผลิตของประเทศบรูไน ปี พ.ศ. 2549- 2552 คิดโดยใช้ราคาปี พ.ศ. 2543 เป็นปีฐาน จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2552 ภาคอุตสาหกรรมมีมูลค่ามากถึงเกือบร้อยละ 53 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ หรือ 6,119.40 ล้านดอลลาร์บรูไน (153,473 ล้านบาท) รองลงมาคือภาคบริการที่ร้อยละ 45.7 หรือมีมูลค่า 5,286.10 ล้านดอลลาร์บรูไน (132,574 ล้านบาท) ส่วนภาคการเกษตร ป่าไม้และการประมงมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1.22 หรือ 140.70 ล้านดอลลาร์บรูไน (3,528.73 ล้านบาท)

ตารางที่ 1: ข้อมูลโครงสร้างการผลิตของประเทศบรูไนระหว่าง พ.ศ. 2549-2552 (GDP โดยใช้ราคาปี พ.ศ. 2543 เป็นปีฐาน หน่วย: ล้านเหรียญบรูไน)

| ภาคการผลิต / ปี                          | 2006             | 2007             | 2008             | 2009             |
|------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>ภาคเกษตร ป่าไม้และการประมง</b>        | 134.30           | 128.20           | 133.10           | 140.70           |
| ภาคเกษตร                                 | 76.70            | 79.40            | 87.90            | 93.00            |
| ภาคป่าไม้                                | 5.40             | 4.90             | 6.60             | 6.70             |
| การประมง                                 | 52.20            | 43.90            | 38.60            | 41.00            |
| <b>ภาคอุตสาหกรรม</b>                     | 7,215.40         | 6,813.30         | 6,442.60         | 6,119.40         |
| เหมืองแร่                                | 4,977.30         | 4,577.20         | 4,150.50         | 4,008.80         |
| การผลิต                                  | 1,711.40         | 1,659.00         | 1,705.50         | 1,538.60         |
| การก่อสร้าง                              | 440.80           | 488.90           | 497.60           | 477.40           |
| ไฟฟ้าและน้ำ                              | 85.90            | 88.20            | 89.00            | 94.60            |
| <b>ภาคบริการ</b>                         | 4,618.10         | 5,044.70         | 5,178.20         | 5,286.10         |
| การขนส่งและสื่อสาร                       | 441.40           | 496.40           | 527.80           | 555.80           |
| การค้า                                   | 498.80           | 558.10           | 561.00           | 586.40           |
| การเงิน                                  | 475.60           | 493.50           | 505.70           | 493.40           |
| อสังหาริมทรัพย์และการถือครองที่อยู่อาศัย | 408.00           | 417.40           | 426.30           | 424.90           |
| บริการจากเอกชน                           | 816.70           | 872.80           | 890.60           | 927.70           |
| บริการจากรัฐบาล                          | 1,977.60         | 2,206.50         | 2,266.80         | 2,297.90         |
| <b>ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ</b>           | <b>11,967.80</b> | <b>11,986.20</b> | <b>11,753.90</b> | <b>11,546.20</b> |

ที่มา :The handbook of human resource policies and practices in Asia-Pacific economies volume 2, Kuwayama, Patricia Hagan

จะเห็นแนวโน้มลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริงของปี พ.ศ. 2549-2552 โดยใช้ราคาปี พ.ศ. 2543 เป็นปีฐาน โดยสาเหตุหลักนั้นมาจากการหดตัวของภาคอุตสาหกรรมในประเทศบรูไนในช่วงดังกล่าว นอกจากนี้ หากจำแนกสัดส่วนมูลค่า GDP เป็นภาคการผลิตน้ำมันและภาคการผลิตที่ไม่ใช่น้ำมัน จากตารางที่ 2 มีได้ดังนี้

ตารางที่ 2: GDP ของบรูไนจำแนกตามภาคการผลิตน้ำมันและภาคที่ไม่ใช่การผลิตน้ำมัน  
(หน่วย: ล้านเหรียญบรูไน)

| ปี พ.ศ.              | 2537     | 2537(%) | 2543     | 2543(%) | 2547      | 2547(%) | 2549      | 2549(%) | 2552      | 2552(%) |
|----------------------|----------|---------|----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|
| GDP ตามราคาปีฐาน     | 3,795.10 | 100.00  | 4,145.30 | 100.00  | 11,419.40 | 100.00  | 11,903.10 | 100.00  | 11,546.40 | 100.00  |
| - ภาคน้ำมัน          | 2,129.60 | 56.11   | 2,230.50 | 53.81   | 6,365.30  | 55.74   | 6,412.10  | 53.87   | 5,388.50  | 46.67   |
| - ภาคที่ไม่ใช่น้ำมัน | 1,665.50 | 43.89   | 1,914.80 | 46.19   | 5,054.20  | 44.26   | 5,491.00  | 46.13   | 6,157.90  | 53.33   |

ที่มา :The handbook of human resource policies and practices in Asia-pacific economies volume 2,  
Kuwayama, Patricia Hagan

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในอดีตมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศบรูไนกว่าครึ่งมาจากภาคการผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ แต่ภาคการผลิตอื่นๆ ก็เริ่มที่จะเติบโตขึ้นและขยายตัวจนมีมูลค่ามากกว่าภาคการผลิตน้ำมันในช่วงหลัง ส่วนหนึ่งมาจากความพยายามของรัฐบาลบรูไนที่จะลดการพึ่งพิงธุรกิจน้ำมันและกระจายความมั่งคั่งไปสู่ภาคธุรกิจอื่นๆ เช่น การผลิตและส่งออกอาหารฮาลาล เสื้อผ้าและสิ่งทอ เฟอร์นิเจอร์ อุตสาหกรรมขนาดเล็กที่สัมพันธ์กับภาคเกษตร ป่าไม้ และการประมง ฯลฯ

นโยบายหรือแผนพัฒนาประเทศที่สำคัญมากแผนหนึ่งของประเทศบรูไนมีชื่อว่า Wawasan 2035 (Vision 2035) ซึ่งจะครอบคลุมถึงการจัดการแรงงานทั้งภายในประเทศและแรงงานต่างชาติ ใจความสำคัญของ Wawasan 2035 นั้นมุ่งเน้นไปที่ 8 ประเด็น คือ การศึกษา เศรษฐกิจ การพัฒนาธุรกิจท้องถิ่น สวัสดิการสังคมและการป้องกันสิ่งแวดล้อม ซึ่ง Wawasan 2035 นี้ จะเป็นแผนการพัฒนาประเทศหลัก 15 ปี (แผนแรกเริ่มด้วยระยะเวลา 10 ปี) ที่จะเป็นแกนกลางในการพัฒนาประเทศของบรูไน

- 1) เพื่อพัฒนาระบบการศึกษาและส่งเสริมการศึกษาของประชาชน
- 2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ
- 3) เพื่อสร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีพลวัต

ทั้งนี้ นโยบาย Wawasan 2035 มียุทธศาสตร์ครอบคลุม 8 ด้าน ดังนี้

#### 1. ด้านการศึกษา

เพื่อพัฒนาระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ ในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลบรูไนจึงได้วางแนวทางระบบการศึกษาใหม่เรียกว่า ระบบการศึกษาของศตวรรษที่ 21 (The new National Education of the

21<sup>st</sup> Century -SPN 21)ซึ่งเป็นระบบการศึกษาแนวใหม่จากประเทศฝรั่งเศส ที่ให้ความสำคัญกับผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ เพื่อให้เกิดความตื่นตัว และสนใจศึกษาในวิชาแขนงต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์มากขึ้น รวมทั้งการบรรจุหลักสูตรด้านศาสนา ได้แก่ การศึกษาระบบบราฮาธิปไตยอิสลาม มลายู และความรู้เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม (Islamic Religious Knowledge – IRK) ในหลักสูตรวิชาบังคับ และเพื่อเป้าหมายที่จะเพิ่มจำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 30 ภายใน 5 ปี

## 2. ด้านเศรษฐกิจ

เพื่อสร้างบรรยากาศการลงทุน การท่องเที่ยว และส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีกับประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้น อาทิ การพัฒนาพื้นที่ด้านน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ Sungai Liang Industrial Park (SPARK) ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองกัวลาไบลี (Kuala Belait) การก่อสร้างท่าเรือ Palau Muara Besar

## 3. ด้านความมั่นคง

เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทั้งภายในและระหว่างประเทศ รวมทั้งการเสริมสร้างสมรรถนะของบรูไนในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ เช่น การฝึกปฏิบัติการช่วยเหลือตัวประกันจากกรณีโจรสลัดปล้นยึดเรือสินค้า โดยกองกำลังตำรวจแห่งชาติบรูไน (Royal Brunei Police Force – RBPF) และการรับมือกับสถานการณ์การก่อการร้ายที่อาจเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว และภัยธรรมชาติ รวมทั้งส่งเสริมบทบาททางทหารและความมั่นคงในภูมิภาค อาทิ การส่งกองกำลังเข้าสังเกตการณ์การหยุดยิงระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front– MILF) ในมินดาเนา และเข้าร่วมใน Peace-monitoring mission ในจังหวัดอาละห์

## 4. ด้านการพัฒนาระบบสถาบัน

เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในระบบการบริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การพัฒนาคุณภาพการบริการประชาชน และป้องกันการทุจริต โดยเมื่อ 12 มกราคม พ.ศ. 2553 สำนักงานปราบปรามทุจริต (Anti – Corruption Bureau – ACB) ได้ปรับโครงสร้างหน่วยงานภายในใหม่เพื่อรองรับวิสัยทัศน์และภารกิจตามแผนพัฒนา โดยมีมุ่งเป้าหมายเป็นองค์กรตรวจสอบข้อร้องเรียนและการทุจริต

## 5. ด้านการพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

เพื่อส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศบรูไนจึงปรับปรุงระบบการขออนุญาตการจัดตั้งบริษัท ซึ่งในอดีตการจัดตั้งบริษัทในบรูไนจะใช้เวลา 43 วัน แต่ปัจจุบันได้ลดระยะเวลาลงเหลือเพียง 23 วัน อย่างไรก็ตาม จากการจัดอันดับของธนาคารโลก Ease of Doing Business 2010 บรูไนอยู่ในอันดับที่ 153 ซึ่งลดอันดับลงจากปีก่อนหน้าที่อันดับ 149 ดังนั้น รัฐบาลยังคงมีความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานเพื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอย่างต่อเนื่อง

#### 6. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

เพื่อเป็นปัจจัยส่งเสริมให้บรูไนเป็นประเทศชั้นนำและเป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ เช่น โครงการสร้างท่าเรือน้ำลึก PalauMuara Besar

#### 7. ด้านความมั่นคงแก่ภาคสังคม

เพื่อให้ประชาชนบรูไนทุกคนได้รับการสนับสนุนด้านสวัสดิการเป็นอย่างดี ทั้งด้านสาธารณสุข การศึกษา รัฐบาลจะยังคงมุ่งมั่นเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง

#### 8. ด้านสิ่งแวดล้อม

เพื่ออนุรักษ์สภาพแวดล้อมอย่างยั่งยืน รัฐบาลจึงมีนโยบาย Kenali Negara Kitani หรือ Know Your Country (KNK) Programme เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับการรักษา สภาพแวดล้อม และสร้างจุดเด่นด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ เช่น Heart of Borneo initiative (HoB)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลบรูไนจะมีความมุ่งมั่นในการดำเนินนโยบาย Wawasan 2035 แต่ยุทธศาสตร์ที่ดำเนินอยู่อาจประสบกับอุปสรรคในการพัฒนาเพื่อส่งเสริมศักยภาพของบรูไน ได้แก่

1. ปริมาณน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทำให้รายได้เข้าประเทศบรูไนเริ่มลดน้อยลง แต่ภาระการใช้จ่ายด้านสวัสดิการให้แก่ชาวบรูไนยังคงอยู่ในระดับที่สูง ใช้จ่ายด้านสวัสดิการจึงเป็นอุปสรรคที่น่าเป็นห่วงอย่างหนึ่งในอนาคตของบรูไน



2. ภาคเอกชนในประเทศบรูไนยังไม่เติบโตอย่างเต็มที่ ชาวบรูไนผู้มีการศึกษาและความสามารถสูงส่วนใหญ่เลือกจะทำงานในภาครัฐ ทำให้ตลาดแรงงานส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในภาครัฐหรือธุรกิจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ถูกควบคุมโดยรัฐ

3. คุณสมบัติในการทำงานของวัยแรงงานยุคใหม่ไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้างที่สูงขึ้น และประชาชนยังคงนิยมรับราชการมากกว่า

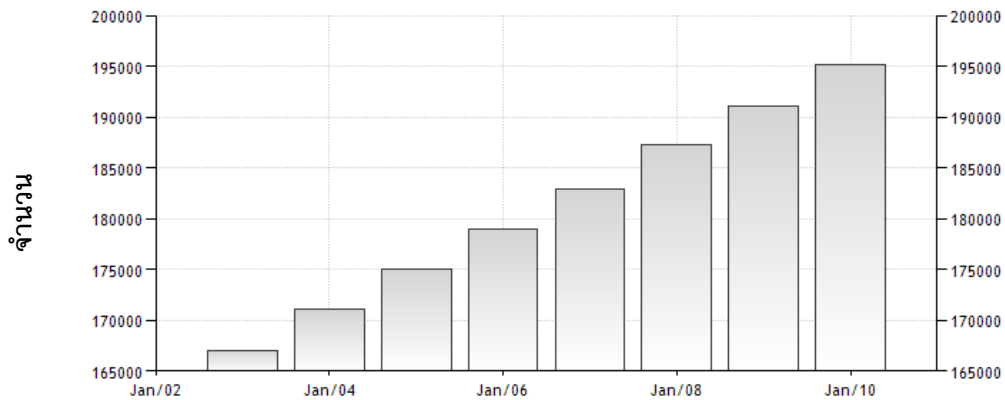
4. ระบบราชการซึ่งเป็นระบบงานหลักของประเทศ ยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการที่ดี เพราะมีการรวมอำนาจที่ศูนย์กลางจึงขาดความคล่องตัว

5. การพัฒนาเศรษฐกิจด้านมหภาคยังไม่อาจเทียบเคียงประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ซึ่งมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายส่งเสริมการลงทุน ท่าเลที่ตั้ง เช่น สิงคโปร์ ฮองกง เป็นต้น

เนื่องจากประเทศบรูไนมีลักษณะพิเศษคือมีจำนวนประชากรที่ค่อนข้างน้อย แต่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ บรูไนจึงมีต้องการแรงงานจำนวนมากมาพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในภาคก่อสร้าง ด้วยเหตุนี้จึงไม่แปลกที่ประเทศบรูไนมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานขึ้นภายในประเทศเกิดขึ้น

กำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศบรูไนในปี พ.ศ. 2553 มีประมาณ 195,000 คน ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังแผนภาพที่ 1 โดยแรงงานสัญชาติบรูไนส่วนมาก (เกินกว่าร้อยละ 90) ทำงานในภาครัฐบาล เช่น งานในสำนักพระราชวัง ข้าราชการหรือธุรกิจน้ำมันของรัฐเพราะมีเงินเดือนและสวัสดิการดี ยกตัวอย่างเช่น เงินสวัสดิการหลังเกษียณอายุทุนการศึกษาบุตร ฯลฯ โดยแรงงานในภาครัฐนั้นจ้างงานประมาณร้อยละ 40 หรือประมาณ 78,000 คนจากกำลังแรงงานทั้งหมด (แรงงานสัญชาติบรูไนและแรงงานต่างชาติ)

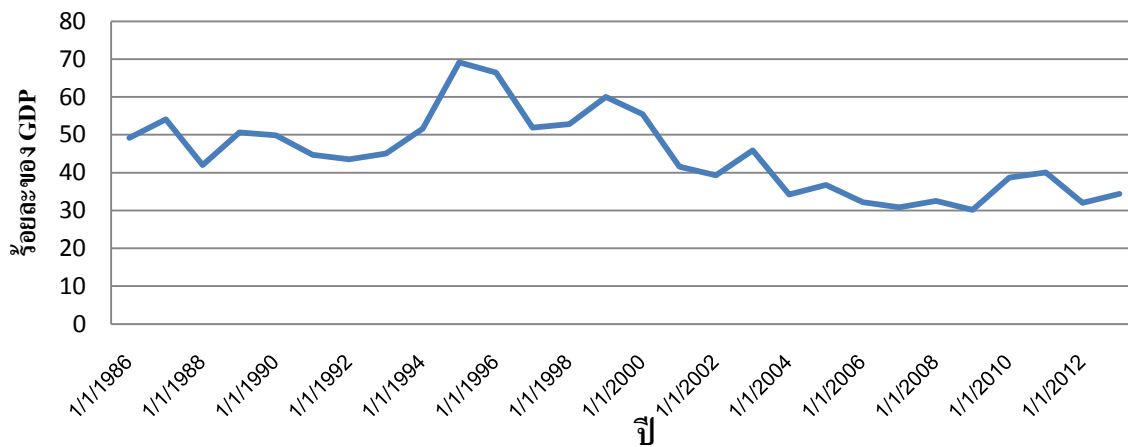
กราฟที่ 1: กำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศบรูไนระหว่าง ปี พ.ศ. 2545 - 2553



ที่มา: Brunei workforce (www.tradingeconomics.com)

หากพิจารณาถึงความสำคัญของรายจ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อเศรษฐกิจบรูไนนั้น จะเห็นได้จากแผนภาพที่ 2 ว่าสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP เคยสูงสุดที่เกือบร้อยละ 70 ในปี พ.ศ.2540 และข้อมูลล่าสุดปี พ.ศ. 2555 นี้อยู่ที่ประมาณเกือบร้อยละ 35 ซึ่งถือว่าค่อนข้างสูง (ปัจจุบันสัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลของไทยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 13 ต่อ GDP)

กราฟที่ 2: รายจ่ายรัฐบาลของประเทศบรูไน (หน่วย: ร้อยละของ GDP)



ที่มา: International Monetary Fund

ลักษณะของตลาดแรงงานในประเทศบรูไนในตารางที่ 3 นี้ แสดงให้เห็นถึงจำนวนแรงงานที่ทำงานอยู่ในภาคเอกชนโดยจำแนกตามภาคการผลิต จะเห็นว่าแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศบรูไนจะอยู่ในภาคการก่อสร้างเกือบร้อยละ 30 ส่วนอันดับ 2 คือภาคการค้าปลีกและค้าส่งซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 17 ทั้งนี้

เพราะ รัฐบาลของท่านสุลต่านฮัสซานัล โบลเกียห์แห่งบรูไนมีนโยบายที่ให้สวัสดิการที่ดีแก่ชาวบรูไนอย่างทั่วถึง เช่น มีโครงการสร้างบ้านจัดสรรเพื่อให้ชาวบรูไนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี รวมทั้งมีการสนับสนุนการสร้าง โครงสร้างพื้นฐานในประเทศบรูไน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ภาคการก่อสร้างของประเทศบรูไนมีการจ้างแรงงานใน ภาคการก่อสร้างของประเทศบรูไนมีสัดส่วนที่มากกว่าการจ้างงานในภาคส่วนอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 3: สัดส่วนแรงงานทั้งหมดในภาคการผลิตเอกชนจำแนกตามภาคการผลิต

| อุตสาหกรรม / ปี                         | 2548    | 2548(%) | 2549    | 2549(%) | 2550    | 2550(%) | 2551    | 2551(%) | 2552    | 2552(%) |
|-----------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ภาคเกษตร ป่าไม้และ การประมง             | 4,832   | 4.52    | 4,902   | 4.57    | 5,156   | 4.11    | 5,372   | 4.22    | 4,955   | 4.09    |
| การผลิตน้ำมันและก๊าซ ธรรมชาติ           | 4,379   | 4.10    | 4,537   | 4.23    | 5,252   | 4.19    | 5,560   | 4.36    | 6,154   | 5.08    |
| ขบวนการเลื่อยและ ผลิตภัณฑ์จากไม้        | 673     | 0.63    | 650     | 0.61    | 719     | 0.57    | 692     | 0.54    | 796     | 0.66    |
| การทำเหมือง                             | 18,508  | 17.33   | 16,240  | 15.13   | 17,626  | 14.06   | 17,170  | 13.48   | 13,020  | 10.75   |
| การก่อสร้าง                             | 26,900  | 25.18   | 29,978  | 27.93   | 37,151  | 29.64   | 36,118  | 28.35   | 33,591  | 27.72   |
| การค้าปลีกและค้าส่ง                     | 16,863  | 15.79   | 14,877  | 13.86   | 19,267  | 15.37   | 20,442  | 16.04   | 21,091  | 17.41   |
| ร้านค้าแฟ ร้านอาหาร และโรงแรม           | 10,079  | 9.44    | 9,615   | 8.96    | 11,768  | 9.39    | 12,107  | 9.50    | 11,934  | 9.85    |
| การขนส่ง คลังสินค้า และการสื่อสาร       | 5,258   | 4.92    | 5,447   | 5.08    | 5,947   | 4.74    | 6,270   | 4.92    | 6,106   | 5.04    |
| บริการการเงิน ประกันภัยและธุรกิจ        | 7,475   | 7.00    | 8,198   | 7.64    | 9,157   | 7.31    | 9,937   | 7.80    | 9,728   | 8.03    |
| กิจกรรมเพื่อสังคมและ บริการส่วนตัวอื่นๆ | 11,853  | 11.10   | 12,878  | 12.00   | 13,290  | 10.60   | 13,742  | 10.79   | 13,783  | 11.38   |
| รวม                                     | 106,820 | 100.00  | 107,322 | 100.00  | 125,333 | 100.00  | 127,410 | 100.00  | 121,158 | 100.00  |

ที่มา: The handbook of human resource policies and practices in Asia-pacific economies volume 2, Kuwayama, Patricia Hagan

ถ้าหากจำแนกสัดส่วนแรงงานในภาคเอกชนโดยแบ่งตามลักษณะอาชีพแล้ว แรงงานในภาคบริการ ร้านค้า เกษตร การประมง การผลิต และช่างฝีมือจะมีสัดส่วนสูงที่สุดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 38 รองลงมาคือ แรงงานทำความสะอาดและใช้แรงงานจะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 30

ตารางที่ 4: จำนวนแรงงานจำแนกตามลักษณะอาชีพ

| อาชีพปี                                                            | 2548    | 2548(%) | 2549    | 2549(%) | 2550    | 2550(%) | 2551    | 2551(%) | 2552    | 2552(%) |
|--------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| งานออกกฎหมายและงานบริหาร                                           | 10,007  | 9.37    | 10,635  | 9.91    | 11,337  | 9.05    | 11,435  | 8.97    | 10,931  | 9.02    |
| งานที่มีวิชาชีพ                                                    | 7,203   | 6.74    | 7,473   | 6.96    | 7,976   | 6.36    | 8,038   | 6.31    | 8,963   | 7.40    |
| งานช่างเทคนิค                                                      | 7,543   | 7.06    | 7,831   | 7.30    | 9,840   | 7.85    | 10,513  | 8.25    | 10,275  | 8.48    |
| งานธุรการ                                                          | 6,837   | 6.40    | 7,024   | 6.54    | 8,076   | 6.44    | 8,064   | 6.33    | 7,917   | 6.53    |
| งานบริการ ร้านค้า ภาคเกษตร การประมง การผลิตช่างฝีมือและงานในโรงงาน | 46,979  | 43.98   | 42,962  | 40.03   | 50,902  | 40.61   | 51,066  | 40.08   | 46,457  | 38.34   |
| งานทำความสะอาดและงานใช้แรงงาน                                      | 28,251  | 26.45   | 31,397  | 29.25   | 37,202  | 29.68   | 38,294  | 30.06   | 36,615  | 30.22   |
| อาชีพทั้งหมด                                                       | 106,820 | 100.00  | 107,322 | 100.00  | 125,333 | 100.00  | 127,410 | 100.00  | 121,158 | 100.00  |

ที่มา: The handbook of human resource policies and practices in Asia-Pacific economies volume 2, Kuwayama, Patricia Hagan

สำหรับระดับการศึกษาของแรงงานนั้น พบว่า จำนวนกำลังแรงงานที่มีการศึกษาในระดับชั้นมหาวิทยาลัยน้อยกว่าในระดับชั้นมัธยมศึกษาเป็นอย่างมากดังแสดงในตารางที่ 5 จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2553 มีแรงงานที่มีการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเพียง 5,903 คนหรือ 5% ของกำลังแรงงานทั้งหมด แต่มีกำลังแรงงานที่จบการศึกษามัธยมปลายสูงถึง 45,326 คน (40.5%) ซึ่งถือว่าเป็นระดับการศึกษาของแรงงานชาวบรูไนส่วนใหญ่ และมีจำนวนแรงงานที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาสูงถึง 44,215 คน (39.5%)

ตารางที่ 5: ระดับการศึกษาของนักเรียนของบรูไน

| ระดับการศึกษาปี | 2547    | 2547(%) | 2548    | 2548(%) | 2549    | 2549(%) | 2550    | 2550(%) | 2551    | 2551(%) |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| อนุบาล          | 13,014  | 12.22   | 12,999  | 12.04   | 12,777  | 11.58   | 13,009  | 11.62   | 13,078  | 11.69   |
| ประถมศึกษา      | 46,382  | 43.56   | 46,012  | 42.62   | 45,125  | 40.88   | 44,681  | 39.90   | 44,215  | 39.51   |
| มัธยมศึกษา      | 39,553  | 37.14   | 41,107  | 38.08   | 43,828  | 39.70   | 44,924  | 40.11   | 45,326  | 40.50   |
| เทคนิค-อาชีวะ   | 3,105   | 2.92    | 3,180   | 2.95    | 3,406   | 3.08    | 3,195   | 2.85    | 3,398   | 3.04    |
| อบรมครู         | 315     | 0.29    | 406     | 0.38    | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
| วิทยาลัย        | 480     | 0.45    | 568     | 0.53    | 777     | 0.70    | -       | -       | -       | -       |
| มหาวิทยาลัย     | 3,634   | 3.41    | 3,674   | 3.40    | 4,458   | 4.04    | 6,180   | 5.52    | 5,903   | 5.27    |
| รวม             | 106,483 | 100     | 107,946 | 100     | 110,371 | 100     | 111,989 | 100     | 111,920 | 100     |

ที่มา :The handbook of human resource policies and practices in Asia-pacific economies volume 2,  
Kuwayama, Patricia Hagan

ด้านโครงสร้างประชากรของประเทศบรูไน พบว่า อัตราการเติบโตของประชากรมีแนวโน้มลดลง จะเห็นได้จากตารางที่ 6 จากปี พ.ศ. 2504 มีอัตราการเติบโตของประชากรอยู่ร้อยละ 4.42 ต่อปี แต่ในปี พ.ศ. 2554 ลดลงมาเหลือเพียง 1.74 ต่อปี

ตารางที่ 6: อัตราการเติบโตของประชากรบรูไน (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)

| ปี                            | 2504 | 2514 | 2524 | 2534 | 2544 | 2554 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| อัตราการเจริญเติบโตของประชากร | 4.42 | 4.63 | 3.17 | 2.83 | 2.21 | 1.74 |

ที่มา : World Bank

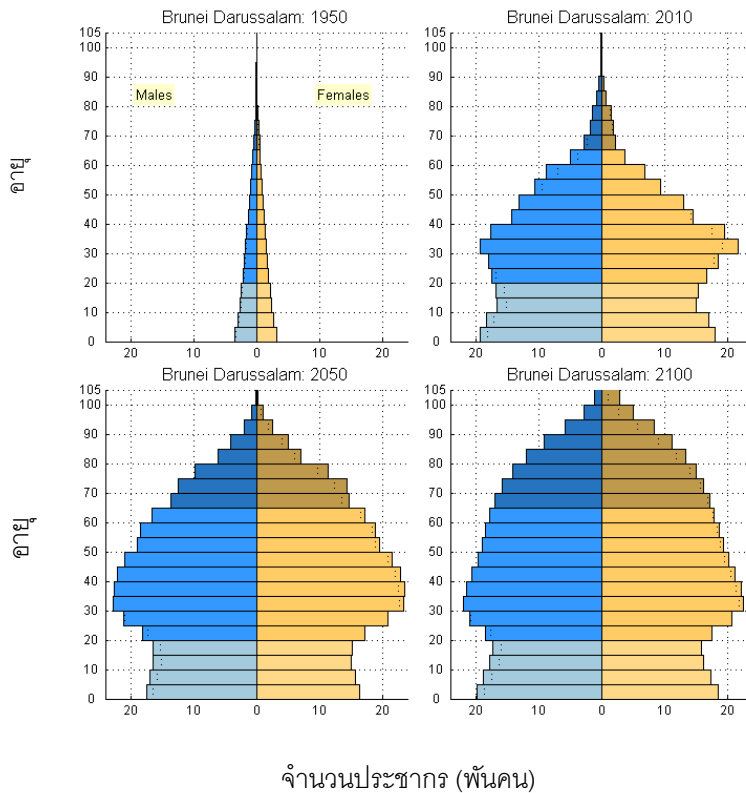
นอกจากนี้ สังเกตเห็นได้จากตารางที่ 7 ถึงแม้ว่าประชากรส่วนใหญ่ของบรูไนมีอายุอยู่ในช่วง 20-54 ปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 188,100 คน ในปี พ.ศ. 2546 เป็น 232,500 คน ในปี พ.ศ. 2552 แต่ประชากรวัยเด็กอายุ 0-4 ปี กลับมีแนวโน้มของประชากรที่ลดลงจาก 46,800 คน ในปี พ.ศ. 2546 เป็น 34,700 คนในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับอัตราการเติบโตของประชากรบรูไนที่มีแนวโน้มลดลง

ตารางที่ 7: จำนวนประชากรของบรูไนจำแนกตามอายุ (พันคน)

| ช่วงอายุ / ปี  | 2546  | 2547  | 2548  | 2549  | 2550  | 2551  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0-4            | 46.8  | 47.6  | 48.5  | 49.0  | 35.2  | 34.7  |
| 5-19           | 95.1  | 97.7  | 99.8  | 102.3 | 105.3 | 106.4 |
| 20-54          | 188.1 | 194.3 | 199.3 | 208.0 | 227.1 | 232.5 |
| 55-64          | 11.2  | 11.7  | 12.8  | 13.4  | 17.2  | 18.8  |
| 65 หรือมากกว่า | 8.4   | 8.4   | 9.7   | 10.3  | 13.2  | 13.8  |
| รวม            | 349.6 | 359.7 | 370.1 | 383.0 | 398.0 | 406.2 |

ที่มา : World Bank

กราฟที่ 3: พิกัดโครงสร้างประชากรประเทศบรูไนแบ่งตามเพศและกลุ่มอายุ



จากกราฟที่ 3 จะเห็นว่าช่วงปี พ.ศ. 2553

การเติบโตของประชากรในประเทศบรูไนเริ่มชะลอตัวลง โดยประชากรช่วงอายุน้อยกว่า 30 ปีเริ่มมีน้อยกว่าประชากรอายุ 30-40 ปี และเมื่อมองไปในอนาคตช่วงปี พ.ศ. 2593 ประชากรของบรูไนอาจมีแนวโน้มลดลงอีก

หมายเหตุ: เส้นรอยปะแสดงให้เห็นถึงจำนวนประชากรชาย/หญิงที่เกิดขึ้นในแต่ละกลุ่มอายุ (หน่วยเป็นพันคน)

ที่มา: สหประชาชาติ, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2555): World Population Prospect: The 2010 Revision. New York

อัตราการว่างงานของบรูไนในปี พ.ศ. 2553 เท่ากับร้อยละ 3.7 โดยประเทศบรูไนนั้นกำลังเผชิญปัญหาการว่างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานของวัยรุ่น ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความสามารถของแรงงานในประเทศที่ไม่ตรงกับความต้องการแรงงานที่มีฝีมือของนายจ้างและอีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะแรงงานชาวบรูไนไม่เต็มใจทำงานไร้ฝีมือ เช่น งานที่มีความเสี่ยง งานสกปรก และงานที่ยากลำบาก โดยในปี พ.ศ. 2544 พบประชากรของบรูไนราว 7,000 คน ไม่มีงานทำ ในขณะเดียวกัน ก็พบการนำเข้าแรงงานต่างชาติทำงานในบรูไนอยู่ราว 60,000 คน

เพื่อที่จะแก้ปัญหาการว่างงานและบริหารจัดการแรงงานในประเทศบรูไน รัฐบาลบรูไนได้มีมาตรการต่างๆ ที่นำมาปฏิบัติซึ่งมีผลกระทบต่องานของชาวบรูไนเองและแรงงานต่างชาติ ดังนี้

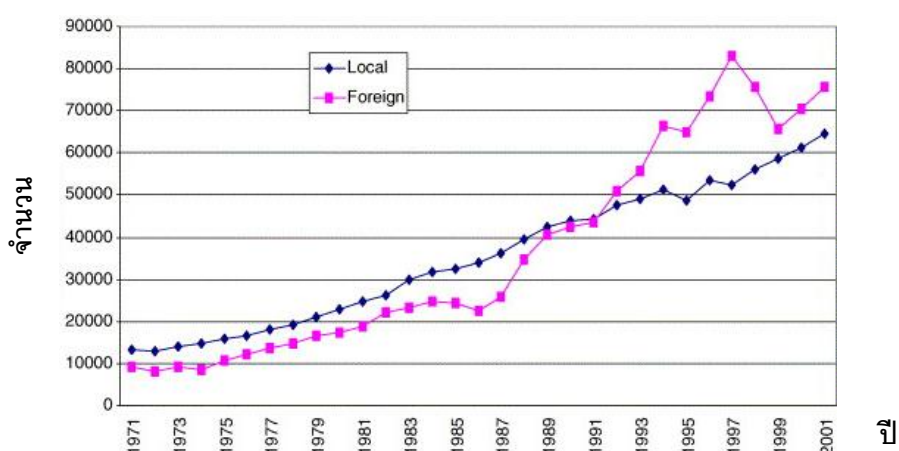
1. โครงการฝึกอบรมในอุตสาหกรรมบริการต้อนรับและการท่องเที่ยว : มาตรการนี้เป็นโปรแกรมหนึ่งภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ออกโดย Brunei Darussalam National Economic Council (BDEC) โดยในแผนนี้ ผู้เข้าอบรมมีเป้าหมายเพื่อที่จะเตรียมพร้อมสำหรับงานบริการในโรงแรมหรือบริษัทท่องเที่ยวต่างๆ
2. โครงการฝึกงานสำหรับผู้จบการศึกษาระดับปริญญา (รวมถึงผู้สำเร็จอนุปริญญา) : มาตรการนี้ถูกอุดหนุนโดยรัฐบาลเพื่อเสนอโอกาสให้ผู้จบการศึกษามีประสบการณ์การทำงานในภาครัฐบาลและภาคธุรกิจเป็นเวลา 6 เดือน หลังจากนั้นผู้ที่ผ่านการอบรมจะถูกจ้างงานเต็มเวลา โดยผู้ฝึกงานจะได้รับเงินตอบแทน 700 ดอลลาร์บริรูไน (ประมาณ 16,800 บาท)สำหรับผู้จบการศึกษาระดับปริญญา หรือ 500 ดอลลาร์บริรูไน (ประมาณ 12,000) สำหรับอนุปริญญา ตลอด 6 เดือนที่ฝึกงาน
3. โครงการฝึกทักษะในอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะและความรู้ด้าน ICT : มาตรการนี้ก็อยู่ภายใต้แผน Short-Term Economic Recovery Programmes ซึ่งใช้สำหรับผู้หางานวัยหนุ่มสาวที่มีใบอนุปริญญา ซึ่งมาตรการนี้จะช่วยนายจ้างหาลูกจ้างท้องถิ่นโดยจะมีการทำสัญญาในระยะเวลาหนึ่ง โดยส่วนมากจะเป็นงานขายหรือพนักงานในร้านค้า เป็นต้น ซึ่งโครงการนี้ค่อนข้างประสบความสำเร็จเพราะผู้หางานมีความมั่นคง และมีสวัสดิการที่ดีขึ้น ซึ่งจากแต่ก่อนที่งานลักษณะนี้จะไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน
4. มาตรการจำกัดโควตาสำหรับแรงงานต่างชาติ : มาตรการนี้สร้างโอกาสทางการทำงานให้กับประชากรบริรูไนมากยิ่งขึ้นโดยการจำกัดจำนวนแรงงานต่างชาติโดยใช้ระบบโควตาสำหรับแต่ละสาขาอาชีพซึ่งถูกกำหนดโดยกระทรวงแรงงาน
5. กองทุน Employees' Provident Fund: กองทุนนี้สนับสนุนให้ชาวบริรูไนทำงานในภาคธุรกิจมากขึ้นโดยให้เงินสนับสนุนเพื่อความมั่นคงหลังเกษียณ
6. กองทุน Human Resource Development Fund: เป็นกองทุนสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านการฝึกอบรมซึ่งจัดขึ้นตามแผนพัฒนาแห่งชาติที่ 8 โดยมีมูลค่า 250 ล้านดอลลาร์บริรูไน

หากย้อนภูมิหลังไปในอดีตนับตั้งแต่มีการค้นพบน้ำมันในบริรูไนเมื่อปี พ.ศ.2472 รัฐบาลบริรูไนได้นำรายได้จากการส่งออกน้ำมันมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ทำให้บริรูไนมีความต้องการใช้แรงงานจำนวนมาก แต่เนื่องจากแรงงานที่มีอยู่ในประเทศนั้นไม่เพียงพอ จึงทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในภาคเอกชน ซึ่งประเทศบริรูไนนั้นมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างมากจากปัจจัยหลายๆ อย่าง เช่น จำนวนประชากรที่น้อย แรงงานในประเทศไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง ทำให้ประเทศบริรูไนยังต้องพึ่งพาแรงงานที่มีฝีมือจากต่างประเทศ เช่น วิศวกร ช่างเทคนิค ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยแรงงานที่มีฝีมือส่วนใหญ่มาจากประเทศไต้หวัน เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ส่วน

แรงงานต่างชาติที่มีทักษะน้อยส่วนใหญ่มาจากประเทศใกล้เคียง เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งจะมาทำงานในภาคก่อสร้างและภาคบริการเป็นหลัก

จากข้อมูลในกราฟที่ 4 แสดงให้เห็นว่าประเทศบรูไนพึ่งพาแรงงานต่างชาติสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนมากกว่าแรงงานในประเทศ และกลายเป็นแรงงานหลักของประเทศบรูไนตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2534 โดยข้อมูลแรงงานต่างชาติในประเทศบรูไนในปี พ.ศ.2548 มีประมาณ 90,000 คน ขณะที่แรงงานท้องถิ่นของบรูไนมีอยู่ประมาณ 85,000 คน

กราฟที่ 4: แรงงานต่างชาติและแรงงานท้องถิ่นในประเทศบรูไน ปี พ.ศ. 2514–2544



ที่มา: Planning and Development and Annual Reports of the Brunei Department of Labor, Department of Economic

### 3. ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ

แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศบรูไนมากที่สุดมาจากประเทศอินโดนีเซีย โดยในปี พ.ศ. 2548 มีสูงถึงประมาณ 35,000 คน รองลงมาคือแรงงานจากประเทศฟิลิปปินส์ ประมาณ 17,000 คน ตามมาด้วยอันดับ 3 แรงงานจากประเทศมาเลเซียประมาณ 16,000 คน แรงงานอินเดียเป็นอันดับ 4 ประมาณ 7,500 คน ส่วนแรงงานจากประเทศไทยที่ทำงานอยู่ในบรูไนอยู่ที่มีจำนวนสูงเป็นอันดับ 5 คือประมาณ 6,500 คน และอันดับ 6 แรงงานจากบังคลาเทศมีประมาณ 5,000 คน ซึ่งแหล่งการจ้างงานสำคัญอยู่ที่ภาคเอกชน



และแรงงานรับใช้ภายในบ้าน แรงงานต่างชาติที่เป็นคนรับใช้ภายในบ้านในประเทศบรูไนเกือบ 80 % เป็นแรงงานชาวอินโดนีเซีย ดังข้อมูลในตารางที่ 8

โดยข้อมูลล่าสุดเดือนมกราคม พ.ศ. 2555 มีแรงงานไทยในบรูไนประมาณ 4,753 คน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคการก่อสร้าง อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก ภาคธุรกิจบริการ และภาคเกษตรกรรม แม้แรงงานไทยมีข้อจำกัดด้านภาษาอังกฤษ แต่ส่วนใหญ่จะได้รับการยอมรับด้านฝีมือแรงงานจากฝ่ายบรูไนเป็นอย่างดี

ตารางที่ 8: ข้อมูลจำนวนแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไนในภาคต่างๆ

| ลำดับ | ประเทศ      | พ.ศ. 2546        |          | พ.ศ. 2547        |          | พ.ศ. 2548        |          |
|-------|-------------|------------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|
|       |             | แรงงานในภาคเอกชน | คนรับใช้ | แรงงานในภาคเอกชน | คนรับใช้ | แรงงานในภาคเอกชน | คนรับใช้ |
| 1     | ไทย         | 7,973            | 198      | 6,984            | 142      | 6,356            | 100      |
| 2     | บังคลาเทศ   | 2,905            | 29       | 3,708            | 60       | 4,944            | 58       |
| 3     | อินโดนีเซีย | 18,905           | 20,504   | 19,419           | 14,741   | 21,198           | 13,866   |
| 4     | อินเดีย     | 6,499            | 246      | 6,500            | 180      | 7,287            | 227      |
| 5     | มาเลเซีย    | 16,817           | 153      | 16,472           | 188      | 15,833           | 151      |
| 6     | ฟิลิปปินส์  | 12,083           | 3,640    | 13,135           | 2,996    | 13,915           | 3,151    |
| 7     | อื่นๆ       | 2,939            | 66       | 3,008            | 74       | 3,062            | 57       |
|       | รวม         | 68,121           | 24,836   | 69,226           | 18,381   | 72,595           | 17,610   |
|       | รวม         | 92,957 คน        |          | 87,607 คน        |          | 90,205 คน        |          |

ที่มา: ข้อมูลจาก กระทรวงแรงงานไทย

#### 4. นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ

##### 4.1 ข้อมูลด้านการจัดการแรงงานต่างชาติ

จากปัญหาการว่างงาน ส่งผลให้บรูไนมีมาตรการจำกัดโควตาสำหรับแรงงานต่างชาติ เพื่อสร้างโอกาสทางการทำงานให้กับประชากรบรูไนมากยิ่งขึ้น โดยกระทรวงแรงงานเป็นผู้กำหนดโควตาสำหรับแต่ละสาขาอาชีพ อย่างไรก็ตาม ด้วยแรงงานท้องถิ่นที่มีจำนวนจำกัดและมีความรู้และทักษะไม่ตรงกับความต้องการ

นโยบายด้านแรงงานของบรูไนจึงค่อนข้างยืดหยุ่นและผ่อนคลาย เพียงกำหนดให้แรงงานต่างชาติมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศเท่านั้น ข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อแรงงานต่างชาติที่ต้องการทำงานในประเทศบรูไนมีน้อย โดยเฉพาะในสาขาแรงงานที่ขาดแคลน นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้จำนวนมากตามโควตาที่ได้รับ โดยอนุญาตให้บริษัทเอกชนสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้โดยตรง ซึ่งทำให้ขั้นตอนการจ้างแรงงานนั้นสะดวกขึ้นจากการจ้างงานที่ต้องผ่านรัฐบาล โดยบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานรวมถึงบุคคลทั่วไป ที่มีใบอนุญาตในการจัดหาแรงงานจากสำนักแรงงาน ที่ไม่สามารถทำธุรกิจจัดหาแรงงานต่างชาติเข้าประเทศบรูไนได้อย่างถูกกฎหมาย ยกเว้น ในบางกรณี เช่น การยื่นเอกสารเพื่อทำงานเป็นแม่บ้านหรือการยื่นใบอนุญาตของบริษัท การต่ออายุการทำงานเป็นแม่บ้านหรือคนงานในบริษัท การยื่นเอกสารขอแก้ไขสัญญาจ้างของแม่บ้านหรือคนงานในบริษัท เป็นต้น โดยบริษัทเอกชนจะต้องยื่นขอโควตาแรงงาน (Labour quota) ต่อกรมแรงงาน (Labour department) ซึ่งทางกรมแรงงานจะเรียกขอเงินสดค่าประกันหรือใช้การค้ำประกันจากธนาคารซึ่งครอบคลุมราคาตัวเครื่องบินกลับ 1 เที่ยว (One-way airfare) โดยทันทีที่โควตาแรงงานได้รับการอนุมัติ ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration department) จะออกใบอนุญาตให้แรงงานเข้าประเทศได้ ทั้งนี้ นายจ้างและแรงงานต่างชาติไม่ต้องสมทบเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ถูกเรียกว่า Employees Trust Fund หรือ Tabung Amanah Pekerja (TAP) เราจึงสามารถสรุปเหตุการณ์และมาตรการสำคัญๆที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ดังตารางต่อไปนี้

#### ตารางที่ 9: สรุปเหตุการณ์และมาตรการสำคัญๆที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ

| ปี            | พัฒนาการ                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ.2431      | สหราชอาณาจักรปกครองประเทศบรูไน                                                                                                                                                                                                                                             |
| พ.ศ.2472      | บรูไนสำรวจพบน้ำมันและแก๊สธรรมชาติที่เมืองเซรีอา ทำให้บรูไนมีฐานะมั่งคั่งในเวลาต่อมา ซึ่งในช่วงนี้เองที่ประเทศบรูไนเริ่มนำเข้าแรงงานต่างชาติ ในช่วงแรกจะเน้นแรงงานที่ในภาคน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เช่น ช่างและวิศวกร                                                          |
| พ.ศ.2484-2488 | ญี่ปุ่นเข้ายึดครองบรูไน                                                                                                                                                                                                                                                    |
| พ.ศ.2499      | <ol style="list-style-type: none"> <li>มีกฎหมายที่กำหนดให้แรงงานทุกคนจะต้องได้รับวันหยุดแห่งชาติ โดยถ้าหากแรงงานทำงานในวันดังกล่าว จะต้องได้รับผลตอบแทนเพิ่มจากอัตราปกติ 1.5-2 เท่า</li> <li>มีค่าแถมการณืข้อบังคับเกี่ยวกับสถานที่ทำงาน โดยจะต้องมีความปลอดภัย</li> </ol> |

| ปี                                          | พัฒนาการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             | และได้มาตรฐานที่กำหนด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| พ.ศ.2514                                    | 1. กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับผู้ช่วยภายในบ้าน<br>2. กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับสัญญาทั่วไป<br>3. กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติ<br>4. กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับข้อจำกัดทางหน้าที่และอำนาจ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| พ.ศ.2518                                    | ออกกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายผลตอบแทนแรงงานด้วยเช็คเงินสด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| พ.ศ.2527                                    | บรูไนได้รับอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| พ.ศ.2538                                    | ออกกฎหมายแรงงานที่ให้ประโยชน์แก่แรงงานหญิงตั้งครรภ์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| พ.ศ.2542– 2546<br>(แผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 8) | บรูไนได้วางแผนการจ้างแรงงานต่างชาติไว้ไม่เกินจำนวน 1 ใน 3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้คนท้องถิ่นที่ว่างงานกว่า 10,000 คน มีงานทำ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1 มกราคม 2555                               | พระราชบัญญัติแรงงานของบรูไนที่เริ่มมีผลบังคับใช้เต็มรูปแบบ ไม่รับรองการสมัครทำงานของแรงงานต่างชาติโดยบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานรวมถึงบุคคลทั่วๆ ไป โดยไม่มีใบอนุญาตจากสำนักงานแรงงานอีกต่อไป เพราะฉะนั้นนายหน้าหรือบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้รับใบอนุญาตในการจัดหาแรงงานจากสำนักแรงงาน จะไม่สามารถทำธุรกิจจัดหาแรงงานต่างชาติเข้าประเทศบรูไนได้อย่างถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี เช่น การยื่นเอกสารเพื่อทำงานเป็นแม่บ้านหรือการยื่นใบอนุญาตของบริษัท การต่ออายุการทำงานเป็นแม่บ้านหรือคนงานในบริษัท การยื่นเอกสารขอแก้ไขสัญญาจ้างของแม่บ้านหรือคนงานในบริษัท เป็นต้น |
| ปัจจุบัน                                    | นโยบายด้านแรงงานของบรูไนถือว่าค่อนข้างยืดหยุ่น มีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อแรงงานต่างชาติที่ต้องการทำงานในประเทศบรูไนค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในสาขาแรงงานที่ขาดแคลน นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้จำนวนมากตามโควตาที่ได้รับ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

#### 4.1.1 ขั้นตอนการจ้างแรงงานต่างชาติประเทศบรูไน

บรูไนได้กำหนดมาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติโดยกำหนดให้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติปฏิบัติดังนี้

- 1) ขอโควตาแรงงานจากกรมแรงงานบรูไน เมื่อได้รับโควตาต้องวางเงินประกัน 600 เหรียญบรูไน หรือประมาณ 15,000 บาทต่อคน
- 2) แจ้งรายละเอียดของแรงงานต่างชาติ เช่น ประวัติ ตำแหน่ง อัตราจ้าง เมื่อได้รับอนุญาตแล้วต้องนำเอกสารนี้เพื่อไปขอวีซ่า (ถ้าเป็นแรงงานชาวมาเลเซียและสิงคโปร์ไม่ต้องขอวีซ่า) ค่าทำวีซ่าเท่ากับ 15 เหรียญบรูไนหรือประมาณ 375 บาท แต่ถ้าต่ออายุจะไม่เสียค่าธรรมเนียมนี้ โดยมีระยะเวลาในการทำวีซ่า 5 วันทำการ
- 3) เมื่อแรงงานต่างชาติมาถึงบรูไนภายใน 3 เดือน แรงงานจะต้องไปตรวจโรค ทำบัตรประจำตัว โดยนายจ้างจะยึดหนังสือเดินทางไว้หากวีซ่าขาดอายุจะเป็นความผิดของนายจ้าง
- 4) หากแรงงานต่างชาติเปลี่ยนนายจ้างก่อนได้รับอนุญาตจะเป็นความผิดของนายจ้างใหม่ เพราะถือว่านายจ้างใหม่ไม่ได้ตรวจสอบสถานะของแรงงานต่างชาติให้เหมาะสมก่อนการจ้างงาน
- 5) เมื่อครบสัญญาจ้างหรือแรงงานขอกลับประเทศ นายจ้างต้องแจ้งขอยกเลิกวีซ่า

#### 4.1.2 เงื่อนไขการจ้างแรงงานต่างชาติมีต่อไปนี

- 1) สัญญาจ้างมีกำหนดอายุ 2 -3 ปี ขณะที่การต่อสัญญาจ้างขึ้นอยู่กับนายจ้างและลูกจ้าง แต่ลูกจ้างต้องกลับไปประเทศภูมิลำเนาเดิมเมื่อครบกำหนดอายุสัญญา
- 2) ทำงานรายวัน วันละ 8 ชั่วโมง รายเดือน เดือนละ 26 วัน (ค่าจ้างจ่ายตามชั่วโมงที่ทำงาน)
- 3) ค่ารักษาพยาบาลหากเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตในเวลางานและการประกันค่าวีซ่าทำงาน นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ
- 4) ลูกจ้างต้องปฏิบัติตามวัฒนธรรมรวมถึงประเพณีของบรูไน เช่น ไม่ดื่มสุรา ไม่เล่นการพนัน ไม่นำเพื่อนเข้ามาในที่พัก ไม่ต่อสู้หรือทะเลาะวิวาทและไม่นัดหยุดงาน
- 5) แรงงานสามารถนำสมาชิกในครอบครัว (คู่สมรสหรือลูก) ไปด้วยได้ แต่ก็ต้องขอใบผ่านในลักษณะที่เป็นผู้ติดตามด้วย

โดยในการทำวีซ่าเพื่อทำงานกับบริษัทเอกชนในประเทศบรูไนนั้น จะต้องมียหลักฐานสำคัญทั้งหมด 10 อย่าง ที่สำคัญดังตารางที่ 10 ต่อไปนี้

ตารางที่ 10: การทำงานกับบริษัท (Employment visa) แรงงานต้องมีหลักฐานดังนี้

| เอกสารที่จำเป็น |                                                                               | จำนวน<br>สำเนา | สัญญาติมาเลเซีย<br>และสิงคโปร์ | สัญญาติ<br>อื่นๆ |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------|------------------|
| 1.              | จดหมายสมัครงานจากนายจ้างถึงผู้จัดการของสำนักตรวจคนเข้าเมืองและทะเบียนแห่งชาติ | 2              | ใช่                            | ใช่              |
| 2.              | ใบสมัครผ่านงาน (Bur 23)                                                       | 2              | ใช่                            | ใช่              |
| 3.              | แบบฟอร์มวีซ่า                                                                 | 1              | ไม่ใช่                         | ใช่              |
| 4.              | รูปพาสปอร์ต                                                                   | 2              | ใช่                            | ใช่              |
| 5.              | สำเนาของพาสปอร์ต                                                              | 1              | ใช่                            | ใช่              |
| 6.              | สำเนาบัตรประชาชน                                                              | 1              | ใช่                            | ไม่ใช่           |
| 7.              | แบบฟอร์ม Bur 500                                                              | 1              | ใช่                            | ใช่              |
| 8.              | ใบอนุญาตแรงงาน                                                                | 1              | ใช่                            | ใช่              |
| 9.              | รายงานทางการเงินรายเดือน                                                      | 1              | ใช่                            | ใช่              |
| 10.             | จดหมายเสนอโครงการ                                                             | 1              | ใช่                            | ใช่              |

ที่มา: Immigration.gov.bn

จากเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ในตารางที่ 10 แรงงานควรจะทำการคัดลอกสำเนาแบบฟอร์ม Bur 500 และใบอนุญาตแรงงานที่หน้าเคาเตอร์ให้บริการ ส่วนการขอวีซ่าเพื่อทำงานภายในบ้าน (Domestic worker) ในประเทศบรูไนนั้น จะต้องมียหลักฐานสำคัญทั้งหมด 7 อย่าง ที่สำคัญดังตารางที่ 11 ดังนี้

ตารางที่ 11: การทำงานภายในบ้าน (Domestic worker) ต้องมีหลักฐานดังนี้

| เอกสารที่จำเป็น |                                                             | จำนวน<br>สำเนา | สัญญาติ<br>มาเลเซีย<br>และสิงคโปร์ | สัญญาติ<br>อื่นๆ |
|-----------------|-------------------------------------------------------------|----------------|------------------------------------|------------------|
| 1.              | จดหมายสมัครงานจากนายจ้างถึงผู้จัดการของสำนักตรวจคนเข้าเมือง | 2              | ใช่                                | ใช่              |

| เอกสารที่จำเป็น |                        | จำนวน<br>สำเนา | สัญชาติ<br>มาเลเซีย<br>และสิงคโปร์ | สัญชาติ<br>อื่นๆ |
|-----------------|------------------------|----------------|------------------------------------|------------------|
|                 | และทะเบียนแห่งชาติ     |                |                                    |                  |
| 2.              | จดหมายยืนยันจากนายจ้าง | 1              | ใช่                                | ใช่              |
| 3.              | ใบสมัคร 23 (Bur 23)    | 1              | ใช่                                | ใช่              |
| 4.              | รูปถ่ายพาสปอร์ต        | 2              | ใช่                                | ใช่              |
| 5.              | สำเนาพาสปอร์ต          | 1              | ใช่                                | ใช่              |
| 6.              | แบบฟอร์มสมัครวีซ่า     | 1              | ไม่ใช่                             | ใช่              |
| 7.              | ใบอนุญาตแรงงาน         | 1              | ใช่                                | ใช่              |

ที่มา: Immigration.gov.bn

#### 4.1.3 ข้อกำหนดการขอวีซ่าเดินทางเข้าประเทศบรูไน (Visit visa requirements)<sup>1</sup>

ตามที่กำหนดโดยข้อบัญญัติ Brunei Passport Act ชาวต่างชาติทุกคนจำเป็นต้องมีวีซ่าที่ถูกต้องในการเข้าประเทศบรูไน อย่างไรก็ตาม ประชาชนจากประเทศดังในตารางที่ 12 ได้ถูกยกเว้นข้อกำหนดด้านวีซ่าสำหรับการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวหรือเพื่อธุรกิจเป็นระยะเวลาจำกัด ซึ่งถ้าหากประชาชนจากประเทศดังกล่าวต้องการพักอยู่นานกว่าช่วงเวลาที่กำหนดแล้วจะต้องทำวีซ่า

ตารางที่ 12: รายชื่อประเทศที่ไม่ต้องขอวีซ่าในการเดินทางเข้าประเทศบรูไน

| ประเทศ                                                                                                                                                               | ใช้ได้ |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| แคนาดา อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ ไทย ฝรั่งเศส สวิสเซอร์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก มัลดีฟ เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน สเปน อิตาลี และเปรู | 14 วัน |
| มาเลเซีย สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร เยอรมัน โอมาน เกาหลีใต้และนิวซีแลนด์                                                                                                 | 30 วัน |
| สหรัฐอเมริกา                                                                                                                                                         | 90 วัน |

ที่มา: ตรวจคนเข้าเมืองประเทศบรูไน (<http://www.immigration.gov.bn/working.htm>)

<sup>1</sup> The Brunei Economic Development Board the Prime Minister's Office

## 4.2 การกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติ

ปัญหาสังคมที่รัฐบาลบรูไนให้ความสำคัญ คือ ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย การทำผิดกฎหมายเข้าเมืองจะรวมถึงการเข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารถูกต้อง การใช้วีซ่าผิดประเภท การอยู่เกินกำหนด การเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่ได้รับอนุญาต การทำงานผิดประเภทกับที่ขออนุญาตไว้ ซึ่งจะถูกปรับไม่น้อยกว่า 30,000 - 100,000 เหรียญบรูไนหรือประมาณ 752,000 – 2,500,000 บาท และอาจถูกจำคุกด้วย นายจ้างที่จ้างคนงานอย่างผิดกฎหมายจะถูกปรับ 60,000 - 120,000 เหรียญบรูไน หรือประมาณ 1,500,000 – 3,000,000 บาท และต้องถูกจำคุก 1 ปี<sup>2</sup>

นอกจากนี้ ประเทศบรูไนยังมีการลงโทษด้วยวิธีการโบยผู้อพยพเข้ามาอย่างผิดกฎหมายจากต่างประเทศ จากสำนักตรวจคนเข้าเมืองของบรูไนเปิดเผยว่า ช่วงปี พ.ศ. 2548-2552 มีชาวต่างชาติผิดกฎหมายถูกลงโทษถึง 396 คน ซึ่งประกอบด้วย ชาวต่างชาติที่ไม่มีเอกสารเดินทางที่ถูกต้อง หรือพักอยู่ในประเทศบรูไนเกินกว่าที่กำหนด โดยกฎหมายเรื่องการอพยพเข้าเมืองได้ปรับโทษให้รุนแรงยิ่งขึ้นในปี พ.ศ. 2547

ปัญหาแรงงานและผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายส่วนใหญ่มาจากประเทศในทวีปเอเชีย ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย อินเดีย บังกลาเทศ มาเลเซีย ปากีสถาน ฟิลิปปินส์และไทย ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม กฎหมายการลงโทษด้วยการโบยนั้นถูกวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มผู้รักษาสีทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าโหดร้ายและไม่เหมาะสม แรงงานบางคนทำผิดกฎหมายเข้าเมืองโดยไม่รู้ตัวเนื่องจากการละเลยของนายจ้าง<sup>3</sup>

สำหรับแรงงานไทย มีรายงานถึงปัญหาต่างๆ อยู่ ทั้งปัญหาที่เกิดจากนายจ้าง ปัญหาที่เกิดจากคนงานเอง ปัญหาที่เกิดจากบริษัทจัดหางาน และปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของทางราชการบรูไน โดยสถานเอกอัครราชทูตและสำนักงานแรงงานในบรูไนก็ได้ดูแล ช่วยเหลือ ช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ อยู่อย่างสม่ำเสมอ

โดยเมื่อครั้ง นายกรัฐมนตรีอภิสทิธิ เยือนบรูไนปี พ.ศ. 2554 ฝ่ายไทยเสนอให้มีความร่วมมือในการจัดส่งแรงงานไทยในลักษณะรัฐต่อรัฐ เพื่อลดความเดือดร้อนจากการเก็บค่าบริการจัดหางานอย่างเอาเปรียบและการโฆษณาชวนเชื่อของบริษัทนายหน้าจัดหางาน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาบ่อยครั้ง โดยสถานะล่าสุดของฝ่ายไทย กระทรวงแรงงานได้จัดตั้งคณะกรรมการ 2 ชุดเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว แต่ยังไม่ได้มีการหารือในรายละเอียดกับฝ่ายบรูไน

---

<sup>2</sup> กระทรวงต่างประเทศ

<sup>3</sup> The Jakarta Post

คนไทยที่มาตกทุกข์ได้ยากหรือต้องคดีในบรูไน แบ่งได้หลัก ๆ 2 ประเภท ได้แก่

1. แรงงานไทย โดยปัญหาที่พบบ่อย ได้แก่ นายจ้างไม่ทำตามสัญญาจ้าง การติดตามเงินชุดใช้/ชุดเซยกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานที่ทำให้เสียชีวิตหรือทุพพลภาพซึ่งนายจ้างมักจะจ่ายเงินล่าช้า นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของการเมาสุรา/ทะเลาะวิวาทในหมู่แรงงานไทย และการล่วงละเมิดกฎหมายของบรูไน

2. หญิงไทยที่เดินทางมาค้าประเวณี จะมีความผิดตามกฎหมายที่คนไทยละเมิดและถูกดำเนินคดี ได้แก่

2.1 กระทำผิดกฎหมายจราจร อาทิ ไม่มีใบอนุญาตขับซีรยยนต์ รถยนต์ไม่มีกรรมธรรม์ประกันภัย / ป้ายภาษีรถยนต์

2.2 กระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมือง อาทิ พำนักอยู่เกินกำหนด พำนักอยู่ในบรูไนโดยไม่มีการตรวจลงตรา

2.3 การลักลอบนำเข้าสินค้าโดยผิดกฎหมาย อาทิ การนำเข้าสุรา บุหรี่ โดยไม่ได้ชำระภาษี

2.4 การเสพยาเสพติด หรือเสพยาต้องห้ามประเภทควบคุม Class A หรือ Methyl amphetamine

2.5 การเล่นการพนัน

2.6 การติดสินบนเจ้าพนักงาน เพื่อหลีกเลี่ยงการจับกุม

2.7 การทำร้ายร่างกายผู้อื่นให้บาดเจ็บหรือเสียชีวิต

2.8 ความผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี เช่น การค้าประเวณี การว่าจ้างผู้หญิงมาค้าประเวณี การจัดการสถานที่ในการค้าประเวณี การมีรายได้ที่มาจากธุรกิจการค้าประเวณี

โดยการตัดสินโทษจะมีทั้งโทษปรับ โทษจำคุก และโทษโบย ปัจจุบันมีนักโทษชาวไทยทั้งหมด 6 คน โดยเป็นชาย 5 คน หญิง 1 คน สถิติผู้มาร้องทุกข์ต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ ในปี พ.ศ. 2554 รวมทั้งสิ้น 76 ราย เป็นชาย 34 ราย หญิง 42 ราย

## 5. ผลกระทบของแรงงานต่างชาติ

ด้วยเหตุเพราะบรูไนเป็นประเทศเล็ก มีประชากรเพียงประมาณ 405,938 คน จากการรายงานของ World bank (2554) และมีกำลังแรงงานประมาณ 200,000 คน แต่จากกำลังแรงงานจำนวนนี้ มากกว่าครึ่ง



เป็นแรงงานจากต่างชาติ จึงค่อนข้างชัดเจนว่าผลของการนำเข้าแรงงานต่างชาติในประเทศบรูไนนั้นจะต้องมีผลต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ โดยผลกระทบที่สำคัญๆ ได้แก่

1. แรงงานต่างชาติทำให้เศรษฐกิจบรูไนเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ช่วยผลิตสินค้าและบริการให้กับประเทศบรูไนได้สูงกว่าการไม่นำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างมาก ซึ่งบรูไนสามารถดึงดูดแรงงานต่างชาติได้ปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการเสนอค่าแรงให้กับแรงงานที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค

2. ช่วยให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศบรูไน เพราะการจ้างแรงงานต่างชาติมีฝีมือและทักษะการทำงานเข้ามาในประเทศบรูไนนั้น แรงงานต่างชาติเหล่านี้สามารถถ่ายทอดความรู้หรือทักษะในการทำงาน (Linkage effect) ให้แก่แรงงานในประเทศบรูไนได้ โดยลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของการนำเข้าแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไนคือ สัดส่วนการนำเข้าแรงงานมีฝีมือของประเทศบรูไนค่อนข้างสูง รวมทั้งในปัจจุบันบรูไนก็ยังนำเข้าแรงงานต่างชาติที่มีทักษะไม่เพียงพอให้กับประเทศต้องการ โดยผู้อำนวยการ SGS Economics and Planning ที่ประเทศบรูไน เปิดเผยว่า “บรูไนประสบกับปัญหาขาดแคลนทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศของบรูไน” เพราะฉะนั้นจึงไม่แปลกว่า ความหวังหนึ่งของรัฐบาลบรูไนที่นำเข้าแรงงานมีทักษะ ก็คือเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดความรู้แก่แรงงานชาวบรูไนด้วยนั่นเอง

3. การนำเข้าแรงงานต่างชาติ มีผลต่อปัญหาการว่างงานแก่ชาวบรูไน เนื่องจากนายจ้างโดยเฉพาะภาคเอกชนสามารถเลือกที่จะจ้างแรงงานจากต่างประเทศซึ่งอาจมีทักษะ ความสามารถที่ดีกว่าประชากรในประเทศ จึงทำให้แรงงานในประเทศมีโอกาสที่น้อยลง และทำให้ตลาดแรงงานในประเทศบรูไนมีการแข่งขันที่สูงขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าอัตราว่างงานของชาวบรูไนในสูงถึงประมาณร้อยละ 4 ในขณะที่มีแรงงานต่างชาติอยู่ในประเทศเกินกว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมดของประเทศบรูไน

4. การนำเข้าแรงงานเป็นจำนวนมากจากต่างประเทศ ทำให้แรงจูงใจในการพัฒนาทักษะแรงงาน หรือระบบการศึกษาภายในประเทศลดน้อยลง เนื่องจากนายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างชาติซึ่งมีทักษะและความสามารถตามที่นายจ้างต้องการอยู่แล้วจากการนำเข้าแรงงานต่างชาติ จึงทำให้ความจำเป็นที่ภาคเอกชนหรือภาครัฐบาลจะพัฒนาหรือปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศบรูไนมีน้อยลง

5. เกิดปัญหาทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากกลุ่มแรงงานเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย เช่น การก่ออาชญากรรมลักขโมย ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง ซึ่งทางหน่วยงานของประเทศบรูไนเชื่อว่าผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจำนวนมากเข้าทางชายแดนมาเลเซีย ทางเมือง Temburong โดยตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ทางรัฐบาลบรูไนได้เข้มงวดเรื่องแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมีการออกตระเวนตรวจจับแรงงานต่างชาติ โดยมีเป้าที่คนต่างชาติที่ไม่มีนายจ้างเข้ามาว่าจ้างทำกิจกรรมผิดกฎหมาย รวมถึงเข้าตรวจค้นบ้านเช่าของแรงงานต่างชาติอย่างละเอียด โดยประเทศบรูไนมีความเคร่งครัดตามหลักศาสนาอิสลาม จึงไม่อนุญาตให้ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือเล่นการพนันโดยเด็ดขาด เช่น ในปี พ.ศ. 2553 มีตัวอย่างของการปฏิบัติการที่มีชื่อเรียกว่า “Ops Cekap 37/2010” ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อรับมือกับปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายโดยตรง

**ตารางที่ 13: จำนวนชาวต่างชาติที่ถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในปี พ.ศ. 2547 แบ่งตามโทษที่กระทำผิด**

| โทษที่กระทำผิด                    | 2004 |
|-----------------------------------|------|
| ปาไม้                             | 7    |
| อาวุธและฉนวนวัตถุระเบิด           | 10   |
| ประมง                             | 32   |
| ฆาตกรรม                           | 3    |
| ลักทรัพย์                         | 43   |
| ทำร้ายร่างกายโดยเจตนา             | 29   |
| บุกรุกทรัพย์สินผู้อื่น            | 7    |
| การกระทำผิดหน้าที่พลเมือง         | 5    |
| มีของโจรไว้ในครอบครอง             | 11   |
| ข่มเหงรังแกผู้หญิงและเด็ก         | 39   |
| การกระทำที่ไม่เหมาะสมในที่สาธารณะ | 5    |
| ปลอม เลียนแบบ                     | 8    |
| ก่อวินาศกรรม                      | 4    |
| โกง หลอกลวง                       | 6    |
| กรรโชกทรัพย์                      | 3    |
| ปล้นทรัพย์                        | 11   |
| ข่มขืน                            | 6    |
| กระทำทารุณกรรมเด็ก                | 5    |
| เล่นการพนัน                       | 41   |
| อื่นๆ                             | 8    |
| Total                             | 283  |

ที่มา: กองกำลังตำรวจบรูไน (Royal Brunei Police Force) แต่ไม่รวมข้อมูลนี้ที่มีการจับกุมโดยหน่วยงานอื่น เช่น กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากร สำนักงานปราบปรามยาเสพติด ฯลฯ

## 6. สิทธิและสวัสดิการที่แรงงานต่างชาติได้รับ

ประเทศบรูไนได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบด้านการจ้างงานเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของพนักงาน กฎระเบียบครอบคลุมถึง การลาประจำปี สวัสดิการ และผลประโยชน์ตอนเกษียณอายุ รวมไปถึง การปกป้องสิทธิของพนักงานนอกเวลา (Part-time workers) กฎระเบียบมีการปรับใช้กับแรงงานท้องถิ่นและ แรงงานต่างชาติที่ทำงานในประเทศ

### 6.1 เงินเดือน

1. ไม่มีการกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำ
2. พนักงานต้องได้รับการจ่ายค่าแรงอย่างน้อยหนึ่งครั้งต่อเดือน
3. ต้องได้รับเงินเดือนไม่ช้ากว่า 7 วันหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาทำงาน
4. ถ้าแรงงานทำงานในวันหยุดจะต้องได้รับค่าตอบแทนไม่น้อยกว่า 2 เท่าของค่าแรงปกติ
5. แรงงานที่ทำงานมากกว่า 48 ชั่วโมงต่ออาทิตย์ อัตราค่าตอบแทนชั่วโมงที่เกินมาจะต้องไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าจากผลตอบแทนปกติ

### 6.2 เวลาทำงาน

1. พนักงานที่มีได้ทำงานเป็นกะ: ไม่เกิน 8 ชม.ต่อวัน ไม่เกิน 44 ชม.ต่ออาทิตย์
2. พนักงานที่ทำงานเป็นกะ: ไม่เกิน 12 ชม.ต่อวัน ไม่เกิน 44 ชม.ต่ออาทิตย์ ในช่วงระยะเวลา 3 อาทิตย์
3. การทำงานล่วงเวลาสูงสุด ไม่เกิน 72 ชม.ต่อเดือน
4. วันหยุด อย่างน้อยหนึ่งวันต่อเดือน

### 6.3 ลาประจำปี : 11 วันต่อปี

### 6.4 ลาป่วย : 14 วันโดยต้องมีใบรับรองแพทย์

### 6.5 ลาคลอด : 9 อาทิตย์

นอกจากนี้ ประเทศบรูไนมีกฎหมายที่ใช้เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน เรียกว่า Trade disputes (Chapter 129) ซึ่งจะประกอบไปด้วยหัวข้อหลักอยู่ 12 ส่วน (Section) ครอบคลุมหลักๆ ดังนี้

1. กฎหมายในส่วนการคุ้มครองสหภาพแรงงาน (Trade Union) ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

2. กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการคดโกงหรือการกระทำที่ไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติ หากถูกตัดสินมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนและอาจมีการลงโทษทางกายตามที่ศาลสั่ง
3. กฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกภาระจ้างงานในกรณีที่การจ้างงานนั้นขัดขวางการทำงานของผู้อื่น
4. กฎหมายที่คุ้มครองแรงงานจากการชู้ทำร้ายหรือการรบกวนอื่นๆ หากถูกตัดสินให้รับผิด มีโทษจำคุก 3 เดือนและปรับ 3,000 เหรียญบรูไน (ประมาณ 75,000 บาท)
5. กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำผิดสัญญาของลูกจ้าง โดยเฉพาะในภาคบริการที่สำคัญต่างๆ ในประเทศบรูไน โทษจำคุก 3 เดือนและปรับ 6,000 เหรียญบรูไน (ประมาณ 150,000 บาท)
6. กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำผิดสัญญาของลูกจ้างซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน โทษจำคุก 3 เดือนและปรับ 3,000 เหรียญบรูไน (ประมาณ 75,000 บาท)
7. กฎหมายเกี่ยวกับการประท้วงหรือการปิดงานอย่างผิดกฎหมาย
8. บทลงโทษสำหรับการประท้วงหรือการปิดงานอย่างผิดกฎหมาย ปรับ 6,000 เหรียญบรูไน (ประมาณ 150,000 บาท) และจำคุก 1 เดือน
9. บทลงโทษสำหรับการช่วยเหลือทางการเงินต่อการประท้วงหรือการปิดงานอย่างผิดกฎหมาย ปรับ 6,000 เหรียญบรูไน (ประมาณ 150,000 บาท) และจำคุก 1 เดือน
10. กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องร้อง
11. กฎหมายคุ้มครองผู้ที่ปฏิเสธการร่วมการประท้วงหรือการปิดงานอย่างผิดกฎหมาย
12. กฎหมายเกี่ยวกับการถือป้ายประท้วงอย่างสงบและการป้องกันการข่มขู่ ผู้ฝ่าฝืนหรือทำผิดกฎหมายในหมวดนี้มีโทษจำคุก 3 เดือนและปรับ 3,000 เหรียญบรูไน (ประมาณ 75,000 บาท)

## 7. การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ประเทศบรูไนมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศเพราะจำนวนประชากรที่น้อยหรือแรงงานที่มีทักษะไม่เป็นไปตามที่ต้องการของนายจ้าง ตลอดจนปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ปัญหาการพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากเกินไป แต่อย่างไรก็ดี ทางรัฐบาลมีความพยายามแก้ปัญหาโดยการเข้มงวดตรวจจับแรงงานต่างชาติเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย หรือแรงงานที่พำนักอยู่เกินเวลาที่กำหนด และยังมีมาตรการแก้ปัญหารว่างงานและลดการพึ่งพิงแรงงานต่างชาติโดยการจำกัดจำนวนแรงงานต่างชาติไว้ไม่เกินจำนวน 1 ใน 3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด รวมทั้งสนับสนุนการจ้างงานของแรงงานในประเทศให้เอกชนเกิดแรงจูงใจในการจ้างแรงงานในประเทศก่อนที่จะเลือกแรงงานต่างชาติ

นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติของบรูไนมีลักษณะพิเศษซึ่งประเทศไทยสามารถใช้เป็นตัวอย่างได้ ดังนี้

### 7.1. การใช้ระบบโควตา หรือ การกำหนดรายละเอียด/เป้าหมายว่าจะจ้างแรงงานต่างชาติ

จากประเทศต่างๆ ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน เพื่อป้องกันการรวมตัวเพื่อต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์ และการพิจารณาจากข้อเด่น ข้อด้อยของแรงงานจากที่ทำงานหรือเคยทำงานร่วมกันมาก่อนนั้น เป็นวิธีการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติที่น่าสนใจ เพราะนอกจากจะช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดปัญหาสังคม เช่น การรวมกลุ่มประท้วงได้แล้ว ยังสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้และการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม กรณีประเทศไทยอาจทำได้ยากเพราะแรงงานพม่ามีสัดส่วนถึงร้อยละ 80 ในขณะที่ประเทศกัมพูชาและลาวเป็นประเทศเล็กจึงไม่สามารถเพิ่มสัดส่วนได้มากนัก การจะลดสัดส่วนแรงงานพม่าลงได้ อาจกระทำโดยวิธีนำเข้าแรงงานต่างชาติจากประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากประเทศกัมพูชาและลาว เช่น อินโดนีเซีย เวียดนาม จีน ศรีลังกา บังคลาเทศ ปากีสถาน เป็นต้น แต่อาจมีปัญหาด้านวัฒนธรรมที่แตกต่างกันได้

### 7.2. การวางแผนที่ชัดเจนในด้านการรับแรงงานต่างชาติเข้าประเทศของประเทศบรูไน

ในแผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ 8 บรูไนได้วางแผนการจ้างแรงงานต่างชาติไว้ไม่เกินจำนวน 1 ใน 3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด) เป็นประเด็นหนึ่งที่ประเทศไทยควรประยุกต์ใช้ เพราะจะทำให้รัฐบาลมีเป้าหมายและสามารถใช้นโยบายต่างๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างมีระบบและเป็นรูปธรรม

## 8. สรุปสาระสำคัญของนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติในประเทศไต้หวัน

| ประเด็นสำคัญ                             | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.การอบรมแรงงานต่างชาติ                  | ไม่มีการอบรมแรงงานต่างชาติอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาล (นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด)                                                                                                                                                                                            |
| 2.จำนวนปีที่อนุญาตให้ทำงานและต่ออายุ     | ใบอนุญาตที่มีอายุครั้งละ 2 - 3 ปีแล้วแต่ตกลง (มาตรฐานคือ 2 ปี)                                                                                                                                                                                                                 |
| 3.ระบบนายหน้าในการจัดการแรงงานเข้าประเทศ | ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2555 เป็นต้นไป บริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานรวมถึงบุคคลทั่วไป โดยไม่มีใบอนุญาตจากสำนักงานแรงงานได้อีก เพราะฉะนั้นนายหน้าหรือบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้รับใบอนุญาตในการจัดหาแรงงานจากสำนักงาน จะไม่สามารถทำธุรกิจจัดหาแรงงานต่างชาติเข้าประเทศบรูไนได้อย่างถูก |

| ประเด็นสำคัญ                                            | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                         | กฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 4.ความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย                      | รัฐบาลมีความพยายามแก้ปัญหาโดยการเข้มงวดตรวจจับแรงงานต่างชาติเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย หรือพักนั้กอยู่เกินเวลาที่กำหนด โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ทางรัฐบาลบรูไนได้เข้มงวดเรื่องแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมีการออกตระเวนตรวจจับแรงงานต่างชาติ มีเป้าที่คนต่างชาติที่ไม่มีนายจ้างเข้ามา謀สุ่มทำกิจกรรมผิดกฎหมาย รวมถึงเข้าตรวจค้นบ้านเช่าของแรงงานต่างชาติอย่างละเอียด                                                                       |
| 5.กำหนดโควตาจำนวนแรงงานต่างชาติ                         | กรมแรงงานจะกำหนดเงื่อนไขการรับแรงงานต่างชาติ จำนวนแรงงานต่างชาติที่บรูไนต้องการในปีนั้นๆ ตำแหน่งของแรงงานที่ต้องการ และสัญชาติแรงงานต่างชาติโดยรวม (Labor quota) และให้นายจ้างแต่ละรายพิจารณาในรายละเอียดว่าจะจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละตำแหน่งจำนวนเท่าใด ตามโควตาที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ นายจ้างส่วนใหญ่จะจ้างแรงงานจากประเทศต่างๆ ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน เพื่อป้องกันการรวมตัวเพื่อต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์ และจะพิจารณาจากข้อเด่นข้อด้อยของแรงงานจากที่ทำงานหรือเคยทำงานร่วมกันมาก่อน |
| 6.การกำหนดพื้นที่และอาชีพสำหรับแรงงานต่างชาติ           | บรูไนไม่มีการกำหนดพื้นที่สำหรับแรงงานต่างชาติในการทำงานและไม่มีอาชีพที่ห้ามแรงงานต่างชาติทำอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดจำนวนโควตาแรงงานที่มีต้องอาศัยทักษะสูงในส่วนการผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โดยแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานอยู่ในเมืองใหญ่และมักจะอยู่ในภาคเอกชน                                                                                                                                                                                                            |
| 7.การนำเข้าแรงงานต่างชาติ                               | รัฐบาลหรือธุรกิจจัดหาแรงงานที่มีใบอนุญาตจากสำนักแรงงานของบรูไนสามารถนำเข้าแรงงานโดยจะต้องประสานงานกับนายจ้างผู้ดำเนินการขอโควตาเพื่อจ้างแรงงานต่างประเทศ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 8.มีระบบจดทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศหรือไม่ | ประเทศบรูไนไม่มีนโยบายนิรโทษกรรมแรงงานเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศบรูไนยังมีบทลงโทษที่รุนแรงโดยการใช้แซ่เขียนแรงงานที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยจากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – 2552 มีรายงานว่าแรงงานต่างชาติ 396 คนถูกลงโทษด้วยวิธีนี้                                                                                                                                                                                                                                           |
| 9. ตลาดนัดพบแรงงาน                                      | มีมหกรรมนัดพบแรงงานสำหรับแรงงานต่างชาติที่สนใจทำงานในประเทศบรูไน โดยจะจัดขึ้นในประเทศต้นทางของแรงงาน เช่น ในประเทศไทยมีมหกรรมนัดพบแรงงานเพื่อไปทำงานในบรูไนครั้งล่าสุดวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2556 ซึ่งนับเป็น                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

| ประเด็นสำคัญ                                   | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                | ครั้งที่ 10 แล้วซึ่งจัดโดยกรมการจัดหางานของไทย เนื่องจากบรูไนมีความต้องการแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก จึงสามารถเกิดงานเช่นนี้ได้                                                                                                   |
| 10. มีการใช้กำแพงภาษีในการควบคุมแรงงานต่างชาติ | ประเทศบรูไนนับเปิดรับแรงงานต่างชาติอย่างค่อนข้างอิสระ แรงงานเพียงต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและผ่านข้อกำหนดต่างๆ ที่กระทรวงแรงงานของบรูไน เพราะฉะนั้นบรูไนจึงไม่มีกำแพงภาษีที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษเพื่อจุดประสงค์ในการควบคุมแรงงานต่างชาติ |

### เอกสารอ้างอิง

Brunei Immigration and National Registration. เรียกใช้เมื่อ 17 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์

[www.immigration.gov.bn/working.htm](http://www.immigration.gov.bn/working.htm).

Brunei Statistical Yearbook, Planning and Development and Annual Reports of the Brunei

Department of Labor. เรียกใช้เมื่อ 17 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์

[www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1049007804000880](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1049007804000880).

Department of Economic and Social Affairs. (2554). Population Division World Population Prospect: The 2010 Revision. New York.

East Asia Watch. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์

[www.eastasiawatch.in.th/article.php?id=558](http://www.eastasiawatch.in.th/article.php?id=558).

Industrial Planning and Promotion Division, Ministry of Industry and Primary Resources.

International Monetary Fund.

Kuwayama and Patricia Hagan. The handbook of human resource policies and practices in Asia-Pacific economies volume 2.

Michael Zanko and Matt Ngui. (2003). The handbook of human resource policies and practices in asia-pacific economies volume 2. Northampton: Edward Elgar publishing.

Policy globalization and future of the youth in Asia. 2-3 December 2004, Tokyo. Japan measures for youth employment and human resources development in Brunei for Symposium on Southern Asia Pacific Division. เรียกใช้เมื่อ 3 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์: [www.ssd.org](http://www.ssd.org).

The Brunei Economic Development Board the Prime Minister's Office. เรียกใช้เมื่อ 17 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์ [www.bedb.com.bn/doing\\_guides\\_immigration.html](http://www.bedb.com.bn/doing_guides_immigration.html).

The Jakarta Post. เรียกใช้เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2555 จากเว็บไซต์ [www.thejakartapost.com/news/2009/03/02/brunei-defends-whipping-400-immigrants-5-years.html](http://www.thejakartapost.com/news/2009/03/02/brunei-defends-whipping-400-immigrants-5-years.html).

Trading Economics: Brunei workforce. เรียกใช้เมื่อ 15 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์ [www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com).

World Bank report published in 2012. เรียกใช้เมื่อ 17 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์ [www.tradingeconomics.com/brunei/labor-force-total-wb-data.html](http://www.tradingeconomics.com/brunei/labor-force-total-wb-data.html).

กระทรวงแรงงาน. เรียกใช้เมื่อ 15 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์ [www.mol.go.th](http://www.mol.go.th).

กระทรวงต่างประเทศ. เรียกใช้เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2555 จากเว็บไซต์ [www.mfa.go.th](http://www.mfa.go.th).

กองกำลังตำรวจบรูไน (Royal Brunei Police Force).

สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. (2548). สรุปข้อมูลแรงงานไทยในประเทศบรูไน.



## บทที่ 6

### นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศเกาหลีใต้

#### 1. ลักษณะทั่วไปของประเทศเกาหลีใต้

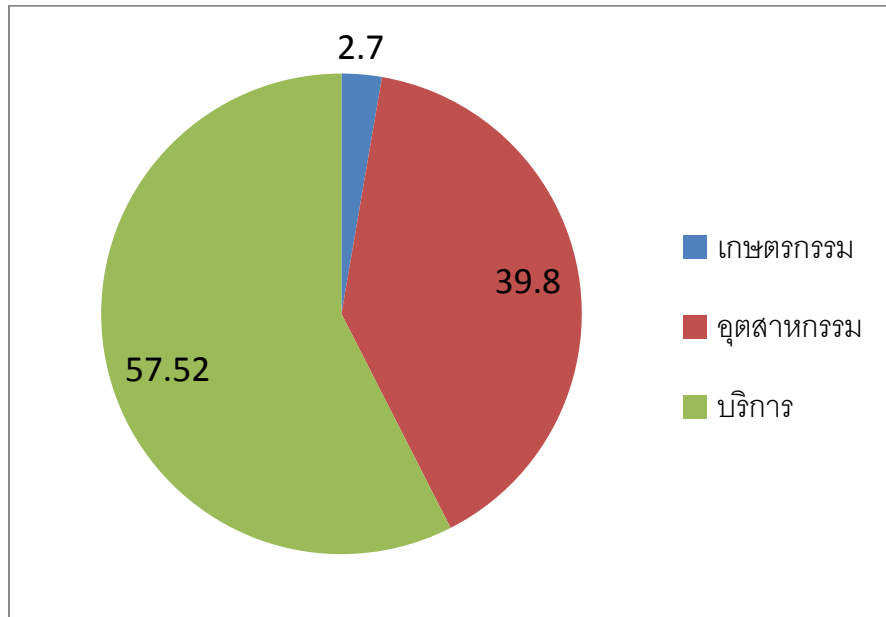
สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นคาบสมุทร ทิศเหนือติดประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลีเหนือ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศคู่สงครามและมักจะมีปัญหาการขัดแย้งกันอยู่เสมอ ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างชาตินั้นทำได้ยากลำบาก

ภาพที่ 1: แผนที่ประเทศเกาหลีใต้



เมื่อพิจารณาพื้นฐานทางเศรษฐกิจจะพบว่าประเทศเกาหลีใต้ขับเคลื่อนด้วยภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงปี พ.ศ.2533 ดังกราฟที่ 1 จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2555 ภาคอุตสาหกรรมและบริการมีสัดส่วนถึงร้อยละ 97 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งพื้นฐานทางเศรษฐกิจนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเรื่องแรงงานต่างชาติในประเทศเกาหลีใต้ต่อไป

กราฟที่ 1: GDP แบ่งตามภาคเศรษฐกิจใน ปี พ.ศ. 2555 (หน่วย: ร้อยละ)



ที่มา: CIA World Factbook

เมื่อศึกษาถึงอดีตของเกาหลีใต้พบว่าเดิมเป็นประเทศเกษตรกรรม ภูมิประเทศส่วนใหญ่คือร้อยละ 70 เป็นเทือกเขา ชุมชนหมู่บ้านมีการกระจายตัวสูง แต่เมื่อช่วง พ.ศ. 2533 ที่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้คนหนุ่มสาวของประเทศเกาหลีใต้เริ่มย้ายไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เหลือไว้แต่ผู้สูงอายุที่ยังอยู่ในภาคเกษตรกรรม เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานสะสมตัวอยู่ในภาคเกษตรกรรม

นอกจากนี้วัฒนธรรมของชาวเกาหลีใต้ที่ยึดถือสถานะทางสังคมอย่างมาก มีความภูมิใจที่ได้ทำงานในบริษัทใหญ่โต มีรายได้สูง แต่หากไม่ได้ทำงานในบริษัทเหล่านี้ คนหนุ่มสาวที่จะเป็นกำลังแรงงานรุ่นต่อไปจะเลือกไม่ทำงาน โดยจะอาศัยพักพิงอยู่กับพ่อแม่ หรือไม่ก็เป็นเจ้าของกิจการของตนเอง ทำให้ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมอยู่จำนวนมากเป็นหลักล้าน

ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงในเบื้องต้นคือ ระบบการปกครองซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปฏิเสธการเข้ามาของแรงงานต่างชาติอย่างเด็ดขาด ก็เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานรุนแรงมากขึ้น ถึงแม้ภายหลังจะมีช่องโหว่ทางกฎหมายและทำให้มีการลักลอบเข้ามาทำงานได้ก็ตาม

ดังนั้น เมื่อคนเกาหลีได้ส่วนใหญ่ไม่มีใครอยากทำงานเป็นลูกจ้าง แต่ต้องการเป็นนายจ้าง ประกอบกับ ภูมิประเทศที่เป็นภูเขาไม่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้สะดวก และรัฐธรรมนูญที่ปฏิเสธแรงงานต่างชาติ อย่างเด็ดขาด จึงเป็นที่มาเบื้องต้นของการขาดแคลนแรงงานในประเทศเกาหลีใต้ในที่สุด

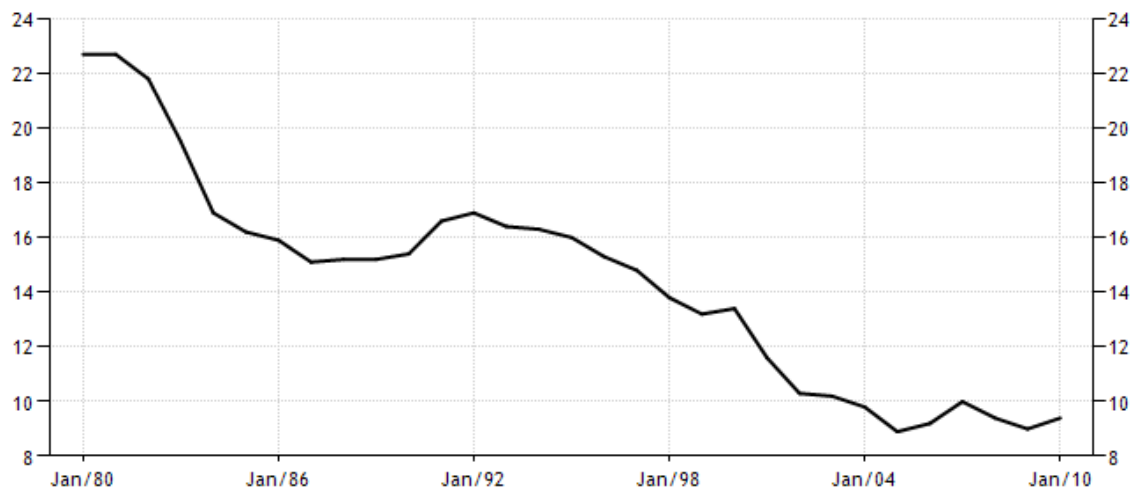
## 2. ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ในเวลาเพียง 4 ทศวรรษเกาหลีใต้ได้พัฒนาตนเองจากประเทศกำลังพัฒนามาเป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยอาศัยนโยบายส่งเสริมการส่งออกเป็นหลัก รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นจาก 142 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2510 เป็น 12,646 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2546 นอกจากนี้ อัตราการว่างงานยังลดลงจากร้อยละ 8.2 ในปี พ.ศ.2506 เป็นร้อยละ 2.5 ในปี พ.ศ.2532

จนกระทั่งช่วงต้นปี พ.ศ.2533 ประเทศเกาหลีใต้ต้องเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานเป็นครั้งแรก และต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีผลมาจากการที่พลเมืองชาวประเทศเกาหลีใต้ปฏิเสธที่จะทำงานประเภทไร้ฝีมือ และจากการที่รายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นมากขึ้นของประเทศเกาหลีใต้ที่ดึงดูดให้แรงงานต่างชาติสนใจที่จะมาทำงานในประเทศเกาหลีใต้มากขึ้น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาอัตราการเกิดก็พบว่าประเทศเกาหลีใต้มีอัตราการเกิดลดลงอย่างรวดเร็วดังรูปที่ 1 จากประมาณ 23 ต่อ 1,000 คน ในช่วงปี พ.ศ.2523 เป็นต่ำกว่า 10 ต่อ 1,000 คนในช่วงปี พ.ศ.2553 และการที่ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาสังคมคนชราแสดงโดยอัตราการพึ่งพิงที่เพิ่มขึ้นดังกราฟที่ 2 โดยอัตราการพึ่งพิงหมายถึงอัตราส่วนของประชากรที่อยู่ในกลุ่มอายุนอกวัยแรงงาน ต่อประชากรในวัยแรงงาน ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของอัตราดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามีประชากรกลุ่มอายุนอกวัยแรงงานมากขึ้นเทียบกับประชากรในวัยแรงงาน

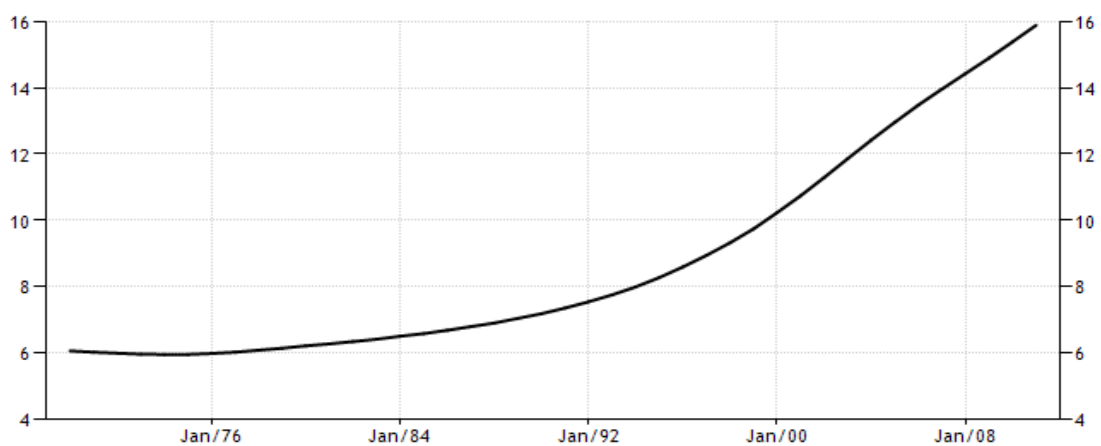
กราฟที่2. อัตราการเกิดของประเทศเกาหลีใต้ (เกิด/1,000คน)



ที่มา: CIA World Fact book

โดยในช่วงปี พ.ศ. 2519 มีอัตราส่วนประชากรกลุ่มอายุนอกวัยแรงงาน 6 คนต่อวัยแรงงาน 100 คน และเพิ่มสูงขึ้นเป็น 16 คนต่อ 100 คน ในช่วงปี พ.ศ.2551 และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ในช่วงทศวรรษที่ พ.ศ. 2533 จนถึงปัจจุบันประเทศเกาหลีใต้ต้องเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ

กราฟที่3: อัตราการพึ่งพิงของประชากรในประเทศเกาหลีใต้



ที่มา: CIA World Fact book

Abella and Park (2537), Abella and Park (2539), Abella and Park (2543), Yoo and Lee (2544) และ Yoo and others (2547) ได้นำเสนอผลจากทางด้านอุปสงค์และสรุปได้ว่า นายจ้างเกาหลีเองนิยมในการใช้แรงงานต่างชาติมากกว่าแรงงานภายในประเทศ โดย Yoo and Lee (2544) ระบุว่ากิจการขนาดเล็กได้เผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานมากถึงร้อยละ 44.3 และยังแสดงให้เห็นถึงข้อมูลของการเลือกจัดการปัญหาขาดแคลนแรงงานของนายจ้างเกาหลีใต้ ดังตารางที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของการใช้แรงงานต่างชาติ มีมากขึ้น(เป็นสัดส่วนร้อยละ 41.2 ของบริษัทที่ทำการสำรวจทั้งหมด)ในฐานะเป็นทางออกที่ดีที่สุด ซึ่งเมื่อเทียบกับก่อนหน้านี้เช่นในงานของ Abella and Park (2539) ระบุว่ากิจการส่วนใหญ่ใช้การเพิ่มค่าจ้างเป็นทางออกที่ดีที่สุด แต่พอในปี พ.ศ.2542 จากรายงานของ Abella and Park (2543) ระบุว่าสัดส่วนของการแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มค่าจ้างก็ลดลง ขณะที่มีการใช้แรงงานต่างชาติที่เพิ่มขึ้น จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2544 สัดส่วนการใช้แรงงานต่างชาติก็มากกว่าการแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มค่าจ้าง

ตารางที่ 1: วิธีการแก้ปัญหานายจ้างต่อปัญหาขาดแคลนแรงงาน ในปี พ.ศ. 2544

(หน่วย: ร้อยละ)

|                     | การแก้ปัญหาระยะสั้น |                   |           |        | การแก้ปัญหาระยะยาว |                   |           |        |
|---------------------|---------------------|-------------------|-----------|--------|--------------------|-------------------|-----------|--------|
|                     | รวม                 | ใช้แรงงานต่างชาติ |           |        | รวม                | ใช้แรงงานต่างชาติ |           |        |
|                     |                     | ถูกกฎหมาย         | ผิดกฎหมาย | ไม่ใช่ |                    | ถูกกฎหมาย         | ผิดกฎหมาย | ไม่ใช่ |
| ทำงานล่วงเวลา       | 41.2                | 38.1              | 47.6      | 41.0   | 9.6                | 7.4               | 15.4      | 8.9    |
| ใช้แรงงานต่างชาติ   | 12.9                | 20.4              | 20.3      | 1.5    | 14.9               | 17.8              | 32.9      | 2.6    |
| ปรับโครงสร้างองค์กร | 11.5                | 11.5              | 7.7       | 13.7   | 13.9               | 17.4              | 4.9       | 15.1   |
| ทำสัญญาจ้างระยะยาว  | 8.5                 | 8.1               | 9.1       | 8.5    | 8.8                | 5.9               | 9.1       | 11.4   |
| เพิ่มค่าจ้าง        | 7.9                 | 8.1               | 3.5       | 10.0   | 11.7               | 14.4              | 2.1       | 14.0   |
| ใช้เครื่องจักรแทน   | 6.3                 | 5.2               | 5.6       | 7.7    | 21.6               | 23.3              | 21.7      | 19.9   |
| ฝึกฝนแรงงาน         | 6.3                 | 5.2               | 2.8       | 9.2    | 12.7               | 10.0              | 8.4       | 17.7   |
| ย้ายฐานการผลิต      | 0.1                 | 0.0               | 0.7       | 0.0    | 9.6                | 7.4               | 15.4      | 8.9    |
| อื่นๆ               | 5.2                 | 3.4               | 2.8       | 8.6    | 4.8                | 2.6               | 2.1       | 8.9    |

|     | การแก้ปัญหาระยะสั้น |                   |           |        | การแก้ปัญหาระยะยาว |                   |           |        |
|-----|---------------------|-------------------|-----------|--------|--------------------|-------------------|-----------|--------|
|     | รวม                 | ใช้แรงงานต่างชาติ |           |        | รวม                | ใช้แรงงานต่างชาติ |           |        |
|     |                     | ถูกกฎหมาย         | ผิดกฎหมาย | ไม่ใช่ |                    | ถูกกฎหมาย         | ผิดกฎหมาย | ไม่ใช่ |
| รวม | 100.0               | 100.0             | 100.0     | 100.0  | 100.0              | 100.0             | 100.0     | 100.0  |

ที่มา: Yoo and Lee (2544)

สาเหตุเบื้องหลังของปัจจัยทางอุปสงค์นี้ Yoo and Lee (2544) ได้แสดงอัตราค่าจ้างและจำนวนชั่วโมงทำงานเปรียบเทียบระหว่างแรงงานในประเทศกับแรงงานต่างชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นตัวกำหนดให้นายจ้างเลือกใช้แรงงานได้ดีระดับหนึ่ง

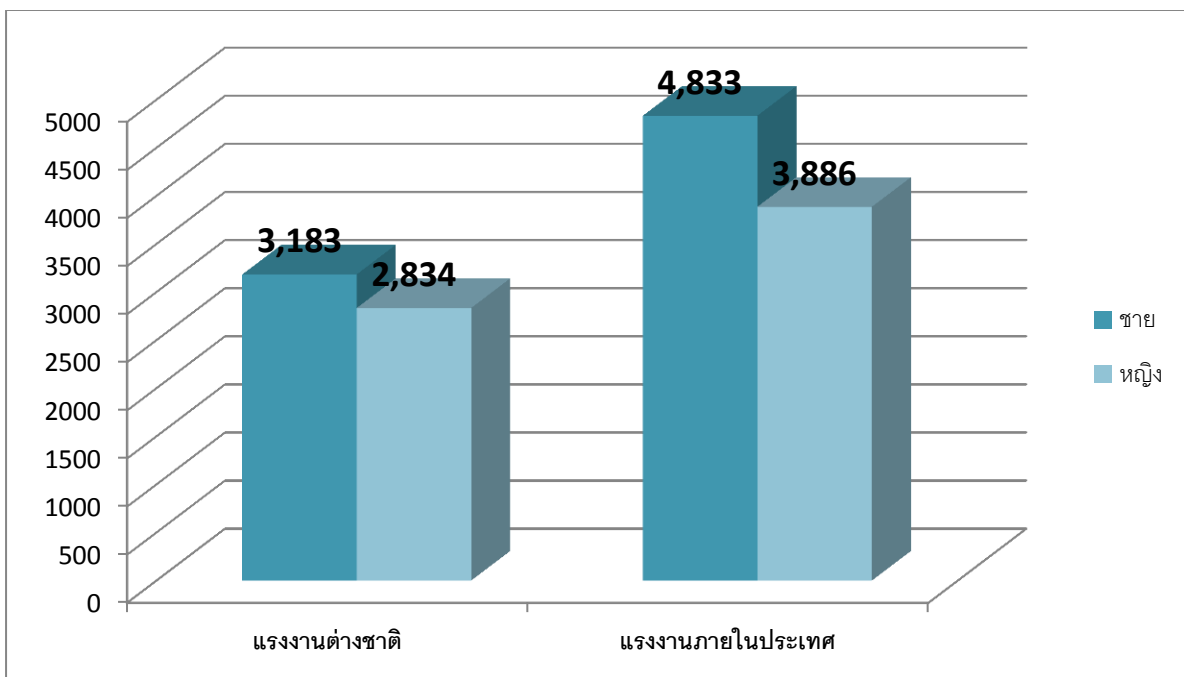
จากตารางที่ 2 และกราฟที่ 4 Yoo and Lee (2544) ได้รวบรวมไว้จะเห็นได้ว่าค่าจ้างของแรงงานภายในประเทศแพงกว่าของต่างประเทศ ขณะเดียวกันชั่วโมงการทำงานกลับน้อยกว่า ซึ่งเมื่อนำมาคิดเป็นอัตราค่าจ้าง (ต่อเดือน)/เวลาการทำงาน (ชั่วโมงต่อเดือน) แล้ว แรงงานต่างชาติย่อมมีต้นทุนถูกกว่า กล่าวคือแรงงานชาวเกาหลีใต้ชายได้ค่าจ้าง 4,833วอน/ชั่วโมง แพงกว่าแรงงานต่างชาติชายที่ได้ค่าจ้าง 3,183วอน/ชั่วโมง โดยเฉลี่ย 51.83% และ แรงงานชาวเกาหลีใต้หญิงได้ค่าจ้าง 3,886วอน/ชั่วโมง แพงกว่าแรงงานต่างชาติหญิงที่ได้ค่าจ้าง 2,834วอน/ชั่วโมง โดยเฉลี่ย 37.12% จึงไม่น่าแปลกใจที่นายจ้างจะสนใจเลือกแรงงานต่างชาติเป็นทางออกมากกว่าเพราะค่าจ้างถูกกว่าค่อนข้างมากนั่นเอง

ตารางที่ 2: ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของแรงงานเกาหลีใต้และแรงงานต่างชาติ

| ประเภท                                   |      | ค่าแรงรายเดือน<br>(พันวอน) | เวลาทำงานต่อ<br>เดือน<br>(ชั่วโมง) | ค่าแรงต่อชั่วโมง<br>(พันวอน) |
|------------------------------------------|------|----------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| แรงงานฝึกงาน<br>กับธุรกิจขนาด<br>ย่อม    | ชาย  | 824.6                      | 272                                | 3.0                          |
|                                          | หญิง | 817.7                      | 292                                | 2.8                          |
|                                          | รวม  | 822.9                      | 276                                | 3.0                          |
| แรงงานที่ได้รับ<br>สถานะจากการ<br>ฝึกงาน | ชาย  | 944.0                      | 290                                | 3.3                          |
|                                          | หญิง | 842.9                      | 310                                | 2.7                          |
|                                          | รวม  | 923.2                      | 294                                | 3.2                          |

| ประเภท                               |      | ค่าแรงรายเดือน<br>(พันวอน) | เวลาทำงานต่อ<br>เดือน<br>(ชั่วโมง) | ค่าแรงต่อชั่วโมง<br>(พันวอน) |
|--------------------------------------|------|----------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| แรงงานฝีมือ<br>กับบริษัทข้าม<br>ชาติ | ชาย  | 727.8                      | 228                                | 3.2                          |
|                                      | หญิง | 556.7                      | 245                                | 2.3                          |
|                                      | รวม  | 679.3                      | 233                                | 2.9                          |
| แรงงานผิด<br>กฎหมาย                  | ชาย  | 873.9                      | 240                                | 3.6                          |
|                                      | หญิง | 778.7                      | 243                                | 3.2                          |
|                                      | รวม  | 858.3                      | 240                                | 3.6                          |
| รวมแรงงาน<br>ต่างชาติ                | ชาย  |                            |                                    | 3.183                        |
|                                      | หญิง |                            |                                    | 2.834                        |
| แรงงานชาว<br>เกาหลีใต้               | ชาย  | 1,068.0                    | 221                                | 4.833                        |
|                                      | หญิง | 843.0                      | 217                                | 3.886                        |

กราฟที่ 4: อัตราค่าจ้างเปรียบเทียบระหว่างแรงงานต่างชาติและแรงงานภายในประเทศ  
(หน่วย: วอน/ชั่วโมง)



กล่าวโดยสรุป จากปัจจัยด้านอุปสงค์คือการที่นายจ้างนิยมการจ้างแรงงานต่างชาติเพราะค่าจ้างถูกกว่าและสามารถกดขี่แรงงานได้ (จะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อสิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างชาติ) รวมไปถึงปัจจัยแวดล้อมอื่นๆเช่นมีการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้ต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างมาก ภาคเกษตรกรรมที่คนหนุ่มสาวปฏิเสธที่จะสืบทอดต่อจากพ่อแม่ และการที่มีวัฒนธรรมที่ยึดถือสถานะทางสังคมโดยเลือกที่จะไม่ทำงานถ้าไม่ใช่งานที่มีหน้าตาหรือเปิดกิจการขนาดย่อมของตนเอง ส่งผลให้ขาดแรงงานที่จะทำงานในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการปฏิเสธการทำงานไร้ฝีมือของแรงงานคนเกาหลี อัตราการเกิดที่ลดลง และการเข้าสู่สังคมคนชรา ทำให้ประเทศเกาหลีใต้ต้องประสบกับปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง

### 3. ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนของแรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานในประเทศเกาหลีใต้ในปี พ.ศ. 2550 โดยประเทศอันดับ 1 ที่เข้าสู่ประเทศเกาหลีใต้มากที่สุดคือสหรัฐอเมริกา และทั้งห้าประเทศอื่นๆค่อนข้างมากที่ร้อยละ 44.7 ขณะที่อันดับอื่นๆตามที่ร้อยละ 24.34, 6.49, 5.56 คือประเทศญี่ปุ่น จีน และแคนาดา ตามลำดับ

ตารางที่ 4 แสดงสัดส่วนของแรงงานต่างชาติแบ่งตามประเภทของแรงงาน คือแรงงานที่เข้ามาทำงานด้วยใบอนุญาตทำงาน, แรงงานที่เข้ามาทำงานตามระบบการฝึกงาน และแรงงานที่ผิดกฎหมายและอยู่อาศัยเกินการอนุญาต โดยมีแรงงานถูกกฎหมายที่ได้รับใบอนุญาตทำงานโดยเฉลี่ยร้อยละ 6.5 แรงงานที่ทำงานกับบริษัทข้ามชาติโดยเฉลี่ยร้อยละ 10 และแรงงานในโครงการผู้ฝึกงานโดยเฉลี่ยร้อยละ 20 ที่เหลืออีกร้อยละ 60 เป็นแรงงานผิดกฎหมายหรืออยู่เกินการอนุญาต

ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2546 หลังจากมีการใช้ระบบจัดการแรงงานแบบ EPS ซึ่งเป็นนโยบายการจัดการแรงงานโดยข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐ ที่ต้องการนำมาแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย (ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป) พบว่า แรงงานผิดกฎหมายและอยู่อาศัยเกินการอนุญาต ลดลงอย่างมากจากร้อยละ 79.8 ในปี พ.ศ.2545 เป็น ร้อยละ 37.5 ในปี พ.ศ.2546 ขณะที่สัดส่วนของแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานเพิ่มขึ้นเป็นโดยเฉลี่ยร้อยละ 50 ขณะที่เหลือประมาณร้อยละ 10 เป็นแรงงานในโครงการผู้ฝึกงานและแรงงานที่ทำงานกับบริษัทข้ามชาติ



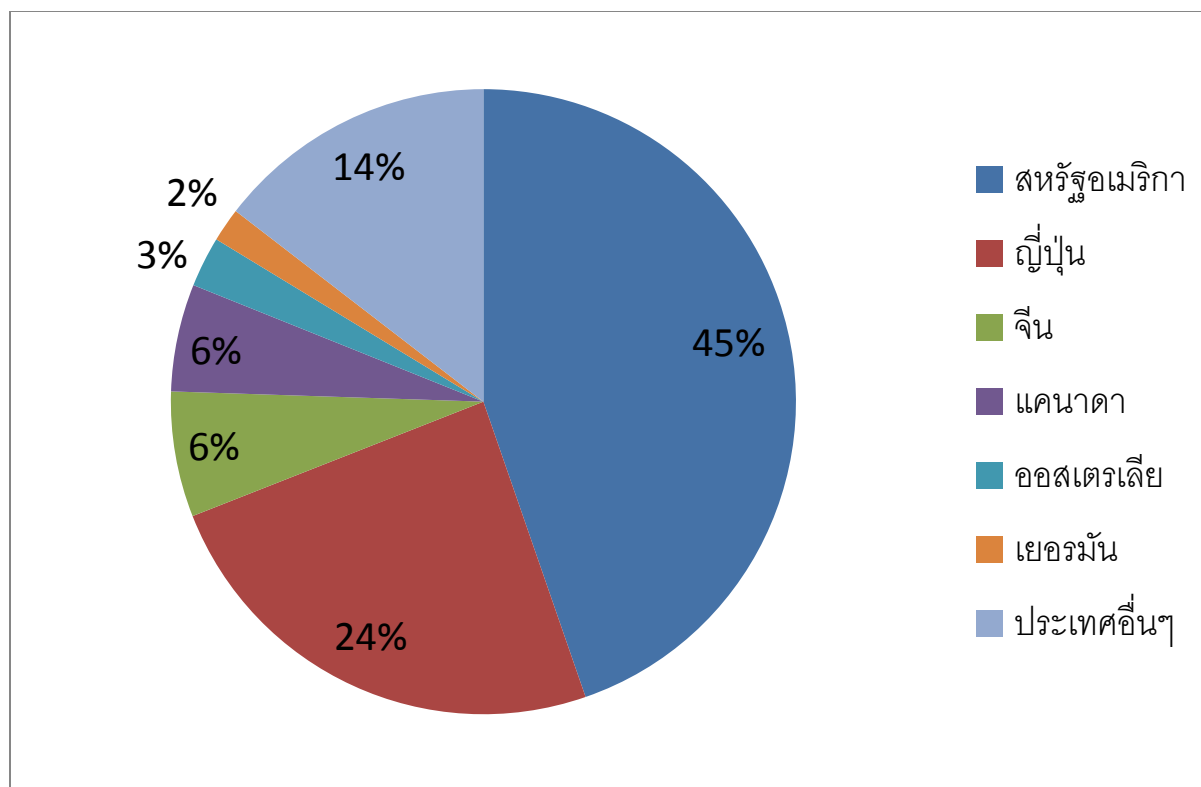
ตารางที่ 5 แสดงสัดส่วนของแรงงานต่างชาติในประเทศเกาหลีใต้แบ่งตามประเภทของงาน โดยมีสัดส่วนของแรงงานผู้ฝึกงานร้อยละ 27.6 อาจารย์สอนภาษาร้อยละ 8.1 นักแสดงร้อยละ 2.1 แรงงานไร้ฝีมือร้อยละ 57.0 และอื่นๆ ร้อยละ 5.2 (ดังตารางที่ 5 จะเห็นได้ว่าจากสัดส่วนที่สูงเกือบร้อยละ 60 ของแรงงานต่างชาติทั้งหมด จึงเหมาะสมที่จะสร้างระบบในการดูแลแรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้โดยเฉพาะเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากแรงงานต่างชาติเหล่านี้เพราะจะทำให้สามารถติดตามความเคลื่อนไหวได้ง่าย เช่น การลักลอบออกไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย หรือทำผิดกฎหมายภายในประเทศเกาหลี เป็นต้น

ตารางที่ 3: ประเทศต้นทางของแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศเกาหลีใต้ในปี พ.ศ. 2550

| ประเทศต้นทาง | จำนวน(คน)    | สัดส่วน(ร้อยละ) |
|--------------|--------------|-----------------|
| สหรัฐอเมริกา | 666,807.00   | 44.70           |
| ญี่ปุ่น      | 363,095.00   | 24.34           |
| จีน          | 96,753.00    | 6.49            |
| แคนาดา       | 82,893.00    | 5.56            |
| ออสเตรเลีย   | 38,900.00    | 2.61            |
| เยอรมัน      | 26,060.00    | 1.75            |
| ประเทศอื่นๆ  | 217,276.00   | 14.56           |
| รวม          | 1,491,784.00 | 100.0           |

ที่มา: Global Migrant Origin Database (2550)

กราฟที่ 5: ประเทศต้นทางของแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศเกาหลีใต้ในปี พ.ศ. 2543



ตารางที่ 4: แรงงานต่างชาติในประเทศเกาหลีใต้ (หน่วย: คน, (ร้อยละ))

| เดือน ปี     | รวม                | แรงงานถูกกฎหมาย              |                                 |                          | แรงงานผิดกฎหมาย   |
|--------------|--------------------|------------------------------|---------------------------------|--------------------------|-------------------|
|              |                    | แรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน | แรงงานที่ทำงานกับบริษัทข้ามชาติ | แรงงานในโครงการผู้ฝึกงาน |                   |
| ธันวาคม 2537 | 81,824<br>(100.0)  | 5,625<br>(6.4)               | 9,512<br>(11.6)                 | 18,816<br>(23.0)         | 48,321<br>(58.9)  |
| ธันวาคม 2538 | 128,906<br>(100.0) | 8,228<br>(6.4)               | 15,238<br>(11.8)                | 23,574<br>(18.3)         | 81,866<br>(63.5)  |
| ธันวาคม 2539 | 210,494<br>(100.0) | 13,420<br>(6.4)              | 29,724<br>(14.1)                | 38,296<br>(18.2)         | 129,054<br>(61.3) |

| เดือน ปี                                    | รวม                | แรงงานถูกกฎหมาย   |                  |                  | แรงงานผิด         |
|---------------------------------------------|--------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|
| ธันวาคม 2540                                | 245,399<br>(100.0) | 15,900<br>( 6.5)  | 32,656<br>(13.3) | 48,795<br>(19.9) | 148,048<br>(60.3) |
| ธันวาคม 2541                                | 157,689<br>(100.0) | 11,143<br>(7.1)   | 15,936<br>(10.1) | 31,073<br>(19.7) | 99,537<br>(63.1)  |
| ธันวาคม 2542                                | 285,506<br>(100.0) | 19,063<br>(6.7)   | 18,504<br>(6.5)  | 58,944<br>(20.6) | 188,995<br>(66.2) |
| ธันวาคม 2543                                | 285,506<br>(100.0) | 19,063<br>(6.7)   | 18,504<br>(6.5)  | 58,944<br>(20.6) | 188,995<br>(66.2) |
| ธันวาคม 2544                                | 329,555<br>(100.0) | 27,614<br>( 8.4)  | 13,505<br>( 4.1) | 33,230<br>(10.1) | 255,206<br>(77.4) |
| ธันวาคม 2545                                | 362,597<br>(100.0) | 33,697<br>( 9.2)  | 14,035<br>( 3.9) | 25,626<br>( 7.1) | 289,239<br>(79.8) |
| พฤศจิกายน 2546<br>(ระบบ EPS ถูก<br>นำมาใช้) | 381,634<br>(100.0) | 185,204<br>(48.5) | 11,990<br>(3.1)  | 40,329<br>(10.6) | 144,111<br>(37.8) |
| มกราคม 2547                                 | 397,521<br>(100.0) | 212,489<br>(53.3) | 11,594<br>(2.9)  | 36,525<br>(9.2)  | 136,913<br>(34.5) |
| กันยายน 2547                                | 423,597<br>(100.0) | 209,390<br>(49.4) | 9,022<br>(2.1)   | 23,686<br>(5.6)  | 181,499<br>(42.8) |
| มกราคม 2548                                 | 415,641<br>(100.0) | 186,334<br>(46.2) | 8,435<br>(2.0)   | 28,105<br>(6.8)  | 187,046<br>(45.0) |
| พฤษภาคม 2548                                | 358,167<br>(100.0) | 125,116<br>(34.9) | 7,352<br>(2.1)   | 26,516<br>(7.4)  | 199,183<br>(55.6) |
| สิงหาคม 2548                                | 332,653<br>(100.0) | 103,064<br>(31.0) | 6,880<br>(2.0)   | 33,185<br>(9.9)  | 189,724<br>(57.0) |
| ธันวาคม 2548                                | 345,579<br>(100.0) | 126,497<br>(36.6) | 6,142<br>(1.8)   | 32,148<br>(9.3)  | 180,792<br>(52.3) |

| เดือน ปี      | รวม                | แรงงานถูกกฎหมาย   |                |                 | แรงงานผิด         |
|---------------|--------------------|-------------------|----------------|-----------------|-------------------|
| มิถุนายน 2549 | 394,511<br>(100.0) | 166,599<br>(42.2) | 6,806<br>(1.7) | 31,886<br>(8.1) | 189,220<br>(48.0) |

ตารางที่ 5: ประเภทแรงงานถูกกฎหมายที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน (หน่วย: คน, (ร้อยละ))<sup>1</sup>

| เดือน ปี                | มิ.ย. 2549        | ธ.ค. 2549          | ธ.ค. 2547          | ธ.ค. 2546          | ธ.ค. 2545         |
|-------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| รวม                     | 166,599<br>(100.) | 126,497<br>(100.0) | 195,664<br>(100.0) | 200,039<br>(100.0) | 33,697<br>(100.0) |
| อาจารย์                 | 1,134<br>(0.7)    | 1,084<br>(0.9)     | 939<br>(0.5)       | 929<br>(0.5)       | 799<br>(2.4)      |
| อาจารย์สอน<br>ภาษา      | 13,522<br>(8.1)   | 12,296<br>(9.7)    | 11,072<br>(5.8)    | 10,826<br>(5.4)    | 11,132<br>(33.0)  |
| นักวิจัย                | 1,776<br>(1.1)    | 1,738<br>(1.4)     | 1,569<br>(0.8)     | 1,359<br>(0.7)     | 1,177<br>(3.4)    |
| นักเทคโนโลยี            | 172<br>(0.1)      | 193<br>(0.1)       | 185<br>(0.2)       | 195<br>(0.1)       | 196<br>(0.6)      |
| อาชีพที่เป็น<br>วิชาชีพ | 301<br>(0.2)      | 286<br>(0.2)       | 288<br>(0.2)       | 352<br>(0.2)       | 399<br>(1.2)      |
| นักแสดง                 | 3,506<br>(2.1)    | 3,268<br>(2.6)     | 2,812<br>(1.4)     | 3,185<br>(1.6)     | 4,701<br>(14.0)   |
| แรงงานเฉพาะ<br>ทาง      | 4,867<br>(2.9)    | 4,412<br>(3.5)     | 3,432<br>(1.7)     | 3,243<br>(1.6)     | 3,102<br>(9.2)    |
| ผู้ฝึกงาน               | 46,031<br>(27.6)  | 50,703<br>(40.1)   | 48,937<br>(25.0)   | 20,244<br>(10.1)   | 12,191<br>(36.2)  |
| แรงงานไร้ฝีมือ          | 95,005<br>(57.0)  | 52,305<br>(41.3)   | 126,421<br>(64.6)  | 159,706<br>(79.8)  | -                 |

<sup>1</sup> Ibid.

|          |              |              |   |   |   |
|----------|--------------|--------------|---|---|---|
| ชาวประมง | 285<br>(0.2) | 212<br>(0.2) | - | - | - |
|----------|--------------|--------------|---|---|---|

งานศึกษาของ Kyu-Yong Lee และ Sung-Jae Park (2551)<sup>2</sup> พบว่าเมื่อแบ่งจำนวนแรงงานต่างชาติที่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านไปตามประเภทของอุตสาหกรรม พบว่าแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่จะมีสัดส่วนอยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตร้อยละ 40 การก่อสร้างร้อยละ 20 ร้านอาหารและที่พักร้อยละ 10 และอื่นๆ ร้อยละ 20 ดังตารางที่ 6 โดยที่แรงงานต่างชาติในภาคการก่อสร้าง ร้านอาหาร และที่พักที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ในอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศกลับมีสัดส่วนลดลง แสดงให้เห็นว่าถึงแม้จะการยอมรับแรงงานต่างชาติมากขึ้นแต่รัฐบาลก็มีความพยายามกีดกันแรงงานเหล่านี้ออกจากภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศอยู่ดีคือภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีสัดส่วนใน GDP สูงถึงร้อยละ 39 สำหรับภาคบริการซึ่งคิดเป็นร้อยละ 58 โดยประมาณของรายได้ประชาชาติ รัฐบาลได้มีการกีดกันจากนโยบาย EPS ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น คือมีการจำกัดประเภทของงานบริการที่แรงงานต่างชาติสามารถทำได้

ตารางที่ 6: แรงงานต่างชาติแบ่งตามภาคเศรษฐกิจ (หน่วย: ร้อยละ)

|      | รวม   | อุตสาหกรรม<br>การผลิต | ก่อสร้าง | ร้านอาหาร<br>และที่พัก | การบริการ<br>ภายในประเทศ | อื่น |
|------|-------|-----------------------|----------|------------------------|--------------------------|------|
| 2548 | 100.0 | 46.2                  | 20.9     | 9.9                    | 2.5                      | 20.4 |
| 2549 | 100.0 | 46.4                  | 20.5     | 12.1                   | 3.1                      | 17.8 |
| 2550 | 100.0 | 42.8                  | 21.7     | 13.3                   | 3.5                      | 18.6 |
| 2551 | 100.0 | 36.7                  | 26.0     | 15.1                   | 3.9                      | 18.3 |

<sup>2</sup> Kyu-Yong Lee and Sung-Jae Park. Employment Structure and Effects of the Foreign Workforce. Monthly Labor Review 2008. (2551)

#### 4. พัฒนาการนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ

เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2533 ประกอบกับการที่ประเทศเกาหลีใต้เองก็มีนโยบายต่อต้านแรงงานต่างชาติไว้เป็นอย่างดีชัดเจน จึงทำให้มีปัญหาแรงงานผิดกฎหมายเกิดขึ้นมากมาย ส่งผลต่อการบริหารจัดการด้านแรงงานของรัฐบาลของประเทศเกาหลีใต้กล่าวคือ รัฐบาลเกาหลีใต้ขาดข้อมูลที่ต้องและทันสมัยเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติภายในประเทศของตน จึงทำให้ไม่สามารถวางแผนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุดท้ายเมื่อรัฐบาลของประเทศเกาหลีใต้ตระหนักถึงปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จึงได้เริ่มหันมาจัดการและพัฒนานโยบายการจัดการแรงงานต่างชาติในที่สุด ซึ่งประกอบไปด้วยนโยบายแรงงานทดแทนในฐานะผู้ฝึกงานและนโยบายใบอนุญาตทำงาน

##### 4.1 นโยบายแรงงานทดแทนในฐานะผู้ฝึกงาน

นโยบายแรงงานทดแทนโดยให้เข้ามาในฐานะของผู้ฝึกงานในประเทศนั้นถือเป็นเพียงนโยบายชั่วคราวคือผู้ฝึกงานต้องกลับประเทศต้นทางเมื่อทำงานครบ 1 ปีและถูกนำมาใช้จัดการกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในโรงงานหรือหน่วยผลิตขนาดเล็ก ซึ่งจำกัดเฉพาะภาคอุตสาหกรรมการผลิตแค่บางประเภทที่คนภายในประเทศไม่ต้องการทำเท่านั้น โดยส่วนหนึ่งก็จะเป็นหน่วยผลิตที่เป็นบริษัทระหว่างประเทศที่มีการร่วมทุนหรือไปลงทุนในต่างประเทศ เพื่อพัฒนาทักษะของแรงงานต่างชาติให้สามารถมาทดแทนกำลังแรงงานภายในประเทศที่ปฏิเสธที่จะทำงาน

อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ก็กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการจำกัดสิทธิต่างๆ ของผู้ฝึกงานเช่นไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของประเทศ ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานทั่วไปและอื่นๆ อีกมากมาย ทั้งนี้เพราะนายจ้างเหล่านี้ต้องจ้างแรงงานมาด้วยต้นทุนที่ค่อนข้างแพง เนื่องจากมีโควตาให้น้อย ทำให้เกิดปัญหาการหลบหนีนายจ้างกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งการหลบหนีเกิดอย่างมากเพราะเมื่อหนีแล้ว กลับกลายเป็นว่าแรงงานต่างชาติได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น เนื่องจากนายจ้างที่จ้างต่อไปนั้นไม่ต้องเสียค่านายหน้าในการจ้างทำให้กีดกันน้อยกว่านายจ้างเดิม ซึ่งประเด็นนี้ก็กลายเป็นประเด็นที่ถูกโจมตีกดดันและจับตาจากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ตลอดเวลา ทำให้รัฐบาลขาดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายพอสมควรเพราะอาจจะทำให้มีปัญหากับนานาชาติได้

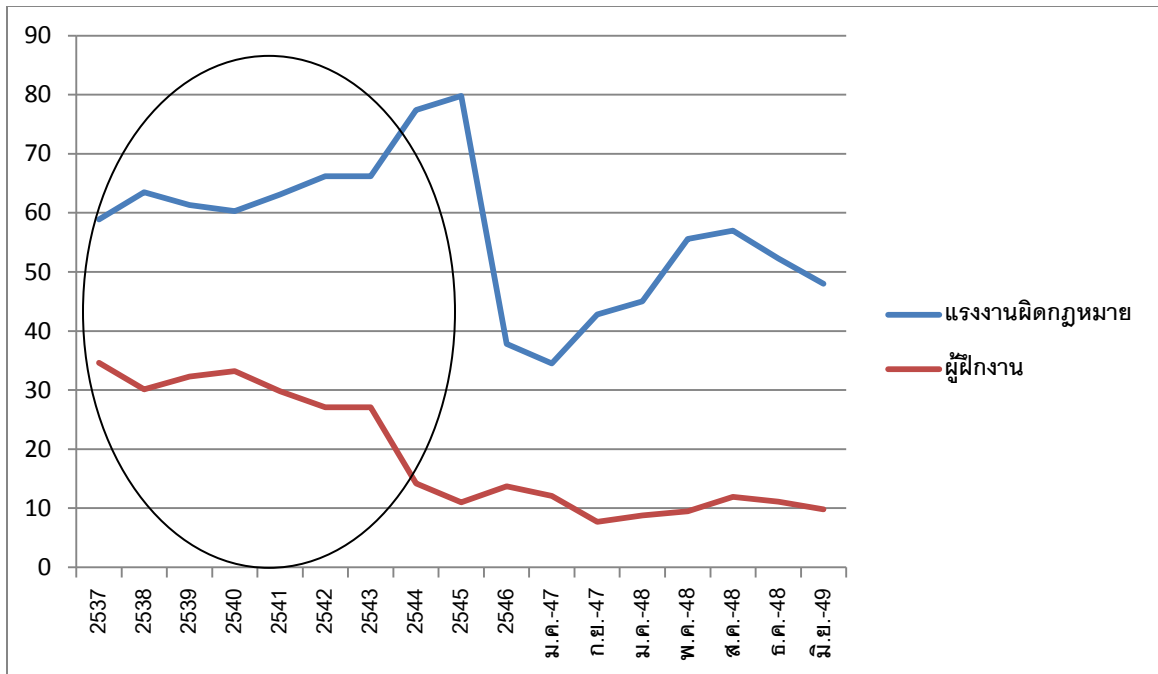
อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ช่วงกลาง พ.ศ. 2533 นักท่องเที่ยวจากทวีปเอเชียสามารถอยู่เกิน (Overstay) จากระยะเวลาที่ได้รับวีซ่าและกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายโดยหางานทำในภาคอุตสาหกรรม ก่อสร้าง และร้านอาหารขนาดเล็ก

การแก้ปัญหาในเบื้องต้นคือการพยายามจับกุมแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ ก็เป็นไปได้ด้วยความยากลำบากเนื่องจาก ภูมิประเทศของประเทศที่เป็นเทือกเขาโรงงานหรือภาคการผลิตต่างๆก็จะอยู่ห่างไกลจากตัวเมือง ทำให้การตรวจสอบจับกุมเป็นไปได้ยาก

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงพยายามจะแก้ปัญหาเหล่านี้ด้วยมาตรการต่างๆทางนโยบายแทนเพื่อจูงใจให้แรงงานยอมรับระบบฝึกงานมากขึ้นเช่น เพิ่มระยะเวลาฝึกงานจาก 1 ปีเป็น 2 ปี หรือให้สถานะแรงงานกับผู้ฝึกงาน 2 ปี หลังจากฝึกงาน 1 ปีซึ่งถือเป็นครั้งแรกของรัฐบาลที่ได้ให้สถานะแรงงานแก่ผู้ฝึกงาน หรือขยายประเภทของหน่วยผลิตที่สามารถไปฝึกงาน นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เสนอนโยบายด้านแรงงานอีกหนึ่งนโยบายคือ Employment Management Scheme กล่าวคือเป็นการให้สถานะแรงงานแก่แรงงานที่มีเชื้อชาติเกาหลีใต้ (ซึ่งมีลูกครึ่งจีน-เกาหลีใต้เป็นหลัก) ซึ่งจำกัดเพียงแต่ภาคบริการเท่านั้น แต่่นโยบายทั้งหมดที่พัฒนาขึ้นมาก็ไม่ค่อยเป็นผลเท่าไรนัก

นโยบายที่ไร้ประสิทธิภาพถูกสะท้อนออกมาอย่างเห็นได้ชัดจากตารางที่ 1 และกราฟที่ 6 กล่าวคือ แรงงานผิดกฎหมายที่อยู่ในช่วงปี พ.ศ.2537 – พ.ศ. 2545 คิดเป็นอย่างน้อยร้อยละ 50 ทุกๆปี และมากที่สุดในปี พ.ศ.2544 คิดเป็นร้อยละ 77 ทั้งนี้จากกราฟที่ 6 จะพบว่า แรงงานผิดกฎหมายกลับมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น และผู้ฝึกงานกลับมีแนวโน้มที่ลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของนโยบายอย่างชัดเจน

กราฟที่ 6: แรงงานต่างชาติในประเทศเกาหลีใต้แบ่งตามประเภท (หน่วย: ร้อยละ)



#### 4.2 นโยบายใบอนุญาตทำงาน

เนื่องจากความล้มเหลวของนโยบายด้านแรงงานที่ผ่านมา ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้ปฏิรูปนโยบายขึ้นมาใหม่ เป็นระบบการให้ใบอนุญาตทำงาน (Employment Permit System: EPS) ทั้งนี้รัฐบาลเชื่อว่าการที่มีแรงงานผิดกฎหมายมากเพราะรัฐบาลไม่อนุญาตให้แรงงานไร้ฝีมือได้ทำงานอย่างถูกกฎหมายทั้งๆที่มีความต้องการพวกเขาอยู่ในตลาดซึ่งสุดท้ายรัฐบาลยอมไม่สามารถทานความต้องการนี้ได้อย่างแน่นอน นอกจากนี้แรงงานผิดกฎหมายอีกจำนวนมากก็เป็นผลจากนโยบายที่ล้มเหลวก่อนหน้านี้ด้วย

ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็จะเป็นการกลับมาดำเนินนโยบายตามความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น มีการจัดการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดและเป็นระบบ ซึ่งการยอมแรงงานต่างชาติได้ทำงานอย่างถูกกฎหมายแต่ขณะเดียวกันก็สามารถรู้ข้อมูลตลาดแรงงานที่ถูกต้องและสามารถที่จะจัดการ ดูแล หรือควบคุมได้อย่างเบ็ดเสร็จ รัฐบาลคิดว่ายอมดีกว่าการยึดมั่นในตักวิญญายที่กีดกันแรงงานต่างชาติ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามทฤษฎีหรือกฎหมายนั้น



ทั้งนี้ในเบื้องต้นรัฐบาลจะทำการอนุญาตให้แรงงานผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนโดยไม่มีอาชญากรรม (ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมาก โดยจะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อผลของนโยบาย) ตามระยะเวลาที่กำหนด และให้กลับประเทศก่อนที่จะทำการสอบตามระบบ EPS เพื่อกลับมาทำงานใหม่ โดยหลังจากได้ข้อมูลทั้งหมด รัฐบาลจะนำไปประเมินและวิจัยเพื่อหาข้อสรุปสถานการณ์แรงงานภายในประเทศ ว่ามีความต้องการแรงงานต่างชาติเท่าไร และจากประเทศไหน มีอัตราการหลบหนีของแรงงานประเทศนั้นๆเท่าไร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ**ความต้องการของนายจ้างเป็นสำคัญ** กล่าวคือแรงงานแต่ละประเทศมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันและมีความต้องการจากนายจ้างต่างกันเช่นบางประเทศแรงงานมีความอดทน ขยัน มากกว่า หรือบางประเทศอาจจะมีความสามารถในการสื่อสารที่ดีกว่า ดังนั้นรัฐบาลเกาหลีใต้ก็จะทำการสำรวจและวิจัยโดยยึดความต้องการเหล่านี้เป็นหลัก หลังจากนั้นก็จะประกาศให้กับประเทศที่ทำ MOU ตามหัวข้อ 4.2.1 และดำเนินการขั้นตอนการส่งตัวแรงงานตามหัวข้อ 4.2.2 ต่อไป

โดยในปัจจุบันระบบ EPS ได้ถูกยกย่องให้เป็นระบบที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด และเป็นตัวอย่างให้กับหลายๆประเทศเช่นประเทศอิสราเอลที่ได้นำระบบนี้ไปประยุกต์ใช้ด้วยเช่นกัน

#### 4.2.1 ประเทศผู้ส่งแรงงานระบบ EPS

รัฐบาลเกาหลีใต้จะพิจารณาคัดเลือกประเทศผู้ส่งแรงงานโดยใช้เกณฑ์ต่างๆ เช่น ความต้องการแรงงานต่างชาติภายในประเทศ และอัตราการหลบหนีของแรงงานของประเทศต้นทาง ซึ่งประเทศผู้ส่งแรงงานมี 15 ประเทศ ดังนี้ เวียดนาม ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย อินโดนีเซีย ศรีลังกา จีน ไทย กัมพูชา เมียนมาร์ อุซเบกิสถาน ปากีสถาน บังคลาเทศ เนปาล ไคกีสถาน และติมอร์-เลสเต

#### 4.2.2 ขั้นตอนการจัดส่งคนหางานไปทำงานที่ประเทศเกาหลีใต้

1.รับสมัครสอบภาษาเกาหลี EPS – TOPIK (กรณีประเทศไทยคือกรมการจัดหางาน) เพื่อให้สามารถสื่อสารและสามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ในประเทศ โดยคุณสมบัติผู้สมัครมีดังนี้ ชาย/หญิง อายุ 18-39 ปี และไม่จำกัดวุฒิการศึกษา

ผู้สอบผ่าน EPS – TOPIK ตรวจสุขภาพกับสถานพยาบาลที่ได้รับความเห็นชอบ

2. จากหน่วยงานที่รับผิดชอบ (กรณีประเทศไทยคือกรมการจัดหางาน)
3. รับรายงานตัวผู้สอบผ่าน EPS – TOPIK ตามแต่ละประเทศกำหนด สำหรับประเทศไทย จะเป็นที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัดที่กำหนด
4. จัดทำบัญชีรายชื่อคนหางาน(กรมการจัดหางาน) ส่งไปยังฝ่าย HRD ของประเทศเกาหลีใต้
5. HRD ตรวจสอบ/รับรองบัญชีรายชื่อ
6. นายจ้างเกาหลีใต้ยื่นคำร้องขอจ้างแรงงานต่างชาติที่ Job Center
7. นายจ้างเกาหลีใต้คัดเลือกคนหางานและขออนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงาน โดยระบบจะทำการสุ่มเลือกคนหางานจำนวนมากกว่าที่นายจ้างต้องการสองเท่า เช่น ถ้านายจ้างต้องการแรงงานต่างชาติ 1 คน ระบบจะทำการสุ่มจากรายชื่อทั้งหมดมา 3 คนให้นายจ้างเป็นคนเลือก ทั้งนี้ นายจ้างมีสิทธิขอให้สุ่มเลือกใหม่ได้อีก 1 ครั้ง
8. กระทรวงแรงงานประเทศเกาหลีใต้ออกใบอนุญาตการจ้างงาน
9. HRD รับมอบอำนาจจากนายจ้างในการทำสัญญาจ้างและกระบวนการรับแรงงาน
10. คนหางานลงนามสัญญาจ้างงาน(ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง)
- 11.อบรมภาษาและวัฒนธรรมก่อนการเดินทางจำนวน 45 ชั่วโมง
12. ยื่นขอวีซ่า
13. เดินทางไปประเทศเกาหลีใต้ อบรมก่อนการเดินทาง
14. ตรวจสอบสุขภาพและฝึกอบรมก่อนการส่งต่อให้นายจ้าง(ศูนย์ฝึกอบรมการจ้างงาน ณ ประเทศเกาหลีใต้)
15. ส่งคนงานเข้าทำงานกับนายจ้าง
16. ทำงานครบ1ปี (สูงสุด 4 ปี 11 เดือน) ต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง ทั้งนี้ผู้ที่ไม่เคยเปลี่ยนนายจ้างสามารถเดินทางกลับไปทำงานระบบ re-entry สูงสุดอีก 4ปี 11เดือน รวมเป็น 9ปี 10เดือน

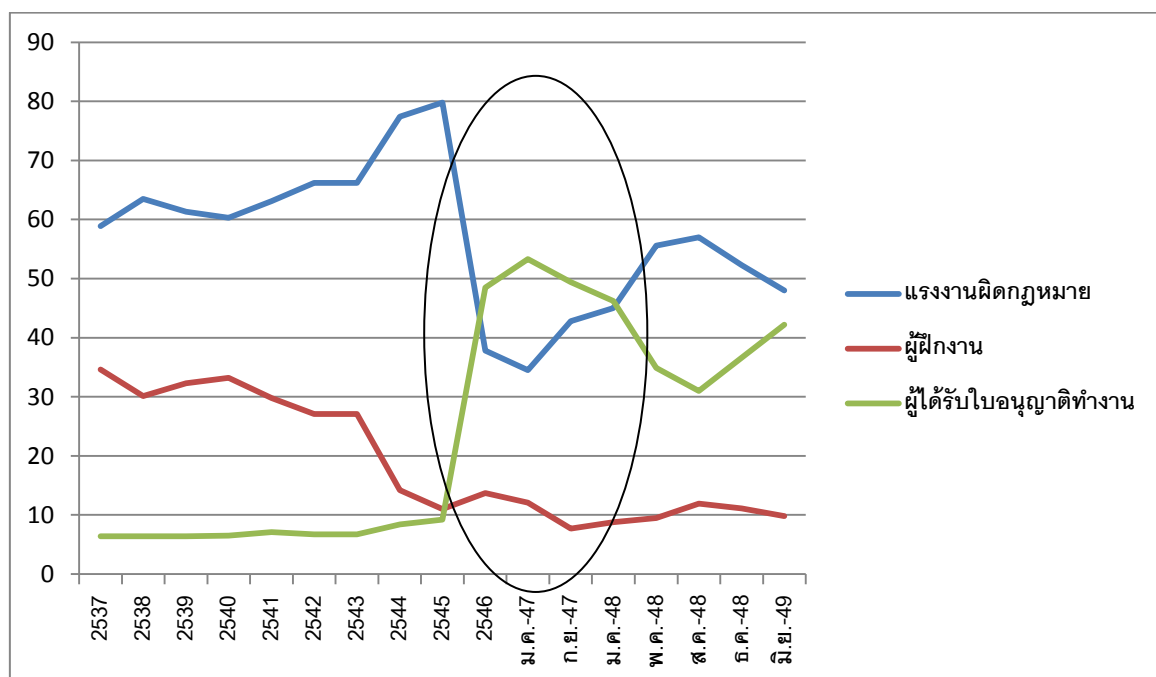
นอกจากนี้ตัวนโยบายก็มีรายละเอียดปลีกย่อยอีกดังนี้คือนโยบาย EPS มีการจำกัดประเภทของอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติ 5 สาขา<sup>3</sup>คืออุตสาหกรรมที่มีพนักงานไม่เกิน 300 คน, การประมง ระยะเวลา 10-25 วัน, การเกษตรเลี้ยงสัตว์, การก่อสร้าง, การบริการคือ ร้านอาหาร งานสนับสนุน

<sup>3</sup> ไกรแก้ว ไกรพล. (2552). “นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติ”, *ความคาดหวังและการเตรียมความพร้อมของแรงงานไทยที่จะเดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้ภายใต้ระบบ EPS*. สารนิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การประกอบการเช่นทำความสะอาดตึก แม่บ้าน เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการปกป้องแรงงานภายในประเทศรูปแบบหนึ่ง จะกล่าวโดยละเอียดอีกทีในส่วนของผลกระทบของแรงงานต่างชาติ

เมื่อดูผลของนโยบายจากตารางที่ 4 และกราฟที่ 7 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายประสบความสำเร็จอย่างมาก จำนวนแรงงานผิดกฎหมายลดลงจากร้อยละ 79.8 ในปี พ.ศ.2545 เหลือเพียงร้อยละ 37.8 ในปี พ.ศ.2546 ถึงแม้ภายหลังแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้จะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นแต่เมื่อเทียบกับก่อนหน้าที่จะมีการใช้นโยบาย EPS ก็พบว่าสัดส่วนยังน้อยกว่ามาก

กราฟที่ 7: แรงงานต่างชาติในประเทศเกาหลีใต้แบ่งตามประเภท (หน่วย: ร้อยละ)



สุดท้ายจะเป็นการเปรียบเทียบความแตกต่างในนโยบายทั้งสองอย่างดังตารางที่ 7 กล่าวโดยสรุปคือนโยบาย EPS จะให้ระยะเวลาทำงานแก่แรงงานนานกว่าคือ 3 ปีกับอีกไม่เกิน 2 ปี ขณะที่ ITS ให้ระยะเวลาเต็มที่ 3 ปีเท่านั้น นอกจากนี้ระบบ EPS จะให้ความยืดหยุ่นแก่นายจ้างและแรงงานมากกว่าในการเลือก รวมไปถึงมีหน่วยงานรัฐรับผิดชอบอย่างเป็นทางการซึ่งทำให้มีความแน่นอน โปร่งใสมากกว่า ขณะที่ ITS จะเป็นลักษณะการทำงานของเอกชน ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาต่างๆ ได้เช่น สัญญาจ้างที่เอาเปรียบหรือนายจ้างไม่สามารถเลือกแรงงานได้มากนัก เป็นต้น

ตารางที่ 7: ตารางเปรียบเทียบนโยบายใบอนุญาตทำงานและนโยบายผู้ฝึกงาน<sup>4</sup>

|                                             | นโยบายใบอนุญาตทำงาน                                              | นโยบายผู้ฝึกงาน                                                                 |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| สถานะของแรงงาน                              | ทำงาน 3 ปี + ระบบ re-entry ไม่เกิน 2 ปี                          | ฝึกงาน 1 ปี และทำงาน 2 ปี หลังจากนั้นต้องกลับประเทศต้นทาง                       |
| หน่วยงานรับผิดชอบ                           | หน่วยงานรัฐ                                                      | สหภาพธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Federation)                                 |
| ระบบการจัดสรรแรงงาน                         | นายจ้างและแรงงานสามารถเลือกงานหรือแรงงานให้เหมาะสมกับตนเองได้    | ทั้งนายจ้างและแรงงานไม่สามารถเลือกลูกจ้างหรืองานได้                             |
| การปกป้องโอกาสของแรงงานภายในประเทศเกาหลีใต้ | นายจ้างต้องแสวงหาแรงงานภายในประเทศก่อนที่จะจ้างแรงงานต่างชาติได้ | สหภาพมีอำนาจในการจ้างแรงงานต่างชาติโดยไม่จำเป็นต้องหาแรงงานภายในประเทศก่อนก็ได้ |

5. สิทธิและสวัสดิการที่แรงงานต่างชาติได้รับ<sup>5</sup>

สิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างชาติได้รับจากนโยบาย ITS นั้นได้กล่าวมาอย่างคร่าวๆแล้วในหัวข้อที่ 4.1 นโยบายแรงงานทดแทนในฐานะผู้ฝึกงาน ในที่นี้จึงขอสรุปสั้นๆเพื่อนำไปเปรียบกับนโยบาย EPS ได้ชัดเจนและสะดวกยิ่งขึ้น

สิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างชาติได้รับจากนโยบาย ITS มีลักษณะเป็นปัญหามากกว่า กล่าวคือแรงงานต่างชาติมักถูกลิดรอน สิทธิและสวัสดิการทั้งจากกฎหมายและจากนายจ้าง เช่น มีการเก็บค่านายหน้าสูง ไม่มีการทำสัญญาจ้างงานเพราะผิดกฎหมายแรงงานเกาหลีใต้ มีการเลือกปฏิบัติและกดขี่แรงงานเพราะกฎหมายแรงงานไม่คุ้มครอง ขาดอุปกรณ์ป้องกันและการฝึกอบรมในกรณีต้องทำการที่มี

<sup>4</sup> แปลจาก Park, Young-bum. Admission of foreign workers as trainees in Korea ; International Labour Office ; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration. - Bangkok: ILO (2551)

<sup>5</sup> เก็บความจาก Disposable Labour: Rights of migrant workers in South Korea. Amnesty International October 2009 (2552)

ความเสี่ยงหรือต้องใช้ทักษะ ไม่มีการให้บริการจากภาครัฐเพราะแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย  
แรงงาน

หลังจากที่มีการนำระบบ EPS มาใช้ ปัญหาเรื่องสวัสดิการที่แรงงานต่างชาติได้รับก็มีการปรับปรุง  
ให้ดีขึ้นจนแรงงานเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเทียบเท่ากับแรงงานท้องถิ่น ทั้งด้านสิทธิแรงงาน  
ค่าแรงและผลประโยชน์ มีการตั้งศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างชาติรัฐบาลประเทศเกาหลีได้ ทำหน้าที่ให้  
ความรู้เรื่องกฎหมาย หรือเป็นล่ามให้

อย่างไรก็ตามหลังจากที่มีการปรับปรุงระบบ ปัญหาที่เคยมีในระบบ ITS ก่อนหน้านั้นก็ดูเหมือนจะ  
กลับมาอีกครั้งในปัจจุบันซึ่งมีประเด็นดังต่อไปนี้

กระบวนการจ้างงานยังมีการใช้ระบบนายหน้า(Broker) ในบางประเทศทำให้แรงงานต้องเสีย  
ค่าธรรมเนียมและตกอยู่ในสภาพเป็นหนี้มหาศาลก่อนที่จะไปทำงาน นอกจากนี้งานที่เสนอผ่านระบบ EPS  
กับงานจริงที่แรงงานต่างชาติต้องทำนั้น บางครั้งก็มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องข้อตกลง  
ของค่าแรงและจำนวนชั่วโมงการทำงาน ทั้งยังมีการกีดกันแรงงานที่ติดเชื้อ HIV ในบางงาน

ถึงแม้ว่าจะมีการรายงานเรื่องการถูกข่มเหงภายในการทำงานกับแรงงานไร้ฝีมือของประเทศเกาหลี  
ได้เป็นปกติอยู่แล้ว แต่สำหรับแรงงานต่างชาตินั้นต้องเผชิญกับปัญหาค่อนข้างรุนแรงกว่ามากเพราะ  
สถานะที่เป็นคนต่างชาติของตนเอง มีการเลือกปฏิบัติกับแรงงาน มีการข่มเหงทั้งทางคำพูดและการใช้  
กำลัง แรงงานเหล่านี้ถูกขอร้องให้ทำงานล่วงเวลาหรือกะกลางคืนโดยปราศจากการจ่ายค่าจ้างล่วงเวลาใน  
หลายกรณี

นอกจากนี้โดยเฉลี่ยแล้วแรงงานเหล่านี้มักได้รับค่าจ้างน้อยกว่าแรงงานเกาหลีใต้ภายในงาน  
รูปแบบเดียวกัน และมักจะได้ทำงานในตำแหน่งที่มีความเสี่ยงมากกว่าโดยปราศจากระบบการรักษากรณี  
เกิดอุบัติเหตุที่เพียงพอ ถึงแม้จะมีการปรับปรุงระบบการจ้างงานเป็น EPS แล้ว แต่เนื่องจากข้อจำกัด  
เรื่องการเปลี่ยนงาน เหมือนกับระบบ ITS สุดท้ายแล้วแรงงานเหล่านี้ก็ยังคงถูกข่มเหงเหมือนกับกรณีที่เกิดขึ้น  
ในระบบ ITS อยู่ดีนั่นเอง

ในสถานที่ทำงานแรงงานต่างชาติต้องทำงานกับเครื่องจักรหนักหรือทำงานกับสารเคมีอันตราย  
ด้วยอุปกรณ์ป้องกันเพียงน้อยนิดหรือไม่ได้รับการฝึกฝนการทำงานที่เพียงพอ จากที่กล่าวเป็นผลให้แรงงาน  
ต่างชาติมักจะได้รับอุบัติเหตุมากกว่าเมื่อเทียบกับแรงงานเกาหลีใต้ รวมถึงอุบัติเหตุที่รุนแรงถึงชีวิต ที่

สำคัญเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นแรงงานต่างชาติหลายรายมักไม่ได้รับการช่วยเหลือทางการแพทย์ที่เพียงพอหรือได้รับการชดเชยที่เพียงพอ เนื่องจากปัญหาทางการสื่อสาร ความไม่คุ้นเคยกับกฎหมายแรงงานของประเทศเกาหลีใต้ และการที่ไม่สามารถเข้าถึงทนายได้

สำหรับแรงงานต่างชาติหญิงก็จะมีประเด็นเฉพาะนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมี การคุกคามทางอื่น ๆ อีก เช่น การคุกคามทางเพศจากนายจ้างหรือผู้ร่วมงาน ทั้งนี้แรงงานดังกล่าวก็ไม่สามารถหลบหนีหรือเปลี่ยนงานได้ เพราะการหลบหนีจะทำให้มีสถานะเป็นแรงงานผิดกฎหมายและไม่สามารถรับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานใดๆ ทั้งสิ้น สำหรับการเปลี่ยนงานก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากมีการทำสัญญาจ้างงานเอาไว้ การหลบหนีจะทำให้กลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายและถ้าถูกจับจะถูกส่งกลับประเทศ และขึ้นบัญชีดำไม่ให้กลับมาทำงานได้อีก

นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ราชการให้อำนาจเกินกว่าเหตุจนเป็นเหตุให้แรงงานต่างชาติเสียชีวิต ตัวอย่างเช่นกรณีการจับกุมที่ Pocheon ในเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2551 ที่ทำให้แรงงานต่างชาติชาว เมียนมาร์เสียชีวิตหลังถูกจับกุม 13 ชั่วโมง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่จัดหาการบริการทางการแพทย์ที่เพียงพอและปฏิเสธคำขอของนักโทษในการบริการทางการแพทย์ที่ดีกว่านี้ เป็นต้น

สรุปแล้วในประเด็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน ในทางนโยบาย EPS มีการปรับปรุงให้แรงงานต่างชาติ อยู่ภายใต้และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานของประเทศ ต่างจาก ITS ที่ไม่คุ้มครองแรงงานต่างชาติเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ระบบ EPS ยังมีปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายที่ตรวจสอบอย่างไม่ทั่วถึง ทำให้มีการใช้อำนาจในทางมิชอบ

ทั้งนี้ผู้เขียนได้สรุปปัญหาของสิทธิและสวัสดิการของแรงงานเป็นตารางดังนี้

#### ตารางที่ 8. การเปรียบเทียบสิทธิและสวัสดิการของนโยบายผู้ฝึกงาน และนโยบายใบอนุญาตทำงาน

|                    | นโยบายผู้ฝึกงาน        | นโยบายใบอนุญาตทำงาน                         |                                     |
|--------------------|------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------|
|                    |                        | ทางนโยบาย                                   | ทางปฏิบัติ                          |
| ปัญหานายหน้าแรงงาน | มีการเก็บค่านายหน้าสูง | ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมเพราะรัฐเป็นผู้ดูแล | ไม่แตกต่างจาก ITS แต่รุนแรงน้อยกว่า |
| สัญญาจ้างงาน       | ไม่มี                  | มี                                          | ลักษณะงานไม่ตรงกับ                  |

|                                         | นโยบายผู้ฝึกงาน                                                          | นโยบายใบอนุญาตทำงาน                                             |                                                                             |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
|                                         |                                                                          | ทางนโยบาย                                                       | ทางปฏิบัติ                                                                  |
|                                         |                                                                          |                                                                 | สัญญาจ้างงาน                                                                |
| การเลือกปฏิบัติและกีดขี่<br>ข่มเหง      | มีการเลือกปฏิบัติและ<br>กีดขี่แรงงานเพราะ<br>กฎหมายแรงงานไม่<br>คุ้มครอง | ไม่มีการเลือกปฏิบัติและ<br>ข่มเหง เพราะกฎหมาย<br>แรงงานคุ้มครอง | ยังคงมีการเลือกปฏิบัติ<br>และกีดขี่แรงงาน แม้มี<br>กฎหมายแรงงาน<br>คุ้มครอง |
| อุปกรณ์ป้องกันและการ<br>ฝึกปฏิบัติ      | ขาดอุปกรณ์และการฝึก<br>ปฏิบัติ                                           | ต้องมีอุปกรณ์และการ<br>ฝึกปฏิบัติตามกฎหมาย                      | ขาดอุปกรณ์และการฝึก<br>ปฏิบัติ                                              |
| การให้บริการของ<br>เจ้าหน้าที่แก่แรงงาน | ไม่มีการให้บริการเพราะ<br>แรงงานไม่ได้รับการ<br>คุ้มครองจากกฎหมาย        | ได้รับการบริการ ถ้ามี<br>ใบอนุญาตทำงานอย่าง<br>ถูกกฎหมาย        | ไม่มีการให้บริการด้วย<br>สาเหตุต่างๆกัน                                     |

ทั้งนี้แรงงานต่างชาติภายใต้ระบบ EPS จะต้องทำงานกับนายจ้างที่เป็นคู่สัญญาจนครบกำหนด สัญญาจ้างกรณีที่แรงงานต่างชาติขอยกเลิกสัญญาจ้างจะต้องได้รับความยินยอมจากนายจ้างที่เป็น คู่สัญญาจึงจะสามารถยื่นคำขอให้ศูนย์การจ้างงาน ประเทศเกาหลีใต้ จัดหานายจ้างรายใหม่ กรณีที่ นายจ้างไม่ยินยอมยกเลิกสัญญาจ้าง แรงงานบางรายจึงตัดสินใจหลบหนีออกจากสถานประกอบการไป เป็นแรงงานผิดกฎหมายหรือหลบหนีกลับประเทศ

อย่างไรก็ตาม กรณีที่นายจ้างละเมิดสัญญาจ้าง นายจ้างค้างค่าจ้าง โกงค่าจ้างหรือค่าล่วงเวลา ทำร้ายร่างกาย หรือสภาพร่างกายไม่สามารถทำงานได้แต่ทำงานประเภทอื่นได้ แรงงานสามารถยื่นคำร้อง ต่อกระทรวงแรงงาน เพื่อขอให้พิจารณามีคำสั่งยกเลิกสัญญาจ้างงานได้

## 6. การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ระบบการจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศเกาหลีใต้มีข้อดีคือ มีการจัดการที่เป็นระบบ มีการนำ ข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อปรับตัวเลขจำนวนแรงงานต่างชาติให้เหมาะสมในแต่ละปี และมีกฎระเบียบที่ ยืดหยุ่น ซึ่งจะอธิบายโดยละเอียดต่อไปดังนี้

ระบบ EPS มีหน่วยงานสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลความต้องการของนายจ้าง อัตราการหลบหนี ของแรงงานประเทศต้นทาง และปริมาณแรงงานที่มีในประเทศ นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานร่วมกับ IOM

(Migration Training and Research Center) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่รัฐทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของ EPS เพื่อวางแผนจัดทำเป็นโควตาสำหรับนโยบายแรงงานในปีต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีเครือข่ายที่ให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างชาติ เช่น เครือข่ายของการส่งแรงงาน ซึ่งประเทศเกาหลีได้มองการส่งแบบรัฐต่อรัฐเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ลดการเอาเปรียบแรงงาน และโปร่งใที่สุด ดังนั้น ประเทศเกาหลีได้จึงยกเลิกระบบนายหน้าทั้งหมด แล้วตั้งเครือข่ายการส่งแรงงานแบบรัฐต่อรัฐแทน มีการวางขั้นตอนที่ชัดเจน โปร่งใส นอกจากนี้เครือข่ายของการส่งแรงงาน ยังมีการวางระบบเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน เช่น ตั้งศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างชาติ เพื่อให้ความรู้เรื่องกฎหมายแก่แรงงานหรือทำหน้าที่ล่ามเมื่อจำเป็น

การต่ออายุการจ้างแรงงาน ในกรณีที่แรงงานทำงานดี เป็นที่ต้องการของนายจ้าง จะมีระบบ Re-entry ที่ช่วยให้สามารถกลับมาทำงานได้ง่ายขึ้น ไม่ต้องผ่านขั้นตอนทั้งหมดใหม่ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องทำงานครบสัญญาจ้าง 4 ปีหรือ 4 ปี 10 เดือน โดยไม่เคยเปลี่ยนนายจ้าง หรือถ้ามีการเปลี่ยนนายจ้างต้องมีสาเหตุมาจากตัวนายจ้างเอง เช่น นายจ้างล้มละลาย โดยแรงงานต้องอยู่กับนายจ้างใหม่ไม่น้อยกว่าปีเป็นต้น นอกจากนี้ นโยบายต่างๆ ก่อนที่จะมีการนำไปใช้อย่างเต็มรูปแบบ จะมีการนำร่องทดสอบดูก่อนว่า จะประสบความสำเร็จไหม และต้องปรับปรุงอะไรบ้าง ตัวอย่างเช่น ระบบ EPS ก่อนที่จะถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบก็จะมีมีการนำร่องกับประเทศต่างๆ 6 ประเทศก่อน เป็นต้น

การประยุกต์ใช้กับประเทศไทยนั้น ปัญหาที่แท้จริงไม่น่าจะเป็นการนำระบบมาใช้ในเชิงทฤษฎีแต่เป็นในเชิงปฏิบัติมากกว่า เนื่องจากระบบจัดการแรงงานของประเทศเกาหลีได้ถูกสร้างขึ้นมามีระบบมีเครือข่ายรองรับในทุกๆ จุด ไม่ว่าจะเป็นการส่งแรงงานหรือการคุ้มครองแรงงาน มีความยืดหยุ่น และปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจอย่างแม่นยำทันทั่วทั้งที่ ตลอดจนการบังคับใช้นโยบายอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ เนื่องจากภูมิประเทศของประเทศเกาหลีได้เป็นคาบสมุทรติดทะเลถึงสามด้าน ประกอบกับการที่ประเทศมีกองเรือที่เข้มแข็ง ทำให้การลักลอบเข้าประเทศนั้นทำได้ยาก แตกต่างจากประเทศไทยที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านเกือบทั้งหมด ทำให้การลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนทำได้ง่ายกว่ามาก ดังนั้น ประเด็นในการที่จะจำกัดจำนวนแรงงานผิดกฎหมายซึ่งจะส่งผลไปถึงการวิเคราะห์และสำรวจข้อมูลนั้นจึงทำได้ยากกว่า



## 7. สรุปสาระสำคัญของนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติในประเทศเกาหลีใต้

|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. การอบรมแรงงานต่างชาติ                       | มีการอบรมภาษาและวัฒนธรรมก่อนเดินทางไปทำงาน และมีการอบรมเพิ่มเติมกับนายจ้างหลังเดินทางไปถึงก่อนทำงาน                                                                                                                                              |
| 2. จำนวนปีที่อนุญาตให้ทำงานและต่ออายุ          | 3+1ปี11เดือน เพราะถ้าครบ 5ปี จะสามารถทำเรื่องยื่นขอรับสัญชาติได้                                                                                                                                                                                 |
| 3. ระบบนายหน้า                                 | ไม่มีเพราะรัฐเป็นผู้จัดการเองทั้งหมด                                                                                                                                                                                                             |
| 4. ระดับความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย       | มีความเข้มงวดในเชิงทฤษฎีในทางปฏิบัติทำได้ยาก เพราะภูมิประเทศแบบเทือกเขาทำให้ตรวจสอบจับกุมยาก                                                                                                                                                     |
| 5. การกำหนดโควตาจำนวนแรงงานต่างชาติ            | กำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นผลจากการวิเคราะห์สถานการณ์ของประเทศ โดยอิงความต้องการของนายจ้างและอัตราการหลบหนีของแรงงานประเทศต่างๆที่ส่งแรงงานมา                                                                                                        |
| 6. มีการกำหนดพื้นที่และอาชีพที่แรงงานต่างชาติ  | กำหนดให้ทำงานได้ 5 อุตสาหกรรมคือ<br>1.อุตสาหกรรมที่มีพนักงานไม่เกิน 300 คน<br>2.การประมง ระยะเวลา 10-25 วัน<br>3.การเกษตรเลี้ยงสัตว์<br>4.การก่อสร้าง<br>5.การบริการคือ ร้านอาหาร งานสนับสนุนการประกอบกรเช่นทำความสะอาดตึก แม่บ้าน               |
| 7.การนำเข้าแรงงาน                              | เป็นแบบรัฐต่อรัฐ ไม่มีภาคเอกชนเลย                                                                                                                                                                                                                |
| 8.ระบบจดทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศ | มีการเปิดอภัยโทษทุกเดือนพฤศจิกายน เพื่อพยายามลดแรงงานผิดกฎหมายให้มากที่สุด ทั้งนี้การเปิดเดือนเดียว เป็นการเพิ่มความเสี่ยงและจูงใจให้แรงงานผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียน เพราะถ้าระหว่างนั้นถูกจับได้ จะถูกขึ้นบัญชีดำและไม่สามารถกลับมาได้อีกตลอดชีวิต |
| 9.ศูนย์นัดพบแรงงานต่างชาติ                     | มีการจัดตั้งโดยรัฐบาล รวมไปถึงสถานที่ของชุมชนชาวคริสต์ศาสนา                                                                                                                                                                                      |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>10.ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน</p> | <p><u>ค่าใช้จ่ายภายในประเทศ</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ค่าทำหนังสือเดินทาง จำนวน 1,000 บาท</li> <li>2. ค่าสอบ EPS – TOPIK (PBT, CBT และ Special) จำนวน 780 บาท (โดยประมาณ)</li> <li>3. ค่าตรวจโรค จำนวน 1,500 บาท (สถานพยาบาล<br/>บางแห่งอาจมีค่าบริการต่ำกว่านี้)</li> <li>4. ค่าฝึกอบรมภาษาและวัฒนธรรมเกาหลี <ul style="list-style-type: none"> <li>– ราชการ จำนวน 100 บาท *อาจมีค่าบำรุง<br/>สถานที่และค่าตำราเรียน แต่ไม่เกิน 600 บาท</li> <li>– เอกชน จำนวน 4,500 บาท (ราคา ณ เดือน<br/>มกราคม 2555)</li> </ul> </li> <li>5. ค่าบัตรโดยสารเครื่องบิน จำนวน 12,000 บาท<br/>(ฟรี เลื่อนแจ๊คเก็ตและกระเป๋าสะพาย)</li> <li>6. ค่าสมาชิกกองทุนฯ จำนวน 500 บาท</li> </ol> <p><u>ค่าใช้จ่ายในสาธารณรัฐเกาหลี (ตามกฎหมาย<br/>เกาหลีกำหนด)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ค่าประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ<br/>จำนวน 12,000 บาท (400,000 วอน)</li> <li>2. ค่าประกันอุบัติเหตุ นอกเวลาทำงาน<br/>จำนวน 1,500 บาท (50,000 วอน)</li> </ol> |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## เอกสารอ้างอิง

Amnesty International Publications. (2552). *DISPOSABLE LABOUR RIGHTS OF MIGRANT WORKERS IN SOUTH KOREA*. London: Amnesty International Publications.

KyuYong Lee. (2550). *Changes in policies for migrant workers in Korea and policy recommendations*. Seoul: Korea Labor Institute.

Park, Y.-b. (2551). *Admission of foreign workers as trainees in Korea*. Bangkok: International Labour Office;ILO Regional Office for Asia and the Pacific;Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration.

Top Five Countries of Origin of the Foreign Population Living in South Korea. (2543). เรียกใช้เมื่อ 24 กันยายน 2555 จาก <http://www.migrationinformation.org/datahub/countrydata.cfm?ID=563>.

Yong Lee Kyu, และ Jae Park Sung. (2551). *Kyu-Yong Lee and Sung-Jae Park*. Seoul: Korea Labor Institute.

ไกรแก้ว ไกรพล. (2552). นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติ” ความคาดหวังและการเตรียมความพร้อมของแรงงานไทยที่จะเดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้ภายใต้ระบบ EPS. กรุงเทพมหานคร: สารนิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหบัณฑิต,คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## บทที่ 7

### นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในไต้หวัน

#### 1. ลักษณะทั่วไปของประเทศไต้หวัน<sup>1</sup>

ไต้หวันมีพื้นที่รวม 36,000 ตารางกิโลเมตรประกอบด้วยเกาะหลักๆ ได้แก่เกาะไต้หวันที่เป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุด หรือเท่ากับร้อยละ 97 ของเนื้อที่ทั้งหมด พื้นที่ของเกาะมีลักษณะทอดยาวจากเหนือลงใต้ มีแนวภูเขาอยู่บริเวณตรงกลางของเกาะ เนื้อที่ 2 ใน 3 ของเกาะไต้หวันเป็นภูเขา และมีพื้นที่ราบ 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมดของเกาะ ภูเขาที่สูงที่สุดของเกาะมีความสูงเหนือระดับน้ำทะเล 3,990 เมตร นอกจากนี้ยังมีหมู่เกาะเผิงหู (Penghu) เกาะจินเหมิน (Kinmen) เกาะหม่าจู่ (Matsu) และเกาะเล็กเกาะน้อยอีกจำนวนหนึ่ง ไต้หวันมีลักษณะเป็นกลุ่มเกาะ ทำให้ภูมิประเทศติดกับทะเล ไม่ติดกับประเทศใดเลย ห่างจากเกาะไปทางทิศเหนือและทิศตะวันตกเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีน ทิศใต้เป็นประเทศฟิลิปปินส์และทะเลจีนใต้ ส่วนทิศตะวันออกเป็นมหาสมุทรแปซิฟิก เกาะไต้หวันตั้งอยู่ระหว่างเขตร้อนและกึ่งเขตร้อน จึงมีลักษณะภูมิอากาศแบบเขตร้อนและกึ่งเขตร้อน เนื่องจากถูกล้อมรอบด้วยทะเล จึงได้รับอิทธิพลจากลมมรสุม ทำให้ที่นี้อากาศเย็นสบาย ไม่ร้อนหรือหนาวเกินไป อุณหภูมิโดยเฉลี่ย 22 องศาเซลเซียส (ไม่รวมพื้นที่ๆ อยู่บนยอดเขาสูง) อาจมีหิมะในพื้นที่ๆ อยู่เหนือระดับน้ำทะเล 3,000 เมตร ขึ้นไป มีฝนตกชุกและมีพายุพัดผ่านบ่อยครั้ง ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่มีจำนวนน้อย เป็นประเทศอุตสาหกรรม มีการนำเข้าน้ำมันดิบและแร่เหล็ก เพื่อนำไปผลิตรถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เคมีภัณฑ์ ส่งออกไปจำหน่าย ถือเป็นการค้าโดยการผลิต ในปัจจุบันมีการนำเข้าชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์

ภาพที่ 1: แผนที่ประเทศไต้หวัน



<sup>1</sup> ข้อมูลจาก <http://www.indochinaexplorer.com/taiwan.php>

## 2. ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ในปี พ.ศ.2488 รัฐบาลได้หันได้ประกาศใช้กลยุทธ์พัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว คือ “พัฒนาอุตสาหกรรมผ่านการเกษตร และ พัฒนาการเกษตรผ่านอุตสาหกรรม” ส่งผลให้ในระยะเริ่มแรกรายได้หลักของประชากรและได้หันมาจากภาคเกษตรกรรม ต่อมาได้หันเริ่มเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของเกษตรกรรม มาสู่เทคโนโลยีและการผลิตอย่างสมบูรณ์ โดยแบ่งออกเป็น 4 ช่วงระยะเวลาด้วยกัน<sup>2</sup>

**2.1 ระยะแรกคือ ช่วงปี พ.ศ. 2503** ภาคเกษตรกรรมสามารถสร้างรายได้คิดเป็นเกือบร้อยละ 30 ของผลผลิต ภายในประเทศ (GDP) โดยที่ผลผลิตภาคเกษตรกรรมหลักได้แก่ ข้าว อ้อย ผลไม้ และผัก ในขณะที่อัตราส่วนในภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้าง และสาธารณูปโภคคิดเป็นร้อยละ 25 และร้อยละ 45 เป็นรายได้จากภาคบริการ ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสาร การขนส่ง การธนาคารและการประกันภัย เป็นต้น จากข้อมูลในตารางที่ 1 พบว่า กำลังแรงงานส่วนใหญ่ในระยะแรกนี้จึงอยู่ที่ภาคการเกษตร

ตารางที่ 1: กำลังแรงงานของไต้หวัน (หน่วย: เปอร์เซนต์)

| ปี   | สัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรกรรม | อัตราการเติบโตของกำลังแรงงาน | อัตราการเติบโตของแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในภาคการเกษตร |
|------|-----------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------|
| 2458 | 70.9                        | 1.58                         | 1.52                                              |
| 2463 | 69.5                        | -0.07                        | 0.90                                              |
| 2473 | 67.7                        | 0.90                         | 1.46                                              |
| 2483 | 62.4                        | 2.29                         | 3.87                                              |
| 2495 | 61.0                        | n.a.                         | n.a.                                              |
| 2499 | 59.9                        | 0.66                         | 1.40                                              |
| 2503 | 56.1                        | 2.62                         | 4.96                                              |
| 2507 | 54.2                        | 2.63                         | 3.76                                              |
| 2509 | 53.0                        | 2.13                         | 3.47                                              |

ที่มา : Johnston and Kilby (2518)<sup>3</sup>

**2.2 ระยะที่สอง ปี พ.ศ.2503-2522** ช่วงที่เศรษฐกิจไต้หวันเปลี่ยนจากการนำเข้าไปมุ่งเน้นที่การส่งออก ในระยะนี้อุตสาหกรรมที่ได้รับการพัฒนายังคงเป็นอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้น อาทิ สิ่งทอ เครื่องใช้ไฟฟ้า ผู้คนจำนวนมากย้ายจากทางภาคเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรม ทำให้จำนวนเกษตรกรลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 10 ส่งผลให้ผลผลิตในประเทศในส่วนของภาคเกษตรกรรม ลดลงจากร้อยละ 25 ในปี พ.ศ.

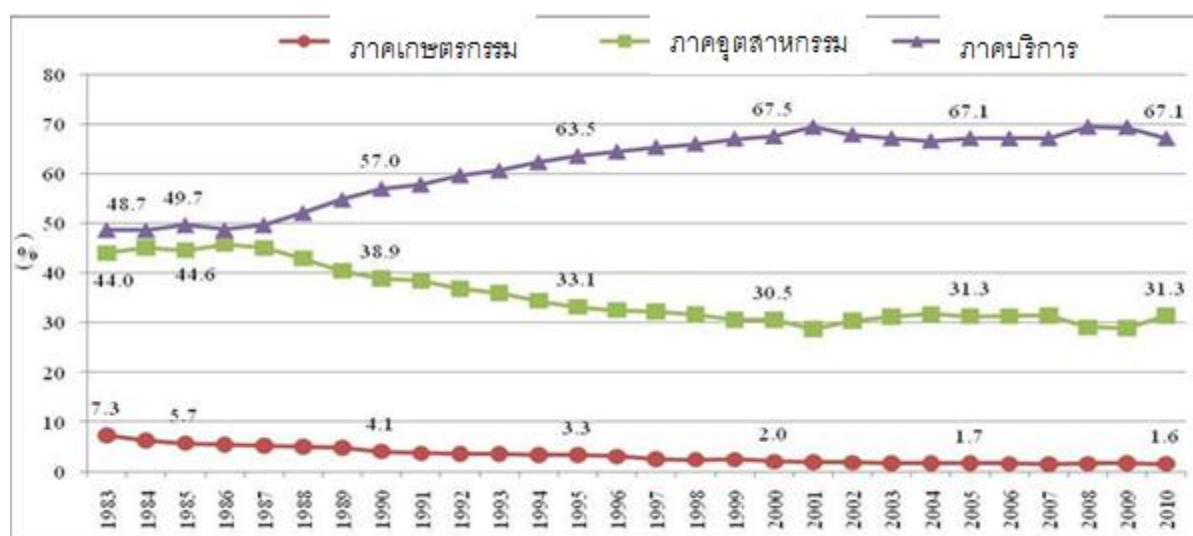
<sup>2</sup> ข้อมูลจากนิตยสารหัวขาง ฉบับเดือน สิงหาคม – กันยายน, 2545

<sup>3</sup> อ้างถึงใน Perspectives on Agricultural Transformation: A View from Africa (2545)

2505 เหลือเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2521 แต่ในทางกลับกัน ตัวเลขรายได้จากภาคอุตสาหกรรมกลับขึ้นสูงถึงร้อยละ 45

**2.3 ระยะที่สาม ปี พ.ศ.2523-2533** ได้หันได้ก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างเต็มตัว โดยสัดส่วนรายได้ในประเทศของไต้หวันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด คือ ตัวเลขในปี พ.ศ.2531 ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งถึงแม้จะลดลง แต่ยังมีสัดส่วนสูงคือร้อยละ 42 และในส่วนของอุตสาหกรรมบริการก็ขยับไปอยู่ที่ร้อยละ 53 ถือได้ว่าช่วงนี้เป็นช่วงที่เทคโนโลยีสารสนเทศมีบทบาทขึ้นมาทัดเทียมกับอุตสาหกรรมบริการ ในขณะเดียวกัน ตัวเลขจากภาคเกษตรกรรมกลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นดังแสดงในกราฟที่ 1

กราฟที่ 1: รายได้ของไต้หวันโดยเปรียบเทียบตามภาคอุตสาหกรรม



ที่มา : DGBAS, Executive Yuan<sup>4</sup>

**2.4 ระยะที่สี่ ปี พ.ศ. 2533 – ปัจจุบัน** อุตสาหกรรมสินค้าประเภทไฮ-เทคโนโลยี และอุตสาหกรรมบริการได้กลายมาเป็นหัวใจหลักของเศรษฐกิจไต้หวัน โดยปัจจัยที่กระตุ้นเศรษฐกิจไต้หวันให้เติบโตแบบก้าวกระโดดมาตลอด คือความต้องการสินค้าชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ของโลกที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และไต้หวันเองก็ถือเป็นผู้ผลิต อุปกรณ์ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญอันดับต้นๆของโลก สินค้าคอมพิวเตอร์ชื่อดังล้วนแล้วแต่ใช้ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์จากไต้หวันเป็นหลัก ยิ่งไปกว่านั้น ในปัจจุบันไต้หวันมีความพยายามอย่างยิ่งในการที่จะก้าวข้ามจากการเป็นบริษัทผู้ผลิตชิ้นส่วนไปเป็นมุ่งเน้นสร้างสินค้าของตนเองมากยิ่งขึ้น แทนการมุ่งเน้นผลิตชิ้นส่วนฯ เพื่อส่งออกเหมือนก่อน

<sup>4</sup> อ้างถึงใน [http://www.moeaidb.gov.tw/external/view/en/about/index.html#chart\\_1](http://www.moeaidb.gov.tw/external/view/en/about/index.html#chart_1)

จากการก้าวสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างเต็มตัว ได้หันประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และกลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed country) ในช่วงปี พ.ศ. 2523 (ทศวรรษที่ 1980s) โครงสร้างของตลาดแรงงานและตลาดงานก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยมีสาเหตุหลักมาจาก

1. รายได้และระดับการศึกษาของประชากรสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

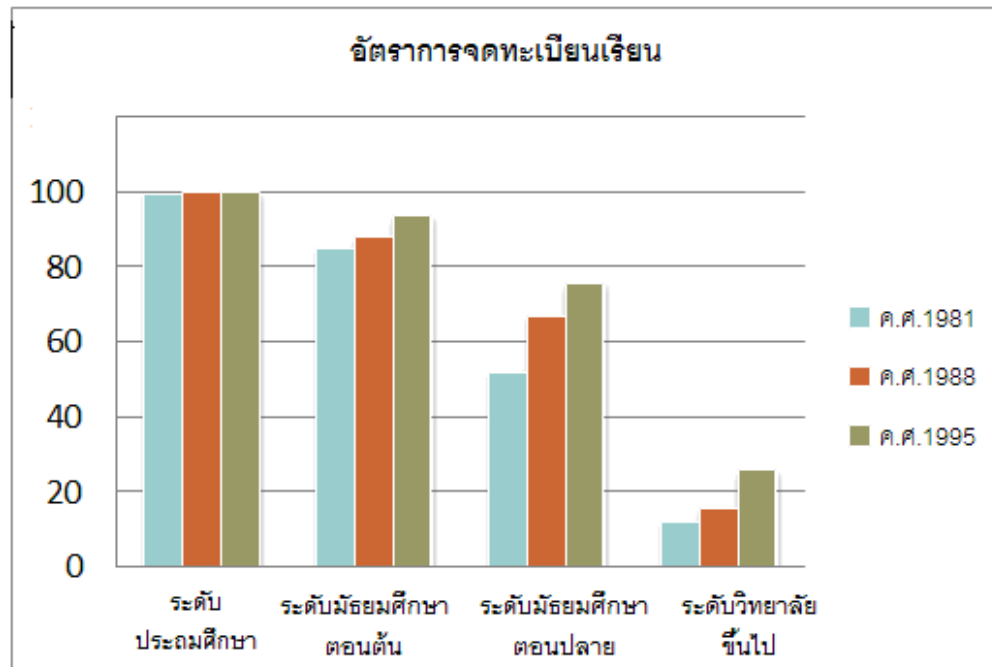
ในปัจจุบัน เด็กเกือบทั้งหมดของไต้หวันจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 90 เปอร์เซ็นต์ของเด็กเหล่านี้ก็เลือกที่จะเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา จากตารางที่ 2 โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522- 2538 จำนวนประชากรที่จบการศึกษาระดับมัธยมต้นและมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมาก ขณะที่จำนวนของผู้ที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่านั้นก็ลดลงอย่างชัดเจน และจากกราฟที่ 2 แสดงให้เห็นว่าประชากรไต้หวันมีแนวโน้มเข้าเรียนในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นทุกช่วงปี ดังนั้น ระดับการศึกษาที่สูงขึ้นส่งผลให้ประชากรสามารถทำงานในงานที่ระดับรายได้ที่สูงขึ้น ประกอบกับเศรษฐกิจของประเทศที่เติบโตอย่างรวดเร็วทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เติบโตอย่างรวดเร็วไปด้วย

ตารางที่ 2: อัตราการจดทะเบียนเรียนในไต้หวัน จำแนกโดยอายุและระดับการศึกษา

|      | ระดับประถมศึกษา<br>อายุ 6-11 ปี (%) |       | ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น<br>อายุ 12-14 ปี (%) |       | ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย<br>อายุ 15-17 ปี (%) |       | ระดับวิทยาลัยขึ้นไป<br>อายุ 18-21 ปี (%) |       |
|------|-------------------------------------|-------|--------------------------------------------|-------|---------------------------------------------|-------|------------------------------------------|-------|
|      | ชาย                                 | หญิง  | ชาย                                        | หญิง  | ชาย                                         | หญิง  | ชาย                                      | หญิง  |
| 2524 | 99.76                               | 99.76 | 85.26                                      | 83.52 | 52.03                                       | 53.17 | 12.15                                    | 10.75 |
| 2525 | 99.79                               | 99.78 | 84.76                                      | 84.03 | 56.67                                       | 56.60 | 12.33                                    | 11.25 |
| 2526 | 99.81                               | 99.80 | 86.97                                      | 85.98 | 57.15                                       | 58.12 | 12.84                                    | 11.93 |
| 2527 | 99.81                               | 99.83 | 88.66                                      | 87.76 | 60.07                                       | 61.22 | 12.78                                    | 12.34 |
| 2528 | 99.84                               | 99.86 | 87.18                                      | 86.86 | 61.80                                       | 62.86 | 14.24                                    | 13.49 |
| 2529 | 99.86                               | 99.87 | 89.18                                      | 89.06 | 64.49                                       | 68.52 | 14.47                                    | 14.00 |
| 2530 | 99.88                               | 99.90 | 89.27                                      | 88.76 | 66.05                                       | 70.94 | 14.90                                    | 14.74 |
| 2531 | 99.89                               | 99.91 | 88.00                                      | 87.86 | 67.02                                       | 74.00 | 15.86                                    | 16.04 |
| 2532 | 99.89                               | 99.91 | 89.32                                      | 90.35 | 67.38                                       | 74.38 | 16.67                                    | 17.72 |
| 2533 | 99.89                               | 99.89 | 90.05                                      | 90.59 | 69.36                                       | 76.85 | 18.33                                    | 20.44 |
| 2534 | 99.89                               | 99.91 | 91.49                                      | 91.30 | 69.34                                       | 76.71 | 20.22                                    | 21.78 |
| 2535 | 99.83                               | 99.75 | 90.23                                      | 91.17 | 72.31                                       | 78.84 | 23.04                                    | 23.92 |
| 2536 | 99.87                               | 99.92 | 91.25                                      | 92.02 | 74.15                                       | 80.59 | 24.99                                    | 26.26 |
| 2537 | 99.93                               | 99.94 | 92.02                                      | 93.28 | 74.89                                       | 82.47 | 24.99                                    | 27.60 |
| 2538 | 99.90                               | 99.30 | 93.83                                      | 94.47 | 75.84                                       | 82.65 | 25.88                                    | 29.78 |

ที่มา : Education Statistics of the Republic of China

กราฟที่ 2: อัตราการจดทะเบียนเรียนในไต้หวัน โดยเทียบ 3 ช่วงปี คือ พ.ศ.2524, พ.ศ.2531 และ พ.ศ.2538



ที่มา : Education Statistics of the Republic of China

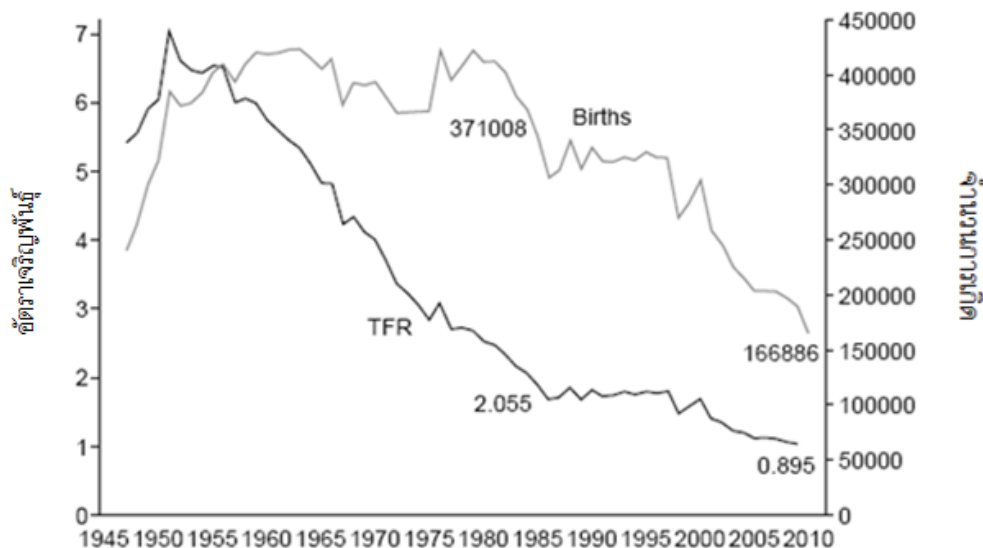
## 2. ขณะที่ประชากรสูงอายุมีจำนวนมากขึ้น แต่อัตราเจริญพันธุ์ของประชากรกลับน้อยลง

ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 อัตราเจริญพันธุ์ (Total Fertility Rate; TFR) ของประชากรไต้หวันมีแนวโน้มลดลง และจากความต้องการที่จะส่งเสริมการพัฒนาของเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงมีการควบคุมการเกิดของประชากร และประชากรเองก็เริ่มที่จะวางแผนในการมีครอบครัวมากขึ้นในปี พ.ศ.2508 ซึ่งอาจจะมาจากการศึกษาที่เพิ่มขึ้นของประชากรและการเข้ามามีบทบาทในตลาดแรงงานของผู้หญิงที่มากขึ้น ทำให้ประชากรแต่งงานช้าลง การตั้งครรภ์ในช่วงอายุโดยเฉลี่ยที่มากขึ้น บางส่วนก็เลือกที่จะไม่มีครอบครัวเนื่องจากต้องการให้ความสำคัญกับงานมากกว่า ส่งผลให้อัตราเจริญพันธุ์ ลดลงอย่างมากจาก 7.05 เป็น 2.7 ในระหว่างปี พ.ศ.2494 -2518 (Chen, 2555) ดังแสดงในกราฟที่ 3 ซึ่งในปี พ.ศ.2554 อัตราเจริญพันธุ์ อยู่ที่ประมาณ 8.9 คนต่อประชากร 1,000 คน โดยอัตราการเติบโตของประชากรของไต้หวันประมาณร้อยละ 0.193 ขณะเดียวกัน



ประชากรวัยทำงานของไต้หวันก็มีอายุมากขึ้น และอัตราการเสียชีวิตก็มีเพียงประมาณ 7 คนต่อประชากร 1,000 คน ส่งผลให้มีประชากรผู้สูงอายุในสัดส่วนที่มากขึ้น<sup>5</sup>

กราฟที่ 3: แนวโน้มของอัตราเจริญพันธุ์และจำนวนการเกิดของประชากรไต้หวัน  
ในปี พ.ศ.2490-2553



ที่มา : Department of Household Registration, Ministry of the Interior, ROC

3. ประชากรรุ่นใหม่ส่วนใหญ่เลือกที่จะทำงานมีฝีมือ (High-skilled work) มากกว่างานไร้ฝีมือ (Low-skilled work)

งานไร้ฝีมือนั้นมักจะหมายถึง “Three D jobs” ซึ่งประกอบด้วย (1) สกปรก (Dirty) (2) อันตราย (Dangerous) และ (3) ไม่มีเกียรติ (Demeaning) หรือในบางงานศึกษาจะหมายถึง ยากลำบาก (Difficult) ซึ่งงานเหล่านี้มักจะได้อัตราตอบแทนค่อนข้างต่ำ ประกอบกับจากตารางที่ 2 พบว่าประชากรไต้หวันมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงการให้คุณค่าของงาน ทำให้ประชากรส่วนใหญ่มีความเต็มใจที่จะทำงานไร้ฝีมือน้อยลง

และปัญหาอื่นๆ ได้แก่ รายได้ประชาชาติ (National Income; NI) สูงขึ้น และในระยะหลังๆ ที่ภาคบริการมีการเติบโตขึ้น ส่งผลให้มีความต้องการใช้แรงงานเพิ่มขึ้นจนทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานใน

<sup>5</sup> ข้อมูลจาก <http://www.migrationinformation.org/Resources/taiwan.cfm>

ประเทศ ในระยะแรกนายจ้างบางรายจึงมีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศอย่างผิดกฎหมาย โดยในช่วงแรกคือประมาณปี พ.ศ.2532 มีแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายประมาณ 30,000 คน และมีแนวโน้มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี พ.ศ.2554 ได้หวันมีอัตราการอพยพเข้าสุทธิ ประมาณ 0.03 คนต่อประชากร 1,000 คน<sup>6</sup> เนื่องจากแรงงานต่างชาติ<sup>7</sup> เต็มใจที่จะทำงานประเภทไร้ฝีมือและยอมรับค่าตอบแทนที่ค่อนข้างต่ำ และต่ำกว่าค่าตอบแทนของประชากรไต้หวัน รัฐบาลจึงแก้ปัญหา<sup>8</sup>นี้โดยการออกนโยบายเพื่อให้แรงงานที่ทำงานอย่างผิดกฎหมายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย เพื่อความสะดวกในการจำกัดและดูแลแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในไต้หวันให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ อยู่ในกฎระเบียบข้อบังคับและข้อจำกัดที่รัฐบาลไต้หวันกำหนด

โดยที่จุดประสงค์ของการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ได้แก่

- 1) เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่เกิดจากความไม่สมดุลระหว่างปริมาณความต้องการจ้างของนายจ้างและปริมาณความต้องการทำงานของแรงงาน ซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงานนี้มีผลมาจากปัจจัยต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น การปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรม การที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคล (Per Capita Income) เพิ่มขึ้นอย่างมาก การเติบโตอย่างมากของอุตสาหกรรมบริการ ระดับการศึกษาของประชากรที่สูงขึ้น และการให้คุณค่าของงาน เป็นต้น
- 2) เพื่อให้แรงงานต่างชาติเข้ามาช่วยสนับสนุนในกิจการระดับกลางและเล็ก (Small and Medium Enterprises; SMEs) ทำให้การลงทุนในไต้หวันยังคงอยู่รอด และโอกาสในการทำงานในไต้หวันเพิ่มขึ้น
- 3) ทำให้ไต้หวันสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์จากทั่วโลก ซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและเร่งการก่อสร้างสาธารณะของประเทศ
- 4) ทำให้จำนวนของผู้ดูแลมีเพียงพอต่อความต้องการของครัวเรือนที่ต้องการ และทำให้คนในครัวเรือนเหล่านั้นสามารถทำงานและให้ความสำคัญกับงานของตนได้อย่างเต็มที่

<sup>6</sup> ข้อมูลจาก <http://www.migrationinformation.org/Resources/taiwan.cfm>

<sup>7</sup> คำว่าแรงงานต่างชาติในที่นี้ หมายถึง แรงงานที่อพยพย้ายถิ่นมาทำงานในช่วงสั้นๆ หรือตามฤดูกาล โดยอาจจะย้ายที่อยู่โดย (1)ผ่านโครงการที่รัฐสนับสนุน (2)ผ่านการจัดงานของเอกชน (3)เดินทางมาเองเพื่อหางานทำ

### 3. ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ

#### 3.1 จำนวนแรงงานต่างชาติ

ตาราง 3: จำนวนแรงงานต่างชาติ จำแนกในอุตสาหกรรมต่างๆ

| ปี   | จำนวนทั้งหมด | อุตสาหกรรมการผลิต |             |                                             |                       |                         | ภาคบริการ |             |                |              |
|------|--------------|-------------------|-------------|---------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------|-------------|----------------|--------------|
|      |              | รวม (คน)          | สัดส่วน (%) | การเกษตร, ป่าไม้, ประมง และการกลึงกรรม (คน) | อุตสาหกรรมโรงงาน (คน) | อุตสาหกรรมก่อสร้าง (คน) | รวม (คน)  | สัดส่วน (%) | งานพยาบาล (คน) | แม่บ้าน (คน) |
| 2540 | 248,396      | 209,284           | 84.25%      | 1,144                                       | 165,534               | 42,606                  | 39,112    | 15.75%      | 26,233         | 12,879       |
| 2541 | 270,620      | 217,252           | 80.28%      | 1,109                                       | 168,197               | 47,946                  | 53,368    | 19.72%      | 41,844         | 11,524       |
| 2542 | 294,967      | 220,174           | 74.64%      | 993                                         | 173,735               | 45,446                  | 74,793    | 25.36%      | 67,063         | 7,730        |
| 2543 | 326,515      | 220,184           | 67.43%      | 1,185                                       | 181,998               | 37,001                  | 106,331   | 32.57%      | 98,508         | 7,823        |
| 2544 | 304,605      | 191,671           | 62.92%      | 1,249                                       | 157,055               | 33,367                  | 112,934   | 37.08%      | 103,780        | 9,154        |
| 2545 | 303,684      | 182,973           | 60.25%      | 2,935                                       | 156,697               | 23,341                  | 120,711   | 39.75%      | 113,755        | 6,956        |
| 2546 | 300,150      | 179,552           | 59.82%      | 3,396                                       | 162,039               | 14,117                  | 120,598   | 40.18%      | 115,724        | 4,874        |
| 2547 | 314,034      | 182,967           | 58.26%      | 3,089                                       | 167,694               | 12,184                  | 131,067   | 41.74%      | 128,223        | 2,844        |
| 2548 | 327,396      | 183,381           | 56.01%      | 3,147                                       | 166,928               | 13,306                  | 144,015   | 43.99%      | 141,752        | 2,263        |
| 2549 | 338,755      | 184,970           | 54.60%      | 3,322                                       | 169,903               | 11,745                  | 153,785   | 45.40%      | 151,391        | 2,394        |
| 2550 | 357,937      | 195,709           | 54.68%      | 3,786                                       | 183,329               | 8,594                   | 162,228   | 45.32%      | 159,702        | 2,526        |
| 2551 | 365,060      | 196,633           | 53.86%      | 4,865                                       | 185,624               | 6,144                   | 168,427   | 46.14%      | 165,898        | 2,529        |
| 2552 | 351,016      | 176,073           | 50.16%      | 6,452                                       | 165,790               | 3,831                   | 174,943   | 49.84%      | 172,647        | 2,296        |
| 2553 | 379,653      | 193,545           | 50.98%      | 7,745                                       | 182,192               | 3,608                   | 186,108   | 49.02%      | 183,826        | 2,282        |
| 2554 | 425,660      | 227,806           | 53.52%      | 8,670                                       | 215,271               | 3,865                   | 197,854   | 46.48%      | 195,726        | 2,128        |

ที่มา : Bureau of Employment and Vocational Training, CLA (ล่าสุดตุลาคม 2555)

จากตารางที่ 3 พบว่า จำนวนแรงงานต่างชาติรวมทั้งหมดเพิ่มมากขึ้น ยกเว้นปี พ.ศ.2544 - 2547 ที่จำนวนแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ซึ่งในปี พ.ศ.2545 รัฐบาลได้หันได้กำหนดมาตรการห้ามนำเข้าแรงงานอินโดนีเซียจากปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาค่าหัวคิวและการจัดทำหนังสือสัญญาไม่ตรงกับความเป็นจริง เป็นต้น และได้ยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้าแรงงานอินโดนีเซียในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 และ ปี พ.ศ.2552 ที่มีจำนวนของแรงงานต่างชาติน้อยลงกว่าปีก่อนหน้า อันเนื่องมาจากผลของวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ.2551 ที่ทำให้เศรษฐกิจ สถานประกอบการและธุรกิจส่วนใหญ่ของไต้หวันได้รับผลกระทบไปด้วย จำนวนของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่สัดส่วนของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมากกว่าร้อยละ 80 เป็นแรงงานในอุตสาหกรรมโรงงาน ในขณะเดียวกัน ภาคบริการมีเพียงปี พ.ศ.2547 ที่แม้ว่าจะมีจำนวนแรงงานลดลงจากงานแม่บ้านที่ลดลง แต่ก็ยังเป็นจำนวนน้อยมาก ส่วนในปีอื่นๆ จำนวนแรงงานภาคบริการก็เพิ่มสูงขึ้นมาตลอด โดยส่วนใหญ่ของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมนี้อยู่ในงานพยาบาล อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตต่อจำนวนแรงงานทั้งหมดนั้นสูงกว่าสัดส่วนของแรงงานในภาคบริการต่อจำนวนแรงงานทั้งหมดมาตลอด ช่องว่างระหว่างสัดส่วนทั้งสองเริ่มน้อยลงมากขึ้น คือแรงงานจากทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีจำนวนใกล้เคียงกันมากขึ้น จากการย้ายมาทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมาเป็นภาคบริการมากขึ้น สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจที่ภาคบริการขยายตัวมากขึ้น ซึ่งอาจจะเป็ผลมาจากไต้หวันในหลายปีมานี้เริ่มเป็นสังคมผู้สูงอายุ ทำให้ต้องการผู้ดูแลมากขึ้น รวมทั้งรายได้ในงานภาคอุตสาหกรรมผลิตก็เริ่มได้รายได้ที่น้อยลง เมื่อเทียบกับการทำงานลักษณะเดียวกันในประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน

ตาราง 4: จำนวนแรงงานต่างชาติ จำแนกโดยสัญชาติและอุตสาหกรรม (หน่วย: คน)

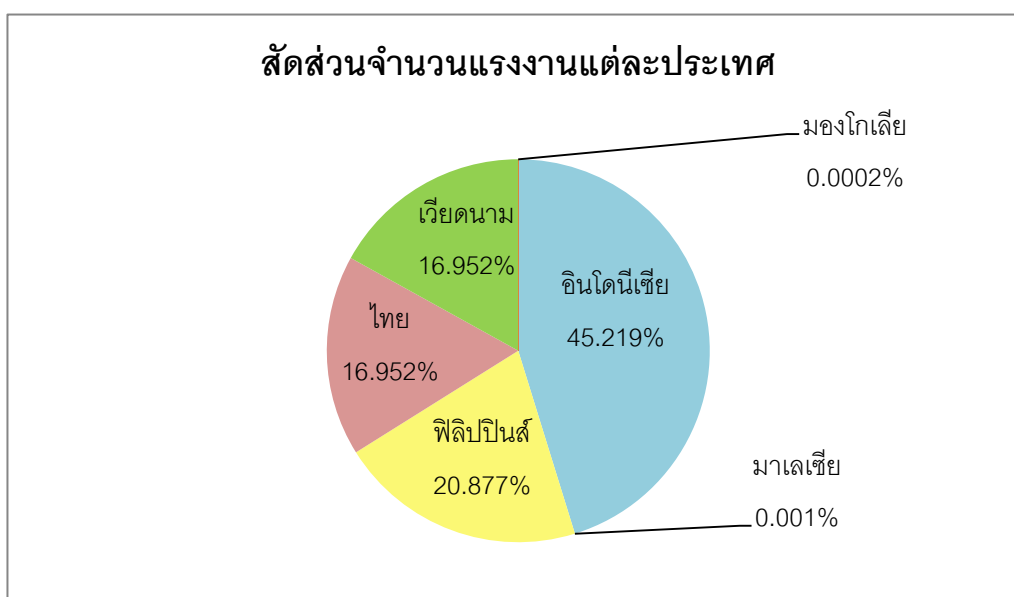
| อุตสาหกรรม                             | ทั้งหมด | ประเทศต้นทาง |         |          |         |            |         |        |         |          |         |           |          |
|----------------------------------------|---------|--------------|---------|----------|---------|------------|---------|--------|---------|----------|---------|-----------|----------|
|                                        |         | อินโดนีเซีย  | สัดส่วน | มาเลเซีย | สัดส่วน | ฟิลิปปินส์ | สัดส่วน | ไทย    | สัดส่วน | เวียดนาม | สัดส่วน | มองโกเลีย | สัดส่วน  |
| ทั้งหมด                                | 442,581 | 187,138      | 0.4228  | 3        | 0.00001 | 86,376     | 0.1952  | 70,163 | 0.1585  | 70,163   | 0.1585  | 1         | 0.000002 |
| การเกษตร, ป่าไม้,<br>ประมง และการกลั่น | 8,929   | 7,514        | 0.8415  | -        | -       | 1,267      | 0.1419  | 11     | 0.0012  | 137      | 0.0153  | -         | -        |
| อุตสาหกรรมโรงงาน                       | 229,331 | 24,331       | 0.1061  | 3        | 0.00001 | 62,361     | 0.2719  | 66,216 | 0.2887  | 76,420   | 0.3332  | -         | -        |
| อุตสาหกรรมก่อสร้าง                     | 3,439   | 21           | 0.0061  | -        | -       | 36         | 0.0105  | 3,028  | 0.8805  | 354      | 0.1029  | -         | -        |
| การบริการภาคสุขภาพ<br>และอื่นๆ         | 200,882 | 155,272      | 0.7730  | -        | -       | 22,712     | 0.1131  | 908    | 0.0045  | 21,989   | 0.1095  | 1         | 0.000002 |

ที่มา : Bureau of Employment and Vocational Training, CLA (ล่าสุดตุลาคม 2555)

จากตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไต้หวันมีการกำหนดการเข้าออกของชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศ ส่วนใหญ่จะยอมรับแรงงานจากกลุ่มประเทศ ASEAN (Association of Southeast Asian Nation) ด้วยเหตุผลทางการทูตที่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน รวมทั้งประเทศเหล่านี้ยังมีวัฒนธรรมประเพณีที่คล้ายคลึงกับไต้หวัน เช่น ประเทศอินโดนีเซียมีส่วนจำนวนแรงงานถึงร้อยละ 45.219 รองลงมาคือประเทศฟิลิปปินส์มีส่วนแรงงานร้อยละ 20.877 ประเทศไทยและประเทศเวียดนามซึ่งมีส่วนของแรงงานที่เท่ากันคือร้อยละ 16.952 และจะมีผู้อพยพจากประเทศมองโกเลียอีกเล็กน้อย คิดเป็นร้อยละ 0.0002 ดังแสดงในกราฟที่ 4 ซึ่งการนำเข้าแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนานั้น ไม่ใช่เพียงเพื่อความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีขึ้นเท่านั้น แต่ไต้หวันยังสามารถกำหนดข้อปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์ของแรงงานจากประเทศนั้นได้ด้วย เนื่องจากไต้หวันสามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับประเทศเหล่านั้นทางหนึ่ง

โดยที่แรงงานจากประเทศอินโดนีเซียจะทำงานเกี่ยวกับการเกษตร ป่าไม้ ประมง และการกรสีกรร การบริการภาคสุขภาพ และอื่นๆ มากที่สุด ขณะที่แรงงานจากประเทศเวียดนามและประเทศไทยจะทำงานในอุตสาหกรรมโรงงานและอุตสาหกรรมก่อสร้างมากที่สุดตามลำดับ ซึ่งส่วนหนึ่งของแรงงานมาจากการที่รัฐบาลไต้หวันเจรจาข้อตกลงทวิภาคีเพื่อรับแรงงานจากประเทศไทยและเวียดนาม และการจ้างงานโดยตรงของนายจ้างชาวไต้หวันสำหรับแรงงานชาวฟิลิปปินส์ ส่วนแรงงานมองโกเลียที่เข้ามาทำงานในไต้หวันในจำนวนน้อยมาก เป็นผลมาจากต้นทุนในการนำเข้าแรงงานมองโกเลียที่ค่อนข้างสูง ประกอบกับทางการมองโกเลียต้องการให้เป็นการนำเข้าในรูปแบบรัฐต่อรัฐเหมือนกับไทยและเวียดนาม ทำให้ผู้ประกอบการไม่สนใจนัก

กราฟที่ 4: สัดส่วนจำนวนแรงงานแต่ละประเทศ



ที่มา : Bureau of Employment and Vocational Training, CLA

ตาราง 5: แรงงานต่างชาติ จำแนกตามสัญชาติและเพศ (หน่วย: คน)

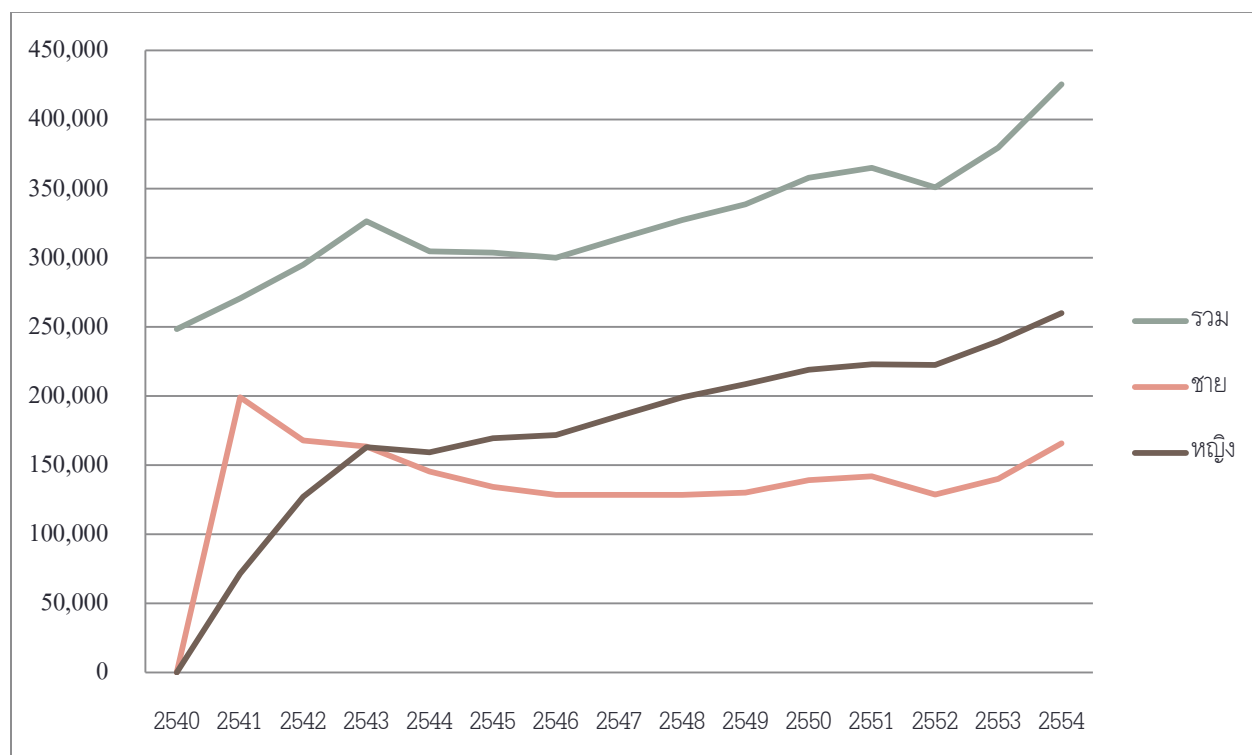
| ปี   | รวมทั้งหมด |         |         | อินโดนีเซีย |        |         | มาเลเซีย |     |      | ฟิลิปปินส์ |        |        | ไทย     |         |        | เวียดนาม |        |        | มองโกเลีย |     |      |
|------|------------|---------|---------|-------------|--------|---------|----------|-----|------|------------|--------|--------|---------|---------|--------|----------|--------|--------|-----------|-----|------|
|      | รวม        | ชาย     | หญิง    | รวม         | ชาย    | หญิง    | รวม      | ชาย | หญิง | รวม        | ชาย    | หญิง   | รวม     | ชาย     | หญิง   | รวม      | ชาย    | หญิง   | รวม       | ชาย | หญิง |
| 2540 | 248,396    | —       | —       | 14,648      | —      | —       | 736      | —   | —    | 100,295    | —      | —      | 132,717 | —       | —      | —        | —      | —      | —         | —   | —    |
| 2541 | 270,620    | 199,061 | 71,559  | 22,058      | 17,800 | 4,258   | 940      | 834 | 106  | 114,255    | 60,197 | 54,058 | 133,367 | 120,230 | 13,137 | —        | —      | —      | —         | —   | —    |
| 2542 | 294,967    | 167,892 | 127,075 | 41,224      | 11,712 | 29,512  | 158      | 125 | 33   | 113,928    | 37,855 | 76,073 | 139,526 | 118,188 | 21,338 | 131      | 12     | 119    | —         | —   | —    |
| 2543 | 326,515    | 163,444 | 163,071 | 77,830      | 12,126 | 65,704  | 113      | 99  | 14   | 98,161     | 30,100 | 68,061 | 142,665 | 118,563 | 24,102 | 7,746    | 2,556  | 5,190  | —         | —   | —    |
| 2544 | 304,605    | 145,273 | 159,332 | 91,132      | 10,336 | 80,796  | 46       | 41  | 5    | 72,779     | 23,284 | 49,495 | 127,732 | 107,635 | 20,097 | 12,916   | 3,977  | 8,939  | —         | —   | —    |
| 2545 | 303,684    | 134,169 | 169,515 | 93,212      | 9,622  | 83,590  | 35       | 31  | 4    | 69,426     | 22,212 | 47,214 | 111,538 | 93,904  | 17,634 | 29,473   | 8,400  | 21,073 | —         | —   | —    |
| 2546 | 300,150    | 128,426 | 171,724 | 56,437      | 6,971  | 49,466  | 27       | 25  | 2    | 81,355     | 23,685 | 57,670 | 104,728 | 86,914  | 17,814 | 57,603   | 10,831 | 46,772 | —         | —   | —    |
| 2547 | 314,034    | 128,453 | 185,581 | 27,281      | 4,831  | 22,450  | 22       | 20  | 2    | 91,150     | 25,504 | 65,646 | 105,281 | 86,477  | 18,804 | 90,241   | 11,610 | 78,631 | 59        | 11  | 48   |
| 2548 | 327,396    | 128,403 | 198,993 | 49,094      | 6,350  | 42,744  | 13       | 13  | —    | 95,703     | 28,311 | 67,392 | 98,322  | 81,215  | 17,107 | 84,185   | 12,497 | 71,688 | 79        | 17  | 62   |
| 2549 | 338,755    | 130,073 | 208,682 | 85,223      | 8,861  | 76,362  | 12       | 12  | —    | 90,054     | 28,429 | 61,625 | 92,894  | 77,696  | 15,198 | 70,536   | 15,065 | 55,471 | 36        | 10  | 26   |
| 2550 | 357,937    | 139,030 | 218,907 | 115,490     | 12,845 | 102,645 | 11       | 11  | —    | 86,423     | 29,079 | 57,344 | 86,948  | 73,057  | 13,891 | 69,043   | 24,031 | 45,012 | 22        | 7   | 15   |
| 2551 | 365,060    | 142,003 | 223,057 | 127,764     | 15,373 | 112,391 | 11       | 11  | —    | 80,636     | 28,035 | 52,601 | 75,584  | 64,015  | 11,569 | 81,060   | 34,568 | 46,492 | 5         | 1   | 4    |
| 2552 | 351,016    | 128,602 | 222,414 | 139,404     | 17,016 | 122,388 | 10       | 10  | —    | 72,077     | 24,596 | 47,481 | 61,432  | 52,031  | 9,401  | 78,093   | 34,949 | 43,144 | —         | —   | —    |
| 2553 | 379,653    | 140,121 | 239,532 | 156,332     | 19,706 | 136,626 | 10       | 10  | —    | 77,538     | 26,296 | 51,242 | 65,742  | 55,647  | 10,095 | 80,030   | 38,462 | 41,568 | 1         | —   | 1    |
| 2554 | 425,660    | 165,656 | 260,004 | 175,409     | 24,975 | 150,434 | 3        | 3   | —    | 82,841     | 29,154 | 53,687 | 71,763  | 60,734  | 11,029 | 95,643   | 50,790 | 44,853 | 1         | —   | 1    |

ที่มา : Bureau of Employment and Vocational Training, CLA (ล่าสุดตุลาคม 2012)

จากตารางที่ 5 พบว่า จำนวนแรงงานจากประเทศอินโดนีเซียและเวียดนามเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าจะมีลดลงบ้างในบางปี แต่เมื่อมองโดยรวมแล้วก็เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ขณะที่แรงงานที่มาจากประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมองโกเลียกลับมีจำนวนที่น้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานเพศหญิงในประเทศมาเลเซีย ที่ไม่มีการเข้ามาทำงานในได้วันตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 ในขณะเดียวกันแรงงานเพศหญิงจากประเทศไทย เวียดนาม มองโกเลียก็ลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม จากกราฟที่ 5 แสดงให้เห็นว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 นี้เป็นปีที่ สัดส่วนของแรงงานโดยรวมทั้งหมดเพศหญิงกลับมากกว่าเพศชาย

ซึ่งในปลายปี พ.ศ.2552 แรงงานต่างชาติที่เป็นผู้หญิงเกือบ 175,000 คนทำงานในงานพยาบาล (Nursing homes) ไม่มีสัญญาหรือเครื่องมือในการควบคุมมาตรฐานพื้นฐานในเรื่องความปลอดภัยสำหรับ แรงงานต่างชาติเหล่านี้ เนื่องจากงานประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับการตกลงกันระหว่างนายจ้างกับแรงงาน ทำให้สิทธิ ที่แรงงานควรจะได้รับอาจจะไม่ดีเท่าที่ควร อีกทั้งงานประเภทนี้เป็นงานที่ค่อนข้างละเอียดอ่อน คืออาจเกิด การลิดรอนสิทธิเสรีภาพ ความรุนแรงงาน การล่วงละเมิดทางเพศ และการข่มขืนได้

กราฟที่ 5: แนวโน้มแรงงานต่างชาติตั้งแต่ปี พ.ศ.2540-2554



ที่มา : Bureau of Employment and Vocational Training, CLA



### 3.2 อาชีพของแรงงานต่างชาติ<sup>8</sup>

โดยที่แรงงานต่างชาติที่รัฐบาลได้หวั่นอนุญาตให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานได้หวั่น จะสามารถทำงานในอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 อุตสาหกรรมก่อสร้าง

โครงการเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานของรัฐ นักลงทุนหลักในอุตสาหกรรมการผลิตและบริษัทที่ประมูลโครงการการก่อสร้างโรงเรียนทั้งโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน โครงการก่อสร้างหน่วยงานสวัสดิการสังคม และโครงการก่อสร้างโรงพยาบาล สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ ส่วนโครงการก่อสร้างที่เป็นการลงทุนภาคเอกชนจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐจึงจะสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้

#### 3.2.2 อุตสาหกรรมโรงงาน

โครงการการลงทุนที่สำคัญในอุตสาหกรรมการผลิตจะสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนมากขึ้นและโอกาสการทำงานที่สูงขึ้น โดยจะอนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถทำงานให้กับธุรกิจสำหรับการส่งออกเท่านั้น ซึ่งสำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development Bureau) กระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affairs) ได้จำแนกโครงการซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของการผลิตภาคอุตสาหกรรมออกเป็น<sup>9</sup>

1. อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิม (Non-traditional industry) คือ มีจำนวนการลงทุนทั้งหมดมากกว่า 52,775 ล้านบาท และการลงทุนในเครื่องจักรมากกว่า 31,665 ล้านบาท
2. อุตสาหกรรมแบบดั้งเดิม (Traditional industry) คือ มีจำนวนการลงทุนทั้งหมดมากกว่า 21,110 ล้านบาท และการลงทุนในเครื่องจักรและโรงงานมากกว่า 10,555 ล้านบาท

#### 3.2.3 แม่บ้าน

ครอบครัวที่มีลูกอายุต่ำกว่า 3 ปี ลูกฝาแฝด จะสามารถจ้างแม่บ้านชาวต่างชาติได้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคม นอกจากนี้ นักลงทุนชาวต่างชาติ CEO ต่างชาติ และผู้บริหารต่างชาติที่มีระดับเป็นผู้จัดการที่มีเงินเดือนถึงระดับที่กำหนดจะสามารถยื่นขอเพื่อจ้างผู้ช่วยดูแลบ้านชาวต่างชาติได้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนจากต่างประเทศ

#### 3.2.4 ผู้ดูแลผู้สูงอายุและผู้ป่วย

ครอบครัวที่มีความต้องการจ้างผู้ช่วยดูแลบ้านและหน่วยงานทางด้านจิตวิทยาที่ดำเนินการโดยระบบสวัสดิการ จะสามารถจ้างผู้ช่วยดูแลบ้านชาวต่างชาติได้ โดยจะพิจารณาเป็นรายกรณี ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อ

<sup>8</sup> ข้อมูลจาก Foreign Workers in Taiwan (2549)

<sup>9</sup> อ้างอิงอัตราแลกเปลี่ยนอ้างอิงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2555 โดย 1 TWD = 1.0555 THB

ตอบสนองความไม่สมดุลระหว่างปริมาณความต้องการจ้างงานของนายจ้างและปริมาณความต้องการทำงานของแรงงาน

### 3.2.5 การเกษตร, ป่าไม้, ประมงและการกสิกรรม

หากงานในอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมีแรงงานต่างชาติทำงานจนครบจำนวนโควตาขั้นต่ำของแต่ละอุตสาหกรรมแล้ว แรงงานต่างชาติที่เหลือจึงจะสามารถทำงานในภาคการเกษตร, ป่าไม้, ประมงและการกสิกรรมนี้ได้

ซึ่งในภาคการประมงนั้น รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายจ้างแรงงานต่างชาติให้เข้ามาทำงานเพื่อช่วยพัฒนาการประมงได้วันให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่เมื่อรวมจำนวนแรงงานในภาคการประมงทั้งจากแรงงานได้วันและแรงงานต่างชาติ ก็ยังไม่ถึงระดับจำนวนแรงงานที่สามารถทำงานในอุตสาหกรรมนี้ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประมง (Fishery License) ทำให้แรงงานมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของอุตสาหกรรม

## 3.3 สถานการณ์แรงงานต่างชาติในไต้หวันในปัจจุบัน

### 3.3.1 แนวโน้มของแรงงานต่างชาติในไต้หวัน

เนื่องจากปัจจุบันเศรษฐกิจของไต้หวันชะลอตัว โรงงานต่างๆ ลดจำนวนแรงงานลง หรือย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนต่ำ ดังนั้นบางโรงงานจึงจ้างแรงงานเฉพาะมีเงินเดือนให้เท่านั้น และเมื่อต้องทำงานล่วงเวลาก็จะนำเวลาที่เพิ่มขึ้นนั้นมาให้เป็นวันหยุดแทนเงินค่าล่วงเวลา แรงงานบางส่วนจึงเริ่มเปลี่ยนจุดหมายไปทำงานที่ประเทศอื่นๆ เนื่องจากการตัดสินใจที่จะทำงานในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจนอกเหนือจากเงินเดือนแล้วก็คืองานล่วงเวลาซึ่งจะให้ผลตอบแทนที่มากกว่า ประกอบกับภาษีที่จะต้องโดนหักเพิ่ม ค่าจ้างไม่ได้รับอย่างเต็มที่ ปัจจุบันค่าตอบแทนที่แรงงานได้รับก็ไม่มากพอที่จะจูงใจให้แรงงานไปทำงานในไต้หวัน ยกตัวอย่างเช่น แรงงานไทยที่เริ่มเปลี่ยนจุดหมายไปทำงานในประเทศเกาหลีใต้มากขึ้น เนื่องจากให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า ซึ่งปัจจุบัน การนำเข้าแรงงานต่างชาติมีจำนวนต่ำกว่าโควตาที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการแรงงาน และยังมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ

นอกจากนี้ เนื่องจากแรงงานอินโดนีเซียในไต้หวันมีจำนวนมาก ทำให้ทางการไต้หวันต้องการที่จะทำให้จำนวนแรงงานจากแต่ละประเทศสมดุลกัน ประกอบกับปัญหาทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการแบ่งแยกดินแดนระหว่างไทยกับอินโดนีเซีย ไต้หวันจึงลดจำนวนการนำเข้าแรงงานอินโดนีเซีย และรับแรงงานไทยเพิ่มอีก 50,000 คน ซึ่งถือเป็นนโยบายที่มีจุดประสงค์ให้จำนวนแรงงานของแต่ละประเทศไม่มากไม่น้อยจนเกินไป

### 3.3.2 การทำงานนอกเวลา

เนื่องจากแรงงานต่างชาติหลายคนมีการทำงานนอกเวลาอย่างหนัก โดยหวังค่าจ้างค่าล่วงเวลา เนื่องจากแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่มาทำงานได้วันโดยวิธีการผ่านบริษัทจัดหางาน ทำให้บางคนต้องเสีย ค่านายหน้าที่สูง ประกอบกับการที่บางบริษัทมีการเอาเปรียบจนเกินควร ความเครียดประกอบกับการพักผ่อน และบริโภคที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้แรงงานบางคนมีอาการไหลตาย<sup>10</sup> ยกตัวอย่างเช่น แรงงานไทยทำ ข้าวเหนียวโดยใช้ท่อพีวีซีเป็นอุปกรณ์ประกอบอาหาร และการกินปลาปักเป้า ทำให้แรงงานเจ็บป่วยและ เสียชีวิต

### 3.3.3 การนำเข้าแรงงานผู้หญิงมากขึ้น<sup>11</sup>

ประเทศอินโดนีเซียและประเทศเวียดนามมีการฝึกแรงงานผู้หญิงให้สามารถทำงานกับคนกลุ่มวัยทอง ในไต้หวันได้ และรับใช้คนในบ้านโดยการฝึกภาษาจีนกลางให้สามารถสื่อสารกับคนไต้หวันได้ เนื่องจากสังคม ไต้หวันในปัจจุบันเต็มไปด้วยคนแก่ที่อายุยืนมากกว่า 10% ของประชากรในไต้หวันที่มีประมาณ 37 ล้านคน ส่งผลให้งานด้านบริการและการพยาบาลผู้สูงอายุกำลังได้รับความนิยมต่อแรงงานต่างชาติเป็นอย่างมาก

## 4. นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ<sup>12</sup>

ในช่วงแรกของการออกนโยบายแรงงานต่างชาติ มีจุดประสงค์หลักเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากป้องกันการแทรกซึมของพวกคอมมิวนิสต์ และควบคุมการย้ายออกนอกประเทศของประชากร แต่ใน ระยะเวลาหลังจากที่เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาอย่างผิดกฎหมายในช่วงต้น การออกนโยบายแรงงานต่างชาติในระยะนี้จึงมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อจัดการให้แรงงานต่างชาติเข้า ประเทศมาอย่างถูกกฎหมาย ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมและดูแลแรงงานต่างชาติได้อย่างเหมาะสม โดย นโยบายที่ประกาศใช้ในแต่ละช่วงเวลาก็มักจะเปลี่ยนแปลงและยืดหยุ่น ขึ้นกับสถานการณ์ในประเทศ ณ ขณะนั้น เพื่อให้การจัดการดูแลแรงงานต่างชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

### 4.1 พัฒนาการนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ

ไต้หวันเป็นประเทศที่ต้องรับผู้อพยพ (Migrant-receiving society) เริ่มตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 16 ที่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ยึดครอง (Dutch Occupation) จนถึงการจัดตั้งอาณานิคมของญี่ปุ่นในช่วงแรกของทศวรรษ ที่ 20 และมีผู้ลี้ภัยรวมทั้งทหารชาวจีนย้ายไปไต้หวันหลังจากสงครามกลางเมืองในระหว่างปี พ.ศ.2492 ถึงช่วงต้นของช่วงปีพ.ศ. 2503 (ทศวรรษที่ 1960)

<sup>10</sup> โรคไหลตาย คือ โรคที่คนถึงแก่ความตายอย่างปัจจุบันทันด่วน โดยไม่มีอาการเจ็บป่วยใดๆมาก่อน ไม่มีสาเหตุชัดเจน และมักจะหาสาเหตุไม่พบ ปกติจะเป็นคนที่มีความแข็งแรงดี ก่อนเข้านอนก็ปกติดี พอเช้ากลับพบว่าเสียชีวิตแล้ว บางรายอาจมีน้ำลายฟูมปาก บางรายนอนหลับลึกครู่ ก็เกิด อาการผิดปกติ ชักเกร็ง กระตุก แล้วก็เสียชีวิตในเวลาต่อมา

<sup>11</sup> NBC (2554)

<sup>12</sup> Wang (2554)

โดยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ สามารถอธิบายพอสังเขปดัง  
ตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6: สรุปนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ

| ปี       | เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น                                                                                                                                                         | นโยบาย/กฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และยุคสงครามเย็น                                                                                                                             | รัฐบาลไต้หวันได้ควบคุมการเคลื่อนย้ายเข้าออกของประชากรให้เข้มงวดมากขึ้น เพื่อป้องกันการแทรกซึมของพวกคอมมิวนิสต์ ชาวไต้หวันไม่ได้รับอนุญาตให้ออกนอกประเทศจนกระทั่งปลายช่วง พ.ศ. 2513 (1970s) ในช่วงนั้นชาวไต้หวันต้องมีทั้งพาสปอร์ต (Passport) และใบอนุญาตขออกนอกประเทศจากรัฐบาล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| พ.ศ.2514 | ไต้หวัน (Republic of China; ROC) ได้ถูกถอดออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (United Nation; UN) โดย “มติสมัชชาสหประชาชาติที่ 2758” (General Assembly Resolution 2758) | สหรัฐอเมริกาได้รับสาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Republic of China; PRC) เข้าเป็นสมาชิกของ UN โดยตำแหน่งทั้งหมดถูกแทนที่ด้วยรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจากในเดือนธันวาคม พ.ศ.2521 รัฐบาลอเมริกาได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยที่สหรัฐอเมริกายอมตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน ยกเลิกสนธิสัญญาว่าด้วยกิจการป้องกันร่วมกันและถอนทหารออกจากไต้หวัน และยอมรับจุดยืนของจีนที่ว่า มีจีนแต่ประเทศเดียว ไต้หวันเป็นเพียงส่วนหนึ่งของจีน และรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่รัฐบาลเดียวของจีน ทำให้ในปี พ.ศ.2522 ไต้หวันกลายเป็นคนนอกคอกทางการเมือง (Political pariah) ในสายตาประชาคมนานาชาติ ด้วยเหตุนี้ในช่วง พ.ศ.2517 (1970s) และ พ.ศ.2527 (1980s) ชาวไต้หวันจำนวนมากจึงออกจากประเทศเพื่อหาความมั่นคงทางการเมืองจากประเทศอื่นๆ เนื่องจากไต้หวันกลายเป็นประเทศที่หลายประเทศไม่ยอมรับในฐานะของประเทศหนึ่งๆ บางประเทศไม่ทำการเชื่อมสัมพันธ์ทางการทูต ภาพลักษณ์ของไต้หวันในขณะนั้นจึงดูไม่ค่อยดีในสายตาชาวต่างชาติ |

| ปี                               | เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | นโยบาย/กฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ. 2523<br>(ทศวรรษที่<br>1980) | แนวโน้มของกระแสโลกาภิวัตน์<br>สืบเนื่องจากเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง<br>ไปในทางที่ดีขึ้น มีการเปลี่ยนแปลง<br>โครงสร้างทางเศรษฐกิจจากเน้น<br>ภาคการเกษตรและนำเข้ามาเป็น<br>มุ่งเน้นอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อ<br>ส่งออก ทำให้การเคลื่อนย้ายต่างๆ<br>เป็นไปได้โดยเสรีในภูมิภาคเอเชีย<br>ตะวันออกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง<br>การเคลื่อนย้ายทุน คน และความคิด | เนื่องจากข้อกำหนดต่างๆ ในการเดินทางเป็นไปอย่างยืดหยุ่นมากขึ้น ทำให้การเคลื่อนย้ายของ<br>ประชากรได้เพิ่มขึ้นมากขึ้น โดยส่วนหนึ่งเลือกที่จะย้ายไปอยู่อเมริกาเหนืออย่างถาวร และอีกจำนวน<br>มากที่เดินทางไปจีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อทำงานและทำธุรกิจ ขณะเดียวกัน การอพยพของ<br>ประชากรจากประเทศอื่นๆ ก็ย้ายเข้ามาในไต้หวันเป็นจำนวนมาก ซึ่งสาเหตุหลักมาจากการอพยพเข้า<br>ของแรงงานและการสมรส<br><br>ทำให้เกิดเป็นนโยบายการควบคุมการอพยพย้ายถิ่น คือ ผู้ใดที่ออกจากไต้หวันและทำ<br>การโอนสัญชาติเป็นสัญชาติอื่น จะถูกเรียกว่า “Overseas Chinese” อย่างไรก็ตาม ชาวไต้หวันที่อยู่<br>ในต่างประเทศสามารถร้องขอพาสปอร์ตใหม่ โดยจะต้องแสดงบัตรประชาชน พาสปอร์ต หรือทะเบียน<br>บ้าน ซึ่งเป็นหลักฐานที่สามารถยืนยันว่าผู้นั้นเคยมีภูมิลำเนาหรือสัญชาติไต้หวัน |
| พ.ศ.2527                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | เกิดกฎหมายที่สำคัญมากที่สุดกฎหมายหนึ่ง คือ กฎหมายมาตรฐานแรงงาน (The 1984 Labor<br>Standard Law) ซึ่งถือว่ามีความครอบคลุมมากกว่ากฎหมายแรงงานที่ผ่านๆ มาของไต้หวัน โดย<br>กฎหมายมาตรฐานแรงงานนี้มีการบัญญัติศัพท์พื้นฐานของแรงงาน นายจ้าง ค่าตอบแทน รวมทั้งสรุป<br>สิทธิและข้อผูกมัดของแรงงานกับนายจ้าง โดยกฎหมายได้บัญญัติข้อกำหนดเบื้องต้นในสัญญาจ้างของ<br>แรงงาน จำนวนชั่วโมงในการทำงาน เวลาเลิกงาน การจ้างงานผู้หญิงและเด็ก มีการเสนอให้มีการป้องกัน<br>การทำงานที่ไร้เหตุผลและการบังคับแรงงาน อีกทั้งยังได้ให้สิทธิแรงงานที่ประกอบด้วย สิทธิที่จะได้รับ<br>ค่าตอบแทนอย่างยุติธรรม สิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์จากการถูกยกเลิกจ้างก่อนกำหนดและการเกษียณ<br>เป็นต้น                                                                                       |
| พ.ศ.2528                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | บัญญัติมาตรการส่งเสริมการจ้างงาน (The Employment Promotion Measure Law) โดย<br>สำนักงานการจ้างงานและการฝึกอบรม (Employment and Vocational Training Administration) ซึ่งมี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| ปี                                           | เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น                                                                                                                                                                                                                                                                                     | นโยบาย/กฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | จุดประสงค์ที่จะช่วยเหลือกลุ่มเป่าหมาย เช่น ผู้หญิง ผู้ที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป ผู้ไร้สมรรถภาพ ชาวเผ่าพื้นเมืองหรือชาวอะบอริจิน (Aborigine) ครั้วเรือนที่มีรายได้ต่ำ แรงงานที่ถูกกลืนสิทธิที่ต้องการงานที่เหมาะสม ภายใต้มาตรการนี้ รัฐบาลจะสนับสนุนผู้หญิงเพื่อทำให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง ให้ผู้หญิงได้รับการอบรมฝีมือ และสำรวจความต้องการทำงานนอกเวลา (Part-time jobs) และอาชีพอิสระ เพื่อขยายตลาดการจ้างงานของผู้หญิง อีกทั้งรัฐบาลยังจัดหาศูนย์รับเลี้ยงเด็กสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน การเรียนหลังเลิกเรียนสำหรับเด็กวัยประถม และการดูแลสำหรับแม่บ้านสูงอายุที่ต้องการผ่อนคลายจากความเครียดที่ต้องอยู่แต่บ้าน |
| ช่วงปลาย<br>พ.ศ. 2523<br>(ทศวรรษที่<br>1980) | ได้หันประสบความสำเร็จ<br>อย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจและ<br>คุณภาพประชากร ความต้องการที่จะ<br>ทำงานของประชากร และ<br>ความต้องการจ้างของผู้ประกอบการ<br>ในงานไร้ฝีมือไม่สมดุลกัน ทำให้เกิด<br>ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน<br>โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่<br>ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor-intensive<br>industries) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| พ.ศ.2529                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | รัฐบาลได้หันได้ลดกฎเกณฑ์การไปเยี่ยมญาติใน (ในที่นี้ หมายถึงจีน) โดยทหารผ่านศึกที่หนีเข้า<br>ไต้หวันกับเหล่าทัพของ Chiang Kai-shek ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทั้งการลงทุนทางเศรษฐกิจและ<br>การเยี่ยมเยือนแบบส่วนตัว รวมทั้งมีการแต่งงานกันระหว่างคนในสองสัญชาติ โดยได้เรียกคนกลุ่มนี้ว่า                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

| ปี       | เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น | นโยบาย/กฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                      | Enemy people ซึ่งจะเข้ามาได้หวั่นเพื่อพบปะกับหมู่ญาติของตน รัฐบาลได้หวั่นจึงต้องยกเลิกกฎระเบียบข้อบังคับเก่าไปโดยปริยาย เนื่องจากทำให้การควบคุมและตรวจสอบสัญชาติมีกระบวนการยุ่งยากมากขึ้น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| พ.ศ.2529 |                      | <p>นอกจาก Enemy people แล้ว ผู้อพยพเข้าได้หวั่นอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ ประชากรจากประเทศอื่นๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท โดยแต่ละประเภทก็จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. แรงงานต่างชาติ (Migrant workers) ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2534 หมายถึงชาวต่างชาติที่ทำงานประเภทไร้ฝีมือ จะอาศัยอยู่ในได้หวั่นเป็นระยะเวลาสั้นๆ และไม่ตั้งถิ่นฐานในได้หวั่น (Short-term, non-settlement) และจะต้องออกจากได้หวั่นเมื่อสัญญาการจ้างงานสิ้นสุดลง</li> <li>2. การอพยพเนื่องจากการสมรส (Marriage immigrant) จะได้รับการปฏิบัติเหมือนกับประชากรได้หวั่นทั่วไป เพียงแต่ว่าคนเหล่านี้และลูกจะต้องได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดหากมาจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากได้รับการพิจารณาให้เป็น Poor Population Quality</li> <li>3. แรงงานมีฝีมือ (Skilled workers) รัฐบาลได้หวั่นยินดีที่จะรับแรงงานประเภทนี้ ไม่ว่าแรงงานจะมาจากประเทศใดก็ตาม สามารถอยู่ในได้หวั่นนานเท่าใดก็ได้ อีกทั้งยังสามารถที่จะร้องขอเป็นประชากรของได้หวั่นได้ หากแรงงานเหล่านี้อยู่ในได้หวั่นมาแล้วเป็นเวลา 6 ปี</li> </ol> |
| พ.ศ.2530 |                      | เกิดกฎหมายการตรวจสอบแรงงาน (The Labor Inspection Law) ที่นำมาใช้แทนกฎหมายโรงงานเดิม (The Factory Act) โดยมอบอำนาจให้สหภาพแรงงานและรัฐบาลท้องถิ่นตรวจสอบเงื่อนไขที่ทำงานเพื่อรับรองความปลอดภัยและสุขภาพของแรงงาน ขอบเขตของการตรวจสอบจะดำเนินการภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมประกันสุขภาพและความปลอดภัยแรงงาน กองทุนสวัสดิการลูกจ้าง และการจ้างงานแรงงานต่างชาติ โดยการจ้างงานในสถานที่ที่มีโอกาสจะเกิดอันตรายจะต้องได้รับอนุมัติหรือรับรองจากผู้ตรวจสอบแรงงานก่อนที่ลูกจ้างจะสามารถเริ่มงานได้ การตั้งสหภาพแรงงานนี้ทำให้แรงงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |



| ปี       | เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น                                                                                                            | นโยบาย/กฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                                                                                                                                 | สามารถมั่นใจในสิทธิของตนได้                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| พ.ศ.2531 |                                                                                                                                 | รัฐบาลอนุญาตให้บริษัทก่อสร้างที่ความรับผิดชอบในโครงการสาธารณะสามารถนำเข้าแรงงานต่างชาติได้มากกว่า 35,000 คนเป็นครั้งแรก เพื่อแก้ปัญหาคารขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานของรัฐบาล แต่ก็ยังเป็นเพียงมาตรการเฉพาะกิจเท่านั้น ซึ่งแรงงานที่นำเข้าได้นั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการของบริษัทก่อสร้างรวมทั้งบริษัทเอกชนก็มีปัญหาขาดแคลนแรงงานเช่นกัน ดังนั้นผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการส่วนมากจึงเริ่มนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศอย่างผิดกฎหมาย                                                                                                                                                                                             |
| พ.ศ.2532 | มีแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายประมาณ 30,000 คน และส่วนใหญ่จะมาทำงานประเภทก่อสร้างและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น | มีการออกพระราชบัญญัติ (Decree) ที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถเข้ามาทำงานในได้วันในโครงการที่กำหนด โดยแรงงานเหล่านี้จะสามารถทำงานได้ 1 ปี และสามารถขยายเวลาเพิ่มได้อีก 1 ปี โดยจำนวนแรงงานที่ทำงานในได้วันอย่างถูกกฎหมายนั้นเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนกระทั่งปี พ.ศ.2542 มีจำนวนแรงงานต่างชาติที่ทำงานในได้วันอย่างถูกกฎหมายประมาณ 280,000 คน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| พ.ศ.2534 |                                                                                                                                 | มีการออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติมากขึ้น โดยรัฐบาลมีความตั้งใจที่จะออกนโยบายของการรับสมัครงานแรงงานต่างชาติก็เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานเท่านั้น โดยอนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตได้ โดยได้อนุญาตให้แรงงานจำนวน 15,000 คนสามารถเข้ามาทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย และกำหนดให้แรงงานสามารถทำงานได้ 15 ประเภท ภายใน 6 อุตสาหกรรมการผลิตที่ผู้ประกอบการประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน รวมทั้งยังแก้ไขกฎหมายความปลอดภัยและสุขภาพแรงงานให้มีการเพิ่มข้อกำหนดที่มากขึ้น การติดตั้งอุปกรณ์ความปลอดภัยและสุขภาพในสถานประกอบการ เช่น บริเวณท่าเรือและโรงงานดอกไม้ไฟ โดยกฎหมายนี้ครอบคลุมในเกือบทุกอุตสาหกรรมหลักในอุตสาหกรรมโรงงาน ภาคการเกษตร การพาณิชย์ และ |

| ปี       | เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น                                                                      | นโยบาย/กฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                                                                                           | ภาคบริการ รวมทั้งยังไม่อนุญาตให้ผู้หญิงและลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานในที่อันตราย หรือทำงานในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| พ.ศ.2535 | ไต้หวันได้นำระบบสัญญาจ้างแรงงานต่างชาติมาใช้ ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างมาก | <p>พระราชบัญญัติบริการการจ้างงาน (Employment Service Act; ESA) กำหนดให้ใช้ระบบ Guest Labor และควบคุมจำนวนแรงงานโดยระบบจำกัดโควตา และได้บัญญัติวิธีการอย่างเป็นทางการเพื่อให้ผู้ประกอบการในไต้หวันได้รับอนุญาตที่จะรับสมัครแรงงานต่างชาติให้เข้าทำงานได้อย่างเป็นทางการ โดยพระราชบัญญัตินี้มีความพยายามทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของโอกาสในการทำงานและการเข้าถึงบริการการจ้างงานทั้งหมดของแรงงาน โดยเฉพาะการเรียกร้องให้เกิดความสมดุลระหว่างปริมาณความต้องการจ้างของนายจ้างและปริมาณความต้องการทำงานของแรงงาน การใช้ทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายข้อมูลการจ้างงานของสถานประกอบการ นอกจากนี้ยังให้รัฐบาลกลางสนับสนุนสภาพแรงงาน และปกป้องสิทธิของแรงงานในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัวลง</p> <p>ตั้ง Council of Labor Affair (CLA) ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการอย่างเป็นทางการที่รับผิดชอบในการกำหนดจำนวนแรงงานต่างชาติที่จะได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในไต้หวัน และจัดแรงงานเหล่านั้นให้ไปทำงานในอุตสาหกรรมและงานประเภทต่างๆ ที่กำหนด ต่อมาประกาศใช้ Foreign Workers Program (FWP) อย่างเป็นทางการ เพื่อให้อนุญาตแรงงานต่างชาติให้สามารถเข้ามาทำงานในไต้หวันได้อย่างถูกกฎหมาย</p> |
| พ.ศ.2537 |                                                                                           | ในเดือนเมษายน คณะกรรมการการแรงงานไต้หวันได้ประกาศว่าจะตรึงการรับแรงงานต่างชาติเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ และวางแผนที่จะเพิ่มค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพการจ้างงาน (Employment Stabilization Fee หรือ Levy) ให้สูงขึ้น แต่เนื่องจากนายจ้างที่นำเข้าแรงงานต่างชาติต้องรับภาระในค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้นนี้ ส่งผลให้ในปีเดียวกันนี้คณะกรรมการแรงงานไต้หวันต้องออกมาประกาศ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

| ปี       | เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น | นโยบาย/กฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                      | หยุดการต้งจำนวนในเดือนสิงหาคมในปีเดียวกัน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| พ.ศ.2550 |                      | ปรับปรุงกฎหมายข้อตกลงการร่วม (Collective Agreement Law) ใหม่ โดยสหภาพแรงงานได้กำหนดให้เป็นตัวแทนที่มีอำนาจในการทำสัญญาแต่เพียงผู้เดียว โดยข้อตกลงนี้ได้ส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการแรงงาน และครอบคลุมเงื่อนไขการทำงาน เช่น ค่าตอบแทนหรือค่าแรงงาน ชั่วโมงการทำงาน การออกจากงาน เงินบำนาญ ค่าชดเชยหรือค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน และการจัดการการฟ้องร้องหรือข้อพิพาทของแรงงาน |
| พ.ศ.2551 | วิกฤติเศรษฐกิจ       | ประกาศใช้นโยบาย “Unpaid Leave” หรือ “No Work, No Pay” เพื่อให้ประเทศอยู่รอดจากวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งได้วันก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำด้วยเช่นกัน โดยในระยะนั้นจำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในไต้หวันมีจำนวนลดลงอย่างเห็นได้ชัด                                                                                                                                                                       |

นอกจากนี้ ได้เห็นเคยมีการออกนโยบายที่จำกัดสิทธิแรงงานไร้ฝีมือต่างชาติ โดยห้ามให้แรงงานนำคู่สมรสหรือครอบครัวมาอยู่ด้วย และห้ามแรงงานแต่งงานกับประชากรของประเทศ ถือเป็นการจำกัดการย้ายเข้าของแรงงานทางหนึ่ง เพื่อไม่ให้มาตั้งรกรากในประเทศ รวมทั้งห้ามแรงงานตั้งครอบครัว หากมีการตั้งครอบครัวจะให้ออกจากประเทศทันที เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดที่กำเนิดมาได้สัญชาติได้วัน ซึ่งนโยบายสุดท้ายได้มีการยกเลิกเนื่องจากปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงมีการยกเลิกโดยห้ามนายจ้างส่งแรงงานต่างชาติที่พบว่าพบครอบครัวกลับประเทศ พร้อมทั้งกำหนดข้อบังคับไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545

#### 4.2 กฎหมายและนโยบายที่สำคัญ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้เห็นมีการใช้นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่น่าสนใจหลายนโยบาย ซึ่งนำมาใช้เป็นแม่แบบนโยบายในปัจจุบัน โดยผ่านการวิเคราะห์ ประยุกต์ และปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ของไต้หวันในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งนโยบายที่น่าสนใจเหล่านั้นมีรายละเอียดดังตาราง

ตารางที่ 7: สรุปกฎหมายและนโยบายที่สำคัญ

| กฎหมาย/นโยบาย                                                                         | วันที่   | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | จุดประสงค์หลัก                                                    | ผลลัพธ์                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| ประมวลกฎหมายแพ่งและพระราชบัญญัติโรงงาน (The Civil Code and Factory Act) <sup>13</sup> | พ.ศ.2472 | <p>ประมวลกฎหมายแพ่งมีเพียงแค่ 2 บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัญญาที่กำหนดระยะเวลา (Fixed term contract) โดยกำหนดชั่วโมงทำงานมาตรฐานประมาณ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และการยกเลิกสัญญาดังกล่าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้</p> <p>(1) สัญญาจ้างงานที่กำหนดระยะเวลาจะเป็นอันสิ้นสุดอย่างแน่นอน หากสิ้นสุดอายุสัญญาแล้ว แต่ในกรณีที่นายจ้างหรือแรงงานยกเลิกสัญญาจ้างโดยที่ไม่มีการแจ้งให้ทราบ โดยฝ่ายที่ยกเลิกนี้จะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นกับฝ่ายตรงข้าม</p> <p>(2) นายจ้างและลูกจ้างสามารถเลือกที่จะทำสัญญาได้ทั้งแบบที่กำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ได้ หากแบบกำหนดระยะเวลาก็จะสามารถเลือกช่วงเวลาการจ้างงานโดยที่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องของระยะเวลาสูงสุดของการจ้างงานที่กำหนด</p> <p>พระราชบัญญัติโรงงานถือเป็นกฎหมายพิเศษสำหรับประมวลกฎหมาย</p> | เพื่อกำหนดชั่วโมงการทำงานมาตรฐาน ไม่ให้มีการทำงานเกินกว่าที่กำหนด | กฎหมายยังขาดความสมบูรณ์ที่จะปรับใช้กับแรงงานต่างชาติ |

<sup>13</sup> ข้อมูลจาก Laws and Practice of Fixed Term Labor Contract in Taiwan

| กฎหมาย/นโยบาย                                                 | วันที่   | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | จุดประสงค์หลัก                                                                                                                                                                                                                                                        | ผลลัพธ์                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                               |          | แฟ่งก่อนจะมีการใช้กฎหมายมาตรฐานแรงงาน โดยเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดเงื่อนไขแรงงานสำหรับแรงงานในโรงงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                |
| กฎหมาย<br>มาตรฐานแรงงาน<br>(Labor Standard Law) <sup>14</sup> | พ.ศ.2527 | <p>กฎหมายมาตรฐานแรงงาน เป็นกฎหมายใช้บังคับและคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในไต้หวัน ครอบคลุมทั้งแรงงานไต้หวันและแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในไต้หวัน โดยขอยกข้อยกเว้นการบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานนั้น จะครอบคลุมไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน ชั่วโมงการทำงาน การลางาน ค่าล่วงเวลา และค่าชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้างต่างๆ หากแรงงานทำงานที่อยู่ในขอยกเว้นในการบังคับใช้ของกฎหมายมาตรฐานแรงงานแรงงานเหล่านี้ก็จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายนี้ ยกเว้นผู้ที่ทำงานแม่บ้าน และผู้อนุบาลดูแลคนป่วย สิทธิต่างๆ เช่น ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดประจำสัปดาห์ การลาพัก และการทำงานในเวลากลางคืนต่างๆ ต้องปฏิบัติตามหนังสือสัญญา โดยหนังสือสัญญานั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายแรงงานท้องถิ่น และต้องเป็นการยินยอมของทั้ง 2 ฝ่าย (นายจ้างและลูกจ้าง)</p> <p>อุตสาหกรรมที่กฎหมายมาตรฐานแรงงานครอบคลุมประกอบด้วย (1) การเกษตร ป่าไม้ ประมง และกสิกรรม (2) การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน (3) อุตสาหกรรมการผลิต (4) ไฟฟ้า ก๊าซ น้ำ (5) อุตสาหกรรมก่อสร้าง (6) การขนส่ง เก็บรักษา และการสื่อสาร</p> | เพื่อคุ้มครองแรงงานทั้งประชากรไต้หวันและแรงงานต่างชาติ เนื่องจากช่วงนี้ได้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาในตลาดแรงงานไต้หวัน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยที่การกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาระหว่างแรงงานชายและหญิง และช่วงเวลาที่แรงงานหญิงไม่สามารถทำได้ | ใช้ได้กับแรงงานในบางอุตสาหกรรมเท่านั้น เนื่องจากมีการกำหนดอุตสาหกรรมทำให้ไม่ครอบคลุมในการคุ้มครองแรงงานบางส่วน |

<sup>14</sup>ข้อมูลจากสำนักงานแรงงานกรุงมะนิลา(กรุงเทพฯ)

| กฎหมาย/นโยบาย                                      | วันที่   | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | จุดประสงค์หลัก | ผลลัพธ์ |
|----------------------------------------------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------|
|                                                    |          | (7) สื่อสารมวลชน และเนื่องจากในช่วงที่กฎหมายมาตรฐานแรงงานออกภาคการผลิตเป็นภาคที่ใหญ่และสำคัญที่สุดในได้วัน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                |         |
| กฎหมาย<br>มาตรฐานแรงงาน<br>(Labor Standard<br>Law) | พ.ศ.2527 | <p>และบางอุตสาหกรรมที่กฎหมายมาตรฐานแรงงานนี้ไม่ครอบคลุม คือ (1) การค้าปลีกและค้าส่ง (2) โรงแรมและร้านอาหาร (3) การพาณิชย์ (4) การเงิน ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์ (5) บริการทางธุรกิจ (6) บริการทางสังคม เอกชน และที่เกี่ยวข้อง (7) การบริหารปกครองสาธารณะ</p> <p>กฎหมายมาตรฐานแรงงานมีอีกสาระสำคัญหนึ่ง<sup>15</sup> คือ มีการกำหนดว่าแรงงานจะต้องทำงานเท่าไรและทำงานอย่างไร ได้แก่</p> <p>(1) ผู้หญิงไม่สามารถทำงานในช่วงเวลา 22.00-6.00 นาฬิกา</p> <p>(2) จำนวนเวลาการทำงานล่วงเวลา สำหรับผู้ชายต้องไม่เกิน 3 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 46 ชั่วโมงต่อเดือน</p> <p>หรือ สำหรับผู้หญิงต้องไม่เกิน 2 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 24 ชั่วโมงต่อเดือน</p> <p>ช้อยกเว้นจะขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่ได้รับอนุญาตจากสหภาพแรงงานหรือแรงงานส่วนใหญ่อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยค่าล่วงเวลาจะต้องต่ำกว่า 33% ของค่าแรงปกติสำหรับใน 2 ชั่วโมงแรกของการทำงานล่วงเวลาในแต่ละวัน และนายจ้างจะต้องจ่ายอย่างน้อย 67% สำหรับการทำงานล่วงเวลาในช่วงชั่วโมงที่ 2 และ 4 แต่หากมีช้อยกเว้นจากที่กำหนดในกฎหมาย</p> |                |         |

<sup>15</sup> Lai, International Journal of Applied Economics, 8(2), 86-116 (กันยายน 2554)

| กฎหมาย/นโยบาย                                      | วันที่              | รายละเอียด                                                                                                                      | จุดประสงค์หลัก                                                             | ผลลัพธ์                                                                                                     |
|----------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                    |                     | มาตรฐานแรงงาน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าล่วงเวลาเป็น 2 เท่า                                                                           |                                                                            |                                                                                                             |
| กฎหมาย<br>มาตรฐานแรงงาน<br>(Labor Standard<br>Law) | พ.ศ.2535            | กำหนดใช้ระบบ Guest Labor และควบคุมจำนวนแรงงานโดยระบบจำกัดโควตา โดยที่แรงงานไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ เว้นแต่จะมีเหตุสมที่สมควร | เพื่อควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติไม่ให้มีการเข้ามาในตลาดแรงงานได้วันมากเกินไป | แรงงานต่างชาติมีการหลบหนีมากขึ้น เนื่องจากบางรายถูกกดขี่ เอาเปรียบ และการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมของนายจ้าง |
|                                                    | ธันวาคม<br>พ.ศ.2541 | มีการแก้กฎหมายให้คุ้มครองทุกอุตสาหกรรม                                                                                          | ครอบคลุมแรงงานในภาคต่างๆ มากขึ้น                                           | ครอบคลุมแรงงานในภาคต่างๆ มากขึ้น                                                                            |
|                                                    | พ.ศ.2545            | การกำหนดชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาระหว่างแรงงานชายและหญิงไม่มีความแตกต่างกันอีกต่อไป                                               | เพื่อทำให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างชายหญิง                                  | สร้างความเท่าเทียมระหว่างแรงงานชายหญิงมากขึ้น                                                               |



| กฎหมาย/นโยบาย                                                     | วันที่                   | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | จุดประสงค์หลัก                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ผลลัพธ์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พระราชบัญญัติ<br>บริการการจ้างงาน<br>(Employment<br>Services Act) | 8<br>พฤษภาคม<br>พ.ศ.2535 | พระราชบัญญัติที่มีข้อกำหนดต่างๆ สำหรับนายจ้าง หากนายจ้างจ้าง<br>แรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือ ระยะเวลาสำหรับการจ้างงานที่ได้รับอนุญาต<br>จะต้องไม่เกิน 2 ปี แต่หากก่อนสิ้นสุดสัญญา นายจ้างสามารถร้องขอขยาย<br>เวลาเพิ่มได้อีกหนึ่งครั้งแต่ไม่เกิน 1 ปี โดยที่มีการกำหนดอาชีพและ<br>อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน และกำหนดแรงงานต่างชาติ<br>ไม่เกิน 3% ของกำลังแรงงานในกิจการ หากแรงงานที่ทำงานให้กับบริษัทที่<br>มีคนงานมากกว่า 5 คน แรงงานจะต้องเข้าร่วมในประกันภัยแรงงานตาม<br>พระราชบัญญัติประกันภัยแรงงาน (Labor Insurance Act) แต่ไม่สามารถ<br>เข้าร่วมในประกันการจ้างงานตามพระราชบัญญัติประกันการจ้างงาน<br>(Employment Insurance Act) <sup>16</sup> โดยที่นายจ้างจะต้องชำระค่าธรรมเนียม<br>การรักษาเสถียรภาพทางวิชาชีพ (Vocational Stabilization Fee) | - ป้องกันไม่ให้มีการจ้าง<br>แรงงานต่างชาติมาก<br>เกินไป<br>- ต้องการช่วยให้แรงงาน<br>ของได้วันที่ว่างงาน<br>และทำให้ช่องว่างของ<br>ค่าตอบแทนระหว่าง<br>แรงงานได้วันและ<br>แรงงานต่างชาติมี<br>น้อยลง<br>- ป้องกันการอยู่ถาวร<br>ของแรงงานต่างชาติ<br><br>ต้องการช่วยนายจ้างที่<br>จะต้องเสียค่าใช้จ่ายใน<br>การฝึกอบรมแรงงาน<br>ใหม่ทุกๆ 2 หรือ 3 ปี | - ไม่ค่อยได้ผลเรื่องการช่วย<br>แรงงานในประเทศ<br>- การว่างงานในอุตสาหกรรม<br>ก่อสร้างยังคงเพิ่มขึ้นอย่าง<br>ต่อเนื่อง ทั้งที่เป็นภาคที่มี<br>จำนวนการจ้างแรงงานต่างชาติ<br>มากที่สุด<br>- บางกิจการก็มีการจ้างแรงงาน<br>ต่างชาติเกินกว่าจำนวนที่<br>รัฐบาลกำหนดหรือมีการจ้าง<br>แรงงานต่างชาติแบบผิด<br>กฎหมาย<br>- แรงงานหีนายจ้างใน 2 เดือน<br>สุดท้ายก่อนสิ้นสุดสัญญา<br>แรงงานมีการหนีจากการถูกกด<br>ขี่ เอาเปรียบของนายจ้าง<br>รวมทั้งมีการหลบหนีนายจ้าง |
|                                                                   | พ.ศ.2540                 | มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้แรงงานต่างชาติสามารถทำงานได้เป็น 6 ปี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>16</sup> ประกันภัยแรงงานมีเพื่อให้เป็นหลักประกันคุ้มครองลูกจ้างกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง โดยนายจ้างมีหน้าที่ต้องทำประกันภัยเพื่อคุ้มครอง  
แรงงานต่างชาติของตนเอง ส่วนประกันการจ้างงานจะให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันภัยที่เป็นลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่มีสาเหตุ หรือนายจ้างปิดกิจการ และได้รับค่าชดเชยตาม พ.ร.บ. คุ้มครอง  
แรงงานแล้ว โดยลูกจ้างต้องจ่ายเงินซื้อประกัน (จ่ายเงินสมทบ) และเมื่อว่างงานก็จะได้รับเงินชดเชย ใครที่ไม่เคยจ่ายเงินสมทบย่อมไม่มีสิทธิได้รับการประกัน

| กฎหมาย/นโยบาย                                        | วันที่   | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | จุดประสงค์หลัก                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ผลลัพธ์                                                                                          |
|------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                      |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | แบบถูกกฎหมายไปทำงานแบบผิดกฎหมายแทน                                                               |
| โครงการแรงงานต่างชาติ (Foreign Workers Program; FWP) | พ.ศ.2535 | <p>โดยที่โครงการนี้มีรายละเอียดจุดประสงค์ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการของเศรษฐกิจและการพัฒนาในประเทศ โดยจ้างแรงงานต่างชาติเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดแรงงานในประเทศ โดยจำกัดในอาชีพและจำนวนที่สามารถทำงานได้</li> <li>2. เพื่อสนับสนุนให้แรงงานในประเทศได้ทำงานและสามารถใช้มาตรการเพื่อลดจำนวนแรงงานต่างชาติดังได้ตามจุดมุ่งหมายของ Economic Development Advisory Committee (EDAC)</li> <li>3. เพื่อส่งเสริมให้ค่าตอบแทนของแรงงานต่างชาติเป็นไปอย่างยุติธรรมและเหมาะสม</li> <li>4. เพื่อเพิ่มความต้องการจ้างงานแรงงานในประเทศ เนื่องจากตามกฎหมายแล้ว นายจ้างจะต้องจ้างแรงงานในประเทศให้เต็มก่อน จึงจะจ้างแรงงานต่างชาติได้</li> <li>5. เพื่อรักษาสีทธิพื้นฐานของแรงงานต่างชาติและทำตามมาตรการที่เกี่ยวข้องในรายงานการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างชาติ (Report on Protection of the Rights of Foreign Workers)</li> <li>6. จัดตั้งระเบียบการอนุมัติและการจัดการการจ้างงานต่างชาติโดยรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายการบริการการจ้างงาน (Law on Services for Employment) ที่ปรับปรุงใหม่</li> </ol> | จุดประสงค์เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของได้วัน ณ ขณะนั้น โดยในช่วงแรก เพื่่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติให้สามารถเข้ามาทำงานในได้วันได้อย่างถูกกฎหมายและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ต่อมาเพื่อส่งเสริมการยกระดับของโครงสร้างอุตสาหกรรม ปัจจุบันเพื่อแก้ไขปัญหการขาดแคลนแรงงานในงาน | สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้ส่วนหนึ่ง โดยมีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายมากขึ้น |

| กฎหมาย/นโยบาย                                                  | วันที่   | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | จุดประสงค์หลัก                                                                                                    | ผลลัพธ์                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ประเภท 3D <sup>17</sup>                                                                                           |                                                                                                                       |
| โครงการแรงงาน<br>ต่างชาติ (Foreign<br>Workers Program;<br>FWP) | พ.ศ.2535 | 7. เพื่อปรับปรุงค่าธรรมเนียมการรักษาเสถียรภาพการจ้างงาน<br>(Employment Stability fees ) ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมรายเดือนสำหรับการ<br>การรักษาสภาพการอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ ให้แรงงานต่างชาติมี<br>จำนวนตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน<br><br>8. เพื่อสนับสนุนมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การลดลงของค่า<br>นายหน้าสำหรับแรงงานต่างชาติที่ต้องการจะเข้ามาทำงานในได้วัน                                   |                                                                                                                   |                                                                                                                       |
| กฎหมายการ<br>ตรวจสอบแรงงาน<br>(The Labor<br>Inspection Law)    | พ.ศ.2530 | มอบอำนาจให้สหภาพแรงงานและรัฐบาลท้องถิ่นตรวจสอบเงื่อนไข<br>ในที่ทำงานเพื่อรับรองความปลอดภัยและสุขภาพของแรงงาน ขอบเขตของ<br>การตรวจสอบจะดำเนินการภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมประกันสุขภาพ<br>และความปลอดภัยแรงงาน กองทุนสวัสดิการลูกจ้าง และการจ้างงาน<br>แรงงานต่างชาติ โดยการจ้างงานในสถานที่ที่มีโอกาสจะเกิดอันตราย<br>จะต้องได้รับอนุมัติหรือรับรองจากผู้ตรวจสอบแรงงานก่อนที่ลูกจ้างจะ<br>สามารถเริ่มงานได้ | นำมาใช้แทนกฎหมาย<br>โรงงานเดิม มี<br>จุดมุ่งหมายหลักเพื่อลด<br>ความอันตรายต่อ<br>แรงงานต่างชาติใน<br>สถานที่ทำงาน | ทำให้แรงงานมีความมั่นใจใน<br>เรื่องความปลอดภัยและ<br>สามารถทำงานในสถานที่ที่มี<br>ความเสี่ยงที่อยู่ในระดับ<br>มาตรฐาน |
| กฎหมายข้อตกลง<br>การร่วม<br>(Collective<br>Agreement Law)      | พ.ศ.2550 | สหภาพแรงงานได้กำหนดให้เป็นตัวแทนที่มีอำนาจในการทำ<br>สัญญาแต่เพียงผู้เดียว โดยข้อตกลงนี้ได้ส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการ<br>แรงงาน และครอบคลุมเงื่อนไขการทำงาน เช่น ค่าตอบแทนหรือ                                                                                                                                                                                                                       | ปรับปรุงมาจาก<br>กฎหมายเดิมในปี<br>พ.ศ.2475 เพื่อให้                                                              | ยังไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร ยังมี<br>การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง อีกทั้ง<br>รัฐบาลก็ยังไม่ค่อยเห็นด้วยกับ                  |

<sup>17</sup> Lee (2551)

| กฎหมาย/นโยบาย | วันที่ | รายละเอียด                                                                                                                                                                    | จุดประสงค์หลัก                                                  | ผลลัพธ์                              |
|---------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|               |        | ค่าแรงงาน ชั่วโมงการทำงาน การออกจากงาน เงินบำนาญ ค่าชดเชยหรือ<br>ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน และ<br>การจัดการการฟ้องร้องหรือข้อพิพาทของแรงงาน | แรงงานมีส่วนร่วมใน<br>การในการเรียกร้องสิทธิ<br>ของตนเองมากขึ้น | ข้อเรียกร้องต่างๆ ของสหภาพ<br>แรงงาน |

จากตารางที่ 7 จะเห็นได้ว่า นโยบายและกฎหมายส่วนใหญ่จะออกมาเพื่อการป้องกันจำนวนแรงงานต่างชาติไม่ให้เข้ามาในตลาดแรงงานได้วันมากเกินไป โดยนโยบายในช่วงแรกมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานต่างชาติเข้ามาแทนที่แรงงานในประเทศ แต่ในช่วงต่อมา นโยบายจะเปลี่ยนไปเน้นที่การคุ้มครองสิทธิของแรงงานมากขึ้น โดยที่ผลของนโยบายที่ประกาศใช้ส่วนใหญ่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น แต่ไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ตรงตามจุดประสงค์ที่รัฐต้องการได้ทั้งหมด อีกทั้งแม้ว่าบางนโยบายจะสามารถแก้ไขปัญหาที่ต้องการได้ส่วนหนึ่ง แต่ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น แรงงานมีอัตราการหลบหนีนายจ้างที่มากขึ้น เนื่องมาจากการขยายเวลาให้แรงงานทำงานกับนายจ้างคนเดิมได้นานยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการเสียค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมแรงงานใหม่ในทุกๆ 2 หรือ 3 ปี แต่กลับส่งผลให้แรงงานบางรายต้องทนทำงานกับนายจ้างที่ปฏิบัติกับตนอย่างไร้มนุษยธรรม หรืองานที่ระบุในสัญญาจ้างกับงานที่แรงงานต้องทำเมื่อถึงได้วันไม่ตรงกัน เป็นต้น

#### 4.3 นโยบายและวิธีการจัดการแรงงานต่างชาติในปัจจุบัน

แม้ว่ารัฐบาลไต้หวันได้อ้างว่านโยบายต่างชาติเป็นเพียงแค่นโยบายชั่วคราวเท่านั้น โดยระบุว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม จุดประสงค์หลักของการนำเข้าแรงงานต่างชาติยังคงมีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของไต้หวัน ซึ่งสามารถแบ่งการเปลี่ยนแปลงจุดประสงค์เป็น 3 ช่วงหลักๆ<sup>18</sup> คือ

**ระยะแรก (พ.ศ.2535-2540)** ใช้แรงงานต่างชาติเพื่อบรรเทาความขาดแคลนแรงงานในโครงสร้างก่อสร้าง สาธารณะ และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น

**ระยะที่สอง (พ.ศ.2540-2548)** ใช้แรงงานต่างชาติเพื่อเร่งโครงสร้างอุตสาหกรรมที่กำลังพัฒนา และเพื่อ บรรเทาการขาดแคลนของผู้ดูแลผู้สูงอายุและผู้ป่วย

**ระยะที่สาม (พ.ศ.2548-ปัจจุบัน)** ใช้แรงงานต่างชาติที่ทำงานประเภท 3D เพื่อเอื้ออำนวยให้กับนายจ้าง โดย ไม่คำนึงถึงประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

นโยบายต่างชาติที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากแรงงานต่างชาติเป็นตัวขับเคลื่อนหนึ่งที่มีผลอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไต้หวัน โดยที่นโยบายแรงงานเน้นที่การป้องกันแรงงานต่างชาติไม่ให้กลายเป็นปัญหาสังคม โดยมองข้ามความเป็นอยู่ และสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างชาติ รวมทั้งยังคงมีความเลื่อมล้ำในเรื่องความเท่าเทียมกันของเพศอยู่บ้าง แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะส่งเสริมเรื่องความเท่าเทียมกันของเพศมากขึ้นก็ตาม

1. เพื่อป้องกันไม่ให้จำนวนแรงงานต่างชาติในไต้หวันมีมากเกินไปคณะกรรมการการแรงงานไต้หวันจึง ประกาศใช้กลยุทธ์สำหรับแรงงานต่างชาติในภาคต่างๆ โดยที่กำหนดเป็นจำนวนโควตาแรงงานต่างชาติในแต่ละ อุตสาหกรรม โดยกลยุทธ์สำหรับแรงงานภาคอุตสาหกรรมมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ภาคอุตสาหกรรมการผลิต: สำหรับอุตสาหกรรมที่มีกระบวนการ (Special process) หรือ การเคลื่อนย้ายที่เฉพาะเจาะจง (Special Shifts) จะมีโควตาสำหรับแรงงาน คือ 15% 18% หรือ 20% ของ จำนวนแรงงานในแต่ละกิจการขึ้นอยู่กับธรรมชาติของแต่ละอุตสาหกรรม

1.2 ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง: สำหรับโครงการก่อสร้างที่ดัชนีโครงการมีค่า 10,000 ล้าน จะมีโควตา แรงงานต่างชาติเท่ากับ 20%-40% (อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมของแต่ละกิจการ)

1.3 ภาคประมงในมหาสมุทร: สำหรับเจ้าของเรือจับปลาที่มีน้ำหนัก 20 ตันขึ้นไป หรือ เจ้าของเรือจับ ปลาหมอเทศที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 20 ตัน และมีใบอนุญาตเรือเล็ก (License of Small Boat) หรือใบอนุญาตจับ ปลา (Fishing License)

<sup>18</sup> Lee (2551)

สำหรับกลยุทธ์สำหรับแรงงานภาคสวัสดิการสังคมมีรายละเอียดดังนี้

1.4 งานพยาบาลครอบครัว: ผู้รับการดูแลจะต้องเป็นผู้ที่ถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ไร้สมรรถภาพหรือพิการอย่างรุนแรง หรือการประเมินโดยทีมงานมืออาชีพของสถาบันการแพทย์จะสามารถได้รับการดูแลตลอด 24 ชั่วโมง

1.5 งานแม่บ้าน: นายจ้างจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ามีผู้สูงอายุและเด็กในครอบครัว หรือ แม่สามที่มีอายุต่ำกว่า 3 ปี หรือ ชาวต่างชาติที่ทำงานหรือลงทุนในไต้หวันและตรงตามคุณสมบัติที่พิจารณา

1.6 งานพยาบาลสถาบัน: สำหรับสถาบันที่มีผู้ป่วยทางจิตใจและผู้ที่พิการระดับปานกลาง หรือ โรงพยาบาลที่มีเตียงที่มีเครื่องช่วยหายใจ ซึ่งสามารถจ้างพยาบาลต่างชาติ 1 คนต่อผู้ป่วย 3 คน หรือ ทุก 5 เตียงสำหรับสถาบัน โดยที่จำนวนพยาบาลต่างชาติจะต้องไม่เกินจำนวนพยาบาลภายในประเทศ

โดยการกำหนดจำนวนโควตาที่นายจ้างไต้หวันสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้นั้น นอกจากจะเป็นการกำหนดจากจำนวนความต้องการและเงื่อนไขของแต่ละกิจการแล้ว คณะกรรมการการแรงงานยังมีการกำหนดเงื่อนไขของโควตาด้วยว่า โควตาที่กำหนดขึ้นมานั้นอาจจะมีการลดลงหรือเพิ่มขึ้นได้แล้วแต่เงื่อนไขของแต่ละกรณีไป ยกตัวอย่างเช่น หากกิจการใดที่มีการหลบหนีของแรงงานต่างชาติ จำนวนโควตาที่ได้รับก็สามารถลดลงไปเรื่อยๆ จนกว่าจะสามารถหาตัวแรงงานต่างชาติที่หลบหนีไปและส่งกลับประเทศต้นทาง จึงจะสามารถขอรับโควตาในจำนวนเท่าเดิม

2. คณะกรรมการการแรงงานไต้หวันได้ออกนโยบายใหม่เกี่ยวกับบริษัทจัดหางาน เพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติหลบหนีนายจ้าง ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ.2555 โดยสาระสำคัญของนโยบายคือ จะมีการถอนใบอนุญาตบริษัทจัดหางาน หากแรงงานต่างชาติที่นำเข้าโดยบริษัทจัดหางานหลบหนีถึงจำนวนที่คณะกรรมการการแรงงานไต้หวันกำหนดภายใน 2 ปี และเนื่องจากว่าบริษัทจัดหางานไม่สามารถรับผิดชอบต่อการกระทำของแรงงานต่างชาติได้ทั้งหมดหากมีแรงงานต่างชาติหลบหนี ดังนั้นคณะกรรมการการแรงงานไต้หวันจะพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อแรงงานต่างชาติที่หลบหนี เช่น ระยะเวลาการทำงานก่อนการหลบหนีของแรงงานต่างชาติ และการประเมินนายจ้างร่วมด้วย บริษัทจัดหางานจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อการหลบหนีของแรงงานต่างชาติหากแรงงานต่างชาติทำงานในไต้หวันเป็นระยะเวลามากกว่า 3 เดือน ซึ่งโดยปกติแล้วบริษัทจัดหางานจะต้องต่อใบอนุญาตจากคณะกรรมการการแรงงานไต้หวันทุก 2 ปี หากถูกระงับใบอนุญาตก็จะไม่สามารถนำเข้าแรงงานต่างชาติได้

อย่างไรก็ตาม การที่นายจ้างจะยื่นขอรับสมัครแรงงานต่างชาติให้เข้าทำงานกับตนได้นั้น นายจ้างจะต้องประกาศรับสมัครแรงงานไต้หวันก่อน หากไม่มีแรงงานท้องถิ่นไม่มีคุณสมบัติเพียงพอต่อตำแหน่งงาน นายจ้างจึงจะได้รับอนุญาตให้สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ ซึ่งทางการของไต้หวันได้ใช้เงื่อนไขนี้ตั้งแต่เริ่มให้

มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างถูกกฎหมาย เพื่อให้ตรงกับจุดประสงค์ของเงื่อนไขที่ว่า แรงงานต่างชาติจะเข้ามาทดแทนแรงงานท้องถิ่นเท่านั้น ไม่สามารถเข้ามาแทนที่หรือแย่งงานของแรงงานได้ท้องถิ่นได้ ซึ่งถือว่าเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาข้อพิพาทเรื่องการแย่งงานของแรงงานท้องถิ่นไปได้ระดับหนึ่ง

### 3. ข้อควรระวังและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

3.1 ค่าบริการจัดหางาน (ค่าหัวคิว)<sup>19</sup> เพื่อให้การจัดเก็บ ค่าหัวคิวเหมาะสมและได้มาตรฐาน คณะกรรมการการแรงงาน (CLA) ได้ดำเนินมาตรการดังนี้:

1) แยกค่าหัวคิวและค่าใช้จ่ายออกจากกัน โดยเสนอ ให้บริษัทจัดหางานประเทศต้นทางเก็บค่าหัวคิวได้ในอัตราไม่เกินค่าจ้างขั้นต่ำ 1 เดือน

2) ตัดรายการค่าซื้อตำแหน่งงานจากได้วันออก ทั้งประกาศให้บริษัทจัดหางานได้วัน ห้ามเรียก รับเงิน ขายตำแหน่งงานจากแรงงานอีก ตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 เป็นต้นมา

3) แรงงานต่างชาติที่เข้าได้วันหลัง 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 จะเสียค่าบริการดูแลให้แก่บริษัทจัดหางานได้วันเป็นรายเดือนตามอัตราดังนี้:

ปีแรกเดือนละไม่เกิน 1,899.95 บาท

ปีที่ 2 เดือนละไม่เกิน 1,794.40 บาท

ปีที่ 3 เดือนละไม่เกิน 1,583.29 บาท

**แรงงานต่างชาติที่กลับมาทำงานรอบสองกับนายจ้างรายเดิมจะเสียค่าบริการไม่เกินเดือนละ 1,583.29 บาทตลอดสัญญา** โดยค่าบริการรายเดือนเริ่มคิดหลังจากที่แรงงานเดินทางเข้าสู่ได้วันแล้ว ไม่ใช่คิดค่าบริการ ปีแรกใหม่ เมื่อแรงงานเปลี่ยนบริษัทจัดหางานได้วันรายใหม่

4) บริษัทจัดหางานได้วันจะต้องทำความเข้าใจในรายละเอียดการให้บริการและค่าดูแลกับแรงงานต่างชาติเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนจึงเรียกเก็บค่าบริการดังกล่าวได้

5) แรงงานต่างชาติที่เดินทางเข้าได้วันหลัง 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 จะต้องลงนามในหนังสือรับรอง ซึ่งระบุค่าหัวคิวและค่าใช้จ่าย ตลอดจนค่าจ้างตามความเป็นจริงอย่างละเอียด หนังสือรับรองฉบับนี้ต้องผ่านการประทับตรารับรองความถูกต้องจากกระทรวงแรงงานประเทศผู้ส่งออกแรงงานเสียก่อนและต้องแนบ ขณະຍັນขอวีซ่าเข้าเมืองเมื่อเข้าสู่ได้วันแล้ว มอบให้นายจ้างประกอบการยื่นขอใบอนุญาตทำงาน แต่แรงงานต่างชาติที่ตนว่าจ้าง

<sup>19</sup> ดูเพิ่มเติมใน 3.5.3 การซื้อตำแหน่งงาน



6) ตามกฎหมาย บริษัทจัดหางานไต้หวันจะต้องนำไปรับรองเงินฝากจากธนาคาร 1,055,526.72 - 3,166,580.16 บาท ไปค้ำประกันต่อคณะกรรมการการแรงงาน กรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างบริษัทจัดหางานไต้หวัน และแรงงานต่างชาติ คณะกรรมการการแรงงานมีอำนาจสั่งให้ธนาคารนำเงินดังกล่าวออกมาจ่ายเป็นค่าเสียหายให้แก่แรงงานต่างชาติได้

### 3.2 ค่าอาหารและที่พักเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้าง

1) กฎหมายมาตรฐานแรงงานของไต้หวัน กำหนดให้การจ่ายค่าจ้างนั้น สามารถจ่ายค่าจ้างส่วนหนึ่งในรูปของสิ่งของหรือการบริการได้ โดยระบุไว้ในสัญญาการจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ราคาต้องยุติธรรมและสอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้น คณะกรรมการการแรงงาน(CLA) จึงพิจารณาจากมาตรฐานค่าใช้จ่ายด้านที่พักและอาหาร ของประชาชนในไต้หวัน พร้อมทั้งคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างชาติ และเศรษฐกิจตลาดเป็นสำคัญ กำหนดให้ค่าที่พักและอาหารเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้างได้ แต่ไม่เกิน เดือนละ 5,277.63 บาท ทั้งนี้ค่าอาหารที่จ่ายจริงให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเองและ ระบุไว้ในสัญญาการจ้าง

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าที่พักและอาหารข้างต้น ไม่ครอบคลุมตำแหน่งผู้อนุบาลและผู้ช่วย งานบ้าน ซึ่งนายจ้างและลูกจ้าง ต้องตกลงกันเองและระบุในสัญญาการจ้าง อย่างชัดเจน เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

3) แรงงานต่างชาติที่สัญญาจ้างงานระบุว่า นายจ้างจัดหาอาหารและที่พักให้ฟรี ระหว่างสัญญา นายจ้างไม่ควรเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาโดยพลการ กรณีมีความจำเป็นต้อง เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญา ต้องหารือและได้ ได้รับความยินยอมจากทั้งสองฝ่ายแล้วจึง เปลี่ยนแปลงได้

### 3.3 การตั้งครุฑ

1) ก่อนเดินทางเข้าไต้หวัน แรงงานต่างชาติจะต้องผ่านการตรวจโรคซึ่งรวมการตรวจตั้งครุฑ ด้วย หากไม่ผ่านจะเข้าสู่ไต้หวันทำงานไม่ได้

2) เมื่อเข้าไต้หวันแล้ว แรงงานต่างชาติต้องเข้ารับการตรวจโรค (รวมการตรวจตั้งครุฑ) ภายใน 3 วัน นับแต่วันเดินทางถึง และภายใน 30 วันก่อนหรือหลังจากทำงานอยู่ในไต้หวันครบเดือนที่ 6, 18 และ 30

3) ไต้หวันประกาศยกเลิกตรวจการตั้งครุฑ ระหว่างแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ในไต้หวันเมื่อ 9 พ.ย. พ.ศ.2545 ดังนั้น หากตั้งครุฑระหว่างทำงาน นายจ้างจะใช้เป็นข้ออ้างในการบอกเลิก สัญญาการจ้างก่อนกำหนด และบังคับส่งกลับประเทศไม่ได้ กรณีที่ไม่สามารถทำงานได้จริงๆ สำหรับผู้ทำงานในอุตสาหกรรมการผลิต ก่อสร้าง ฯลฯ ซึ่งเป็นกิจการในข่ายการบังคับใช้กฎหมายมาตรฐานแรงงาน นายจ้างสามารถยกเลิกสัญญาก่อนกำหนดได้ แต่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้ออกจากงานตามกฎหมาย ในกรณีที่ทำงาน เป็นผู้อนุบาลหรือผู้ช่วยงานบ้าน ซึ่งอยู่นอกการบังคับใช้ของกฎหมายมาตรฐานแรงงาน ให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเอง

4) งานที่แรงงานต่างชาติทำ ส่วนใหญ่เป็นงานที่เหน็ดเหนื่อยและเป็นงานหนัก เมื่อตั้งครรรค์ และต้องทำงานต่อไป นอกจากจะกระทบต่อทารกและสุขภาพแล้วยังทำให้นายจ้างเดือดร้อน และเกิดกรณีพิพาทได้ง่าย จึงแนะนำว่าหากมีเพศสัมพันธ์ควรมีวิธีป้องกันการตั้งครรรค์ไม่พึงประสงค์ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิประโยชน์ของตน (เช่นป้องกัน การตั้งครรรค์โดยใช้ถุงยางอนามัยหรือทานยาคุมกำเนิด ฯลฯ)

### 3.4 ค่าจ้าง และภาษีเงินได้

1) กระจายค่าจ้าง นายจ้างควรแนบรายการเงินเดือนอย่างละเอียด ซึ่งพิมพ์เป็นภาษาจีน และมีภาษาไทยกำกับมอบให้เซ็นรับ

2) หากพำนัก และทำงานในไต้หวันอย่างถูกกฎหมายโดยไม่ครบ 183 วันใน 1 ปีภาษี (1 ม.ค.-31 ธ.ค.) จะต้องเสียภาษีเงินได้ในอัตรา 20% โดยไม่ได้รับคืน แต่หากพำนักในไต้หวันครบ 183 วันใน 1 ปีภาษี (เช่นเดินทางเข้าไต้หวันก่อนหรือในวันที่ 1 ก.ค. และไม่ได้เดินทางออกจากไต้หวันจนถึงสิ้นปี) หรือในปีภาษีที่ผ่านมารครบ 183 วันแล้ว และอยู่ต่อเนื่องจนถึงปีที่ 2 จะเสียภาษีเงินได้ล่วงหน้าในฐานะผู้มีถิ่นที่อยู่ เช่นเดียวกับคน ที่ถิ่น ตั้งแต่อัตรา 6-40% โดยจะมีการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้ระหว่างวันที่ 1-31 พฤษภาคมของทุกปี

3) ผู้ทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยงานบ้าน หรือผู้อนุบาลในครอบครัวเนื่องจากนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดาไม่มีหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่ายจากลูกจ้างไม่ต้องเสียภาษีล่วงหน้าเป็นรายเดือนโดยผ่านนายจ้างแต่ยังต้องชำระภาษีตามประมวลรัษฎากร

4) หากมีฐานะเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่แล้ว กรณีเงินภาษีที่ต้องเสียจริงไม่เกิน 2,111.05 บาทต่อเดือน แรงงานมีสิทธิเลือกไม่ขอหักภาษีล่วงหน้าเป็นรายเดือน โดยไปชำระครั้งเดียวตาม จำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียจริง ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีในปีถัดไป

5) แรงงานต่างชาติ ที่ทำงานอย่างถูกกฎหมาย สรรพากรจะคำนวณฐานภาษีเงินได้จาก อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 16,719.54 บาท กรณีที่หลบหนีนายจ้างและนายจ้างได้แจ้งความต่อ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เมื่อถูกตรวจพบว่า ทำงานอย่างผิดกฎหมายสรรพากรจะคิด ภาษีเงินได้จากฐานที่สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

6) ต้องยื่นแบบรายการเสียภาษีปีที่ผ่านมาในช่วง 1 -31 พฤษภาคมของปีถัดไปกรณีที่ต้องเดินทางออกจากไต้หวันกลางปี ต้องยื่นแบบและชำระภาษีของปีนั้นให้เรียบร้อย ก่อนการเดินทาง 7 วัน หากแรงงานมีเงินภาษีส่วนที่จ่ายเกิน ทางสรรพากรท้องที่จะคืนให้เป็น เช็ค หลังจากยื่นแบบรายการเสียภาษีแล้วอย่างช้าที่สุดสิ้นเดือนเมษายนของปีถัดไป

7) เพื่อป้องกันผู้อื่นยักยอกเงินภาษีควรมอบอำนาจให้บุคคลที่ เชื่อถือได้ เป็นผู้ดำเนินการรับเงินภาษีในส่วนที่จ่ายเกินคืนจากสรรพากรแทน โดยขอคำแนะนำ หรือความช่วยเหลือจากสำนักงานแรงงาน

8) หากมีปัญหาเกี่ยวกับการชำระหรือการรับเงินภาษีคืน สอบถามได้จากสรรพากรท้องที่

9) ผู้ใดแจ้งข้อมูลเงินได้เท็จเพื่อให้เสียภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง ต้องระวางโทษปรับ 2 เท่า ของเงินภาษีที่หลบเลี่ยง หากไม่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษี ตามประมวลรัษฎากร ต้องระวางโทษปรับ 3 เท่าของเงินภาษีที่ต้องชำระ

### 3.5 ความปลอดภัยในการทำงานและการปฏิบัติตามมาตรฐานอาชีวอนามัย

นายจ้างควรจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือที่ได้มาตรฐานตามกำหนด เพื่อรักษาความปลอดภัย และ สุขอนามัยในสถานที่ทำงานตามกฎหมายและควรให้การฝึกอบรมวิธีป้องกันอันตราย การรักษาสุขอนามัยแก่ ลูกจ้าง รวมทั้งขั้นตอนการทำงานที่ปลอดภัย อันตรายที่อาจเกิดขึ้น ข้อควรระวังในการทำงาน ตลอดจน การหลบภัย การปฐมพยาบาลและการกู้ภัยเป็นต้น เพื่อเป็นการคุ้มครองให้ลูกจ้างได้ทำงานอย่างปลอดภัย มี สุขภาพจิตที่ดี และขอย้ำเตือน ว่าเพื่อความปลอดภัย ก่อนหรือระหว่างทำงานไม่ควรดื่มสุราหรือเครื่องดื่มที่มี ส่วนผสม ของแอลกอฮอล์ เพราะอาจทำให้สมองมีนชาก่อให้เกิดอุบัติเหตุได้

3.6 หากจำเป็นต้องยกเลิกสัญญาและเดินทางกลับประเทศก่อนครบกำหนด เพื่อป้องกันการเกิด ปัญหาภายหลังควรไปทำ เรื่องขอยุติสัญญาจ้าง ต่อกองแรงงานประจำท้องที่ก่อนเดินทางกลับประเทศ

## 4. กฎระเบียบข้อบังคับที่แรงงานต้องปฏิบัติตาม

### 4.1 เข้ารับการตรวจโรค ตามเวลาที่ทางการกำหนด

แรงงานต่างชาติทุกคนจะต้องเข้ารับการตรวจโรคภายในเวลา 3 วัน นับจากวันเดินทางเข้าสู่ ได้หวัน และก่อน หรือหลัง 30 วันเมื่อทำงานครบเดือนที่ 6,18,30 ที่โรงพยาบาลตามที่กระทรวงสาธารณสุขได้หวั่น เจาะจงกรณีทำงานครบ 3 ปี แล้วเดินทางกลับมาทำงานรอบใหม่ภายใน 3 เดือน หลังเข้าสู่ได้หวันแล้ว นายจ้างต้องพาไปรับการตรวจโรคภายใน 3 วันตามปกติ แต่หากแรงงานมีใบรับรองผ่านการตรวจโรค จาก โรงพยาบาล ได้หวันตามที่กระทรวงสาธารณสุขเจาะจง ซึ่งมีผล 3 เดือนและยังไม่หมดอายุ แรงงานไม่ต้องไป รับการตรวจโรคที่โรงพยาบาลในไทยก่อนการเดิน ทาง และหลังเดินทางเข้าสู่ได้หวันแล้วภายใน 3 วัน

### 4.2 ยื่นขอใบถิ่นที่อยู่ภายในเวลากำหนด

นายจ้างเตรียมเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องพาแรงงานไปยื่นขอใบถิ่นที่อยู่และพิมพ์ลายนิ้วมือที่สำนักงาน ตรวจคนเข้าเมืองและกิจการชาวต่างชาติภายใน 15 วัน นับจากวันเดินทางถึงได้หวัน

4.3 นายจ้างต้องแจ้งการเดินทางเข้าสู่ได้หวัน ยื่นขอและ ต่อบำบัดใบอนุญาตทำงานให้แก่ แรงงาน ต่างชาติของ ตนภายในเวลากำหนด

เมื่อเข้าสู่ได้หวันและผ่านการตรวจโรคครั้งแรกแล้วภายในเวลา 3 วัน นับจากวันเดินทางถึง ได้หวัน นายจ้างจะต้องยื่นคำร้อง “ใบแจ้งการเดินทางเข้าสู่ได้หวันของแรงงานต่างชาติ”ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ หน่วยงานเหล่านี้ตรวจสอบแผนการบริหารความเป็นอยู่ของแรงงานต่างชาติของนายจ้าง จากนั้นจะ ออก ใบรับรองการแจ้งการเดินทางเข้าสู่ได้หวันของ แรงงานต่างชาติซึ่งมีอายุ 3 เดือนและภายในเวลา 15 วัน

นับจากวันที่แรงงานต่างชาติ เดินทางเข้าสู่ไต้หวัน นายจ้างต้องนำไปรับรองดังกล่าวไปยื่นขอใบอนุญาตการทำงานต่อ คณะกรรมการการแรงงาน (หากแรงงานต่างชาติเดินทางเข้าไต้หวัน และเดินทางออกไป ภายในเวลาไม่เกิน 15 วัน ไม่จำเป็นต้องยื่นขอใบอนุญาตการทำงาน) เมื่อครบกำหนดการ จ้างงานและแรงงานประสงค์จะต่อสัญญา นายจ้างจะต้องยื่นคำร้องขอต่อสัญญาต่อคณะ กรรมการการแรงงาน ภายใน 60 วัน ก่อนครบ กำหนดอนุญาตทำงาน

4.4 นายจ้างต้องเป็นคนเดียวกับที่ระบุในใบอนุญาตทำงานหากไม่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนนายจ้าง หรือเปลี่ยนงานใหม่ไม่ได้

4.5 ประเภทงาน สถานที่ทำงาน ต้องตรงตามในใบอนุญาตทำงานจะเปลี่ยนประเภทงาน หรือเปลี่ยน สถานที่ทำงานนอกเหนือจากที่ได้รับอนุญาตไม่ได้

4.6 เมื่อผู้ป่วยเสียชีวิตลง ผู้ดูแลต้องคอยเตือนนายจ้าง ให้ทำเรื่องขอเปลี่ยนแปลงผู้ดูแลโดยโอน ให้ญาติที่มีคุณสมบัติว่าจ้างรับช่วงต่อหรือโอนย้ายไปทำงานกับนายจ้างรายใหม่ภายใน 30 วัน

4.7 ต้องเสียภาษีเงินได้ระหว่างที่ทำงานอยู่ในไต้หวันตามกฎหมายประมวลรัษฎากรของไต้หวัน แรงงาน ต่างชาติต้องเสียภาษีเงินได้ทุกคน

4.8 ระหว่างทำงานอยู่ในไต้หวัน ห้ามเสพหรือสูบบุหรี่ เสพ ติดให้โทษเช่น ผิ่น มอร์ฟิน โคเคน แอมเฟตตามีนหรือยาบ้าฯ หากถูกตรวจพบจะถูกดำเนินคดี ตามกฎหมาย

4.9 คณะกรรมการการแรงงานได้จัดตั้งศูนย์ให้บริการแรงงานต่างชาติ ณ ท่าอากาศยานนานาชาติเถาหยวนและท่าอากาศยานนานาชาติเสี่ยวกั๋งที่นครเกาสง เพื่อบริการแรงงานต่างชาติ ที่เดินทางเข้าหรือออกจากไต้หวันและรับเรื่องร้องทุกข์ของแรงงานต่างชาติที่กำลังจะเดินทางออกจากไต้หวันด้วย

## 5. ข้อควรระวังสำหรับแรงงาน

5.1 เมื่อทำงานครบกำหนดใบอนุญาตทำงาน และไม่ได้รับอนุญาตต่อสัญญาจากคณะกรรมการการแรงงาน (CLA) จะต้องเดินทางกลับประเทศก่อนวันหมดอายุ

5.2 เมื่อเข้าสู่ไต้หวันแล้วภายใน 30 วันก่อนหรือหลังทำงานครบเดือนที่ 6, 18 และ 30 นายจ้างจะต้องพาไปรับการตรวจโรค และรายงานผลการตรวจโรคต่อหน่วยงานสาธารณสุขท้องถิ่นที่ภายในเวลา 15 วันนับแต่วันได้รับผลการตรวจโรคจากโรงพยาบาล

5.3 นายจ้างจะยึดหรือครอบครองหนังสือเดินทาง ใบถิ่นที่อยู่ ทรัพย์สิน หรือสิ่งของของแรงงานโดยผิดกฎหมายไม่ได้

5.4 นายจ้างจะยื่นเรื่องขอต่ออายุใบถิ่นที่อยู่ (ใบกามา) ก่อนจะหมดอายุ

5.5 ระหว่างทำงานอยู่ในไต้หวันหากไม่มีประวัติทำผิดกฎหมาย เมื่อเดินทางกลับประเทศ ก่อนครบสัญญาเดินทางกลับเนื่องจากครบสัญญา หรือเนื่องจากไม่ผ่านการตรวจโรคแต่ได้ รับการรักษาจนหายขาดแล้ว

สามารถเดินทางเข้าสู่ไต้หวันเพื่อทำงานใหม่ได้หลังเดินทางออกจากไต้หวันแล้ว 1 วัน ทั้งนี้ระยะเวลาที่ทำงานอยู่ในไต้หวันรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 12 ปี

5.6 หากขาดงานต่อเนื่องกัน 3 วัน โดยไม่สามารถ ติดต่อได้ และไปทำงานกับนายจ้างรายอื่นอย่างผิดกฎหมาย จะถูกลงโทษปรับเงินตั้งแต่ 31,665.80 บาทขึ้นไปไม่เกิน 158,329.01 บาทและจะถูกเนรเทศขับออกนอกประเทศ ไม่มีสิทธิเดินทางกลับเข้ามาทำงานในไต้หวันได้อีก

#### 6. ข้อห้ามขณะทำงานในไต้หวัน

6.1 นัดหยุดงาน หรือปฏิบัติต่อนายจ้างด้วยความรุนแรง

6.2 หลบหนีนายจ้าง

6.3 เล่นการพนันทุกชนิด

6.4 ผลิตหรือมีของมีนเมา

6.5 ยาเสพติดทุกชนิด

6.6 ครอบครองอาวุธปืน

6.7 ฝ่าฝืนประเพณีของไต้หวัน

6.8 ฝ่าฝืนสัญญาจ้าง

6.9 ก่อความรำคาญและรบกวนผู้อื่นยามวิกาล

6.10 ทำลายทรัพย์สินของนายจ้าง

6.11 ทะเลาะวิวาทหรือชกต่อยทำร้ายร่างกาย

6.12 ผลพวงของการหลบหนีนายจ้าง

6.13 แรงงานต่างชาติที่ขาดงานติดต่อกัน 3 วันโดยไม่สามารถติดต่อได้จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำงานและถูกเนรเทศออกจากไต้หวันไม่มีสิทธิกลับเข้ามาทำงานได้อีกนอกจากนี้แรงงานผิดกฎหมายที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตยังจะมีโทษปรับตั้งแต่ 31,665.80 - 158,329.01 บาท

#### 7. โรคต้องห้าม

7.1 กามโรค (ซิฟิลิส) รวมถึงได้รับการรักษาแล้ว ผล TPHA บวก

7.2 วัณโรค รวมถึงกรณีปอดเป็นจุด ปอดผิดปกติมีแผลเป็นเนื่องจากเคยเป็นและรักษาหายแล้ว

7.3 เอดส์

7.4 พยาธิ (ยกเว้นพยาธิในลำไส้จะอนุญาตให้อยู่รักษาในไต้หวันภายในเวลา 1 เดือน

7.5 มาเลเรีย

7.6 Phenten

7.7 mine ในยาหรืออาหาร

## 7.8 โรคเรื้อนอาการทางจิต

## 7.9 หัด และหัดเยอรมัน

### 8. เงื่อนไขการโอนย้ายหรือเปลี่ยนแปลงนายจ้างของแรงงานต่างชาติมีดังนี้

8.1 งานโรงงานนายจ้างเลิกกิจการหรือย้ายฐานการผลิตไปต่างประเทศโรงงานไฟไหม้นายจ้างค้างจ่ายค่าจ้าง 3 เดือนขึ้นไปหรือลดขนาดกิจการการผลิตนายจ้างถูกปรับหรือถูกยกเลิกโควตาให้ว่าจ้างแรงงานต่างชาติเนื่องจากละเมิดกฎระเบียบหรือเงื่อนไขทางการกำหนด

8.2 งานผู้ดูแล/ผู้ช่วยงานบ้านนายจ้างย้ายถิ่นที่อยู่ไปพำนักในต่างประเทศนายจ้างค้างจ่ายค่าจ้าง 3 เดือนขึ้นไปถูกจ้างถูกนายจ้างลวนลามผู้ป่วยที่ดูแลเสียชีวิตนายจ้างไม่มีความประสงค์จะว่าจ้างคนงานต่างชาติถาวรหรือถูกตรวจพบว่าให้ลูกจ้างทำงานไม่ตรงตามตำแหน่งงานให้ทำงานผิดสถานที่หรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบเงื่อนไขทางการกำหนดเช่นปลอมแปลงเอกสารใบตรวจโรค เป็นต้น  
ทั้งนี้คนงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้เมื่อได้รับอนุญาตจาก CLA โดยสามารถให้นายจ้างใหม่เลือกได้ 2 ครั้ง  
ถ้าไม่มีนายจ้างเลือกก็ต้องเดินทางกลับประเทศ

ตั้งแต่ พ.ศ.2543 เป็นต้นมา รัฐบาลพยายามที่ลดความเข้มงวดของกฎระเบียบของตลาดแรงงานให้น้อยลง รวมทั้งทำให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยหวังว่าจะทำให้ตลาดแรงงานในไต้หวันเป็นไปตามรูปแบบของประเทศเดนมาร์กและสวีเดนที่สามารถทำให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นสูง ขณะเดียวกันก็สามารถให้ความปลอดภัยทางสังคมให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและสามารถลดผลกระทบที่เกิดจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม อีกทั้งยังปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาพแรงงานพระราชบัญญัติข้อพิพาทแรงงาน และพระราชบัญญัติข้อตกลงร่วมมือในปี พ.ศ.2554 เพื่อผลักดันให้เกิดสภาพแรงงานที่สามารถสะท้อนเสียงของแรงงานได้ แต่ทั้งแรงงานต่างชาติและประชาชนไต้หวันยังคงไม่ตอบสนองต่อนโยบายดีเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไต้หวันจะยังคงเปิดรับแรงงานต่างชาติจากประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออก แต่นโยบายแรงงานต่างประเทศของไต้หวันยังคงมีการสั่งห้ามอย่างเด็ดขาดสำหรับแรงงานจากจีนแผ่นดินใหญ่ เนื่องจากความสัมพันธ์ทางช่องแคบที่ยังคงมีปัญหากันอยู่จนถึงปัจจุบัน

### 9. วิธีการนำเข้าแรงงาน

เนื่องจากรัฐบาลไต้หวันมีความต้องการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งรูปแบบการนำเข้าแรงงานต่างชาติแบบต่างๆ โดยมีจุดประสงค์หลัก คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไต้หวันให้เติบโตทัดเทียมกับนานาประเทศ รวมทั้งต้องการบริหารจัดการแรงงานให้อยู่ในกฎระเบียบ ไม่เกิดปัญหาทางสังคม และป้องกันการย้ายมาอยู่ไต้หวันอย่างถาวรของแรงงานต่างชาติ

#### 9.1 แรงงานต่างชาติที่เข้ามาในไต้หวันโดยผ่านโครงการที่รัฐสนับสนุน

1) การทำสัญญาข้อตกลงทวิภาคีการจ้างงานต่างชาติ<sup>20</sup>

ได้วันทำข้อตกลงแรงงานทวิภาคีกับประเทศไทยและเวียดนามโดยได้วันลงนามในข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศเวียดนามในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2542 เพื่อรับและส่งแรงงานเวียดนามในลักษณะของการสัญญาแรงงาน และในเดือนธันวาคม พ.ศ.2545 ได้ลงนามในข้อตกลงนี้กับประเทศไทย เพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานแรงงานไทย โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการรับแรงงานไทยมาได้วันโดยภาครัฐให้มากยิ่งขึ้น

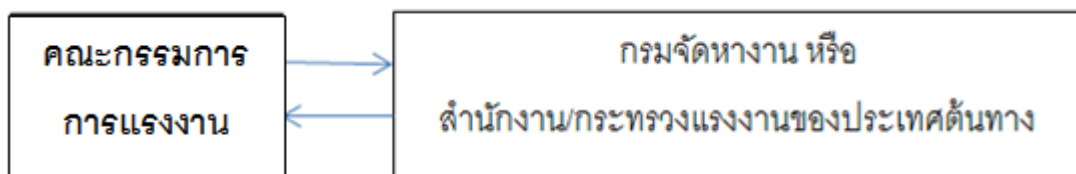
2) การทำบันทึกความเข้าใจ(Memorandum of Understanding; MOU)<sup>21</sup>

ได้วันทำบันทึกความเข้าใจในเรื่องการจ้างแรงงานต่างชาติกับ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมองโกเลียและประเทศอินโดนีเซีย

โดยได้วันได้บันทึกความเข้าใจกับฟิลิปปินส์ถึง 3 ครั้ง คือ เดือนกันยายน พ.ศ.2542 เดือนธันวาคม พ.ศ.2544 และเดือนธันวาคม พ.ศ.2545 เพื่อเจาะจงในข้อตกลงและเงื่อนไขสำหรับการอำนวยความสะดวกการจ้างงานโดยตรง โดยเฉพาะสำหรับแรงงานฟิลิปปินส์ที่จะทำงานในได้วันโดยผ่านคนกลาง

ส่วนการบันทึกความเข้าใจกับประเทศมองโกเลียนี้ทำเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในข้อตกลงที่สมบูรณ์ที่สุด เนื่องจากมีการชี้แจงเงื่อนไขการจ้างงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรต้นทางของแรงงาน องค์กรที่รับแรงงาน หน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างและลูกจ้าง และขั้นตอนการพิจารณาของอนุญาตตุลาการอย่างชัดเจน

โดยปกติแล้วทางคณะกรรมการการแรงงานจะมีจำนวนแรงงานที่ต้องการรับหรือโควตามาให้กับกรมจัดหางานหรือสำนักงาน/กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง เพื่อทำการส่งคนงานที่ต้องการทำงานในได้วันไปทำงานในได้วันต่อไป ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานมีฝีมือ หรือมีใบอนุญาตทำงาน (Certificate)



<sup>20</sup> Lee (2549)

<sup>21</sup> เป็นหนังสือซึ่งฝ่ายหนึ่งแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด และตามเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือนั้นกับอีกฝ่ายหนึ่งโดยที่หนังสือนี้ไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัด แต่แสดงความต้องการอันแน่วแน่ของผู้ลงนามว่าจะปฏิบัติตามที่ได้ระบุไว้ (นฤมล บุญแต่ง นักวรรณศิลป์ 7 ว กองธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน)

## 9.2 แรงงานต่างชาติที่เข้ามาในไต้หวันโดยผ่านการจัดหางานของเอกชน

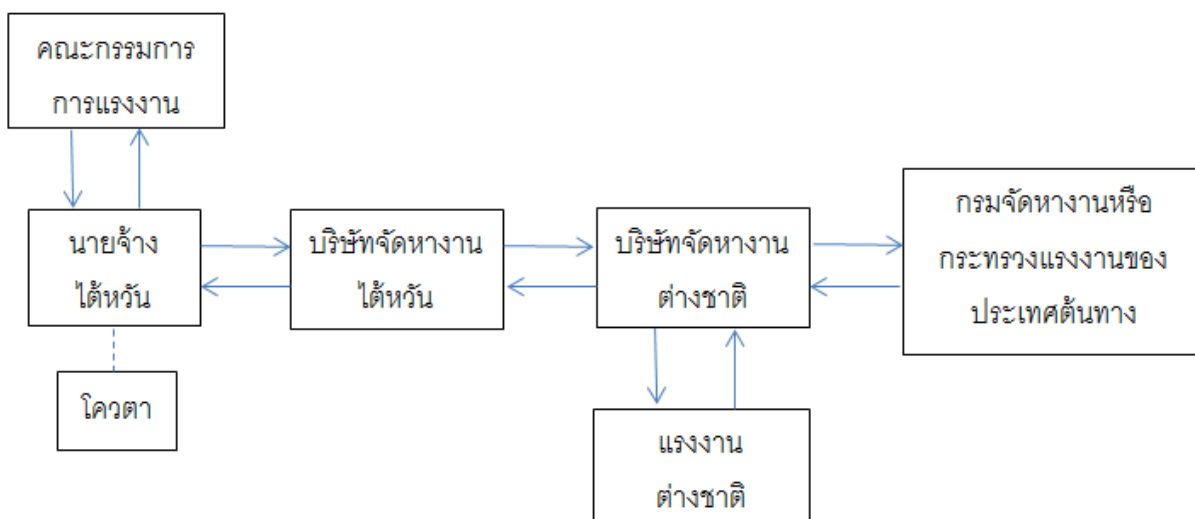
แรงงานที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศแต่ไม่สามารถหางานเองได้อาจติดต่อให้บริษัทจัดหางานเอกชนจัดหางานให้โดยบริษัทจัดหางานเอกชนดังกล่าวต้องจดทะเบียนขออนุญาตประกอบกิจการจัดหางานต่างประเทศจากนายทะเบียนจัดหางานกลางทั้งนี้การอนุญาตให้ดำเนินกิจการรวมทั้งการรับสมัครและจัดส่งคนหางานรัฐจะควบคุมให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมการไปทำงานด้วยวิธีนี้ แรงงานต้องเสียค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทจัดหางานเป็นค่าตอบแทนการจัดหางานในอัตราที่กฎหมายกำหนดและก่อนสมัครงานควรตรวจสอบจากสำนักงานจัดหางานก่อนว่าบริษัทจัดหางานนั้นยังสามารถดำเนินการและมีตำแหน่งงานว่างจริงหรือไม่เนื่องจากข้อมูลบริษัทจัดหางานมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา<sup>22</sup>

โดยกระบวนการจะเริ่มจากทางนายจ้างจะต้องประกาศรับสมัครแรงงานท้องถิ่นก่อน 15 วัน หากประกาศแล้วไม่มีแรงงานท้องถิ่นคนใดสนใจมาสมัครงาน นายจ้างจึงจะแจ้งจำนวนแรงงานต่างชาติที่ต้องการจ้างไปยังคณะกรรมการการแรงงาน เมื่อคณะกรรมการการแรงงานอนุมัติมาแล้ว นายจ้างจึงจะติดต่อบริษัทจัดหางานไต้หวันเพื่อหาคนงานในประเทศต่างๆ ต่อไป ทางบริษัทจัดหางานไต้หวันก็จะส่งโควตามายังบริษัทจัดหางานของประเทศต้นทาง จากนั้นบริษัทจัดหางานประเทศต้นทางจะต้องยื่นขอจำนวนแรงงานกับสำนักงานแรงงานต่างชาติ กรมการจัดหางานหรือกระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว บริษัทจัดหางานของประเทศต้นทางจึงจะสามารถติดต่อกับคนงานที่ต้องการจะไปทำงานไต้หวันได้ แล้วส่งคนงานไปยังไต้หวัน โดยบริษัทจัดหางานไต้หวันจะรับผิดชอบส่งคนงานเข้าโรงงานและทำหน้าที่ดูแลคนงานต่อไป

---

<sup>22</sup>สำนักงานแรงงาน ณ กรุงมะนิลา(กรุงเทพฯ) (2553)





### 9.3 แรงงานต่างชาติที่เข้ามาในไต้หวันโดยการเดินทางมาเองเพื่อหางานทำ

แรงงานบางคนสามารถติดต่อหางานจากนายจ้างในต่างประเทศได้เองโดยตรงหรือโดยการแนะนำของเพื่อนฝูงญาติพี่น้องที่เคยทำงานอยู่แล้วในต่างประเทศเมื่อมีการตกลงจ้างงานกันเรียบร้อยแล้วนายจ้างต้องส่งสัญญาจ้างและหลักฐานการเข้าประเทศโดยถูกต้องมาให้แรงงานก่อนการเดินทาง<sup>23</sup>

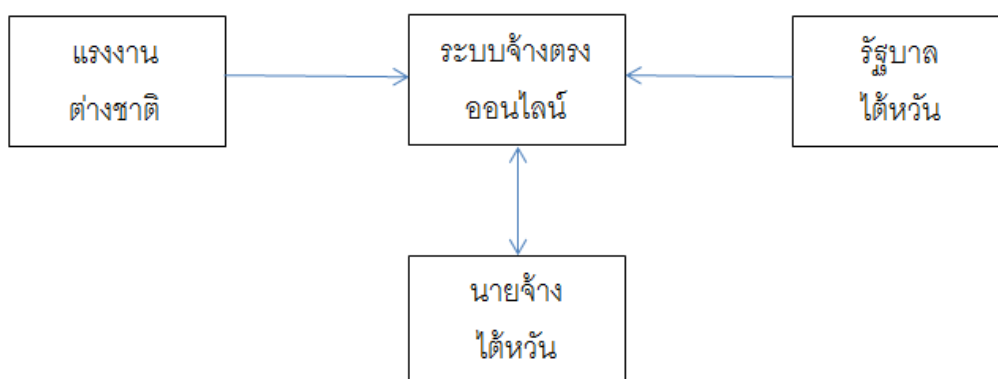
โดยกระบวนการจะเริ่มจากนายจ้างจะต้องส่งสัญญาจ้างไปให้คนหางานของประเทศต้นทาง เพื่อคนงานเหล่านั้นจะใช้เป็นหลักฐานยื่นต่อสำนักงานแรงงานต่างชาติ กรมจัดหางานของประเทศต้นทางในการขออนุญาตไปทำงานไต้หวัน ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการต่างๆ ตามที่รัฐกำหนด เมื่อได้รับอนุญาตแล้วคนงานจึงจะสามารถเดินทางไปทำงานที่ไต้หวันได้



<sup>23</sup>ในกรณีของประเทศไทย ก่อนการเดินทางแรงงานต้องแจ้งให้อธิบดีกรมการจัดหางานทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันรวมทั้งกรณีกลับมาพักผ่อนระหว่างอายุสัญญาหรือการต่อสัญญาจ้างด้วย(สำนักงานแรงงาน ณ กรุงมะนิลา(กรุงเทพฯ), 2553

#### 9.4 แบบจ้างตรงออนไลน์<sup>24</sup>

คณะกรรมการการแรงงานหรือ CLA ของไต้หวันประกาศว่าเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค. 2555 เป็นต้นไปจะเปิดให้บริการนายจ้างจ้างตรงแรงงานต่างชาติทั้งคนเก่าและใหม่ ผ่านระบบออนไลน์หรือผ่านการคัดเลือกคนงานทางอินเทอร์เน็ต โดยไม่ผ่านการจัดส่งของบริษัทจัดหางานส่งผลให้นายจ้างและแรงงานต่างชาติประหยัดค่าบริการจัดหางานได้ไม่ต่ำกว่าคนละ 66,496.5 บาทขึ้นไป อีกทั้งประหยัดเวลาในการนำเข้าแรงงานต่างชาติ จาก 3 เดือนเหลือ 30 วันโดยเป็นระบบบริการครบวงจร หรือ One Stop Service นายจ้างที่ได้รับใบอนุญาตนำเข้าแรงงานต่างชาติแล้วสามารถเข้าอินเทอร์เน็ตคัดเลือกแรงงานต่างชาติที่ตนต้องการจากนั้นระบบจะส่งข้อมูลให้กระทรวงแรงงานของประเทศนั้นๆช่วยประสานกับตัวคนงานที่ได้รับเลือกและหากคนงานตกลงรับเงื่อนไขของนายจ้างทางกระทรวงแรงงานจะอำนวยความสะดวกในการเดินทางมาทำงานที่ไต้หวัน โดยไม่ต้องผ่านบริษัทจัดหางาน คนงานไม่ต้องเสียค่าหัวคิวรับสมัครแต่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาทำงานที่ไต้หวัน เช่นค่าตั๋วเครื่องบินค่าตรวจโรค ทำพาสปอร์ตและค่าธรรมเนียมขอวีซ่า รวมแล้วหมื่นเศษๆ เท่านั้นเอง ซึ่งระบบนี้เป็นการร่วมมือกับประเทศผู้ส่งออกแรงงานได้แก่ ประเทศไทย ฟิลิปปินส์และเวียดนาม



<sup>24</sup> ข้อมูลจาก <http://rti-thai-kunpol.blogspot.com/2011/12/1-55-63000.html>

## 10.หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 10.1 หน่วยงานภายใต้การดูแลของรัฐบาลไต้หวัน

#### 1) คณะกรรมการการแรงงานไต้หวัน (Council of Labor Affairs; CLA)

มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของการร่างและบังคับใช้กฎระเบียบ ซึ่งใช้กับเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานทั้งหมด ประกอบด้วย เงื่อนไขแรงงาน สวัสดิการ ประกันภัย อุตุสาหกรรมที่มีความปลอดภัยและไม่เป็นผลต่อสุขภาพ โดยจะมีส่วนภูมิภาคและเทศบาล ถือเป็นสาขาของคณะกรรมการการแรงงานไต้หวัน ที่มีหน้าที่จัดการกับเรื่องต่างๆ ในท้องถิ่น ตรวจสอบและบังคับใช้เงื่อนไขแรงงาน รวมทั้งเพิ่มบทบาทในการปกป้องสิทธิของแรงงานและทำหน้าที่ประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับแรงงานต่างๆ

#### 2) สำนักงานการจ้างงานและการฝึกอบรม (Bureau of Employment and Vocational Training; BEVT)<sup>25</sup>

สังกัดในคณะกรรมการการแรงงานไต้หวัน มีจุดมุ่งหมายที่จะเติมเต็มความต้องการของเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ มีหน้าที่หลักในการวางแผนโดยรวม จัดการ และประเมินผล รวมทั้งดำเนินการวิจัย ศึกษา วิเคราะห์ และเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับขององค์กรที่ดำเนินการฝึกอบรมวิชาชีพของการฝึกวิชาชีพ การรับรอง ความชำนาญ บริการการจัดหางาน และความก้าวหน้าของการจ้างงาน

#### 3) ศูนย์ให้บริการแรงงานต่างชาติ ณ ท่าอากาศยานนานาชาติเถาหยวน และท่าอากาศยานนานาชาติเสี่ยวกั๋ง ณ นครเถาสง<sup>26</sup>

มีหน้าที่บริการแรงงานต่างชาติที่เดินทางเข้าหรือออกจากไต้หวัน และรับเรื่องร้องทุกข์ของแรงงานต่างชาติที่กำลังจะเดินทางออกจากไต้หวัน โดยศูนย์ข้อมูลแรงงานต่างชาติเขตเถาหยวนก่อตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างชาติให้มีความเข้าใจใน ด้านกฎหมายของไต้หวันเพิ่มขึ้นและให้ความช่วยเหลือแรงงานที่มีปัญหาต่างๆ อย่างเต็มที่ โดยทางศูนย์มี ผู้ให้บริการทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย รวมทั้งมีการเสนอข่าวสารด้านชีวิตความเป็นอยู่ ให้คำปรึกษา ด้านจิตวิทยา ให้ความปรึกษาด้านกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือกรณีเกิดข้อพิพาท และจัดกิจกรรมเพื่อความบันเทิง

<sup>25</sup>ข้อมูลจาก Bureau of Employment and Vocational Training (BEVT) ,Council of Labor Affairs

<sup>26</sup>ข้อมูลจากสำนักงานแรงงานแห่งเมืองเถาสง

นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานแรงงานท้องถิ่นของทุกจังหวัด และเขตที่คอยให้ความดูแลและช่วยเหลือ ซึ่งได้รับเรื่องจาก Call Center 1955 ในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการเจรจา ไกล่เกลี่ยกับนายจ้างหรือคนงาน จะมีการเชิญสำนักงานแรงงานของประเทศต้นทางเข้าไปด้วย

## 10.2 หน่วยงานภายใต้การดูแลของรัฐบาลประเทศต้นทาง

1) สำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมฟิลิปปินส์ (Manila Economic and Cultural Office in Taipei; MECO)

2) สำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมเวียดนาม(The Vietnam Economic and Cultural Office in Taipei)

3) สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย (The Thailand Trade and Economic Office)

โดยหน่วยงานตั้งแต่ 1)-3) ทำหน้าที่ลงชื่อในข้อตกลงและบันทึกความจำกับรัฐบาลไต้หวัน เพื่อจุดประสงค์ในการนำเข้าแรงงานจากประเทศของตนให้เข้ามาทำงานในไต้หวันอย่างถูกกฎหมาย รวมทั้งศูนย์การดูแลสังกัดกระทรวงแรงงาน และสถานทูตของประเทศต่างๆ ที่มีหน้าที่คอยดูแล ให้ความช่วยเหลือ ค้ำครองสิทธิแรงงาน และให้คำปรึกษากับแรงงานจากประเทศตนในต่างแดน ซึ่งหลายๆ ประเทศก็มีการจัดตั้งศูนย์ดูแลให้ครอบคลุมและเข้าถึงแรงงานของตนมากที่สุด ยกตัวอย่างเช่น ศูนย์แรงงานของสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมฟิลิปปินส์มีความรับผิดชอบหลักในเรื่องของสวัสดิการของแรงงานฟิลิปปินส์ในไต้หวัน โดยทางศูนย์ได้มีการเพิ่มบริการให้มากขึ้น เพื่อปกป้องและเสริมสร้างสวัสดิการของแรงงานฟิลิปปินส์ในไต้หวัน ยกตัวอย่างเช่น เพื่อจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างงาน ความสัมพันธ์ระหว่างนายหน้า นายจ้าง และแรงงาน รวมทั้งกรณีของการข่มขืนและล่วงละเมิดทางเพศ อุบัติเหตุ การเสียชีวิต สุขภาพ การถูกทำร้ายทั้งทางร่างกายและวาจา และการหายไปของแรงงานฟิลิปปินส์ รวมทั้งยังให้บริการดูแลในเรื่องการส่งตัว การโอน และหลบหนีของแรงงานฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ยังรับผิดชอบในการระบุโอกาสในการทำงานของแรงงานฟิลิปปินส์ผ่านการประชุมและสัมมนา ร่วมกับหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องต่างๆ<sup>27</sup>

## 11. หน่วยงานระดับนานาชาติ

### 11.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization; ILO)<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Manila Economic and Cultural Office, Labor Center (2551)

<sup>28</sup> ข้อมูลจาก ILO

เป็นหน่วยงานชำนาญพิเศษในระบบของสหประชาชาติที่มีภารกิจหลักคือช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานทั่วโลก ให้ได้รับความยุติธรรมจากสังคม ให้มีชีวิต และสภาพการทำงานที่ดีขึ้น โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ มติหญิง ชาย หรือภูมิหลังทางสังคม โดยผสมผสานการกำหนดมาตรฐานต่างๆ เข้ากับการให้ความช่วยเหลือทาง วิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และแรงงาน

#### 11.2 ศูนย์โฮป เวิร์คเกอร์ (Hope Workers' Center)<sup>29</sup>

เป็นองค์กรเอกชนอยู่ที่เมืองจลี้ เขตเถาหยวน หน่วยงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการคาทอลิก เพื่อช่วยเหลือผู้อพยพพลัดถิ่น ช่วยเหลือแรงงานต่างชาติในเรื่องต่างๆ ให้ความรู้ในเรื่องของสิทธิแรงงานกับ แรงงานต่างชาติ เรียกร้องเงื่อนไขการจ้างงานที่ยุติธรรมและปลอดภัยต่อแรงงานต่างชาติกับรัฐบาล โดยมุ่งหวัง ให้เงื่อนไขที่เรียกร้องเหล่านี้จะสามารถนำไปปรับใช้และเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมาตรฐานแรงงาน รวมทั้งยังเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลต่างๆ (The One-Stop Information Resources) สำหรับแรงงานต่างชาติในไต้หวัน

นอกจากนี้ ศูนย์โฮป เวิร์คเกอร์ ยังร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อจัดกิจกรรมต่างๆ ให้กับแรงงาน ต่างชาติที่ไปทำงานอยู่ไต้หวัน ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศไทย ศูนย์โฮป เวิร์คเกอร์ ได้ร่วมมือกับ การศึกษาออกโรงเรียน จัดระบบการศึกษาออกโรงเรียนให้กับแรงงานไทยในไต้หวัน โดยไม่เก็บค่าบริการ แรงงานที่สนใจจะเสียแค่ค่าหนังสือ อุปกรณ์การเรียน และเสีย 100 บาทสำหรับครูที่มาสอน

### 5. สิทธิและสวัสดิการที่แรงงานต่างชาติได้รับ<sup>30</sup>

#### 5.2 สิทธิผลประโยชน์ระหว่างทำงานอยู่ในไต้หวัน

##### 5.2.1 ค่าจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเองในเรื่องของ ค่าจ้าง กรณีที่กิจการของนายจ้างอยู่ใน ข่ายการบังคับใช้ของกฎหมายมาตรฐานแรงงานค่าจ้างจะต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาล กำหนดไม่ได้ โดย นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวน แต่สามารถหักภาษีเงินได้เบี้ยประกันกองทุนประกันภัยแรงงาน และเบี้ย ประกันสุขภาพได้ ทั้งนี้ นายจ้างสามารถรวมค่าที่พักและอาหาร เป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้างได้ แต่ไม่เกินเดือนละ 4,222.11 บาท ตามแต่จะตกลงกันไว้ในสัญญาจ้าง

<sup>29</sup> กรมสุขภาพจิต และ <http://tw.migrant-workers.org>

<sup>30</sup> สำนักงานแรงงานไทย และ คณะกรรมการการแรงงานไต้หวัน

### 5.2.2 เวลาทำงาน

ตามในสัญญา กิจการที่อยู่ในข่ายการ บังคับใช้ของกฎหมายมาตรฐานแรงงาน ชั่วโมงทำงาน ในวันปกติวันละไม่เกิน 8 ชั่วโมง รวมสองสัปดาห์ไม่เกิน 84 ชั่วโมง เมื่อมีการขยาย เวลาทำงานหรือทำงานล่วงเวลา ให้คำนวณค่าจ้างทำงานล่วงเวลาตามกฎหมาย

### 5.2.3 วันหยุดพักและการลางาน

กิจการที่อยู่นอกการบังคับใช้ของกฎหมายมาตรฐานแรงงาน ให้ถือปฏิบัติตาม สัญญาจ้างงาน สำหรับ กิจการที่อยู่ในข่ายการบังคับใช้ ของกฎหมายแรงงาน เมื่อทำงานครบ 1 ปี นับแต่ปีที่ 2 เป็นต้นไป จะได้รับ วันหยุดพักพิเศษประจำปีโดยมีค่าจ้าง ปีละ 7 วัน สำหรับแรงงานที่ได้รับบาดเจ็บหรือป่วยจากการทำงาน ระหว่างที่เข้ารับการรักษานี้ ถือว่าลาป่วย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่จะได้รับค่าจ้างตามปกติ

### 5.2.4 การประกันสุขภาพ

แรงงานต่างชาติที่มีใบถิ่นที่อยู่ จะต้องเข้าประกันสุขภาพทุกคนนับจาก วันที่เข้าทำงานวันแรก นายจ้าง จะต้องเข้าประกันสุขภาพ โดยต้องจ่ายเบี้ยประกันเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างชาติได้รับสิทธิในการบำบัดรักษาโรคเมื่อเกิดอาการ เจ็บ ป่วย

### 5.2.5 การประกันภัยแรงงาน

เพื่อให้มีหลักประกันคุ้มครองแรงงานต่างชาติ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง ดังนั้น นายจ้างจึงต้องทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างชาติของตนเอง โดยแรงงาน ที่ทำงานในกิจการที่มีลูกจ้าง 5 คนขึ้นไป นายจ้างหรือกิจการที่แรงงานสังกัดมีหน้าที่แจ้งเอาประกันให้

### 5.2.6 การให้บริการแรงงานที่เดินทางเข้า-ออกจากไต้หวัน

กรมฝึกออาชีพ คณะกรรมการการแรงงานได้จัดตั้งศูนย์ บริการแรงงานต่างชาติ ณ ท่าอากาศยานนานาชาติ ของไต้หวัน (สนามบินนานาชาติเถาหยวนและสนามบินนานาชาติเสียวกั๋งทั้นครเกาสง) เพื่อบริการ แรงงานต่างชาติที่เดินทางเข้าหรือออกจากไต้หวัน รวมทั้งรับเรื่องร้องทุกข์และ จัดหาที่พักชั่วคราวให้แก่แรงงานต่างชาติ ที่ประสบปัญหาเดือดร้อนด้วย

### 5.2.7 การร้องทุกข์ข้อพิพาท

ระหว่างทำงานในไต้หวัน หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง หรือสิทธิประโยชน์ ด้านแรงงาน สามารถร้องเรียนต่อกองแรงงานท้องถิ่นที่ศูนย์ ให้คำปรึกษา แรงงานต่างชาติ หรือติดต่อศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ สำหรับแรงงานต่างชาติของคณะกรรมการ การแรงงาน หรือสามารถร้องทุกข์ต่อศูนย์ บริการแรงงานต่างชาติ ณ สนามบินนานาชาติของไต้หวัน

### 5.2.8 การร้องทุกข์กรณีเกิดข้อพิพาทด้านการบริโภค

เมื่อผู้บริโภค (รวมเพื่อนแรงงานต่างชาติด้วย) เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการซื้อสินค้า หรือการ ใช้บริการกับผู้ประกอบการใดก็ตาม ร้องเรียนหรือขอความเป็นธรรมต่อองค์กรคุ้มครอง ผู้บริโภค หรือศูนย์บริการผู้บริโภค สาขาต่างๆ ได้ นอกจากนี้ยังสามารถเข้าไปดูข่าวสารหรือตัวอย่างการร้องทุกข์ กรณีเกิดข้อพิพาทด้านการ บริโภคหรือร้องทุกข์ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคได้ ([www.cpc.gov.tw](http://www.cpc.gov.tw))

### 5.2.9 กฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์กรณีแรงงานต่างชาติเสียชีวิต

สภานิติบัญญัติได้วันผ่านกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบการจ่ายเงินกองทุนประกันภัยแรงงานฉบับใหม่ เปลี่ยนแปลงวิธีการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์กรณีสมาชิกกองทุนผู้เอาประกันเสียชีวิต โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่ 1 มกราคม 2552 ดังนี้

#### 5.2.10 เงินค่าทำศพ คุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องและมาตรฐานในการจ่าย

1. ผู้เอาประกันเสียชีวิตในระหว่างสมาชิกภาพยังมีผล ไม่ว่าจากการทำงานหรือนอกเวลาทำงาน หรือป่วยเป็นโรค ให้ผู้จัดการศพยื่นขอรับเงินค่าทำศพจากกองทุนได้ในจำนวน 5 เท่าของค่าจ้างที่เอาประกัน โดยคำนวณจากค่าจ้างที่แจ้งเอาประกันโดยเฉลี่ย 6 เดือนก่อนเสียชีวิต (กรณีของแรงงานไทย นายจ้างส่วนใหญ่แจ้งเอาประกันตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 18,239.04 บาท ดังนั้นจะได้รับเงินค่าทำศพ เป็นเงิน 91,195.2 บาท)

2. กรณีทายาทขาดคุณสมบัติ หรือไม่มีทายาทรับประโยชน์เงินทดแทนที่จ่ายเป็นก้อนครั้งเดียว หรือเงินทดแทนที่ทยอยจ่ายรายเดือน ให้ผู้จัดการศพยื่นขอรับเงินค่าทำศพจากกองทุนได้ในจำนวน 10 เท่าของค่าจ้างที่เอาประกัน โดยคำนวณจากค่าจ้างที่แจ้งเอาประกันโดยเฉลี่ย 6 เดือนก่อนเสียชีวิต

#### 5.2.11 เงินทดแทนที่จ่ายเป็นก้อนครั้งเดียว

1. คุณสมบัติของผู้รับประโยชน์ ผู้เอาประกันเข้ากองทุนครั้ง แรกก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2552 และเสียชีวิตในระหว่างสมาชิกภาพยังมีผล ทายาทของผู้เอาประกัน ได้แก่ คู่สมรส/บุตร บิดา/มารดา ปู่ย่า หรือหลาน และพี่น้อง ซึ่งได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เอาประกัน

##### 2. มาตรฐานการจ่ายเงิน

2.1 กรณีเสียชีวิตนอกการทำงาน กองทุนจะจ่ายเงินทดแทนเป็นก้อนครั้งเดียวตามอายุการเข้ากองทุนฯ ดังนี้

- 1) ไม่เกิน 1 ปี จะได้รับเงินทดแทน 10 เท่าของค่าจ้างที่เอาประกัน
- 2) 1 ปีขึ้นไป ไม่เกิน 2 ปี จะได้รับเงินทดแทน 20 เท่าของค่าจ้างที่เอาประกัน
- 3) 2 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินทดแทน 30 เท่าของค่าจ้างที่เอาประกัน

2.2 กรณีเสียชีวิตจากการทำงาน ทายาทจะได้รับเงินทดแทน 40 เท่าของค่าจ้างที่เอาประกัน

### 5.2.12 เงินทดแทนรายเดือน

1. คุณสมบัติของผู้รับประโยชน์ ผู้เอาประกันเข้ากองทุนครั้งแรกหลังวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2552 และเสียชีวิตในระหว่างสมาชิกภาพยังมีผล ทายาทของผู้เอาประกัน ได้แก่ คู่สมรส/บุตร ปิตา/มารดา ปู่ย่า หรือ หลาน และพี่/น้อง ซึ่งได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เอาประกัน

#### 2. เงื่อนไขการยื่นขอ

2.1 คู่สมรส ต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

1) อายุครบ 55 ปี สมรสกับผู้เอาประกันครบ 1 ปีขึ้นไป เว้นแต่จะเป็นผู้ไร้ความสามารถหาเลี้ยงชีพ (ต้องมีบัตรประจำตัวคนพิการในระดับรุนแรง) หรือมีบุตรอายุต่ำกว่า 20 ปี ต้องเลี้ยงดู

2) อายุครบ 45 ปี สมรสกับผู้เอาประกันครบ 1 ปีขึ้นไป มีรายได้ต่อเดือนไม่ถึงวงเงินจ้างเอาประกันระดับที่ 1 (18,239.04 บาท)

3) กรณีที่คู่สมรสอายุไม่ถึง 45 ปี ยังไม่สามารถยื่นขอรับเงินทดแทนรายเดือนได้ จนกว่าจะมีอายุและเงื่อนไขตามกำหนด

2.2 บุตร (กรณีเป็นบุตรบุญธรรม ต้องมีเอกสารรับรองการรับเป็นบุตรบุญธรรมเกิน 6 เดือนขึ้นไป) และจะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

1) ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

2) ไร้ความสามารถในการหาเลี้ยงชีพ

3) อายุไม่เกิน 25 ปี อยู่ระหว่างศึกษา และมีรายได้ต่อเดือนไม่ถึงวงเงินจ้างเอาประกันระดับที่ 1 (18,239.04 บาท)

2.3 ปิตา/มารดา และปู่ย่า อายุครบ 55 ปี และมีรายได้ต่อเดือนไม่ถึงวงเงินจ้างเอาประกัน ระดับที่ 1 (18,239.04 บาท)

2.4 หลาน ซึ่งได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เอาประกัน และมีคุณสมบัติตรงตามข้อ 6.8.3.2.2

2.5 พี่/น้อง ซึ่งได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เอาประกัน และจะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

1) ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

2) ไร้ความสามารถในการหาเลี้ยงชีพ

3) อายุครบ 55 ปี และมีรายได้ต่อเดือนไม่ถึงวงเงินจ้างเอาประกันระดับที่ 1 (18,239.04 บาท)

### 5.2.13 มาตรฐานการจ่ายเงินทดแทนรายเดือน

1. ผู้เอาประกันเสียชีวิตในระหว่างที่สมาชิกภาพยังมีผล กองทุนฯ จะจ่ายเงินทดแทนรายเดือน โดยคำนวณจาก 1.55 % ของวงเงินที่เอาประกันเฉลี่ย 1 ปี และอายุการเข้ากองทุนฯ



2. เงินทดแทนรายเดือน หากไม่ถึง 3,166.5 บาท จะจ่ายให้ 3,166.5 บาท
3. กรณีที่ผู้เอาประกันเสียชีวิตจากการทำงาน นอกจากเงินทดแทนรายเดือนแล้ว จะได้รับเงินทดแทนเพิ่มอีก 10 เท่าของค่าจ้างที่เอาประกัน โดยจะจ่ายเป็นก้อนครั้งเดียว
4. ทายาทในลำดับเดียวกัน หากมีมากกว่า 1 คน จะได้รับเงินทดแทนรายเดือนเพิ่มขึ้นคนละ 25 % สูงสุดไม่เกิน 50 %
5. กองทุนจะโอนเงินทดแทนรายเดือนเข้าบัญชีของทายาทไปจนตลอดชีพ (ยกเว้นกรณีที่ทายาทผู้รับประโยชน์เป็นคู่สมรสไปสมรสใหม่) สำหรับค่าธรรมเนียมในการโอนเงินจะหักจากเงินทดแทนรายเดือน เป็นเงินครั้งละ 263.8755 บาท โดยประมาณ
6. เอกสารที่ต้องใช้ (อายุความ 2 ปีนับแต่วันที่ผู้เอาประกันเสียชีวิต)
  - 6.1 หนังสือมอบอำนาจ ให้นายจ้างเป็นผู้ดำเนินการเผาศพหรือส่งศพกลับประเทศ และยื่นเรื่องขอรับเงินทดแทนจากกองทุนประกันภัยแรงงาน ตลอดจนเจรจาเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่กรณี (หากคู่กรณีเป็นนายจ้าง ให้มอบอำนาจให้สำนักงานแรงงานฯ ไทยเป หรือสำนักงานแรงงานฯ สาขาเมืองเกาสง เป็นผู้เจรจา)
  - 6.2 สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของทายาท
  - 6.3 เอกสารแสดงความสัมพันธ์กับผู้ตาย ได้แก่ สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเต็ม ที่จำหน่ายชื่อผู้ตายแล้ว
  - 6.4 สำเนาทะเบียนสมรส (กรณีผู้ตายไม่ได้จดทะเบียนสมรส ให้บุตรของผู้ตายเป็นผู้ทำหนังสือมอบอำนาจ ในกรณีที่บุตรยังไม่บรรลุนิติภาวะ จะต้องให้ผู้ปกครองลงนามร่วมในฐานะผู้ดูแล)
  - 6.5 หลักฐานการขาดความสามารถในการเลี้ยงชีพของทายาท
  - 6.6 หลักฐานแสดงการอุปการะเลี้ยงดู (กรณีที่ทายาทเป็นพี่/น้อง/หลาน) เอกสารทั้งหมดให้จัดทำ 3 ชุด และให้แปลเป็นภาษาอังกฤษและผ่านการรับรองจากกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานตัวแทนได้วันประจำประเทศไทยมาด้วย
7. ทายาทจะต้องจัดเตรียมเอกสาร และยื่นต่อกองทุนเป็นประจำทุกปีก่อนครบกำหนดการล่วงหน้า 2 เดือน ทั้งนี้เพื่อเป็นการยืนยันสถานภาพของทายาท

## 6. การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศไทยได้วันนี้ มีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง ซึ่งสามารถนำมาเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทย ได้ดังนี้

### 6.1 จุดอ่อน

การใช้นโยบายหรือวิธีการจัดการสำหรับแก้ไขหรือป้องกันปัญหาต่างๆ นั้น แม้ว่ารัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้เกิดผลดีหรือเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศโดยรวม แต่ทุกวิธีการย่อมมีผลที่ตามมาหรือผลกระทบที่เกิดจากการใช้นโยบาย

#### 6.1.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าแรงงานต่างชาติ<sup>31</sup>

1. ประสิทธิภาพของการให้ความคุ้มครองและช่องทางการร้องเรียนในไต้หวันของประเทศต้นทางยังไม่เพียงพอ

เนื่องจากรัฐบาลไต้หวันมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ กับประเทศต้นทางอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศต้นทางมีอุปสรรคในการใช้มาตรการป้องกันแรงงานของตน เช่น ค่าตอบแทน เงื่อนไขในการทำงาน ของแรงงาน อาจจะไม่สมเหตุสมผลเท่าที่ควร แรงงานต่างชาติบางรายได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าค่าตอบแทนขั้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพแม่บ้านที่กฎหมายยังไม่ครอบคลุม หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลแรงงานของแต่ละประเทศยังมีไม่เพียงพอ การดูแลและรักษาสติธิในเรื่องต่างๆ ของแรงงานจึงไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร เจ้าหน้าที่จากประเทศต้นทางก็มีไม่มาก เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลไต้หวันที่หน่วยงานจากประเทศต้นทางต่างๆ จะต้องจ้างเจ้าหน้าที่ที่เป็นแรงงานท้องถิ่น ส่งผลให้การร้องเรียนและดูแลแรงงานของแต่ละประเทศไม่ได้ผลเท่าที่ควร อีกทั้งการที่แรงงานจะติดต่อ ร้องเรียน หรือขอความช่วยเหลือเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

2. การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศที่สูงเกินไป

การที่แรงงานต่างชาติมีภาระหนี้สินสูงจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศหรือค่าหัวและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่แรงงานจะต้องจ่ายให้นายหน้าหรือบริษัทจัดหางาน ส่งผลให้แรงงานไม่กล้าเรียกร้องหรือร้องเรียนเมื่อมีการให้งานเกินที่กฎหมายกำหนด หรือตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา รวมทั้งยังคงทำงานต่อไปแม้ว่าจะได้รับบาดเจ็บหรือป่วยก็ตาม รวมทั้งค่าหัวในไต้หวันถือว่าสูงกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชียส่งผลให้นายหน้าสามารถได้รับส่วนแบ่งจากกระบวนการรับสมัครและการจัดหางานให้แรงงาน โดยแรงงานเวียดนามจะเสียค่าหัวสูงที่สุด ประมาณ 300,000-400,000 บาท เนื่องจากทางการเวียดนามยังไม่สามารถกำหนดมาตรฐานการจัดเก็บค่านายหน้าให้ครอบคลุมและแน่นอนเท่าที่ควร ทำให้ค่าตอบแทนที่ได้รับไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่แรงงานเสียไปตั้งแต่ต้น

<sup>31</sup> Information Center for Labour Education (ICLE) for the East Asia Exchange Programme organized by the Asia Pacific Workers' Solidarity Links, September 21-27 (2540)

### 3. การซื้อตำแหน่งงาน<sup>32</sup>

การซื้อตำแหน่งงานเป็นทั้งการแข่งขันกันเองและการร่วมมือระหว่างบริษัทจัดหางานในประเทศและบริษัทจัดหางานในต่างประเทศ นายจ้างและตัวแทนนายจ้างร่วมกันกำหนดราคาตำแหน่งงานและปล่อยให้มีการประมูลราคาแข่งขันกันทำให้ตำแหน่งงานสูงมาก และนำมาโฆษณากับคนงานว่าได้เงินเดือนสูง มีการเก็บค่าหัวคนงานในอัตราที่สูง คนงานเองก็เข้าใจผิดคิดว่าได้เงินเดือนสูงโดยไม่ดูชั่วโมงการทำงาน ยกตัวอย่างเช่น แรงงานจากประเทศไทยจะมีค่าซื้อตำแหน่งงานรายหัวประมาณ 30,000-65,000 บาท ค่าใช้จ่ายที่บริษัทจัดเก็บจะขึ้นอยู่กับการจัดการของบริษัทซึ่งมีอัตราแตกต่างกันไป ซึ่งส่งผลให้รายได้ที่แรงงานได้รับนั้นไม่มากเท่ากับที่คาดไว้ บางคนต้องทำงานที่หนักขึ้นเพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่จะต้องถูกหักแต่ละเดือน อีกทั้งรายได้รวมที่ได้รับกลับมาก็ไม่เพียงพอต่อค่าซื้อตำแหน่งที่ได้จ่ายไปตั้งแต่ต้น

### 4. การหลบหนีนายจ้างของแรงงานต่างชาติ

โดยสาเหตุหลักๆ มาจากเงื่อนไขการทำงานที่แย่ นายจ้างมีความเข้มงวดจนเกินไปหรือไม่เหมาะสม มีการใช้งานอย่างหนัก เช่น การให้ทำงานเกินเวลากว่าที่กฎหมายกำหนด ไม่จ่ายค่าล่วงเวลา รวมทั้งยังบังคับให้ทำงานอื่นด้วย นอกจากนี้ การให้ข้อมูลผิดของนายหน้า ค่านายหน้าที่สูงจนเกินไป การไม่อนุญาตให้กลับประเทศเมื่อสัญญาหมดอายุ หรือล่อลวงให้ทำงานต่อโดยเสนองานอื่นๆ ที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าเดิม ก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่จูงใจให้แรงงานต่างชาติหลบหนี

นอกจากนั้น เหตุผลบางประการก็เกิดจากแรงงานเอง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อครบกำหนดสัญญาจ้างงานแล้วจะมีการหลบหนี เนื่องจากนายจ้างไม่ต่อสัญญาให้ ทำให้เก็บเงินยังไม่พอหรือยังมีหนี้สินติดตัวอยู่ หรือมีเครือข่ายหรือช่องทางให้แรงงานหลบหนีไปทำงานที่อยู่ได้ อย่างไรก็ตาม การที่แรงงานต่างชาติหลบหนีนั้น สิทธิและสวัสดิการที่แรงงานต่างชาติพึงจะได้รับก็จะหมดความคุ้มครองทันทีด้วยเช่นกัน

### 5. ข้อพิพาทการจัดการแรงงาน

ซึ่งเกิดจากการที่สัญญาเกิดขึ้นจากการร่างและกำหนดเงื่อนไขของนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว ขณะที่แรงงานไม่สามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขหรือกำหนดเงื่อนไขเหล่านั้นได้ แม้ว่าโดยปกติแล้วแรงงานต่างชาติจะลงชื่อในสัญญาในประเทศต้นทาง แต่แรงงานส่วนมากจะทราบว่าตำแหน่งงาน นายจ้าง สถานที่ทำงานที่แตกต่างไปจากรายละเอียดที่ได้รับรู้และตกลงในสัญญา บางคนถูกบังคับให้ลงชื่อในสัญญาและให้ทำงานที่ต่างจากที่ตกลงกันไว้ รวมทั้งให้ค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าที่ตกลงในสัญญา หลายครั้งที่ไม่มี การชดเชยค่าตอบแทน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่กำหนดว่าจะต้องได้รับ บางคนถูกบังคับให้ลงชื่อในสัญญาเพื่อขยายเวลาการทำงานให้

<sup>32</sup> ธุรกิจจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ (2553)

มากขึ้น หรือบางคนก็ถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทางโดยที่ไม่ทราบสาเหตุ บางคนถูกบังคับให้จ่ายค่าที่พักเพิ่ม แม้ว่าจะรวมอยู่ในสัญญาแล้ว

#### 6. มีผู้กระทำความผิดมากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่มีเอกสารของแรงงานต่างชาติ และแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยแรงงานต่างชาติจะกระทำความผิดทางกฎหมายมากที่สุดคือลักขโมย ตามด้วยฆาตกรรม การปลอมแปลงเอกสารถือเป็นการกระทำความผิดอันดับต้นๆ ของแรงงานต่างชาติที่ไม่มีเอกสาร อีกทั้งยังไม่มีหลักฐานที่จัดทำโดยรัฐบาล นักวิชาการ และกลุ่มภาคเอกชน ที่ยืนยันได้ว่าแรงงานต่างชาติส่งผลต่อความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของสังคมได้วัน ทำให้การกระทำผิดกฎหมายยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ

#### 7. การว่างงานในประเทศและการนำเข้าแรงงานต่างชาติ

เนื่องจากอัตราการว่างงานในไต้หวันมีแนวโน้มสูงขึ้นตั้งแต่ช่วงครึ่งปีของปี พ.ศ.2539 ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและนโยบายระดับชาติ แรงงานต่างชาติจึงถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเข้ามาแย่งงานของคนพื้นเมืองหรือชาวอะบอริจิน เนื่องจากก่อนที่จะมีการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ส่วนใหญ่ของคนพื้นเมืองเหล่านี้จะทำงานที่สกปรกและอันตรายมากกว่า เมื่อแรงงานต่างชาติเข้ามาก็เข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างที่แม้จะไม่ใช่สาเหตุหลักที่ทำให้คนพื้นเมืองเหล่านี้ต้องว่างงาน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานพื้นเมืองเดิม

อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างชาติจะสามารถทำงานในภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกเท่านั้น ส่วนภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคในประเทศนั้น ทางไต้หวันได้กำหนดไว้สำหรับแรงงานในประเทศ

#### 8. ค่าจ้างกับการหักค่าจ้าง

เนื่องจากรัฐบาลไต้หวันต้องการปกป้องแรงงานในประเทศให้ไม่มีอัตราการว่างงานที่สูงเกินไป และป้องกันไม่ให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในไต้หวันมากเกินไป ค่าตอบแทนขั้นต่ำสำหรับแรงงานต่างชาติจึงถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับชีวิตความเป็นอยู่ การทำงาน และค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ซึ่งมีการเรียกร้องให้ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำอยู่บ่อยครั้ง แต่รัฐบาลก็ไม่ค่อยจะเห็นด้วยกับการปรับขึ้นค่าแรง อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะประกาศปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำให้ แต่แรงงานต่างชาติยังคงถูกนายจ้างหักค่าอาหารและที่พักที่สูงขึ้น อีกทั้งยังต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำแทบจะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อแรงงานเลย

#### 9. สิทธิมนุษยชน

แม้ว่าจะมีการออกกฎหมายหรือนโยบายอย่างชัดเจนในเรื่องการปฏิบัติของนายจ้างต่อแรงงานต่างชาติ แต่ยังมีนายจ้างบางคนที่จะละเมิดข้อกำหนดต่างๆ เอาไว้เอาเปรียบแรงงาน โดย 99% ของแรงงานจะถูก

นายจ้างหรือบริษัทนายหน้ายัดพาสพอร์ตไว้ ดังนั้น แรงงานเหล่านี้จึงไม่สามารถออกจากไต้หวันได้ หลายคนต้องทำงานหนักกว่าที่ควรจะเป็น หรือ ถูกปฏิบัติอย่างไร้มนุษยชน

จาก Trafficking in Persons Report (TIP Report)<sup>33</sup> นั้น ไต้หวันถูกจัดอันดับให้เป็นประเทศ Tier 1 ซึ่งถือเป็นประเทศที่ดำเนินการโดยสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดการค้ามนุษย์ตามกฎหมาย จนถึงปี พ.ศ.2547 และได้ตกไปอยู่ใน Tier 2 ในปี พ.ศ.2548 - 2553 ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายสหรัฐอเมริกากำหนด แต่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข การที่ไต้หวันถูกจัดอันดับให้แย่งลงนั้น ส่งผลให้รัฐบาลไต้หวันมีการปฏิบัติ ออกกฎระเบียบ และดูแลอย่างเข้มงวดมากขึ้น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในปี พ.ศ.2554 ไต้หวันได้ถูกจัดให้กลับขึ้นมาอยู่ใน Tier 1 อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม TIP Report 2010 ได้ระบุว่าเหยื่อค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศเวียดนาม ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ที่สมัครผ่านบริษัทนายหน้าเพื่อทำงานประเภทไร้ฝีมือ เช่น อุตสาหกรรมการผลิต และผู้ดูแลบ้าน

#### 10. กฎหมายไม่ครอบคลุม

แรงงานต่างชาติที่ทำงานผู้ดูแลบ้านมักจะได้รับเงินเดือนที่ต่ำกว่าค่าแรงมาตรฐานมาก เนื่องจากกฎหมายมาตรฐานแรงงานของไต้หวันไม่ครอบคลุมแรงงานต่างชาติในอาชีพนี้ ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ถูกนายจ้างเอาเปรียบในเรื่องค่าตอบแทนอย่างมาก

### 6.1.2 ผลกระทบของแรงงานต่างชาติ

#### 1. อัตราการว่างงานของประชากรไต้หวัน

การลาออกจากธุรกิจการผลิตแบบดั้งเดิมของประชากรไต้หวัน ซึ่งมีการปรับโครงสร้างหรือลดขนาดลง (ตัดหรือลดจำนวนแรงงานลง) การใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อนซึ่งสามารถทำงานแทนคน 2 คนหรือมากกว่า โดยเฉพาะตั้งแต่รัฐบาลส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อเปลี่ยนจากการทำงานที่ใช้แรงงานเข้มข้นเป็นอุตสาหกรรมผลิตที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นและบริการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแทน รวมทั้งแรงงานท้องถิ่นก็ไม่มี ความสนใจทำงานประเภท 3D และมีการนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ซึ่งส่งผลให้ในเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2543 อัตราการว่างงานของแรงงานไต้หวันเพิ่มขึ้นเป็น 3.06 เปอร์เซ็นต์ (300,000 คน) จาก 2.9 เปอร์เซ็นต์ ในปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2541

#### 2. ปัญหาทางสังคม

การประทุติตัวในลักษณะที่นอกหล่นอกทาง ไม่ทำตามกฎระเบียบ หรือข้อบังคับที่ตกลงไว้ ทำให้แรงงานต่างชาติหลายคนต้องคดีที่ไต้หวัน ไม่สามารถนำเงินกลับสู่ประเทศต้นทางได้อย่างที่ใจหวัง ทั้งยังสร้าง

<sup>33</sup> Trafficking in Persons Report เป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจัดทำขึ้นเพื่อเสนอรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยจัดอันดับเป็น Tier ต่างๆ ตามเงื่อนไขที่กำหนด

ปัญหาสังคมให้กับประชากรได้หวั่น หรือแม้แต่คนงานด้วยตนเอง เนื่องจากเมื่อเกิดปัญหาขึ้น แรงงานก็เกิดเป็นความเครียด บางรายไม่มีทางเลือกประกอบกับขาดสติจึงก่ออาชญากรรม หลายรายจึงถูกตำรวจจับกุมตามกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น

1) ยาเสพติด (ยาบ้าและยาไอซ์) ปัจจุบันปัญหาการเสพยาเสพติดในแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างมาก หากไม่มีเงินสดก็สามารถซื้อได้ในระบบเงินเชื่อ เมื่อติดหนี้มากขึ้น ก็จะถูกชักนำเข้าสู่กระบวนการเป็นผู้ขาย ทำให้ยาเสพติดแพร่ระบาดสู่โรงงานต่างๆ ง่ายขึ้น

2) การดื่มสุราจนขาดสติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา เช่น เมาสุราก่อเหตุทะเลาะวิวาท ฆ่ากันตาย ถูกรถชนตาย บาดเจ็บทุพพลภาพ อายุมขุ

3) การเล่นเกมพนัน แรงงานบางส่วนจะซื้อลอตเตอรี่และหวยใต้ดินโดยขาดสติ ทำให้ขาดสมาธิในการทำงานแล้ว และติดหนี้เป็นจำนวนมากกับเจ้ามือการพนัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นร้านอาหารและสถานบันเทิง

**ตาราง 8: สถานะของการก่ออาชญากรรมของแรงงานต่างชาติ**

| ปี   | รวมทั้งหมด |       | จำแนกตามประเภทอาชญากรรม |       |                  |       |                |       | อินโดนีเซีย | มาเลเซีย | ฟิลิปปินส์ | ไทย | เวียดนาม |
|------|------------|-------|-------------------------|-------|------------------|-------|----------------|-------|-------------|----------|------------|-----|----------|
|      |            |       | โจรกรรม                 |       | อาชญากรรมร้ายแรง |       | อาชญากรรมอื่นๆ |       |             |          |            |     |          |
|      | คดี        | จำนวน | คดี                     | จำนวน | คดี              | จำนวน | คดี            | จำนวน |             |          |            |     |          |
| 2540 | 137        | 222   | 74                      | 103   | 43               | 96    | 20             | 23    | 23          | —        | 45         | 167 | —        |
| 2541 | 199        | 231   | 120                     | 140   | 64               | 77    | 15             | 14    | 14          | 1        | 60         | 148 | —        |
| 2542 | 147        | 1,267 | 94                      | 99    | 37               | 1,151 | 16             | 17    | 17          | —        | 567        | 590 | —        |
| 2543 | 126        | 147   | 84                      | 100   | 31               | 36    | 11             | 11    | 11          | —        | 39         | 85  | 2        |
| 2544 | 158        | 224   | 96                      | 128   | 49               | 69    | 13             | 27    | 27          | —        | 43         | 137 | 7        |
| 2545 | 146        | 180   | 95                      | 112   | 34               | 44    | 17             | 24    | 24          | —        | 25         | 70  | 41       |
| 2546 | 148        | 197   | 107                     | 125   | 30               | 41    | 11             | 31    | 31          | —        | 19         | 66  | 76       |
| 2547 | 137        | 163   | 91                      | 115   | 31               | 33    | 15             | 15    | 15          | —        | 22         | 64  | 66       |
| 2548 | 192        | 242   | 120                     | 139   | 16               | 26    | 56             | 77    | 77          | —        | 31         | 127 | 71       |
| 2549 | 200        | 244   | 119                     | 127   | 8                | 9     | 73             | 108   | 108         | —        | 25         | 114 | 87       |
| 2550 | 271        | 283   | 134                     | 151   | 11               | 13    | 126            | 119   | 119         | —        | 26         | 107 | 109      |
| 2551 | 279        | 323   | 121                     | 140   | 10               | 12    | 148            | 171   | 171         | 3        | 51         | 139 | 92       |
| 2552 | 279        | 311   | 123                     | 117   | 12               | 27    | 144            | 167   | 167         | 3        | 22         | 113 | 121      |
| 2553 | 268        | 297   | 128                     | 133   | 11               | 12    | 129            | 152   | 152         | 1        | 37         | 77  | 140      |
| 2554 | 289        | 326   | 115                     | 121   | 9                | 16    | 165            | 189   | 189         | —        | 27         | 143 | 114      |

ที่มา : Bureau of Employment and Vocational Training, CLA (ล่าสุดเดือนตุลาคม 2555)

\*\*โจรกรรม หมายถึง การลักทรัพย์

อาชญากรรมร้ายแรง หมายถึง ฆาตกรรมและทำร้ายร่างกาย

จากตารางที่ 8 พบว่าคดีโจรกรรมและอาชญากรรมอื่นๆ นั้นมีจำนวนโดยรวมที่สูงขึ้น โดยที่แรงงานจากประเทศไทยมีคดีความมากที่สุดตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 - 2549 ขณะที่แรงงานจากประเทศอินโดนีเซียและเวียดนามมีจำนวนคดีที่สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยที่แรงงานจากประเทศมาเลเซียมีจำนวนคดีที่น้อยมาก ซึ่งมีเพียงปี พ.ศ.2551 - 2553 ที่มีคดี นอกนั้นไม่พบสถิติจำนวนคดีของแรงงานจากมาเลเซีย

แม้ว่าแรงงานต่างชาติที่อพยพเข้ามาจะมีผลอย่างมากต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของไต้หวัน แต่แรงงานเหล่านี้ก็ปัญหาจากการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน เช่น อุปสรรคจากเรื่องของการศึกษา ความเชื่อทางศาสนา ความสัมพันธ์ในครอบครัว วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี อีกทั้งแรงงานต่างชาติเหล่านี้จะได้รับค่าตอบแทนในระดับที่ต่ำกว่าประชากรไต้หวัน หลายคนต้องทำงานอย่างยากลำบาก ไม่สามารถเป็นที่ยอมรับของสังคมและถูกเอาเปรียบและกดขี่บังคับอย่างมาก การปฏิบัติของนายจ้างต่อแรงงานต่างชาติที่ไม่มีเหตุผลทั้งในด้านกายภาพและการเงิน นั่นคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นเพียงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่มีเรื่องของสิทธิมนุษยชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น รัฐบาลไต้หวันจึงพยายามที่จะผลักดันให้เกิดนโยบายการจัดการต่างๆ ที่จะสามารถรักษาประโยชน์เพื่อสร้างความมั่นใจในความเท่าเทียมของสิทธิและโอกาสให้กับแรงงานต่างชาติ

### 3. ด้านความมั่นคง

เนื่องจากการนำเข้าแรงงานต่างชาติโดยผิดกฎหมายจำนวนมาก อีกทั้งยังมีแรงงานบางส่วนที่เข้ามาทำงานในไต้หวันอย่างถูกกฎหมาย แต่หลบหนีนายจ้างแล้วไปทำงานอย่างผิดกฎหมายแทน ทำให้เกิดเป็นปัญหาสังคมกับไต้หวัน การเอาเปรียบและการปฏิบัติกับแรงงานอย่างไร่มนุษยธรรมของนายจ้างไต้หวัน การลงทะเบียนหรือการวางแผนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไต้หวันกับประเทศอื่นๆ ได้

อย่างไรก็ตาม อย่างที่ได้กล่าวไปข้างต้นว่าการนำเข้าแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะจากประเทศกำลังพัฒนา ถือเป็นส่วนหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินกับประเทศเหล่านั้น ซึ่งส่งผลในทางที่ดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างไต้หวันกับประเทศอื่นๆ เช่นกัน

ตาราง 9: แรงงานต่างชาติ จำแนกโดยการหลบหนี (หน่วย: คน)

| ปี   | รวมทั้งหมด |       | อินโดนีเซีย |       | มาเลเซีย |       | ฟิลิปปินส์ |       | ไทย   |       | เวียดนาม |       | มองโกเลีย |       |
|------|------------|-------|-------------|-------|----------|-------|------------|-------|-------|-------|----------|-------|-----------|-------|
|      | จำนวน      | อัตรา | จำนวน       | อัตรา | จำนวน    | อัตรา | จำนวน      | อัตรา | จำนวน | อัตรา | จำนวน    | อัตรา | จำนวน     | อัตรา |
| 2540 |            |       |             |       |          |       |            |       |       |       |          |       |           |       |
| 2541 | 4,677      | 1.82  | 493         | 2.80  | 6        | 0.87  | 2,450      | 2.27  | 1,728 | 1.32  | —        | —     | -         | —     |
| 2542 | 4,057      | 1.44  | 760         | 2.54  | 12       | 2.23  | 1,882      | 1.63  | 1,403 | 1.03  | —        | —     | -         | —     |
| 2543 | 4,268      | 1.37  | 1,680       | 2.93  | 16       | 12.13 | 1,303      | 1.19  | 1,234 | 0.88  | 35       | 0.72  | -         | —     |

| ปี   | รวมทั้งหมด |       | อินโดนีเซีย |       | มาเลเซีย |       | ฟิลิปปินส์ |       | ไทย   |       | เวียดนาม |       | มองโกเลีย |       |
|------|------------|-------|-------------|-------|----------|-------|------------|-------|-------|-------|----------|-------|-----------|-------|
|      | จำนวน      | อัตรา | จำนวน       | อัตรา | จำนวน    | อัตรา | จำนวน      | อัตรา | จำนวน | อัตรา | จำนวน    | อัตรา | จำนวน     | อัตรา |
| 2544 | 5,089      | 1.58  | 2,804       | 3.21  | 21       | 2.54  | 1,048      | 1.22  | 942   | 0.68  | 293      | 2.75  | -         | —     |
| 2545 | 7,079      | 2.31  | 3,809       | 3.99  | —        | 2.76  | 643        | 0.93  | 1,042 | 0.86  | 1,584    | 7.79  | -         | —     |
| 2546 | 9,688      | 3.23  | 3,411       | 4.62  | —        | —     | 873        | 1.17  | 1,171 | 1.09  | 4,233    | 9.63  | -         | —     |
| 2547 | 12,062     | 3.96  | 1,978       | 4.92  | —        | —     | 1,177      | 1.35  | 1,369 | 1.32  | 7,536    | 10.16 | 2         | 5.48  |
| 2548 | 12,938     | 4.16  | 1,973       | 6.65  | 6        | —     | 1,543      | 1.65  | 2,040 | 2.10  | 7,363    | 8.17  | 19        | 24.08 |
| 2549 | 10,918     | 3.26  | 4,232       | 6.06  | 12       | 0.87  | 1,023      | 1.09  | 1,239 | 1.30  | 4,422    | 5.82  | 2         | 3.90  |
| 2550 | 11,226     | 3.20  | 4,870       | 4.71  | 16       | 2.23  | 867        | 0.99  | 959   | 1.07  | 4,529    | 6.50  | 1         | 3.48  |
| 2551 | 11,105     | 3.01  | 5,506       | 4.44  | 21       | 12.13 | 643        | 0.76  | 680   | 0.82  | 4,275    | 5.60  | 1         | 9.30  |
| 2552 | 10,743     | 3.10  | 4,672       | 3.47  | —        | 2.54  | 552        | 0.79  | 381   | 0.60  | 5,138    | 6.60  | -         | —     |
| 2553 | 14,147     | 3.85  | 6,484       | 4.34  | —        | 2.76  | 662        | 0.87  | 411   | 0.64  | 6,590    | 8.36  | -         | —     |
| 2554 | 16,320     | 4.02  | 7,984       | 4.77  | —        | —     | 790        | 0.98  | 561   | 0.80  | 6,985    | 7.93  | -         | —     |

ที่มา : Bureau of Employment and Vocational Training, CLA (ล่าสุดเดือนตุลาคม 2555)

จากตารางที่ 9 พบว่าการหลบหนีของแรงงานต่างชาติในช่วงแรก แรงงานจากประเทศอินโดนีเซียมีสัดส่วนที่มากที่สุด แต่ในระยะหลัง คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 เป็นต้นมา แรงงานจากประเทศเวียดนามมีสัดส่วนการหลบหนีมากที่สุด แม้ว่าจะมีบางปีที่ประเทศอื่นๆ มีสัดส่วนการหลบหนีที่สูงกว่า แต่ตัวเลขของการหลบหนีในปีนั้นๆ ของแรงงานเวียดนามก็ยังคงอยู่ในสัดส่วนที่สูงอยู่ ในขณะที่แรงงานไทยมีสัดส่วนการหลบหนีที่น้อยมาก ถือได้ว่ามีสัดส่วนการหลบหนีน้อยที่สุดทุกปีเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ

ปัญหาการหลบหนีนายจ้างของแรงงานต่างชาติยังมีแนวโน้มรุนแรงต่อไป โดยแรงงานเวียดนามมีสัดส่วนการหลบหนีมากที่สุด ส่งผลให้คณะกรรมการแรงงานได้วันสั่งระงับการนำเข้าแรงงานเวียดนามในตำแหน่งลูกเรือประมงและผู้อนุบาลอยู่ระยะหนึ่ง ซึ่งในปี พ.ศ.2545 แรงงานอินโดนีเซียก็เคยถูกสั่งระงับการนำเข้าเช่นกัน เนื่องจากอัตราการหลบหนีนายจ้างอยู่ในระดับสูง โดยที่ฝ่ายอินโดนีเซียไม่พยายามปรับปรุงแก้ไข ประกอบกับรัฐบาลอินโดนีเซียออกกฎระเบียบบังคับให้บริษัทจัดหางานได้วันช่วยเหลือเงินประกันการหลบหนีจากค่าจ้างแรงงานอินโดนีเซียทุกเดือน ซึ่งขัดกับกฎหมายของได้วันที่ห้ามไม่ให้มีการหักเงินจากค่าจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งคณะกรรมการแรงงานทักท้วงไปแล้วหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับการตอบสนองในทางที่ดี อีกทั้งอินโดนีเซียไม่ให้ความร่วมมือในนโยบายลดค่าบริการจัดหางานที่เรียกเก็บจากแรงงานต่างชาติ คณะกรรมการแรงงานจึงสั่งระงับการนำเข้าแรงงานอินโดนีเซียเป็นการชั่วคราว



และจากสถิติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ.2554 มีแรงงานต่างชาติที่หลบหนี นายจ้างและยังไม่ถูกตรวจพบจำนวน 31,912 คน โดยเป็นเพศหญิง 22,233 คน และเพศชายจำนวน 9,679 คน

#### 4. ด้านสาธารณสุข

แรงงานต่างชาติบางส่วน ได้เป็นพาหนะโรคใหม่ๆ เข้ามาในประเทศ ถึงแม้ว่าแรงงานต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงาน แต่ก็มีแรงงานจำนวนหนึ่ง ที่ทำงานอยู่ในประเทศอย่างผิดกฎหมาย อีกทั้งจากสภาพความเป็นอยู่จำกัด เมื่อแรงงานต่างชาติเจ็บป่วยจึงไม่กล้าไปหาหมอ เนื่องจากกลัวถูกจับ ทำให้โรคแพร่ระบาดง่ายและรวดเร็ว ซึ่งอาจจะรุกรามมาติดประชากรในประเทศก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ.2553 พบผู้ป่วยซิคุนกุญยาซึ่งเป็นโรคติดต่อตามกฎหมายจำนวน 3 ราย โดยแรงงานทั้งหมดเป็นแรงงานชาวอินโดนีเซีย ถูกตรวจพบขณะเดินทางเข้าสู่ได้วันที่ท่าอากาศยาน

#### 5. ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาล

เนื่องจากคณะกรรมการแรงงานได้ประกาศปรับลดโควตาแรงงานต่างชาติ บางบริษัทจึงต้องหันมาจ้างแรงงานในประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการปรับลดจำนวนแรงงานต่างชาติ ซึ่งแรงงานท้องถิ่นมีค่าแรงสูงกว่าแรงงานต่างชาติ ทำให้รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนบริษัทต่างๆ

### 6.2 จุดแข็ง

การใช้นโยบายและวิธีการต่างๆ มีจุดมุ่งหมายหลักคือแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำเข้าแรงงานต่างชาติ จากการที่ได้เห็นมีการนำเข้าแรงงานต่างชาติจากต่างประเทศมาเป็นระยะเวลายาวนาน มีพัฒนาการการใช้นโยบายและวิธีการที่ปรับเข้ากับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความต้องการให้การใช้นโยบายหรือวิธีการเหล่านี้มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งสามารถแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่ต้องการ และก่อให้เกิดผลที่ตามมาหรือปัญหาที่เกิดจากการใช้นโยบายหรือวิธีการเหล่านี้ให้น้อยที่สุด ถือเป็นบทเรียนที่ดีที่ประเทศไทยควรนำมาศึกษาและปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์การนำเข้าแรงงานต่างชาติของประเทศไทยในปัจจุบัน

#### 6.2.1 การว่าจ้างแรงงานต่างชาติถือเป็นส่วนเติมเต็มไม่ใช้การแทนที่

แรงงานต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในได้วันได้นั้น จะต้องทำงานในอุตสาหกรรมและอาชีพที่ทางการได้วันกำหนดเท่านั้น ไม่สามารถทำงานนอกเหนือจากที่กำหนดได้ ไม่เช่นนั้นจะถือว่าแรงงานเหล่านั้นทำงานอย่างผิดกฎหมาย อีกทั้งทางการได้วันได้มีการกำหนดว่านายจ้างจะต้องประกาศรับสมัครแรงงานท้องถิ่นก่อน 15 วัน หากไม่มีแรงงานท้องถิ่นสนใจที่จะทำงานเหล่านี้ นายจ้างจึงจะสามารถยื่นขออนุญาตต่อคณะกรรมการแรงงานเพื่อขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างชาติได้ ค่าตอบแทนขั้นต่ำที่แรงงานต่างชาติได้รับก็มีการกำหนดให้ต่ำกว่าว่า

แรงงานท้องถิ่น เพื่อลดแรงจูงใจในการเข้ามาทำงานในไต้หวันในจำนวนที่มากเกินไปเกินความต้องการ อีกทั้งในภาคอุตสาหกรรมที่แรงงานต่างชาติสามารถทำงานได้จะต้องเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเท่านั้น ส่วนอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคภายในประเทศได้กำหนดไว้สำหรับแรงงานท้องถิ่น เพื่อไม่ให้เกิดข้อพิพาทเรื่องการแข่งขันคนในประเทศ รวมทั้งยังถือเป็นการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติจนมากเกินไป จนอาจเกิดเป็นปัญหาการขาดแคลนแรงงานชั้นรุนแรงหากแรงงานต่างชาติไม่สนใจที่จะเข้ามาทำงานในไต้หวัน

### 6.2.2 ประสิทธิภาพการคุ้มครองของแรงงานในไต้หวัน

เนื่องจากไต้หวันต้องการที่จะแสดงให้เห็นประเทศต่างๆ ทราบว่า ไต้หวันไม่มีการกดขี่แรงงานแต่อย่างใด เพื่อป้องกันภาพลักษณ์ในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้อยู่ในระดับมาตรฐานที่ระดับนานาชาติให้การยอมรับ ทำให้ไต้หวันมีการปรับปรุงสิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างชาติมาโดยตลอด เห็นได้จากความพยายามที่ไต้หวันปรับปรุงสิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างชาติ แม้กระทั่งเรื่องการรักษาพยาบาลและที่พักต่างๆ ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน ไม่เอารัดเอาเปรียบจนเกินไป ทั้งนี้ ในปัจจุบันไต้หวันถูกจัดอันดับให้อยู่ใน Tier 1 ตามการจัดลำดับมาตรฐานของ TIP Report 2010

### 6.2.3 ต้องการให้แรงงานต่างชาติเข้าถึงการดูแล

จัดให้มีศูนย์ฮอตไลน์สายด่วนร้องเรียน 1955 รับเรื่องทุกภาษาและให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อรับเรื่องร้องเรียน ให้ความช่วยเหลือ แจ้งเหตุ ขอคำปรึกษา รวมทั้งขอคำแนะนำในเรื่องต่างๆ ทำให้การช่วยเหลือสามารถเข้าถึงแรงงานต่างชาติได้มากที่สุด เนื่องจากอุปสรรคด้านภาษาทำให้แรงงานต่างชาติหลายๆ ประเทศไม่สามารถใช้สิทธิและสวัสดิการได้อย่างเต็มที่

### 6.2.4 ระบบการตรวจสอบในเรื่องของโควตาตำแหน่งงาน

คณะกรรมการการแรงงานได้มีการกำหนดให้มีการเก็บข้อมูลในรูปแบบของบาร์โค้ด (Barcode) เพื่อให้นายจ้างสามารถตรวจสอบได้ว่า วีซ่าของแรงงานได้ใช้ไปกี่ครั้งแล้ว ทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าแรงงานได้เดินทางเข้ามาทำงานในไต้หวันจำนวนกี่ครั้ง อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบหาได้ว่ามีจำนวนการจ้างงานแรงงานต่างชาติอยู่เท่าไร และแรงงานเหล่านี้ทำงานอยู่ที่ไหน ซึ่งวิธีนี้สามารถช่วยแก้ปัญหาการหลอกลวงแรงงานให้ไปทำงานอย่างผิดกฎหมายหรือให้ทำงานไม่ตรงกับสัญญาจ้างที่ตกลงกันแต่ต้น จนอาจส่งผลถึงการค้ามนุษย์ในภายหลัง

### 6.2.5 การจัดทำคู่มือให้กับแรงงานต่างชาติและนายจ้างได้หวั่น

คณะกรรมการการแรงงานได้จัดทำคู่มือเกี่ยวกับแนวทางการใช้แรงงานต่างชาติ สิทธิประโยชน์ ข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่างๆ ให้กับนายจ้างและแรงงานต่างชาติ ซึ่งสามารถช่วยแก้ไขปัญหาระหว่างความเข้าใจไม่ตรงกันของทั้งสองฝ่าย ช่วยให้แรงงานต่างชาติสามารถปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรม สังคม และการใช้ชีวิตอยู่ในไต้หวันได้เร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งยังเป็นการป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่นายจ้างมักจะอ้างว่าไม่รู้กฎระเบียบ หรือข้อปฏิบัติต่างๆ ต่อแรงงานต่างชาติ ซึ่งส่งผลไปถึงการกดขี่หรือเอาเปรียบแรงงานเหล่านี้มากจนเกินไป

### 6.2.6 จัดกิจกรรมให้กับแรงงานต่างชาติ

คณะกรรมการการแรงงานร่วมกับหน่วยงานที่ดูแลแรงงานต่างชาติของแต่ละประเทศจัดกิจกรรมตามประเพณีให้กับแรงงานต่างชาติแต่ละประเทศตลอดทั้งปี ยกตัวอย่างเช่น เมื่อถึงวันสงกรานต์ ก็มีการจัดงานให้แรงงานไทย อีกทั้งยังมีการจัดกิจกรรมในแต่ละนิคมอุตสาหกรรม เช่น เรื่องความสะอาดของการประกวสุขภาพของคณงาน การจัดกีฬาระหว่างนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถทำให้ภาครัฐสามารถตรวจสอบได้ว่า นายจ้างได้ดูแลแรงงานต่างชาติดีแค่ไหน และสามารถเข้าไปสอบถามแรงงานต่างชาติได้ว่ารู้สึกอย่างไรกับโรงงานเหล่านี้ ถือเป็นนโยบายอย่างหนึ่งที่จะเสริมสร้างให้คณงานมีความรู้สึกว่าได้รับการคุ้มครอง รวมทั้งยังเป็นการพัฒนามาตรฐานโรงงานและชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานให้ดียิ่งขึ้น

### 6.2.7 การตั้งครรรภ์

แรงงานต่างชาติที่ตรวจพบว่าตั้งครรรภ์สามารถอยู่ได้จนใกล้คลอด ประมาณ 5-6 เดือน แล้วจึงส่งกลับประเทศ โดยได้รับการตรวจ ดูแล และวิเคราะห์ของแพทย์ในทุกๆ เดือน เนื่องจากเข้าใจว่าแรงงานต่างชาติยังมีภาระในเรื่องหนี้สินและค่าใช้จ่ายต่างๆ จึงต้องยืดเวลาให้สามารถทำงานอยู่ในไต้หวันต่อไปได้ อย่างไรก็ตามไต้หวันยังยืนยันว่าไม่อนุญาตให้แรงงานคลอดในไต้หวัน ซึ่งถือว่าการป้องกันการเพิ่มประชากรและปัญหาที่อาจจะตามมาทางหนึ่ง

### 6.2.8 ความต้องการให้จำนวนแรงงานต่างชาติของแต่ละประเทศให้สมดุลกัน

คณะกรรมการการแรงงานได้มีการกำหนดลดและเพิ่มแรงงานต่างชาติจากประเทศต่างๆ เพื่อให้เกิดความสมดุลของจำนวนแรงงานให้ไม่น้อยไม่มากจนเกินไป ซึ่งการควบคุมจำนวนแรงงานเหล่านี้ถือเป็นการควบคุมไม่ให้มีการอพยพเข้าประเทศ จนอาจก่อให้เกิดเป็นปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมาได้ทางหนึ่ง รวมทั้ง

การนำเข้าแรงงานจากประเทศเดียวถือว่ามีความเสี่ยงในเรื่องความมั่นคงในอนาคต ดังนั้นการหาทางกระจายแหล่งนำเข้าจากประเทศต่างๆ น่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่า<sup>34</sup>

### 6.2.9 การปรับเปลี่ยนนโยบายไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

เนื่องจากสถานการณ์ต่างๆ ในโลกเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ปัจจัยต่างๆ สามารถมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งสิ้น บางปัจจัยอาจจะควบคุมหรือแก้ไขได้ทันที แต่บางปัจจัยที่นอกเหนือเกินกว่าจะเข้าไปจัดการได้ ดังนั้น ทางเลือกที่ดีที่สุดคือ พยายามปรับปรุงนโยบายให้มีความยืดหยุ่น สามารถปรับใช้ได้กับแต่ละสถานการณ์ ยกตัวอย่างเช่น จากวิกฤติเศรษฐกิจแฮมเบอร์เกอร์ซึ่งประเทศต่างๆ ได้รับผลกระทบ รวมทั้งไต้หวันเองก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน บางอุตสาหกรรมต้องปิดตัวลง หรืออาจจะต้องย้ายไปอยู่ในฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ ทางทางไต้หวันจึงประกาศลดการนำเข้าแรงงานต่างชาติ เพื่อเป็นการช่วยลดต้นทุนของนายจ้าง เนื่องจากการจ้างแรงงานต่างชาติในปัจจุบันมีการกำหนดค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับในอดีตที่เริ่มมีการนำเข้าแรงงานต่างชาติ รวมทั้งป้องกันการเกิดปัญหาสังคมที่อาจจะเกิดจากแรงงานที่นำเข้ามาได้รับรายได้ไม่เพียงพอกับที่คาดหวังไว้ รวมทั้งค่าทำงานล่วงเวลาก็ไม่มี บางรายจึงอาจจะรับงานเพิ่มหรือหลบหนีจากนายจ้างเดิมเพื่อทำงานผิดกฎหมาย บางรายอาจจะเกิดความเครียดหรือกระทำความผิด ก่ออาชญากรรมหรือปัญหาอื่นๆ ตามมา การประกาศลดการพึ่งพิงแรงงานต่างชาติในช่วงวิกฤติจึงถือเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

จากการศึกษากรณีการนำเข้าแรงงานต่างชาติของไต้หวันมีทั้งจุดเด่นและจุดด้อยที่เกิดจากการใช้นโยบายแรงงานต่างชาติต่างๆ ของไต้หวัน โดยไต้หวันได้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติมาหลายทศวรรษ ถือเป็นบทเรียนที่ดีและนับว่าเป็นความท้าทายที่ประเทศไทยจะนำมาศึกษาและปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ของประเทศไทยที่มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างมาก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการแรงงานต่างชาติ รวมทั้งป้องกันการเกิดปัญหาที่ตามมาจากการนำเข้าแรงงานต่างชาติ

<sup>34</sup> แฉลงการณ์ของคณะกรรมการแรงงานไต้หวัน ข้อมูลจาก สำนักงานแรงงานกรุงมะนิลา(กรุงเทพฯ)

## 7. สรุปสาระสำคัญของนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติในประเทศไทยได้วัน

| ประเด็นสำคัญ                            | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.การอบรมแรงงานต่างชาติ                 | <p>ก่อนที่แรงงานต่างชาติจะสามารถเข้าไปทำงานในได้วันได้นั้น แรงงานต่างชาติจะต้องได้รับการอบรมข้อควรรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบคนงาน ก่อนที่จะเข้าไปทำงานในได้วัน รวมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดของงานที่จะทำตามกฎหมายแรงงานได้วันกำหนดจากกรมแรงงานของประเทศต้นทาง โดยแรงงานที่ไปทำงานโดยผ่านบริษัทจัดหางานจะได้รับการอบรมทั้งจากบริษัทจัดหางานและกรมแรงงานของประเทศต้นทาง</p>                                                  |
| 2.จำนวนปีที่อนุญาตให้ทำงานและต่ออายุ    | <p>ทางการได้วันอนุญาตให้คนงานต่างชาติเข้ามาทำงานระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 6 ปี โดยการว่าจ้างจะต้องทำเป็นช่วง ช่วงแรก 2 ปี ต่อสัญญาได้อีก 1 ปี (สำหรับกรณีปกติ หากเป็นการเข้ามาทำงานทดแทนคนเก่าที่เดินทางกลับก่อนครบสัญญา ก็จะมีอายุการทำงานเท่ากับระยะเวลาที่เหลือ) ทั้งนี้คนงานสามารถกลับเข้ามาทำงานในรอบ 2 ได้ แต่จะต้องเดินทางออกจากได้วันอย่างน้อย 1 วัน ทั้งนี้โดยไม่ต้องไปเปลี่ยน ชื่อ – นามสกุล หรือทำหนังสือเดินทางใหม่</p> |
| 3.ระบบนายหน้า                           | <p>บริษัทจัดหางานจะต้องมีใบอนุญาตที่ออกโดยรัฐเท่านั้นจึงจะสามารถทำธุรกรรมเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างชาติได้ โดยตามกฎหมายแล้วบริษัทจัดหางานได้วันจะต้องนำไปรับรองเงินฝากจากธนาคาร 1,055,526.72 - 3,166,580.16 บาท ไปค้ำประกันต่อคณะกรรมการการแรงงาน หากเกิดกรณีข้อพิพาทระหว่างบริษัทจัดหางานได้วัน และแรงงานต่างชาติ</p>                                                                                                        |
| 4.ระดับความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย | <p>การบังคับใช้กฎหมายอยู่ในระดับที่สามารถยืดหยุ่นได้ขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์ ซึ่งถือว่าไม่ได้อยู่ในระดับที่เข้มงวดมากนัก แต่สำหรับแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในได้วันอย่างถูกกฎหมายแล้วได้หลบหนีและเปลี่ยนเป็นแรงงานผิดกฎหมายนั้น แรงงานเหล่านี้จะหมดสิทธิการรับสิทธิและสวัสดิการที่ควรจะได้รับทันที</p>                                                                                                                      |

| ประเด็นสำคัญ                           | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>5.การกำหนดโควตา<br/>จำนวนแรงงาน</p> | <p>การกำหนดจำนวนโควตานี้ คณะกรรมการการแรงงานจะให้สิทธิ<br/>นายจ้างให้สามารถขอยื่นขอจำนวนโควตาแรงงานต่างชาติที่ต้องการ<br/>หลังจากที่นายจ้างประกาศรับแรงงานท้องถิ่นแล้ว 15 วัน โดยที่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ภาคอุตสาหกรรมการผลิต มีโควตาสำหรับแรงงาน คือ 15% 18%<br/>หรือ 20% ของจำนวนแรงงานในแต่ละกิจการขึ้นอยู่กับธรรมชาติ<br/>ของแต่ละอุตสาหกรรม</li> <li>2. ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง มีโควตาแรงงานต่างชาติเท่ากับ 20%-<br/>40% (อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมของแต่ละ<br/>กิจการ)</li> <li>3. ภาคประมงในมหาสมุทร จะได้รับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานก็<br/>ต่อเมื่อแรงงานเหล่านั้นได้ทำงานในภาคอื่นๆ อย่างเต็มจำนวนแล้ว<br/>สำหรับกลยุทธ์สำหรับแรงงานภาคสวัสดิการสังคมซึ่งไม่มีการกำหนด<br/>จำนวนโควตาที่ชัดเจน จะมีรายละเอียดดังนี้</li> <li>4. งานพยาบาลครอบครัว โดยผู้รับการดูแลจะต้องเป็นผู้ที่ถูก<br/>พิจารณาว่าเป็นผู้ไร้สมรรถภาพหรือพิการอย่างรุนแรง หรือ<br/>การประเมินโดยทีมงานมืออาชีพของสถาบันการแพทย์จะสามารถ<br/>ได้รับการดูแลตลอด 24 ชั่วโมง</li> <li>5. งานแม่บ้าน นายจ้างจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ามีผู้สูงอายุและเด็กใน<br/>ครอบครัว หรือ แผลดสามที่มีอายุต่ำกว่า 3 ปี หรือ ชาวต่างชาติที่<br/>ทำงานหรือลงทุนในได้วันและตรงตามคุณสมบัติที่พิจารณา</li> <li>6. งานพยาบาลสถาบัน: สำหรับสถาบันที่มีผู้ป่วยทางจิตใจและผู้<br/>พิการระดับปานกลาง หรือโรงพยาบาลที่มีเตียงที่มีเครื่องช่วย<br/>หายใจ ซึ่งสามารถจ้างพยาบาลต่างชาติ 1 คนต่อผู้ป่วย 3 คน หรือ<br/>ทุก 5 เตียงสำหรับสถาบัน โดยที่จำนวนพยาบาลต่างชาติจะต้องไม่<br/>เกินจำนวนพยาบาลภายในประเทศ</li> </ol> <p>ทั้งนี้ คณะกรรมการการแรงงานก็พยายามปรับให้จำนวนแรงงาน<br/>ต่างชาติของแต่ละประเทศให้สมดุลมากที่สุด</p> |

| ประเด็นสำคัญ                                          | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6.การกำหนดพื้นที่และอาชีพที่แรงงานต่างชาติสามารถทำได้ | คณะกรรมการได้เห็นว่าไม่มีการกำหนดพื้นที่ที่แรงงานต่างชาติสามารถทำได้ ส่วนการกำหนดอาชีพที่แรงงานต่างชาตินั้น คณะกรรมการแรงงานได้กำหนด 5 ประเภทอาชีพที่แรงงานต่างชาติสามารถทำงานได้ โดยแรงงานต่างชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตจะต้องเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเท่านั้น แรงงานต่างชาติไม่สามารถทำงานในอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคในประเทศได้                                        |
| 7.รูปแบบของการนำเข้าแรงงานต่างชาติ                    | การนำเข้าแรงงานต่างชาติให้เข้ามาทำงานในได้วันมีหลายรูปแบบได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> <li>ผ่านโครงการที่รัฐสนับสนุน <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 การทำสัญญาข้อตกลงทวิภาคีการจ้างงานต่างชาติ</li> <li>1.2 การทำบันทึกความเข้าใจ</li> </ol> </li> <li>ผ่านการจัดหางานของเอกชน</li> <li>การเดินทางมาเองเพื่อหางานทำ</li> <li>แบบจ้างตรงออนไลน์</li> </ol> |
| 8.ระบบจดทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย                | หากมีแรงงานต่างชาติทำผิดกฎหมายก็就会被เจ้าหน้าที่ตำรวจได้วันดำเนินคดีทางอาญา และส่งกลับประเทศ โดยที่ไม่มีการพิจารณาขอรับอภัยโทษ                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 9.ศูนย์/ตลาดนัดพบแรงงานต่างชาติ                       | แรงงานต่างชาติที่ต้องการจะทำงานต่างประเทศสามารถมาจดทะเบียนที่สำนักงานแรงงานต่างชาติ กรมการจัดหางานหรือกระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง ส่วนนายจ้างสามารถมาแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติได้ที่คณะกรรมการการแรงงาน                                                                                                                                                                  |
| 10.การใช้ Levy                                        | ไม่มี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

จากผลการศึกษาข้างต้น ได้หวั่นมีการนำเข้าแรงงานต่างชาติโดยมีจุดประสงค์หลักคือ ความต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานว่า แรงงานต่างชาติไม่สามารถทดแทนแรงงานท้องถิ่นหรือแรงงานในประเทศได้ โดยคณะกรรมการแรงงานได้หวั่นมีการกำหนดอุตสาหกรรมและงานที่แรงงานต่างชาติสามารถขออนุญาตเข้ามาทำงานในประเทศได้อย่างชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานที่แรงงานท้องถิ่นไม่มีความเต็มใจที่จะทำที่เป็นผลมาจากสาเหตุหลักๆ คือ ระดับการศึกษาและรายได้ของประชากรที่สูงขึ้น อัตราเจริญพันธุ์ที่ลดลงขณะที่จำนวนผู้สูงอายุกลับมีมากขึ้น และงานที่ต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติเป็นงานประเภทไร้ฝีมือ และได้รับค่าตอบแทนต่ำ

แรงงานต่างชาติที่รัฐบาลได้หวั่นนำเข้าส่วนใหญ่จะมาจากประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ไทย เวียดนาม และมองโกเลีย ซึ่งเป็นผลมาจากการนำเข้าในลักษณะต่างๆ ของรัฐบาล ด้วยเหตุผลทางการทูต วัฒนธรรมประเพณีที่คล้ายคลึงกัน โดยในระยะหลังนี้ แรงงานผู้หญิงมีจำนวนการเข้ามาทำงานในภาคบริการเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในงานดูแลผู้สูงอายุและแม่บ้าน

มาตรการและนโยบายต่างๆ ที่ประกาศใช้จะมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ณ ขณะนั้น ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้นค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ดังแสดงประเด็นที่น่าสนใจและการใช้มาตรการต่างๆ ในตารางสรุป 1 ซึ่งแม้ว่าในบางกรณีจะมีผลกระทบอื่นๆ ตามมา แต่ถือได้ว่าจุดประสงค์หลักที่ได้หวั่นกำหนดสำหรับแต่ละนโยบายหรือกฎหมายส่วนใหญ่ค่อนข้างจะประสบความสำเร็จ

แรงงานต่างชาติที่นำเข้ามาในได้หวั่น แม้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังสามารถทำงานที่ประชากรได้หวั่นไม่เต็มใจจะทำงานโดยได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำกว่าประชากรได้หวั่น แต่แรงงานเหล่านี้ก็มีส่วนในการทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่างๆ ตามมาเช่นกัน เช่น ปัญหาด้านความมั่นคง ด้านสาธารณสุข และด้านสังคม เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลได้หวั่นจึงมีความพยายามที่จะออกนโยบายหรือกฎหมายที่ครอบคลุมแรงงานทั้งแรงงานท้องถิ่นและแรงงานต่างชาติให้มากที่สุด ซึ่งในระยะหลังๆ มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องของการความปลอดภัย สิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมของชายหญิง มากขึ้น รวมทั้งทางรัฐบาลได้หวั่นยังพยายามที่จะจัดการเรื่องสิทธิของแรงงานโดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อทำให้เกิดความเท่าเทียมในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากที่สุด รวมทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญา เพื่อแก้ปัญหาการทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาในได้หวั่นอย่างถูกกฎหมายแล้วได้ผันตัวไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาสังคมต่างๆ ตามมาอีกด้วย



## 8. กรณีศึกษา<sup>35</sup>

กรณีศึกษาที่ยกมาเป็นตัวอย่างนั้น มีจุดประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการส่งแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งเป็นเพียงแค่หนึ่งปัญหาจากหลายๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง หากเราเรียนรู้จากปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วหาจุดเด่น จุดด้อยของการจัดการแรงงานต่างชาติของไต้หวัน ซึ่งถือว่ามี การนำเข้าแรงงานต่างชาติมาอย่างยาวนาน และมีความพยายามจัดการแรงงานเหล่านี้ให้เข้าและทำงานอยู่ในไต้หวันอย่างถูกกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ โดยที่ไม่ก่อปัญหาทางสังคมภายหลัง จากนั้นจึงนำมาหาทางแก้ไขหรือป้องกันปัญหาอื่นๆ ที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นหากประเทศไทยมีการนำเข้าและจัดการกับแรงงานต่างชาติอย่างจริงจัง

### กรณีแรงงานชายไปทำงานโรงงานที่ไต้หวัน

กรณีงานที่ได้ทำไม่ตรงกับสัญญาจ้างงาน โดยที่แรงงานรายนี้ได้ลงชื่อในสัญญาจ้างงานของโรงงานผลิตโลหะ แต่เมื่อไปถึงที่ไต้หวันกลับได้รับมอบหมายให้ทำงานงานเป็นช่างเชื่อม แรงงานรายนี้เดินทางไปทำงานที่ไต้หวันโดยมีบริษัทจัดหางานที่จดทะเบียนจัดหางานให้เสียค่าหัวเป็นเงิน 180,000 บาท ซึ่งแรงงานได้แจ้งให้บริษัทจัดหางานทราบว่างานที่ได้รับมอบหมายนั้นไม่ตรงกับสัญญาจ้างงาน ต่อมาพี่ชายของแรงงานได้เสียชีวิตหลังจากที่แรงงานทำงานได้ครบ 1 เดือน แรงงานจึงขออนุญาตนายจ้างให้กลับมามงานศพพี่ชายที่ประเทศไทย เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยแล้วแรงงานก็ไม่กลับไปทำงานที่ไต้หวันอีกเพราะเกรงว่าจะถูกหักค่าหัวและค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีก เงินเดือนที่ได้จากการไปทำงานก็ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เสียไป ทางบริษัทจัดหางานพยายามติดตามให้กลับไปทำงานที่ไต้หวันต่อเพราะนายจ้างไต้หวันได้ซื้อตัวเครื่องบินแบบไปกลับให้แรงงานเนื่องจากคาดหวังว่าแรงงานจะกลับมาทำงานต่อหลังจากลาไปงานศพพี่ชาย แต่แรงงานไม่ยอมและยังคงพำนักอยู่ในจังหวัดบ้านเกิด หลังจากนั้นอีก 1 เดือนเครือข่ายคุ้มครองแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศได้แนะนำให้แรงงานไทยไปขอไกล่เกลี่ยกับบริษัทจัดหางาน และเรียกร้องค่าบริการคืนจากบริษัทจัดหางาน ซึ่งบริษัทจัดหางานได้จ่ายเงินค่าหัวคืนให้เป็นจำนวนเงิน 30,000 บาท แต่แรงงานไม่พอใจ เครือข่ายแรงงานจึงพาไปร้องทุกข์กับสำนักงานจัดหางานจังหวัด ทางสำนักงานได้เจรจาไกล่เกลี่ยกับบริษัทจัดหางานโดยแรงงานต้องการเงินคืน 70,000 บาท แต่แรงงานกลับถูกบริษัทจัดหางานข่มขู่ไม่ให้ฟ้องศาลถ้าไม่ได้รับเงินคืนตามที่ต้องการ โดยกล่าวว่าถ้าแรงงานฟ้องก็ไม่สามารถรู้ทนายของบริษัทจัดหางานไม่ได้ สุดท้ายแรงงานจึงแอบไปตกลงกับบริษัทจัดหางานเองและได้รับเงินชดเชยจำนวน 50,000 บาท

<sup>35</sup> ธุรกิจจัดส่งแรงงานไทยไปต่างแดน (2553)

จากกรณีข้างต้นนี้ สามารถวิเคราะห์หรือออกเป็น 2 ประเด็นหลักๆ คือ การได้ทำงานไม่ตรงกับสัญญา และ ค่าหัวที่แรงงานต้องจ่ายให้กับบริษัทจัดหางาน โดยประเด็นแรก คือ แรงงานเดินทางไปทำงานอย่างถูกกฎหมาย แต่งานที่ได้รับมอบหมายกลับไปตรงตามสัญญาจ้าง โดยแรงงานส่วนใหญ่มักยอมทำงานเพราะคิดว่าเสียค่าใช้จ่ายไปแล้ว ถ้าปฏิเสธไม่ทำงานก็จะเสียเงินโดยเปล่าประโยชน์ แต่เมื่อทำงานไปได้เพียงแค่ 1 เดือน นายจ้างก็อนุญาตให้กลับมามงานศพพี่ชาย โดยตกลงว่าแรงงานจะต้องกลับไปทำงานที่ได้วันดังเดิมเมื่อเสร็จสิ้น แต่แรงงานไม่กลับไปทำงานอีก โดยอ้างว่างานที่ได้รับมอบหมายกับงานที่ตกลงในสัญญาไม่ตรงกัน ดังนั้น กรณีนี้สามารถแสดงให้เห็นถึงปัญหาการเข้าใจที่ไม่ตรงกันและข้อพิพาทเรื่องของสัญญาระหว่างนายจ้างและแรงงาน รวมทั้งปัญหาของการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ โดยนายจ้างเพียงผู้เดียว เมื่อแรงงานไปถึงได้วันแล้วก็ไม่สามารถทำอะไรได้นอกจากทนทำงานที่ไม่ได้ตกลงไว้หรือหนีไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ ตามมา นายจ้างมีความผิดที่มอบหมายงานให้กับแรงงานไม่ตรงกับที่ตกลงในสัญญา ส่วนแรงงานก็ผิดในลักษณะที่ไม่ทำงานให้ครบตามสัญญาจ้าง ดังนั้น กรณีนี้สามารถเป็นบทเรียนให้กับทางการของทั้งไต้หวันและประเทศต้นทางในเรื่องของการตรวจสอบสัญญาและเงื่อนไขที่กำหนดต่างๆ รวมทั้งด้านการดูแลแรงงานต่างชาติหลังจากส่งไปทำงานกับนายจ้างแล้วว่ามีชีวิตความเป็นอยู่อย่างไร มีการโดนละเมิดสิทธิและสวัสดิการหรือไม่ เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมา แรงงานที่ไปทำงานในต่างถิ่นก็จะได้รับรู้สิทธิปลอดภัยและมีความมั่นใจมากยิ่งขึ้นหากตัดสินใจที่จะไปทำงานต่างถิ่น ต่างภาษาและวัฒนธรรม

ส่วนประเด็นที่สอง คือ ค่าหัวที่แรงงานต้องจ่ายให้กับบริษัทจัดหางาน ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงมากเมื่อเทียบกับค่าตอบแทนที่แรงงานจะได้จากการทำงาน รวมทั้งแรงงานยังถูกหักค่าใช้จ่ายต่างๆ ทำให้ค่าตอบแทนที่ได้สุทธิอาจจะไม่เพียงพอกับที่คาดหวังไว้ แรงงานบางรายยอมทำงานเพื่อให้ครบกำหนดสัญญาจ้าง บางรายจึงหางานพิเศษเพื่อหารายได้เพิ่ม บางคนยอมทำงานอย่างผิดกฎหมายเพื่อค่าตอบแทนที่มากขึ้น หรือบางรายถึงกับยอมหลบหนีนายจ้างเพื่อไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลต่อสุขภาพของแรงงานเนื่องจากมีการพักผ่อนที่ไม่เพียงพอ อย่างในกรณีนี้คือแรงงานได้โอกาสเดินทางกลับประเทศ จึงถือโอกาสหลบหนีและไม่กลับไปทำงานที่ได้วัน โดยอ้างเหตุผลว่างานที่ได้รับไม่ตรงกับสัญญา แต่ค่าหัวได้จ่ายไปตั้งแต่ต้นแล้วจึงมีการฟ้องร้องเพื่อขอเงินคืน กรณีแสดงให้เห็นว่า บริษัทจัดหางานยังมีช่องทางที่จะเก็บเงินจากแรงงานในอัตราที่สูง ส่งผลให้แรงงานต้องทำงานที่หนักขึ้นเพื่อรายได้ที่มากขึ้น แม้ว่าทางการของไต้หวันจะพยายามแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ เช่น โครงการที่รัฐสนับสนุน หรือการจ้างตรงแบบออนไลน์ เพื่อลดปัญหาการพึ่งพิงบริษัทจัดหา

งานของแรงงานต่างชาติ แต่บริษัทจัดหางานบางรายก็ยังมีช่องทางหรือวิธีต่างๆ ที่จะจูงใจให้แรงงานใช้บริษัทเหล่านี้เป็นตัวกลางในการหางาน ประกอบกับแรงงานส่วนใหญ่มีความรู้ไม่เพียงพอและไม่ทันต่อขบวนการเหล่านี้ จึงตกเป็นเหยื่อได้อย่างง่ายดาย ประเทศต้นทางจึงควรมีการอบรมให้ความรู้กับแรงงานที่สนใจจะไปทำงานในต่างประเทศให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องและรู้เท่าทันบริษัทหางาน รวมทั้งการตรวจและดูแลบริษัทจัดหางานก็ถือเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะควบคุมและรักษามาตรฐานไม่ให้บริษัทจัดหางานหาประโยชน์จากแรงงานที่มากเกินไป

อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่แรงงานไปทำงานในไต้หวันแล้วเกิดข้อพิพาทต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น โดนนายจ้างกดขี่หรือล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้รับเงินไม่ตรงตามจำนวนและเวลา ซึ่งถือเป็นกรณีตัวอย่างที่ทางการของทั้งไต้หวันและประเทศต้นทางจะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหาวิธีป้องกันและดูแลปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากการการเดินทางไปทำงานต่างประเทศนั้น ทั้งไต้หวันและประเทศต้นทางต่างก็ได้รับประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ทางไต้หวันก็สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนคนงานที่ไร้ฝีมือ และสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างรวดเร็วและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ส่วนประเทศต้นทางก็ได้รับเงินที่แรงงานโอนกลับประเทศ รวมทั้งแก้ไขปัญหาการว่างงานในประเทศ ดังนั้น แรงงานซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้ ก็ควรจะได้รับการปกป้อง ดูแล และคุ้มครองให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่มีมาตรฐาน นายจ้างและแรงงานควรจะเคารพในสิทธิซึ่งกันและกัน ไม่ล่วงละเมิดสิทธิหรือเอารัดเอาเปรียบ และสามารถได้รับสวัสดิการที่พึงได้ เมื่อแรงงานเหล่านี้เกิดความมั่นใจและปลอดภัยเมื่อไปทำงานในต่างแดนก็จะสามารถทำงานได้อย่างเต็มความสามารถ และไม่เป็นต้นเหตุให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา

## เอกสารอ้างอิง

- Abella, M. (2552). Policies on admission low-skilled workers in Korea, Japan and Taiwan (China): Similarities and differences *Technical Note*. เรียกใช้เมื่อ 11 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_160608.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_160608.pdf).
- Ash, R., & Greene, J.M. (2550). Taiwan in the 21st Century. เรียกใช้เมื่อ 11 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: Yale University, Department of Economics Website: [www.econ.yale.edu/~granis/papers/Taiwans-success.pdf](http://www.econ.yale.edu/~granis/papers/Taiwans-success.pdf).
- Athukorala, P. (2549). International Labour Migration in East Asia: trends, patterns and policy issues. Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian University and Blackwell Publishing Asia Pty Ltd.
- Baraka, J.L. (2542). Returns to Education in Taiwan: A Cross-Sectional and Cohort Analysis, Princeton University, Development Studies.
- Baraka, J.L. (2542). The Gap Remains: Gender and Earnings in Taiwan, Princeton University, Development Studies.
- Bureau of Employment and Vocation Training. (2555). Report On Protection Of The Rights for Foreign Workers in Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 11 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.evta.gov.tw/eng/topicsite/content.asp?mfunc\\_id=133&func\\_id=133&type\\_id=0&cata\\_id=0&site\\_id=2&id=25209&mcata\\_id=&SearchDataValue=](http://www.evta.gov.tw/eng/topicsite/content.asp?mfunc_id=133&func_id=133&type_id=0&cata_id=0&site_id=2&id=25209&mcata_id=&SearchDataValue=).
- Chang, H. (2545). Do Foreign Workers Have An Adverse Effect On the Native Unskilled Labour in Taiwan?, The University of Melbourne, Department of Economics.
- Chen, B., Chen, H., & Wang, P. (2554). Labor-market Friction, Human Capital Accumulation, and Long-run Growth: Positive Analysis and Policy Evaluation. *International Economic Review*, 52, 131-160.
- Chen, Y. (2550). Intercultural Marriage and Its Impact on Fertility in Taiwan (Draft). เรียกใช้เมื่อ 15 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://cis.ier.hit-u.ac.jp/English/publication/cis/dp2006/dp291/text.pdf>.
- Chiao, C. (2551). Employment Discrimination in Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 15 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: [http://web.jil.go.jp/english/events\\_and\\_information/documents/cills08\\_chiao.pdf](http://web.jil.go.jp/english/events_and_information/documents/cills08_chiao.pdf).

- Chu, W. (กันยายน 2542). Productivity Growth and Industrial Structure: The Case of Taiwan. Paper presented at the Pacific Economic Outlook Specialist meetings, Osaka, Japan.
- Council Of Labor Affairs Executive Yuan. (2548). Foreign Labor Management. เรียกใช้เมื่อ 11 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=432f79ce](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=432f79ce).
- Council Of Labor Affairs Executive Yuan. (2005 Foreign Labor Management and Human Rights Protection. เรียกใช้เมื่อ 11 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=432f7c98](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=432f7c98).
- Council Of Labor Affairs Executive Yuan. (2555). International Labor Statistics. เรียกใช้เมื่อ 20 ตุลาคม 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=49c05708](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=49c05708).
- Council Of Labor Affairs Executive Yuan. (2555). Responsibilities เรียกใช้เมื่อ 16 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=48e31ed3](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=48e31ed3).
- Council Of Labor Affairs Executive Yuan. (2555). Current Strategies of Foreign Labor. เรียกใช้เมื่อ 20 ธันวาคม 2555 จากเว็บไซต์: [http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=48f401da](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=48f401da).
- Diamond, N. (2522). Women and Industry in Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: [http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/68847/10.1177\\_009770047900500303.pdf;jsessionid=B39AE0F1E906A03CBA034667ADBC1C8B?sequence=2](http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/68847/10.1177_009770047900500303.pdf;jsessionid=B39AE0F1E906A03CBA034667ADBC1C8B?sequence=2).
- Fields, G.S. (2535). Living Standards, Labor Markets and Human Resources in Taiwan. Cornell University ILR School. เรียกใช้เมื่อ 21 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/473/>.
- Fuess, S.M., & Hou, J.W. (2552). Rapid Economic Development and Job Segregation: The Case of Taiwan. Journal of Family and Economic Issues, 30(2), 171-183.
- Go, S.P. (กันยายน 2550). Asian Labor Migration: The Role of Bilateral Labor and Similar Agreements. Paper Presented at the Regional Informal Workshop on Labor Migration in Southeast Asia: What Role for Parliament, Manila, Philippines.
- Hope Workers' Center. (2552). CEDAW, Taiwan NGO CEDAW Report on Violence against Women. เรียกใช้เมื่อ 11 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: <http://www.globalgender.org/upload/%7B>

81E2E7F0-FBAC-4116-8DDE-3B02F6F7EC80%7D\_shadow%20report—migrant%20workers.pdf.

Huang, M., Liaw, B.C.K., & Wang, Y. (2552). The Empirical Study of International Labor Movement in Taiwan as Importing Countries. *The Journal of Human Resource and Adult Learning*, 5(2), 29-37.

Industrial Development Bureau, Ministry of Economic Affairs. (2555). 2012 Industrial Development in Taiwan, R.O.C.. เรียกใช้เมื่อ 11 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์:  
[http://www.moeaidb.gov.tw/external/view/en/about/index.html#label\\_1\\_1\\_1](http://www.moeaidb.gov.tw/external/view/en/about/index.html#label_1_1_1).

International Organization for Migration. (2546). Labour Migration: Trends, challenges and policy responses in countries of origin. Switzerland.

Janeko, K. (2552). Foreign Migrants in Taiwan and Japan: A Comparative Analysis. *Asia Journal of Global Studies*, 3, 22-36.

Kan, K., & Lin, Y. (2554). The Effects of Employment Protection on Labor Turnover: Empirical Evidence from Taiwan. *Economic Inquiry*, 49, 298-433.

Lai, Y. (2553). The Effect of Migrant Workers on Labor in the Manufacturing Industry in Taiwan. *Journal of International and Global Economic Studies*, 3(2), 39-52.

Lai, Y. (กันยายน 2554). The Effect of Overtime Working Hour Restrictions on Wages in Taiwan, ROC. *International Journal of Applied Economics*, 8(2), 86-106.

Lee, J.S. (Compiler). (2550). Managing of Foreign workers in Taiwan [Slide]. Taiwan: National Central University.

Lee, J.S. (2549). Brokerage Fees, Missing Workers and Nation-to-Nation Bilateral Recruitment Agreements: The Case of Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 11 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์:  
[https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ay7PCdpuDoJ:www.jil.go.jp/foreign/event\\_r/event/documents/2006sopemi/countryreport2.pdf+brokerage+fees,+missing](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ay7PCdpuDoJ:www.jil.go.jp/foreign/event_r/event/documents/2006sopemi/countryreport2.pdf+brokerage+fees,+missing).

Lee, J.S. (2551). The Admission of Foreign Labor and Its Impact on the Labor Market in Taiwan, Province of China *Working Paper No. 6*. เรียกใช้เมื่อ 11 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_160572.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_160572.pdf).

Lee, J.S. (2555). Sage Doctrine, Social Capital, and Labor-Management Relations in 21st

- Century of Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 11 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/LeeJoseph%20ILERA%20Sage%20Doctrine.pdf>.
- Lee, Y. (Compiler). (2549). Enhancing the Plan and Use of Professional Human Resources to Ensure Industrial Technological Competitiveness: Development Strategy of Taiwan's Professional Labor Up to Year 2015 [Slide]. Taiwan: Council of Labor Affairs.
- Lin, C. (2545). The Policymaking Process for the Social Security System in Taiwan: The National Health Insurance and National Pension Program. *The Developing Economies*, XL-3, 327-58.
- Lin, C. (2547). State Reformation and the Formation of A Newly Emerging Welfare State in Taiwan. *The Developing Economies*, XLII-2, 176-97.
- Liou, C. (2553). Laws and Practice of Fixed Term Labour Contract in Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 11 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.jil.go.jp/english/reports/documents/jilpt-reports/no.9\\_taiwan.pdf](http://www.jil.go.jp/english/reports/documents/jilpt-reports/no.9_taiwan.pdf).
- Lu, C. (2543). Politics of Foreign Labor Policy in Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 11 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์: Google Books database.
- Pinoy workers in Taiwan want labor rights. (2554). เรียกใช้เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://www.gmanetwork.com/news/story/219405/pinoyabroad/pinoy-workers-in-taiwan-want-labor-rights>.
- Regina Fuchs, Hope Workers' Center. (2554). Human Trafficking of Legal and Illegal Migrant Workers in Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: <http://ebookbrowse.com/gdoc.php?id=308326918&url=b40cba3c907e82fdb3e612fedef32f20>.
- Tai, H. (2555). Labour Identity and Union Strategies in Taiwan: A Case Study. Unpublished doctoral dissertation, London School of Economics and Political Science, Industrial Relations.
- Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: <http://www.migrationinformation.org/Resources/taiwan.cfm>.
- Taiwan: Bilateral Labor Agreements?. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: [http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1295\\_0\\_3\\_0](http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1295_0_3_0).
- Taiwan - Working conditions. In *Encyclopedia of the Nations*. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์:

<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Taiwan-WORKING-CONDITIONS.html>.

Taiwan / U.S. Foreign Exchange Rate. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์:

<http://forecasts.org/data/data/EXTAUS.htm>.

*The Information Center for Labour Education (ICLE)*. (2540). 1997 Country Profile:

Taiwan. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: <http://home.pacific.net.hk/~amc/papers/AMY98TW.html>.

Wang, H. (2554). Immigration Trends and Policy Changes in Taiwan. *Asian and Pacific Migration Journal*, 20, 169-194. From ILO database.

Wang, J. (2554). Measures of Foreign Workers Protection in Taiwan, R.O.C.. *Taiwan Labor e-Quarterly*, 5(1), 1-3

Wolfgram, A. (2555). I Have it “Maid” in Taiwan: Runaway Filipina Domestic Household Workers and Taiwan’s Foreign Labor Policy. Unpublished master’s thesis, National Chengchi University, College of Social Sciences.

Yoon, I. (2552). A Comparative Analysis of Immigration Policy of South Korea and Taiwan: With a Focus on Foreign Migration Workers [Electronic version]. ARI Working Paper, 3, 1-25.

Yeh, W., Cheng, Y., & Chen, C. (2552). Social Patterns of Pay Systems and Their Associations with Psychosocial Job Characteristics and Burnout Among Paid Employees in Taiwan. *Social Science & Medicine*, 68, 1407-1415.

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. ข้อควรรู้เมื่อไปทำงานไต้หวัน. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.vacationzone.co.th/info/index\\_taipei.php](http://www.vacationzone.co.th/info/index_taipei.php).

กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข. จัดการความเครียดแรงงาน สุขภาพจิตไม่ควรมองข้าม. เรียกใช้เมื่อ 30 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php>.

กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ. (16 มีนาคม 2555). เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:rUb7WLYMVUYJ:www.chiangmai.go.th/passport/1334651000.pdf+Trafficking+in+persons>.

ชัยยศ อุ่มทรัพย์. (2539). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ : ศึกษาเฉพาะกรณี: ไต้หวัน. กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ฝ่ายวิชาการและแผนงาน. (2555). คณะกรรมการการแรงงานไต้หวัน (CLA) ยืนยันว่ายังคงใช้ระบบค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานต่างชาติ. เรียกใช้เมื่อ 25 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.ipd-doe.com/Activity/ActivityDetail.asp?qactivity\\_id=273&activity\\_type=3](http://www.ipd-doe.com/Activity/ActivityDetail.asp?qactivity_id=273&activity_type=3).

สุปราณี พงษ์สิทธิศักดิ์. (2538). สาเหตุและสภาพปัญหาในการตัดสินใจไปทำงานในไต้หวันของแรงงานไทย. กรุงเทพฯ : คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมาน เหล่าดำรงชัย. (2548). ปัญหาแรงงานไทยในไต้หวัน. เรียกใช้เมื่อ 30 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: [http://www.thaiworld.org/th/include/answer\\_search.php?question\\_id=184](http://www.thaiworld.org/th/include/answer_search.php?question_id=184).

สุนทรารักษ์ พิษณุ. (2541). ไต้หวันและการก้าวสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่. กรุงเทพฯ : โครงการธนาคารข้อมูลและเผยแพร่ผลงานวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานแรงงาน ณ กรุงมะนิลา (ส่วนที่ 2) ไทเป. (2553). คู่มืออาสาสมัครแรงงานในไต้หวัน. เรียกใช้เมื่อ 26 ธันวาคม 2555, จากเว็บไซต์: [http://taipei.mol.go.th/sites/taipei.mol.go.th/files/labour\\_Volunteer1.pdf](http://taipei.mol.go.th/sites/taipei.mol.go.th/files/labour_Volunteer1.pdf).

อนันต์ เฉลิมชัย และ ยาวลักษณ์ สุขวิวัฒนพร. (2547). นโยบายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) : ปัญหาและแนวทางแก้ไข : ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

僱主聘僱外籍勞工申請書(家庭  
幫傭)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 招募許可函或接續聘僱核備函日期及文號<br>approved date and number of recruiting permits or<br>connected employment references                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 年 月 日勞職許字第 號<br>(y) (m) (d) approved number    |
| 聘僱許可函或展延聘僱許可函日期及文號<br>approved date and number of employment permits or<br>extended employment permits                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 年 月 日勞職許字第 號<br>(y) (m) (d) approved number    |
| 原聘僱外國人資料<br>Personal data of the original<br>employed foreign worker                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 姓名Name<br>國籍Nationality<br>護照號碼Passport number |
| ※請擇一勾選，並聲明本申請案所填寫資料及檢附文件均屬實，如有虛偽願負法律上之一切責任<br>※Please check either one below, then announce that you are legally liable that all information and documentation submitted<br>with this form are all true by signing this form.<br><input type="checkbox"/> 本申請案無委任私立就業服務機構辦理 Not applied by authorized private employment service organizations<br><input type="checkbox"/> 本申請案係委任私立就業服務機構辦理 Applied by authorized private employment service organizations<br>雇主姓名Name of employer : (簽名) (signature)<br>聯絡電話phone number : ( )-<br>委任私立就業服務機構名稱Name of authorized private employment service organizations :<br>(單位圖記) (organization stamp)<br>許可證字號Approved number : 負責人Person-in-charge : (簽章) (signature & stamp)<br>專業人員Professionals : (簽名) (signature)<br>聯絡電話phone number : ( )- |                                                |

|                                                                                                      |                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| <input type="checkbox"/> 欲親自取件者請打「√」並加附聲明書。Please check if pickup in person (with declaration sheet) |                    |
| 收文章Filing stamp :                                                                                    | 收文號Filing number : |

AF-006

9808版

### 初次招募及重新招募應檢附文件：（請依序排列）

Documents required for first recruit and re-recruit : (Please arrange in turn)

- (一)三胞胎及16點專案應檢附文件：Documents required for triplets and the sixteen points project
- ☐ 1.申請書(正本1份，影本1份)。Application forms (original\*1, copy\*1)
  - ☐ 2.申請人之國民身分證、申請人及受照顧人戶口名簿影本。  
Copies of the applicant's ID card, and the booklet of each registered residence of applicants and patient
  - ☐ 3.求才證明書正本（自核發求才證明書之日起60日內為有效期限）。  
Original certificate for recruiting (The deadline is should be within 60 days after issuing certificate for recruiting.)
  - ☐ 4.聘僱國內勞工名冊正本(對求職人應徵而未錄用者，應據實註明未錄用理由)。Original  
list of domestic employed workers (Should sign in accordance with fact that the reason for unrecruiting to those people  
who apply for a job.)
  - ☐ 5.審查費新台幣200元整之郵政劃撥單收據正本。戶名：行政院勞工委員會職業訓練局  
聘僱許

可收費專戶，劃撥帳號：19058848。另可至本會職業訓練局櫃台現場繳交，補正案件請檢附退件函正本。The Original of delimits the allocation list for examination fee about NT\$200 dollars. Account name: Application for Employment, BEVT; Account No. 19058848. In addition, the applicants can pay the fees at BEVT's cashier. Case of document supplement should refer to the attachment for original returned approval.

(二)外國人來我國投資或工作專案應檢附文件：

Documents required for foreigners coming for business investing or working project

- ☐1.申請書(正本1份，影本1份)。Application forms (original\*1, copy\*1)
- ☐2.申請人之外僑居留證正反面影本。Copies front and back of the applicant's alien residence permit
- ☐3.求才證明書正本(自核發求才證明書之日起60日內為有效期限)。  
Original certificate for recruiting (The deadline is should be within 60 days after issuing certificate for recruiting.)
- ☐4.聘僱國內勞工名冊正本(對求職人應徵而未錄用者，應據實註明未錄用理由)。Original list of domestic employed workers (Should sign in accordance with fact that the reason for unrecruiting to those people who apply for a job.)
- ☐5.申請人經中央主管機關或中央目的事業主管機關核發之聘僱許可函影本。  
Copy of employment permits approval which issued by Central committee Controlling organization or Central goal enterprise Controlling organization.
- ※☐6.外國人來我國投資證明文件(以外資來華投資或工作申請者需檢附)。The certificate of foreigners coming to Taiwan for business investing. (Documents required for foreigners coming to Taiwan for business investing by foreign capital or applying for work permit.)
- ※☐7.申請人所任職公司上年度營利事業所得稅結算申報書影本(以公司營業額達標準申請者需檢附，並加蓋公司及負責人章)。Copy of the previous year assessment for corporate income tax return of the applicant employed company. (Documents required when the company sales volume achieve standard, and have to stamped with company seal and authorized signature(s).)
- ※☐8.申請人上年度繳納所得稅之繳款書或聘僱合約影本(以年薪或月薪達標準申請者需檢附，並加蓋公司及負責人章)。Copy of applicant's income tax payment certificate in the previous semi-annual or employ contract. (Documents required when applicant's annual salaries and month salaries achieve standard, and have to stamp with company seal and authorized signature(s).)
- ☐9.審查費新台幣200元整之郵政劃撥單收據正本。戶名：行政院勞工委員會職業訓練局聘僱許

可收費專戶，劃撥帳號：19058848。另可至本會職業訓練局櫃台現場繳交，補正案件請檢附退件函正本。The Original of delimits the allocation list for examination fee about NT\$200 dollars. Account name: Application for Employment, BEVT; Account No. 19058848. In addition, the applicants can pay the fees at BEVT's cashier. Case of document supplement should refer to the attachment for original returned approval.

◎重新招募應加附文件：Documents required plus for re-recruit

- ※☐1.外國人工作地直轄市、縣(市)政府驗證之終止聘僱關係文件影本。(外國人聘僱許可期間中途解約提前出國者需檢附) Copy of terminate the employment relationship document which examined by the Central Government and county (city) government which located at the foreigner workplace. (Documents required for foreigners who terminate an agreement midway during employment permit period then have to advance the day of departure. )

注意事項：For additional information

相關法規及申請作業程序，請依照本會職業訓練局網站<http://www.evta.gov.tw>所載最新規

定辦理。

申請文件除政府機關、醫療機構、學校或航空公司核發或開具之證明文件及審查費收據正本外，應加蓋申請人印章。

Please handle with related laws and applied procedure according to BEVT's website latest laws: <http://www.evta.gov.tw>.

Applied documents not only include the certificate that issued by government institutions, medical organizations, schools, or airline companies and original receipt of examination fee, but also include applicant's stamp.

※ 表非必要文件，請依實際情況加附。The form is not essential document, please add according to actual situation.

|                        |                       |                          |                         |                          |                          |                        |                         |                        |                           |                         |                           |                         |                         |                       |
|------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 代碼<br>code             | 01                    | 02                       | 03                      | 04                       | 05                       | 06                     | 07                      | 08                     | 09                        | 10                      | 11                        | 12                      | 13                      | 14                    |
| 縣市別<br>County/<br>City | 台北市<br>Taipei<br>City | 高雄市<br>Kaohsiung<br>City | 台北縣<br>Taipei<br>County | 桃園縣<br>Taoyuan<br>County | 新竹縣<br>Hsinchu<br>County | 新竹市<br>Hsinchu<br>City | 苗栗縣<br>Miaoli<br>County | 基隆市<br>Keelung<br>City | 台中縣<br>Taichung<br>County | 台中市<br>Taichung<br>City | 彰化縣<br>Changhua<br>County | 雲林縣<br>Yunlin<br>County | 嘉義縣<br>Chiayi<br>County | 嘉義市<br>Chiayi<br>City |

|                         |                       |                            |                           |                          |                          |                        |                         |                         |                                 |                                     |                                     |                                                          |
|-------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 15                      | 16                    | 17                         | 18                        | 19                       | 20                       | 21                     | 22                      | 23                      | 24                              | 25                                  | 26                                  | 27                                                       |
| 台南縣<br>Tainan<br>County | 台南市<br>Tainan<br>City | 高雄縣<br>Kaohsiung<br>County | 屏東縣<br>Pingtung<br>County | 台東縣<br>Taitung<br>County | 花蓮縣<br>Hualien<br>County | 宜蘭縣<br>Yilan<br>County | 澎湖縣<br>Penghu<br>County | 南投縣<br>Nantou<br>County | 金門縣<br><u>Kinmen<br/>County</u> | 連江縣<br><u>Lienchiang<br/>County</u> | 科學工業園區<br>Export Processing<br>Zone | 經濟部加工出<br>口區（前鎮）<br>Export Processing<br>Zone (Cianjhen) |

|                                                        |                                                        |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 28                                                     | 29                                                     |
| 經濟部加工出<br>口區（楠梓）<br>Export Processing<br>Zone (Nanzih) | 經濟部加工出<br>口區（潭子）<br>Export Processing<br>Zone (Tantze) |

## บทที่ 8

### นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 1. ลักษณะทั่วไปของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (เรียกโดยย่อว่าสหรัฐฯ หรือ อเมริกา) เป็นสหพันธรัฐ มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีขนาดพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับ3หรือ4ของโลก<sup>1</sup> มีพรมแดนติดต่อกับประเทศแคนาดา ทางทิศเหนือ ประเทศเม็กซิโกทางทิศใต้ และมีพรมแดนติดกับทะเลทางด้านทิศตะวันออกและตะวันตก รวมถึงยังมีดินแดนบางส่วนอยู่ในหมู่เกาะแคริบเบียนและในมหาสมุทรแปซิฟิกโดยประกอบไปด้วยรัฐทั้งหมด 50 รัฐ และดินแดนส่วนอื่นได้แก่เขตโคลัมเบียซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศ อเมริกันซามัว กวม จอห์นสตันอะทอลล์ หมู่เกาะมิดเวย์ หมู่เกาะนอร์เทิร์นมาเรียนา เปอร์โตริโก และหมู่เกาะเวอร์จินของสหรัฐอเมริกา รวมถึงเขตคลองปานามาที่อเมริกาเข้ามาจากประเทศปานามา

ภาพที่ 1: แผนที่ประเทศสหรัฐอเมริกา



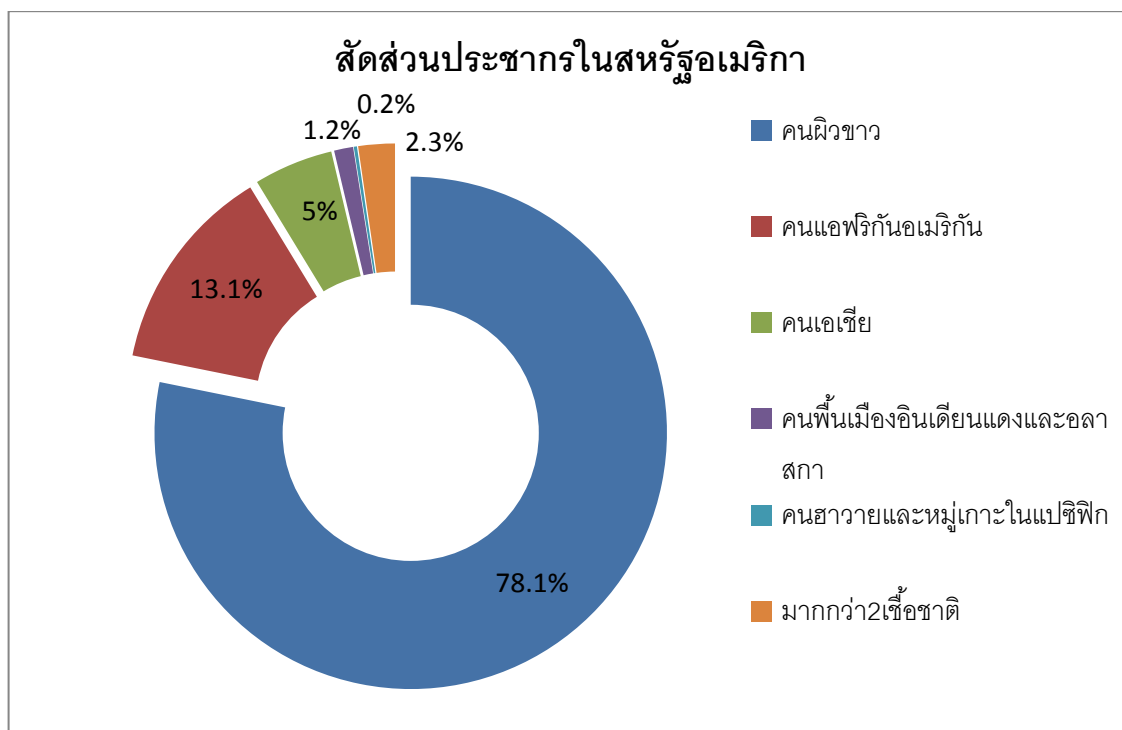
ที่มา : [http://www.nationsonline.org/maps/USA\\_small.jpg](http://www.nationsonline.org/maps/USA_small.jpg)

<sup>1</sup> เนื่องจากข้อมูลบางแห่งระบุพื้นที่ของสหรัฐอเมริการวม 50 รัฐและเขตโคลัมเบียซึ่งเป็นที่ตั้งของกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เท่านั้น อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับการพิจารณาดินแดนพิพาทระหว่างจีนและอินเดียด้วย สหรัฐอเมริกาจึงอาจจะมีขนาดใหญ่กว่าหรือเล็กกว่าประเทศจีน

ประชากรของอเมริกามีมากเป็นอันดับที่3ของโลก มีจำนวน 307,212,123 คน ในปี พ.ศ. 2552 โดยมีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมสูง เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่อพยพมาจากหลากหลายประเทศในอดีต ส่วนชาวพื้นเมืองดั้งเดิมที่มีจำนวนน้อยนั้นอพยพมาจากทวีปเอเชียเมื่อหลายพันปีก่อนมีจำนวนลดน้อยลงหลังจากการบุกกรุกอาณานิคมของชาวยุโรป

ข้อมูลในปีพ.ศ. 2552 พบว่า อัตราการเติบโตของประชากรในสหรัฐอยู่ที่ร้อยละ 0.975 โดยมีอัตราการเกิด 13.82 คนต่อประชากรหนึ่งพันคน อัตราการตาย 8.38 คนต่อประชากรหนึ่งพันคน และอัตราการอพยพสุทธิ 4.31 คนต่อประชากรหนึ่งพันคน โดยสัดส่วนประชากร ร้อยละ 78.1 เป็นคนผิวขาว ร้อยละ 13.1 เป็นคนผิวดำ ร้อยละ 5 เป็นคนเอเชีย ร้อยละ 1.2 เป็นคนพื้นเมืองชาวอินเดียนแดงและชาวพื้นเมืองอลาสกา อีกร้อยละ 0.2 เป็นชาวฮาวายพื้นเมืองและชาวหมู่เกาะแปซิฟิกดังกราฟที่ 1

กราฟที่ 1: สัดส่วนประชากรในสหรัฐอเมริกา (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)



ที่มา: U.S. Census Bureau ล่าสุด มิ.ย. 2556

ภาษาที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา<sup>๑</sup>นั้นไม่มีการกำหนดภาษาทางการ โดยแต่ละรัฐมีการกำหนดภาษาทางการของ  
รัฐตนเอง แต่เป็นที่รู้กันว่าภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่ใช้กันมากที่สุด รองลงมาคือภาษาสเปน ภาษาจีน ภาษาฝรั่งเศส  
ภาษาเวียดนาม และภาษาเยอรมัน ส่วนศาสนาก็ไม่มีการกำหนดศาสนาประจำชาติอย่างเป็นทางการเช่นกัน โดย  
การสำรวจพบว่าส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์เกือบร้อยละ 80 ที่เหลือนับถือศาสนาอื่นหรือไม่นับถือศาสนาใดเลย

รูปแบบการปกครองของอเมริกาแบ่งอำนาจเป็น 3 ฝ่ายคือฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่ง  
สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันได้ พรรคการเมืองขนาดใหญ่มี 2 พรรคคือ พรรครีพับลิกัน  
(Republican) และพรรคเดโมแครต(Democrat)

ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดี ซึ่งมีการเลือกตั้งทั่วไปทุกๆ 4 ปี เช่นเดียวกับรองประธานาธิบดี โดยเป็น  
การเลือกตั้งผ่านคณะผู้เลือกตั้ง(Electoral College) จำนวน 538 คน และมีวาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 4 ปี ไม่  
เกิน 2 สมัย โดยหน้าที่ของประธานาธิบดีคือการร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภา และเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด  
ทำสนธิสัญญา ไปจนกระทั่งแต่งตั้งผู้พิพากษา เอกอัครราชทูต และตำแหน่งฝ่ายบริหารต่างๆ ตั้งแต่ระดับรองผู้ช่วย  
รัฐมนตรี(Deputy Assistant Secretary) ขึ้นไป

ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา จากแต่ละรัฐ รัฐละ 2 คน รวมทั้งหมด 100 คน โดย 1 ใน  
3 จะครบวาระทุก 2 ปี วาระในการดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อบุคคลที่  
ประธานาธิบดีแต่งตั้งและคณะรัฐมนตรี โดยมีรองประธานาธิบดีเป็นประธานวุฒิสภา อีกสภาคือสภาผู้แทนราษฎร  
มีทั้งหมด 435 คน วาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 2 ปี

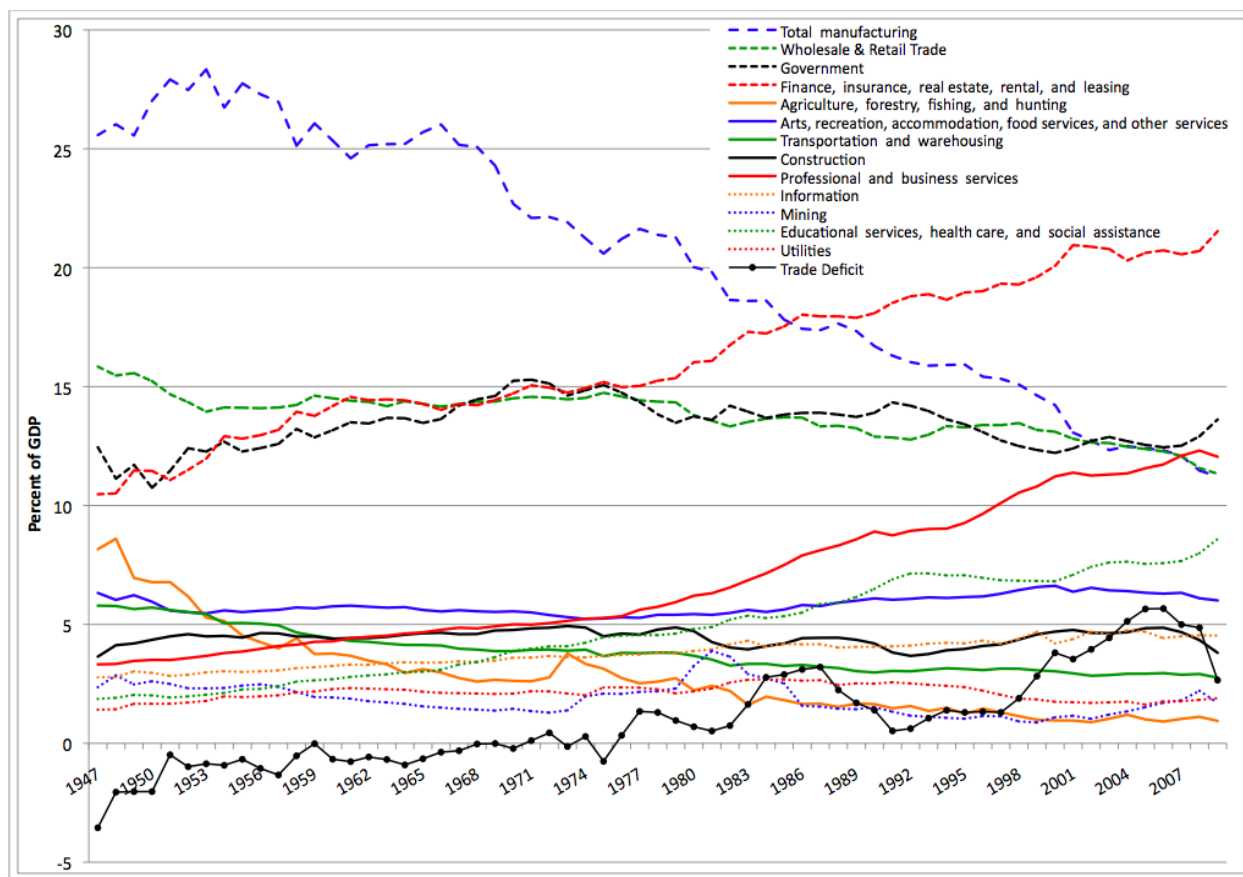
ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยศาลทั้ง 3 ศาลคือ ศาลชั้นต้น (Circuit Court) ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court)  
และศาลฎีกา(Supreme Court) โดยศาลฎีกามีอำนาจในการล้มเลิกกฎหมายและการปฏิบัติกรของฝ่ายบริหารที่  
พิจารณาแล้วว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาและให้วุฒิสภาเป็น  
ผู้รับรอง โดยศาลสูงของสหพันธ์ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาทั้งหมด 9 คน และไม่มีกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง



## 2. ข้อมูลแรงงานต่างชาติ

### 2.1 โครงสร้างการผลิตและการจ้างงานแรงงานต่างชาติ

กราฟที่ 2: โครงสร้างการผลิตของสหรัฐฯ



ที่มา : <http://www.city-data.com>

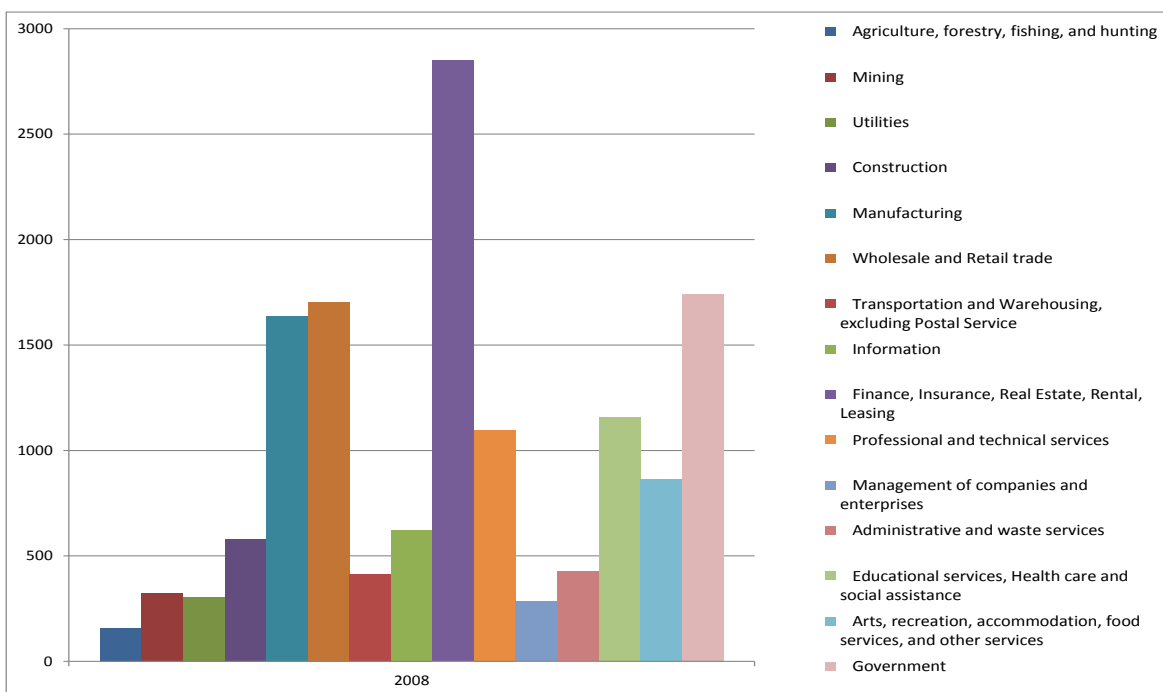
โครงสร้างการผลิตของสหรัฐฯในอดีตจะอยู่ในภาคอุตสาหกรรมเป็นสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุด รองลงมาคือด้านการขายปลีกขายส่ง ภาครัฐบาล และภาคการเงิน อสังหาริมทรัพย์และประกันภัย ขณะที่ภาคการเกษตร การขนส่ง การก่อสร้าง การศึกษาและสาธารณสุข เป็นภาคการผลิตที่มีขนาดสัดส่วนไม่ใหญ่มากนัก แต่ในปัจจุบันพบว่าภาคการผลิตต่างๆมีสัดส่วนต่อจีดีพีเปลี่ยนแปลงไปมากเมื่อเทียบกับเมื่อห้าสิบปีก่อนหน้า โดยภาคอุตสาหกรรมที่เคยใหญ่สุดเริ่มมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆทุกปี จนปัจจุบันไม่ใช่ภาคการผลิตที่ใหญ่ที่สุดในสามอันดับแรกอีกต่อไป โดยภาคการผลิตที่ใหญ่เป็นอันดับแรกแทนคือภาคการเงิน อสังหาริมทรัพย์และประกันภัยที่เติบโตขึ้น

เรื่อยๆ เช่นเดียวกับภาคธุรกิจที่ปรึกษา และการศึกษาและสาธารณสุขที่เติบโตขึ้นเช่นกัน ส่วนภาคการผลิตที่มีแนวโน้มหดตัวลงเรื่อยๆ นอกจากภาคอุตสาหกรรมแล้ว ก็จะเป็นภาคการเกษตร เหมืองแร่ และภาคการขนส่ง ขณะที่ภาคการผลิตที่มีแนวโน้มคงที่โดยเฉลี่ยคือภาคการขายปลีกขายส่ง ภาครัฐบาล และการบริการและบันเทิงดังในกราฟที่ 2

จากแนวโน้มจะเห็นได้ว่าโครงสร้างการผลิตของประเทศสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ภาคอุตสาหกรรมของสหรัฐมีการหดตัวลง ขณะที่ภาคบริการโดยเฉพาะภาคการเงินมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตลอดระยะเวลาห้าสิบปีที่ผ่านมา

กราฟที่ 3 แสดงให้เห็นว่า ภาคการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ และค้าปลีก เป็นภาคการผลิตที่มีมูลค่าการผลิตสูงที่สุดในปี พ.ศ. 2551 ตามมาด้วยภาครัฐบาล ภาคอุตสาหกรรม และค้าปลีกค้าส่ง ขณะที่ภาคการผลิตที่มีมูลค่าต่ำที่สุดในปี พ.ศ. 2551 ได้แก่ ภาคการเกษตร แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป ปัจจุบันภาคบริการกลายเป็นภาคการผลิตที่มีขนาดใหญ่ที่สุด

**กราฟที่ 3: มูลค่าการผลิตในโครงสร้างการผลิตต่างๆ ในปี พ.ศ. 2551 (หน่วย: พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ)**



ที่มา: U.S. Bureau of Economic Analysis

เมื่อพิจารณาการจ้างงานในภาคการผลิตต่างๆในตารางที่ 1 แล้วพบว่าแรงงานมีความแตกต่างค่อนข้างชัดเจนในการเลือกทำงานในภาคการผลิตแบ่งตามสถานะพลเมืองดังตารางด้านล่าง

**ตารางที่ 1: เปรียบเทียบการจ้างงานในภาคการผลิตต่างๆ แบ่งตามสถานะพลเมือง ปี พ.ศ. 2551**

|                                                                                            | ชาวอเมริกัน<br>โดยกำเนิด | ผู้ที่ได้เปลี่ยนสัญชาติเป็น<br>อเมริกัน (ได้รับ Green Card) | ชาวต่างชาติ |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------|
| ภาคเกษตร ประมง และเหมืองแร่                                                                | 2%                       | 1%                                                          | 4%          |
| ภาคก่อสร้าง                                                                                | 7%                       | 5%                                                          | 15%         |
| ภาคอุตสาหกรรม                                                                              | 11%                      | 13%                                                         | 13%         |
| ภาคค้าส่ง                                                                                  | 3%                       | 3%                                                          | 3%          |
| ภาคค้าปลีก                                                                                 | 12%                      | 10%                                                         | 9%          |
| ภาคคมนาคม ขนส่งกระจายสินค้า<br>(Transportation, warehousing, utilities)                    | 5%                       | 6%                                                          | 4%          |
| ภาคข้อมูลสารสนเทศ                                                                          | 3%                       | 2%                                                          | 1%          |
| ภาคการเงิน ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์                                                    | 7%                       | 7%                                                          | 4%          |
| ผู้เชี่ยวชาญ งานด้านวิทยาศาสตร์ และการ<br>จัดการ (Professional, scientific,<br>management) | 10%                      | 11%                                                         | 13%         |
| ภาคการศึกษา สาธารณสุข และสังคม<br>สงเคราะห์                                                | 22%                      | 23%                                                         | 13%         |
| ภาคศิลปะ บันเทิง และบริการประเภทที่พัก<br>และอาหาร                                         | 9%                       | 9%                                                          | 13%         |
| ภาคบริการอื่นๆ                                                                             | 5%                       | 6%                                                          | 7%          |
| ภาครัฐ                                                                                     | 5%                       | 4%                                                          | 1%          |
| รวม                                                                                        | 100%                     | 100%                                                        | 100%        |

ที่มา: CRS presentation of 2008 American Community Survey PUMS data

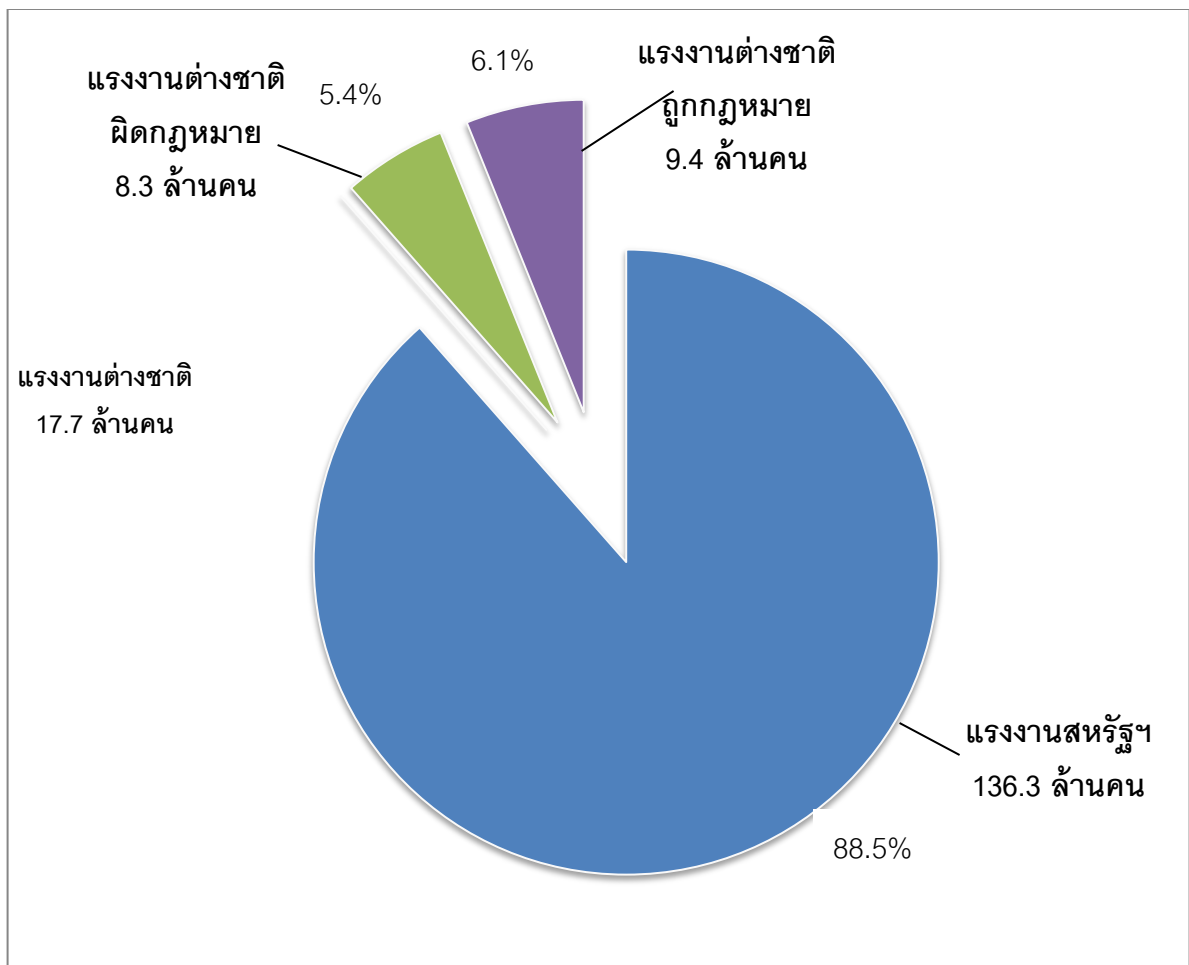
เมื่อศึกษาในส่วนของการจ้างงานในภาคการผลิต และรายอาชีพต่างๆ พบว่าชาวอเมริกันโดยกำเนิด และผู้ที่ได้เปลี่ยนสัญชาติเป็นอเมริกันโดยถือ Green Card มีสัดส่วนการจ้างงานในภาคการศึกษา สาธารณสุข และสังคมสงเคราะห์เป็นจำนวนมากที่สุดร้อยละ 22 และ 23 ตามลำดับเมื่อเทียบกับร้อยละ 13 ของชาวต่างชาติ (ที่ไม่ได้สัญชาติอเมริกัน) ขณะที่สัดส่วนของชาวต่างชาติ (ที่ไม่ได้สัญชาติอเมริกัน) ถูกจ้างงานในภาคก่อสร้างมากที่สุดที่ร้อยละ 15 เมื่อเทียบกับร้อยละ 7 และ 5 ในชาวอเมริกันโดยกำเนิดและผู้ที่ได้เปลี่ยนสัญชาติเป็นอเมริกันโดยถือ Green Card อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างชาติมีสัดส่วนการทำงานกระจายอยู่ในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ มาก

จะเห็นว่าชาวอเมริกันโดยกำเนิดและชาวอเมริกันที่ไม่ได้กำเนิดในสหรัฐแต่ได้เปลี่ยนสัญชาติเป็นอเมริกันโดยถือ Green Card นั้นทำงานอยู่ในภาคการเงิน อสังหาริมทรัพย์และประกันภัย ภาคการศึกษา สาธารณสุขและสังคมสงเคราะห์ และภาครัฐ ในสัดส่วนที่สูงกว่าชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในสหรัฐ(แต่ไม่ได้สัญชาติอเมริกัน) ซึ่งภาคเหล่านี้เป็นภาคการผลิตที่มีสัดส่วนของจีดีพีมากในปัจจุบันและมีแนวโน้มเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่ชาวต่างชาติ (ที่ไม่ได้สัญชาติอเมริกัน) ที่เข้ามาทำงานในสหรัฐส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตร ประมงเหมืองแร่ ภาคก่อสร้าง และภาคบริการประเภทที่พักและสถานบันเทิง ซึ่งเป็นภาคที่มีสัดส่วนของจีดีพีต่ำในปัจจุบันและมีแนวโน้มการเติบโตที่ลดลง

## 2.2 จำนวนแรงงานต่างชาติ

ในตลาดแรงงานสหรัฐ เดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2551 มีจำนวนแรงงานอยู่ราว 153.9 ล้านคน เป็นแรงงานสหรัฐ 136.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 88.5 ของตลาดแรงงานสหรัฐ และเป็นแรงงานต่างชาติ 17.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 11.5 ของตลาดแรงงานสหรัฐ โดยแบ่งเป็น แรงงานต่างชาติถูกกฎหมายจำนวน 9.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 6.1 ของตลาดแรงงานสหรัฐ และแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย 8.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 5.4 ของตลาดแรงงานสหรัฐดังในกราฟที่ 4 และในบรรดาชาวต่างชาติผิดกฎหมายนี้ร้อยละ 76 เป็นชาวละตินอเมริกา (จำนวนตัวเลขของแรงงานในตลาดแรงงานสหรัฐ นั้นนับรวมถึงแรงงานที่ว่างงานทั้งแรงงานสหรัฐ และแรงงานต่างชาติทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย)

กราฟที่ 4: แสดงสัดส่วนแรงงานต่างชาติในสหรัฐอเมริกา ในเดือน มี.ค. ปีพ.ศ. 2551



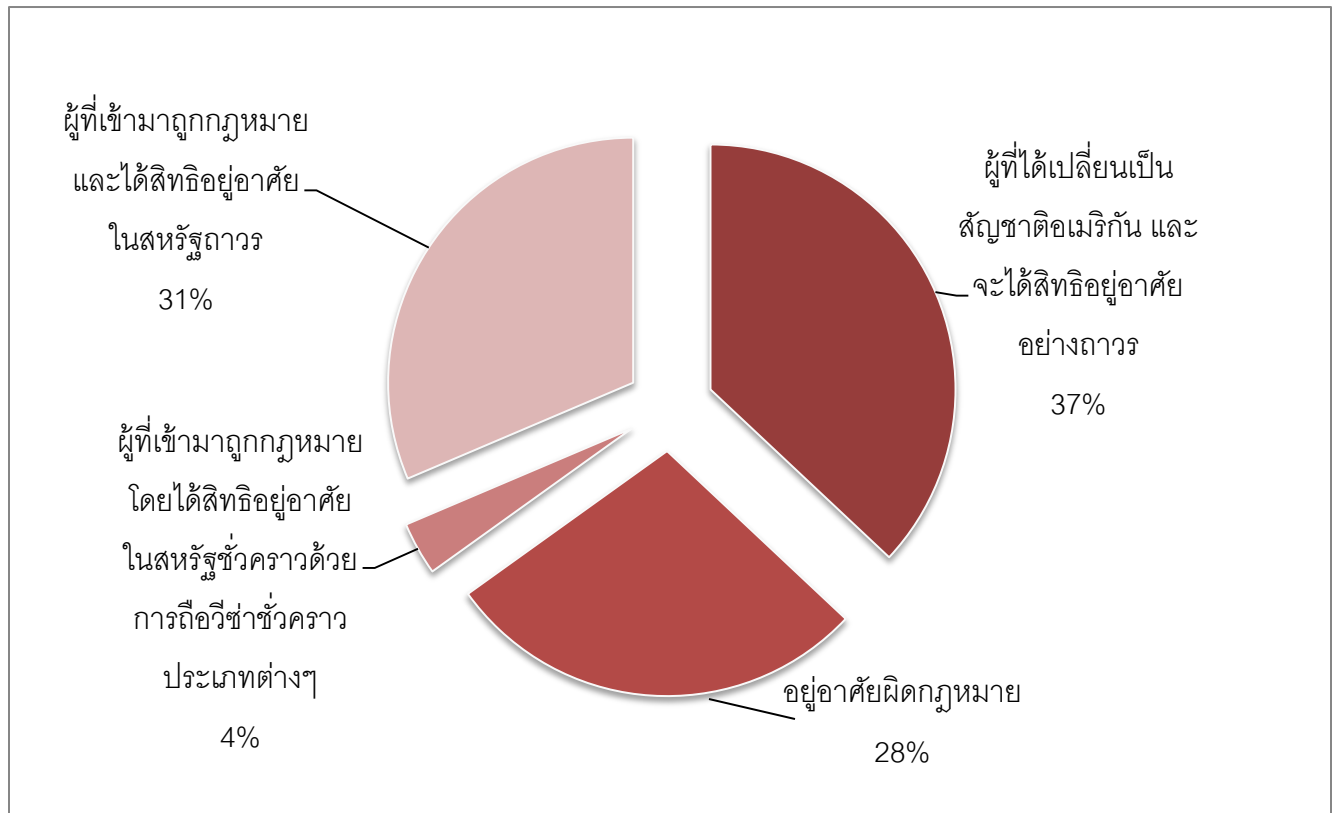
ที่มา: US Bureau of Labor Statistics และ Jeffrey Passel and D'Vera Cohn "A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States" Pew Hispanic Center, เม.ย. 2552.

ชาวต่างชาติส่วนใหญ่ที่เข้ามายังสหรัฐฯ จะได้โอกาสเปลี่ยนสัญชาติเป็นอเมริกัน โดยถือ Green Card เพื่อได้สิทธิในการอยู่อาศัยในสหรัฐฯอย่างถาวร แต่ถึงอย่างนั้นการจะได้ Green Card ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายและต้องรอคอยเป็นเวลานาน ทำให้บางส่วนที่เข้ามายังสหรัฐฯ เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะจากประเทศเม็กซิโก เนื่องจากชายแดนของเม็กซิโกอยู่ติดกับสหรัฐฯทำให้การลักลอบข้ามพรมแดนทำได้ง่ายกว่าประเทศอื่น

ชาวต่างชาติที่เข้ามายังสหรัฐนั้นส่วนใหญ่ร้อยละ 37 และ 31 จะได้เปลี่ยนสัญชาติเป็นอเมริกัน และได้สิทธิอยู่อาศัยอย่างถาวรซึ่งสามารถเปลี่ยนเป็นสัญชาติอเมริกันได้ในภายหลัง ตามลำดับ ที่เหลือร้อยละ 28 ที่เข้ามาจะ

อยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐอย่างผิดกฎหมาย มีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้นที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐชั่วคราวด้วยวีซ่าประเภทต่างๆดังในกราฟที่ 5

กราฟที่ 5: สถานะของชาวต่างชาติที่อพยพเข้ามายังสหรัฐใน ปี พ.ศ. 2552



ที่มา: Jeffrey S. Passel and D'Vera Cohn. "U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid- Decade," Pew Hispanic Center, Washington, DC, ก.ย. 2553.

ในตลาดแรงงานสหรัฐ พบว่าแรงงานวัยทำงาน (อายุระหว่าง 25-64 ปี) เป็นชาวต่างชาติที่ได้สัญชาติสหรัฐ มากกว่าชาวอเมริกันโดยกำเนิด ซึ่งตรงข้ามกับแรงงานวัยทำงานเพศหญิงที่เป็นชาวอเมริกันโดยกำเนิดมากกว่า ทั้งนี้แรงงานต่างชาติเพศชายส่วนใหญ่จะมาจากประเทศเม็กซิโกและประเทศกลุ่มอเมริกากลาง ขณะที่แรงงานต่างชาติเพศหญิงส่วนใหญ่มาจากแอฟริกา อเมริกาใต้ โอเชียเนีย และหมู่เกาะแคริบเบียน อีกทั้งแรงงานต่างชาติเพศชายนั้นอัตราการจ้างงานยังสูงกว่าแรงงานชาวอเมริกันโดยกำเนิดเพศชายด้วย ซึ่งอาจมาจากจำนวนของแรงงานที่มากกว่าดังตารางที่ 2

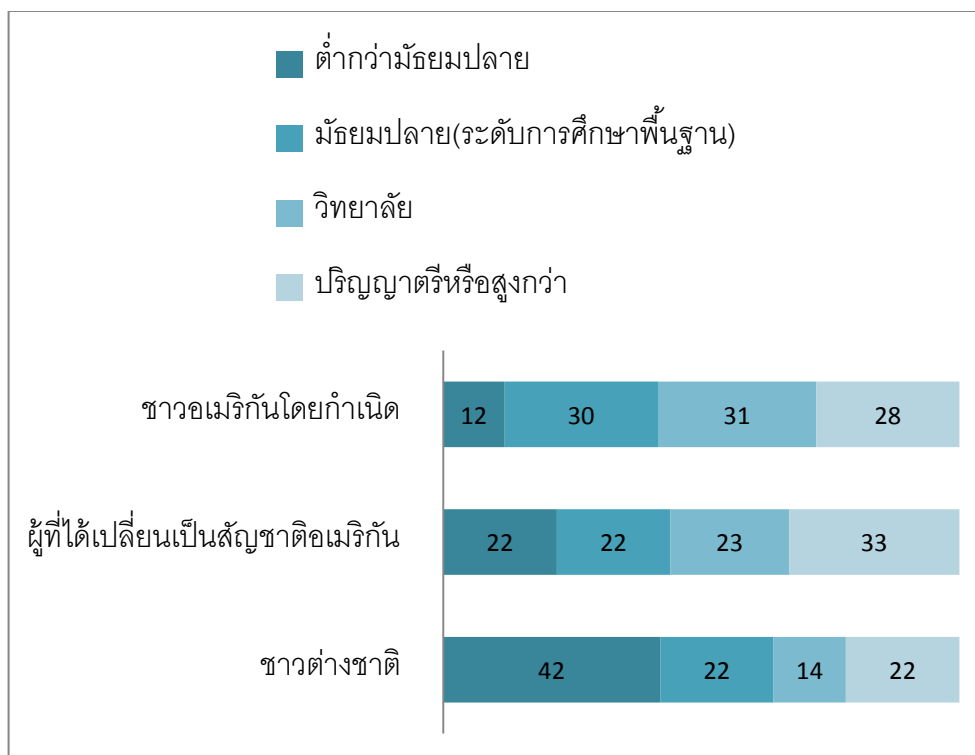
ตารางที่ 2: สัดส่วนของกำลังแรงงานในตลาดแรงงานของสหรัฐฯ  
แบ่งตามเพศ อายุ และประเทศที่เกิด ปี พ.ศ. 2552

| ประเทศต้นทาง<br>หรือประเทศเกิด            | ชาย                          |                     |                     | หญิง                         |                     |                     |
|-------------------------------------------|------------------------------|---------------------|---------------------|------------------------------|---------------------|---------------------|
|                                           | % ใน<br>ตลาดแรงงาน<br>สหรัฐฯ | % การถูก<br>จ้างงาน | อัตราการ<br>ว่างงาน | % ใน<br>ตลาดแรงงาน<br>สหรัฐฯ | % การถูก<br>จ้างงาน | อัตราการ<br>ว่างงาน |
|                                           | อายุ 25-64 ปี                |                     |                     |                              |                     |                     |
| ชาวอเมริกันโดย<br>กำเนิด                  | 85                           | 77                  | 8.7                 | 74                           | 69                  | 6.7                 |
| ชาวต่างชาติ                               | 90                           | 82                  | 9.4                 | 65                           | 60                  | 8.5                 |
| ประเทศเม็กซิโก<br>และกลุ่มอเมริกา<br>กลาง | 93                           | 82                  | 11.0                | 57                           | 51                  | 11.3                |
| เอเชีย                                    | 88                           | 82                  | 7.3                 | 67                           | 63                  | 5.7                 |
| หมู่เกาะ<br>แคริบเบียนและ<br>อเมริกาใต้   | 89                           | 80                  | 9.8                 | 74                           | 67                  | 9.1                 |
| ยุโรปและแคนาดา                            | 87                           | 81                  | 6.3                 | 69                           | 65                  | 6.8                 |
| แอฟริกาและโอเชีย<br>เนีย                  | 90                           | 80                  | 10.9                | 73                           | 66                  | 9.8                 |
| รวม                                       | 86                           | 78                  | 8.9                 | 72                           | 67                  | 7.0                 |

ที่มา: Congressional Budget Office, U.S. Census Bureau, Current Population Survey, Outgoing Rotation Groups, 2552.

ชาวต่างชาติที่ได้เปลี่ยนสัญชาติเป็นอเมริกันจะจบระดับปริญญาตรีมากที่สุด ส่วนชาวอเมริกันโดยกำเนิดส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาระดับมัธยมปลายและวิทยาลัย ขณะที่ชาวต่างชาติเหล่านั้นส่วนใหญ่จะมีระดับการศึกษาที่ต่ำกว่ามัธยมปลายซึ่งต่ำกว่าระดับการศึกษาพื้นฐานดังในกราฟที่ 6 ถ้าพิจารณาชาวต่างชาติจากประเทศต้นทางแล้วจะพบว่าส่วนใหญ่มาจากประเทศเม็กซิโก และจบการศึกษาต่ำกว่าระดับมัธยมปลายดังกราฟที่ 7

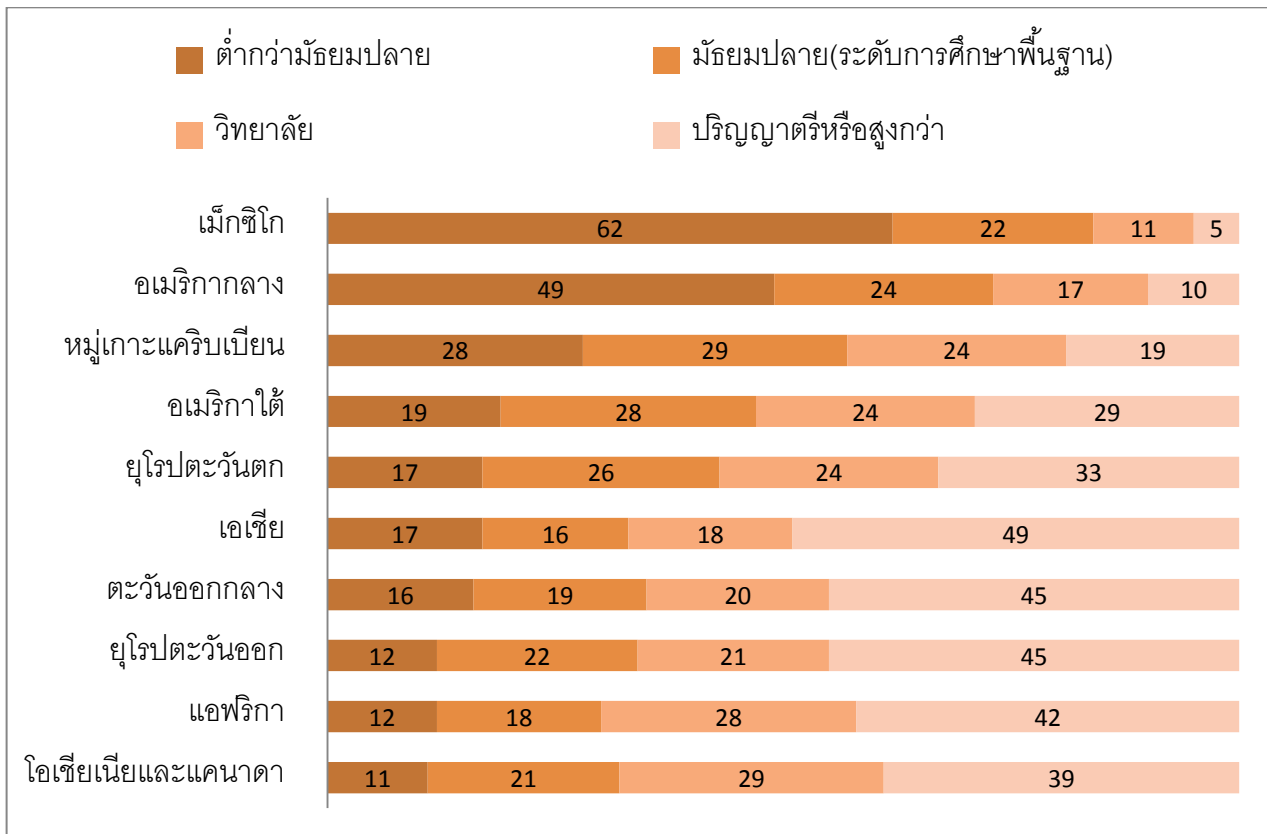
กราฟที่ 6: ระดับการศึกษา แบ่งตามสถานะพลเมือง ที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไปในปี พ.ศ. 2551



ที่มา: CRS presentation of 2008 American Community Survey data. (2551)



กราฟที่7: เปรียบเทียบระดับการศึกษา แบ่งตามประเทศที่เกิดของชาวต่างชาติที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไปใน  
ปีพ.ศ. 2551



ที่มา: CRS presentation of 2008 American Community Survey data. (2551)

เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างของรายได้จะพบว่าชาวอเมริกันโดยกำเนิด มีรายได้ที่สูงกว่าชาวต่างชาติถึงร้อยละ 37 ในแรงงานเพศชาย และร้อยละ 20 ในแรงงานเพศหญิง และยังพบอีกว่ายิ่งระดับการศึกษาสูงขึ้นเท่าใด ความแตกต่างของรายได้ระหว่างชาวอเมริกันโดยกำเนิด กับชาวต่างชาติจะยิ่งลดต่ำลงมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะแรงงานเพศหญิงที่จบระดับปริญญาตรีจะไม่พบความแตกต่างระหว่างรายได้ของชาวอเมริกันโดยกำเนิดกับชาวต่างชาติเลย และพบอีกว่าในทุกระดับการศึกษา รายได้ของผู้หญิงจะต่ำกว่าผู้ชายดังในตารางที่ 3

ตารางที่ 3: เปรียบเทียบรายได้ในปี พ.ศ. 2551 แบ่งตามระดับการศึกษาและสถานะพลเมือง  
(หน่วย: เหรียญดอลลาร์สหรัฐ)

|                                 | ชาย                      |                                                                              |                       | หญิง                     |                                                                              |                       |
|---------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
|                                 | ชาวอเมริกัน<br>โดยกำเนิด | ชาวต่างชาติ<br>ทั้งที่ได้<br>เปลี่ยน<br>สัญชาติเป็น<br>อเมริกันและ<br>ไม่ได้ | ร้อยละความ<br>แตกต่าง | ชาวอเมริกัน<br>โดยกำเนิด | ชาวต่างชาติ<br>ทั้งที่ได้<br>เปลี่ยน<br>สัญชาติเป็น<br>อเมริกันและ<br>ไม่ได้ | ร้อยละความ<br>แตกต่าง |
| <b>รวมทุกกลุ่ม</b>              | \$48,883                 | \$35,644                                                                     | 37%                   | \$36,662                 | \$30,552                                                                     | 20%                   |
| <b>ระดับการศึกษา</b>            |                          |                                                                              |                       |                          |                                                                              |                       |
| ต่ำกว่ามัธยม<br>ปลาย            | 31,274                   | 24,951                                                                       | 25%                   | 22,405                   | 19,349                                                                       | 16%                   |
| มัธยมปลาย                       | 38,699                   | 30,552                                                                       | 27%                   | 28,515                   | 24,441                                                                       | 17%                   |
| วิทยาลัย                        | 45,828                   | 40,634                                                                       | 13%                   | 34,391                   | 32,588                                                                       | 6%                    |
| ปริญญาตรี                       | 74,342                   | 69,250                                                                       | 7%                    | 50,919                   | 50,919                                                                       | 0%                    |
| <b>สถานะพลเมือง</b>             |                          |                                                                              |                       |                          |                                                                              |                       |
| ผู้ที่ได้เปลี่ยน<br>สัญชาติ     |                          | 48,373                                                                       |                       |                          | 36,876                                                                       |                       |
| ชาวต่างชาติที่<br>ไม่ได้สัญชาติ |                          | 28,515                                                                       |                       |                          | 24,441                                                                       |                       |

เมื่อพิจารณาด้านคุณภาพชีวิตของชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่อาศัยในสหรัฐฯ พบว่าคนยากจนในอเมริกาส่วนใหญ่จะเป็นชาวต่างชาติที่มาจากประเทศเม็กซิโกโดยชาวเม็กซิโกร้อยละ 24 มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนของสหรัฐฯ และพบในแรงงานต่างชาติเพศหญิงมากกว่าเพศชาย และพบในชาวต่างชาติที่มีอายุระหว่าง 18-24 ปี มากกว่าช่วงอายุอื่นดังในตารางที่ 4

ตารางที่ 4: เปรียบเทียบร้อยละต่ำกว่าเส้นความยากจน แบ่งตามประเทศที่เกิด เพศ อายุ และทศวรรษที่อพยพเข้ามายังสหรัฐอเมริกา ปีพ.ศ. 2551

|            |                     | ร้อยละต่ำกว่าเส้นความยากจน |
|------------|---------------------|----------------------------|
| ประเทศเกิด | ยุโรปตะวันตก        | 9%                         |
|            | โอเชียเนียและแคนาดา | 11%                        |
|            | อเมริกาใต้          | 12%                        |
|            | เอเชีย              | 12%                        |
|            | ยุโรปตะวันออก       | 14%                        |
|            | หมู่เกาะแคริบเบียน  | 17%                        |
|            | อเมริกากลาง         | 17%                        |
|            | ตะวันออกกลาง        | 18%                        |
|            | แอฟริกา             | 19%                        |
|            | เม็กซิโก            | 24%                        |
| เพศ        | ชาย                 | 15%                        |
|            | หญิง                | 18%                        |
| อายุ       | ต่ำกว่า 18 ปี       | 27%                        |
|            | 18-24 ปี            | 30%                        |
|            | 25-44 ปี            | 16%                        |
|            | 45-64 ปี            | 11%                        |
|            | 65 ปีขึ้นไป         | 16%                        |

ที่มา: CRS presentation of 2008 American Community Survey data. (2551)

### 3. นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ

ช่วงที่อังกฤษยึดครองอเมริกาเป็นอาณานิคม อังกฤษได้มีการนำทาสเข้ามาใช้เป็นแรงงานจำนวนมาก ขณะที่การอพยพของประชากรภายนอกเข้ามาตั้งถิ่นฐานในดินแดนสหรัฐอเมริกาไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากอังกฤษเข้มงวดมากกับการย้ายถิ่นฐานของประชากรภายนอกเข้ามายังดินแดนสหรัฐอเมริกา

ภายหลังอเมริกาได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี พ.ศ. 2319 เขตอุตสาหกรรมในแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือของอเมริกามีการเติบโตมาก จึงมีความต้องการของแรงงานมาก หลังจากมีการตั้งรัฐบาลขึ้นมาแล้ว ในปี พ.ศ. 2333 รัฐบาลผ่าน Naturalization Act of 1790 ออกมาเพื่อให้ชาวต่างชาติสามารถอพยพย้ายถิ่นเข้ามายังสหรัฐฯ เพื่อตอบสนองต่อการขาดแคลนแรงงานได้ โดยเปิดพรมแดนประเทศให้ชาวต่างชาติเข้ามาได้อย่างเสรี แต่ไม่อนุญาตให้คนยากจนและอาชญากรอพยพเข้ามาได้

กฎหมายฉบับแรกที่ออกมาในปี พ.ศ. 2362 คือ Passenger Act of 1819 ซึ่งอนุญาตให้ชาวยุโรปจากทุกชาติที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสามารถอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานได้อย่างอิสระ แต่เนื่องจากการที่อเมริกามีการควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยการจำกัดความจุในการขนส่งทางเรือ ทำให้ราคาค่าโดยสารเรือข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกสูงขึ้น ดังนั้นคนที่ยากจนหรือไม่มีเงินมากพอจึงไม่สามารถเดินทางเข้ามาได้

ในช่วงพ.ศ. 2403 (ทศวรรษที่ 1860) ระดับของเทคโนโลยีในช่วงนี้สูงขึ้น ทำให้ต้นทุนในการเดินทางข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกลดลงมาก อีกทั้งการพัฒนาเรือหัวจักรไอน้ำทำให้ความจุในการขนส่งเพิ่มขึ้นถึงสิบเท่าและย่นระยะเวลาเดินทางได้สั้นลงจากหนึ่งเดือนเหลือประมาณสัปดาห์ ทำให้ต้นทุนในการเดินทางมายังอเมริกาลดลง อีกทั้งในช่วงนี้ยังมีการอนุญาตและเชิญชวนให้ชาวจีนเข้ามาทำงานได้ด้วย แต่ในปี พ.ศ. 2425 ก็ออกกฎหมายไม่อนุญาตให้แรงงานจีนเข้ามาทำงานได้อีก พอในปี พ.ศ. 2437 ก็เชิญชวนให้ชาวญี่ปุ่นเข้ามาทำงานได้

ความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติซึ่งชาวอเมริกันดั้งเดิมมีอยู่แต่แรก กับชาวเอเชียและชนชาติอื่นนั้นทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในสังคมอเมริกัน เริ่มจากกลุ่มอนุรักษ์นิยมมีการกีดกันชาวจีนในประเทศ และเมื่อเกิดเหตุแผ่นดินไหวในปีพ.ศ. 2449 โรงเรียนในแถบซานฟรานซิสโกของสหรัฐฯ ซึ่งปิดเรียนไปในช่วงแผ่นดินไหวแล้วเปิดเรียนอีกครั้ง ก็มีการแบ่งแยกและกีดกันเด็กนักเรียนชาวเอเชียไม่ให้เข้ามาเรียน ซึ่งนำไปสู่ความตึงเครียดในสังคมอเมริกันมากขึ้น

ต่อมาในปีพ.ศ. 2450 จึงมีการปรับกฎหมาย Immigration Act โดยไม่อนุญาตให้ชาวญี่ปุ่นเข้าอเมริกาโดยเดินทางมาจากประเทศที่สามได้ แต่จะต้องเดินทางมาจากประเทศญี่ปุ่นโดยตรงเท่านั้น ซึ่งภายหลังในปีเดียวกันนี้ มีการทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลอเมริกันกับญี่ปุ่นคือ Gentleman's Agreement ซึ่งตกลงกันว่าจะไม่มีการกีดกัน เด็กชาวญี่ปุ่นในโรงเรียนในแถบซาน ฟรานซิสโกของสหรัฐอีก ส่วนญี่ปุ่นก็จะไม่อนุมัติหนังสือเดินทางให้กับ ชาวญี่ปุ่นที่จะอพยพเข้าอยู่อาศัยและทำงานในอเมริกา

หลังจากที่ชาวจีนไม่ได้อพยพเข้ามาอีก ทำให้กิจการของอเมริกาในแถบตะวันตกขาดแคลนแรงงาน เป็นอย่างมาก เจ้าของกิจการจึงมองไปที่ประเทศเม็กซิโกซึ่งตอนนั้นมีอัตราการเติบโตของประชากรสูง ใน ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาอนุญาตให้ชาวฟิลิปปินส์อพยพเข้ามาได้เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานชาวญี่ปุ่น ต่อมาเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 เริ่มขึ้น ทำให้ความต้องการของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น เพื่อผลิตสินค้า จำนวนมาก นำไปสู่การขาดแคลนแรงงานใน กิจการต่างๆ ช่วงนั้นผู้ประกอบการในอเมริกาจึงจ้างแรงงาน ชาวเม็กซิโกจำนวนมากเข้ามาทำงาน

ในปี พ.ศ. 2467 มีกฏบังคับ Johnson Act ซึ่งประกาศว่าสหรัฐอเมริกาจะไม่เป็นประเทศที่ชาติต่างๆ สามารถอพยพเข้ามาได้อย่างอิสระอีกแล้ว โดยชาวเอเชียไม่สามารถอพยพเข้ามาได้เลย และยังมีการออกกฏกับ ชาวจีนที่อาศัยอยู่ในอเมริกา ณ เวลานั้นเข้มงวดมากขึ้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2463 (ทศวรรษที่ 1920) มีการอพยพของชาวเม็กซิโกจำนวนมาก แต่ในช่วง Great Depression ชาวเม็กซิโกตกงานเป็นจำนวนมากและถูกอเมริกาบีบให้กลับประเทศเพื่อให้พลเมืองอเมริกาที่ว่างงาน สามารถหางานทำได้

ในปีพ.ศ. 2495 มีการผ่านกฎหมาย McCarran-Walter Act โดยให้โควต้าชาวยุโรปจากแต่ละประเทศเป็น สัดส่วนกันไป เพื่ออพยพและเข้ามาเป็นพลเมืองของสหรัฐอย่างถาวร ส่วนโควตาสำหรับชาวเอเชียนั้นมีจำนวน เล็กน้อยพอเป็นพิธี โดยกฎหมายใหม่นี้อนุญาตให้ชาวยุโรปที่อพยพจากการคุกคามของสหภาพโซเวียต เหยื่อ แผ่นดินไหวชาวอิตาลี และชาวกรีกที่อยู่ระหว่างสงครามกลางเมือง สามารถอพยพเข้ามาในอเมริกาได้

หลังจากปี พ.ศ. 2508 มีการปฏิรูปกฎหมายแรงงานต่างชาติขึ้นคือ Immigration and Naturalization of Act ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีการจำกัดจำนวนคนที่ จะอพยพเข้ามาในแต่ละปี โดยอนุญาตให้มีการอพยพจากทางเอเชีย

ได้ 170,000 คน โดยไม่เกิน 20,000 คนในแต่ละประเทศ และยังเป็นครั้งแรกที่มีการจำกัดจำนวนของชาวยุโรปที่จะอพยพเข้ามา หลังจากมีการปฏิรูปนี้ขึ้นมา จำนวนคนที่อพยพเข้าอเมริกาก็เพิ่มขึ้น แต่เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับชาวอเมริกันทั้งหมดกลับไม่มากนัก เพราะชาวอเมริกันมีประชากรเพิ่มสูงขึ้น

ประวัติศาสตร์ของนโยบายแรงงานต่างชาติในช่วงเวลาหลังจากนี้จะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานชั่วคราวในสหรัฐฯ มากกว่าแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอพยพตั้งถิ่นฐานในสหรัฐฯ อย่างถาวร ซึ่งจะแสดงรายละเอียดในภายหลัง (ดูหัวข้อ 4.2.2 ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ(แรงงานชั่วคราว) ซึ่งแทรกไว้ในหัวข้อที่ 4 นโยบายและวิธีการจัดการแรงงานต่างชาติที่ใช้ในปัจจุบัน)

#### 4. นโยบายและวิธีการจัดการแรงงานต่างชาติที่ใช้ในปัจจุบัน

The Immigration and Naturalization Act (INA) นโยบายคนต่างชาติในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของนโยบายคนต่างชาติเพื่ออพยพเข้ามายังสหรัฐฯ อยู่ภายใต้หลักการสามข้อคือ

1. เพื่อให้ครอบครัวได้กลับมาอยู่ร่วมกัน (Family Reunification)
2. รับแรงงานต่างชาติที่มีทักษะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจสหรัฐฯ และ
3. เพื่อช่วยเหลือผู้อพยพจากประเทศต่างๆ

ผู้ที่เข้ามาทำงานในสหรัฐฯ ถ้าเป็นแรงงานมีฝีมือจะสามารถขอเป็นพลเมืองสหรัฐฯ ได้ถ้าต้องการโดยทำเรื่องเพื่อให้ได้สิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายโดยถือ Green Card ซึ่งมีจำนวนออกให้ปีละ 140,000 คน ขณะที่แรงงานไร้ฝีมือที่มีอยู่เป็นจำนวนมากมีสิทธิขอเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายได้แต่สิทธิมีจำนวนจำกัดเพียงปีละ 5,000 คน ที่เหลือจะต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาทำงาน โดยส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเม็กซิโก ซึ่งเข้ามาทำงานด้วยวีซ่าทำงานชั่วคราว หรือส่วนใหญ่เข้ามาผิดกฎหมาย

ชาวต่างชาติที่จะเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐฯ ได้นั้น สามารถเข้ามาได้ด้วยตัวเอง หรือโดยผ่านตัวแทนจ้างงาน แต่ไม่มีการดำเนินการผ่านรัฐบาล โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ควบคุมดูแลและตรวจสอบเอกสารเท่านั้น

การเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐอเมริกา มี 2 รูปแบบคือ

1.เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานอย่างถาวร โดยขอวีซ่าประเภท Immigrant Visa เข้ามา แล้วทำเรื่องขอสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมาย โดยการถือ Green Card

2.เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานชั่วคราว โดยขอวีซ่าประเภท Nonimmigrant Visa เข้ามา ซึ่งแรงงานชั่วคราวทุกคนจะอยู่ในลักษณะของ Guest Worker ภายใต้ระบบบริหารจัดการแรงงานต่างชาติอย่างถูกกฎหมาย (Guest Worker Program)

#### 4.1 การเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานอย่างถาวร

จะต้องถือ Immigrant Visa เข้ามา (ประเภทของ Immigrant Visa แสดงไว้ในภาคผนวก ขึ้นอยู่กับลักษณะของการขอสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมาย) ซึ่งภายหลังจากที่เข้ามายังสหรัฐแล้ว จะสามารถทำเรื่องขอสิทธิอยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐได้อย่างถูกกฎหมายและถาวรโดยถือ Green Card มี 3 ช่องทาง คือ

1. ขอสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมาย โดยถือ Green Card ผ่านความสัมพันธ์ทางเครือญาติ
2. ขอสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมาย โดยถือ Green Card ผ่านการจ้างงานและการลงทุน
3. ขอสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมาย โดยถือ Green Card ผ่านช่องทางอื่นๆ

##### 4.1.1 ผ่านความสัมพันธ์ทางเครือญาติ

ถ้ามีญาติเป็นพลเมืองสหรัฐ(U.S.citizens) หรือพลเมืองถาวรตามกฎหมาย (Lawful Permanent Residences: LPRs) บุคคลนั้นก็จะมียุทธวิธีขอวีซ่าเพื่อเข้ามาอยู่กับญาติในสหรัฐได้ โดยวิธีนี้มีจำนวนที่ออกให้ 480,000 วีซ่าต่อปี โดยผ่านสองระบบๆใดระบบหนึ่ง คือ Immediate Relatives และ Family Preference Systems หลังจากเข้ามาอยู่ในสหรัฐเรียบร้อยแล้วก็จะสามารถขอสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายได้โดยถือ Green Card กรณีของ Immediate Relatives นี้ไม่จำกัดจำนวนวีซ่าที่ออกให้ โดยผู้ขอวีซ่าต้องเป็นคู่สมรสของพลเมืองสหรัฐ หรือบุตรของพลเมืองสหรัฐซึ่งยังไม่ได้แต่งงาน และมีอายุต่ำกว่า 21 ปี (Minor child) หรือพ่อแม่ของพลเมืองสหรัฐ โดยพลเมืองสหรัฐผู้นั้นต้องเป็นผู้ทำเรื่องขอวีซ่าให้ โดยที่ตนเองนั้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี ซึ่งในกรณีนี้จะได้รับอนุมัติจาก USCIS เลยโดยไม่ต้องรอตรวจสอบหมายเลขวีซ่า (Immigrant Visa Number) ที่เหลืออยู่

กรณีของ Family Preference Systems มีการจำกัดจำนวนวีซ่าที่ออกให้ในแต่ละปี โดยผู้ขอวีซ่าต้องเป็นบุตรของพลเมืองสหรัฐที่มีอายุ 21 ปีขึ้นไปไม่ว่าจะโสดหรือแต่งงานแล้ว หรือพี่น้องของพลเมืองสหรัฐ หรือ คู่สมรส

และบุตรที่ยังไม่ได้แต่งงานของพลเมืองถาวรตามกฎหมาย (LPRs) โดยพลเมืองสหรัฐผู้นั้นต้องเป็นผู้ทำเรื่องขอวีซ่าให้ นั่น โดยที่ตนเองนั้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี

ขั้นตอนในการกำหนดจำนวนหมายเลขวีซ่าสำหรับคนต่างชาติ

1. ถ้าเป็นความสัมพันธ์แบบ Immediate Relatives จะออกให้เลยโดยไม่จำกัดจำนวน
2. ถ้าเป็นความสัมพันธ์แบบ Family Preference Systems จะกำหนดจำนวนวีซ่าไว้ทั้งหมด 480,000 วีซ่าต่อปีงบประมาณ ซึ่งจะถูกหักออกด้วยจำนวนวีซ่าที่ออกให้กับ Immediate Relatives ในปีที่ผ่านมาไม่ใช่ปีปัจจุบัน และหักออกด้วยจำนวนของผู้ที่อยู่ในสถานะ Parole เป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งปี (สถานะ parole คือสถานะของคนต่างชาติที่ไม่ได้รับสิทธิให้เข้ามาอยู่อาศัยในสหรัฐ และไม่ได้อยู่ในสถานะจะเป็นผู้อพยพได้ แต่ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมจึงอนุญาตให้อยู่ในสหรัฐได้ชั่วคราว)
3. จากนั้นนำไปบวกกับจำนวนวีซ่าที่เหลือจากการออกให้แก่แรงงานที่เข้ามาทำงานในสหรัฐชั่วคราว
4. จำนวนวีซ่าที่เหลือคือจำนวนที่สามารถออกให้กับระบบ Family Preference Systems ได้ แต่โดยกฎหมายแล้วจะต้องไม่ต่ำกว่า 226,000 วีซ่าต่อปีงบประมาณ ซึ่งในระบบ Family Preference Systems นี้จะมีลำดับในการได้รับหมายเลขวีซ่าก่อนหลังตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 5



ตารางที่ 5: ลำดับการให้วีซ่าผ่านความสัมพันธ์ทางเครือญาติ

| ลักษณะความสัมพันธ์ทางเครือญาติ                                                                                                                                                      |                                     |                                                                               |                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| ลำดับการได้รับ<br>หมายเลขวีซ่า<br>ก่อนหลัง<br>(Preference)                                                                                                                          | พลเมืองสหรัฐฯที่เป็นผู้ทำ<br>เรื่อง | ลักษณะความสัมพันธ์กับ<br>ผู้ขอวีซ่า                                           | จำนวนวีซ่าสูงสุดที่<br>สามารถออกได้ในแต่ละปี |
| Immediate Relatives                                                                                                                                                                 | พลเมืองสหรัฐฯที่อายุ 21 ปีขึ้นไป    | คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่ได้<br>แต่งงาน และมีอายุต่ำกว่า 21<br>ปี หรือ พ่อแม่ | ไม่จำกัดจำนวน                                |
| Family Preference Systems                                                                                                                                                           |                                     |                                                                               | 480,000 (ขั้นต่ำ<br>226,000)                 |
| 1                                                                                                                                                                                   | พลเมืองสหรัฐฯที่อายุ 21 ปีขึ้นไป    | บุตรที่ยังไม่ได้แต่งงานและมี<br>อายุมากกว่า 21 ปี                             | 23,400*                                      |
| 2A                                                                                                                                                                                  | พลเมืองถาวรตามกฎหมาย<br>(LPRs)      | คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่ได้<br>แต่งงานและมีอายุต่ำกว่า 21<br>ปี               | 87,900                                       |
| 2B                                                                                                                                                                                  | พลเมืองถาวรตามกฎหมาย<br>(LPRs)      | บุตรที่ยังไม่ได้แต่งงานและมี<br>อายุมากกว่า 21 ปี                             | 26,300                                       |
| 3                                                                                                                                                                                   | พลเมืองสหรัฐฯที่อายุ 21 ปีขึ้นไป    | บุตรที่แต่งงานแล้วและมีอายุ<br>มากกว่า 21 ปี                                  | 23,400**                                     |
| 4                                                                                                                                                                                   | พลเมืองสหรัฐฯที่อายุ 21 ปีขึ้นไป    | พี่หรือน้อง                                                                   | 65,000***                                    |
| <p>หมายเหตุ: * กรณีที่วีซ่าในลำดับ 4 เหลือจะถูกนำเข้าไปด้วย</p> <p>** กรณีที่วีซ่าในลำดับ 1 และ 2 เหลือจะถูกนำเข้าไปด้วย</p> <p>***กรณีที่วีซ่าในทุกลำดับเหลือจะถูกนำเข้าไปด้วย</p> |                                     |                                                                               |                                              |

#### ขั้นตอนในการทำเรื่องขอวีซ่าเข้ามาผ่านความสัมพันธ์ทางเครือญาติ

จะต้องให้ญาติที่เป็นพลเมืองสหรัฐหรือพลเมืองถาวรกรอกแบบฟอร์ม I-130 Petition for Alien Relative และแสดงหลักฐานความสัมพันธ์ อีกทั้งจะต้องแสดงเป็นลายลักษณ์อักษรว่าสามารถเลี้ยงดูผู้ขอวีซ่าได้คิดเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าร้อยละ 125 ของเส้นความยากจน โดยแบบฟอร์ม I-130 Petition for Alien Relative จะถูกส่งไปยัง United States Citizenship and Immigration Service (USCIS) เพื่อให้อนุมัติถึงจะได้วีซ่า

ถ้าได้รับอนุมัติ กระทรวงการต่างประเทศ(State department) ก็จะตรวจสอบว่ามีหมายเลขวีซ่าสำหรับคนต่างชาติ(Immigrant Visa Number)เหลืออยู่หรือไม่ ถ้ามีก็จะได้รับวีซ่าเข้ามาเลยและสามารถขอสิทธิเปลี่ยนเป็นพลเมืองสหรัฐตามกฎหมายได้ในภายหลังโดยถือ Green Card แต่ถ้าหมายเลขวีซ่าสำหรับคนต่างชาติไม่เหลือ เรื่องก็จะค้างอยู่ในระบบเพื่อรอหมายเลขวีซ่าต่อไปจนกว่าจะได้

#### **4.1.2 ผ่านการจ้างงานและการลงทุน**

##### **1.ผ่านการจ้างงาน**

สำหรับแรงงานต่างชาตินี้ที่มีฝีมือสามารถเข้ามาทำงานในสหรัฐได้ทั้งถาวรและชั่วคราว ถ้าต้องการทำงานถาวรมันจะต้องขอ Immigrant Visa ประเภทที่เป็น Employment-Based Immigrants ซึ่งเป็นวีซ่าถาวร ภายหลังจากได้เดินทางมาทำงานในสหรัฐแล้ว จะสามารถขอสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายโดยถือ Green Card ได้ตามลักษณะวีซ่าถาวรที่ขอเข้ามา(ดูประเภทวีซ่าได้ที่ภาคผนวก) ซึ่งอนุมัติให้จำนวน 140,000 คนต่อปี หรือถ้านายจ้างยินดีทำเรื่องขอ Green Card ให้ก่อนออกเดินทางมายังสหรัฐ เมื่อได้รับอนุมัติจาก USCIS แล้วก็ไม่ต้องถือวีซ่าทำงานเข้ามาแต่สามารถเข้ามาในฐานะพลเมืองได้เลย (แต่กว่าจะได้รับอนุมัติจะใช้เวลานานกว่าวิธีแรกที่เดินทางเข้ามาทำงานก่อนแล้วค่อยได้ Green Card โดยวิธีหลังนี้กินเวลานานหลายปีมาก ยกเว้นเป็นแรงงานมีฝีมือขั้นสูงเชี่ยวชาญเป็นพิเศษอย่างระดับ David Beckham เป็นต้นเท่านั้นถึงจะได้รับอนุมัติในระยะเวลาไม่กี่เดือน) แต่ถ้าต้องการทำงานชั่วคราวก็สามารถอยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐได้จนกว่าวีซ่าทำงานชั่วคราวจะหมดอายุลง โดยวีซ่าที่ขอเข้ามาจะเป็น Nonimmigrant visa ประเภทต่างๆแทน ซึ่งมีมากกว่า 20 ประเภทตามแต่ลักษณะงาน

ส่วนแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ สามารถขอวีซ่าถาวรเข้ามาเพื่อเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายของสหรัฐได้แต่จำกัดอยู่แค่ 5,000 วีซ่าต่อปีเท่านั้น ส่วนใหญ่จึงเข้ามาโดยขอวีซ่าทำงานแบบชั่วคราว ซึ่งเป็น Nonimmigrant visa ตามลักษณะงานที่เข้ามาทำ ซึ่งก็คือ H-2A และ H-2B Visa ดังจะแสดงรายละเอียดภายหลังในส่วนที่ 2 ซึ่งเป็นส่วนของการเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐแบบชั่วคราว

#### ขั้นตอนการทำเรื่องผ่านการจ้างงาน

นายจ้างจะต้องส่งคำร้องขอ Labor Certification Request ไปยังกระทรวงแรงงานของสหรัฐ หลังจากคำร้องขอได้รับอนุมัติแล้ว นายจ้างจะต้องส่งเอกสาร Petition for Alien Worker เพื่อให้ USCIS พิจารณา ถ้าได้รับการอนุมัติ ลูกจ้างที่จะเข้ามาทำงานในสหรัฐก็จะได้รับหมายเลขวีซ่า(Immigrant visa number) จากกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งถ้าทำงานอยู่ในสหรัฐแล้วก็จะสามารถเปลี่ยนสถานะเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายแล้วถือ Green Card ได้เลย แต่ถ้ายังไม่ได้เดินทางเข้ามาทำงาน ก็จะต้องเดินทางไปทำเรื่องที่สถานกงสุลสหรัฐประจำประเทศตนเองเพื่อให้ได้ Green Card ถือเข้ามายังสหรัฐอเมริกา

## 2. ผ่านการลงทุน

วีซ่าสำหรับนักลงทุน(Investor Visas) มีจำนวน 10,000 วีซ่าในแต่ละปี ที่ออกให้กับผู้ที่เข้ามาลงทุนในสหรัฐ โดยวีซ่าจำนวน 5,000 วีซ่าจากทั้งหมด 10,000 วีซ่า จะออกให้กับนักลงทุนที่เข้าร่วมโครงการของ Regional Centers ซึ่งอยู่ภายใต้ USCIS โดยมุ่งเน้นการลงทุนในระดับภูมิภาคเพื่อส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจ พัฒนาผลิตภาพ สร้างงาน และเพิ่มการลงทุนในภูมิภาคให้มากขึ้น โดยเมื่อได้รับวีซ่าเข้ามาลงทุนในสหรัฐแล้วก็จะสามารถขอเปลี่ยนสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายได้เมื่อเข้ามาอยู่ในสหรัฐแล้วโดยการถือ Green Card

### ขั้นตอนการทำเรื่องผ่านการลงทุน

นักลงทุนต่างชาติจะต้องแสดงหลักฐานว่าสามารถสร้างงานภายในสหรัฐได้มากกว่า 10 คนขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยการตั้งกิจการขึ้นมาใหม่ หรือซื้อกิจการเดิมในสหรัฐเพื่อสร้างกิจการใหม่ หรือการขยายธุรกิจที่มีอยู่แล้วร้อยละ 140 หรือถ้ากิจการประสบปัญหาทางการเงินจะสามารถรักษาระดับการจ้างงานในกิจการเดิมอยู่ทั้งหมดโดยไม่มีการลดการจ้างงาน หรือมีการลงทุนมูลค่า \$500,000 ในชนบทหรือในกิจการที่ประสบปัญหา หรือลงทุน \$1,000,000 ในกิจการใดๆ

### ระบบการจัดสรรวีซ่าถาวรเพื่อให้เข้ามาอาศัยและทำงานในสหรัฐได้อย่างถาวรโดยถือ Green Card

การเข้ามาทำงานในสหรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือนักลงทุนโดยถือ Immigrant Visa สำหรับทำงานประเภทต่างๆเข้ามา จะสามารถขอสิทธิเปลี่ยนเป็นพลเมืองตามกฎหมายได้โดยถือ Green Card เพื่อให้ได้สิทธิอยู่อาศัยและทำงานโดยถาวร ซึ่งมีจำกัดจำนวนไว้ทั้งหมด 140,000 คนต่อปี และแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มตามลำดับการได้รับวีซ่าก่อนหลังดังแสดงในตารางที่ 6

ตารางที่ 6: ระบบการจัดสรรวีซ่าถาวรผ่านการจ้างงานและการลงทุน

| ระบบจัดสรรวีซ่าถาวรผ่านการจ้างงานและการลงทุน                                                            |                                                                                                                                                                                   |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| ลำดับ (Preference)                                                                                      | คุณสมบัติ                                                                                                                                                                         | จำนวนวีซ่าสูงสุดที่ออกให้ได้<br>ในแต่ละปี            |
|                                                                                                         |                                                                                                                                                                                   | ทั้งหมด 140,000 วีซ่า                                |
| 1<br><br>(EB-1)<br><br>Priority Worker                                                                  | ผู้ที่มีความสามารถ<br>เชี่ยวชาญเป็นพิเศษใน<br>สาขาด้านศิลปะ<br>วิทยาศาสตร์ การศึกษา<br>ธุรกิจ หรือกีฬา เช่น อาจารย์<br>และนักวิจัย ผู้บริหารบริษัท<br>ข้ามชาติ                    | 40,000*                                              |
| 2<br><br>(EB-2)<br><br>Professionals with<br>advanced degrees or<br>persons with exceptional<br>ability | ผู้ที่มีความสามารถในสายงาน<br>ตนเองโดยมีคุณวุฒิระดับสูง<br>หรือบุคคลที่มีความสามารถ<br>เป็นพิเศษในด้านศิลปะ<br>วิทยาศาสตร์ หรือธุรกิจ                                             | 40,000**                                             |
| 3<br><br>(EB-3)<br><br>Skilled or professional<br>workers and other<br>unskilled workers                | แรงงานมีฝีมือที่เป็นที่<br>ต้องการของตลาดแรงงาน<br>โดยมีประสบการณ์การ<br>ทำงานหรืออบรมอย่างน้อย<br>2 ปี หรือผู้ที่มีความสามารถ<br>ในสายงานตนเองโดยมี<br>คุณวุฒิระดับวิทยาลัย หรือ | 40,000***<br><br>แรงงานไร้ฝีมือถูกจำกัดอยู่ที่ 5,000 |

| ระบบจัดสรรวีซ่าถาวรผ่านการจ้างงานและการลงทุน                                                                                                                      |                                                                                                                                                            |                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| ลำดับ (Preference)                                                                                                                                                | คุณสมบัติ                                                                                                                                                  | จำนวนวีซ่าสูงสุดที่ออกให้ได้ในแต่ละปี |
|                                                                                                                                                                   | แรงงานไร้ฝีมือที่ไม่ใช่แรงงานชั่วคราวหรือตามฤดูกาล                                                                                                         |                                       |
| 4<br>(EB-4)<br><br>Special Immigrants                                                                                                                             | ผู้ที่ทำงานในสายงานพิเศษ เช่น นักบวชในศาสนาต่างๆ อดีตข้าราชการของสหรัฐฯ ข้าราชการการของสหรัฐฯ ปัจจุบันที่ทำงานในต่างประเทศ ล่ามภาษาอิรัก และอัฟกัน เป็นต้น | 10,000                                |
| 5                                                                                                                                                                 | นักลงทุน(คุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังอธิบายไว้ด้านบน)                                                                                                     | 10,000                                |
| <p>*กรณีวีซ่าในลำดับ 4 และ 5 เหลือจะถูกนำไปรวมด้วย</p> <p>**กรณีวีซ่าในลำดับ 1 เหลือจะถูกนำไปรวมด้วย</p> <p>***กรณีวีซ่าในลำดับ 1 และ 2 เหลือจะถูกนำไปรวมด้วย</p> |                                                                                                                                                            |                                       |

\* นอกจากจำนวนวีซ่าที่ถูกจำกัดตามประเภทแล้ว มีการยังจำกัดจำนวนคนต่างชาติที่มาจากแต่ละประเทศอีกด้วย โดยจำนวนคนต่างชาติที่เข้ามายังสหรัฐฯแบบถาวรทั้งผ่านระบบความสัมพันธ์ทางเครือญาติและระบบการจ้างงานจากประเทศหนึ่งประเทศใดต้องมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 7 ของจำนวนคนต่างชาติทั้งหมดที่เข้ามายังสหรัฐอเมริกาในแต่ละปี เนื่องจากสหรัฐฯไม่ต้องการให้มีคนต่างชาติจากประเทศใดประเทศหนึ่งเข้ามาอยู่มากเกินไปจนเป็นรูปแบบหลักของชาวต่างชาติในสหรัฐฯไป

### 3. ผ่านช่องทางอื่นๆ

#### การลี้ภัย (Asylum)

บุคคลใดก็ตามสามารถลี้ภัยเข้ามายังสหรัฐได้โดยไม่คำนึงถึงสถานะของคนต่างชาตินั้น ตามกฎหมาย Refugee Act of 1980 ซึ่งแตกต่างจากการเข้ามาอยู่สหรัฐในรูปแบบอื่น เนื่องจากการไม่มีการจำกัดจำนวนวีซ่าในแต่ละปี เพียงแค่แสดงสาเหตุในการลี้ภัยซึ่งมีเหตุผลเพียงพอจากความไม่ปลอดภัยในประเทศตนเอง

ผู้ลี้ภัยจะต้องมาแสดงตนภายในหนึ่งปีหลังจากเข้ามาในสหรัฐหรือเมื่อมาถึงชายแดนสหรัฐ และจะไม่สามารถได้รับการพิจารณาซ้ำอีกครั้งถ้าถูกปฏิเสธไม่ให้เข้ามายังสหรัฐไปก่อนหน้านี้แล้ว ถ้าหากสถานการณ์ในประเทศดีขึ้นหรือแย่ลงก็จะมีผลต่อสถานะของผู้ลี้ภัยเช่นกันว่าจะได้พิจารณาให้อยู่ต่อหรือว่าถูกส่งกลับ ซึ่งในบางกรณีผู้ลี้ภัยก็อาจถูกส่งไปหลบภัยยังประเทศที่สามที่สหรัฐได้ทำข้อตกลงลี้ภัยเอาไว้ได้ เช่น ถ้าผู้ลี้ภัยเดินทางผ่านแคนาดาเพื่อขอลี้ภัยมายังสหรัฐ หรือจะลี้ภัยมายังชายแดนระหว่างสหรัฐกับแคนาดา สหรัฐก็อาจจะให้ผู้ลี้ภัยนั้นไปอยู่ในแคนาดาได้

สำหรับผู้ลี้ภัยที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่อาศัยในสหรัฐเป็นเวลาหนึ่งปีแล้ว จะสามารถขอเปลี่ยนสถานะของตนเองเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมาย(LPRs) ได้

#### ขั้นตอนในการพิจารณาให้สถานะลี้ภัย แบ่งได้ 2 รูปแบบคือ

##### 1) Affirmative Asylum

สำหรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาถึงสหรัฐหรือด่านเข้าเมือง และส่งเอกสารสำหรับการลี้ภัยถึง USCIS ภายในระยะเวลา 1 ปีนับจากเดินทางมาถึง หลังจากเอกสารได้รับการตรวจสอบแล้วจะมีการสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายลี้ภัยในลักษณะที่ไม่ปฏิบัติภายใน 45 วัน ส่วนใหญ่แล้วในระหว่างนี้ผู้ลี้ภัยจะไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวกักขังเอาไว้ ทำให้สามารถอยู่อาศัยในสหรัฐได้อย่างเสรีแต่ไม่สามารถทำงานได้จนกว่าการพิจารณาจะสิ้นสุดสมบูรณ์

ถ้าไม่ได้รับอนุมัติ ผู้ลี้ภัยจะถูกส่งไปให้ผู้พิพากษาชาวต่างชาติเข้าเมือง(Immigration Judge) ที่ Execution Office ดำเนินการพิจารณา ซึ่งถ้าการแสดงความจริงใจขั้นต้นได้รับการอนุมัติ ขั้นตอนที่เหลือก็จะเสร็จสิ้นภายใน 60 วัน แต่ถ้าถูกส่งต่อมายังผู้พิพากษา (Judge) เพื่อพิจารณา ซึ่งอาจใช้เวลาราว 6 เดือนในการพิจารณาว่าจะอนุมัติสถานะผู้ลี้ภัยให้หรือไม่

##### 2) Defensive Asylum

กรณีที่ผู้ลี้ภัยเกรงว่าจะถูกขับไล่ออกนอกสหรัฐ(Removal Proceedings) เนื่องจากอยู่อาศัยในสหรัฐอย่างผิดกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามสถานะผู้อพยพต่างชาติของตน หรือกำลังถูกจับเนื่องจากเดินทางเข้าประเทศโดยไม่มีเอกสารที่ถูกต้อง แต่ทั้งหมดนี้ผู้ลี้ภัยจะต้องมีสาเหตุที่มาจากความไม่ปลอดภัยหรือถูกกดขี่ ทรมานในประเทศ

ตนเอง โดยเป็นเหตุผลที่เพียงพอสำหรับการขอลี้ภัย หรืออีกกรณีคือผู้ที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายลี้ภัย ในการขอ Affirmative Asylum ก็จะถูกส่งมาให้ผู้พิพากษาพิจารณา

ในกรณีของ Defensive Asylum นี้ ผู้พิพากษาชาวต่างชาติเข้าเมือง (Immigration Judge) จะพิจารณากฎแบบปฏิปักษ์ (Adversarial) ซึ่งจะพิจารณาในห้องพิจารณาคดีหรือห้องพิพากษา โดยฝ่ายรัฐบาลสหรัฐจะมีตัวแทนเป็นทนายความ ผู้พิพากษาคนเข้าเมืองจะพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีสิทธิขอลี้ภัยในสหรัฐหรือไม่ ถ้าตัดสินว่าไม่มีสิทธิขอลี้ภัย ก็จะต้องถูกส่งกลับออกไป แต่บุคคลนั้นอาจเลี่ยงการถูกส่งตัวออกจากสหรัฐได้ในกระบวนการช่องทางอื่นๆ

#### การอพยพ (Refugees)

ผู้อพยพ หมายถึงผู้ที่อาศัยอยู่นอกประเทศของตนเองจากภัยคุกคามภายในประเทศ โดย UNHCR หรือสถานทูตสหรัฐจะพิจารณาว่าชนชาติใดจะสามารถเป็นผู้อพยพที่มีสิทธิตั้งรกรากในสหรัฐได้ โดยสาเหตุของภัยคุกคามจะเป็นภัยที่มีการรับรู้กันอย่างกว้างขวาง จากสาเหตุอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ กลุ่มของสังคม การเมือง ศาสนา หรือชาติกำเนิด

ในกรณีของผู้อพยพก็จะคล้ายกับผู้ลี้ภัย ซึ่งจะต้องแสดงเหตุผลว่าประสบภัยคุกคามในประเทศตนเอง และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเข้าร่วมในการเกิดภัยคุกคามนั้น แต่ต่างกันตรงที่ผู้ลี้ภัยจะได้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราวและมีการพิจารณาต่อวีซ่าถ้าภัยคุกคามนั้นไม่เป็นอันตรายเพียงพออีกต่อไป (กรณีผู้ลี้ภัยยังไม่ได้เปลี่ยนสถานะเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมาย) ขณะที่ผู้อพยพนั้นได้สิทธิในการอาศัยในสหรัฐอย่างถาวร ยกเว้นว่าผู้อพยพได้สิทธิไปตั้งรกรากในประเทศอื่นแล้วหรือถือสองสัญชาติ ก็จะไม่มีความสามารถตั้งรกรากในสหรัฐได้ โดยผู้อพยพที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอาศัยในสหรัฐสามารถเปลี่ยนสถานะตนเองเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมาย (LPRs) ได้ หลังจากอพยพเข้ามาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่งปี

การทำเรื่องขออนุมัติขออนุญาตอยู่นอกสหรัฐ โดยทั่วไปแล้วทำเรื่องได้ในประเทศที่สามารถส่งตัวผู้อพยพผ่านมายังสหรัฐได้ (Transition country) โดยต้องเป็นประเทศอื่นที่มีใช้ประเทศที่อยู่อาศัย แล้วถ้าผู้อพยพมาจากประเทศที่มีระดับความเสถียรที่ต้องเผชิญในระดับสูง หรือกลุ่มทางสังคมที่มีความสัมพันธ์กับสหรัฐเป็นพิเศษ รวมถึงการมีญาติหรือสมาชิกครอบครัวในสหรัฐ ก็จะได้รับพิจารณาเป็นพิเศษกว่า ซึ่งการกำหนดการพิจารณาที่เป็นพิเศษนี้จะมีการตัดสินใจโดยประธานาธิบดีสหรัฐและสภาครองเกรสในแต่ละปีเป็นปีๆไป

จำนวนผู้อพยพที่ได้รับสิทธิเข้ามายังสหรัฐนั้นมีการกำหนดจำนวนขั้นสูงสุดที่จะเข้ามาได้ โดยประธานาธิบดีและสภา ครองเกรสร่วมกันพิจารณา โดยจำนวนสูงสุดนั้นมีการกำหนดแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาคทั่วโลก จำนวนผู้อพยพที่ประธานาธิบดีสหรัฐได้ประกาศออกมาในปีงบประมาณพ.ศ. 2553 มีจำนวนทั้งสิ้น 80,000 คน โดยจัดสรรให้แก่ละภูมิภาค ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7: จำนวนผู้อพยพสูงสุดในแต่ละภูมิภาคที่จะเข้ามายังสหรัฐฯได้ในปีงบประมาณปี พ.ศ. 2553

|                                        |               |
|----------------------------------------|---------------|
| แอฟริกา                                | 15,500        |
| เอเชียตะวันออก                         | 17,000        |
| ยุโรปและเอเชียกลาง                     | 2,500         |
| อเมริกาใต้และหมู่เกาะ<br>แคริบเบียน    | 5,000         |
| เอเชียใต้และเอเชีย<br>ตะวันออกเฉียงใต้ | 35,000        |
| อื่นๆ                                  | 5,000         |
| <b>รวม</b>                             | <b>80,000</b> |

Temporary Protected Status (TPS)

ในปัจจุบันสถานะ TPS นี้ให้แก่ผู้อพยพที่มาจากประเทศ บรูไนดี เอลซัลวาดอร์ ฮอนดูรัส ไคบีเรีย นิการากัว โซมาเลีย และซูดาน โดยให้แก่ผู้ที่เข้ามายังสหรัฐฯ เนื่องจากไม่สามารถอาศัยอยู่ในประเทศของตนได้ จากสาเหตุเช่น ประสพภัยธรรมชาติ สถานการณ์ผิดปกติชั่วคราว หรือความขัดแย้งจากการรบพุ่งกันอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลา 6 เดือน 12 เดือน หรือ 18 เดือน และสามารถยืดอายุของสถานะ TPS ได้ถ้าพิจารณาแล้วว่ายังไม่ปลอดภัยที่จะกลับไป แต่สถานะ TPS นี้ไม่สามารถเปลี่ยนเป็นสถานะพลเมืองถาวรตามกฎหมายได้ และเมื่อสถานะ TPS สิ้นสุดลง ผู้อพยพก็จะกลับไปสู่สถานะเดิมก่อนหน้าได้รับสถานะ TPS ดังนั้นระหว่างผู้อพยพอยู่ในสถานะ TPS ก็ควรดำเนินการให้ได้สถานะพลเมืองถาวรตามกฎหมายให้ได้ก่อนที่สถานะ TPS จะสิ้นสุดลง

Deferred Enforced Departure

ให้กับผู้ที่ถูกส่งออกนอกสหรัฐฯ (Deportation) ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด เพื่อให้ได้อยู่ในสหรัฐฯต่อไป เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศบ้านเกิดยังไม่มีเสถียรภาพและอันตรายเกินกว่าที่จะเดินทางกลับได้ ซึ่งแตกต่างจากสถานะผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ และสถานะ TPS ตรงที่ Deferred Enforced Departure ไม่ได้ทำเรื่องขอเข้ามาในสหรัฐฯก่อนที่จะ



เดินทางเข้ามา แต่เป็นการเข้ามาด้วยวิธีอื่นใดหรือผิดกฎหมาย โดยทำเรื่องขอยุ่หลังจากอยู่ในสหรัฐแล้ว เพื่อไม่ให้ถูกจับส่งออกนอกสหรัฐไป

#### The Diversity Visa Lottery/ Diversity Lottery Program/ Green Card Lottery/ Diversity Immigrant Visa

เป็นโครงการที่เริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และปัจจุบันอยู่ภายใต้นโยบาย Immigration and Nationality Act (INA) เป็นโครงการที่ให้กับผู้ที่ไม่มีญาติอาศัยอยู่ในสหรัฐ แต่ต้องการเป็นพลเมืองสหรัฐ โดยผ่าน Diversity Lottery Program โดยการออกวีซ่าจำนวน 55,000 วีซ่าในแต่ละปี โดยกระทรวงการต่างประเทศจะเลือกคนไว้ประมาณ 110,000 คนในแต่ละปีเพื่อเอาไว้เพื่อพิจารณา เนื่องจากมีหลายคนที่ได้สิทธิในโครงการนี้แล้วแต่ไม่ผ่านกระบวนการขอวีซ่าอย่างสมบูรณ์ ซึ่งการเข้าร่วมโครงการจะไม่มีค่าธรรมเนียมใดๆ และผู้ที่เข้าร่วมโครงการอาจอยู่ในสหรัฐมาก่อนแล้วหรือไม่ก็ได้

หลังจากวีซ่าจำนวนนี้อันุมติหมดแล้วทั้ง 55,000 วีซ่า หรือครบกำหนดระยะเวลาโปรแกรมนี้ก็จะสิ้นสุดลง ในปีงบประมาณล่าสุดโครงการนี้เริ่มตั้งแต่ 2 ตุลาคม ถึง 3 พฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2555 (ระยะเวลา 30 วัน แต่ช่วงก่อนปี พ.ศ. กำหนดระยะเวลาไว้ 60 วัน) ซึ่งผู้ที่ได้อนุมัติวีซ่าประเภทนี้ จะสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐได้อย่างถาวร และสามารถพาผู้สมรสและบุตรที่ยังไม่ได้แต่งงานและมีอายุต่ำกว่า 21 ปี (Minor child) เข้ามาได้

คุณสมบัติในการเข้าร่วมโปรแกรมนี้คือต้องจบการศึกษาระดับมัธยมปลาย (High school) หรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือ มีประสบการณ์ทำงานในวิชาชีพที่มีการฝึกอบรมหรือมีประสบการณ์ทำงาน เป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 2 ปี ภายในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยการคัดเลือกจะใช้คอมพิวเตอร์สุ่มเลือกขึ้นมา กระจายไปในทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยภูมิภาคที่มีอัตราเข้ามายังสหรัฐต่ำกว่าจะได้รับวีซ่าจากโปรแกรมนี้ในจำนวนที่มากกว่า และจะไม่ออกวีซ่านี้ให้กับประเทศที่มีคนเดินทางเข้ามายังสหรัฐผ่านระบบความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การจ้างงานและการลงทุน แต่ไม่รวมกรณีของการลี้ภัย การอพยพและช่องทางอื่นๆ มากกว่า 50,000 คนในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และจะไม่มีประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาคใดที่จะได้วีซ่าเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 7 ของจำนวนวีซ่าที่ออกให้ในปีนั้นๆ ประเทศที่ไม่ได้สิทธิให้เข้าร่วมในปี พ.ศ. 2555 ได้แก่ บังกลาเทศ บราซิล แคนาดา จีน(แผ่นดินใหญ่) โคลอมเบีย สาธารณรัฐโดมินิกัน เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ เฮติ อินเดีย จาเมกา เม็กซิโก ปากีสถาน เปรู ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ สหราชอาณาจักร(ยกเว้นไอร์แลนด์เหนือ) และเวียดนาม

#### **4.2 การเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานชั่วคราว**

โดยทั่วไปแล้วถ้าแรงงานมีฝีมือต้องการเข้ามาทำงานถาวรในสหรัฐ ก็สามารถขอวีซ่าทำงานแบบ Immigrant Visa เข้ามาได้แล้วทำเรื่องขอสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายระหว่างที่ทำงานอยู่ในสหรัฐ (รายละเอียดในส่วนที่ 1) แต่ถ้าเป็นแรงงานมีฝีมือต้องการเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานชั่วคราว หรือเป็นแรงงาน

ไร้ฝีมือก็ต้องขอวีซ่าทำงานแบบ Nonimmigrant visa เข้ามา และจะต้องเดินทางกลับเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการทำงาน โดยวีซ่าทำงานชั่วคราวที่ออกให้ชาวต่างชาตินั้นมีหลายประเภทมากดังที่แสดงไว้ในส่วนของ Nonimmigrant Visa ในภาคผนวก

ตัวอย่างของประเภทวีซ่าทำงานชั่วคราว(Nonimmigrant Visa) มีดังนี้

- H-1B ผู้ที่ทำงานในสายอาชีพต่างๆที่ใช้ความรู้เฉพาะทาง
- H-2A แรงงานในภาคการเกษตรตามฤดูกาล
- H-2B แรงงานนอกภาคการเกษตรตามฤดูกาลหรือชั่วคราว
- H-3 ผู้ฝึกงาน
- L พนักงานบริษัทข้ามชาติ
- O-1 ผู้ที่มีความรู้ความสามารถระดับเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในด้านต่างๆ เช่น การศึกษา กีฬา วิทยาศาสตร์ ศิลปะ หรือธุรกิจ เป็นต้น
- O-2 ผู้ติดตาม O-1 ในการจัดงานด้านศิลปะหรือกีฬาในระยะเวลาหนึ่งๆ
- P-3 นักแสดงหรือศิลปินที่เดินทางมาแสดงวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นตนเอง
- Q-1 ผู้เข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมนานาชาติ

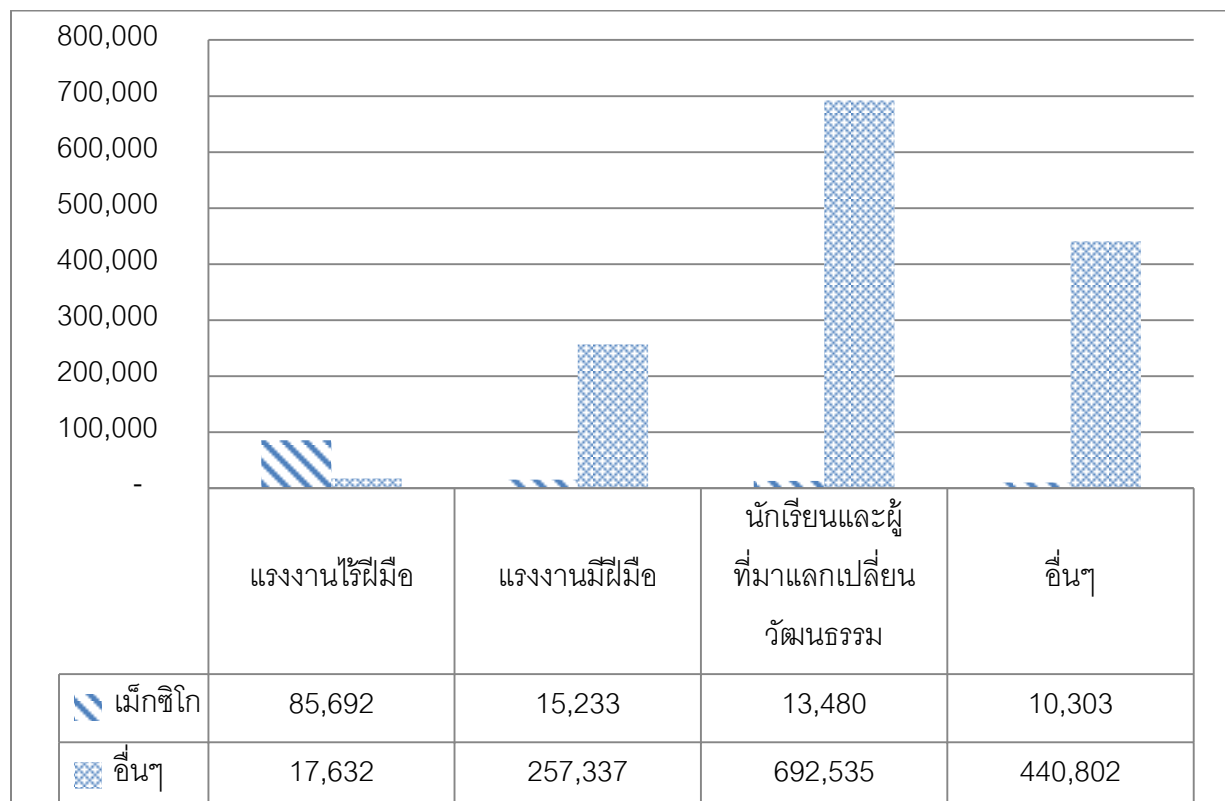
โดยแรงงานไร้ฝีมือจะสามารถทำงานได้ภายใต้ H-2A และ H-2B Visa สำหรับงานในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ตามลำดับซึ่งเป็นวีซ่าทำงานชั่วคราวทั้งคู่ แรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้จะถูกเรียกว่า Guest worker ซึ่งอยู่ภายใต้ Guest Worker Program ที่เป็นโครงการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือชั่วคราวเพื่อเติมเต็มตลาดแรงงานที่ขาดแคลนเป็นฤดูกาลๆไป ส่วนแรงงานผิดกฎหมายนั้นเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานถูกกฎหมายโดยให้เป็นแรงงานภายใต้ Guest Worker Program (H-2A และ H-2B visa)

#### 4.2.1 ข้อมูลแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานชั่วคราว และแรงงานผิดกฎหมาย

แรงงานต่างชาติที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐชั่วคราว จะถือวีซ่าประเภท Nonimmigrant visa เข้ามาซึ่งมีประเภทหลักๆอยู่ 20 กว่าประเภทตามลักษณะงาน และยังมีวีซ่าย่อยอยู่ในวีซ่าหลักเหล่านี้ (ดูชนิดวีซ่าได้ในภาคผนวก)

จากกราฟที่ 8 แสดงให้เห็นว่าชาวต่างชาติส่วนใหญ่ที่ถือ Nonimmigrant visa เข้ามาจะเป็นนักเรียน นักศึกษาและผู้เข้ามาแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมซึ่งเป็นวีซ่าประเภท F และ M รองลงมาคือชาวต่างชาติที่เข้ามาด้วยวีซ่าอื่นๆที่ไม่ใช่การเข้ามาเหมือนสามลักษณะแรกและไม่รวมวีซ่าท่องเที่ยวประเภท B-1 และ B-2 อันดับสามคือวีซ่าทำงานที่ออกให้กับแรงงานฝีมือซึ่งเป็นวีซ่าประเภท E, H-1B, L และ TN สุดท้ายที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือแรงงานไร้ฝีมือซึ่งเข้ามาด้วยวีซ่า H-2A และ H-2B จะเห็นว่าแรงงานไร้ฝีมือมีจำนวนน้อยมาก แต่ที่จริงแล้วมีจำนวนมากโดยเป็นแรงงานผิดกฎหมายไม่มีวีซ่า(ดูข้อมูลได้ในส่วนของแรงงานผิดกฎหมายต่อจากนี้) โดยแรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่จะมาจากประเทศเม็กซิโก

กราฟที่ 8: จำนวนชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานชั่วคราวในสหรัฐอเมริกา ปีพ.ศ. 2553



แรงงานไร้ฝีมือจะเข้ามาทำงานในสหรัฐฯได้โดยถือวีซ่าชั่วคราวประเภท H-2A หรือ H-2B ภายใต้ Guest Worker Program เข้ามาเท่านั้น โดยไม่นับรวมวีซ่าทำงานถาวรซึ่งให้แรงงานไร้ฝีมือเข้ามาเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายในสหรัฐฯได้แต่มีจำนวนจำกัดเพียงปีละ 5,000 คน ซึ่งวีซ่าทั้งสองประเภทนี้ออกให้กับแรงงานไร้ฝีมือใน 58 ประเทศจากข้อมูลปี พ.ศ. 2555 และจากข้อมูลในตารางพบว่าแรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่จะมาจากประเทศเม็กซิโก ร้อยละ 82.9 หรือ 85,692 คนในปีพ.ศ. 2553 (หมายเหตุ: สำหรับสหรัฐอเมริกา แรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมปลายจะถือว่าเป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือเรียกว่า Low-skilled Workers) โดยแรงงานเม็กซิโกมีสัดส่วนร้อยละ 92 ของแรงงานที่ถือ H-2A Visa ทั้งหมด และร้อยละ 71 ของแรงงานที่ถือ H-2B Visa เข้ามาทำงานในสหรัฐฯ

### แรงงานผิดกฎหมาย

นายจ้างส่วนใหญ่นิยมจ้างแรงงานผิดกฎหมายเนื่องจากค่าจ้างไม่สูง และทำงานชั้นล่างที่คนอเมริกันไม่ยอมทำ เช่นรับจ้างเก็บผลผลิตการเกษตร หรือภารโรงแม่บ้าน เป็นต้น แรงงานผิดกฎหมายจึงเข้ามาเติมเต็มตลาดแรงงานในส่วนที่คนอเมริกันไม่ยอมทำ แม้ว่าค่าจ้างจะต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้างในประเทศตนเองแล้วพบว่าค่าจ้างที่ได้รับในสหรัฐนั้นสูงกว่า

แรงงานผิดกฎหมายในปีพ.ศ. 2554 มีจำนวนราว 11.5 ล้านคน จากตารางที่ 8 พบว่าแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายส่วนใหญ่มาจากประเทศเม็กซิโกร้อยละ 59.1 ตามมาด้วยแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศแคนาดา ทวีปอเมริกาใต้ และทวีปอเมริกากลางร้อยละ 25.2 จากข้อมูลปีพ.ศ. 2554

**ตารางที่ 8: แสดงจำนวนแรงงานผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา ปี พ.ศ. 2554**

| ประเทศ/กลุ่มประเทศ            | จำนวนแรงงานผิดกฎหมาย | สัดส่วนต่อแรงงานผิดกฎหมายทั้งหมด |
|-------------------------------|----------------------|----------------------------------|
| เม็กซิโก                      | 6,800,000            | 59.1%                            |
| ทวีปอเมริกา<br>ยกเว้นเม็กซิโก | 2,900,000            | 25.2%                            |
| ทวีปเอเชีย                    | 1,300,000            | 11.3%                            |
| ทวีปยุโรป                     | 300,000              | 2.6%                             |
| อื่นๆ                         | 200,000              | 1.7%                             |

ที่มา: Office of Immigration Statistics. Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2011. Population Estimates. March 2012. U.S. Department of Homeland Security.

ด้วยพรมแดนของประเทศสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโกอยู่ติดกันเป็นระยะทางยาวมาก ทำให้การลักลอบเข้ามายังสหรัฐของชาวเม็กซิโกทำได้ง่ายกว่าชาวต่างชาติจากประเทศอื่น แรงงานที่เดินทางมาจากประเทศในทวีปอเมริกาใต้ที่อยู่ห่างไกลจากประเทศสหรัฐมีต้นทุนในการเดินทางเข้ามามากกว่า และประเทศในทวีปอเมริกากลางที่ส่วนใหญ่เป็นประเทศในหมู่เกาะแคริบเบียนต้องเดินทางมาโดยเรือซึ่งถูกตรวจสอบและจับกุมได้ง่ายกว่า

เนื่องจากคนอเมริกันไม่ทำงานชั้นล่าง เนื่องจากค่าจ้างต่ำและลักษณะงานที่ไม่น่าทำ ทำให้นายจ้างมีความต้องการแรงงานผิดกฎหมายไปทำงาน นำไปสู่การเสนอวิธีแก้ไขจากรัฐบาลด้วยการออกวีซ่าประเภท H-2A และ H-2B ให้แก่แรงงานไร้ฝีมือเพื่อให้เดินทางเข้ามาทำงานในสหรัฐได้อย่างถูกกฎหมาย

#### 4.2.2 ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ (แรงงานชั่วคราว)<sup>2</sup>

แรงงานชั่วคราวในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกาส່วนใหญ่จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ดังนั้นนโยบายในช่วงหลังนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการของนโยบายที่มีไว้เพื่อบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือโดยเฉพาะ โดยนับแต่อดีตเป็นต้นมาแรงงานไร้ฝีมือในสหรัฐเกินกว่าครึ่งของแรงงานไร้ฝีมือทั้งหมดจะมาจากประเทศเม็กซิโก นโยบายจึงมักเน้นไปที่แรงงานจากเม็กซิโกเป็นหลัก

หลังจากสิ้นสุดสงคราม Mexican-American War ในปี พ.ศ. 2391 แรงงานจากเม็กซิโกเริ่มเดินทางเข้ามาในสหรัฐเพื่อทำงานรับจ้างชั่วคราวในภาคการเกษตร เหมืองแร่ และอุตสาหกรรมต่างๆ เพียงชั่วคราวแล้วเดินทางกลับประเทศไป ในช่วงนี้ยังไม่มีระบบบริหารจัดการแรงงานแต่อย่างใด

ความพยายามบริหารจัดการกับแรงงานต่างชาติของรัฐบาลสหรัฐ ที่ใหญ่ที่สุดเริ่มแรกเลยคือ การผ่านกฎหมาย Chinese Exclusion Act ในปี พ.ศ. 2425 โดยไม่อนุญาตให้แรงงานชาวจีนเข้ามาทำงานในสหรัฐได้

ในช่วงปีพ.ศ. 2467 รัฐบาลสหรัฐมีการควบคุมชายแดน (U.S. Border Patrol) เพื่อป้องกันไม่ให้มีแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะจากเม็กซิโกเดินทางเข้ามาทำงานได้ง่ายอีกต่อไป เมื่อพบแรงงานเม็กซิโกที่ลักลอบเข้ามาทำงาน

---

<sup>2</sup> ต่อเนื่องมาจากหัวข้อที่ 3.1

ชั่วคราวแล้วเดินทางกลับไปจะถือว่าเป็นแรงงานผิดกฎหมายทันที แต่ถ้าจะอพยพเข้ามาอยู่อย่างถูกกฎหมายถาวรก็ยังคงทำได้และไม่จำกัดจำนวน จนกระทั่งปีพ.ศ. 2508 จึงมีการจำกัดจำนวนชาวเม็กซิโกที่จะเข้ามาอยู่อย่างถูกกฎหมายโดยเป็นพลเมืองสหรัฐฯ ภายใต้ Immigration and Naturalization of Act ร่วมกับการจำกัดจำนวนชาวต่างชาติจากประเทศอื่นด้วย

ในปี พ.ศ. 2485 สหรัฐฯทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศเม็กซิโกเพื่อนำเข้าแรงงานเม็กซิโกอย่างถูกกฎหมายให้เข้ามาทำงานในภาคการเกษตร ภายใต้โครงการเล็กๆที่ชื่อว่า Bracero Program แต่หลังจากมีปัญหาการกดขี่เอารัดเอาเปรียบแรงงานซึ่งเป็นปัญหาทางด้านมนุษยธรรมก็ได้มีการยกเลิกโครงการนี้ไปในปี พ.ศ. 2507

ในปีพ.ศ. 2486 สหรัฐฯอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานจากประเทศหมู่เกาะแคริบเบียน เพื่อมาทำงานตัดอ้อยที่รัฐฟลอริดาด้วยวีซ่าชั่วคราว ภายใต้ Immigration and Nationality Act โดยเป็นโครงการที่มีชื่อว่า H-2 Program ซึ่งต่อมาภายหลังที่ Bracero Program สิ้นสุดลงในปีพ.ศ. 2507 นายจ้างสามารถจ้างแรงงานเม็กซิโกเข้ามาทำงานภาคการเกษตรภายใต้โครงการ H-2 Program นี้ได้เช่นกันแต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของ H-2 Program คือออกวีซ่าให้กับแรงงานจากแคริบเบียนมาทำงานในไร่อ้อยและแรงงานจากแคนาดามาทำงานไร่แอปเปิล ทำให้แรงงานจากเม็กซิโกแทบทั้งหมดไม่ได้รับอนุมัติวีซ่านี้จากกระทรวงแรงงาน

ช่วงหลังจากที่ Bracero Program สิ้นสุดลง แรงงานจากเม็กซิโกส่วนใหญ่จึงลักลอบเข้ามาทำงานในสหรัฐอเมริกาอย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากเป็นเพียงช่องทางเดียวเท่านั้นที่จะเข้ามาได้

ในปีพ.ศ. 2529 มีการประท้วงของแรงงานตัดอ้อย เนื่องจากค่าจ้างที่ได้รับต่ำกว่าที่ได้ทำสัญญากันไว้ แรงงานจึงนัดกันหยุดงานประท้วงกว่าสามร้อยคน เจ้าของกิจการอ้อยจึงแจ้งตำรวจให้มาจัดการโดยมีการใช้อาวุธปืนและสุนัขตำรวจเพื่อบีบให้แรงงานเหล่านี้ขึ้นรถโดยสารแล้วส่งกลับออกนอกสหรัฐฯไปเลย

ภายหลังการประท้วงนี้ในปีเดียวกัน รัฐบาลจึงมีการปฏิรูปโครงการ H-2 Program ใหม่ภายใต้ Immigration Reform and Control Act โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ H-2A Program สำหรับแรงงานที่มาทำงานในภาคการเกษตรซึ่งให้ไม่จำกัดจำนวน และ H-2B Program ให้กับแรงงานที่มาทำงานในภาคนอกการเกษตรโดยจำกัดจำนวนไว้ที่ 66,000 คน แต่หลังจากปี พ.ศ. 2548 แรงงานที่เคยทำงานภายใต้ H-2B แล้วจะกลับเข้ามาทำงานอีกครั้งจะไม่นับรวมในจำนวนจำกัดนี้โดยจะได้รับวีซ่าอีกประเภทคือ H-2R ซึ่งเป็นวีซ่าสำหรับแรงงานที่เข้ามา

ทำงานอีก และพบว่าแรงงานส่วนใหญ่ภายใต้ H-2 program ทั้ง 2 ชนิดจะมาจากเม็กซิโกถึง 3 ใน 4 ของแรงงาน ภายใต้โครงการนี้ทั้งหมด รองลงมาจะเป็นแรงงานจากประเทศจาเมกาและประเทศกัวเตมาลา

ในปีพ.ศ. 2533 มีการผ่าน Immigration Act of 1990 ซึ่งออกมาเพื่อลดจำนวนแรงงานไร้ฝีมือที่จะเข้ามา ด้วย immigrant visa แล้วขอสิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายจาก 29,000 วีซ่าเป็น 5,000 วีซ่าต่อปี เนื่องจากมี โครงการ H-2 Guest Worker Program แทนแล้ว ทำให้แต่ก่อนแรงงานไร้ฝีมือที่มีสิทธิได้เป็นพลเมืองสหรัฐนั้นได้ สิทธินี้ลดลง โดยเข้ามาทำงานในลักษณะของแรงงานชั่วคราวมากขึ้นแทน

#### 4.2.3 Bracero Program

โครงการนี้แต่แรกมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเข้าแรงงานเม็กซิโกจำนวนไม่กี่ร้อยคนเพื่อเข้ามาเก็บเกี่ยว Sugar beets ในรัฐแคลิฟอร์เนีย แต่กลับกลายเป็นว่าแรงงานเม็กซิโกเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาทำงานมากกว่า 400,000 คน จนกระทั่งโครงการสิ้นสุดลงในปีพ.ศ. 2507 มีจำนวนแรงงานเม็กซิโกที่เข้ามาภายใต้โครงการนี้ตลอดระยะเวลา ของโครงการประมาณ 4.5 ล้านคน

ลักษณะของ Bracero Program: สิทธิและประโยชน์ของแรงงาน

1. นายจ้างทำสัญญาจ้างกับแรงงานได้อย่างอิสระ ไม่ต้องผ่านรัฐบาล แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ รัฐบาล
2. ต้องจัดหาที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานให้กับแรงงาน
3. จ่ายค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำหรือค่าจ้างทั่วไปที่จ่ายในงานนั้นๆ ขึ้นกับว่าค่าจ้างแบบไหนสูงกว่าก็ให้จ่าย ด้วยค่าจ้างนั้น และถ้านายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้างได้ รัฐบาลจะต้องเข้ามาช่วยเหลือแรงงาน
4. ต้องจ้างงานอย่างต่ำ 30 วันขึ้นไป
5. นายจ้าง แรงงาน และรัฐบาล จะต้องแบ่งกันออกค่าเดินทางในการเดินทางของแรงงานเพื่อมาทำงานยัง สถานที่ทำงานในสหรัฐฯ
6. หักร้อยละ 10 ของค่าจ้างเข้าประกันสังคมในลักษณะของบำนาญเกษียณอายุ
7. ค่าจ้างจะถูกฝากเข้าบัญชีธนาคารเม็กซิโกในชื่อของแรงงานนั้น

#### ปัญหาที่พบ

1. แรงงานถูกเอาเปรียบไม่เป็นไปตามสัญญาจ้างงาน เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ไม่รู้ภาษาอังกฤษ

2. นายจ้างเปลี่ยนแรงงานบ่อยมาก ทำให้การจ้างงานแต่ละครั้งสั้นมาก
3. แทบไม่พบการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร ทำให้ตรวจสอบไม่ได้ว่าค่าจ้างที่ได้รับเป็นค่าจ้างที่ถูกเอาเปรียบหรือไม่ เป็นไปตามข้อกำหนดซึ่งเป็นค่าจ้างขั้นต่ำหรือค่าจ้างทั่วไปหรือไม่

#### 4.2.4 Guest Worker Program

เป็นโครงการเพื่อนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือมาทำงานในสหรัฐชั่วคราวหรือตามฤดูกาล โดยไม่สามารถพาครอบครัวของแรงงานเข้ามาได้ แบ่งเป็น H-2A Visa สำหรับงานในภาคการเกษตร และ H-2B Visa สำหรับงานนอกภาคการเกษตร ซึ่งอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานที่คนอเมริกันไม่ต้องการทำได้ซึ่งส่วนใหญ่คืองานชั้นล่าง ภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาล

แต่ก็มีผู้วิจารณ์โครงการนี้ว่าโครงการเหมือนจะทำให้เกิดความเท่าเทียม แต่เนื่องจากแรงงานจะทำงานกับนายจ้างที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานไว้แล้วเท่านั้น และผูกขาดกับนายจ้างเพียงคนเดียว ทำให้นายจ้างมีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวแรงงาน โดยแรงงานไม่สามารถไปทำงานกับนายจ้างอื่นได้ เป็นผลให้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง เมื่อนายจ้างไม่พอใจหรือแรงงานเรียกร้องอะไรขึ้นมา นายจ้างสามารถทำเรื่องต่อกระทรวงแรงงานเพื่อส่งแรงงานนั้นกลับประเทศไปได้ แรงงานภายใต้โครงการนี้ส่วนมากแล้วจะถูกนายจ้างเอาเปรียบกดขี่ให้ทำงานในสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ดี ทำให้ส่วนใหญ่หลบหนีออกจากโครงการ ย้ายไปยังเมืองอื่น หรือกลายเป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไป ดังนั้นโครงการนี้ยังไม่ได้ประสิทธิภาพ รัฐบาลอเมริกันจึงยังมีการปฏิรูปโครงการนี้อยู่ในปัจจุบัน

#### ลักษณะการจ้างงานของ Guest Worker Program

กระบวนการในการออกวีซ่านี้มีหลายขั้นตอนเนื่องจากนายจ้างจะต้องแสดงให้เห็นว่า

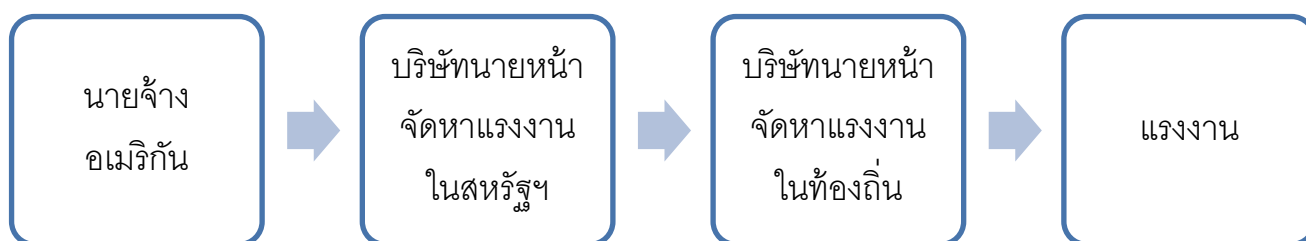
1. เป็นงานชั่วคราวและไม่มีชาวอเมริกันต้องการจะทำจริงๆ โดยการลงประกาศรับสมัครงานในหนังสือพิมพ์ และตัวแทนสำนักงานจัดหางานของรัฐ แล้วพบว่าไม่มีชาวอเมริกันสนใจจะมาสมัครงาน โดยการประกาศลักษณะงานและค่าจ้างนั้นต้องอย่างน้อยเทียบเท่ากับนายจ้างอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วม Guest Worker Program ในงานชนิดเดียวกันและพื้นที่บริเวณเดียวกัน



2. ต้องแสดงอัตราค่าจ้างต่อกระทรวงแรงงาน (U.S. Department of Labor) ซึ่งเป็นอัตราค่าจ้างโดยทั่วไปสำหรับการจ้างงานแรงงานท้องถิ่น ซึ่งในงานประเภทเดียวกันในแต่ละพื้นที่ไม่จำเป็นที่จะต้องมีย่อตราค่าจ้างเท่ากันก็ได้

ลักษณะการนำเข้าแรงงานคือ นายจ้างใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานในสหรัฐซึ่งจะเป็นผู้ที่ทำเรื่องกับกระทรวงแรงงานในสหรัฐให้ และติดต่อไปยังบริษัทจัดหาแรงงานในท้องถิ่นเพื่อให้จัดหาแรงงานมาให้ โดยบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานท้องถิ่นนั้นจะเป็นผู้จัดการเรื่องการเดินทาง การทำวีซ่า และการดำเนินต่างๆเพื่อมายังสหรัฐให้แก่แรงงาน ส่วนแรงงานจะเป็นผู้ที่จ่ายค่าดำเนินการทั้งหมดรวมค่าเดินทางและค่าวีซ่าให้แก่บริษัทนายหน้าท้องถิ่น ส่วนนายจ้างจะเป็นผู้จ่ายค่าดำเนินการให้กับบริษัทจัดหาแรงงานในสหรัฐ

#### ภาพที่ 2: ลักษณะการนำเข้าแรงงาน



ขั้นตอนทั้งหมดนี้ไม่ผ่านการดำเนินการโดยรัฐ รัฐบาลมีเพียงกระทรวงแรงงานที่รับเรื่องทำเอกสารและตรวจสอบเอกสารจากบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานในสหรัฐ และ U.S. Citizenship and Immigration Services(USCIS) ซึ่งทำเรื่องออกวีซ่าชนิดนี้ให้ โดยที่แรงงานนั้นจะได้รับวีซ่าเดินทางก่อนเข้ามาที่ถูกผูกติดกับนายจ้างอเมริกันที่จ้างแรงงานเท่านั้น ซึ่งก็คือข้อกำหนดของวีซ่าทั้ง H-2A และ H-2B ที่จะมีนายจ้างได้เพียงคนเดียวเท่านั้น การทำงานกับนายจ้างอื่นจะมีผลให้แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานผิดกฎหมายทันที และเมื่อสิ้นสุดการทำงานแต่วีซ่ายังไม่หมดอายุก็ไม่สามารถอยู่ต่อเพื่อทำงานที่อื่นได้ จะต้องเดินทางกลับทันทีที่ไม่สามารถโอนนายจ้างได้ และไม่สามารถเดินทางเข้ามาทำงานใหม่ได้อีกเรื่อยๆ ยกเว้นว่าถูกติดแบล็คลิสต์เพราะกระทำความผิด ซึ่งแบล็คลิสต์นี้จัดทำขึ้นโดย North Carolina Growers Associations(NCGA) ถ้าแรงงานกระทำความผิด นายจ้างสามารถแจ้งเพื่อติดแบล็คลิสต์ได้ ซึ่งมีผลให้บริษัทนายหน้าไม่พิจารณาการจ้างแรงงานเหล่านี้ ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้ามาทำงานได้อีกเป็นระยะเวลาหนึ่งปีหลังกลับออกไป แต่ไม่มีการกำหนดจำนวนครั้งในการเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้ง

### ลักษณะของสิทธิและสวัสดิการแรงงานภายใต้ H-2 Guest Worker โดยทั่วไป มีดังนี้

1. ได้รับค่าจ้างเช่นเดียวกับที่แรงงานอเมริกันได้รับซึ่งเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดคือ \$7.25/ชั่วโมง (หรือค่าจ้างขั้นต่ำที่แต่ละรัฐกำหนด)
2. ถ้าทำงานล่วงเวลา(หมายถึงการทำงานเกิน 40 ชั่วโมง/สัปดาห์) จะได้รับอัตราค่าจ้างเป็น 1.5 เท่าของค่าจ้างปกติ
3. ไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ ชนชั้น เพศ ฯ โดยนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างและให้โอกาสในการทำงานเท่าเทียมกันทุกคน
4. ไม่มีการคุกคามทางเพศไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม
5. สถานที่ทำงานต้องสะอาดและมีความปลอดภัย
6. สามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงานหรือองค์กรแรงงานต่างๆได้
7. สามารถยกเลิกการทำงานได้ถ้าถูกกดขี่หรือเอาเปรียบ

แต่นอกจากสิทธิและสวัสดิการโดยทั่วไปนี้ ยังมีความแตกต่างของสิทธิและสวัสดิการของแรงงานระหว่างวีซ่าทั้ง 2 ประเภทนี้อยู่ ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไป

### H-2A Visa

เป็นวีซ่าทำงานชั่วคราวภายใต้โครงการ Guest Worker ที่ออกให้กับแรงงานที่เข้ามาทำงานในภาคการเกษตร โดยมีระยะเวลา 1 ปี แต่สามารถยืดอายุได้ถึง 3 ปี โดยไม่สามารถเปลี่ยนหรือโอนย้ายนายจ้างได้ และไม่มีการจำกัดจำนวนวีซ่า เนื่องจากสหรัฐอเมริกาขาดแคลนแรงงานภาคเกษตรอย่างมาก

### ลักษณะของ H-2A: สิทธิและประโยชน์ของแรงงาน

ค่าจ้างจะต้องไม่ต่ำกว่าค่าจ้างสูงสุดของค่าจ้างที่สูงที่สุดใดใน 3 ค่าจ้างต่อไปนี้

1. ค่าจ้างทั่วไปในตลาดแรงงานที่จ่ายให้กับแรงงานอเมริกันในงานเกษตรนั้นๆ (Prevailing Rate)
2. ค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด

3. “Adverse Effect Wage Rate : AEWR” ซึ่งเป็นค่าจ้างที่ไม่ต่ำจนนายจ้างไม่ต้องการจ้างงานแรงงานสหรัฐอีกต่อไป หรือก็คือเป็นค่าจ้างที่ไม่เป็นปฏิกิริยาต่อแรงงานสหรัฐในงานนั้นๆ
4. ได้ชั่วโมงทำงานแน่นอนอย่างน้อย 3 ใน 4 ของที่ระบุในสัญญา ซึ่งเรียกว่า “Three-quarter Guarantee” โดยที่ถ้านายจ้างไม่สามารถให้งานแก่แรงงานทำได้ 3 ใน 4 ของระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญา นายจ้างก็ต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับแรงงานเพื่อให้เต็ม 3 ใน 4 ส่วนนี้
5. ไม่ต้องจ่ายค่าที่อยู่อาศัยตลอดระยะเวลาของสัญญาการจ้างงาน โดยนายจ้างเป็นผู้จัดหาที่พักให้
6. ได้รับค่าชดเชยค่ารักษาพยาบาลและเงินชดเชยระหว่างที่พักรักษาตัวโดยไม่ได้ทำงาน รวมถึงได้ชดเชยจากการบาดเจ็บจากการทำงาน
7. ได้รับเงินค่าเดินทางจากประเทศต้นทางมายังที่ทำงาน เมื่อทำงานตามสัญญาจ้างไปแล้วครึ่งหนึ่งของระยะเวลาทั้งหมด ซึ่งค่าเดินทางนี้รวมค่าตัวเครื่องบิน หรือค่ายานพาหนะโดยสารอื่น รวมถึงค่าอาหารระหว่างการเดินทางด้วย และถ้าทำงานครบกำหนดระยะเวลาจ้าง นายจ้างจะต้องจ่ายค่าเดินทางกลับประเทศต้นทางให้ และนายจ้างจะต้องเป็นผู้ออกค่าเดินทางระหว่างที่พักแรงงานกับบริเวณที่ทำงานให้
8. ได้รับความคุ้มครองด้านความปลอดภัยตามข้อกำหนดทั่วไปเหมือนแรงงานอื่นๆ
9. เข้าถึงบริการทางกฎหมายของรัฐได้
10. ได้รับการยกเว้นภาษีประกันสังคม

แต่เพื่อคุ้มครองแรงงานอเมริกัน นายจ้างจะต้องยึดถือกฎ “Fifty Percent Rule” โดยนายจ้างจะต้องจ้างแรงงานชาวอเมริกันที่มาสมัครงานในช่วงครึ่งแรกของฤดูกาลที่เริ่มขึ้นแล้ว แต่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามความต้องการ ให้เข้ามาทำงานได้ก่อนเริ่มครึ่งหลังของฤดูกาลทำงานถึงแม้จะมีแรงงานต่างชาติทำอยู่ก่อนแล้วก็ตาม

### H-2B Visa

เป็นวีซ่าทำงานชั่วคราวภายใต้โครงการ Guest Worker ที่ออกให้กับแรงงานที่มาทำงานนอกภาคการเกษตร เช่น ภาคอุตสาหกรรม ป่าไม้ ท่องเที่ยว ก่อสร้าง เป็นต้น โดยวีซ่าประเภทนี้มีสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองที่ดีกว่าวีซ่า H-2A เป็นอย่างมาก เนื่องจากขั้นตอนการออกวีซ่าประเภทนี้ไม่ได้มีข้อบังคับชัดเจน ประกาศออกมาอย่างเป็นทางการ เป็นเพียงบันทึกความตกลงภายในกระทรวงแรงงานเท่านั้น (General Administrative Letter 1-95)

โดยมีกำหนดระยะเวลาทำงานภายใต้วีซ่านี้ 1 ปี และกำหนดจำนวนไว้ที่ปีละ 66,000 วีซ่า แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ครั้งแรกของปีงบประมาณ ตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงมีนาคม จะออกให้ 33,000 วีซ่า และครึ่งหลังของปีงบประมาณ ตั้งแต่เดือนเมษายนถึงกันยายน ก็จะมีออกให้อีก 33,000 วีซ่า และเช่นเดียวกับ H-2A ที่ไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้เช่นกัน

โดยนายจ้างเพียงแค่ระบุสภาพการทำงาน ลักษณะการทำงาน และค่าจ้าง โดยแจ้งแก่กระทรวงแรงงาน เพื่อให้พิจารณาว่าเป็นไปตามกำหนดของอุตสาหกรรมการผลิตนั้นๆ หรือไม่ แต่เนื่องจากไม่มีข้อบังคับโดยตรง ทำให้กระทรวงแรงงานไม่สามารถเข้าไปควบคุมการกำหนดอัตราค่าจ้างให้แก่แรงงานได้

ลักษณะของ H-2B: สิทธิและประโยชน์ของแรงงาน

1. จ่ายค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างทั่วไปในตลาดแรงงานที่จ่ายให้กับแรงงานอเมริกันในงานเกษตกรนั้นๆ
2. ได้รับการจ้างงานเต็มเวลา แต่ไม่มี “Three-quarter Guarantee”
3. ไม่มีที่พักอาศัยที่นายจ้างต้องจัดไว้ให้
4. ไม่มีการกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าเดินทางกลับประเทศต้นทางกรณี que การทำงานสิ้นสุดลง
5. ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางกฎหมายได้
6. ไม่ได้รับการยกเว้นภาษีประกันสังคม

ตารางที่ 9: เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ของแรงงาน ระหว่าง H-2A และ H-2B Visa

| สิทธิประโยชน์ของแรงงาน                                                                      | H-2A                                                                       | H-2B |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------|
| ค่าจ้างทั่วไปในตลาดแรงงานที่จ่ายให้กับแรงงานอเมริกันในงานเกษตกรนั้นๆ (Prevailing Wage Rate) | ✓<br>ขึ้นอยู่กับว่าค่าจ้างไหนสูงกว่าในค่าจ้างทั้ง 3 แบบ ก็จะได้ค่าจ้างนั้น | ✓    |
| Three-quarter Guarantee                                                                     | ✓                                                                          | ✗    |
| ที่พักอาศัย                                                                                 | ✓                                                                          | ✗    |
| ค่าเดินทาง                                                                                  | ✓                                                                          | ✗    |

| สิทธิประโยชน์ของแรงงาน       | H-2A | H-2B |
|------------------------------|------|------|
| เข้าถึงบริการทางกฎหมายของรัฐ | ✓    | ✗    |
| ยกเว้นภาษีประกันสังคม        | ✓    | ✗    |

## 5. ผลกระทบของนโยบายและวิธีการบริหารจัดการ

### 5.1 ผลของการใช้ Guest Worker Program ที่ผ่านมา

#### 5.1.1 ผลต่อนายจ้าง

สำหรับนายจ้างเองนั้นถ้าไม่ได้เอาเปรียบแรงงาน ก็ไม่อยากจะได้แรงงานภายใต้โครงการนี้ เนื่องจากกระบวนการเหล่านี้ทำให้นายจ้างยุ่งยาก ใช้เวลานานและต้องเสียเงินในการดำเนินการมากกว่าการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ทำให้ในทางปฏิบัติโครงการนี้ใช้ไม่ได้ผลมากนัก โดยดูจากจำนวนแรงงานผิดกฎหมายในสหรัฐที่มีมากกว่าสิบล้านคน ขณะที่แรงงานภายใต้โครงการนี้มีราวๆหนึ่งแสนคน

จากการกำหนดจำนวน H-2B Visa ไว้ที่ 66,000 วีซ่าต่อปี และไม่ให้เปลี่ยนนายจ้างนั้น ทำให้อุตสาหกรรมบางอย่างที่เติบโตสูงในช่วงหน้าร้อนไม่กี่เดือน ไม่สามารถหาแรงงานเข้ามาเติมเต็มงานชั่วคราวช่วงนี้ได้พอ เพราะจำนวนนี้ถูกจำกัดให้ทำงานได้ทีเดียวเป็นระยะเวลาหนึ่งปี และเมื่อครบจำนวนวีซ่าแล้ว ก็ไม่เปิดเพิ่มให้ขอได้อีก จนกว่าจะถึงครั้งต่อมาของปีงบประมาณ

#### 5.1.2 ผลต่อแรงงาน

อำนาจระหว่างนายจ้างกับแรงงานไม่เท่าเทียมกันอย่างมาก จากลักษณะของโครงการซึ่งแรงงานจะต้องถูกติดกับนายจ้างเดียว และไม่มีการควบคุมการปฏิบัติตามสัญญาจ้างงานอย่างเคร่งครัดจากรัฐบาล รวมถึงไม่มีการอบรมภาษาอังกฤษให้กับแรงงานหรือการอบรมใดก็ตามก่อนหน้า เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดเอาไว้ ทำให้งานไม่เข้าใจสัญญาจ้างงานและสิทธิประโยชน์ที่ตนเองพึงจะได้รับ

เมื่อถูกผูกติดกับนายจ้างเดียว ทำให้นายจ้างมีอำนาจมากกว่า เพราะแรงงานไปหางานทำที่อื่นไม่ได้ ไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายทันที ทำให้โดนเอาเปรียบได้ง่าย นอกจากนั้นถ้านายจ้างไม่พอใจการทำงานหรือไม่พอใจแรงงานถ้าแรงงานแจ้งแก่เจ้าหน้าที่กฎหมายว่าได้รับการปฏิบัติไม่เป็นธรรม หรือนายจ้างไม่

อยากให้ทำงานต่อ ก็มีสิทธิไล่ออกโดยไปแจ้งแก่กระทรวงแรงงานด้วยสาเหตุที่เหมาะสมใดๆก็ได้ แรงงานนั้นก็จะต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเท่านั้นไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายทันที ทำให้โครงการนี้เอื้อประโยชน์ให้กับนายจ้างอเมริกันมากกว่าแรงงานต่างชาติอย่างมาก เป็นผลให้แรงงานแทบไม่มีสิทธิเรียกร้องใดๆได้เลย และเมื่อ North Carolina Growers Association (NCGA) ได้เริ่มทำบัญชีดำเนินมาในปี พ.ศ. 2540 เพื่อทำการแบล็คลิสต์แรงงานต่างชาติที่กระทำผิดและไม่ควรให้เข้ามาทำงานในสหรัฐฯอีกครั้ง ทำให้แรงงานบางส่วนซึ่งไม่ได้กระทำผิดแต่นายจ้างไม่พอใจแล้วส่งตัวกลับเพราะแจ้งสภาพการทำงานอันไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่กฎหมายของรัฐ พบว่าเมื่อเดินทางกลับมาอีกครั้งก็โดนติดแบล็คลิสต์แล้ว ทำให้เข้ามาทำงานอีกครั้งไม่ได้ในระยะเวลาของการติดแบล็คลิสต์ที่กำหนดเอาไว้

ดังนั้นสุดท้ายแล้วแทนที่ Guest Worker Program จะเป็นการลดแรงงานผิดกฎหมายลงเพื่อให้มาเป็นแรงงานถูกกฎหมายภายใต้โครงการนี้ กลับกลายเป็นว่าด้วยข้อบังคับที่เอื้อประโยชน์ให้นายจ้างและทำให้แรงงานเสียเปรียบ ทำให้ในที่สุดแล้วโครงการอาจทำให้จำนวนแรงงานผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นได้จากแรงงานที่หลบหนีภายใต้โครงการนี้ และไม่มีแรงงานผิดกฎหมายอยากที่จะเข้ามาอยู่ภายใต้โครงการนี้เช่นกัน เนื่องจากการเป็นแรงงานผิดกฎหมายไม่ถูกผูกติดกับนายจ้างทำให้มีอิสระในการเลือกงานมากกว่า

เมื่อแรงงานเดินทางมาถึง นายจ้างมักจะยึดเอกสารต่างๆของแรงงานเอาไว้โดยเฉพาะหนังสือเดินทางและประกันสังคม โดยอ้างว่าเพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานหนีงานกลางคัน การยึดเอกสารเหล่านี้ไว้ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าถึงสิทธิใดๆได้เลย ทั้งสิทธิประกันสังคมและบริการทางกฎหมาย(สำหรับ H-2A Visa ที่ได้รับสิทธิเหล่านี้)

จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2549 พบว่าค่าจ้างรายชั่วโมงของแรงงาน H-2A Visa ในกิจการป่าไม้ต่ำลง ทั้งค่าจ้างที่เป็นตัวเงินและค่าจ้างที่แท้จริง ซึ่งสามารถอธิบายได้ 2 ประการคือ 1) กระทรวงแรงงานปรับวิธีการคำนวณ Prevailing Rate ใหม่ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อนายจ้างมากกว่า 2) การมี Guest Worker Program ทำให้ค่าจ้างต่ำลงเพราะทำให้นายจ้างมีอำนาจต่อรองที่มากกว่าแรงงาน ทำให้เมื่อเวลาผ่านไปค่าจ้างก็ตกลงเรื่อยๆ ขณะที่อุปสงค์ของแรงงานภายใต้ Guest Worker ก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆเช่นกัน

บางครั้งฤดูกาลงานก็ไม่อาจคาดการณ์ได้ชัดเจน ในภาคเกษตรอาจพอรู้ฤดูกาลได้ว่าช่วงเวลาใดถึงเวลาใดใช้เพาะปลูกจนถึงเก็บเกี่ยว ขณะที่ในหลายอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมอาหารทะเล ไม่รู้ว่าฤดูกาลเริ่มต้นและ

สิ้นสุดเมื่อใดชัดเจน ทำให้มีแรงงานที่ไม่มีงานทำในหลายอาทิตย์แรกหรือหลังสิ้นสุดฤดูกาล และไม่สามารถไปทำงานที่อื่นในช่วงเวลานี้ได้เนื่องจากข้อกำหนดของโครงการที่ถูกติดกับนายจ้างเดียว ทำให้ต้องอยู่อย่างไม่มีงานทำเป็นเวลาหลายสัปดาห์โดยไม่มีการจ่ายค่าจ้าง ขณะที่ต้องจ่ายค่าอาหารและที่พักเอง(H-2B Visa ไม่มีสิทธิประโยชน์เหล่านี้) อีกทั้งการที่แรงงานต้องกู้เงินเพื่อจ่ายค่าดำเนินการมาทำงานยังสหรัฐด้วยอัตราดอกเบี้ยต่อเดือนสูงแล้วการไม่มีงานทำไม่กี่อาทิตย์ก็ส่งผลกระทบต่อแรงงานได้มาก

แรงงานที่สมควรได้รับ H-2A Visa เพราะเดินทางเพื่อมาทำงานในภาคเกษตร กลับต้องทำ H-2B Visa แทนเนื่องจากข้อกำหนดข้อบังคับต่างๆ ที่น้อยกว่าและสิทธิประโยชน์ที่นายจ้างจะต้องให้อย่างที่พักก็ไม่มี นายจ้างจึงต้องการให้แรงงานที่จะมาทำงานเกษตรเข้ามาด้วย H-2B Visa มากกว่า ขณะที่แรงงานที่เข้ามาด้วย H-2B Visa แต่แรกบางส่วนก็ไปทำแรงงานในภาคเกษตร เพราะนายจ้างอยากได้แรงงานที่ถือ H-2B Visa มากกว่า ซึ่งดีต่อนายจ้างมากกว่านั่นเอง ทำให้โครงการไม่ได้สะท้อนจำนวนแรงงานในภาคการผลิตต่างๆ อย่างแท้จริง

การรักษาพยาบาลเมื่อได้รับบาดเจ็บตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ มักจะใช้ไม่ได้จริงหรือไม่ครอบคลุม เนื่องจากการรักษาพยาบาลนี้อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งมีข้อกำหนดแตกต่างกันไป และแรงงานก็มีความรู้ค่อนข้างน้อยกว่าจะเข้าใจระบบการใช้สิทธิประโยชน์ทางการรักษาพยาบาล เมื่อสิ้นสุดวีซ่าแล้วจะต้องเดินทางกลับประเทศในขณะที่บาดเจ็บอยู่ ซึ่งไม่มีการรักษาพยาบาลต่อในประเทศของตน แรงงานส่วนใหญ่จึงยอมแบกรับความเจ็บปวดจากบาดแผลในการทำงานเอาไว้ เพราะคิดว่าอีกไม่นานคงจะหายดี เพื่อจะได้ไม่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลที่มีราคาแพงเอง และถ้าไปบอกแก่นายจ้างบางครั้งนายจ้างอาจจะให้เขาทำสัญญาออกจากงานและเมื่อออกจากงานแล้วจะต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเท่านั้น พอกลับเข้ามาอีกครั้งก็พบว่าตนเองโดนติดแบล็คลิสต์ ทำให้แรงงานส่วนใหญ่ปล่อยให้ตนเองไม่ได้รับการรักษาพยาบาล

โครงการ H-2 Guest Worker Program นี้ยังไม่มีเข้ามาตรวจสอบควบคุมจากรัฐบาลอย่างจริงจัง ทำให้เป็นช่องทางในการค้ามนุษย์ได้ เนื่องจากบริษัทใหญ่ๆ ไม่อยากมีปัญหาและไม่อยากรับผิดชอบต่อแรงงานเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดๆ ทำให้นายจ้างจ้างงานจาก Subcontractor อีกทอดหนึ่ง ซึ่ง Subcontractor นี้อาจเป็นเพียงกลุ่มคนที่ไม่มีกิจการใดเลยหรือไม่มีเงินทุนด้วยซ้ำ แต่ไปจดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานเพื่อให้สามารถนำเข้าแรงงานได้ถูกกฎหมายก่อนจะมาขายส่งต่อไปให้บริษัทใหญ่ๆ อีกที ผลก็คือแรงงานอาจถูกกระทำหนักกว่าเดิม เพราะถ้าแรงงานฟ้องร้องบริษัทก็ไม่ต้องแบกรับความรับผิดชอบใดๆ

ภายใต้ H-2A Visa นายจ้างจะต้องจัดหาที่พักอาศัยที่สะอาดและได้มาตรฐาน แต่ที่พบคือที่พักส่วนใหญ่จะต่ำกว่ามาตรฐานและสกปรก ส่วน H-2B Visa นั้นแย่กว่ามากเนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้นายจ้างต้องเตรียมที่พักไว้ให้ ทำให้อาจได้ที่พักซึ่งไม่มีแม้แต่เตียงนอนหรือเตาแก๊สใช้ หรือถ้าได้ที่พักที่มีครบและได้มาตรฐานก็จะถูกหักค่าที่พักจากนายจ้างในราคาค่าเช่าที่สูงเกินจริง

### กรณีศึกษาจาก Guest Worker Program ที่มีต่อแรงงาน<sup>3</sup>

#### กรณีศึกษาที่ 1: การเอาเปรียบของตัวแทนนายหน้าจัดหาแรงงาน

บริษัทนายหน้าในสหรัฐนั้นสามารถแสวงหากำไรได้เป็นจำนวนมาก จากค่าดำเนินการที่นายจ้างอเมริกันจ่ายให้หาแรงงาน และจากบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานท้องถิ่น ด้วยการเป็นคนกลาง เนื่องจากรัฐไม่ได้มีการควบคุมนายหน้าเหล่านี้

ตัวอย่างคือ บริษัทนายหน้าแห่งหนึ่งในสหรัฐสามารถทำเงินได้ \$1,200 ต่อแรงงาน 1 คนที่เดินทางเข้ามา โดยได้จากนายจ้างอเมริกัน \$300 และจากบริษัทจัดหาแรงงานท้องถิ่น \$900 โดยทำหน้าที่เพียงดำเนินการตามขั้นตอนนำเข้าแรงงานให้ถูกกฎหมายต่อกระทรวงแรงงานเท่านั้น ส่วนค่าเดินทาง ค่าทำวีซ่าและค่าดำเนินการอื่นๆ จากประเทศต้นทางเป็นหน้าที่จัดการของบริษัทนายหน้าท้องถิ่นซึ่งเก็บค่าดำเนินการทั้งหมดนี้จากแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จ่ายเงินให้แก่บริษัทจัดหาแรงงานท้องถิ่นราว \$3,500-5,000 ทั้งที่จริงแล้วค่าเดินทางรวมค่าทำวีซ่ามันไม่ถึง \$1,000 ด้วยซ้ำ

แรงงานส่วนใหญ่ที่นั่นยากจนจึงต้องการเข้ามาหางานทำในสหรัฐ แต่เมื่อไม่มีเงินจ่ายให้นายหน้าจัดหางานก็จำเป็นต้องไปกู้เงินดอกเบี้ยสูง และในบางครั้งนายหน้าท้องถิ่นก็ให้แรงงานนำทรัพย์สิน เช่น บ้านหรือรถ มาประกันเอาไว้ด้วยเพื่อกันไม่ให้แรงงานทำผิดสัญญาจ้างงาน ซึ่งพบว่าแรงงานส่วนใหญ่ไม่สามารถหาเงินมาใช้คืนหนี้ที่กู้มาจ่ายค่าดำเนินการนี้ได้ เพราะลำพังแค่ดอกเบี้ยก็สูงมากแล้ว และถึงข้อกำหนดของ H-2A ที่ให้นายจ้างจ่ายค่าเดินทางให้แรงงานนั้นกลับพบว่าเมื่อเดินทางมาถึงและทำงานตามสัญญาจ้างแล้วแรงงานกลับไม่ได้เงินส่วนนี้หรือได้เพียงบางส่วน

---

<sup>3</sup> กรณีศึกษาทั้งหมดในงานชิ้นนี้เรียบเรียงมาจากรายงานการศึกษาของ Southern Poverty Law Center, Close to Slavery: Guestworker Programs in the United States.



ตัวอย่างคือ แรงงานกัวเตมาลารายหนึ่งไปทำงานให้บริษัทป่าไม้ในสหรัฐด้วย H-2B Visa โดยการทำสัญญากับตัวแทนจ้างงานในท้องถิ่นที่ต้องให้บุคคลที่สาม ค้ำประกัน แรงงานรายนี้จึงต้องให้ภรรยาลงชื่อเป็นผู้ค้ำประกันให้ ไม่เช่นนั้นจะไม่สามารถเดินทางไปยังสหรัฐได้ โดยนายหน้าอ้างว่าถ้าเขาทำผิดสัญญา จะได้มีประกันเอาไว้โดยให้ภรรยาของเขาเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อไปทำงานยังสหรัฐแล้วพบว่าตนเองถูกใช้งานอย่างหนัก แต่ไม่อาจฟ้องร้องหรือหลบหนีได้เพราะเกรงว่าภรรยาจะได้รับความเดือดร้อน

แรงงานกัวเตมาลาส่วนใหญ่ต้องจ่ายค่าดำเนินการราว \$2,000 เพื่อมาทำงานในกิจการป่าไม้ ซึ่งส่วนใหญ่แรงงานกลุ่มนี้จะเป็นชาวกัวเตมาลาพื้นเมืองซึ่งพูดภาษาอังกฤษไม่ได้ พูดได้แต่ภาษาท้องถิ่นตนเอง มีเพียงส่วนน้อยที่พูดภาษาสเปนซึ่งเป็นภาษาราชการกัวเตมาลาได้ โดยส่วนใหญ่หนี้ยากจนทำให้เงินก้อนนี้จำต้องไปกู้จากแหล่งทุนดอกเบี้ยสูงในอัตราประมาณร้อยละ 20 ต่อเดือน(คิดเป็นเงินประมาณเดือนละ \$400) ขณะที่ทำงานได้เงินไม่ถึง \$1,000 ต่อเดือน ทำให้โอกาสใช้คืนเงินต้นแทบไม่มี เมื่อสิ้นสุดการทำงานและเดินทางกลับประเทศกลับมีหนี้เป็นจำนวนมากต้องใช้คืน เพราะการทำงานภายใต้ Guest Worker Program นั้นค่าแรงไม่สูงและเมื่อโดนเอาเปรียบยิ่งทำให้ได้ค่าจ้างน้อยลง อีกทั้งอนุญาตให้ทำงานในระยะสั้นไม่ถึง 1 ปี

แต่ที่หนักกว่าคือแรงงานชาวไทยและอินโดนีเซียที่เข้าไปด้วย H-2A Visa โดยต้องจ่ายเงินค่าดำเนินการให้นายหน้าราว \$5,000-\$10,000 หรือมากกว่านี้

## กรณีศึกษาที่2: การเอาเปรียบค่าแรง

แรงงาน H-2B Visa ในกิจการป่าไม้ถูกเอาเปรียบจากบริษัทนายจ้างที่จะต้องจ่ายค่าจ้างตามข้อกำหนดคืออัตรา Prevailing rate ซึ่งอยู่ประมาณ \$6-\$10 ต่อชั่วโมงสำหรับการปลูกต้นสน แต่แรงงานกลับได้รับค่าจ้างเท่ากับจำนวนต้นสนที่ปลูกได้ โดยทุกๆ 1 กระสอบที่บรรจุเมล็ดต้นสน 1,000 เมล็ด จะได้ค่าจ้างราว \$15-\$30 ต่อกระสอบ ซึ่งการปลูกต้นสนนี้ถ้าปลูกในพื้นที่ที่เป็นลานกว้างก็อาจปลูกได้ถึง 2,000 ต้น(2 กระสอบ) ต่อวัน แต่ถ้าพื้นที่ไม่เปิดโล่งอาจปลูกได้แค่ 600 ต้นต่อวัน เมื่อเฉลี่ยแล้วจะได้วันละ 1,500 ต้น จึงได้ค่าจ้างโดยเฉลี่ย \$22.50-\$45 ต่อวัน ซึ่งถ้าระยะเวลาทำงานต่อวันคือ 8 ชั่วโมง ก็จะเท่ากับค่าจ้าง \$2.8-\$5.6 ต่อชั่วโมงซึ่งต่ำกว่า Prevailing rate และที่สำคัญการปลูกต้นสนจำนวน 1,500 ต้นใน 8 ชั่วโมงก็แทบเป็นไปไม่ได้ แรงงานอาจต้องใช้เวลามากกว่านั้น (จากงานสำรวจของ Southern Poverty Law Center สอบถามแรงงานกว่า 1,000 คนในงานปลูกต้นสนนี้พบว่าแรงงาน

ต้องทำงาน 12-13 ชั่วโมงต่อวัน เพื่อปลูกสน 1,300-1,500 เมล็ด โดยได้รับค่าจ้างประมาณ \$25 ต่อวัน) ในบางครั้ง แรงงานอาจต้องจ่ายเงินเพื่อซื้ออุปกรณ์ในการทำงานเองด้วย

### กรณีศึกษาที่3: การเอาเปรียบชั่วโมงทำงาน

แรงงานเม็กซิโกนายหนึ่งเข้ามาทำงานด้วย H-2A Visa ในไร่พริกไทยและพริกหยวกแถบรัฐจอร์เจีย ซึ่งจากข้อกำหนดแล้วการทำงานมากกว่า 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ จะถือว่าเป็นการทำงานล่วงเวลาและจะต้องจ่ายค่าจ้างเพิ่มเป็น 1.5 เท่าในชั่วโมงล่วงเวลา เขาทำงานสัปดาห์ละ 70 ชั่วโมง โดยจัดบันทึกจำนวนชั่วโมงเอาไว้ในสมุด แต่นายจ้างจ่ายค่าจ้างไม่ถึงชั่วโมงทำงานจริงที่จดเอาไว้ บางครั้งก็จ่ายขาดไปถึง 30 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

เมื่อมีเจ้าหน้าที่กฎหมายของรัฐเข้ามาเยี่ยมค่ายแรงงาน เขาจึงรู้ว่าเขามีสิทธิได้ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับทุกชั่วโมงที่เขาทำงาน แต่พอไปคุยกับนายจ้างถึงจำนวนชั่วโมงที่หายไปกลับกลายเป็นว่านายจ้างสั่งห้ามไม่ให้เขาคุยกับเจ้าหน้าที่อีกไม่เช่นนั้นเขาจะต้องตกงาน แต่เขาก็ยังไปคุยกับเจ้าหน้าที่อีกครั้งในอีกเมืองหนึ่ง และพบว่าเมื่อตนเองเดินทางกลับเม็กซิโกและจะเข้ามาทำงานในสหรัฐฯอีกครั้งตัวเองกลับโดนติดแบล็คลิสต์เอาไว้

### กรณีศึกษาที่4: การเอาเปรียบจากการรักษาพยาบาล

แรงงานป่าไม้จากเม็กซิโกนายหนึ่งทำงานฉีดยากำจัดวัชพืช ระหว่างทำงานพลัดเหยียบไปบนกิ่งไม้แตก จนล้มลงกระดูกขาบิด หลังจากนอนโอดโอย หัวหน้างานก็สั่งให้เขาลุกขึ้นเพื่อทำงานต่อแต่เขาไม่สามารถลุกขึ้นได้ จึงถูกต่อว่า เขาจึงต้องลุกขึ้นมาฉีดยาต่อไป แต่สักพักเขาก็เริ่มบวมอักเสบ เขาจึงไปขอให้หัวหน้าที่มีอีกคนช่วยพาไปหาหมอ แต่กลับถูกปฏิเสธเพราะไม่มีเวลาพาไป สุดท้ายจึงต้องไปหาหมอเองและต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง หลายพันดอลลาร์สหรัฐฯ และในระหว่างที่ต้องพักรักษาตัวและไม่ได้ทำงานก็ไม่ได้รับเงินชดเชยจากนายจ้างแต่อย่างใด

### กรณีศึกษาที่5: การเอาเปรียบจากที่พักอาศัย

กลุ่มแรงงานชาวไทยประมาณ 20 คน ต้องจ่ายค่าดำเนินการให้นายหน้าถึง \$11,000 เพื่อเดินทางมาทำงานภาคการเกษตรที่สหรัฐฯในรัฐ North Carolina โดยนายจ้างหลอกว่าจะได้รับค่าจ้าง \$8.24 ต่อชั่วโมง และ

ระยะเวลาการทำงาน 3 ปี พอเดินทางมาถึง หนึ่งในคนที่เดินทางมาด้วยซึ่งเป็นนายหน้าก็ยึดหนังสือเดินทาง วีซ่า และตัวขากลับเอาไว้

ตอนแรกแรงงานไทยอาศัยอยู่ในโรงแรมท้องถิ่น 3 คนต่อห้อง ไม่กี่อาทิตย์ถัดมาก็ต้องอยู่กัน 5 คนต่อห้อง เพราะถูกลดจำนวนห้องลง หลังจากนั้นก็ถูกย้ายไปยังบ้านพักที่อยู่หลังบ้านของนายหน้า โดยบางคนต้องนอนกับพื้น และต้องแบ่งห้องน้ำที่มีห้องเดียวใช้กัน หลังจากนั้นไม่กี่สัปดาห์สัดส่วนอาหารก็ถูกลดลง และยังคงข่มขู่ด้วยว่า ถ้าหลบหนีจะถูกตำรวจจับและส่งตัวออกนอกประเทศไป

หลังจากนั้นไม่ถึง 2 เดือน แรงงานถูกส่งให้ไปทำงานที่รัฐ New Orleans ทำหน้าที่ทุบสิ่งก่อสร้างภายในโรงแรมและร้านอาหารที่เสียหายจากน้ำท่วมหลังจากพายุแคทรินาถล่ม โดยต้องนอนในซากโรงแรมหลายแห่งที่เสียหาย บางโรงแรมก็ไม่มีไฟฟ้าหรือน้ำอุ่นทั้งยังเต็มไปด้วยเศษขยะและเชื้อรา ไม่มีน้ำสะอาดให้ดื่ม และต้องใช้น้ำที่ปนเปื้อนสำหรับประกอบอาหาร ตลอดระยะเวลาจะถูกคุมด้วยชายติดอาวุธปืน และไม่มีการจ่ายค่าจ้างให้ทำให้ไม่มีเงินไปซื้ออาหาร บางส่วนในนี้ถูกส่งกลับไปทำงานเกษตรที่ North Carolina บางคนพยายามหลบหนีในระหว่างเดินทางกลับ แต่บางส่วนยังอยู่ต่อที่ New Orleans และพยายามหลบหนีโดยได้รับความช่วยเหลือจากคนอเมริกันท้องถิ่นที่เห็นสภาพเลวร้ายนี้

แต่ถึงแม้ว่าจะเกิดการเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างแต่แรงงานก็ยังอยากที่จะเดินทางมายังสหรัฐฯ เนื่องจาก

1. อาจหางานในประเทศตนเองทำไม่ได้หรืองานที่มีก็มีความจำจืดมากเกินไป จึงเลือกที่จะมาเสี่ยงทำงานยังสหรัฐอเมริกาที่ค่าจ้างสูงกว่าหลายเท่า ถึงแม้สุดท้ายอาจถูกโกงจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าในสัญญา แต่ก็ตาม

2. นายหน้าจัดหาแรงงานในท้องถิ่นหลอกให้มาเพื่อให้ได้เงินจากการเป็นนายหน้าด้วยการชวนเชื่อว่าการมายังสหรัฐฯจะทำให้ชีวิตสะดวกสบายมากขึ้น

3. การเข้ามาอย่างถูกกฎหมายภายใต้ Guest Worker Program แล้วค่อยกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ภายหลังเมื่อหมดสัญญาทำงานแล้วไม่เดินทางกลับประเทศแต่หนีไปทำงานที่อื่นต่อ มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายในตอนแรกและยังเสี่ยงถูกจับน้อยกว่า

## 5.2 ข้อเสนอแนะที่มีต่อ Guest Worker Program

Southern Poverty Law Center ให้ความเห็นไว้ว่าโครงการนี้มีจุดอ่อนอย่างมาก เพราะลักษณะของ Guest Worker นั้นถูกผูกติดกับนายจ้าง ทำให้ในทางปฏิบัติแรงงานแทบไม่มีสิทธิเรียกร้องสิทธิประโยชน์ใดๆที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ได้เลย ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่ได้จริงจังในการเข้ามาตรวจสอบ แรงงานจึงถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ ดังนั้นโครงการ Guest Worker นี้ไม่ควรนำมาเป็นแบบอย่างสำหรับการปฏิรูประบบแรงงานต่างชาติ และถ้าสหรัฐฯ ยังจะให้โครงการนี้ต่อไป ก็ควรจะทำให้อำนาจที่ไม่เท่าเทียมระหว่างนายจ้างกับแรงงานหมดไปหรือเท่าเทียมกันมากขึ้น

1. โครงการนี้ไม่ควรที่จะผูกติดกับนายจ้างเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญจากที่ได้กล่าวมาก่อนแล้วแต่แรกของผลจากการผูกกับนายจ้าง เพื่อให้แรงงานสามารถหางานทำได้อย่างเสรี ถ้าถูกเอาเปรียบก็เปลี่ยนงานไปทำงานอื่นได้ เป็นการให้นายจ้างมีอำนาจต่อแรงงานลดลง แรงงานก็มีสิทธิเรียกร้องได้มากขึ้น
2. ไม่ควรจำกัดจำนวนวีซ่า H-2B เนื่องจากถ้าแรงงานอเมริกันไม่ต้องการทำงานจริงๆ หลังประกาศงานออกไปแล้ว ก็ควรจะให้สิทธิในการนำเข้าแรงงานได้ไม่จำกัดเหมือนกับ H-2A ไม่ว่าแรงงานนอกภาคการเกษตรจะขาดแคลนหรือไม่ก็ตาม ถ้าไม่ขาดแคลนแรงงานอเมริกันก็ให้จ้างแรงงานอเมริกันแทน แต่ถ้าขาดแคลนก็สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้
3. ควรให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายค่าดำเนินการจ้างแรงงานบางส่วน เช่นค่าเดินทางซึ่งไม่ใช่การมาจ่ายคืนให้ภายหลังการทำงานตามระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้ภายใต้โครงการ เพราะในทางปฏิบัติควบคุมไม่ได้เลย เพื่อให้แรงงานต้องเป็นหนี้จากการกู้ยืมเงินมาจ่ายค่าดำเนินการที่สูงมาก
4. ไม่ควรมีตัวกลางนายหน้าจัดหาแรงงาน ซึ่งไม่ใช่ นายจ้างที่แท้จริง โดยรัฐควรเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ เพราะนายหน้าเหล่านี้ได้กำไรค่าดำเนินการจำนวนมากจากแรงงานโดยแทบไม่ต้องทำหน้าที่อะไรเลย และควรให้นายจ้างมีบทบาทต่อการนำเข้าแรงงานโดยตรงมากกว่าการจ้างผ่านนายหน้าแรงงานซึ่งเป็นการให้นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบในตัวแรงงานเองเมื่อมีปัญหาฟ้องร้องขึ้นมา ทำให้นายจ้างไม่จำเป็นต้องใส่ใจสิทธิใดๆของแรงงาน ส่วนนายหน้าแรงงานที่ถูกฟ้องร้องก็สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาหรือจัดการได้ง่ายกว่าเพราะมีอำนาจมากกว่าแรงงาน รวมทั้งรัฐบาลยังเอื้อประโยชน์ในการจ้างงานให้นายจ้างมากกว่าแรงงาน ผลคือสุดท้ายนายหน้าเหล่านี้สามารถทำเรื่องต่อกระทรวงแรงงานส่งแรงงานกลับประเทศได้และติดแบล็คลิสต์แรงงานเหล่านี้ไม่ให้เข้ามาทำงานได้อีก

5. ควรจะให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานนอกภาคการเกษตร H-2B Visa เทียบเท่ากับ H-2A Visa ในทางกฎหมายที่กำหนดข้อบังคับเอาไว้ อย่างน้อยก็ควรจะได้อัตราค่าจ้าง Adverse Effect Wage Rate(AEWR) รวมถึงได้สิทธิเข้าถึงบริการทางกฎหมายจากรัฐ เป็นต้น เหมือนกับ H-2A Visa ถึงแม้ในทางปฏิบัติแรงงาน H-2A Visa ก็อาจไม่ได้สิทธิประโยชน์จริงๆก็ตาม แต่อย่างน้อยนายจ้างก็จะต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือมีการใช้งานแรงงานผิดประเภท โดยนำแรงงาน H-2B มาทำงานภาคการเกษตรของ H-2A แทนเพื่อหลีกเลี่ยงการให้สิทธิประโยชน์

6. ควรมีการอบรมแรงงานในด้านภาษาอังกฤษเป็นอย่างน้อย เนื่องจากแรงงานไร้ฝีมือโดยมากไม่รู้ภาษาอังกฤษ ทำให้การทำสัญญาจ้างงานเป็นไปในทางเอื้อประโยชน์แก่นายจ้างมากกว่า โดยที่แรงงานถูกบังคับให้ลงชื่อตัวเองในสัญญาเท่านั้น เนื่องจากภายใต้โครงการนี้การทำสัญญาเป็นอิสระระหว่างนายจ้างกับแรงงาน ถึงแม้จะแจ้งอัตราค่าจ้างและลักษณะงานแก่กระทรวงแรงงานก็ตาม แต่ความไม่เข้มงวดในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ทำให้ในความเป็นจริงอาจไม่เป็นไปตามสัญญา แต่อย่างน้อยการที่สามารถอ่านสัญญาเข้าใจก็มีสิทธิปกป้องตนเองได้ระดับหนึ่ง และสามารถเข้าถึงบริการทางกฎหมายและการรักษาพยาบาลได้ง่ายกว่าในการศึกษาและทำความเข้าใจกับระบบบริการเหล่านี้เพื่อให้ใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่

7. ประเทศสหรัฐอเมริกาควรไปศึกษาจากประเทศแคนาดา เนื่องจากมีคนบางส่วนเห็นด้วยว่าระบบบริหารจัดการแรงงานเม็กซิโกของแคนาดา ซึ่งเป็นระบบแบบรัฐต่อรัฐนั้นเป็นแบบอย่างที่ดีที่สุด

8. สุดท้ายคือสิ่งที่จำเป็นที่สุดคือรัฐบาลควรมีความเข้มงวดต่อการตรวจตราและช่วยเหลือแรงงานให้มากขึ้นกว่านี้ เช่น ไม่ออกใบอนุญาตให้นายจ้างที่กดขี่แรงงานภายใต้ Guest Worker Program ในการจ้างแรงงานภายใต้โครงการนี้ได้อีก หรือออกบทลงโทษกับนายจ้างหรือบุคคลที่ยึดเอกสารของแรงงานเอาไว้ทำให้แรงงานไม่มีเอกสารแสดงสิทธิของตนเพื่อใช้บริการของรัฐต่างๆได้ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านกฎหมายหรือรักษาพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้รัฐควรออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างชาติภายใต้โครงการ Guest Worker ให้มากขึ้น เพราะปัจจุบันเป็นการคุ้มครองนายจ้างมากกว่าแรงงาน

### 5.3 ความพยายามในการปฏิรูป Guest Worker Program

ในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีบุช ในปี พ.ศ. 2550 มีการเสนอให้มีวีซ่าประเภทใหม่แทน H-2A และ H-2B Visa คือ Y-Visa และ H-2C Visa โดยหลักๆแล้วเป็นการเพิ่มจำนวนที่จำกัดของวีซ่าแรงงานไร้ฝีมือ และให้สิทธิในการเปลี่ยนนายจ้างได้

## Y-Visa และ H-2C Visa

คือวีซ่าทำงานชั่วคราวสำหรับชาวต่างชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อเติมเต็มตลาดแรงงานชั่วคราวของสหรัฐฯ และลดจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายลง แต่สุดท้ายข้อเสนอในการปฏิรูปนี้ก็ต้องตกไป เนื่องจากกลุ่มต่อต้านการนำเข้าแรงงานของพรรครีพับลิกันไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปนี้ ซึ่งเมื่ออภิปรายในรัฐสภาแล้วไม่ผ่าน ทำให้การปฏิรูปต้องยกเลิกไปในปีเดียวกัน

ส่วนวีซ่าประเภท H-2C นั้นอยู่ภายใต้ The STRIVE Act (ย่อมาจาก Security Through Regularized Immigration and a Vibrant Economy) โดยเป็นการปฏิรูป H-2B Visa เป็น H-2C Visa แทน แต่สุดท้ายแล้ว The STRIVE Act นี้ก็เหมือนกับ Y-Visa ซึ่งไม่ได้ใช้ในการปฏิรูปจริงเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ผ่านสภาเช่นกัน

ตารางที่ 10: เปรียบเทียบลักษณะวีซ่า Y-Visa และ H-2C Visa

| ประเภทวีซ่า          | Y-2A Visa                                                                    | Y-2B Visa                                                                    | Y-1 Visa                                                                                                                                                                                                                | H-2C Visa                                                                                                                                                                            |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ลักษณะของงานชั่วคราว | ในฤดูกาลผลิตสำหรับงานในภาคการเกษตร                                           | ในฤดูกาลผลิตสำหรับงานนอกภาคการเกษตร                                          | นอกฤดูกาลผลิตสำหรับการทำงานใดๆ ก็ตาม                                                                                                                                                                                    | ในหรือนอกฤดูกาลผลิต สำหรับการงานนอกภาคการเกษตร                                                                                                                                       |
| ระยะเวลาทำงาน        | ให้ระยะเวลาทำงาน 10 เดือน และออกให้แค่ครั้งเดียว โดยไม่สามารถยืดอายุวีซ่าได้ | ให้ระยะเวลาทำงาน 10 เดือน และออกให้แค่ครั้งเดียว โดยไม่สามารถยืดอายุวีซ่าได้ | ให้ระยะเวลาเข้ามาทำงานเป็นเวลา 2 ปี หลังจากนั้นจะต้องเดินทางกลับประเทศตนเองก่อนเป็นเวลาอย่างน้อย 1 ปี ก่อนจะกลับเข้ามาทำงานได้อีกครั้ง ซึ่งสามารถเข้ามาทำงานได้รวมแล้ว 3 ครั้ง และมีช่องว่างต้องกลับประเทศ 1 ปี (2+2+2) | ให้ระยะเวลาทำงานไว้ที่ 3 ปี หลังจากเดินทางกลับประเทศแล้ว สามารถกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้อีก 3 ปี รวมทั้งหมด 2 ครั้ง ครั้งละ 3 ปี (3+3) แต่ถ้าแรงงานว่างงานเกิน 60 วัน จะถูกเพิกถอนวีซ่า |

| ประเภทวีซ่า                    | Y-2A Visa                                                                                                                                 | Y-2B Visa                                                                    | Y-1 Visa                                                                                                                              | H-2C Visa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| จำนวนวีซ่าสูงสุดที่ออกให้ต่อปี | ไม่จำกัดจำนวน                                                                                                                             | จำกัดจำนวน 100,000 คนต่อปี แต่เพิ่มได้ถึง 200,000 คนขึ้นกับความต้องการแรงงาน | กำหนดไว้ที่จำนวน 400,000 คนต่อปี แต่เพิ่มได้ถึง 600,000 คนแล้วแต่ความต้องการแรงงานในแต่ละปี แต่ตอนหลังเปลี่ยนเหลือแค่ 200,000 คนต่อปี | กำหนดจำนวนไว้ที่ 400,000 คนต่อปี แต่เพิ่มได้ถึง 600,000 คนต่อปีตามความต้องการแรงงานในแต่ละปี                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| สิทธิประโยชน์                  | จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นจาก H-2A และ H-2B Visa โดยเพิ่มการให้สิทธิเปลี่ยนนายจ้างได้และสิทธิในการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอื่นๆอีก |                                                                              |                                                                                                                                       | ให้สิทธิในการเปลี่ยนนายจ้างได้และลดขั้นตอนในการขอวีซ่าลง ยิ่งไปกว่านั้นยังให้สิทธิแก่แรงงานขอเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายโดยถือ Green Card ได้ ถ้าทำงานอยู่ในสหรัฐฯ ภายใต้วีซ่านี้ไม่ต่ำกว่า 4 ปี โดยไม่เคยกระทำผิดข้อบังคับในการทำงานเลย และต้องมีการจ้างงานตลอดระยะเวลา 4 ปี รวมถึงมีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษได้ดี ไม่ก่ออาชญากรรม และจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมจำนวน |

| ประเภทวีซ่า | Y-2A Visa | Y-2B Visa | Y-1 Visa | H-2C Visa                             |
|-------------|-----------|-----------|----------|---------------------------------------|
|             |           |           |          | หนึ่งในการขอสิทธิเป็นพลเมืองตามกฎหมาย |

#### 5.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1. U.S. Department of Labor (DOL) เปรียบเสมือนกระทรวงแรงงาน เป็นผู้ทำเรื่องออกเอกสารให้แก่ นายจ้างในการจ้างแรงงาน รับรองนายหน้าจัดหาแรงงาน เป็นต้น
2. U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) เป็นหน่วยงานที่ทำเรื่องออกวีซ่าประเภทต่างๆ ทั้ง Immigrant Visa และ Nonimmigrant Visa(H-2 Guest Worker ก็อยู่ภายใต้วีซ่าประเภทนี้)
3. U.S. Department of Homeland Security (DHS) แรกเริ่มก่อตั้งเมื่อเกิดเหตุการณ์ 9-11 เพื่อป้องกันประเทศจากเหตุก่อการร้าย (ซึ่งแตกต่างจาก Department of Defense ที่เปรียบเสมือนกระทรวงกลาโหม ป้องกันประเทศจากเหตุทั้งหมดทั่วโลก) โดยเป็นการคุ้มครองพลเมืองในประเทศ ภายหลังแบ่งออกเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชาวต่างชาติอพยพเข้ามายังสหรัฐฯ คือ Immigration and Customs Enforcement และ Citizenship and Immigration Services โดยดูแลความสงบเรียบร้อย คล้ายกับเป็นหน่วยงานของตำรวจในประเทศ โดยภายหลังก็ได้รวมเอา U.S. Border Patrol, U.S. Customs Service และ Animal and Plant Health Inspection Service เข้ามาด้วยภายใต้ชื่อหน่วยงานใหม่ U.S. Customs and Border Protection ซึ่งการรวมเอา 3 หน่วยงานนี้เข้ามาเพื่อรวมเป็นหน่วยงานในการดูแลชายแดนทั้งด้านการขนส่งสินค้าและแรงงาน (ปัจจุบันเป็นหน่วยงานรัฐที่ใหญ่สุดอันดับ 3 ของสหรัฐฯ)
4. หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐอื่นๆ เช่น Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles, National Immigration Forum, Center for Community Change, We Are America Alliance, CASA of Maryland, Mexica Movement, Mexicans Without Borders, Federation for American Immigration Reform, Minuteman Project เป็นต้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาแก่แรงงานต่างชาติ หรือศึกษาการปฏิรูปนโยบายบริหารจัดการแรงงาน เป็นต้น มีทั้งหน่วยงานที่เห็นด้วยกับการเปิดประเทศให้ชาวต่างชาติเข้ามาและ หน่วยงานที่คัดค้าน



## 5.5 การอภัยโทษ (Amnesty)

ในช่วงยี่สิบปีมานี้ แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในสหรัฐที่ต้อถูกส่งตัวกลับมีสิทธิขอรับการอภัยโทษได้ โดยเมื่อได้รับการอภัยโทษก็จะสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสหรัฐได้อย่างถาวร ช่วงก่อนหน้าปีพ.ศ. 2529 การอภัยโทษมีการจำกัดจำนวนเอาไว้ แต่เมื่อกฎหมาย Immigration Reform and Control Act ผ่านในปีพ.ศ. 2529 ทำให้มีการอภัยโทษคนต่างชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก แล้วตามมาด้วยการอภัยโทษอีกหกครั้งถัดมา

พอปีพ.ศ. 2540 มีการผ่านกฎหมาย Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act ซึ่งอภัยโทษให้กับคนต่างชาติผิดกฎหมายจากอเมริกากลาง และในปีพ.ศ. 2541 ก็มีการผ่านกฎหมาย Haitian Refugee Immigration Fairness Act อภัยโทษให้กับคนต่างชาติผิดกฎหมายจากประเทศเฮติ ซึ่งประสบปัญหาความไม่สงบทางการเมืองและความรุนแรงภายในประเทศ

อย่างไรก็ตามมีกลุ่มคนบางกลุ่มไม่สนับสนุนการอภัยโทษเพราะมองว่าการอภัยโทษจะยิ่งทำให้มีคนต่างชาติผิดกฎหมายเดินทางเข้ามายังสหรัฐมากขึ้น โดยหวังว่าเมื่อถูกจับแล้วได้อภัยโทษจะได้สิทธิอยู่อาศัยในสหรัฐอย่างถาวร แต่คนบางกลุ่มก็สนับสนุนการอภัยโทษเพราะทำให้คนต่างชาติผิดกฎหมายกลายมาเป็นพลเมืองตามกฎหมายที่สามารถเสียภาษีและอยู่ร่วมในชุมชนนั้นๆได้อย่างถูกกฎหมายและได้รับการยอมรับ

## 5.6 ชายแดน (The Border)

ชายแดนสหรัฐอยู่ในความดูแลของหน่วยงาน U.S. Customs and Border Protection (CBP) ซึ่งคอยระวังการหลบหนีของคนต่างด้าวเข้ามายังสหรัฐ ซึ่งรวมถึงการลักลอบนำแรงงานต่างด้าว อาวุธ ยาเสพติดเข้ามายังสหรัฐ โดยผิดกฎหมาย และการควบคุมการนำเข้าแมลง หรือสัตว์ที่เป็นพาหะนำโรคอื่นที่สามารถสร้างความเสียหายให้กับภาคเกษตรกรรมในสหรัฐได้ หน่วยลาดตระเวนนั้นครอบคลุมเส้นทางกว่า 6,000 ไมล์ของระยะทางบนบก และ 2,000 ไมล์ของชายฝั่งทะเล โดยมีจุดตรวจ พาหนะทั้งทางบกและอากาศ รวมถึงอุปกรณ์ตรวจจับเทคโนโลยีสูงด่านชายแดนนี้อนุญาตให้มีการเดินทางเข้าสหรัฐอย่างถูกกฎหมายได้โดยเฉลี่ยวันละ 1,200,000 คน และทำหน้าที่จัดเก็บภาษีศุลกากร

อย่างไรก็ตาม การควบคุมด่านชายแดนด้วยเจ้าหน้าที่หลายพันนายร่วมกับเครื่องมือเทคโนโลยีสูง ก็ยังพบการแหกด่านเข้ามาได้เนื่องจาก พื้นที่ชายแดนนั้นมีระยะทางยาวไกลมากที่จะสอดส่องได้อย่างทั่วถึงทั้งหมด

การจะนำคนเข้ามาตรวจตราตลอดชายแดนทั้งหมดจึงเป็นไปได้ ถึงแม้จะคอยจับผู้ที่ลักลอบเข้าสหรัฐอเมริกาอย่างผิดกฎหมายแล้วก็ยังมีการลักลอบเข้ามาได้เป็นจำนวนไม่น้อยในแต่ละปี

ชายแดนสหรัฐจึงมีการสร้างรั้วขึ้นมาร่วมกับอุปกรณ์ตรวจจับต่างๆ แต่การสร้างรั้วนี้มีต้นทุนสูงมาก ทั้งยังทำลายสิ่งแวดล้อมโดยการตัดขวางเส้นทางการอพยพย้ายถิ่นของสัตว์บางชนิดเช่น สิงโตภูเขา กวาง และหมาป่า (Coyotes) และยังไปทับกับเขตแดนของชนเผ่าอินเดียนแดงหลายเผ่า แต่ผู้คนบางกลุ่มก็ต้องการให้มีรั้วกันชายแดนนี้ โดยประชาชนบางกลุ่มสร้างรั้วขึ้นมาเองด้วยเงินของคนในท้องถิ่น แต่ก็ไม่ได้เป็นระยะทางที่ยาวครอบคลุมเท่าไรนัก

## 6. ผลกระทบของแรงงานต่างชาติ

ในด้านโครงสร้างประชากรพบว่าในอนาคตจำนวนของประชากรสหรัฐที่เพิ่มขึ้นจะมาจากการเพิ่มของประชากรที่เป็นชาวต่างชาติที่อพยพเข้ามาในสหรัฐมากกว่าชาวผิวขาวที่เป็นอเมริกันดั้งเดิม และประชากรผิวขาวจะกลายเป็นประชากรส่วนน้อยในรัฐ 35 รัฐ

การศึกษาในอดีตพบว่าการอพยพของชาวต่างชาติเข้ามายังสหรัฐมีผลดีต่อระบบเศรษฐกิจเพราะทำให้ระบบเศรษฐกิจเติบโต ถึงแม้ว่ารายได้สุทธิของรัฐบาลจากการเก็บภาษีจะได้น้อยลงเมื่อเทียบกับสวัสดิการทางสังคมที่ให้แก่แรงงานต่างชาติไป แต่ราคาสินค้า และค่าจ้างแรงงานในภาคการผลิตก็ต่ำลง

การศึกษาโดยสถาบัน Cato ในปี พ.ศ. 2552 พบว่าการทำให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือผิดกฎหมายเข้ามาอยู่ในระบบหรือถูกกฎหมายจะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของสหรัฐเพิ่มสูงขึ้นหลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐในอีกสิบปีข้างหน้า และยังพบอีกว่าคนอเมริกันจ่ายภาษีเงินได้ให้กับรัฐบาลน้อยกว่าสวัสดิการสังคมที่ตนเองได้รับ ส่วนแรงงานต่างชาติถูกกฎหมายได้สวัสดิการสังคมน้อยกว่าจำนวนภาษีที่ได้จ่ายให้กับรัฐบาล ในขณะที่แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายได้สวัสดิการสังคมมากกว่าภาษีที่จ่าย(หรืออาจไม่ได้จ่ายภาษีเลย)

ส่วนผลกระทบของแรงงานต่างชาติที่มีต่อชาวแอฟริกันอเมริกันซึ่งส่วนใหญ่ทำงานชั้นล่างอยู่ก่อนหน้าแล้ว ตั้งแต่ในอดีต พบว่า การเข้ามาของชาวต่างชาตินี้ทำให้ค่าจ้างแรงงานของชาวแอฟริกันอเมริกันลดลงร้อยละ 2.5 อัตราการจ้างงานชาวแอฟริกันอเมริกันลดลงร้อยละ 5.9 และปริมาณงานที่ให้แรงงานชาวแอฟริกันอเมริกันทำลดลงร้อยละ 10

ในด้านศาสนาพบว่าศาสนาหลายศาสนาอย่างเช่น ศาสนาพุทธ ฮินดู อิสลาม และซิกข์ เผยแพร่มายัง สหรัฐฯ โดยได้รับอิทธิพลส่วนใหญ่มาจากชาวต่างชาติจากเอเชีย ทำให้เกิดความหลากหลายของศาสนาใน สหรัฐอเมริกาอันส่งผลต่อค่านิยมของสังคมอเมริกันได้

## 7. การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ระบบ Guest Worker Program ที่ใช้ H-2A และ H-2B Visa ของสหรัฐนั้นมีข้อเสียอยู่ค่อนข้างมาก ถึงแม้จะมีการปฏิรูประบบอยู่หลายครั้ง แต่ก็มักจะไม่ผ่านสภาเนื่องจากระบบนั้นอิงกับฐานทางการเมืองมาก ที่จำเป็นจะต้องเอื้อประโยชน์ให้กับนายจ้างมากกว่า เป็นผลให้แรงงานถูกพบว่าโดนเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างอยู่เสมอ<sup>4</sup> ทั้งนี้ ระบบไม่มีความชัดเจน และสิทธิในการคุ้มครองแรงงานต่างๆที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง จากนโยบายและ/หรือมาตรการอื่นที่มีผลให้การใช้ระบบไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การจัดทำบัญชีดำ ซึ่งถ้าควบคุมให้ดีก็มีประโยชน์ในการป้องกันแรงงานที่ไม่ดีไม่ให้เข้ามาอีกครั้ง แต่ก็เป็นช่องทางให้นายหน้าข่มขู่แรงงานเพื่อเอาเปรียบแรงงาน เนื่องจากนายหน้ามีสิทธิในการใช้บัญชีดำได้ เป็นต้น รวมถึงการเข้ามาตรวจตราดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่าไม่มีประโยชน์เนื่องจากนายจ้างสามารถข่มขู่ไม่ให้แรงงานพูดถึงสภาพการทำงานที่ไม่ดีได้ ขณะที่สิทธิอื่นๆก็พบว่าแรงงานก็เข้าไม่ถึงจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือนั้นไม่มีความรู้ภาษาอังกฤษและไม่มีการอบรมภาษาให้ ทำให้แรงงานไม่เข้าใจระบบสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ซับซ้อนของสหรัฐฯในภาษาอังกฤษได้ รวมถึงไม่มีการแจ้งข้อกำหนดต่างๆให้แรงงานได้รับรู้ จากการที่ข้อกำหนดลักษณะการทำงานที่เขียนขึ้นโดยนายจ้าง โดยส่งไปให้กระทรวงแรงงานตรวจสอบ แต่นายหน้าจัดหาแรงงานบางแห่งก็ไม่ได้ให้รายละเอียดใดแก่แรงงาน เนื่องจากรัฐไม่มีการควบคุมนายหน้าจัดหาแรงงานอย่างเข้มงวด นำไปสู่การผิดสัญญาเป็นประจำทั้งด้านค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สิทธิประโยชน์ต่างๆ ซึ่งไม่เป็นไปตามสัญญา แรงงานจะรู้ว่าถูกเอาเปรียบและผิดสัญญาต่อเมื่อเข้าถึงเจ้าหน้าที่บริการทางกฎหมายของรัฐซึ่งให้ข้อมูลแก่แรงงานได้ แต่แรงงานก็มักไม่สามารถเข้าถึงเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้

จากการที่ระบบกำหนดให้แรงงานผูกกับนายจ้างเดียวเท่านั้น ถ้าแรงงานไปทำงานกับนายจ้างอื่นจะถือว่าเป็นแรงงานผิดกฎหมายทันที ทางเลือกในการอยู่อย่างถูกกฎหมายคือนายจ้างเดียวแล้วจะต้องเดินทางกลับประเทศไป ก่อนกลับมาใหม่ได้อีกครั้งด้วยนายจ้างเดิมหรือนายจ้างใหม่ก็ได้ ทำให้แรงงานเปรียบเสมือนลูกไก่ในกำ

<sup>4</sup> บางทีอาจเป็นเพราะโครงการได้ถูกเสนอให้ปฏิรูปในช่วงของรัฐบาลพรรครีพับลิกันมาตลอด ซึ่งพอเป็นรัฐบาลพรรคนี้นิยมฝ่ายขวามากกว่าก็เป็นได้-ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียง

มือ ถ้าทำให้นายจ้างไม่พอใจหรือนายจ้างกดขี่แล้วร้องเรียนออกไป นายจ้างจะสามารถติดบัญชีดำแรงงานและ  
ส่งกลับได้โดยเหตุการณ์แจ้งบัญชีดำนั้นอาจไม่เป็นความจริงที่แรงงานไม่ผิดก็ตาม และถ้าสภาพการทำงานสิ้นสุด  
ลงก่อนระยะเวลาครบกำหนดวีซ่า แรงงานก็มีทางเลือกเดียวคือต้องเดินทางกลับประเทศเท่านั้น ไม่สามารถอยู่ต่อ  
จนครบกำหนดวีซ่าโดยทำงานที่อื่นได้ เป็นผลให้แรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่ที่ต้องกู้เงินเพื่อจ่ายค่าดำเนินการมาทำงาน  
ในสหรัฐฯ ให้แก่นายหน้าจ้างงานต้องรับผิดชอบหนี้จำนวนมากซึ่งยากที่เงินได้จากการทำงานจะสามารถชดเชยได้

## 7. สรุปสาระสำคัญของนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติในประเทศสหรัฐฯ

ระบบบริหารแรงงานต่างชาติของสหรัฐอเมริกา จัดได้ 2 รูปแบบคือ

1. เข้ามาโดยวีซ่าประเภท Immigrant Visa ชนิดต่างๆ แล้วทำเรื่องขอ Green Card เพื่ออาศัยและ  
ทำงานอย่างถาวร ในฐานะพลเมืองตามกฎหมายซึ่งมีสิทธิเหมือนกับแรงงานอเมริกันทั่ว
2. เข้ามาโดยวีซ่าประเภท Nonimmigrant Visa ชนิดต่างๆ ซึ่งเป็นวีซ่าชั่วคราว โดยวีซ่าสำหรับ  
การทำงานชั่วคราวมีอยู่หลายประเภทขึ้นกับลักษณะงาน และความสามารถของแรงงานนั้น

สำหรับแรงงานไร้ฝีมือ สามารถขอวีซ่าประเภท H-2A (ในภาคเกษตร) หรือ H-2B (นอกภาคเกษตร) ซึ่งเป็น  
Nonimmigrant Visa ได้ ภายใต้ Guest Worker Program โดยโครงการนี้ส่วนหนึ่งก็เพื่อจัดการกับแรงงานผิด  
กฎหมายให้เข้ามาเป็นแรงงานถูกกฎหมาย แต่สุดท้ายก็ไม่ได้ผลในการจัดการกับแรงงานผิดกฎหมายนี้และยังทำให้  
มีแรงงานผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอีกด้วย

โดยระบบของการเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานอย่างถาวรด้วย Immigrant visa นั้นเป็นระบบที่ค่อนข้าง  
ชัดเจน และซับซ้อน โดยมีความสมบูรณ์ของระบบมากกว่าระบบของการเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานชั่วคราวด้วย  
Nonimmigrant Visa โดยเฉพาะ H-2A และ H-2B Guest Worker Program นั้นยิ่งแย่กว่า ถึงแม้ระบบนี้จะมีมาเป็น  
ระยะเวลานานแล้วและมีการปฏิรูปเรื่อยมาแต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ ซึ่งโครงการนี้เป็นเพียงโครงการเดียวในปัจจุบัน  
สำหรับการอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานไร้ฝีมือเข้ามาทำงานได้ชั่วคราวอย่างถูกกฎหมาย แต่เพราะระบบไม่มี  
ความชัดเจน ทำให้นายจ้างต้องยุ่งยาก เสียเวลาและเสียเงินมาก และทำให้แรงงานถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบจาก  
นายจ้างได้ง่าย แม้กระทั่งเป็นช่องทางในการค้ามนุษย์ได้จากการที่ระบบเอื้อประโยชน์ให้นายจ้างมากกว่า ทำให้

โครงการนี้ไม่ได้ประสิทธิผลมากนัก ถึงจะมีการปฏิรูประบบของ Guest Worker อยู่หลายครั้งแต่ก็มักไม่ผ่านสภา  
เนื่องจากมีคนหลายกลุ่มที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วย

| ประเด็นสำคัญ                                  | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. การอบรม<br>แรงงานต่างชาติ                  | ไม่มีการอบรมแรงงานต่างชาติทั้งด้านภาษา กฎหมาย หรือวัฒนธรรม ทำให้แรงงานไร้<br>ฝีมือส่วนใหญ่ซึ่งไม่รู้ภาษาอังกฤษต้องอยู่ในสถานะเสียเปรียบนายจ้างจากการปฏิบัติตาม<br>สัญญาจ้างงาน และไม่สามารถเข้าถึงบริการทางกฎหมายของรัฐและการรักษาพยาบาลได้<br>เนื่องจากไม่มีความรู้ในระบบและภาษาอังกฤษในการทำความเข้าใจระบบสิทธิประโยชน์ที่<br>ค่อนข้างซับซ้อน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2. จำนวนปีที่<br>อนุญาตให้ทำงาน<br>และต่ออายุ | สำหรับแรงงานเข้ามาทำงานชั่วคราว ถ้าเป็นแรงงานมีฝีมือก็สามารถทำงานได้จนกว่าวี<br>ซ่าทำงานจะหมดอายุตามแต่ข้อกำหนดและลักษณะงาน แต่ถ้าเป็นแรงงานไร้ฝีมือภายใต้<br>Guest Worker Programs คือ H-2A Visa และ H-2B Visa นั้นมีการกำหนดระยะเวลาของ<br>วีซ่าเอาไว้ โดย H-2A Visa สามารถเข้ามาทำงานได้ไม่เกิน 1 ปีตามแต่ฤดูกาลของงาน<br>เกษตรที่นายจ้างกำหนดเอาไว้ โดยขอยืดอายุการทำงานกับนายจ้างเดิมได้ถึง 3 ปี ส่วน<br>H-2B Visa นั้นมีการกำหนดไว้ที่ไม่เกิน 1 ปี โดยวีซ่าทั้ง 2 ประเภทนี้สามารถขอเพื่อกลับเข้า<br>มาทำงานได้ใหม่ไม่จำกัดจำนวนครั้ง แต่ถ้ามีการกระทำผิดต่อสัญญาจ้างงานหรือกระทำผิด<br>อื่นใด นายจ้างสามารถแจ้งเพื่อติดแบล็คลิสต์แรงงานเหล่านี้ได้ ส่วนแรงงานที่ติดแบล็คลิสต์<br>ก็จะถูกส่งกลับออกไป และไม่สามารถเดินทางเข้ามาทำงานได้อีกเป็นระยะเวลา 1 ปี |
| 3.ระบบการ<br>จัดการนายหน้า<br>จัดหาแรงงาน     | สำหรับแรงงานมีฝีมือก็เข้ามาทำงานได้ด้วยตนเองเลย แต่ถ้าเป็นแรงงานไร้ฝีมือภายใต้<br>Guest Worker Program นายจ้างจะต้องติดต่อหาแรงงานผ่านนายหน้าจัดหาแรงงานแทน<br>เนื่องจากไม่มีการจัดหาแรงงานโดยรัฐ รัฐเป็นเพียงผู้ดูแลและควบคุม โดยระบบการควบคุม<br>นายหน้าเหล่านี้ไม่มีความเข้มงวดนัก ทำให้เป็นช่องทางในการหากำไรจากแรงงานและเป็น<br>ช่องทางการค้ามนุษย์ได้<br><br>- โดยนายจ้างจะต้องได้รับการรับรองการจ้างงานภายใต้โครงการ Guest Worker Program<br>จาก U.S. Department of Labor (กระทรวงแรงงาน) ส่วนนายหน้าจัดหางานจะอยู่ภายใต้                                                                                                                                                                                                                                 |

| ประเด็นสำคัญ                                  | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                               | การควบคุมของ U.S. Department of Homeland Security                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 4. ระดับความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย      | การบังคับใช้ภายใต้ระบบการจัดสรรวีซ่าชนิด Immigrant Visa นั้นมีความชัดเจนมาก ขณะที่การบังคับใช้ภายใต้ Guest Worker Programs นั้นอ่อนมาก ถึงแม้กฎหมายจะให้ความคุ้มครองชัดเจน แต่ไม่สามารถเข้าไปคุ้มครองแรงงานได้จากระบบที่เอื้อประโยชน์ให้นายจ้างมากกว่าซึ่งกลายมาเป็นจุดอ่อนของโครงการที่จะเอาัดเอาเปรียบแรงงาน โดยแรงงานแทบไม่มีสิทธิในการเข้าถึงบริการทางกฎหมายของรัฐและใช้ประโยชน์จากกฎหมายเพื่อคุ้มครองตัวแรงงาน เพราะกลัวว่าจะถูกส่งกลับเนื่องจากไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้และอาจไม่ได้กลับมาทำงานอีกถ้าติดแบล็คลิสต์                                                                                                                                                                                                                                    |
| 5. การกำหนดโควตาจำนวนแรงงานต่างชาติ           | <p>แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานด้วย Immigrant Visa ก่อนใช้สิทธิขอเปลี่ยนเป็นพลเมืองตามกฎหมายนั้น มีการกำหนดไว้สูงสุด 140,000 วีซ่าในแต่ละปี โดยแบ่งลำดับการได้รับสิทธิก่อนหลังตามทักษะของแรงงานมีฝีมือจากขั้นสูงไปชั้นปานกลาง (แรงงานระดับต่ำหรือก็คือแรงงานไร้ฝีมือที่ขอวีซ่าประเภทนี้จะถูกจำกัดจำนวน 5,000 วีซ่าในแต่ละปี)</p> <p>แต่ถ้าเป็นการเข้ามาทำงานชั่วคราวด้วย Nonimmigrant Visa ถ้าเป็นแรงงานมีฝีมือจะไม่มี การจำกัดจำนวนแต่อย่างใด แต่ถ้าเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาด้วย H-2A จะไม่มี การจำกัดจำนวน ส่วน H-2B จะจำกัดจำนวนที่ 66,000 วีซ่าในแต่ละปี โดยแบ่งเป็นออกให้ 33,000 วีซ่าในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ และจะออกให้อีก 33,000 วีซ่าในช่วงครึ่งหลังของปีงบประมาณ ซึ่งจำนวนวีซ่าสูงสุดทั้งหมดทุกชนิดทุกประเภทนี้มีการกำหนดจำนวนโดยรัฐบาล</p> |
| 6. การกำหนดพื้นที่และอาชีพที่แรงงานต่างชาติทำ | <p>แรงงานสามารถทำงานได้ทุกที่ในสหรัฐฯ แต่ถ้าเป็นแรงงานไร้ฝีมือภายใต้ Guest Worker Program คือ H-2A และ H-2B นั้นจะถูกผูกติดกับนายจ้างเดียว จึงขึ้นอยู่กับว่านายจ้างกำหนดให้ทำงานบริเวณพื้นที่ใดก็เป็นไปตามงานที่นายจ้างกำหนด</p> <p>ส่วนอาชีพที่ทำได้นั้นถ้าเป็นแรงงานมีฝีมือไม่ว่าจะในระบบวีซ่าถาวรหรือชั่วคราวก็สามารถทำได้อย่างอิสระทุกอาชีพ แต่ถ้าเป็นแรงงานไร้ฝีมือภายใต้วีซ่าทั้ง 2 ประเภทนี้จะถูกแบ่งออกเป็น H-2A ต้องทำงานในภาคการเกษตร ส่วน H-2B จะเป็นงานอื่นนอกภาคการเกษตร</p>                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 7. การนำเข้า                                  | สำหรับแรงงานไร้ฝีมือเป็นการนำเข้าผ่านนายหน้าจัดหาแรงงานเท่านั้นหรือนายจ้าง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| ประเด็นสำคัญ                            | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| แรงงาน                                  | ติดต่อนเอง แต่นายจ้างแทบทั้งหมดจะใช้บริการบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงาน โดยไม่มีการจัดหาโดยรัฐ ส่วนแรงงานมีฝีมือก็สามารถเข้ามาหางานทำได้ด้วยตนเอง                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 8. ระบบจดทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย | ไม่พบว่ามีกรณีจดทะเบียนให้กับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ถ้าต้องการเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายก็ต้องเดินทางกลับประเทศตนเองก่อนแล้วทำเรื่องขอวีซ่า H-2A หรือ H-2B เพื่อถือเข้ามาทำงานเป็นแรงงานถูกกฎหมาย แต่ถ้าเป็นแรงงานผิดกฎหมายอยู่แล้วสามารถใช้ช่องทางอย่างการนิรโทษกรรมหรือการอภัยโทษได้ ซึ่งจะทำให้ได้สิทธิเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายของสหรัฐฯเลย เพียงแต่การอภัยโทษนี้มีเป็นครั้งคราวโดยไม่สามารถรู้ว่าจะมีเมื่อใดและอภัยโทษให้จำนวนเท่าใด |
| 9. ศูนย์ตลาดนัดพบแรงงานต่างชาติ         | ไม่มีข้อมูลว่ามีศูนย์กลางนัดพบแรงงานต่างชาติ แต่มีศูนย์กลางสำหรับชาวต่างชาติที่จะเดินทางเข้ามาอยู่อาศัยในสหรัฐฯอย่างถาวร ที่ Ellis island และ Angel island                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 10. การใช้ Levy                         | ไม่พบว่ามีกรณีเก็บ Levy จากแรงงานไร้ฝีมือภายใต้ Guest Worker Program ในปัจจุบัน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

## ภาคผนวก

### การขอเป็นพลเมืองสหรัฐ U.S. Citizenship

ชาวต่างชาติที่ต้องการเปลี่ยนจากสถานะพลเมืองถาวรตามกฎหมายโดยถือ Green Card (Lawful Permanent Residences) มาเป็น Naturalized Citizen นั้นสามารถทำได้

คุณสมบัติในการขอเป็นพลเมืองสหรัฐนี้ จะต้องเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมาย(LPRs) ซึ่งถือ Green card มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือถือมาไม่ต่ำกว่า 3 ปีสำหรับผู้ที่ได้ Green card จากการเป็นคู่สมรสของพลเมืองสหรัฐ หรือผ่าน Violence Against Women Act (VAWA) และมีข้อยกเว้นเพิ่มเติม สำหรับผู้ที่เคยร่วมกับกองทัพสหรัฐ ในช่วงสงครามหรือประกาศสงคราม โดยผู้ขอเป็นพลเมืองสหรัฐนี้จะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีขึ้นไป สามารถแสดง

ให้เห็นว่ามีการพำนักอยู่ในสหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่อง และเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะที่ดีไม่เป็นภัย ผ่านการทดสอบข้อสอบภาษาอังกฤษและข้อสอบประวัติศาสตร์และหน้าที่พลเมืองสหรัฐอเมริกา รวมถึงจ่ายค่าธรรมเนียมการสมัครด้วย

### ชนิดและรายละเอียดของ Visa ประเภทต่างๆ

Immigrants Visa (วีซ่าถาวร เข้ามาแล้วทำเรื่องเป็นพลเมืองถาวรตามกฎหมายโดยถือ Green Card)

#### Immediate Relatives

IR-1 Spouse of U.S. citizen

IR-2 Child of U.S. citizen

IR-3 Orphan from a non-Hague country (i.e., not a party to the Hague Adoption Convention) adopted abroad by U.S. citizen

IR-4 Orphan from a non-Hague country to be adopted in the United States by U.S. citizen

IR-5 Parent of U.S. citizen at least 21 years of age

IH-3 Orphan from a Hague country adopted abroad by U.S. citizen

IH-4 Orphan from a Hague country to be adopted in the United States by U.S. citizen

CR-  
1 Spouse of U.S. citizen (conditional status)

CR-  
2 Child of U.S. citizen (conditional status)

IW-1 Certain spouses of deceased U.S. citizens



IW-2 Child of IW-1 IB-1

IB-2 Self-petition child of U.S. citizen

IB-3 Child of IB-1

VI-5 Parent of U.S. citizen who acquired permanent resident status under the Virgin Islands  
Nonimmigrant Alien Adjustment Act

### **Vietnam Amerasian Immigrants**

AM-  
1 Vietnam Amerasian principal

AM-  
2 Spouse/Child of AM-1

AM-  
3 Natural mother of AM-1 (and spouse or child of such mother), or person who has acted in effect  
as the mother, father, or next-of-kin of AM-1 (and spouse or child of such person)

### **Special Immigrants**

SB-1 Returning resident

SC-1 Certain persons who lost U.S. citizenship by marriage

SC-2 Certain persons who lost U.S. citizenship by serving in foreign armed forces

### **Family-Sponsored Immigrants: First Preference**

F11 Unmarried son or daughter of U.S. citizen

F12 Child of F11

B11 Self-petition unmarried son or daughter of U.S. citizen

B12 Child of B11

**Family-Sponsored Immigrants: Second Preference (Subject to Country Limitations)**

F21 Spouse of permanent resident

F22 Child of permanent resident

F23 Child of F21 or F22

F24 Unmarried son/daughter of permanent resident

F25 Child of F24

B21 Self-petition spouse of permanent resident

B22 Self-petition child of permanent resident

B23 Child of B21 or B22

B24 Self-petition unmarried son/daughter of permanent resident

B25 Child of B24

**Family-Sponsored Immigrants: Second Preference (Exempt from Country Limitations)**

FX1 Spouse of permanent resident

FX2 Child of permanent resident

FX3 Child of FX1 or FX2

BX1 Self-petition spouse of permanent resident

BX2 Self-petition child of permanent resident

BX3 Child of BX1 or BX2

### **Family-Sponsored Immigrants: Third Preference**

F31 Married son or daughter of U.S. citizen

F32 Spouse of F31

F33 Child of F31

B31 Self-petition married son or daughter of U.S. citizen B32

B33 Child of B31

### **Family-Sponsored Immigrants: Fourth Preference**

F41 Brother or sister of U.S. citizen who is at least 21 years of age

F42 Spouse of F41

F43 Child of F41

### **Employment-Based Immigrants: First Preference (Priority Workers)**

E11 Person with extraordinary ability in the sciences, arts, education, business, or athletics

E12 Outstanding professor or researcher

E13 Multinational executive or manager

E14 Spouse of E11, E12, or E13

E15 Child of E11, E12, or E13

**Employment-Based Immigrants: Second Preference (Professionals Holding Advanced Degrees or Persons of Exceptional Ability)**

E21 Professional holding advanced degree or person of exceptional ability in the sciences, arts, or business

E22 Spouse of E21

E23 Child of E21

**Employment-Based Immigrants: Third Preference (Skilled Workers, Professionals, and Other Workers)**

E31 Skilled worker

E32 Professional holding baccalaureate degree

E34 Spouse of E31 or E32

E35 Child of E31 or E32

EW3 Other workers (subgroup numerical limit)

EW4 Spouse of EW3

EW5 Child of EW3

#### Employment-Based Immigrants: Fourth Preference (Certain Special Immigrants)

BC-  
1 Certain international broadcasters

BC-  
2 Spouse of BC-1

BC-  
3 Child of BC-1

SD-1 Minister of religion

SD-2 Spouse of SD-1

SD-3 Child of SD-1

SE-1 Certain employees or former employees of the U.S. Government abroad

SE-2 Spouse of SE-1

SE-3 Child of SE-1

SF-1 Certain former employees of the Panama Canal Company or Canal Zone Government

SF-2 Spouse or child of SF-1

SG- Certain former employees of the U.S. Government in the Panama Canal Zone SG-2

1

SH-2 Spouse or child of SH-1

SJ-2 Spouse or child of SJ-1 (certain foreign medical graduates)

SK-1 Certain retired international organization employees

SK-2 Spouse of SK-1 SK-3

SK-4 Certain surviving spouses of deceased international organization employees SL-1

SM- Person recruited outside the United States who has served, or is enlisted to serve, in the U.S.

1 Armed Forces for 12 years (became eligible after October 1, 1991)

SM-  
2 Spouse of SM-1

SM-  
3 Child of SM-1

SM- Person recruited outside the United States who has served, or is enlisted to serve, in the U.S.

4 Armed Forces for 12 years (eligible as of October 1, 1991)

SM-  
5 Spouse or child of SM-4

SN-1 Certain retired NATO-6 civilian employees

SN-2 Spouse of SN-1

SN-3 Certain unmarried sons or daughters of NATO-6 civilian employees

SN-4 Certain surviving spouses of deceased NATO-6 civilian employees

SR-1 Certain religious workers (subgroup numerical limit)

SR-2 Spouse of SR-1

SR-3 Child of SR-1

**Employment-Based Immigrants: Fifth Preference (Employment Creation) (Conditional Status)**

C51 Employment creation outside targeted area

C52 Spouse of C51

C53 Child of C51

T51 Employment creation in targeted rural/high unemployment area (subgroup numerical set-aside)

T52 Spouse of T51

T53 Child of T51

R51 Investor pilot program, not in targeted area

R52 Spouse of R51

R53 Child of R51

I51 Investor pilot program, targeted area

I52 Spouse of I51

I53 Child of I51

**Other Numerically Limited Categories: Diversity Immigrants**

DV-1 Diversity immigrant

DV-2 Spouse of DV-1

DV-3 Child of DV-1

**Nonimmigrants Visa (วีซ่าชั่วคราว ครบกำหนดแล้วต้องกลับออกไป)**

A-1 Ambassador, public minister, career diplomat or consular officer, and immediate family

A-2 Other foreign government official or employee, and immediate family

A-3 Attendant, servant, or personal employee of A-1 or A-2, and immediate family

B-1 Temporary visitor for business

B-2 Temporary visitor for pleasure B-1/B-2

C-1 Person in transit

C-2 Person in transit to United Nations Headquarters district under Section 11 (3), (4), or (5) of the Headquarters Agreement

C-3 Foreign government official, immediate family, attendant, servant or personal employee, in transit



|     |                                                                                                                                                      |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CP  | Continued Presence: Issued by federal law enforcement to victims of crime actively cooperating in an investigation or prosecution of a federal crime |
| D   | Crewmember (sea or air)                                                                                                                              |
| E-1 | Treaty trader, spouse and children                                                                                                                   |
| E-2 | Treaty investor, spouse and children                                                                                                                 |
| E-3 | Treaty traders and investors: Australian Free Trade Agreement                                                                                        |
| F-1 | Student (academic or language training program)                                                                                                      |
| F-2 | Spouse or child of F-1                                                                                                                               |
| F-3 | Border commuter student (academic or language training program)                                                                                      |
| G-1 | Principal resident representative of recognized foreign member government to international organization, staff, and immediate family                 |
| G-2 | Other representative of recognized foreign member government to international organization, and immediate family                                     |
| G-3 | Representative of nonrecognized or nonmember foreign government to international organization, and immediate family                                  |
| G-4 | International organization officer or employee, and immediate family                                                                                 |
| G-5 | Attendant, servant, or personal employee of G-1 through G-4, and immediate family                                                                    |
| GB  | Temporary visitors: for business, visa waiver, Guam                                                                                                  |

|      |                                                                                                                                         |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GT   | Temporary visitors: for pleasure, visa waiver, Guam                                                                                     |
| H-1B | Temporary worker of distinguished merit and ability performing services other than as a registered nurse                                |
| H-1C | Nurse in health professional shortage area                                                                                              |
| H-2A | Temporary worker performing agricultural services unavailable in the United States                                                      |
| H-2B | Temporary workers performing other services or labor of a temporary or seasonal nature.                                                 |
| H-3  | Temporary workers and trainees: industrial trainees                                                                                     |
| H-4  | Temporary workers and trainees: spouses and children of H-1, H-2, and H-3 workers                                                       |
| I    | Representative of foreign information media, spouse and children                                                                        |
| J-1  | Exchange visitor                                                                                                                        |
| J-2  | Spouse or child of exchange visitor                                                                                                     |
| K-1  | Fiance(e) of U.S. citizen                                                                                                               |
| K-2  | Child of fiance(e) of U.S. citizen                                                                                                      |
| K-3  | Spouse of U.S. citizen awaiting availability of immigrant visa                                                                          |
| K-4  | Child of K-3                                                                                                                            |
| L-1  | Intracompany transferee (executive, managerial, and specialized personnel continuing employment with international firm or corporation) |

L-2 Spouse or child of intracompany transferee

M-1 Vocational student or other nonacademic student

M-2 Spouse or child of M-1

M-3 Border commuter student (vocational or nonacademic)<sup>[11]</sup>

N-8 Parent of SK-3 special immigrant

N-9 Child of N-8 or of SK-1, SK-2 or SK-4 special immigrant

Principal permanent representative of member state to NATO (including any of its subsidiary  
NATO- bodies) resident in the U.S. and resident members of official staff; Secretary General, Assistant

1 Secretaries General, and Executive Secretary of NATO; other permanent NATO officials of  
similar rank, and members of immediate family

Other representatives of member states to NATO (including any of its subsidiary bodies)  
including representatives, advisers, and technical experts of delegations, and members of  
NATO- immediate family; dependents of members of a force entering in accordance with the provisions  
2 of the NATO Status-of-Forces Agreement or in accordance with provisions of the "Protocol on  
the Status of International Military Headquarters"; members of such a force if issued visas

NATO- Official clerical staff accompanying a representative of member state to NATO (including any of  
3 its subsidiary bodies), and members of immediate family

NATO- Officials of NATO (other than those classifiable as NATO-1), and members of immediate family  
4

NATO- Experts, other than officials classifiable as NATO-4, employed in missions on behalf of NATO,

5 and their dependents

Members of a civilian component accompanying a force entering in accordance with the NATO- provisions of the NATO Status-of-Forces Agreement; members of a civilian component attached  
6 to or employed by an Allied Headquarters under the "Protocol on the Status of International Military Headquarters" set up pursuant to the North Atlantic Treaty; and their dependents

NATO- Attendant, servant, or personal employee of NATO-1 through NATO-6 classes, and immediate  
7 family

O-1 Person with extraordinary ability in the sciences, arts, education, business, or athletics

O-2 Person accompanying and assisting in the artistic or athletic performance by O-1

O-3 Spouse or child of O-1 or O-2

P-1 Internationally recognized athlete or member of an internationally recognized entertainment  
group

P-2 Artist or entertainer in a reciprocal exchange program

P-3 Artist or entertainer in a culturally unique program

P-4 Spouse or child of P-1, P-2, or P-3

Q-1 Participant in an international cultural exchange program

Q-2 Irish Peace Process trainee

Q-3 Spouse or child of Q-2

|      |                                                                                                                                                                                      |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| R-1  | Person in a religious occupation                                                                                                                                                     |
| R-2  | Spouse or child of R-1                                                                                                                                                               |
| S-5  | Informant possessing information on criminal activity                                                                                                                                |
| S-6  | Informant possessing information on terrorism                                                                                                                                        |
| S-7  | Spouse, married or unmarried son or daughter, or parent of S-5 or S-6                                                                                                                |
| SIJS | Special Immigrant Juvenile Status: Qualifying children present in the U.S. who are declared dependents of a juvenile court and who would be harmed if returned to their home country |
| TN   | NAFTA professional                                                                                                                                                                   |
| TD   | Spouse or child of TN                                                                                                                                                                |
| T-1  | Victim of a severe form of trafficking in persons                                                                                                                                    |
| T-2  | Spouse of T-1                                                                                                                                                                        |
| T-3  | Child of T-1                                                                                                                                                                         |
| T-4  | Parent of T-1 under 21 years of age                                                                                                                                                  |
| U-1  | Victim of criminal activity                                                                                                                                                          |
| U-2  | Spouse of U-1                                                                                                                                                                        |
| U-3  | Child of U-1                                                                                                                                                                         |
| U-4  | Parent of U-1 under 21 years of age                                                                                                                                                  |

- V-1 Spouse of lawful permanent resident awaiting availability of immigrant visa
- V-2 Child of lawful permanent resident awaiting availability of immigrant visa
- V-3 Derivative child of V-1 and V-2
- WB Temporary visitors: visa waiver, business
- WT Temporary visitors: visa waiver, pleasure

### เอกสารอ้างอิง

A Nation By Design: Immigration Policy in the Fashioning of America. (2549). Harvard University Press and the Russell Sage Foundation

Arin Greenwood. The Case for Reforming U.S. Guest Worker Programs. (2551). Competitive Enterprise Institute.

Aristide Zolberg. Rethinking the Last 200 Years of US Immigration Policy. เรียกใช้เมื่อ 26 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=401>.

Congressional Research Service. Mexican Migration to the United States: Policy and Trends. (2555).

How the United States Immigration System Works: A Fact Sheet. เรียกใช้เมื่อ 15 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/how-united-states-immigration-system-works-fact-sheet>.

Jacob Silverman. How Immigration Works. เรียกใช้เมื่อ 15 พฤศจิกายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://people.howstuffworks.com/immigration7.htm>.

Kandel, William A. The U.S. Foreign-Born Population: Trends and Selected Characteristics. เรียกใช้เมื่อ 26 กันยายน 2555, จากเว็บไซต์: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41592.pdf>

Southern Poverty Law Center. How guestworker programs operate. เรียกใช้เมื่อ 15 มกราคม 2556, จากเว็บไซต์: <http://www.splcenter.org/publications/close-to-slavery-guestworker-programs-in-the-united-states/how-guestworker-programs-ope>.

Southern Poverty Law Center. Close to Slavery: Guestworker Programs in the United States.

Vernon M. Briggs Jr. Guestworker Programs: Lessons from the Past and Warnings for the Future. (2547). เรียกใช้เมื่อ 15 มกราคม 2556, จากเว็บไซต์: <http://www.cis.org/GuestworkerPrograms>.

## บทที่ 9

### บทสรุป: วิเคราะห์เปรียบเทียบ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และงานวิจัยในอนาคต

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ไม่อาจขัดขวางได้ เราจึงต้องหาวิธีการจัดการที่เหมาะสมสำหรับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนี้ การจัดการการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นต้องอาศัยความร่วมมือของหลายประเทศร่วมกัน ไม่ใช่เฉพาะแต่ประเทศปลายทางเท่านั้น แต่ประเทศต้นทางจะต้องให้ความร่วมมือด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษา พบว่า ทุกประเทศที่ทำการศึกษามีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติเหมือนกันอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

**ประการที่ 1** อนุญาตให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้ามาทำงานเพียงชั่วคราว โดยจำกัดระยะเวลาและใช้ระบบหมุนเวียนเพื่อไม่ให้แรงงานต่างชาติตั้งรกรากถาวร ในขณะที่เปิดมีนโยบายต้อนรับแรงงานต่างชาติมีฝีมือมากกว่าแรงงานไร้ฝีมือ

**ประการที่ 2** มีแนวทางการบริหารจัดการที่คำนึงถึง 3 ด้าน ได้แก่ ความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของแรงงาน นั่นคือ ยอมรับความจำเป็นทางเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่หวาดกลัวถึงผลกระทบต่อสังคมโดยเฉพาะเรื่องวัฒนธรรม ความมั่นคงของชาติ และผลเสียต่อเศรษฐกิจในระยะยาวที่ไม่สามารถพัฒนาไปสู่เทคโนโลยีขั้นสูงได้ โดยมาตรการทางด้านความมั่นคงของชาติ ได้แก่ การแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าว การเลือกประเทศต้นทาง และการป้องกันการอยู่ถาวร ส่วนด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในระยะสั้น และความเจริญเติบโตที่ยั่งยืนในระยะยาว คือ ต้องกำหนดความต้องการใช้แรงงานต่างชาติที่แท้จริง ป้องกันไม่ให้เกิดการใช้แรงงานต่างชาติส่งผลลดแรงจูงใจในการนำเทคโนโลยีที่ดีมาใช้ กำหนดขอบเขตการจ้างงานแรงงานต่างชาติ สนับสนุนการจ้างแรงงานต่างชาติกรณีผู้ประกอบการขนาดเล็ก งานบ้าน และการดูแลคนป่วยและคนชรา ป้องกันแรงงานท้องถิ่นไม่ให้ถูกแย่งงานและมีค่าจ้างต่ำ และด้านความมั่นคงของแรงงานนั้น ต้องป้องกันปัญหาการเอาเปรียบที่เกิดจากการจัดหาแรงงาน และคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้ วิธีการจัดการแรงงานต่างชาติจะต้องไม่ยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายที่สูงจนเกินไป



**ประการที่ 3** นโยบายการย้ายถิ่นมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากการควบคุมแรงงานต่างชาติไม่ให้อยู่ในประเทศปลายทางอย่างถาวร เป็นนโยบายที่เข้ามาดูแลคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

ในส่วนต่อไปจะวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายและวิธีการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติทั้ง 6 ประเทศ โดยได้จัดกลุ่มประเทศเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน กลุ่มที่สองคือ เกาหลีใต้ และไต้หวัน และกลุ่มที่สามคือ สหรัฐอเมริกา และจะเสนอข้อเสนอนโยบาย และข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต ตามลำดับ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายและวิธีบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศต่าง ๆ

เพื่อให้เห็นภาพการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติให้ชัดเจนขึ้น จึงได้จัดกลุ่มประเทศที่มีนโยบายคล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ซึ่งมีความใกล้ชิดกันอย่างมากในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา และภาษา ในปีพ.ศ. 2506 เคยรวมกันเป็นสหพันธมาเลเซีย ก่อนที่สิงคโปร์จะแยกออกมาในปีพ.ศ. 2508 แต่ตกลงจะยังร่วมมือกันฉันท์มิตรในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และการป้องกันภัยจากภายนอก บรูไนได้แยกตัวออกมาขณะที่ยังอยู่ในความคุ้มครองของอังกฤษจนได้รับเอกราชในปีพ.ศ. 2527 ด้วยความสัมพันธ์ในอดีตเช่นนี้ ทั้ง 3 ประเทศจึงมีความคล้ายคลึงกันในนโยบายและแนวทางปฏิบัติในหลายด้าน รวมถึงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติด้วย กลุ่มที่สอง ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้และไต้หวัน ซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือที่มีวัฒนธรรม และพัฒนาการทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน โดยทั้งสองประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ตั้งแต่ช่วงปี 2503 (ทศวรรษที่ 1960) และเริ่มนำเข้าแรงงานต่างชาติในระยะเวลาใกล้เคียงกันคือประมาณปี พ.ศ. 2532 และใช้ระบบใบอนุญาตจ้างงานในการจัดการแรงงานต่างชาติเหมือนกัน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีวิธีการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติแตกต่างออกไปจากประเทศอื่นๆ ที่ทำการศึกษา

#### กลุ่มที่ 1 ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน

สำหรับประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย นั้น มีนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ซับซ้อนและเข้มงวด มีเป้าหมายเพื่อจัดระเบียบแรงงานต่างชาติที่เอื้อประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้เครื่องมือที่ทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานต่างชาติสูงขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติ และเงินประกันเท่ากับ

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางกับประเทศต้นทาง กำหนดให้นายจ้างจัดหาหรือออกค่าที่พักสำหรับแรงงานต่างชาติ เพื่อลดภาระต้นทุนทางสังคม นอกจากนี้ ยังพยายามกีดกันแรงงานไร้ฝีมือผ่านการจำกัดอิสรภาพของแรงงาน ไม่อนุญาตให้นำผู้ติดตามเข้ามา พยายามให้มีการหมุนเวียนของแรงงานไร้ฝีมือโดยจำกัดระยะเวลาการจ้างงาน เชื้อชาติ และเพศที่สามารถเข้าทำงานได้ในบางอุตสาหกรรม

สิงคโปร์และมาเลเซียมีการใช้แรงงานต่างชาติจำนวนมากและมีสัดส่วนของแรงงานต่างชาติต่อแรงงานทั้งหมดในระดับใกล้เคียงกัน โดยทั้งสองประเทศใช้ระบบให้ใบอนุญาตทำงาน ซึ่งแบ่งใบอนุญาตตามทักษะฝีมือ ความรู้ และเงินเดือนที่ได้รับคล้ายคลึงกัน และมีการจำกัดเชื้อชาติที่สามารถทำงานได้ในบางภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น สำหรับค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาตินั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับประเภทอุตสาหกรรม และทักษะฝีมือแรงงานแล้ว สิงคโปร์ยังกำหนดให้ขึ้นกับเพดานการพึงพา ซึ่งแบ่งเป็น 2-3 ระดับด้วย ในขณะที่มาเลเซียไม่มีการกำหนดเพดานการพึงพา นอกจากนี้ มาเลเซียยังมีปัญหาแรงงานผิดกฎหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่สิงคโปร์ประสบความสำเร็จมากในการลดจำนวนแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะขนาดประเทศสิงคโปร์ที่เป็นเกาะและมีขนาดเล็ก การบังคับกฎหมายจึงทำได้ง่ายกว่าในกรณีของประเทศมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศมีความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายและใช้บทลงโทษที่รุนแรง เช่น การโบยตี

หากพิจารณาด้านประชากร สิงคโปร์เป็นประเทศเล็กๆที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติ เริ่มต้นด้วยเศรษฐกิจที่มีการว่างงานในอัตราสูง จนประเทศพัฒนาและมีความต้องการแรงงานจำนวนมากจนขาดแคลนแรงงาน สิงคโปร์จึงพยายามพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยีอย่างจริงจัง เช่น มีการเก็บภาษีจากนายจ้างที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือเพื่อเข้ากองทุนเพื่อใช้อุดหนุนการพัฒนาทักษะแรงงาน อย่างไรก็ตาม ประเทศสิงคโปร์ได้มีการขาดแคลนแรงงานมาอย่างยาวนานและจำเป็นต้องพึ่งพิงแรงงานต่างชาติจำนวนมากถึงหนึ่งในสี่ของแรงงานทั้งหมดในปัจจุบัน โดยสิงคโปร์ขาดแคลนทั้งแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานมีฝีมือ เพราะสิงคโปร์มีประชากรจำนวนน้อย ประกอบกับอัตราการเจริญพันธุ์อยู่ในระดับต่ำ สัดส่วนการพึ่งพิงของผู้สูงวัยจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.12 เป็น 0.56 จากปี พ.ศ. 2550 -2593 สืบเนื่องจากการลดลงของจำนวนประชากรวัยทำงานจาก 3.2 ล้านคนเป็น 2.9 ล้านคน และการเพิ่มขึ้นของผู้สูงวัยจาก 4 แสนคนเป็น 1.6 ล้านคน นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังมีปัญหาสมองไหล กล่าวคือ ประชากรที่มีการศึกษาสูงนิยมอพยพไปทำงานที่ประเทศอื่น

สำหรับประเทศมาเลเซีย ปัญหาการขาดแคลนแรงงานเกิดจากการที่เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มาเลเซียขาดแคลนแรงงานไม่เฉพาะแต่แรงงานไร้ฝีมือ แต่ขาดแคลนแรงงานมีฝีมือด้วย เพราะแรงงานมีฝีมือของมาเลเซียนิยมไปทำงานในประเทศอื่น เช่น สิงคโปร์และไต้หวัน การขาดแคลนแรงงานในประเทศมาเลเซียเป็นผลมาจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างอุปสงค์ต่อแรงงานของผู้ประกอบการกับอุปทานของแรงงานที่สถานศึกษาเป็นผู้ผลิต โดยโครงสร้างการผลิตของมาเลเซียนั้นแตกต่างจากสิงคโปร์ตรงที่ภาคอุตสาหกรรมยังมีสัดส่วนสูงที่สุดในกรณีประเทศมาเลเซีย ในขณะที่ภาคบริการมีสัดส่วนสูงที่สุดในกรณีประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ แรงกดดันด้านประชากรในกรณีประเทศมาเลเซียยังไม่สูงนักเมื่อเทียบกับประเทศสิงคโปร์ หากพิจารณาจากอัตราการเจริญพันธุ์ พบว่ายังอยู่ในอัตราที่สูงกว่าระดับทดแทนแม้เพียงเล็กน้อย ส่วนสถานการณ์พึ่งพาของผู้สูงอายุอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศต่างๆในเอเชีย

สำหรับการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์ ใช้ระบบใบอนุญาตทำงานที่ควบคุมทั้งในเรื่องปริมาณและคุณภาพของแรงงานต่างชาติ โดยเชิงปริมาณจะควบคุมผ่านจำนวนใบอนุญาตที่แต่ละบริษัทจะจ้างแรงงานต่างชาติได้ไม่เกินเพดานการพึ่งพาที่รัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งเพดานการพึ่งพานี้จะถูกกำหนดตามประเภทอุตสาหกรรมและบังคับใช้เหมือนกันกับทุกบริษัทในอุตสาหกรรมเดียวกัน ในขณะที่เชิงคุณภาพจะครอบคลุมในเรื่องทักษะฝีมือ ประเทศต้นทาง ระยะเวลาการจ้างงาน และประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งนายจ้างจะต้องระบุในใบสมัครเพื่อขออนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งนายจ้างจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาติซึ่งขึ้นอยู่กับทั้งปริมาณและคุณภาพของแรงงานต่างชาติ โดยค่าธรรมเนียมจะสูงในกรณีที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือ

โดยแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือจะต้องมีใบอนุญาตประเภท Work Permit (WP) ในการจะเข้าไปทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ เช่น ภาคก่อสร้าง อุตสาหกรรม ภาคการผลิต ภาคบริการ งานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น โดยสามารถทำงานได้ 2 ปี และสามารถต่ออายุได้อีกรวมแล้วไม่เกิน 10 ปี ในภาคการผลิตและภาคบริการมีการกำหนดเพดานการพึ่งพาไว้ 3 ชั้น โดยในภาคการผลิตกำหนดไว้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 60 ในขณะที่ภาคบริการไม่เกินร้อยละ 45 ส่วนภาคก่อสร้างและภาคกระบวนการกำหนดไว้ที่อัตราแรงงานต่างชาติ 7 คนต่อแรงงานพื้นเมือง 1 คน และภาคทางทะเลที่อัตราแรงงานต่างชาติ 5 คนต่อแรงงานพื้นเมือง 1 คน สำหรับค่าธรรมเนียมต่อเดือนที่ถูกกำหนดตามภาคอุตสาหกรรม เพดานการพึ่งพา และทักษะฝีมือแรงงานนั้น ในภาค

การผลิตจะถูกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติในอัตราที่ต่ำกว่าภาคบริการ และภาคก่อสร้างมีค่าธรรมเนียมสูงสุด และค่าธรรมเนียมยังสูงขึ้นตามเพดานการพึ่งพาและในกรณีที่จ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ เช่น ในภาคการผลิต หากเพดานพึ่งพาอยู่ในอัตราไม่เกินร้อยละ 25 อัตราค่าธรรมเนียมแรงงานกึ่งฝีมือเท่ากับ 230 ดอลลาร์สิงคโปร์ ซึ่งต่ำกว่าอัตราค่าธรรมเนียมแรงงานไร้ฝีมือ 330 ดอลลาร์ แต่หากเพดานการพึ่งพาอยู่ระหว่างร้อยละ 25-50 อัตราค่าธรรมเนียมเท่ากับ 330 และ 430 ดอลลาร์ในกรณีแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือตามลำดับ และหากอัตราพึ่งพาอยู่ระหว่างร้อยละ 50-60 อัตราค่าธรรมเนียมเท่ากับ 500 ดอลลาร์ในทุกกรณีที่จ้างแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานเฉพาะในกรณีแม่บ้านและพี่เลี้ยงเด็กด้วย และยังมี การกำหนดเชื้อชาติของแรงงานที่สามารถเข้าไปทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ เช่น ถ้าเป็นคนไทยจะสามารถเข้าไปทำงานได้เฉพาะในภาคก่อสร้าง อุตสาหกรรม และงานรับใช้ในบ้าน ขณะที่ถ้าเป็นชาวมาเลเซียจะสามารถเข้าไปทำงานได้ในภาคการผลิต และบริการได้ด้วย สิงคโปร์ควบคุมคุณภาพแรงงานต่างชาติโดยกำหนดให้แรงงาน ต้องเข้ารับการทดสอบฝีมือ โดยเฉพาะแรงงานในภาคก่อสร้างที่ต้องทดสอบฝีมือและได้รับใบรับรองจากศูนย์ ทดสอบฝีมือแรงงานที่ Building and Construction Authority (BCA) รับรอง เช่น ในประเทศไทยมีศูนย์ ทดสอบฯ อินเตอร์วัน ศูนย์ทดสอบมหานคร เป็นต้น

ส่วนนายจ้างเองก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบในการจ้างแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งมี ฝีมือ โดยนายจ้างต้องเสียภาษีแรงงานต่างชาติ (Levy tax) ต่อการจ้างแรงงานต่างชาติ 1 คน และต้องมี การจ้างแรงงานต่างชาติในสัดส่วนที่กำหนดตามเพดานการพึ่งพา อีกทั้งนายจ้างต้องวางเงินประกัน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อแรงงานต่างชาติ 1 คนเพื่อเป็นเงินส่งกลับเมื่อใบอนุญาตหมดอายุ ต้องทำประกันสุขภาพ ให้แก่แรงงานต่างชาติ วงเงินต้องอย่างต่ำไม่น้อยกว่า 15,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี และประกันอุบัติเหตุวงเงิน อย่างต่ำ 40,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ นอกจากนี้ นายจ้างต้องจัดหาที่อยู่ให้แรงงานอยู่เป็นหลักแหล่งตามเขตที่รัฐ จัดไว้ และที่พักต้องได้รับมาตรฐานตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด และยังต้องจ่ายเงินเพื่อพัฒนาทักษะ แรงงานต่างชาติที่เรียกว่า ภาษี Skill development levy เข้ากองทุน SDF (Skills Development Fund) อีก ด้วย

ทั้งนี้ นโยบายบริหารแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์มีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนตามสถานะเศรษฐกิจ เช่น ในระยะหลังเมื่อรัฐบาลสิงคโปร์เกรงว่านายจ้างจะพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากเกินไปจนไม่มีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต รัฐบาลจึงมีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติทุกระดับให้เหลือในอัตรา 1 ใน 3 ทำให้กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์มีการปรับเพิ่มเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติกับนายจ้าง และลดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติ รวมถึงกฎหมายของสิงคโปร์ที่เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์ถือได้ว่าเป็นความเข้มงวดมากอยู่แล้ว มีการกำหนดบทลงโทษในการกระทำผิดต่างๆไว้อย่างละเอียด ทั้งบทลงโทษต่อตัวนายจ้าง ลูกจ้างชาวต่างชาติ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนบริษัทจัดหางาน โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือจะมีกฎหมายห้ามแต่งงานกับชาวสิงคโปร์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางการสิงคโปร์ รวมถึงห้ามตั้งครอบครัวซึ่งถ้าหากฝ่าฝืนจะถูกส่งกลับประเทศ และเพื่อป้องกันการตั้งรกรากถาวร แรงงานต่างชาติไม่สามารถนำครอบครัวติดตามมาได้

สำหรับประเทศมาเลเซียมีมาตรการจัดการแรงงานต่างชาติทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย โดยมาตรการในการจัดการแรงงานต่างชาติถูกกฎหมายนั้นจะใช้วิธีให้ใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างชาติ โดยที่ใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาตินั้นมีอยู่ทั้งสิ้น 3 ประเภท แตกต่างกันไปตามประเภทงาน เชื้อชาติของแรงงาน รายได้ที่จะได้รับ ทักษะของแรงงาน ฯลฯ มีการจำกัดเชื้อชาติที่สามารถเข้าทำงานได้ในแต่ละประเภท อุตสาหกรรม สำหรับใบอนุญาตทำงานที่ออกให้สำหรับแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือหรือกึ่งมีฝีมือนั้น จะออกให้กับแรงงานต่างชาติที่มีอายุระหว่าง 18-45 ปี และมีรายได้น้อยกว่า 1,200 ริงกิตมาเลเซียต่อเดือน สามารถทำงานได้ในทุกภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศ ระยะเวลาของสัญญาไม่เกิน 1 ปีและงานส่วนใหญ่ อนุญาตให้ต่ออายุการทำงานได้จนกว่าจะครบ 5 ปี โดยนายจ้างจะต้องจ่ายภาษีการใช้แรงงานต่างชาติ ซึ่งเก็บในอัตราสูงขึ้นตามระดับทักษะฝีมือในภาคการผลิต นั่นคือ การจ้างแรงงานไร้ฝีมือจะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าการจ้างแรงงานมีฝีมือ ซึ่งตรงกันข้ามกับที่สิงคโปร์ปฏิบัติ

ส่วนมาตรการในการจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายนั้น ได้แก่ 1. มาตรการอภัยโทษให้กับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยจะไม่เอาโทษแรงงานเหล่านั้นพร้อมส่งตัวกลับประเทศต้นกำเนิด ซึ่งมาตรการนี้ไม่ได้ผลมากนัก เพราะแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายส่วนใหญ่ยังไม่ยอมมาขอตัว 2. มาตรการ Ops nyah 1 และ Ops nyah 2 ที่ตรวจจับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามชายแดนและในทุกพื้นที่ของประเทศ ตามลำดับ มาตรการนี้ได้ผลพอสมควรเพราะสามารถตรวจจับแรงงานต่างชาติได้เป็นจำนวนมาก แต่ยังมีอุปสรรคอยู่ตรงที่

มีความยากลำบากในการตรวจสอบพื้นที่ห่างไกล และ 3.มาตรการทางกฎหมายที่มีบทลงโทษทั้งกับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียได้นำมาตรการ 6p ซึ่งเป็นมาตรการจัดการแรงงานต่างชาติแบบใหม่มาใช้เมื่อไม่นานมานี้ โดยมีลักษณะของการจัดการแรงงานและปราบปรามแรงงานผิดกฎหมายผสมกัน ซึ่งในขั้นตอนแรกนั้นจะเป็นการลงทะเบียนเก็บข้อมูลต่างๆของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายก่อน ซึ่งประสบความสำเร็จค่อนข้างมากเพราะมีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมาลงทะเบียนถึง 1.3 ล้านคน (จากทั้งหมดที่ประมาณการไว้ประมาณ 1.8 ล้านคน) ส่วนในขั้นตอนต่อมาคือการจัดสรรงานให้กับแรงงานเหล่านั้น ซึ่งเมื่อมีตำแหน่งงานใดว่างก็จะอนุมัติใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงาน แต่ถ้าแรงงานที่ลงทะเบียนตัดสินใจจะกลับประเทศต้นทางก็จะมีกรอภัยโทษให้กับแรงงานเหล่านั้นด้วย ซึ่งที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนี้ ขั้นตอนนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากแรงงานทำงานในภาคส่วนที่ไม่ได้รับอนุญาต บริษัทนายจ้างจึงไม่กล้ายื่นเอกสารเพื่อขอให้แรงงานสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนขั้นตอนที่เหลือ คือ ขั้นตอนการตรวจสอบ ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย และขั้นตอนการเนรเทศนั้น ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการจึงยังไม่ทราบผลการปฏิบัติงานที่แน่ชัด

สำหรับประเทศบรูไนนั้น เป็นประเทศเล็กๆที่มีประชากรประมาณ 400,000 คนเท่านั้น ทำให้ขาดแคลนแรงงานที่จะมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติอย่างมาก บรูไนจึงมีนโยบายด้านแรงงานต่างชาติที่ค่อนข้างผ่อนคลายเป็นพิเศษ วัตถุประสงค์ไว้เพียงให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติไม่เกิน 1 ใน 3 ของแรงงานทั้งหมด โดยบริษัทเอกชนสามารถขอโควตานำเข้าแรงงานได้ มีบริษัทนายหน้าที่ขึ้นทะเบียนกับราชการทำหน้าที่จัดหาแรงงานต่างชาติ โดยรัฐบาลควบคุมโควตาแรงงานจากประเทศต่างๆ ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน เพื่อป้องกันการรวมตัวเพื่อต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์

## กลุ่มที่ 2 ประเทศเกาหลีใต้และไต้หวัน

สำหรับประเทศเกาหลีใต้และไต้หวันนั้น ไต้หวันมีสัดส่วนแรงงานต่างชาติต่อประชากรสูงกว่าเกาหลีใต้ แต่หากคิดเทียบกับกำลังแรงงานในประเทศแล้ว สัดส่วนแรงงานต่างชาติใน 2 ประเทศอยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 1.5-2.5 เท่านั้น โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย รวมถึงประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ เช่น เยอรมัน ร้อยละ 9 อังกฤษ 5.4 สเปน 9.3 เบลเยียม 8 อิตาลี 3.2 ออสเตรเลีย 25 แคนาดา 18 และ

สหรัฐอเมริกา 15 เป็นต้น โดยทั้งสองประเทศมีการใช้แรงงานต่างชาติเพื่อลดปัญหาความขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงาน 3 ส.ที่แรงงานท้องถิ่นไม่ต้องการทำ ทั้งนี้ ในช่วงเริ่มต้นทั้งสองประเทศยังไม่มีความพร้อมในการจัดการแรงงานต่างชาติ ทำให้ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่ดีพอ ประกอบกับคนในประเทศยังไม่เปิดใจต้อนรับแรงงานต่างชาติอีกด้วย ทั้งนี้ เกาหลีใต้ได้ใช้นโยบายคล้ายคลึงกับญี่ปุ่นในช่วงแรก เช่น ญี่ปุ่นเลือกรับแรงงานจากประเทศอเมริกาใต้ที่มีบรรพบุรุษเชื้อสายญี่ปุ่น ส่วนเกาหลีใต้เลือกรับแรงงานจากประเทศจีนที่มีบรรพบุรุษเชื้อสายเกาหลี ในขณะที่ไต้หวันไม่อนุญาตให้นำเข้าแรงงานจีนไร้ฝีมือจากประเทศจีนเลย

แม้ปัจจุบันทั้งสองประเทศจะใช้ระบบอนุญาตจ้างงานเหมือนกัน ในช่วงเริ่มแรกเกาหลีใต้ได้นำระบบฝึกงาน (ITS) แบบญี่ปุ่นมาใช้ ต่อมาเมื่อระบบ ITS มีปัญหา ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ที่ปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติเหมือนแรงงานปกติไม่ใช่ผู้ฝึกงานจึงถูกนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2547 จนระบบ ITS ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2550 และมีการปรับปรุงระบบครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2551 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศเกาหลีใต้เป็นอย่างมาก เช่น แรงงานต่างชาติได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเฉกเช่นเดียวกับแรงงานท้องถิ่น สามารถเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้ไม่เกิน 3 ครั้งหากการจ้างงานถูกละเมิด โดยรัฐบาลเกาหลีใต้พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือทางนโยบายระหว่างพลเรือนและองค์กรนอกภาครัฐ (NGO) ที่สนับสนุนแรงงานต่างชาติในเรื่องคำปรึกษา ภาษา วัฒนธรรม การรักษาพยาบาล และบริการอื่นๆ โดยรัฐบาลของเกาหลีใต้ใช้ระบบรัฐต่อรัฐในการจัดหาและจ้างแรงงานต่างชาติเองเพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายและปัญหาการคอร์รัปชันลง ในขณะที่ไต้หวันแม้จะนำระบบอนุญาตจ้างงานมาใช้ก่อนเกาหลีใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แต่ไต้หวันไม่ได้พัฒนาระบบให้สามารถคุ้มครองสถานะและสิทธิของแรงงานต่างชาติได้อย่างเกาหลีใต้ รัฐบาลไต้หวันอาศัยบริษัทเอกชนหรือนายหน้าในการจัดหาและจ้างแรงงานต่างชาติ ส่งผลให้ค่านายหน้าสูงมาก ในขณะที่แรงงานถูกกดค่าจ้างให้ต่ำ ไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง

ในด้านประชากรนั้น อัตราเจริญพันธุ์รวมของเกาหลีใต้ได้ลดลงต่ำลงเรื่อยมา ซึ่งจะส่งผลให้ประชากรมีจำนวนลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป ในขณะที่จำนวนประชากรวัยทำงานจะเริ่มมีขนาดลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 โดยกำลังแรงงานจะลดลงจาก 34.8 ล้านคนในปัจจุบันเป็น 23.9 ล้านคนในปี พ.ศ. 2593 ในขณะที่สัดส่วนการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อแรงงานในปี พ.ศ. 2593 จะอยู่ที่ 0.65 นอกจากปัจจัยด้านประชากรแล้ว

การขาดแคลนแรงงานในเกาหลีใต้ยังเกิดขึ้นเพราะแรงงานท้องถิ่นไม่ยินดีทำงานประเภท 3 ส. โดยเฉพาะอย่างยิ่งงาน 3 ส. ในบริษัทขนาดเล็กและในภาคก่อสร้าง

เกาหลีใต้เริ่มต้นด้วยการเป็นประเทศส่งออกแรงงานจนกระทั่งถึงปลายทศวรรษที่ 1980 ที่คนที่มีเชื้อชาติเกาหลีที่อาศัยอยู่ในประเทศจีนเดินทางมาท่องเที่ยวและลักลอบอยู่เกินเวลา ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 บริษัทเกาหลีที่มีสำนักงานในต่างประเทศได้เริ่มรับแรงงานต่างชาติมาทำงานในสำนักงานใหญ่ในฐานะผู้ฝึกงาน และในปี พ.ศ. 2537 บริษัทขนาดย่อม บริษัทก่อสร้าง บริษัทขนส่ง บริษัทประมงต่างรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในฐานะผู้ฝึกงานเช่นกัน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ฝึกงานนี้ไม่ได้รับการฝึกอบรมอย่างแท้จริง แต่ถูกให้ทำงานไร้ฝีมือในทันที จึงมีลักษณะเป็นแรงงานแฝง โดยผู้ฝึกงานไม่สามารถรวมกลุ่มและต่อรอง ได้รับค่าจ้างต่ำหรือล่าช้า ทำงานล่วงเวลาโดยไม่ได้ค่าตอบแทน และการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้างและผู้ร่วมงาน ทำให้แรงงานต่างชาติจำนวนมากหลบหนีจากนายจ้างไปหางานใหม่ที่ได้อำนาจต่อรองสูงกว่าแม้จะผิดกฎหมายก็ตาม โดยแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของเกาหลีอยู่ในอัตราที่สูงมากจาก 65.8% ในปี พ.ศ. 2530 93.4% ในปี พ.ศ. 2534 และ 79.8% ในปี พ.ศ. 2545 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลจึงได้เปิดให้มีการนิรโทษกรรมจึงทำให้สัดส่วนนี้ลดลงเหลือ 35.5% แต่ต่อมาตัวเลขแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายก็กลับสูงขึ้นอีก ทำให้รัฐบาลเกาหลีใต้ตระหนักถึงปัญหาของระบบฝึกงานว่าจำเป็นต้องหาระบบอื่นที่ดีกว่ามาใช้แทน ซึ่งในช่วงแรกได้รับการต่อต้านอย่างมากจากฝ่ายนายจ้างขนาดย่อม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 ที่รัฐบาลสามารถนำระบบอนุญาตจ้างงานมาใช้ได้อย่างสำเร็จจนทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายลดลงอย่างมาก โดยแรงงานต่างชาติบางส่วนได้กลายเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญจนนายจ้างเกาหลีบางส่วนยอมรับว่าแรงงานต่างชาตินั้นจำเป็นต่อการทำธุรกิจของตน ส่งผลให้การปรับปรุงระบบอนุญาตจ้างงานในปี พ.ศ. 2551 ได้อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานได้อย่างต่อเนื่องนานถึง 6 ปี โดยที่ทักษะและผลผลิตภาพของแรงงานต่างชาติจะถูกปรับให้เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้แรงงานต่างชาติมีบทบาทในตลาดแรงงานมากขึ้นและเข้ามาแข่งขันกับแรงงานท้องถิ่นมากขึ้น เช่น แรงงานเชื้อชาติเกาหลีในภาคก่อสร้างและร้านอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้ การอนุญาตให้อยู่ยาวนานขึ้นช่วยลดจำนวนแรงงานต่างชาติเปลี่ยนนายจ้างลงได้ โดยรัฐบาลเกาหลีใต้มีการเก็บภาษีแรงงานต่างชาติจากนายจ้างที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือเพื่อเข้ากองทุนเพื่อใช้อุดหนุนสำหรับพัฒนาทักษะแรงงานเหมือนกับรัฐบาลสิงคโปร์



ส่วนได้หวันนั้่นนำเข้าแรงงานต่างชาติตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เมื่อมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น จนทำให้มีการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคก่อสร้างและโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น ท่อผ้า โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์ ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้ออก Employment Service Act ซึ่งถือเป็นการอนุญาตให้มีการนำเข้าและใช้แรงงานต่างชาติอย่างถูกกฎหมายและทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยมา โดยในช่วงแรกเข้าทำงานในโครงการของภาครัฐ เช่น การก่อสร้าง ต่อมาจึงได้ขยายตัวสู่ภาคเอกชนในงานประเภท 3 ส. งานบ้าน และงานดูแลคนแก่และคนเจ็บ เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่มีแรงงานจีนทำงานในไต้หวัน ซึ่งแตกต่างจากเกาหลีใต้ที่ให้สิทธิกับแรงงานเชื้อชาติเกาหลีจากประเทศจีนเข้ามาทำงานได้ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2545 ที่อนุญาตให้แรงงานจีนมีฝีมือเข้ามาทำงานได้ แต่ยังไม่อนุญาตให้แรงงานจีนไร้ฝีมือเข้าทำงานในไต้หวัน

ไต้หวันใช้นโยบายควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติโดยกำหนดโควต้าและอุตสาหกรรมที่สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ ทั้งนี้ แม้แรงงานต่างชาติในไต้หวันจะได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกันกับแรงงานไต้หวัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว แรงงานต่างชาติไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมประท้วงหยุดงานได้ นอกจากนี้ ยังได้รับค่าจ้างต่ำ ทำงานล่วงเวลาโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน และมีวันหยุดน้อย โดยปัญหาจะรุนแรงในกลุ่มแรงงานหญิงที่ทำงานบ้านและดูแลคนแก่และคนเจ็บที่ภาครัฐเข้าไปตรวจสอบได้ยาก นอกจากนี้ ระบบที่ไต้หวันใช้ยังมีปัญหาค่านายหน้าสูง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไต้หวันมอบอำนาจการจัดหาและจัดการแรงงานต่างชาติให้กับบริษัทเอกชนซึ่งแข่งขันกันในการหารายได้ ในขณะที่นายจ้างมีจำนวนจำกัด ทำให้เกิดโควตาการจ้างแรงงานต่างชาติขึ้น โดยบริษัทนายหน้าจะจ่ายเงินให้กับบริษัทที่จ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งค่าใช้จ่ายนี้จะถูกผลักให้แรงงานต่างชาติต่อไป ส่งผลให้ต้นทุนในการเดินทางมาทำงานของแรงงานต่างชาติสูงและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการหลบหนีไปหางานใหม่ นอกจากนี้ ไต้หวันยังไม่อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงนายจ้าง ทำให้แรงงานที่ได้รับการปฏิบัติไม่ดีจากนายจ้างไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลเสริมให้แรงงานหลบหนีไปหางานใหม่และกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ รัฐบาลไต้หวันยังอนุญาตให้นายจ้างหักเงินประกันจากเงินเดือนของแรงงานต่างชาติและยึดหนังสือเดินทางเพื่อป้องกันการหลบหนีได้ ทั้งนี้ รัฐบาลไต้หวันแก้ปัญหาแรงงานหลบหนีด้วยการทำโทษบริษัทนายหน้าที่มีแรงงานต่างชาติหลบหนีในอัตราที่สูงให้ได้รับการจัดสรรโควต้าในจำนวนที่ต่ำลงจนกระทั่ง

จะสามารถตามแรงงานที่หลบหนีกลับมาได้ ซึ่งมาตรการนี้ส่งผลให้อัตราแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในไต้หวัน มีอัตราที่ต่ำมากและต่ำกว่าเกาหลีใต้

ทั้งนี้ In-Jin Yoon (2552)<sup>1</sup> ได้สรุปว่า ทั้งไต้หวันและเกาหลีใต้มีภารกิจและเป้าหมายในการจัดการ แรงงานต่างชาติที่ทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกัน สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

|                                                                             | ประเทศเกาหลีใต้                                                                                                                                                                              | ประเทศไต้หวัน                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การกำหนดความต้องการใช้ แรงงานต่างชาติภายในประเทศ                            | คณะกรรมการแรงงานต่างชาติ กำหนดโควต้า, HRD อบรมก่อน ออกเดินทาง, ควบคุมที่ชายแดน                                                                                                               | CLA ประเมินตลาดแรงงานและ กำหนดโควต้า, ควบคุมที่ชายแดน                                                                                                                                        |
| ป้องกันการนำเทคโนโลยีก้าวหน้า มาใช้                                         | กำหนดสัดส่วนแรงงานต่างชาติต่อ แรงงานท้องถิ่น                                                                                                                                                 | กำหนดสัดส่วนแรงงานต่างชาติต่อ แรงงานท้องถิ่น 15-30% และเคย กำหนดเงื่อนไขให้บริษัทต้องส่ง แผนพัฒนาเทคโนโลยี แต่ยกเลิก ไปเพราะเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีความรู้ พอที่จะตรวจสอบ                        |
| สนับสนุนผู้ประกอบการรายเล็ก และการจ้างแรงงานมาทำงานบ้าน ดูแลคนป่วยและคนเจ็บ | ให้ความสำคัญอันดับต้นๆ                                                                                                                                                                       | ให้ความสำคัญอันดับต้นๆ                                                                                                                                                                       |
| ป้องกันผลกระทบต่อตลาดแรงงาน ท้องถิ่น                                        | จำกัดอุตสาหกรรมที่แรงงาน ต่างชาติสามารถทำได้, จำกัดการ เปลี่ยนแปลงนายจ้าง, ปฏิบัติต่อ แรงงานต่างชาติเท่าเทียมกับ แรงงานท้องถิ่น, ประกาศรับสมัคร งานเพื่อแสดงว่าไม่สามารถหา แรงงานท้องถิ่นได้ | จำกัดอุตสาหกรรมที่แรงงาน ต่างชาติสามารถทำได้, จำกัดการ เปลี่ยนแปลงนายจ้าง, ปฏิบัติต่อ แรงงานต่างชาติเท่าเทียมกับ แรงงานท้องถิ่น, ประกาศรับสมัคร งานเพื่อแสดงว่าไม่สามารถหา แรงงานท้องถิ่นได้ |
| กำหนดประเทศต้นทาง                                                           | ทำสัญญาทวิภาคี                                                                                                                                                                               | ทำสัญญาทวิภาคี                                                                                                                                                                               |

<sup>1</sup> “A Comparative Analysis of Immigration Policy of South Korea and Taiwan: With a Focus on Foreign Migration Workers,” Asiatic Research Institute, Korea University, พ.ย. 2552.

|                                                |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ป้องกันการเอารัดเอาเปรียบใน<br>ขั้นตอนจัดหางาน | รัฐต่อรัฐ                                                                                                                                       | ทำข้อตกลงกับรัฐบาลบางประเทศ<br>ในการจ้างงานโดยตรง, กำหนดค่า<br>นายหน้าไม่เกินค่าจ้าง 1 เดือน,<br>ยกเลิกใบอนุญาตบริษัทนายหน้า<br>หากทำผิดกฎ               |
| การคุ้มครองแรงงานต่างชาติ                      | คุ้มครองโดยกฎหมายแรงงาน,<br>อบรมให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ<br>แรงงานก่อนออกเดินทาง, สิทธิใน<br>การจัดตั้ง เข้าถึงบริการ, ช่องทาง<br>ในการร้องเรียน | คุ้มครองโดยกฎหมายแรงงาน,<br>ห้ามหักเงินเดือน, อนุญาตให้จ้าง<br>งานโดยตรงไม่ต้องผ่านนายหน้า,<br>กำหนดให้มีรายงานเงินเดือน,<br>อุปกรณ์ช่วยเรียนรู้หลายภาษา |
| ป้องกันการอยู่ถาวร                             | 3 ปี ต่ออายุได้ โดยให้จ้างใหม่ได้ 1<br>เดือนหลังเดินทางกลับประเทศต้น<br>ทาง ไม่อนุญาตให้มีผู้ติดตาม                                             | 3 ปี ต่ออายุได้ โดยให้จ้างใหม่ได้ 1<br>เดือนหลังเดินทางกลับประเทศต้น<br>ทาง ไม่อนุญาตให้มีผู้ติดตาม<br>ตรวจการตั้งครอบครัว                               |
| ขจัดปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย                       | ปรับนายจ้างและแรงงานผิด<br>กฎหมาย                                                                                                               | ปรับและจำคุกนายจ้าง มีรางวัล<br>ให้กับคนรายงานเบาะแส                                                                                                     |

นอกจากนี้ In-Jin Yoon ยังได้สรุปความแตกต่างของนโยบายแรงงานต่างชาติระหว่างประเทศเกาหลี  
ใต้และไต้หวันได้ดังตารางต่อไปนี้

| ประเทศ                         | เกาหลีใต้                                                               | ไต้หวัน                                                              |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| กฎหมายที่เกี่ยวข้อง            | กฎหมายการจ้างแรงงานต่างชาติ<br>เริ่มใช้ พ.ศ. 2546 ปรับปรุง พ.ศ.<br>2551 | พระราชบัญญัติบริการการจ้างงาน<br>เริ่มใช้ พ.ศ.2535 ปรับปรุง พ.ศ.2542 |
| ระบบการจัดการแรงงานต่างชาติ    | ระบบอนุญาตทำงาน (EPS)<br>เดิมใช้ระบบฝึกงานจนถึง พ.ศ.<br>2546            | ระบบอนุญาตทำงาน (EPS)                                                |
| หลักการของนโยบายแรงงานต่างชาติ | -คุ้มครองแรงงานท้องถิ่น                                                 | -ปกป้องแรงงานท้องถิ่น                                                |

|                                          |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                        |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>-คุ้มครองสิทธิมนุษยชนแรงงานต่างชาติ</li> <li>-ป้องกันการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างชาติ</li> <li>-ป้องกันการตั้งรกรากถาวรของแรงงานต่างชาติ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-ป้องกันการตั้งรกรากถาวรของแรงงานต่างชาติ</li> <li>-ลดต้นทุนทางสังคม</li> </ul> |
| ระยะเวลาการจ้างงาน                       | 5 ปีต่อเนื่อง                                                                                                                                                                                                  | 3 ปี + กลับประเทศต้นทาง + 3 ปี                                                                                         |
| ธุรกิจที่จ้างแรงงานต่างชาติ              | 5 ประเภท คือ อุตสาหกรรมการผลิตก่อสร้าง เกษตรกรรม ประมง และบริการ                                                                                                                                               |                                                                                                                        |
| อภิสัทธิของเชื้อชาติ                     | เชื้อชาติเกาหลีในประเทศจีน                                                                                                                                                                                     | ไม่ให้สิทธิกับคนจีนแผ่นดินใหญ่                                                                                         |
| การเปลี่ยนนายจ้าง                        | เปลี่ยนได้สูงสุด 3 ครั้ง                                                                                                                                                                                       | ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้                                                                                                |
| หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการแรงงานต่างชาติ | องค์การภาครัฐภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงาน                                                                                                                                                                     | หน่วยงานเอกชน                                                                                                          |
| ค่านายหน้า                               | ไม่มี                                                                                                                                                                                                          | มีค่านายหน้าสูง                                                                                                        |
| ประโยชน์และสถานะทางกฎหมาย                | เท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่น ทั้งในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ การประกัน และสิทธิในการจัดตั้งสหภาพ การต่อรอง และรวมกลุ่ม แต่ไม่คุ้มครองแรงงานที่ทำงานบ้าน                                                               | เท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่น และไม่คุ้มครองแรงงานทำงานบ้านและดูแลคนเจ็บและคนแก่                                          |
| การฝึกอบรม                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>-มีการอบรม 20 ชั่วโมงหรือนานกว่า โดยนายจ้างรับผิดชอบค่าใช้จ่าย</li> <li>-มีสถาบันฝึกอบรมของรัฐหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ถูกเลือกโดยรัฐ</li> </ul>                       | -ฝึกอบรมโดยนายจ้าง                                                                                                     |
| การลงโทษนายจ้าง                          | -ค่าปรับ 10,000 ดอลลาร์ และจำคุก 1 ปีในกรณีจ้างแรงงานผิด                                                                                                                                                       | -ยกเลิกโควตาการนำเข้าแรงงานต่างชาติ                                                                                    |

|                            |                                                                                             |                                                                                        |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
|                            | กฎหมาย<br>-ถอนสิทธินายจ้างในการจ้าง<br>แรงงานต่างชาติ                                       |                                                                                        |
| การลงทะเบียนแรงงานต่างชาติ | -ส่งกลับกรณีทำงานผิดกฎหมาย                                                                  | -ส่งกลับกรณีทำงานผิดกฎหมาย<br>ตั้งครุฑ และก่ออาชญากรรม                                 |
| ความสัมพันธ์กับภาคพลเรือน  | -ภาครัฐและพลเรือนมีความ<br>เข้มแข็ง<br>-มีการเชื่อมโยงนโยบายระหว่าง<br>ภาครัฐกับองค์กรเอกชน | -ภาครัฐเข้มแข็ง แต่พลเรือนอ่อนแอ<br>-การเชื่อมโยงนโยบายระหว่าง<br>ภาครัฐกับเอกชนอ่อนแอ |

### กลุ่มที่ 3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ระบบที่ใช้ในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ แบ่งได้ 2 รูปแบบ คือ การให้วีซ่าแก่ชาวต่างชาติเพื่อมาเป็นพลเมืองสหรัฐฯ โดยถือ Green Card มีสิทธิประโยชน์ในการทำงาน เช่นเดียวกับชาวอเมริกัน และการเข้ามาทำงานโดยถือวีซ่าชั่วคราวเพื่อทำงานประเภทต่างๆ ตามลักษณะงานและความสามารถของแรงงานนั้น อย่างไรก็ตาม ระบบที่ใช้ในการรองรับแรงงานต่างชาตินี้ ถูกออกแบบมาสำหรับแรงงานมีฝีมือ ขณะที่แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ ไม่มีระบบรองรับชัดเจนเทียบเท่า ถ้าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือไม่สามารถขอ Green Card ได้ และไม่มีวีซ่าทำงานชั่วคราวรองรับเนื่องจากไม่ใช่แรงงานมีฝีมือ แรงงานจะต้องเข้ามาทำงานโดยขอวีซ่าสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ H-2A และ H-2B Visa

ระบบการออก Green Card ปัจจุบัน จำกัดจำนวนไว้ปีละ 140,000 คนต่อปีสำหรับแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือและต้องการขอสิทธิเป็นพลเมืองสหรัฐฯ ขณะที่แรงงานไร้ฝีมือถูกจำกัดที่ประมาณปีละ 5,000 คน ส่วนการเข้ามาทำงานโดยถือวีซ่าชั่วคราวนั้น แรงงานทั้งมีฝีมือ และไร้ฝีมือจะถูกจัดว่าเป็น Guest Worker เพียงแต่แรงงานมีฝีมือจะมีวีซ่าหลากหลายประเภทตามแต่ลักษณะงาน และระดับความสามารถของแรงงานนั้นรองรับ ขณะที่แรงงานไร้ฝีมือจะมีวีซ่าอยู่ 2 ประเภท คือ H-2A (สำหรับเข้ามาทำงานในภาคการเกษตร) และ H-2B (สำหรับงานนอกภาคการเกษตร) แต่เนื่องจากระบบการจัดการและขั้นตอนในการขอวีซ่า H-2A และ H-2B นั้นเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพต่ำ แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือส่วนใหญ่ซึ่งต้องขอวีซ่าเหล่านี้ จึงประสบกับปัญหาของ

ระบบที่ค่อนข้างเอื้อประโยชน์ให้แก่นายจ้างให้มีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าแรงงาน ในท้ายที่สุดแรงงานจำนวนหนึ่งจึงเลือกที่จะเป็นแรงงานนอกระบบแทน

แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือในสหรัฐฯ เริ่มต้นมาจากการที่สหรัฐฯ เปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามาในตลาดแรงงานเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจสหรัฐฯ ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา ผ่านความตกลงระหว่างประเทศ โดยหลักคือประเทศเม็กซิโก เมื่อความตกลงสิ้นสุดลง แรงงานจะต้องเดินทางกลับประเทศ ทว่าแรงงานที่เข้ามาส่วนใหญ่กลับเลือกที่จะอยู่ต่อ เนื่องจากโอกาสในชีวิตและการทำงานที่ดีกว่าประเทศต้นทางของตน จึงลักลอบอยู่ต่อหรือกลับเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ส่งผลให้นายจ้างมีอำนาจเหนือกว่าแรงงานและเอาเปรียบแรงงาน นำไปสู่การประท้วงของแรงงาน ภายหลังสหรัฐฯ จึงปฏิรูประบบขึ้นมาโดยใช้วีซ่า H-2A และ H-2B โดยระบบนั้นไม่มีรัฐบาลเป็นตัวกลาง รัฐบาลเป็นเพียงผู้รับเรื่อง ดังนั้น นายจ้างที่ต้องการแรงงานจะต้องเป็นผู้จัดการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาโดยทำเรื่องและขั้นตอนต่อกระทรวงแรงงานเอง แรงงานจึงจะได้รับวีซ่าให้เดินทางเข้ามาได้ แต่เนื่องจากขั้นตอนนั้นยุ่งยาก นายจ้างบางส่วนจึงเลือกใช้บริการจัดหาแรงงานจัดการให้ ซึ่งพบว่าบริษัทเหล่านี้คิดค่าธรรมเนียมจากนายจ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนใหญ่แล้วแรงงานจะต้องเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาล เพียงเพื่อให้ได้เข้ามาทำงานยังสหรัฐฯ ซึ่งแรงงานจะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ตลอดระยะเวลาของวีซ่าที่ได้รับ และแม้จะมีข้อกำหนดสวัสดิการต่างๆ ที่นายจ้างจะต้องจัดหาให้แก่แรงงาน แต่ก็มีการจัดทำระบบแบล็คลิสต์สำหรับนายจ้างสำหรับจ้างแรงงานที่ก่อปัญหาเพื่อให้ถูกตัดสิทธิ์ในการเดินทางเข้ามาทำงานอีกครั้ง เป็นผลให้ท้ายที่สุดแล้วแรงงานถูกจำกัดอำนาจต่อรอง แม้จะได้สวัสดิการไม่ครบตามกฎหมายกำหนดในวีซ่าเอาไว้ แต่ไม่แจ้งแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากกลัวจะติดแบล็คลิสต์ได้ เป็นผลให้ภายหลัง แรงงานบางส่วนเลือกที่จะเป็นแรงงานผิดกฎหมาย จะได้มีอิสระในการเลือกนายจ้างได้มากกว่า

ผลของการใช้วีซ่า H-2A และ H-2B สำหรับบริหารจัดการแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือจึงไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก ทั้งต่อนายจ้างที่ยุ่งยากและมีต้นทุนสูงกว่าการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย กับแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเอง ที่มีอำนาจต่อรองจากนายจ้างลดลงและมีความเสี่ยงในการทำงานที่ถูกผูกขาดกับนายจ้างเดียวสูง เป็นผลให้ปัจจุบันรัฐบาลสหรัฐฯ ยังคงพิจารณาปรับเปลี่ยนระบบบริหารจัดการแรงงานต่างชาติไร้ฝีมืออยู่เรื่อยมาจนปัจจุบัน ผ่านการเสนอรูปแบบวีซ่าประเภทใหม่ๆ เช่น Y-Visa, H-2C Visa เป็นต้น

กระนั้นร่างพ.ร.บ.ที่มีการเสนอเพื่อปฏิรูประบบด้วยวิธีเหล่านี้ก็ยังไม่ผ่านสภาฯจนสามารถบังคับใช้ได้ ระบบบริหารแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือจึงยังคงเป็นประเด็นหลักที่มีการเสนอเพื่อปฏิรูปจวบจนปัจจุบัน

## 2. ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศต่างๆข้างต้น มีบทเรียนที่สำคัญสำหรับประเทศไทย ดังนี้

ประการแรกคือ มีมาตรการในการควบคุมคุณภาพแรงงานและลดการฟุ้งเฟื่องแรงงานราคาถูก เช่น สิงคโปร์มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติในอัตราที่สูงกว่ากรณีแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ การกำหนดเพดานการฟุ้งเฟื่อง การกำหนดให้แรงงานต้องเข้ารับการทดสอบฝีมือ และนายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานต่างชาติอีกด้วย ในขณะที่ประเทศเกาหลีได้มีการฝึกอบรมแรงงานทั้งก่อนเดินทางเข้าทำงานและในระหว่างการทำงานด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น กรณีประเทศไทยนั้น ได้มีการศึกษาเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติไว้แล้วโดยจัดเก็บตามอุตสาหกรรม แต่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ ในปัจจุบันจึงยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดออกมาชัดเจนและถือปฏิบัติจริง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแรงงานต่างชาติมีการเข้าออกงานบ่อย ไม่อยู่จนครบเวลาที่กำหนด 1 ปี การคิดค่าธรรมเนียมรายปีจึงเป็นความเสี่ยงที่นายจ้างต้องรับภาระ รวมถึงแรงงานที่เข้ามาทำงานไป-กลับ แรงงานชั่วคราวและแรงงานตามฤดูกาลด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวควรครอบคลุมถึงแรงงานมีฝีมือที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนที่มีความสามารถในการจ่ายด้วย อีกทั้งการบริหารจัดการเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนและโปร่งใส และนำไปใช้ประโยชน์สำหรับการบริหารจัดการงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติเป็นหลัก เช่น งานพัฒนาฝีมือแรงงาน และอาจพิจารณาแบ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับภาระด้านการดูแลจัดการคนต่างด้าวในพื้นที่

ประการที่สอง สร้างระบบที่เหมาะสมกับประเภทอุตสาหกรรมและพื้นที่ แต่ต้องง่ายต่อการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในขณะที่ยกของประเทศไทยมีลักษณะครอบคลุมกว้าง คือ มีนโยบายเดียวบังคับใช้กับทุกภาคอุตสาหกรรม สิงคโปร์มีกฎระเบียบที่ละเอียดมาก แต่มีความชัดเจนและสามารถปรับเปลี่ยนได้ง่าย มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานในอัตราที่แตกต่างกันไปตามภาคอุตสาหกรรม เช่น ภาคบริการมีค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงกว่าภาคอุตสาหกรรมการผลิต รวมถึงมี

การกำหนดกฎระเบียบเฉพาะสำหรับงานประเภท เช่น แม่บ้านและพี่เลี้ยงเด็ก หรือในกรณีประเทศมาเลเซียที่แต่ละรัฐมีอำนาจกำหนดกฎระเบียบที่เหมาะสมเองได้แต่ต้องไม่ขัดกับนโยบายส่วนกลาง

ประเด็นที่สามคือ มีหน่วยงานทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและทันสมัย โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ยึดประโยชน์ของประเทศเป็นที่ตั้ง และคุ้มครองแรงงานอย่างไม่เลือกปฏิบัติ เช่นเดียวกันกับประเทศสิงคโปร์และเกาหลีใต้

ประการที่สี่ นายจ้างต้องมีส่วนรับผิดชอบผลกระทบที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างชาติ ด้วยการเสียภาษีการใช้แรงงานต่างชาติตามระดับการพึ่งพา วางเงินประกันเท่ากับค่าใช้จ่ายในการส่งกลับเมื่อใบอนุญาตทำงานหมดอายุ ค่ารักษาพยาบาล ประกันสังคม การอบรมพัฒนาทักษะแรงงาน และจัดหาที่อยู่ให้แรงงานอยู่เป็นหลักแหล่งตามเขตที่รัฐจัดไว้ และที่พักต้องได้รับมาตรฐาน ซึ่งมาตรการเหล่านี้ส่วนใหญ่ เช่น ภาษีแรงงานต่างชาติและเงินส่งกลับ มีการกำหนดไว้ใน พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ของไทย เพียงแต่ยังไม่ได้ถูกบังคับใช้เท่านั้น

ประการที่ห้า นำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างชาติและนายจ้างอย่างเป็นระบบและนำมาใช้ประโยชน์ในการวางนโยบายและแผนงานต่างๆ และเปิดให้นายจ้างและแรงงานต่างชาติได้ใช้ข้อมูลต่างๆที่เป็นประโยชน์ด้วย เช่น นายจ้างสามารถเข้าไปสืบค้นประวัติแรงงานต่างชาติได้ เป็นต้น

ประการที่หก ดูแลคุ้มครองแรงงานต่างชาติ เช่น จัดทำคู่มือให้กับแรงงานต่างชาติและนายจ้างเพื่อให้ข้อมูลที่สำคัญ จัดสายด่วนร้องเรียนสำหรับแรงงานต่างชาติเป็นภาษาต่างชาติเพื่อแจ้งเหตุและให้คำปรึกษา เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป บทเรียนจากประเทศต่างๆข้างต้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ควรมีนโยบายที่ควบคุมไม่เฉพาะแต่ปริมาณ แต่ดูแลเรื่องคุณภาพด้วย โดยคัดเลือกแรงงานที่มีคุณภาพรวมถึงฝึกอบรมแรงงานก่อนนำเข้ามา พัฒนาแรงงานต่างชาติในระหว่างทำงาน และพยายามลดอัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างชาติดัง โดยใช้มาตรการภาษีการใช้แรงงานต่างชาติ กำหนดเพดานพึ่งพิง และเก็บค่าธรรมเนียมนายจ้าง เพื่อนำไปใช้พัฒนาฝีมือแรงงาน ดูแลคุ้มครองแรงงาน และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูล



แรงงานต่างชาติและนายจ้าง ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีหน่วยงานทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดและปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการให้เหมาะสมและทันต่อสถานการณ์

### 3. วิทยุวิจัยสำหรับอนาคต

สำหรับวิทยุสำหรับงานวิจัยในอนาคต ได้แก่

- ศึกษาวิธีการที่เหมาะสมในการกำหนดอุปสงค์และอุปทานแรงงาน เพื่อกำหนดตัวเลขโควตาแรงงานต่างชาติที่เหมาะสมแทนการสอบถามเอจากนายจ้างเป็นรายบุคคล
- ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำเขตการค้าเสรี อัตรากาใช้แรงงานต่างชาติ ค่าธรรมเนียมสำหรับกองทุนส่งกลับ ค่าธรรมเนียมสำหรับกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน มาใช้กับประเทศไทย รวมถึงความเหมาะสมที่จะกำหนดมาตรการเหล่านี้ให้แตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรมและพื้นที่
- ควรศึกษานโยบายแรงงานของประเทศต้นทาง เช่น พม่า ซึ่งเริ่มมีนโยบายแรงงานแล้ว การดำเนินนโยบายแรงงานของไทยจะได้สอดคล้องกับประเทศต้นทาง
- ศึกษาภาระการคลังของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ โดยพิจารณาทั้งรายได้และรายจ่ายของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ
- ศึกษาวิธีการสร้างระบบและกลไกการติดตาม ประเมินผล และบังคับใช้กฎหมาย เพื่อกำจัดแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้หมดไป
- ประเมินประสิทธิภาพการทำงานของบริษัทนายหน้าเอกชนว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร รัฐบาลควรเข้าไปแทรกแซงหรือไม่ อย่างไร
- ประเมินผลกระทบและความเป็นไปได้ในการลดสัดส่วนแรงงานพม่าลง และเพิ่มสัดส่วนแรงงานประเทศอื่นๆให้สมดุลกันมากขึ้น เพื่อลดปัญหาความมั่นคงของชาติ และกระจายความเสี่ยงด้านอื่นๆ
- ระบุภารกิจของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนว่าจำเป็นต้องทำอะไรบ้างเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ รวมถึงการพิจารณาให้ครอบคลุมนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจของหลายหน่วยงาน เช่น สมช. สตช. (ตม.) กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีกฎหมายรองรับหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดหลักการ มาตรการเรื่องคนต่างด้าว และคนเข้าเมือง และบทลงโทษผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมถึงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขออนุญาตทำงาน การรายงานตัว การขึ้นทะเบียนของคนต่างด้าว

## การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในสิงคโปร์

ผศ.ดร. กิริยา กุลกลการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นักวิจัยในโครงการ “จับตาอาเซียน” (ASEAN Watch) สกว.

ประเทศที่ถือได้ว่ามีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่มากที่สุดในอาเซียน คงหนีไม่พ้นประเทศเพื่อนบ้านของเราที่มีทั้งพื้นที่และทรัพยากรอันจำกัด นั่นคือประเทศสิงคโปร์ ด้วยสาเหตุจากการที่เศรษฐกิจของสิงคโปร์เติบโตอย่างต่อเนื่อง คนสิงคโปร์มีการศึกษาดีขึ้น ต้องการชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม และหลีกเลี่ยงการทำงานที่ต้องใช้พละกำลังมาก รวมถึงอัตราการเกิดของคนสิงคโปร์ที่ลดลง สิงคโปร์จึงต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในทุกสาขาอาชีพทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ โดยในปี ค.ศ. 2012 ประเทศสิงคโปร์มีชาวต่างชาติประมาณ 1.4 ล้านคน โดยคิดเป็นร้อยละ 28.13 จากประชากรจำนวนทั้งหมดราว 5.3 ล้านคน

แม้แรงงานต่างชาติได้หลั่งไหลเข้าไปทำงานในประเทศสิงคโปร์เป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่สิงคโปร์ยังสามารถครองอันดับหนึ่งของโลกในเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพของแรงงานจากการจัดอันดับของ World Economic Forum 2012 ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของสิงคโปร์มีการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบ knowledge-based economy ที่เน้นการพัฒนาศักยภาพของแรงงาน เทคโนโลยี และประสิทธิภาพการผลิต โดยการให้เงินอุดหนุนธุรกิจเอกชนในการเพิ่มทักษะของแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือสามารถใช้เทคโนโลยีขั้นสูง รวมถึงอุดหนุนการพัฒนานวัตกรรม และเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อทดแทนการจ้างแรงงาน อีกทั้งนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์ที่ถูกรวบรวมมานานกว่า 40 ปีจนมีประสิทธิภาพสูงมากในปัจจุบัน มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้แรงงานต่างชาติอย่างเคร่งครัดตามทักษะฝีมือและประเภทอุตสาหกรรม

ประเทศสิงคโปร์ต้อนรับแรงงานมีฝีมือมากกว่าแรงงานไร้ฝีมือ โดยแรงงานมีฝีมือจะต้องขอใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP) หรือ Personalized Employment Pass (PEP) ที่กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ (Ministry of Manpower) ซึ่งต่างกันตรงที่แรงงานที่ถือใบอนุญาต PEP สามารถเปลี่ยนงานใหม่ได้โดยไม่ต้องทำใบอนุญาตใหม่ นอกจากนี้ ผู้ที่ถือใบอนุญาต EP และ PEP สามารถมีผู้ติดตามเป็นคนในครอบครัวเข้าไปอยู่อาศัยในประเทศสิงคโปร์ได้แต่ก็ต้องทำใบอนุญาตแยกเป็น Dependant's Pass หรือ Long Term Visit Pass อีกทั้งแรงงานในกลุ่มนี้สามารถสมัครเป็นผู้มีถิ่นฐานถาวรในสิงคโปร์และพลเมืองชาวสิงคโปร์ได้

ส่วนแรงงานฝีมือระดับกลาง เช่น ช่างเทคนิค ต้องขอใบอนุญาต S Pass ขณะที่ถ้าเป็นแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือจะต้องมีใบอนุญาตประเภท Work Permit (WP) ในการจะเข้าไปทำงานในแต่

ละภาคธุรกิจเช่น ภาคก่อสร้าง ชูต่อเรือ ภาคการผลิต ภาคบริการ งานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น และยังมีการกำหนดเชื้อชาติของแรงงานที่สามารถเข้าไปทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ เช่น ถ้าเป็นคนไทยจะสามารถเข้าไปทำงานได้เฉพาะในภาคก่อสร้าง ชูต่อเรือ และงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งคนไทยส่วนใหญ่จะเข้าไปทำงานในภาคก่อสร้าง ขณะที่ถ้าเป็นชาวมาเลเซียจะสามารถเข้าไปทำงานได้ในภาคการผลิต และบริการได้ด้วย สิงคโปร์ควบคุมคุณภาพแรงงานต่างชาติโดยกำหนดให้แรงงานต้องเข้ารับการทดสอบฝีมือ โดยเฉพาะแรงงานในภาคก่อสร้างที่ต้องทดสอบฝีมือและได้รับใบรับรองจากศูนย์ทดสอบฝีมือแรงงานที่ Building and Construction Authority (BCA)รับรอง เช่น ในประเทศไทยมีศูนย์ทดสอบฯ อินเตอร์วัน ศูนย์ทดสอบมหานคร เป็นต้น

ส่วนนายจ้างเองก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบในการจ้างแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งมีฝีมือ โดยนายจ้างต้องเสียภาษีแรงงานต่างชาติ (Levy Tax) ต่อการจ้างแรงงานต่างชาติ 1 คน และต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติในสัดส่วนที่กำหนดตามเพดานการพึ่งพา (Dependency Ceiling) ซึ่งสามารถดูรายละเอียดได้ที่เว็บไซต์ของกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ อีกทั้งนายจ้างต้องทำประกันสุขภาพให้แก่แรงงานต่างชาติ วงเงินต้องอย่างต่ำไม่น้อยกว่า 15,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี และประกันอุบัติเหตุวงเงินอย่างต่ำ 40,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ นอกจากนี้นายจ้างต้องจัดหาที่อยู่ให้แรงงานอยู่เป็นหลักแหล่งตามเขตที่รัฐจัดไว้ และที่พักต้องได้รับมาตรฐานตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด และยังต้องจ่ายเงินเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานต่างชาติที่เรียกว่า ภาษี Skill Development Levy เข้ากองทุน SDF (Skills Development Fund) อีกด้วย

นโยบายบริหารแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์มีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนตามสถานะเศรษฐกิจ เช่น ในระยะหลังเมื่อรัฐบาลสิงคโปร์เกรงว่านายจ้างจะพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากเกินไปจนไม่มีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต รัฐบาลจึงมีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติทุกระดับให้เหลือในอัตรา 1 ใน 3 ทำให้กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์มีการปรับเพิ่มเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติกับนายจ้าง และลดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติ รวมถึงกฎหมายของสิงคโปร์ที่เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์ถือได้ว่ามีความเข้มงวดมากอยู่แล้ว มีการกำหนดบทลงโทษในการกระทำผิดต่างๆไว้อย่างละเอียด ทั้งบทลงโทษต่อตัวนายจ้าง ลูกจ้างชาวต่างชาติ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนบริษัทจัดหางาน โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือจะมีกฎหมายห้ามแต่งงานกับชาวสิงคโปร์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางการสิงคโปร์ รวมถึงห้ามตั้งครอบครัวซึ่งถ้าหากฝ่าฝืนจะถูกส่งกลับประเทศ

ประเทศไทยยังห่างไกลจากสิงคโปร์อยู่มากในเรื่องการบริหารแรงงานต่างชาติอยู่หลายมุม โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา จริงๆ แล้วประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฉบับใหม่ปีพ.ศ. 2551 ที่มีลักษณะคล้ายกับการจัดการของ

สิ่งต่อไปนี้หลายเรื่องและมีความเข้มงวดมากกว่าเดิมมาก เช่น ระบุประเภทงานที่แรงงานข้ามชาติสามารถทำได้อย่างชัดเจน การจัดเก็บภาษีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานข้ามชาติหลังใบอนุญาตทำงานหมดอายุ การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับนายจ้างและแรงงานข้ามชาติที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี พบว่าเรายังไม่ถูกนำมาใช้เป็นรูปธรรม เช่น แม้จะกำหนดให้ต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2553 แต่เมื่อถึงเวลากลับเลื่อนกำหนดออกไป เพราะการประท้วงของผู้ประกอบการเพียงไม่กี่ราย

ปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของแรงงาน (สิทธิของแรงงาน) ที่ควรได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจังเสียที่ประเทศไทยต้องมีแผนระยะยาวในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องบูรณาการกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย หักลดอัตราขึ้นเสียที่ และนายจ้างต้องรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อประเทศไทยจะได้มีระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ได้มาตรฐานพร้อมเข้าสู่ AEC

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556

## บรรยากาศการจัดสนทนากลุ่ม

เรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในต่างประเทศ: บทเรียนสำหรับประเทศไทย ที่สกว.

เมื่อวันอังคารที่ 22 มกราคม 2566 เวลา 8.30-14.20 น. ณ สกว. ห้องประชุม 1

