

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

**“นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศ
สมาชิกประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์ และบรูไน ”**

ผู้วิจัย

นายสุทธิพร บุญมาก

สังกัด

มหาวิทยาลัยทักษิณ

**ชุดโครงการทุนวิจัยที่มุ่งเป้าตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ
กลุ่มเรื่องประชาคมอาเซียน ปี 2560**

สนับสนุนโดย

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย วช.-สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วอาศัยนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทาง ในการศึกษาครั้งนี้ ต้องการเรียนรู้และทำความเข้าใจต่อแนวโน้มนโยบายการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ และบรูไน เนื่องจาก ประเทศสิงคโปร์และบรูไนเป็นประเทศปลายทางที่มีสัดส่วนแรงงานชาวต่างชาติต่อประชากรท้องถิ่นที่เข้ามาทำงานในประเทศค่อนข้างสูง การเรียนรู้และทำความเข้าใจต่อนโยบายของประเทศปลายทางอื่น ๆ สามารถเป็นแนวทางเชิงนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศไทย การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษาบริบทและความเป็นมาของการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศปลายทาง 2) เพื่อศึกษานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในประเทศปลายทาง และ 3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานที่มีต่อรัฐบาลไทย ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยอาศัยกรอบแนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในระดับมหภาค เพื่อให้เข้าใจถึงนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีความเป็นพลวัตของรัฐบาลประเทศปลายทาง ทั้งประเทศสิงคโปร์ บรูไน และเพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีต่อรัฐบาลไทย ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลประเทศปลายทางในแต่ละประเทศกำหนดนิยามและตัวชี้วัดของคำว่า “แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ” แตกต่างกัน เพื่อจำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ คำว่า “ทักษะ” เป็นการให้ความสำคัญต่อทักษะที่มีคุณค่า (Valuable Skills) หรือทักษะที่เป็นประโยชน์ (Profitable Skills) ในแต่ละประเทศปลายทางตามความต้องการแรงงานของตลาดแรงงานในประเทศปลายทาง หรืออุปสงค์ (Demand) ที่เป็นผู้กำหนด โดยทั่วไป ประเทศปลายทางอาศัยพื้นฐานของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ อย่างน้อย 3 ตัวบ่งชี้ คือ ตำแหน่งงานในอาชีพ ระดับการศึกษา และระดับรายได้

ประการที่สอง คือ รูปแบบที่แตกต่างกันระหว่างการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร รวมถึงการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัวแรงงานชาวต่างชาติ คือ

1) การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราว เป็นการให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทาง โดยจำกัดระยะเวลาเฉพาะบุคคลที่ตลาดแรงงานระดับทักษะในประเทศปลายทางมีความต้องการเท่านั้น ซึ่งมีได้ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างถาวร หรือไม่จำกัดระยะเวลา รัฐบาลประเทศอาศัย

ระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) ในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รวมถึงสิทธิประโยชน์ในรูปแบบที่หลากหลายที่เป็นการสนับสนุนและดึงดูดการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะให้เข้ามาเป็นทุนมนุษย์ในการสร้างความรู้และนวัตกรรมให้แก่ประเทศปลายทาง เช่น การให้สิทธิแก่สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามในประเทศปลายทาง การให้สิทธิแก่ผู้ติดตามสามารถทำงานในประเทศปลายทาง โดยไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน และการให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นประชากรของประเทศปลายทาง เพื่อเป็นผู้มีถิ่นพำนักถาวร (Permanent Residents) และพลเมืองของประเทศปลายทาง (Citizens) ซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร (Permanent International Migration) เป็นต้น

2) การย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร เป็นการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อพำนักอาศัยและทำงานในประเทศปลายทางแบบถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลา แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักถาวร (Permanent Residents) และ/หรือขอรับสิทธิเป็นพลเมือง (Citizens) ของประเทศปลายทาง มีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแบบถาวรโดยไม่มีระยะเวลาจำกัด และไม่ต้องขอสิทธิทำงานและสิทธิการเข้าเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นระหว่างประเทศด้วยระบบอุปทาน (Supply-driven System) โดยรัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้จัดสรรแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะตามความต้องการ ซึ่งความสำคัญต่อทุนมนุษย์ที่มีความรู้และความสามารถตามความต้องการของตลาดแรงงานและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ เพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ

3) การย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัว (Migration for Family Reunification) เป็นการย้ายถิ่นหรือการเคลื่อนย้ายของผู้ติดตามที่เป็นสมาชิกครอบครัวของผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลประเทศปลายทางให้สิทธิเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแก่สมาชิกครอบครัว ทั้งคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อเป็นผู้ติดตามแบบชั่วคราว และ/หรือผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลปลายทางกำหนด ซึ่งไม่เฉพาะสิทธิเข้าเมือง และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ อาจรวมถึงสิทธิทำงานในประเทศด้วย

ประการที่สาม คือ รูปแบบนโยบายเปิดรับก้ารเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางนั้น มีอย่างน้อย 2 ประเภท คือ

1) ระบบอุปทาน (Supply-driven System) เป็นรูปแบบที่ผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่รัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครที่ยื่นเรื่องขอรับสิทธิย้ายถิ่นเข้าโดยตรงด้วยการประเมินคุณสมบัติทั้งวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ทำงานของผู้สมัครตามความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศปลายทางหรือตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประเทศในระดับมหภาคเป็นสำคัญ

ในการตัดสินใจ รัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนั้น ผู้สมัครที่ได้รับสิทธิการคัดเลือกสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานท้องถิ่นของประเทศปลายทางอย่างอิสระ

2) ระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) เป็นรูปแบบนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ให้นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจคัดเลือกในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเพื่อผลประโยชน์ของกิจการนายจ้างเป็นสำคัญ นายจ้างจึงเป็นผู้เสนอและร้องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานต่อรัฐบาลประเทศปลายทาง ในขณะที่ รัฐบาลประเทศปลายทางอาศัยเครื่องมือบางประการเพื่อควบคุมความต้องการของนายจ้าง ภายใต้ผลประโยชน์ระดับมหภาคของประเทศปลายทางมากกว่าผลประโยชน์ระดับจุลภาคของนายจ้าง เพื่อไม่ให้เกิดการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเกินความจำเป็น

ผลการศึกษารังนี้ มีข้อเสนอแนะต่อการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่สำคัญต่อรัฐบาลไทย ดังนี้

ประการแรก คือ รัฐบาลไทยควรอาศัยหลักเกณฑ์และโครงสร้างตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO) จำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ และเพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างงาน โดยขั้นพื้นฐาน ได้แก่

1) ระดับทักษะที่ 1-2 เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ไร้ทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพในหมวดอาชีพ 4 ถึง 9 ตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นตำแหน่งงานอาชีพในระดับล่างที่ไม่ได้ใช้ทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงาน เช่น อาชีพขั้นพื้นฐาน เสมียน ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือ และผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน

2) ระดับทักษะที่ 3 เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพในหมวดอาชีพ 3 ผู้ประกอบวิชาชีพช่างเทคนิคสาขาต่าง ๆ ซึ่งเป็นตำแหน่งงานที่จัดอยู่ระหว่างกลางของระดับทักษะกับระดับล่าง โดยเป็นตำแหน่งงานอาชีพที่ต้องอาศัยทักษะทางเทคนิควิชาชีพในการปฏิบัติงาน

3) ระดับทักษะที่ 4 เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพในหมวดอาชีพ 1 และ 2 เท่านั้น ซึ่งเป็นตำแหน่งงานอาชีพในวิชาชีพหรือทักษะชำนาญการสูงในการปฏิบัติงาน เช่น ผู้จัดการ และผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ

ประการที่สอง คือ รัฐบาลไทยควรพัฒนาระบบทดสอบตลาดแรงงานระดับทักษะในประเทศ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) มีความจำเป็นต้องอาศัยระบบการทดสอบตลาดแรงงาน (Economic Need Test) ในรายบุคคลต่อตำแหน่งงานอาชีพ โดยกำหนดให้ตำแหน่งงานอาชีพที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติจะต้องผ่านระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในประเทศไทย

แบบใบรับรอง เมื่อนายจ้างไม่สามารถสรรหาแรงงานไทยระดับทักษะที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานอาชีพแล้ว โดยเฉพาะ การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในรูปแบบการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ (Hiring Skilled Foreign Workers) แต่ไม่ควร รวมถึงรูปแบบตามโครงการ และรูปแบบการถ่ายโอนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทำงานข้ามชาติ (Transferring Skilled Employees across Nations)

ประการที่สาม คือ รัฐบาลไทยควรพิจารณาปรับปรุงบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยควรอาศัยการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO) เป็นหลักในการพิจารณากำหนดตำแหน่งงานอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ และควรจัดจำแนกระดับทักษะแต่ละตำแหน่งงานอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ซึ่งควรจัดจำแนกเป็นประเภท กลุ่ม หมู่อชีพของแต่ละตำแหน่งงานอาชีพอย่างชัดเจน รวมถึงควรยกเลิกตำแหน่งงานอาชีพในบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ได้แก่ วิชาชีพวิศวกรรม ตำแหน่งงานวิศวกรรมโยธาและงานทางเทคนิควิศวกรรม สาขาวิชาชีพสถาปัตยกรรม ตำแหน่งงานสถาปนิกและงานช่างเขียนแบบ งานบัญชี งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี ผู้จัดการฝ่ายการเงินและการบัญชี นักบัญชี เจ้าหน้าที่บัญชี และเจ้าหน้าที่บัญชี งานตำแหน่งมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยวในสาขาวิชาชีพการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นตำแหน่งงานอาชีพในระดับทักษะวิชาชีพหรือทักษะชำนาญการในการทำงาน มีกฎหมายพิเศษว่าด้วยการประกอบวิชาชีพในแต่ละสาขาวิชาชีพแล้ว อันมีผลให้กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพที่อยู่ในบัญชีอาชีพห้ามคนต่างด้าวทำ มุ่งห้ามคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทย โดยกำหนดบทบัญญัติในคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะทำงานด้วยวิชาชีพว่า “ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย” หรือ “มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด” ทำให้แรงงานวิชาชีพในประชาคมอาเซียนขาดคุณสมบัติในการขอยื่นเรื่องรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพนั้น ๆ

ประการที่สี่ คือ รัฐบาลไทยควรเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะว่าด้วยเข้าเมืองและว่าจ้างงานให้อยู่ภายใต้ระบบขอรับสิทธิเดียวกัน ได้แก่ สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศ แบบชั่วคราวในระยะยาว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เช่นเดียวกับการตรวจลงตราประเภท SMART ที่รัฐบาลไทยได้ริเริ่มดำเนินการใช้แล้ว สำหรับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศในอุตสาหกรรมเป้าหมาย

ประการที่ห้า คือ แนวทางดึงดูดการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้อุตสาหกรรมเป้าหมาย รัฐบาลไทยควรพิจารณาปรับปรุงนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภท SMART ในประเด็นต่อไปนี้

1) ระดับเงินเดือน กลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง (Talents/ Highly Skilled Experts) ประเภท SMART รหัส T รัฐบาลไทยมีเงื่อนไขระดับรายได้ของแรงงานชาวต่างชาติ ไม่น้อยกว่า 200,000 บาทต่อเดือน (ประมาณ 8,428 เหรียญสิงคโปร์) ซึ่งรัฐบาลไทยกำหนดเงื่อนไขรายได้มากกว่ารัฐบาลสิงคโปร์เป็น 2 เท่า อาจทำให้ประเทศสิงคโปร์มีความสามารถดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะดีกว่าประเทศไทย

2) ผู้ติดตามของผู้ได้รับสิทธิประเภท SMART รัฐบาลไทยควรจำแนกประเภทของผู้รับสิทธิหลัก ออกอย่างน้อย 2 ประเภท ภายใต้เงื่อนไขระดับรายได้ขั้นต่ำที่แตกต่างกันระหว่างผู้ได้รับสิทธิหลักที่ไม่ขอรับสิทธิมีผู้ติดตาม และได้รับสิทธิหลักที่ต้องการขอรับสิทธิผู้ติดตาม รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขเรื่องรายได้ขั้นต่ำของผู้ได้รับสิทธิหลักตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย และฐานเงินเดือนของแรงงานไทยระดับทักษะ

3) นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แบบถาวร (Permanent Migration) รัฐบาลไทยควรพิจารณาสิทธิประโยชน์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่รัฐบาลต้องการให้เข้ามาสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งผู้ขอรับสิทธิหลักและผู้ติดตาม ภายหลังการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศแบบชั่วคราวแล้ว เช่นเดียวกับรัฐบาลสิงคโปร์ที่มีนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แบบถาวร (Permanent Migration) สำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ และมีนโยบายการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัว แบบถาวร สำหรับสมาชิกครอบครัว เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เป็นทุนมนุษย์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศ

รหัสโครงการ: RDG6010040
ชื่อโครงการ: นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสมาชิก
ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์ และบรูไน
ชื่อนักวิจัย: นายสุทธิพร บุญมาก มหาวิทยาลัยทักษิณ
E-mail Address: sutiporn@tsu.ac.th
ระยะเวลาโครงการ: วันเริ่มโครงการวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 – วันสิ้นสุดโครงการ
วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2561

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ในการศึกษาครั้งนี้ นักวิจัยต้องการเรียนรู้และทำความเข้าใจต่อนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์และบรูไน การเรียนรู้และทำความเข้าใจต่อนโยบายของประเทศปลายทางทั้งสองสามารถเป็นแนวนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของรัฐบาลไทย การศึกษครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษาบริบทและความเป็นมาของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศปลายทาง 2) เพื่อศึกษานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศปลายทาง และ 3) เพื่อเสนอแนะนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า ประเทศปลายทางในแต่ละประเทศกำหนดนิยามและตัวชี้วัด “แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ” แตกต่างกัน ตามความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของแต่ละประเทศปลายทาง เพื่อจำแนกประเภทตามระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ นิยามและตัวชี้วัดของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจึงไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ประเทศปลายทางอาศัยเครื่องมือควบคุมเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระบบอุปสงค์ ซึ่งนายจ้างเป็นผู้ร้องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อรัฐบาล ภายใต้เงื่อนไขผลประโยชน์ของชาติในระดับมหภาค นอกจากการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแล้ว ประเทศสิงคโปร์ยังอาศัยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศ รวมถึงมีนโยบายการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัวที่มีให้เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ในขณะที่ประเทศบรูไนและไทยไม่มีนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร สำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยไม่จำกัดระยะเวลา ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรพัฒนาระบบและกลไกการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างเป็นระบบ เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เป็นทุนมนุษย์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศ

คำหลัก : แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ, การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ, การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ, การว่าจ้างงาน, การเข้าเมือง, ประชาคมอาเซียน

Abstract

Project code: RDG6010040

Project Title: International migration policy of skilled foreign workers of ASEAN member countries: A case study in Singapore and Brunei

Researcher: Suttiporn Bunmak, Thaksin University

E-mail Address: sutiporn@tsu.ac.th

Project Period: 25 May 2017 - 30 December 2018

Skilled foreign workers are part of the international migration flow, in this study, a researcher determined to learn and understand the international migration policy of skilled foreign workers of Singapore and Brunei. Learning and understanding the policies of both destination countries can be for exposing the skilled foreign workers of the Thai government. The main objectives of this study are to 1) study the context and history of skilled foreign worker migration policy, 2) study skilled foreign worker migration policy, and 3) advocate the skilled foreign migration policy of Thailand. The study indicated that each country described the definitions and indicators of skilled foreign workers differently, according to worker's needs in the local labor market. To classify the skill level of foreign workers, definition and indicators of foreign workers not stay the similar standard. Destination countries rely on control tools to move the skilled foreign workers in demand-driven system, which the employers request the right to employ foreign workers for the government under the conditions of the macro level on the national interest. In addition to temporary skilled foreign migration, Singapore also relied on permanent international migration to attract foreign workers to perform in its labour market. Also, a migration for family reunification policy is available only to temporary skilled foreign workers, while Brunei and Thailand have no permanent migration policy for those temporary skilled foreign workers. Thus, Thai government should develop mechanism for immigration and employing foreign workers systematically, in order to attract skilled foreign workers as a major human capital in the country's knowledge base for economic development.

Keywords: Skilled foreign workers, foreign labour migration, international migration, employment, immigration, ASEAN community

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง “นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์และบรูไน” เป็นการพยายามของผู้วิจัยที่ต้องการนำเสนอข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประเทศสิงคโปร์ และบรูไน เพื่อทำความเข้าใจต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในประเทศปลายทาง โดยเฉพาะ แต่การวิจัยครั้งนี้ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ โดยเฉพาะ ข้อมูลที่เกี่ยวกับประเทศบรูไน ซึ่งลำบากในการเข้าถึงข้อมูลในภาคสนาม อย่างไรก็ตาม งานวิจัยครั้งนี้ก็สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยได้รับการสนับสนุนจากบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่ายด้วยกัน ทั้งนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณ ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่เล็งเห็นความสำคัญของงานวิจัยครั้งนี้ โดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดร.อิศรา ศานติศาสน์ ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ รวมถึงคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโครงการวิจัยมุ่งเป้ากลุ่มเรื่องประชาคมอาเซียน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.อารี วิบูลย์พงศ์ รองศาสตราจารย์ สมพร อิศวิลานนท์ ดร.พิพัฒน์ วีระถาวร ดร.อนันต์ อมาตยกุล และพันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ในการทำงานวิจัยครั้งนี้ รวมถึงผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปกัศร ชัยวัฒน์ ผู้ประสานงานชุดโครงการวิจัยมุ่งเป้าปี 2560 คุณวรรณภา อารีย์ และคุณรพีพร สิทธิ เจ้าหน้าที่ของ สกว. ที่ช่วยให้คำปรึกษาและอำนวยความสะดวกในการบริหารโครงการวิจัยจนสำเร็จลุล่วง และท้ายที่สุด ขอขอบคุณทุกประสบการณ์ และเรื่องเล่าของพี่น้องแรงงานไทยที่ทำงานในประเทศสิงคโปร์ และบรูไน ที่ให้ความกรุณาเล่าประสบการณ์ชีวิตที่มีคุณค่าและประโยชน์ต่อองค์ความรู้ทางวิชาการ

นายสุทธิพร บุญมาก

ผู้วิจัย

ธันวาคม 2561

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	III
บทคัดย่อ	VIII
กิตติกรรมประกาศ	X
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 นัยสำคัญของการวิจัย	6
1.4 นิยามปฏิบัติการ	7
1.5 รูปแบบการวิจัย	7
1.6 หน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล	8
1.7 แหล่งข้อมูลในการศึกษา	8
1.8 ประชากรและผู้ให้ข้อมูล	9
1.9 เครื่องมือและการเก็บรวบรวมข้อมูล	10
1.10 การตรวจสอบและการประเมินคุณภาพข้อมูล	12
1.11 การวิเคราะห์ข้อมูล	13
1.12 จริยธรรมการวิจัย	13
1.13 ข้อยกเว้นการวิจัย	14
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	16
2.1 ความหมายของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ	14
2.2 แนวคิดพื้นฐานของการย้ายถิ่นระดับทักษะ	20
2.3 ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ	23
2.4 การเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางของแรงงานไทย	26
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยในต่างประเทศ	29
2.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย	34
บทที่ 3 นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติ: ประเทศสิงคโปร์	37
3.1 จำนวนประชากรสิงคโปร์ และชาวต่างชาติในประเทศสิงคโปร์	37
3.2 บริบทนโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศสิงคโปร์	39
3.3 เงื่อนไขของการเปิดรับแรงงานต่างชาติ	44
3.4 ประเภทของใบอนุญาตทำงานสิงคโปร์	54
3.5 กระบวนการเป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์	73
3.6 รูปแบบการควบคุมแรงงานต่างชาติของประเทศสิงคโปร์	74

	หน้า
3.7 เส้นทางเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นประชากรสิงคโปร์	87
3.8 สรุปข้อเปรียบเทียบของนโยบายรัฐบาลสิงคโปร์	93
บทที่ 4 นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติ: ประเทศบรูไน	98
4.1 บริษัททางสังคมเศรษฐกิจของประเทศบรูไน	98
4.2 พัฒนาการและบริบทแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไน	107
4.3 เงื่อนไขของการเปิดรับแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไน	110
4.4 กระบวนการเข้ามาเป็นแรงงานต่างชาติในประเทศบรูไน	118
4.5 ประเภทการตรวจลงตราของประเทศบรูไน	122
4.5 รูปแบบการควบคุมแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไน	125
4.6 สรุปข้อเปรียบเทียบของนโยบายรัฐบาลบรูไน	141
บทที่ 5 นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติ: ประเทศไทย	144
5.1 สถานการณ์แรงงานต่างชาติในประเทศไทย	144
5.2 สถานการณ์แรงงานต่างชาติระดับทักษะในประเทศไทย	146
5.3 การวิเคราะห์หมวดอาชีพและระดับทักษะของแรงงานต่างชาติระดับทักษะ	149
5.4 การควบคุมแรงงานต่างชาติ ประเภททั่วไป	153
5.5 การควบคุมแรงงานต่างชาติ ประเภทส่งเสริมการลงทุน	178
5.6 การควบคุมแรงงานต่างชาติ ประเภทสมาร์ทวิซ่า	185
5.7 รูปแบบการควบคุมแรงงานต่างชาติระดับทักษะของประเทศไทย	192
บทที่ 6 สรุปผลและข้อเสนอแนะ	196
6.1 ข้อค้นพบบางประการ	196
6.2 อภิปรายผล	218
6.3 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	251
6.4 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป	262
บรรณานุกรม	264
ภาคผนวก	282

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
ตารางที่ 2.1	แสดงจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยผ่านกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2550-2560	28
ตารางที่ 3.1	แสดงจำนวนประชากรในประเทศสิงคโปร์จำแนกตามประเภทประชากรสิงคโปร์	37
ตารางที่ 3.2	แสดงการจำแนกประเภทใบอนุญาต (Pass) เพื่อเข้าเมืองและทำงานในประเทศสิงคโปร์	56
ตารางที่ 3.3	แสดงอัตราค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ใบอนุญาต S Pass	62
ตารางที่ 3.4	แสดงอัตราค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ใบอนุญาต Work Permit	63
ตารางที่ 3.5	แสดงประเภทกิจการที่อนุญาตให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติด้วยใบอนุญาต WP	70
ตารางที่ 3.6	แสดงการวิเคราะห์ระดับทักษะของประเภทใบอนุญาตของประเทศสิงคโปร์ตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล	64
ตารางที่ 3.7	แสดงการวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับทักษะกับระดับการศึกษาของประเภทใบอนุญาตของประเทศสิงคโปร์	72
ตารางที่ 3.8	แสดงสรุปการเปรียบเทียบระบบการควบคุมทางด้านอุปสงค์การใช้แรงงานชาวต่างชาติ จำแนกตามประเภทระดับทักษะและใบอนุญาต	86
ตารางที่ 3.9	จำนวนเจ้าป่าวเจ้าสาวที่ได้รับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรและพลเมืองของประเทศสิงคโปร์ ค.ศ. 2005-2015	89
ตารางที่ 4.1	แสดงประชากรของประเทศบรูไนจำแนกตามสถานภาพของการตั้งถิ่นฐานระหว่าง ค.ศ. 2011-2516	99
ตารางที่ 4.2	แสดงผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศบรูไน (GDP) จำแนกกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างค.ศ.2011-2015 ต่อล้านเหรียญบรูไน	102
ตารางที่ 4.3	แสดงจำนวนและร้อยละของลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไป จำแนกตามประเภทงานและสถานภาพการตั้งถิ่นฐาน ประเทศบรูไน	103
ตารางที่ 4.4	แสดงจำนวนและร้อยละของลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไป จำแนกตามอาชีพและประเภทประชากร จากการสำรวจแรงงาน ปี 2014	104
ตารางที่ 4.5	แสดงจำนวนแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไนจำแนกตามประเทศต้นทาง ค.ศ. 1971 1981 และ 1991	109

ตาราง		หน้า
ตารางที่ 4.6	แสดงจำนวนผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติในประเทศบรูไน จำแนกตามประเทศต้นทาง	110
ตารางที่ 4.7	แสดงกิจกรรมแรงงานที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปของประเทศบรูไน	111
ตารางที่ 4.8	แสดงค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยค.ศ. 2014 จำแนกตามเพศ (เหรัญญ บรูไน)	113
ตารางที่ 4.9	แสดงกิจกรรมแรงงานที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไปของประเทศบรูไน	115
ตารางที่ 4.10	แสดงจำนวนแรงงานไทยในอุตสาหกรรมพลังงานจำแนกตามบริษัทที่ขอให้สำนักงานแรงงานไทยรับรองสัญญาจ้างงานเพื่อนำแรงงานไทยเข้ามาทำงานในประเทศบรูไนกับ ระหว่าง ค.ศ. 2015-2017	117
ตารางที่ 4.11	แสดงการจำแนกประเภทของการตรวจลงตรา (Visa) สำหรับชาวต่างชาติในประเทศบรูไน	123
ตารางที่ 4.12	แสดงจำนวนบริษัทจัดหาแรงงานชาวต่างชาติ บรูไน จำแนกตามกลุ่มประเภท	128
ตารางที่ 4.13	แสดงค่าเงินประกันการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ จำแนกตามกลุ่มประเทศต้นทาง (เหรัญญบรูไน)	131
ตารางที่ 4.14	แสดงวิธีการวางเงินมัดจำเพื่อประกันการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ	132
ตารางที่ 4.15	แสดงหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุจำกัดสำหรับแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน จำแนกตามประเภท	133
ตารางที่ 4.16	แสดงการวิเคราะห์ระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน ตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08)	140
ตารางที่ 5.1	แสดงจำนวนคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย พ.ศ. 2554-2558 จำแนกตามประเภทการเข้าเมือง	146
ตารางที่ 5.2	แสดงจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย พ.ศ. 2554- 2558 จำแนกตามตำแหน่งงาน กิจการและสัญชาติ 3 ลำดับแรก	147
ตารางที่ 5.3	แสดงจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ ประเภทส่งเสริมการลงทุน ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย พ.ศ.2554-2558 จำแนกตามตำแหน่งงาน กิจการและสัญชาติ 3 ลำดับแรก	148
ตารางที่ 5.4	แสดงจำนวนและร้อยละของแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน	151

ตาราง		หน้า
ตารางที่ 5.5	แสดงจำนวนและร้อยละของแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน จำแนกตามระดับทักษะ	152
ตารางที่ 5.6	แสดงวัตถุประสงค์การเข้าเมืองประเภทการตรวจลงตรา รหัสและระยะเวลาพำนักในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตการตรวจลงตราเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว	155
ตารางที่ 5.7	แสดงประเภทใบอนุญาตทำงานของแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว	157
ตารางที่ 5.8	แสดงอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำจำแนกตามระดับทักษะตามอย่างการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO 1988)	162
ตารางที่ 5.9	แสดงข้อกำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามคนต่างด้าวการเป็นสมาชิกกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพหรือสมาคมวิชาชีพ	167
ตารางที่ 5.10	แสดงจำนวนเงินรายได้ของแรงงานชาวต่างชาติเพื่อพิจารณาอนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติอยู่พำนักต่อในประเทศไทย	174
ตารางที่ 5.11	แสดงเอกสารประกอบพิจารณาสถานภาพธุรกิจเพื่อพิจารณาอนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติอยู่พำนักต่อในประเทศไทย	175
ตารางที่ 5.12	แสดงอัตราส่วนของแรงงานชาวต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่นจำแนกตามประเภทธุรกิจ	177
ตารางที่ 5.13	แสดงการตรวจลงตราประเภท (Visa) สมาร์ทวีซ่า (SMART Visa)	186
ตารางที่ 5.14	แสดงคุณลักษณะของผู้ขอรับสิทธิประเภทสมาร์ทวีซ่า	189
ตารางที่ 5.15	แสดงหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับรองตำแหน่งของกลุ่มชาวต่างชาติเพื่อขอรับวีซ่า SMART ประเภทต่าง ๆ	191
ตารางที่ 5.16	แสดงสรุประบบและเงื่อนไขการควบคุมทางด้านอุปสงค์การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ จำแนกตามประเภทช่องทาง	195
ตารางที่ 6.1	แสดงคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์	199
ตารางที่ 6.2	แสดงคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุน	204
ตารางที่ 6.3	แสดงคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้การตรวจลงตราประเภท SMART	206
ตารางที่ 6.4	แสดงการวิเคราะห์ระดับทักษะของประเภทใบอนุญาตของแรงงานสิงคโปร์ตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล	224

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 6.5	
แสดงการวิเคราะห์ระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศ บรูไนตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล	226

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพ	หน้า
รูปภาพที่ 3.1 แสดงประชากรวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุ	50

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นและความสำคัญ

อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการค้าและการลงทุนของบริษัทข้ามชาติทั่วโลก และทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันประเทศต่าง ๆ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ (knowledge based economy) ที่ต้องอาศัยทุนมนุษย์ที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญ ซึ่งไม่เฉพาะภาคส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศ และวิทยาศาสตร์เท่านั้น แต่รวมถึงทุกภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมบนฐานความรู้มีความหมายถึงความต้องการทุนทรัพยากรมนุษย์ที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญที่เข้าใจ เข้าถึง และสร้างนวัตกรรมและผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจสมัยใหม่เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ความเปลี่ยนแปลงทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเดิมที่ใช้แรงงานระดับล่างทั้งไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือในการผลิตมาเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่ที่เน้นแรงงานที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญ เพื่อสร้างเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศนั้น ทั้งนี้ หลายประเทศไม่สามารถผลิตทุนมนุษย์ได้อย่างเพียงพอและเท่าทันความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจนี้ จึงเกิดปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลน มีผลทำให้รัฐบาลหลายประเทศที่มีอุปสงค์ของนายจ้างที่ต้องการแรงงานระดับทักษะกำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในประเทศของตนเอง รัฐบาลประเทศปลายทางที่มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติที่เหมาะสม และน่าสนใจเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนและส่งเสริมแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้าสู่กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ในปัจจุบัน รัฐบาลหลายประเทศปลายทางมีความพยายามกำหนดนโยบายเพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศต้นทางให้เข้ามาทำงานในประเทศปลายทางเพื่อเป็นทุนมนุษย์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศปลายทางประเทศ

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประชากรระดับทักษะไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ในสังคมโลก เนื่องจากในทศวรรษที่ 1960s สังคมโลกมีกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประชากรผู้มีทักษะและความเชี่ยวชาญสูงจากกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปที่เป็นประเทศต้นทาง โดยเฉพาะ จากสหราชอาณาจักร ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นประเทศปลายทาง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของคำศัพท์ที่ว่า “สมองไหล” (Brain Drain) และเป็นคำศัพท์ที่ใช้ในการอธิบายการสูญเสียทุนมนุษย์ที่มีคุณค่าระดับทักษะจากประเทศโลกที่สามหรือประเทศกำลังพัฒนาให้แก่ประเทศที่พัฒนาแล้วในทวีปยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ ในปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศแบบชั่วคราวและหรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แบบถาวร ของประชากรกลุ่มนี้มีจำนวนและแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามกลไกอุปสงค์ของประเทศปลายทางในระบบเศรษฐกิจภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้เพื่อความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศทั่วทุกภูมิภาค ซึ่งในอดีตกลุ่มประชากรแรงงานระดับทักษะหรือผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะส่วนใหญ่มาจาก

กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะ ประเทศในกลุ่ม OECD รวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะระหว่างประเทศภายในภูมิภาคยุโรป อเมริกา และประเทศในทวีปเอเชียที่มีแนวโน้มมากขึ้น (OECD, 2002, 2009; Hugo, 2005) ทั้งนี้ ประเทศฟิลิปปินส์ และเวียดนามเป็นประเทศต้นทางในประชาคมอาเซียนที่ส่งแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่สำคัญของโลก (Skeldon, 2005)

การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในประวัติศาสตร์มีการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวจีนจากแผ่นดินใหญ่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในภูมิภาคนี้หลายทศวรรษก่อน แต่ภายหลังทศวรรษที่ 2530 (1990) ผลลัพธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากมีกระแสการค้า การลงทุนระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ (Castles & Miller, 2003) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะในภูมิภาคนี้มีแรงงานระดับทักษะเพิ่มมากขึ้น (Castles & Miller, 2009) เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศในภูมิภาคนี้ มีความเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการว่าจ้างงานจากระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และบริการที่เน้นต้นทุนการผลิตต่ำมาเป็นระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ที่เน้นนวัตกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้มีความสัมพันธ์กับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ทั้งนี้ ข้อมูลสถิติพบว่า ประเทศปลายทางของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ คือประเทศที่มีรายได้ปานกลางที่ต้องการพัฒนาระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ ประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียนที่มีสัดส่วนการรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศจำนวนมาก คือ ประเทศบรูไน (59.3) มาเลเซีย (59.2) และสิงคโปร์ (57.1) (Skeldon, 2005) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศทั้งสามมีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางมากกว่าครึ่งของแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศปลายทาง ทั้งนี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ กลุ่มประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม กลุ่มประเทศที่เป็นทั้งผู้รับและผู้ส่งแรงงาน คือ มาเลเซีย และไทย และกลุ่มประเทศผู้รับแรงงาน ได้แก่ บรูไน และสิงคโปร์ (Wickramasekera, 2002)

การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นรูปแบบหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของสังคมโลก และปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศทั้งประเทศปลายทางที่รับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและประเทศต้นทางที่ส่งออกแรงงานระดับทักษะ เนื่องจากแรงงานระดับทักษะเป็นทุนมนุษย์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีความแตกต่างจากรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ทั้งในมิติของการตัดสินใจเลือกประเทศปลายทาง

กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงาน และเงื่อนไขของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ จึงไม่สามารถจัดรวมอยู่ในประเภทเดียวกับรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง (Skeldon, 2005) นักวิจัย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแยกออกจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศประเภทอื่น ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ต่อปรากฏการณ์และกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้

รัฐบาลประเทศต้นทางและรัฐบาลประเทศปลายทางมีกระบวนการที่ต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่แตกต่างกัน รัฐบาลประเทศต้นทางมองว่า ปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นผลลัพธ์ทางลบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต้นทางในระยะเริ่มแรก ในขณะที่ รัฐบาลประเทศปลายทางมองว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นผลลัพธ์ทางบวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะระหว่างประเทศจะมีผลลัพธ์ทางบวกต่อประเทศต้นทางในระยะยาวเช่นกัน เมื่อแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะหรือผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะมีการเชื่อมโยงระหว่างประเทศปลายทางกับประเทศต้นทางเข้าด้วยกัน รวมถึงการย้ายถิ่นกลับประเทศต้นทางของผู้ย้ายถิ่น (OECD, 2002, 2009) การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจึงมีผลลัพธ์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไม่เฉพาะประเทศปลายทางเท่านั้น แต่รวมถึงประเทศต้นทางด้วย

การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถช่วยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศปลายทาง ทำให้รัฐบาลหลาย ๆ ประเทศกำหนดนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อดึงดูดและรักษาชาวต่างชาติระดับทักษะให้มาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง โดยเฉพาะ รัฐบาลในกลุ่มประเทศ OECD ที่ให้ความสนใจต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราว และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร เพื่อเปิดรับผู้มีทักษะเข้ามาเป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทาง การที่รัฐบาลประเทศปลายทางต่าง ๆ มีความต้องการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางนั้น มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 3 ประการ OECD (2002) คือ 1) เพื่อตอบสนองการขาดแคลนแรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง 2) เพื่อเพิ่มจำนวนทุนมนุษย์ของประเทศปลายทาง และ 3) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเศรษฐกิจบนฐานความรู้และนวัตกรรมของประเทศปลายทาง ทั้งนี้ การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของแต่ละประเทศปลายทางในกลุ่มประเทศ OECD นั้น มีทั้งการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติที่มีทักษะให้เข้าดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศแบบชั่วคราว และ/หรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อตั้งถิ่นฐานแบบถาวร อย่างไรก็ตาม ประเทศปลายทางในกลุ่มดั้งเดิม ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เป็นพลเมืองของประเทศอย่างถาวร (OECD, 2002; 2009)

ปัจจุบัน รัฐบาลประเทศปลายทางไม่เฉพาะประเทศในกลุ่มประเทศ OECD เท่านั้น ที่มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ รัฐบาลบางประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องก็มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ตั้งแต่รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราว ภายใต้ห้วงเวลาที่กำหนด จนถึงรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร โดยรัฐบาลประเทศปลายทางให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติพำนักอาศัยอยู่ถาวรในประเทศ (OECD, 2002; 2009) ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์เป็นประเทศเดียวในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่เสนอให้สิทธิสัญชาติและผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ โดยมีสิทธิเท่าเทียมพลเมืองของประเทศสิงคโปร์ (Kaur and Metcalfe, 2007) ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลประเทศปลายทางมีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเพื่อเปิดรับชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ นโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจึงกลายเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทาง การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนจะเป็นกรณีศึกษาการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ที่ช่วยให้รัฐบาลประเทศไทยมีมุมมองเกี่ยวกับการเปิดรับและดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศไทย

นโยบายแรงงานชาวต่างชาติของประเทศไทยให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและการจ้างแรงงานผิดกฎหมายจากเพื่อนบ้าน (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2540; Hall, 2554) ในขณะที่ การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรมีการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ และระบบการบริหารจัดการของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสความเป็นโลกาภิวัตน์และความเป็นนานาชาติของตลาดแรงงานโลก และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้และนวัตกรรม นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีความสำคัญและมีความจำเป็นที่ต้องแยกออกจากกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติประเภทอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังขาดความรู้ที่สัมพันธ์กับนโยบายการบริหารจัดการกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่จะเป็นข้อมูลสารสนเทศในการสนับสนุนและส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่จะเกิดผลประโยชน์ต่อแรงงานชาวต่างชาติ ผู้ย้ายถิ่น และประเทศไทย การศึกษานี้ให้ความสนใจกับการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์และบรูไน โดยเปรียบเทียบกับประเทศไทย เนื่องจากประเทศสิงคโปร์และบรูไนเป็นประเทศปลายทางในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่มีแรงงานไทยระดับทักษะเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของ

ประเทศปลายทาง ซึ่งสามารถเป็นข้อมูลสารสนเทศที่มีประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายของประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศสิงคโปร์ที่มีนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่จำแนกออกจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง รวมถึงมีนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อให้สิทธิตั้งถิ่นฐานถาวรแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

ประเทศสิงคโปร์และบรูไนมีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจกว่าประเทศอื่นในกลุ่มประชาคมอาเซียน เนื่องจากเป็นประเทศปลายทางที่มีสัดส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติเข้าประเทศจำนวนมาก (Skeldon, 2005) สิงคโปร์เป็นประเทศปลายทางที่สำคัญของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ประกอบกับ เป็นประเทศที่ต้อนรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาทำงานในประเทศ โดยจำแนกประเภทแรงงานชาวต่างชาติตามระดับของทักษะที่รัฐบาลต้องการ นอกจากนี้ ประเทศทั้งสองมีความสามารถในการแข่งขันที่สูงในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ จากการจัดอันดับดัชนีความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกของ 140 ประเทศทั่วโลก (World Economic Forum, 2015) แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 32 รองจากประเทศสิงคโปร์ (อันดับ 2) โดยมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพตลาดแรงงานที่ให้ความสำคัญกับการว่าจ้างแรงงานทักษะ และการจ้างแรงงานชาวต่างชาติ รวมถึงนโยบายคุณภาพของนโยบายตลาดแรงงานระดับทักษะ ซึ่งตัวชี้วัดด้านนี้ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 67 ในขณะที่ ประเทศสิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ 2 แสดงให้เห็นว่า ประเทศสิงคโปร์มีความสามารถในการแข่งขันเกี่ยวกับตลาดแรงงานของชาวต่างชาติระดับทักษะสูงกว่าประเทศไทย ทำให้ประเด็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์และบรูไนเป็นที่น่าสนใจพิจารณาถึงแนวทางการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตั้งแต่การตรวจคนเข้าเมือง และการว่าจ้างงาน เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะสามารถช่วยเข้าใจการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของทั้งสองประเทศ

การเรียนรู้และทำความเข้าใจการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์และบรูไนภายใต้บริบทของประเทศปลายทางนั้น ๆ จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการพัฒนาของประเทศไทย เพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเปิดรับและการดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทยได้ ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจบนฐานความรู้ในเวทีโลก ในการศึกษาครั้งนี้มีคำถามวิจัยหลัก คือ แนวทางการบริหารจัดการในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์และบรูไนเป็นอย่างไร เพื่อให้เข้าใจปรากฏการณ์และการบริหารจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ¹ ในประเทศสิงคโปร์และบรูไน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามวิจัยดังกล่าว ดังต่อไปนี้

¹ ในที่นี้คำว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนี้ หมายถึง ชาวต่างชาติที่ไม่ใช่พลเมืองของประเทศนั้นโดยกำเนิด และได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศและทำงานในประเทศในฐานะที่เป็นผู้ที่มีทักษะ มีการจัดการ เป็นมืออาชีพ ซึ่งเป็นลูกจ้างที่เป็นผู้ย้ายถิ่นที่สำเร็จการศึกษา ระดับอุดมศึกษาหรือมีปริญญามัธยมศึกษาทำงานในองค์กรหรือบริษัทในประเทศปลายทาง (skilled/ qualification/ professional worker)

- กลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์และบรูไน เขาคือใคร และอะไรคือคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์และบรูไน
- อะไร คือ เงื่อนไขในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้าไปทำงานในประเทศสิงคโปร์และบรูไน
- การบริหารจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้าไปทำงานในประเทศสิงคโปร์และบรูไนเป็นอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากคำถามวิจัยดังกล่าว วัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อศึกษานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในประเทศสิงคโปร์และบรูไน โดยกำหนดวัตถุประสงค์รอง ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาริบทและความเป็นมาของการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์ และบรูไน
2. เพื่อศึกษานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในประเทศสิงคโปร์ และบรูไน
2. เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานที่มีต่อรัฐบาลไทย

1.3 นัยสำคัญของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ช่วยสนับสนุนวรรณกรรมเกี่ยวกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประเทศปลายทาง เพื่อนำเสนอข้อมูลสารสนเทศในการพัฒนา กำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้แก่ประเทศไทย และทำให้เข้าใจถึงคำถามหลักในการวิจัย คือ

1. สาเหตุของการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศปลายทาง ภายใต้บริบทและความเป็นมาในประเทศสิงคโปร์ และบรูไน
2. นโยบาย กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประกอบด้วย การเข้าเมืองและการว่าจ้างงาน รวมถึงการพำนักรออาศัยอยู่ในประเทศปลายทางของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์ และบรูไน

ไม่ได้รวมถึง ผู้ประกอบการย้ายถิ่น (ไม่ได้เป็นลูกจ้าง แต่เป็นนักลงทุน) และไม่ใช้แรงงานระดับล่าง ที่เรียกว่าไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ/ทักษะ (un-skilled /semi skilled worker) กลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนี้ครอบคลุมชาวต่างชาติที่เข้ามาการทำงานในทุกภาคส่วนของประเทศปลายทางที่เป็นลูกจ้าง ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะแรงงานในกลุ่มนักวิชาชีพของ MRA 7 สาขาวิชาชีพของประชาคมอาเซียนเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน คำว่า แรงงานข้ามชาติระดับทักษะที่หมายถึงช่างฝีมือที่มีทักษะ ในที่นี้ จึงขอใช้คำว่า “แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ” หรือ “พนักงานชาวต่างชาติ” (Expatriates)

3. ข้อเสนอแนะทางนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประกอบด้วยการเข้าเมือง และการว่าจ้างงานของประเทศสิงคโปร์ และบรูไน ที่มีต่อประเทศไทย

1.4 นิยามปฏิบัติการ

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ หมายถึง ผู้ย้ายถิ่นที่มีใช้พลเมืองของประเทศปลายทางโดยกำเนิด ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาจากสถาบันอุดมศึกษาขึ้นไปและเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางในฐานะที่เป็นลูกจ้างที่ได้รับค่าตอบแทนในตำแหน่งงานอาชีพในประเทศปลายทาง ซึ่งไม่รวมถึงผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการที่เป็นนักลงทุนระหว่างประเทศ

แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง หมายถึง ผู้ย้ายถิ่นที่มีใช้พลเมืองของประเทศปลายทางโดยกำเนิด ที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศปลายทางในตำแหน่งงานอาชีพระดับไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ

ผู้ย้ายถิ่น หมายถึง บุคคลที่มีใช้พลเมืองของประเทศปลายทางโดยกำเนิด ที่เปลี่ยนแปลงหรือโอนย้ายถิ่นที่อยู่จากประเทศต้นทางหนึ่งไปพำนักอาศัยอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติเป็นเพียงประเภทหนึ่งของผู้ย้ายถิ่นในประเทศปลายทาง

ประเทศต้นทาง หมายถึง ประเทศที่ผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเดินทางออกหรือเคลื่อนย้ายออกในฐานะที่เป็นพลเมืองของภูมิลำเนา

ประเทศปลายทาง หมายถึง ประเทศที่ผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเดินทางเข้าหรือเคลื่อนย้ายเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศนั้น

การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ หมายถึง กระบวนการเคลื่อนย้ายของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีใช้พลเมืองของประเทศปลายทางโดยกำเนิด ที่ได้รับสิทธิให้เข้าเมืองจากรัฐบาลประเทศปลายทาง ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทาง แบบชั่วคราว โดยมีระยะเวลาจำกัดสิทธิ

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ หมายถึง การเคลื่อนย้ายหรือการเปลี่ยนแปลงถิ่นที่อยู่จากประเทศต้นทางหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งของผู้ย้ายถิ่น ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์หรือเหตุผลใด ซึ่งอาจเป็นการย้ายถิ่นแบบชั่วคราวหรือแบบถาวร ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นเพียงประเภทหนึ่งของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

1.5 รูปแบบการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาเลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบกรณีศึกษา เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทางนโยบายทางสังคมที่เป็นพลวัตของประเทศปลายทางด้วยพื้นฐานการเข้าใจแบบแผนนโยบายทางสังคมของแต่ละประเทศปลายทาง ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพสามารถช่วยให้เข้าถึงความเป็นจริงของแนวทางการบริหารจัดการนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของแต่ละประเทศที่มีต่อแรงงานชาวต่างชาติ

ระดับทักษะและหรือผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ประกอบกับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ให้ความสำคัญต่่อนโยบายในระดับมหภาคเกี่ยวกับการเข้าเมือง การพำนักรักษา และการว่าจ้างแรงงานในประเทศปลายทาง ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความหยุดนิ่ง แต่่นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศยังมีความเป็นพลวัตที่เป็นกระบวนการทางสังคมของแต่ละประเทศปลายทาง ซึ่งมีความสอดคล้องกับกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพที่ให้ความสำคัญในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม และแบบแผนพฤติกรรมทางสังคมจากมุมมองของผู้ศึกษาและผู้ให้ข้อมูล

1.6 หน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาข้ามระดับของหน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลระดับมหภาค (Macro Level) เพื่อพยายามที่จะทำความเข้าใจในภาพรวมนโยบายและกฎระเบียบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศปลายทาง ในฐานะประเทศปลายทางที่รับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ระดับมหภาคของประเทศปลายทาง ได้แก่ สิงคโปร์ บรูไน และไทย ซึ่งรวมถึงการให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักรักษาอยู่ต่อในประเทศปลายทาง สำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

1.7 แหล่งข้อมูลในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ อาศัยแหล่งข้อมูล 2 ประเภท คือ 1) ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข่าวสาร ข้อมูลสถิติ เอกสารที่มีการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติของประเทศปลายทาง และข้อมูลเอกสาร กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมือง การพำนักรักษาอยู่ในประเทศ และการว่าจ้างงานในประเทศปลายทางของประเทศสิงคโปร์ บรูไน และไทย ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลหลักในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ และ 2) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่นักวิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศปลายทาง และแรงงานไทยระดับทักษะในประเทศปลายทางด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง การอาศัยเทคนิควิธีการเก็บข้อมูลที่หลากหลาย แหล่งข้อมูลสามารถช่วยลดข้อจำกัดของข้อมูลด้วยวิธีการเก็บข้อมูลอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีข้อจำกัดของตัวเองได้ (Fetterman, 1998; Berg, 2004) เพื่อตรวจสอบและตรวจทานข้อมูลทุติยภูมิ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ จึงอาศัยแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย เพื่อวิเคราะห์แบบแผนนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประเทศปลายทางที่มีต่อแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสถิติ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

1.8 ประชากรและผู้ให้ข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ต้องการวิเคราะห์นโยบายของประเทศปลายทางที่มีต่อแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะหน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ นโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติของประเทศปลายทางระดับมหภาค (Macro Level) เพื่อพยายามที่จะทำความเข้าใจในภาพรวมนโยบายและกฎระเบียบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะระหว่างประเทศ ในฐานะประเทศปลายทางที่ให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิพำนักอาศัย และสิทธิทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ระดับมหภาคของประเทศปลายทาง ได้แก่ สิงคโปร์ บรูไน และไทย ประกอบกับ ขนาดจำนวนตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลไม่มีสำคัญต่อการวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องจากการศึกษาเชิงคุณภาพไม่มีวัตถุประสงค์ทางการศึกษาเพื่อการนำเสนอความเป็นตัวแทนของประชากร (Representative of a Population) แต่มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่ออธิบายและทำความเข้าใจปรากฏการณ์และกระบวนการทางสังคม (Neuman, 2004) ด้วยเหตุผลนี้ การเลือกตัวอย่างหรือผู้ให้ข้อมูลที่ไม่ใช้ความน่าจะเป็นหรือตัวอย่างที่ไม่ได้พิจารณาถึงโอกาสความน่าจะเป็นที่หน่วยต่าง ๆ ในประชากรจะถูกเลือกอย่างเท่าเทียมกัน ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะที่เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ หมายถึง ผู้ย้ายถิ่นที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากสถาบันอุดมศึกษาขึ้นไป และทำงานที่ได้รับค่าจ้างจากการทำงานในองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนตามระดับการศึกษา ซึ่งไม่รวมถึง ผู้ประกอบการ เจ้าของกิจการ และแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาครั้งนี้ คือ แรงงานชาวต่างชาติไทยระดับทักษะที่กำลังทำงานในบริษัทหรือองค์กรในประเทศปลายทาง ผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูล เพื่อเป็นการคัดสรรกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ให้ข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่าในฐานะเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ทั้งที่จบการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยหรือประเทศอื่น ๆ
2. เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจากประเทศไทยที่ทำงานในประเทศปลายทางในฐานะที่เป็นลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างจากการทำงานจากบริษัทหรือองค์กรในประเทศมาเลเซีย อย่างน้อย 1 ปี เพื่อให้เห็นถึงกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะในประเทศปลายทาง

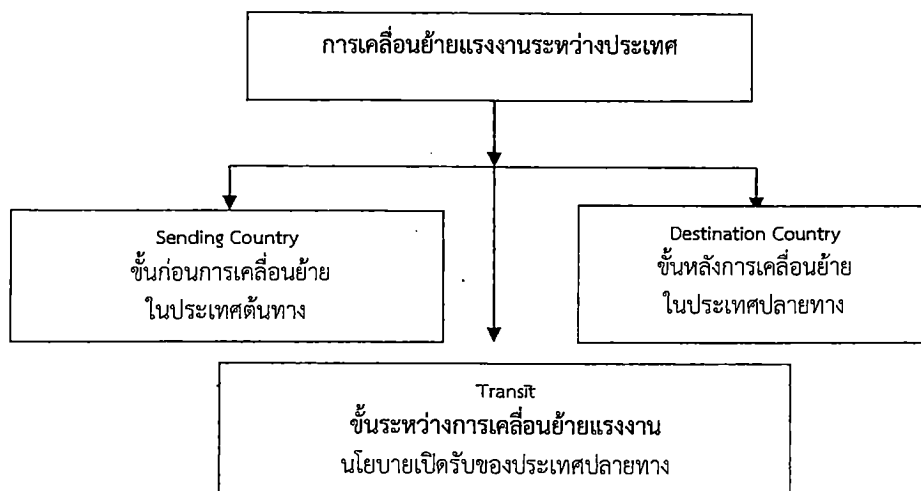
เนื่องจากผู้วิจัยมีเครือข่ายทางสังคมคนไทยในประเทศปลายทางจากการทำวิจัยครั้งก่อน ผู้วิจัยจึงเริ่มต้นการเลือกตัวอย่างจากเครือข่ายเดิมด้วยเทคนิควิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบอกต่อ (Snowballing Technique) รวมถึงกับการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ เทคนิคการเลือกตัวอย่างแบบบอกต่อนี้ถูกใช้เนื่องจากประชากรไม่มีความแน่ชัดว่าเป็นใครและมีความยุ่งยากในการค้นหาด้วยวิธีการอื่น ๆ (Sarantakos, 2005) เมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยจะขอให้ผู้ให้ข้อมูลแนะนำบุคคลที่สามารถเป็นผู้ให้ข้อมูลคนอื่น ๆ ภายในเครือข่ายทางสังคมของพวกเขา เนื่องจากการเลือกตัวอย่างแบบบอกต่อมีข้อดีในการเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลในประเทศปลายทางได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม จำนวนตัวอย่างหรือผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมาก แต่ต้องเป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูลรอบด้านและเจาะลึก และเมื่อได้ข้อมูลจากตัวอย่างที่ผ่านการคัดเลือก ที่มีพื้นฐานหลากหลายแตกต่างกัน เนื้อหาซ้ำ ๆ กัน จนเกิดเป็นแบบแผนของความคิดและพฤติกรรมของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศปลายทาง

แล้ว ถือว่าข้อมูลมีความอึดตัว เพียงพอที่จะนำไปวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิต่อไป ในท้ายสุดของการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลที่หลากหลายแตกต่างกันจนกระทั่งข้อมูลมีความอึดตัว รวมทั้งหมด จำนวน 31 คน

1.9 เครื่องมือและการเก็บรวบรวมข้อมูล

นักวิจัยได้ประมวลความรู้เกี่ยวกับการเลือกใช้วิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามสภาพแวดล้อมและบริบทของประเทศปลายทาง เพื่อเลือกเครื่องมือที่เข้าถึงข้อมูลกับหน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลระดับมหภาค เครื่องมือสำหรับการวิจัยแบบกรณีศึกษาเชิงคุณภาพมีอยู่หลากหลาย ในการวิจัยครั้งนี้ นักวิจัยเลือกใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง เพื่อให้เข้าใจนโยบายของประเทศปลายทางในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ตลอดจนการใช้แหล่งข้อมูลทุติยภูมิที่สำคัญหลายแหล่งเป็นแนวในการค้นหาข้อมูลองค์ประกอบของการวิจัย

แนวทางในการพัฒนาเครื่องมือแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือในการเก็บข้อมูล การวิจัยครั้งนี้ใช้กรอบแนวความคิด Three Stage Analytical Framework ที่พัฒนาโดย Grieco and Boyd (1998) ที่ใช้วิธีการศึกษาที่พิจารณาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ในการวิจัยนี้ให้ความสำคัญต่อกรอบแนวความคิดนี้มาศึกษา นโยบายการเปิดรับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่อยู่ระหว่างกลางของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยพิจารณาเฉพาะในขั้นระหว่างการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเท่านั้น ซึ่งเป็นขั้นที่อยู่ตรงกลางระหว่างขั้นก่อนการเคลื่อนย้ายซึ่งอยู่ในประเทศต้นทาง คือประเทศต้นทาง และขั้นหลังการเคลื่อนย้ายซึ่งอยู่ประเทศปลายทาง คือประเทศสิงคโปร์ บรูไน และไทย



การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบตัวต่อตัวสามารถช่วยทำความเข้าใจวิธีคิด ความเป็นเหตุเป็นผลของผู้ให้ข้อมูลที่มีความหลากหลายได้เป็นอย่างดี ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลที่ให้ความอนุเคราะห์สัมภาษณ์หลัก คือ แรงงานไทยระดับทักษะที่เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์ และบรูไน อย่างไรก็ตาม นักวิจัยยังมีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลอื่น ๆ ประกอบ เพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติม ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยในประเทศไทย เจ้าหน้าที่บริษัทแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ บริษัทนายหน้า นักวิจัยได้พัฒนาแนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้าง เป็นชุดคำถามหลัก ๆ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ประเด็นคำถามที่นักวิจัยจะถามมีลักษณะเป็นแบบกึ่งมีโครงสร้างที่เอื้อให้มีความยืดหยุ่นในการสอบถามข้อเท็จจริงและประสบการณ์ที่มีต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง และภูมิหลังของผู้ให้ข้อมูลแต่ละตัวอย่าง ได้แก่ ภูมิหลังของผู้ให้ข้อมูล สาเหตุของการตัดสินใจ กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ และผลลัพธ์ของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน ประสบการณ์ในการหางานและทำงานระดับทักษะ และชีวิตในอนาคต การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบตัวต่อตัวช่วยเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลพรรณนาอธิบายประสบการณ์ต่าง ๆ ของตนเองอย่างเป็นธรรมชาติที่สุด แผนการตรวจสอบข้อมูลให้มีความถูกต้อง และนำเชื่อถือได้นั้น มีระบบตรวจสอบภายในบุคคลและระหว่างบุคคล โดยแต่ละชุดคำถาม เนื้อหาตามประเด็นหลักจะไม่มี ความซ้ำซ้อน แต่โดยนัยบริบทของเนื้อหา เนื้อหาอาจมีความเหลื่อมซ้อนและเชื่อมโยงกัน ซึ่งทำให้สามารถตรวจสอบความถูกต้อง และนำเชื่อถือของข้อมูลการสัมภาษณ์ได้

ก่อนการสัมภาษณ์ นักวิจัยจะแนะนำตัวเอง พร้อมบอกวัตถุประสงค์การสัมภาษณ์ให้แก่ผู้ให้ข้อมูลรับทราบ รวมถึงอธิบายสิทธิในการสัมภาษณ์ตามหลักจริยธรรมการวิจัย และขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลบันทึกเสียงการสัมภาษณ์ด้วย ถึงแม้ว่า นักวิจัยเตรียมข้อคำถามกึ่งมีโครงสร้างก่อนการลงภาคสนามเพื่อการสัมภาษณ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อเริ่มสัมภาษณ์ นักวิจัยไม่สามารถสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลตามลำดับคำถามที่เตรียมการล่วงหน้าได้ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลแต่ละตัวอย่างมีประสบการณ์ชีวิตในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่แตกต่างกันหลากหลายมากกว่าคำถามที่กำหนดไว้ นักวิจัยจึงปล่อยให้บทสนทนาระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูลเป็นไปอย่างเป็นธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม นักวิจัยจะต้องถามคำถามตามแนวทางที่กำหนดไว้ก่อน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความสอดคล้องกัน

ถึงแม้ว่า การสัมภาษณ์เชิงลึกจะมีข้อดีในการเข้าถึงความจริงของผู้ให้ข้อมูลได้อย่างเป็นธรรมชาติ แต่ การสัมภาษณ์ก็มีข้อจำกัด คือ ถ้าไม่มีคำถามจากผู้สัมภาษณ์ ก็จะไม่มีการตอบจากผู้ให้ข้อมูล นักวิจัยจึงพยายามตั้งข้อคำถาม เพื่อตอบวัตถุประสงค์ในการศึกษาระดับมหภาคที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการนำเข้าและว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยเริ่มจากคำถามง่าย ๆ ที่เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของประสบการณ์ชีวิตของผู้ให้ข้อมูล เช่น คำถามที่มีวลีในการสัมภาษณ์ว่า อะไร? ที่ไหน? และเมื่อไร? และตามด้วยคำถามที่มีความซับซ้อน เช่น คำถามที่มีวลีในการสัมภาษณ์ว่า ทำไม? เพราะเหตุใด? อย่างไร? เพื่อให้ได้ลึกลงถึงรายละเอียดเกี่ยวกับความรู้สึก ความคิดเห็น หรือทัศนคติของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปรากฏการณ์นั้น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับ Schensul et al (1999) และ Fetterman (1998) ที่ได้ให้คำแนะนำว่า การเริ่มต้นของการสัมภาษณ์ควรเป็นบทสนทนา

ทั่วไปหรือคำถามง่าย ๆ ไปสู่คำถามที่มีความซับซ้อนเชิงลึกที่ไม่เกิน 1 หรือ 2 ชั่วโมง ขึ้นอยู่กับรายละเอียดข้อมูลที่ผู้ให้ข้อมูลตอบคำถามนั้น ๆ ทั้งนี้ การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบตัวต่อตัวนี้ใช้เวลาสัมภาษณ์ครั้งเดียวจบ ซึ่งใช้เวลาในการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการประมาณ 1 ชั่วโมง ถึง 1 ชั่วโมงครึ่ง อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี นักวิจัยกลับไปสัมภาษณ์เพิ่มเติม เพื่อความเข้าใจในเชิงลึกของนักวิจัยบางประเด็นที่ได้จากการพูดคุย

1.10 การตรวจสอบและการประเมินคุณภาพข้อมูล

การตรวจสอบและการประเมินคุณภาพงานวิจัยเชิงคุณภาพนั้น มีความจำเป็นที่นักวิจัยจะต้องอธิบาย เนื่องจากนักวิจัยคือผู้ที่ เป็นเครื่องมือสำคัญในการเก็บข้อมูล โดยเฉพาะแหล่งข้อมูล ทฤษฎีที่เก็บร่วมกับข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก การประเมินและตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ช่วงเวลา นักวิจัยตรวจสอบข้อมูลจากการถามคำถามซ้ำกับผู้ให้ข้อมูลจากการได้ข้อมูลระยะแรก ๆ ของการเก็บข้อมูล เพื่อตรวจสอบข้อมูล

2. การเปิดรับข้อมูล ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เป็นข้อมูลที่ได้มาจากพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ของผู้ให้ข้อมูลโดยตรง ที่ไม่ได้เป็นข้อมูลที่ได้รับจากการบอกเล่ามาอีกทอดหนึ่งของผู้อื่น

3. ความวางใจ นักวิจัยได้รับความไว้วางใจในการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล เนื่องจากการชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย การอธิบายจริยธรรมการวิจัยทั้งก่อนการสัมภาษณ์จากการสนทนาทางโทรศัพท์และก่อนการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว รวมถึงความวางใจที่มีต่อนักวิจัยอาจมาจากการแนะนำผู้ให้ข้อมูลที่มาจากเครือข่ายทางสังคมของนักวิจัยและการบอกต่อ ๆ ภายในเครือข่ายของผู้ให้ข้อมูล และการที่นักวิจัยแสดงหลักฐานการเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยให้แก่ผู้ให้ข้อมูล จึงทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันในการให้ข้อมูลสัมภาษณ์

4. ความเต็มใจ ผู้ให้ข้อมูลมีความเต็มใจที่จะร่วมมือให้ข้อมูลแก่นักวิจัยเป็นอย่างดีในการสัมภาษณ์แต่ละครั้ง ผู้ให้ข้อมูลตอบคำถามต่าง ๆ ของนักวิจัยเป็นอย่างดี ทุกข้อคำถาม ถึงแม้ว่าเขาจะมีสิทธิในการไม่ตอบคำถามนั้น ๆ ตามสิทธิของผู้ให้ข้อมูลที่นักวิจัยอธิบายให้ก่อนการสัมภาษณ์ รวมถึงการให้ข้อมูลที่มีความชัดเจน เนื่องจากคำถามในการสัมภาษณ์เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับประสบการณ์ชีวิตของผู้ให้ข้อมูลเอง

สำหรับประเด็นความน่าเชื่อถือของข้อมูล นักวิจัยมีการตรวจสอบข้อมูลด้วยการตรวจสอบแบบสามเส้า เพื่อให้ได้ความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยผ่านข้อมูลทฤษฎีร่วมกับข้อมูลปฐมภูมิ นอกจากการตรวจสอบแบบสามเส้าด้วยแหล่งข้อมูลแล้ว นักวิจัยมีความมั่นใจว่าข้อมูลที่ได้รับสามารถกลับไปตรวจสอบซ้ำได้กับผู้ให้ข้อมูลที่เคยสัมภาษณ์ซ้ำได้ รวมถึงข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลทุกรายเป็นข้อมูลที่สามารถบอกรายละเอียดของข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของประสบการณ์ที่มีต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะของผู้ให้ข้อมูล โดยมีความสอดคล้องกันของข้อมูลที่มีความเป็นเหตุเป็นผลภายใต้บริบทต่าง ๆ

1.11 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพหรือการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นกระบวนการนำข้อมูลมาจัดการให้เป็นระเบียบ โดยรวมกันเข้าเป็นหมวดหมู่ รูปแบบเดียวกันในลักษณะเดียวกัน จัดเป็นหน่วยย่อย ๆ ตามความหมายเฉพาะของแต่ละหน่วย เพื่อให้ข้อมูลมีความชัดเจน และให้ความสำคัญแก่ความหมายของข้อมูลอธิบายรูปแบบความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้องระหว่างมิติต่าง ๆ ของข้อมูล (เบญจา ยอดคำเนิน แอ็ดดิกซ์ และกาญจนา ตั้งชลทิพย์, 2552) ทั้งนี้ นักวิจัยมีขั้นตอนของการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ดังนี้

1. จัดเรียงข้อมูลภาคสนามที่บันทึกอย่างเป็นระบบด้วยโปรแกรมไมโครซอฟต์เวิร์ด
2. อ่านข้อมูลดิบทั้งหมดอย่างละเอียด จนกระทั่งเข้าใจและจับประเด็นใจความหลัก ๆ ของปรากฏการณ์และกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศได้
3. เปลี่ยนประเด็นหลักให้เป็นรหัสของสาระโดยสรุปของแต่ละข้อความที่เป็นข้อมูลดิบจากการสัมภาษณ์ที่บันทึกไว้ด้วยอักษร
4. จำแนกแยกแยะกลุ่มข้อมูล รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลที่สามารถจับกลุ่มความหมายเดียวกันหรือต่างกัน
5. เชื่อมโยงแนวคิดต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อหาแบบแผนความสัมพันธ์หรือปรากฏการณ์หรือกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น
6. ขยายขอบข่ายของความเชื่อมโยงเพื่อให้เห็นภาพรวมของปรากฏการณ์และกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น
7. ตีความและหาความหมายหรือคำอธิบายของแบบแผนความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์หรือกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่มีต่อขั้นระหว่างการเคลื่อนย้าย (transit) ของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของรัฐบาลประเทศปลายทาง
8. หาข้อสรุปที่เป็นสาระหลักของผลการวิเคราะห์ ตีความ และการหาความหมาย เพื่อวิเคราะห์แบบย้อนกลับ

1.12 จริยธรรมการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ นักวิจัยปฏิบัติตามหลักจริยธรรมการวิจัยอย่างเคร่งครัดเพื่อเป็นการแสดงความเคารพต่อผู้ให้ข้อมูล นักวิจัยคำนึงถึงความเป็นส่วนตัว ความลับของข้อมูลที่ได้รับ และทุกครั้งในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลได้รับคำยินยอมจากผู้ให้ข้อมูลก่อนการสัมภาษณ์ โดยนักวิจัยอธิบายวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการสัมภาษณ์ต่อผู้ให้ข้อมูล และอธิบายสิทธิผู้เข้าร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูลในการวิจัย เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงความยินดีเข้าร่วมการวิจัยด้วยวาจา (Verbal Consent) ก่อนเริ่มสัมภาษณ์ ประกอบกับการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล นักวิจัยจะรักษาความเป็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูลทุกคน โดยใช้นามแฝงแทนชื่อผู้ให้ข้อมูล ทั้งนี้ การวิจัยครั้งนี้ได้รับเอกสารรับรองโครงการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มหาวิทยาลัยทักษิณ No. TSU 2018-008 ตามแนวทางหลักจริยธรรมการวิจัยในคนที่เป็นมาตรฐานสากล ได้แก่ Declaration of Helsinki, The Belmont

1.13 ข้อจำกัดการวิจัย

ถึงแม้ว่านักวิจัยจะออกแบบการวิจัยเพื่อค้นหาคำตอบของการวิจัย อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้ ก็มีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลในระดับมหภาค เพื่อพยายามที่จะทำความเข้าใจในภาพรวมของนโยบายและกฎระเบียบว่าด้วยการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศปลายทาง เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศมีความเป็นพลวัต และมีความซับซ้อนและมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและปัจเจกบุคคล การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้พยายามอธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่ผสมทฤษฎีต่าง ๆ รวมทั้งทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่มีอยู่นั้น ไม่ได้พัฒนาขึ้นมาเพื่ออธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยตรง รวมถึงแนวคิดทฤษฎีการย้ายถิ่นก็พัฒนาและอธิบายการย้ายถิ่นระดับทักษะจากประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศต้นทางไปยังกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นประเทศปลายทางเพื่อย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศปลายทางที่กำลังพัฒนาของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ซึ่งแตกต่างจากปรากฏการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะในประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อทำความเข้าใจนโยบายและกฎหมายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในภาพรวม ทำให้ผู้วิจัยไม่ได้มุ่งเน้นการศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในมิติใดมิติหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ได้มุ่งเน้นการอธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศด้วยทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง รวมถึงไม่ได้เฉพาะจงกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศต้นทางใดประเทศหนึ่งในประเทศปลายทางเท่านั้น

2. การเข้าถึงแหล่งข้อมูล ข้อจำกัดต่อข้อมูลทุติยภูมิ เนื่องจากไม่มีการขึ้นทะเบียนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศปลายทางอย่างเป็นทางการ และไม่ทราบจำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่แท้จริงในประเทศปลายทาง จึงอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิที่สามารถเข้าถึง และจำกัด ประกอบกับ ข้อจำกัดของข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับนโยบายกฎระเบียบว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศปลายทางนั้น มีความเปลี่ยนแปลงนโยบาย กฎระเบียบว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงาน ในการศึกษาครั้งนี้ ข้อมูลทุติยภูมิดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้ช่วงของระยะเวลาที่ศึกษาระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2560 ถึงมกราคม พ.ศ.2561

3. ความกำกวมของนิยามแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ และผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ เนื่องจากนิยามและความหมายของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันแต่ละ

บริบทของแต่ละประเทศปลายทาง ซึ่งไม่มีนิยามที่เป็นสากล ในการศึกษาครั้งนี้ ได้กำหนดนิยามอย่างกว้าง ๆ ของการเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะหรือผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ หมายถึง ผู้ย้ายถิ่นที่ไม่ใช่พลเมืองของประเทศปลายทางที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาจากสถาบันอุดมศึกษาขึ้นไป และทำงานในตำแหน่งงานอาชีพระดับทักษะที่ได้รับค่าตอบแทนจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ซึ่งจะไม่รวมถึงผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการที่เป็นนักลงทุน

4. นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติหรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ในการศึกษาครั้งนี้ ให้ความสำคัญต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่อยู่ระหว่างกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศจากประเทศต้นทางเข้าสู่ประเทศปลายทางว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงาน โดยมีได้พิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลประเทศปลายทางต่าง ๆ ภายหลังที่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทางแล้ว ที่มีต่อคุ้มครองสิทธิแรงงานชาวต่างชาติ และส่งเสริมสวัสดิการแรงงานชาวต่างชาติของรัฐบาลประเทศปลายทาง

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ

การอธิบายนิยามคำว่า “ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ (Skilled Migrant)” นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องนำเสนอวรรณกรรมของการศึกษาการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะ ประวัติความเป็นมาของการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะก่อนที่จะนำเสนอความหมายของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะคือใคร

มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและผลผลิตประชาชาติซึ่งเป็นที่ยอมรับให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาทางประชากรของประเทศปลายทาง งานวิจัยเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะเริ่มต้นประมาณทศวรรษที่ 1960s (Koser and Salt, 1997) เนื่องจากมีปรากฏการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศของนักวิทยาศาสตร์ชาวอังกฤษที่ย้ายถิ่นไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ค.ศ. 1963 แนวคิดของคำว่า “สมองไหล” จึงได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในยุคนั้น และได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในการอธิบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากประเทศต้นทางที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) หรือประเทศที่ด้อยพัฒนา (Underdeveloped Countries) ไปสู่ประเทศปลายทางที่เป็นประเทศตะวันตก (Western Countries) หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970s ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศก็เริ่มให้ความสนใจในการศึกษาประเด็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะเพิ่มขึ้น (Koser and Salt, 1997)

การอภิปรายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะจากประเทศต้นทางที่กำลังพัฒนาไปสู่ประเทศปลายทางที่พัฒนาแล้ว เป็นประเด็นที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศกับการพัฒนา (International Migration and Development) การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะเป็นปรากฏการณ์ที่ถูกเรียกว่ากระแส South-North กล่าวคือ เป็นปรากฏการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะที่เกิดจากประเทศต้นทางที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือกลุ่มประเทศโลกที่สามที่ถูกเรียกว่า กลุ่มประเทศทางใต้มีกระแสการย้ายถิ่นออกไปสู่ประเทศปลายทางที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศตะวันตก ที่ถูกเรียกว่า กลุ่มประเทศทางเหนือ ซึ่งเป็นทิศทางของกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะ จึงเรียกว่า South-North โดยมีกระบวนทัศน์ในแง่ลบว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาในฐานะที่เป็นประเทศต้นทาง ถูกมองว่าเป็นผู้สูญเสียทุนมนุษย์ที่เคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วในฐานะที่เป็นประเทศปลายทาง ประเทศปลายทางเป็นผู้ดึงดูดทุนมนุษย์หรือสมองของประเทศต้นทาง

แนวคิดนี้มองว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาจะสูญเสียทุนมนุษย์ที่มีคุณค่าให้แก่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะดึงดูดทุนมนุษย์ไปจากประเทศที่กำลังพัฒนา การสูญเสียทุนมนุษย์ของประเทศที่กำลังพัฒนาที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศต้นทาง แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่าง

ประเทศระดับทักษะ จึงถูกมองเป็นผลลัพธ์ทางลบหรือเป็นสาเหตุของความด้อยพัฒนาของประเทศ
ต้นทาง (Freitas, Levatino and Pe'coud, 2012) ซึ่งแนวคิดนี้กล่าวว่า ประเทศตะวันตกหรือประเทศ
ที่พัฒนาแล้ว ไม่ได้เผชิญกับปรากฏการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะที่มีการสูญเสีย
ผู้เชี่ยวชาญทักษะ แต่ในความเป็นจริง ประเทศตะวันตกก็มีปรากฏการณ์สมองไหลเช่นกัน ทั้งนี้
กระบวนการนี้ในแง่ลบที่มีต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะได้รับอิทธิพลจากนักสังคมศาสตร์
กลุ่มประวัติศาสตร์โครงสร้าง Historical-Structural Marxist ของทฤษฎีภาวะทันสมัย อิทธิพลของการ
พึ่งพาจากทฤษฎีความทันสมัย ความสัมพันธ์ของทุนตะวันตกสร้างความด้อยพัฒนาให้แก่ประเทศโลก
ที่สามหรือประเทศที่กำลังพัฒนา และทฤษฎีระบบโลก Wallerstein's World System theory ที่มองว่า
มีความสัมพันธ์ที่ไม่สมดุลระหว่างประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก (Freitas, Levatino and
Pe'coud, 2012)

ในทศวรรษที่ 1990s การศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะที่มีกระบวนการ
ทัศน์ในแง่ลบเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ใหม่ เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่าง
ประเทศระดับทักษะถูกพิจารณาในมิติใหม่ กล่าวคือ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะอาจจะมี
ประโยชน์ต่อประเทศต้นทางของผู้ย้ายถิ่น (Freitas, Levatino and Pe'coud, 2012) มิติที่ถูกนำมา
พิจารณาและให้สำคัญของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะ ได้แก่ ผลลัพธ์ของการส่งเงินกลับ
บ้าน (Remittances) ของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะที่มีต่อการพัฒนาของประเทศต้นทาง ผลประโยชน์ของ
การย้ายถิ่นกลับ (Return Migration) หรือการเคลื่อนย้ายไป ๆ มา ๆ (Circular Migration) ของผู้ย้าย
ถิ่นระดับทักษะที่มีประโยชน์ต่อประเทศต้นทาง ผลประโยชน์ของผลลัพธ์ในทางบวกของการศึกษา
ฝึกอบรมจากการย้ายถิ่นออก และบทบาทของผู้พลัดถิ่นโพ้นทะเล (Diasporas) ในประเทศปลายทาง
ที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในประเทศต้นทาง

การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ใหม่ที่มีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะในทางบวกนี้
มาพร้อมกับคำศัพท์ใหม่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะ คือ "Brain Gain" ซึ่งเป็น
แนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์หรือผลลัพธ์ทางบวกหรือผลกำไรที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากการ
ย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะที่มีต่อประเทศต้นทาง ซึ่งประเทศต้นทางได้รับหรือมี (Gain)
มากกว่าการไหลออก (Drain) ทั้งนี้ แนวคิดนี้ได้รับความนิยมมากยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา ในขณะที่ คำว่า
การเคลื่อนย้าย (Mobility) หรือการไหลเวียนไป ๆ มา ๆ (Circulation) ซึ่งมีนัยความหมายที่ไม่คงที่
มากกว่าการย้ายถิ่น ก็มีการใช้กันมากขึ้น ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากนักคิดทฤษฎีหลังสมัยใหม่ที่คัดค้าน
แนวคิดของกลุ่มนักสังคมศาสตร์โครงสร้างนิยมกระแสหลัก ซึ่งมองว่าปัจเจกบุคคลเป็นตัวกระทำ
และมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ดังนั้น ความยากจนไม่ได้เป็นเหยื่อที่ถูกกระทำจาก
โครงสร้างทางสังคม แต่เป็นผู้กระทำที่สามารถปรับปรุงวิถีชีวิตของตนเอง การย้ายถิ่นออกหรือการ
เคลื่อนย้ายจึงเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งของความต้องการความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลและครอบครัวผู้ย้าย
ถิ่น ซึ่งนำไปสู่สิทธิของบุคคลที่มีต่อการย้ายถิ่นออก และเป็นความสนใจของรัฐที่มองว่าเป็นสิทธิของผู้
ย้ายถิ่นที่ต้องการย้ายถิ่นออก รวมถึงการมองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นปัญหาของรัฐบาล
ประเทศต้นทางที่ต้องแก้ไขปัญหการย้ายถิ่นออก นำไปสู่กรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหาการย้าย

ถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะในกรอบแนวคิด 3 ฝ่าย คือ ประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และผู้ย้ายถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากกระบวนการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะ ไม่ใช่รัฐบาลประเทศต้นทางเพียงฝ่ายเดียว

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะไม่ได้เป็นเพียงปรากฏการณ์ทางสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการทางสังคมในบริบทของสภาพแวดล้อมที่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 3 ฝ่าย คือ ประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และผู้ย้ายถิ่น ทั้งนี้ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะไม่ได้เป็นการสูญเสียของประเทศต้นทางเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นการไหลเวียน หรือหมุนเวียนไป ๆ มา ๆ ของแรงงานระดับทักษะภายในตลาดแรงงานโลก ผู้ย้ายถิ่นในระดับปัจเจกบุคคลเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเป็นผู้กระทำการ (Freitas, Levatino and Pe'coud, 2012) อย่างไรก็ตาม กระบวนทัศน์นี้ก็ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มองโลกในแง่ดี เนื่องจาก ผลลัพธ์ทางลบของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ และก็ควรให้ความสำคัญกับการสูญเสียทางการเงินและเศรษฐกิจในการผลิตระยะยาวของประเทศต้นทาง ภาระทางภาษี ต้นทุนในการพัฒนาประชากรทาง การศึกษาและสุขภาพ ในขณะที่ผลลัพธ์ทางบวกของการส่งเงินกลับบ้านก็มองว่า ยังไม่สามารถทดแทนการลงทุนของรัฐบาลประเทศต้นทางในการบริการสาธารณะพื้นฐาน และการศึกษาที่ต้องสูญเสียไปให้กับประเทศปลายทางได้

ในปัจจุบัน ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ และผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะก็มีจำนวนและแนวโน้มที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ (Iredale, 2001) มี รัฐบาลหลายประเทศ โดยเฉพาะ ประเทศที่พัฒนาแล้วที่ให้ความสำคัญกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะ เพื่อนำมาทดแทนปัญหาการขาดแคลนทุนมนุษย์ในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทาง และเพื่อพัฒนาประเทศและเพิ่มผลผลิตประชาชาติ โดยอนุญาตให้ชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถย้ายถิ่นเข้าประเทศและทำงานในประเทศ (Iredale, 2001; 1999) ประเทศต้นทางที่ระดับเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าจะมีกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะไปประเทศปลายทางที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงกว่า ในขณะที่ความต้องการของตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ เพื่ออนุญาตให้เข้าประเทศ (Iredale, 2001) ทั้งนี้ ทำให้นิยามและความหมายของคำว่า ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะไม่มีความชัดเจน และเป็นเพียงการจำแนกผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะออกจากกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่เป็นแรงงานระดับล่างทั้งระดับไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือของแต่ละประเทศปลายทาง

จากการศึกษาวรรณกรรมนิยามของผู้ย้ายถิ่นหรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะพบว่า มีความซับซ้อนและยากในการให้คำนิยามที่ชัดเจน การย้ายถิ่นระดับทักษะมีแนวโน้มในการอธิบายในคำที่มีความเป็นนามธรรม (Abstract Term) คำที่นิยมเรียกใช้ เช่น “การย้ายถิ่นระดับทักษะ” (Skilled Migration) หรือ “สมองไหล” (Brain Drain) หรือ “คุณสมบัติ” (Qualification) หรือ ทักษะสูง “Highly Skilled” เป็นต้น การศึกษาของ OECD ใช้คำว่า ปัจเจกบุคคลทักษะสูง “Highly Skilled” ที่หมายความถึง บุคคลที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยทั่วไป คือ พยาบาล นักเทคโนโลยีสารสนเทศศาสตร์ ครูสอนภาษา และนักเรียนต่างชาติก็ถูกรวมเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ

(Iredale, 2001) ในขณะที่ผู้เชี่ยวชาญในบางสาขาวิชาชีพก็ไม่ได้ถูกรวมในนิยามของ OECD อย่างไรก็ดีตาม การศึกษาบางเรื่องก็ไม่ได้จัดให้นักศึกษาต่างชาติเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ เพราะมองว่านักศึกษายังไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญทักษะ และไม่ได้เป็นการย้ายถิ่นออกจากประเทศต้นทางเพื่อวัตถุประสงค์ในการว่าจ้างงานในประเทศปลายทาง แต่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างการย้ายถิ่นเพื่อ การศึกษากับการย้ายถิ่นระดับทักษะของนักศึกษาภายหลังการจบการศึกษาในประเทศปลายทาง

ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะโดยทั่วไปถูกให้คำนิยามในฐานะที่เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษา ระดับอุดมศึกษา หรือผู้ที่มีปริญญาบัตร หรือมีประสบการณ์เฉพาะในวิชาชีพ สอดคล้องกับ ผู้เชี่ยวชาญ (Professional) ผู้จัดการ (Managerial) และนักเทคนิค (Technical) ทั้งนี้ นักวิจัยเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะส่วนใหญ่มีความเห็นร่วมกันว่า ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ คือ ผู้ที่มี การศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญของการเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ ทำให้ผู้ย้าย ถิ่นที่มีปริญญาทั้งระดับปริญญาตรี ปริญญาโท หรือปริญญาเอกถูกพิจารณาว่า เป็นผู้ย้ายถิ่นระดับ ทักษะ (Iredale, 2001)

คำนิยามข้างต้นยังคงมีปัญหาทางปฏิบัติ เพราะวุฒิปริญญาบัตรของแต่ละประเทศไม่ได้ถูก รับรองวิทยฐานะระหว่างประเทศเสมอไป และผู้ย้ายถิ่นที่มีปริญญาบัตรจากประเทศต้นทางอาจจะ ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพที่ต่ำกว่าระดับปริญญาบัตรในประเทศปลายทาง เช่น คนอินเดียที่จบ การศึกษาปริญญาตรีแต่เป็นคนขับรถแท็กซี่ในประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น เนื่องจากวุฒิปริญญาบัตร ในประเทศต้นทางอาจจะไม่ได้เป็นที่ยอมรับในประเทศปลายทาง ในขณะที่บางครั้ง ผู้ย้ายถิ่นเข้ามา ทำงานในตำแหน่งงานที่สูงกว่าระดับการศึกษาของตนเองในประเทศปลายทาง เช่น ครูสอน ภาษาอังกฤษในประเทศไทยที่ไม่ได้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี แต่เข้ามาทำงานเป็นครูสอนภาษา เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ผู้ย้ายถิ่นที่มีประสบการณ์สูง และมีทักษะเฉพาะในบางสาขาอาชีพ อาจจะ ไม่ได้มีวุฒิปริญญาบัตรระดับอุดมศึกษา การนิยามความเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ มีความยากในการ จำแนกประชากรผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะในการศึกษาการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ในบางครั้งในกลุ่ม อาชีพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และวิศวกรรม ก็ถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ ในขณะที่ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านการจัดการ การบริการ การบัญชี ธนาคารก็ถูกเรียกว่าผู้ย้ายถิ่นระดับ ทักษะเช่นกัน เนื่องจากความยากในการนิยามคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะในการศึกษาการ ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทำให้การศึกษาและการจำแนกทางสถิติบางครั้งพิจารณาเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มเฉพาะ อาชีพหมอและพยาบาล หรือบางครั้งรวมบางสาขาอาชีพ โดยใช้วุฒิปริญญาบัตรเป็น เงื่อนไขพื้นฐานเบื้องต้นในการจำแนกประชากรกลุ่มนี้จากวีซ่าการทำงานที่อนุญาตให้เข้าประเทศ ตามเงื่อนไขของประเทศปลายทางนั้น ๆ

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า นิยามความเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะมีความหลากหลาย จึงทำให้ ความเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะไม่มีความเป็นสากล และขาดการจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศทั้งใน ประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง สำนักงานสถิติในประเทศต้นทางก็ไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูล เกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นออก โดยการจำแนกผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะเฉพาะ ทั้งนี้ การประมาณการจำนวน ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะจากการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประเทศปลายทาง โดยมีองค์ระหว่าง

ประเทศที่จัดเก็บและประมาณจำนวนผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แต่ข้อมูลดังกล่าวก็ไม่ได้สมบูรณ์และไม่ถูกต้องเพราะนิยามของความเป็นทักษะในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน เช่น สำนักงานประชากรของสหรัฐมีการจัดเก็บข้อมูลสถิติของประชากรที่เกิดต่างชาติ (Foreign-Born Population) จำแนกตามประเทศและภูมิภาค แต่ไม่มีรายละเอียดระดับการศึกษาของผู้ย้ายถิ่นเข้า เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย สหภาพยุโรป ที่มีการจำแนกชาวต่างชาติที่ไม่ใช่พลเมือง โดยจำแนกตามประเทศต้นทาง แต่ก็ไม่มีข้อมูลของระดับการศึกษา

จากนิยามของคำว่า “ทักษะ” ที่ไม่มีความลงตัวและมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน เนื่องจากคำว่าทักษะเรื่องของคุณค่า นิยามของคำว่า ทักษะจึงมีแนวโน้มที่ให้ความสำคัญต่อทักษะที่มีคุณค่า (Valuable Skills) หรือ ทักษะที่เป็นประโยชน์ (Profitable Skills) ของแต่ละบริบทของประเทศปลายทาง เช่น วิศวกร นักสุขภาพสาธารณสุข นักเทคโนโลยีสารสนเทศศาสตร์ ในขณะที่ การมีทักษะอื่น ๆ ของบุคคลที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา เช่น นักมนุษยศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ นักศิลปกรรม เป็นต้น ไม่ได้ถูกพิจารณาว่าเป็นทักษะที่มีคุณค่าหรือประโยชน์จากวรรณกรรมของการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ นิยามของคำว่า ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ (Skilled Migrant) ก่อนข้างตั้งอยู่บนพื้นฐานของอุปสงค์หรือความต้องการซื้อ (Demand) ของตลาดแรงงานองค์กร และรัฐบาลในแต่ละประเทศปลายทางที่เป็นผู้กำหนด ดังนั้น คำว่า ทักษะ จึงไม่ได้มีความเป็นธรรมชาติหรือความเป็นสากล การเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะของบุคคลเป็นสิ่งที่ได้รับมาจากประเทศปลายทาง และไม่ได้มีความเป็นสากลที่แต่ละประเทศจะต้องให้ความหมายเหมือนกัน แต่การเป็นหรือการให้ความหมายว่าอะไรคือ ทักษะนั้น จะขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศปลายทาง ทั้งนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ให้ความหมายถึงแรงงานหรือผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ คือ ผู้ที่มีปริญญาระดับอุดมศึกษา บุคคลในกลุ่มนี้ได้รับการศึกษาฝึกอบรมที่ได้รับการว่าจ้างงานในองค์กรตามระดับการศึกษาในประเทศปลายทาง กล่าวคือ เป็นผู้จบการศึกษาระดับปริญญาจากสถาบันอุดมศึกษา และจะต้องทำงานเป็นลูกจ้างในองค์กรตามระดับการศึกษาที่สำเร็จตามตำแหน่งงานอาชีพนั้น ๆ ในประเทศปลายทาง

2.2 แนวคิดพื้นฐานของการย้ายถิ่นระดับทักษะ

แนวคิดพื้นฐานของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะหรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานระดับทักษะ สามารถจำแนกออกเป็น 2 แนวคิด (สุทธิพร บุญมาก, 2560) ดังนี้

กลุ่มที่ 1 Brain Exchange หรือ Brain Gain อธิบายปรากฏการณ์และกระบวนการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะ โดยให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง Brain exchange (การแลกเปลี่ยนสมอง) และ Brain Gain (การเพิ่มจำนวนผู้มีทักษะ) หลักการของแนวคิดนี้ คือ ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะเป็นผู้ที่เคลื่อนย้ายหรือย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางไปทำงานในประเทศปลายทาง โดยอาศัยทักษะและคุณสมบัติของตนเอง แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงในสองทิศทางของการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศต้นทางของผู้ย้ายถิ่นออกกับประเทศ

ปลายทางของผู้ย้ายถิ่นเข้า ไม่ได้เป็นการพิจารณาการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในทิศทางเดียวของ ประเทศต้นทางไปสู่ประเทศปลายทาง ตัวบ่งชี้ถึง ความเป็น Brain Exchange หรือ Brain Gain ที่ เป็นการเชื่อมโยงและผลลัพธ์ที่มาจาก การย้ายถิ่นออกของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ คือ รูปแบบและ คุณลักษณะทางเศรษฐกิจของสินค้า ข้อมูลข่าวสาร การเงิน เงินส่งกลับบ้านที่ประเทศต้นทางได้รับ จากผู้ย้ายถิ่นออก ซึ่งแนวคิดเดิมพิจารณาทิศทางเดียว คือ การเคลื่อนย้ายถิ่นออกของผู้ย้ายถิ่นระดับ ทักษะจากยุโรปไปอเมริกาในยุคทศวรรษที่ 1960s เป็นการสูญเสียทุนหรือทรัพยากรมนุษย์ และ ต่อมาก็นำมาอธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศโลกที่สามที่ย้ายถิ่นไปทำงานในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว

กลุ่มที่ 2 แนวคิด Brain Waste อธิบายปรากฏการณ์และกระบวนการย้ายถิ่นระหว่าง ประเทศระดับทักษะ โดยให้ความสำคัญกับการว่าจ้างงานของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะในประเทศ ปลายทางที่สอดคล้องกับระดับการศึกษาและประสบการณ์ของผู้ย้ายถิ่น แนวคิด Brain Waste เป็น แนวคิดที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์การลดระดับทักษะที่เกิดขึ้นกับผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะที่ย้ายถิ่นเข้าไป ทำงานในประเทศปลายทาง และทำงานในตำแหน่งงานอาชีพที่ไม่ได้อาศัยทักษะหรือประสบการณ์ ระดับทักษะของตนเองในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทาง ซึ่งเป็นการสูญเสีย ศักยภาพที่สำคัญของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะในประเทศปลายทาง เช่น คนอินเดียที่จบการศึกษา ปริญญาตรีแต่เป็นคนขับรถแท็กซี่ในประเทศออสเตรเลีย คนไทยที่จบการศึกษาปริญญาตรีจาก ประเทศไทยแต่ทำงานเป็นคนล้างจานในร้านอาหารประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น แนวคิด การสูญเสีย สมอง (Brain Waste หรือ Drain Abuse) คือ สภาวะการณ์ที่ผู้ย้ายถิ่นไม่มีความสามารถในการใช้ ทักษะของตนเองที่มีอยู่ไปใช้ประโยชน์ในการทำงานในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศ ปลายทาง โดยต้องทำงานในที่ตำแหน่งงานอาชีพที่ต่ำกว่าวุฒิหรือไม่ทำงานตามทักษะของตนเอง เจื่อนไขบางประการที่มีความสำคัญต่อผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะในประเทศปลายทาง เช่น ขาดเงินทุน เศรษฐกิจ และศาสนา ซึ่งส่วนหนึ่งขององค์ประกอบอดีตในประเทศปลายทางที่มีผลต่อผู้ย้ายถิ่นทำให้ผู้ ย้ายถิ่นระดับทักษะ ไม่สามารถทำงานระดับทักษะในประเทศปลายทาง

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือผลที่ตามมา ทั้งในประเทศต้น ทางและประเทศปลายทาง รวมถึงตัวผู้ย้ายถิ่น เนื่องจากการย้ายถิ่นเป็นทั้งปรากฏการณ์ทางสังคม และกระบวนการทางสังคมที่มีความเป็นพลวัต ทั้งสาเหตุของการย้ายถิ่น กระบวนการย้ายถิ่น และ ผลลัพธ์ของการย้ายถิ่นที่มีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงต่อกันทั้ง 3 ฝ่าย คือ ผู้ย้ายถิ่น ประเทศต้นทาง และประเทศปลายทาง ทั้งนี้ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะมีผลลัพธ์ต่อประเทศต้นทางและ ประเทศปลายทางในหลายรูปแบบ ผลลัพธ์นี้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ตลาดแรงงานภายในประเทศ และการบริการสาธารณะ

จากวรรณกรรม พบว่า ประเทศต้นทางที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าหรือยากจน จะ พิจารณาการย้ายถิ่นออกมีผลลัพธ์ต่อทุนมนุษย์หรือทรัพยากรมนุษย์ งานวิจัยการย้ายถิ่นระหว่าง ประเทศระดับทักษะเปรียบเสมือนว่า สมองไหลออกจากประเทศ ซึ่งเป็นการสูญเสียประชากรที่มี ทักษะทั้งในระดับขนาดและผลลัพธ์ทางลบ การย้ายถิ่นออกระดับทักษะอาจจะมีผลลัพธ์ทางลบต่อการ

พัฒนาประเทศ ถ้าประเทศต้นทางอยู่ในช่วงของขั้นการพัฒนาประเทศของการเปลี่ยนผ่านการพัฒนา (Stage of Transition) ที่ต้องอาศัยและพึ่งพาเทคโนโลยี รวมถึงทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพและมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และความเป็นประชาธิปไตย แต่ถ้าประเทศต้นทางเป็นประเทศที่อยู่ในขั้นของผลการพัฒนา (Subsequent Development Stage) การย้ายถิ่นออกระดับทักษะอาจจะมีค่าสำคัญไม่มากนัก เนื่องจากเงื่อนไขที่กระตุ้นให้ย้ายถิ่นออกมีลดลง และการย้ายถิ่นระดับทักษะอาจจะมีรูปแบบเป็นการย้ายถิ่นแบบไป ๆ มา ๆ (Wolburg, 2001; Ellerman, 2003) ในขณะที่ Haque and Kim (1995) อธิบายว่า การย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากประเทศต้นทางที่ยากจนกว่าไปสู่ประเทศปลายทางที่ร่ำรวยกว่าอาจจะนำไปสู่การเพิ่มความแตกต่างของรายได้และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในขณะที่นักวิจัยบางกลุ่มเห็นว่า การย้ายถิ่นมีผลลัพธ์ที่ดีในระดับปัจเจกบุคคลในการได้รับการศึกษาที่ดีขึ้น แต่ก็ไม่ใช้ปัจเจกบุคคลทุกคนที่สามารถย้ายถิ่นออกได้จากประเทศต้นทาง ผลทางบวกของการย้ายถิ่นออกที่มีต่อทุนมนุษย์ในประเด็นของ brain gain ประเทศต้นทางที่มีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากจะได้รับประโยชน์ เช่น จีน อินเดีย บราซิล และบังกลาเทศ เป็นต้น เนื่องจากประเทศที่มีกระแสย้ายถิ่นออกจะมีอัตราส่วนของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะค่อนข้างต่ำกว่าผู้ย้ายถิ่นระดับล่าง และระดับของทุนมนุษย์ของผู้ย้ายถิ่น

Phillips and Stahl (2000) กล่าวว่า นโยบายของรัฐบาลในประเทศปลายทางก็เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการย้ายถิ่นระดับทักษะ ถึงแม้ว่าไม่ชัดเจนว่า แรงกระตุ้นของการย้ายถิ่นนั้นมาจากความต้องการของตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรม นโยบายของรัฐบาลปลายทางมีความสำคัญ คือความเป็นนานาชาติของการศึกษาระดับอุดมศึกษา เช่น ในประเทศอังกฤษ อเมริกา ออสเตรเลีย และแคนาดา เป็นต้น การเจริญเติบโตของจำนวนนักศึกษาต่างชาติที่ศึกษาในต่างประเทศที่สนับสนุนความเป็นนานาชาติของการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือสถาบันผลิตบัณฑิตร่วมระหว่างประเทศในประเทศ การเพิ่มขึ้นของการศึกษานานาชาติ เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วพิจารณาว่าความรู้มีคุณค่าและมูลค่า ระบบการศึกษาฝึกอบรมเป็นทรัพยากรความรู้ที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ และ 2) ประชากรในประเทศที่กำลังพัฒนาพิจารณาว่า วุฒิปริญญาบัตรทางการศึกษาของตะวันตกเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งเพื่อการว่าจ้างงานในประเทศที่พัฒนาแล้ว นายจ้างในประเทศตะวันตกประเมินคุณภาพปริญญาบัตรจากสถาบันการศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้วสูงกว่าคุณภาพปริญญาบัตรจากประเทศที่กำลังพัฒนา แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศอังกฤษ อเมริกา ออสเตรเลีย และแคนาดา ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลและนายจ้างยอมรับปริญญาบัตรจากสถาบันการศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้ว และผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศที่พัฒนาแล้วมีความสามารถในการเข้าสู่ตลาดแรงงานในต่างประเทศ เนื่องจากนายจ้างไม่ได้พิจารณาเฉพาะทักษะทางวิชาชีพจากคุณภาพของปริญญาบัตรเท่านั้น แต่รวมถึงความสามารถทางภาษา ความสามารถในการปรับตัวในการทำงานที่มีความแตกต่างหลากหลายในบริบททางสังคมวัฒนธรรมของประเทศปลายทางด้วย (Phillips and Stahl, 2000)

2.3 ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

ทฤษฎีการย้ายถิ่นจำนวนมากได้พัฒนาขึ้นตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 20 แต่ทฤษฎีเหล่านี้มุ่งให้ความสำคัญกับการอธิบายสาเหตุของการย้ายถิ่น (Massey et al., 1993; Stahl, 1995) ในกระบวนการย้ายถิ่น คือ ขั้นตอนการย้ายถิ่นในถิ่นต้นทาง ขั้นตอนการย้ายถิ่น ขั้นตอนเมื่อมาถึงถิ่นปลายทาง และขั้นตอนหลังการย้ายถิ่นในถิ่นปลายทาง (Demuth, 2000) ทฤษฎีต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นค่อนข้างแคบและให้ความสำคัญเฉพาะสาขาวิชา เช่น เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา ภูมิศาสตร์ การเมืองหรือประวัติศาสตร์ และมีความจำกัดในระดับของการวิเคราะห์ ได้แก่ ระดับมหภาค (Macro Level) ระดับจุลภาค (Micro Level) และระดับกลางหรือเมโส (Meso Level) (Brettell and Hollifield, 2000) ทฤษฎีการย้ายถิ่นช่วงแรก ๆ พัฒนาขึ้นมาเพื่ออธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal Migration) ซึ่งการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International migration) ไม่ได้ถูกรวมในการอธิบายด้วย อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการย้ายถิ่นที่พัฒนาขึ้นมานี้ ไม่มีทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งที่สามารถอธิบายประเภท สาเหตุ กระบวนการ และผลลัพธ์ของการย้ายถิ่นได้ทั้งหมด (Massey et al., 1993) เนื่องจากกระบวนการย้ายถิ่นมีความซับซ้อนแตกต่างกัน การอธิบายกระบวนการย้ายถิ่นด้วยทฤษฎีเดียวค่อนข้างมีข้อจำกัด จึงมีความจำเป็นต้องนำทฤษฎีการย้ายถิ่นต่าง ๆ มาร่วมกันอธิบายปรากฏการณ์และกระบวนการที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ทฤษฎีที่ผ่านมายังไม่มีการพัฒนาทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะในกรอบแนวคิดการวิเคราะห์ด้วย

ทฤษฎีที่จะสามารถทำความเข้าใจปรากฏการณ์และกระบวนการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ คือ ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) ที่จะอธิบายและวิเคราะห์กระบวนการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางไปอยู่ในประเทศปลายทาง ทฤษฎีที่อธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศมีจำนวนมาก ทั้งทฤษฎีในระดับมหภาค (Macro Level) ที่ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขหรือปัจจัยตัวแปรเชิงโครงสร้างของสังคมวัฒนธรรมของทั้งประเทศต้นทาง (Origin Country) และประเทศปลายทาง (Destination Country) ในระดับจุลภาค (Micro Level) ที่ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขหรือปัจจัยตัวแปรในระดับปัจเจกบุคคล (Individual) และครัวเรือน (Household) ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่น และมีนักคิดที่พยายามเชื่อมโยงปัจจัยระดับมหภาคเข้ากับปัจจัยระดับจุลภาคเป็นระดับกลางหรือเมโส (Meso Level) เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์และกระบวนการการย้ายถิ่นระหว่างประเทศให้ดียิ่งขึ้นในการหาสาเหตุของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่มีอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอทฤษฎีหลักของการวิเคราะห์การย้ายถิ่นที่สามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์และกระบวนการการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ 4 แนวคิดทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีการย้ายถิ่นเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่ ทฤษฎีการย้ายถิ่นเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ ระบบโลก และแนวคิดด้วยเครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่น (Todaro, 1969; Castles and Miller, 2009; Massey et al., 1998; สุทธิพร บุญมาก, 2555)

1. ทฤษฎีการย้ายถิ่นเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่ (Neo-Classical Economic Theory of Migration) เป็นการวิเคราะห์ในระดับมหภาค ที่อธิบายแบบแผนการย้ายถิ่น และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ

การตัดสินใจย้ายถิ่นระหว่างประเทศตามทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มคลาสสิกใหม่ เกี่ยวกับดุลยภาพทางด้านเศรษฐกิจ โดยพัฒนาขึ้นมาเพื่ออธิบายการย้ายถิ่นภายในประเทศในระยะแรกเริ่ม ต่อมาจึงนำมาอธิบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ นักวิชาการกลุ่มนี้มักจะอ้างถึงแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดของประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ปัจจัยผลักดันในประเทศต้นทาง (Todaro, 1969) ได้แก่ ความยากจน การขาดแคลนที่ดิน และการมีประชากรจำนวนมากในประเทศต้นทาง (Origin Country) เป็นต้น และปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทาง ได้แก่ โอกาสในการมีงาน ค่าจ้างแรงงาน และความทันสมัยของประเทศปลายทาง (Destination Country) เป็นต้น นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มคลาสสิกใหม่ให้ความสำคัญกับความแตกต่างและความไม่สมดุลในเงื่อนไขการว่างงาน และค่าจ้างระหว่างประเทศ ผลของความไม่เท่าเทียมของค่าจ้างแรงงานส่วนเกินของประเทศต้นทางจะเคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศปลายทางที่มีค่าจ้างที่สูงกว่าหรือมีแรงงานไม่เพียงพอ ผู้ย้ายถิ่นแต่ละคนจะตัดสินใจย้ายถิ่นหรือไม่ย้ายถิ่น ขึ้นอยู่กับการประเมินโอกาสทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางนั้น ๆ ซึ่งจะนำไปสู่ความเท่าเทียมกันของค่าจ้างแรงงานในระยะยาวและก่อให้เกิดดุลยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต้นทาง และประเทศปลายทาง การวิเคราะห์ระดับมหภาคของเศรษฐศาสตร์กลุ่มคลาสสิกใหม่มีความสำคัญต่อการอธิบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แต่สาเหตุของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องของความแตกต่างด้านค่าจ้างแรงงาน และเศรษฐกิจระหว่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ ยังมีเงื่อนไขและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ เช่น ปัจจัยทางสังคม และวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอีกด้วย

2. ทฤษฎีการย้ายถิ่นเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ (New Economic Theory of Migration) เป็นการวิเคราะห์ในระดับจุลภาค อธิบายพฤติกรรม และกระบวนการตัดสินใจย้ายถิ่นระหว่างประเทศตามทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ ที่มองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศมีความซับซ้อนมากกว่าตัวแปรเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ โดยนำปัจจัยทางสังคมมาร่วมอธิบายกับปัจจัยทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน การตัดสินใจย้ายถิ่นเป็นผลมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนที่ต้องการลดหรือกระจายความเสี่ยงของรายได้ครัวเรือน โดยอาศัยการย้ายถิ่นของสมาชิกคนใดคนหนึ่ง ในครัวเรือนให้เป็นแหล่งที่มาของรายได้ครัวเรือน การตัดสินใจย้ายถิ่น จึงไม่ใช่เรื่องปัจเจกบุคคลแต่เป็นการตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกในครัวเรือน ความต้องการรายได้เพื่อนำมาพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของครอบครัวอาจจะเป็นสิ่งที่สำคัญของสมาชิกในครัวเรือนที่ต้องย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศปลายทาง หน่วยในการวิเคราะห์สาเหตุของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ คือ ระดับครัวเรือน ทั้งนี้ การวิเคราะห์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ จึงต้องพิจารณาในมิติของครัวเรือนร่วมด้วย แต่แนวคิดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้ละเลยมุมมองเชิงประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นสาเหตุของการย้ายถิ่น

3. ทฤษฎีระบบโลก (World Systems Theory) ทฤษฎีระบบโลก เป็นการวิเคราะห์ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นในระดับมหภาค โดยมีกรอบแนวคิดหลักทางโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ที่มุ่งเน้นอธิบายสาเหตุของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในผลพวงของการเชื่อมโยงเศรษฐกิจสังคม และการเมืองระหว่างประเทศมากกว่าผลลัพธ์ของทางเลือกปัจเจกบุคคล ทฤษฎีนี้มุ่งอธิบายความไม่เท่าเทียมกันของเศรษฐกิจ และอำนาจที่อนุญาตให้ประเทศที่พัฒนาแล้วได้รับประโยชน์จาก

แรงงานราคาถูกจากประเทศกำลังพัฒนา ทั้ง ๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนาจะสูญเสียแรงงาน ทั้งระดับล่าง และระดับทักษะให้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว (Castles and Miller, 2009) ความไม่เท่าเทียมระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศพัฒนาแล้วกำหนดขึ้นมา ที่มีการเชื่อมโยงเข้าด้วยกันกับศูนย์กลางของอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองโลกของประเทศพัฒนาแล้ว รวมถึงที่มาจากประวัติศาสตร์ ลัทธิอาณานิคม บริษัทข้ามชาติ ความไม่เท่าเทียมระหว่างประเทศส่งผลต่อเนื่องต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วดึงดูดแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง กระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในปัจจุบันเป็นผลมาจากการเชื่อมโยงหรือผลลัพธ์ของระบบเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศในอดีตที่ผ่านมา ทำให้การย้ายถิ่นระหว่างประเทศมีแนวโน้มกระจุกตัวที่ประเทศปลายทางบางแห่ง และกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นของโลก ทำให้มีกระแสและแนวโน้มการย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางสู่ประเทศปลายทางมากยิ่งขึ้น

ทฤษฎีระบบโลกมีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดโครงสร้างประวัติศาสตร์ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นผลของความต้องการแรงงานราคาถูกของบริษัทข้ามชาติ ประเทศต้นทางที่เป็นประเทศยากจนหรือประเทศกำลังพัฒนามีการเชื่อมโยงบางอย่างกับประเทศปลายทาง เช่น ประวัติศาสตร์ การเป็นเมืองขึ้น การสื่อสาร และการขนส่ง เป็นต้น (Castles and Miller, 2009) ทั้งนี้ การศึกษาการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นมีความจำเป็นต้องพิจารณาโครงสร้างประวัติศาสตร์ และสังคม เศรษฐกิจที่มีการเชื่อมโยงระหว่างประเทศที่เป็นเหตุให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงาน รวมถึงการเชื่อมโยงของบริษัทข้ามชาติในกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศปลายทางทำให้มีความต้องการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเพิ่มขึ้น ซึ่งการวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบโลกนี้เป็นการวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างทางสังคม ไม่ใช่ระดับปัจเจกบุคคล จึงทำให้มิติการวิเคราะห์การย้ายถิ่นด้วยทฤษฎีนี้ถูกกลบเลือนจากการอธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่น

4. เครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่น (Migrant Social Network) เป็นการวิเคราะห์ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับกลางหรือเมโส ถึงแม้ว่าตัวแปรเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นปัจจัยพื้นฐานของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แต่เครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่นก็เป็นปัจจัยที่มีสำคัญต่อการย้ายถิ่นเป็นอย่างยิ่ง แนวคิดเครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่นถูกสร้างขึ้นเพื่ออธิบายการมีกระแสของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประเทศต้นทาง และประเทศปลายทางแห่งใดแห่งหนึ่งที่สูง ซึ่งแสดงถึงการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในประเทศปลายทางกับครัวเรือน และชุมชนที่อยู่ในประเทศต้นทาง เครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่นนี้จึงเป็นตัวแปรหลักในการเชื่อมโยงการย้ายถิ่นระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศปลายทางเข้าด้วยกัน เครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่นถือว่าเป็นหัวใจหลักในการศึกษาวิจัยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง เครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่นเป็นเสมือนสะพานที่เชื่อมระหว่างความสัมพันธ์ปัจเจกบุคคลในระดับจุลภาค และโครงสร้างทางสังคมในระดับมหภาค การวิเคราะห์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศตามแนวคิดที่ว่าด้วยเครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่นเป็นการศึกษาวิเคราะห์ระดับกลางที่เป็นการพยายามเชื่อมโยงการอธิบายในระดับปัจเจกบุคคลที่เป็นระดับจุลภาคเข้ากับปัจจัยทางโครงสร้างทางสังคมที่เป็นระดับมห

ภาค แนวคิดวิเคราะห์ระดับกลางนี้ เน้นที่บทบาทของผู้กระทำในการเข้าถึงทรัพยากร เช่น ข้อมูล ข่าวสาร อำนาจ และทุน

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศข้างต้น ไม่ได้เฉพาะเจาะจงเพื่ออธิบายปรากฏการณ์และกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะโดยตรง กรอบแนวคิดในการศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะมีความจำเป็นต้องผสมแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ รวมถึงระดับการวิเคราะห์ระหว่างระดับมหภาคและระดับจุลภาค รวมถึงบทบาทของบริษัทรหว่างประเทศ (Salt and Findlay, 1989) ทฤษฎีในระดับมหภาคเป็นทฤษฎีทางโครงสร้างมีการปฏิบัติการร่วมกับปัจเจกบุคคล สถาบัน และโครงสร้าง (Goss and Lindquist, 1995) มีการผสมกันระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐในการเติมความต้องการแรงงาน ปัจเจกบุคคลและตัวแทนองค์กร มีความสำคัญในการสร้างโอกาสในการว่าจ้างงานที่เป็นแรงกระตุ้นการย้ายถิ่น รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติแรงงานเพื่อการว่าจ้างงาน เพื่อนำมาอธิบายประชาชนที่ย้ายถิ่นเพื่อการว่าจ้างงานและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับระดับการศึกษาและการฝึกอบรมในฐานะที่เป็นผู้ที่มีทักษะ

2.4 การเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางของแรงงานไทย

คนหางานไทยที่ต้องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศต้องแสดงหลักฐานการว่าจ้างงาน โดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศปลายทาง และลงทะเบียนการเดินทางไปทำงานต่างประเทศกับกรมการจัดหางาน สำนักงานจัดหางานจังหวัด และเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนหางานมีอำนาจในการปฏิเสธการอนุญาตให้คนหางานออกนอกประเทศไทยภายใต้ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ทั้งนี้ การเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางของแรงงานไทยระดับทักษะและแรงงานไทยระดับล่างต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทย ซึ่งวิธีการเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศปลายทาง มีดังต่อไปนี้

1. **บริษัทจัดหางานเอกชน** บริษัทจัดหางานเอกชนดำเนินการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศปลายทางผ่านกรมการจัดหางานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย บริษัทจัดหางานเอกชนจะจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศปลายทางได้จะต้องเป็นบริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตจากกรมการจัดหางานเท่านั้น แรงงานไทยสามารถติดต่อกับบริษัทจัดหางานเอกชนได้โดยตรง แต่คนหางานจะต้องจ่ายค่าบริการจัดหางานและค่าเอกสารต่าง ๆ ให้แก่บริษัทจัดหางานเอกชน ภายใต้ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน บริษัทจัดหางานจะต้องขออนุญาตจากรัฐบาลเพื่อประกาศรับสมัครงาน หลังจากบริษัทจัดหางานคัดสรรคนหางานและส่งแรงงานไปตรวจสอบสภาพร่างกาย บริษัทจัดหางานต้องได้รับอนุญาตจากกรมการจัดหางานให้คนหางานเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทาง บริษัทจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนแรงงานไทยในต่างประเทศ และคนหางานจะต้องผ่านการฝึกอบรมจากกรมการจัดหางานก่อนการเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทาง ทั้งนี้ คนหางานจะต้องแจ้งการเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางกับด่านตรวจคนหางาน ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองก่อนที่จะเดินทางออกนอกประเทศ และเมื่อคนหางานเดินทางถึงประเทศปลายทาง เขาจะต้อง

รายงานตัวกับสำนักงานบริหารแรงงานไทยในในประเทศปลายทาง ณ สถานทูตไทย หรือสถานกงสุลไทย

2. **กรมการจัดหางาน** สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางานมีหน้าที่ให้บริการจัดหางานให้แก่คนหางานที่ประสงค์จะไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐบาลเป็นผู้จัดส่ง รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของนายจ้างในประเทศปลายทางในการรับสมัครและคัดเลือกคนหางาน ตลอดจนส่งคนหางานไปยังนายจ้างโดยผ่านด่านตรวจคนหางาน โดยนายจ้างไม่ต้องเสียค่าบริการ ส่วนคนหางานเสียค่าใช้จ่ายเท่าที่จำเป็น ได้แก่ ค่าเครื่องบิน ค่าทำหนังสือเดินทาง ค่าการตรวจลงตรา และค่าตรวจสุขภาพ

3. **นายจ้างพาลูกจ้างไปทำงาน** นายจ้างในประเทศไทยที่ติดต่อธุรกิจหรือไปลงทุน ไปประมูลโครงการ หรือรับเหมาโครงการในต่างประเทศ และมีความจำเป็นต้องนำลูกจ้างของตนเองไปทำงาน ณ ประเทศปลายทางที่มีธุรกิจของตนสามารถทำได้โดยการขออนุญาตพาลูกจ้างไปทำงานต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน เมื่อได้รับอนุญาตก็พาลูกจ้างไปต่างประเทศได้โดยผ่านด่านตรวจคนหางาน ทั้งนี้ นายจ้างมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการเตรียมการ อื่นๆ อธิบดีกรมการจัดหางาน อาจกำหนดให้นายจ้างต้องพาลูกจ้างเข้ารับการอบรมก่อนการเดินทางและให้มีการรายงานตัวกลับประเทศไทยด้วย

4. **นายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงาน** นายจ้างที่มีบริษัทแม่ในต่างประเทศ หรือร่วมลงทุนกับต่างประเทศสามารถส่งลูกจ้างไปฝึกงานได้ เพื่อเป็นการเพิ่มทักษะและความสามารถ ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กรมการจัดหางานอนุญาตให้นายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงานตามวัตถุประสงค์ของนายจ้างได้ เนื่องจากนายจ้างได้ให้สัญญาไว้ แต่ต้องพาลูกจ้างไปเข้ารับการอบรมจากกรมการจัดหางานก่อนเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทาง ประกอบกับ ลูกจ้างที่ไปฝึกงานต้องมีหลักฐานการอนุญาตให้เข้าไปฝึกงานในประเทศนั้น ๆ แล้วจึงส่งลูกจ้างไปทำงานในประเทศปลายทาง โดยผ่านด่านตรวจคนหางาน ก่อนออกนอกประเทศ

5. **การเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง** คนหางานสามารถติดต่อกับนายจ้างในประเทศปลายทางโดยตรง ไม่ต้องผ่านนายหน้าบริษัทจัดหางานเอกชนและรัฐบาลไทย เมื่อมีการตกลงว่าจ้างงาน นายจ้างส่งสัญญาจ้างและหลักฐานการเข้าเมืองในประเทศปลายทางให้คนหางาน ทั้งนี้ คนหางานจะต้องแจ้งกรมการจัดหางานก่อนออกเดินทางโดยผ่านด่านตรวจคนหางาน รวมทั้ง กรณีกลับมาพักผ่อนในประเทศไทยระหว่างอายุสัญญาหรือต่อสัญญาจ้าง

ภายใต้ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน คนหางานไทยทุกคนที่ต้องการเดินทางเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางโดยชอบด้วยกฎหมายไทยในฐานะประเทศต้นทาง จะต้องลงทะเบียนและแจ้งการเดินทางผ่านด่านตรวจคนหางาน ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองที่กำหนดก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทย ด่านตรวจคนหางานมีพันธกิจรับผิดชอบในการควบคุมและตรวจสอบแรงงานไทยที่เดินทางไปดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในต่างประเทศ เพื่อปกป้องสิทธิแรงงานไทยจากการถูกหลอกลวง โดยเฉพาะ บริษัทจัดหางานผิดกฎหมายหรือไม่มีการแจ้งการว่าจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าคนหางานไม่สามารถแสดง

หลักฐานการว่าจ้างงานที่ถูกกฎหมาย และไม่ได้ลงทะเบียนการเดินทางไปทำงานกับกรมการจัดหางาน สำนักงานจัดหางานจังหวัด เจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนหางานมีอำนาจในการปฏิเสธการอนุญาตให้คนหางานออกนอกประเทศไทยภายใต้กฎหมายพ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยจำแนกตามวิธีการเดินทางโดยชอบด้วยกฎหมายไทยพบว่า สัดส่วนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางผ่านกระทรวงแรงงานมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งใน ปี 2550 มีแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ จำนวน 99,986 คน ในขณะที่ปี 2560 มีแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ จำนวน 61,874 คน ซึ่งมีแนวโน้มลดลง 1 ใน 3 ของแรงงาน และเมื่อพิจารณาวิธีการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยโดยชอบด้วยกฎหมายไทยพบว่า แรงงานไทยอาศัยวิธีการเดินทางผ่านบริษัทจัดหางานเอกชนมากที่สุด รองลงมา คือ วิธีการเดินทางผ่านกรมการจัดหางาน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศโดยชอบด้วยกฎหมายส่วนใหญ่อาศัยวิธีการเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางด้วยหน่วยงานกลางทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลที่เป็นหน่วยงานเชื่อมต่อระหว่างแรงงานในประเทศต้นทางให้เข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศปลายทาง อย่างไรก็ตาม สถิตินี้ไม่ได้จำแนกประเภทแรงงานตามระดับทักษะระหว่างแรงงานระดับล่างและระดับทักษะ แต่ก็ยังมีแรงงานไทยจำนวนหนึ่งอาศัยวิธีการเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางด้วยตนเอง โดยไม่ขึ้นทะเบียนต่อกระทรวงแรงงานของประเทศไทยตามที่กฎหมายไทยกำหนด

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยผ่านกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2550-2560

ปี	วิธีการเดินทาง					รวม
	เดินทางด้วยตนเอง	กรมการจัดหางาน	นายจ้าง	ฝึกอบรม	บริษัทจัดหางานเอกชน	
2560	8,806	11,229	8,689	4,250	28,900	61,874
2559	10,640	12,931	7,276	4,446	33,124	68,417
2558	11,765	10,870	8,419	4,975	33,635	69,664
2557	11,125	10,164	6,838	4,915	35,760	68,802
2556	12,975	14,650	12,614	4,349	33,517	78,105
2550	15,784	8,290	7,613	6,158	62,141	99,986

ที่มา : ผู้เขียน ข้อมูลจากสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ พ.ศ. 2550-2560

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวกับแรงงานไทยในต่างประเทศ

วรรณกรรมเกี่ยวกับแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางนำเสนอเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของแรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศปลายทาง เหตุผลของการเคลื่อนย้ายแรงงาน กระบวนการการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นจำนวนมาก งานวิจัยแรงงานไทยระดับล่างทั้งที่ไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือที่เข้าไปทำงานในประเทศฮ่องกง (Sek-hong and Lee 2000; Hewison 2004); เกาหลีใต้ (Kang, 2000); สิงคโปร์ (Wong 2000; Kitiarsa 2006; Butr-Udom 2007); บรูไน (Chomchai, 2000); ใต้หวัน (Laodumrongchai, 2000; Tsay 2002); ญี่ปุ่น (Singhanetra-Renard, 1996; Chunjitkaruna, 2000; Nagayama, 2000; Ruenkaew, 2002; Suriya and Kitiarsa, 2005) งานวิจัยที่ผ่านมาพยายามอธิบายคุณลักษณะทางประชากรและเศรษฐกิจสังคมของแรงงานไทยระดับล่าง (Chomchai, 2000; Wong, 2000; Hewison, 2004) กระบวนการเดินทางไปเป็นแรงงานชาวต่างชาติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Chunjitkaruna, 2000; Wong, 2000) งานส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานไทย สิทธิแรงงาน และเงื่อนไขการทำงานในประเทศปลายทาง (Chomchai, 2000; Chunjitkaruna, 2000; Kang, 2000; Laodumrongchai, 2000; Wong, 2000; Muhamed and Chantavanich, 2001; Hewison, 2004) รวมถึงการวิเคราะห์สาเหตุและผลลัพธ์ของการเคลื่อนย้ายแรงงาน (Chomchai, 2000; Laodumrongchai, 2000; Sek-hong and Lee, 2000; Muhamed and Chantavanich, 2001; Hewison, 2004) งานวิจัยที่ศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยระดับทักษะมีจำนวนไม่มาก (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559) เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการเน้นการเตรียมความพร้อมของภาคส่วนต่าง ๆ ของรัฐบาลไทยที่มีต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี รวมถึงประเด็นผลกระทบทางนโยบายจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี และงานวิจัยที่ศึกษาแรงงานไทยระดับทักษะในประเทศปลายทางมีจำนวนน้อยมาก (อรชา รักดี และคณะ, 2560; สุทธิพร บุญมาก และมูหำหมัด สาแลมิง, 2560) ซึ่งเป็นการศึกษากระแสแรงงานไทยจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเทศมาเลเซียโดยเฉพาะเท่านั้น ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวได้สร้างองค์ความรู้ว่าทำไมแรงงานไทย จึงตัดสินใจย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่มีต่อแรงงานครอบครัว และสังคมไทย ทั้งนี้ ผลการศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยในต่างประเทศสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. **คุณลักษณะทางเศรษฐกิจสังคม** การศึกษาส่วนใหญ่กล่าวว่า แรงงานไทยระดับล่าง มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความยากจนของประเทศ (Wong and Salaff, 1998; Chomchai, 2000; Laodumrongchai, 2000; Nagayama, 2000; Ratanakomutra, 2000; Sek-hong and Lee, 2000; Ruenkaew, 2002; Tsay, 2002; Hewison, 2004; Kitiarsa, 2006) แรงงานไทยระดับล่างจากภูมิภาคนี้ทำงานอยู่ที่ประเทศใต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน ฮ่องกง และญี่ปุ่น สำหรับประเทศมาเลเซียเน้น แรงงานไทยส่วนใหญ่มาจากจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย (Muhamed and Chantavanich, 2001; สุทธิพร บุญมาก และมูหำหมัด สาแลมิง, 2560;

อรชา รักดี และคณะ, 2560) มาเลเซียเป็นประเทศปลายทางที่มีความแตกต่างจากประเทศปลายทางอื่น ๆ ของแรงงานไทยเพราะแรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานไทยเชื้อสายมลายูที่มาจากจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา (Muhammed and Chantavanich, 2001; สุทธิพร บุญมาก, 2554; สุทธิพร บุญมาก และมูหำหมัด สาแลบิง, 2560; อรชา รักดี และคณะ, 2560)

แรงงานไทยที่เดินทางมาทำงานในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นแรงงานชาย (Chomchai, 2000; Laodumrongchai, 2000; Ratanakomutra, 2000; Muhammed and Chantavanich, 2001) โดยเฉพาะแรงงานในประเทศสิงคโปร์ ใต้หวัน และบรูไน เนื่องจากมีความต้องการตลาดแรงงานในภาคการทำงานก่อสร้างและงานอุตสาหกรรมของประเทศปลายทาง ขณะที่ประเทศฮ่องกง และญี่ปุ่น แรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงที่ทำงานในภาคการบริการ เช่น พนักงานร้านอาหาร พนักงานโรงแรม พนักงานสถานบันเทิง และผู้หญิงขายบริการ (Nagayama, 2000; Sek-hong and Lee, 2000; Ruenkaew, 2002) ถึงแม้ว่าแรงงานไทยระดับล่าง ส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย แต่แนวโน้มของแรงงานผู้หญิงย้ายถิ่นมีสูงขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของการพัฒนาภาคบริการในประเทศปลายทาง (Wille, 2001) ซึ่งสอดคล้องกับสถิติแรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศปลายทางที่มีสัดส่วนของผู้หญิงย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศปลายทางมากขึ้น

พัทยา เรือนแก้ว (2558) ศึกษารวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับคนไทยในประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม ใต้หวัน และญี่ปุ่น พบว่า การเคลื่อนย้ายประชากรไทยไปยังประเทศปลายทางมีรูปแบบที่หลากหลาย ได้แก่ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ การย้ายถิ่นเพื่อการศึกษา การย้ายถิ่นเพื่อการแต่งงาน การเดินทางเข้าไปทำงานอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการค้ามนุษย์ ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเท่านั้น ผู้ย้ายถิ่นที่เป็นแรงงานไทยระดับทักษะที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานราชการไทยและหน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แรงงานไทยระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง อรชา รักดี และคณะ (2560) ศึกษาโอกาสของแรงงานข้ามชาติไทยในบริษัทการว่าจ้างคนภายนอก (Outsourcing) ประเทศมาเลเซียพบว่า มีแรงงานไทยระดับทักษะที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาต่าง ๆ เข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมบริษัทว่าจ้างบุคคลภายนอกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส เช่นเดียวกับการศึกษาของสุทธิพร บุญมาก และมูหำหมัด สาแลบิง (2560) ศึกษากระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยระดับทักษะจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ทำงานในประเทศมาเลเซียพบว่า แรงงานไทยระดับทักษะจากจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศมาเลเซีย โดยเฉพาะ ในอุตสาหกรรมบริษัทการว่าจ้างคนภายนอก ซึ่งมีแรงงานไทยระดับทักษะผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาจากสถาบันอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซีย และหรือประเทศไทย ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า แรงงานไทยระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ถึงแม้ว่าการศึกษาที่ผ่านมานักวิชาการไทยจะให้ความสนใจต่อกระแสการ

เคลื่อนย้ายแรงงานไทยระดับล่างที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งงานอาชีพไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือของตลาดแรงงานในประเทศปลายทาง เนื่องจากจำนวนภาพรวมของสถิติแรงงานไทยในต่างประเทศเป็นแรงงานไทยระดับล่างที่เข้าไปทำงานในตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศปลายทาง แต่แนวโน้มปัจจุบันของแรงงานไทยระดับทักษะร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าจำนวนรวมจะไม่มากเท่าแรงงานไทยระดับล่าง และสถิติแรงงานไทยในต่างประเทศจะไม่มีข้อมูลกลุ่มแรงงานไทยระดับทักษะ โดยเฉพาะ

2. เหตุผลของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานย้ายถิ่นที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าเหตุผลหลักของการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยระดับล่าง คือ สาเหตุทางเศรษฐกิจ (Chomchai, 2000; Chunjitkaruna, 2000; Laodumrongchai, 2000; Ratanakomutra, 2000; Sek-hong and Lee, 2000; Chantavanich and Germershausen, 2000; Wille, 2001; Ruenkaew, 2002; Hewison, 2004) เนื่องจากค่าจ้างแรงงานของประเทศไทยที่ค่อนข้างต่ำ และแรงงานไทยมีความต้องการรายได้เพื่อการยกระดับสถานภาพทางเศรษฐกิจของตนเองและครอบครัว ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาบุตร และการชำระหนี้สิน ผลการศึกษาหลายเรื่องได้อ้างอิงปัจจัยผลักดันในประเทศต้นทางและปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทางตามทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ปัจจัยผลักดัน ได้แก่ รายได้ต่ำ และการว่างงาน ปัจจัยดึงดูด ได้แก่ รายได้ที่สูงกว่า และความต้องการแรงงานระดับล่างในประเทศปลายทาง เป็นต้น ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า แรงงานไทยระดับล่างเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทาง เพื่อหลบหนีความยากจนภายในประเทศไทย และเพื่อค้นหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าในประเทศปลายทาง

ประเด็นการตัดสินใจเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ผลการศึกษาส่วนใหญ่พบว่า แรงงานไทยตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยตนเอง (Chantavanich and Germershausen, 2000) อย่างไรก็ตาม มีแรงงานไทยส่วนหนึ่งที่ตัดสินใจย้ายถิ่นภายใต้คำปรึกษาของคู่สมรส (Chomchai, 2000) ทั้งนี้ เครือข่ายการย้ายถิ่นมีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานชาวต่างชาติทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง โดยเฉพาะ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในครั้งแรก (สุทธิพร บุญมาก, 2555; Chantavanich, 2001; Chantavanich and Germershausen, 2000; Ruenkaew, 2002) แรงงานชาวต่างชาติอาศัยแหล่งข้อมูลข่าวสารเพื่อย้ายถิ่นและหางานจากเพื่อนและญาติในประเทศไทยและประเทศปลายทางมากกว่าบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงาน และหน่วยงานของรัฐบาลไทย (สุทธิพร บุญมาก, 2555; Wong and Salaff, 1998; Chantavanich, 2001; Klanarong, 2003) อย่างไรก็ตาม Chantavanich (2001) และ Hewison (2004) พบว่า เครือข่ายทางสังคมของแรงงานมีบทบาทค่อนข้างน้อย ในกรณีที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานกับบริษัทจัดหางานเอกชนในประเทศไทย และบริษัทเป็นผู้จัดการทั้งหมด

การศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยระดับทักษะจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปประเทศมาเลเซีย ของสุทธิพร บุญมาก และมุhammad สาแลบิง (2560) พบว่า สาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะ

ในประเทศมาเลเซียมีทั้งเงื่อนไขระดับมหภาคและจุลภาคที่เกี่ยวข้องกับประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ในระดับมหภาคของประเทศมาเลเซียมีอย่างน้อย 2 ประเด็น คือ 1) ความเป็นนานาชาติในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศมาเลเซีย ที่แรงงานไทยระดับทักษะมีการย้ายถิ่นเพื่อการศึกษาในครั้งแรกของกระบวนการย้ายถิ่น และเมื่อสำเร็จการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศมาเลเซียแล้วจึงเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับทักษะในประเทศมาเลเซีย และ 2) คือ บริษัทการว่าจ้างคนภายนอกของประเทศมาเลเซีย เป็นตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศมาเลเซียที่มีความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นโอกาสการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของนักศึกษาไทยที่สามารถเปลี่ยนสถานภาพจากนักเรียนต่างชาติเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ในขณะที่ระดับจุลภาคก็มียังน้อย 3 ประเด็น ที่เป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจทำงานในประเทศมาเลเซีย ได้แก่ 1) เงื่อนไขดึงดูดของประเทศมาเลเซียในฐานะประเทศปลายทาง 2) เงื่อนไขผลักดันของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นประเทศต้นทาง และ 3) เงื่อนไขของการมีเครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่นในประเทศมาเลเซียของแรงงานไทยระดับทักษะ ซึ่งเป็นเงื่อนไขระดับเมโสหรือระดับกลางที่เชื่อมโยงระหว่างบุคคลกับโครงสร้างในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การศึกษาสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยให้ความสำคัญต่อการศึกษาระดับจุลภาคของแรงงานเป็นสำคัญโดยเฉพาะ สาเหตุทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศยังมีเงื่อนไขหรือปัจจัยในระดับมหภาค (Macro Level) และระดับกลางหรือเมโส (Meso Level) ไม่เฉพาะเงื่อนไขในระดับจุลภาค (Micro Level) เท่านั้น ดังนั้น การศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นที่ต้องทำอธิบายและวิเคราะห์ในระดับมหภาค ที่ให้ความสำคัญต่อเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคม รวมถึงนโยบายของประเทศปลายทางที่มีต่อการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติ และระดับกลางหรือเมโสที่เป็นเงื่อนไขระดับเครือข่ายทางสังคมผู้ย้ายถิ่น

3. ระบบการจัดหางาน แรงงานไทยที่ต้องการไปทำงานในประเทศปลายทางที่ถูกต้องตามกฎหมายไทยทุกวิธีการต้องขึ้นทะเบียนในประเทศไทยและประเทศปลายทาง แต่แรงงานไทยส่วนหนึ่งที่เดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางด้วยตนเอง ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการจัดหางานในประเทศไทยจะมีสถานภาพเป็นแรงงานไทยที่มีสถานภาพผิดกฎหมายไทย Warm Singh (1998), Hewison (2004), Wong (1998) และ Wille (2001) รูปแบบการจัดหางานที่ได้รับความนิยมมากที่สุดของแรงงานไทยระดับล่าง คือ การจัดหางานผ่านบริษัทจัดหางานจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานกับนายจ้างในต่างประเทศ ซึ่งบริษัทจัดหางานจะเป็นผู้ดำเนินการติดต่อกับนายจ้างในต่างประเทศ โดยเฉพาะ ในประเทศฮ่องกง ญี่ปุ่น ไต้หวัน และสิงคโปร์ บริษัทจัดหางานเอกชนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดหางานทุกอย่างให้แก่แรงงานไทยข้ามชาติ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงาน การจัดการเอกสารเดินทาง และการเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทาง (Warm Singh, 1998; Wong and Salaff, 1998; Chantavanich and Germershausen, 2000; Sobieszczyk, 2000) ทั้งนี้ แรงงานไทยเลือกใช้วิธีการไปทำงานในประเทศปลายทางโดยผ่านบริษัทจัดหางานเอกชน เนื่องจาก บริษัทมีตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศ มีแหล่งเงินกู้ให้กับคนที่ต้องการไปทำงานในประเทศปลายทาง มีความปลอดภัยสำหรับผู้ย้ายถิ่นหนุ่มสาวครั้งแรก

ถึงแม้ว่ามีแรงงานไทยไปทำงานในประเทศปลายทางโดยผ่านบริษัทจัดหางานเอกชน แต่มีแรงงานไทยจำนวนหนึ่งที่ไม่ไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองสำหรับแรงงานไทยมีประสบการณ์ในการไปทำงานในประเทศปลายทางอย่างสิงคโปร์และมาเลเซียมาก่อนจะรู้วิธีการเดินทาง วิธีการหา งานและที่พักอาศัย พวกเขาอาศัยเครือข่ายการย้ายถิ่นจากเพื่อนและญาติเป็นผู้จัดการแทนการใช้ บริษัทจัดหางานที่คิดค่าธรรมเนียมสูง (Wong and Salaff, 1998) เครือข่ายการย้ายถิ่นเป็นผู้ที่ทำ หน้าที่หาตำแหน่งงานว่าง และการเดินทางข้ามประเทศครั้งแรก ส่วนแรงงานไทยข้ามชาติระดับล่างที่ เดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางด้วยตนเองมีแนวโน้มเป็นแรงงานย้ายถิ่นที่มีสถานภาพผิด กฎหมายในประเทศปลายทาง (สุทธิพร บุญมาก, 2555; Chantavanich and Germershausen, 2000; Muhamed and Chantavanich, 2001; Klanarong, 2003)

ผลการศึกษาที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าการเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางมีต้นทุนสูง ค่าธรรมเนียมในการจัดหางาน (Wong ; 1998) ในประเทศสิงคโปร์ ประมาณ 50,000 บาท ต่อคน แต่ ไม่มีความแตกต่างสำหรับค่าจ้างแรงงานระดับล่างที่มีสถานภาพถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย (Chantavanich ; 2001) สำหรับการจัดหางานในประเทศไต้หวันที่แรงงานไทยข้ามชาติต้องจ่าย ประมาณ 80,000 -140,000 บาทต่อคน แรงงานไทยข้ามชาติระดับล่างส่วนใหญ่ต้องขายที่ดินหรือ กุ๊ยมเงินเพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าธรรมเนียมในการจัดหางานให้แก่บริษัทจัดหางานเอกชน และต้องส่งเงิน กลับบ้านให้แก่ครอบครัวเพื่อชำระหนี้สินก่อนการเดินทางไปทำงานในประเทศปลายทาง (Wong, 2000; Chantavanich, 2001) แต่การไปทำงานในประเทศมาเลเซียนั้น แรงงานไทยระดับล่างเดินทาง ไปทำงานด้วยตนเองผ่านเครือข่ายการย้ายถิ่นที่ไม่มีค่าธรรมเนียมการจัดหางาน และต้นทุนการ เดินทางระหว่างประเทศต่ำ (Muhamed and Chantavanich, 2001) เนื่องจากมีพรมแดนติดกับ ประเทศไทย

4. นโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติ การศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่าง ประเทศที่ทำการอธิบายและวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในเงื่อนไขหรือปัจจัยใน ระดับมหภาค (Macro Level) ที่มีต่อนโยบายของประเทศปลายทางที่มีต่อการเปิดรับแรงงาน ชาวต่างชาติ (กิริยา กุลกลการ, 2553; สุทธิพร บุญมาก และมุhammad สาแลบิง, 2560) การศึกษาเชิง เปรียบเทียบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยกับต่างประเทศของ กิริยา กุลกลการ (2553) พบว่า นโยบายแรงงานชาวต่างชาติในประเทศปลายทางมีลักษณะเหมือนกันอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1) อนุญาตให้สิทธิแรงงานระดับล่างทำงานในประเทศแบบชั่วคราว ในขณะที่ต้อนรับ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมากกว่า 2) แนวทางการบริหารจัดการแรงงานอาศัยความจำเป็นทาง เศรษฐกิจในระยะสั้น แต่ขาดกลไกผลกระทบในระยะยาวของความมั่นคงของชาติ และ 3) นโยบายการ ย้ายถิ่นมีแนวโน้มให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ในขณะที่ การศึกษาของสุทธิ พร บุญมาก และมุhammad สาแลบิง (2560) ที่ให้ความสนใจต่อนโยบายการเปิดรับแรงงาน ชาวต่างชาติของประเทศมาเลเซียพบว่า รัฐบาลมาเลเซียค่อนข้างเปิดกว้างให้นายจ้างมีการนำเข้า และว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง โดยแรงงาน ชาวต่างชาติที่มีรายได้มากกว่า 3,000 รินกิต จะถือว่าเป็นแรงงานระดับทักษะ รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบาย

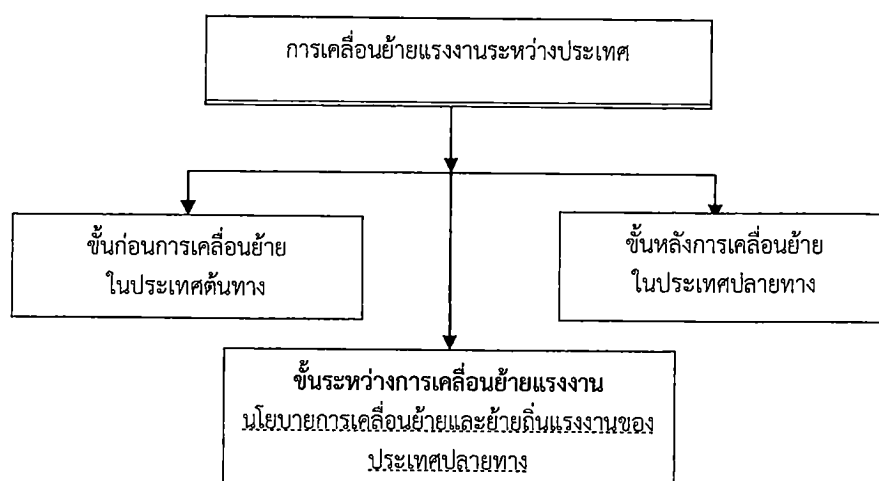
บายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติด้วยแนวนโยบายอุปสงค์ที่นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าจ้างและนำเข้าต่อรัฐบาล ทั้งนี้ รัฐบาลมาเลเซียมีระบบควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของนายจ้างอย่างน้อยแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างเพื่อขอรับสิทธิทำงานในประเทศมาเลเซีย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลประเทศปลายทางให้คุณค่าของการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ซึ่งการศึกษาควรให้ความสำคัญในระดับมหภาคของประเด็นนโยบายการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราว และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร โดยเฉพาะ ในขณะที่ การศึกษาผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ AEC ของ ดนุพล อริยสัจจากร และสมประวิณ มั่นประเสริฐ (2557) พบว่า ประเทศสิงคโปร์ได้รับประโยชน์มากที่สุดในประชาคมอาเซียนจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ รัฐบาลควรสนับสนุนให้มีแนวนโยบายการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศอาเซียนน่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ โดยเฉพาะการให้สิทธิทำงานในประเทศปลายทางทั้งแรงงานระดับทักษะและไม่มีทักษะพร้อมกัน

จากผลการศึกษาที่ผ่านมา สรุปได้ว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ทำความเข้าใจการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยระดับล่างที่ไปทำงานต่างประเทศในตำแหน่งงานอาชีพต่างๆ มากกว่าแรงงานไทยระดับทักษะ ซึ่งสามารถสะท้อนภาพของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของแรงงานไทยระดับล่างที่ทำงานในต่างประเทศได้ว่า ทำไมพวกเขาจึงเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ มีกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานชาวต่างชาติอย่างไร และผลลัพธ์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นการอธิบายและทำความเข้าใจต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยในระดับจุลภาคเป็นสำคัญ แต่การศึกษาศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่ผ่านมา แรงงานระดับทักษะยังขาดหายไปจากวรรณกรรมการศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะจะเป็นส่วนหนึ่งของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ซึ่งงานวิจัยที่ผ่านมายังไม่สามารถสร้างความเข้าใจต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของแรงงานกลุ่มที่มีการศึกษาหรือแรงงานระดับทักษะในประเด็นสาเหตุ กระบวนการ และผลลัพธ์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานของผู้ย้ายถิ่นกลุ่มนี้ โดยเฉพาะ ประกอบกับการศึกษาที่ผ่านมาให้ความสนใจต่อการวิเคราะห์ในระดับจุลภาค มากกว่าในระดับมหภาค และระดับกลางหรือเมโสที่มีต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและปัจเจกบุคคล กรอบแนวคิดในการอธิบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศพยายามพัฒนาเครื่องมือเพื่อทำความเข้าใจนโยบายของรัฐบาลประเทศปลายทางที่มีต่อการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในฐานะที่เป็นกระบวนการทางสังคม ไม่ใช่เป็นเพียงปรากฏการณ์ เพื่อหาสาเหตุหรือเงื่อนไขของกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีต่อการนำเข้าและว่าจ้างงานของกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นความสำคัญ ในการวิจัยนี้ ให้ความสนใจต่อการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของรัฐบาลประเทศปลายทาง โดยเฉพาะต่อ

ขั้นการเคลื่อนย้ายถิ่น (The Act of Migration) ซึ่งเป็นขั้นที่อยู่ตรงกลางขั้นก่อนการเคลื่อนย้ายถิ่นซึ่งอยู่ในประเทศต้นทาง และขั้นหลังการเคลื่อนย้ายถิ่นซึ่งอยู่ประเทศปลายทาง การศึกษาในระดับมหภาค (Macro Level) เป็นการศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขทางโครงสร้างเชิงนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของรัฐบาลประเทศปลายทางในห้วงเวลาอดีต ซึ่งมีเงื่อนไขของการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ซึ่งมีนัยต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของแรงงานชาวต่างชาติในปัจจุบัน การศึกษาในระดับมหภาคนี้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้าประเทศปลายทาง การศึกษานี้เป็นความพยายามที่จะทำความเข้าใจในภาพรวมของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่เปิดรับแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทาง เฉพาะประเด็นที่มีต่อการนำเข้าและว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งไม่รวมถึงขั้นหลังการเคลื่อนย้ายในประเทศปลายทางในประเด็น การคุ้มครองสิทธิแรงงานชาวต่างชาติ และสวัสดิการแรงงานชาวต่างชาติของรัฐบาลประเทศปลายทาง



การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติเป็นรูปแบบหนึ่งของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ กรอบในการวิจัยครั้งนี้ อาศัยการได้รับสิทธิของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทาง 3 รูปแบบ ได้แก่

1) การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แบบชั่วคราว (Temporary Skilled Migration) เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิทำงานในประเทศปลายทางที่ไม่ใช่ประเทศถือกำเนิดของตนด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือการว่าจ้างงาน โดยมีข้อกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิ

2) การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แบบถาวร (Permanent Migration) เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิทำงานและพักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทางที่ไม่ใช่ประเทศถือกำเนิดของ

ตนเอง โดยไม่มีระยะเวลาจำกัดสิทธิ ซึ่งสามารถพำนักอาศัยถาวรในประเทศปลายทาง และสามารถ
ขอนำสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามเพื่อการรวมตัวของครอบครัว

3) การย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัว (Migration for Family Reunification) เป็น
ได้รับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเดินทางเข้าไปพำนักอาศัยในประเทศปลายทางเพื่อไปอยู่กับแรงงาน
ชาวต่างชาติระดับทักษะที่เป็นสมาชิกครอบครัวที่ได้รับสิทธิทำงานในประเทศปลายทาง

ในขณะที่ ประเด็นรูปแบบนโยบายเปิดรับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อควบคุม
การเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางนั้น
นักวิจัยจะอาศัยกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ด้วยระบบอุปทาน (Supply-focused System) และระบบ
อุปสงค์ (Demand-focused System) ของรัฐบาลประเทศปลายทางเป็นสำคัญ

บทที่ 3

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติ: ประเทศสิงคโปร์

3.1 จำนวนประชากรสิงคโปร์และชาวต่างชาติในประเทศสิงคโปร์

ใน ค.ศ. 2016 ประเทศสิงคโปร์มีประชากรสิงคโปร์ (Singapore Residents) จำนวน 3.93 ล้านคน อย่างไรก็ตาม สถานภาพความเป็นประชากรสิงคโปร์ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ พลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) มีจำนวน 3.41 ล้านคน และผู้มีถิ่นพำนักถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) ซึ่งบุคคลที่ได้รับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ แบบถาวร มีจำนวน 0.52 ล้านคน ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติที่ไม่ใช่พลเมืองสิงคโปร์โดยกำเนิด สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักถาวรของประเทศสิงคโปร์ (SPR) และผู้มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศสิงคโปร์ (SPR) ก็สามารถยื่นเรื่องรับสิทธิเป็นพลเมืองสิงคโปร์ได้ต่อไป ชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิเป็นพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) และหรือผู้มีถิ่นพำนักถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) จะได้รับสิทธิความเป็นประชากรสิงคโปร์ โดยมีสิทธิความเป็นประชากรสิงคโปร์คล้ายกับความเป็นพลเมืองสิงคโปร์โดยกำเนิด ในกรณีนี้ คำว่า “ประชากรสิงคโปร์” จึงมีความหมายรวมถึง ชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิเป็นพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) และหรือผู้มีถิ่นพำนักถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR)

ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวนประชากรในประเทศสิงคโปร์ จำแนกตามประเภทประชากรสิงคโปร์ (หน่วยเป็นพันคน: ,000)

ปี	จำนวนประชากรสิงคโปร์ (ร้อยละ)		จำนวนรวม
	SC	SPR	
1990	2,623.7 (95.90)	112.1 (4.10)	2,735.9
2000	2,985.9 (91.22)	287.5 (8.78)	3,273.4
2010	3,230.7 (85.67)	541.0 (14.34)	3,771.7
2011	3,257.2 (85.96)	532.0 (13.96)	3,789.3
2012	3,285.1 (86.04)	533.1 (13.96)	3,818.2
2013	3,313.5 (86.19)	531.2 (13.81)	3,844.8
2014	3,343.0 (86.37)	527.7 (13.63)	3,870.7
2015	3,375.0 (86.48)	527.7 (13.52)	3,902.7
2016	3,408.9 (86.66)	524.6 (13.34)	3,933.6

ที่มา: กรมสถิติ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ประเทศสิงคโปร์ 2017

ใน ค.ศ. 2016 ประเทศสิงคโปร์มีแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศที่ได้รับสิทธิทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวน 1.393 ล้านคน เมื่อพิจารณาจำแนกตามประเภทของสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตพบว่า เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาต ประเภท Work Permit (WP) จำนวน 992,700 คน ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดของประเทศสิงคโปร์ รองลงมา คือ แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP) จำนวน 192,300 คน และใบอนุญาตประเภท S Pass (SP) จำนวน 179,700 คน ตามลำดับ นอกจากนี้แล้ว แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตประเภทอื่น ๆ จำนวน 28,300 คน ได้แก่ ประเภท Letter of Consent (LOC) ประเภท Training Work Permit (TWP) และประเภท Training Employment Permit (TEP) เป็นต้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานในประเทศสิงคโปร์กับจำนวนประชากรสิงคโปร์ ใน ค.ศ. 2016 พบว่า ประเทศสิงคโปร์มีแรงงานชาวต่างชาติ จำนวน 1.393 ล้านคน ในขณะที่ ประเทศสิงคโปร์มีประชากรสิงคโปร์ จำนวน 3.93 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนแรงงานชาวต่างชาติ 1 คน ต่อประชากรสิงคโปร์ 3 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเทศสิงคโปร์มีอัตราส่วนที่พึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศเป็นจำนวนมาก และแรงงานชาวต่างชาติส่วนใหญ่เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ได้รับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาต ประเภท WP จำนวน 992,700 คน ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ได้แก่ แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตประเภท EP และ SP ก็มีอยู่เป็นจำนวน 372,000 คน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ 1 คน ต่อ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง 3 คน

ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวนแรงงานชาวต่างชาติของประเทศสิงคโปร์จำแนกตามประเภทใบอนุญาตทำงานของสิงคโปร์

ประเภท	จำนวน					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Employment Pass (EP)	175,400	173,800	175,100	178,900	187,900	192,300
S Pass (SP)	113,900	142,400	160,900	170,100	178,600	179,700
Work Permit (Total)	901,000	942,800	974,400	991,300	997,100	992,700
Other Work Passes	7,600	9,300	11,300	15,400	23,600	28,300
Total	1,197,900	1,268,300	1,321,600	1,355,700	1,387,300	1,393,000

ที่มา: กระทรวงแรงงาน ประเทศสิงคโปร์ ค.ศ. 2016

3.2 บริบทนโยบายแรงงานชาวต่างชาติของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เปิดรับแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ตั้งแต่ประเทศสิงคโปร์ประกาศแยกตัวออกจากประเทศมาเลเซียใน ค.ศ. 1965 กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานของประเทศมีการปรับปรุง ใน ค.ศ. 1966 รัฐบาลสิงคโปร์ให้มีการผ่อนผันสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานในประเทศสิงคโปร์แก่ชาวต่างชาติโดยอนุโลม เนื่องจากตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์มีความต้องการใช้แรงงานระดับล่างเป็นจำนวนมาก ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกของรัฐบาลสิงคโปร์ เนื่องจากประเทศไม่มีทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่ประเทศจำกัด รัฐบาลมุ่งเน้นการสร้างงานให้แก่แรงงานท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออกที่ใช้ต้นทุนการผลิตสินค้าราคาต่ำ เพื่อดึงดูดนักลงทุนชาวต่างชาติให้ประเทศสิงคโปร์เป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออก จนกระทั่งปลายทศวรรษที่ 1970 อุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออกของประเทศสิงคโปร์ไม่มีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากต้นทุนการผลิตในประเทศสิงคโปร์ค่อนข้างสูง รัฐบาลสิงคโปร์จึงพยายามเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศใหม่ โดยเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เพื่อเป้าหมายลดการผลิตเพื่อส่งออกที่ใช้กำลังแรงงานระดับล่างเข้มข้น ราคาต่ำ และดึงดูดการลงทุนระหว่างประเทศในกิจการผลิตที่สร้างมูลค่าและเศรษฐกิจบนฐานความรู้ รัฐบาลสิงคโปร์เปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจประเทศมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อแรงงานระดับทักษะที่สามารถช่วยเพิ่มมูลค่าให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ S. Rajaratnam ได้กล่าวสุนทรพจน์หัวข้อ “Singapore: Global City” ณ Singapore Press Club ซึ่งกล่าวถึงกลยุทธ์ในการเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ไปสู่ Global City เพื่อขับเคลื่อนประเทศสิงคโปร์ให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจของโลก ซึ่งจะช่วยสร้างความสำเร็จให้แก่การพัฒนาประเทศสิงคโปร์ ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1972 (The Straits Time, 7 Feb 1972)

ใน ค.ศ. 1988 รัฐบาลสิงคโปร์เริ่มมีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้โครงการ “Eminent Entrepreneurs and Professionals Scheme” ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการดึงดูดชาวฮ่องกงระดับทักษะให้เข้ามาเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (SPR) ในช่วงก่อนที่รัฐบาลประเทศอังกฤษจะคืนเกาะฮ่องกงให้แก่ประเทศจีน ในขณะที่ โครงการนี้ก็ไม่ได้จำกัดกลุ่มเป้าหมายเฉพาะชาวฮ่องกงเท่านั้น รัฐบาลสิงคโปร์มีความยินดีต้อนรับชาวต่างชาติระดับทักษะจากทุกประเทศต้นทางทั่วโลกให้มาเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (SPR)

ใน ค.ศ. 1991 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ริเริ่มก่อตั้งโครงการที่ชื่อ “International Manpower Program” เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้มาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ภายใต้การกำกับดูแลของ “Economic Development Board (EDB)” และต่อมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้สร้างหน่วยงานใหม่ ชื่อ “Foreign Talent Unit” ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน

นายกรัฐมนตรี จนกระทั่งใน ค.ศ. 1995 รัฐบาลสิงคโปร์ปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour) โดยเปลี่ยนชื่อกระทรวงใหม่เป็นกระทรวงกำลังคน (Ministry of Manpower: MOM) หรือกระทรวงแรงงาน (ใหม่) ที่มีชื่อย่อและนิยมเรียกว่า MOM เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการแรงงานที่มุ่งพัฒนาระดับทักษะของแรงงาน โดยเฉพาะ มีการแบ่งแยกโครงสร้างภายในดูแลแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างชัดเจน และเพื่อปฏิบัติพันธกิจใหม่ของกระทรวงในการดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งพันธกิจใหม่ว่าด้วยการบริหารจัดการและดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนี้เป็นโครงสร้างและพันธกิจใหม่ของกระทรวงแรงงานใหม่ที่รัฐบาลสิงคโปร์ได้ปฏิรูปกระทรวงแรงงาน เนื่องจากกระทรวงแรงงานเดิมมีพันธกิจจำกัด เฉพาะการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมถึงแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

รัฐบาลสิงคโปร์ปฏิรูปกระทรวงแรงงานใหม่และได้เพิ่มพันธกิจเกี่ยวกับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์มีเป้าหมายให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงานระดับทักษะของโลก ซึ่งมีความหมายรวมถึงประชากรสิงคโปร์ประกอบด้วย พลเมืองสิงคโปร์ และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ และแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิทำงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์จึงปฏิรูปโครงสร้างและสร้างหน่วยงานใหม่ ๆ ของกระทรวงแรงงานใหม่ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว ต่อมาใน ค.ศ. 1998 รัฐบาลสิงคโปร์ก็ได้สร้างหน่วยงานใหม่อีกหน่วยงานหนึ่ง ชื่อ "Singapore Talent Recruitment (STAR) Committee" และโครงการ "Scheme for Housing of Foreign Talent" เพื่อทำหน้าที่จัดเตรียมที่พักอาศัยให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์

ใน ค.ศ. 1999 รัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดวิสัยทัศน์ภายใต้แผน "Manpower 21: Vision of a Talent Capital" เพื่อให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของแรงงานระดับทักษะหรือผู้มีความสามารถพิเศษในศตวรรษที่ 21 โดยพัฒนาประชากรสิงคโปร์ให้มีระดับการศึกษาและทักษะสูง แผนพัฒนา "Manpower 21: Vision of a Talent Capital" เป็นแผนระยะยาวที่ต้องการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ให้ไปสู่ระบบเศรษฐกิจใหม่บนฐานความรู้ (Knowledge Economy) ที่ต้องอาศัยฐานความรู้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในนวัตกรรมและวิจัย ภาคเศรษฐกิจบนฐานความรู้นี้เริ่มต้นจากอุตสาหกรรมชีวการแพทย์ (biomedival industry) อุตสาหกรรมเคมี (chemical industry) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (electronics industry) วิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม (engineering and environment) การเงิน สุขภาพ เทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัล และอุตสาหกรรมทางทะเล ทั้งนี้ เป้าหมายที่สำคัญอีกประการ คือ การดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจากทั่วโลกให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ เพื่อพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถทุนมนุษย์ของประเทศสิงคโปร์ให้มีความสามารถในการแข่งขันในระดับโลก รวมถึงดึงดูดการลงทุนของนักลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ผ่าน

หน่วยงาน Contact Singapore ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีบทบาทสำคัญต่อเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวนี้

ใน ค.ศ. 1998 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่เป็นตัวแทนรัฐบาลที่เรียกว่า “Contact Singapore” ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักรัฐมนตรีสิงคโปร์ และต่อมาใน ค.ศ. 2008 ได้ย้ายมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน โดยเปลี่ยนชื่อหน่วยงานใหม่เป็น “International Manpower Division” เพื่อทำหน้าที่ดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รวมถึงพลเมืองสิงคโปร์ที่ย้ายถิ่นออกไปทำงานและศึกษาต่อในต่างประเทศ และพลเมืองสิงคโปร์ที่โอนหรือแปลงสัญชาติอื่นในต่างประเทศให้เดินทางกลับประเทศสิงคโปร์ เพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศสิงคโปร์ ภายใต้โครงการที่เรียกว่า “Contact Singapore” ซึ่งมีหน้าที่ค้นหาชาวต่างชาติระดับทักษะที่เป็นผู้ที่มีความสามารถพิเศษในต่างประเทศให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ หน่วยงานนี้มีพันธกิจหลัก อยู่ 2 ประการ คือ เพื่อดึงดูดนักลงทุนและผู้ประกอบการชาวต่างชาติให้เข้ามาสร้างธุรกิจและสร้างงานในประเทศสิงคโปร์ และเพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ รวมถึงดึงดูดพลเมืองสิงคโปร์ในต่างประเทศให้กลับประเทศสิงคโปร์มาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ หน่วยงานนี้มีหน้าที่อำนวยความสะดวกและให้บริการที่ครบวงจรเกี่ยวกับการสรรหาคนหางานระดับทักษะ การทำงาน การใช้ชีวิต ความเป็นอยู่ การขอรับสิทธิทำงาน สิทธิเข้าเมือง และการลงทุนในประเทศสิงคโปร์ให้แก่ชาวต่างชาติที่มีศักยภาพในการเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ และนักลงทุนชาวต่างชาติให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ ในปัจจุบัน หน่วยงานนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Economic Development Board)

ใน ค.ศ. 2004 รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดทำโครงการใหม่ชื่อ “Global Investor Program” (GIP) และ “Financial Investor Scheme” (FIS) ให้นักลงทุนและผู้ประกอบการชาวต่างชาติสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อสร้างธุรกิจในประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์ยื่นข้อเสนอพิเศษให้แก่นักลงทุนและผู้ประกอบการชาวต่างชาติให้สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (SPR) โดยไม่ต้องทำงานในประเทศสิงคโปร์มาก่อน ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติที่ต้องได้รับสิทธิทำงานในประเทศสิงคโปร์ ประเภท EP และ PEP ไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนด แล้วจึงสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ได้

ต้นศตวรรษที่ 2000 รัฐบาลสิงคโปร์เริ่มให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยนวัตกรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐบาลสิงคโปร์จึงกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ให้เป็นศูนย์กลางทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของโลก เพื่อการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ในระยะแรกนั้น รัฐบาลสิงคโปร์เริ่มมีนโยบายดึงดูดนักวิทยาศาสตร์ระดับชั้นนำของโลกให้เข้ามาทำงานวิจัยในประเทศสิงคโปร์ เพื่อพัฒนาประชากรสิงคโปร์ผู้มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงเพื่อดึงดูดชาวต่างชาติที่เป็นผู้

มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั่วโลกให้เข้ามาทำงานวิจัยในประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์มีความคิดว่าชาวต่างชาติที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสามารถสนับสนุนและพัฒนาประชากรสิงคโปร์ รวมถึงความสามารถของนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่สนับสนุนและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต

ใน ค.ศ. 1991 กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมของประเทศสิงคโปร์ได้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ ชื่อ "Agency for Science, Technology and Research" (A*STAR) เพื่อทำหน้าที่พัฒนาและสนับสนุนการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และเพื่อทำหน้าที่พัฒนาผู้มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งรัฐบาลต้องการให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้และนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐบาลสิงคโปร์จึงสนับสนุนการพัฒนาและวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศภายใต้ A*STAR ซึ่งหน่วยงานนี้มีพันธกิจและหน้าที่เชื่อมโยงการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศสิงคโปร์ระหว่างหน่วยงานวิชาการและภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับโลกตามนโยบายของรัฐบาลสิงคโปร์ ใน ค.ศ. 2015 A*STAR มีสถาบันวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสังกัด จำนวน 18 หน่วยงาน และมีบุคลากร จำนวน 5,476 คน ที่เกี่ยวกับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ชีวการแพทย์ วิทยาศาสตร์ฟิสิกส์ และวิศวกรรมศาสตร์

ใน ค.ศ. 2007 รัฐบาลสิงคโปร์สร้างโครงการรูปแบบใหม่ ชื่อ "Work Holiday Program" เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติรุ่นเยาว์ที่มีอายุระหว่าง 18-25 ปี ให้เข้ามามีประสบการณ์ท่องเที่ยวและทำงานในประเทศสิงคโปร์ โดยไม่จำกัดประเภทตำแหน่งงาน รัฐบาลสิงคโปร์มีเป้าหมายให้แรงงานชาวต่างชาติรุ่นเยาว์เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศระดับทักษะในอนาคต เมื่อจบโครงการระยะสั้น ไม่เกิน 6 เดือน อย่างไรก็ตาม โครงการนี้จำกัดเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักศึกษาชั้นนาระดับโลกที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของรัฐบาลสิงคโปร์ต้องการ คือ เป็นนักศึกษาต่างชาติที่กำลังศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยชั้นนำจากประเทศต้นทาง ได้แก่ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เยอรมัน ฮังการี ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และต้องศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ติดลำดับ 200 มหาวิทยาลัยของโลก ภายใต้การจัดลำดับมหาวิทยาลัยของ 3 สถาบัน ได้แก่ Quacquarelli Symonds World University Rankings, Shanghai Jiao Tong University's Academic Ranking และ Time Higher Education World University Ranking

ใน ค.ศ. 2009 รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดกรอบแนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (Immigration Framework) เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรสิงคโปร์ระดับทักษะ โดยให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ และพลเมืองสิงคโปร์จำนวนเพิ่มขึ้น (Singapore Government, 2010) ใน ค.ศ. 2010 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่ชื่อ Tripartite Alliance for Fair Employment Practices (TAFEP) เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคและความยุติธรรมการว่าจ้างงานในองค์กรระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างและสาธารณชนซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ องค์กรนายจ้าง สหภาพ และรัฐบาลสิงคโปร์ เพื่อสร้างความรับผิดชอบใน

การว่าจ้างงานร่วมกัน เนื่องจากแรงงานท้องถิ่นชาวสิงคโปร์มีความวิตกกังวลต่อความไม่ยุติธรรมและเสมอภาคในการว่าจ้างงานแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Government, 2013; 43)

ใน ค.ศ. 2013 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ก่อตั้งโครงการชื่อ "Fair Consideration Framework" (FCF) เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ชาวสิงคโปร์ที่มีต่อการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะต้องผ่านการทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นในประเทศด้วยระบบใบรับรอง โดยลงโฆษณาสรรหาคนหางานท้องถิ่นในเว็บไซต์ของรัฐบาลสิงคโปร์ไม่น้อยกว่า 14 วัน เพื่อทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นมีปัญหาด้านแคลนแรงงานระดับทักษะ และเพื่อลดความกังวลของสาธารณชนต่อปัญหาการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในประเทศ และต่อมาใน ค.ศ. 2014 รัฐบาลได้ก่อตั้ง SkillsFuture Council เพื่อสนับสนุนและพัฒนาทักษะและการเรียนรู้ตลอดชีวิตในแต่ละช่วงวัยของแรงงานท้องถิ่น และเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานท้องถิ่นได้รับโอกาสในการพัฒนาและยกระดับความสามารถภายใต้ระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ ทั้งนี้ ตั้งแต่ ค.ศ. 2016 แรงงานท้องถิ่นที่มีอายุตั้งแต่ 25 ปี ขึ้นไป รัฐบาลสิงคโปร์ให้เงินสนับสนุนแก่แรงงานท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนและพัฒนาทักษะและการเรียนรู้ตลอดชีวิตภายใต้หลักสูตรฝึกอบรมต่าง ๆ ของ SkillsFuture คนละ 500 เหรียญสิงคโปร์ต่อปี ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์พยายามสร้างโครงสร้าง และระบบกลไกในการพัฒนา ระดับทักษะและความสามารถของแรงงานท้องถิ่นให้มีความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นการพยายามของรัฐบาลที่จะลดปัญหาความไม่พอใจของสาธารณชนที่มีต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศแทนที่จะพัฒนาและยกระดับทักษะของแรงงานท้องถิ่นในประเทศ ภายหลังการประท้วงใหญ่ของชาวสิงคโปร์ที่ต่อต้านนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของรัฐบาล เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2013

รัฐบาลสิงคโปร์ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอยู่ตลอดเวลาอย่างเป็นพลวัต อันเนื่องมาจากปรากฏการณ์และกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศปลายทางเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะเห็นได้ว่านโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ว่าด้วยการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีความเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศสิงคโปร์ นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น พัฒนาการของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอยู่ภายใต้วิสัยทัศน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของทุนมนุษย์ระดับโลก เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้และนวัตกรรมของประเทศสิงคโปร์

3.3 เงื่อนไขของการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติ

"Singapore, grappling with an aging population and a shortage of high-tech workers, it needs to bring in foreign talent in areas including software programming while the country rebalances its education systems to meet future demands."

(Ong Ye Kung, Education Minister, Bloomberg News, 2018 September 21)

1) วิสัยทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล

ระบบเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์สามารถจำแนกออกเป็น 2 ยุค ตั้งแต่ประเทศสิงคโปร์ได้รับอิสรภาพจากประเทศอาณานิคมใน ค.ศ. 1965 ได้แก่ ยุคแรกตั้งแต่ ค.ศ. 1965 จนถึง ค.ศ. 1972 และยุคที่สองตั้งแต่ ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ในยุคแรก ตั้งแต่ ค.ศ. 1965 จนถึง 1972 นั้น ระบบเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์พึ่งพาและขับเคลื่อนด้วยการลงทุนระหว่างประเทศ (Foreign Direct Investment; FDI) ผ่านบริษัทระหว่างประเทศ (Multinational Corporations; MNCs) ในภาคอุตสาหกรรมผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นเพื่อการส่งออก โดยมีเป้าหมายเพื่อให้นักลงทุนชาวต่างชาติและบริษัทระหว่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศ อันเนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างจำกัดและมีพื้นที่จำกัดต่อโอกาสการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยกลยุทธ์ดึงดูดนักลงทุนชาวต่างชาติในอุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออก โดยใช้แรงงานเข้มข้น อันมีผลทำให้มีบริษัทระหว่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของประเทศสิงคโปร์ (Economic Development Board; EDB) เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติและบริษัทระหว่างประเทศให้เข้ามาลงทุนและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศสิงคโปร์ และเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่นักลงทุนชาวต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ รวมถึงเพื่อเตรียมความพร้อมในโครงสร้างพื้นฐานต่อการลงทุนจากต่างประเทศ ได้แก่ การฝึกอบรมแรงงาน การพัฒนาสาธารณูปโภค และระบบการลดหย่อนภาษี จนใน ค.ศ. 1970 ประเทศสิงคโปร์เป็นหนึ่งในสี่ของประเทศในทวีปเอเชียที่ถูกเรียกว่า "เสือเศรษฐกิจของเอเชีย" (Four Tiger Economics) ที่ประกอบด้วย ไต้หวัน เกาหลีใต้ และฮ่องกง

ในยุคแรกนี้ ประเทศสิงคโปร์มีความต้องการแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศจำนวนมากเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติในอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกที่ต้องใช้กำลังแรงงานเข้มข้นและต้นทุนราคาแรงงานต่ำ และเพื่อสนับสนุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะ งานก่อสร้าง การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติของประเทศสิงคโปร์ในยุคแรกนี้ จึงเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกและอุตสาหกรรมการก่อสร้าง เพื่อตอบสนองความต้องการแก้ไขปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับล่างขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้สิทธิว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศ ซึ่งในระยะเริ่มต้นนั้น รัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติจากประเทศมาเลเซียที่เป็นแหล่งประเทศต้นทางดั้งเดิม (Tradition Source; TS)

แต่เนื่องจากแรงงานชาวต่างชาติจากประเทศมาเลเซียที่ขอยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์มีจำนวนค่อนข้างจำกัดและไม่เพียงพอต่อความต้องการแรงงานในประเทศสิงคโปร์ อันมีผลทำให้รัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้สิทธิว่าด้วยการเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศให้แก่แรงงานชาวต่างชาติจากกลุ่มประเทศต้นทางไม่ดั้งเดิม (Non-Tradition Source; NTS) ได้แก่ อินเดีย บังกลาเทศ ปากีสถาน ศรีลังกา ฟิลิปปินส์ พม่า รวมถึงประเทศไทย จนกระทั่งปลายทศวรรษที่ 1970 อุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออกของประเทศสิงคโปร์ประสบปัญหาต้นทุนในการผลิตที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชีย รัฐบาลสิงคโปร์จึงเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเพิ่มความสามารถการแข่งขันเพื่อนำประเทศไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ โดยพยายามสร้างสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจระดับโลก

ในยุคที่สอง ตั้งแต่ ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา รัฐบาลสิงคโปร์ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการลงทุนระหว่างประเทศ ภายใต้การสนับสนุนผู้มีความสามารถพิเศษหรือผู้มีทักษะสูง (Foreign Talents) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระบบใหม่ที่เป็นระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) (Tan and Bhaskaran, 2015) รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ที่เป็นประเทศโลกที่สาม (Third World) ให้เป็นประเทศศูนย์กลางของโลก (Global City) ภายใต้การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศระยะยาว ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเริ่มต้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1972 รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ S. Rajaratnam ได้กล่าวสุนทรพจน์หัวข้อ "Singapore: Global City" ณ Singapore Press Club ซึ่งกล่าวถึงกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ให้ไปสู่ Global City เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจของโลกที่ต้องอาศัยฐานความรู้และนวัตกรรม ซึ่งสามารถช่วยสร้างความสำเร็จให้แก่ประเทศสิงคโปร์ในอนาคต (The Straits Time, 7 Feb 1972, p1,11.) จุดเริ่มต้นจากนโยบายดังกล่าวทำให้รัฐบาลสิงคโปร์มุ่งพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายความเป็น Global City

ความเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจใหม่ เพื่อให้ประเทศสิงคโปร์มีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับโลกภายใต้กิจกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่ม และเพื่อให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจระดับโลกนั้น รัฐบาลสิงคโปร์ จึงมีการเตรียมความพร้อมในโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการกระแสการเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน และความคิด (ideas) ซึ่งในระยะแรกของการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ยังมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในอุตสาหกรรมก่อสร้าง และคมนาคมของประเทศ ในขณะที่ รัฐบาลพยายามดึงดูดการลงทุนต่างประเทศในกิจกรรมการผลิตที่สร้างมูลค่าและกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนฐานความรู้ เช่น อุตสาหกรรมชีวการแพทย์ อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ วิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม การเงิน สุขภาพ เทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัล และอุตสาหกรรมทางทะเล โดยให้ความสำคัญต่อการวิจัยและพัฒนาเป็นสำคัญ

รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถของทุนมนุษย์ให้เป็นผู้มีความสามารถพิเศษหรือผู้มีทักษะสูง เพื่อบริการการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศสิงคโปร์ ภายใต้หน่วยงาน Skills Development Fund เพื่อช่วยยกระดับ

แรงงานท้องถิ่นระดับล่างให้มีทักษะและความสามารถไปสู่การว่าจ้างงานในตำแหน่งทักษะสูง แต่เนื่องจากประชากรสิงคโปร์ยังมีจำนวนผู้มีความสามารถพิเศษหรือผู้มีทักษะสูงค่อนข้างจำกัดในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์จึงพยายามสร้างนโยบายและมาตรการดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติที่มีความสามารถพิเศษและทักษะสูง เพื่อให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในทุนมนุษย์ของประเทศต่อระบบพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศสิงคโปร์ ดังคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี Goh Chok Tong ที่แสดงต่อสาธารณชนในวันชาติสิงคโปร์ใน ค.ศ. 1997 ที่กล่าวว่า

"To produce for world markets, and to be a successful knowledge-based economy, we need intellectual capital. In the information age, human talent, not physical resources or financial capital, is the key factor for economic competitiveness and success. We must, therefore welcome the infusion of knowledge which foreign talent will bring. Singapore must become a cosmopolitan, global city, an open society where people from many lands can feel at home"

(National Day Rally Speech, 1997 by Prime Minister Goh Chok Tong)

รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกแห่งภูมิภาคเอเชีย (A global hub in Asia) การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงไม่ได้จำกัดตลาดเฉพาะพื้นที่ภายในประเทศสิงคโปร์เท่านั้น แต่รวมถึงพื้นที่แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเอเชียและระดับโลก เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนบริษัทข้ามชาติ บริษัทระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย จึงมีความต้องการผู้มีความรู้และทักษะในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระดับโลก การเตรียมความพร้อมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศสิงคโปร์มีความจำเป็นต้องอาศัยทุนมนุษย์หรือแรงงานระดับทักษะที่สามารถสร้างคุณค่าและมูลค่าสูงให้กับตลาดในระดับภูมิภาคเอเชียและระดับโลก อันมีผลทำให้รัฐบาลสิงคโปร์มีความต้องการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกในภูมิภาคเอเชียตามวิสัยทัศน์ของรัฐบาล ร่วมกับแรงงานท้องถิ่นชาวสิงคโปร์ระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ การมีทุนมนุษย์เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ทั้งแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะและแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถช่วยรองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศสิงคโปร์ เพื่อให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกในภูมิภาคเอเชียได้ การนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ช่วยสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสิงคโปร์ รวมถึงชาวสิงคโปร์ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะช่วยสร้างงาน และสร้างรายได้ให้แก่ชาวสิงคโปร์ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจสิงคโปร์ ประเทศสิงคโปร์ไม่สามารถพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกแห่งภูมิภาคเอเชีย ถ้าไม่มีแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

ดังคำกล่าวของรัฐบาลสิงคโปร์ที่มีแสดงต่อสาธารณะต่อความจำเป็นในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติของ LEE KUAN YEW (2003) ที่กล่าวว่า

"There are 4 million in Singapore, 1 million are foreigners. You get rid of that 1 million foreigners, you will be unemployed. Many of you will not find the jobs . . . And if we depend only on Singapore talent, I say today Singapore cannot be sustained. It's as simple as that. If we do not attract, welcome and make talent feel comfortable in Singapore, we will not be a global city and if we are not a global city, we will not count for much. It's as simple as that. The days when we could be a regional city, that's over. . . ."

(9th Ministerial Forum 2003 Speech, by Senior Minister Lee Kuan Yew)

ความเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์นั้น มีผลทำให้ประเทศสิงคโปร์มีจำเป็นต้องอาศัยทุนมนุษย์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่รัฐบาลสิงคโปร์ไม่สามารถเตรียมความพร้อมในการพัฒนาทุนมนุษย์ที่เป็นแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศได้อย่างเพียงพอและทันต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของทุนมนุษย์ของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ จึงเป็นวิธีหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่รัฐบาลก็ดำเนินการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาและยกระดับแรงงานท้องถิ่นเช่นกัน ดังคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี LEE HSIEN LOONG ที่ว่า

"Because of that wave of immigration decades ago, we have today's Singapore d. Today, we continue to bring in foreigners to boost our ranks, to strengthen our nation in the decades to come e. Singapore will need new immigrants for the indefinite future. . . Talented individuals who bring valuable knowledge and skills. New York and Shanghai thrive not because they have abundant natural resources or capital, but because they have an open culture that welcomes and attracts talent. We must do the same. We are developing our local talent. *Provide the best possible education, e.g.*"

(Ministerial Forum 2009 Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong)

รัฐบาลสิงคโปร์จึงเปิดโอกาสให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ เพื่อเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระบบใหม่บนฐานความรู้ภายใต้วิสัยทัศน์ "ศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกแห่งภูมิภาคเอเชีย" (A global hub in Asia) และแผนพัฒนาระยะยาวของประเทศสิงคโปร์ "Manpower 21: Vision of a

Talent Capital” ตั้งแต่ปี 1999 เพื่อพัฒนาประเทศด้วยระบบเศรษฐกิจใหม่บนฐานความรู้ (Knowledge Economy) ความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจใหม่ของประเทศสิงคโปร์ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ที่ต้องอาศัยผู้มีความสามารถพิเศษและทักษะ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อเปิดรับและดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้าดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ แบบชั่วคราว โดยขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานในประเทศ และนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์แบบถาวร โดยขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ถาวร รวมถึงนโยบายการสร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจด้วยการสร้างหน่วยงาน STAR และหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ให้ขับเคลื่อนประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกแห่งภูมิภาคเอเชีย

2) โครงสร้างทางประชากรสิงคโปร์

ปัญหาทางโครงสร้างทางประชากรสิงคโปร์ ประกอบด้วย อัตราการเกิด และอัตราผู้สูงอายุ เป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ (International Skilled Labour Migration) เพื่อให้ชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ แบบชั่วคราว โดยจำกัดระยะเวลาเข้าเมืองและว่าจ้างงานในประเทศ และนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) เพื่อให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) และพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) แบบถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ ปัญหาโครงสร้างทางประชากรสิงคโปร์เป็นผลอันเนื่องมาจากประชากรวัยแรงงานประเทศสิงคโปร์มีแนวโน้มลดลงภายใต้อัตราการเกิดที่ลดลง และอัตราผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ แรงงานหรือทุนมนุษย์เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ เพื่อทำให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจระดับโลกแห่งภูมิภาคเอเชีย รัฐบาลสิงคโปร์จึงอาศัยนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างทางประชากรสิงคโปร์ โดยเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติ (International Labour Workers) กลุ่มผู้มีทักษะและความสามารถพิเศษให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ แบบชั่วคราว และการเปิดโอกาสให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศสิงคโปร์สามารถขอรับสิทธิเป็นประชากรสิงคโปร์ (Singapore Residents) ภายใต้การขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) และพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC)

2.1) ปัญหาอัตราการเกิด อัตราการเกิดของประชากรในประเทศสิงคโปร์ค่อนข้างต่ำ ในอดีต รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายให้ประชาชนมีการวางแผนครอบครัวเพื่อควบคุมจำนวนประชากรของประเทศ เนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีข้อจำกัดทางด้านพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลสิงคโปร์จึงพยายามสนับสนุนให้ประชาชนให้มีบุตรเพียงครอบครัวละ 2 คน ภายใต้คำขวัญที่ว่า “Stop at Two” ใน ค.ศ. 1972 (Yap, 2003) นโยบายนี้มีผลทำให้อัตราการเกิดของประเทศสิงคโปร์ลดลง ใน

ค.ศ. 1972 ประเทศสิงคโปร์มีค่าเท่ากับ 3.04 ในขณะที่ ค.ศ. 1982 ประเทศสิงคโปร์มีค่าลดลงเหลือเพียง 1.74 (Singapore Department of Statistics, 2016) นโยบายการวางแผนครอบครัว รวมถึงเงื่อนไขอื่น ๆ เพื่อควบคุมจำนวนประชากรของรัฐบาลสิงคโปร์ประสบความสำเร็จ มีผลทำให้อัตราการเกิดของประชากรสิงคโปร์มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางประชากรของประเทศสิงคโปร์ จนกระทั่ง ใน ค.ศ. 1987 รัฐบาลสิงคโปร์จึงต้องเปลี่ยนนโยบายการวางแผนครอบครัวในทางตรงกันข้ามกับนโยบายเดิม เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีบุตรจำนวนมากยิ่งขึ้น ภายใต้คำขวัญที่ว่า “Have three, or more if you can afford it.” รวมถึงมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มอบให้แก่ประชาชน เพื่อกระตุ้นให้อัตราการเกิดของประชากรสิงคโปร์เพิ่มขึ้น (John, 1987, March 2; Swee-Hock, 2012)

นอกจากรัฐบาลสิงคโปร์มีการพยายามในการแก้ไขปัญหาอัตราการเกิดของประชากรสิงคโปร์เพื่อปรับโครงสร้างทางประชากรสิงคโปร์ให้สมดุลแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ยังอาศัยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาโครงสร้างทางประชากรของประเทศ เพื่อเพิ่มจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้ามาเป็นประชากรสิงคโปร์ทดแทนอัตราการเกิดของชาวสิงคโปร์ ภายใต้กระบวนการคัดสรรแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีทักษะและมีความสามารถพิเศษตามที่รัฐบาลต้องการให้ย้ายถิ่นเข้ามาเป็นประชากรสิงคโปร์ ดังคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี LEE HSIEN LOONG ที่ว่า

“We need numbers as well as quality. . . Immigrants to make up for our low birth rates.”

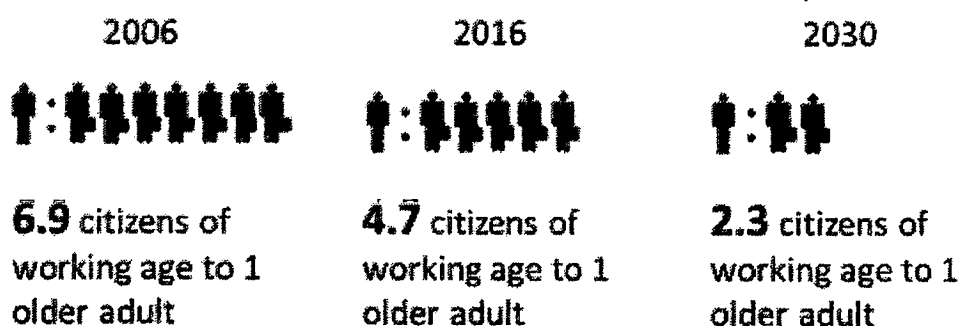
(Ministerial Forum 2009 Speech, by Prime Minister Lee Hsien Loong)

รัฐบาลสิงคโปร์พยายามแสดงให้เห็นความจำเป็นในการเพิ่มจำนวนประชากรสิงคโปร์ด้วยการเพิ่มอัตราการเกิดของประชาชนให้มีอัตราภาวะเจริญพันธุ์รวมที่ระดับ 2.1 (Singapore Government, 2013) และเพิ่มจำนวนประชากรด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของชาวต่างชาติ แบบถาวร โดยการให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถยื่นขอวีซ่าเป็นผู้อยู่ถิ่นพำนักถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) และขอสัญชาติเป็นพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC)

2.2) ปัญหาอัตราผู้สูงอายุ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ยุคแห่ง Baby Boomers ประชากรกลุ่มผู้สูงอายุที่เกิดระหว่าง ค.ศ. 1946-1964 กลายเป็นกลุ่มประชากรผู้สูงอายุที่มีจำนวนมาก ซึ่งคาดการณ์ว่าประเทศสิงคโปร์ใน ค.ศ. 2030 จะมีประชากรสิงคโปร์ที่มีอายุมากกว่า 65 ปี มากกว่า 900,000 คน หรือคิดเป็นอัตราส่วน 1 ใน 3 ของประชากรเฉพาะพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Government, 2012) นอกจากนี้ ประเทศสิงคโปร์มีแนวโน้มของอัตราการพึ่งพาแรงงานของพลเมืองวัยทำงานที่มีอายุระหว่าง 20-64 ปี ต่อพลเมืองผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปี เพิ่มขึ้น ในอดีต ค.ศ. 1970 อัตราส่วนระหว่างจำนวนพลเมืองวัยทำงาน (20 - 64 ปี) ต่อจำนวนพลเมืองผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปี ของประเทศสิงคโปร์พบว่า ประเทศสิงคโปร์มีอัตราส่วนประชากรวัยทำงานของ

ประเทศ 13.5 คน ต่อประชากรผู้สูงอายุ 1 คน (1 : 13.5) ในปัจจุบัน ค.ศ. 2016 ประเทศสิงคโปร์มีอัตราส่วนประชากรวัยทำงานของประเทศ 4.7 คน ต่อประชากรผู้สูงอายุ 1 คน และในอนาคต ค.ศ. 2030 ประเทศสิงคโปร์จะมีอัตราส่วนระหว่างจำนวนประชากรวัยทำงาน (20-64 ปี) กับจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปี ในอัตราส่วน 1 ต่อ 2.3 คน (Singapore Government, 2012; 2016) ซึ่งในอนาคต ค.ศ. 2030 ประเทศสิงคโปร์จะมีประชากรผู้สูงอายุ (อายุมากกว่า 65 ปี) อัตราส่วน 1 ต่อ 3 ของประชากรสิงคโปร์ การพึ่งพาแรงงานอัตราส่วน 1 ต่อ 2.3 ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์มีความกังวลต่อปัญหาโครงสร้างทางประชากรภายใต้ปัญหาอัตราผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงอาศัยนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ เพื่อเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ ในรายงานของรัฐบาลสิงคโปร์ว่าด้วยประชากร a Population White Paper เรื่อง “A Sustainable Population for a Dynamic Singapore” กล่าวถึง นโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนอัตราส่วนของประชากรวัยแรงงานที่เป็นกำลังแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศเข้ามาทดแทนประชากรสิงคโปร์ที่อยู่ในวัยผู้สูงอายุของประเทศ ดังคำกล่าวที่ว่า

“Foreign workers also help to improve our overall old-age support ratio, and broaden our tax base.” (Singapore Government, 2013)



รูปภาพที่ 3.1 แสดงประชากรวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุ

ที่มา Singapore Government, 2016

2.3) สัดส่วนโครงสร้างของกลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากอัตราการเกิดของประชากรสิงคโปร์ที่ค่อนข้างต่ำแล้ว ส่วนประกอบที่สำคัญของโครงสร้างทางประชากรของประเทศสิงคโปร์ คือ โครงสร้างของกลุ่มชาติพันธุ์ของประชากรสิงคโปร์ สัดส่วนของกลุ่มชาติพันธุ์ภายในโครงสร้างของประชากรสิงคโปร์ที่เรียกว่า CMIO คือ ชาวจีน (Chinese) ชาวมลายู (Malay) ชาวอินเดีย (Indian) และอื่น ๆ (Other) ครั้นเมื่อประเทศสิงคโปร์ประกาศอิสรภาพจากประเทศอาณานิคม ประชากรสิงคโปร์ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ ได้แก่ 1) กลุ่มชาวจีน (Chinese) ร้อยละ 76 2) กลุ่มชาวมลายู (Malay) ร้อยละ 15 3) กลุ่มชาวอินเดีย (Indian) ร้อยละ 7 และ 4) กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ (Other) ร้อยละ 2 (Singapore Department of Statistics, 2016) โครงสร้างของกลุ่มชาติพันธุ์ของประชากรสิงคโปร์นี้

เป็นกรอบแนวคิดของรูปแบบ CMIO ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการกำหนดนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีต่อการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ รวมถึงนโยบายการเปิดรับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของรัฐบาลสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์ก็ยังอาศัยกรอบแนวคิดของรูปแบบ CMIO ภายในโครงสร้างของประชากรสิงคโปร์เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาอนุญาตให้สิทธิแก่ผู้ย้ายถิ่นเข้าเพื่อขอรับสิทธิเป็นพลเมืองสิงคโปร์และหรือผู้มีถิ่นพำนักถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Dialectic.SG, 2015)

โครงสร้างทางประชากรของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีความแตกต่างกัน อันเนื่องจากอัตราการเกิดของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีความแตกต่างกัน เพื่อรักษาสัดส่วนของอัตราส่วนของประชากรแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยนโยบายการเปิดรับผู้ย้ายถิ่นเข้าระหว่างประเทศให้เข้ามาเป็นพลเมืองสิงคโปร์และหรือผู้มีถิ่นพำนักถาวรของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างหนึ่งในการเพิ่มจำนวนประชากรสิงคโปร์ภายใต้โครงสร้างประชากรกลุ่มชาติพันธุ์ และปรับสมดุลในโครงสร้างสัดส่วนของกลุ่มชาติพันธุ์ให้อยู่ในภาวะสมดุลตามกรอบแนวคิดของรูปแบบ CMIO ซึ่งปัจจุบัน ใน ค.ศ. 2017 ประชากรสิงคโปร์โดยจำแนกตามกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศ ประกอบด้วย ประชากรสิงคโปร์เชื้อสายจีน (Chinese) ร้อยละ 74.3 มากที่สุด เป็นอันดับ 1 รองลงมา คือ ประชากรสิงคโปร์เชื้อสายมาเลย์ (Malay) ร้อยละ 13.4 เป็นอันดับ 2 ประชากรสิงคโปร์เชื้อสายอินเดีย (Indian) ร้อยละ 9 เป็นอันดับ 3 และอื่นๆ (Other) ร้อยละ 3.2 เป็นอันดับ 4 (Singapore Department of Statistics, 2017) ซึ่งโครงสร้างประชากรสิงคโปร์ในปัจจุบันยังคงอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดของรูปแบบ CMIO เหมือนครั้งเมื่อหลังประกาศอิสรภาพ

การกำหนดนโยบายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของรัฐบาลสิงคโปร์เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการแก้ไข ปัญหาโครงสร้างประชากรสิงคโปร์ในระยะยาวของประเทศที่มีพลังและมีผลประโยชน์ทันทีเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างสมดุลทางประชากรของประเทศให้สามารถสนับสนุนและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์เพื่อการแข่งขันเศรษฐกิจในระดับโลก รัฐบาลสิงคโปร์จึงกำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ โดยให้สิทธิพิเศษแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ และนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ โดยกระบวนการคัดสรรแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นประชากรของประเทศสิงคโปร์ ภายใต้หลักผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศผ่านนโยบายทางประชากรที่เปิดรับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างประชากรภายในประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ อัตราการเกิดที่ต่ำ อัตราผู้สูงอายุ และสัดส่วนโครงสร้างของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศในระยะเวลาที่จำกัด และรัฐบาลสิงคโปร์ได้ผนวกนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางประชากรของประเทศ เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรผ่านการคัดสรรคุณภาพของชาวต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งนโยบายทางประชากรของ

ประเทศสิงคโปร์เปิดรับเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเฉพาะกลุ่มที่เข้ามาเป็นแรงงาน
ชาวต่างชาติระดับทักษะเท่านั้น โดยไม่รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง

3) ความคิดเห็นของสาธารณชน

กลุ่มประชากรสิงคโปร์ที่เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (SPR) และพลเมือง
สิงคโปร์ (SC) ที่มีใช้พลเมืองสิงคโปร์โดยกำเนิด ที่ได้รับสิทธิพำนักอาศัยและดำเนินกิจกรรมทาง
เศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์อย่างถาวรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น มีผลทำให้ประชาชน
ชาวสิงคโปร์โดยกำเนิด รวมถึงแรงงานท้องถิ่นมีความไม่พึงพอใจต่อนโยบายของรัฐบาลสิงคโปร์ว่า
ด้วยการเปิดรับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่ต้องการเพิ่มจำนวนประชากรสิงคโปร์ รวมถึงการ
เคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ให้ชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทาง
เศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากประชาชนเห็นว่าแรงงาน
ชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์
เป็นสาเหตุหรือเงื่อนไขอย่างหนึ่งของปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นในประเทศสิงคโปร์
รวมถึงปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาราคาที่พักอาศัย ปัญหาการขนส่งมวลชน และปัญหาการสูญเสียอัต
ลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ (Gomes, 2014; Yang 2014; Yeoh and Lam, 2016)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์จะพยายามให้เหตุผลของนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติให้เข้า
มาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะช่วย
สร้างตำแหน่งงานให้แก่แรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่แรงงาน
ชาวต่างชาติระดับล่างช่วยทำงานในตำแหน่งงานที่ขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของ
ประเทศสิงคโปร์ก็ตาม แต่ประชาชนชาวสิงคโปร์โดยกำเนิดก็ยังคงไม่พึงพอใจต่อการเคลื่อนย้าย
แรงงานและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาแย่งตำแหน่งงาน
อาชีพของแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ มีผลทำให้ค่าจ้างแรงงานในตลาดแรงงานของ
ประเทศตกต่ำ และนายจ้างไม่พัฒนาทักษะแรงงานท้องถิ่นในกิจการ นอกจากนี้ปัญหาการว่างงาน
แล้ว การเข้ามาของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีผลต่อราคาที่พักอาศัยของประเทศสิงคโปร์ที่
จำกัดมีราคาสูงขึ้น รวมถึงปัญหาความแออัดในการใช้บริการระบบคมนาคมสาธารณะ อันเป็นผลมา
จากจำนวนและอัตราส่วนของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เพิ่มขึ้นของประเทศสิงคโปร์ ปัญหา
ความไม่พึงพอใจของประชาชนชาวสิงคโปร์ที่มีต่อนโยบายการเปิดรับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศและ
การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของประเทศสิงคโปร์ แสดงออกอย่างเด่นชัดขึ้นเมื่อเดือน
มกราคม ค.ศ. 2013 เมื่อรัฐบาลสิงคโปร์ได้แสดงรายงาน Population White Paper เรื่อง "A
Sustainable Population for a Dynamic Singapore" เสนอรายงานต่อสาธารณะชนในประเด็น
นโยบายการย้ายถิ่นเข้า (Immigration Policy) (Singapore Government, 2013) ดังคำกล่าวที่ว่า

"Without immigration, our citizen population will start to shrink from 2025 onwards. To
stop our citizen population from shrinking, we will take in between 15,000 and 25,000

new citizens per year. . . With this calibrated rate of immigration, the citizen population is projected to be between 3.6 and 3.8 million by 2030.”

(Population White Paper, p.27)

รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นพลเมืองสิงคโปร์ ประมาณปีละ 15,000-25,000 คนต่อปี และวางแผนจะเพิ่มจำนวนประชากรสิงคโปร์ ทั้งประเภทพลเมืองสิงคโปร์ และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ให้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 4.0 - 4.1 ล้านคน โดยเฉพาะ ประเภทพลเมืองสิงคโปร์อย่างเดียวนั้นประมาณ 3.5-3.6 ล้านคน ภายใน ค.ศ. 2020 และภายใน ค.ศ. 2030 รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการให้มีประชากรสิงคโปร์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 6.5 - 6.9 ล้านคน โดยเฉพาะ ประเภทของพลเมืองสิงคโปร์อย่างเดียวนั้นประมาณ 3.6 - 3.8 ล้านคน เป็นผลเนื่องจากปัญหาอัตราการเกิดของประชากรสิงคโปร์ที่ค่อนข้างต่ำและอัตราผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงมีนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ โดยเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ เพื่อเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ และหรือพลเมืองสิงคโปร์ ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์วางแผนเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้าประเทศประมาณ 1.8 - 1.9 ล้านคน ใน ค.ศ. 2020 และ 2.3 - 2.5 ล้านคน ใน ค.ศ. 2030 อันเนื่องจากอัตราประชากรวัยแรงงานของประเทศลดลง ร้อยละ 3.3 ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา (Singapore Government, 2013)

อย่างไรก็ตาม หลังจากรัฐบาลสิงคโปร์ประกาศรายงานดังกล่าวในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 ประชาชนชาวสิงคโปร์จำนวนมากออกมาประท้วงต่อต้านนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มจำนวนประชากรสิงคโปร์ให้มีจำนวน 6.9 ล้านคน ภายใน 20 ปี โดยให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ 30,000 คน และให้สิทธิสัญชาติแก่แรงงานชาวต่างชาติเป็นพลเมืองสิงคโปร์ 25,000 คน ภายในปี 2030 ซึ่งการชุมนุมประท้วงครั้งนี้เป็นเหตุการณ์ที่มีชาวสิงคโปร์จำนวนมากกว่า 3,500 คน และเป็นปรากฏการณ์ประท้วงใหญ่ที่สุดของประเทศสิงคโปร์ (Hodal, 2013, February 15) ประชาชนชาวสิงคโปร์จำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เป็นส่วนหนึ่งของประชากรสิงคโปร์ ดังในรายงานข่าวการประท้วงที่กล่าวว่า

“Under a government white paper – which was approved last week despite widespread public anger. . . . It is the government's focus on Singapore's economy, rather than its people, that has stirred much of the public's discontent. Singapore is the third most expensive city in Asia.”

(Hodal, 2013 February 15)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีเหตุผลสนับสนุนนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกแห่งภูมิภาคเอเชีย ในขณะที่ ประชาชนชาวสิงคโปร์ไม่พึงพอใจต่อวิธีการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันทางประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วยแนวทางการเพิ่มจำนวนประชากรสิงคโปร์ด้วยนโยบายการย้ายถิ่นของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เนื่องจากประชาชนมีความวิตกกังวลต่อผลกระทบของนโยบายการย้ายถิ่นเข้า ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ทั้งนี้ การออกมาต่อต้านนโยบายของรัฐบาลสิงคโปร์ของประชาชนชาวสิงคโปร์ที่มีจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงความไม่พึงพอใจและความกังวลของประชาชนต่อนโยบายการย้ายถิ่นเข้าของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แบบถาวร ด้วยการให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นพลเมืองสิงคโปร์ และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ในครั้งนั้น อันมีผลทำให้รัฐมนตรีกระทรวงพัฒนาชาติของประเทศสิงคโปร์ ต้องออกมาแถลงในรัฐสภาของประเทศสิงคโปร์ว่า รัฐบาลสิงคโปร์จะลดจำนวนการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศ (มติชนรายวัน, 3 พฤษภาคม 2556) ประกอบกับ ผลกระทบของการประท้วงครั้งใหญ่ดังกล่าว อันมีผลทำให้รัฐบาลสิงคโปร์เพิ่มความระมัดระวังเกี่ยวกับนโยบายการย้ายถิ่นและการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้ชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศมากยิ่งขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมืองของรัฐบาลสิงคโปร์ที่ประชาชนจะต่อต้านรัฐบาล และการลงคะแนนเสียงเพื่อการเลือกตั้ง

"Immigration and the large number of foreign workers are likely to be among the hottest topics the opposition parties will raise during the nine days of election campaigning that started yesterday."

(The Strait Times, 2015, กันยายน 2)

Since 2013, the Singapore Government has, out of political necessity, rolled back immigration and tightened the inflow of foreign labour; for all intents and purposes, it seems that the Population White Paper is on ice and few politicians now mention it in public.

(The Strait Times, 2017, มกราคม 9)

3.4 ประเภทของใบอนุญาตทำงานสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์มีการบริหารจัดการการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานของบุคคลที่ไม่ใช่ประชากรสิงคโปร์ภายใต้พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Employment of Foreign Manpower Act, 2012) และพระราชบัญญัติการเข้าเมือง ค.ศ. 1959 ปรับปรุง ค.ศ. 2008 (Immigration Act, 1959) รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างจะต้องยื่นเรื่องร้องขอนำเข้าและการว่าจ้างงานของบุคคลที่ไม่ใช่ประชากรสิงคโปร์ด้วยระบบใบอนุญาตทำงาน (Work Pass) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน (Ministry of Manpower; MOM) เพื่อให้สิทธิเข้าเมือง และสิทธิทำงาน นายจ้างหรือตัวแทนนายจ้างที่ต้องการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานต่อกระทรวง

แรงงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติทุกคนก่อนที่เดินทางเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ ใบอนุญาตของกระทรวงแรงงานนี้ ไม่ได้เป็นเพียงใบอนุญาตเพื่อขอรับสิทธิทำงานในประเทศสิงคโปร์เท่านั้น แต่เป็นใบอนุญาตนี้เป็นการให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติ ทั้งสิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ ซึ่งเป็นใบอนุญาตทำงานเพื่อเข้าเมืองภายใต้วัตถุประสงค์การทำงานในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ภายใต้การบริหารจัดการของกระทรวงแรงงาน (MOM) โดยไม่ต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองด้วยการตรวจลงตราหรือวีซ่า (Visa)

ครั้นก่อนเดือนกันยายน ค.ศ. 1998 รัฐบาลสิงคโปร์มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตทำงานของแรงงานชาวต่างชาติออกเป็นเพียง 2 ประเภทเท่านั้น คือ 1) ใบอนุญาตที่เรียกว่า Employment Pass สำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ในตำแหน่งงานอาชีพผู้จัดการและวิชาชีพต่าง ๆ และ 2) ใบอนุญาตที่เรียกว่า Work Permit สำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งงานอาชีพระดับล่าง จนกระทั่งเดือนกันยายน ค.ศ. 1998 รัฐบาลสิงคโปร์จำแนกประเภทของใบอนุญาตทำงานใหม่ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ P, Q และ R ซึ่งในแต่ละประเภทจะแบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภทย่อย รวมเป็น 6 ประเภท (P ประกอบด้วย P1/P2, Q ประกอบด้วย Q1/Q2 และ R ประกอบด้วย R1/R2) และเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2004 รัฐบาลสิงคโปร์ปรับเปลี่ยนประเภทของระบบใบอนุญาตทำงานใหม่จำแนกตามระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ใบอนุญาตทำงานประเภท Employment Pass (EP) สำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ (ประเภท P1 P2 และ Q1 ในรูปแบบเดิม) 2) ใบอนุญาตทำงานประเภท Work Permit (WP) สำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง (ประเภท R1 และ R2 ในรูปแบบเดิม) และ 3) ใบอนุญาตทำงานประเภท S Pass ที่เป็นประเภทใหม่ ซึ่งเป็นใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่มีคุณสมบัติอยู่ระหว่างกลางประเภท Employment Pass (EP) และระดับล่าง Work Permit (WP) รัฐบาลสิงคโปร์จัดคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติประเภทนี้ให้อยู่ในระดับกึ่งทักษะที่มีคุณสมบัติเหนือกว่าประเภทกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง แต่มีคุณสมบัติไม่ถึงประเภทกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามที่รัฐบาลต้องการ อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ด้วยใบอนุญาต S Pass มีสิทธิใกล้เคียงกับใบอนุญาตประเภท EP ซึ่งคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติ ประเภทใบอนุญาต S Pass ยังคงเป็นประเภทกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอยู่ แต่รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการควบคุมการจ้างแรงงานชาวต่างชาติประเภทใบอนุญาต S Pass เพื่อเปิดโอกาสว่าจ้างแรงงานชาวสิงคโปร์ในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ และเพื่อเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติประเภทใบอนุญาตประเภท EP ให้เป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ และขับเคลื่อนให้ประเทศสิงคโปร์เป็น “ศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกแห่งภูมิภาคเอเชีย” (A global hub in Asia)

ในปัจจุบัน ค.ศ. 2018 รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดประเภทใบอนุญาตทำงานที่หลากหลายตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ โดยจำแนกตาม

ประเภทของระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ และตามรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างชาวต่างชาติที่ไม่ใช่ประชากรสิงคโปร์ที่สามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ โดยไม่รวมถึงชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิเป็นพลเมือง (SC) และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (SPR) จะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ด้วยระบบใบอนุญาตทำงาน ภายใต้เงื่อนไขและคุณสมบัติที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้ ประเภทใบอนุญาตเพื่อทำงานในประเทศสิงคโปร์สามารถแบ่งออกเป็น 18 ประเภท (ดังตารางที่ 3.2)

ตาราง 3.2 แสดงการจำแนกประเภทใบอนุญาต (Pass) เพื่อเข้าเมืองและทำงานในประเทศสิงคโปร์

ลำดับ	ประเภท	เงื่อนไขของชาวต่างชาติ	สิทธิการทำงาน	หมายเหตุ
Professionals				
1	Employment Pass* (EP1)	- สำหรับผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ ผู้จัดการ และผู้บริหาร - มีเงินเดือนขั้นต่ำ \$ 3,600 ต่อเดือน - มีปริญญาบัตรจากมหาวิทยาลัย มีทักษะและคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญ	มีสิทธิทำงานและพำนักอาศัยในประเทศไม่เกิน 3 ปี และสามารถต่ออายุได้	เป็นแรงงานระดับทักษะ
2	Entre Pass* (EP2)	ผู้ประกอบการต่างชาติที่ต้องการสร้างธุรกิจใหม่ ทุนจดทะเบียนบริษัทไม่น้อยกว่า \$ 5,000 และมีหุ้นไม่น้อยกว่า 30 %	มีสิทธิทำงานและพำนักอาศัยในประเทศไม่เกิน 1 ปี และสามารถต่ออายุได้	เป็นผู้ประกอบการ
3	Personalized Employment Pass* (PEP)	ผู้ที่มี Employment Pass ที่มีรายได้ไม่น้อยกว่า \$ 12,000 หรือผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่มีเงินเดือนไม่น้อยกว่า \$ 18,000	มีสิทธิทำงานและพำนักอาศัยในประเทศไม่เกิน 3 ปี และสามารถขอผู้ติดตามได้	เป็นแรงงานระดับทักษะ
Skilled and semi-skilled workers				
4	S Pass* (SP)	สำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีรายได้ขั้นต่ำ \$ 2,200 ต่อเดือน	มีสิทธิทำงานและพำนักอาศัยในประเทศไม่เกิน 2 ปี และสามารถขอผู้ติดตามได้ ถ้ามีรายได้ขั้นต่ำ \$ 6,000 ต่อเดือน	- เป็นแรงงานระดับทักษะ - มี Levy และ Quota
5	Work Permit for foreign worker (WP)	สำหรับแรงงานระดับล่างในตำแหน่งงานภาคก่อสร้าง โรงงาน ทางทะเล และบริการ ไม่กำหนดรายได้ขั้นต่ำ	ไม่สามารถขอผู้ติดตาม	- เป็นแรงงานระดับล่าง ไร้ฝีมือ/กึ่งฝีมือ - มี Levy และ Quota
6	Work Permit for foreign domestic worker (FDW)	สำหรับแรงงานรับใช้ในบ้าน	ไม่สามารถขอผู้ติดตาม	- เป็นแรงงานระดับล่าง - มี Levy
7	Work Permit for confinement nanny	สำหรับคนเลี้ยงเด็กจากประเทศมาเลเซีย	- มีสิทธิทำงานในประเทศ 16 สัปดาห์จากวันที่เด็กเกิด	- เป็นแรงงานระดับล่าง

ลำดับ	ประเภท	เงื่อนไขของชาวต่างชาติ	สิทธิการทำงาน	หมายเหตุ
				- มี Levy
8	Work Permit for performing artiste	สำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่ทำงานในสถานบันเทิงกลางคืน	- มีสิทธิพำนักอาศัยในประเทศตามระยะเวลา 1 ปี	- เป็นแรงงานระดับล่าง - มี Levy และ Quota
Trainees and student				
9	Training Employment Pass* (TEP)	ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติที่เข้ามาฝึกปฏิบัติงาน และมีรายได้ไม่น้อยกว่า \$ 3,000 ต่อเดือน	มีสิทธิทำงานและพำนักอาศัยในประเทศโดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน	ชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้าประเทศระยะสั้น
10	Work Holiday Program	นักศึกษาต่างชาติที่มีอายุระหว่าง 18-25 ปี ที่ต้องการมาทำงานในประเทศระยะสั้น รับไม่เกิน 2,000 คน	มีสิทธิทำงานและพำนักอาศัยในประเทศโดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน	ชาวต่างชาติที่เป็นนักศึกษาที่เข้าเป็นแรงงานระยะสั้น
11	Training Work Permit (TWP)	ผู้รับการฝึกอบรมระดับล่าง หรือนักศึกษาต่างชาติที่ต้องการฝึกปฏิบัติงานในประเทศระยะสั้น	มีสิทธิทำงานและพำนักอาศัยในประเทศโดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน ไม่มีเงินเดือนขั้นต่ำ	- ชาวต่างชาติระดับล่างที่เข้าประเทศระยะสั้น - มี Levy และ Quota
Family members				
12	Dependant's Pass	สำหรับคู่สมรส หรือสมาชิกครอบครัวที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี ของผู้ที่ได้รับ EP SP	มีสิทธิพำนักอาศัยในประเทศโดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ขึ้นอยู่กับผู้ถือ EP SP และสามารถขอทำงานได้	ผู้ติดตามของแรงงานระดับทักษะ
13	Long term Visit Pass (LTVP)	สำหรับบุตรของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือเด็กพิการของผู้ที่ได้รับ EP SP	มีสิทธิพำนักอาศัยในประเทศโดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ขึ้นอยู่กับผู้ถือ EP SP และสามารถขอทำงานได้	ผู้ติดตามของแรงงานระดับทักษะ
14	Letter of Consent (LOC)	สำหรับผู้ที่ได้รับ LTVP/DP ที่ต้องการทำงานในประเทศ	สามารถทำงานได้ โดยไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติและไม่จำกัดจำนวน	ใบอนุญาตทำงานของผู้ติดตาม
Exemptions on a visit pass				
15	Miscellaneous Work Pass	สำหรับชาวต่างชาติที่ต้องการทำงานในประเทศระยะสั้นไม่เกิน 60 วัน	สามารถทำงานไม่เกิน 60 วัน และไม่สามารถต่ออายุ นักข่าว นักศาสนา วิทยากร ฝึกอบรมสัมมนา ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมแรงงานชาวต่างชาติ	ชาวต่างชาติที่เข้าประเทศระยะสั้น
16	Work Pass Exempt Activities	สำหรับชาวต่างชาติที่มาทำกิจกรรมระยะสั้น	สามารถทำงานในประเภทงานที่กำหนด และพำนักอาศัยได้ตามวันของวีซ่าผู้เยี่ยมเยียน แต่ไม่เกิน 90 วัน	ชาวต่างชาติที่เข้าประเทศระยะสั้น

ลำดับ	ประเภท	เงื่อนไขของชาวต่างชาติ	สิทธิการทำงาน	หมายเหตุ
			ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ต้องแจ้ง กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ภายหลัง การเข้าประเทศ	
17	Work Pass exemption for foreign	สำหรับนักเรียนต่างชาติเต็มเวลา ที่มีอายุ 14 ปีขึ้นไปของ สถาบันการศึกษาที่ได้รับอนุญาต ที่ต้องการทำงาน	สามารถทำงานได้ไม่เกิน 16 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และสามารถ ทำงานในปิดภาคเรียน	นักศึกษาต่างชาติใน ประเทศที่ถือวีซ่า นักเรียน
18	Work Pass for holders of Long Term Visit Passes	สำหรับชาวต่างชาติที่แต่งงานกับ ชาวสิงคโปร์ หรือ ผู้ที่ได้รับ Permanent resident หรือ ผู้ปกครองที่ติดตามนักเรียน ต่างชาติที่กำลังเรียนในประเทศ	สามารถทำงานได้ทุกภาคส่วน ภายใต้ระบบโควตาของนายจ้าง และต้องจ่ายค่าธรรมเนียมแรงงาน ต่างชาติ	-ชาวต่างชาติที่เป็นคู่ สมรสของประชากร สิงคโปร์ -ผู้ติดตามของ นักเรียนต่างชาติ

ที่มา: ปรับปรุงจากกระทรวงแรงงาน ประเทศสิงคโปร์

* หมายถึง ประเภทใบอนุญาตที่ชาวต่างชาติสามารถขอรับสิทธิดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงาน
ของประเทศสิงคโปร์ในฐานะที่เป็นแรงงานระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์

1) Employment Pass (EP1) เป็นใบอนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนิน
กิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ในตำแหน่งงานระดับวิชาชีพ ผู้จัดการ
ผู้บริหาร หรือตำแหน่งงานเฉพาะทาง ที่ได้รับเงินเดือนไม่น้อยกว่า 3,600 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ
86,900 บาท) รวมถึงมีวุฒิการศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่ดี หรือมีทักษะเฉพาะทาง นายจ้างสามารถ
ว่าจ้างชาวต่างชาติในกลุ่มนี้ โดยไม่มีการจำกัดจำนวนโควตาว่าจ้างงาน และไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม
การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน และนายจ้างสามารถเลือกได้ว่าจะให้สิทธิประกันสุขภาพ
ให้แก่ชาวต่างชาติผู้ถือใบอนุญาตประเภทนี้ ภายใต้ Employment of Foreign Manpower Act เพื่อ
ปกป้องสิทธิให้แก่แรงงานชาวต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ เงินเดือน ชั่วโมงการทำงาน การ
ทำงานนอกเวลาทำงาน วันหยุดสัปดาห์ และวันหยุดสาธารณะ ทั้งนี้ ผู้ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภทนี้
สามารถพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ และทำงานในประเทศสิงคโปร์ ไม่เกิน 2 ปี รวมถึงสามารถ
ขอยื่นเรื่องรับสิทธิทำงานต่อในประเทศสิงคโปร์ ไม่เกิน 3 ปี ต่อครั้ง ทั้งนี้ ผู้ได้รับสิทธิใบอนุญาต
ประเภทนี้ สามารถขอรับสิทธิให้แก่สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามเข้าประเทศและพำนักอาศัยอยู่ใน
ประเทศสิงคโปร์ได้ด้วย ภายใต้เงื่อนไข ผู้ได้รับสิทธิประเภทนี้ มีรายได้ขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 6,000
เหรียญสิงคโปร์ สามารถขอรับสิทธิเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ ประเภท Dependant's
Pass (DP) ให้แก่คู่สมรส และบุตรตามกฎหมายที่อายุต่ำกว่า 21 ปี ในขณะที่ ผู้ได้รับสิทธิประเภทนี้
ต้องการขอรับสิทธิให้แก่ผู้ติดตามให้แก่บุตรที่พิการที่มีอายุมากกว่า 21 ปี บุตรจากคู่สมรสเดิมที่อายุ
ต่ำกว่า 21 ปี หรือคู่สมรสที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส ประเภท Long Term Visit Pass นั้น จะต้อง
มีเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 12,000 เหรียญสิงคโปร์ จึงสามารถขอรับสิทธิ ประเภท Long Term Visit Passes
(LTVP) ให้แก่บิดามารดาเข้ามาพำนักในประเทศสิงคโปร์

2) Entre Pass เป็นใบอนุญาตที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ และพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไม่เกิน 1 ปี ในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการใหม่ในประเทศ โดยเปิดกิจการบริษัทใหม่ในประเทศ และไม่มีเงื่อนไขรายได้เดือนขั้นต่ำ ทั้งนี้ ผู้ขอรับสิทธินี้จะต้องจดทะเบียนการค้าของกิจการบริษัทในประเทศสิงคโปร์ และมีทุนจดทะเบียนการค้าไม่ต่ำกว่า 50,000 เหรียญสิงคโปร์ และจะต้องผู้มีหุ้นอยู่ในกิจการบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของหุ้นกิจการบริษัทใหม่ ทั้งนี้ ผู้ขอรับสิทธิใบอนุญาตนี้สามารถขอยื่นเรื่องขอต่ออายุใบอนุญาตภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด 2 ประการ คือ มีจำนวนการว่าจ้างงานแรงงานท้องถิ่น และมีจำนวนค่าใช้จ่ายของกิจการ ไม่น้อยกว่า 100,000 เหรียญสิงคโปร์ ผู้ขอรับสิทธิสามารถขอยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานและพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศสิงคโปร์ ได้อีก 2 ปี ในขณะที่ กิจการของผู้ขอรับสิทธิมีการว่าจ้างงานแรงงานท้องถิ่นจำนวน 12 คน และมีค่าใช้จ่ายของกิจการ ไม่น้อยกว่า 400,000 เหรียญสิงคโปร์ ผู้ขอรับสิทธิสามารถขอยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานและพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศได้ 8 ปี นอกจากนี้แล้ว ผู้ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภทนี้ สามารถขอยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้แก่คู่สมรส และบุตรที่อายุต่ำกว่า 21 ปี เข้ามาพำนักอาศัยในประเทศสิงคโปร์ด้วยใบอนุญาตประเภท Dependant's Pass (DP) แต่กิจการบริษัทของผู้ขอรับสิทธิจะต้องมีค่าใช้จ่ายของกิจการไม่น้อยกว่า 100,000 เหรียญสิงคโปร์ และต้องมีการว่าจ้างงานแรงงานท้องถิ่น ไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ถ้ากิจการบริษัทมีค่าใช้จ่ายไม่น้อยกว่า 200,000 เหรียญสิงคโปร์ และมีการว่าจ้างงานแรงงานท้องถิ่นของกิจการ ไม่น้อยกว่า 6 คน ผู้ขอรับสิทธิใบอนุญาตประเภทนี้ สามารถขอยื่นเรื่องขอรับสิทธิ ให้แก่บิดามารดาเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ด้วยใบอนุญาต ประเภท Long Term Visit Passes (LTVP)

3) Personalized Employment Pass (PEP) เป็นใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตำแหน่งงานระดับวิชาชีพ ผู้จัดการ ผู้บริหาร เช่นเดียวกับใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP1) แต่ผู้ขอรับสิทธิใบอนุญาตประเภทนี้ จะต้องมียอดเงินเดือนขั้นต่ำ ไม่น้อยกว่า 18,000 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 434,500 บาท) ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ต้องการอำนวยความสะดวกการเข้าเมือง การทำงาน และพำนักอาศัยอยู่ในประเทศให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสูง โดยแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสูงกลุ่มนี้สามารถขอยื่นเรื่องขอรับสิทธิใบอนุญาตประเภทนี้โดยตรง ซึ่งไม่ต้องผ่านนายจ้างในประเทศสิงคโปร์ แต่ถ้าเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท EP สามารถขอยื่นเรื่องขอรับสิทธิใบอนุญาตประเภทนี้ จะต้องมียอดเงินเดือนขั้นต่ำ ไม่น้อยกว่า 18,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน เมื่อแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท Personalized Employment Pass (PEP) ลาออกหรือถูกเลิกจ้างจากการทำงานในกิจการบริษัทในประเทศสิงคโปร์แล้ว ผู้รับสิทธิใบอนุญาตประเภทนี้สามารถเปลี่ยนกิจการบริษัทได้โดยไม่ต้องขออนุญาต และเมื่อผู้รับสิทธิใบอนุญาตประเภทนี้ วางงานจากตำแหน่งงานในประเทศสิงคโปร์ พวกเขาจะมีสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ได้ไม่เกิน 6 เดือน โดยไม่ต้องทำงาน ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะกลุ่มนี้มีอิสระในการเปลี่ยนแปลงกิจการบริษัท

อย่างอิสระ ในขณะที่ ผู้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP1) จะต้องทำงานเป็นพนักงานในสังกัดกิจการบริษัทที่ยื่นเรื่องขอรับสิทธิเท่านั้น ถ้าแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP1) ทำการเปลี่ยนแปลงกิจการบริษัทที่ทำงานในประเทศสิงคโปร์สิทธิทำงาน และพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ของพวกเขาจะหมดอายุยกเลิกทันที และจะต้องดำเนินการขอรับสิทธิใบอนุญาตใหม่ต่อกระทรวงแรงงาน โดยนายจ้างใหม่เป็นผู้ยื่นร้องขอให้สิทธินั้น ทั้งนี้ ผู้ได้รับสิทธิใบอนุญาตใบอนุญาตประเภท Personalized Employment Pass (PEP) นี้สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้แก่ผู้ติดตามเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศด้วยใบอนุญาตประเภท Dependant's Pass (DP) ให้แก่คู่สมรสตามกฎหมาย และบุตรที่อายุต่ำกว่า 21 ปี ในขณะที่ใบอนุญาตประเภท Long Term Visit Pass สามารถขอรับสิทธิให้แก่คู่สมรสที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส บุตรที่พิการที่มีอายุมากกว่า 21 ปี บุตรจากคู่สมรสเดิมที่อายุต่ำกว่า 21 ปี หรือบิดามารดาของผู้ถือใบอนุญาต สามารถขอรับสิทธิใบอนุญาตเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์

ปัจจุบัน รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิใบอนุญาตประเภท Personalized Employment Pass (PEP) ให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะพิเศษสูง เพื่อดึงดูดผู้มีความสามารถและทักษะสูงเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ให้มากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านนายจ้าง ซึ่งมีสิทธิการเข้าเมือง สิทธิการทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์แตกต่างจากสิทธิของใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP) เนื่องจากแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP) อยู่ภายใต้ระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานด้วยรูปแบบอุปสงค์ (Demand-Drive) ที่ให้นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจเลือกในการว่าจ้างงานเป็นสำคัญ นายจ้างเป็นผู้เสนอและยื่นเรื่องร้องขอให้รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานแก่แรงงานชาวต่างชาติในประเทศ เมื่อนายจ้างยกเลิกการว่าจ้างของผู้รับสิทธิ อันมีผลทำให้สิทธิการเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ของพวกเขาถูกยกเลิกและหมดลง

ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท Personalized Employment Pass อยู่ภายใต้ระบบของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานด้วยรูปแบบอุปทาน (Supply-Driven) ที่รัฐบาลสิงคโปร์เป็นผู้ให้สิทธิให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยตรง อันมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติมีสิทธิต่าง ๆ โดยไม่ผ่านนายจ้าง ได้แก่ สิทธิการเข้าเมือง สิทธิการทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศสิงคโปร์ โดยไม่ต้องทำงานเป็นระยะเวลา 6 เดือน ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์มอบสิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศภายใต้ใบอนุญาตประเภท Personalized Employment Pass เป็นระยะเวลา 6 ปี ให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะกลุ่มนี้

รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP1) เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่ชาวต่างชาติที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในฐานะที่เป็นแรงงานระดับทักษะหรือเชี่ยวชาญ และต้องการทำงานในตำแหน่งงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการ วิชาชีพ และยังคงอนุญาตให้ชาวต่างชาติที่ต้องการเป็นนักลงทุนหรือผู้ประกอบการในประเทศสิงคโปร์ โดยให้สิทธิใบอนุญาตประเภท Entre Pass (EP2) ที่สามารถสนับสนุนและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงผู้ที่มีความสามารถพิเศษที่เป็นนักวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี นักศิลปะ และ

นักธุรกิจ ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้สิทธิตามใบอนุญาตประเภทนี้ มีความแตกต่างจากสิทธิตามใบอนุญาตประเภท Work Permit (WP) เป็นอย่างมาก เนื่องจากแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ อันมีผลทำให้รัฐบาลสิงคโปร์พยายามใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้ให้เข้ามาทำงานในประเทศ

4) S Pass (SP) เป็นใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตให้แก่แรงงานระดับทักษะ ประเภท Employment Pass (EP1) กับแรงงานระดับล่าง ประเภท Work Permit (WP) เนื่องจากใบอนุญาตประเภท EP มีความแตกต่างกับใบอนุญาตประเภท WP ค่อนข้างมาก และเป็นการยากสำหรับบางนายจ้างที่ต้องการรับแรงงานชาวต่างชาติระดับกลาง ๆ เช่น ช่างเทคนิคต่าง ๆ ที่มีคุณสมบัติไม่ถึงตามเงื่อนไขของ EP เพื่อทดแทนปัญหาแรงงานขาดแคลนภายในประเทศในตำแหน่งงานเฉพาะทาง งานเทคนิค รัฐบาลสิงคโปร์ จึงมีใบอนุญาตประเภท S Pass สำหรับแรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้ ตั้งแต่ ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา

ในปัจจุบัน แรงงานชาวต่างชาติที่สามารถยื่นขอรับสิทธิใบอนุญาตประเภท S Pass จะต้องมีเงินเดือนไม่น้อยกว่า 2,200 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 53,000 บาท) เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐาน รวมถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ได้แก่ คุณวุฒิทางการศึกษาในระดับปริญญาหรืออนุปริญญา ทักษะ ประเภทงาน และประสบการณ์ทำงาน ในกรณีที่ ผู้ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภทนี้ที่มีรายได้ไม่น้อยกว่า 6,000 เหรียญสิงคโปร์ สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้แก่คู่สมรส และบุตรตามกฎหมายที่อายุต่ำกว่า 21 ปี เข้ามาทำงาน และพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ได้ด้วย รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้เทียบเท่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภท EP ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติที่มีใบอนุญาตประเภท S Pass สามารถขอรับสิทธิเป็น PR ได้ เช่นเดียวกับ EP

เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ต้องการควบคุมและจำกัดจำนวนแรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้ ทำให้รัฐบาลมีระบบควบคุมความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้ด้วยระบบเพดานจำนวนแรงงานชาวต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่น ซึ่งนายจ้างจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติตามอัตราร้อยละของระบบโควตาที่รัฐบาลกำหนด เพื่อจำกัดการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ เช่นเดียวกับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท Work Permit (WP)

นายจ้างแต่ละแห่งจะได้รับสิทธิให้ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติตามโควตาที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทของกิจการ ซึ่งเป็นเพดานสูงสุดในการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของแต่ละประเภทกิจการ รวมถึงอัตราค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่ขึ้นอยู่กับประเภทใบอนุญาต ประเภท และร้อยละของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในกิจการบริษัท ทั้งนี้ นายจ้างมีร้อยละของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติมากก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติในจำนวนที่ค่อนข้างมาก เพื่อให้ นายจ้างว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น และเพื่อเปิดโอกาสให้กิจการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นทดแทนแรงงานชาวต่างชาติ

รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ตามร้อยละของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทกิจการ ภายใต้ระบบเพดานการว่าจ้าง

แรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) ที่แตกต่างกัน นายจ้างในประเภทงานบริการสามารถว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติด้วยใบอนุญาตประเภท S Pass ไม่เกิน ร้อยละ 15 ของจำนวนพนักงานในกิจการ ในขณะที่ การว่าจ้างงานในกิจการประเภทงานภาคส่วนอื่น ๆ นายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติด้วยใบอนุญาตประเภท S Pass ไม่เกิน ร้อยละ 20 ของจำนวนพนักงานในกิจการนั้นๆ ซึ่งกิจการที่มีร้อยละของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติมากก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) มากกว่าตามช่วงชั้นของระดับ Tiers ที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งเป็นระบบควบคุมและจำกัดจำนวนแรงงานชาวต่างชาติประเภทใบอนุญาต S Pass เหมือนกับใบอนุญาตประเภท WP (ดังตารางที่ 3.3)

ตารางที่ 3.3 แสดงอัตราค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ของใบอนุญาตประเภท S Pass

ประเภท S Pass	ระดับ Tiers	ร้อยละ	ค่าธรรมเนียม	โควตาจำนวนแรงงาน
S Pass ไม่รวมงานบริการ	พื้นฐาน /Tier 1	ไม่เกิน 10 %	\$330	ไม่เกิน 20%
	Tier 2	10 – 20 %	\$650	
S Pass เฉพาะงานบริการ	พื้นฐาน /Tier 1	ไม่เกิน 10 %	\$330	ไม่เกิน 15%
	Tier 2	10 – 15 %	\$650	

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจากกระทรวงแรงงานประเทศสิงคโปร์ใช้ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2559 - 30 มิถุนายน 2562

5) Work Permit (WP) เป็นใบอนุญาตที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง สามารถทำงานใน 5 ประเภทกิจการ ได้แก่ งานก่อสร้าง งานโรงงาน งานทะเล งานการผลิต หรืองานบริการ รัฐบาลสิงคโปร์มีการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างค่อนข้างเข้มงวดภายใต้เครื่องมือในการควบคุมที่หลากหลาย ได้แก่ ระบบโควตาจำนวนแรงงาน ระบบค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ระบบเงินประกัน (Security Bond) และระบบเพดานการจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์เปลี่ยนแปลงกฎระเบียบว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างเป็นประจำภายใต้ความต้องการใช้แรงงานภายในประเทศ เพื่อควบคุมจำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในนายจ้าง

นายจ้างสามารถขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างด้วยใบอนุญาตประเภท WP อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ค่อนข้างจำกัดสิทธินำเข้าและว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบางประเภทกิจการ ได้แก่ ประเภทภาคส่วนงานก่อสร้าง งานโรงงาน งานทางทะเล งานการผลิต และงานบริการ โดยกำหนดโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทกิจการที่แตกต่างกัน ได้แก่ กิจการประเภทงานบริการ สามารถว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติไม่เกิน ร้อยละ 40 ซึ่งเป็นโควตาที่น้อยที่สุด รองลงมาคือ กิจการประเภทงาน

โรงงาน ไม่เกิน ร้อยละ 60 งานทะเล ไม่เกินร้อยละ 77.8 และงานก่อสร้างและงานการผลิต ไม่เกิน ร้อยละ 87.5 ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ตามร้อยละของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทกิจการและโควตาแรงงาน ชาวต่างชาติที่แตกต่างกัน ภายใต้ระบบเพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) ซึ่งกิจการที่มี ร้อยละของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติมากก็จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงาน ชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) มากกว่าตามช่วงชั้นของระดับ Tiers ที่รัฐบาลกำหนด (ดังตารางที่ 3.4) ซึ่งเป็นระบบควบคุมและจำกัดจำนวนแรงงานชาวต่างชาติประเภทใบอนุญาต ประเภท WP เหมือนกับใบอนุญาต ประเภท S Pass

ตารางที่ 3.4 แสดงค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ของใบอนุญาต ประเภท Work Permit

ประเภทงาน	โควตา	ระดับ Tiers	ร้อยละ	ค่าธรรมเนียม
งานโรงงาน	ไม่เกิน 60%	Basic /Tier 1	ไม่เกิน 25.0 %	\$250/\$370
		Tier 2	25.1 – 50.0 %	\$350/\$470
		Tier 3	50.1 – 60.0 %	\$550/\$650
งานบริการ	ไม่เกิน 40%	พื้นฐาน /Tier 1	ไม่เกิน 10.0 %	\$300/\$450
		Tier 2	10.1 – 25.0 %	\$400/\$600
		Tier 3	25.1 – 40.0 %	\$600/\$800
งานก่อสร้าง	ไม่เกิน 87.5%	MYE	ต่ำกว่า 87.5 %	\$300/\$650
		MYE-waiver		\$600/\$950
งานการผลิต	ไม่เกิน 87.5%	MYE	ต่ำกว่า 87.5 %	\$300/\$450
		MYE-waiver		\$600/\$750
งานทางทะเล	ไม่เกิน 81.8%	Basic tier	ต่ำกว่า 81.8 %	\$300/\$400

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจากกระทรวงแรงงานประเทศสิงคโปร์ ใช้ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2559 - 30 มิถุนายน

2562

นอกจาก ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ของใบอนุญาต ประเภท Work Permit (WP) ที่แตกต่างกันแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ยังกำหนดแหล่งประเทศต้นทางของ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างอย่างเฉพาะเจาะจง เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ในแต่ละประเภทกิจการของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดแหล่งประเทศต้น ทางของแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง แบ่งเป็น 4 กลุ่มประเทศต้นทางเท่านั้น (ดังตารางที่ 3.5) ได้แก่ 1) ประเทศมาเลเซีย ซึ่งเรียกว่าเป็นประเทศดั้งเดิม (Tradition Source; TS) 2) กลุ่มประเทศไม่ ดั้งเดิม (Non-tradition Source; NTS) ได้แก่ บังกลาเทศ ปากีสถาน อินเดีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา พม่า

และไทย 3) กลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (North Asian Source; NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน และ 4) ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนแผ่นดินใหญ่ (People's Republic of China; PRC)

ตารางที่ 3.5 แสดงประเภทกิจการที่อนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติด้วยใบอนุญาต WP

ภาคส่วน	ประเทศต้นทางที่ให้สิทธิทำงาน
งานก่อสร้าง	มาเลเซีย จีน กลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (NTS) ได้แก่ อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังกลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ กลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
งานโรงงาน	มาเลเซีย จีน กลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
งานทางทะเล	มาเลเซีย จีน กลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (NTS) ได้แก่ อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังกลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ กลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
งานการผลิต	มาเลเซีย จีน กลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (NTS) ได้แก่ อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังกลาเทศ พม่า ฟิลิปปินส์ กลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
งานบริการ	มาเลเซีย จีน กลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจากกระทรวงแรงงานประเทศสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์มีความโน้มเอียงต่อนโยบายกำหนดแหล่งประเทศต้นทางต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ถึงแม้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดความเป็นชาติพันธุ์ของแรงงานชาวต่างชาติในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศ แต่แหล่งประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติที่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดมีนัยต่อความเป็นชาติพันธุ์ตามโครงสร้างของกลุ่มชาติพันธุ์ของประชากรสิงคโปร์ CMIO คือ ชาวจีน ชาวมาเลย์ ชาวอินเดีย และอื่น ๆ (ดังที่กล่าวไปแล้ว) รัฐบาลสิงคโปร์มีเงื่อนไขว่าด้วยแหล่งประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในยุคก่อน ค.ศ. 1970 รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้เฉพาะชาวมาเลเซียเท่านั้นที่สามารถเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเรียกว่าเป็นประเทศดั้งเดิม (Tradition Source; TS) เนื่องจากประเทศมาเลเซียเป็นประเทศเพื่อนบ้านของประเทศสิงคโปร์ และมีประวัติศาสตร์ร่วมกับประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ ภายหลังก.ศ. 1970 การสรรหาแรงงานชาวมาเลเซียเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ค่อนข้างยากลำบาก รัฐบาลสิงคโปร์ จึงเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติจากกลุ่มประเทศต้นทางใหม่ ที่เรียกว่ากลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (Non-Tradition Source; NTS) ได้แก่ บังกลาเทศ ปากีสถาน อินเดีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา พม่า และไทย รวมถึงแหล่งประเทศต้นทางอื่น ๆ อีก 2 กลุ่ม คือ แหล่งกลุ่มประเทศเอเชีย

เหนือ (North Asian Source; NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน และจากแหล่งประเทศ
สาธารณรัฐประชาชนจีนแผ่นดินใหญ่ (People's Republic of China; PRC) เพื่อนำเข้าและว่าจ้างงาน
เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์

นอกจากเงื่อนไขว่าด้วยแหล่งประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ยัง
กำหนดเงื่อนไขของประเภทตำแหน่งงานอาชีพต่อแหล่งประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ ทั้งนี้
แรงงานชาวต่างชาติที่มาจากแหล่งประเทศต้นทางที่แตกต่างกันจะได้รับสิทธิทำงานในแต่ละประเภท
ตำแหน่งงานอาชีพที่แตกต่างกัน แรงงานชาวต่างชาติที่มาจากแหล่งประเทศต้นทาง ได้แก่ มาเลเซีย
ฮองกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้ จะสามารถได้รับสิทธิทำงานในประเภทตำแหน่งงานอาชีพที่มากกว่า
แรงงานชาวต่างชาติที่มาจากแหล่งประเทศต้นทาง ได้แก่ อินเดีย อินโดนีเซีย และบังกลาเทศ ในขณะที่
ที่ แรงงานชาวต่างชาติจากประเทศมาเลเซีย จีน และกลุ่มประเทศ NAS ได้รับสิทธิทำงานในทุก
ประเภทตำแหน่งงานอาชีพ ทั้งในภาคส่วนงานก่อสร้าง งานโรงงาน งานประมงทะเล งานการผลิต
และงานบริการ ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติที่มาจากแหล่งประเทศกลุ่ม NTS รัฐบาลสิงคโปร์ให้
สิทธิทำงานเฉพาะในภาคส่วนงานก่อสร้าง งานทางทะเล และงานการผลิตเท่านั้น โดยไม่อนุญาตให้
ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพภาคงานบริการ และงานโรงงาน

แรงงานชาวต่างชาติที่มาจากประเทศมาเลเซีย จีน และกลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (NAS)
สามารถทำงานตำแหน่งงานอาชีพในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์มากกว่าแรงงานชาวต่างชาติ
ที่มาจากแหล่งประเทศต้นทางในกลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติจากแหล่ง
ประเทศกลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (NTS) สามารถทำงานเฉพาะตำแหน่งงานอาชีพในประเภทกิจการงาน
ก่อสร้าง งานทางทะเล และงานการผลิต เท่านั้น ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ให้สิทธิทำงานในตำแหน่งงาน
โรงงาน และงานบริการ เนื่องจากประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (NTS) ซึ่งแรงงานไทย
สามารถเข้ามาทำงานได้เฉพาะตำแหน่งงานอาชีพของประเภทกิจการงานก่อสร้าง งานทางทะเล และ
งานการผลิตเท่านั้น ซึ่งแรงงานไทยไม่สามารถเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานอาชีพของประเภทกิจการ
งานโรงงาน และงานบริการในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ด้วยใบอนุญาตทำงานประเภท WP

6) Work Permit for Foreign Domestic Worker (FWP) เป็นใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่แรงงาน
ชาวต่างชาติเฉพาะเพศหญิงในตำแหน่งงานอาชีพคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งต้องมีอายุระหว่าง 21-50 ปี มี
การศึกษาขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 8 ปี รัฐบาลสิงคโปร์ค่อนข้างเข้มงวดต่อการบริหารจัดการแรงงาน
ชาวต่างชาติประเภทนี้ โดยอาศัยเครื่องมือว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน
(Levy) และการวางเงินมัดจำ (Security Bond) จำนวน 5,000 เหรียญสิงคโปร์ ยกเว้นจากประเทศ
มาเลเซีย ทั้งนี้ ถ้าในครอบครัวมีผู้สูงอายุ นายจ้างจะเสียค่าใช้จ่ายลดลง 60 เหรียญสิงคโปร์ รวมถึง
รัฐบาลให้สิทธิทำงานเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติเพศหญิงที่มาจากแหล่งประเทศต้นทางบางประเทศ
เท่านั้น ได้แก่ บังกลาเทศ กัมพูชา ฮองกง อินเดีย มาเก๊า มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ศรี
ลังกา ไต้หวัน และไทย เท่านั้น อันมีผลทำให้แรงงานไทยเฉพาะเพศหญิงจึงสามารถขอรับสิทธิทำงาน
เป็นคนรับใช้ในบ้านในประเทศสิงคโปร์ได้

7) Work Permit for Confinement Nanny เป็นใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติ เฉพาะเพศหญิงทำงานในตำแหน่งงานอาชีพเป็นพี่เลี้ยงเด็กในบ้าน รัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้นายจ้าง รับแรงงานชาวต่างชาติเพื่อทำหน้าที่เลี้ยงเด็กในบ้านเฉพาะประเทศต้นทางจากประเทศมาเลเซีย และมีอายุระหว่าง 23-70 ปี เท่านั้น โดยให้สิทธิเข้ามาทำงานเป็นพี่เลี้ยงเด็กเพียง 16 สัปดาห์ หลังจากวัน แรกเกิด รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติประเภทนี้ นายจ้างจะต้องจ่าย ค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ตามที่รัฐบาลกำหนด โดยไม่ต้องวางเงินมัด จำแรงงานชาวต่างชาติ เนื่องจากเป็นแรงงานชาวต่างชาติจากประเทศมาเลเซีย

8) Work Permit for Performing Artiste เป็นใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติที่ ทำงานในสถานบันเทิงกลางคืนเพื่อทำงานในระยะสั้น ไม่เกิน 6 เดือน รัฐบาลสิงคโปร์บริหารจัดการ แรงงานชาวต่างชาติประเภทนี้ด้วยระบบโควตา จำนวน ไม่เกิน 8 คน ต่อสถานประกอบการ และต้อง ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ในอัตราที่รัฐบาลกำหนด แต่รัฐบาล สิงคโปร์ไม่ได้กำหนดแหล่งประเทศต้นทางของใบอนุญาตประเภทนี้ ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับ สิทธิใบอนุญาตประเภทนี้จะไม่สามารถขอรับสิทธิใบอนุญาตประเภท WP เป็นระยะเวลา 1 ปี ภายหลังใบอนุญาตประเภทนี้หมดอายุแล้ว

9) Training Employment Pass (TEP) เป็นใบอนุญาตที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแรงงาน ชาวต่างชาติระดับทักษะที่ต้องการเข้ามาฝึกปฏิบัติงานหรือทำงานในระยะสั้นในประเทศสิงคโปร์ ไม่ เกิน 3 เดือน แต่ต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่า 3,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน นายจ้างไม่ต้องจ่าย ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ประเภทนี้ ในขณะที่ ใบอนุญาตประเภท Training Work Permit (TWP) เป็นใบอนุญาตที่รัฐบาลให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างเข้ามาฝึกปฏิบัติงาน หรือทำงานในตำแหน่งงานอาชีพไร้ฝีมือหรือกึ่งทักษะในระยะสั้น ไม่เกิน 6 เดือน โดยไม่มีการกำหนด เงินเดือนขั้นต่ำ เหมือนใบอนุญาตประเภท TEP นี้

10) Work Holiday Program เป็นใบอนุญาตทำงานที่ออกให้แก่นักศึกษาชาวต่างชาติที่กำลัง ศึกษาหรือเพิ่งสำเร็จการศึกษาไม่เกิน 2 ปี และมีอายุระหว่าง 18-25 ปี ที่ต้องการเข้ามาทำงานใน ประเทศระยะสั้น ที่ไม่เกิน 6 เดือน โดยไม่มีค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติประเภทใบอนุญาตนี้ในโควตา จำนวน 2,000 คนต่อครั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์จำกัดเฉพาะนักศึกษาชาวต่างชาติที่กำลังศึกษาหรือสำเร็จการศึกษา เฉพาะมหาวิทยาลัยชั้นนำจากประเทศออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เยอรมัน ฮังการี ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และต้องเป็นมหาวิทยาลัยที่ติดลำดับ 200 มหาวิทยาลัยของโลก จากการจัดลำดับมหาวิทยาลัยของ Quacquarelli Symonds World University Rankings, Shanghai Jiao Tong University's Academic Ranking หรือ Time Higher Education World University Ranking รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการเปิดโอกาสให้แก่นักศึกษาต่างชาติที่มี ความสามารถสูง แต่ขาดประสบการณ์ทำงาน มีโอกาสมีประสบการณ์ชีวิตและทำงานในประเทศ แล้ว เปลี่ยนประเภทใบอนุญาตทำงานเป็น Employment Pass (EP1) หรืออื่น ๆ ภายหลัง

11) Training Employment Permits (TWP) เป็นใบอนุญาตที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างหรือนักเรียนต่างชาติที่ต้องการเข้ามาฝึกปฏิบัติงานหรือทำงานในระยะสั้นในประเทศ ไม่เกิน 6 เดือน โดยไม่กำหนดรายได้ขั้นต่ำต่อเดือน ซึ่งคล้ายกับใบอนุญาตประเภท WP นายจ้างสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้แรงงานชาวต่างชาติภายใต้กิจการในต่างประเทศ สามารถเข้ามาฝึกอบรมหรือฝึกปฏิบัติงานในกิจการของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงนักเรียนต่างชาติในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์สามารถขอรับสิทธิฝึกสหกิจศึกษาที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติรายเดือน โควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ และเงินประกันของแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อควบคุมการใช้แรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น

12) Dependant's Pass (DP) เป็นใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่ผู้ติดตามของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท EP หรือ S Pass ที่ต้องการให้ผู้ติดตามที่เป็นคู่สมรส หรือสมาชิกครอบครัวที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี ขอรับสิทธิเข้าเมืองและพำนักอาศัยในประเทศสิงคโปร์ โดยมีสิทธิพำนักอาศัยในประเทศสิงคโปร์ ไม่เกิน 2 ปี ทั้งนี้ ตามระยะเวลาของใบอนุญาตของผู้ถือ EP หรือ S Pass และผู้ที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท DP นี้ สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานประเภท Letter of Consent (LOC) เพื่อทำงานในประเทศสิงคโปร์ได้ ส่วนสิทธิทำงานประเภท Long term Visit Pass (LTVP) เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ติดตามของชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท EP หรือ S Pass เช่นกัน แต่มอบสิทธิให้แก่ผู้ติดตามที่เป็นบุตรของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือบุตรที่พิการ โดยจะได้รับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ ไม่เกิน 2 ปี ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาของใบอนุญาตของผู้ถือหลักที่ได้รับสิทธินั้น และสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานประเภท Letter of Consent (LOC) เพื่อทำงานในประเทศสิงคโปร์ได้เช่นกัน ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์จะออก Letter of Consent (LOC) ให้แก่ผู้ที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท LTVP หรือ DP ที่ต้องการทำงานในประเทศสิงคโปร์ โดยนายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติรายเดือน และไม่มีจำนวนโควตา ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์พิเศษที่รัฐบาลสิงคโปร์มอบให้แก่ผู้ติดตามของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ถือใบอนุญาตประเภท EP หรือ S Pass อย่างไรก็ตาม ผู้ติดตามที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตประเภท LTVP หรือ DP จะต้องดำเนินการยื่นเรื่องขอรับ Letter of Consent (LOC) ต่อรัฐบาลสิงคโปร์ก่อนเสมอ จึงจะสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ได้อย่างโดยชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ ผู้เขียนสามารถจำแนกประเภทของใบอนุญาตที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์นั้น เป็นตัวบ่งชี้ถึงสิทธิการเข้าเมือง สิทธิพำนักอาศัยในประเทศสิงคโปร์ และ/หรือ สิทธิดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ ประเภทของใบอนุญาตดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็นอย่างน้อย 4 กลุ่ม ได้แก่

1) กลุ่มใบอนุญาตสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ผู้ที่มีความชำนาญในระดับวิชาชีพ (Professional) ประกอบด้วย 4 ประเภท ได้แก่ Employment Pass (EP1) Entre Pass (EP2) และ Personalized Employment Pass (PEP) และ S Pass (SP) ทั้งนี้ ใบอนุญาตประเภท Entre Pass

(EP2) สำหรับนักลงทุนหรือผู้ประกอบการที่เป็นการว่าจ้างงานด้วยตนเอง ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มผู้มีทักษะและความสามารถเช่นกัน

2) กลุ่มใบอนุญาตสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพไร้ฝีมือหรือกึ่งทักษะในการทำงาน (Unskilled/Semi-Skilled workers) ประกอบด้วย Work Permit for Foreign Worker (WP) และ Work Permit for Foreign Domestic Worker (FDW) Work Permit for Confinement Nanny Work Permit for Performing Artist

3) กลุ่มใบอนุญาตสำหรับนักศึกษาต่างชาติเพื่อฝึกงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วย ใบอนุญาตประเภท Training Employment Pass (TEP) Work Holiday Program และ Training Work Permit (TWP)

4) กลุ่มใบอนุญาตสำหรับสมาชิกครอบครัวผู้ติดตาม ประกอบด้วย ใบอนุญาตประเภท Dependant's Pass (DP) Long term Visit Pass (LTVP) และ Letter of Consent (LOC) และ

5) กลุ่มใบอนุญาตสำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในระยะสั้นในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์ได้ยกเว้นให้ชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิการตรวจลงตราประเภท Visit Pass สามารถทำงานในประเทศระยะสั้นได้ ประกอบด้วยใบอนุญาต 3 ประเภท คือ Miscellaneous Work Pass Work Pass, Exempt Activities Work Pass exemption for foreign, Work Pass for holders of Long Term Visit Passes

ถึงแม้ว่า ประเภทใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์มีหลากหลาย ดังที่กล่าวแล้วไปแล้วนั้น แต่รัฐบาลสิงคโปร์มีใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์ จำนวน 3 ประเภทเท่านั้น ได้แก่ ประเภท Employment Pass (EP1) และ Personalized Employment Pass (PEP) ประเภท S Pass รวมถึงประเภท Entre Pass (EP2) ที่ให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ในฐานะเป็นผู้ประกอบการใหม่ที่เป็นว่าจ้างงานด้วยตนเองในประเทศสิงคโปร์ แต่ไม่ใช่เป็นลูกจ้างในฐานะที่เป็นแรงงานชาวต่างชาติ ในขณะที่ ใบอนุญาตประเภท Training Employment Pass (TEP) และ Work Holiday Program เป็นประเภทใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและนักศึกษาต่างชาติเข้ามาฝึกงานหรือปฏิบัติงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดในระยะสั้น Training Employment Pass (TEP) ไม่เกิน 3 เดือน และ Work Holiday Program ไม่เกิน 6 เดือน

เมื่อผู้เขียนวิเคราะห์ตำแหน่งงานในแต่ละประเภทของใบอนุญาตของรัฐบาลสิงคโปร์ภายใต้การจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Standard Classification of Occupations 2008: ISCO-08) พบว่า ใบอนุญาตแต่ละประเภทของรัฐบาลสิงคโปร์มีการจัดจำแนกระดับทักษะที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เพื่อให้สิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ดังต่อไปนี้

1) ใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP1) Entre Pass (EP2) Personalized Employment Pass (PEP) เป็นใบอนุญาตที่ให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทาง

เศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ของการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นตำแหน่งงานในอาชีพที่ต้องอาศัยทักษะวิชาชีพหรือทักษะชำนาญการสูงในการทำงาน ประกอบด้วย ผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูง ผู้จัดการ และผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นหมวดอาชีพในหมวดใหญ่ที่ 1 และหมวดผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นหมวดอาชีพในหมวดใหญ่ที่ 2

2) ใบอนุญาตประเภท S Pass เป็นใบอนุญาตที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ภายใต้ตำแหน่งงานในอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 หรือ 4 ของการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นตำแหน่งงานในอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคและการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นหมวดอาชีพในหมวดใหญ่ที่ 3 อย่างไรก็ตาม ประเภท S Pass ในบางตำแหน่งงานในหมวดอาชีพผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมายที่อยู่ในหมวดใหญ่ที่ 1 เป็นตำแหน่งงานในอาชีพที่จัดเป็นผู้ที่มีระดับทักษะที่ 3 ก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลสิงคโปร์ ที่กำหนดให้ใบอนุญาต ประเภท S Pass อยู่ระหว่างใบอนุญาต ประเภท EP และใบอนุญาต ประเภท Work Permit

3) ใบอนุญาต ประเภท Work Permit ทุกประเภทเป็นใบอนุญาตที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศภายใต้ตำแหน่งงานในอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 2 ของการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะงานเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยหมวดอาชีพในหมวดใหญ่ที่ 4-8 ได้แก่ เสมียน พนักงานบริการและผู้นำสายสินค้า ผู้ปฏิบัติงานด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักร ยกเว้น ใบอนุญาต Work Permit สำหรับอาชีพคนรับใช้ในบ้านและพี่เลี้ยงเด็ก ที่เป็นใบอนุญาตทำงานในตำแหน่งงานในอาชีพระดับทักษะที่ 1 ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานประจำวันแบบง่าย ๆ โดยเป็นหมวดอาชีพในหมวดใหญ่ที่ 9 คือ ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์มีแนวคิดว่าด้วยการกำหนดประเภทของใบอนุญาตเพื่อให้สิทธิเข้าเมืองและจ้างแรงงานชาวต่างชาติ โดยจัดประเภทของระดับทักษะตามตำแหน่งงานในอาชีพที่ชัดเจน ตำแหน่งงานในอาชีพระดับทักษะที่ 4 เป็นตำแหน่งงานที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้คุณค่าและให้ความสำคัญเพื่อเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของใบอนุญาต ประเภท Employment Pass (EP1) Entre Pass (EP2) Personalized Employment Pass (PEP) ในขณะที่ ตำแหน่งงานที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 ซึ่งเป็นตำแหน่งงานที่อาศัยทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงานน้อยกว่าระดับทักษะที่ 4 รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติสามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ด้วยใบอนุญาต ประเภท S Pass ซึ่งตำแหน่งงานในอาชีพระดับทักษะที่ 3 และ 4 รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิเข้ามาทำงานในประเทศอย่างเสรี ภายใต้สิทธิประโยชน์ที่

แตกต่างจากใบอนุญาต ประเภท Work Permit ที่รัฐบาลสิงคโปร์ค่อนข้างจำกัดสิทธิประโยชน์ในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติ ประเภท ใบอนุญาต Work Permit ทุกประเภทตำแหน่งงานในอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 2 ยกเว้น คนรับใช้ในบ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก ตำแหน่งงานในอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 1 ทั้งนี้ อาจกล่าวโดยสรุปว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ภายใต้ใบอนุญาต ประเภท Work Permit ปฏิบัติงานในตำแหน่งงานที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 1 และ 2 ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ภายใต้ใบอนุญาต ประเภท S Pass และ EP ประกอบด้วย Employment Pass (EP1) Entre Pass (EP2) Personalized Employment Pass (PEP) ปฏิบัติงานในตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 และ 4 ของการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ดังตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 3.6 แสดงการวิเคราะห์ระดับทักษะของประเภทใบอนุญาต (Pass) ของประเทศสิงคโปร์ตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08)

ลำดับ	ประเภท	ระดับทักษะ	หมวดใหญ่	ตัวอย่างตำแหน่งงาน (หมวดอาชีพ)
1	Employment Pass* (EP1)	4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญชาติกฎหมาย	ผู้บริหารระดับสูง (11) ผู้จัดการด้านการบริหารจัดการและการพาณิชย์ (12) ผู้จัดการด้านการผลิตและการบริการเฉพาะอย่าง (13) ผู้จัดการโรงแรม การค้า และการบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
			2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ	วิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ (21) สุขภาพ (22) การสอน (23) ธุรกิจและการบริหาร (24) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (25) กฎหมาย สังคม และวัฒนธรรม (26)
2	Entre Pass* (EP2)	4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญชาติกฎหมาย	กรรมการผู้จัดการและผู้บริหารระดับสูง (1120)
3	Personalized Employment Pass* (PEP)	4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญชาติกฎหมาย 2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ	เหมือน EP1
4	S Pass* (SP)	3	3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ	เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องด้านต่าง ๆ (3)
5	Work Permit for foreign worker (WP)	2	5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า	ภาคส่วนงานบริการ ได้แก่ พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า (5)
			6 ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง	ภาคส่วนทางทะเล ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานด้านการประมงน้ำจืดและประมงชายฝั่งทะเล (6222)

ลำดับ	ประเภท	ระดับทักษะ	หมวดใหญ่	ตัวอย่างตำแหน่งงาน (หมวดอาชีพ)
			7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	ภาคส่วนก่อสร้าง ได้แก่ ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง (7)
			8 ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ	ภาคส่วนโรงงาน ได้แก่ ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ (8)
			9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน	คนงานและผู้ช่วยทำความสะอาด (91) ยกเว้น คนงานและผู้ช่วยทำความสะอาดที่พักอาศัย (9111) ผู้ช่วยประกอบอาหาร (94) ผู้จำหน่ายสินค้าและให้บริการ (95) และผู้ปฏิบัติงานและผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐานอื่น ๆ (96)
6	Work Permit for foreign domestic worker (FDW)	1	9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน	คนงานและผู้ช่วยทำความสะอาดที่พักอาศัย (9111)
7	Work Permit for confinement nanny	1	9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน	คนเลี้ยงเด็กชาวมาเลเซีย (9111)
8	Work Permit for performing artite	2	5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า	พนักงานที่ทำงานการสถานบันเทิงกลางคืน (5169)

ที่มา: ผู้เขียน การวิเคราะห์โดยอาศัยระดับทักษะที่ต้องการของอาชีพในแต่ละหมวดใหญ่ตามมาตรฐานการจัดประเภทอาชีพของ ISCO-08

ในขณะที่ ผู้เขียนทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับทักษะกับระดับการศึกษาตามมาตรฐานการจัดประเภทการศึกษา (International Standard Classification of Education: ISCED-1997) ของ UNESCO (ดังตารางที่ 3.7) พบว่า รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดระดับการศึกษาของเงื่อนไขคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติในทุกประเภท ใบอนุญาต รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขว่าด้วยระดับการศึกษา ใบอนุญาต ประเภท Employment Pass (EP1) ที่กำหนดระดับการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไป และ S Pass ที่กำหนดระดับปริญญาตรีหรืออนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรเฉพาะทาง ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้อาศัยระดับการศึกษาเป็นมาตรฐานของการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ใบอนุญาต ประเภท EP1 ซึ่งกำหนดระดับปริญญาตรีขึ้นไปสามารถเปรียบเทียบกับระดับการศึกษาตามมาตรฐานการจัดประเภทการศึกษาในระดับทักษะที่ 4 ในขณะที่ S Pass ระดับการศึกษาระดับอนุปริญญาจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 หรือระดับปริญญาตรีขึ้นไป ซึ่งจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ยังกำหนดระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของคนรับใช้ในบ้าน ที่จะเข้ามาทำงานในประเทศ ขั้นต่ำต้องจบการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศต้นทางอย่างน้อย 8 ปี ขึ้นไป ซึ่งจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 2

รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้อาศัยระดับการศึกษาในระบบทางการเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของใบอนุญาตทุกประเภท เพื่อขอรับสิทธิเข้าและทำงานชาวต่างชาติ เท่ากับการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระดับรายได้และตำแหน่งงานที่นายจ้างต้องการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยวุฒิการศึกษาและระดับการศึกษาในระบบของแรงงานชาวต่างชาติเป็นเพียงปัจจัยองค์ประกอบในการยื่นเรื่องขอเข้าเมืองและว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคุณสมบัติว่าด้วยระดับการศึกษาของแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทใบอนุญาต พบว่า รัฐบาลสิงคโปร์มีการกำหนดระดับการศึกษาของใบอนุญาต ประเภท EP1 ระดับปริญญาตรีขึ้นไป หรือผู้มีทักษะพิเศษ ซึ่งระดับปริญญาตรีจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ใบอนุญาต ประเภท S Pass รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา หรือปริญญาตรี ซึ่งจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 และ 4 ในขณะที่ใบอนุญาต ประเภท Work Permit รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดระดับการศึกษาขั้นต่ำประกอบการพิจารณาคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติ แต่ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานรับใช้ในบ้านจะต้องสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศต้นทาง จำนวน 8 ปี เป็นอย่างน้อย เพื่อประกอบการพิจารณานำเข้าและว่าจ้างแรงงานเป็นคนรับใช้ในบ้าน ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้อาศัยระดับการศึกษาเป็นเงื่อนไขเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ โดยเฉพาะและระดับการศึกษาไม่ได้เป็นตัวบ่งชี้ถึงคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละใบอนุญาต ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อตำแหน่งงานในอาชีพที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยฐานเงินเดือนขั้นต่ำเป็นตัวบ่งชี้ระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ มากกว่าการศึกษาในระบบเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม ระดับการศึกษาในระบบของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยใบอนุญาต Employment Pass (EP1) คือ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ในขณะที่ S Pass (SP) คือ ระดับอนุปริญญา ซึ่งจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 หรือระดับปริญญาตรี ซึ่งจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ก็ได้

ตารางที่ 3.7 แสดงการวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับทักษะกับระดับการศึกษาของประเภทใบอนุญาต (Pass) สิงคโปร์

ลำดับ	ประเภท	ระดับการศึกษา	ระดับทักษะ
1	Employment Pass (EP1)	ระดับปริญญาตรี	4
2	Entre Pass (EP2)	ไม่กำหนด	-
3	Personalized Employment Pass (PEP)	ไม่กำหนด	-
4	S Pass (SP)	ปริญญาตรีหรืออนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรเฉพาะทาง	3-4
5	Work Permit for foreign worker (WP)	ไม่กำหนด	-
6	Work Permit for foreign domestic worker (FDW)	การศึกษาพื้นฐาน 8 ปี	2
7	Work Permit for confinement nanny	ไม่กำหนด	-
8	Work Permit for performing artite	ไม่กำหนด	-

ที่มา: ผู้เขียน

หมายเหตุ การวิเคราะห์โดยอาศัยระดับทักษะเปรียบเทียบระดับการศึกษาตามมาตรฐานการจัดประเภทการศึกษา ISCED-1997 ของ UNESCO

3.5 กระบวนการเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์

หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่บริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติของประเทศสิงคโปร์ มี 2 หน่วยงาน คือ 1) กรมตรวจคนเข้าเมืองและด่านตรวจคนเข้าเมือง (Immigration and Checkpoint Authority) ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีพันธกิจหลักในการบริหารจัดการดูแลการตรวจคนเข้าเมือง และชายแดนของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ และ 2) กระทรวงแรงงาน (Ministry of Manpower) มีพันธกิจในการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติ เกี่ยวกับการให้สิทธิทำงาน สิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศด้วยใบอนุญาต รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน และการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ทั้งแรงงานท้องถิ่นและแรงงานชาวต่างชาติในประเทศสิงคโปร์

อย่างไรก็ตาม กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ (MOM) เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ ภายในกระทรวงแรงงานสิงคโปร์มีการแบ่งหน่วยงานภายในองค์กรเป็น 15 หน่วยงาน และอีก 3 คณะกรรมการอำนวยการ (ภาพประกอบที่) อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติ มี 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมใบอนุญาตทำงาน (Work Pass Division) และ กรมบริหารการจัดการแรงงานชาวต่างชาติ (Foreign Manpower Management Division) (ภาพประกอบที่) ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนี้ มีหน้าที่และความรับผิดชอบประเภทงานที่แตกต่างกัน

กรมใบอนุญาตทำงาน (Work Pass Division) มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกิจกรรมธุรกรรมเกี่ยวกับการสมัครขอสิทธิใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการยกเลิกสิทธิใบอนุญาต ให้แก่นายจ้างและแรงงานชาวต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ รวมถึง การกำหนดจำนวนและคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ภายใต้นโยบายและกฎหมายของประเทศตามความจำเป็น เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมถึงความมั่นคงทางสังคม และความปลอดภัยของประเทศ เนื่องจากใบอนุญาตทำงาน หมายถึง การอนุญาตให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติเข้าเมือง และพำนักอาศัยอยู่ในประเทศเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะเวลาที่จำกัด ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์จำแนก หน่วยงานนี้ที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมประเภทใบอนุญาตตามระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ โดยศูนย์บริการใบอนุญาตประเภท (Employment Pass Services Centre) เป็นหน่วยงานที่ให้บริการทำหน้าที่ขอรับสิทธิ ให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ใบอนุญาตประเภท EP และ S Pass ในขณะที่ ศูนย์บริการ MOM Service Centre เป็นหน่วยงานที่ให้บริการขอรับสิทธิใบอนุญาตประเภทต่าง ๆ WP ให้แก่แรงงานชาวต่างชาติที่ไม่ใช่แรงงานระดับทักษะ

กรมบริหารการจัดการแรงงานชาวต่างชาติ (Foreign Manpower Management Division) เป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติ รวมถึงปกป้องสิทธิและสวัสดิการให้แก่แรงงานชาวต่างชาติที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องทำงานร่วมกับกรมอื่น ๆ ของกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ โดยมีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ 1) การบริหารจัดการและป้องกันการว่าจ้างงานและการใช้แรงงานชาวต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการปกป้องสิทธิ สวัสดิการของแรงงานชาวต่างชาติตามกฎหมายที่กำหนด 2) การกำกับดูแลบริษัทนายหน้าจัดหางานแรงงานชาวต่างชาติ และ 3) การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ภายในหน่วยงานนี้ยังแบ่งออกเป็น 5 ส่วนงานภายใน คือ 1) Employment Inspectorate Department 2) Well-being Department 3) the Planning and Organization Development Department 4) Customer management Department และ 5) Intelligence Department

3.6 รูปแบบการควบคุมแรงงานชาวต่างชาติของประเทศสิงคโปร์

ปัญหาแรงงานท้องถิ่นขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์อันมีผลทำให้นายจ้างมีความต้องการแรงงานชาวต่างชาติเพื่อทดแทนแรงงานท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ความต้องการแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างไม่ได้เกิดขึ้นอย่างอิสระ โดยอัตโนมัติของระบบอุปสงค์อุปทานแรงงาน รัฐบาลสิงคโปร์มีเครื่องมือที่ใช้บริหารจัดการความต้องการแรงงานชาวต่างชาติเพื่อนำเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ เพื่อให้มั่นใจว่านายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็นภายใต้ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ความต้องการแรงงานชาวต่างชาติ ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ความต้องการแรงงานชาวต่างชาติให้นายจ้างว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ เพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำของแรงงานท้องถิ่นในประเทศ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ที่มีเงื่อนไข 10 ประเภท คือ 1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น (Economic Need Test) 2) ขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน (Passes/Work Permits) 2) โควตาจำกัดจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ (Quota) 3) ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Levy) 4) เพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) 5) การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว 6) บริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานชาวต่างชาติ 7) การจัดการแรงงานผิดกฎหมาย 8) แหล่งประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ 9) ความเป็นเพศ และ 10) ระดับการศึกษาและทักษะ ดังนี้

1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างที่ต้องการยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยใบอนุญาต ประเภท EP1 และ S Pass ต้องผ่านการทดสอบตลาดแรงงาน (Economic Need Test) เมื่อ ค.ศ. 2013 ภายหลังเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงของสาธารณชนเพื่อต่อต้านนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของรัฐบาลสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์จึงสร้างระบบการทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ชาวสิงคโปร์

ต่อการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ และเพื่อยืนยันปัญหาความขาดแคลนแรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศ รวมถึงเพื่อให้ได้รับโอกาสให้ชาวสิงคโปร์เข้าสู่กระบวนการสรรหาคณหางานของนายจ้าง โดยกำหนดให้นายจ้างที่ต้องการยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต้องลงประกาศโฆษณาสรรหาคณหางานชาวสิงคโปร์ในเว็บไซต์ของรัฐบาลที่ชื่อว่า “MyCareersFuture.SG” ซึ่งเป็นระบบสารสนเทศที่พัฒนาขึ้นเพื่อให้คณหางานท้องถิ่นสามารถเข้าถึงตำแหน่งงานที่เหมาะสม ภายใต้การกำกับดูแลของ Workforce Singapore Agency กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ ไม่น้อยกว่า 14 วัน รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้มีการทดสอบตลาดแรงงานในแต่ละตำแหน่งงานรายบุคคล ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติภายใต้ระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) ของรัฐบาลสิงคโปร์ที่กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ร้องยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อรัฐบาล เนื่องจาก ผลของการทดสอบตลาดแรงงานด้วยใบรับรองจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงความจำเป็นของนายจ้างที่ประสบปัญหาแรงงานขาดแคลนในประเทศสิงคโปร์ อันมีผลทำให้นายจ้างต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต่อรัฐบาล ทั้งนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าระบบการทดสอบตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ เป็นเครื่องมือทดสอบสถานการณ์ปัญหาขาดแคลนแรงงานชาวสิงคโปร์ระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศ เพื่อให้สิทธิแก่นายจ้างในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อไป อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้มีการทดสอบตลาดแรงงานในประเทศเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภท EP และ S Pass เท่านั้น ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างประเภท Work Permit รัฐบาลไม่กำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการทดสอบตลาดแรงงานนี้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประเทศสิงคโปร์ประสบปัญหาความขาดแคลนแรงงานระดับล่างในตลาดแรงงานของประเทศ โดยแท้จริง ซึ่งนายจ้างไม่มีความจำเป็นต้องทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นระดับล่าง เพื่อยืนยันผลของการทดสอบปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับล่าง

2) **ขอรับสิทธิทำงาน** แรงงานชาวต่างชาติทุกคนที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ จะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อกระทรวงแรงงาน เพื่อให้ได้รับสิทธิทำงาน สิทธิพำนักราชอาณาในประเทศและสิทธิเข้าประเทศสิงคโปร์ ภายใต้ระยะเวลาจำกัดตามที่รัฐบาลกำหนด รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยการจำแนกประเภทแรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการด้วยประเภทใบอนุญาตที่แตกต่างกัน ประเภทของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกันจะได้รับสิทธิทำงานที่แตกต่างกัน และสามารถขอขยายต่อใบอนุญาตตามสัญญาว่าจ้างงานได้ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบใบอนุญาตทำงานจำแนกประเภทแรงงานชาวต่างชาติ และรัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิทำงานพิเศษแก่แรงงานชาวต่างชาติที่ตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์มีความต้องการ ทั้งนี้ ใบอนุญาตทำงานของประเทศสิงคโปร์ที่กระทรวงแรงงานออกให้แก่แรงงานชาวต่างชาตินี้ ไม่เฉพาะให้สิทธิทำงานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิพำนักราชอาณาในประเทศ และสิทธิเข้าประเทศด้วย ซึ่งใบอนุญาตทำงานของรัฐบาลสิงคโปร์เป็นการรวมสิทธิภายใต้ระบบใบอนุญาตเดียว

รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยการกำหนดคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเพื่อให้ นายจ้างสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิใบอนุญาตของแรงงานชาวต่างชาติ อย่างน้อย 3 เงื่อนไข คือ ระดับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนรายได้ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงานอาชีพ เป็นตัวชี้วัดในการ จำแนกประเภทใบอนุญาตของแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างและระดับทักษะ รวมถึงจำแนกคุณสมบัติ ของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในแต่ละประเภทใบอนุญาต โดยให้ระดับค่าตอบแทนเป็นตัวชี้วัด ที่สำคัญ เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและผู้ติดตามของแรงงาน ชาวต่างชาติระดับทักษะที่แตกต่าง แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะได้รับค่าตอบแทนหรือเงินเดือน รายได้ตามที่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดในแต่ละประเภทใบอนุญาต ซึ่งไม่ต่ำกว่า 2,200 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 53,000 บาท) ทั้งนี้ ใบอนุญาตประเภท S Pass (SP) แรงงานชาวต่างชาติจะต้องได้รับ เงินเดือนไม่ต่ำกว่า \$ 2,200 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน ใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP1) แรงงานชาวต่างชาติจะต้องได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 3,600 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน (ประมาณ 86,900 บาท) และใบอนุญาตประเภท Personalized Employment Pass (PEP) เงินเดือนไม่น้อยกว่า \$ 18,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน

3) **ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Levy)** เริ่มใช้ครั้งแรกใน ค.ศ.1980 การ ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่ไม่ได้มาจากประเทศมาเลเซียในกิจการงานก่อสร้าง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ ควบคุมนายจ้างให้จำกัดการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละกิจการ โดยนายจ้างจะต้องจ่าย ค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติในอัตราที่รัฐบาลกำหนดเป็นรายเดือนต่อการจ้างแรงงาน ชาวต่างชาติแต่ละคน ในปัจจุบัน ระบบค่าธรรมเนียมนี้ยังใช้อยู่กับแรงงานบางประเภทส่วนงาน ได้แก่ ใบอนุญาตประเภท WP TWP และ S Pass รวมถึงแรงงานรับใช้ในบ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก เพื่อควบคุม การว่าจ้างงานแรงงานชาวต่างชาติไม่ให้เกิดความจำเป็น และเพื่อลดช่องว่างของความแตกต่าง ระหว่างค่าจ้างแรงงานท้องถิ่นกับชาวต่างชาติ เนื่องจากนายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจโดยตรงจากการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในประเทศ ซึ่งการว่าจ้างแรงงาน ชาวต่างชาติที่มีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น อาจส่งผลทำให้อัตราการว่างงานของแรงงานท้องถิ่น ในประเทศเพิ่มสูงขึ้น เพื่อป้องกันตำแหน่งงานให้แก่แรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ สิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์จึงอาศัยระบบค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติเป็นเครื่องมือหนึ่งในการ เพิ่มต้นทุนการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติให้นายจ้าง ในฐานะผู้รับผลประโยชน์โดยตรงต่อการ นำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติกับแรงงาน ท้องถิ่นไม่แตกต่างกันมากนัก ระบบนี้เป็นการพยายามของรัฐบาลสิงคโปร์ที่จะควบคุมนายจ้างให้ นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น เฉพาะตำแหน่งงานบางประเภทที่นายจ้างไม่ สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาศัยระบบ ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาตินี้ เฉพาะบางตำแหน่งงาน โดยเฉพาะแรงงานระดับล่างที่ ขอรับสิทธิใบอนุญาต ประเภท ใบอนุญาตประเภท WP TWP และ S Pass รวมถึงแรงงานรับใช้ใ บ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดให้นายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ระดับทักษะที่ขอรับสิทธิทำงานประเภท EP1 EP2 และ PEP ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมนี้ ทั้งนี้ อาจจะ

กล่าวได้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศมากกว่าแรงงานระดับล่าง

4) เพดานการจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) เป็นเครื่องมือควบคุมจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อจำกัดการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละนายจ้างด้วยการคำนวณร้อยละของจำนวนแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละกิจการ เพื่อย้ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ตามกลุ่มระดับช่วงชั้น Tiers ของแต่ละประเภทกิจการ ซึ่งระบบเพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติมีความแตกต่างจากระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติที่ระบบโควตาเป็นเพียงการจำกัดจำนวนแรงงานชาวต่างชาติตามที่รัฐบาลกำหนด แต่ไม่มีการคำนวณร้อยละของจำนวนการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นในแต่ละกิจการ ระบบเพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเป็นการคำนวณร้อยละของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทกิจการ เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในอัตราที่แตกต่างกัน

ตั้งแต่ ค.ศ. 1987 รัฐบาลสิงคโปร์ได้นำระบบเพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) มาใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง เพื่อควบคุมความต้องการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้าง ระบบเพดานนี้อาศัยการคำนวณสัดส่วนการว่าจ้างงานระหว่างแรงงานชาวต่างชาติกับแรงงานท้องถิ่นในแต่ละกิจการ ถ้านายจ้างที่มีร้อยละของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติสูง นายจ้างจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Levy) ในอัตราที่สูงขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้หมายความว่าค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติขึ้นอยู่กับกลุ่มช่วงชั้นของร้อยละการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่รัฐบาลกำหนด รัฐบาลสิงคโปร์ออกแบบระบบควบคุมนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาความแตกต่างของค่าจ้างแรงงานท้องถิ่นกับแรงงานชาวต่างชาติ และเพื่อเปิดให้นายจ้างว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นในกิจการ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบเพดานการจ้างแรงงานชาวต่างชาติเฉพาะใบอนุญาต ประเภท WP และ S Pass เท่านั้น ยกเว้นตำแหน่งงานอาชีพคนรับใช้ในบ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก

5) การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติของประเทศสิงคโปร์มีลักษณะเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานแบบชั่วคราว (Temporary) เพื่อตอบสนองการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ โดยจำกัดระยะเวลาในการให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักระยะอยู่ในประเทศสิงคโปร์ การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์อยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนดที่แตกต่างกัน รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติในลักษณะชั่วคราว ไม่เกิน 3 เดือน ไม่เกิน 6 เดือน ไม่เกิน 1 ปี ไม่เกิน 2 ปี หรือไม่เกิน 3 ปี ตามประเภทของใบอนุญาตที่รัฐบาลกำหนด ถึงแม้ว่าแรงงานชาวต่างชาติจะสามารถขอยื่นเรื่องขอขยายระยะเวลาด้วยการต่อใบอนุญาตได้ แต่รัฐบาลสิงคโปร์ก็ยังคงจำกัดระยะเวลาอย่างชัดเจน การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติของรัฐบาลสิงคโปร์ให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ จึงเป็นเพียงการตอบสนองการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ในระยะสั้น ๆ เพื่อนำแรงงานชาวต่างชาติที่อยู่นอกตลาดแรงงานท้องถิ่นให้เข้ามา

ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์แบบชั่วคราวโดยจำกัดระยะเวลาให้สิทธิ

นอกจากระยะเวลาที่จำกัดแบบชั่วคราวแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ยังจำกัดสิทธิไม่ให้แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างมีสิทธิตั้งถิ่นฐานพำนักอยู่แบบถาวรในประเทศด้วยการแต่งงานกับประชากรสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์ไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ใบอนุญาต ประเภท WP ทุกประเภท รวมถึงแรงงานรับใช้ในบ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก สมรสหรือแต่งงานกับประชากรสิงคโปร์ เพื่อขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (PR) และรัฐบาลสิงคโปร์ไม่อนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างขอรับสิทธินำสมาชิกครอบครัวเข้าประเทศสิงคโปร์ในฐานะเป็นผู้ติดตาม รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศด้วยการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราว ดังรายงานของรัฐบาลที่กล่าวว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาช่วยสนับสนุนและส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศ พวกเขาไม่ได้เป็นประชากรของประเทศ ทั้งนี้ เพราะแรงงานชาวต่างชาติจะต้องกลับประเทศตามกฎหมาย เมื่อหมดสัญญาจ้างงานแล้ว พวกเขาจะไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐาน (Singapore Government, 2013) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ก็กำหนดช่องทางพิเศษให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภท EP1 EP2 และ PEP สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ได้ รวมถึงขอรับสิทธิเป็นพลเมืองของรัฐบาลสิงคโปร์ และไม่มีข้อห้ามไม่ให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสมรสกับประชากรสิงคโปร์ เหมือนแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง รวมถึงสร้างระบบกลไกให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถขอย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร เพื่อพำนักอาศัยอยู่ถาวรในประเทศสิงคโปร์ด้วยการขอเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร และพลเมืองของรัฐบาลสิงคโปร์

6) บริษัทนายหน้าจัดหางานชาวต่างชาติ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้การนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างต้องผ่านระบบบริษัทนายหน้าจัดหาชาวต่างชาติ โดยไม่รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภท S Pass EP และ PEP ระบบบริษัทนายหน้าจัดหางานชาวต่างชาติเป็นตัวแทนสรรหาแรงงานชาวต่างชาติจากประเทศต้นทาง เพื่อนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติตามต้องการของนายจ้างในประเทศสิงคโปร์ บริษัทนายหน้าจัดหางานในประเทศสิงคโปร์จะมีตัวแทนบริษัทในประเทศต้นทางต่าง ๆ ที่สามารถเป็นแรงงานโดยชอบด้วยกฎหมายในประเทศสิงคโปร์ เพื่อสรรหาแรงงานในประเทศต้นทางที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์มีกฎหมายว่าด้วยบริษัทนายหน้าจัดหางาน (Employment Agencies Act) เพื่อกำกับดูแลระบบบริษัทนายหน้าจัดหางานชาวต่างชาติโดยเฉพาะ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเริ่มต้น เมื่อนายจ้างในประเทศสิงคโปร์ ได้รับสิทธิให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ นายจ้างจะมอบหมายให้บริษัทนายหน้าจัดหางานเป็นตัวแทนสรรหาและนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติตามที่นายจ้างต้องการ บริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ร่วมกับตัวแทนบริษัทที่อยู่ในประเทศต้นทางสรรหาแรงงานชาวต่างชาติภายใต้กฎหมายกำหนด เพื่อเดินทางเข้ามาเป็นแรงงานชาวต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ตามความต้องการนายจ้าง ในปัจจุบันประเทศสิงคโปร์มีบริษัท

นายหน้าจัดหางานที่ได้รับสิทธิให้สามารถจัดหาคนหางานชาวต่างชาติเพื่อนำเข้าและว่าจ้างงานโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวน 97 บริษัท (ณ วันที่ 7 สิงหาคม 2017)

รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบบริษัทจัดหางานของประเทศเพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเฉพาะแรงงานระดับล่างเท่านั้น ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์ให้อิสระแก่นายจ้างต่อการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ นายจ้างสามารถสรรหาแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านระบบบริษัทนายหน้าจัดหางาน แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะก็มีอิสระในการสมัครงานด้วยตนเองภายใต้ระบบกลไกตลาดแรงงานระหว่างประเทศโดยไม่ต้องผ่านบริษัทนายหน้าจัดหางาน กฎหมายว่าด้วยบริษัทจัดหางานไม่ได้ควบคุมการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประกอบกับ การยื่นเรื่องขอรับสิทธิการเข้าเมือง และทำงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์นั้น นายจ้างและแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถยื่นขอรับสิทธิได้ด้วยตนเองในระบบออนไลน์ของรัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลสิงคโปร์ให้อิสระแก่นายจ้างต่อกระบวนการสรรหาคนหางาน รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้ควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต้องอยู่ภายใต้ระบบเดียวกับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง

7) แหล่งประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ รัฐบาลสิงคโปร์มีความโน้มเอียงต่อการกำหนดการกำหนดแหล่งประเทศต้นทางและชาติพันธุ์มีนัยต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศปลายทาง มีความโน้มเอียงในการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติต่อแหล่งประเทศต้นทางมากกว่าความเป็นชาติพันธุ์ของแรงงานชาวต่างชาติ รัฐบาลสิงคโปร์มีเงื่อนไขว่าด้วยแหล่งประเทศต้นทางที่มีต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศสิงคโปร์อนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศอย่างเฉพาะเจาะจงแหล่งประเทศต้นทาง โดยแบ่งเป็นเพียง 4 กลุ่มประเทศต้นทางเท่านั้น ได้แก่ 1) ประเทศมาเลเซีย ซึ่งเรียกว่าเป็นประเทศดั้งเดิม (Tradition Source; TS) 2) กลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (Non-tradition Source; NTS) ได้แก่ บังกลาเทศ ปากีสถาน อินเดีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา พม่า และไทย 3) กลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (North Asian Source; NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน และ 4) ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนแผ่นดินใหญ่ (People's Republic of China; PRC) ซึ่ง การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ไม่ได้มาจากประเทศมาเลเซีย ซึ่งแหล่งประเทศต้นทางดั้งเดิมแล้ว นายจ้างจะต้องทำการวางเงินประกัน (Security Bond) จำนวน 5,000 เหรียญสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเงินประกันจำนวนมาก

รัฐบาลสิงคโปร์ยังกำหนดเงื่อนไขของประเภทตำแหน่งงานอาชีพที่มีต่อประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ แรงงานชาวต่างชาติที่มาจากประเทศต้นทางที่แตกต่างกันจะได้รับสิทธิทำงานในแต่ละประเภทตำแหน่งงานอาชีพที่แตกต่างกัน แรงงานชาวต่างชาติที่มาจากประเทศต้นทาง ได้แก่ มาเลเซีย ฮองกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้ จะได้รับสิทธิทำงานในประเภทตำแหน่งงานอาชีพที่มากกว่าแรงงานชาวต่างชาติที่มาจากประเทศต้นทาง ได้แก่ อินเดีย อินโดนีเซีย และบังกลาเทศ ในขณะที่แรงงานชาวต่างชาติจากประเทศมาเลเซีย จีน และกลุ่มประเทศ NAS ได้รับสิทธิทำงานในทุกประเภทตำแหน่งงานอาชีพของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ ทั้งในประเภทภาคส่วนงานก่อสร้าง งาน

โรงงาน งานประมงทะเล งานการผลิต และงานบริการ ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติที่มาจากประเทศต้นทางกลุ่ม NTS รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิทำงานเฉพาะในประเภทภาคส่วนงานก่อสร้าง งานทางทะเล และงานการผลิตเท่านั้น โดยไม่อนุญาตให้สิทธิทำงานในประเภทภาคส่วนงานบริการ และงานโรงงาน แรงงานชาวต่างชาติตำแหน่งคนรับใช้ในบ้าน รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิทำงานเฉพาะบางประเทศต้นทาง ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ไทย พม่า ศรีลังกา อินเดีย บังกลาเทศ จีน แต่รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติจากกลุ่มประเทศ NAS ทำงานในตำแหน่งงานคนรับทำงานในบ้าน ยกเว้นประเทศจีน ประกอบกับ แรงงานชาวต่างชาติที่ทำหน้าที่ตำแหน่งพี่เลี้ยงเด็กนั้น รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิทำงานเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติที่มาจากประเทศมาเลเซียเท่านั้น

แรงงานชาวต่างชาติที่มาจากประเทศต้นทางมาเลเซีย จีน และกลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (NAS) ให้รับสิทธิทำงานในประเภทตำแหน่งงานอาชีพในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ได้มากกว่าแรงงานชาวต่างชาติที่มาจากประเทศต้นทางในกลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติจากกลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (NTS) ได้รับสิทธิทำงานเฉพาะตำแหน่งงานอาชีพในประเภทกิจการงานก่อสร้าง งานทางทะเล และงานการผลิต เท่านั้น รัฐบาลสิงคโปร์ไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติจากกลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (Non-tradition Source; NTS) ทำงานในงานโรงงาน และงานบริการ เนื่องด้วยประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (NTS) ซึ่งแรงงานไทยสามารถเข้ามาทำงานได้เฉพาะตำแหน่งงานอาชีพในประเภทกิจการงานก่อสร้าง งานทางทะเล และงานการผลิตเท่านั้น และไม่สามารถทำงานในตำแหน่งงานอาชีพในกิจการงานโรงงาน และงานบริการในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์

การกำหนดแหล่งประเทศต้นทางมีนัยต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศปลายทาง รัฐบาลสิงคโปร์มีความโน้มเอียงในการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติต่อแหล่งประเทศต้นทางและชาติพันธุ์ของแรงงานชาวต่างชาติ เนื่องจาก รัฐบาลสิงคโปร์อาจจะที่ไม่ต้องการให้แรงงานชาวต่างชาติเป็นปัญหาสังคม หรือทำลายอัตลักษณ์ของชาติ แรงงานชาวต่างชาติที่มีชาติพันธุ์และอัตลักษณ์ร่วมกับประเทศสิงคโปร์น่าจะสามารถปรับตัวและไม่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมในประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์มีความโน้มเอียงต่อแหล่งประเทศต้นทางและชาติพันธุ์ของแรงงานชาวต่างชาติเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างเท่านั้น ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลสิงคโปร์ไม่มีเงื่อนไขแหล่งประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รวมถึงไม่ได้กำหนดประเภทตำแหน่งงานอาชีพที่มีต่อแหล่งประเทศต้นทาง อันแสดงให้เห็นว่าการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีอิสระมากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง นายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยไม่ต้องคำนึงถึงแหล่งประเทศต้นทางและชาติพันธุ์ของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนั้น

8) ความเป็นเพศของแรงงานชาวต่างชาติ ตลาดแรงงานของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการแบ่งแยกการว่าจ้างงานระหว่างเพศ ภายใต้สังคมวัฒนธรรมของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศก็มีการแบ่งแยกตามโครงสร้างของเพศของผู้ย้ายถิ่นเช่นกัน ถึงแม้ว่า ผู้หญิงจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระแสของการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ระหว่างประเทศ แต่ความเป็นเพศของผู้หญิงก็ยังเป็นเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอย่างหนึ่งที่รัฐบาลประเทศต้นทาง และหรือรัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้กำหนดที่มีผลต่อความกีดกันในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของผู้หญิง แนวคิดความเป็นชายและความเป็นหญิงมีผลต่อตลาดแรงงานของประเทศที่มีการแบ่งแยกงานตามเพศ โครงสร้างอำนาจของเพศสภาพ และมิติสังคมวัฒนธรรมของบทบาทที่คาดหวังในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง (Piper, 2008) การเข้าถึงในการปกป้องกฎหมายขึ้นอยู่กับเพศของแรงงานในประเทศปลายทาง (Yeoh and Huang, 1999)

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมีผลต่อความเป็นหญิงและความเป็นชายแตกต่างกัน รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเพศหญิงเท่านั้นที่สามารถเดินทางเข้ามาทำงานเป็นแรงงานรับใช้ในบ้าน รวมถึงเงื่อนไขที่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติเพศหญิงและเพศชายต้องตรวจสอบสุขภาพในรูปแบบที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติต้องตรวจสอบสุขภาพ และผ่านการรับรองจากโรงพยาบาลที่กำหนด แต่แรงงานชาวต่างชาติผู้หญิงจะต้องผ่านการตรวจสอบสุขภาพแบบพิเศษ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตั้งครรภ์ ถ้ารัฐบาลสิงคโปร์ตรวจพบ แรงงานชาวต่างชาติที่ตั้งครรภ์จะถูกยกเลิกการว่าจ้างงาน และต้องถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทางโดยทันที การบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติที่มีต่อความเป็นหญิงหรือความเป็นชายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ นายจ้างที่นำเข้าและว่าจ้างแรงงานรับใช้ในบ้าน โดยรัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้เฉพาะเพศหญิง ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ก่อนข้างสูงกว่าการใช้แรงงานชาวต่างชาติในประเภทตำแหน่งงานอื่น ๆ เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์มองว่าการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานรับใช้ในบ้านนั้น เป็นตำแหน่งงานที่ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ และไม่เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระดับมหภาคต่อประเทศ นายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ต่อการว่าจ้างแรงงานรับใช้ในบ้านเพียงฝ่ายเดียว พวกเขาจึงต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่มากกว่าตำแหน่งงานอื่น ๆ

9) ระดับการศึกษาและฝึกอบรมของแรงงานชาวต่างชาติ รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระดับทักษะและคุณวุฒิทางการศึกษาของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้ข้อกำหนดที่มีต่อการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติต้องผ่านการทดสอบและวัดระดับทักษะ ใน ค.ศ. 1998 รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้มีการวัดระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติในภาคส่วนงานก่อสร้างด้วยการจัดประเภทประกาศนียบัตรทักษะพื้นฐาน (Basic Skills Certificate; BSC) และประกาศนียบัตรการประเมินทักษะ (Skills Evaluation Certificate; SEC) เพื่อทดสอบและวัดระดับทักษะแรงงานชาวต่างชาติในภาคส่วนงานก่อสร้าง สำหรับกลุ่มประเทศ NTS ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติที่ต้องผ่านการทดสอบในประเทศต้นทาง ส่วนประเภทตำแหน่งงานแรงงานรับใช้ในบ้าน รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดคุณสมบัติให้แรงงานชาวต่างชาติต้องมีอายุ 23-50 ปี และมีการศึกษาระดับพื้นฐาน 8 ปี ซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 2005 ทั้งนี้ ถ้าแรงงานชาวต่างชาติไม่ผ่านการทดสอบและคุณสมบัติทางการศึกษาดังกล่าว รัฐบาลสิงคโปร์ก็จะไม่ให้สิทธิทำงานในประเทศ และแรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการต่ออายุ

ใบอนุญาตเพื่อขอรับสิทธิทำงานต่อในประเทศสิงคโปร์จะต้องผ่านการทดสอบในระดับที่สูงขึ้น เพื่อยกมาตรฐานฝีมือแรงงานชาวต่างชาติที่ทำงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์

ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนั้น รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดคุณสมบัติการศึกษา คือ ระดับปริญญาตรี ทั้งใบอนุญาตประเภท PEP EP และ S Pass ประกอบการพิจารณาร่วมกับระดับค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดของแต่ละประเภทใบอนุญาต นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์มีใบอนุญาตพิเศษเฉพาะที่เรียกว่า "Work Holiday Program" เป็นใบอนุญาตที่ให้แก่นักศึกษาชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศระยะสั้น ที่ไม่เกิน 6 เดือน โดยจำกัดเฉพาะนักศึกษาชาวต่างชาติที่กำลังศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัยชั้นนำจากประเทศออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เยอรมัน ฮังการี ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และต้องเป็นมหาวิทยาลัยที่ติดลำดับ 200 มหาวิทยาลัยของโลก เพื่อดึงดูดนักศึกษาต่างชาติที่มีความสามารถสูง ให้เข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ต่อไป

ระบบควบคุมดังกล่าวมาใช้เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ไม่รวมแรงงานระดับทักษะ รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ และเพื่อเพิ่มความสามารถในการเป็นผู้นำเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในระดับภูมิภาค เป้าหมายความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ภายใต้ระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ อันเป็นผลทำให้รัฐบาลสิงคโปร์พยายามกำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้ระบบกลไกที่เป็นอิสระให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทั่วโลก เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงการให้สิทธิพิเศษที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง โดยสามารถนำผู้ติดตามเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศได้เช่นกัน

ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ที่รัฐบาลให้สิทธิเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ไร้ทักษะหรือกึ่งทักษะ และผู้ประกอบการชาวต่างชาติ รัฐบาลสิงคโปร์บริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกันตามความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์และเป้าหมายความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์พยายามสร้างระบบการบริหารจัดการของแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างภายใต้การควบคุมและกำกับความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น และต้องการเปิดโอกาสให้นายจ้างว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ โดยเครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แก่นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์สร้างระบบการบริหารจัดการของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้การส่งเสริมให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ซึ่งเครื่องมือของรัฐบาลสิงคโปร์ที่ใช้ควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ และผู้ประกอบการชาวต่างชาติมีจำนวนน้อยกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ความต้องการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของนายจ้างค่อนข้างมีอิสระภายใต้ระบบกลไกตลาดแรงงานของโลก

รัฐบาลสิงคโปร์มีเครื่องมือที่ใช้บริหารจัดการความต้องการแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ เพื่อควบคุมนายจ้างให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น รัฐบาลสิงคโปร์มีระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ที่มีเงื่อนไขที่หลากหลายและชัดเจนในแต่ละประเภทของใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะที่เป็นไปตามความต้องการของประเทศ โดยรัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกันตามประเภทของแรงงานชาวต่างชาติที่รัฐบาลต้องการ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นความต้องการของประเทศ รัฐบาลจึงมีระบบควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติน้อยกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ขอรับสิทธิทำงานในประเภท EP1 และ PEP รัฐบาลสิงคโปร์ค่อนข้างเปิดกว้างให้นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะกลุ่มนี้มากกว่าแรงงานชาวต่างชาติที่ขอรับสิทธิทำงานในประเภท S Pass ถึงแม้ว่า ใบอนุญาตประเภท S Pass เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะก็ตาม เนื่องจากคุณสมบัติและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติประเภท S Pass จัดอยู่ระหว่างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะกับระดับล่าง ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์เห็นว่านายจ้างสามารถสรรหาคนหางานในตลาดแรงงานท้องถิ่นของประเทศสิงคโปร์เข้ามาทำงานในตำแหน่งงานดังกล่าวได้ อันมีผลทำให้รัฐบาลสิงคโปร์มีระบบควบคุมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภท S Pass มากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภท EP1 และ PEP ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทั้ง 3 ประเภท จะได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้แตกต่างกัน รวมถึงสามารถขอสมัครเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์และพลเมืองประเทศสิงคโปร์ได้เช่นกัน

รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยการควบคุมทางด้านอุปสงค์ที่จำแนกแรงงานชาวต่างชาติภายใต้ระดับทักษะที่แตกต่างกัน ระบบควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานของรัฐบาลเป็นเครื่องมือที่ช่วงตึงตูดให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีการเคลื่อนย้ายเข้าประเทศสิงคโปร์ เพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับมหภาคของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงช่วยลดปัญหาความขาดแคลนแรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่ ระบบการควบคุมทางด้านอุปสงค์ที่มีต่อแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างของรัฐบาลค่อนข้างเข้มงวดต่อนายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ดังคำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

“Singapore has a critical mass of workers to make itself a vibrant economy that attract investments and encourage enterprise. The nation will maintain little restriction on foreign labor for high-end jobs such as in artificial intelligence, while keeping a quota system for lower-skilled industries including construction.”

(Bloomberg News by Jamrisko 2018, September 21)

11) เงินประกัน รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างจะต้องวางเงินประกันเพื่อความปลอดภัยตามกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Employment of Foreign Manpower Act, 2012) กำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ใบอนุญาตประเภท Work

Permit ทุกประเภทที่ไม่ได้เป็นชาวมาเลเซีย จะต้องวางเงินประกัน จำนวน 5,000 เหรียญ ในรูปแบบของกรมธรรม์ประกันภัย (Insurance Company) หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร (Bank Guarantee) ซึ่งไม่รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติใบอนุญาตประเภท S Pass และ EP เงินวางประกันนี้ เป็นเรื่องของนายจ้างกับรัฐบาลสิงคโปร์ ที่นายจ้างจะต้องเป็นผู้จ่ายให้แก่รัฐบาลสิงคโปร์ โดยไม่สามารถเรียกเก็บเงินจากแรงงานชาวต่างชาติ ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องจ่ายเงินประกันนี้ก่อนที่แรงงานชาวต่างชาติจะเดินทางเข้าประเทศ เพื่อเป็นค้ำประกันความรับผิดชอบของนายจ้างและแรงงานชาวต่างชาติที่มีต่อกฎหมายและเงื่อนไขของใบอนุญาตทำงานประเภท Work Permit ทั้งนี้ นายจ้างจะได้รับเงินประกันคืนภายใต้ข้อกำหนดของรัฐบาล ได้แก่ แรงงานชาวต่างชาติเดินทางกลับประเทศต้นทาง ยกเลิกใบอนุญาต และไม่มีการละเมิดเงื่อนไขของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ

รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างทุกประเภทด้วยใบอนุญาต Work Permit จะต้องวางเงินประกันต่อรัฐบาล เพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง และเพื่อให้นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อเงื่อนไขของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ เมื่อมีการละเมิดเงื่อนไขและกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ทั้งที่เกิดจากนายจ้างหรือแรงงานชาวต่างชาติ รัฐบาลสิงคโปร์จะริบเงินประกันนี้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์บังคับให้นายจ้างวางเงินประกันนี้ เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ประเภท Work Permit เท่านั้น ในขณะที่ การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ใบอนุญาต ประเภท EP และ S Pass รัฐบาลสิงคโปร์ไม่มีเงื่อนไขให้นายจ้างต้องวางเงินประกันนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้ต้องการปกป้องสิทธิของแรงงานชาวต่างชาติต่อการละเมิดกฎหมายและเงื่อนไขของนายจ้างที่มีต่อแรงงานชาวต่างชาติ แต่เป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างละเมิดเงื่อนไขของใบอนุญาต ประเภท Work Permit โดยกำหนดให้นายจ้างที่เป็นผู้ร้องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเป็นผู้รับผิดชอบต่อการละเมิดเงื่อนไขของใบอนุญาตทำงาน ทดแทนแรงงานชาวต่างชาติ โดยการริบเงินประกันที่มีต่อรัฐบาล

12) การจัดการแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แรงงานชาวต่างชาติผิดกฎหมาย (Illegal labour migrant) เป็นคำที่ใช้เรียกแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีนัยหมายถึง การกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยกฎหมายในการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติหลายฉบับเพื่อควบคุมการเข้าเมืองและการว่าจ้างงาน เมื่อนายจ้างและแรงงานชาวต่างชาติไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดก็จะกลายเป็นแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ปัญหาแรงงานชาวต่างชาติกระทำผิดกฎหมาย ถือว่าเป็นอาชญากรรมในทางกฎหมาย พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติสิงคโปร์ รัฐบาลจึงมีมาตรการลงโทษทางกฎหมายทั้งแรงงานชาวต่างชาติ และ/หรือนายจ้างที่กระทำละเมิดกฎหมาย นายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีบทลงโทษทางการเงินและ/หรือการจำคุก รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างต้องวางเงินประกันการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในรูปแบบของเงินประกันหรือตัวเงินธนาคารโดยการวางประกันของนาย

ธนาคาร ยกเว้นนายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่มาจากประเทศมาเลเซีย ซึ่งไม่ต้องวางเงินประกันนี้ การวางเงินประกันเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างที่มีต่อรัฐบาลภายใต้ข้อตกลงในนำเข้า และการว่าจ้างงาน และการเสียเงินประกัน นายจ้างจึงมีหน้าที่ดูแลคุณภาพชีวิตของแรงงานชาวต่างชาติตามที่กฎหมายกำหนด และมีหน้าที่ส่งแรงงานชาวต่างชาติกลับประเทศต้นทาง เมื่อระยะเวลาของใบอนุญาตหมดอายุ หรือใบอนุญาตถูกยกเลิก

นายจ้างจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานเพื่อปกป้องสิทธิแรงงานและสวัสดิการแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างที่ต้องดูแลแรงงานชาวต่างชาติในฐานะลูกจ้าง ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ค่าตรวจสอบสภาพแรงงาน ค่าประกันสุขภาพ รวมถึงความปลอดภัยในการทำงาน ประเทศสิงคโปร์ไม่ค่อยมีแรงงานชาวต่างชาติที่เข้าเมืองและว่าจ้างงานผิดกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังในการปราบปรามการว่าจ้างงานที่ผิดกฎหมายสำหรับนายจ้าง ใน ค.ศ. 1991 รัฐบาลสิงคโปร์บังคับใช้กฎหมาย Employment of Foreign Manpower Act การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายจ้างจะต้องรับโทษ ซึ่งอาจมีการปรับเงินในครั้งแรก รวมถึงการจำคุกไม่เกิน 1 ปี โดยกระทรวงแรงงานได้ให้ความรู้กฎหมายแก่นายจ้างในการปฏิบัติตามกฎหมายการว่าจ้างงานและการเข้าเมือง

เมื่อแรงงานชาวต่างชาติโดยชอบด้วยกฎหมายเปลี่ยนสถานภาพเป็นแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์คาดหวังให้แรงงานชาวต่างชาติจะต้องเดินทางออกนอกประเทศสิงคโปร์ทันที บทลงโทษของการเป็นแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ การลงโทษทางการเงิน ค่าปรับ และการขับไล่เนรเทศออกนอกประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทต้องทำบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อควบคุมทะเบียนและตรวจจับแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ระบบดิจิทัลในการจัดเก็บประวัติของแรงงานชาวต่างชาติ โดยถ่ายรูปและลงลายนิ้วมือ ซึ่งเป็นฐานข้อมูลในกรมตรวจคนเข้าเมืองสิงคโปร์เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ และจัดการแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ให้เข้าประเทศในครั้งต่อไป เมื่อบัตรประจำตัวประชาชนของแรงงานชาวต่างชาติหมดอายุ หรือถูกยกเลิกแล้ว แรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะไม่สามารถเข้าถึงการบริการรักษาพยาบาล และการบริการอื่นๆ ภายในประเทศ ซึ่งบัตรประจำตัวประชาชนนี้ก็เป็นเครื่องมือหนึ่ง ที่ช่วยตรวจสอบและควบคุมจำนวนแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลสิงคโปร์ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าการวางเงินประกันสำหรับนายจ้าง และการออกบัตรประจำตัวสำหรับแรงงานชาวต่างชาติเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาจากจำนวนของแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในประเทศ เนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีรายงานจำนวนแรงงานชาวต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศสิงคโปร์ค่อนข้างน้อย

ตารางที่ 3.8 แสดงสรุปการเปรียบเทียบระบบการควบคุมทางด้านอุปสงค์การใช้แรงงานชาวต่างชาติ
จำแนกตามประเภทระดับทักษะและใบอนุญาต

ประเภทระบบการควบคุม	ประเภท					
	ระดับทักษะ			ระดับล่าง		
	EP1/ PEP	EP2	S Pass	WP	FDW	Nanny
1) การทดสอบตลาดแรงงาน	✓	X	✓	X	X	X
2) ใบอนุญาตทำงาน	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3) โควตาจำนวนแรงงาน ชาวต่างชาติ (Quata)	X	X	✓	✓	X	X
4) ค่าธรรมเนียมการว่าจ้าง แรงงานชาวต่างชาติ (Levy)	X	X	✓	✓	✓	✓
5) เพดานการว่าจ้างแรงงาน ชาวต่างชาติ (Ceiling)	X	X	✓	✓	X	X
6) การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7) บริษัทนายหน้าจัดหาแรงงาน ชาวต่างชาติ	X	X	X	✓	✓	✓
8) แหล่งประเทศต้นทาง	X	X	X	✓	✓	✓
9) ความเป็นเพศ	X	X	X	✓	✓	✓
10) ระดับการศึกษาและทักษะ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11) เงินประกัน	X	X	X	✓	✓	✓
12) การจัดการแรงงานชาวต่างชาติโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา: ผู้เขียน

รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติด้วยแผนนโยบายอุปสงค์ที่นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจว่าจ้างงานและนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ ทั้งแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและระดับล่าง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยนโยบายทางอุปสงค์ด้วยระบบต่าง ๆ เพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ในขณะที่รัฐบาลอาศัยนโยบายทางอุปสงค์ด้วยระบบต่าง ๆ เพื่อดึงดูดและคัดสรรนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์มีแผนนโยบายทางอุปสงค์ที่นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจว่าจ้างงานและนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อดึงดูดและคัดสรรแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้การให้สิทธิประโยชน์ที่หลากหลายด้วยการจำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ระบบที่รัฐบาลสิงคโปร์บริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภท EP ได้แก่ การทดสอบตลาดแรงงาน ใบอนุญาตทำงาน การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว ระดับการศึกษาหรือทักษะ และรายได้ขั้นต่ำ ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภท S Pass จะต้องอยู่ภายใต้ระบบเพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) เพิ่มขึ้นอีก

ระบบ ในขณะที่ความต้องการแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ประเภท Work Permit (WP) Work Permit for Foreign Domestic Worker (FWP) และ Work Permit for Confinement Nanny รัฐบาลค่อนข้างเข้มงวดในการนำเข้าและว่าจ้างงานมากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยมีระบบควบคุมอุปสงค์ของนายจ้างอื่น ๆ ประกอบการพิจารณา เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ได้แก่ บริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานชาวต่างชาติ โควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) เพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) แหล่งประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ ความเป็นเพศของแรงงานชาวต่างชาติ และระดับการศึกษาและทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์ค่อนข้างเปิดกว้างต้อนรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้าเมืองและการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์มากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง

3.7 เส้นทาง การเลื่อนฐานะเป็นประชากรสิงคโปร์

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของรัฐบาลสิงคโปร์เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางประชากรเพื่อการย้ายถิ่นแบบถาวร เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์เปิดโอกาสให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์สามารถขอขึ้นเรื่องรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) และเป็นพลเมืองของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Citizen: SC) เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรวัยแรงงานของประเทศ ภายหลังที่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจากเป็นแรงงานผู้ย้ายถิ่น แบบชั่วคราวในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ เพื่อเลื่อนสถานภาพความเป็นประชากรสิงคโปร์ด้วยการเป็นผู้ย้ายถิ่นในประเทศสิงคโปร์แบบถาวร เนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีปัญหาดรา การเกิดของประชากรค่อนข้างต่ำ และอัตรากำลังวัยแรงงานท้องถิ่นกับผู้สูงอายุวัยพึ่งพาค่อนข้างสูง อันเป็นผลทำให้ประชากรวัยแรงงานค่อนข้างจำกัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยการคัดสรรผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศแบบถาวร ผ่านการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยคัดสรรแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีคุณลักษณะที่ต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถเป็นผู้ย้ายถิ่นเข้าแบบถาวร ด้วยการให้สิทธิเป็นผู้มีพำนักอาศัยอยู่ถาวร และเป็นพลเมืองสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์เห็นว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถสร้างความเข้มแข็งทางประชากร และเพิ่มคุณค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสิงคโปร์อย่างยั่งยืน ดังในรายงานสมุดปกขาวที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความเห็นชอบที่กล่าวว่า (Singapore Government, 2013; 26)

“At the same time, we will continue to welcome new citizens and permanent residents (PRs) who can contribute to Singapore, add to our diversity, share our values and integrate into society. They supplement our population, and help build a stronger and more sustainable Singaporean core.”

ถึงแม้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์จะเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประชากรสิงคโปร์ เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรวัยแรงงานของประเทศ แต่รัฐบาลสิงคโปร์ก็คัดสรรเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เป็นผู้มีความสามารถพิเศษ นวัตกรรม และการเป็นผู้ประกอบการ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ และสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระดับโลก (Singapore Government, 2013; 26) ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขการให้สิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร และพลเมืองสิงคโปร์เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ถือใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP1) Entre Pass (EP2) Personalized Employment Pass (PEP) และ S Pass (SP) สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรเท่านั้น โดยไม่ให้สิทธิให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ถือใบอนุญาตประเภท Work Permit ทุกประเภท ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ โดยไม่ต้องยื่นขอรับสิทธิทำงานในประเทศสิงคโปร์ในทุกประเภท ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายทางประชากรของประเทศสิงคโปร์ เพื่อการย้ายถิ่นในประเทศสิงคโปร์แบบถาวร

นอกจากการขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์แล้ว แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิให้เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นพลเมืองของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Citizen: SC) ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดต่อไป แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิเป็นพลเมืองสิงคโปร์จะได้รับสิทธิเทียบเท่าพลเมืองของประเทศสิงคโปร์โดยกำเนิด ซึ่งสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ โดยไม่ต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศสิงคโปร์ทุกประเภท

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิให้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ภายใต้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ประเภทผู้ประกอบการหรือนักลงทุน และประเภท Employment Pass (EP1) Personalized Employment Pass (PEP) และ S Pass (SP) สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบถาวรในประเทศสิงคโปร์ และพลเมืองของประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ถือใบอนุญาต Entre Pass (EP2) ที่ลงทุนจดทะเบียนบริษัท โดยมีหุ้นส่วนอย่างน้อยร้อยละ 30 ของบริษัทที่มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 50,000 เหรียญสิงคโปร์ และบริษัทต้องจดทะเบียนภายในระยะเวลา 6 เดือน ภายหลังจากได้รับสิทธิให้เข้าประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ การพิจารณาอนุมัติให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์นั้น รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้แจกแจงรายละเอียดที่ชัดเจนสำหรับคุณสมบัติและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนั้น ๆ ซึ่งการให้สิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของรัฐบาลสิงคโปร์ Immigration and Checkpoints Authority (ICA) เป็นผู้พิจารณา

ตารางที่ 3.9 แสดงจำนวนเจ้าบ้านเจ้าสาวที่ได้รับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรและพลเมืองของประเทศสิงคโปร์ ค.ศ. 2005-2015

เจ้าบ้าน	เจ้าสาว	2005	2010	2014	2015
SC	SC	12,088	12,043	15,169	15,243
SC	SPR	998	1,372	1,467	1,428
SC	Non-Resident	5,611	4,963	5,126	4,828
SPR	SC	631	682	715	684
Non-Resident	SC	1,166	1,213	1,560	1,622
SPR	SPR	521	854	591	603
SPR	Non-Resident	909	1,082	956	941
Non-Resident	SPR	430	660	654	671
Non-Resident	Non-Resident	638	1,494	2,169	2,302
รวม	รวม	22,992	24,363	28,407	28,322

ที่มา: <https://www.ica.gov.sg/page.aspx?pageid=151&secid=150>

SPR หมายถึง ผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident)

SC หมายถึง พลเมืองของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Citizen)

Non-Resident หมายถึง บุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองและผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์เปิดโอกาสให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) พลเมืองของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Citizen) เท่านั้น ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่เป็นผู้ถือใบอนุญาตประเภท Work Permit ทุกประเภท ไม่ได้รับสิทธิในการยื่นเรื่องขอรับสิทธิดังกล่าวนี้ ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาขอเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ และพลเมืองสิงคโปร์ใหม่จะไม่ได้ประกาศอย่างชัดเจนต่อสาธารณะ แต่รัฐบาลสิงคโปร์ก็มีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการประเมินแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัวที่เป็นพลเมืองชาวสิงคโปร์ ศักยภาพของบุคคลในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ย้ายถิ่น ได้แก่ คุณสมบัติ อายุ ประวัติครอบครัว ความสามารถในการปรับตัวเข้าสู่สังคมสิงคโปร์ และความปรารถนาในการตั้งถิ่นฐานถาวร เป็นต้น รัฐบาลสิงคโปร์มีการประเมินความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ รวมถึงอัตราการเกิด และคุณภาพของผู้สมัคร (Singapore Government, 2013; 26) รัฐบาลสิงคโปร์ได้รับเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีพำนักถาวรในประเทศ (Singapore Permanent Resident: SPR) จากแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งมีจำนวนปริมาณมากกว่าจำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่รัฐบาลสิงคโปร์อนุมัติให้สิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบถาวรในประเทศสิงคโปร์ในแต่ละปี

ถึงแม้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์จะไม่ได้กำหนดจำนวนโควตาให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในการอนุมัติให้สิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) หรือพลเมืองสิงคโปร์ใหม่ อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบถาวรในประเทศสิงคโปร์มีจำนวนไม่มากนัก ในแต่ละปี จากสถิติพบว่า รัฐบาลประเทศสิงคโปร์ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบถาวรในประเทศสิงคโปร์ จำนวน 27,521 ถึง 79,167 คนต่อปี ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) จำนวนรวม 378,609 คน โดยมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 29,891 ต่อคนต่อปี ใน ค.ศ. 2007 ถึง ค.ศ. 2015 ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะขึ้นมาเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์ใน ค.ศ. 2007 ถึง ค.ศ. 2015 จำนวนรวม 174,738 คน ซึ่งคิดเป็นเพียง 1 ใน 2 ของผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) ที่ได้รับสิทธิเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์ (ดังตารางที่ 3.1) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานสรุปทักขานที่กล่าวว่า รัฐบาลสิงคโปร์จะอนุมัติสถานภาพความเป็นพลเมืองใหม่และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบถาวรสิงคโปร์เพื่อทดแทนอัตราการเกิดต่ำ ประมาณปีละ 15,000 - 25,000 คนต่อปี (Singapore Government, 2013; 27) ประกอบกับ สถิติจำนวนผู้ยื่นขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) และเป็นพลเมืองของประเทศสิงคโปร์นั้น ตั้งแต่ ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา รัฐบาลสิงคโปร์อนุมัติให้สิทธิจำนวนไม่เกิน 30,000 คนต่อปี ในขณะที่ ปีก่อนหน้า ค.ศ. 2010 รัฐบาลสิงคโปร์อนุมัติให้สิทธิเป็นจำนวนมาก โดย ค.ศ. 2008 รัฐบาลสิงคโปร์อนุมัติให้สูงสุดจำนวน 79,000 คน ทั้งนี้ เนื่องจาก รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการรักษาเสถียรภาพของอัตราส่วนของผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรให้อยู่ในอัตราระหว่าง 0.5-0.6 ล้านคน (Singapore Government, 2013; 27)

เส้นทางการขอรับสิทธิเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์นั้น แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ประเภทใบอนุญาต Entre Pass (EP2) และประเภท Employment Pass (EP1) Personalized Employment Pass (PEP) และ S Pass (SP) สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) ซึ่งกล่าวได้ว่า ความเป็นประชากรสิงคโปร์ภายใต้การมีสถานภาพเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์ และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ต่อการเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์เปิดต้อนรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเฉพาะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถพิเศษให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประชากรของประเทศสิงคโปร์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของรัฐบาลสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ที่ยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์ก็มีจำนวนมาก แต่รัฐบาลสิงคโปร์อนุมัติให้สิทธิแก่พวกเขาเป็นจำนวนไม่มากนักภายใต้การคัดสรรของรัฐบาลสิงคโปร์ มีเพียงประมาณ 15,000 - 20,000 คนต่อ

ปี เท่านั้น ซึ่งในแต่ละปี ผู้ได้รับสิทธิเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ไม่ประสงค์จะยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) นั้น พวกเขาสามารถขออนุญาตขยายระยะเวลาในการพำนักอาศัยและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ด้วยใบอนุญาตประเภท EP หรือ SP ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งคงสภาพความเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราว ด้วยการขอรับสิทธิขยายระยะเวลาใบอนุญาต ถ้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะไม่ประสงค์ต่อใบอนุญาต เมื่อใบอนุญาตหมดอายุ พวกเขาจะต้องเดินทางออกนอกประเทศสิงคโปร์ทันที (ดังภาพที่ 3.1) ซึ่งจะเห็นได้ว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีโอกาสและทางเลือกในเส้นทางชีวิตและการทำงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ตามความต้องการของตนเอง ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างไม่มีสิทธิในการเลือกเส้นทางชีวิตและการทำงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ด้วยการเปลี่ยนสถานภาพการเป็นผู้ย้ายถิ่นแบบถาวรในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ด้วยการเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ หรือเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างเป็นเพียงแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราวภายใต้ความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ที่ได้รับสิทธิเข้าเมืองและทำงานในระยะเวลาที่จำกัด เป็นครั้ง ๆ เท่านั้น

จากรายงานของรัฐบาลสิงคโปร์ A Population White Paper เรื่อง “A Sustainable Population for a Dynamic Singapore” แสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์ยังคงเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) และเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์ (New Singapore Citizen: SC) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ยังกล่าวว่า ผู้ย้ายถิ่นเข้ามาประเทศสิงคโปร์นั้น เป็นบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ มีทักษะ มีประสบการณ์ และมีความรู้ที่จะเข้ามาสนับสนุนและส่งเสริมประเทศสิงคโปร์ในการสร้างนวัตกรรม และการเป็นผู้ประกอบการใหม่ และเป็นนักลงทุน และช่วยเพิ่มความเข้มแข็งที่มีต่อระบบเศรษฐกิจสังคมของประเทศสิงคโปร์ให้มีความสามารถในการแข่งขันระดับโลก (Singapore Government, 2013)

นอกจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ประเทศสิงคโปร์ยังมีกระแสการเคลื่อนย้ายนักเรียนต่างชาติด้วยวัตถุประสงค์เพื่อเข้ามาศึกษาต่อในประเทศสิงคโปร์ ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศเป้าหมายปลายทางของนักเรียนต่างชาติ โดยเฉพาะนักเรียนชาวเอเชียที่ต้องการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษ อันมีผลทำให้ประเทศสิงคโปร์มีนักเรียนต่างชาติเป็นจำนวนมาก และรัฐบาลสิงคโปร์ก็มีนโยบายที่ธำรงรักษากิจการต่างชาติดังกล่าวที่สำเร็จการศึกษาในประเทศสิงคโปร์ให้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์จึงมีนโยบายให้สิทธิผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ PR ให้แก่บัณฑิตชาวต่างชาติที่สำเร็จการศึกษาในประเทศสิงคโปร์ให้เป็นส่วนหนึ่งของประชากรสิงคโปร์ รวมถึงการจัดตั้งโครงการสหกิจศึกษาที่เปิดต้อนรับนักเรียนต่างชาติให้เข้ามาฝึกงานในประเทศสิงคโปร์ เพื่อให้บัณฑิตใหม่ที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ

เข้าสู่ตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ เพื่อให้ประเทศสิงคโปร์มีความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติ นโยบายการจัดการศึกษานานาชาติจากนักเรียนชาวต่างชาติ จึงเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งเป็นช่องทางสู่การย้ายถิ่นระดับทักษะในประเทศพัฒนาแล้ว การย้ายถิ่นระดับทักษะผ่านการศึกษานานาชาติและความเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีความสัมพันธ์ค่อนข้างสูง นักเรียนต่างชาติที่ย้ายถิ่นด้วยวัตถุประสงค์ทางการศึกษาในประเทศปลายทาง แล้วเมื่อสำเร็จการศึกษาจึงเปลี่ยนสถานภาพเป็นแรงงานชาวต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศปลายทางหรือระหว่างประเทศต่อไป การจัดการศึกษาเพื่อความเป็นนานาชาติเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศที่พัฒนาแล้ว นโยบายการศึกษานานาชาติของประเทศที่พัฒนาแล้วที่เป็นศูนย์กลางการจัดการศึกษาระดับนานาชาติสามารถดึงดูดนักเรียนต่างชาติให้เข้ามาศึกษาต่อ และเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศปลายทางต่อไปในอนาคต รัฐบาลสิงคโปร์จึงอาศัยนโยบายการศึกษาระดับนานาชาติก็เป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติภายใต้ตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ และนโยบายทางประชากรของประเทศสิงคโปร์

จากรายงานสมุดปกขาวของรัฐบาลสิงคโปร์ที่แถลงผ่านรัฐสภา A Population White Paper เรื่อง “A Sustainable Population for a Dynamic Singapore” แสดงให้เห็นถึงรัฐบาลสิงคโปร์ให้การสนับสนุนผู้ย้ายถิ่นวัยหนุ่มสาวเข้าประเทศสิงคโปร์ เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรวัยแรงงานทดแทนประชากรวัยสูงอายุของประเทศสิงคโปร์ และเพื่อผสมผสานทางวัฒนธรรมร่วมกับเยาวชนชาวสิงคโปร์วัยหนุ่มสาว (Singapore Government, 2013) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานนี้ที่ว่า รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่นักเรียนต่างชาติที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและระดับวิทยาลัยในประเทศสิงคโปร์เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Resident: SPR) ระหว่าง ค.ศ.2001 ถึง ค.ศ.2014 จำนวนมากกว่า 7,000 คน ในขณะที่ มีผู้ได้รับสิทธิเป็นพลเมืองใหม่ของประเทศสิงคโปร์ จำนวน 840 คน เพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนต่างชาติที่สำเร็จการศึกษาในประเทศสิงคโปร์ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว (The Straits Times, 2015 เมษายน 13)

3.8 สรุปข้อเปรียบเทียบของนโยบายรัฐบาลสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสิงคโปร์จึงมีแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติว่าด้วยการนำเข้าและการว่าจ้างงานอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์มีรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราว โดยเฉพาะ นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ยังให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนำสมาชิกครอบครัวเข้าประเทศมาเป็นผู้ติดตาม รวมถึงอนุญาตให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติสามารถย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร ซึ่งเป็นนโยบายที่ดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ จากการศึกษาสามารถสรุปจุดเด่นและข้อจำกัดของนโยบายรัฐบาลสิงคโปร์ ได้ดังต่อไปนี้

จุดเด่นของแนวนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ มีดังนี้

1) รัฐบาลสิงคโปร์มีแนวนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราวที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างอย่างชัดเจน ภายใต้ใบอนุญาต (Pass) ของกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ (MOM) เพียงหน่วยงานเดียวโดยเบ็ดเสร็จ ซึ่งใบอนุญาตนี้เป็นการรวมสิทธิการเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักรักษาอยู่ในประเทศ โดยไม่ต้องยื่นขอรับสิทธิเข้าเมืองด้วยการตรวจลงตรา และไม่ต้องขอรับสิทธิพำนักรักษาอยู่จากหน่วยงานอื่นอีก เมื่อได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงแรงงานสิงคโปร์

2) รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเพื่อให้นายจ้างสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ อย่างน้อย 3 เงื่อนไข คือ ระดับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนรายได้ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงานอาชีพ เป็นตัวชี้วัดถึงคุณสมบัติและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รวมถึงใช้เป็นตัวชี้วัดเพื่อจำแนกประเภทใบอนุญาตของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในแต่ละประเภท โดยระดับค่าตอบแทนเป็นตัวชี้วัดหลักที่สำคัญ

3) รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยเครื่องมือควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทางด้านระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) ที่กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ร้องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อรัฐบาล ในขณะที่ รัฐบาลอาศัยระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่แรงงานท้องถิ่น และไม่ให้เกิดปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ โดยอาศัยผลการทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นแบบใบรับรอง เพื่อยืนยันปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศ ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้มีการนำเข้าและว่าจ้างงานแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต้องผ่านระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นเท่านั้น ในขณะที่ การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง (WP) ทุกประเภท นายจ้างไม่ต้องผ่านระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น เนื่องจากมีปัญหาด้านขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศ โดยแท้จริง

4) รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยเครื่องมือควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทางด้านระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) เพื่อดึงดูดและคัดสรรแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยสิทธิประโยชน์ที่หลากหลาย ในขณะที่ เครื่องมือที่ใช้ควบคุมทางด้านอุปสงค์ที่มีต่อแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ซับซ้อนและเข้มงวด เพื่อให้นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างเท่าที่จำเป็นในระยะสั้นเท่านั้น รัฐบาลอาศัยเครื่องมือควบคุมทางด้านระบบอุปสงค์ต่อแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างจำนวนมากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของประเทศจำนวนไม่น้อยกว่า 10 ประเภท คือ 1) การทดสอบตลาดแรงงานในประเทศ 2) บริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานชาวต่างชาติ 3) ขอรับสิทธิทำงาน (Pass/ Work Permits) 4) โควตาจำกัดจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ (Quota) 5) ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) 6) เพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) 7) การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว 8) แหล่งประเทศต้นทาง 9) ความเป็นเพศ 10) ระดับการศึกษาและทักษะ 11) รายได้ขั้นต่ำ และ 12) การจัดการแรงงานผิดกฎหมาย เพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในตลาดแรงงานของประเทศ รวมถึงเพื่อเพิ่มต้นทุนให้ค่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติไม่แตกต่างจากค่าจ้างแรงงานท้องถิ่น ซึ่งทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง

5) รัฐบาลสิงคโปร์มีการวางแผนการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในระยะยาว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางโครงสร้างประชากรสิงคโปร์ รวมถึงเพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกแห่งภูมิภาคเอเชีย รัฐบาลสิงคโปร์จึงพยายามสร้างนโยบายและมาตรการดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศ เพื่อให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งในทุนมนุษย์ของประเทศที่เอื้อประโยชน์ต่อจากเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจบนฐานความรู้ในระยะยาว ซึ่งนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางประชากรเพื่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประเภทใบอนุญาตของรัฐบาลสิงคโปร์มีการแบ่งประเภทที่หลากหลายรูปแบบที่เหมาะสมกับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แบบชั่วคราวในระยะยาว (Long-term Temporary) ซึ่งสามารถทำงานและพำนักอาศัยในประเทศได้มากกว่า 1 ปี ได้แก่ กลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ (EP1, PEP) กลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับกลาง (S Pass) แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง (WP) และกลุ่มผู้ประกอบการชาวต่างชาติ (EP2) รวมถึงแบบชั่วคราวในระยะสั้น (Short-term Temporary) ซึ่งสามารถทำงานและพำนักอาศัยในประเทศได้ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีความแตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างอย่างชัดเจน

6) รัฐบาลสิงคโปร์มีใบอนุญาตสำหรับนักลงทุนและผู้ประกอบการชาวต่างชาติ (EP2) โดยเฉพาะ ซึ่งสามารถทำงานและพำนักอาศัยในประเทศแบบชั่วคราว ไม่เกิน 1 ปี และสามารถต่ออายุได้ ประกอบกับรัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนและผู้ประกอบการชาวต่างชาติสามารถขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศ (SPR) โดยไม่ต้องทำงานในประเทศสิงคโปร์มาก่อน ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ต้องทำงานในประเทศมาก่อน

ไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนด เพื่อดึงดูดนักลงทุนและผู้ประกอบการชาวต่างชาติในการสร้างธุรกิจในประเทศสิงคโปร์ด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร (Permanent Migration) เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะยาวของชาติ

7) รัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตประเภท Work Holiday Program ให้สิทธินักเรียนต่างชาติที่มีอายุ 18-25 ปี เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศในระยะเวลาสั้น (Short-term Labour Migration) ไม่เกิน 6 เดือน โดยไม่จำกัดประเภทตำแหน่งงาน เพื่อดึงดูดนักเรียนต่างชาติชั้นนำระดับโลกให้เป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศแบบชั่วคราวในระยะยาวให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ในอนาคต เมื่อสิ้นสุดใบอนุญาตประเภท Work Holiday Program ซึ่งเป็นกลยุทธ์ของรัฐบาลที่ต้องการดึงดูดนักเรียนต่างชาติที่กำลังศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยชั้นนำจากประเทศต้นทางที่ยังขาดประสบการณ์ทำงานให้มีโอกาสทำงานในประเทศสิงคโปร์

8) รัฐบาลให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยใบอนุญาตประเภท Dependent's Pass ให้สามารถนำสมาชิกครอบครัวทั้งคู่สมรสและบุตรเป็นผู้ติดตาม โดยมีสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศระยะยาว ไม่เกิน 2 ปี และสามารถขอรับสิทธิทำงานในประเทศ โดยไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม และไม่จำกัดจำนวน ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้สิทธิประโยชน์พิเศษที่เป็นการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัว (Migration for Family Reunification) เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะผู้ถือใบอนุญาต EP, PEP และ S Pass ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง (WP) ทุกประเภทไม่ได้รับสิทธิให้นำครอบครัวเป็นผู้ติดตาม

9) การให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร (Permanent Migration) ในฐานะประชากรสิงคโปร์ทั้งในรูปแบบของพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens, SC) หรือผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (Singapore Permanent Residents, SPR) ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติสามารถตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศสิงคโปร์โดยไม่จำกัดระยะเวลา ทำให้แรงงานชาวต่างชาติสามารถขอรับสิทธินำสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามเป็นการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัว (Migration for Family Reunification) ทั้งพลเมืองสิงคโปร์ (SC) หรือผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (SPR) ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดเส้นทางการเลื่อนฐานะการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางประชากรด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แบบถาวร และการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัว เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนประชากรวัยแรงงาน และดึงดูดผู้มีความรู้และทักษะให้เป็นส่วนหนึ่งของทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศ

10) รัฐบาลสิงคโปร์ใช้เครื่องมือควบคุมทางด้านระบบอุปทาน (Supply-driven System) เพื่อให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร (Permanent Migration) ทั้งในรูปแบบของพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens, SC) หรือผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (Singapore Permanent Residents, SPR) ซึ่งแตกต่างจากเครื่องมือควบคุมทางด้านอุปสงค์

(Demand-driven System) ของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและระดับล่าง

11) ใบอนุญาตของรัฐบาลสิงคโปร์ในแต่ละประเภทมีความสอดคล้องกับการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO-08) ซึ่งตำแหน่งงานอาชีพในแต่ละประเภทใบอนุญาตจัดอยู่ในระดับทักษะที่เหมาะสม ประกอบด้วย ใบอนุญาตประเภท EP1, EP2 และ PEP อยู่ภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ใบอนุญาตประเภท S Pass อยู่ภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 หรือ 4 ใบอนุญาตประเภท Work Permit ทุกประเภทอยู่ภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 2 และใบอนุญาตสำหรับอาชีพคนรับใช้ในบ้านและพี่เลี้ยงเด็กอยู่ภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 1 ซึ่งง่ายต่อการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและสากล

12) การบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติโดยใช้ระบบทะเบียนประวัติด้วยบัตรประจำตัวประชาชนที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทต้องทำบัตรประจำตัวประชาชน รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ระบบดิจิทัลในการจัดเก็บประวัติของแรงงานชาวต่างชาติ โดยถ่ายรูปและลงลายนิ้วมือ ซึ่งบัตรประจำตัวประชาชนเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยตรวจสอบและควบคุมจำนวนแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลสิงคโปร์ เพื่อควบคุมทะเบียนและตรวจจับแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อจำกัดของแนวนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ มีดังนี้

1) รัฐบาลสิงคโปร์พยายามเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจแบบเดิมที่พึ่งพาการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นเป็นระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์พยายามเข้มงวดและจำกัดการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เพื่อให้แน่ใจว่าพัฒนาและยกระดับกิจการที่ต้องอาศัยทุนมนุษย์และเทคโนโลยีตามวิสัยทัศน์ของรัฐบาล ส่งผลให้ความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศสิงคโปร์ลดลง ในขณะที่ เครื่องมือที่ใช้ควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติมีจำนวนมาก เพื่อเพิ่มต้นทุนให้แก่การจ้างสูงขึ้น ส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศไม่ค่อยแตกต่างจากแรงงานท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อประเทศต้นทางและแรงงานชาวต่างชาติที่ประเทศสิงคโปร์มีความต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานในตำแหน่งงานอาชีพระดับล่างลดจำนวนลงอย่างต่อเนื่อง

2) นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะค่อนข้างเปิดกว้าง ในขณะที่ การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างค่อนข้างจำกัดสิทธิ เพื่อป้องกันไม่ให้ตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ ห้ามแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างแต่งงานกับคนท้องถิ่น ห้ามการตั้งครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติ และไม่ให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาตินำสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตาม

3) ประเทศสิงคโปร์มีอัตราส่วนพึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศค่อนข้างสูง โดยคิดเป็นสัดส่วนแรงงานชาวต่างชาติ 1 คน ต่อ ประชากรสิงคโปร์ 3 คน ในขณะที่มีแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ 1 คน ต่อแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง 3 คน เนื่องจากปัญหา

โครงสร้างทางประชากรสิงคโปร์ที่มีอัตราการเกิดลดลง และอัตราผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จึง
ต้องพึ่งพาการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูง

บทที่ 4

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติ: ประเทศบรูไน

4.1 บริบททางสังคมเศรษฐกิจของประเทศบรูไน

ประเทศบรูไนดารุสซาลามเป็นประเทศขนาดเล็กเป็นอันดับที่สองรองจากประเทศสิงคโปร์ในกลุ่มประชาคมอาเซียน มีพื้นที่ประมาณ 5,765 ตารางกิโลเมตร ประเทศบรูไนเป็นรัฐที่ตั้งอยู่บนเกาะบอร์เนียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีอาณาเขตพรมแดนทางบกล้อมรอบด้วยรัฐซาราวักของประเทศมาเลเซียตะวันออกเฉียงเหนือ และอินโดนีเซีย โดยเขตรัฐกาลิมันตันของประเทศอินโดนีเซีย มีพื้นที่ประมาณร้อยละ 70 ของเกาะบอร์เนียว พื้นที่ของประเทศบรูไนมีขนาดเล็กที่สุดในเกาะบอร์เนียว

ประเทศบรูไนมีการปกครองด้วยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีสุลต่านเป็นผู้ปกครองสูงสุดในฐานะสมเด็จพระราชาธิบดี ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ รวมถึงทรงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเป็นหัวหน้ารัฐบาล ทรงมีพระราชอำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลบรูไนแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ กระทรวง เขตการปกครอง (Daerah District) ตำบล (Mukim) และหมู่บ้าน (Kampung) การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางที่เป็นกระทรวงนั้น ประกอบด้วย 12 กระทรวง (ปีชิตา โคโกโพธิ์, 2559) และในแต่ละกระทรวงมีกรม (Department) ดำเนินงานภายในสังกัดกระทรวง หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการว่าจ้างงานแรงงานต่างชาติ คือ กรมแรงงานที่สังกัดในกระทรวงมหาดไทย

ใน ค.ศ. 2016 ประเทศบรูไนมีประชากร จำนวน 422,678 คน ซึ่งน้อยที่สุดในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่เพียง 73 คนต่อตารางกิโลเมตร ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ โดยกำหนดในรัฐธรรมนูญของประเทศ ใช้ภาษามลายูและภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการของประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวมลายูที่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งมีประมาณ 2 ใน 3 (277,700 คน) ของประชากรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ประเทศบรูไนมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา ชาวบรูไนเชื้อสายจีนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศบรูไน ร้อยละ 10.3 (43,554 คน) และมีกลุ่มชาวชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ชาวจีน ร้อยละ 24.0 (101,424 คน) เช่น ชาวยุโรป ชาวอินเดีย ชาวฟิลิปปินส์ รวมถึงชนพื้นเมืองดั้งเดิมต่าง ๆ (Government of Brunei Darussalam, 2017) ประเทศบรูไน จึงมีความเป็นมลายูและความเป็นอิสลามตามลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของประชากรของชนชาติพันธุ์กลุ่มใหญ่ของประเทศบรูไน ซึ่งค่อนข้างคล้ายกับสังคมวัฒนธรรมของประเทศมาเลเซียฝั่งตะวันตก

รัฐบาลบรูไนมีการจำแนกสถานภาพความเป็นประชากรที่พำนักอาศัยในประเทศบรูไนตามสถานภาพของการตั้งถิ่นฐาน เป็น 3 ประเภท คือ ประชากรที่เป็นพลเมืองสัญชาติบรูไน (Brunei Citizens) ประชากรที่เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศบรูไน (Permanent Residents) และประชากรที่เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยชั่วคราวในประเทศบรูไน (Temporary Residents) เมื่อพิจารณา

จำนวนประชากรของประเทศบรูไนจำแนกตามสถานภาพของการตั้งถิ่นฐานพบว่า ประเทศบรูไนมีประชากรที่มีสัญชาติบรูไน ร้อยละ 76.8 (324,472 คน) ในขณะที่ ผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร ร้อยละ 8.0 (จำนวน 33,816 คน) และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยชั่วคราว ร้อยละ 15.2 (จำนวน 64,390 คน) เมื่อเปรียบเทียบจำนวนประชากรระหว่าง ค.ศ. 2016 กับ ค.ศ. 2011 พบว่า ใน ค.ศ. 2016 พลเมืองสัญชาติบรูไนมีอัตราการเพิ่มขึ้น 1.4 และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรมีอัตราเพิ่มขึ้น ร้อยละ 3.1 จาก ค.ศ. 2011 ในขณะที่จำนวนผู้มีถิ่นพำนักอาศัยชั่วคราวในประเทศบรูไนที่เป็นแรงงานชาวต่างชาติ มีแนวโน้มอัตราการลดลงร้อยละ 5.8

ตารางที่ 4.1 แสดงประชากรของประเทศบรูไนจำแนกตามสถานภาพของการตั้งถิ่นฐานระหว่าง ค.ศ. 2011 - 2516

ประเภท	2011	2012	2013	2014	2015	2016
พลเมืองบรูไน	281,660 (71.6)	290,000 (72.6)	298,400 (73.7)	307,100 (74.7)	315,600 (75.7)	324,472 (76.8)
ผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร	25,792 (6.6)	27,400 (6.8)	29,000 (7.1)	30,600 (7.4)	32,200 (7.7)	33,816 (8.0)
ผู้มีถิ่นพำนักอาศัยชั่วคราว	85,920 (21.8)	81,600 (20.4)	77,200 (19.0)	73,000 (17.7)	68,700 (16.4)	64,390 (15.2)
ประชากรทั้งหมด	393,373 (100.0)	399,000 (100.0)	404,600 (100.0)	410,700 (100.0)	416,500 (100.0)	422,678 (100.0)

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจาก Population and Housing Census 2016. Bandar Seri Begawan: Department of Statistics Department of Economic Planning and Development, Prime Minister's Office Brunei Darussalam.

สืบเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศบรูไน ค.ศ. 1962 ปรับปรุง ค.ศ. 2002 (Brunei's Nationality Act, ค.ศ.1962 ปรับปรุง ค.ศ.2002) เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษเกี่ยวกับบุคคลที่สามารถขอรับสิทธิสัญชาติบรูไนตามกฎหมายตามที่ตั้งถิ่นฐานในประเทศบรูไน กล่าวคือ เฉพาะบุคคลที่เกิดก่อน หรือเกิดวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1962 จะต้องเป็นคนมลายูและคนชาติพันธุ์พื้นเมืองของประเทศบรูไนเท่านั้น ได้แก่ Belait, Bisayah, Brunei, Dusun, Kedayan, Murut และ Tutong ซึ่งได้รับสิทธิสัญชาติบรูไนตามกฎหมายฉบับนี้โดยอัตโนมัติ ในขณะที่ บุคคลที่ไม่ใช่คนมลายูและคนชาติพันธุ์พื้นเมืองดั้งเดิมของประเทศบรูไนจะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิสัญชาติโดยขึ้นทะเบียนขอรับสิทธิต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน (Department of Immigration and National Registration) ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด กล่าวคือ บุคคลที่มีเชื้อชาวมลายูและชาวชาติพันธุ์พื้นเมืองดั้งเดิมของประเทศบรูไนจะต้องยื่นเรื่องเพื่อขอรับสิทธิพลเมืองสัญชาติบรูไนต้องตั้งถิ่นฐานพำนักแบบถาวรในประเทศบรูไนไม่น้อยกว่า 15 ปี ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1962 และต้องมีความสามารถในการพูดภาษามลายู เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลบรูไน จึงจะสามารถขอขึ้นทะเบียนเพื่อขึ้นทะเบียนสัญชาติเป็นพลเมืองบรูไน

ประชากรกลุ่มที่ไม่ใช่ชาวมลายูและชาวชาติพันธุ์พื้นเมืองดั้งเดิมของประเทศบรูไนส่วนใหญ่ คือ กลุ่มชาวจีน และกลุ่มชาวอินเดียที่เดินทางเข้าประเทศบรูไนตั้งแต่ยุคอังกฤษปกครองประเทศบรูไน กลุ่มชาวชาติพันธุ์ที่ย้ายถิ่นเข้ามาพำนักอาศัยและประกอบอาชีพในประเทศบรูไนที่ไม่ใช่ชาวมลายูและชาวพื้นเมืองดั้งเดิมขึ้นทะเบียนได้รับสิทธิสัญญาติบรูไนในจำนวนค่อนข้างน้อย (Mani, 2006) ทั้งนี้ หลักสิทธิเพื่อได้รับสัญญาติบรูไนด้วยการเกิดในประเทศบรูไน ไม่เพียงพอที่จะทำให้บุตรหลานของผู้ย้ายถิ่นเข้ามาพำนักอาศัยในประเทศบรูไนก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1962 สามารถได้รับสิทธิเป็นพลเมืองสัญญาติบรูไนตามกฎหมายสัญชาติดังกล่าวมานี้ โดยผู้ย้ายถิ่นชาวจีนและชาวอินเดียส่วนใหญ่ที่ขึ้นทะเบียนต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไนได้รับสถานภาพเป็นเพียงผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศบรูไน (Permanent Residents) จะมีสิทธิตั้งถิ่นฐานแบบถาวรในประเทศ และไม่ต้องขอรับสิทธิในประเทศบรูไนโดยการมีใบอนุญาตทำงาน ในขณะที่ ผู้มีถิ่นพำนักอาศัยชั่วคราวจะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนด้วยการตรวจลงตราเพื่อทำงาน ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 1-3 ปี และจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางก่อนที่จะกลับเข้าเมืองเพื่อมาทำงานในประเทศบรูไนอีกครั้ง หนึ่งกฎระเบียบที่ค่อนข้างยุ่งยากนี้ ส่งผลกระทบทั้งต่อผู้ได้รับสิทธิเป็นเพียงผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบชั่วคราวที่ต้องผ่านคุณสมบัติในการยื่นเรื่องขอสัญชาติเป็นพลเมืองบรูไน หรือผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบถาวรของประเทศบรูไน อันส่งผลทำให้ผู้ย้ายถิ่นในยุคอังกฤษปกครองที่ได้รับสิทธิเป็นเพียงผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบชั่วคราวต้องเดินทางออกนอกประเทศบรูไนหรือกลายเป็นคนไร้รัฐ (Mani, 2006)

กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศบรูไน ค.ศ. 1962 ไม่ได้เป็นนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อสนับสนุนให้ผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศเพื่อตั้งถิ่นฐานถาวรของชาวต่างชาติ แต่เป็นการจัดระเบียบทางประชากรภายในประเทศบรูไนหลังจากการได้รับอธิปไตยการปกครองจากประเทศอังกฤษ อันมีผลทำให้ผู้ย้ายถิ่นที่เดินทางเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศบรูไนก่อนกฎหมายฉบับนี้ไม่น้อยกว่า 15 ปี ต้องยื่นเรื่องขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (Permanent Residents) หรือขอสัญชาติบรูไน อย่างไรก็ตาม ประเทศบรูไนก็มีชาวต่างชาติที่ย้ายถิ่นเข้าเพื่อแต่งงานกับพลเมืองสัญญาติบรูไนด้วย ซึ่งสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศบรูไน แต่ก็มีจำนวนไม่มากนักที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลบรูไน (Mani, 1995) การได้รับสิทธิสัญญาติบรูไนของชาวต่างชาติจึงค่อนข้างยาก อาจกล่าวได้ว่า ประเทศบรูไนไม่มีนโยบายที่จะส่งเสริมให้แรงงานชาวต่างชาติย้ายถิ่นเข้าประเทศเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศบรูไนในรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร (Permanent International Migration) แม้ว่าประเทศบรูไนจะมีจำนวนประชากรค่อนข้างน้อย แต่รัฐบาลบรูไนก็จำกัดโอกาสของชาวต่างชาติในการเป็นพลเมืองของประเทศด้วยการให้สิทธิสัญญาติบรูไนแก่ชาวต่างชาติ รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติที่เข้าไปดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน

รัฐบาลบรูไนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศบรูไนมีแหล่งผลิตน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติที่ดำเนินการโดยรัฐบาล ประเทศบรูไนเป็นผู้ผลิตน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติรายใหญ่ลำดับต้น ๆ ของโลก และเป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศ อันมีผลทำให้รายได้ประชาชาติของ

ประเทศบรูไนต้องพึ่งพาแหล่งรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ ซึ่งแหล่งรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติมีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลในฐานะเจ้าของกิจการแบ่งรายได้ดังกล่าวส่วนหนึ่งมาจัดสรรสวัสดิการสังคมให้แก่ประชากรในประเทศ อันมีผลทำให้ประเทศบรูไนเป็นรัฐสวัสดิการสังคมที่มีความเข้มข้นสูง (ปิยธิดา โคกโพธิ์, 2559) สวัสดิการสังคมที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ประชากร ได้แก่ การให้ศึกษาฟรีจนถึงระดับมัธยมศึกษา การให้รักษาพยาบาลฟรี และสวัสดิการต่าง ๆ โดยเฉพาะ การว่าจ้างงานในภาครัฐบาลที่ได้รับค่าตอบแทนที่ดีและสวัสดิการที่ดี

ถึงแม้ว่ารายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของประเทศบรูไนจะมีมูลค่าไม่สูงมากนัก แต่รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรต่อปี (GDP per Capita) ของประเทศบรูไนติดเป็นอันดับ 2 ของกลุ่มประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ จากรายงานสถิติระหว่างค.ศ. 2011-2015 (ดังตารางที่ 4.2) พบว่ารายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของประเทศบรูไน และรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรต่อปี (GDP per Capita) มีแนวโน้มลดลงทุกปี ซึ่งมีผลมาจากปัญหาราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ ค.ศ. 1998 (ปิยธิดา โคกโพธิ์, 2559) ทำให้แหล่งรายได้จากอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติมีสัดส่วนรายได้ต่ำลงตามราคาน้ำมันในตลาดโลก ในขณะที่รายได้ประชาชาติของประเทศบรูไนที่ต้องพึ่งพาแหล่งรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ มีผลทำให้รายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร (GDP per Capita) ของประเทศบรูไนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ตามราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ต่ำลง นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลบรูไนยังต้องเผชิญต่อปัญหาทางเศรษฐกิจในอนาคตอันใกล้ เนื่องจากแหล่งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติที่เป็นรายได้หลักของประเทศบรูไนกำลังจะหมดลง ซึ่งใน ค.ศ. 2008 รัฐบาลบรูไนได้ออกมาประกาศต่อสาธารณชนว่าแหล่งน้ำมันดิบของประเทศบรูไนกำลังจะหมดลงภายในประมาณ 25 ปี และแหล่งก๊าซธรรมชาติของประเทศบรูไนกำลังจะหมดลงภายในอีกประมาณ 40 ปี

ตารางที่ 4.2 แสดงผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศบรูไน (GDP) จำแนกกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ระหว่างค.ศ.2011-2015 ต่อล้านเหรียญบรูไน

กิจกรรมเศรษฐกิจ	2011	2012	2013	2014	2015
GDP	23,303	23,802	22,639	21,695	17,777
ภาคน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ	16,433	16,437	14,957	13,930	10,120
ไม่ใช่ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ	7,243	7,744	8,124	8,100	7,994
-รัฐบาล	2,111	2,136	2,175	2,273	2,136
-เอกชน	5,132	5,608	5,948	5,827	5,858
GDP ต่อหัว	59,238	59,536	55,733	52,670	42,610

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจาก Government of Brunei Darussalam (2016). Brunei Darussalam Statistical Yearbook 2015. Bandar Seri Begawan: Department of Statistics Department of Economic Planning and Development, Prime Minister's Office Brunei Darussalam หน้า 76-98.

จากสถิติข้อมูลการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน (ตารางที่ 4.3) พบว่า ประชากรที่ทำงานในประเทศดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ในภาครัฐบาลมากที่สุด จำนวน 49,685 (ร้อยละ27.77) และเมื่อพิจารณาเฉพาะสภาพความเป็นพลเมืองบรูไนพบว่า มีประมาณ 1 ใน 3 ของพลเมืองบรูไนที่ทำงานอยู่ในภาครัฐ จำนวน 46,174 คน (36.93) ในขณะที่ มีเพียง 2 ใน 3 ของพลเมืองบรูไนที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในนอกภาครัฐ การว่าจ้างงานในภาครัฐเป็นตลาดแรงงานหลักของประชาชน และรัฐบาลบรูไนเป็นผู้รับภาระการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานท้องถิ่นของประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่ก็ต้องการทำงานในภาครัฐ เนื่องจากค่าตอบแทนและสวัสดิการในการทำงานค่อนข้างดี และมีความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณอายุ

ตารางที่ 4.3 แสดงจำนวนและร้อยละของลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไป จำแนกตามประเภทงานและสถานภาพการตั้งถิ่นฐาน ประเทศบรูไน

ประเภทงาน	สถานภาพการตั้งถิ่นฐาน จำนวน (ร้อยละ)			
	พลเมืองบรูไน	ผู้มีถิ่นพำนัก อาศัยถาวร	ผู้มีถิ่นพำนัก อาศัยชั่วคราว	รวม
การเกษตร ป่าไม้และประมง	475 (0.37)	134 (1.08)	394 (0.75)	1002 (0.56)
การทำเหมืองแร่	7,077 (5.66)	1,387 (11.18)	1,659 (3.18)	10,123 (5.65)
การผลิต	3,052 (2.44)	152 (1.22)	3,764 (7.21)	6,968 (3.89)
อุตสาหกรรมไฟฟ้า น้ำมัน ก๊าซ	2,736 (2.18)	74 (0.59)	569 (1.09)	3,379 (1.88)
การก่อสร้าง	3,262 (2.60)	733 (5.91)	9,470 (18.15)	13,465 (7.52)
การค้าปลีกและค้าส่ง	8,694 (6.95)	3,532 (28.49)	9,196 (17.63)	21,422 (11.97)
ที่พักอาศัยและร้านอาหาร	4,535 (3.62)	693 (5.59)	4,867 (9.33)	10,095 (5.64)
การขนส่งและคลังสินค้า	3,270 (2.61)	400 (3.22)	732 (1.40)	4,401 (2.46)
เทคโนโลยีและสื่อสาร	4,158 (3.32)	47 (0.37)	779 (1.49)	4,984 (2.78)
การเงินและประกันภัย	3,901 (3.12)	438 (3.53)	35 (0.06)	4,374 (2.44)
อสังหาริมทรัพย์	453 (0.36)	-	216 (0.41)	669 (0.37)
บริการ	7,371 (5.89)	911 (7.34)	2,586 (4.95)	10,869 (6.07)
ภาครัฐราชการ	46,174 (36.93)	1,300 (10.48)	2,212 (4.24)	49,685 (27.77)
การศึกษา	16,349 (13.07)	574 (4.63)	1,863 (3.57)	18,786 (10.50)
กิจกรรมเพื่อสังคมและสุขภาพ	5,347 (4.27)	454 (3.66)	963 (1.84)	6,764 (3.78)
กิจกรรมบริการอื่น ๆ	2,594 (2.07)	353 (2.84)	1,508 (2.89)	4,455 (2.49)
ธุรกิจครอบครัว	-	33 (0.26)	10,677 (20.46)	-
อื่น ๆ	5,566 (4.45)	1,184 (9.55)	672 (1.28)	7,421 (4.14)
รวม	125,014 (100.00)	12,397 (100.00)	52,161 (100.00)	178,862 (100.00)

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจาก Government of Brunei Darussalam (2016). *Brunei Darussalam Statistical Yearbook 2015*. Bandar Seri Begawan: Department of Statistics Department of Economic Planning and Development, Prime Minister's Office Brunei Darussalam หน้า 49-54

ด้านการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชากรในประเทศบรูไน จากรายงานสถิติข้อมูลตำแหน่งงานอาชีพ (ตารางที่ 4.4) พบว่า ประชากรวัยแรงงานของประเทศบรูไนประมาณ 1 ใน 4 มีตำแหน่งงานเกี่ยวกับงานขายและบริการ (ร้อยละ 19.52) ตำแหน่งงานรองลงมา คือ งานวิชาชีพ (ร้อยละ 16.99) และงานช่างเทคนิค (ร้อยละ 16.16) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งงานในประเทศบรูไนส่วนใหญ่เป็นงานเกี่ยวกับการขายและบริการ เมื่อพิจารณาเฉพาะผู้มีถิ่นพำนักอาศัยชั่วคราว ซึ่งเป็นแรงงานชาวต่างชาติพบว่า มักเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยชั่วคราวของประเทศบรูไน ส่วนใหญ่ทำงานอยู่

ในตำแหน่งงานภาคทั่วไป (ร้อยละ 28.39) รองลงมา คือ ตำแหน่งงานค้าขายและช่างฝีมือ (ร้อยละ 20.45) และตำแหน่งงานขายและบริการ (ร้อยละ 17.72) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน เนื่องจากประเทศบรูไนประสบปัญหาแรงงานท้องถิ่นขาดแคลน อย่างไรก็ตาม ประเทศบรูไนมีแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศในระดับทักษะ ได้แก่ ตำแหน่งงานบริหารและที่ปรึกษา (6.45) และตำแหน่งงานวิชาชีพ (8.65) และงานช่างเทคนิค (8.65) ซึ่งมีสัดส่วนจำนวนไม่ค่อนมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศบรูไนโดยเฉพาะ ตำแหน่งงานคนรับใช้ในบ้าน

ตารางที่ 4.4 แสดงจำนวนและร้อยละของลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไป จำแนกตามอาชีพและประเภทประชากร จากการสำรวจแรงงาน ปี 2014

กลุ่มอาชีพ	พลเมืองบรูไน	ผู้มีถิ่นพำนัก อาศัยถาวร	ผู้มีถิ่นพำนักอาศัย ชั่วคราว	รวม
งานบริหารและที่ปรึกษา	8,631 (6.90)	2,391 (19.28)	3,369 (6.45)	14,390 (7.59)
งานวิชาชีพ	26,292 (21.03)	1,414 (11.40)	4,512 (8.65)	32,219 (16.99)
งานช่างเทคนิค	23,550 (18.83)	1,541 (12.43)	5,549 (10.63)	30,640 (16.16)
งานธุรการ	19,025 (15.21)	1,413 (11.39)	1,117 (2.14)	21,555 (11.37)
งานขายและบริการ	25,352 (20.27)	2,406 (19.40)	9,247 (17.72)	37,005 (19.52)
งานป่าไม้และประมง	1,651 (1.32)	473 (3.81)	459 (0.87)	2,583 (1.36)
งานค้าขายและช่างฝีมือ	5,852 (4.68)	861 (6.94)	10,670 (20.45)	17,383 (9.16)
งานในโรงงานประกอบ	4,192 (3.35)	723 (5.83)	2,427 (4.65)	7,342 (3.87)
งานทั่วไป	10,470 (8.37)	1,175 (9.47)	14,811 (28.39)	26,456 (13.95)
รวม	125,014 (100.00)	12,397 (100.00)	52,161 (100.00)	189,573 (100.00)

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจาก Government of Brunei Darussalam (2016). *Brunei Darussalam Statistical Yearbook 2015*. Bandar Seri Begawan: Department of Statistics Department of Economic Planning and Development, Prime Minister's Office Brunei Darussalam หน้า 38-41

เนื่องจากรัฐบาลบรูไนตระหนักถึงความเสี่ยงของการพึ่งพาแหล่งรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติในโครงสร้างรายได้ประชาชาติของประเทศที่มากเกินไป ทั้งเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ ซึ่งกำลังจะหมดไปในอนาคตใน ค.ศ. 2008 รัฐบาลบรูไนจึงประกาศใช้แผนพัฒนาประเทศระยะยาว ที่เรียกว่า “วิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035” (Wawasan 2035; Vision Brunei 2035) โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ เพื่อเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้มีความหลากหลาย และลดการพึ่งพาแหล่งรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติของประเทศ รวมถึงต้องการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการลงทุนภายในประเทศในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะ ธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเพิ่มโอกาสในการว่าจ้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ แผนนี้จะใช้ปฏิบัติควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ ระยะ 5 ปี ทั้งนี้ แผนวิสัยทัศน์บรูไนกำหนดเป้าหมายของประเทศเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการพัฒนาประเทศบรูไนให้อยู่ในระดับโลก 3 ประการ คือ

- 1) ความสำเร็จของประชากรที่ได้รับการศึกษาและมีทักษะสูงตามมาตรฐานสากล
- 2) ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดี ติดอยู่ในอันดับ 10 ของโลก และ
- 3) ประเทศบรูไนมีความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและประชาชนมีรายได้ต่อหัวติดลำดับโลก

ทั้งนี้ แผนวิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035 องค์กรประกอบของยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งความสำเร็จใน 8 ยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

1) ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา จะเตรียมความพร้อมของเยาวชนสำหรับการว่าจ้างงานและความสำเร็จในการแข่งขันในระดับโลกที่มีการแข่งขันและเป็นสังคมบนฐานความรู้

2) ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ ที่จะสร้างโอกาสในการว่าจ้างงานใหม่ ๆ ให้แก่ประชาชนและสร้างโอกาสในการขยายธุรกิจภายในประเทศผ่านการส่งเสริมการลงทุนภายในและต่างประเทศนอกภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ

3) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ที่จะป้องกันเสถียรภาพทางการเมืองและอำนาจอธิปไตยของชาติและเชื่อมโยงการป้องกันประเทศและการทูต รวมถึงความสามารถในการป้องกันประเทศจากภัยคุกคามและภัยพิบัติตามธรรมชาติ

4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบัน ที่จะสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน การให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูง ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย

5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาธุรกิจท้องถิ่นที่ช่วยสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและเล็กในท้องถิ่น และพัฒนาชาวบรูไนเชื้อสายมลายูให้มีความสามารถในการแข่งขันเพื่อเป็นผู้นำธุรกิจและอุตสาหกรรม

6) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่จะช่วยสนับสนุนการลงทุนทั้งภาครัฐและหุ้นส่วนภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับโลกโดยเฉพาะ การศึกษา สุขภาพและอุตสาหกรรม

7) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางสังคม ช่วยให้นั่นใจว่าประชาชนจะได้รับความดูแลเป็นอย่างดี

8) ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะช่วยให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ช่วยเหลือสุขภาพและความปลอดภัยในการปฏิบัติงานที่เป็นสากล

ในขณะที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศบรูไน ระยะ 5 ปี ที่ใช้ควบคู่กับแผนวิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035 เป็นแผนระยะปานกลางที่ช่วยขับเคลื่อนให้แผนวิสัยทัศน์บรูไนในระยะยาวให้มุ่งไปสู่ความสำเร็จ ปัจจุบัน รัฐบาลบรูไนอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ระหว่างปี ค.ศ. 2012-2017 ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางที่สองอยู่ภายใต้แผนวิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035 โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่ให้บริการวิสัยทัศน์แผนระยะปานกลาง แบ่งเป็น 6 องค์ประกอบ เพื่อให้ประเทศบรูไนสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปสู่การเพิ่มผลผลิตและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจฐานความรู้และนวัตกรรม ได้แก่ 1) ประชากรมีการศึกษาและทักษะสูง 2) คุณภาพชีวิตสูง 3) สภาพแวดล้อมธุรกิจที่ดี 4) ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจบนฐานความรู้และนวัตกรรม 5) ธรรมชาติภูมิบาลและการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ และ 6) โครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีคุณภาพสูง ซึ่งแผนพัฒนาระยะปานกลางนี้ รัฐบาลบรูไนอาศัยเงินงบประมาณ จำนวน 6.5 ล้านล้านเหรียญบรูไน ในโครงการจำนวน 682 โครงการ (Government of Brunei Darussalam, 2012)

รัฐบาลบรูไนมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศให้ประชากรมีระดับการศึกษาที่สูง มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามมาตรฐานในระดับโลก และมีการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศให้เกิดความยั่งยืน ถึงแม้ว่าปัจจุบัน ภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจะช่วยให้ประเทศบรูไนมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และประชากรมีความเป็นอยู่ที่ดีจากสวัสดิการสังคมของรัฐบาล แต่แหล่งรายได้ของรัฐบาลที่นำมาจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชากรก็อาจจะไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรในอนาคต ในขณะที่ แหล่งรายได้หลักของประเทศที่มาจากภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ กำลังลดน้อยลง และกำลังจะหมดไปในอนาคต รัฐบาลบรูไนจึงต้องมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวและระยะปานกลาง เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศ และสร้างโอกาสของการว่าจ้างงานให้แก่ประชากรที่เพิ่มขึ้น ตามเป้าหมายของแผนวิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035

ปัญหาโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศบรูไนที่พึ่งพาแหล่งรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จำนวนรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง มีผลทำให้รายได้ต่อหัวประชากรมีแนวโน้มลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องด้วย รัฐบาลบรูไนจึงพยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศเพื่อลดการพึ่งพาแหล่งรายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติด้วยการพยายามพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้แก่ อุตสาหกรรมป่าไม้ ประมง เหมืองแร่ อุตสาหกรรมอาหาร ฮาลาล และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ภายใต้การขับเคลื่อนตามแผนวิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035 ที่ต้องการให้ประเทศบรูไนเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถติดลำดับแนวหน้าของโลกภายใน ค.ศ. 2035 ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดความยั่งยืน ใน ค.ศ. 2015 รัฐบาลบรูไนได้ก่อตั้งกระทรวงทรัพยากรพื้นฐานและการท่องเที่ยว เพื่อสนับสนุนและขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนภายใต้แผนวิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035

การขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศแผนวิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035 ที่เป็นแผนระยะยาว และแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ที่เป็นแผนระยะปานกลางนั้น ส่งผลทำให้รัฐบาลบรูไนจัดโครงการก่อสร้างภายในประเทศจำนวนมาก และมีความต้องการใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก รวมถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศต่าง ๆ แรงงานทั้งในระดับล่างและระดับทักษะจึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หนึ่งการที่ ตลาดแรงงานของประเทศบรูไนมีข้อจำกัดด้านคุณภาพและปริมาณของแรงงานท้องถิ่น ส่งผลทำให้รัฐบาลบรูไนยังคงต้องให้สิทธิการจ้างแรงงานชาวต่างชาติแก่นายจ้าง และให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติในตำแหน่งงานระดับทักษะของภาคส่วนอุตสาหกรรมต่าง ๆ รัฐบาลบรูไนพยายามสนับสนุนและส่งเสริมภายใต้แผนวิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035 เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ อย่างไรก็ตาม ภาคอุตสาหกรรมน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติที่เป็นโครงสร้างเศรษฐกิจเดิมก็ต้องการและพึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเช่นเดิม การให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนจึงเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจทุกระดับและทุกภาคส่วนของประเทศ สืบเนื่องมาจากปัญหาแรงงานท้องถิ่นขาดแคลนในตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จึงมีผลทำให้รัฐบาลบรูไนยังคงอนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติทั้งระดับล่างและระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน.

4.2 พัฒนาการและบริบทแรงงานชาวต่างชาติของประเทศบรูไน

ภายหลังจากประเทศอังกฤษเข้ามาปกครองประเทศบรูไน ใน ค.ศ. 1906 ผู้ปกครองพยายามพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศบรูไนให้มีความทันสมัยแบบตะวันตก ซึ่งเดิมทีประเทศบรูไนมีระบบเศรษฐกิจเพื่อดำรงชีวิต การพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบตะวันตกส่งผลให้ประเทศบรูไนมีความต้องการใช้แรงงานในภาคการผลิตเพื่อส่งออก โดยนำแรงงานชาวจีนและชาวอินเดียเข้ามาดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจในภาคการผลิตเพื่อส่งออก ได้แก่ ยางพารา เหมือนแร่ และธัญพืชอื่น ๆ ประกอบกับภายหลัง ค.ศ. 1929 ที่บริษัท Royal Dutch Shell ได้ค้นพบแหล่งน้ำมันดิบในประเทศ ส่งผลให้มีการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติในปริมาณที่มากขึ้น จากหลายประเทศต้นทาง โดยเฉพาะชาวจีนและชาวอินเดีย กลุ่มชาวจีนเดินทางมาจากหลากหลายประเทศทั้งประเทศจีน ฮองกง และไต้หวัน ส่วนชาวอินเดียเดินทางมาจากกลุ่มประเทศในเอเชียใต้ ได้แก่ เนปาล อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา และบังกลาเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกตามแบบตะวันตกของประเทศบรูไนภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ กระทั่งการค้นพบแหล่งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ เป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งทำให้เกิดกระแสของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนเป็นจำนวนมาก

จากรายงานสถิติพบว่า ใน ค.ศ. 1971 จำนวนแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษมีจำนวนมาก

โดยเดินทางมาจากประเทศมาเลเซีย เป็นอันดับแรก จำนวน 22,362 คน รองลงมา คือ กลุ่มประเทศจีนและไต้หวัน จำนวน 5,010 คน และกลุ่มประเทศอินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา และบังกลาเทศ จำนวน 1,586 คน และประเทศสิงคโปร์ จำนวน 1,149 คน ตามลำดับ อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงยุคการปกครองของประเทศอังกฤษ ประเทศบรูไนต้องนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการใช้แรงงานในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก โดยนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติจากประเทศอาณานิคมของประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ ถือเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในยุคแรกของประเทศบรูไน โดยในยุคนี้ แรงงานชาวต่างชาติบางส่วนตั้งถิ่นฐานพำนักอาศัยถาวรในประเทศบรูไน จนเป็นผู้ย้ายถิ่นแบบถาวร ได้แก่ ชาวจีนหรือชาวอินเดียที่ได้รับสัญชาติบรูไนหรือได้รับสถานภาพเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศบรูไนจากกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน ภายหลังการได้รับอิสรภาพภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ

เมื่อประเทศบรูไนได้รับอิสรภาพภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ค.ศ. 1984 ประเทศบรูไนยังคงมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ การผลิตเพื่อส่งออกในภาคอุตสาหกรรมน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ มีผลทำให้ประเทศบรูไนมีความต้องการใช้แรงงานในตลาดแรงงานของประเทศเพิ่มมากขึ้น แรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้าง รัฐบาลจึงอนุญาตให้สิทธิแก่นายจ้างว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนมีแหล่งประเทศต้นทางที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ทั้งจากประเทศต้นทางในกลุ่มเอเชีย โดยเฉพาะ มาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ นอกจากการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างแล้ว ประเทศบรูไนยังมีแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตำแหน่งงานระดับทักษะจากประเทศต้นทางที่หลากหลาย โดยเฉพาะ กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ (Mani, 1995)

อนึ่งจากรายงานสถิติจำนวนแรงงานชาวต่างชาติภายหลังประเทศบรูไนได้รับอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ (ตารางที่ 4.5) พบว่า ประเทศบรูไนมีแนวโน้มที่จะรับแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดย ค.ศ.1971 มีจำนวนแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน 34,655 คน ใน ค.ศ.1981 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 53,591 คน และ ค.ศ.1991 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 76,081 คน ตามลำดับ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศบรูไนมีการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อทดแทนปัญหาการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ การได้รับอิสรภาพภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษนี้ จึงมีผลทำให้กระแสนการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติของประเทศบรูไนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ถือเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติในยุคที่ 2 อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนเป็นเพียงการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราว ภายใต้สัญญาจ้างงานที่จำกัดระยะเวลา

ตารางที่ 4.5 แสดงจำนวนแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไนในจำแนกตามประเทศต้นทาง ค.ศ. 1971, 1981 และ 1991

ประเทศต้นทาง	ค.ศ.		
	1971	1981	1991
มาเลเซีย	22,362	37,544	41,900
จีนและไต้หวัน	5,010	3,038	1,569
อังกฤษ	785	2,522	2,075
เนปาล	NA	2,394	3,810
อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา และบังกลาเทศ	1,586	2,341	4,479
สิงคโปร์	1,149	1,792	1,558
ฟิลิปปินส์	NA	1,298	8,147
ฮ่องกง	576	551	397
เนเธอร์แลนด์	NA	285	257
ไทย	NA	278	6,873
อินโดนีเซีย	NA	235	3,455
เกาหลี	520	235	143
อื่นๆ	2,667	1,078	1,418
รวม	34,655	53,591	76,081

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจาก Yean, T. S. and Ee, S. (1999). Population and Labour Force in Brunei Darussalam: Patterns and Structural Changes. p.107

ปัจจุบัน ค.ศ. 2017 จากข้อมูลจำนวนผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติที่ไม่ได้เกิดในประเทศบรูไน โดยกำเนิดของจาก United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Origin and Destination, 2017 Revision (ตารางที่ 4.6) พบ ประเทศบรูไนมีแนวโน้มจำนวนผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติ² โดย ค.ศ 1990 มีเพียง 73,200 คน ในขณะที่ ค.ศ. 2017 มีจำนวน 108,612 คน ในปัจจุบัน ประเทศต้นทางของผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติในประเทศบรูไนประมาณครึ่งหนึ่ง คือ มาเลเซีย รองลงมา คือ ฟิลิปปินส์ และไทย ทั้งนี้ ประเทศต้นทางของผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติในประเทศบรูไนที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นประเทศที่มีระดับรายได้สูง ได้แก่ สิงคโปร์ อังกฤษ ออสเตรเลีย ฮ่องกง ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ เกาหลี และสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศบรูไนมีผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไนที่มาจากประเทศต้นทางที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งผู้ย้ายถิ่น

² ผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติ (Foreign Migrant) เป็นบุคคลที่ไม่ได้เป็นบุคคลที่เกิดในประเทศบรูไน โดยกำเนิด ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติ (Foreign Migrant Worker) เป็นเพียงส่วนหนึ่งของผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติ

ชาวต่างชาตินี้ อาจจะเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เดินทางเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน

ตารางที่ 4.6 แสดงจำนวนผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติในประเทศบรูไน จำแนกตามประเทศต้นทาง

ประเทศต้นทาง	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
รวมทั้งหมด	73,200	84,748	96,296	98,441	100,587	102,733	108,612
ออสเตรเลีย*	262	372	482	493	504	515	544
บังกลาเทศ	659	908	1,156	1,182	1,208	1,234	1,304
จีน	1,509	1,718	1,926	1,969	2,012	2,055	2,172
ฮ่องกง*	382	432	482	493	504	515	544
อินเดีย	2,595	2,742	2,889	2,953	3,017	3,081	3,257
อินโดนีเซีย	3,324	4,551	5,778	5,907	6,036	6,165	6,517
ญี่ปุ่น*	83	138	192	196	200	204	215
มาเลเซีย	40,306	42,782	45,258	46,267	47,276	48,285	51,048
เนปาล	3,665	4,337	5,008	5,120	5,232	5,344	5,649
เนเธอร์แลนด์*	247	268	289	295	301	307	324
นิวซีแลนด์*	119	156	192	196	200	204	215
ปากีสถาน	378	574	770	787	804	821	867
ฟิลิปปินส์	7,837	10,226	12,614	12,895	13,176	13,457	14,227
เกาหลี*	138	141	144	147	150	153	161
สิงคโปร์*	1,499	1,472	1,445	1,447	1,509	1,541	1,629
ศรีลังกา	676	916	1,156	1,182	1,208	1,234	1,304
ไทย	6,612	10,047	13,482	13,782	14,083	14,384	15,207
อังกฤษ*	1,996	1,961	1,926	1,969	2,012	2,055	2,172
สหรัฐ*	113	129	144	147	150	153	161

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลจาก United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Origin and Destination, 2017 Revision.
หมายเหตุ * ประเทศระดับรายได้สูง

4.3 เส้นไขของการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติของประเทศบรูไน

1) ปัญหาแรงงานขาดแคลนเชิงปริมาณของโครงสร้างประชากรวัยแรงงาน

เนื่องจากประเทศบรูไนเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรและจำนวนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศค่อนข้างน้อย จากรายงานสถิติเกี่ยวกับกิจกรรมแรงงานระหว่าง ค.ศ. 1986-2014 (ตารางที่ 4.7) พบว่า ประเทศบรูไนมีอัตราการมีส่วนร่วมในแรงงานระหว่างร้อยละ 60.3-68.9 ของประชากร ซึ่งแสดงให้เห็นว่า จำนวนผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานท้องถิ่นของประเทศบรูไนกับจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป มีเพียง 2 ใน 3 ของจำนวนประชากร และเมื่อพิจารณา

อัตราการเข้ามามีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประเทศจำแนกตามเพศพบว่า ผู้ชายมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานมากกว่าผู้หญิง ใน ค.ศ. 2014 มีประชากรบรูไนที่เป็นกำลังแรงงานเพียง จำนวน 203,651 คน โดยมีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน ร้อยละ 65.6 ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า จำนวนกำลังแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย ทั้ง ๆ ที่แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะก่อให้เกิดผลผลิตทางการค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ การมีจำนวนกำลังแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ ส่งผลต่อภาวะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจำนวนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้แรงงานของนายจ้างในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลบรูไนต้องอนุญาตให้สิทธิแก่นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ รวมถึงให้สิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติให้เป็นส่วนหนึ่งของตลาดแรงงานในประเทศบรูไน

ตารางที่ 4.7 แสดงกิจกรรมแรงงานที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ของประเทศบรูไน

กิจกรรมแรงงาน	1986	1991	1995	2001	2011	2014
จำนวนกำลังแรงงาน	86,395	111,955	122,839	157,594	202,530	203,651
จำนวนการมีงานทำ	81,104	106,746	116,780	146,254	183,715	189,573
อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน	60.3	65.6	66.5	67.9	68.9	65.6
-ชาย	80.0	82.2	79.3	79.3	77.3	72.4
-หญิง	38.7	46.4	54.2	56.4	59.9	58.3
อัตราการว่างงาน	6.1	4.7	4.9	7.2	9.3	6.9

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจาก Government of Brunei Darussalam (2016). *Brunei Darussalam Statistical Yearbook 2015.*, p.33

รัฐบาลบรูไนอนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศจำนวนมาก เนื่องจากประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศในเชิงปริมาณ ประเทศบรูไนมีโครงสร้างจำนวนกำลังแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้แรงงานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งเกิดจากปัญหาที่แรงงานท้องถิ่นไม่นิยมทำงานในตำแหน่งงานระดับล่าง ในขณะที่ แรงงานท้องถิ่นต้องการทำงานในภาครัฐ เนื่องจากได้รับสวัสดิการและค่าตอบแทนสูงกว่าตำแหน่งงานในภาคเอกชน จาก

รายงานสถิติพบว่า ใน ค.ศ. 2014 แรงงานท้องถิ่นส่วนมากทำงานในภาครัฐเป็นอันดับแรก (ร้อยละ 27.77) ประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรวัยแรงงาน ทั้งนี้การที่แรงงานท้องถิ่นนิยมทำงานในภาครัฐบาลมากกว่าภาคเอกชน ทำให้ประเทศบรูไนต้องอนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตำแหน่งงานที่แรงงานท้องถิ่นไม่นิยมแทน โดยเฉพาะ งานก่อสร้าง คนรับใช้ในบ้าน และธุรกิจค้าปลีกและส่ง แต่ประเทศบรูไนก็พึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราวในอัตราที่ค่อนข้างสูง

2) ปัญหาความต้องการใช้แรงงานเชิงคุณภาพของนายจ้าง

นอกจากปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในเชิงปริมาณแล้ว ประเทศบรูไนยังต้องเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในเชิงคุณภาพตามความต้องการใช้แรงงานของนายจ้างในตลาดแรงงานของประเทศ โดยเฉพาะ แรงงานระดับทักษะ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะตำแหน่งงาน ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลบรูไนพยายามพัฒนาประชาชนให้มีทักษะด้วยการยกระดับการศึกษาและการฝึกอบรมแล้ว จึงต้องอนุญาตให้สิทธิแก่นายจ้างว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ และให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการใช้แรงงานเชิงคุณภาพทดแทนแรงงานท้องถิ่นของประเทศบรูไนในทุกระดับ และทุกภาคส่วน (Maricar, 1996) รวมถึงความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนในปัจจุบัน ประเด็นปัญหาแรงงานท้องถิ่นขาดคุณลักษณะที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานในระดับทักษะส่งผลให้นายจ้างต้องขอรับสิทธิว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต่อกรมแรงงานบรูไนแทน นอกจากนี้ ตำแหน่งงานอาชีพในระดับสูงของกิจการภาคเอกชนต้องอาศัยแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีความชำนาญ โดยเฉพาะ กิจการบริษัทในภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เช่น บริษัทปิโตรเคมีเชลล์บรูไน (Brunei Shell Petroleum) และบริษัท Outsource ต่าง ๆ ของรัฐบาลบรูไน เนื่องจากแรงงานท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะและทักษะมีจำนวนจำกัด และไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะของนายจ้าง

นอกจากปัญหาคุณภาพของแรงงานท้องถิ่นในกิจการภาคเอกชนแล้ว ภาครัฐบาลก็ประสบปัญหาความต้องการใช้แรงงานทักษะเช่นกัน รัฐบาลบรูไนจึงเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานราชการในบางตำแหน่งงานในฐานะเป็นลูกจ้างรัฐบาล แบบสัญญาจ้าง ที่เรียกว่า พนักงานชาวต่างชาติ (Expatriate staff) ซึ่งเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีทักษะและความชำนาญเฉพาะทาง เช่น นักการศึกษา ช่างเทคนิค วิศวกร โดยเฉพาะ ภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และอุตสาหกรรมบริการวิชาชีพ ซึ่งตำแหน่งงานในภาครัฐบาลบรูไนต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามารับราชการในตำแหน่งงานที่ต้องอาศัยทักษะและความชำนาญเฉพาะทาง เนื่องจากไม่สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นที่มีทักษะและความชำนาญเพื่อทำงานในบางตำแหน่งงานอาชีพ ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ทำงานในภาครัฐบาลได้รับค่าตอบแทนในการทำงานค่อนข้างสูง รวมถึงสวัสดิการอื่น ๆ ได้แก่ บ้านพักอาศัย ประกันสุขภาพ ค่าสวัสดิการสำหรับคู่สมรสและบุตร ค่าครองชีพพิเศษ เดือนละ 130 เหรียญบรูไน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

ไปกลับประเทศต้นทาง ปีละ 1 ครั้ง โดยแรงงานที่ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานในประเทศบรูไนไม่ต้องเสียภาษีรายได้

รัฐบาลบรูไนไม่มีข้อกำหนดเรื่องค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ แต่ค่าจ้างแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนค่อนข้างสูง โดยเฉพาะ แรงงานระดับทักษะ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติบางประเทศมีข้อกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานของตนที่ทำงานในประเทศบรูไนเพื่อคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานของประเทศตนเอง เช่น รัฐบาลไทยมีข้อกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานไทยระดับล่างที่เข้ามาทำงานในประเทศบรูไน อย่างน้อยวันละ 20 เหรียญบรูไน แรงงานระดับทักษะ อย่างน้อยวันละ 25 เหรียญบรูไน แต่จากรายงานการสำรวจค่าจ้างแรงงานในประเทศบรูไน ค.ศ.2014 (ตาราง 4.8) พบว่า แรงงานชาวต่างชาติทำงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ๆ ละ 1,570 เหรียญบรูไน (เฉลี่ยวันละ 52 เหรียญบรูไน) หรือประมาณ 38,055 บาท (อัตราแลกเปลี่ยน 1 เท่ากับ 24.23) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนของแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนค่อนข้างสูง ประกอบกับ ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานชาวต่างชาติไม่ค่อยแตกต่างจากค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานท้องถิ่น เนื่องจากค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานชาวต่างชาติเฉลี่ยต่อเดือน ๆ ละ 1,570 เหรียญบรูไน ในขณะที่ แรงงานท้องถิ่นมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ๆ ละ 2,090 เหรียญบรูไน ซึ่งน้อยกว่าแรงงานท้องถิ่นไม่มากนัก เมื่อจำแนกตามเพศพบว่า แรงงานชาวต่างชาติเพศหญิงมีค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 870 เหรียญบรูไน ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติเพศชายมีค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานชาวต่างชาติเพศหญิงถึง 2 เท่า คือ 1,980 เหรียญบรูไน โดยแรงงานชาวต่างชาติเพศชายมีค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนค่อนข้างใกล้เคียงกับค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานท้องถิ่น 2,090 เหรียญบรูไน

ตารางที่ 4.8 แสดงค่าจ้างแรงงานเฉลี่ย ค.ศ. 2014 จำแนกตามเพศ (เหรียญบรูไน)

ค่าจ้างแรงงาน	ชาย	หญิง	รวม
ชาวบรูไน	1,940	2,270	2,090
ชาวต่างชาติ	1,980	870	1,570
ค่าจ้างแรงงานเฉลี่ย	1,950	1,930	1,940

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจาก Government of Brunei Darussalam. (2015). Labour Force Survey 2014: Preliminary Report. p2.

ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากการการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนค่อนข้างสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่ ประเทศบรูไนไม่มีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสินค้า และไม่มีภาษีเงินเดือน รัฐบาลบรูไนเรียกเก็บภาษีนิติบุคคลจากบริษัทเท่านั้น การไม่จัดเก็บภาษีรายได้ของบุคคลธรรมดามีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติที่ทำงานในประเทศบรูไนไม่ต้องเสียภาษีรายได้จากการทำงานทุกประเภทตำแหน่งงาน แรงงานชาวต่างชาติจึงได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการไม่จัดเก็บภาษีรายได้ โดยเฉพาะ แรงงานระดับทักษะที่มีค่าตอบแทนสูง

รวมถึงอัตราค่าจ้างของบรูไนก็ค่อนข้างสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในประชาคมอาเซียน ทำให้สามารถดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานในประเทศบรูไนได้จำนวนมาก ค่าจ้างของแรงงานในประเทศบรูไนค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับค่าจ้างของแรงงานของประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ทำงานในตำแหน่งงานที่สูงก็จะมีอัตราค่าจ้างที่ค่อนข้างสูง ประกอบกับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะไม่ต้องเสียภาษีรายได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน

3) ปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่น

ตลาดแรงงานของประเทศบรูไนมีความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติในกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ แต่รัฐบาลบรูไนก็มีความกังวลต่อปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นในวัยแรงงาน จากรายงานสถิติแรงงานประเทศบรูไน (ดังตารางที่ 4.9) พบว่า ประเทศบรูไนมีคนว่างงานและมีอัตราการว่างงานค่อนข้างสูง ใน ค.ศ. 2014 ประเทศบรูไนมีประชากรวัยแรงงานที่ว่างงาน จำนวน 14,078 คน มีอัตราการว่างงานร้อยละ 6.9 ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลงจาก ค.ศ. 2011 ที่มีคนว่างงาน จำนวน 18,815 คน ซึ่งมีอัตราการว่างงานร้อยละ 9.3 ปัญหาการว่างงานของประชากรวัยแรงงานเป็นประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญและพยายามหาแนวทางแก้ไข โดยการให้การศึกษาและฝึกอบรมให้แก่ชาวบรูไนให้มีทักษะและความสามารถในการทำงาน รวมถึงการพยายามของรัฐบาลที่ต้องการลดการพึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ โดยพยายามควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างเท่าที่จำเป็นภายใต้ระบบควบคุมที่หลากหลายของรัฐบาลบรูไน เพื่อให้สิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเฉพาะในตำแหน่งงานที่ไม่สามารถสรรหาคณหางานท้องถิ่น

ใน ค.ศ. 2016 กรมแรงงานบรูไนได้สร้างระบบทดสอบตลาดแรงงาน เพื่อควบคุมความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติเพิ่มขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่านายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น และไม่มีแรงงานท้องถิ่นสามารถทำงานในตำแหน่งงานนั้นได้ รัฐบาลบรูไนให้สิทธินายจ้างว่าจ้างงานเฉพาะในตำแหน่งงานที่ไม่สามารถสรรหาคณหางานท้องถิ่น จึงสามารถยื่นเรื่องขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติได้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลบรูไนจะกังวลต่อปัญหาการว่างงานของชาวบรูไนที่มีอัตราการว่างงานที่สูง แต่นายจ้างในภาคเอกชน หรือบางตำแหน่งงานในภาครัฐบาล ก็ยังคงไม่สามารถสรรหาคณท้องถิ่นที่มีทักษะและความชำนาญในหลาย ๆ ตำแหน่งงาน อย่างไรก็ตาม การที่แรงงานท้องถิ่นไม่ต้องการทำงานในตำแหน่งนี้ เพราะต้องทำงานหนักและมีค่าจ้างต่ำ และไม่มีทักษะและความชำนาญอย่างเพียงพอในตำแหน่งงานระดับทักษะด้วย ทำให้รัฐบาลบรูไนยังคงต้องอนุญาตให้สิทธิแก่นายจ้างเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ทั้งแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและระดับล่าง

ตารางที่ 4.9 แสดงกิจกรรมแรงงานที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไปของประเทศบรูไน

การว่างงาน	1986	1991	1995	2001	2011	2014
จำนวนผู้ว่างงาน	5,291	2,209	6,059	11,340	18,815	14,078
อัตราการว่างงาน	6.1	4.7	4.9	7.2	9.3	6.9

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจาก Government of Brunei Darussalam (2016). *Brunei Darussalam Statistical Yearbook 2015*, p.33

4) บริษัทในภาคอุตสาหกรรมน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และพลังงาน

รัฐบาลบรูไนพยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศตามเป้าหมายของแผนวิสัยทัศน์บรูไน ค.ศ. 2035 เพื่อลดภาวะพึ่งพาแหล่งรายได้จากภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ โดยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อรองรับระบบเศรษฐกิจดิจิทัลในอนาคต ซึ่งขับเคลื่อนและพัฒนาควบคู่ไปกับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจเดิมในภาคอุตสาหกรรมน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติที่เป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ เนื่องจากประเทศบรูไนเป็นแหล่งผลิตน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติเป็นลำดับต้น ๆ ของโลก จึงมีบริษัทที่ดำเนินกิจกรรมขุดเจาะน้ำมัน บริษัทการส่งกำลังบำรุงด้านก๊าซและน้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึงบริษัทต่อเนื่องอุตสาหกรรมทางด้านพลังงานเป็นจำนวนมาก ทั้งบริษัทท้องถิ่น และบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศบรูไน ซึ่งบริษัทเหล่านี้มีความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะ และมีประสบการณ์เฉพาะทางเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ ตำแหน่งงานวิศวกรและช่างเทคนิคทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ ความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในบริษัทภาคอุตสาหกรรมน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และพลังงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนเป็นห่วงโซ่อุปทานที่สำคัญของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศบรูไน ส่งผลให้นายจ้างขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต่อกรมแรงงานบรูไนเป็นจำนวนมาก รวมถึงแรงงานไทยระดับทักษะ โดยเฉพาะ ตำแหน่งงานวิศวกรและช่างเทคนิคทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ เนื่องจากนายจ้างเหล่านี้ต้องการใช้แรงงานระดับทักษะที่มีทักษะและความชำนาญเฉพาะทางเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถสรรหาคนหางานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนที่มีประสบการณ์และทักษะเฉพาะทางเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ

การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยระดับทักษะที่เข้ามาทำงานในประเทศบรูไนนั้น ส่วนหนึ่งเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบริษัทข้ามชาติที่มีเครือข่ายของบริษัทแม่ที่ตั้งอยู่ทั้งในประเทศบรูไนและประเทศไทย โดยส่งพนักงานของบริษัทเครือข่ายของประเทศไทยเข้ามาทำงานในบริษัทเครือข่ายในประเทศบรูไนหรือบริษัทลูกในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ตามโครงการเฉพาะ ซึ่งสามารถขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไนด้วยการตรวจลงตราประเภท Professionals Visit

Visa ไม่เกิน 43 วัน รวมถึงการย้ายสังกัดเข้ามาทำงานประจำในบริษัทเครือข่ายข้ามชาติหรือบริษัทลูกในประเทศบรูไนที่ต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แบบประจำ ซึ่งสามารถขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไนด้วยการตรวจลงตราประเภท Employment Visit Visa อันมีผลทำให้มีแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจประจำ เช่น บริษัท JEL (Borneo) Sdn Bhd ที่มีบริษัทแม่ตั้งอยู่ในประเทศสิงคโปร์ และมีบริษัทเครือข่ายข้ามชาติทั่วโลก รวมถึงมีบริษัทเครือข่ายข้ามชาติในประเทศไทยและบรูไนที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมก่อสร้างโรงไฟฟ้า โรงกลั่นน้ำมันเคมี โรงงานเผาขยะ และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เป็นต้น

จากรายงานสถิติตำแหน่งงานประเภทอุตสาหกรรมพลังงาน ค.ศ. 2015 - 2017 (ตารางที่ 4.10) พบว่า บริษัทที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมพลังงานเป็นจำนวนมากในประเทศบรูไนมีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานไทยระดับทักษะเข้ามาทำงานในประเทศบรูไน ในช่วง ค.ศ. 2015 - 2017 มีบริษัทในภาคอุตสาหกรรมพลังงานในประเทศบรูไน จำนวน 23 แห่ง ทั้งที่เป็นบริษัทเครือข่ายข้ามชาติ และบริษัทท้องถิ่นในประเทศบรูไนว่าจ้างแรงงานชาวไทยระดับทักษะในกิจการ โดยยื่นเรื่องขอให้สำนักงานแรงงานไทยประจำประเทศบรูไนช่วยดำเนินการรับรองเอกสารสัญญาจ้างเพื่อขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไนกับกรมแรงงานบรูไน อย่างไรก็ตาม จำนวนบริษัทที่มีการขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานระดับทักษะในภาคอุตสาหกรรมพลังงานมีแนวโน้มแรงงานไทยระดับทักษะลดน้อยลงระหว่าง ค.ศ. 2015-2017 โดยใน ค.ศ. 2015 มีบริษัทที่ขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานไทยในกิจการ จำนวน 17 บริษัท (จำนวน 207 คน) ค.ศ. 2016 มีบริษัทขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานไทยจำนวน 10 บริษัท (จำนวน 65 คน) ในขณะที่ ค.ศ. 2017 มีบริษัทขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานไทยจำนวน เพียง 6 บริษัท (จำนวน 39 คน) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า บริษัทในภาคอุตสาหกรรมพลังงานในประเทศบรูไนมีความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน และแรงงานไทยระดับทักษะที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ โดยเฉพาะ ตำแหน่งงานในภาคอุตสาหกรรมพลังงาน ส่งผลให้แรงงานไทยระดับทักษะเข้ามาทำงานในกิจการที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมพลังงานในประเทศบรูไนเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าบริษัทในภาคอุตสาหกรรมพลังงานในประเทศบรูไนยังคงมีความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะ แต่ด้วยสภาวะปัญหาการหดตัวของอุตสาหกรรมพลังงานในประเทศบรูไนตามตลาดโลก ทำให้แนวโน้มของความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในอุตสาหกรรมพลังงานมีความคงที่และลดลงตามไปด้วย

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า บริษัทในภาคอุตสาหกรรมพลังงานที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศบรูไนเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน รวมถึงแรงงานไทยระดับทักษะ ถ้าบริษัทเหล่านี้มีการขยายงาน และการเพิ่มจำนวนการผลิตมากยิ่งขึ้น ก็จะมีแนวโน้มต่อความต้องการ

ใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รวมถึงแรงงานไทยระดับทักษะเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะ ตำแหน่งงาน
วิศวกร และช่างเทคนิคทางด้านวิศวกรรมศาสตร์

ตารางที่ 4.10 แสดงจำนวนแรงงานไทยในอุตสาหกรรมพลังงานจำแนกตามบริษัทที่ขอให้สำนักงาน
แรงงานไทยรับรองสัญญาจ้างงานเพื่อนำแรงงานไทยเข้ามาทำงานในประเทศบรูไนระหว่าง ค.ศ.
2015-2017

บริษัท	2017	2016	2015
1) PTD Technology Sdn Bhd	19	13	-
2) ESG Sdn Bhd	15	3	-
3) Ethose Energy	12	3	7
4) Baker Hughes Eho Ltd	1	9	5
5).Dowell Schlumberger (Eastern) Inc	3	5	12
6) Well Master Sdn Bhd	1	-	-
7) JEL (Borneo) Sdn Bhd	-	8	101
8) Kwa's Enterprise	-	20	46
9) Weatherford Qaf (B) Sdn Bhd	-	1	-
10) Subtec Laut Sdn Bhd	-	1	-
11) Damit Worley Parsons Engineering	-	2	-
12) Santa Express Oilfield Services	-	-	2
13) Zainal Daud Sdn Bhd	-	-	9
14) Seadrill Brunei Sdn Bhd	-	-	1
15) Seri Kandi Oilfield Services Sdn Bhd	-	-	10
16) Petrokon Utama Sdn Bhd	-	-	1
17) Berakas Power Management	1	-	2
18) Technip Far East	-	-	4
19) PTAS Sdn Bhd	-	-	2
20) Total E&P Borneo BV	-	-	1
21) Expro (B) Sdn Bhd	-	-	1
22) Foster Wheeler (B) Sdn Bhd	-	-	1
23) Mcconnell Dowell Sdn Bhd	-	-	1
24) Well Master Sdn Bhd	1	-	-
25) ISHII Iron Works Co Ltd	1	-	-
26) OhMG Sdn Bhd	2	-	-
27) ESca Marine&Engineering Sdn Bhd	2	-	-
รวม	57	65	207

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลดิบจากสำนักงานแรงงานไทยในประเทศบรูไน

จากรายงานสถิติตำแหน่งงานประเภทอุตสาหกรรมพนักงาน ค.ศ. 2015-2017 พบว่า แรงงานไทยระดับทักษะที่ทำงานในประเทศบรูไน ค.ศ. 2015-2017 อยู่ในภาคอุตสาหกรรมพลังงานในประเทศบรูไน จำนวน 23 แห่ง มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ จำนวน 5,968.75 เหรียญบรูไน³ (143,787.18 บาท) โดยมีรายได้สูงสุด จำนวน 19,000 เหรียญบรูไน (457,710 บาท) และรายได้ต่ำสุด จำนวน 800 เหรียญบรูไน (19,272 บาท)

4.4 กระบวนการเข้ามาเป็นแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน

แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนจะต้องได้รับสิทธิการตรวจลงตราหรือวีซ่า ประเภททำงาน (Employment Visa) จากรัฐบาลบรูไน ก่อนการเดินทางเข้าประเทศบรูไน ถึงแม้ว่าประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาตินั้น ๆ จะได้รับสิทธิยกเว้นการตรวจลงตราเพื่อเข้าประเทศบรูไน ประเภทการท่องเที่ยว รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศต้องขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานด้วยการตรวจลงตราประเภททำงานในประเทศต้นทาง รวมถึงการขอรับสิทธิทำงาน นายจ้างต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อให้แรงงานชาวต่างชาติได้รับสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานในประเทศบรูไน ก่อนการเดินทางเข้าประเทศบรูไน ทั้งนี้ กระบวนการขอรับสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานและสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไน เป็นการผสมผสานพันธกิจระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลบรูไน เพื่อให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติทั้งสิทธิการทำงานในประเทศ และสิทธิเข้าเมืองของประเทศบรูไน ในขณะที่ การตรวจลงตราเพื่อทำงานของแรงงานชาวต่างชาติหมดอายุ รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง เพื่อยื่นเรื่องขอต่ออายุการตรวจลงตราเพื่อทำงานใหม่ในประเทศต้นทางเท่านั้น มีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติไม่สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไน เมื่อเดินทางเข้าประเทศบรูไน

แรงงานไทยที่ต้องการเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศบรูไนต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานและเข้าเมืองประเทศบรูไนในประเทศไทยเท่านั้น รัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไน ถึงแม้ว่าพลเมืองชาวไทยจะได้รับสิทธิยกเว้นการตรวจลงตราเข้าประเทศบรูไนได้ 14 วัน แต่ชาวไทยก็ไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศบรูไนแล้วไปขอรับสิทธิทำงานและขอขยายเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อไปในประเทศบรูไนต่อกรมแรงงานบรูไนในประเทศบรูไน

รัฐบาลบรูไนไม่มีการจำแนกระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ กระบวนการยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานในประเทศบรูไนระหว่างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างและระดับทักษะจึงไม่มีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบรูไนมีการจำแนกแรงงานรับใช้ในบ้านออกจาก

³ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ 20 เมษายน 2561 1 เหรียญบรูไนดาร์ซซาลาม อัตราขายเฉลี่ย 24.09 บาท 1 เหรียญสิงคโปร์ อัตราขายเฉลี่ย 24.10 บาท

ประเภทตำแหน่งงานอื่น ๆ แรงงานชาวต่างชาติทุกระดับและทุกประเภทที่ต้องเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนจะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงาน และสิทธิเข้าเมืองเหมือนกันทุกขั้นตอนด้วยระบบการตรวจลงตรา ทั้งนี้ กระบวนการอนุญาตให้เข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของประเทศบรูไน กำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1) นายจ้างต้องลงทะเบียนสรรหาคนงานท้องถิ่นใน Job Centre Brunei (JCB) และได้รับหนังสือรับรอง Clearance Letter เพื่อยืนยันผลของการทดสอบแรงงานไม่มีสรรหาคนงานท้องถิ่นที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน

2) นายจ้างยื่นเรื่องขอรับหนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติด้วย (Foreign Workers Licenses; LPA) ต่อกรมแรงงานบรูไน เพื่อขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งหนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเปรียบเสมือนโควตาแรงงาน ประเภทนายจ้าง ที่รัฐบาลบรูไนอนุญาตให้สิทธิแก่นายจ้าง เพื่อนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติโดยชอบด้วยกฎหมายในแต่ละกิจการ

3) นายจ้างจะต้องวางเงินประกันมัดจำด้วยวิธีจ่ายเงินสดหรือตัวธนาคาร (Banker's guarantee) ซึ่งเป็นประกันการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Takaful Guarantee on Foreign Worker; JITPA) ต่อกองบริหารและการเงิน กรมแรงงานบรูไน เพื่อประกันค่าเสียหายและค่าเดินทางกลับประเทศต้นทางตามจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ และกลุ่มประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ

4) นายจ้างต้องซื้อประกันสุขภาพให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ เพื่อเป็นค่าชดเชยเกี่ยวกับการทำงานและการเจ็บป่วยในประเทศ นอกจากกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน (Workplace Safety and Health Order, 2009) ที่กำหนดให้นายจ้างต้องทำประกันสุขภาพให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ

5) นายจ้างและแรงงานชาวต่างชาติจัดทำสัญญาว่าจ้างงานต่อกรมแรงงานบรูไน เมื่อกรมแรงงานบรูไนอนุญาตให้นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ

6) แรงงานชาวต่างชาติจะต้องตรวจร่างกายในโรงพยาบาลในประเทศต้นทางที่รัฐบาลบรูไนกำหนด เมื่อกรมแรงงานบรูไนออกหนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติด้วย (LPA)

7) แรงงานชาวต่างชาติยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานต่อสถานทูตบรูไนในประเทศต้นทาง เพื่อขอรับการตรวจลงตรา ประเภท Employment Visit Visa เมื่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไนอนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงาน

8) แรงงานชาวต่างชาติสามารถเดินทางเข้าประเทศบรูไน ไม่เกิน 2 ปี เมื่อการตรวจลงตรา Employment Visit Visa ผ่านการอนุมัติ

9) เมื่อแรงงานชาวต่างชาติเดินทางมาถึงประเทศบรูไน แรงงานชาวต่างชาติจะต้องไปขึ้นทะเบียนเพื่อบัตรประจำตัวประชาชนต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน แรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศบรูไนมากกว่า 3 เดือน จะต้องไปขึ้นทะเบียนภายใต้ระบบทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนของประเทศบรูไน เพื่อเป็นผู้มีพำนักอาศัยชั่วคราวของประเทศบรูไน บัตรประจำตัวประชาชนสมาร์ทการ์ดสีเขียวของแรงงานชาวต่างชาติจะมี

อายุเท่ากับระยะเวลาที่ได้รับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานอยู่ในประเทศบรูไน รัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงานและนายจ้าง เมื่อได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองแล้ว รวมถึงไม่อนุญาตให้เดินทางออกนอกประเทศบรูไนก่อนกำหนด ยกเว้นได้รับอนุญาต

กรมแรงงานบรูไน สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีพันธกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุญาตให้สิทธิแก่นายจ้างเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน กรมแรงงานบรูไนเป็นผู้ออกหนังสือใบอนุญาตการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (LPA) ให้แก่นายจ้าง รวมถึงการกำกับดูแลบริษัทนายหน้าจัดหางานเพื่ออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับอุตสาหกรรมจัดหาคนงานชาวต่างชาติ เพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน กรมแรงงานบรูไนก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1955 เมื่อประเทศบรูไนมีความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในภาคอุตสาหกรรมน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติที่ขุดค้นพบในสมัยนั้น กรมแรงงานบรูไนมีหน้าที่บริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานในประเทศ เพื่อปกป้องสิทธิแรงงานท้องถิ่นในประเทศบรูไน รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศบรูไนด้วย

ประเทศบรูไนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการว่าจ้างงานและแรงงานในประเทศหลายฉบับ แต่ไม่มีกฎหมายที่ว่าด้วยการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติโดยเฉพาะ ทั้งนี้ กฎหมายที่สำคัญที่สัมพันธ์ต่อการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน คือ กฎหมายว่าด้วยแรงงาน (Employment Order, 2009) มาตรา 112 เกี่ยวกับการว่าจ้างงานของลูกจ้างผู้ย้ายถิ่นเข้า (Employment of Immigrant Employees) และกฎหมายว่าด้วยบริษัทนายหน้าจัดหางาน (Employment Agency Order, 2004) ที่กำกับดูแลบริษัทนายหน้าจัดหาคนงานที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว ประเทศบรูไนยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิทธิแรงงานในประเทศบรูไน ได้แก่ Employment Agency Order, (2004), Employment Information Act (1974), Trade Disputes Act (1961), Trade Union Act (1961) Workplace Safety and Health Order (2009) และ Workmen's Compensation Act (1957)

กรมแรงงานบรูไนมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการนำเข้าและว่าจ้างงานชาวต่างชาติในทุกระดับทักษะและทุกประเภท หน่วยงานภายในกรมแรงงานบรูไน ประกอบด้วย 10 กอง ได้แก่ 1) กองบังคับการแรงงาน (Labour Enforcement Division) 2) กองแรงงานชาวต่างชาติ (Foreign Worker force Division) 3) กองกฎหมาย (Prosecution and Legislation Division) 4) กองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (Compensation and Worker Place Safety and Health Division) 5) กองมาตรฐานแรงงานและการจ้างงาน (Labour Standards and Employment) 6) กองบริหารและการเงิน (Administration and Finance Division) 7) กองกิจการต่างประเทศ (International Affairs Division) 8) กองระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ (IT and Information System Division) 9) กองวิจัยและพัฒนา (Research and Development Division) และ 10) กองสถิติ (Statistics Division) ทั้งนี้ หน่วยงานในกรมแรงงานที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ประกอบด้วย กองแรงงานชาวต่างชาติ (Foreign Workerforce Division) กองบังคับการแรงงาน

(Labour Enforcement Division) และกองมาตรฐานแรงงานและการจ้างงาน (Labour Standards and Employment) ดังนี้

1) กองแรงงานชาวต่างชาติ (Foreign Workerforce Division) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการว่าจ้างงานแรงงานชาวต่างชาติโดยตรง ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ 1) License Secretariat Unit เป็นหน่วยงานที่ออกหนังสือใบอนุญาตการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติให้แก่นายจ้างที่ต้องการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งนายจ้างทุกคนที่ต้องการแรงงานชาวต่างชาติต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมแรงงาน ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายแรงงาน 1954 บทที่ 118 2) Private Household Services Unit เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานชาวต่างชาติประเภทรับใช้ในบ้านโดยเฉพาะ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการขอรับสิทธิทำงาน การขอต่อสิทธิทำงานของคนรับใช้ในบ้าน และ 3) Work Permit Unit Issuance เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานชาวต่างชาติ ทุกประเภท ยกเว้นคนรับใช้ในบ้าน

2) กองบังคับการแรงงาน (Labour Enforcement Division) เป็นกองที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานบรูไนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาว่าจ้างงาน หรือภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายแรงงานบรูไน รวมถึงมีหน้าที่พิจารณาคำร้องทุกข์ในกรณีข้อพิพาท การเอารัดเอาเปรียบของนายจ้างหรือบริษัทจัดหางาน ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานนี้ได้

3) กองมาตรฐานแรงงานและการจ้างงาน (Labour Standards and Employment) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบเอกสารขอรับสิทธิทำงานในประเทศบรูไน และนายจ้างที่ต้องการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ รวมถึงการจัดทำสัญญาว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ภายหลัง ค.ศ. 2008 ได้มีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลมาตรฐานแรงงานด้วย นอกจากนี้แล้ว Employment Agency Unit ยังเป็นหน่วยงานย่อยที่สังกัดอยู่ในกองนี้ ซึ่งทำหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้แก่บริษัทจัดหางานที่ต้องการประกอบกิจการจัดหางานชาวต่างชาติ และติดตามตรวจสอบบริษัทจัดหางานที่ได้รับใบอนุญาตให้ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงการรับเรื่องคำร้องเรียนเกี่ยวกับบริษัทจัดหางานตามกฎหมาย Employment Agencies Order (2004)

ถึงแม้ว่าประเทศบรูไนจะไม่มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและดูแลสิทธิแรงงานชาวต่างชาติโดยเฉพาะ แต่กฎหมายของประเทศบรูไนที่เกี่ยวข้องต่อการคุ้มครองและดูแลสิทธิของแรงงานท้องถิ่น รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติ ประกอบด้วย อย่างน้อย 2 กฎหมาย คือ Employment Order (2009) และ The Workmen's Compensation Act (1957) ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วย Employment Order (2009) เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานหรือลูกจ้างที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน เพื่อดูแลสิทธิและสวัสดิการของแรงงานที่ทำงานในประเทศบรูไน รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนด้วย กฎหมายนี้ เริ่มใช้มาตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน 2009 ซึ่งมีมาตราเกี่ยวกับการว่าจ้างงานแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไนเช่นเดียวกับแรงงานท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ภายใต้เนื้อหาของคำว่า "ลูกจ้าง" ของกฎหมายนี้ มีความหมายเฉพาะบุคคลใดที่จ้างงานภายใต้สัญญาการจ้างบริการกับ

นายจ้าง ซึ่งหมายถึง ลูกจ้าง และข้าราชการของรัฐบาลตามที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ไม่รวมถึง ลูกเรือทะเล คนรับใช้ในบ้าน และบุคคลที่จ้างงานในตำแหน่งผู้จัดการหรือผู้บริหาร ซึ่งทำให้แรงงานชาวต่างชาติที่เป็นลูกเรือประมง คนรับใช้ในบ้าน ลูกเรือทะเล รวมถึงผู้บริหารระดับสูงของบริษัทไม่ได้รับสิทธิในการคุ้มครองเกี่ยวกับการว่าจ้างงาน ถ้าเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ทำงานในตำแหน่งผู้บริหารและผู้จัดการระดับสูง กฎหมายนี้จะไม่ให้ความคุ้มครอง ในขณะที่ คำว่า “นายจ้าง” ในกฎหมายฉบับนี้ ให้หมายถึงบุคคลใด ๆ ที่ว่าจ้างอีกบุคคลหนึ่งภายใต้สัญญาว่าจ้างบริการ (Contract of Service) รวมถึงหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติที่ทำงานทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิในการว่าจ้างงานตามกฎหมายฉบับนี้ กฎหมายนี้กำหนดหลักการและเงื่อนไขขั้นพื้นฐานในการว่าจ้างงาน ชั่วโมงในการทำงาน วันหยุด วันลาพักร้อน การจ่ายเงินเดือน รวมถึงการดูแลสัญญาว่าจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสิทธิในการทำงานของลูกจ้างที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้าง

ในส่วนของกฎหมาย Workmen's Compensation Act (1957) เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำกับการดูแลความปลอดภัยของลูกจ้างจากการทำงานในสถานที่ทำงาน รวมถึงหลักเกณฑ์ว่าด้วยการชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่ได้รับบาดเจ็บและสูญเสียความสามารถจากการทำงานหรือในระหว่างการว่าจ้างงาน กฎหมายฉบับนี้ ได้ปรับปรุงครั้งล่าสุด เมื่อ ค.ศ. 1984 ซึ่งกำหนดสิทธิและผลประโยชน์แก่ลูกจ้างที่ได้รับความบาดเจ็บ ทุพพลภาพ และเสียชีวิตจากการทำงาน ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยจากการเสียชีวิตและทุพพลภาพให้แก่ลูกจ้างทุกประเภท รวมถึงลูกเรือ คนรับใช้ในบ้าน และแรงงานชาวต่างชาติทุกระดับ

Employment Agency Order (2004) เป็นกฎหมายใหม่ที่มีผลบังคับใช้ เมื่อ ค.ศ. 2012 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำกับการดูแลกิจกรรมของบริษัทจัดหางานภายในประเทศบรูไน ซึ่งบริษัทจัดหางานเพื่อนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติจะต้องจดทะเบียนต่อกรมแรงงาน เพื่อปกป้องสิทธิให้แก่นายจ้างและแรงงานชาวต่างชาติในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนกำหนดให้การจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องดำเนินการผ่านบริษัทนายหน้าจัดหาคนงานเท่านั้น การนำเข้าคนหางานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากบริษัทจัดหางานที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นสิ่งต้องห้ามและมีโทษตามกฎหมายนี้ ในส่วน Employment Information Act (1974) นั้น เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการรายงานทะเบียนประวัติข้อมูลการว่าจ้างแรงงานให้แก่รัฐบาล เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการว่าจ้างงานของภาคเอกชน นายจ้างภาคเอกชนทุกสถานประกอบการจะต้องรายงานทะเบียนประวัติข้อมูลของลูกจ้างและนายจ้างให้แก่กรมแรงงาน ก่อนวันที่ 30 พฤศจิกายนของทุกปี

4.5 ประเภทการตรวจลงตราของประเทศบรูไน

รัฐบาลบรูไนมีระบบการจัดการและควบคุมการเข้าประเทศของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองของประเทศบรูไนด้วยกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง ค.ศ. 1959 (ปรับปรุง ค.ศ. 2002) ภายใต้การดูแลของกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน ซึ่งกำหนดให้ชาวต่างชาติที่ไม่ใช่พลเมืองบรูไนและผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศบรูไนที่ต้องการเดินทางเข้าประเทศบรูไนจะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองด้วยระบบการตรวจลงตราหรือวีซ่า รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนจะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อการทำงานด้วยระบบการตรวจลงตราในประเทศต้นทาง รัฐบาลบรูไนมีการตรวจลงตรา (Visa) จำนวน 8 ประเภท (ดังตารางที่ 4.11) ซึ่งแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการเข้าเมือง แรงงานชาวต่างชาติที่จะเดินทางเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนจะต้องยื่นเรื่องขอรับการตรวจลงตราเพื่อทำงานภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลบรูไนกำหนด ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนมีประเภทการตรวจลงตราเพื่อทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติเพียง 2 ประเภท คือ Professionals Visit Visa หรือ Employment Visa

ตารางที่ 4.11 แสดงการจำแนกประเภทของการตรวจลงตรา (Visa) ของประเทศบรูไน

ลำดับ	ประเภท	เงื่อนไขของชาวต่างชาติ	สิทธิการทำงาน	หมายเหตุ
1	Professionals Visit Visa*	เฉพาะผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติที่เข้าประเทศเพื่อทำงาน ระยะสั้นตามโครงการ	มีสิทธิทำงานและพักอาศัยในประเทศบรูไนไม่เกิน 42 วัน และไม่สามารถต่ออายุได้	ชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานระยะสั้น
2	Employment Visa *	เฉพาะชาวต่างชาติที่เข้าประเทศเพื่อทำงาน	มีสิทธิทำงานและพักอาศัยในประเทศถึง 2-3 ปี และสามารถต่ออายุได้	ชาวต่างชาติทุกประเภทที่ได้รับสิทธิทำงาน
3	Business Visit Visa	เฉพาะนักลงทุนและผู้เข้าประเทศเพื่อทำกิจกรรมทางธุรกิจระยะสั้น	มีสิทธิทำงานและพักอาศัยในเวลาที่กำหนด	ชาวต่างชาติที่เป็นนักลงทุนภายในประเทศ
4	Dependent Visa	สำหรับคู่สมรสและบุตรที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี ที่เป็นผู้ติดตามของผู้ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศบรูไน	สามารถพำนักอาศัยในเวลาที่กำหนด แต่ไม่มีสิทธิทำงาน	ชาวต่างชาติที่เป็นภรรยาและบุตรของผู้เข้ามาทำงานในประเทศ
5	Social Visit Visa	สำหรับผู้เข้าเมืองเพื่อเป้าหมายทางสังคมหรือนักท่องเที่ยวระยะสั้น	สามารถพำนักอาศัยในเวลาที่กำหนด แต่ไม่มีสิทธิทำงาน	

ลำดับ	ประเภท	เงื่อนไขของชาวต่างชาติ	สิทธิการทำงาน	หมายเหตุ
6	Student Visa	สำหรับเข้าประเทศเพื่อ เป้าหมายทางการศึกษาใน ประเทศบรูไน	สามารถพำนักอาศัยในเวลาที่ กำหนด แต่ไม่มีสิทธิทำงาน	
7	Diplomatic Visa	สำหรับผู้ถือหนังสือการทูต	สามารถพำนักอาศัยในเวลาที่ กำหนด แต่ไม่มีสิทธิทำงาน	
8	Transit Visa	สำหรับชาวต่างชาติที่ ต้องการเปลี่ยนเครื่องไป ประเทศที่สามผ่านประเทศ บรูไน	ไม่มีสิทธิทำงาน	

ที่มา: ผู้เขียน หมายเหตุ * ประเภทการตรวจลงตราที่อนุญาตให้สิทธิทำงานในประเทศบรูไน

การตรวจลงตราประเภท Professionals Visa เป็นการตรวจลงตราเพื่อให้สิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติที่เข้าดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนในระยะสั้นไม่เกิน 42 วัน ซึ่งเป็นการเข้ามาดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้โครงการของนายจ้างที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ ซึ่งนายจ้างและแรงงานชาวต่างชาติไม่ต้องผ่านขอรับสิทธิทำงานในประเทศบรูไนด้วยระบบควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติรูปแบบต่าง ๆ ของรัฐบาลบรูไน ในขณะที่ การตรวจลงตราประเภท Employment Visa/ Employment Pass เป็นการตรวจลงตราเพื่อให้สิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนภายใต้สัญญาว่าจ้างงานของนายจ้าง ไม่เกินระยะเวลา 2 ปี นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติด้วยการตรวจลงตราประเภท Employment Visa จะต้องผ่านกระบวนการขอรับสิทธิว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อกรมแรงงานบรูไนด้วยระบบหนังสือใบอนุญาตการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (LPA) และแรงงานชาวต่างชาติจะต้องผ่านกระบวนการอนุญาตให้ทำงานในประเทศจากกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไนด้วยการตรวจลงตราประเภท Employment Visa/ Employment Pass รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทต้องได้รับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศต้นทาง ซึ่งกระบวนการขอรับสิทธิทำงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนสำหรับแรงงานชาวต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของการขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานในรูปแบบการตรวจลงตรา ประเภท Employment Visa ซึ่งการตรวจลงตราของประเทศบรูไนจึงเป็นการรวมสิทธิเข้าเมือง และสิทธิทำงานเข้าด้วยกันในระบบการตรวจลงตรา เมื่อนายจ้างได้รับหนังสือใบรับรองสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติแล้ว (LPA) ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติจึงไม่สามารถเข้ามาขอรับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงานในประเทศบรูไน ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติต้องจัดทำการตรวจลงตรา ประเภท Employment Visa/ Employment Pass เพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานให้แล้วเสร็จในประเทศต้นทางเท่านั้น แรงงานชาวต่างชาติไม่สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไนจากกรมแรงงานบรูไนในประเทศบรูไนได้

การตรวจลงตราของประเทศบรูไนมี 2 รูปแบบ (Types of Entry) คือ แบบเข้าออกเมืองครั้งเดียว (Single Entry Visa) และเข้าออกประเทศได้หลายครั้ง (Multiple Entry Visa) แรงงานชาวต่างชาติสามารถเข้าเมืองและออกนอกประเทศบรูไนได้เพียงครั้งเดียว เมื่อแรงงานชาวต่างชาติเข้าประเทศบรูไนแล้ว จะไม่สามารถเดินทางออกนอกประเทศได้ ถ้าไม่ได้ดำเนินเรื่องขอเปลี่ยนประเภทการตรวจลงตรา แบบเข้าออกประเทศได้หลายครั้ง (Multiple Entry Visa) เมื่อแรงงานชาวต่างชาติต้องการเดินทางเข้าและออกประเทศบรูไนมากกว่า 1 ครั้ง ภายในระยะเวลาของการตรวจลงตรากำหนด จะต้องยื่นเรื่องขอเปลี่ยนประเภทการตรวจลงตราประเภทเข้าออกประเทศได้หลายครั้ง (Multiple Entry Visa) จึงมีสิทธิเข้าออกประเทศบรูไนในระยะเวลาของการตรวจลงตรากำหนด มิฉะนั้น การเดินทางออกนอกประเทศบรูไนทำให้การตรวจลงตราถูกยกเลิกทันที และไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศบรูไนได้อีก

ถึงแม้ว่า รัฐบาลบรูไนจะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการย้ายถิ่นเข้าเมืองเพื่อการรวมตัวของสมาชิกครอบครัวแรงงานชาวต่างชาติ โดยเฉพาะ แต่รัฐบาลบรูไนก็มีการตรวจลงตรา ประเภท Dependent Visa ซึ่งเป็นการขอรับสิทธิเข้าเมืองและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไนให้แก่สมาชิกครอบครัวของชาวต่างชาติเพื่อเป็นผู้ติดตาม แบบชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองภายใต้การกำกับดูแลของกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน อันมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้แก่คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ให้เข้าเมืองมาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไนร่วมกับแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับสิทธิหลักในประเทศบรูไน อย่างไรก็ตาม การตรวจลงตรา ประเภทนี้ รัฐบาลประเทศบรูไนกำหนดสิทธินี้ให้แก่สมาชิกครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับการตรวจลงตราประเภท Employment Visa / Employment Pass เฉพาะผู้ทำงานในบางตำแหน่งงาน ได้แก่ กลุ่มผู้มีความชำนาญพิเศษ (Professional personnel) ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) และผู้จัดการ (Managerial) โดยต้องได้รับเงินเดือนขั้นต่ำ 1,500 เหรียญบรูไน (31,374 บาท) และนายจ้างเป็นผู้รับรองอนุญาตให้สมาชิกครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน แรงงานชาวต่างชาติ จึงสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเข้ามาเป็นผู้ติดตามในประเทศบรูไน ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนกำหนดให้ผู้ติดตามสามารถพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไน ไม่เกิน 3 เดือน แต่ไม่อนุญาตให้สิทธิทำงานในประเทศบรูไน ซึ่งผู้ที่ได้รับการตรวจลงตรา ประเภทนี้ จะต้องต่ออายุการตรวจลงตราทุก ๆ 3 เดือน ต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ร่วมกับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนให้สิทธิประโยชน์พิเศษสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้สามารถนำสมาชิกครอบครัวมาเป็นผู้ติดตามในประเทศ ด้วยการตรวจลงตรา ประเภทผู้ติดตาม ถึงแม้ว่า รัฐบาลบรูไนไม่มีการตรวจลงตรา ประเภทผู้ติดตาม สำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง

4.6 รูปแบบการควบคุมแรงงานชาวต่างชาติของประเทศบรูไน

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ทำให้รัฐบาลบรูไนต้องอนุญาตให้สิทธิแก่นายจ้างว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ และให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาความต้องการใช้แรงงานของนายจ้างในตลาดแรงงานของประเทศ อย่างไรก็ตาม นายจ้างที่มีต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติไม่ได้เกิดขึ้นอิสระโดยอัตโนมัติ รัฐบาลบรูไนมีเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในประเทศ เพื่อให้แน่ใจว่ามีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็นในแต่ละนายจ้าง และไม่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นในประเทศ รัฐบาลบรูไนอาศัยระบบการควบคุมทางด้านอุปสงค์ (Demand-driven System) เพื่อให้สิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ เป็นแนวนโยบายที่ให้นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจเลือกในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเป็นสำคัญ นายจ้างเป็นผู้เสนอและยื่นเรื่องร้องขอสิทธินำเข้าและว่าจ้างงานโดยตรงต่อรัฐบาลบรูไน รัฐบาลอาศัยเครื่องมือในการควบคุมด้วยระบบอุปสงค์ในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลก็ต้องการป้องกันปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่น และลดการพึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศ ปัจจุบัน รัฐบาลบรูไนอาศัยเครื่องมือในการควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ อย่างน้อย 9 ระบบ คือ 1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น 2) บริษัทนายหน้าจัดหางาน 3) หนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ 4) ขอรับสิทธิทำงาน 5) เงินประกันมัดจำ 6) ความชั่วคราว 7) จำกัดอายุ 8) ประเทศต้นทาง และ 9) การจัดการแรงงานผิดกฎหมาย

1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น รัฐบาลบรูไนกำหนดให้นายจ้างที่ต้องการยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติทุกตำแหน่งงานต้องผ่านการทดสอบตลาดแรงงาน (Economic Need Test) แบบใบรับรอง ตั้งแต่วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 2017 เป็นต้นมา รัฐบาลบรูไนกำหนดให้นายจ้างต้องประกาศโฆษณาสรรหาคนหางานชาวบรูไนในระบบสารสนเทศของ Job Centre Brunei (JCB) ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ภายใต้การกำกับดูแลของ Manpower Policy and Planning Unit (MPPU) กรมอุตสาหกรรมพลังงาน (Energy Industry Department: EID) เพื่อเป็นศูนย์กลางบริการครบวงจรในการสรรหาคนหางานระหว่างนายจ้างและคนหางานท้องถิ่นรวมถึงเพื่อพัฒนาทักษะให้แก่คนหางานท้องถิ่นให้เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานภายในประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนกำหนดให้นายจ้างจะต้องขึ้นทะเบียนสรรหาคนหางานต่อหน่วยงานนี้ ยกเว้นตำแหน่งงานคนรับใช้ในบ้าน ไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ และเมื่อนายจ้างไม่สามารถสรรหาคนหางานท้องถิ่นที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานแล้ว Job Centre Brunei (JCB) จะออกหนังสือรับรอง Clearance Letter ให้แก่นายจ้างเพื่อนำไปขออนุญาตนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อไป ซึ่งหน่วยงาน Job Centre Brunei (JCB) ของรัฐบาลบรูไนทำหน้าที่ทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น เพื่อยืนยันผลของการทดสอบปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ ก่อนการให้สิทธิแก่นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ

ระบบทดสอบตลาดแรงงาน แบบใบรับรองในแต่ละตำแหน่งงานต่อรายบุคคลเป็นเครื่องมือของรัฐบาลบรูไนที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติภายใต้ระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) ของรัฐบาลบรูไนที่กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ร้องยื่นเรื่องต่อรัฐบาลเพื่อขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในประเทศ ระบบการทดสอบตลาดแรงงานในประเทศแบบใบรับรองในแต่ละตำแหน่งงาน จึงเป็นเครื่องมือที่มีความจำเป็นที่แสดงถึงปัญหาแรงงานขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน อันมีผลให้นายจ้างต้องยื่นเรื่องต่อรัฐบาลเพื่อขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ระบบการทดสอบตลาดแรงงานในประเทศบรูไน จึงเป็นเครื่องมือยืนยันผลของทดสอบสถานภาพปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ โดยแท้จริงหรือโดยเปรียบเทียบ เพื่อให้สิทธิแก่นายจ้างในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อไป ประกอบกับเป็นเครื่องมือช่วยป้องกันปัญหาการว่างงานของคนท้องถิ่นในประเทศ

2) บริษัทนายหน้าจัดหางานชาวต่างชาติ เมื่อ ค.ศ. 2004 รัฐบาลบรูไนออกกฎหมายว่าด้วยบริษัทนายหน้าจัดหางาน (Employment Agencies Order, 2004) และรัฐบาลกำหนดให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างเต็มรูปแบบเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2012 เพื่อกำกับดูแลกิจการประเภทบริษัทนายหน้าจัดหางานในประเทศบรูไนให้ขึ้นจดทะเบียนเป็นบริษัทจัดหางาน และขอรับสิทธิในการจัดหาแรงงานชาวต่างชาติเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศบรูไน ทั้งนี้ กรมแรงงานบรูไนกำหนดให้การนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในทุกประเภทจะต้องผ่านระบบบริษัทนายหน้าจัดหางานที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตให้จัดหางานตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการนำเข้าและการจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ถึงแม้ว่านายจ้างสามารถสรรหาคณหางานชาวต่างชาติโดยตรง แต่กระบวนการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานในประเทศนั้น นายจ้างจะต้องดำเนินการผ่านระบบบริษัทนายหน้าจัดหางานชาวต่างชาติที่รัฐบาลกำหนดเท่านั้น บริษัทนายหน้าจัดหางานจะเป็นตัวแทนในการดำเนินการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระหว่างรัฐบาลบรูไนกับนายจ้าง นายจ้างไม่สามารถดำเนินการขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่อรัฐบาลบรูไนโดยตรง เพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ รวมถึงบริษัทนายหน้าจัดหางานมีความรับผิดชอบต่อรัฐบาลบรูไนในการเก็บทะเบียนประวัติแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อตรวจสอบภายใต้กฎหมาย Employment Agencies Order (2004)

เมื่อนายจ้างได้รับหนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติจากกรมแรงงานแล้ว นายจ้างจะติดต่อให้บริษัทนายหน้าจัดหางานเป็นตัวแทนของนายจ้างในการยื่นเรื่องรับสิทธิทำงานและเข้าเมืองต่อรัฐบาลบรูไน ถ้านายจ้างสรรหาแรงงานชาวต่างชาติโดยตรง นายจ้างสามารถมอบหมายให้บริษัทนายหน้าจัดหางานดำเนินการเฉพาะขอรับสิทธิทำงานและสิทธิเข้าเมืองต่อรัฐบาลบรูไนเท่านั้น ทั้งนี้ นายจ้างไม่จำเป็นต้องอาศัยบริษัทนายหน้าจัดหางานดำเนินการสรรหาแรงงานชาวต่างชาติให้แก่ นายจ้าง เหมือนการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เนื่องจากนายจ้างมอบหมายให้บริษัทนายหน้าจัดหาคนหางานชาวต่างชาติ รวมถึงการขอรับสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานแทน นายจ้าง โดยบริษัทนายหน้าจัดหางานทำหน้าที่สรรหาคณหางานให้แก่ นายจ้างด้วย

กรมแรงงานบรูไนแบ่งประเภทของบริษัทนายหน้าจัดหางานเป็น 3 ประเภท โดยให้สิทธิจัดหางานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน คือ 1) กลุ่มที่ A คือ บริษัทจัดหางานที่ได้รับสิทธิให้ประกอบกิจการจัดหางานเฉพาะประเภทคนรับใช้ในบ้าน ที่เป็นการว่าจ้างงานส่วนตัว 2) กลุ่มที่ B คือ บริษัทจัดหางานที่ได้รับสิทธิให้ประกอบกิจการจัดหางานเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติที่ทำงานในกิจการบริษัทภาคเอกชน ที่ไม่ใช่คนรับใช้ในบ้าน และ 3) กลุ่มที่ C คือ บริษัทจัดหางานที่ได้รับสิทธิให้ประกอบกิจการจัดหางานชาวต่างชาติทั้งคนรับใช้ในบ้าน และบริษัทเอกชน ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศบรูไนมีบริษัทจัดหาคนงานที่ได้รับสิทธิแห่งใบอนุญาตประกอบกิจการให้สามารถจัดหาคนงานชาวต่างชาติโดยชอบด้วยกฎหมายนี้ จำนวน 104 บริษัท (ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2017)

ตารางที่ 4.12 แสดงจำนวนบริษัทจัดหางานชาวต่างชาติ บรูไน จำแนกตามกลุ่มประเภท

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
กลุ่มที่ A	4	3.9
กลุ่มที่ B	15	14.4
กลุ่มที่ C	85	81.7
รวม	104	100.0

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจากข้อมูลกรมแรงงานบรูไน www.labour.gov.bn

การขอเปิดกิจการบริษัทนายหน้าจัดหางานนั้น กรมแรงงานบรูไนกำหนดให้บริษัทนายหน้าจัดหางานแต่ละประเภทจะต้องวางเงินประกันบริษัท เพื่อกำกับดูแลให้บริษัทนายหน้าจัดหางานปฏิบัติตามกฎหมายบริษัทนายหน้าจัดหาคนงาน ทั้งนี้ บริษัทในกลุ่มที่ A จะต้องทำการวางเงินประกัน ในจำนวน 10,000 เหรียญบรูไน (ประมาณ 242,000 บาท) สำหรับบริษัทในกลุ่ม B บริษัทนายหน้าจัดหางานต้องวางเงินประกัน จำนวน 15,000 เหรียญบรูไน (ประมาณ 363,000 บาท) และบริษัทในกลุ่ม C ต้องวางเงินประกัน จำนวน 20,000 เหรียญบรูไน (ประมาณ 484,037 บาท) นอกจาก การกำหนดให้การนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติที่ต้องผ่านบริษัทนายหน้าจัดหางานแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในกระบวนการจัดหาคนงานที่มีต่อบริษัทนายหน้าจัดหางาน อันมีผลทำให้บริษัทนายหน้าจัดหางานและนายจ้างไม่สามารถเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมบริการจากแรงงานชาวต่างชาติได้ อย่างไรก็ตาม การสรรหาแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนั้น ฝ่ายบุคคลของนายจ้างจะเป็นผู้ดำเนินการสรรหาแรงงานชาวต่างชาติโดยตรง และอาศัยบริษัทนายหน้าจัดหางานเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทั้งหมด รวมถึงค่าธรรมเนียมการยื่นเรื่องขอตรวจลงตรา การตรวจสุขภาพร่างกาย ค่าใช้จ่ายในการเดินทางระหว่างประเทศ เป็นต้น

3) ใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ตั้งแต่วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 2017 เป็นต้นมา รัฐบาลบรูไนกำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องขอรับสิทธิว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบ Foreign Work's License หรือที่เรียกกันว่า Lesen Pekerja Asing (LPA) ซึ่งเป็นระบบที่มาแทนที่ระบบโควตาแรงงาน รัฐบาลบรูไนอาศัยระบบใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อให้สิทธิแก่นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศ ซึ่งระบบนี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมจำนวนการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างเช่นเดียวกับระบบโควตาแรงงานเดิม เพื่อลดการพึ่งพาการใช้แรงงานชาวต่างชาติของประเทศบรูไน และลดอัตราการว่างงานของแรงงานท้องถิ่น รัฐบาลบรูไนต้องการลดสัดส่วนการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศให้อยู่ในอัตราส่วนที่กำหนด คือ 1 ต่อ 3 ของประชากรแรงงานท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลบรูไนประกาศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งประเทศบรูไน ฉบับที่ 8 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบรูไนก็ไม่มีข้อกำหนดว่าด้วยจำนวนโควตาแรงงานชาวต่างชาติที่ให้อำนาจเข้ามาทำงานในประเทศอย่างชัดเจน เป็นเพียงอัตราส่วนที่กำหนดให้เปิดรับแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศเท่านั้น รัฐบาลบรูไนพยายามควบคุมการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเพื่อป้องกันปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่น รัฐบาลบรูไนจึงกำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องได้รับอนุญาตด้วยหนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาตินี้

นายจ้างที่ต้องการขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อกรมแรงงานภายใต้หนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ จะต้องได้รับหนังสือรับรอง Clearance Letter จาก Job Centre Brunei (JCB) เพื่อแสดงถึงการผ่านกระบวนการทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นแล้ว หนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ Foreign Work's License ซึ่งเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐบาลบรูไนใช้ในการกำกับควบคุมนายจ้างที่มีความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานที่กำหนด โดยไม่ได้กีดกันสัญชาติ และประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ ระบบหนังสือใบอนุญาตนี้ นายจ้างสามารถสรรหาและนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเข้าสู่ตำแหน่งงานได้อย่างอิสระโดยเพียงระบุตำแหน่งงาน และสัญชาติของแรงงานชาวต่างชาติ พร้อมระบุโครงสร้างสัดส่วนการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละตำแหน่งงานของกิจการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าหนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาตินี้ เป็นการขอรับสิทธิว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานที่กำหนด

เนื่องจากรัฐบาลบรูไนมีระบบการทำงานประสานกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระหว่างกรมแรงงานบรูไน เพื่อขอรับสิทธิทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติด้วยใบอนุญาตทำงาน และกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน (Department of Immigration and National Registration) เพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองให้แก่แรงงานชาวต่างชาติด้วยการตรวจลงตราหรือวีซ่าเพื่อทำงาน หนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาตินี้ จึงเป็นกระบวนการขอรับสิทธิให้แก่แรงงานชาวต่างชาติทั้งสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานที่นายจ้างเป็นผู้ยื่นเรื่องร้องขอให้แก่แรงงานชาวต่างชาติต่อหน่วยงานราชการทั้ง 2 หน่วยงาน ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ระบบหนังสือใบรับรองการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของรัฐบาลบรูไนต้องการควบคุมการนำเข้าและว่าจ้าง

แรงงานในตำแหน่งงาน เมื่อนายจ้างได้รับอนุญาตให้ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานนั้นแล้ว นายจ้างจะให้แรงงานชาวต่างชาติปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งงานที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ในขณะที่แรงงานชาวต่างชาติสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองด้วยการตรวจลงตรา และเพื่อยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศด้วยใบอนุญาตทำงานต่อไป

4) **ขอรับสิทธิทำงาน** บุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองหรือผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศบรูไนที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนจะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ด้วยการตรวจลงตราเพื่อทำงานต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน นายจ้างต้องได้รับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อกรมแรงงานบรูไนแล้ว แรงงานชาวต่างชาติจึงสามารถขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศบรูไนต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน แรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทจะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานด้วยการตรวจลงตราในประเทศต้นทาง รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติสามารถเข้าเมืองเพื่อทำงานในตลาดแรงงานของประเทศ ด้วยการตรวจลงตรา ประเภท Employment Visa หรือ Employment Pass ซึ่งการตรวจลงตราเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมือง และใบอนุญาตทำงานเพื่อขอรับสิทธิทำงานของรัฐบาลบรูไนเป็นระบบเดียวกัน ซึ่งเป็นเครื่องมือในการควบคุมต่อแรงงานชาวต่างชาติในระดับปัจเจกบุคคลที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ในขณะที่ หนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (LPA) เป็นเครื่องมือในการควบคุมต่อนายจ้างในระดับปัจเจกบุคคลที่นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ

รัฐบาลบรูไนให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศบรูไนในช่วงระยะเวลาสั้นภายใต้โครงการของนายจ้าง ประเภท Professionals Visit Visa ซึ่งสามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไม่เกิน 42 วัน ในขณะที่ รัฐบาลให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ประเภท Employment Visa หรือ Employment Pass ภายใต้สัญญาว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติกับนายจ้าง ระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ประเภทของการตรวจลงตราที่แรงงานชาวต่างชาติได้รับเป็นกรอบกำหนดระยะเวลาที่ได้รับสิทธิดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนไม่มีการจัดจำแนกระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนอย่างเป็นทางการ เพื่อให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างอย่างเป็นทางการ แรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศบรูไนต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไนภายใต้ระบบเดียวกัน

5) **เงินประกันมัดจำ** กฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานของประเทศบรูไน (Employment Order, 2009) มีบทบัญญัติให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในทุกประเภทเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับของแรงงานชาวต่างชาติระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศบรูไน โดยต้องระบุวิธีการเดินทางไปกลับของแรงงานชาวต่างชาติในสัญญาว่าจ้างงาน เมื่อนายจ้าง

ได้รับหนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติแล้ว นายจ้างจะต้องวางเงินประกันมัดจำให้แก่กรมแรงงานบรูไนตามอัตราที่กำหนด เพื่อเป็นค่าประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับระหว่างประเทศของแรงงานชาวต่างชาติ และเป็นค่าประกันความเสียหายในการทำผิดกฎหมายของนายจ้าง ทั้งนี้ อัตราเงินประกันที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่กรมแรงงานบรูไนของแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเทศต้นทางมีความแตกต่างกันตามระยะทางระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศบรูไน ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนกำหนดอัตราเงินประกันเป็นกลุ่มประเทศ 7 กลุ่มที่แตกต่างกัน (ดังตาราง 4.12) ในขณะที่ แรงงานไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ 1 ที่นายจ้างจะต้องวางเงินมัดจำให้แก่กรมการจัดหางาน จำนวน 500 เหรียญบรูไน (ประมาณ 12,500 บาทต่อคน) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีค่าเงินประกันต่ำที่สุดในการนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศบรูไน ทั้งนี้ ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับประเทศ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

ตารางที่ 4.13 แสดงค่าเงินประกันมัดจำแรงงานชาวต่างชาติ จำแนกตามกลุ่มประเทศต้นทาง (เหรียญบรูไน)

ลำดับ	กลุ่มประเทศ	อัตรา
1	มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย	500
2	พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม	700
3	อินเดีย บังกลาเทศ ปากีสถาน ศรีลังกา ญี่ปุ่น เนปาล ไต้หวัน	1,600
4	ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์	2,000
5	หมู่เกาะฟีจี และประเทศโอเชียเนียอื่น ๆ	2,600
6	สหราชอาณาจักรและประเทศยุโรป	3,300
7	แคนาดา อเมริกา แอฟริกา ตะวันออกกลาง และอื่น ๆ	4,000

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจาก <http://labour.gov.bn/SitePages/Services%20-%20Finance.aspx>

นอกจากอัตราเงินประกันแล้ว รัฐบาลบรูไนยังกำหนดอัตราส่วนของวิธีการวางเงินประกันมัดจำระหว่างวิธีการจ่ายเงินสดและตัวธนาคารตามจำนวนแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกัน ส่งผลให้นายจ้างจะต้องวางเงินประกันมัดจำด้วยวิธีการเงินประกันมัดจำตามอัตราของจำนวนแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกัน (ดังตารางที่ 4.14) ถ้านายจ้างนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติจำนวน 20 คนหรือน้อยกว่านั้น นายจ้างจะต้องวางเงินประกันมัดจำเป็นเงินสดเต็มจำนวนทั้งหมด แต่ถ้านายจ้างนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติมากกว่า 20 คนขึ้นไป นายจ้างสามารถใช้ตัวธนาคารเป็นเงินมัดจำได้ตามระบบการวางเงินประกันแรงงานชาวต่างชาติ (Takaful Guarantee on Foreign Worker; JITPA) ภายในสัดส่วนที่กรมแรงงานบรูไน กองบริหารและการเงินกำหนด (Administration and Finance Division) (ดังตารางที่ 4.13) รัฐบาลบรูไนกำหนดระบบวางเงินประกันมัดจำ เนื่องจากรัฐบาลต้องการควบคุมต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างให้นำเข้าและว่าจ้างงานแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น และเพื่อให้ นายจ้างต้องรับผิดชอบค่าเสียหายในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศบรูไน อย่างไรก็ตาม ระบบการวางเงินประกันมัดจำนี้ มีผลทำให้นายจ้างต้องวางเงิน

ประกันมัดจำต่อกรมแรงงานเป็นจำนวนมาก เพื่อขอรับสิทธิเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ และนายจ้างจะได้รับเงินประกันมัดจำคืน เมื่อแรงงานชาวต่างชาติเดินทางกลับประเทศต้นทางตาม สัญญาการว่าจ้างงานนั้น ซึ่งค่าใช้จ่ายนี้เป็นภาระความรับผิดชอบของนายจ้างที่มีต่อรัฐบาลบรูไน เพื่อ ป้องกันไม่เดินทางกลับประเทศของแรงงานชาวต่างชาติ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งนายจ้าง และแรงงานชาวต่างชาติ

ตารางที่ 4.14 แสดงวิธีการวางเงินประกันมัดจำเพื่อประกันการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ

ลำดับ	จำนวนชาวต่างชาติ	เกณฑ์การวางเงินมัดจำ
1	20 คน หรือน้อยกว่า	วางเงินสด 100%
2	21-40 คน	วางเงินสด 40% ตั๋วธนาคาร 60%
3	41-99 คน	วางเงินสด 50% ตั๋วธนาคาร 60%
4	100 คนหรือมากกว่า	100 คน แรกต้องวางเงินสด 100% คนที่ 100 ขึ้นไปตั๋วธนาคาร

ที่มา: ผู้เขียน

6) **จำกัดอายุ** รัฐบาลบรูไนมีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุของแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภท ซึ่งข้อกำหนดว่าอายุของแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทมีนัยต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติ รวมถึง มีนัยถึงประเภทของตำแหน่งงานในแต่ละกลุ่มที่ รัฐบาลประเทศบรูไนอนุญาตให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกัน รัฐบาลบรูไนกำหนด หลักเกณฑ์การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ไม่เกินอายุที่กำหนด ในแต่ละประเภท จำนวน 4 ประเภท ได้แก่ กลุ่มผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized) กลุ่มผู้มีทักษะ เทคนิค (Technical) กลุ่มแรงงานชาวต่างชาติกึ่งทักษะ (Semi-Skilled) และกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติ ไร้ทักษะและทักษะต่ำ (Unskilled and Low-Skilled) โดยกำหนดแต่ละกลุ่มมีอายุไม่เกินที่กำหนด แตกต่างกัน ตั้งแต่ 55 ปี ถึง 65 ปี เนื่องจากหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเกษียณอายุของประเทศบรูไน โดยทั่วไป คือ 55 ปี ดังนั้น นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ สามารถว่าจ้าง แรงงานชาวต่างชาติที่อายุไม่เกิน 55 ปี สำหรับกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติไร้ทักษะและทักษะต่ำ ในขณะที่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่อยู่ในกลุ่มผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ สามารถ ขอรับสิทธิทำงานและเข้าเมืองประเทศบรูไน จนอายุ 65 ปี (ดังตารางที่ 4.14)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลบรูไนจะไม่ได้มีนโยบายในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับ ทักษะ เนื่องจากแรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทอาศัยระบบควบคุมการตรวจลงตรา Employment Visit Visa ทั้งแรงงานระดับทักษะและแรงงานระดับล่าง เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุของ แรงงานชาวต่างชาติที่รัฐบาลบรูไนที่ให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานในประเทศ พบว่า รัฐบาลบรูไนมี การจัดประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกัน เพื่อให้สิทธิทำงานในประเทศบรูไน

ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่อยู่ในกลุ่มผู้มีความรู้สูงและชำนาญพิเศษ สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนได้ไม่เกิน 65 ปี

ตารางที่ 4.15 แสดงหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุจำกัดสำหรับแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน จำแนกตามประเภท

กลุ่มประเภท	เกณฑ์อายุ	ตัวอย่างตำแหน่ง
ผู้มีความรู้สูงและความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized)	ไม่เกิน 65 ปี	นักบัญชี ผู้ควบคุมด้านการเงิน ทนายความ อาจารย์ หมอ วิศวกร ที่ปรึกษา กรรมการผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญ (Specialist)
ผู้มีความรู้เทคนิค (Technical)	ไม่เกิน 60 ปี	ผู้จัดการ นักออกแบบตกแต่งภายใน นักวิเคราะห์ระบบ ช่างสำรวจจริงวัด
กึ่งทักษะ (Semi-Skilled)	ไม่เกิน 58 ปี	ผู้ควบคุมดูแล ช่างเทคนิค ช่างไฟฟ้า ช่างเชื่อม ช่างเครื่องกล
ไร้ทักษะและทักษะต่ำ (Unskilled and Low-Skilled)	ไม่เกิน 55 ปี	หมอนวด พนักงานซักผ้า พนักงานขับรถ พนักงานจัดส่งสินค้า คนรับใช้ในบ้าน

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลจาก <http://www.business.gov.bn/>

7) ประเทศต้นทาง การกำหนดประเทศต้นทางและชาติพันธุ์ของแรงงานชาวต่างชาติมีนัยต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ซึ่งบางประเทศปลายทางจะมีการกำหนดแหล่งประเทศต้นทาง รวมถึงชาติพันธุ์ของแรงงานชาวต่างชาติโดยเฉพาะเจาะจง การให้สิทธิเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของประเทศบรูไนไม่มีข้อจำกัดแหล่งประเทศต้นทาง ชาติพันธุ์ และศาสนาของแรงงานชาวต่างชาติ รวมถึงไม่มีเงื่อนไขว่าด้วยแหล่งประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติในบางตำแหน่งงานโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนค่อนข้างเปิดกว้างในการให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนอย่างอิสระ โดยไม่กีดกันแรงงานชาวต่างชาติทั้งมิติเชื้อชาติ ศาสนา และประเทศต้นทางในเชิงนโยบาย การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติขึ้นอยู่กับความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติของแต่ละนายจ้างเป็นสำคัญ ซึ่งรัฐบาลบรูไนเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถสรรหาแรงงานชาวต่างชาติโดยอิสระตามความต้องการของนายจ้าง

ทั้งนี้ จากสถิติแรงงานชาวต่างชาติพบว่า แรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไนส่วนใหญ่มาจากแหล่งประเทศต้นทางในประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน เนื่องจากนายจ้างจะต้องวางเงินประกันมัดจำการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติตามกลุ่มของประเทศต้นทาง ซึ่งระยะทางของแหล่งประเทศต้นทางกับประเทศบรูไนเป็นเงื่อนไขกำหนดจำนวนเงินประกันมัดจำ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนอยู่ในกลุ่มที่ 1 ได้แก่ ประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ มีเงินประกันมัดจำต่ำที่สุด จำนวน 500 เหรียญบรูไน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เงินประกันมัดจำที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่รัฐบาลบรูไนมีผลต่อการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในกลุ่มประเทศต้นทางที่มีเงิน

ประกันมัดจำต่ำ ในขณะที่ ประเทศต้นทางที่อยู่ห่างไกลจากประเทศบรูไนต้องวางเงินประกันมัดจำเป็นจำนวนมาก ประกอบกับ เงื่อนไขของประเทศบรูไนที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมที่นับถือศาสนาอิสลาม มีผลทำให้นายจ้างนิยมเลือกนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติจากประเทศอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ที่เป็นชาวมุสลิมเหมือนกัน โดยเฉพาะ ตำแหน่งคนรับใช้ในบ้าน ถึงแม้ว่า รัฐบาลบรูไนจะไม่มียุทธศาสตร์กีดกันการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติที่มีต่อแหล่งประเทศต้นทาง เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา และชาติพันธุ์ของแรงงานชาวต่างชาติทุกระดับ ทุกประเภท

8) **ความชั่วคราว** การให้สิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของรัฐบาลบรูไนเป็นรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระหว่างประเทศแบบชั่วคราว (Temporary) ซึ่งให้สิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติตามกรอบระยะเวลาที่จำกัด แบบชั่วคราว ด้วยการตรวจลงตราเพื่อทำงาน ไม่เกินระยะเวลา 2 ปี การให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของรัฐบาลบรูไนเป็นเพียงแนวทางการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ ภายใต้ระยะเวลาชั่วคราวเท่านั้น แรงงานชาวต่างชาติสามารถขอรับสิทธิทำงานในประเทศต่อไปได้ แต่รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางและดำเนินการขอรับสิทธิทำงานใหม่ในประเทศต้นทางเท่านั้น โดยจัดทำสัญญาจ้างใหม่อีกครั้งในประเทศต้นทาง เนื่องจาก รัฐบาลบรูไนต้องการป้องกันปัญหาแรงงานชาวต่างชาติตั้งถิ่นฐานพำนักถาวรภายในประเทศ

รัฐบาลบรูไนไม่มีนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการสนับสนุนให้แรงงานชาวต่างชาติย้ายถิ่นเข้าประเทศ แบบถาวร เพื่อตั้งถิ่นฐานพำนักถาวรเป็นประชากรของประเทศบรูไน ถึงแม้ว่ากฎหมายสัญชาติบรูไน ค.ศ. 1962 ปรับปรุง ค.ศ. 2002 (Brunei's Nationality Act 1962 ปรับปรุง ค.ศ. 2002) กำหนดให้ผู้ย้ายถิ่นเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศบรูไนก่อนหรือเกิดวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1962 ขึ้นทะเบียนเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (Permanent Resident) ต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน แต่กฎหมายว่าด้วยสัญชาติบรูไนในการขึ้นทะเบียนผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรนี้ไม่ได้เป็นนโยบายสนับสนุนให้แรงงานชาวต่างชาติย้ายถิ่นเข้าเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (Permanent Resident) เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรเป็นแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน อย่างไรก็ตาม ประเทศบรูไนก็มีชาวต่างชาติที่ย้ายถิ่นเข้าแบบถาวร ในรูปแบบของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากการแต่งงานกับสามีที่เป็นพลเมืองสัญชาติบรูไน อันมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติได้รับสถานภาพเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรในประเทศบรูไนด้วยบัตรประจำตัวประชาชนสีแดง แต่ก็มีจำนวนน้อยที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลบรูไน ทั้งนี้ ผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรจะได้รับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไน โดยไม่จำกัดระยะเวลา และสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน โดยไม่ต้องขอสิทธิทำงาน

ถึงแม้ว่าประเทศบรูไนจะมีขนาดจำนวนประชากรค่อนข้างน้อย และมีความต้องการใช้แรงงานเพื่อพัฒนาประเทศ แต่รัฐบาลบรูไนไม่มีแนวนโยบายการเปิดรับการย้ายถิ่น แบบถาวร เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรของประเทศบรูไน รัฐบาลบรูไนอาศัยแนวนโยบายการให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้าเมืองเพื่อทำงานแบบชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนโดยมีระยะเวลาจำกัด ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ชาวต่างชาติของรัฐบาลบรูไนเป็นเพียงการให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ภายใต้ความต้องการใช้แรงงานของนายจ้าง รัฐบาลบรูไนไม่มีนโยบายว่าด้วยรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติตั้งถิ่นฐานในประเทศ แบบถาวร เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรของประเทศบรูไน

9) การจัดการแรงงานชาวต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รัฐบาลบรูไนคาดหวังว่าแรงงานชาวต่างชาติทุกคนที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง เมื่อสิทธิการเข้าเมืองและสิทธิทำงานในประเทศบรูไนหมดอายุ ซึ่งรัฐบาลบรูไนพยายามวางระบบกลไกเพื่อไม่ให้แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาตั้งถิ่นฐานพำนักอาศัยอยู่ในประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในส่วนของนายจ้าง รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างต้องวางเงินมัดจำให้แก่กรมแรงงาน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติตามสัญญาจ้าง และเพื่อเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างที่มีต่อรัฐบาลบรูไนให้ปฏิบัติตามสัญญาการว่าจ้างงานแรงงานชาวต่างชาตินั้น ๆ ในส่วนของแรงงานชาวต่างชาติ รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติทุกคนที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศมากกว่า 3 เดือนจะต้องทำบัตรประจำตัวประชาชนสีเขียว ซึ่งเป็นระบบเดียวกันกับบัตรประจำตัวประชาชนของพลเมืองบรูไนสีเหลือง และบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรสีแดง รัฐบาลบรูไนอาศัยการจัดเก็บข้อมูลและประวัติแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบดิจิทัล โดยมีการถ่ายรูปและลงลายนิ้วมือในการทำบัตรประชาชนให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูลของกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ รวมถึงเพื่อควบคุมและตรวจจับแรงงานชาวต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนพยายามสร้างระบบกลไกทั้งการวางเงินมัดจำของนายจ้าง และการจัดทำทะเบียนราษฎรให้แก่แรงงานชาวต่างชาติเพื่อควบคุมและป้องกันการเป็นแรงงานชาวต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ภายหลังการเดินทางเข้ามาในประเทศบรูไน

คำว่า แรงงานชาวต่างชาติผิดกฎหมาย (Illegal Labour Migrant) มีความหมายถึง การกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายของประเทศปลายทาง เมื่อแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนกระทำการสิ่งใดที่ขัดต่อกฎหมายของประเทศบรูไนก็จะถือว่าเป็นอาชญากรรมในทางกฎหมาย ทั้งนี้ ประเทศบรูไนใช้กฎหมายว่าด้วยการจ้างแรงงาน (Employment Order, 2004) เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งนายจ้างต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน เช่นเดียวกับแรงงานท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้ครอบคลุมถึงแรงงานชาวต่างชาติที่ทำงานในตำแหน่งงานคนรับใช้ในบ้าน และชาวเรือทะเล รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองของประเทศบรูไน

เนื่องจากรัฐบาลบรูไนมีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อนายจ้าง และแรงงานชาวต่างชาติ เมื่อแรงงานชาวต่างชาติและ/หรือนายจ้างไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยแรงงานจะมีมาตรการลงโทษทางกฎหมาย อาจจะมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติที่เข้าเมืองและว่าจ้าง

งานโดยชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นแรงงานชาวต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง และ/หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงาน หากรัฐบาลเห็นชอบให้ยกเลิกสิทธิในการเข้าเมือง สิทธิในการทำงาน สิทธิในการพำนักราชอาณาจักรในประเทศ ส่งผลให้แรงงานชาวต่างชาติจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง นายจ้างที่ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษปรับจำนวน 6,000-10,000 เหรียญบรูไน หรือจำคุก 6 เดือน ถึง 3 ปี หรือทั้งปรับและจำคุก ตามกฎหมายมาตรา 112 ข้อ (3) กฎหมายว่าด้วยแรงงาน ค.ศ. 2009 นอกจากนี้ กรมแรงงานบรูไนจะยกเลิกหรือลดโควตาการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติส่งผลให้นายจ้างจะไม่สามารถจ้างแรงงานชาวต่างชาติได้อีก

แรงงานชาวต่างชาติจะถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง หลักจากที่รัฐบาลบรูไนพิจารณาอนุมัติ ยกเลิกสิทธิทำงานในประเทศและหรือสิทธิการเข้าเมืองแล้ว โดยแรงงานชาวต่างชาติอาจจะต้องจำคุก ส่วนแรงงานชาวต่างชาติที่กระทำผิดกฎหมายอื่น ๆ ของประเทศบรูไน จะต้องถูกลงโทษด้วยการโบย ซึ่งกฎหมายของบรูไนค่อนข้างมีบทลงโทษที่รุนแรง ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนยังไม่เคยมีกฎหมายว่าด้วยการ นิรโทษกรรมให้แก่แรงงานชาวต่างชาติที่เข้าเมืองและว่าจ้างงานโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้สามารถ ขอยื่นเรื่องจดทะเบียนเป็นแรงงานชาวต่างชาติโดยชอบด้วยกฎหมายหรือให้แรงงานชาวต่างชาติที่ เคยผิดกฎหมายสามารถกลับเข้ามาทำงานในประเทศบรูไนได้อีกครั้ง

การกำกับตรวจสอบแรงงานชาวต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบ ของ 2 หน่วยงานหลัก คือ กรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน และกรมแรงงาน บรูไน อย่างไรก็ตาม การกำกับควบคุมแรงงานชาวต่างชาติไม่ให้ผิดกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและ หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานของรัฐบาลประเทศบรูไนค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถิติการ รายงานการเกี่ยวกับการจับกุมแรงงานชาวต่างชาติที่กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและ กฎหมายว่าด้วยแรงงานมีรายงานค่อนข้างน้อยมาก เช่น ในวันที่ 11 มีนาคม 2559 มีรายงานการ จับกุมแรงงานชาวต่างชาติ จำนวน 6 คน ที่ไม่มีสิทธิทำงานหรือสิทธิทำงานหมดอายุแล้ว ภายใต้ ปฏิบัติการ KESAN ของเจ้าหน้าที่กรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน และเจ้าหน้าที่ กรมแรงงานบรูไน

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานของรัฐบาลบรูไนที่บริหารจัดการนายจ้างและ แรงงานชาวต่างชาติแล้ว รัฐบาลบรูไนยังให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการบริษัทนายหน้าจัดหา งาน ภายในกฎหมายว่าด้วยบริษัทจัดหางาน ค.ศ. 2004 (Employment Agencies Order, 2004) โดย กำหนดให้เจ้าของกิจการบริษัทนายหน้าจัดหางานที่ไม่ได้รับสิทธิประกอบกิจการจัดหางานให้แก่ แรงงานชาวต่างชาติต้องถูกลงโทษปรับ จำนวนเงิน 5,000 เหรียญบรูไน หรือจำคุก 1 ปี หรือทั้ง ปรับและจำคุก และเมื่อมีการกระทำความผิดซ้ำจะถูกลงโทษปรับ จำนวน 10,000 เหรียญบรูไน และจำคุก 3 ปี ในขณะที่ การโฆษณาประกาศรับสมัครคนหางานชาวต่างชาตินั้น บริษัทนายหน้า จัดหางานจะต้องดำเนินรับสมัครคนหางานตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องโฆษณาประกาศสรร คนหางานที่มีการขอแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติและเงื่อนไขของตำแหน่งงาน พร้อมแจ้งเลขที่ ใบอนุญาตของบริษัทนายหน้าจัดหางาน และต้องทำสำเนาโฆษณาประกาศสรรหาคนหางานดังกล่าว ให้แก่อธิบดีกรมแรงงานบรูไนรับทราบด้วย ถ้าไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยบริษัทจัดหางาน

กำหนดบริษัทนายหน้าจัดหางานจะต้องถูกละวางโทษปรับ จำนวนเงิน 2,000 เหรียญบรูไน หรือ จำคุก 6 เดือน หรือทั้งปรับและจำคุก กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมแรงงานบรูไนในการ คัดกรองและดูแลสิทธิแรงงานชาวต่างชาติ บริษัทนายหน้าจัดหางานจะต้องจัดเก็บบันทึกประวัติและการ เข้าออกของแรงงานชาวต่างชาติเพื่อตรวจสอบ

รัฐบาลบรูไนมีระบบกลไกการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อป้องกันการเป็นแรงงาน ชาวต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วยระบบการวางเงินประกันมัดจำสำหรับนายจ้าง เพื่อเป็นค่า เดินทางกลับประเทศต้นทางให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ และกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติจัดทำบัตร ประจำตัวประชาชน เพื่อควบคุมและตรวจสอบประวัติบุคคล ซึ่งทั้ง 2 อย่างนั้นเป็นเครื่องมือในการ ควบคุมแรงงานชาวต่างชาติไม่ให้กระทำความผิดกฎหมายในประเทศบรูไน นอกจากนั้นแล้ว กฎหมายว่า ด้วยการว่าจ้างงาน และกฎหมายอื่น ๆ ของรัฐบาลบรูไนค่อนข้างมีความเข้มงวด เพื่อป้องกันการ นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาล บรูไนในการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาจากสถิติและ รายงานการเป็นแรงงานชาวต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายของประเทศบรูไน เนื่องจากประเทศ บรูไนไม่ค่อยมีรายงานการจับกุมแรงงานชาวต่างชาติที่ผิดกฎหมาย ประเทศบรูไนมีการบังคับใช้ กฎหมายซารีอะห์ปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษค่อนข้างรุนแรงตามความผิดที่กระทำนั้น อันมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติมีการละเมิดทางกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศบรูไนค่อนข้างน้อย

ในปัจจุบัน รัฐบาลบรูไนยังไม่มีระบบค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ที่นายจ้างหรือบริษัทต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน ซึ่งทำ ให้นายจ้างมีต้นทุนการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติไม่ต่ำกว่าการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่น ทั้งนี้ ค่าจ้าง ของแรงงานชาวต่างชาติอาจจะไม่ใช่เหตุผลที่ทำให้ประเทศบรูไนมีอัตราการว่างงานของแรงงาน ท้องถิ่น เพราะจากสถิติค่าเฉลี่ยรายได้ของลูกจ้างพบว่า ค่าตอบแทนเฉลี่ยของแรงงานชาวต่างชาติ และแรงงานท้องถิ่นในประเทศบรูไนไม่ได้แตกต่างกันมากนัก การนำเข้าและว่าจ้างแรงงาน ชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนอาจจะมีผลมาจากปัญหาความขาดแคลนแรงงานทั้งใน มิติของปริมาณและคุณภาพของแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน อันมีผลทำให้นายจ้างไม่สามารถหาสรรหาแรงงานท้องถิ่นเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกิจการ และ แรงงานท้องถิ่นไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมในบางตำแหน่งงาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบรูไนมีแนวคิดที่จะ นำระบบค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติมาใช้ในการนำเข้าและว่าจ้างงานในประเทศบรูไน ซึ่งเดือนมีนาคม ค.ศ. 2014 รักษาการอธิบดีกรมแรงงานบรูไนเคยประกาศว่ารัฐบาลบรูไนกำลัง ดำเนินการวางแผนให้ภาคเอกชนที่มีการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้ แรงงานชาวต่างชาติใน 90 ตำแหน่งงานใน 5 ภาคส่วนธุรกิจ ได้แก่ ธุรกิจค้าปลีกและค้าส่ง (16 ตำแหน่งงาน) การขนส่ง (28 ตำแหน่งงาน) โรงแรมและร้านอาหาร (34 ตำแหน่งงาน) การบริการ (8 ตำแหน่งงาน) และเทคโนโลยีการสื่อสาร (4 ตำแหน่งงาน) ค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติ ขึ้นอยู่กับจำนวนการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในนายจ้างและอัตราส่วนของการว่าจ้างแรงงาน

ชาวต่างชาติกับแรงงานท้องถิ่น (Brunei Times, 2014 May 29) แต่จนปัจจุบัน รัฐบาลบรูไนก็ยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานชาวต่างชาติ

ถึงแม้ว่า รัฐบาลบรูไนจะไม่ได้จัดจำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้การตรวจลงตราและใบอนุญาตทำงานโดยระบบทางการ ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทต้องอาศัยการตรวจลงตราและใบอนุญาต ประเภท Employment Visa เหมือนกันทุกคน แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุของแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทของรัฐบาลบรูไน ซึ่งข้อกำหนดว่าอายุของแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทต่อการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกันจำนวน 4 ประเภท ได้แก่ กลุ่มผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized) กลุ่มผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) กลุ่มแรงงานชาวต่างชาติกึ่งทักษะ (Semi-Skilled) และกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติไร้ทักษะและทักษะต่ำ (Unskilled and Low-Skilled) รวมถึงหลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิให้สมาชิกครอบครัวสามารถขอรับสิทธิเข้าเมืองมาเพื่อพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไน ด้วยการตรวจลงตรา ประเภท Dependent Visa เฉพาะผู้ทำงานในบางตำแหน่งงานอาชีพ ได้แก่ กลุ่มผู้มี ความชำนาญพิเศษ (Professional personnel) ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) และผู้จัดการ (Managerial) แล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนมีข้อกำหนดในการจัดจำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ โดยไม่เป็นทางการ ถึงแม้การตรวจลงตราและใบอนุญาตทำงานจะไม่จำแนกประเภทระดับทักษะ

ในการนี้ ผู้เขียนทำการวิเคราะห์ระดับทักษะของงตำแหน่งงานในอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์กำหนดอายุจำกัดของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน ภายใต้ตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08) เพื่อวิเคราะห์ความเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ และความเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างภายใต้บริบทของบรูไน พบว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน คือ แรงงานชาวต่างชาติผู้ทำงานในตำแหน่งงานไร้ทักษะและทักษะต่ำ (Unskilled and Low-Skilled) ซึ่งไม่สามารถยื่นขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามในประเทศบรูไน ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ อาจหมายถึงรวมถึง ชาวต่างชาติผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized) ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) กึ่งทักษะ (Semi-Skilled) ซึ่งสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตาม แบบชั่วคราว ขณะที่ตนเองดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน (ดังในตารางที่ 4.15)

ประกอบกับ เมื่อการวิเคราะห์ระดับทักษะตามหมวดใหญ่ภายใต้การจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08) ของตำแหน่งงานแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไนที่จัดระดับทักษะออกเป็น 4 ระดับ ตั้งแต่ระดับทักษะต่ำที่สุดในระดับที่ 1 จนถึงระดับทักษะที่สูงที่สุดในระดับที่ 4 พบว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง คือ ผู้ทำงานในระดับทักษะที่ 1 และ 2 ซึ่งเป็นผู้ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพในหมวดใหญ่ที่ 9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน หมวดใหญ่ที่ 8 ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ หมวดใหญ่ที่ 5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า หมวดใหญ่ที่ 4 เสมียน ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ที่อยู่ในกลุ่มมี

ทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ กลุ่มผู้มีทักษะเทคนิค และกลุ่มผู้มีกึ่งทักษะ นั้น คือ ผู้ที่มีระดับทักษะที่ 2 + 3 + 4 ดังนี้ (ดังในตารางที่ 4.15)

1) กลุ่มมีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized) คือ ผู้ที่ทำงานในระดับทักษะที่ 4 ประกอบด้วย หมวดใหญ่ที่ 1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย หมวดใหญ่ที่ 2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ

2) กลุ่มผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) คือ ผู้ที่ทำงานในระดับทักษะที่ 3+4 ประกอบด้วย หมวดใหญ่ที่ 1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย หมวดใหญ่ที่ 2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ และหมวดใหญ่ที่ 3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

3) กลุ่มกึ่งทักษะ (Semi-Skilled) คือ ผู้ที่ทำงานในระดับทักษะที่ 3 ในหมวดใหญ่ที่ 3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ และระดับทักษะที่ 2 ในหมวดใหญ่ที่ 7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

ถึงแม้ว่ารัฐบาลบรูไนไม่ได้กำหนดตำแหน่งอาชีพและประเภทการตรวจลงตราสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างชัดเจน แต่เมื่อวิเคราะห์ระดับทักษะของตำแหน่งงานในอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้การจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08) นั้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนค่อนข้างเปิดกว้างต่อการเปิดรับนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่หลากหลาย ภายใต้ความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศบรูไน เนื่องจากประเทศบรูไนประสบปัญหาแรงงานขาดแคลนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ อันอาจมีผลทำให้รัฐบาลเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติในทุกะดับ และทุกประเภท อาทิ ตำแหน่งงานช่างไฟฟ้า ช่างเชื่อม ช่างเครื่องกล ซึ่ง ตามหลักการของการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล ระดับทักษะที่ 2 ในหมวดใหญ่ที่ 7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้บริบทปัญหาความขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศภายใต้ รัฐบาลบรูไนให้ตำแหน่งงานดังกล่าวอยู่ในกลุ่มกึ่งทักษะสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนได้จนถึงอายุ 58 ปี รวมถึงสามารถขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามได้ ซึ่งกลุ่มกึ่งทักษะนี้สามารถรับสิทธิพิเศษเหนือกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในกลุ่มไร้ทักษะที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนได้ไม่เกินอายุ 55 ปี อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ตลาดแรงงานของประเทศบรูไนต้องการสามารถขอรับสิทธิทำงานได้สูงสุด 65 ปี ได้แก่ ผู้ที่มีทักษะสูงในระดับทักษะที่ 4 ได้แก่ ผู้ที่ทำงานในตำแหน่งงาน หมวดใหญ่ที่ 1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย และหมวดใหญ่ที่ 2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ

ตารางที่ 4.16 แสดงการวิเคราะห์ระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศไทยในตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08)

กลุ่มประเภท	ระดับทักษะ	หมวดใหญ่	ตัวอย่างอาชีพ (หมวดอาชีพ)
แรงงานระดับทักษะ ผู้มีทักษะสูงและความ ชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized)	ระดับ 4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้อำนวยการกฎหมาย	ที่ปรึกษา กรรมการผู้จัดการ (112)
		2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ	ผู้เชี่ยวชาญ (Specialist) (22) นักบัญชี (2411) ผู้ควบคุมด้าน การเงิน (2412) ทนายความ (261) อาจารย์ (231) หมอ (22) วิศวกร (214)
ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical)	ระดับ 4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้อำนวยการกฎหมาย	ผู้จัดการ (1)
		2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ	นักออกแบบตกแต่งภายใน (216) นักวิเคราะห์ระบบ (2511)
กึ่งทักษะ (Semi-Skilled)	ระดับ 3	3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบ วิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ	ช่างสำรวจรังวัด (3113)
	ระดับ 3	3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบ วิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ	ผู้ควบคุมดูแล (3112) ช่าง เทคนิค (3113)
กึ่งทักษะ (Semi-Skilled)	ระดับ 2	7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่ เกี่ยวข้อง	ช่างไฟฟ้า (74) ช่างเชื่อม (72) ช่างเครื่องกล (72)
แรงงานระดับล่าง ไร้ทักษะและทักษะต่ำ (Unskilled and Low- Skilled)	ระดับ 2	4 เสมียน	พนักงานจัดส่งสินค้า (4321)
		5 พนักงานบริการและผู้จำหน่าย สินค้า	หมอนวด (5321) คนรับใช้ ในบ้าน (5162)
		8 ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและ เครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานด้าน การประกอบ	พนักงานขับรถ (8311)
	ระดับ 1	9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน	พนักงานซักผ้า (9121)

ที่มา: ผู้เขียนวิเคราะห์จากตัวอย่างอาชีพงานของประเทศไทยใน <http://www.business.gov.bn/>

4.7 สรุปข้อเปรียบเทียบของนโยบายรัฐบาลบรูไน

รัฐบาลบรูไนอาศัยการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติเป็นเพียงเพื่อการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศแบบชั่วคราว โดยให้สิทธิต่อนายจ้างสามารถร้องขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติอย่างเป็นระบบ รัฐบาลบรูไนมีเพียงแนวทางการบริหารจัดการรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราว และไม่มีการจำแนกประเภททักษะของแรงงานชาวต่างชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร เพื่อพำนักอาศัยและทำงานในประเทศบรูไน โดยไม่จำกัดระยะเวลา รวมถึงรัฐบาลบรูไนไม่มีรูปแบบการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัวในระยะยาว เพื่อให้สิทธิพิเศษแก่สมาชิกครอบครัวแรงงานชาวต่างชาติเป็นผู้ติดตามอย่างเป็นทางการ จากการศึกษาสามารถสรุปจุดเด่นและข้อจำกัดของนโยบายรัฐบาลบรูไนได้ดังต่อไปนี้

จุดเด่นของแนวนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ มีดังนี้

1) รัฐบาลบรูไนอาศัยระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นแบบใบรับรอง ช่วยยืนยันปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงาน เพื่อป้องกันผลกระทบของการนำเข้าและว่าจ้างงานชาวต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่นในประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติทางด้านระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) ซึ่งนายจ้างต้องลงทะเบียนสรรหาคนงานท้องถิ่นใน Job Centre Brunei (JCB) และได้รับหนังสือรับรอง Clearance Letter ซึ่งเป็นการยืนยันผลการทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นว่าไม่สามารถสรรหาคณหางานท้องถิ่นที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานนั้น นายจ้างจึงสามารถยื่นเรื่องขอรับหนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Foreign Workers Licenses; LPA) เพื่อขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อไป

2) รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติต้องยื่นขอรับการตรวจลงตราประเภท Employment Visa/Pass เพื่อทำงานในประเทศต่อสถานทูตบรูไน ณ ประเทศต้นทาง ในทุกกรณี ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันปัญหาการตั้งถิ่นฐานถาวรของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน และปัญหาแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในประเทศ รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง เมื่อการตรวจลงตราเพื่อทำงานหมดอายุ เพื่อยื่นเรื่องขอรับการตรวจลงตราเพื่อทำงานใหม่ ณ ประเทศต้นทาง รัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศบรูไน ณ ประเทศบรูไน ซึ่งส่งผลให้ปัญหาการตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศและปัญหาแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในประเทศบรูไนมีจำนวนไม่มาก

3) การขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศบรูไนอยู่ภายใต้การตรวจลงตราประเภท Employment Visa/Pass ระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ซึ่งการตรวจลงตรานี้เป็นการให้สิทธิทั้งเข้าเมืองทำงาน และพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไน โดยแรงงานชาวต่างชาติไม่ต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศจากหน่วยงานอื่น เมื่อได้รับการตรวจลงตราประเภท Employment Visa/Pass แล้ว ซึ่งเป็นกระบวนการบริหารจัดการแบบผสมผสานพันธกิจระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลบรูไน โดยผ่านบริษัทจัดหาแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติ ทั้งสิทธิเข้าเมือง สิทธิการทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศภายใต้ระบบการตรวจลงตราอย่างเดียว

4) รัฐบาลบรูไนอาศัยเครื่องมือควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติทางด้านระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) เพื่อให้สิทธินายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลก็ต้องการป้องกันปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่น และลดจำนวนการพึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศ รัฐบาลบรูไนอาศัยเครื่องมืออย่างน้อย 9 ระบบ เพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ คือ 1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น 2) บริษัทนายหน้าจัดหาแรงงาน 3) หนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ 4) ขอรับสิทธิทำงาน 5) เงินประกันมัดจำ 6) ความชั่วครว 7) จำกัดอายุ 8) ประเทศต้นทาง และ 9) การจัดการแรงงานผิดกฎหมาย

5) รัฐบาลบรูไนกำหนดให้นายจ้างจะต้องวางเงินประกันมัดจำด้วยวิธีจ่ายเงินสดหรือตัวธนาคาร (Banker's guarantee) ซึ่งเป็นประกันการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Takaful Guarantee on Foreign Worker; JITPA) เพื่อประกันค่าเสียหายและค่าเดินทางกลับประเทศต้นทางตามจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ และกลุ่มประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงนายจ้างต้องซื้อประกันสุขภาพให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ เพื่อเป็นค่าชดเชยเกี่ยวกับการทำงานและการเจ็บป่วยในประเทศ

6) รัฐบาลบรูไนกำหนดให้การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องดำเนินการผ่านบริษัทนายหน้าจัดหาคนงานเท่านั้น ภายใต้กฎหมาย Employment Agency Order (2004) ประกอบกับกฎหมาย Employment Information Act (1974) ที่กำหนดให้นายจ้างทุกสถานประกอบการต้องส่งรายงานทะเบียนประวัติข้อมูลของลูกจ้างและนายจ้างให้แก่กรมแรงงาน ก่อนวันที่ 30 พฤศจิกายนของทุกปี ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

7) รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศบรูไนมากกว่า 3 เดือน จะต้องไปขึ้นทะเบียนประวัติภายใต้ระบบบัตรประจำตัวประชาชนของประเทศบรูไนต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน ซึ่งบัตรมีอายุเท่ากับระยะเวลาที่ได้รับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศบรูไน เพื่อเป็นสารสนเทศผู้มีพำนักอาศัยชั่วคราว และเพื่อเป็นมาตรการป้องกันแรงงานชาวต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

ข้อจำกัดของแนวนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ มีดังนี้

1) รัฐบาลบรูไนไม่ได้แบ่งประเภทการตรวจลงตราเพื่อทำงานในประเทศบรูไนอย่างหลากหลายเพียงพอ และไม่สอดคล้องกับรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศตามระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศแบบชั่วคราวในระยะยาว (Long-term Labour Migration) ได้แก่ รูปแบบตามระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติระหว่างกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ระดับกลาง ระดับล่าง และประเภทการเข้าเมืองเพื่อทำงานที่แตกต่างวัตถุประสงค์ของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ได้แก่ รูปแบบตามโครงการ รูปแบบการฝึกอบรม/ฝึกงาน รูปแบบการถ่ายโอนแรงงานชาวต่างชาติทำงานข้ามชาติ (Transferring Employees across Nations) และรูปแบบการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในประเทศ (Hiring Foreign Workers) เพื่อกำหนดคุณสมบัติและคุณลักษณะของการร้องขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกัน

2) รัฐบาลบรูไนไม่มีรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรเพื่อให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลา ถึงแม้ว่าประเทศบรูไนจะมีจำนวนประชากรค่อนข้างน้อย และประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานเชิงปริมาณและคุณภาพในตลาดแรงงานของประเทศ เนื่องจากประเทศบรูไนเป็นรัฐสวัสดิการสังคมที่มีความเข้มข้นสูง ที่รัฐบาลจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชากรของประเทศบรูไน รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติที่เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบชั่วคราวและถาวร ได้แก่ การให้ศึกษาฟรีจนถึงระดับมัธยมศึกษา การให้รักษาพยาบาลฟรี และสวัสดิการต่าง ๆ

3) รัฐบาลบรูไนอาศัยเครื่องมือควบคุมทางด้านระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) ทุกประเภทด้วยระบบเดียวกัน ได้แก่ การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น บริษัทนายหน้าจัดหางาน หนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ การขอรับสิทธิทำงาน เงินประกันมัดจำ ความชั่วคราวขอระยะเวลาให้สิทธิทำงาน ประเทศต้นทาง และการจัดการแรงงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะถูกควบคุมเช่นเดียวกับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง โดยไม่จำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกัน

4) รัฐบาลบรูไนมีประเภทการตรวจลงตราเพื่อทำงานในประเทศของแรงงานชาวต่างชาติเพียง 2 ประเภท คือ Professionals Visa ซึ่งเป็นการเข้ามาทำงานชั่วคราวในระยะสั้น (Short-term Temporary) ไม่เกิน 45 วัน และ Employment Visa / Pass ซึ่งเป็นการเข้ามาทำงานชั่วคราวในระยะยาว (Long-term Temporary) ไม่เกิน 2 ปี ซึ่งเป็นระบบที่ไม่หลากหลายเพียงพอต่อรูปแบบและประเภทของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งประเภทระดับทักษะที่แตกต่างกันของแรงงานชาวต่างชาติ รวมถึงไม่ข้อกำหนดสิทธิพิเศษว่าด้วยการย้ายถิ่นเข้าเมืองเพื่อการรวมตัวของสมาชิกครอบครัวแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยเฉพาะ

5) รัฐบาลบรูไนมีการตรวจลงตราประเภท Dependent Visa เพื่อให้สมาชิกครอบครัวของชาวต่างชาติเป็นผู้ติดตามแบบชั่วคราว ไม่เกินครั้งละ 3 เดือน ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้แก่คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะคู่ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เฉพาะในบางตำแหน่งงาน ได้แก่ กลุ่มผู้มีความชำนาญพิเศษ (Professional personnel) ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) และผู้จัดการ (Managerial) และต้องได้รับเงินเดือนขั้นต่ำ 1,500 เหรียญบรูไน (31,374 บาท) แต่รัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้ผู้ติดตามทำงานในประเทศบรูไน ซึ่งเป็นสิทธิที่ค่อนข้างจำกัดในการเข้าเมืองเพียงระยะเวลานั้น (Short-term Temporary)

6) กฎหมายว่าด้วยแรงงานของประเทศบรูไน ให้นิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” ไม่รวมถึง ลูกเรือทะเล คนรับใช้ในบ้าน และบุคคลที่จ้างงานในตำแหน่งผู้จัดการหรือผู้บริหาร ซึ่งทำให้แรงงานชาวต่างชาติที่เป็นลูกเรือประมง คนรับใช้ในบ้าน ลูกเรือทะเล รวมถึงผู้บริหารระดับสูงของบริษัทไม่ได้รับสิทธิในการคุ้มครองเกี่ยวกับการว่าจ้างงาน ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ทำงานในตำแหน่งงานระดับผู้บริหารและผู้จัดการระดับสูง กฎหมายนี้จะไม่ให้ความคุ้มครอง

บทที่ 5

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ: ประเทศไทย

5.1 สถานการณ์แรงงานชาวต่างชาติในประเทศไทย

เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่ได้มีการจำแนกระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ⁴อย่างเฉพาะเจาะจงระหว่างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะกับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่เป็นแรงงานไร้ทักษะหรือกึ่งทักษะ อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว⁵ มีการจำแนก เป็น 7 ประเภท (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือน มกราคม 2561) ได้แก่ 1) คนต่างด้าวตลอดชีพ 2) คนต่างด้าว ประเภททั่วไป 3) คนต่างด้าวพิสูจน์สัญชาติ 4) คนต่างด้าวนำเข้าตาม MOU 5) คนต่างด้าว ประเภทส่งเสริมการลงทุน 6) คนต่างด้าว ประเภทชนกลุ่มน้อย และ 7) คนต่างด้าวในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล ดังนี้

1) **คนต่างด้าวตลอดชีพ** เป็นคนต่างด้าวที่เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร และได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทย ประเภทตลอดชีพิต ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ได้รับอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศและทำงานได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น โดยเว้นเสียแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ ทั้งนี้ คนต่างด้าวประเภทนี้ได้รับสิทธิพำนักอาศัยถาวรในประเทศ (Permanent Residents) ซึ่งมีได้เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศไทยแบบชั่วคราว

2) **คนต่างด้าว ประเภททั่วไป** เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ครั้งละไม่เกิน 1 ปี และสามารถขอขยายต่ออายุพำนักอาศัยอยู่ในประเทศครั้งละ ไม่เกิน 1 ปี และได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวครั้งละไม่เกิน 2 ปี ทั้งนี้ คนต่างด้าวประเภทนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตำแหน่งงานอาชีพในระดับสูงที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ความชำนาญเฉพาะทาง หรือความสามารถทางภาษาต่างประเทศ

3) **คนต่างด้าวพิสูจน์สัญชาติ 3 สัญชาติ** เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยในตำแหน่งงานอาชีพกรรมกร หรือ คนรับใช้ในบ้าน ตามบันทึกความเข้าใจด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา ซึ่งเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับ

⁴ กฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ใช้คำว่า คนต่างด้าว หมายถึง คนต่างด้าวที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้ จะใช้คำว่า แรงงานชาวต่างชาติ และจะใช้คำว่าแรงงานต่างด้าว ตามกฎหมายไทย เนื่องจากต่างด้าวเป็นคำที่ค่อนข้างมีนัยทางสังคม หมายถึง แรงงานระดับล่างที่ข้ามแดนมาจากประเทศเพื่อนบ้าน

⁵ ตามที่ได้มีการตราพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2561 และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ทำให้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีผลเป็นการยกเลิก ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 คนต่างด้าว ประเภททั่วไป ตามมาตรา 9 และคนต่างด้าวประเภทส่งเสริมการลงทุน ตามมาตรา 12 ในขณะที่ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2561 คนต่างด้าวประเภททั่วไป ตามมาตรา 59 และคนต่างด้าวประเภทส่งเสริมการลงทุน ตามมาตรา 62

ล่างที่รัฐบาลไทยผ่อนปรนให้ทำงานในประเทศชั่วคราวในตำแหน่งงานอาชีพกรรมกร หรือคนรับใช้ในบ้านเท่านั้น ซึ่งมีใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศไทย

4) *คนต่างด้าวนำเข้ามาตาม MOU* เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคีที่เป็นประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ ประกอบด้วย 3 ประเทศ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ได้รับอนุญาตให้สิทธิทำงานในตำแหน่งงานอาชีพกรรมกร หรือคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งมีใช้แรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศไทย

5) *คนต่างด้าว ประเภทส่งเสริมการลงทุน* เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (BOI) หรือกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนให้สิทธิประโยชน์แก่นายจ้างที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนให้สามารถนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับอนุญาตภายใต้กฎหมายพิเศษ ทั้งนี้ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองด้วยกฎหมายพิเศษดังกล่าวสามารถขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทยผ่านกระบวนการที่แตกต่างจากคนต่างด้าว ประเภททั่วไป แรงงานชาวต่างชาติประเภทนี้ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพที่ค่อนข้างสูง ได้แก่ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูง ผู้จัดการฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงตำแหน่งงานอาชีพประเภทช่างเทคนิคด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ คนต่างด้าวประเภทนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศไทย คล้ายกับคนต่างด้าว ประเภททั่วไป

6) *คนต่างด้าว ประเภทชนกลุ่มน้อย* เป็นชาวชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทย ซึ่งกฎหมายไทยกำหนดให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นคนต่างด้าว มีผลทำให้ชาวชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยถูกจัดให้เป็นคนต่างด้าว ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ มิใช่เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศไทย

7) *คนต่างด้าวในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล* เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยบริเวณชายแดนที่มีลักษณะการเข้ามาทำงานแบบเข้ามาเป็นกลับ หรือทำงานตามฤดูกาลในพื้นที่ที่กำหนดว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจุบันประกอบด้วยแรงงานสัญชาติ 3 ประเทศ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ยกเว้นประเทศมาเลเซีย ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง มิใช่เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศไทย

การเป็นแรงงานชาวต่างชาติโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศไทยอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ เป็นต้น ในการนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ คือ บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยเข้าเมืองด้วยวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย มีเพียง 2 ประเภท

คือ ประเภททั่วไป (มาตรา 59) และประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 62) ตามกฎหมายว่าด้วยกฎหมายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2561 รวมถึงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน จึงจัดว่าเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศไทย ในขณะที่ คนต่างด้าวตลอดชีพ คนต่างด้าวพิสูจน์สัญชาติ คนต่างด้าวนำเข้าตาม MOU คนต่างด้าวประเภทชนกลุ่มน้อย และคนต่างด้าวในลักษณะไป-กลับ มิใช่เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยชอบด้วยกฎหมายไทย

5.2 สถานการณ์แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศไทย

ข้อมูลสถิติแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายทั้ง 2 ประเภท คือ ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุนพบว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีแนวโน้มเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 ถึง พ.ศ. 2558 ทั้ง 2 ประเภท ถึงแม้ว่า สัดส่วนของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะมีจำนวนน้อยกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างประเภทอื่น ๆ เมื่อเทียบสัดส่วนกับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะกับแรงงานชาวต่างชาติประเภทอื่น ๆ พบว่า ประเทศไทยมีแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศเพียง 1 ใน 10 ของแรงงานชาวต่างชาติโดยชอบด้วยกฎหมาย (ดังตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 แสดงจำนวนคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย พ.ศ. 2554-2558 จำแนกตามประเภทการเข้าเมือง

ประเภท	2554	2555	2556	2557	2558
1) ตลอดชีพ	983	983	983	983	495
2) ทั่วไป*	73,841	82,833	97,850	100,943	104,208
3) พิสูจน์สัญชาติ	505,238	733,603	847,130	971,461	989,374
4) นำเข้าตาม MOU	72,356	93,265	174,042	206,168	279,311
5) ส่งเสริมการลงทุน*	25,817	29,847	35,821	37,287	41,024
6) ชนกลุ่มน้อย	24,351	25,439	28,009	22,992	29,062
7) ไปกลับ	-	-	-	-	2,101
	702,586	965,970	1,183,835	1,339,834	1,445,575

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลจากสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ * แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศไทย คือ ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน

1) การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภททั่วไป แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2554-2558 พบว่า ประเทศไทยมีแนวโน้มเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นอย่าง

ต่อเนื่องทุกปี ใน พ.ศ. 2554 ประเทศไทยมีแรงงานชาวต่างชาติประเภทนี้ จำนวน 73,841 คน และใน พ.ศ. 2558 มีจำนวน 104,208 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 141 และเมื่อพิจารณาตำแหน่งงานอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติในประเภทนี้พบว่า พ.ศ. 2554-2558 แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานในตำแหน่งงานผู้จัดการฝ่ายต่าง ๆ มากที่สุด รองลงมา คือ ตำแหน่งผู้ประกอบวิชาชีพด้านการสอน และตำแหน่งกรรมการผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับสูง ตามลำดับ ในขณะที่ ประเภทกิจการพบว่า แรงงานชาวต่างชาติได้รับสิทธิทำงานในสถาบันการศึกษามากที่สุด ตั้งแต่ พ.ศ. 2554-2558 โดยมี สัญชาติญี่ปุ่นมากที่สุด

ตารางที่ 5.2 แสดงจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย พ.ศ. 2554- 2558 จำแนกตามตำแหน่งงาน กิจการและสัญชาติ 3 ลำดับแรก

ประเภท	จำนวน (ลำดับ)				
	2554	2555	2556	2557	2558
1) ตำแหน่งงาน					
ผู้จัดการ	29,392 (1)	31,717 (1)	37,646 (1)	37,145 (1)	36,158 (1)
ผู้ประกอบวิชาชีพด้านการสอน	17,659 (2)	19,487 (2)	23,906 (2)	23,885 (2)	25,105 (2)
กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูง	16,321(3)	17,625 (3)	19,325 (3)	19,814 (3)	21,446 (3)
2) กิจการ					
สถานศึกษา	17,865 (1)	20,160 (1)	25,143 (1)	25,099 (1)	26,578 (1)
บริการระดับสื่อ	15,429 (2)				
การขายส่ง	7,345 (3)	8,071 (2)	9,366 (3)		10,505 (3)
บริการด้านธุรกิจอื่นๆ		7,992 (3)		9,798 (3)	
โรงแรมและภัตตาคาร			9,610 (2)	9,914 (2)	10,715 (2)
3) สัญชาติ					
ญี่ปุ่น	11,428 (1)	13,032 (1)	14,962 (1)	14,855 (1)	15,256 (1)
อังกฤษ	8,328 (2)	8,977 (2)			
ฟิลิปปินส์	7,192 (3)		11,059 (2)	11,314 (3)	12,422 (3)
จีน		8,744 (3)	10,970 (3)	12,061 (2)	13,347 (2)

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลจากสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

2) การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภทส่งเสริมการลงทุน แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานในประเทศระหว่าง พ.ศ. 2554-2558 พบว่า เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่ทำงานในตำแหน่งงานผู้จัดการฝ่ายมากที่สุด ตั้งแต่ พ.ศ. 2554-2558 ในขณะที่ ตำแหน่งงานมีแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งงานช่างเทคนิค ใน พ.ศ. 2554-2556 เปลี่ยนมาเป็นเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานอาชีพสถาปนิก/วิศวกร ใน พ.ศ. 2557-2559 ซึ่งแสดงให้เห็น

เห็นว่า กิจการภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุน BOI มีความต้องการแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานอาชีพสถาปนิกและวิศวกรมากกว่าในตำแหน่งงานอาชีพกรรมการผู้จัดการและผู้บริหารระดับสูง ในขณะที่ ประเภทของกิจการภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุน BOI มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก ซึ่งจากเดิมเป็นกิจการประเภทการผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เป็นลำดับ 1 ในพ.ศ. 2554-2555 เปลี่ยนมาเป็นกิจการประเภทการขายส่งมากที่สุด ในพ.ศ. 2556-2558 ในส่วนของสัญชาติของแรงงานชาวต่างชาติที่พบว่าเป็นชาวญี่ปุ่นมากที่สุด รองลงมา คือ จีน และอินเดีย ตามลำดับ โดยไม่มีความเปลี่ยนแปลง ในพ.ศ. 2554-2558

ตารางที่ 5.3 แสดงจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ ประเภทส่งเสริมการลงทุน ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย พ.ศ.2554-2558 จำแนกตามตำแหน่งงาน กิจการและสัญชาติ 3 ลำดับแรก

ประเภท	จำนวน (ลำดับ)				
	2554	2555	2556	2557	2558
1) ตำแหน่งงาน					
ผู้จัดการ	19,171 (1)	21,380 (1)	27,334 (1)	22,896 (1)	21,565 (1)
ช่างเทคนิค	2,708 (2)	2,527 (2)	2,715 (2)	3,336 (3)	3,857 (3)
กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูง	2,372 (3)	2,312 (3)	2,288 (3)		
สถาปนิก วิศวกร				3,484 (2)	4,365 (2)
2) กิจการ					
การผลิตชิ้นส่วน รถยนต์	2,815 (1)	3,222 (1)	4,149 (2)	3,985 (2)	3,983 (2)
อาหาร/เครื่องดื่ม	2,687 (2)	2,722 (3)			
ยาง/พลาสติก	2,187 (3)		2,973 (3)	2,902 (3)	3,086 (3)
การขายส่ง		3,090 (2)	4,459 (1)	4,345 (1)	4,820 (1)
3) สัญชาติ					
ญี่ปุ่น	14,466 (1)	16,738 (1)	14,962 (1)	20,601 (1)	21,410 (1)
จีน	2,450 (2)	3,266 (2)	11,059 (2)	4,898 (2)	5,465 (2)
อินเดีย	1,760 (3)	1,953 (3)	10,970 (3)	2,554 (3)	2,700 (3)

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลจากสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

5.3 การวิเคราะห์หมวดอาชีพและระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

ตามผู้เขียนเห็นว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วย 2 ประเภท คือ ประเภททั่วไป (มาตรา 59) และประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 62) ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2561 นั้น เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจำแนกตามหมวดอาชีพและระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างพ.ศ. 2554-2558 โดย

อาศัยหลักเกณฑ์และโครงสร้างตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Standard Classification of Occupations : ISCO 1988) พบว่า

1) หมวดอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติ การวิเคราะห์จัดจำแนกหมวดอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติออกเป็น 9 หมวดอาชีพพบว่า แรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไป (มาตรา 59) เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยในทุกหมวดอาชีพโดยส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในหมวดอาชีพผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการอาวุโส และผู้จัดการ (หมวดอาชีพที่ 1) มากที่สุดระหว่าง พ.ศ. 2554-2558 รองลงมา คือ แรงงานชาวต่างชาติที่ทำงานอยู่ในหมวดอาชีพผู้ประกอบการวิชาชีพ (หมวดอาชีพที่ 2) และหมวดอาชีพช่างเทคนิค และอาชีพที่เกี่ยวข้อง (หมวดอาชีพที่ 3) ตามลำดับ (ดังตารางที่ 5.4)

ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 62) เข้ามาทำงานในทุกหมวดอาชีพเช่นกัน โดยส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในหมวดอาชีพผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการอาวุโส และผู้จัดการ (หมวดอาชีพที่ 1) เช่นเดียวกับแรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไป ระหว่างพ.ศ.2554-2558 อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. 2557-2558 แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในหมวดอาชีพผู้ประกอบการวิชาชีพมีจำนวนมากกว่าหมวดอาชีพช่างเทคนิค ซึ่งเดิมในพ.ศ. 2554-2556 แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในหมวดอาชีพช่างเทคนิคมีจำนวนมากกว่าหมวดอาชีพผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งแสดงให้เห็นว่านายจ้างมีความต้องการแรงงานชาวต่างชาติประเภทส่งเสริมการลงทุนในหมวดอาชีพผู้ประกอบการวิชาชีพมากกว่าหมวดอาชีพช่างเทคนิค

แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน ซึ่งจัดอยู่ในประเภทแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แต่มีแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานในหมวดอาชีพเสมียน หมวดอาชีพพนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด หมวดอาชีพผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านเกษตรและการประมง หมวดอาชีพผู้ปฏิบัติงานทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง หมวดอาชีพผู้ปฏิบัติงานโรงงานและเครื่องจักรและด้านการประกอบ และหมวดอาชีพพื้นฐาน ซึ่งหมวดอาชีพดังกล่าวไม่ได้ใช้ทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงาน และไม่ใช่ว่าตำแหน่งงานอาชีพของแรงงานระดับทักษะ (Skilled Workers) ประกอบกับ แรงงานชาวต่างชาติทั้งประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน ที่ได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยในฐานะที่เป็นนักศึกษาฝึกงาน สหกิจศึกษา ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้นในแต่ละปี โดยเฉพาะ ใบอนุญาตทำงานประเภททั่วไป

2) ระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ การวิเคราะห์จัดจำแนกตามระดับทักษะโดยจำแนกระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติแบ่งออกเป็น 4 ประเภท (ดังตารางที่ 5.5) พบว่า แรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไป (มาตรา 59) ส่วนใหญ่ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพในระดับทักษะที่ 4 (ร้อยละ 83.51 - 89.50) เช่นเดียวกับแรงงานชาวต่างชาติประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 62) ที่ส่วนใหญ่ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพในระดับทักษะที่ 4 (ร้อยละ 81.39 - 87.68) ระหว่าง พ.ศ. 2554-2558 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแรงงานชาวต่างชาติที่เข้าทำงานในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายทั้ง 2 ประเภท เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงาน

ของประเทศในตำแหน่งงานอาชีพระดับทักษะที่ 4 ซึ่งเป็นตำแหน่งงานอาชีพที่ต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้ในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้จัดการ และกรรมการผู้จัดการผู้บริหารระดับสูง รองลงมาคือ ระดับทักษะที่ 3 ประกอบด้วย หมวดยาชีพผู้ประกอบการวิชาชีพช่างเทคนิค และอาชีพที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม มีแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานของตำแหน่งงานอาชีพในระดับทักษะที่ 1 ได้แก่ หมวดยาชีพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ และตำแหน่งงานในระดับทักษะที่ 2 ได้แก่ หมวดยาชีพเสมียน หมวดยาชีพพนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด หมวดยาชีพผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและการประมง หมวดยาชีพผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง และหมวดยาชีพผู้ปฏิบัติการโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ ซึ่งเป็นตำแหน่งงานอาชีพในระดับทักษะที่ 1 และ 2 นี้ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานอาชีพที่ต้องใช้ทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่เหมาะสมกับการเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ (Skilled Workers)

สถานการณ์แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ทั้งประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน ถึงแม้ว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งประเภทพิสูจน์สัญชาติ และนำเข้าตาม MOU อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยเป็นบุคคลที่มีศักยภาพสูง มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญพิเศษในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้และนวัตกรรม รัฐบาลไทยยังไม่มียุทธศาสตร์เปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างเสรี และเปิดกว้างเหมือนประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ ประเทศในกลุ่มยุโรป และประเทศในกลุ่ม OECD ถึงแม้ว่า รัฐบาลไทยจะอนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 5.4 แสดงจำนวนและร้อยละของแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน จำแนกตามหมวดอาชีพ

หมวดอาชีพ	จำนวน (ร้อยละ)									
	2558		2557		2556		2555		2554	
	ม.59	ม.62	ม.59	ม.62	ม.59	ม.62	ม.59	ม.62	ม.59	ม.62
1. ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการอาวุโส และผู้จัดการ	62,745	29,389	61,828	28,968	61,275	32,338	53,136	26,280	47,918	22,218
2. ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่าง ๆ	38,749	6,898	35,456	5,152	34,021	3,021	26,961	2,036	24,164	1,969
3. ช่างเทคนิคสาขาต่าง ๆ และอาชีพที่เกี่ยวข้อง	6,517	4,908	6,418	4,108	6,691	3,272	5,686	3,016	4,746	3,150
4. เสมียน	1,641	889	1,541	4,108	1,556	569	1,418	456	1,361	418
5. พนักงานบริการ และพนักงานในร้านค้าและตลาด	1,847	62	1,783	774	1,734	47	1,410	52	1,275	50
6. ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและการประมง	29	4	36	47	51	4	31	1	32	1
7. ผู้ปฏิบัติงานทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง	595	712	556	2	505	446	433	432	310	307
8. ผู้ปฏิบัติการโรงงานและเครื่องจักรและด้านการประกอบ	959	1,697	1,244	682	909	624	1,035	500	468	359
9. อาชีพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ	425	26	407	23	476	6	382	7	263	8
รวม	113,507	44,585	109,269	40,859	108,001	40,327	90,492	32,780	80,537	28,480
อื่นๆ	855	2	687	2	1	2	714	2	448	2

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลวิเคราะห์จากวารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักร กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ: อื่น ๆ คือ ผู้ฝึกงาน และผู้ปฏิบัติงานที่มีอาจจัดประเภทอาชีพได้

ม.59 หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาต ประเภททั่วไป ม.62 หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาต ประเภทส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 5.5 แสดงจำนวนและร้อยละของแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน จำแนกตามระดับทักษะ

ระดับ ทักษะ	จำนวน (ร้อยละ)									
	2558		2557		2556		2555		2554	
	ม.59	ม.62	ม.59	ม.62	ม.59	ม.62	ม.59	ม.62	ม.59	ม.62
ระดับที่ 1	425 (0.37)	26 (0.05)	407 (0.37)	23 (0.05)	476 (0.44)	6 (0.01)	382 (0.42)	7 (0.02)	263 (0.33)	8 (0.02)
ระดับที่ 2	5,071 (4.77)	3,364 (7.55)	5,160 (4.72)	2,608 (6.38)	3,846 (3.56)	1,690 (4.19)	4,327 (4.78)	1,441 (4.40)	3,446 (4.28)	1,135 (3.98)
ระดับที่ 3	6,517 (5.74)	4,908 (11.01)	6,418 (5.87)	4,108 (10.05)	6,691 (6.20)	3,272 (8.11)	5,686 (6.28)	3,016 (9.20)	4,746 (5.89)	3,150 (11.06)
ระดับที่ 4	101,494 (89.42)	36,287 (81.39)	97,284 (89.03)	34,120 (83.51)	95,296 (88.24)	35,359 (87.68)	80,097 (88.51)	28,316 (86.38)	72,082 (89.50)	24,187 (84.92)
รวม	113,507 (100.00)	44,585 (100.00)	109,269 (100.00)	40,859 (100.00)	108,001 (100.00)	40,327 (100.00)	90,492 (100.00)	32,780 (100.00)	80,537 (100.00)	28,480 (100.00)
อื่นๆ	855	2	687	2	1	2	714	2	448	2

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลวิเคราะห์จากวารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักร กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ: ระดับที่ 1 ประกอบด้วย อาชีพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ในหมวดอาชีพ 9

ระดับที่ 2 ประกอบด้วย เสมียน พนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและการประมง ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง และผู้ปฏิบัติการโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ ในหมวดอาชีพ 4 ถึง 8

ระดับที่ 3 ประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพช่างเทคนิคสาขาต่าง ๆ และอาชีพที่เกี่ยวข้อง ในหมวดอาชีพ 3

ระดับที่ 4 ประกอบด้วย ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการอาวุโส และผู้จัดการ และผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่าง ๆ ในหมวดอาชีพ 1 และ 2

อื่น ๆ คือ ผู้ฝึกงาน และผู้ปฏิบัติงานที่มีอาจจัดประเภทอาชีพได้

5.4 การควบคุมแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป

คนต่างด้าวประเภททั่วไป เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) และได้รับสิทธิให้ทำงานในประเทศโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งสามารถทำงานในประเทศไทยได้ตามมาตรา 59 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยหรือได้รับสิทธิให้เข้ามาในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทนี้เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับการว่าจ้างทำงานในตำแหน่งงานในระดับสูงต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญเฉพาะทาง หรือชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในมูลนิธิ สมาคม องค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศ และยักรวมถึงพนักงานชาวต่างชาติหรือลูกจ้างของบริษัทต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย แล้วจัดส่งพนักงานชาวต่างชาติเข้ามารับตำแหน่งงานในบริษัทประจำประเทศไทย ทั้งนี้ รัฐบาลไทยอาศัยระบบควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไปด้วยเครื่องมือหลัก 3 ระบบ คือ ระบบการตรวจลงตราเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมือง ระบบใบอนุญาตทำงานเพื่อขอรับสิทธิทำงานในประเทศ และระบบขอยุ่ต่อในประเทศเพื่อขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่เป็นการชั่วคราวในประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.4.1) ระบบการตรวจลงตราเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมือง

ถึงแม้ว่าพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 จะเป็นกฎหมายหลักที่ควบคุมและดูแลแรงงานชาวต่างชาติในประเทศไทย แต่การเดินทางเข้ามาประเทศไทยเพื่อทำงานมีความเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่เป็นกฎหมายหลักที่ควบคุมและดูแลการเข้าออกเมืองของชาวต่างชาติที่ไม่มีสัญชาติไทยภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดให้ “คนเข้าเมือง” หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร ในขณะที่คำว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่า “บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” นั้นหมายความว่า คนต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยทุกคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยหรือออกไปนอกประเทศไทยจะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติสามารถเดินทางเข้ามาประเทศไทยเพื่อทำงานตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในลักษณะชั่วคราว อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561 มาตรา 12 มีบทบัญญัติกำหนดว่า “ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาประเทศไทยเพื่อทำงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” นั้นหมายความว่ากฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้าประเทศไทยในวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ต้องเป็นตำแหน่งงานที่ไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

การตรวจลงตราของประเทศไทย (Type of Visa) มี 6 ประเภท ตามวัตถุประสงค์เพื่อเข้าเมืองที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1) ประเภททูต (Diplomatic Visa) 2) ประเภทราชการ (Official Visa) 3) ประเภทนักท่องเที่ยว (Tourism Visa) 4) ประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Visa) 5) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) และ 6) ประเภทอภัยยศไมตรี (Courtesy Visa) แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการเดินทางเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยจะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิการตรวจลงตราประเภท Non-Immigrant Visa เท่านั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 37 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2561 กำหนดว่าคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองเป็นการชั่วคราวไม่สามารถประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงานได้ ยกเว้นจะได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพธุรกิจของคนต่างด้าวหรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเสียก่อน ดังนั้น แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการประกอบอาชีพหรือทำงานในประเทศไทยจะต้องได้รับใบอนุญาตทำงานเสียก่อน ซึ่งการตรวจลงตราประเภท Non-Immigrant Visa จะต้องดำเนินการยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทยด้วยใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ต่อกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ประกอบกับ แรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทยก่อนระยะเวลาของการตรวจลงตราจะหมดอายุต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเฉพาะการตรวจลงตรา ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ที่สามารถขยายเวลาพำนักอยู่ในประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ การตรวจลงตรา ประเภทคนอยู่ชั่วคราว จะมีรหัสกำกับ (Category of Visa) จำนวน 9 รหัส ที่ต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการเดินทางเข้ามาราชอาณาจักรไทย

ถึงแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจะเป็นกฎหมายหลักที่ควบคุมและดูแลการเข้าเมืองของชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย แต่ใน มาตรา 37 (1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561 กำหนดว่า "คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวจะต้องไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวหรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว" ซึ่งหมายความว่าแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับการตรวจลงตราให้เข้าเมืองประเภทคนชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ไม่สามารถทำงานในประเทศไทยได้ จนกว่าจะต้องได้รับสิทธิทำงานตาม พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น แรงงานชาวต่างชาติที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำงานและการประกอบธุรกิจ จะต้องยื่นเรื่องเพื่อขอใบอนุญาตทำงานต่อกระทรวงแรงงานประกอบด้วย ทั้งนี้ การเข้ามาเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศไทย จะต้องเป็นคนเข้าเมืองด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และเป็นแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว จึงสามารถเรียกได้ว่าเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยชอบด้วยกฎหมายไทย

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยทั่วไป จะได้รับการตรวจลงตรา ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) รหัส B (Business) ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติที่เข้าประเทศไทยภายใต้ โครงการส่งเสริมการลงทุน BOI จะได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) รหัส IB (Investment through BOI) ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 มาตรา 24, 25 กฎหมายว่าด้วยปีโตรเลียม พ.ศ.2514 มาตรา 69 กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 45

ตารางที่ 5.6 แสดงวัตถุประสงค์การเข้าเมืองประเภทการตรวจลงตรา รหัสและระยะเวลาพำนักในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตการตรวจลงตราเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

วัตถุประสงค์การเข้าเมือง	ประเภท	รหัส	ระยะเวลา
1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล	Diplomatic Visa	D (Diplomatic)	ไม่เกิน 60 วัน
2) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ	Official Visa	F (Official)	ไม่เกิน 60 วัน
3) การท่องเที่ยว	Tourist Visa	TR (Tourist)	ไม่เกิน 60 วัน
4) การเล่นกีฬา	Transit Visa	S (Sport)	ไม่เกิน 30 วัน
5) ธุรกิจ**	Non-Immigrant Visa*	B (Business)	ไม่เกิน 90 วัน
6) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจาก กระทรวงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้อง***	Non-Immigrant Visa*	IM (Investment Through Ministry)	ไม่เกิน 60 วัน
7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุน ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน***	Non-Immigrant Visa*	IB (Investment Through BOI)	ไม่เกิน 90 วัน
8) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร	Transit Visa	TS (transit)	ไม่เกิน 30 วัน
9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะ	Transit Visa	C (Captain or Crew)	ไม่เกิน 30 วัน
10) การศึกษาหรือดูงาน	Non-Immigrant Visa*	ED (education)	ไม่เกิน 60 วัน
11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน	Non-Immigrant Visa*	M (Mass Media)	ไม่เกิน 60 วัน
12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบ	Non-Immigrant Visa*	R (Religion)	ไม่เกิน 60 วัน
13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอน	Non-Immigrant Visa*	RS (research and Science)	ไม่เกิน 60 วัน
14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ	Non-Immigrant Visa*	EX (Expert)	ไม่เกิน 60 วัน
15) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	Non-Immigrant Visa*	O (others)	ไม่เกิน 60 วัน

หมายเหตุ * การตรวจลงตรา ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ที่สามารถขยายเวลาอยู่ต่อในประเทศได้

** วัตถุประสงค์การเข้าเมือง และการตรวจลงตรา ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ที่สามารถขออนุญาตทำงานในประเทศไทย ประเภททั่วไป

*** วัตถุประสงค์การเข้าเมือง และการตรวจลงตรา ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ที่สามารถขออนุญาตทำงานในประเทศไทย ประเภทส่งเสริมการลงทุน

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลไทยให้สิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานและประกอบอาชีพแก่แรงงานชาวต่างชาติที่ไม่ใช่พลเมืองของประเทศไทยด้วยการตรวจลงตราประเภทคนชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยไม่ได้จำแนกประเภทการตรวจลงตราตามพื้นฐานของสถานภาพการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติ ได้แก่ 1) การว่าจ้างงานด้วยตนเอง (Self-Employment) ในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการหรือนักลงทุน และ 2) การว่าจ้างงาน (Employment) ในฐานะที่เป็นลูกจ้างหรือพนักงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นค่าตอบแทนในการทำงานของนายจ้าง และไม่ได้จัดแบ่งตามระดับหรือประเภทของตำแหน่งงานอาชีพตามระดับทักษะของการว่าจ้างงานระหว่างแรงงานชาวต่างชาติระดับไร้ทักษะ (Un-Skilled) ระดับกึ่งทักษะ (Semi-Skilled) และระดับทักษะ (Skilled) อย่างที่ชัดเจน

5.4.2) ระบบใบอนุญาตทำงานเพื่อขอรับสิทธิทำงาน

รัฐบาลไทยอาศัยการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยระบบใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการควบคุมและดูแลการเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศไทยของแรงงานชาวต่างชาติ ใบอนุญาตทำงานของประเทศไทย มี 5 ประเภท ดังนี้

1) ใบอนุญาตทำงาน (ตท.11) เป็นใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย 1) คนต่างด้าว ประเภททั่วไป (ตามมาตรา 59) ได้แก่ นักลงทุน แรงงานฝีมือ ผู้เชี่ยวชาญ หรือชำนาญการ 2) คนต่างด้าวประเภทแรงงานนำเข้าตาม MOU ของ 3 ประเทศ 3) คนต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และ 4) แรงงานชาวต่างชาติในกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ (ใช้กับบัตรแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ) ซึ่งใบอนุญาตประเภทนี้ ไม่ได้จำแนกกระดัดทักษะและประเภทของแรงงานชาวต่างชาติ

2) ใบอนุญาตทำงาน (ตท.15) เป็นใบอนุญาตทำงานที่ให้สิทธิทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติในประเทศไทยในรูปแบบเข้าไปเป็นกลับ หรือตามฤดูกาลในเขตพื้นที่ที่รัฐบาลไทยกำหนดว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างรัฐบาลไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เฉพาะเข้ามาทำงานในเขตชายแดนไทย 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา

3) ใบอนุญาตทำงาน (ตท.11) เป็นใบอนุญาตทำงานที่ให้สิทธิทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับประมงทะเลทุกกลุ่ม ยกเว้นแรงงานแปรรูปสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เฉพาะประเภทกิจการ

4) ใบอนุญาตทำงาน (ตท.11) หรือบัตรแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ซึ่งเป็นใบอนุญาตให้สิทธิทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติที่จดทะเบียนตามมติกรม. เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติ 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ซึ่งมีกิจการหลายประเภทที่อนุญาตให้แรงงาน 3 สัญชาติสามารถขอรับสิทธิทำงาน รวมถึงกิจการประมงทะเล ซึ่งบัตรแรงงานนี้ จะระบุสัญชาติ ได้แก่ สี่เขียว (เมียนมา) สี่ฟ้า (ลาว) และสีน้ำตาล (กัมพูชา) ซึ่งเป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เฉพาะ 3 สัญชาติ

5) ใบอนุญาตทำงาน BOI เป็นใบอนุญาตทำงานที่ให้สิทธิทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติที่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ได้แก่ ช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ ที่เข้ามาปฏิบัติงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน มาตรา 62 ตามกฎหมายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวที่ให้สิทธิประโยชน์แก่กิจการที่ได้รับการสนับสนุนการลงทุนของ BOI สามารถขอรับสิทธินำเข้าแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในกิจการ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุนกำหนดให้กรมการจัดหางาน จะต้องออกใบอนุญาตทำงานให้แก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้การอนุมัติแล้ว

ตารางที่ 5.7 แสดงประเภทใบอนุญาตทำงานของแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

ลำดับ	ประเภทใบอนุญาต	เงื่อนไขของชาวต่างชาติ	หมายเหตุ
1	ตท.11	- นักลงทุน แรงงานฝีมือ ผู้เชี่ยวชาญ ช่างฝีมือ ตามมาตรา 59 * - แรงงานนำเข้าตาม MOU - แรงงานที่ผ่านการตรวจสุขภาพ - เฉพาะแรงงานในกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ ซึ่งใช้คู่กับบัตรแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ	เป็นแรงงานระดับล่างและระดับทักษะ
2	ตท.15	แรงงานไปกลับหรือตามฤดูกาล	เป็นแรงงานระดับล่าง
3	ตม.11 แรงงานประมง	เฉพาะแรงงานในกิจการประมงทะเล	เป็นแรงงานระดับล่าง
4	ตม.11 บัตรแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ	แรงงานที่จดทะเบียนตามมติ ครม.	เป็นแรงงานระดับล่าง
5	BOI	แรงงานช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการเข้ามาปฏิบัติงานในกิจการภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนตามมาตรา 62 * ของ BOI	เป็นแรงงานระดับทักษะ

ที่มา: ผู้เขียน

รัฐบาลไทยจำแนกประเภทใบอนุญาตทำงานภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ออกจากใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายพิเศษว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหรือกฎหมายอื่น ประกอบกับมาตรา 62 กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2561 กำหนดให้นายทะเบียนจะต้องออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติประเภทนี้ภายใน 7 วัน เมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้ว รัฐบาลไทยให้สิทธิและอำนวยความสะดวกให้แก่กิจการที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนเพื่อนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานที่มีระยะเวลาจำกัดแตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไป (มาตรา 59) ทั้งนี้ แรงงาน

ชาวต่างชาติ ประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 62) ได้รับสิทธิทำงานในประเทศขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร ซึ่งอาจจะมีระยะเวลามากกว่า 2 ปี ในขณะที่แรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป ได้รับครั้งละไม่เกิน 2 ปี

เนื่องจากการยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทยด้วยระบบใบอนุญาตทำงานของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีความเกี่ยวข้องกับระบบการตรวจลงตราเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง การยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงานจะต้องผ่านระบบการตรวจลงตราเพื่อเข้าเมือง ดังนี้

1) ใบอนุญาตทำงาน (ตท.11) แรงงานชาวต่างชาติที่ขอรับสิทธิทำงานในประเทศภายใต้ระบบใบอนุญาตทำงานของแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป ตามมาตรา 59 กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจะต้องได้รับสิทธิเข้าเมืองภายใต้ระบบการตรวจลงตราประเภท Non-Immigrant Visa รหัส B (Business) สำหรับคนเข้าเมืองเพื่อการประกอบธุรกิจและการทำ

2) ใบอนุญาตทำงาน BOI แรงงานชาวต่างชาติที่ขอรับสิทธิทำงานในกิจการภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนของ BOI มาตรา 62 ตามกฎหมายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว จะต้องได้รับสิทธิเข้าเมืองภายใต้ระบบการตรวจลงตราประเภท Non-Immigrant Visa รหัส IB (Investment through BOI) สำหรับคนเข้าเมืองเพื่อการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 มาตรา 24, 25 พ.ร.บ.ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 มาตรา 69 พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 45

เมื่อวิเคราะห์ประเภทของใบอนุญาตทำงานของกระทรวงแรงงานที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติพบว่า ใบอนุญาตทำงาน (ตท.11) เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ โดยไม่จำแนกประเภทและระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติทั้งระดับล่าง และระดับทักษะ รวมถึงไม่ได้จำแนกสถานภาพของแรงงานชาวต่างชาติตามวัตถุประสงค์การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ 1) การว่าจ้างงานด้วยตนเอง (Self-Employment) ในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการหรือนักลงทุน และ 2) การว่าจ้างงาน (Employment) ในฐานะที่เป็นลูกจ้างหรือพนักงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นค่าตอบแทนในการทำงานของนายจ้าง ซึ่งเป็นคนเข้าเมืองที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย มิใช่ลูกจ้างหรือพนักงานในกิจการ รวมถึงไม่ได้จำแนกตามระดับหรือประเภทของตำแหน่งงานของแรงงานชาวต่างชาติระหว่างระดับไร้ทักษะ (Un-Skilled) กึ่งทักษะ (Semi-Skilled) และทักษะ (Skilled) ที่ชัดเจน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระบบใบอนุญาตทำงานของรัฐบาลไทยยังไม่มี ความหลากหลายเพียงพอ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรจัดจำแนกสิทธิทำงานและการประกอบอาชีพให้แก่แรงงานชาวต่างชาติในรูปแบบใบอนุญาตที่หลากหลายมากขึ้น โดยจัดจำแนกประเภทระดับทักษะ และประเภทกิจการ ดังนี้

1) จำแนกประเภทใบอนุญาตทำงานตามสถานภาพการจ้างงาน ได้แก่ เข้ามาทำงานในฐานะ การจ้างงานด้วยตนเอง (Self-Employment) อาทิ ผู้ประกอบการ นักลงทุน หรือเข้ามาทำงานในฐานะ ที่เป็นลูกจ้างหรือพนักงานในกิจการ ซึ่งเป็นลูกจ้าง (Employee)

2) จำแนกประเภทใบอนุญาตทำงานตามคุณสมบัติและระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติที่ เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นลูกจ้าง (Employee) ได้แก่ ใบอนุญาตทำงานสำหรับกลุ่มแรงงาน ระดับไร้ทักษะ (Un-Skilled) ใบอนุญาตทำงานสำหรับกลุ่มแรงงานระดับกึ่งทักษะ (Semi-Skilled) ใบอนุญาตทำงานสำหรับกลุ่มแรงงานระดับทักษะ (Skilled) โดยจัดให้สิทธิประโยชน์พิเศษให้แก่ แรงงานชาวต่างชาติตามความต้องการของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศที่แตกต่างกันในแต่ละ ประเภท เช่น ระยะเวลาในการพำนักอยู่ในประเทศ ระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตทำงาน และสิทธิขอ นำสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามเข้าประเทศ ซึ่งจะทำให้ดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติตามที่รัฐบาล ต้องการให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

รูปแบบของการขอใบอนุญาตทำงาน พระกฤษฎีกาการบริหารจัดการการทำงานของคนต่าง ด้าว พ.ศ. 2560 กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติสามารถขอยื่นเรื่องรับสิทธิทำงานด้วยระบบ ใบอนุญาต 2 วิธีการ คือ 1) การยื่นเรื่องขอใบอนุญาตทำงาน กรณีที่แรงงานชาวต่างชาติเดินทางเข้า ราชอาณาจักรแล้ว และ 2) การยื่นเรื่องขอใบอนุญาตทำงาน กรณีที่แรงงานชาวต่างชาติยังไม่เดิน ทางเข้ามาในราชอาณาจักร ดังต่อไปนี้

1) กรณีแรงงานชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศแล้ว มาตรา 59 พระราชกฤษฎีกาการบริหาร จัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติให้ “คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาต ให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งมีใช้เพื่อการท่องเที่ยว หรือการเดินทางผ่านราชอาณาจักร จะทำงานได้ก็แต่เฉพาะงานที่มีได้มีประกาศห้ามคนต่างด้าวทำ และต้องได้รับใบอนุญาตทำงาน” ซึ่งในกรณีนี้ หมายความว่า แรงงานชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามา ประเทศไทยด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทำงาน โดยได้รับการตรวจลงตรา ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) จากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่แล้ว เมื่อเดินทางเข้าเมืองผ่าน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแล้ว แรงงานชาวต่างชาติจะต้องไปยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานด้วย ใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ภายหลังเข้าเมืองแล้ว ทั้งนี้ แรงงาน ชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าเมืองที่ได้รับการตรวจลงตรา ประเภทนักท่องเที่ยว (Tourism Visa) และ ประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Visa) จะไม่สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานใน ประเทศด้วยใบอนุญาตทำงานได้

2) กรณีแรงงานชาวต่างชาติยังไม่เดินทางเข้าเมือง มาตรา 59 พระราชกฤษฎีกาการบริหาร จัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งอยู่นอก ราชอาณาจักรที่ประสงค์จะขออนุญาตทำงานในราชอาณาจักร สามารถยื่นเรื่องขออนุญาตทำงานโดย ให้นายจ้างที่ต้องการว่าจ้างคนต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในกิจการของตนในประเทศไทยสามารถ ดำเนินยื่นขอใบอนุญาตทำงานให้แทนคนต่างด้าวต่อนายทะเบียน” ในกรณี นายจ้างที่ความต้องการ ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศไทย แต่แรงงานชาวต่างชาติ

ยังพำนักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทางนั้น นายจ้างสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานให้แก่แรงงาน
ชาวต่างชาติด้วยใบอนุญาตทำงานต่อสำนักงานจัดหาแรงงานจังหวัด หรือกรมการจัดหางาน
กระทรวงแรงงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในกฎกระทรวงของกรมการจัดหางาน
กระทรวงแรงงาน

หลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบพิจารณาออกใบอนุญาตทำงาน เนื่องจาก มาตรา 7 พระราช
กำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 กำหนดว่า “รัฐมนตรีโดย
ความเห็นชอบของคณะกรรมการอาจประกาศกำหนดให้งานใดเป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำได้ โดย
จะห้ามเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้” ซึ่งหมายความว่า ชาวต่างชาติที่ต้องการทำงานใน
ประเทศไทยไม่สามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยได้ทุกตำแหน่งงานอาชีพ ซึ่งหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องมีการกำหนดประเภทงานอาชีพต้องห้ามที่ไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติทำงาน
ในทางปฏิบัติ กรมการจัดหางานมีแนวทางดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงาน
ชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป ประกอบการพิจารณาใบอนุญาตภายใต้กฎระเบียบ ดังนี้

1) เป็นไปตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.
2561 คนต่างด้าวจะต้องได้รับสิทธิทำงานในประเทศด้วยระบบการตรวจลงตรา ประเภทคนชั่วคราว
(Non-Immigrant) เนื่องจาก มาตรา 59 ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมี
ถิ่นที่อยู่ในประเทศหรือได้รับสิทธิเข้าเมืองเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีใช่เพื่อการท่องเที่ยวหรือการเดินทาง
ผ่านจะทำงานได้ก็เฉพาะงานที่มีได้มีประกาศห้ามคนต่างด้าวทำ ในมาตรา 7 พระราชกำหนดการ
บริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

2) ต้องไม่ได้ทำงานในอาชีพต้องห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่
ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ฉบับปรับปรุง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 จำนวน 39 อาชีพ ที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

3) เป็นไปตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการทำงานของ
คนต่างด้าว พ.ศ. 2552

4) ได้รับใบประกอบวิชาชีพหรือหนังสือรับรองจากสภาหรือสมาคมวิชาชีพของประเทศไทย
ถ้าปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพหรืออาชีพที่กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพกำหนด

จากแนวทางปฏิบัติของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ประเด็นสำคัญที่รัฐบาลไทย
กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต้องปฏิบัติตามเพื่อเข้ามาทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น
อันส่งผลให้แรงงานชาวต่างชาติที่จะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ
ไทยจะต้องไม่ขัดต่อข้อกฎระเบียบของกฎหมายไทยใน 3 ประเด็นหลัก คือ ได้แก่ 1) การกำหนดงาน
ที่ห้ามคนต่างด้าวทำภายใต้เงื่อนไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ อันมี
ผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติไม่สามารถขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทย 2) การประกอบอาชีพหรือ
วิชาชีพภายใต้เงื่อนไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการประกอบอาชีพและวิชาชีพที่กำหนดให้เฉพาะบุคคล
ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น อันมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติขาดคุณสมบัติในการขอรับใบประกอบอาชีพ
หรือหนังสือรับรองจากสภาหรือสมาคมวิชาชีพของประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบ
อาชีพและวิชาชีพนั้น ๆ และ 3) เงื่อนไขว่าด้วยโควตาใบอนุญาตทำงานภายใต้เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องต่อ

การกำหนดจำนวนใบอนุญาตทำงานที่ออกให้คนต่างด้าวในแต่ละประเภทของนายจ้างหรือสถานประกอบการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ มาตรา 7 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการประกาศกำหนดให้งานใดเป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำก็ได้ โดยจะห้ามเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ประกอบกับมาตรา 59 ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กำหนดว่า คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศหรือได้รับสิทธิเข้าเมืองเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีใช้เพื่อการท่องเที่ยวหรือการเดินทางผ่านสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย ได้ก็เฉพาะตำแหน่งงานอาชีพที่มีได้มีประกาศห้ามคนต่างด้าวทำ มาตรา 7 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และต้องได้รับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงาน อันมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติที่ยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานในประเทศไทยจะต้องไม่ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพที่รัฐบาลห้ามคนต่างด้าวทำตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522 และปรับปรุง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 โดยอาศัยอำนาจว่าด้วยกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และยังมีผลประกาศบังคับใช้อยู่ โดยกำหนดให้ตำแหน่งงาน จำนวน 39 อาชีพ เป็นอาชีพงานต้องห้ามคนต่างด้าวทำ แรงงานชาวต่างชาติจะไม่สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว และไม่สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ที่มุ่งสงวนตำแหน่งงานในอาชีพให้เฉพาะคนสัญชาติไทย เพื่อต้องการสงวนอาชีพให้แก่คนไทยเป็นการรักษาความมั่นคงของชาติ และรักษาภูมิปัญญาและเอกลักษณ์ของชาติ รวมถึงเปิดโอกาสให้คนไทยประกอบอาชีพในประเทศของตนเอง

เมื่อวิเคราะห์หมวดอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามระดับทักษะ โดยอาศัยหลักเกณฑ์และโครงสร้างตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพ (ประเทศไทย) พ.ศ. 2544 ตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Standard Classification of Occupations: ISCO 1988) พบว่า อาชีพที่ประกาศห้ามคนต่างด้าวทำ มีทั้งตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 1 ถึงระดับทักษะที่ 4 ซึ่งระดับทักษะที่ 1 เป็นตำแหน่งงานในอาชีพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่ไม่ได้ใช้ทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงาน ในขณะที่ ตำแหน่งงานระดับทักษะที่ 4 เป็นตำแหน่งงานในอาชีพที่ต้องอาศัยทักษะวิชาชีพในการปฏิบัติงาน ตำแหน่งงานที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ซึ่งเป็นตำแหน่งงานระดับทักษะวิชาชีพหรือทักษะชำนาญการสูงในการทำงาน โดยตำแหน่งงานระดับทักษะที่ 4 มีจำนวน 7 ประเภทกลุ่มอาชีพ ได้แก่ 1) งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี (เฉพาะตำแหน่งงานผู้จัดการฝ่ายการเงินและการบัญชี/ นักบัญชี/ เจ้าหน้าที่บัญชี) 2) งานในวิชาชีพวิศวกรรม (เฉพาะตำแหน่งงานวิศวกรรมโยธา) 3) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม (เฉพาะตำแหน่งงานสถาปนิก) 4) งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี 5) งานเครื่องลงหิน 6) งานทำบาตร และ 7) งานทำพระพุทธรูป ในขณะที่ตำแหน่งงานที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 มีจำนวน 5

ประเภทกลุ่มอาชีพ ได้แก่ 1) งานขายทอดตลาด 2) งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี (เฉพาะตำแหน่งงานเจ้าหน้าที่บัญชี) 3) งานนายหน้าหรืองานตัวแทน 4) งานทางเทคนิคในวิชาชีพวิศวกรรม (เฉพาะตำแหน่งงานทางเทคนิควิศวกรรม) 5) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม (เฉพาะตำแหน่งงาน งานช่างเขียนแบบ) ทั้งนี้ ตำแหน่งงานที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 และระดับที่ 3 จัดอยู่ในกลุ่มตำแหน่งงานระดับทักษะวิชาชีพหรือเชี่ยวชาญสำหรับแรงงานที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์สูงในการปฏิบัติงาน

กรมการจัดหางานจะไม่สามารถออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไป ที่จะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตำแหน่งงานอาชีพที่อยู่ในบัญชีต้องห้ามตามประกาศกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 จำนวน 39 อาชีพ ซึ่งมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป ไม่สามารถยื่นเรื่องขอต่ออายุพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทย และไม่สามารถขอรับสิทธิการตรวจลงตราเพื่อทำงาน กรณีแรงงานต่างชาติยังไม่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

ตารางที่ 5.8 แสดงอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำจำแนกตามระดับทักษะตามอย่างการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO 1988)

ระดับทักษะ	อาชีพต้องห้าม
ระดับที่ 1	งานกรรมกร/ งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง/ งานก่ออิฐ งานช่างไม้หรืองานก่อสร้างอื่น/ งานแร่ขายสินค้า/ งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ (เฉพาะตำแหน่งงานคนงานในฟาร์มเลี้ยงไหม)
ระดับที่ 2	งานแกะสลักไม้/ งานขับขี่ยานยนต์/ งานขายของหน้าร้าน/ งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี (เฉพาะตำแหน่งงานเจ้าหน้าที่ลงบัญชี และคำนวณ)/ งานเจียรระไนหรือขัดเพชรพลอย/ งานตัดผม หรืองานเสริมสวย/ งานทอผ้าด้วยมือ/ งานทอเสื่อหรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอและวัสดุอื่น/ งานทำเครื่องดนตรีไทย/ งานทำกระดาษสาด้วยมือ/ งานทำเครื่องเขิน/ งานทำเครื่องถม/ งานทำเครื่องทอ เครื่องเงินหรือเครื่องนาก/ งานทำตุ๊กตาไทย/ งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม/ งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ/ งานทำมิด/ งานทำร่มกระดาษหรือผ้า/ งานทำรองเท้า/ งานทำหมวก/ งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย/ งานปั่นหรือทำเครื่องปั่นดินเผา/ งานมวนบุหรี่ด้วยมือ/ งานมัดคุเตศก์หรืองานจัดนาเทียว/ งานเรียงตัวอักษรไทยด้วยมือ/ งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ (เฉพาะตำแหน่งงานผู้เพาะเลี้ยงไหม คนงานประจำฟาร์มเลี้ยงไหม)/งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
ระดับที่ 3	งานขายทอดตลาด/ งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี (เฉพาะตำแหน่งงานเจ้าหน้าที่บัญชี) / งานนายหน้าหรืองานตัวแทน/ งานทางเทคนิคในวิชาชีพ

ระดับทักษะ	อาชีพต้องห้าม
	วิศวกรรม (เฉพาะตำแหน่งงานทางเทคนิควิศวกรรม)/ งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม (เฉพาะตำแหน่งงาน งานช่างเขียนแบบ)
ระดับที่ 4	งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี (เฉพาะตำแหน่งงานผู้จัดการฝ่ายการเงินและการบัญชี/ นักบัญชี) งานในวิชาชีพวิศวกรรม (เฉพาะตำแหน่งงาน วิศวกรรมโยธา)/ งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม (เฉพาะตำแหน่งงานสถาปนิก)/ งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี/ งานเครื่องลงหิน/ งานทำบาตร/ งานทำพระพุทธรูป

ที่มา: ผู้เขียน วิเคราะห์ระดับทักษะจำแนกตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพ (ประเทศไทย) ฉบับปี 2544 ที่กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ: อาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำบางอาชีพมีคำนิยามของอาชีพที่หลายตำแหน่งงาน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นระดับที่แตกต่างกันตามตำแหน่งงานนั้น ๆ ระดับทักษะ จำแนกเป็น 4 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 ประกอบด้วย อาชีพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ

ระดับที่ 2 ประกอบด้วย เสมียน พนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและการประมง ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง และผู้ปฏิบัติการโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบนั้น ๆ

ระดับที่ 3 ประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพช่างเทคนิคสาขาต่าง ๆ และอาชีพที่เกี่ยวข้อง

ระดับที่ 4 ประกอบด้วย ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการอาวุโส และผู้จัดการ และผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ

ข้อกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อขอรับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงานนี้ ยกเว้นแรงงานชาวต่างชาติประเภทส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ที่เข้ามาทำงานภายใต้กิจการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายพิเศษว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน ได้แก่ กฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม และกฎหมายปิโตรเลียม กฎหมายพิเศษดังกล่าวให้สิทธิประโยชน์แก่นายจ้างให้ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงาน ช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ หรือผู้เชี่ยวชาญ เป็นกรณีพิเศษ นายจ้างที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนจาก BOI สามารถยื่นเรื่องขออนุมัติตำแหน่งงาน และขอบรรจุแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานที่ได้รับอนุมัติได้ ถึงแม้ว่าแรงงานชาวต่างชาติจะเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานที่เป็นอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ รวมถึงสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเช่นกัน

2) วิชาชีพและอาชีพที่มีกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพกำหนด นอกจากพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522 และปรับปรุง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 ที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน จำนวน 39 อาชีพ แล้วนั้น จากแนวทางปฏิบัติของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน กำหนดให้ชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศในตำแหน่งงานอาชีพที่เป็นวิชาชีพจะต้องได้รับใบประกอบวิชาชีพหรือหนังสือรับรองจากสภาหรือสมาคมวิชาชีพของประเทศไทย ประเทศไทยยังมีกฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่กำหนดให้เฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยหรือสัญชาติไทยโดยกำเนิดสามารถประกอบอาชีพในประเทศไทยได้เท่านั้น โดยบทบัญญัติทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาวิชาชีพ ผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาต โดยระบุคุณสมบัติว่าต้องมีสัญชาติไทย

หรือมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ซึ่งมีผลทำให้คนต่างด้าว ซึ่งที่ไม่มีสัญชาติไทยไม่สามารถเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือประกอบอาชีพนั้น ๆ ในประเทศไทย เนื่องจากขาดคุณสมบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งกรมการจัดหางานก็จะไม่ออกใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างด้าวเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือหนังสือรับรองจากสภาหรือสมาคมวิชาชีพของประเทศไทย อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ กฎหมายว่าด้วยทนายความ กฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กฎหมายว่าด้วยสถาปนิก กฎหมายว่าด้วยการบัญชี เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ มีกฎหมายเกี่ยวกับการบรรจุเป็นข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของบุคคลเพื่อรับข้าราชการประการหนึ่งว่าต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยหรือมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด (ดังตารางที่ 5.9) อาทิ การเข้ารับราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการอัยการ และราชการทหาร ซึ่งมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติที่ไม่ใช่พลเมืองของรัฐชาติไทยขาดคุณสมบัติในการรับราชการในตำแหน่งของหน่วยงานราชการต่าง ๆ

กฎหมายว่าด้วยทนายความ นอกจากพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2522 และปรับปรุง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2548 กำหนดให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี เป็นอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำแล้วนั้น ในมาตรา 35 ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528 ยังมีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติประการหนึ่งว่าผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเพื่อประกอบอาชีพทนายความต้องมีสัญชาติไทย ซึ่งทำให้แรงงานชาวต่างชาติขาดคุณสมบัติในการจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเพื่อว่าความในประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มาตรา 16 และมาตรา 50 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มีบทบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่าผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและเป็นมัคคุเทศก์จะต้องมีสัญชาติไทย รวมถึงมาตรา 64/1 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559 ที่มีบทบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งว่าผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวต้องมีสัญชาติไทย ซึ่งมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติขาดคุณสมบัติในการประกอบอาชีพและไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานมัคคุเทศก์ ธุรกิจนำเที่ยว และผู้นำเที่ยว เป็นอาชีพหรือวิชาชีพที่สงวนให้สำหรับเฉพาะพลเมืองสัญชาติไทยเท่านั้น

กฎหมายว่าด้วยสถาปนิก ตามพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ.2543 มีบทบัญญัติการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมว่าต้องได้รับใบอนุญาตจากสภาสถาปนิก ซึ่งผู้ใดจะประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมได้ก็ต้องได้รับใบอนุญาตจากสภาสถาปนิก รวมถึงผู้ขอรับใบอนุญาตจากสภาสถาปนิกก็ต้องเป็นสมาชิกสภาสถาปนิกด้วย ในขณะที่มาตรา 12 มีบทบัญญัติว่าผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งว่าต้องมีสัญชาติไทย

กฎหมายว่าด้วยการบัญชี พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ.2547 กำหนดให้ผู้ที่ประกอบวิชาชีพบัญชี ได้แก่ วิชาชีพในด้านการทำบัญชี ด้านการสอบบัญชี ด้านการบัญชีบริหาร ด้านการวางระบบบัญชี ด้านการบัญชีภาษีอากร ด้านการศึกษาและเทคโนโลยีการบัญชี และบริการ

เกี่ยวกับการบัญชีด้านอื่น ๆ มีบทบัญญัติการควบคุมการประกอบวิชาชีพด้านการสอบบัญชี ด้านการ
ทำบัญชีต้องได้รับใบอนุญาตหรือต้องขึ้นทะเบียนกับสภาวิชาชีพบัญชี ในขณะที่มาตรา 12 มี
บทบัญญัติว่าด้วยผู้ขอสมัครเป็นสมาชิกสภาวิชาชีพบัญชีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
ประการหนึ่งว่าต้องมีสัญชาติไทย รวมถึง มาตรา 14 ที่มีบทบัญญัติว่าสมาชิกวิสามัญและสมาชิก
สมทบต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดใน
ข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 14 ยังมีบทบัญญัติว่า “มิให้ใช้บังคับกับผู้ซึ่งไม่มี
สัญชาติไทยแต่มีสัญชาติของประเทศ” ซึ่งยินยอมให้ผู้มีสัญชาติไทยประกอบอาชีพสอบบัญชีในประเทศ
นั้นได้ และประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกวิสามัญได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า อาชีพทางการบัญชีไม่ได้เป็น
อาชีพที่สงวนแก่พลเมืองสัญชาติไทยเท่านั้น แรงงานชาวต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบอาชีพสอบ
บัญชีในประเทศไทยได้ ถ้ารัฐบาลประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติยินยอมให้สิทธิประโยชน์แก่
ผู้มีสัญชาติไทยเข้าไปประกอบอาชีพสอบบัญชี ซึ่งบทบัญญัตินี้มีการกำหนดคุณสมบัติและไม่มี
ลักษณะต้องห้ามในทางผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างรัฐชาติต่อรัฐอื่น

กฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพวิศวกร พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ.2542 กำหนดให้
ที่จะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมที่กำหนดในกฎกระทรวงให้วิชาชีพวิศวกรรมในสาขาวิชาชีพเป็น
วิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ซึ่งตามกฎหมายกำหนดสาขาวิชาชีพวิศวกรรมและวิชาชีพวิศวกรรม
ควบคุม พ.ศ.2550 มีการกำหนดให้เป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประกอบด้วย วิชาชีพวิศวกรรมใน
สาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเหมืองแร่ วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ
สาขาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม และวิศวกรรมเคมี ซึ่งสาขาวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมดังกล่าวจะต้องได้รับ
ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ.2542 โดยผู้ประกอบ
วิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
จากสภาวิศวกรนั้น มาตรา 49 มีบทบัญญัติกำหนดว่าผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณลักษณะและไม่มี
ลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร โดยต้องเป็นสมาชิกสามัญหรือวิสามัญของสภา
วิศวกร ประกอบกับมาตรา 12 มีบทบัญญัติการเป็นสมาชิกสามัญต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มี
ลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งว่าต้องมีสัญชาติไทย ซึ่งมีผลให้แรงงานชาวต่างชาติไม่สามารถเข้ามา
ประกอบอาชีพวิศวกรในประเทศไทยได้

จากกฎหมายว่าด้วยการประกอบวิชาชีพหรือสภาวิชาชีพต่าง ๆ พบว่า กฎหมายไทยมี
ข้อกำหนดเงื่อนไขในการเข้ามาทำงานที่มุ่งห้ามแรงงานชาวต่างชาติประกอบอาชีพและเข้ามาทำงาน
ในประเทศ เพื่อสงวนสิทธิประโยชน์ให้แก่พลเมืองสัญชาติไทยทำงานเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า
แรงงานชาวต่างชาติที่ไม่มีสัญชาติไทยไม่สามารถทำงานในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ เนื่องจากขาด
คุณสมบัติและมีคุณลักษณะต้องห้ามบางประการ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าการเข้ามาดำเนินกิจกรรมทาง
เศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย
การประกอบอาชีพในแต่ละสาขาวิชา ซึ่งการประกอบวิชาชีพหรือสภาวิชาชีพที่ห้ามแรงงาน
ชาวต่างชาตินี้ส่วนใหญ่เป็นการประกอบวิชาชีพระดับทักษะ ทั้งนี้ กรมการจัดหางานจะไม่ออก
ใบอนุญาตให้แก่แรงงานชาวต่างชาติที่ยื่นเรื่องขอรับใบอนุญาตทำงานในวิชาชีพหรือสภาวิชาชีพที่มี

บทบัญญัติห้ามคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทย กรณีการขอใบอนุญาตทำงาน ประเภททั่วไป แต่มีข้อยกเว้นให้แก่แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายพิเศษ ประเภทส่งเสริมการลงทุน

ข้อสังเกตของผู้เขียนพบว่า กฎหมายไทยว่าด้วยการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพในบางสาขาวิชาชีพมีความทับซ้อนกับพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522 และปรับปรุง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2548 ที่ห้ามคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทย 39 อาชีพ เช่น กฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กฎหมายว่าด้วยทนายความ กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชี และกฎหมายว่าด้วยสถาปนิก มีข้อกำหนดห้ามคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทย ใน 39 อาชีพอยู่แล้ว ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยวิศวกรมีกำหนดห้ามคนต่างด้าวทำงานใน 7 สาขาวิชาชีพ แต่ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ห้ามเฉพาะวิศวกรรมสาขาโยธาเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำควรกำหนดประเภทอาชีพเฉพาะงานระดับล่าง รัฐบาลไทยไม่ควรรวมประเภทอาชีพหรือวิชาชีพระดับทักษะ ซึ่งเป็นความซับซ้อนและยุ่งยากในการปฏิบัติเพื่อให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศโดยชอบด้วยกฎหมาย

หลักเกณฑ์ข้อห้ามคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยในมาตรา 7 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2561 ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน ยกเว้น การยื่นขอรับสิทธิทำงานของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้กิจการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ด้วยใบอนุญาตทำงาน ประเภทส่งเสริมการลงทุน ตามกฎหมายพิเศษว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน ได้แก่ กฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม และกฎหมายปิโตรเลียม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้สิทธิประโยชน์แก่กิจการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติในนายจ้างโดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวประเภททั่วไป ซึ่งทำให้แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในกิจการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพภายใต้กฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพต่าง ๆ ถึงแม้ว่า แรงงานชาวต่างชาติจะมีได้เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามที่กฎหมายวิชาชีพนั้นกำหนด แรงงานชาวต่างชาติ ประเภทส่งเสริมการลงทุนภายใต้กิจการส่งเสริมการลงทุนสามารถยื่นเรื่องขอสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานทำงานตามกฎหมายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวประเภทส่งเสริมการลงทุน ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์พิเศษในการเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป

ตารางที่ 5.9 แสดงข้อกำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามคนต่างด้าวการเป็นสมาชิกกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพหรือสมาคมวิชาชีพ

อาชีพ	กฎหมาย	บทบัญญัติ	มาตรา	หมายเหตุ
ข้าราชการพลเรือน	พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	ผู้ที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีสัญชาติไทย	ม.36	
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547	ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องมีสัญชาติไทย	ม.30	
ข้าราชการตำรวจ	พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547	ผู้ที่ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด	ม.48	
ข้าราชการอัยการ	พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553	เพื่อการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการอัยการและผู้ช่วยต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด	ม.49	
ราชการทหาร	พ.ร.บ.รับราชการทหาร พ.ศ. 2497	ชายที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย	ม.7	
ทนายความ	พ.ร.บ.ทนายความ พ.ศ.2528	ผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตต้องมีสัญชาติไทย	ม.35	หนึ่งอาชีพในบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ
มัคคุเทศก์ ธุรกิจนำเที่ยว ผู้นำเที่ยว	พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559	-ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องมีสัญชาติไทย -ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมััคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทย -ผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวต้องมีสัญชาติไทย	ม.16 ม.50 ม.64/1	หนึ่งอาชีพในบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ
สถาปนิก	พ.ร.บ.สถาปนิก พ.ศ.2543	สมาชิกสภาสถาปนิกประเภทสามัญต้องมีสัญชาติไทย	ม.12	หนึ่งอาชีพในบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ
วิชาชีพบัญชี	พ.ร.บ.วิชาชีพบัญชี พ.ศ.2547	สมาชิกวิสามัญและสมาชิกสมทบต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม มิให้ใช้บังคับกับผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยแต่มีสัญชาติของประเทศ ซึ่งยินยอมให้ผู้มีสัญชาติไทยประกอบอาชีพสอบบัญชีในประเทศนั้นได้	ม.14	หนึ่งอาชีพในบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ
วิศวกรควบคุม 7 สาขาวิชาชีพ	พ.ร.บ.วิศวกร พ.ศ. 2542	สมาชิกสภาวิศวกรรมประเภทสามัญต้องมีสัญชาติไทย	ม.12	หนึ่งอาชีพในบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ เฉพาะวิศวกรรมโยธา

ที่มา: ผู้เขียน

ประเทศไทยมีข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ของประชาคมอาเซียน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพระดับทักษะให้สามารถเข้ามาทำงานในประเทศอาเซียนอื่นได้อย่างสะดวก ใน 7 สาขาวิชาชีพ รวมถึงวิชาชีพวิศวกรรม สถาปัตยกรรม บัญชี และการท่องเที่ยว ในขณะที่ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำจำนวน 39 อาชีพ เป็นข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติในทางปฏิบัติ ตำแหน่งงานอาชีพต้องห้ามในงานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี ยังสามารถจำแนกตำแหน่งงานที่อยู่ในระดับที่ 3 เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานเสมือนทางบัญชี ประกอบกับกรอบข้อตกลงยอมรับร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อรับรองคุณสมบัติแรงงานวิชาชีพในระดับภูมิภาคอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพ ในขณะที่สาขาวิชาชีพดังกล่าวเป็นตำแหน่งงานอาชีพที่อยู่ในบัญชีต้องห้ามของคนต่างด้าวทำตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อตกลงการยอมรับร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน

ถึงแม้ว่า กรมการจัดหางานมีแนวทางดำเนินงานรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีประชาคมอาเซียน สำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่มีสัญชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ เมียนมา มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว กัมพูชา และบรูไน ให้สามารถประกอบการพิจารณาใบอนุญาตทำงานภายใต้กฎระเบียบโดยต้องได้รับใบประกอบวิชาชีพหรือหนังสือรับรองจากสภาหรือสมาคมวิชาชีพของประเทศไทยในแต่ละสาขาวิชาชีพแต่ในทางปฏิบัติ พลเมืองของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่มีได้เป็นบุคคลสัญชาติไทยไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบางวิชาชีพที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของวิชาชีพนั้น ๆ ว่าต้องมีสัญชาติไทยหรือมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ซึ่งทำให้ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตทำงานต่อไปได้

เงื่อนไขภายใต้ระบบใบอนุญาตทำงานของแรงงานชาวต่างชาติ เนื่องจากการเดินทางเข้ามาทำงานของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศไทยมีข้อกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการเดินทางเข้ามาทำงานและการว่าจ้างงานในประเทศไทยภายใต้ระบบใบอนุญาตทำงาน ในการนี้ ผู้เขียนสามารถสรุปเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประเด็นหลักในการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้ระบบใบอนุญาตทำงาน ดังนี้

1) เงื่อนไขว่าด้วยการเข้าเมือง แรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไปจะต้องที่ได้รับสิทธิให้เข้าประเทศแบบชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ประเภท Non-Immigrant โดยมีใช้เข้าเมืองในฐานะนักท่องเที่ยวที่ได้รับการตรวจลงตราประเภท Tourist Visa รหัส TR และผู้เดินทางผ่านที่ได้รับการตรวจลงตราประเภท Transit Visa ในรหัสต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติ

มาตรา 60 ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2561 “คนต่างด้าวซึ่งขออนุญาตทำงานต้องได้รับให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยมีใช้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

2) คุณสมบัติและลักษณะส่วนบุคคล เงื่อนไขการพิจารณาให้สิทธิทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติของกรมการจัดหางานอาศัยกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าวที่จะขอรับ สิทธิใบอนุญาตทำงาน รวมถึงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ประกอบการพิจารณาให้แรงงานชาวต่างชาติได้รับสิทธิใบอนุญาตทำงาน ภายใต้เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและลักษณะส่วนบุคคลของคนต่างด้าว ได้แก่

2.1) เงื่อนไขว่าด้วยความรู้และความสามารถในการทำงานตามที่ขออนุญาต เมื่อแรงงานชาวต่างชาติได้รับการว่าจ้างในนายจ้างในตำแหน่งงานอาชีพใด ๆ แล้ว การยื่นเรื่องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานต่อกรมการจัดหางานนั้น แรงงานชาวต่างชาติจะต้องแสดงหลักฐานเพื่อแสดงให้เห็นถึงความรู้และความสามารถในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งงานที่ขอรับสิทธิใบอนุญาต ซึ่งต้องแนบสำเนาหลักฐานการศึกษา และหลักฐานการผ่านประสบการณ์ในตำแหน่งงานของแรงงานชาวต่างชาติ รวมถึงใบอนุญาตประกอบวิชาชีพที่กฎหมายไทยกำหนดให้ต้องมี เพื่อแสดงถึงความรู้และความสามารถในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งงานนั้น

2.2) เงื่อนไขว่าด้วยสุขภาพ ตามกฎกระทรวงกำหนดลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าวซึ่งการยื่นเรื่องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับสุขภาพ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ และประการที่สอง คือ ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคดังต่อไปนี้ ได้แก่ โรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการอันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษ โรคพิษสุราเรื้อรัง และโรคซิฟิลิสในระยะที่ 3 เนื่องจากผู้ที่มีสุขภาพจิตฟั่นเฟือนและไม่สมประกอบไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในการเข้ามาทำงานในประเทศ และอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเพื่อนร่วมงาน และเพื่อประโยชน์ในความปลอดภัยทางสาธารณะของการเจ็บป่วยของคนหางานชาวต่างชาติ ซึ่งลักษณะต้องห้ามดังกล่าวนี้ เหมือนกับลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยกำหนดหลักฐานใบรับรองแพทย์ ที่รับรองว่าผู้ขอไม่มีโรคต้องห้ามตามคุณสมบัติข้างต้น ไม่เกิน 6 เดือน เพื่อยื่นคำขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานต่อกรมการจัดหางาน

2.3) เงื่อนไขว่าด้วยความมั่นคงและความปลอดภัย แรงงานชาวต่างชาติที่ยื่นขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานจะต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

ภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต เป็นเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวง กำหนดลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าว ซึ่งจะขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติที่จะขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามนี้ ภายในระยะเวลา รอบ 1 ปีที่ผ่านมา ก่อนยื่นขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย เจื่อนไขคุณสมบัติส่วนบุคคลของแรงงานชาวต่างชาติเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงแห่งรัฐและความปลอดภัย สาธารณะ

3) เจื่อนไขว่าด้วยตำแหน่งงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ มาตรา 7 ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของของคนต่างด้าว มีบทบัญญัติว่ารัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดให้งานใดเป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องที่ใด เมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดเพียงใดก็ได้ ทั้งนี้ กฎหมายไทยกำหนดห้ามคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทย ปัจจุบันยังคงอาศัยพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ซึ่งส่งผลให้คนต่างด้าวที่ยื่นขอทำงานในตำแหน่งงานที่ห้ามไว้ในประกาศอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตทำงานจากนายทะเบียน ตามมาตรา 59 กรณีคนต่างด้าว ประเภททั่วไป

นอกจากพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพแล้วนั้น กรมการจัดหางานยังกำหนดให้คนต่างด้าวที่ยื่นขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน ประเภทวิชาชีพจะต้องแสดงหลักฐานการได้รับใบประกอบวิชาชีพหรือหนังสือรับรองจากสภา หรือสมาคมวิชาชีพของประเทศไทย ซึ่งประเภทอาชีพหรือตำแหน่งงานอาชีพ แรงงานชาวต่างชาติขาดคุณสมบัติสำหรับการบรรลู่หรือทำงานที่กำหนดเฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทย หรือสัญชาติไทยโดยกำเนิดเท่านั้น ที่สามารถประกอบอาชีพหรือขอรับใบอนุญาตจากสภาหรือ สมาคมวิชาชีพของประเทศไทย

4) เจื่อนไขว่าด้วยโควตาใบอนุญาตทำงานในแต่ละสถานประกอบการ จำนวน ใบอนุญาตทำงานที่สามารถออกให้แก่แรงงานชาวต่างชาติขึ้นอยู่กับประเภทสถานประกอบการ ที่แรงงานชาวต่างชาติทำงานในแต่ละประเภทกิจการ การขอใบอนุญาตทำงาน ประเภททั่วไป มีเจื่อนไขว่าด้วยโควตาหรือจำนวนใบอนุญาตทำงานในแต่ละประเภทกิจการ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการทำงานของของคนต่างด้าว เจื่อนไขจำนวนการออกใบอนุญาตทำงานที่ออกให้แก่แรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภท สถานประกอบการและนายจ้าง รัฐบาลไทยมีกำหนดเจื่อนไขแตกต่างกันไปตามประเภทสถานประกอบการ เพื่อผลประโยชน์ของชาติและแรงงานคนไทยภายใต้หลักการโอกาสในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ การนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศไทย การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานผ่านการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้คนไทย รวมถึงหลักมนุษยธรรม

และความเป็นครอบครัว อันมีผลทำให้จำนวนการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงาน
ชาวต่างชาติมีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทสถานประกอบการ

ตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจำนวนใบอนุญาตทำงานที่สามารถออกให้
แรงงานชาวต่างชาติได้ขึ้นอยู่กับประเภทของนายจ้างหรือสถานประกอบการ รวมถึง การ
พิจารณาต่อใบอนุญาตทำงาน อย่างไรก็ตาม บัญชีระเบียบหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนการ
ออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติของกรมการจัดหางานกำหนดประเภทสถาน
ประกอบการหรือนายจ้างและเงื่อนไขบางประการที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมในโอกาสใน
การประกอบอาชีพของคนไทย ความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติที่จำเป็นต่อการพัฒนา
เศรษฐกิจประเทศ รวมถึงการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศไทย ซึ่ง
บัญชีแนบท้ายนั้น ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์จำแนกประเภทสถานประกอบการหรือนายจ้าง
ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) นายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา 2) นายจ้างที่เป็นนิติบุคคลทั้งตาม
กฎหมายไทย และในต่างประเทศ และ 3) ไม่มีนายจ้าง

4.1) กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา ได้กำหนดที่สามารถออกใบอนุญาตทำงานให้ได้
จำนวนไม่เกิน 3 คน โดยอาศัยเกณฑ์รายได้จากการประกอบการ การชำระภาษีเงินได้ หรือ
การจ้างลูกจ้างคนไทยเป็นหลักเกณฑ์พิจารณาจำนวนการออกใบอนุญาตให้แรงงาน
ชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นพิจารณาจากโอกาสในการประกอบอาชีพ และการจ้างงานคนไทยเป็น
สำคัญ อย่างไรก็ตาม มีข้อกำหนดอนุโลมให้ในกรณีผู้ขอรับใบอนุญาตมีคู่สมรสเป็นคนไทยให้
ลดหลักเกณฑ์ดังกล่าวลงครึ่งหนึ่ง ตามหลักมนุษยธรรมและความเป็นครอบครัว

4.2) กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคล ได้กำหนดจำนวนการออกใบอนุญาตทำงานให้กรณี
นายจ้างจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ไม่เกิน 10 คน โดยกำหนดขนาดการลงทุนจากทุนจดทะเบียน
ทะเบียนไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาท ต่อ 1 ใบอนุญาต และสามารถขอออกใบอนุญาตได้เพิ่มขึ้นทุก ๆ
2 ล้านบาทต่อใบอนุญาต ในกรณีนายจ้างจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในต่างประเทศจะต้องมี
ขนาดการลงทุนจากเงินที่นำเข้าไม่ต่ำกว่า 3 ล้านบาท ต่อ 1 ใบอนุญาต และสามารถขอออก
ใบอนุญาตได้เพิ่มขึ้นทุก ๆ 3 ล้านบาทต่อใบอนุญาต ซึ่งพิจารณาจากทุนจดทะเบียนเป็นสำคัญ
โดยยกเว้นให้กรณีคนต่างด้าวผู้ขอรับใบอนุญาตมีคู่สมรสเป็นคนไทยให้ลดหลักเกณฑ์ดังกล่าว
ลงครึ่งหนึ่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งพิจารณาจากหลักมนุษยธรรมและความเป็นครอบครัว
 อย่างไรก็ตาม การทำงานกับนายจ้างที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในบางประเภทรัฐบาลมี
ข้อยกเว้นไม่ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ขนาดการลงทุนเพื่อขอจำนวนออกใบอนุญาตทำงานโดยให้
ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจตามความจำเป็นและเหมาะสมของนายทะเบียนพิจารณา ซึ่งเป็นกิจการที่มี
ประโยชน์ต่อการจ้างงานคนไทย และสร้างรายได้ในประเทศไทย

นายจ้างเป็นองค์กรระหว่างประเทศหรือสำนักงานภูมิภาค สำนักงานผู้แทนนิติบุคคลต่างประเทศ ประเภทธุรกิจการค้าระหว่างประเทศในตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวกับการตลาดประชาสัมพันธ์ จำนวนไม่เกิน 2 คน และตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวกับจัดซื้อสินค้าหรือบริการสามารถขอใบอนุญาตได้ไม่เกิน 5 คน ในกรณีที่สำนักงานผู้แทนนิติบุคคลต่างประเทศสามารถสั่งซื้อสินค้าหรือบริการจากประเทศไทยมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 100 ล้านบาท จำนวนการออกใบอนุญาตทำงานให้เป็นไปโดยดุลยพินิจของนายทะเบียนตามความจำเป็นและเหมาะสมของธุรกิจการค้าระหว่างประเทศนั้น ซึ่งอาศัยหลักเกณฑ์การจ้างงานคนไทยและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทย

กรณีเป็นการเข้ามาประจำสำนักงานภูมิภาคของนิติบุคคลในต่างประเทศ ให้สามารถออกใบอนุญาตได้ไม่เกิน 5 คน แต่ในเงื่อนไขที่สำนักงานภูมิจำนวนเงินเข้ามาใช้จ่ายในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาทในรอบปี ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตทำงานโดยดุลยพินิจตามความจำเป็นและเหมาะสมของสำนักงานภูมิจำนวนนั้น อาศัยหลักเกณฑ์การนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศไทย

กรณีทำงานในมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงสถาบันการศึกษาของเอกชน การพิจารณาจำนวนการออกใบอนุญาตทำงานให้เป็นไปตามดุลยพินิจความจำเป็นและเหมาะสมของนายทะเบียน

4.3) กรณีทำงานโดยไม่มีนายจ้าง ในกรณีคนต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงานโดยไม่มีนายจ้างนั้น กรมการจัดหางานไม่ได้กำหนดจำนวนการออกใบอนุญาตทำงานให้อย่างชัดเจน โดยให้เป็นไปตามดุลยพินิจของนายทะเบียนให้ออกให้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ทิศนะของผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลไทยให้ดุลยพินิจแก่นายทะเบียนพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสมที่มีต่อการอนุญาตทำงานนั้น อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน และเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติ กรมการจัดหางานควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาโควตาใบอนุญาตทำงานที่แน่นอน หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโควตาจำนวนใบอนุญาตทำงานที่สามารถออกให้แรงงานชาวต่างชาติได้ขึ้นอยู่กับประเภทของนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ จำนวนการออกใบอนุญาตทำงานขึ้นอยู่กับประเภทสถานประกอบการหรือนายจ้างและเงื่อนไขบางประการที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมในโอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย ความต้องการแรงงานชาวต่างชาติที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศไทยเป็นสำคัญ

5.4.3 ระบบขออยู่ต่อในประเทศเพื่อขอรับสิทธิพำนักราชอาณาจักรแบบชั่วคราว

เนื่องจากแรงงานชาวต่างชาติจะได้รับการตรวจลงตรา เพื่อเข้ามาในราชอาณาจักรไทยในครั้งแรก ไม่เกินระยะเวลา 90 วัน เมื่อได้รับสิทธิใบอนุญาตทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวนอกจากการขอรับสิทธิดำเนิน

กิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยต่อกรมการจัดหางานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แล้วนั้น แรงงานชาวต่างชาติจะต้องยื่น เรื่องขอรับสิทธิขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อในราชอาณาจักรไทย เป็นการชั่วคราวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทั้งประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน

การขอขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทยด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทำงาน นั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีคำสั่งที่ 327/2557 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทยของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มาตราที่ 35 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีแนวทางปฏิบัติและพิจารณาอนุญาตตามเหตุผลความจำเป็นในแต่ละเหตุผลความจำเป็นแตกต่างกัน รวมถึงเหตุผลจำเป็นทางธุรกิจเพื่อเข้ามาประกอบธุรกิจหรือทำงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีความแตกต่างจากการขออนุญาตทำงานของกระทรวงแรงงาน สำหรับเหตุผลเพื่อทำงานและการประกอบธุรกิจ ที่ได้รับการตรวจลงตรา ประเภท Non-Immigrant รหัส B (ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภททั่วไป) สามารถขอขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ ครั้งละไม่เกิน 1 ปี ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับการตรวจลงตรา ประเภท Non-Immigrant รหัส IB (ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ประเภทส่งเสริมการลงทุน) เหตุผลความจำเป็นเพื่อการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร นั้นหมายความว่า แรงงานชาวต่างชาติจะได้รับสิทธิใบอนุญาตทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายจากกระทรวงแรงงาน จะต้องดำเนินการยื่นเรื่องขอขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่เพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย ภายหลังได้รับสิทธิใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางานแล้ว

เนื่องจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 (3) กล่าวว่า “เข้ามาเพื่อทำงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการคนทำงานของคนต่างด้าว” และมาตรา 37 (1) “ไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวหรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการคนทำงานของคนต่างด้าว” ในการขออยู่ต่อในราชอาณาจักรของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย จะต้องแสดงสำเนาใบอนุญาตทำงานที่ได้รับจากกระทรวงแรงงาน ว่าได้รับอนุญาตให้ทำงานที่มีได้ห้ามคนต่างด้าวทำตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการคนทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ว่า แรงงานชาวต่างชาติจะได้รับสิทธิใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานแล้ว พวกเขาอาจจะไม่ได้รับสิทธิให้พำนักอาศัยอยู่ต่อในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ภายหลังให้แรงงานชาวต่างชาติพำนักอยู่ต่อในราชอาณาจักรก็ได้ เมื่อแรงงานแรงงานชาวต่างชาติไม่ได้รับสิทธิให้ขยายระยะเวลาพำนัก

อาศัยอยู่ต่อในราชอาณาจักร อันมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติที่ไม่มีสิทธิพำนักราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในฐานะคนเข้าเมือง ดังนั้น เมื่อแรงงานชาวต่างชาติได้รับสิทธิใบอนุญาตทำงานแล้ว พวกเขาจะต้องยื่นเรื่องขอขยายระยะเวลาพำนักราชอาณาจักรในประเทศไทย เพื่อสิทธิแห่งเข้าเมืองและพำนักราชอาณาจักรในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นระยะเวลาในการให้สิทธิไม่เท่ากับสิทธิใบอนุญาตทำงาน

เงื่อนไขภายใต้การขออยู่ต่อในประเทศแบบชั่วคราว เนื่องจากข้อกำหนดทางกฎหมายว่าด้วย หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาพำนักราชอาณาจักรอยู่ต่อในประเทศไทยของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มาตราที่ 35 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 การขอขยายระยะเวลาพำนักราชอาณาจักรอยู่ต่อในประเทศไทยด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทำงานนั้น คำสั่งที่ 327/2557 มีเงื่อนไขในการพิจารณาให้สิทธิขยายระยะเวลาพำนักราชอาณาจักรอยู่ต่อในประเทศไทย สามารถสรุปได้อย่างน้อย 3 เงื่อนไขหลัก ดังนี้

1) เงื่อนไขว่าด้วยการเข้าเมือง แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตทำงานแล้วนั้น จะต้องที่ได้รับสิทธิเข้าเมืองมาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ภายใต้การตรวจลงตรา Non-Immigrant Visa ประเภทใดก็ได้ แต่ต้องไม่ได้เข้าเมืองมาในราชอาณาจักร ประเภท Tourist Visa รหัส TR ในฐานะนักท่องเที่ยว และประเภท Transit Visa ในรหัสต่าง ๆ ในฐานะผู้เดินทางผ่าน ซึ่งเป็นเงื่อนไขเดียวกับการขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน โดยชอบด้วยกฎหมายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

2) เงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลที่เป็นแรงงานชาวต่างชาติ

2.1) เงินรายได้ค่าตอบแทน แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยจะต้องมีรายได้หรือค่าตอบแทนจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย ทั้งเข้ามาประเทศไทยเพื่อประกอบธุรกิจหรือทำงานในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจะต้องมีรายได้หรือเงินเดือนในประเทศไทยตามที่กำหนด ภายใต้หลักเกณฑ์รายได้ตามสัญญาชาติประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม (ดังตารางที่ 5.10) ทั้งนี้ กลุ่มประเทศที่ 1 ประกอบด้วย ประเทศในทวีปยุโรป (ยกเว้นประเทศรัสเซีย) และทวีปออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นกลุ่มประเทศที่ต้องมีระดับรายได้สูงที่สุด ไม่ต่ำกว่า 50,000 บาทต่อเดือน ในขณะที่ กลุ่มประเทศที่ 4 ประกอบด้วย ประเทศในทวีปแอฟริกา (ยกเว้นประเทศแอฟริกาใต้) กัมพูชา พม่า ลาว และเวียดนาม เป็นกลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำที่สุด ไม่น้อยกว่า 25,000 บาทต่อเดือน เงื่อนไขรายได้ขั้นต่ำต่อเดือนจำแนกตามกลุ่มประเทศนี้ ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติที่เคลื่อนย้ายเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย รายได้ควรจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งงานที่ทำงานในประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศปลายทาง รวมถึงคุณสมบัติเฉพาะบุคคล ตามประสบการณ์ ความรู้ และทักษะ

ตารางที่ 5.10 แสดงจำนวนเงินรายได้ของแรงงานชาวต่างชาติเพื่อพิจารณาอนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติอยู่พำนักต่อในประเทศไทย

กลุ่มสัญชาติ	รายได้ขั้นต่ำ
กลุ่ม 1 ประเทศในทวีปยุโรป (ยกเว้นประเทศรัสเซีย) และทวีปออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา	50,000 บาท ต่อเดือน
กลุ่ม 2 ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ ใต้หวัน และฮ่องกง	45,000 บาท ต่อเดือน
กลุ่ม 3 ประเทศในทวีปเอเชีย (ยกเว้นประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ใต้หวัน ฮ่องกง กัมพูชา พม่า ลาว และเวียดนาม) ประเทศอเมริกาใต้ ประเทศในเขตยุโรปตะวันออก ประเทศในเขตอเมริกากลาง ประเทศเม็กซิโก รัสเซีย แอฟริกาใต้	35,000 บาท ต่อเดือน
กลุ่ม 4 ประเทศในทวีปแอฟริกา (ยกเว้นประเทศแอฟริกาใต้) กัมพูชา พม่า ลาว และเวียดนาม	25,000 บาท ต่อเดือน

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลจากคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 327/2557

3) เงื่อนไขว่าด้วยสถานประกอบการที่จ้างแรงงานชาวต่างชาติ

3.1 สถานประกอบการธุรกิจจะต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว ไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาท และมีการประกอบการจริงอย่างต่อเนื่อง โดยสถานประกอบการจะต้องแสดงหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณา ได้แก่ มีหนังสือรับรองการจดทะเบียนของกิจการ รายงานของผู้สอบบัญชี บดุล งบกำไรขาดทุน แบบแสดงรายการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม แบบแสดงรายการเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ แบบแสดงรายการนำส่งภาษีหัก ณ ที่จ่ายเงินเดือนของพนักงาน และแบบรายการแสดงรายการส่งเงินสมทบประกันสังคม เป็นต้น

ตารางที่ 5.11 แสดงเอกสารประกอบพิจารณาสถานภาพธุรกิจเพื่อพิจารณาอนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติอยู่พำนักต่อในประเทศไทย

รายการพิจารณา	สำเนาเอกสารประกอบพิจารณา
1) กิจการมีการประกอบการตรงตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน	- หนังสือรับรองการจดทะเบียนของกิจการฉบับนายทะเบียนรับรองไม่เกิน 6 เดือน - แบบนำส่งงบการเงิน (สบข.3หรือ สบข.3/1)
2) งบการเงินรับรองโดยผู้สอบบัญชี	

รายการพิจารณา	สำเนาเอกสารประกอบพิจารณา
3) รายงานของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตหรือรายงานการตรวจสอบและรับรองบัญชีของผู้สอบบัญชี	- รายงานของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตหรือรายงานการตรวจสอบและรับรองบัญชีของผู้สอบบัญชีภาคีอากรแล้วแต่กรณี
4) มีการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์ในรายการเงินสดและเงินฝากสถาบันการเงินลูกหนี้การค้าสินค้าคงเหลือสินทรัพย์หมุนเวียนอื่น ตามที่ปรากฏในงบการเงิน	- งบดุล ประกอบงบการเงิน
5) มีการคิดค่าเสื่อมราคาหรือการด้อยค่าของทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้หัวข้อที่ดินอาคารและอุปกรณ์	
6) มีการเปลี่ยนแปลงหนี้สินในรายการเจ้าหนี้ การค้าเงินกู้ยืม หนี้สินหมุนเวียนอื่น ตามที่ปรากฏในงบการเงิน	
7) ในหมายเหตุประกอบงบการเงิน ไม่ได้ระบุว่า "ไม่ได้ประกอบการ"	- งบกำไรขาดทุน ประกอบงบการเงิน
8) มีการยื่นแบบภาษีมูลค่าเพิ่มทุกเดือน กรณีกิจการที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม	- แบบแสดงรายการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ. 30 หรือ ภ.พ.36) ใบเสร็จรับเงิน
9) มีการยื่นแบบเพื่อนำส่งภาษีธุรกิจเฉพาะทุกเดือน	- แบบแสดงรายการเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ (ภ.ธ. 40) ใบเสร็จรับเงิน
10) มีการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทุกเดือน	- แบบแสดงรายการนำส่งภาษีหัก ณ ที่จ่าย เงินเดือนของพนักงาน (ภ.ง.ด.1)
11) มีการยื่นแบบรายการแสดงการนำส่งเงินประกันสังคมทุกเดือน	- แบบรายการแสดงรายการส่งเงินสมทบสปส. 1-10 ทั่วไป (ประกันสังคม)

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลจากคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 327/2557

3.2) เหตุผลแห่งความจำเป็นของนายจ้างที่ต้องว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ โดยนายจ้างต้องแสดงหลักฐานแห่งความจำเป็นประกอบ เพื่อแสดงว่ากิจการมีความจำเป็นต้องว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ เช่น ประกาศรับสมัครคนไทยเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกิจการแล้ว แต่ไม่มีคนหางานสมัครหรือเหมาะสมกับตำแหน่งงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นการทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศไทย แบบพยานหลักฐาน เท่านั้น

3.3) อัตราส่วนของแรงงานชาวต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่น กรณีทำงานในนายจ้างเอกชน ธุรกิจจะต้องมีอัตราจำนวนแรงงานชาวต่างชาติต่อแรงงานคนไทยประจำที่กำหนดสำหรับเหตุแห่งความจำเป็นทางธุรกิจ กิจการธุรกิจประเภททั่วไปจะต้องมีอัตราส่วนระหว่าง

จำนวนแรงงานชาวต่างชาติกับแรงงานไทยในอัตราส่วนแรงงานชาวต่างชาติ 1 คน ต่อแรงงานคนไทยประจำ 4 คน ในขณะที่ ประเภทธุรกิจที่เกี่ยวกับธุรกิจการค้าระหว่างประเทศที่เป็นสำนักงานผู้แทนในประเทศไทย สำนักงานภูมิภาค หรือบริษัทข้ามชาติที่มีสำนักงานสาขาในประเทศไทย รัฐบาลยกเว้นให้ม้อัตราส่วนระหว่างจำนวนแรงงานชาวต่างชาติกับแรงงานคนไทยประจำในอัตราส่วนแรงงานชาวต่างชาติ 1 คน ต่อแรงงานคนไทยประจำ 1 คน ขณะที่ การทำงานเป็นบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาของเอกชนสามารถว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติได้ไม่เกิน ร้อยละ 10 ของจำนวนครูหรืออาจารย์ของสถานศึกษานั้น ซึ่งไม่รวมถึงครูหรืออาจารย์ผู้สอน

ตารางที่ 5.12 แสดงอัตราส่วนของแรงงานชาวต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่นจำแนกตามประเภทธุรกิจ

ประเภทธุรกิจ	อัตราส่วน (คน)	
ธุรกิจทั่วไป	1 ชาวต่างชาติ ต่อ 4 คนไทย	
ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ (สำนักงานผู้แทน)	1 ชาวต่างชาติ ต่อ 1 คนไทย	
สำนักงานภูมิภาค	1 ชาวต่างชาติ ต่อ 1 คนไทย	
บริษัทข้ามชาติ (สำนักงานสาขา)	1 ชาวต่างชาติ ต่อ 1 คนไทย	
สถานศึกษาของเอกชน*	1 ชาวต่างชาติ ต่อ 10 คนไทย	

เงื่อนไขในการพิจารณาให้สิทธิขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวนั้น ผู้เขียนเห็นว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีแนวคิดในการพิจารณาให้แรงงานชาวต่างชาติขยายระยะเวลาพำนักอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวด้วยวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ ดังนี้

1) ปกป้องการมีงานทำของคนไทย การว่าจ้างคนไทยทำงานในตำแหน่งงานอาชีพที่แรงงานชาวต่างชาติขออนุญาตขยายระยะเวลาพำนักอาศัยเพื่อวัตถุประสงค์ทำงาน ตำแหน่งงานอาชีพนั้น คนไทยสามารถทำงานได้หรือไม่ และงานนั้นเป็นงานต้องห้ามทำงานหรือไม่ การพิจารณาในโอกาสของการว่าจ้างคนไทยทำงานผ่านการควบคุมและดูแลกิจการให้ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยกำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างแสดงหลักฐานเหตุจำเป็นในการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติทำงาน รวมถึงตำแหน่งงานอาชีพที่แรงงานชาวต่างชาติขอทำงานมิได้เป็นงานต้องห้ามคนต่างด้าวทำ โดยกำหนดให้แสดงสำเนาใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว รวมถึงการกำหนดรายได้หรือเงินเดือนขั้นต่ำการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติทำงานในประเทศไทย และอัตราส่วนแรงงานชาวต่างชาติต่อคนไทย โดยอาศัยรายได้ขั้นต่ำตามประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติเป็นฐานในการพิจารณา

2) โอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สถานประกอบการธุรกิจที่ขอว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติสามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทย ได้แก่ เป็นกิจการที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาหรือเป็นกิจการที่นำเงินเข้ามาใช้จ่ายภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ความสำคัญต่อนายจ้างหรือสถานประกอบการธุรกิจที่ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อโอกาสการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในทางตรงข้าม เพื่อสร้างโอกาสการว่าจ้างงานให้แก่คนไทย ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในส่วนงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และสถานศึกษาของรัฐ รวมถึงปฏิบัติงานเกี่ยวกับการลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ก่อนข้างเปิดกว้างให้แก่แรงงานชาวต่างชาติสามารถขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อไปในประเทศเพื่อทำงาน ภายใต้เหตุผลความจำเป็นที่ของหน่วยงานด้วยหนังสือการรับรองและเรื่องร้องขอจากหน่วยงานนั้น อย่างไรก็ตาม การขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อไปในประเทศไทยสำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ หรือโรงเรียน วิทยาลัย และสถานอุดมศึกษาของรัฐบาลไทยนั้น เงื่อนไขในการพิจารณาขอรับสิทธิอยู่ต่อไปในประเทศไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้เข้มงวดเท่ากับเข้ามาทำงานในสถานประกอบการธุรกิจเอกชน

5.5 การควบคุมแรงงานชาวต่างชาติประเภทส่งเสริมการลงทุน

รัฐบาลไทยมีนโยบายมุ่งใจและกระตุ้นให้มีการลงทุนจากต่างประเทศภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนเพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยให้สิทธิประโยชน์แก่กิจการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนจาก BOI สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร และไม่เกี่ยวกับภาษีอากร รวมถึงสิทธิประโยชน์ในการนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งนี้ การนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ที่ให้สิทธิประโยชน์แก่โครงการลงทุนที่เป็นกิจการสำคัญและเป็นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ โดยสามารถขออนุญาตนำแรงงานชาวต่างชาติเข้าเมืองเพื่อทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ตามมาตรา 25 ที่มีบทบัญญัติให้ “ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับอนุญาตนำแรงงานชาวต่างชาติซึ่งเป็น 1) ช่างฝีมือ 2) ผู้ชำนาญการ และ 3) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลนั้น เข้ามาพำนักอาศัยในประเทศได้ตามจำนวนและระยะเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร ถึงแม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ต่อไปในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” นั้นหมายความว่า กิจการที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI สามารถขอรับสิทธิประโยชน์พิเศษเพื่อการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติภายใต้กฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุนผ่านช่องทางของ

โครงการบีโอไอ ซึ่งมีความแตกต่างจากนายจ้างที่นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไป

กิจการที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิประโยชน์นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน โดยมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติ ประเภทช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการต่างประเทศเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย

แรงงานชาวต่างชาติประเภทส่งเสริมการลงทุน จึงเป็นแรงงานชาวต่างชาติที่เข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และได้รับสิทธิให้ทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 62 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติได้รับสิทธิให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (BOI) หรือกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนให้สิทธิประโยชน์แก่นายจ้างสามารถนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในนายจ้าง โดยกำหนดให้กระทรวงแรงงานออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้ แรงงานชาวต่างชาติที่เข้าเมืองด้วยกฎหมายพิเศษดังกล่าวสามารถขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทยได้ โดยผ่านกระบวนการพิเศษ ซึ่งกิจการภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจะต้องดำเนินการขอรับสิทธิประโยชน์ต่อ BOI ก่อนแล้วจึงดำเนินการยื่นเรื่องขอรับใบอนุญาตทำงานต่อกระทรวงแรงงาน และขอขยายเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อไปในประเทศต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

1) **ขอบัตรส่งเสริมการลงทุน** นายจ้างที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ที่ต้องการขอรับสิทธิประโยชน์ในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในกิจการ ตามมาตรา 25 และ 26 ของกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 จะต้องเป็นนายจ้างที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนหรืออยู่ระหว่างขั้นตอนขอรับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีเงื่อนไขและคุณลักษณะของโครงการที่ BOI หลายประเภท เช่น เป็นโครงการที่มีมูลค่าเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ เป็นโครงการมีกรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัย เป็นโครงการมีการใช้เครื่องจักรใหม่ รวมถึงเป็นโครงการที่มีเงินลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป จึงจะสามารถขอรับบัตรส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงขอรับสิทธิประโยชน์ในการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ ในขณะที่ กิจการที่ยังไม่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนจาก BOI สามารถขอใช้สิทธิประโยชน์ในการนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาศึกษาสู่ทางการลงทุนในประเทศไทย ตามมาตรา 24 ด้วย

2) **ขออนุมัติตำแหน่งงาน** นายจ้างที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI จะต้องขออนุมัติตำแหน่งงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ โดยตำแหน่งงานที่ต้องการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องสอดคล้องกับคุณลักษณะของกิจการที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน ภายใต้เงื่อนไขการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่แรงงานคนไทยในกิจการ ทั้งนี้ กิจการต้องแสดงเหตุผลแห่งความจำเป็นในการขออนุมัติตำแหน่งงาน โดยแสดงแผนผังตำแหน่งงานตามโครงสร้างบุคลากร จำนวนตำแหน่งงาน และระยะเวลาที่กิจการจำเป็นต้องใช้แรงงานชาวต่างชาติที่เป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการปฏิบัติงานในกิจการ

3) **ขอบรรจุแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานที่ได้รับอนุมัติ** นายจ้างที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ได้รับอนุมัติตำแหน่งงานนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติมาทำงานในประเทศไทยแล้ว กิจการสามารถยื่นเรื่องขออนุญาตบรรจุแรงงานชาวต่างชาติเพื่อเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานที่ได้รับอนุมัติแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ บีโอไอ กำหนดเงื่อนไขการขอบรรจุแรงงานชาวต่างชาติเพื่อเข้ามาทำงานในกิจการ ดังต่อไปนี้

1) **ตำแหน่งงานประเภท Expatriate level** การนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในกิจการที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ในระดับตำแหน่งช่างฝีมือที่สำเร็จการศึกษาตรงกับตำแหน่งงานที่ขอบรรจุในกิจการ จะต้องเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 2 ปี และมีอายุไม่น้อยกว่า 22 ปี ขึ้นไป ในกรณีที่สำเร็จการศึกษาไม่ตรงกับตำแหน่งงานที่ขอบรรจุในกิจการ จะต้องเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี

2) **ตำแหน่งงานประเภท Management และ Executive level** การนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในกิจการที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ในระดับตำแหน่งผู้บริหาร ผู้จัดการจะต้องเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ ในตำแหน่งงานที่บรรจุเข้าทำงานในกิจการ ไม่น้อยกว่า 5 ปี และต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 27 ปี ทั้งนี้ บีโอไอไม่ได้มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการสำเร็จการศึกษาที่ตรงกับตำแหน่งงานที่บรรจุประเภทนี้

เมื่อกิจการได้รับสิทธิให้ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานที่อนุมัติแล้ว แรงงานชาวต่างชาติที่จะเข้ามาทำงาน จะปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป ดังนี้

1) ก่อนเดินทางเข้ามาประเทศไทย แรงงานชาวต่างชาติจะต้องติดต่อขอรับการตรวจลงตราวีซ่าที่สถานทูตหรือกงสุลไทยในต่างประเทศในประเทศต้นทาง โดยแจ้งวัตถุประสงค์ขอเข้าเมืองมาเพื่อทำงานในประเทศไทย ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติจะได้รับการตรวจลงตราวีซ่าการเข้าเมือง แบบ Non-Immigrant รหัส B หรือ IB

2) การประทับตรวจลงตราวีซ่า ณ ด่านตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจะประทับตราตรวจคนเข้าเมือง เป็นวีซ่าแบบ Non-Immigrant รหัส B หรือ IB ซึ่งมีระยะเวลาพำนักอาศัยในประเทศไทย ไม่เกินระยะเวลา 90 วัน

3) เมื่อแรงงานชาวต่างชาติ เดินทางเข้ามาประเทศไทยแล้ว แรงงานชาวต่างชาติ ต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน ภายในระยะเวลา 90 วัน

4) เมื่อได้รับใบอนุญาตทำงานแล้ว แรงงานชาวต่างชาติต้องยื่นเรื่องขอขยาย ระยะเวลาพำนักราชอาณาจักรต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะได้รับอนุญาต ให้พำนักราชอาณาจักรและทำงานในประเทศไทย ไม่เกินระยะเวลาที่กำหนด

แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานภายใต้โครงการบีโอไอสามารถดำเนินการที่ ศูนย์บริการวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน ณ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อำนวยความสะดวก และบริการให้แก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน 3 หน่วยงานรัฐบาล ได้แก่ กลุ่ม ผู้ชำนาญการต่างประเทศ สังกัดศูนย์บริการการลงทุนบีโอไอ เพื่อให้บริการนำช่างฝีมือและ ผู้ชำนาญการต่างประเทศเข้ามาทำงานในกิจการ ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้บริการขออยู่ต่อในประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้า เมือง และกรมการจัดหางาน เพื่อให้บริการขออนุญาตทำงานในประเทศไทย ตามกฎหมายว่า ด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามา ทำงานในประเทศไทยภายใต้โครงการบีโอไอสามารถดำเนินการขอใบอนุญาตทำงาน ณ กรมการจัดหางานประจำจังหวัด และขออยู่พำนักต่อในประเทศไทย ณ สำนักงานตรวจคนเข้า เมือง เช่นเดียวกับแรงงานชาวต่างชาติ โดยทั่วไป

เงื่อนไขเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติภายใต้โครงการ BOI เนื่องจากการเข้ามาทำงานของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI อยู่ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน เงื่อนไขในการเดินทางและว่าจ้างแรงงาน ชาวต่างชาติมีความแตกต่างจากการเดินทางและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป ใน การนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้กฎหมายพิเศษ นี้ มีเงื่อนไขในการเข้ามาทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายไทย อย่างน้อย 3 ประเด็น คือ

1) เงื่อนไขว่าด้วยสถานประกอบการ

1.1) ประเภทโครงการ นายจ้างที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI เป็น โครงการที่มีคุณค่าและมูลค่าค่อนข้างสูง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ของประเทศไทย โดยคุณลักษณะของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนนั้นมีหลายประเภท และมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน อาทิ เป็นโครงการที่มีมูลค่าเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ เป็นโครงการมีกรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัย เป็นโครงการมีการใช้เครื่องจักรใหม่ รวมถึงเป็น โครงการที่มีเงินลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป โครงการที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ BOI กำหนด จึง สามารถขอรับบัตรส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในขณะที่ โครงการที่ ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีผลทำให้สามารถขอรับสิทธิ ประโยชน์ทางภาษีอากร และไม่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร รวมถึงสิทธิประโยชน์ในการนำแรงงาน

ชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในกิจการในประเทศไทย ซึ่งกิจการที่บีโอไอให้การสนับสนุนจึงเป็นโครงการกิจการที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมากกว่าประเภทกิจการทั่วไป ทั้งขนาดของเงินลงทุน และมูลค่าเพิ่มของรายได้จากการประกอบกิจการ การเข้ามาลงทุนของต่างชาติภายใต้โครงการสนับสนุนการลงทุนนั้น ทาง BOI จะอำนวยความสะดวกในการให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในระดับทักษะด้านช่างฝีมือและผู้อำนวยการต่าง ๆ รวมถึงกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง รวมถึงผู้ติดตามของแรงงานชาวต่างชาติเป็นพิเศษ การนำเงินโอนเข้ามาเพื่อลงทุนภายในประเทศอันเป็นผลประโยชน์ที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการสร้างงานให้แก่คนหางานคนไทย การผลิตสินค้า รวมถึงโอกาสในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้แก่คนไทย

1.2) ตำแหน่งงานอาชีพ นอกจากประเภทโครงการที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI แล้ว ตำแหน่งงานที่ขอรับสิทธินำเข้าแรงงานชาวต่างชาติจะต้องเป็นตำแหน่งงานที่ได้รับอนุญาต ภายใต้เงื่อนไขที่ BOI กำหนด โดยแสดงผลแห่งความจำเป็นที่ต้องนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในกิจการนั้น ซึ่งตำแหน่งงานในกิจการบีโอไอแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ Expatriate Level สำหรับช่างฝีมือ และ Management และ Executive Level สำหรับผู้อำนวยการต่างชาติ ซึ่งเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เมื่อนายจ้างได้รับอนุมัติตำแหน่งงานแล้ว จึงสามารถขอนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติต่อไป รัฐบาลไทยกำหนดให้ต้องพิจารณาอนุมัติตำแหน่งงานในการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติก่อนนั้น เพื่อความมั่นใจว่ามีการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจการภายใต้โครงการบีโอไออย่างแท้จริง

เมื่อแรงงานชาวต่างชาติได้รับอนุมัติให้บรรจุเข้าทำงานในตำแหน่งงานของนายจ้างที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI แล้ว นายจ้างสามารถขอนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาเป็นช่างฝีมือ ผู้อำนวยการในประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะเป็นตำแหน่งงานในสาขาวิชาอาชีพต้องห้ามคนต่างด้าวภายใต้บทบัญญัติมาตรา 26 กฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน ที่ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว รวมถึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในการขอพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทย ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 25 ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน

1.3) แผนงานการถ่ายทอดเทคโนโลยี นายจ้างจะต้องแสดงแผนงานว่าด้วยการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่แรงงานคนไทยในกิจการ รวมถึงแสดงผลลัพธ์การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่แรงงานคนไทยในกิจการ เนื่องจากกิจการภายใต้โครงการบีโอไอเป็นโครงการที่มีกรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัย มีการใช้เครื่องจักรและนวัตกรรมใหม่จากต่างประเทศ นายจ้างจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในการดำเนินกิจกรรมในกิจการ ดังนั้น บีโอไอจึงกำหนดให้นายจ้างต้องมีแผนถ่ายทอดความรู้ โดยมีประเด็นความรู้ที่ต้อง

ถ่ายทอด วิธีการที่ถ่ายทอด และผลที่ได้รับการถ่ายทอด ระหว่างแรงงานชาวต่างชาติกับ แรงงานคนไทยในตำแหน่งงานที่ขออนุมัตินำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อให้มั่นใจว่า แรงงานคนไทยมีความรู้ความสามารถในการดำเนินกิจกรรมในอนาคต อย่างไรก็ตาม บีโอไอ ไม่ได้มีการติดตามประเมินผลแผนการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าว ภายหลังจากการได้รับ บรรจุแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานแล้ว

เงื่อนไขว่าด้วยการถ่ายทอดเทคโนโลยี กิจกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเป็นกิจการ ที่ต้องอาศัยกรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัย มีการใช้เทคโนโลยีเครื่องจักรจากต่างประเทศ จึงเป็น เหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในการใช้นวัตกรรมที่ ทันสมัย ซึ่งการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน BOI ให้ความสำคัญในการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่คนไทยเป็นสำคัญ โดยกิจการที่นำเข้า แรงงานเข้ามาปฏิบัติงานจะต้องแสดงแผนการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่แรงงานคนไทย โดย กำหนดให้ตำแหน่งงานแต่ละตำแหน่งต้องกำหนดความรู้ที่จะถ่ายทอด วิธีการที่จะถ่ายทอด เทคโนโลยี รวมถึงผลที่คาดว่าจะได้รับจากการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยต้องกำหนดแรงงานคน ไทยที่เป็นผู้รับการถ่ายทอดในแต่ละตำแหน่งงานของแรงงานชาวต่างชาติในการขออนุมัติ ตำแหน่งงานเพื่อนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ

2) เงื่อนไขว่าด้วยการเข้าเมือง แรงงานชาวต่างชาติที่จะเข้าเมืองด้วยวัตถุประสงค์เพื่อ การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการ ลงทุน จะต้องที่ได้รับการตรวจสอบตราให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ประเภท Non-Immigrant รหัส Non-IB หรือรหัส Non-B แต่ห้ามเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรที่ได้รับการ ตรวจสอบตราประเภทนักท่องเที่ยว Tourist Visa รหัส TR และผู้เดินทางผ่านที่ได้รับการตรวจสอบ ตราประเภท Transit Visa ในรหัสต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง รวมถึงเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวที่กำหนดให้ ชาวต่างชาติผู้ขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน ประเภทส่งเสริมการลงทุน จะต้องได้รับการตรวจ ลงตราให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ประเภท Non-Immigrant รหัส Non-IB โดย ห้ามเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรที่ได้รับการตรวจสอบตราประเภทนักท่องเที่ยว Tourist Visa รหัส TR และผู้เดินทางผ่านที่ได้รับการตรวจสอบตราประเภท Transit Visa ในรหัสต่าง ๆ

3) เงื่อนไขคุณลักษณะ การขอบรรจุแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานที่ได้รับ อนุญาตนั้น บีโอไออาศัยเงื่อนไขคุณลักษณะบุคคลให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการ ทำงาน โดยอาศัยจำนวนปีของประสบการณ์ทำงาน และอายุของแรงงานชาวต่างชาติเป็น สำคัญมากกว่าคุณวุฒิทางการศึกษาที่สำเร็จการศึกษา ตำแหน่งงานประเภท Expatriate level ที่สำเร็จการศึกษาตรงกับตำแหน่งงานที่ขอบรรจุในกิจการ จะต้องเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ ทำงานไม่น้อยกว่า 2 ปี และมีอายุไม่น้อยกว่า 22 ปี ขึ้นไป ในกรณีที่สำเร็จการศึกษาไม่ตรงกับ

ตำแหน่งงานที่ขอบรรจุในกิจการ จะต้องเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี ในส่วนตำแหน่งงานประเภท Management และ Executive level ต้องมีประสบการณ์ในตำแหน่งงานที่บรรจุเข้าทำงานในกิจการ ไม่น้อยกว่า 5 ปี และต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 27 ปี โดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขวุฒิการศึกษาหรือสาขาวิชา

เงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในกิจการที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI มีความแตกต่างจากประเภทกิจการทั่วไป ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ซึ่งบีโอไอให้ความสำคัญต่อเงื่อนไขของสถานประกอบการมากกว่าคุณลักษณะบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในกิจการ ทั้งนี้ เมื่อนายจ้างและแรงงานชาวต่างชาติได้รับอนุญาตจากกลุ่มผู้ชำนาญการต่างประเทศของสำนักงานบีโอไอแล้ว แรงงานชาวต่างชาติสามารถดำเนินการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติโดยยื่นเรื่องขอรับสิทธิอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทยต่อกรมการจัดหางาน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการพิจารณาแตกต่างจากกิจการทั่วไป หรือแรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไป

อย่างไรก็ตาม นายจ้างที่อยู่ภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI อาจจะไม่ขอรับสิทธิประโยชน์เพื่อนำเข้าช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการต่างชาติภายใต้กฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุนผ่านช่องทางของโครงการบีโอไอ แต่อาศัยช่องทางปกติ ประเภททั่วไปที่อาศัยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ประเภททั่วไป โดยปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อขอพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทย ประเภททั่วไป ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานในประเทศของกรมการจัดหางาน ประเภททั่วไป เหมือนนายจ้าง

แรงงานชาวต่างชาติ ประเภทส่งเสริมการลงทุนจะได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยตามระยะเวลาที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบตลอดระยะเวลาเท่าที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 26 ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติมีสิทธิดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยแตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไป ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว รวมถึงได้รับการยกเว้นในการทำงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามประกาศอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ซึ่งมีผลให้แรงงานชาวต่างชาติที่เข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนนี้ สามารถขอใบอนุญาตเข้าเมืองในอาชีพที่ต้องห้ามคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศตามมาตรา 62 กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ประเภทส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามมาตรา 59 ประเภททั่วไป

แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกมากกว่าแรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไป ในการยื่นขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน รวมถึงขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทยเพื่อทำงาน ซึ่งทำให้นายจ้างที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานช่างฝีมือและผู้ชำนาญการ ถึงแม้ว่า กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าวจะไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติเข้าเมืองและทำงานในประเทศ นอกจากนี้แล้ว แรงงานชาวต่างชาติยังสามารถขอรับสิทธิประโยชน์พิเศษให้แก่คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในการดูแลสามารถเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนนี้ด้วย

5.6 การควบคุมแรงงานชาวต่างชาติ ประเภทสมาร์ทวิซ่า

เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2561 รัฐบาลไทยอนุมัติการตรวจลงตรารูปแบบใหม่ โดยเป็นการรวมการให้สิทธิทำงานและสิทธิการเข้าเมืองเป็นหนึ่งเดียว ที่เรียกว่า สมาร์ทวิซ่า (SMART Visa) ประเภทคนชั่วคราวเป็นพิเศษ ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติจะได้สิทธิเข้าเมืองพร้อมกับสิทธิทำงานในตลาดแรงงานของประเทศไทย การตรวจลงตรารูปแบบใหม่นี้เป็นการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติที่มีทักษะสูงเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภทของรัฐบาลไทย ทั้งนี้ รูปแบบของการตรวจลงตรา ประเภทคนชั่วคราวเป็นพิเศษ หรือ สมาร์ทวิซ่า (SMART Visa) มีลักษณะพิเศษที่รวมสิทธิทั้ง 3 สิทธิ ได้แก่ สิทธิการเข้าเมือง สิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อเป็นการชั่วคราว และสิทธิทำงาน โดยไม่ต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิดังกล่าวอีกครั้ง โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (ประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ ป. 4/2561 เรื่อง คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข สำหรับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวเป็นกรณีพิเศษ (SMART Visa))

รัฐบาลไทยกำหนด ประเภทสมาร์ทวิซ่า (SMART Visa) ที่ให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภท เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง (Talents/Highly Skilled Experts) ประเภท SMART- รหัส T 2) กลุ่มนักลงทุน (Investors) ประเภท SMART-I 3) กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ประเภท SMART- รหัส E 4) กลุ่มผู้ประกอบการเริ่มต้น (Start-Up Entrepreneurs) ประเภท SMART- รหัส S นอกจากนี้ทั้ง 4 กลุ่มนี้แล้ว รัฐบาลไทยยังให้สิทธิแก่ผู้ติดตามทั้งคู่สมรสและบุตรของผู้ได้รับ SMART Visa สามารถขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อพำนักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ประเภท SMART รหัส O ตามสิทธิของผู้รับสิทธิวิซ่าหลัก

ตารางที่ 5.13 แสดงการตรวจลงตราประเภท (Visa) สมาร์ทวีซ่า (SMART Visa)

ลำดับ	ประเภทรหัส	เงื่อนไขของชาวต่างชาติ	สิทธิการทำงาน	หมายเหตุ
1	SMART รหัส T	ผู้เชี่ยวชาญทักษะสูง	มีสิทธิทำงาน	เป็นพนักงานชาวต่างชาติ
2	SMART รหัส I	นักลงทุน	มีสิทธิทำงาน	เป็นผู้ประกอบการต่างชาติ
3	SMART รหัส M	ผู้บริหารระดับสูง	มีสิทธิทำงาน	เป็นพนักงานชาวต่างชาติ
4	SMART รหัส M	ผู้ประกอบการวิสาหกิจเริ่มต้น (Startup)	มีสิทธิทำงาน	เป็นผู้ประกอบการต่างชาติ
5	SMART รหัส M	คู่สมรสและบุตรที่ขอย้ายตามกฎหมายของผู้ได้รับสิทธิ SMART Visa	- คู่สมรสมีสิทธิทำงาน - เฉพาะบุตรของ SMART-T มีสิทธิทำงาน	เป็นผู้ติดตามของ SMART Visa

ที่มา: ผู้เขียน ข้อมูลจากกรมตรวจคนเข้าเมืองไทย

1) ประเภท SMART รหัส T เป็นกลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง (Talents/ Highly Skilled Experts) เป็นวีซ่าที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติในระดับทักษะสูงที่ได้รับเงินเดือนไม่น้อยกว่า 200,000 บาทต่อเดือน และเป็นบุคคลที่ผ่านการรับรองความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมเป้าหมายจากหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ บริษัทหรือกิจการที่จ้างแรงงานชาวต่างชาติจะต้องได้รับการรับรองว่าเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภท นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในกลุ่มนี้ได้ โดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน และไม่มีการจำกัดจำนวนโควตาในแต่ละประเภทกิจการ ทั้งนี้ ผู้ได้รับสิทธิประเภทนี้ จะได้รับสิทธิพำนักรถยนต์อยู่ในประเทศไทย และดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย ตามระยะเวลาสัญญาจ้าง แต่สูงสุดไม่เกิน 4 ปี ต่อครั้ง นอกจากนี้ ผู้ได้รับสิทธิวีซ่านี้ สามารถนำสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามเข้ามาพำนักอาศัยประเทศด้วยวีซ่าประเภท SMART รหัส O

2) ประเภท SMART รหัส I เป็นประเภทสมาร์ตวีซ่า ที่ให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติที่เป็นนักลงทุน ผู้ประกอบการในกิจการที่ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในกระบวนการผลิตหรือการให้บริการ และอยู่ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภท โดยต้องมีการลงทุนโดยตรงในนามบุคคลไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท ในกิจการที่จัดตั้งขึ้นหรือรับการลงทุนจะต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ผู้ได้รับสิทธิวีซ่าประเภทนี้สามารถเข้ามา

พำนักรออาศัยและทำงานในประเทศไทย โดยไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 4 ปี ต่อครั้ง นอกจากนี้ ผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่านี้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการขอเข้าสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามเข้ามาพำนักรออาศัยและทำงานในประเทศไทยด้วยวีซ่าประเภท SMART รหัส O โดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน

3) ประเภท SMART รหัส E เป็นประเภทสมาร์ทวิซ่าที่ให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในระดับผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูงในกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภท โดยผู้ขอรับสิทธิจะต้องมีเงินเดือนขั้นต่ำ ไม่น้อยกว่า 200,000 บาทต่อเดือน มีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป รวมถึงมีประสบการณ์ทำงานในสายงานที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 10 ปี และมีสัญญาจ้างงานอายุไม่น้อยกว่า 1 ปี ในตำแหน่งงานผู้บริหารระดับสูงในกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมายที่หน่วยงานรัฐบาลรับรอง ผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่านี้สามารถพำนักรออาศัยและทำงานในประเทศไทยภายใต้ระยะเวลาตามสัญญาจ้าง แต่ไม่เกิน 4 ปี ต่อครั้ง นอกจากนี้ ผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่านี้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการขอเข้าสมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามเข้ามาพำนักรออาศัยและทำงานในประเทศไทยด้วยประเภทสมาร์ทวิซ่า SMART รหัส O โดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน

4) ประเภท SMART รหัส S เป็นประเภทสมาร์ทวิซ่าที่ให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติที่เข้ามาจัดตั้งกิจการเริ่มต้น (Start-Up Entrepreneurs) ที่ใช้เทคโนโลยีและอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ได้รับการรับรองการเข้าร่วมโครงการบ่มเพาะ (Incubation) หรือโครงการเร่งการเติบโต (Accelerator) จากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผู้ขอรับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่านี้จะต้องมีเงินฝากประจำในบัญชีไม่น้อยกว่า 600,000 บาท ที่มีระยะเวลาเหลืออีกไม่น้อยกว่า 1 ปี ผู้ได้รับสิทธิถือวีซ่าประเภทนี้สามารถพำนักรออาศัยและทำงานในประเทศไทย โดยมีระยะเวลาครั้งแรก 1 ปี เมื่อผู้รับสิทธิสามารถจัดตั้งกิจการเริ่มต้นภายใน 1 ปี และต้องผ่านการรับรองว่าเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมเป้าหมายจากหน่วยงาน ผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่านี้สามารถยื่นเรื่องขอขยายระยะเวลาพำนักรออาศัยอยู่ต่อเพิ่มครั้งละไม่เกิน 2 ปี นอกจากนี้ เมื่อผู้ได้รับประเภทสมาร์ทวิซ่านี้มีเงินฝากประจำในบัญชีเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 1,800,000 บาท ต่อคน สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิประโยชน์ในการนำสมาชิกครอบครัวเข้ามาพำนักรออาศัยเป็นผู้ติดตามและทำงานในประเทศไทยด้วยวีซ่าประเภท SMART รหัส O และสามารถทำงานในประเทศไทย โดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน

5) ประเภท SMART รหัส O เป็นประเภทสมาร์ทวิซ่าที่ให้สิทธิแก่คู่สมรสและบุตรของผู้รับสิทธิ SMART ประเภทต่าง ๆ ในการขอให้คู่สมรสเดินทางเข้ามาพำนักรออาศัยอยู่ในประเทศไทยในฐานะผู้ติดตามในประเทศไทย ภายใต้ระยะเวลาของผู้ได้รับวีซ่าหลัก ในขณะที่ ผู้ติดตามที่ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่านี้ สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย โดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน แต่จะต้องไม่เป็นการทำงานที่ต้องห้ามคน

ต่างตัวทำ 39 ประเภท ในส่วนของบุตรของผู้ถือบัตรหลักนั้น เฉพาะบุตรของผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่า รหัส T เท่านั้นที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยโดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน อย่างไรก็ตาม บุตรของผู้ติดตามที่ได้รับประเภทสมาร์ทวิซ่าอื่น ๆ จะต้องยื่นเรื่องขอสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงานต่อกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน เหมือนแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป

นอกจาก ผู้ได้รับวีซ่าประเภทสมาร์ทวิซ่านี้จะได้รับสิทธิเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยแล้ว แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับประเภทสมาร์ทวิซ่านี้ ยังจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างจากการตรวจลงตราเพื่อทำงานประเภทอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ได้แก่

1) สามารถทำงานในราชอาณาจักร โดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว จากกรมการจัดหางาน

2) สามารถเดินทางเข้าออกเมืองในราชอาณาจักรไทยได้ไม่จำกัดจำนวนครั้ง (Re-Entry Permit) ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง

3) สามารถขอให้สมาชิกครอบครัวทั้งคู่สมรสและบุตรเป็นผู้ติดตามในเข้ามาพำนักอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ต่อสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง

4) คู่สมรสได้รับสิทธิประโยชน์สามารถทำงานในประเทศไทย โดยไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงานตาม ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว จากกรมการจัดหางาน

5) บุตรของผู้ได้รับสิทธิประเภท SMART รหัส T ได้รับสิทธิประโยชน์สามารถทำงานในประเทศไทย โดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวต่อกรมการจัดหางาน

6) ผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่าสามารถพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทยตามระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่ต้องยื่นเรื่องขอขยายระยะเวลาพำนักอาศัยต่อในประเทศไทย ทุกปีเหมือนแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับวีซ่า Non-Immigrant ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน

วีซ่าประเภท Non-Immigrant จำแนกประเภทรหัสตามวัตถุประสงค์ในการเข้าเมือง ในขณะที่วีซ่าประเภท SMART จำแนกประเภทรหัสวีซ่าตามคุณลักษณะของชาวต่างชาติที่ขอรับสิทธิ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงสถานภาพการว่าจ้างงานที่แตกต่างกัน 1) ประเภทการจ้างงานด้วยตนเอง (Self-Employment) ได้แก่ นักธุรกิจ นักลงทุน หรือผู้ประกอบการใหม่ชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจหรือประกอบกิจการภายในประเทศไทย คือ ผู้ขอรับสิทธิที่เป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจเริ่มต้นจะได้รับประเภทสมาร์ท SMART-S และผู้ขอรับสิทธิที่เป็นนักลงทุนจะได้รับวีซ่าประเภทสมาร์ท SMART รหัส I และ 2) ประเภทการว่าจ้างงาน

(Employment) คือ ผู้ขอรับสิทธิที่เป็นลูกจ้างหรือพนักงานในนายจ้าง ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทักษะสูง ที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้ประเภทสมาร์ทวิซ่า SMART รหัส T และผู้ขอรับสิทธิที่เป็นผู้บริหารระดับสูงสามารถขอรับวิซ่าประเภท SMART-M

เมื่อวิเคราะห์ประเภทสมาร์ทวิซ่าแล้วพบว่า ประเภทสมาร์ทวิซ่า SMART แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) วิซ่าสำหรับผู้ขอรับสิทธิที่เป็นการว่าจ้างงาน (Employment) 2) วิซ่าสำหรับผู้ขอรับสิทธิที่เป็นการจ้างงานด้วยตนเอง (Self-Employment) และ 3) วิซ่าสำหรับผู้ติดตาม ทั้งนี้ ประเภทสมาร์ทวิซ่า เพื่อสองกลุ่มรหัสเท่านั้นที่เป็นการเข้าเมืองพำนักในราชอาณาจักรในฐานะที่เป็นการว่าจ้างงานที่เป็นลูกจ้างหรือพนักงานชาวต่างชาติในประเทศไทยคือ SMART รหัส T กลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง (Talents/ Highly Skilled Experts) และ SMART รหัส E กลุ่มผู้บริหารระดับสูง

ตารางที่ 5.14 แสดงคุณลักษณะของผู้ขอรับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่า

รายการ	ประเภท SMART				
	SMART- T	SMART-I	SMART- E	SMART- S	SMART- O
ประเภทบุคคล	ลูกจ้างผู้มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง	นักลงทุนผู้ประกอบการ	ผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูง	กิจการเริ่มต้น (Start-Up Entrepreneurs)	คู่สมรส และบุตร
ประเภทงาน	ทำงานในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมเป้าหมาย	กิจการที่ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในกระบวนการผลิตหรือการให้บริการ และอยู่ในอุตสาหกรรมเป้าหมายในประเทศไทย	ที่ทำงานในกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมายในประเทศไทย	ที่ใช้เทคโนโลยีและอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย	ไม่จำกัด ยกเว้นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ
การศึกษา/อบรม	ไม่ได้กำหนด	ไม่ได้กำหนด	มีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป	เข้าร่วมโครงการบ่มเพาะ (Incubation) หรือโครงการเร่งการเติบโต (Accelerator)	ไม่ได้กำหนด
ประสบการณ์ทำงาน	ไม่ได้กำหนด	ไม่ได้กำหนด	มีประสบการณ์ทำงานในสายงานที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 10 ปี	ไม่ได้กำหนด	ไม่ได้กำหนด
รายได้ต่อเดือน	ไม่น้อยกว่า 200,000 บาทต่อเดือน	ไม่ได้กำหนด	ไม่น้อยกว่า 200,000 บาทต่อเดือน	ไม่ได้กำหนด	ไม่ได้กำหนด
ระยะเวลา	โดยมีระยะเวลาไม่เกินตามสัญญาจ้าง แต่	โดยมีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 4 ปี ต่อครั้ง	มีระยะเวลาตามสัญญาจ้าง แต่สูงสุดไม่เกิน 4 ปี ต่อครั้ง	โดยมีระยะเวลาครั้งแรก 1 ปี และขยายครั้งละไม่เกิน 2 ปี	ตามผู้ติดตาม

รายการ	ประเภท SMART				
	SMART- T	SMART-I	SMART- E	SMART- S	SMART- O
	สูงสุดไม่เกิน 4 ปี ต่อครั้ง				
เงินทุน	ไม่ได้กำหนด	มีการลงทุนโดยตรงในนามบุคคลไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท	ไม่ได้กำหนด	มีเงินฝากประจำในบัญชีไม่น้อยกว่า 600,000 บาท	ไม่ได้กำหนด

ที่มา: ผู้เขียน

ประเทศไทยมีนโยบายการขับเคลื่อนการเป็น Thailand 4.0 ภายใต้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศไทยในกิจการอุตสาหกรรม 10 กลุ่ม (S-Curve) ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ อุตสาหกรรมอาหารแห่งอนาคต อุตสาหกรรมระบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์ อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ อุตสาหกรรมดิจิทัล และอุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร ซึ่งเป็นความยากลำบากในการจัดตั้งกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมายใหม่ของประเทศไทย รวมถึงการสรรหาทรัพยากรมนุษย์ในตลาดแรงงานของประเทศไทยที่มีคุณสมบัติระดับทักษะสูงและความสามารถพิเศษเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมเป้าหมายใหม่นี้ รัฐบาลไทยมีความต้องการที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เป็นระบบอุตสาหกรรม 4.0 ภายในพ.ศ. 2570 เพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยเป็นประเทศระดับรายได้สูง รัฐบาลไทยจึงมีความจำเป็นที่ต้องกระตุ้นการลงทุนและดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติที่มีคุณสมบัติและความสามารถพิเศษระดับทักษะสูงเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นสูงเข้ามาเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญในการช่วยพัฒนาประเทศไทย รวมถึงผู้บริหาร นักลงทุน ผู้ประกอบการใหม่ รัฐบาลไทยจึงเห็นชอบให้จัดทำวีซ่าประเภทพิเศษนี้ขึ้นมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึง คุณลักษณะและระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสูงเป็นที่ต้องการของ รัฐบาลไทยและภาคเอกชน ซึ่งรัฐบาลไทยพยายามพัฒนาระบบและกลไกใหม่ เพื่อดึงดูด แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้ให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ผ่านระบบการตรวจลงตราสมาร์ตวีซ่าเพื่อเข้าเมือง และพำนักรออาศัยในประเทศ โดยให้สิทธิ ประโยชน์พิเศษที่มากกว่าการตรวจลงตราโดยทั่วไป

ขั้นตอนขอรับสิทธิประเภทสมาร์ตวีซ่า ชาวต่างชาติที่ประสงค์ขอรับสิทธิ SMART VISA จะต้องผ่านกระบวนการรับรองความเชี่ยวชาญและรับรองกิจการที่เป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายของรัฐบาลไทยตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ต้องการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1) รับรองคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.)

2) รับรองการเป็นอุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล และสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (NIA)

3) รับรองการเป็นกิจการที่ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในกระบวนการผลิต หรือการให้บริการ และเป็นธุรกิจนวัตกรรมเป้าหมาย ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

4) รับรองการเข้าร่วมโครงการบ่มเพาะหรือโครงการเร่งการเติบโต หรือโครงการอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล และสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์กรมหาชน) (ประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ ป. 5/2561 เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยื่นขอรับรองคุณสมบัติสำหรับแรงงานชาวต่างชาติที่ประสงค์จะยื่นขอรับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวเป็นกรณีพิเศษ (SMART Visa)

ตารางที่ 5.15 แสดงหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับรองตำแหน่งของกลุ่มชาวต่างชาติเพื่อขอรับวีซ่า SMART ประเภทต่าง ๆ

ประเภท	หน่วยงาน	ลักษณะการรับรอง
SMART-T	สวทช./วช./วว./DEPA	รับรองว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญทักษะสูงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรณีทำงานในภาคเอกชน
	หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ว่าจ้าง	รับรองว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญทักษะสูงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรณีทำงานในภาครัฐบาล
	NIA/DEPA	รับรองว่าเป็นกิจการที่อยู่ในอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศไทย กรณีทำงานในภาคเอกชน
	หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ว่าจ้าง	รับรองว่าเป็นกิจการที่อยู่ในอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศไทย กรณีทำงานในภาครัฐบาล
SMART-I	สวทช./NIA/DEPA	รับรองการลงทุนในกิจการที่ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในกระบวนการผลิต หรือการให้บริการและเป็นธุรกิจนวัตกรรมเป้าหมาย
SMART-E	สวทช./NIA/DEPA	รับรองว่าเป็นการทำงานในกิจการที่ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานใน กระบวนการผลิตหรือการให้บริการและเป็นธุรกิจนวัตกรรม เป้าหมาย
	NIA/DEPA	รับรองว่าเข้าร่วมโครงการบ่มเพาะ (Incubation) หรือโครงการเร่งการ เติบโต (Accelerator) หรืออื่นๆ จากหน่วยงานรัฐ
SMART-S	DEPA	รับรองว่ามีการลงทุนจากภาครัฐ กรณีไม่เข้าร่วมโครงการโครงการ บ่มเพาะ (Incubation) หรือโครงการเร่งการเติบโต (Accelerator)
	NIA/DEPA	รับรองว่ากิจการที่จัดตั้งใหม่อยู่ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย

ที่มา: ผู้เขียน

5.7 รูปแบบการควบคุมแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศไทย

ประเทศไทยมีนโยบายนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยระบบอุปสงค์ (Demand-Driven) ภายใต้ความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติในกิจการของนายจ้างเป็นสำคัญ นายจ้างเป็นผู้คัดสรรแรงงานชาวต่างชาติโดยตรง โดยตัดสินใจนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่อยู่นอกตลาดแรงงานของประเทศไทยให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศแบบชั่วคราว นายจ้างเป็นรับรองและร้องขอให้แรงงานชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทำงาน อย่างไรก็ตาม ความต้องการของนายจ้างในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติไม่ได้เกิดขึ้นโดยอิสระอย่างอัตโนมัติ รัฐบาลไทยมีระบบเงื่อนไขบางประการเป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคุมและดูแลความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติของนายจ้าง จากการศึกษา พบว่า รัฐบาลไทยอาศัยเครื่องมือในการควบคุมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้าง คือ 1) ระบบวีซ่าเข้าเมือง (Visa) 2) ระบบใบอนุญาตทำงาน (Work Permits) 3) ระบบความชั่วคราวของการเข้าเมือง (Temporary Labour Migration) 4) เงื่อนไขเพดานการจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling)

1) ระบบการตรวจลงตราเพื่อเข้าเมือง (Visa) แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน จะต้องได้รับสิทธิการตรวจลงตราหรือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) เพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติห้ามเข้าเมืองมาด้วยการตรวจลงตราประเภทนักท่องเที่ยว และคนผู้เดินทางผ่าน ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว รวมถึง แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิการตรวจลงตราประเภทสมาร์ทวีซ่าสามารถเข้ามาพำนักอาศัยและทำงานในประเทศไทย โดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวีซ่าจัดเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสูงเป็นที่ต้องการของรัฐบาลไทยภายใต้นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย

2) ระบบใบอนุญาตทำงาน (Work Permits) แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน จะต้องยื่นขอรับสิทธิทำงานด้วยระบบใบอนุญาตทำงานภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวต่อกรมการจัดหางาน และรับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว ครึ่งละไม่เกิน 2 ปี สำหรับแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป ยกเว้นกรณีแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้กฎหมายพิเศษว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ สามารถได้รับใบอนุญาตทำงานตามบัตรส่งเสริมการลงทุน สามารถเข้าเมืองมาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ แบบชั่วคราว ภายใต้ระยะเวลาที่ BOI กำหนด อย่างไรก็ตาม ระบบใบอนุญาตทำงานของรัฐบาลไทยไม่ได้จำแนกประเภทระดับแรงงานชาวต่างชาติ ได้แก่ ระดับ

ทักษะ ระดับกึ่งทักษะ และระดับไร้ทักษะ รวมถึงไม่ได้จำแนกประเภทสถานภาพพื้นฐานของการว่าจ้างงาน ได้แก่ ลูกจ้าง นักลงทุน และผู้ประกอบการธุรกิจ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรอาศัยการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล International Standard Classification of Occupation (ISCO-08) เป็นการจำแนกงาน อาชีพ และทักษะ เพื่อจำแนกประเภทแรงงานชาวต่างชาติที่สามารถขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน ในส่วนผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวีก์ชานั้น ผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวีก์ชามีสามารถทำงานในประเทศไทย โดยไม่ต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานต่อกรมการจัดหางาน

3) ระบบขออยู่ต่อในประเทศ รัฐบาลไทยอนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแบบชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ในขณะที่ ผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวีก์ชามีสามารถพำนักอาศัยในประเทศและทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยไม่ต้องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน ระยะเวลาตามสัญญาจ้าง แต่ไม่เกินครั้งละ 4 ปี ซึ่งมีระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทำงานประเภทชั่วคราว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยไม่มีนโยบายนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ แบบถาวร โดยให้สิทธิพำนักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร แบบถาวร ซึ่งนโยบายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศไทยไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประชากร

เงื่อนไขว่าด้วยรายได้ขั้นต่ำ รัฐบาลไทยกำหนดเงื่อนไขให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ยื่นขอรับสิทธิขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศจะต้องมีรายได้ขั้นต่ำต่อเดือน อันมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต้องมีรายได้ขั้นต่ำตามเงื่อนไขที่สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองกำหนด ถึงแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจะไม่ได้กำหนดไว้ก็ตาม ทั้งนี้ เงื่อนไขรายได้ขั้นต่ำที่รัฐบาลไทยกำหนดให้ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภททั่วไปที่ปฏิบัติงานในกิจการของภาคเอกชน โดยจำแนกตามกลุ่มสัญชาติของแรงงานชาวต่างชาติ

เงื่อนไขว่าด้วยโควตาจำนวนใบอนุญาต (Quota) เงื่อนไขจำนวนใบอนุญาตทำงานที่สามารถออกให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในแต่ละกิจการ เป็นเครื่องมือในการจำกัดจำนวนใบอนุญาตทำงานในแต่ละกิจการ ซึ่งเป็นการควบคุมความต้องการของนายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในประเทศไทย ตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว รัฐบาลไทยมีการกำหนดเงื่อนไขจำนวนใบอนุญาตทำงานตามประเภทสถานประกอบการหรือนายจ้าง และเงื่อนไขบางประการที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ใน 3 ประเภทกิจการหลัก ได้แก่ นายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา นายจ้างที่เป็นนิติบุคคล ทั้งตามกฎหมายไทย และกฎหมายในต่างประเทศ รวมถึงการว่าจ้างงานด้วยตนเองในฐานะเป็นผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขว่าด้วย-

โควตาจำนวนใบอนุญาตทำงานมีลักษณะเหมือนระบบโควตาใบอนุญาตในบางประเภทกิจการ แต่เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตทำงานในแต่ละประเภทกิจการที่ชัดเจนอย่างเป็นระบบ โดยบางประเภทกิจการ เช่น การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในกิจการสำนักงานผู้แทนนิติบุคคลต่างประเทศในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้คำแนะนำในด้านต่าง ๆ กำหนดโควตาจำนวนใบอนุญาตทำงาน ไม่เกิน 2 คน แต่ถ้าเป็นผู้แทนนิติบุคคลต่างประเทศในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศเพื่อหาแหล่งจัดซื้อสินค้าหรือบริการในประเทศไทย กำหนดโควตาจำนวนใบอนุญาตทำงาน ไม่เกิน 2 คน ในกรณี การเข้ามาประจำสำนักงานภูมิภาคของนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ และการเข้ามาทำงานในสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค กำหนดโควตาจำนวนใบอนุญาตทำงาน ไม่เกิน 2 คน การทำงานกับนายจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา กำหนดโควตาจำนวนใบอนุญาตทำงาน ไม่เกิน 3 คน ทั้งนี้เงื่อนไขโควตาจำนวนใบอนุญาตทำงานสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลไทยไม่ได้ปล่อยให้มีการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามความต้องการของนายจ้างอย่างอิสระเสรี รัฐบาลไทยจำกัดโควตาจำนวนใบอนุญาตทำงาน ให้แก่กิจการบางประเภท ในขณะที่ บางประเภทกิจการ รัฐบาลไม่ได้กำหนดเงื่อนไขโควตาจำนวนใบอนุญาตแต่ให้นายทะเบียนใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาจำนวนใบอนุญาตทำงานที่เหมาะสม ซึ่งเงื่อนไขโควตาจำนวนใบอนุญาต จึงไม่ได้เป็นระบบโควตาจำนวนใบอนุญาตทำงานอย่างเป็นระบบแท้จริง

เงื่อนไขว่าด้วยเพดานหรืออัตราส่วนแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) รัฐบาลไทยมีข้อกำหนดเพดานการจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในบางประเภทกิจการเท่านั้น เฉพาะกรณีมีเหตุทางธุรกิจ ซึ่งเป็นธุรกิจที่ต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาท และธุรกิจนั้นมีความจำเป็นต้องว่าจ้างชาวต่างชาติทำงาน รัฐบาลไทยกำหนดให้ธุรกิจนั้นต้องมีอัตราส่วนระหว่างจำนวนชาวต่างชาติกับแรงงานคนไทยประจำในอัตราส่วนแรงงานชาวต่างชาติ 1 คน ต่อแรงงานคนไทย 4 คน ยกเว้นธุรกิจบางประเภท ได้แก่ ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานภูมิภาค และบริษัทข้ามชาติ (สำนักงานสาขา) สามารถมีแรงงานคนไทยในอัตราส่วนแรงงานชาวต่างชาติ 1 ต่อ 1 ได้ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยควบคุมเพดานของสัดส่วนการใช้แรงงานชาวต่างชาติต่อจำนวนแรงงานไทยในกิจการที่รัฐบาลไทยกำหนด เช่น การทำงานกับนายจ้างซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่มีขนาดลงทุนจากทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาท สามารถออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติได้ 1 คน และให้เพิ่มขึ้น 1 คน ต่อขนาดการลงทุน ทุก ๆ 2 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 คน อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานภายใต้กฎหมายพิเศษว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ และแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่า รัฐบาลไทยไม่มีเงื่อนไขว่าด้วยเพดานหรืออัตราส่วนการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยไม่มีเครื่องมือในการควบคุมความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของนายจ้างด้วยระบบ ดังต่อไปนี้ 1) ระบบเงินมัดจำ (Security Deposit) เพื่อชดเชยความไม่สามารถทำงานให้นายจ้างได้ 2) ระบบค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) เป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคุมและจำกัดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่รัฐบาลกำหนดให้จ่ายตามประเภทของการจ้างงาน เพื่อควบคุมการใช้แรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็นและจำกัดการจ้างแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อเปิดโอกาสให้นายจ้างแรงงานท้องถิ่น 3) ระบบแหล่งประเทศต้นทาง (Sending Countries) การกำหนดแหล่งประเทศต้นทางมีนัยต่อการเข้าเมืองและการจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

ตารางที่ 5.16 แสดงสรุประบบและเงื่อนไขการควบคุมทางด้านอุปสงค์การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ จำแนกตามประเภทช่องทาง

ประเภทระบบการควบคุม	ประเภท		
	ทั่วไป	ส่งเสริม	SMART
1) ระบบการตรวจลงตราเพื่อเข้าเมือง	✓	✓	✓
เงื่อนไขจำกัดเวลา	90 วัน	90 วัน	ไม่เกิน 4 ปี
เงื่อนไขรายได้ขั้นต่ำ	-	-	✓
2) ระบบใบอนุญาตทำงาน	✓	✓	X
เงื่อนไขจำกัดเวลา	✓	✓	-
3) ระบบขออยู่ต่อ	✓	✓	X
เงื่อนไขรายได้ขั้นต่ำ	✓	X	-
เงื่อนไขโควตา	✓	X	-
เงื่อนไขเพดานการจ้างชาวต่างชาติ	✓	X	-
เงื่อนไขจำกัดเวลา	✓	✓	-

บทที่ 6

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศปลายทางที่พัฒนาแล้วหลาย ๆ แห่งมีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทาง ถึงแม้ว่า กลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนจะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะอย่างเสรี และกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ แต่รัฐบาลของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงให้ความสำคัญต่่อนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เพื่อควบคุมเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างเป็นสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ นักวิจัยต้องการเรียนรู้และทำความเข้าใจต่อแนวโน้มนโยบายการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ และบรูไน เนื่องจาก ประเทศสิงคโปร์และบรูไนเป็นประเทศปลายทางที่มีสัดส่วนแรงงานชาวต่างชาติต่อประชากรท้องถิ่นที่เข้ามาทำงานในประเทศค่อนข้างสูง ซึ่งการเรียนรู้และทำความเข้าใจต่่อนโยบายของประเทศปลายทางอื่น ๆ ในประชาคมอาเซียนสามารถเป็นแนวทางเชิงนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศไทย การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษาบริบทและความเป็นมาของการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศปลายทาง 2) เพื่อศึกษานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในประเทศปลายทาง และ 3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานที่มีต่อรัฐบาลไทย ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยอาศัยกรอบแนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในระดับมหภาคที่มีอยู่ให้ครอบคลุมรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อให้เข้าใจถึงนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีความเป็นพลวัตของรัฐบาลประเทศปลายทาง ทั้งประเทศสิงคโปร์ บรูไน และเพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีต่อรัฐบาลไทย

6.1 ข้อค้นพบบางประการ

6.1.1 แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์และบรูไน เขาคือใคร และอะไรคือคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของพนักงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์และบรูไน

6.1.1.1 คุณสมบัติแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์จำแนกประเภทของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างชัดเจน โดยเฉพาะด้วยประเภทใบอนุญาต (Pass) ภายใต้คุณสมบัติหรือคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภท รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ คือ บุคคลที่ไม่ใช่ประชากรสิงคโปร์ภายใต้พระราชบัญญัติการเข้าเมือง ค.ศ. 1959 (ปรับปรุง ค.ศ. 2008) ที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐบาลกำหนดจะเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ ใน 3 ประเภทใบอนุญาต ได้แก่ Employment Pass (EP1) Personalized Employment Pass (PEP) และ S Pass (SP) ซึ่งประเภทใบอนุญาตที่ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีคุณสมบัติแตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ใบอนุญาต Work Permit ทุกประเภท

รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยการกำหนดคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเพื่อให้ นายจ้างสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ อย่างน้อย 3 เงื่อนไข คือ ระดับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนรายได้ ประเภทตำแหน่งงานอาชีพ ระดับการศึกษาและวุฒิการศึกษา รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยเงื่อนไขคุณสมบัติแรงงานชาวต่างชาติทั้ง 3 เป็นตัวชี้วัดในการจำแนกประเภทของแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างและระดับทักษะ รวมถึง จำแนกคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในแต่ละประเภทใบอนุญาต โดยให้ระดับค่าตอบแทนเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ เพื่อให้สิทธิแก่นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ และเพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและผู้ติดตามของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่แตกต่าง

1) ระดับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนรายได้ นายจ้างที่สามารถยื่นเรื่องขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต่อรัฐบาลนั้น แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะได้รับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนรายได้ตามที่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดในแต่ละประเภทใบอนุญาต ซึ่งไม่ต่ำกว่า 2,200 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 53,000 บาท) ทั้งนี้ นายจ้างที่ต้องการขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในนายจ้างด้วยใบอนุญาตประเภท S Pass (SP) แรงงานชาวต่างชาติจะต้องได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่า \$ 2,200 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน ในขณะที่ นายจ้างที่ต้องการยื่นเรื่องขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP1) แรงงานชาวต่างชาติจะต้องได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 3,600 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน (ประมาณ 86,900 บาท) และเมื่อนายจ้างว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยเงินเดือนไม่น้อยกว่า \$ 18,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน นายจ้างสามารถยื่นเรื่องขอใบอนุญาตประเภท Personalized Employment Pass (PEP) ให้แก่แรงงานชาวต่างชาติได้ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ค่าตอบแทนหรือเงินเดือนรายได้ของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภท

ใบอนุญาต เพื่อให้นายจ้างร้องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระดับค่าตอบแทนของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเป็นตัวชี้วัดในการจำแนกประเภท ใบอนุญาต เพื่อให้นายจ้างสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นเงื่อนไขสำคัญ

2) ประเภทตำแหน่งงาน รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศในบางประเภท ตำแหน่งงานอาชีพ ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดประเภทอุตสาหกรรมหรือภาคส่วนธุรกิจที่ให้สิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แต่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างได้เฉพาะบางประเภทที่ อุตสาหกรรมหรือภาคส่วนธุรกิจ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างสามารถขอยื่นเรื่องนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะใน 3 ประเภทตำแหน่งงาน ได้แก่ ตำแหน่งงานเกี่ยวกับผู้จัดการหรือผู้บริหาร ผู้ประกอบการวิชาชีพต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่เทคนิค ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้ใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP1) และ Personalized Employment Pass (PEP) สามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตำแหน่งงานผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือตำแหน่งงานระดับวิชาชีพเฉพาะทาง ซึ่งตำแหน่งงานอาชีพดังกล่าวจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ของ ISCO-08 ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้ใบอนุญาตประเภท S Pass (SP) สามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตำแหน่งเจ้าหน้าที่เทคนิค และผู้ประกอบการวิชาชีพที่เกี่ยวข้องด้านต่าง ๆ ในทุกประเภทอุตสาหกรรมหรือภาคส่วนธุรกิจ ซึ่งตำแหน่งงานอาชีพดังกล่าวจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 หรือระดับทักษะที่ 4 ของ ISCO-08 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ตำแหน่งงานอาชีพที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศเป็นตำแหน่งงานในหมวดอาชีพระดับทักษะที่ 3 และระดับทักษะที่ 4 ตามมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO)

3) ระดับการศึกษาและวุฒิการศึกษา รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดระดับหรือวุฒิการศึกษาของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างชัดเจน แต่ระดับการศึกษาหรือวุฒิการศึกษาของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นเพียงองค์ประกอบอย่างหนึ่งของคุณสมบัติ และทักษะของบุคคลนั้น ระดับการศึกษาและวุฒิการศึกษาจึงเป็นเพียงเอกสารประกอบรับรองความสามารถและความชำนาญของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตำแหน่งงานนั้น ๆ ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ขอรับสิทธิทำงานในประเภทใบอนุญาต Employment Pass (EP1) ควรมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาหรือมีทักษะเฉพาะทาง ซึ่งระดับการศึกษาปริญญาตรีจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ของ ISCED ในขณะที่ ประเภทใบอนุญาต S Pass (SP) แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะควรมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำระดับอนุปริญญา หรือปริญญาตรี หรือ

ประกาศนียบัตรเฉพาะทาง ซึ่งระดับการศึกษาอนุญาตอยู่ในระดับทักษะที่ 3 ของ ISCED เพื่อประกอบการพิจารณาขอรับสิทธิทำงานในประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่ ใบอนุญาตทำงาน ประเภท Personalized Employment Pass (PEP) รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดระดับการศึกษา และวุฒิการศึกษาของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

ตารางที่ 6.1 แสดงคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์

ลำดับ	ประเภท	คุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติ		
		รายได้	ระดับการศึกษา	ตำแหน่งงาน
1	Employment Pass (EP1)	-มีเงินเดือนขั้นต่ำ \$ 3,600 ต่อเดือน	ปริญญาตรีมีปริญญาบัตรจากมหาวิทยาลัย มีทักษะ และคุณสมบัติ เป็นผู้เชี่ยวชาญ	ผู้เชี่ยวชาญ ต่างประเทศ ผู้จัดการ ผู้บริหาร ผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ
2	Personalized Employment Pass (PEP)	ผู้ที่มี Employment Pass ที่มีรายได้ไม่น้อยกว่า \$ 12,000 หรือ ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่มีเงินเดือนไม่น้อยกว่า \$ 18,000	ไม่กำหนด	ผู้จัดการ ผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ
3	S Pass (SP)	ขั้นต่ำ \$ 2,200 ต่อเดือน	ปริญญาตรีหรืออนุปริญญา หรือ ประกาศนียบัตรเฉพาะทาง	เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องด้านต่าง ๆ

6.1.1.2 คุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศบรูไน รัฐบาลบรูไนอนุญาตให้นายจ้างสามารถยื่นเรื่องนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาดำเนินการทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ แต่รัฐบาลบรูไนอาศัยระบบการตรวจลงตราประเภท Employment Visit Visa เป็นเครื่องมือในการควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในทุกประเภท รัฐบาลบรูไนไม่จำแนกระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งมีผลทำให้นายจ้างทุกประเภทที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องยื่นเรื่องร้องขอต่อรัฐบาลภายใต้ระบบการตรวจลงตราเดียวกัน ทั้งแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างและระดับทักษะ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลประเทศบรูไนไม่มีนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เขียนวิเคราะห์ระดับทักษะภายใต้หลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุของแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภท จำนวน 4 ประเภท ได้แก่ กลุ่มผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized) กลุ่มผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) กลุ่มแรงงานชาวต่างชาติกึ่งทักษะ (Semi-Skilled) และกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติไร้ทักษะและทักษะต่ำ (Unskilled and Low-Skilled) รวมถึงหลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิ

ให้สมาชิกครอบครัวสามารถขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อพำนักอาศัยอยู่ในประเทศบรูไน ด้วยการตรวจลงตราประเภท Dependent Visa เฉพาะผู้ทำงานในบางตำแหน่งงานอาชีพ ได้แก่ กลุ่มผู้มีความชำนาญพิเศษ (Professional personnel) ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) และผู้จัดการ (Managerial) แล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนมีเงื่อนไขในการจำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติอย่างไม่เป็นทางการ เมื่อวิเคราะห์ระดับทักษะของตำแหน่งงานอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์กำหนดอายุจำกัดของแรงงานชาวต่างชาติของรัฐบาลตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08) พบว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน คือ แรงงานชาวต่างชาติผู้ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพไร้ทักษะและทักษะต่ำ (Unskilled and Low-Skilled) ซึ่งไม่สามารถยื่นขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามในประเทศบรูไน ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้บริบทของประเทศบรูไน อาจหมายถึง แรงงานชาวต่างชาติผู้มีความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized) ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) กึ่งทักษะ (Semi-Skilled) ซึ่งสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้แก่มembershipครอบครัวเป็นผู้ติดตามแบบชั่วคราวประกอบกับ เมื่อวิเคราะห์ระดับทักษะตามหมวดใหญ่ตามมาตรฐานสากล (ISCO-08) พบว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง คือ ผู้ทำงานในระดับทักษะที่ 1 และระดับทักษะที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพในหมวดใหญ่ที่ 9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน หมวดใหญ่ที่ 8 ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ หมวดใหญ่ที่ 5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า หมวดใหญ่ที่ 4 เสมียน ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่อยู่ในกลุ่มมีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ กลุ่มผู้มีความชำนาญพิเศษ และกลุ่มผู้มีความชำนาญสูง หมายถึง แรงงานชาวต่างชาติที่เป็นผู้ที่มีระดับทักษะที่ 2 + 3 + 4 โดยมีตำแหน่งงานอาชีพในหมวดใหญ่ ดังนี้

1) กลุ่มมีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized) คือ ผู้ทำงานในระดับทักษะที่ 4 ประกอบด้วย หมวดใหญ่ที่ 1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย หมวดใหญ่ที่ 2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ

2) กลุ่มผู้มีความชำนาญพิเศษ (Technical) คือ ผู้ทำงานในระดับทักษะที่ 3+4 ประกอบด้วย หมวดใหญ่ที่ 1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย หมวดใหญ่ที่ 2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ และหมวดใหญ่ที่ 3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

3) กลุ่มกึ่งทักษะ (Semi-Skilled) คือ ผู้ทำงานในระดับทักษะที่ 3 ในหมวดใหญ่ที่ 3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ และระดับทักษะที่ 2 ในหมวดใหญ่ที่ 7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากประเทศบรูไนประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ รัฐบาลบรูไนจึงค่อนข้างเปิดกว้างต่อการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่ภายใต้ความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศบรูไน อันอาจมีผลทำให้รัฐบาลอนุญาตให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในทุกระดับและทุกประเภท ถึงแม้ว่า ตำแหน่งงานอาชีพในหมวดใหญ่ที่ 7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง จะจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 2 ซึ่งเป็นระดับทักษะที่ค่อนข้างต่ำ แต่ตำแหน่งงานอาชีพในหมวดดังกล่าว อาทิ ตำแหน่งงานช่างไฟฟ้า ช่างเชื่อม ช่างเครื่องกล ซึ่งรัฐบาลบรูไนให้ตำแหน่งงานอาชีพดังกล่าวอยู่ในกลุ่มกึ่งทักษะที่สามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศภายใต้สิทธิประโยชน์ที่มากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในกลุ่มไร้ทักษะ ได้แก่ สามารถขอรับสิทธิทำงานในประเทศบรูไนได้จนถึงอายุ 58 ปี และสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามในประเทศ ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่รัฐบาลบรูไนให้สิทธิประโยชน์มากที่สุด คือ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะกลุ่มมีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ ที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ได้แก่ ผู้ที่ทำงานในตำแหน่งงานหมวดใหญ่ที่ 1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย และหมวดใหญ่ที่ 2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ

6.1.1.3 คุณลักษณะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศไทย รัฐบาลไทยไม่มีนโยบายจำแนกรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติภายใต้ระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติอย่างชัดเจน แต่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการเข้าเมืองเป็นสำคัญภายใต้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และเมื่อวิเคราะห์ตามประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ กับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง สามารถจำแนกประเภทแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยได้ออย่างน้อย 3 ประเภท ที่เรียกว่า “แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ” ได้แก่ คนต่างด้าวประเภททั่วไป คนต่างด้าวประเภทส่งเสริมการลงทุน และคนต่างด้าวประเภทการตรวจลงตรา SMART ในขณะที่ คนต่างด้าวประเภทอื่น ๆ เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่อยู่ในระดับไร้ทักษะหรือกึ่งทักษะ ซึ่งทำงานอยู่ในตำแหน่งงานอาชีพกรรมกร และคนรับใช้ในบ้านตามที่กฎหมายไทยกำหนด ทั้งนี้ รัฐบาลไทยกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อที่แตกต่างกัน ภายใต้หน่วยงานที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) **คนต่างด้าวประเภททั่วไป** เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) และได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศไทย

ตามมาตรา 59 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้ได้รับใบอนุญาตทำงานในตำแหน่งงานระดับสูงที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ความชำนาญเฉพาะทาง หรือความสามารถทางภาษาต่างประเทศ ได้แก่ ตำแหน่งงานผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูง ครู อาจารย์ในสถาบันการศึกษา และนักวิชาชีพ เป็นต้น รวมถึงทำงานในมูลนิธิ สมาคม องค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศ และบริษัทเครือข่ายข้ามชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย แล้วจัดส่งลูกจ้างพนักงานชาวต่างชาติเข้ามารับตำแหน่งงานในบริษัทสาขาประจำประเทศไทย ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติประเภทนี้ จะต้องมีความคุณสมบัติและคุณลักษณะตามที่รัฐบาลไทยกำหนดและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานกำหนด ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการขอสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร และกระทรวงแรงงานว่าด้วยการขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทย โดยสรุปดังนี้

1.1) รายได้หรือค่าตอบแทนในการทำงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดให้คนต่างด้าวประเภททั่วไป ที่ต้องการขอสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร เพื่อประกอบธุรกิจ หรือทำงานในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจะต้องได้รับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนรายได้จากนายจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มประเทศต้นทางของแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประเทศที่ 1 ประกอบด้วย ประเทศในทวีปยุโรป (ยกเว้นประเทศรัสเซีย) และทวีปออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นกลุ่มประเทศที่ต้องมีระดับรายได้สูงที่สุด ไม่ต่ำกว่า 50,000 บาทต่อเดือน ในขณะที่ กลุ่มประเทศที่ 4 ประกอบด้วย ประเทศในทวีปแอฟริกา (ยกเว้นประเทศแอฟริกาใต้) กัมพูชา พม่า ลาว และเวียดนาม เป็นกลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำที่สุด ไม่น้อยกว่า 25,000 บาทต่อเดือน

1.2) ระดับการศึกษาและวุฒิการศึกษา รัฐบาลไทยไม่ได้กำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาของคนต่างด้าวประเภททั่วไป (มาตรา 59) ที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยอย่างชัดเจน แต่รัฐบาลกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติแสดงหลักฐานที่เกี่ยวกับความรู้และความสามารถในการทำงานตามตำแหน่งงานนั้น ๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติงานที่ขอรับใบอนุญาต ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติจะต้องแนบสำเนาหลักฐานการศึกษา และหลักฐานการผ่านประสบการณ์ในตำแหน่งงาน รวมถึงใบอนุญาตประกอบวิชาชีพที่กฎหมายไทยกำหนด

1.3) ประเภทตำแหน่งงานอาชีพ รัฐบาลไทยไม่ได้กำหนดประเภทตำแหน่งงานอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างเป็นทางการที่ให้นายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภททั่วไปอย่างเป็นทางการ รัฐบาลไทยมีเพียงข้อกำหนดว่าด้วยห้ามคนต่างด้าวทำเท่านั้น ตำแหน่งงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำเป็นงานสงวนให้แก่คนไทยประกอบอาชีพ ซึ่งมีทั้งตำแหน่งงานระดับทักษะที่ 1 ถึงระดับทักษะที่ 4 ตามมาตรฐานอาชีพ

สากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ISCO ประกอบกับ รัฐบาลไทยกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานต้องมีใบวิชาชีพหรือหนังสือรับรองจากสภาหรือสมาคมวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ กำหนด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวที่อยู่ในบัญชีงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำมีข้อกำหนดคุณสมบัติห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพ ส่งผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะไม่สามารถรับสิทธิทำงานในประเทศไทยด้วยใบอนุญาตทำงานประเภททั่วไป (มาตรา 59) จากข้อมูลในทางปฏิบัติ แรงงานชาวต่างชาติประเภททั่วไปที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในทุกระดับทักษะตั้งแต่ 1 ถึง 4

2) คนต่างด้าวประเภทส่งเสริมการลงทุน เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) และได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 62 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (BOI) หรือกฎหมายพิเศษอื่น ๆ กำหนดให้นายจ้างที่อยู่ในโครงการส่งเสริมการลงทุนของ BOI สามารถขอรับสิทธิประโยชน์นำเข้าคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในโครงการส่งเสริมการลงทุนของ BOI โดยผ่านขั้นตอนพิเศษที่แตกต่างจากคนต่างด้าวประเภททั่วไป ตามมาตรา 59 นายจ้างต้องผ่านการพิจารณาตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งงานก่อนการขอบรรจุแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อเข้ามาทำงานในกิจการของ BOI รับรองโครงการ ซึ่งมีโอไอกำหนดเงื่อนไขและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติเพื่อขอบรรจุในตำแหน่งงาน ดังต่อไปนี้

2.1) ประเภทตำแหน่งงานอาชีพ นายจ้างของโครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI สามารถขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานอาชีพที่สอดคล้องกับคุณลักษณะของกิจการที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนภายใต้เงื่อนไขการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่แรงงานไทยในกิจการ ทั้งนี้ BOI กำหนดตำแหน่งงานอาชีพที่อนุญาต 2 ประเภท คือ 1) ตำแหน่งงานระดับ Expatriate Level ซึ่งเป็นตำแหน่งงานเกี่ยวกับช่างฝีมือ หรือเจ้าหน้าที่เทคนิคด้านต่าง ๆ ซึ่งจัดอยู่ในตำแหน่งงานอาชีพระดับทักษะที่ 3 ตามมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ISCO และ 2) ตำแหน่งงานระดับ Management และ Executive Level ซึ่งเป็นตำแหน่งงานอาชีพในระดับผู้บริหาร ผู้จัดการ ซึ่งจัดอยู่ในตำแหน่งงานอาชีพระดับทักษะที่ 3 ตามมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ISCO อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า มีแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทส่งเสริมการลงทุนตั้งแต่ระดับทักษะที่ 1 ถึง 4

2.2) ระดับการศึกษาและวุฒิการศึกษา รัฐบาลไทยไม่ได้กำหนดระดับการศึกษาหรือวุฒิการศึกษาของแรงงานชาวต่างชาติอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ตำแหน่งงานอาชีพประเภท Expatriate level ถ้าแรงงานชาวต่างชาติไม่สำเร็จการศึกษาตรงกับตำแหน่งงานที่ขอบรรจุในกิจการต้องมีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี หากแรงงานชาวต่างชาติสำเร็จการศึกษา

ตรงกับตำแหน่งงานอาชีพที่ขอบรรจุในนายจ้างต้องมีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 2 ปี ในขณะที่ ตำแหน่งงานอาชีพประเภท Management และ Executive Level นั้น ทาง BOI ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติทางการศึกษาและวุฒิการศึกษาใด ๆ

2.3) อายุของแรงงานชาวต่างชาติ รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อระดับอายุขั้นต่ำของแรงงานชาวต่างชาติที่ขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทยภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ตำแหน่งงานอาชีพประเภท Expatriate level แรงงานชาวต่างชาติที่ขอบรรจุในกิจการจะต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 22 ปี ในขณะที่ ตำแหน่งงานอาชีพประเภท Management และ Executive Level จะต้องมียุ่ไม่น้อยกว่า 27 ปี

2.4) ประสบการณ์ทำงาน รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อประสบการณ์ทำงานของแรงงานชาวต่างชาติที่ขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทยภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ตำแหน่งงานประเภท Expatriate level แรงงานชาวต่างชาติที่ขอบรรจุในกิจการต้องมีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 2 ปี ถ้าสำเร็จการศึกษาตรงกับตำแหน่งงานอาชีพ ในกรณีที่ สำเร็จการศึกษาไม่ตรงกับตำแหน่งงานอาชีพที่ขอบรรจุในกิจการต้องมีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี ในขณะที่ ตำแหน่งงานอาชีพประเภท Management และ Executive Level ต้องมีประสบการณ์ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพที่บรรจุเข้าทำงาน ไม่น้อยกว่า 5 ปี

คุณสมบัติและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติและคุณลักษณะของตำแหน่งงานอาชีพที่ขอรับบรรจุแรงงานชาวต่างชาติเข้าสู่ตำแหน่งงานอาชีพมากกว่าคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติในระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งแตกต่างจากการขอรับสิทธิเข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้ใบอนุญาตทำงาน ประเภททั่วไป (มาตรา 59) นายจ้างเป็นผู้ยื่นเรื่องขอบรรจุตำแหน่งงานอาชีพของกิจการที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ แล้วจึงยื่นเรื่องขออนุญาตทำงานและเข้าเมืองให้แก่แรงงานชาวต่างชาติภายหลังเมื่อตำแหน่งงานอาชีพที่ขอบรรจุได้รับอนุมัติแล้ว

ตารางที่ 6.2 แสดงคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุน

ลำดับ	ตำแหน่งงาน	คุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติ		
		การศึกษา	อายุ	ประสบการณ์ทำงาน
1	Expatriate	ตรงกับตำแหน่งงาน	ไม่น้อยกว่า 22 ปี	ไม่น้อยกว่า 2 ปี
		ไม่ตรงกับตำแหน่งงาน	ไม่น้อยกว่า 22 ปี	ไม่น้อยกว่า 5 ปี
2	Management และ Executive	ไม่กำหนด	ไม่น้อยกว่า 27 ปี	ไม่น้อยกว่า 5 ปี

3) **คนต่างด้าวประเภท SMART** เป็นแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิการตรวจลงตราประเภทสมาร์ทวิซ่า เพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้อุตสาหกรรมเป้าหมายของรัฐบาลไทย แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถขอรับสิทธิเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยด้วยการตรวจลงตรา ประเภทสมาร์ทวิซ่า ใน 2 รหัส ในฐานะที่เป็นการว่าจ้างงาน คือ SMART รหัส T กลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง (Talents/Highly Skilled Experts) และ SMART รหัส E กลุ่มผู้บริหารระดับสูง เนื่องจากเป็นรูปแบบการตรวจลงตราที่ให้สิทธิแก่การว่าจ้างงาน (Employment) ในฐานะที่ลูกจ้างหรือพนักงานชาวต่างชาติ ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะต้องมีคุณสมบัติและคุณลักษณะภายใต้เงื่อนไขของการตรวจลงตราประเภทนี้

ประเภท SMART รหัส T รัฐบาลไทยจะให้สิทธิพิเศษแก่แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง (Talents/ Highly Skilled Experts) ในการเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยด้วยการตรวจลงตราประเภท SMART รหัส T ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติต้องได้รับเงินเดือนไม่น้อยกว่า 200,000 บาท ต่อเดือน และต้องเป็นบุคคลที่ผ่านการรับรองความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภทจากหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ ประเภท SMART รหัส E รัฐบาลไทยจะให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะในระดับผู้จัดการ และผู้บริหารระดับสูงภายใต้อุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภทที่รัฐบาลสนับสนุนและส่งเสริม แรงงานชาวต่างชาติต้องได้รับเงินเดือนไม่น้อยกว่า 200,000 บาท ต่อเดือน และมีคุณสมบัติการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป รวมถึงมีประสบการณ์ทำงานในสายงานที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 10 ปี และมีสัญญาจ้างงานอายุไม่น้อยกว่า 1 ปี ในตำแหน่งงานผู้บริหารระดับสูงของกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมายที่หน่วยงานรัฐบาลให้การรับรอง

รัฐบาลไทยมีข้อกำหนดและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติที่ประสงค์เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยภายใต้อุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภท ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับการตรวจลงตราประเภทสมาร์ทวิซ่าได้รับสิทธิ 3 ประการ คือ สิทธิเข้าเมือง สิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อ และสิทธิทำงาน โดยเบ็ดเสร็จภายใต้ระบบการตรวจลงตรา ซึ่งเป็นสิทธิที่แตกต่างจากการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ของคนต่างด้าวประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้การตรวจลงตราประเภท SMART จะต้องคุณสมบัติและคุณลักษณะ ได้แก่

3.1) รายได้หรือค่าตอบแทนในการทำงาน แรงงานชาวต่างชาติต้องได้รับเงินเดือนในกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภท ไม่น้อยกว่า 200,000 บาท ต่อเดือน ทั้งประเภท SMART รหัส T และประเภท SMART รหัส E

3.2) ระดับการศึกษา รัฐบาลไทยกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง (Talents/ Highly Skilled Experts) ประเภท SMART รหัส T ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และความสามารถ โดยผ่านการรับรองความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมเป้าหมายจากหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้กำหนดระดับการศึกษาและวุฒิการศึกษาย่างชัดเจน ในขณะที่ ประเภท SMART รหัส E ที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งงานระดับผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูงในกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภทต้องมีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป

3.3) ประสบการณ์ทำงาน รัฐบาลไทยกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มผู้มีความเชี่ยวชาญทักษะประเภท SMART รหัส T ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และความสามารถ โดยผ่านการรับรองความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมเป้าหมายจากหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนปีของประสบการณ์ทำงานอย่างชัดเจน ในขณะที่ ตำแหน่งงานประเภท SMART รหัส E แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งงานระดับผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับสูงต้องมีประสบการณ์ทำงานในสายงานที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 10 ปี

3.4) ตำแหน่งงานอาชีพ รัฐบาลกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติประเภท SMART รหัส T ที่ขอรับสิทธิทำงานต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภท ซึ่งตำแหน่งงานอาชีพผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังกล่าวจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 เช่นเดียวกับ ประเภท SMART รหัส E ที่รัฐบาลกำหนดคุณสมบัติตำแหน่งงานระดับผู้บริหารระดับสูงหรือผู้จัดการในอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภท ซึ่งตำแหน่งงานอาชีพดังกล่าวจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4

ตารางที่ 6.3 แสดงคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้การตรวจลงตราประเภท SMART

ลำดับ	SMART	คุณสมบัติ			
		รายได้	การศึกษา	ประสบการณ์ทำงาน	ตำแหน่งงาน
1	รหัส T	ไม่น้อยกว่า 200,000 บาท	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ผู้เชี่ยวชาญด้าน วิทย์
2	รหัส E	ไม่น้อยกว่า 200,000 บาท	ปริญญาตรีขึ้นไป	ไม่น้อยกว่า 10 ปี	ผู้บริหารระดับสูง และผู้จัดการ

6.1.2 การบริหารจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้าไปทำงานในประเทศสิงคโปร์และบรูไน

6.1.2.1 การควบคุมแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของรัฐบาลสิงคโปร์

ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลให้สิทธิแก่นายจ้างนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเพื่อทดแทนแรงงานท้องถิ่น อย่างไรก็ตามความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างไม่ได้เกิดขึ้นอย่างอิสระ รัฐบาลสิงคโปร์มีเครื่องมือในการควบคุมความต้องการของนายจ้าง โดยอาศัยการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้าง (Demand-driven System) ความต้องการแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อให้มั่นใจว่านายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็นในทางตรงกันข้าม รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้าง เพื่อสร้างโอกาสให้แรงงานท้องถิ่นมีงานทำในตลาดแรงงานของประเทศ และไม่ให้เกิดปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศ รัฐบาลสิงคโปร์มีระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์จำนวนไม่น้อยกว่า 12 ประเภท เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง คือ 1) การทดสอบตลาดแรงงานในประเทศ 2) ขอรับสิทธิทำงาน (Pass/ Work Permits) 3) โควตาจำกัดจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ (Quota) 4) ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) 5) เพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) 6) การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว 7) บริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานชาวต่างชาติ 8) แหล่งประเทศต้นทาง 9) ความเป็นเพศ 10) ระดับการศึกษาและทักษะ 11) การวางเงินประกัน และ 12) การจัดการแรงงานผิดกฎหมาย

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนด รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิพิเศษที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างภายใต้ระบบการควบคุมที่ค่อนข้างเปิดรับและดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิทำงานในประเภท EP1 และ PEP รัฐบาลสิงคโปร์เปิดกว้างให้นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภทนี้มากกว่าแรงงานชาวต่างชาติที่ขอรับสิทธิทำงานในประเภท S Pass เนื่องจากคุณสมบัติและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติในประเภท S Pass อยู่ระหว่างกลางของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะกับระดับล่าง ซึ่งสามารถสรรหาคณหางานในตลาดแรงงานท้องถิ่นของประเทศสิงคโปร์ ถึงแม้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์จะมีระบบควบคุมแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภท S Pass จำนวน 6 ประเภท ซึ่งมากกว่าระบบการควบคุมแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภท EP1 และ PEP ที่มีเพียงจำนวน 5 ประเภท อย่างไรก็ตาม แรงงานชาวต่างชาติทั้งประเภท EP1 PEP และ S Pass ได้รับสิทธิประโยชน์ เพื่อขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ

สิงคโปร์ และเพื่อขอรับสิทธิเป็นผู้ย้ายถิ่น โดยไม่จำกัดระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ สิงคโปร์ เนื่องจาก รัฐบาลสิงคโปร์มีความต้องการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้และเทคโนโลยีของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงเพื่อให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเปลี่ยนเป็นผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ รัฐบาลจึงมีระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้าง เพื่อคัดสรรคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติตามที่ รัฐบาลต้องการ

รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้ระบบทางด้านอุปสงค์ของนายจ้าง โดยนายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจคัดเลือกแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ รัฐบาลกำหนดให้มีระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้างที่ต้องการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แต่ระบบการควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้างมีจำนวนและเงื่อนไขที่ค่อนข้างน้อยกว่าการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์มีระบบควบคุมทางอุปสงค์ของนายจ้างที่มีต่อการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภท EP1 และ PEP มีจำนวนเพียง 5 ระบบ ได้แก่ ระบบการทดสอบตลาดแรงงาน ระบบใบอนุญาตทำงาน ระบบการว่าจ้างงานแบบชั่วคราว ระดับการศึกษาหรือทักษะ และรายได้ขั้นต่ำ ในขณะที่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภท S Pass จะต้องอยู่ภายใต้ระบบเพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) เพิ่มขึ้นอีกระบบ ในขณะที่ ความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างประเภท Work Permit (WP) Work Permit for Foreign Domestic Worker (FWP) และ Work Permit for Confinement Nanny นั้น รัฐบาลสิงคโปร์ค่อนข้างเข้มงวดต่อการนำเข้าแรงงานกลุ่มนี้ โดยมีระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์อื่น ๆ ร่วมประกอบการพิจารณา ได้แก่ ระบบบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานชาวต่างชาติ ระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ ระบบค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อเดือน (Levy) ระบบเพดานการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ (Ceiling) ระบบแหล่งประเทศต้นทาง ระบบความเป็นเพศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลสิงคโปร์ค่อนข้างควบคุมนายจ้างที่ต้องการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างด้วยระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่รัฐบาลต้องการนั้น รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ค่อนข้างควบคุมนายจ้างด้วยระบบทางด้านอุปสงค์ รวมถึงรัฐบาลสิงคโปร์พยายามดึงดูดและต้อนรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้าเมืองและการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ด้วยการให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ได้แก่ การให้สิทธิแก่สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ และการให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเพื่อขอรับสิทธิเป็นผู้ย้ายถิ่น โดยไม่จำกัดระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์

6.1.2.2 การควบคุมแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของรัฐบาลบรูไน

รัฐบาลบรูไนเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติทั้งระดับทักษะและระดับล่างเข้าประเทศ ภายใต้ระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้างเป็นสำคัญ นายจ้างเป็นผู้คัดเลือกและยื่นเรื่องร้องขอนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติต่อรัฐบาล เพื่อขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศ แต่นายจ้างไม่สามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติได้อย่างอิสระ รัฐบาลบรูไนอาศัยเครื่องมือระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้าง เพื่อให้แน่ใจว่ามีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น และการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติไม่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นในประเทศ แต่เนื่องจากรัฐบาลบรูไนไม่มีการจัดประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองและทำงานในประเทศ ซึ่งมีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติทุกคนที่ต้องการเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมทางด้านอุปสงค์เดียวกัน

ปัจจุบัน รัฐบาลบรูไนอาศัยระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้าง เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ อย่างน้อย 9 ระบบ เพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ คือ 1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น 2) บริษัทนายหน้าจัดหางาน 3) หนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ 4) ขอรับสิทธิทำงาน 5) เงินประกันมัดจำ 6) ความชั่วครว 7) จำกัดอายุ 8) ประเทศต้นทาง และ 9) การจัดการแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติทุกคนที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนต้องผ่านกระบวนการพิจารณากลั่นกรองด้วยระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้างเหมือนกันทุกกรณี

6.1.2.3 การควบคุมแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของรัฐบาลไทย

รัฐบาลไทยอนุญาตให้นายจ้างสามารถนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทย มีระยะเวลาจำกัดแบบชั่วคราว ซึ่งเป็นการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติภายใต้ระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ (Demand-Driven) ที่ นายจ้างเป็นผู้คัดเลือกและร้องขอต่อรัฐบาลเพื่อนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติภายนอกตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยก็ไม่ได้ปล่อยให้ นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติอย่างอิสระ รัฐบาลไทยมีเครื่องมือในการควบคุมความต้องการของนายจ้าง อย่างน้อย 3 ระบบหลัก ได้แก่ 1) การตรวจลงตราเพื่อเข้าเมืองภายใต้การกำกับของกระทรวงการต่างประเทศ 2) ใบอนุญาตทำงานภายใต้การกำกับของกระทรวงแรงงาน 3) การขอยุ่ต่อในราชอาณาจักรภายใต้การกำกับของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งระบบการควบคุมของหน่วยงานรัฐบาลมีเงื่อนไขและระยะเวลาที่ให้สิทธิแตกต่างกัน ในการนี้

ผู้เขียนสามารถสรุประบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้างที่เงื่อนไขสำคัญทั้ง 3 ระบบ เพื่อ
ขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติของรัฐบาลไทย

1) ระบบการตรวจลงตราเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมือง แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ
ต้องการเดินทางเข้าประเทศไทยเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ
ไทยต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองสำหรับคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อ
ขอรับการตรวจลงตรา คนอยู่ชั่วคราวประเภท Non-Immigrant Visa ต่อกระทรวงการ
ต่างประเทศจึงสามารถมีสิทธิเข้าเมืองภายในระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน เนื่องจากกฎหมายว่า
ด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการยื่น
เรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศต้องได้รับการตรวจลงตราประเภท Non-Immigrant Visa คน
อยู่ชั่วคราว

2) ระบบใบอนุญาตทำงานเพื่อขอรับสิทธิทำงาน แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ
ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน จะต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศต่อ
กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน โดยมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

2.1) ตำแหน่งงานอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามา
ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยต้องไม่เข้ามาทำงานในตำแหน่ง
งานอาชีพที่ต้องห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าว
ทำ พ.ศ. 2522 จำนวน 39 อาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทย นอกจากตำแหน่ง
งานที่ห้ามคนต่างด้าวห้ามทำแล้ว แรงงานชาวต่างชาติที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพหรือ
อาชีพที่กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพกำหนดจะต้องได้รับใบประกอบวิชาชีพหรือหนังสือรับรองจาก
สภาหรือสมาคมวิชาชีพของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพและการ
ประกอบอาชีพระบุคุณสมบัติให้เฉพาะคนที่สัญชาติไทย หรือมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ซึ่งมีผล
ทำให้แรงงานชาวต่างชาติไม่สามารถยื่นเรื่องขอรับใบประกอบวิชาชีพได้ เนื่องจากขาด
คุณสมบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ๆ โดยชอบด้วยกฎหมาย ประเภทคนทั่วไป

2.2) โควตาจำนวนใบอนุญาตทำงานในแต่ละกิจการ กรมการจัดหางานมีหลักเกณฑ์
การพิจารณาจำนวนใบอนุญาตการทำงานที่สามารถออกให้แก่คนต่างด้าวขึ้นอยู่กับประเภท
ของนายจ้างหรือสถานประกอบการที่คนต่างด้าวทำงาน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ใช้ควบคุมความ
ต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทกิจการที่แตกต่างกัน สามารถจำแนกประเภท
นายจ้างออกเป็นอย่างน้อย 3 ประเภท ได้แก่ 1) นายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา 2) นายจ้างที่เป็น
นิติบุคคล ทั้งตามกฎหมายไทย และในต่างประเทศ และ 3) ไม่มีนายจ้าง

กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา สามารถขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานได้ไม่เกิน จำนวน
3 คนต่อกิจการ กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคล สามารถขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานได้ไม่เกิน
จำนวน 10 คนต่อกิจการ ในส่วนกรณีทำงานโดยไม่มีนายจ้าง กรมการจัดหางานไม่ได้กำหนด

จำนวนใบอนุญาตทำงานให้อย่างชัดเจน โดยให้เป็นดุลยพินิจของนายทะเบียนพิจารณาตามความจำเป็นและความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม กรมการจัดหางานกำหนดเงื่อนไขที่ใช้ควบคุมจำนวนใบอนุญาตการทำงานที่สามารถออกให้แก่แรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทของนายจ้าง โดยมีข้อกำหนดอนุโลมแล้วแต่กรณี ภายใต้หลักการโอกาสในการประกอบอาชีพของแรงงานท้องถิ่น การนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศ รวมถึงหลักมนุษยธรรมและความเป็นครอบครัว อันมีผลทำให้การขอโควตาจำนวนใบอนุญาตในแต่ละประเภทกิจการมีความยืดหยุ่นค่อนข้างมาก โดยอาศัยดุลยพินิจของนายทะเบียนพิจารณา ซึ่งอาจจะไม่ใช่ระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติที่แท้จริงในการควบคุมดูแลความต้องการของนายจ้างในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละประเภทกิจการ

3) ระบบการขออยู่ต่อในประเทศเพื่อขอรับสิทธิพำนักอาศัยแบบชั่วคราว แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน ต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิขออยู่ต่อในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากแรงงานชาวต่างชาติจะได้รับสิทธิเข้าเมือง ไม่เกินระยะเวลา 90 วัน ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในครั้งแรกที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย เมื่อแรงงานชาวต่างชาติได้รับสิทธิทำงานในประเทศตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวแล้ว ต้องดำเนินการยื่นเรื่องขอรับสิทธิขยายเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อในราชอาณาจักรไทยต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศครั้งละไม่เกิน 1 ปี สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ขยายระยะเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทย ซึ่งเป็นระบบควบคุมการพำนักอาศัยของแรงงานชาวต่างชาติของรัฐบาลไทยรูปแบบหนึ่ง โดยสรุปสังเขป ดังต่อไปนี้

3.1) เงินรายได้ค่าตอบแทน แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการขยายเวลาพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศ จะต้องมียรายได้หรือค่าตอบแทนจากการประกอบธุรกิจหรือทำงานในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจะต้องมียรายได้หรือเงินเดือนในประเทศไทยตามข้อกำหนด ตามกลุ่มประเทศต้นทางของแรงงานชาตินั้น ได้แก่ กลุ่มประเทศที่ 1 ประกอบด้วย ประเทศในทวีปยุโรป (ยกเว้นประเทศรัสเซีย) และทวีปออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นกลุ่มประเทศที่ต้องมีระดับรายได้สูงที่สุด ไม่ต่ำกว่า 50,000 บาทต่อเดือน ในขณะที่ กลุ่มประเทศที่ 4 ประกอบด้วย ประเทศในทวีปแอฟริกา (ยกเว้นประเทศแอฟริกาใต้) กัมพูชา พม่า ลาว และเวียดนาม เป็นกลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำที่สุด ไม่น้อยกว่า 25,000 บาทต่อเดือน

3.2) เงื่อนไขว่าด้วยอัตราส่วนแรงงานในนายจ้าง สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองกำหนดให้สถานประกอบการธุรกิจเอกชนต้องมีอัตราส่วนจำนวนแรงงานชาวต่างชาติต่อแรงงานคนไทยประจำในนายจ้างในแต่ละประเภทที่กำหนด เพื่อให้สิทธิขยายระยะเวลาพำนัก

อาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวด้วยวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ ยกเว้นกรณีแรงงานชาวต่างชาติทำงานในส่วนงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และสถานศึกษาของรัฐ รัฐบาลไทยกำหนดเงื่อนไขว่าด้วยอัตราส่วนแรงงานชาวต่างชาติต่อแรงงานไทยในแต่ละนายจ้าง เพื่อปกป้องโอกาสการมีงานทำของคนไทย ในขณะที่ รัฐบาลก็ต้องการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจจากการลงทุนของธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ จึงกำหนดอัตราส่วนแรงงานในประเภทธุรกิจที่เกี่ยวกับธุรกิจการค้าระหว่างประเทศที่เป็นสำนักงานผู้แทนในประเทศไทย สำนักงานสาขา หรือบริษัทข้ามชาติในอัตราส่วนที่แตกต่างจากธุรกิจประเภททั่วไป

6.1.3 เงื่อนไขของนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

6.1.3.1 เงื่อนไขการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์

ใน ค.ศ. 2016 ประเทศสิงคโปร์มีประชากรสิงคโปร์ (Singapore Residents) จำนวน 3.93 ล้านคน และมีแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวน 1.39 ล้านคน มีสัดส่วนประชากรสิงคโปร์ 3 คน ต่อแรงงานชาวต่างชาติ 1 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์พึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศค่อนข้างมาก เมื่อพิจารณาจำแนกประเภทของแรงงานชาวต่างชาติระหว่างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างกับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะพบว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ได้รับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตประเภท Work Permit จำนวน 992,700 คน ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีจำนวนโดยรวม 372,000 คน แบ่งเป็นประเภท Employment Pass (EP) จำนวน 192,300 คน และประเภท S Pass (SP) จำนวน 179,700 คน ซึ่งมีสัดส่วนแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง 3 คน ต่อแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ 1 คน อันเนื่องมาจากรัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในประเทศที่จำกัดระยะเวลา เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศ โดยเฉพาะ ประกอบกับ รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายการย้ายถิ่นทางประชากร เพื่อเปิดรับโอกาสให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ทั้งประเภท Employment Pass (EP) และประเภท S Pass (SP) สามารถขอรับสิทธิเป็นประชากรสิงคโปร์ โดยไม่จำกัดระยะเวลา แบบพำนักอาศัยอยู่ในประเทศถาวร ทั้งรูปแบบเป็นพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) และรูปแบบเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิเป็นประชากรสิงคโปร์นั้น สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ แบบไม่มีระยะเวลาจำกัดหรืออย่างถาวร โดยไม่ต้องยื่นเรื่องขอสิทธิทำงาน และสิทธิการเข้าเมือง รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่่อนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและนโยบายการย้าย

ถิ่นทางประชากร ด้วยเงื่อนไขหรือเหตุผลหลัก 3 ประการ คือ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนฐานความรู้ โครงสร้างประชากรของประเทศ และความคิดเห็นของสาธารณชน

1) สนับสนุนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจให้ประเทศเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจชั้นนำระดับโลก เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกในภูมิภาคเอเชีย ภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนฐานความรู้ที่ต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์หรือแรงงานระดับทักษะที่มีความรู้ความสามารถเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้ไปสู่เป้าหมายแห่งความเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจระดับโลกในตลาดของภูมิภาคเอเชีย ในขณะที่ แรงงานท้องถิ่นระดับทักษะที่มีอยู่ในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์มีจำนวนจำกัด และรัฐบาลสิงคโปร์ไม่สามารถพัฒนาแรงงานท้องถิ่นให้มีระดับทักษะและความสามารถอย่างเหมาะสมและทันต่อความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจทุนฐานความรู้ เพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจระดับโลกในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ต้องเปิดรับและดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามวิสัยทัศน์ และนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลสิงคโปร์จึงเปิดโอกาสให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยเฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะตามความต้องการของตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ และความต้องการของรัฐบาลสิงคโปร์ เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจทุนฐานความรู้ให้ประเทศสิงคโปร์สามารถเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจระดับโลกในภูมิภาคเอเชีย นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลสิงคโปร์ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทุนฐานความรู้ที่ต้องอาศัยผู้มีความสามารถพิเศษและทักษะจึงเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายเปิดรับและดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้าดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ เพื่อดึงดูดผู้มีความสามารถพิเศษและทักษะ โดยอาศัยคุณสมบัติระดับการศึกษา ประสบการณ์ และรายได้ต่อเดือนของแรงงานชาวต่างชาติเป็นหลักเกณฑ์

2) ปัญหาโครงสร้างทางประชากรสิงคโปร์ โครงสร้างทางประชากร ประกอบด้วย อัตราการเกิด อัตราผู้สูงอายุ และชาติพันธุ์เป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีผลต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เนื่องมาจากปัญหาประชากรวัยแรงงานของประเทศสิงคโปร์มีแนวโน้มจำนวนลดลงภายใต้สาเหตุของอัตราการเกิดที่ลดลง และอัตราผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมรับมือกับแก้ไขปัญหาความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางประชากร ทั้งอัตราการเกิดที่ลดลง และอัตราผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงเปิดโอกาสให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศในระยะเวลาที่จำกัดแบบชั่วคราวภายใต้ นโยบายการเคลื่อนย้าย

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รวมถึงการให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสามารถเปลี่ยนสถานภาพเข้าสู่การเป็นประชากรสิงคโปร์ (Singapore Residents) โดยการขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) และพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) ภายใต้นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศและนโยบายทางประชากรของรัฐบาล

นอกจาก ปัญหาทางโครงสร้างทางประชากรสิงคโปร์ที่ประกอบด้วยอัตราการเกิดและอัตราผู้สูงอายุแล้ว ประเด็นสัดส่วนโครงสร้างกลุ่มชาติพันธุ์ของประชากรสิงคโปร์ในครั้งเมื่อประเทศสิงคโปร์ประกาศอิสรภาพที่เรียกว่า CMIO คือ ชาวจีน (Chinese) ชาวมาเลย์ (Malay) ชาวอินเดีย (Indian) และอื่น ๆ (Other) เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งที่สำคัญทางโครงสร้างทางประชากร รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยโครงสร้างของกลุ่มชาติพันธุ์นี้เป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อเป็นประชากรสิงคโปร์ ถึงแม้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติเป็นประชากรสิงคโปร์อย่างชัดเจน รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยโครงสร้างกลุ่มชาติพันธุ์รูปแบบ CMIO เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาอนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเปลี่ยนสถานภาพเข้าสู่การเป็นประชากรสิงคโปร์ (Singapore Residents) โดยการขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) และพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) เพื่อรักษาสมดุลกลุ่มชาติพันธุ์ให้เป็นไปตามสัดส่วน CMIO ในครั้งเมื่อประเทศสิงคโปร์ประกาศอิสรภาพ

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาโครงสร้างประชากรของประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ อัตราการเกิดที่ต่ำ อัตราผู้สูงอายุ และสัดส่วนโครงสร้างของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีผลทำให้รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศในระยะเวลาที่จำกัด และรัฐบาลสิงคโปร์ได้ผนวกนโยบายการย้ายถิ่นทางประชากรจากการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการย้ายถิ่นทางประชากร เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรของประเทศด้วยการคัดสรรคุณภาพของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งนโยบายการย้ายถิ่นทางประชากรของประเทศสิงคโปร์เปิดโอกาสให้เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศเท่านั้น ไม่รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง

3) ความคิดเห็นของสาธารณชน รัฐบาลสิงคโปร์เปิดโอกาสและดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาทำงานในประเทศ รวมถึงการพยายามชี้แจงต่อประชาชนชาวสิงคโปร์เข้าใจถึงความจำเป็นที่รัฐบาลต้องเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาในตลาดแรงงานของประเทศแบบชั่วคราว และการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เป็น

ประชากรสิงคโปร์ แต่ชาวสิงคโปร์ก็ยังคงมีความไม่พึงพอใจต่อนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากชาวสิงคโปร์เห็นว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศเป็นสาเหตุของปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นในประเทศ รวมถึงปัญหาสังคมต่าง ๆ ของประเทศ ได้แก่ ปัญหาราคาที่ฟูกอศัย ปัญหาการขนส่งมวลชน และปัญหาการสูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ ปัญหาความไม่พึงพอใจของชาวสิงคโปร์ที่มีต่อรัฐบาลเกิดขึ้นครั้งใหญ่ ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 เมื่อรัฐบาลสิงคโปร์เสนอรายงานต่อสาธารณชนในประเด็นนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ในรายงาน Population White Paper เรื่อง “A Sustainable Population for a Dynamic Singapore” ชาวสิงคโปร์จำนวนมากออกมาประท้วงต่อต้านการเพิ่มจำนวนประชากรสิงคโปร์ให้มีจำนวน 6.9 ล้านคน โดยให้สิทธิชาวต่างชาติเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ และให้สิทธิสัญชาติแก่ชาวต่างชาติเป็นพลเมืองสิงคโปร์ ภายใน ค.ศ. 2030 ซึ่งมีชาวสิงคโปร์จำนวนมาก และเป็นการประท้วงใหญ่ที่สุดของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งชาวสิงคโปร์จำนวนมากไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว ความไม่พึงพอใจของสาธารณชนที่มีต่อนโยบายการย้ายถิ่นทางประชากร อันมีผลทำให้รัฐบาลสิงคโปร์มีความระมัดระวังต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและการย้ายถิ่นทางประชากรของแรงงานชาวต่างชาติให้เป็นประชากรสิงคโปร์ด้วยเหตุผลทางการเมืองของรัฐบาลสิงคโปร์ที่ชาวสิงคโปร์จะต่อต้านรัฐบาล และมีผลต่อการลงคะแนนเสียงเพื่อการเลือกตั้งของรัฐบาลสิงคโปร์

6.1.3.2 เงื่อนไขการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศบรูไน

ประเทศบรูไนมีจำนวนประชากรน้อยที่สุดในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ใน ค.ศ. 2016 มีประชากรที่มีสถานภาพสัญชาติบรูไน (Brunei Citizens) ร้อยละ 76.8 (324,472 คน) และมีสถานภาพเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยในประเทศบรูไน แบบถาวร (Permanent Residents) ร้อยละ 8.0 (จำนวน 33,816 คน) ในขณะที่ ประเทศบรูไนมีแรงงานชาวต่างชาติที่มีสถานภาพเป็นผู้มีถิ่นพำนักในประเทศบรูไน แบบชั่วคราว (Temporary Residents) โดยชอบด้วยกฎหมาย ร้อยละ 15.2 (จำนวน 64,390 คน) ซึ่งประเทศบรูไนมีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเป็นจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรของประเทศ ถึงแม้ว่าประเทศบรูไนจะมีจำนวนแรงงานชาวต่างชาติเพียงจำนวน 64,390 คน ซึ่งมีจำนวนปริมาณค่อนข้างน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน เมื่อพิจารณาสัดส่วนของแรงงานชาวต่างชาติแล้วนั้น ประเทศบรูไนมีสถานะพึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศค่อนข้างมาก โดยมีสัดส่วนระหว่างประชากรบรูไน 5.5 คน ต่อแรงงานชาวต่างชาติ 1 คน รัฐบาลประเทศบรูไนเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ถึงแม้ว่า รัฐบาลบรูไนจะไม่มีการจำแนกระดับทักษะระหว่างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะและระดับล่าง ประเทศบรูไนก็ยังคงมี

กระแสนการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ ภายใต้เงื่อนไขหรือสาเหตุหลักอย่างน้อย 4 ประการ คือ ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่น โอกาสผลตอบแทนที่สูงจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะ อุปสงค์ของนายจ้างในภาคอุตสาหกรรมพลังงาน และความกังวลต่อปัญหาการว่างงานของรัฐบาล ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในเชิงปริมาณและคุณภาพ ประเทศบรูไนมีจำนวนประชากรค่อนข้างน้อย และมีจำนวนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศประมาณ 2 ใน 3 ต่อจำนวนประชากรบรูไน ซึ่งมีผลทำให้แรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ในขณะที่ แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะก่อให้เกิดผลผลิตทางการค้าและการบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของประเทศ รัฐบาลบรูไนจึงแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศด้วยการอนุญาตให้มีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนภายใต้ระยะเวลาชั่วคราวไม่เกิน 2 ปี โดยเฉพาะ ตลาดแรงงานระดับล่างในงานก่อสร้าง คนรับใช้ในบ้าน และธุรกิจค้าปลีกและส่ง เพื่อตอบสนองความต้องการของนายจ้าง และเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในเชิงปริมาณแล้ว ประเทศบรูไนยังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในเชิงคุณภาพในตลาดแรงงานระดับทักษะ เนื่องจากโครงสร้างและคุณสมบัติของแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศไม่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะที่เพียงพอต่อความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในกิจกรรมทางเศรษฐกิจสมัยใหม่และทันสมัยของนายจ้างในประเทศ รวมถึงประเด็นปัญหาที่แรงงานท้องถิ่นนิยมทำงานในภาครัฐบาล เนื่องจากการทำงานในภาคราชการได้รับสวัสดิการและค่าตอบแทนที่สูงกว่าตำแหน่งงานในภาคเอกชน ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในเชิงคุณภาพอันมีผลทำให้รัฐบาลบรูไนต้องนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตำแหน่งงานที่นายจ้างต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในกิจการ โดยเฉพาะ ตำแหน่งงานในระดับสูงของกิจการภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เนื่องจากแรงงานท้องถิ่นมีคุณลักษณะและทักษะค่อนข้างจำกัด และไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้าง ในขณะที่ ภาครัฐก็มีปัญหาความต้องการใช้แรงงานทักษะเช่นเดียวกับภาคเอกชน รัฐบาลบรูไนจึงเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในบางตำแหน่งงานอาชีพในฐานะเป็นลูกจ้างรัฐบาลแบบสัญญาจ้างที่เรียกว่า พนักงานชาวต่างชาติ (Expatriate staff) เช่น นักการศึกษา ช่างเทคนิค วิศวกร โดยเฉพาะ ภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และอุตสาหกรรมบริการวิชาชีพ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นที่มีทักษะและความชำนาญเพื่อทำงานในบางตำแหน่งงานเช่นเดียวกับบริษัทภาคเอกชน

2) โอกาสผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะ
ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะ
ของประเทศบรูไนค่อนข้างสูงกว่าประเทศในภูมิภาค ในขณะที่ รัฐบาลบรูไนไม่มีการจัดเก็บ
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสินค้า และไม่มีภาษีเงินเดือน การไม่จัดเก็บภาษีรายได้ของ
บุคคลธรรมดา มีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ทำงานในประเทศบรูไนไม่ต้องเสีย
ภาษีรายได้ทุกตำแหน่งงาน แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจึงได้รับผลประโยชน์โดยตรงใน
การเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศบรูไนด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลบรูไน
ไม่จัดเก็บภาษีรายได้ โดยเฉพาะ แรงงานระดับทักษะที่มีรายได้ค่อนข้างสูง แรงงาน
ชาวต่างชาติระดับทักษะที่ทำงานในตำแหน่งงานที่สูงก็มีอัตราค่าจ้างแรงงานค่อนข้างสูง
ประกอบกับ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะไม่ต้องเสียภาษีรายได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการ
ดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศ
บรูไน

3) อุปสงค์ของนายจ้างในอุตสาหกรรมพลังงาน ระบบเศรษฐกิจของประเทศบรูไนใน
ภาคอุตสาหกรรมน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และพลังงานที่เป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ
โดยประเทศบรูไนมีบริษัทท้องถิ่น และบริษัทข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรมพลังงานเป็นจำนวน
มากที่มีความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะ และมีประสบการณ์เฉพาะทาง โดยเฉพาะ วิศวกร
ในตำแหน่งงานต่าง ๆ อุปสงค์ของนายจ้างในภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติใน
ตลาดแรงงานของประเทศบรูไนเป็นแหล่งความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะที่สำคัญของ
ประเทศ ซึ่งมีผลทำให้มีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงาน
ระดับทักษะของประเทศบรูไน เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมหลักของระบบเศรษฐกิจของประเทศ
บรูไนที่มีต้องการใช้แรงงานระดับทักษะเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ นายจ้างในภาคอุตสาหกรรม
นี้ไม่สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตำแหน่งงานอาชีพนั้น ๆ ทั้งนี้ นายจ้างใน
ภาคอุตสาหกรรมพลังงานของประเทศบรูไนเป็นกิจการประเภทเครือข่ายของบริษัทข้ามชาติ
หรือบริษัทระหว่างประเทศ มีผลทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามา
ทำงานในประเทศบรูไนภายใต้เครือข่ายของบริษัทข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรมพลังงานที่
ตั้งอยู่ทั้งในประเทศบรูไน โดยส่งพนักงานเข้ามาทำงานในบริษัทเครือข่ายในประเทศบรูไน
หรือบริษัทการว่าจ้างคนนอก (Outsources) ซึ่งเป็นรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานตาม
โครงการ และเครือข่ายบริษัท ซึ่งนายจ้างในภาคอุตสาหกรรมพลังงานที่ดำเนินกิจกรรมทาง
เศรษฐกิจของประเทศบรูไนเป็นแหล่งความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ส่งผล
ทำให้มีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน
รวมถึงแรงงานไทยระดับทักษะ โดยเฉพาะ ตำแหน่งงานวิศวกร และช่างเทคนิคทางด้าน
วิศวกรรมศาสตร์

4) ปัญหาการว่างงานของแรงงานในประเทศ ประเทศบรูไนมีอัตราการว่างงานค่อนข้างสูง ร้อยละ 6.9 รัฐบาลบรูไนให้ความสำคัญต่อปัญหาการว่างงานและพยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้ โดยการให้การศึกษาและฝึกอบรมให้แก่ชาวบรูไนให้มีทักษะและความสามารถในการทำงาน รัฐบาลต้องการลดภาวะการพึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศ โดยพยายามควบคุมการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างด้วยเครื่องมือต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่านายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น และไม่มีแรงงานท้องถิ่นสามารถทำงานในตำแหน่งงานนั้นได้ เฉพาะในตำแหน่งงานที่ไม่สามารถสรรหาคนหางานท้องถิ่น นายจ้างจึงสามารถขอรับสิทธินำเข้าแรงงานชาวต่างชาติได้

6.2 อภิปรายผล

6.2.1 แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

ปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้มีเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง แต่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ รวมถึงการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ซึ่งปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีแนวโน้มเพิ่มมากยิ่งขึ้น (Iredale, 2001) และรัฐบาลประเทศปลายทางพยายามดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ไม่เฉพาะในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น รัฐบาลประเทศปลายทางในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วยังอาศัยนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราวโดยจำกัดระยะเวลา รวมถึงนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรโดยไม่จำกัดระยะเวลา เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง

ความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง รัฐบาลประเทศปลายทางให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้าสู่ตลาดแรงงานของประเทศปลายทางภายใต้ความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางเป็นสำคัญ การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทดแทนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะเป็นกลยุทธ์หนึ่งของรัฐบาลประเทศปลายทาง เพื่อแก้ไขปัญหาตลาดแรงงานของประเทศปลายทางในระยะสั้น หรือ/และระยะยาว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลประเทศปลายทางไม่ได้ปล่อยให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางอย่างอิสระเสรี รัฐบาลประเทศปลายทางอาศัยเครื่องมือบางอย่างเพื่อกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่จะขอรับสิทธิทำงานในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง

รัฐบาลประเทศปลายทางในแต่ละประเทศกำหนดนิยามและตัวชี้วัดของคำว่า “แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ” และหรือ “ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ” แตกต่างกัน ตามความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของแต่ละประเทศปลายทาง อันมีผลทำให้ นิยามและตัวชี้วัดของความเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะไม่มีความเป็นสากล และไม่มีความมาตรฐานเดียวกัน รัฐบาลประเทศปลายทางกำหนดนิยามและหรือตัวชี้วัดของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อจำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติระหว่างแรงงานระดับล่างกับแรงงานระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ประกอบกับนิยามและตัวชี้วัดของคำว่า “แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ” และหรือ “ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ” ของในแต่ละประเทศมีความเป็นพลวัตที่สามารถเปลี่ยนแปลงตามบริบทของกลไกตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง และห้วงระยะเวลานั้น ๆ

คำว่า “ผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ (Skilled Migrant)” “แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ (Skilled Foreign Migrant Worker)” เป็นความซับซ้อนและยากต่อการให้คำนิยามที่เป็นสากล ซึ่งค่อนข้างเป็นคำที่มีความเป็นนามธรรม (Abstract Term) และมีการให้ความหมายที่แตกต่างกันในแต่ละบริบทของประเทศปลายทาง ซึ่งมีคำที่นิยมเรียกใช้ที่หลากหลาย เช่น “การย้ายถิ่นระดับทักษะ” (Skilled Migration) หรือ “สมองไหล” (Brain Drain) หรือ “คุณสมบัติ” (Qualification) หรือ ทักษะสูง “Highly Skilled” เป็นต้น การศึกษาของ OECD ใช้คำว่าบุคคลที่มีระดับทักษะสูง “Highly Skilled” ที่มีความหมายถึง บุคคลที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยทั่วไป คือ พยาบาล นักเทคโนโลยีสารสนเทศศาสตร์ ครูสอนภาษา และนักเรียนต่างชาติก็ถูกรวมเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ (Iredale, 2001) ในขณะที่ ผู้เชี่ยวชาญในบางสาขาวิชาชีพก็ไม่ได้ถูกรวมในนิยามนี้ของ OECD จากนิยามของคำว่า “ทักษะ” ที่ไม่มีความลงตัวและไม่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน เนื่องจากคำว่าทักษะเป็นเรื่องของคุณค่า นิยามของคำว่าทักษะ จึงมีแนวโน้มที่ให้ความสำคัญต่อทักษะที่มีคุณค่า (Valuable Skills) หรือทักษะที่เป็นประโยชน์ (Profitable Skills) ในแต่ละบริบทของประเทศปลายทาง การให้นิยามของคำว่า ระดับทักษะ (Skilled) จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการแรงงานของตลาดแรงงานในประเทศปลายทาง หรืออุปสงค์ (Demand) ของตลาดแรงงานในประเทศปลายทางที่เป็นผู้กำหนด ดังนั้น คำว่า ทักษะ จึงไม่ได้มีความเป็นสากล การเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะหรือผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะของบุคคลเป็นสิ่งที่ได้รับมาจากรัฐบาลของประเทศปลายทาง และไม่ได้มีความเป็นสากลที่ในแต่ละประเทศจะต้องให้คำนิยามนี้เหมือนกัน แต่การให้ความหมายว่าใครคือบุคคลที่มีทักษะหรืออะไรคือตัวบ่งชี้ของคำว่าทักษะนั้น จะขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศปลายทางที่รัฐบาลปลายทางให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะหรือผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง

คำนิยามของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยทั่วไป หมายถึง บุคคลที่เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษา หรือผู้ที่มีปริญญาบัตร หรือมีประสบการณ์เฉพาะในวิชาชีพ ที่สอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญ (Professional) ผู้จัดการ (Managerial) และนักเทคนิค (Technical) ทั้งนี้ นักวิจัยเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะหรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะให้คำจำกัดความขั้นพื้นฐานของความเป็นทักษะ คือ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งเป็นบรรทัดฐานของความเป็นผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ อันมีผลทำให้ผู้ย้ายถิ่นที่มีปริญญาทั้งระดับปริญญาตรี ปริญญาโท หรือปริญญาเอก จัดเป็นกลุ่มผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ (Iredale, 2001) ทั้งนี้ ประเทศปลายทางอาศัยพื้นฐานของความเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ หรือผู้ย้ายถิ่นระดับทักษะ อย่างน้อย 3 ตัวบ่งชี้ คือ ตำแหน่งงานในอาชีพ ระดับการศึกษา และระดับรายได้ เพื่อเป็นการจำแนกว่าใครคือแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ คือ แรงงานชาวต่างชาติผู้ย้ายถิ่น แบบชั่วคราว ซึ่งเป็นชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิให้เข้าเมืองภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ได้รับค่าตอบแทนในประเทศปลายทาง โดยมีระยะเวลาของการพำนักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทางที่จำกัด (The United National Statistics Division: UNSD, 2017) ในขณะที่ ผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International migrants) คือ ชาวต่างชาติที่เปลี่ยนแปลงหรือย้ายประเทศที่พำนักอาศัยอยู่จากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง (UNDESA, 1998) ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นบุคคลที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ภายใต้ระยะเวลาที่รัฐบาลประเทศปลายทางจำกัดสิทธิเท่านั้น และต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางภายหลัง เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับสิทธิ ดังนั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราว จึงไม่ได้เป็นการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรโดยไม่มีระยะเวลาจำกัด จึงอาจกล่าวได้ว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางเป็นเพียงการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศแบบชั่วคราว แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะได้รับสิทธิเข้าเมือง สิทธิพำนักอาศัยอยู่ และสิทธิทำงานในประเทศปลายทางภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาที่จำกัดตามรัฐบาลประเทศปลายทางกำหนด แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจึงเป็นเพียงผู้ย้ายถิ่นชั่วคราวในประเทศปลายทาง ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่ย้ายถิ่นที่อยู่หรือเปลี่ยนแปลงประเทศ เพื่อพำนักอาศัยอยู่อย่างถาวรในประเทศปลายทางโดยไม่มีระยะเวลากำหนดหรือระยะยาวเสมอไป

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ จึงเป็นผู้ย้ายถิ่นแรงงานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วยเหตุผลเพื่อทำงานในรูปแบบชั่วคราวที่มีระยะเวลาจำกัดในประเทศปลายทาง ซึ่งมีได้เข้ามาพำนักอาศัยอยู่อย่างถาวรในประเทศปลายทาง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การเข้ามาทำงานหรือการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติ แบบชั่วคราว โดยมีระยะเวลาจำกัดสิทธิต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในแต่ละประเทศปลายทางมีความ

แตกต่างกันที่ อาทิ รัฐบาลบรูไนให้สิทธิทั้ง 3 สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติ ไม่เกินครั้งละ 2 ปี ได้แก่ สิทธิทำงาน สิทธิเข้าเมือง และสิทธิการพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติ ไม่เกินครั้งละ 3 ปี รวมถึงสิทธิเข้าเมืองและสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ แต่ รัฐบาลไทยกำหนดระยะเวลาในการให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศของแรงงานชาวต่างชาติที่แตกต่างกัน โดยสิทธิเข้าเมืองได้ไม่เกิน 90 วัน สิทธิทำงาน ไม่เกินครั้งละ 2 ปี และสิทธิการพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ ไม่เกินครั้งละ 1 ปี

ข้อกำหนดระยะเวลาที่จำกัดของสิทธิทำงานและหรือสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ เป็นไปตามเงื่อนไขของแต่ละรัฐบาลประเทศปลายทาง เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลประเทศปลายทางที่มีนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยเฉพาะ ระยะเวลาที่ให้สิทธิทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ค่อนข้างมากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เพื่อดึงดูดและสนับสนุนให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงาน รวมถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเฉพาะทางของรัฐบาลประเทศปลายทาง รัฐบาลประเทศปลายทางจะกำหนดคุณสมบัติและคุณลักษณะของแรงงานระดับทักษะตามความต้องการของรัฐบาลปลายทางเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจตามวิสัยทัศน์ของรัฐบาลประเทศปลายทาง โดยให้สิทธิทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศที่ค่อนข้างพิเศษมากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยทั่วไป อาทิ รัฐบาลไทยคัดสรรเลือกแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามวิสัยทัศน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ตอบสนองนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยให้สิทธิทำงานในประเทศ ประเภทสมาร์ทวิซ่า มีระยะเวลามากกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภททั่วไป เช่นเดียวกับรัฐบาลสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิทำงานในประเทศแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภท EP ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามวิสัยทัศน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลสิงคโปร์โดยให้สิทธิทำงานในประเทศกลุ่มนี้มีระยะเวลามากกว่ากลุ่มแรงงานชาวต่างชาติ ประเภท S Pass

ในส่วนของคุณสมบัติหรือคุณลักษณะความเป็นแรงงานระดับทักษะนั้น ไม่มีนิยามที่ยอมรับอย่างมาตรฐานและชัดเจน ทั้งนี้ OECD ใช้มาตรฐานตามอุปสงค์อุปทานในตลาดแรงงานในประเทศปลายทาง โดยกำหนดให้บุคคลที่ได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเกณฑ์พื้นฐาน ในขณะที่ อุปทานของแรงงาน คือ ผู้ที่ได้รับการว่าจ้างในตำแหน่งงานอาชีพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ถึงแม้ว่า บุคคลนั้นจะไม่ได้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (OECD, 2002; 13) ในขณะที่ มี

บางส่วนเท่านั้น ที่ทำงานในตำแหน่งงานอาชีพที่ตรงสาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา ในขณะที่ บางบุคคลจบการศึกษาสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ไม่ได้ทำงานในตำแหน่งงานที่ตรงสาขาวิชา ในการนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระดับการศึกษา ทั้งวุฒิการศึกษา และสาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา อาจไม่ใช่เงื่อนไขหลักของตัวชี้วัดความเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ในขณะที่ การกำหนดตำแหน่งงานอาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง อาจเป็นเงื่อนไขของตัวชี้วัดที่สำคัญมากกว่าระดับการศึกษาของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดตำแหน่งงานอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เป็นเกณฑ์พื้นฐานของความเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ในขณะที่ ระดับการศึกษาและวุฒิการศึกษาของแรงงานชาวต่างชาติเป็นเพียงองค์ประกอบของเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งงานอาชีพนั้น ๆ

ตำแหน่งงานอาชีพที่ตลาดแรงงานของประเทศปลายทางต้องการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลประเทศปลายทางสามารถอาศัยหลักเกณฑ์และโครงสร้างตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Standard Classification of Occupations: ISCO 1988) ที่กำหนดระดับทักษะให้แต่ละตำแหน่งงานอาชีพ แบ่งเป็น 4 ระดับ โดยตำแหน่งงานอาชีพที่อยู่ระดับทักษะที่ 1 เป็นตำแหน่งงานในอาชีพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่ไม่ได้ใช้ทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงาน ในขณะที่ ตำแหน่งงานอาชีพที่อยู่ระดับทักษะที่ 4 เป็นตำแหน่งงานอาชีพที่ต้องอาศัยทักษะวิชาชีพในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 เป็นตำแหน่งงานอาชีพระดับทักษะวิชาชีพหรือทักษะชำนาญการสูงในการทำงานของนายจ้าง ในขณะที่ ตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 1-2 เป็นตำแหน่งงานอาชีพในระดับล่างที่ไร้ทักษะ ซึ่งเป็นเพียงตำแหน่งงานอาชีพขั้นพื้นฐานที่ไม่ได้ใช้ทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงาน ในขณะที่ ตำแหน่งงานอาชีพที่อยู่ระดับทักษะที่ 3 เป็นตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ระหว่างกลางของระดับทักษะกับระดับล่าง ซึ่งเป็นตำแหน่งงานอาชีพประเภทงานเทคนิควิชาชีพพื้นฐานต่าง ๆ ที่ต้องใช้ทักษะทางเทคนิควิชาชีพในการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยอาจอาศัยหลักเกณฑ์และโครงสร้างตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติ โดยขั้นพื้นฐาน ได้แก่

1) ระดับทักษะที่ 1-2 เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ไร้ทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพในหมวดอาชีพ 4 ถึง 9 ตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็น

ตำแหน่งงานอาชีพในระดับล่างที่ไม่ได้ใช้ทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงาน เช่น อาชีพขั้นพื้นฐาน เสมียน ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือ และผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน

2) ระดับทักษะที่ 3 เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพในหมวดอาชีพ 3 ผู้ประกอบวิชาชีพช่างเทคนิคสาขาต่าง ๆ ซึ่งเป็นตำแหน่งงานที่จัดอยู่ระหว่างกลางของระดับทักษะกับระดับล่าง โดยต้องอาศัยทักษะทางเทคนิควิชาชีพในการปฏิบัติงาน

3) ระดับทักษะที่ 4 เป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศภายใต้ตำแหน่งงานอาชีพในหมวดอาชีพ 1 และ 2 เท่านั้น ซึ่งเป็นตำแหน่งงานอาชีพในวิชาชีพหรือทักษะชำนาญการสูงในการปฏิบัติงาน เช่น ผู้จัดการ และผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ

เมื่ออาศัยการจำแนกคุณสมบัติตำแหน่งงานอาชีพของใบอนุญาตทำงานที่อนุญาตให้ชาวต่างชาติระดับทักษะเข้าเมืองและทำงานในประเทศสิงคโปร์ ด้วยการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล ฉบับ ค.ศ. 2008 (ISCO-08) อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์มีแนวคิดว่าการกำหนดประเภทของใบอนุญาต เพื่อให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ โดยจัดประเภทของระดับทักษะตามตำแหน่งงานในอาชีพที่ชัดเจน ตำแหน่งงานในอาชีพระดับทักษะที่ 4 เป็นตำแหน่งงานอาชีพที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้คุณค่าและให้ความสำคัญเพื่อเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของใบอนุญาตประเภท Employment Pass, Entre Pass และ Personalized Employment Pass ในขณะที่ ตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 ซึ่งเป็นตำแหน่งงานอาชีพที่อาศัยทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงานน้อยกว่าระดับทักษะที่ 4 รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติสามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ด้วยใบอนุญาตประเภท S Pass ซึ่งตำแหน่งงานในอาชีพระดับทักษะที่ 3 และ 4 รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิเข้ามาทำงานในประเทศภายใต้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างจากใบอนุญาตประเภท Work Permit ที่รัฐบาลสิงคโปร์ค่อนข้างจำกัดสิทธิประโยชน์ในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างประเภท Work Permit ทุกประเภท ซึ่งตำแหน่งงานอาชีพจัดอยู่ในระดับทักษะที่ 2 ยกเว้น คนรับใช้ในบ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก ที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 1 ทั้งนี้ อาจกล่าวโดยสรุปว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศสิงคโปร์ภายใต้ใบอนุญาตประเภท S Pass, Employment Pass (EP1) Entre Pass (EP2) และ Personalized Employment Pass (PEP) ปฏิบัติงานในตำแหน่งงานอาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 3 และ 4 ของการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ตารางที่ 6.4 แสดงการวิเคราะห์ระดับทักษะของประเภทใบอนุญาต (Pass) ของประเทศ
สิงคโปร์ตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08)

ลำดับ	ประเภทใบอนุญาต	ระดับ ทักษะ	หมวดใหญ่
1	Employment Pass* (EP1)	4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย
			2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ
2	Entre Pass* (EP2)	4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย
3	Personalized Employment Pass* (PEP)	4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย
			2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ
4	S Pass* (SP)	3	3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ
5	Work Permit for foreign worker (WP)	2	5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า
			6 ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง
			7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง
			8 ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ
			9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน
6	Work Permit for foreign domestic worker (FDW)	1	9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน
7	Work Permit for confinement nanny	1	9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน
8	Work Permit for performing artite	2	5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า

ที่มา: ผู้เขียน

หมายเหตุ * ใบอนุญาตสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของสิงคโปร์

รัฐบาลบรูไนไม่ได้กำหนดตำแหน่งงานอาชีพและประเภทการตรวจลงตราสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างชัดเจน แต่เมื่อวิเคราะห์ระดับทักษะของตำแหน่งงานในอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติภายใต้การจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08) นั้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่หลากหลายภายใต้ความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศบรูไน เนื่องจากประเทศบรูไนประสบปัญหาแรงงานขาดแคลนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติในทุกระดับและทุกประเภท เช่น ตำแหน่งงานช่างไฟฟ้า ช่างเชื่อม และช่างเครื่องกล ซึ่งตามหลักการของการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล ระดับทักษะที่ 2 ในหมวดใหญ่ที่ 7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องภายใต้บริบทปัญหาการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศ รัฐบาลบรูไนให้ตำแหน่งงานอาชีพดังกล่าวอยู่ในกลุ่มกึ่งทักษะสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนได้จนถึงอายุ 58 ปี รวมถึงสามารถขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามได้ ซึ่งกลุ่มกึ่งทักษะสามารถรับสิทธิพิเศษเหนือกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างในกลุ่มไร้ทักษะที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนได้ไม่เกินอายุ 55 ปี อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งงานอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ตลาดแรงงานของประเทศบรูไนต้องการ ได้แก่ ผู้ที่มีทักษะสูงในระดับทักษะที่ 4 ได้แก่ ผู้ที่ทำงานในตำแหน่งงานหมวดใหญ่ที่ 1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย และหมวดใหญ่ที่ 2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ รวมถึงตำแหน่งงานในระดับทักษะที่ 3 ของหมวดใหญ่ที่ 3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ ซึ่งจัดเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ยกเว้น ตำแหน่งงานในระดับทักษะที่ 1 ในหมวดใหญ่ที่ 9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน รวมถึงตำแหน่งงานในระดับทักษะที่ 2 ที่อยู่ในหมวดใหญ่ที่ 4 เสมียน หมวดใหญ่ที่ 5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า และหมวดใหญ่ที่ 8 ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ ซึ่งจัดเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ไร้ทักษะและทักษะต่ำในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน

ตารางที่ 6.5 แสดงการวิเคราะห์ระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติในประเทศไทยใน ตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08)

กลุ่มประเภท	ระดับทักษะ	หมวดใหญ่
แรงงานระดับทักษะ ผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ	4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้ บัญญัติกฎหมาย
		2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ
ผู้มีทักษะเทคนิค	4	1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้ บัญญัติกฎหมาย
		2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ
กึ่งทักษะ	3	3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่ เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ
	2	7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง
แรงงานระดับล่าง ไร้ทักษะและทักษะต่ำ	2	4 เสมียน
		5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า
		8 ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและ เครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานด้านการ ประกอบ
	1	9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน

ที่มา: ผู้เขียน

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วย 2 ประเภท คือ ประเภททั่วไป (มาตรา 59) และประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 62) ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2561 เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจำแนกตามหมวดอาชีพและระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายระหว่าง พ.ศ.2554-2558 โดยอาศัยหลักเกณฑ์และโครงสร้างตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO) พบว่า ตำแหน่งงานในหมวดอาชีพของแรงงานชาวต่างชาติ ประเภททั่วไป (มาตรา 59) แรงงานชาวต่างชาติได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศไทยในทุกหมวดอาชีพ โดยส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในหมวดอาชีพผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการอาวุโส และผู้จัดการ (หมวดอาชีพที่ 1) มากที่สุด รองลงมา คือ หมวดอาชีพผู้ประกอบการวิชาชีพ (หมวดอาชีพที่ 2) และหมวดอาชีพช่าง

เทคนิคและอาชีพที่เกี่ยวข้อง (หมวดอาชีพที่ 3) ในขณะที่ ประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 62) แรงงานชาวต่างชาติส่วนใหญ่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในหมวดอาชีพผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการอาวุโส และผู้จัดการ (หมวดอาชีพที่ 1) ในหมวดอาชีพผู้ประกอบการวิชาชีพ (หมวดอาชีพที่ 2) และหมวดอาชีพช่างเทคนิค(หมวดอาชีพที่ 3) ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่า แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศไทยที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศไทยมีตำแหน่งงานในหมวดอาชีพที่ 1+2 ซึ่งเป็นตำแหน่งงานในระดับทักษะที่ 4 และตำแหน่งงานในหมวดอาชีพที่ 3 ซึ่งเป็นตำแหน่งงานในระดับทักษะที่ 3 ทั้งใบอนุญาตทำงาน ประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และโครงสร้างตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO-08) ที่เป็นตำแหน่งงานในระดับทักษะที่ค่อนข้างสูงที่ต้องอาศัยความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ภายใต้ใบอนุญาตทำงานของประเทศไทยในปัจจุบัน แรงงานชาวต่างชาติ ทั้งประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุนที่ได้รับอนุญาตทำงานจากรัฐบาลไทยบางส่วนเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในหมวดอาชีพในระดับทักษะที่ 1 และ 2 ซึ่งไม่ได้ใช้ทักษะที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงาน และไม่ใช้ตำแหน่งงานของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ (Skilled Workers)

ระดับรายได้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์ต้องมีเงินเดือน ไม่น้อยกว่า 2,200 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 53,000 บาท) เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานใบอนุญาตประเภท S Pass ซึ่งเป็นระดับรายได้ขั้นต่ำที่สุดของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในบริบทของตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ เมื่อแรงงานชาวต่างชาติได้รับเงินเดือนไม่น้อยกว่า 3,600 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 86,900 บาท) สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานในฐานะเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยใบอนุญาตประเภท EP Employment Pass (EP1) และเมื่อได้รับจะต้องมีเงินเดือนขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 12,000 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 288,350 บาท) อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระดับรายได้ขั้นต่ำของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเป็นตัวบ่งชี้ขั้นพื้นฐานในการจัดจำแนกประเภทแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะไม่น้อยกว่าที่รัฐบาลกำหนดอย่างเป็นทางการเพื่อให้นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในกิจการ รวมถึงการให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์

ตาราง 6.6 แสดงระดับรายได้ขั้นต่ำของประเภทใบอนุญาต (Pass) ในประเทศสิงคโปร์

ลำดับ	ประเภท	รายได้ขั้นต่ำ	หมายเหตุ
1	Employment Pass (EP1)	ขั้นต่ำ \$ 3,600 ต่อเดือน	
2	Entre Pass (EP2)	ไม่กำหนด	สร้างธุรกิจใหม่ทุนจดทะเบียน บริษัทไม่น้อยกว่า \$ 5,000 และมี หุ้นไม่น้อยกว่า 30 %
3	Personalized Employment Pass (PEP)	ผู้ที่มี EP และมีรายได้ไม่น้อยกว่า \$ 12,000 หรือ ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่มี เงินเดือนไม่น้อยกว่า \$ 18,000	
4	S Pass (SP)	ขั้นต่ำ \$ 2,200 ต่อเดือน	สามารถขอผู้ติดตามได้ ถ้ามีรายได้ ขั้นต่ำ \$ 6,000 ต่อเดือน

ระดับรายได้ของประเทศบรูไน รัฐบาลบรูไนไม่ได้มีข้อกำหนดว่าด้วยระดับรายได้ขั้นต่ำของแรงงานชาวต่างชาติทุกประเภท ประกอบกับ รัฐบาลบรูไนอาศัยการตรวจลงตราเพื่อทำงานของแรงงานชาวต่างชาติทุกประเภทด้วยการตรวจลงตราประเภท Employment Visa แต่รัฐบาลบรูไนให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวแรงงานชาวต่างชาติเข้าเมืองภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อการรวมตัวของครอบครัวด้วยการตรวจลงตราประเภท Dependent Visa ซึ่งรัฐบาลประเทศบรูไนให้สิทธิเฉพาะบางตำแหน่งงานอาชีพ ได้แก่ กลุ่มผู้มีความชำนาญพิเศษ (Professional personnel) ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) และผู้จัดการ (Managerial) ที่ต้องมีได้รับเงินเดือนไม่น้อยกว่า 1,500 เหรียญบรูไน (31,374 บาท) ในขณะที่ รัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เพื่อขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเข้าเมืองมาเป็นผู้ติดตาม อาจกล่าวได้ว่า ระดับรายได้ขั้นต่ำที่รัฐบาลบรูไนบ่งชี้ความเป็นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างไม่เป็นทางการ คือ ไม่น้อยกว่า 1,500 เหรียญบรูไนต่อเดือน เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้สามารถนำสมาชิกครอบครัวมาเป็นผู้ติดตามในประเทศบรูไน

การจำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติโดยอาศัยตำแหน่งงานอาชีพในแต่ละหมวดอาชีพของการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ และแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง สามารถช่วยให้รัฐบาลประเทศปลายทางบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติตามเงื่อนไขการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศ เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงเพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยอาจกำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีเงื่อนไขทางการศึกษา ประกอบการพิจารณา ร่วมกับตำแหน่งงานอาชีพ ซึ่งระดับการศึกษาปริญญาตรีเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของการเข้าสู่ตำแหน่งงานอาชีพในหมวดอาชีพ 1 และ 2 ซึ่งเป็น

ตำแหน่งงานอาชีพในวิชาชีพหรือทักษะชำนาญการสูงในการปฏิบัติงาน เช่น ผู้จัดการ และผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ

6.2.2 ความแตกต่างระหว่างการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราว (Temporary Skilled Labour Migration)

การขอรับสิทธิเข้าเมืองและหรือการขอรับสิทธิทำงานเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด โดยแรงงานชาวต่างชาติจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง ภายหลังจากระยะเวลาที่รัฐบาลปลายทางให้สิทธินั้น การให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศปลายทาง แบบชั่วคราว ภายใต้วิธีการแก้ไขปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางไม่ได้จำกัดเฉพาะ ปัญหาในเชิงปริมาณ แต่รวมถึงปัญหาความขาดแคลนแรงงานในเชิงคุณภาพของแรงงานท้องถิ่น เนื่องจาก รัฐบาลประเทศปลายทางหลายแห่งมีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศบนฐานความรู้ และนวัตกรรม รวมถึงเป้าหมายการหลุดพ้นจากกลุ่มประเทศระดับรายได้ปานกลางไปสู่กลุ่มประเทศระดับรายได้สูง ในขณะที่ แรงงานระดับทักษะในประเทศ ไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้าง รัฐบาลประเทศปลายทาง จึงอนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศปลายทางภายใต้ความต้องการว่าจ้างแรงงานของนายจ้าง ซึ่งเป็นระบบอุปสงค์ของกิจการในประเทศปลายทาง เพื่อให้ นายจ้างสามารถนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศ โดยมีเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งมีได้ให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะอย่างถาวร หรือไม่จำกัดระยะเวลา ทั้งนี้ เมื่อรัฐบาลประเทศปลายทางสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในตลาดแรงงานของประเทศอย่างสอดคล้องต่อความต้องการของนายจ้างแล้ว รัฐบาลประเทศปลายทางก็จะสามารถลดปริมาณการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยการสร้างเงื่อนไขของคุณสมบัติและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติ เฉพาะบุคคลที่ตลาดแรงงานในประเทศปลายทางมีความต้องการเท่านั้น

รัฐบาลประเทศปลายทางหลายประเทศมีการสร้างระบบกลไกการควบคุมความต้องการของนายจ้างให้มีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเท่าที่จำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางของ

นายจ้าง รวมถึงเพื่อป้องกันปัญหาการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม ระบบและกลไกต่าง ๆ ของรัฐบาลประเทศปลายทางที่ใช้ควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีจำนวนน้อยกว่าระบบกลไกที่ใช้ควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง รวมถึง รัฐบาลประเทศปลายทางสร้างระบบกลไก และสิทธิประโยชน์ในรูปแบบที่หลากหลายที่เป็นการสนับสนุนและดึงดูดการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะให้เข้ามาเป็นทุนมนุษย์ในการสร้างความรู้และนวัตกรรมให้แก่ประเทศปลายทาง เช่น การให้สิทธิแก่สมาชิกครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นผู้ติดตามในประเทศปลายทาง การให้สิทธิแก่ผู้ติดตามสามารถทำงานในประเทศปลายทาง โดยไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน และการให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นประชากรของประเทศปลายทางเพื่อเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (Permanent Residents) และพลเมืองของประเทศปลายทาง (Citizens) ซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร (Permanent International Migration) เป็นต้น นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของรัฐบาลประเทศปลายทางช่วยปรับสมดุลของกลไกความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะสมดุล อย่างไรก็ตาม นโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้ระยะเวลาจำกัดแบบชั่วคราว เป็นทางเลือกของรัฐบาลประเทศปลายทางเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศโดยให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศภายใต้การร้องขอและนำเข้าของนายจ้างโดยจำกัดระยะเวลา

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แบบถาวร (Permanent International Migration)

การขอรับสิทธิเข้าเมืองด้วยระบบตรวจลงตราหรือวีซ่า และ/หรือสิทธิดำเนินการทางเศรษฐกิจด้วยระบบใบอนุญาตทำงานเป็นเครื่องมือหลักที่สำคัญต่อการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อให้สิทธิเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางแบบชั่วคราว ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถขอรับสิทธิเป็นพลเมือง (Citizens) และ/หรือขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (Permanent Residents) ของประเทศปลายทาง ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อพำนักอาศัยและทำงานในประเทศปลายทางแบบถาวรโดยไม่จำกัดระยะเวลา การขอรับสิทธิเป็นพลเมืองหรือผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศปลายทาง จึงเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของรัฐบาลประเทศปลายทาง อาทิ รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธินี้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) เป็นสำคัญในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ ในขณะที่ นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบอุปทานเพื่อเปิดรับผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรภายใต้ระบบอุปทาน (Supply -driven System) เป็นสำคัญ โดยรัฐบาลสิงคโปร์เป็นผู้จัดสรรเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ได้รับสิทธิดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ทั้งประเภท Employment Pass (EP) และประเภท S Pass (SP) ให้สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นประชากรสิงคโปร์ ทั้งสิทธิเป็นพลเมืองของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) มีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์แบบถาวรโดยไม่ต้องขอสิทธิทำงาน สิทธิการเข้าเมืองรัฐบาลสิงคโปร์ รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศสิงคโปร์ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดแบบชั่วคราว จึงเป็นเส้นทางนำไปสู่รูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรโดยไม่มีระยะเวลาจำกัด อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของการให้สิทธิการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรนี้ รัฐบาลสิงคโปร์สงวนให้เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเท่านั้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขคุณสมบัติพื้นฐานที่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนด ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างทุกประเภทที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ไม่ได้รับสิทธินี้

รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบอุปทาน (Supply- driven System) โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะตามความต้องการของรัฐบาลสิงคโปร์ โดยให้ความสำคัญต่อทุนมนุษย์ที่มีความรู้และความสามารถตามความต้องการของตลาดแรงงานและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของรัฐบาล เพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาให้สิทธิเป็นประชากรสิงคโปร์ของรัฐบาลสิงคโปร์ ทั้งสิทธิเป็นพลเมืองของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) ไม่เป็นที่เปิดเผยอย่างชัดเจนต่อสาธารณชน รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบอุปทานคล้ายกับประเทศพัฒนาแล้วที่ใช้ระบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบอุปทานด้วยคะแนน เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา อังกฤษ และนิวซีแลนด์ เป็นต้น

ในกรณีของประเทศบรูไน รัฐบาลบรูไนไม่มีนโยบายให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะขอขึ้นรับสิทธิเป็นประชากรบรูไน ถึงแม้ว่า ประเทศบรูไนจะมีปัญหาความขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศ และมีจำนวนประชากรของประเทศค่อนข้างน้อย แต่

รัฐบาลบรูไนก็ไม่มีนโยบายเปิดรับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรโดยให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเป็นประชากรบรูไน ทั้งการเป็นพลเมืองบรูไน (Brunei Citizens) และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (Brunei Permanent Residents) ประเทศบรูไนมีสถิติจำนวนประชากรที่เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นบุตรหลานของบรรพบุรุษของผู้ย้ายถิ่นเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศก่อนสมัยที่ประเทศบรูไนได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษ ซึ่งมีผลทำให้บุตรหลานของผู้ย้ายถิ่นที่ไม่ใช่ชาวพื้นเมืองของประเทศจึงได้รับสิทธิเป็นเพียงผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศ ทั้งนี้ ผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรไม่ใช่ผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากประเทศต้นทางอื่น ๆ เพื่อขอรับสิทธิพำนักอาศัยและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน แต่เป็นคนต่างด้าวในประเทศบรูไนโดยกำเนิด

กรณีประเทศไทย รัฐบาลไทยไม่มีนโยบายว่าด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรโดยให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเป็นประชากร ถึงแม้ว่า ประเทศไทยจะมีคนต่างด้าวประเภทตลอดชีพ ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรและได้รับสิทธิทำงานในประเทศไทยประเภทตลอดชีพได้ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ข้อที่ 10 ที่กำหนดให้คนต่างด้าวที่มีถิ่นฐานในประเทศไทยก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้รับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศโดยไม่ต้องขอรับสิทธิทำงาน เป็นกลุ่มคนประเภท (Permanent Residents) แต่รัฐบาลไทยไม่ได้มีนโยบายเปิดรับผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร เพื่อเข้ามาทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศโดยไม่จำกัดระยะเวลา

รัฐบาลประเทศปลายทางมีรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยไม่จำกัดระยะเวลา รัฐบาลประเทศปลายทางให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิพำนักอาศัยอยู่ และสิทธิดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางโดยไม่ต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธินั้น ๆ ภายหลังที่รัฐบาลประเทศปลายทางให้สิทธิแบบถาวรแล้ว ซึ่งเป็นการมอบสิทธิให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้มีสิทธิต่าง ๆ เทียบเท่าพลเมืองของประเทศปลายทาง ภายใต้หลักผลประโยชน์ในระดับมหภาคของประเทศปลายทางที่ไม่เพียงเป็นประโยชน์ต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง แต่เป็นการเพิ่มสัดส่วนจำนวนทางประชากรระดับทักษะเพื่อประโยชน์ในระยะยาวของประเทศปลายทาง ซึ่งการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรมิใช่เป็นเพียงความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างในระดับจุลภาคแบบชั่วคราวโดยจำกัดระยะเวลา รัฐบาลประเทศปลายทางจึงให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแบบถาวรเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองประชากรของประเทศปลายทาง ซึ่งเป็นนโยบายเปิดรับผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลประเทศปลายทางอาศัยระบบอุปทานคัดสรรผู้ย้ายถิ่นที่มีคุณลักษณะและทักษะตามความต้องการของตลาดแรงงานระดับทักษะในประเทศปลายทาง เช่น นโยบายการย้ายถิ่นระดับทักษะของประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

แคนาดา สหรัฐอเมริกา เป็นต้น รวมถึงนโยบายการย้ายถิ่นของประเทศสิงคโปร์ที่เปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่อาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์

การย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัว (Migration for Family Reunification)

การย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัวแรงงานชาวต่างชาติ เป็นการย้ายถิ่นหรือการเคลื่อนย้ายของผู้ติดตามที่เป็นสมาชิกครอบครัวของผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลประเทศปลายทางให้สิทธิเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแก่สมาชิกครอบครัวทั้งคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ถึงแม้ว่า การย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อการรวมตัวของครอบครัวแรงงานชาวต่างชาติไม่ได้เป็นหลักสิทธิสากล แต่รัฐบาลประเทศปลายทางอาจมีนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานหรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่ให้สิทธิเข้าเมืองและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแก่สมาชิกครอบครัวของผู้ย้ายถิ่น เพื่อเป็นผู้ติดตามแบบชั่วคราว และหรือผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและหรือกฎหมายว่าด้วยการย้ายถิ่นของประเทศปลายทางนั้น ๆ ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกครอบครัวของผู้ย้ายถิ่นได้รับสิทธิการเข้าเมืองมาอยู่ร่วมกับผู้ย้ายถิ่นได้รับสิทธิหลักในประเทศปลายทาง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลประเทศปลายทางอนุญาตให้สิทธิสมาชิกครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลปลายทางกำหนด ซึ่งไม่เฉพาะสิทธิเข้าเมือง และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ อาจรวมถึงสิทธิทำงานในประเทศด้วย ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างแบบชั่วคราว รัฐบาลประเทศปลายทางไม่อนุญาตให้สิทธิเข้าเมือง เพื่อเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ร่วมกับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง

กรณีประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลอนุญาตให้สิทธิแก่สมาชิกครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ และอนุญาตให้สมาชิกครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อดึงดูดและสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง รัฐบาลสิงคโปร์ไม่อนุญาตให้นำสมาชิกครอบครัวเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระดับรายได้ขั้นต่ำของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ต้องการขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเข้ามาอยู่ในประเทศด้วย ซึ่งเป็นระดับรายได้ที่สูงกว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยทั่วไป เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ขอรับสิทธินี้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายการรวมตัวของสมาชิกครอบครัวในประเทศสิงคโปร์อย่างเพียงพอ เมื่อผู้ติดตามเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ร่วมกันในประเทศสิงคโปร์

นอกจากสิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงานในประเทศของครอบครัวของแรงงาน
ชาวต่างชาติระดับทักษะแล้ว สมาชิกครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะยังสามารถ
ยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นประชากรสิงคโปร์ ทั้งสิทธิเป็นพลเมืองของประเทศสิงคโปร์ (Singapore
Citizens; SC) และสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรของประเทศสิงคโปร์ (Singapore
Permanent Residents; SPR) ตามผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับสิทธิหลักที่เป็นประชากรสิงคโปร์ด้วย ทั้งนี้
อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์พยายามสร้างแรงจูงใจให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ
โดยให้สิทธิพิเศษแก่สมาชิกครอบครัว การย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัวแรงงาน
ชาวต่างชาติ และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร เหมือนเช่นเดียวกับผู้ย้ายถิ่นได้รับสิทธิ
หลัก

กรณีประเทศบรูไน รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้สมาชิกครอบครัวแรงงานชาวต่างชาติ
สามารถย้ายถิ่นเข้าเพื่อการรวมตัวของครอบครัว แต่รัฐบาลบรูไนก็มีการตรวจลงตราประเภท
Dependent Visa ซึ่งผู้ย้ายถิ่นเข้าสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองและพำนักอาศัยอยู่ใน
ประเทศบรูไน ไม่เกิน 3 เดือนต่อครั้ง มีผลทำให้แรงงานชาวต่างชาติสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิ
ให้แก่คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ให้เข้าเมืองมาพำนักอาศัย
อยู่ในประเทศบรูไนพร้อมกับแรงงานชาวต่างชาติ แต่รัฐบาลบรูไนกำหนดสิทธินี้ให้แก่สมาชิก
ครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติ เฉพาะบางตำแหน่งงานอาชีพ ได้แก่ กลุ่มผู้มีความชำนาญ
พิเศษ (Professional personnel) ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical) และผู้จัดการ (Managerial)
โดยจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนไม่น้อยกว่า 1,500 เหรียญบรูไน (31,374 บาท) โดยไม่
อนุญาตให้สิทธิทำงานแก่ผู้ติดตาม ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้แรงงาน
ชาวต่างชาติระดับล่างยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้ติดตามสำหรับสมาชิกครอบครัวแรงงาน
ชาวต่างชาติระดับล่าง ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่แรงงาน
ชาวต่างชาติระดับทักษะให้สามารถนำสมาชิกครอบครัวมาเป็นผู้ติดตามในประเทศ โดยไม่
รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง ถึงแม้ว่า รัฐบาลบรูไนไม่มีการตรวจลงตราสำหรับ
ผู้ติดตามของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยเฉพาะ

9.2.3 ระบบการควบคุมเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

รูปแบบนโยบายเปิดรับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ เพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรม
ทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางนั้น มีอย่างน้อย 2 ประเภท คือ 1) การ
เคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระบบอุปทาน (Supply-driven System) และ
2) การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระบบอุปสงค์ (Demand-driven
System)

นโยบายเปิดรับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติภายใต้การขับเคลื่อนด้วยระบบ
อุปทาน (Supply-driven) เป็นรูปแบบที่ผู้ย้ายถิ่นหรือแรงงานไม่จำเป็นต้องมีการว่าจ้างงานใน

ตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง รัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้คัดเลือกใบสมัครของผู้สมัครยื่นเรื่องเพื่อขอย้ายถิ่นเข้าด้วยการประเมินคุณสมบัติทั้งวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ทำงานของผู้สมัครตามความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศปลายทางหรือนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานท้องถิ่นของประเทศปลายทางอย่างอิสระ โดยไม่จำเป็นต้องมีการว่าจ้างงานในนายจ้าง (OECD, 2014: 151) รัฐบาลประเทศปลายทางในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่อาศัยรูปแบบนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะนี้ให้ผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ และพำนักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทาง ทั้งแบบจำกัดระยะเวลา และแบบถาวร เช่น นโยบายของรัฐบาลประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา เป็นต้น รูปแบบนโยบายนี้ต้องการดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจากประเทศต้นทางอื่น ๆ ให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และพักอาศัยถาวรอยู่ในประเทศปลายทาง โดยเฉพาะ ตำแหน่งงานอาชีพที่เป็นที่ต้องการตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง เช่น แพทย์ วิศวกร พยาบาล นักบัญชี นักคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ภายใต้รูปแบบนโยบายนี้ ผู้สมัครที่ต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราว หรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิต่อประเทศปลายทางโดยตรง

ตัวอย่างระบบ “the Canadian Human Capital” ของประเทศแคนาดา ที่เป็นระบบ “Point System” นโยบายของประเทศออสเตรเลีย “the Australian Neo-Corporatist” ซึ่งเป็นระบบ “Point System” ซึ่งทั้งสองประเทศปลายทางนี้ อาศัยนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นเข้าด้วยการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติที่เป็นรูปแบบการเคลื่อนย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ด้วยระบบอุปทาน (Supply-Driven Migration) ผู้ย้ายถิ่นในประเทศปลายทางที่มีคุณสมบัติและความสามารถตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลประเทศปลายทางกำหนดสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางต่อรัฐบาลประเทศปลายทางโดยตรง รัฐบาลประเทศปลายทางจะพิจารณาหลักเกณฑ์คุณสมบัติและประสบการณ์ของผู้สมัครตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถและศักยภาพตามความต้องการของตลาดแรงงานท้องถิ่นในประเทศ เพื่อให้เข้าประเทศมาเป็นทุนมนุษย์ในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง

ผู้สมัครที่ผ่านหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะได้รับสิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และ/หรือสิทธิพำนักอาศัยถาวรในประเทศ ระบบการให้คะแนน “Point System” นี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลประเทศปลายทางให้คะแนนตามคุณลักษณะของผู้สมัครตามความต้องการตลาดแรงงานท้องถิ่นในประเทศ ซึ่งไม่รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เนื่องจากตลาดแรงงานในประเทศปลายทางให้ความสำคัญต่อทุนมนุษย์ในระยะยาวต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ

รวมถึงไม่มีความต้องการแรงงานระดับล่างในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางในระยะยาว ดังนั้น ระบบการให้คะแนนจึงพยายามดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจากประเทศต้นทางอื่น ๆ ให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางของตนเอง ทั้งนี้ รูปแบบนโยบายนี้ไม่เป็นเพียงการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติเพื่อเข้าเมืองและจ้างงานในประเทศปลายทางเท่านั้น แต่ยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับนโยบายการย้ายถิ่นทางประชากรของประเทศปลายทาง เนื่องจากรัฐบาลประเทศปลายทางบางแห่งให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติเปลี่ยนสถานภาพเป็นผู้มีถิ่นฐานพำนักอาศัยถาวรและ/หรือเป็นพลเมืองของประเทศปลายทางได้

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) เป็นนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าประเทศที่ให้นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจเลือกในการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเป็นสำคัญ โดยนายจ้างเป็นผู้เสนอและร้องขอสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานในประเทศปลายทางให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ ทั้งนี้ นายจ้างจะเป็นผู้สรรหาและรับผิดชอบในการเข้าประเทศของแรงงานชาวต่างชาติตามความต้องการของนายจ้างโดยตรง (OECD, 2014: 151) ซึ่งแรงงานชาวต่างชาติอยู่นอกตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง นโยบายนี้เป็นการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติตามความต้องการของนายจ้าง และเป็นความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราวของประเทศปลายทาง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น ประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอาศัยนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานแบบนี้นำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานท้องถิ่นขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ซึ่งจะเป็นระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อว่าจ้างงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราว และส่วนใหญ่เป็นการว่าจ้างงานแรงงานชาวต่างชาติให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับล่างในตำแหน่งงานอาชีพไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ แรงงานรับใช้ในบ้าน แรงงานไร่สวน แรงงานก่อสร้าง เป็นต้น เช่น ประเทศออสเตรเลียเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในสวนผลไม้เฉพาะในช่วงฤดูกาล รูปแบบนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาตินี้อาศัยความต้องการของนายจ้างในประเทศปลายทางเป็นผู้กำหนดให้สิทธิรับแรงงานชาวต่างชาติ นายจ้างเป็นผู้มีบทบาทหลักในการร้องขอนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติจากประเทศต้นทางโดยรัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้พิจารณาให้สิทธิเข้าเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้แก่แรงงานชาวต่างชาติตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติไม่ได้เป็นอิสระเสรี เนื่องจากรัฐบาลประเทศปลายทางมีเครื่องมือบางประการในการควบคุมดูแลความต้องการของนายจ้าง ไม่ให้มีการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเกินความจำเป็น

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ รัฐบาลประเทศปลายทางกำหนดให้บริษัทนายหน้าจัดหางานเป็นตัวแทนของนายจ้างในการสรรหาแรงงาน

ชาวต่างชาติ ซึ่งตัวแทนบริษัทนายหน้าจัดหางานในประเทศปลายทางอาศัยเครือข่ายตัวแทนในประเทศต้นทางสรรหาแรงงานที่มีความสนใจทำงานในประเทศปลายทาง บริษัทนายหน้าจัดหางานในประเทศปลายทางจะคัดเลือกแรงงานชาวต่างชาติที่เหมาะสมด้วยทักษะและประสบการณ์ตามความต้องการของนายจ้างแล้วรายงานให้แก่นายจ้างดำเนินการยื่นเรื่องขอรับสิทธิในการเข้าเมืองและทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติต่อรัฐบาลประเทศปลายทางต่อไป หัวใจหลักของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ คือ นายจ้างมีอำนาจในการตัดสินใจต่อการเลือกหรือไม่เลือกแรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการ ความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติเพื่อผลประโยชน์ของนายจ้างมีความสำคัญมากกว่าความต้องการในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางในระดับมหภาค เพื่อนำแรงงานชาวต่างชาติมาช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทาง ซึ่งมีความแตกต่างจากนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานด้วยระบบอุปทาน (Supply-Driven) ที่ให้ความสำคัญต่อรัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือไม่เลือกแรงงานชาวต่างชาตินั้น โดยให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประเทศในระดับมหภาคเป็นสำคัญในการตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม นโยบายการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศปลายทางเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งเพียงอย่างเดียว รัฐบาลประเทศปลายทางอาศัยการกำหนดนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระบบอุปสงค์ (Demand-driven) ที่ให้ความสำคัญต่อนายจ้างเป็นผู้มีบทบาทหลักในการยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้แก่แรงงานชาวต่างชาติเข้าเมืองและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง เพื่อให้มีการรับแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานภายในประเทศตามความจำเป็นของตลาดแรงงานในประเทศ แต่รัฐบาลปลายทางก็เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาร่วมระหว่างนายจ้าง เพื่อผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ของนายจ้าง

6.2.4 รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แบบชั่วคราว

ถึงแม้ว่ารัฐบาลประเทศปลายทางจะจำแนกรูปแบบของระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติแล้ว อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางมีหลากหลายรูปแบบ การจัดจำแนกรูปแบบของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะโดยเฉพาะ จะช่วยให้รัฐบาลประเทศปลายทางสามารถบริหารจัดการและกำกับดูแลแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากความแตกต่างของรูปแบบนายจ้างและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติที่มีต่อการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศที่ต่างกัน ดังนั้น การจัดจำแนกรูปแบบของการ

เคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้มีความสำคัญต่อการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) ของนายจ้างที่ เป็นผู้ร้องขอให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติต่อรัฐบาลประเทศปลายทาง รัฐบาลประเทศปลายทางสามารถกำหนดเงื่อนไขของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในแต่ละประเภทของนายจ้างภายใต้ผลประโยชน์ระดับมหภาคของประเทศปลายทางมากกว่าผลประโยชน์ระดับจุลภาคของนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างเป็นผู้มีบทบาทหลักในการตัดสินใจเลือกว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติภายใต้การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ ดังนั้น รัฐบาลประเทศปลายทาง จึงควรให้ความสำคัญต่อประเภทของนายจ้างที่สามารถร้องขอให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติเป็นสำคัญมากกว่าคุณสมบัติและคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นหลักการของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) ที่ต้องให้ความสำคัญต่อนายจ้างที่ร้องขอให้นำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางภายใต้การร้องขอของนายจ้างนั้น ผู้เขียนสามารถจัดจำแนกรูปแบบและประเภทของนายจ้างที่ต้องการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ได้ดังต่อไปนี้

1) รูปแบบตามโครงการ นายจ้างเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางภายใต้โครงการพิเศษเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของโครงการที่มีเงื่อนไขระยะเวลาที่จำกัดตามโครงการนั้น การขอรับสิทธิการว่าจ้างงานในประเทศปลายทาง รวมถึงสิทธิเข้าเมืองและการพำนักระยะยู่ในประเทศปลายทาง ควรอยู่ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรมของโครงการที่ได้รับอนุมัติ ประเด็นกรอบระยะเวลาที่จำกัดเป็นตัวบ่งชี้ให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะรับสิทธิต่าง ๆ ในประเทศปลายทาง ทั้งนี้ การให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักระยะยู่ในประเทศปลายทางของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามโครงการนั้น รัฐบาลประเทศปลายทางควรให้สิทธิดังกล่าว ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาของโครงการที่เท่ากัน ตามที่รัฐบาลปลายทางอนุมัติระยะเวลาของโครงการนั้น ๆ เช่น 1 ปี 2 ปี หรือ 3 ปี ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามรูปแบบโครงการเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ แบบชั่วคราว ภายใต้ระยะเวลาของโครงการนั้น

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยมีการจำแนกรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามโครงการออกจากแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ คือ การเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะภายใต้ โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ของประเทศไทย ที่ให้สิทธิประโยชน์ต่อนายจ้างนำเข้าผู้เชี่ยวชาญ ช่างฝีมือ ผู้จัดการชาวต่างชาติภายใต้โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI โดยมีระยะเวลาตามโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการส่งเสริมการ

ลงทุน แต่สิทธิการเข้าเมือง และสิทธิพำนักรักษาควรกำหนดให้เป็นเรื่องเดียวกันหรือมีระยะเวลาเท่ากันตามโครงการที่รัฐบาลอนุมัติ

2) รูปแบบการฝึกอบรม/ฝึกงาน นายจ้างที่เปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางเพื่อวัตถุประสงค์การฝึกอบรมหรือฝึกงานในฐานะที่ไม่ได้เป็นพนักงานประจำของสถานประกอบการเพื่อให้ผู้รับการอบรมหรือฝึกงานชาวต่างชาติเรียนรู้ทักษะในการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการหรือนวัตกรรมเทคโนโลยีในสถานประกอบการ แบบชั่วคราว โดยมีระยะเวลาที่จำกัด ทั้งนี้ การฝึกงานหรือฝึกอบรมอาจจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการเข้ามารับการฝึกอบรมหรือฝึกงานของสถานประกอบการนั้น ในปัจจุบัน มีการจัดการศึกษารูปแบบใหม่ที่มีการฝึกสหกิจศึกษาร่วมระหว่างสถานศึกษากับภาคอุตสาหกรรมที่นักศึกษาต่างชาติเข้ามาฝึกงานสหกิจศึกษาในสถานประกอบการทั้งภาครัฐบาลและเอกชนเสมือนเป็นพนักงานของนายจ้าง และอาจได้รับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานในสถานประกอบการบางแห่ง

ประเทศไทยมีแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาฝึกงานในสถานประกอบการในประเทศไทยจำนวนหนึ่ง ในขณะที่ รัฐบาลไทยยังไม่มีเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในรูปแบบการฝึกอบรมหรือฝึกงาน เพื่อให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักรักษาอยู่ในประเทศ โดยเฉพาะ รัฐบาลไทยควรมีรูปแบบใบอนุญาตทำงานและการเข้าเมืองเพื่อฝึกงานเพิ่มเติม เช่นเดียวกับแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาฝึกงานเทคนิคของประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์มีรูปแบบการฝึกอบรมหรือฝึกงาน สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เข้ามาฝึกปฏิบัติงานในประเทศสิงคโปร์ระยะสั้น รวมถึงแรงงานชาวต่างชาติระดับไร้ทักษะหรือกึ่งทักษะที่ต้องการเข้ามาฝึกปฏิบัติงานในประเทศสิงคโปร์ โดยเฉพาะ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน ในการให้สิทธิทำงานและสิทธิพำนักรักษาอยู่ในประเทศ

3) รูปแบบการถ่ายโอนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทำงานข้ามชาติ ภายใต้เครือข่ายกิจการ นายจ้างที่เป็นบริษัทข้ามชาติ บริษัทเครือข่ายระหว่างประเทศในประเทศต้นทางที่จัดส่งพนักงานเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบริษัทเครือข่ายในประเทศปลายทางด้วยวัตถุประสงค์ทางธุรกิจของบริษัทข้ามชาติ กิจการสาธารณะระหว่างประเทศ ในฐานะเป็นตัวแทนนายจ้าง แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะกลุ่มนี้เป็นพนักงานในสังกัดของบริษัทแม่ที่ให้มาปฏิบัติหน้าที่ในกิจการบริษัทเครือข่ายในประเทศปลายทาง ซึ่งเป็นการขอรับสิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักรักษาอยู่ในประเทศปลายทางตามพันธกิจ โดยมีระยะเวลาจำกัด แบบชั่วคราว ภายใต้พันธกิจในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบริษัทข้ามชาตินั้น เช่น นัก

ธุรกิจ ผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาชีพ ที่เข้ามากำกับดูแลกิจการ บริหารจัดการ ตรวจสอบ
กิจการสาขาหรือกิจการเครือข่ายในประเทศปลายทาง

เนื่องจากปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจโลกและโลกาภิวัตน์มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่าง
ประเทศภายใต้กิจการเครือข่ายบริษัทข้ามชาติจัดส่งพนักงานเข้ามาทำงานของกิจการข้ามชาติ
ในประเทศปลายทาง รัฐบาลประเทศปลายทางควรจำแนกแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่
เป็นการโอนย้ายเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบริษัทข้ามชาติโดยเฉพาะ เนื่องจาก
แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้ อาจจะได้ไม่มีสัญญาจ้างงานกับนายจ้างในประเทศปลายทาง แต่
เป็นพนักงานตามสัญญาจ้างงานกับนายจ้างในประเทศต้นทางที่เป็นบริษัทแม่ ถ้ารัฐบาล
ประเทศปลายทางสามารถอำนวยความสะดวกต่อการให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิ
พำนักรักษาอยู่ในประเทศปลายทางที่แตกต่างจากการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะรูปแบบ
อื่น ๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ อันจะมีผลทำให้ประเทศ
ปลายทางสามารถดึงดูดบริษัทข้ามชาติและสร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของ
ประเทศปลายทางเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลไทยมีการจำแนกแรงงานแรงงานชาวต่างชาติในรูปแบบ
เครือข่ายกิจการบริษัทข้ามชาติ เพื่อขอรับสิทธิพำนักรักษาอยู่ในราชอาณาจักรเท่านั้น แต่ไม่มี
การจำแนกในประเด็นการขอรับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงาน สำหรับรูปแบบตามเครือข่าย
กิจการบริษัทข้ามชาติโดยเฉพาะ

4) รูปแบบการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ นายจ้างในประเทศปลายทาง
เปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงาน
ระดับทักษะของประเทศปลายทางโดยตรง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในนายจ้างที่มี
สัญญาการว่าจ้างงาน ซึ่งมีสัญญาการว่าจ้างเช่นเดียวกับแรงงานท้องถิ่นของกิจการนั้น ๆ
แตกต่างจากรูปแบบการถ่ายโอนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานข้ามชาติ
ภายใต้เครือข่ายกิจการข้ามชาติ นายจ้างที่เป็นบริษัทข้ามชาติหรือบริษัทเครือข่ายในประเทศ
ปลายทางจัดส่งพนักงานของกิจการในประเทศต้นทางให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
ของกิจการในประเทศปลายทางด้วยวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ โดยแรงงานที่ถูกจัดส่งนี้เป็น
พนักงานในสังกัดของกิจการบริษัทในประเทศต้นทาง ในขณะที่ รูปแบบการว่าจ้างแรงงาน
ชาวต่างชาติระดับทักษะนี้ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นลูกจ้างของนายจ้างในประเทศ
ปลายทาง นายจ้างเป็นผู้ยื่นเรื่องร้องขอให้นำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงาน
ในกิจการในฐานะลูกจ้างของกิจการด้วยการขอรับสิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน สิทธิพำนักรักษา
อยู่ต่อในประเทศ ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจากประเทศต้น
ทางเข้าสู่ตลาดแรงงานของประเทศปลายทางด้วยสัญญาการว่าจ้างแรงงานในประเทศ
ปลายทางมีระยะเวลาจำกัด นายจ้างเป็นผู้ร้องขอให้แรงงานชาวต่างชาติที่อยู่ภายนอก
ตลาดแรงงานของประเทศปลายทางเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของตลาดแรงงานในประเทศปลายทาง

โดยรัฐบาลประเทศปลายทางจะให้สิทธิเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในนายจ้าง แบบชั่วคราว ตามคำร้องขอของนายจ้างนั้น ในการนี้ รัฐบาลไทยอาศัยการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยรูปแบบการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนี้ ประเภททั่วไป มาตรา 59 ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานคนต่างด้าว

5) รูปแบบการจ้างงานด้วยตนเองหรือความเป็นผู้ประกอบการย้ายถิ่น ความเป็นผู้ประกอบการย้ายถิ่นที่จ้างงานด้วยตนเอง อาจจะได้จัดเป็นแรงงานชาวต่างชาติ เนื่องจากไม่ได้มีสถานภาพเป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ได้รับค่าจ้างเป็นผลตอบแทนจากการทำงาน แต่บางรัฐบาลประเทศปลายทางจัดให้การจ้างงานด้วยตนเองเป็นผู้ย้ายถิ่นที่มีทักษะและมีความสามารถพิเศษที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทาง จึงสนับสนุนให้แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งจำแนกออกจากแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยเฉพาะ การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้ให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางด้วยวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจ ซึ่งเป็นการจ้างงานด้วยตนเองในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจใหม่ หรือนักลงทุนขนาดกลางและขนาดเล็กในประเทศปลายทาง แรงงานชาวต่างชาติกลุ่มนี้มีลักษณะพิเศษที่ไม่มีนายจ้างยื่นเรื่องร้องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานให้ต่อรัฐบาลปลายทาง อาทิ รัฐบาลประเทศสิงคโปร์อนุญาตให้แรงงานชาวต่างชาติยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้ประกอบการธุรกิจใหม่ Start up เพื่อเข้ามาประกอบกิจการและลงทุนในประเทศสิงคโปร์โดยชอบด้วยกฎหมายภายใต้ระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรจำแนกรูปแบบการจ้างงานด้วยตนเองของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อสร้างผู้ประกอบการย้ายถิ่นเป็นผู้ประกอบการธุรกิจใหม่ในประเทศไทยโดยเฉพาะ เพื่อให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาสร้างธุรกิจใหม่ในประเทศไทย

นายจ้างในแต่ละประเภทมีเหตุผลความจำเป็นต่อการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแตกต่างกัน รัฐบาลประเทศปลายทางอนุญาตให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด แบบชั่วคราว และสามารถขอต่ออยู่หรือขยายระยะเวลาได้นั้น รัฐบาลประเทศปลายทางควรให้ความสำคัญต่อประเภทของนายจ้างที่ร้องขอให้แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศ เพื่อบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติให้เหมาะสมกับประเภทของนายจ้าง

6.2.5 เงื่อนไขว่าด้วยการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

อุปสงค์ของนายจ้างในประเทศปลายทาง นายจ้างมีความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในตำแหน่งงานอาชีพต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกิจการในประเทศ

ปลายทาง ในขณะที่ นายจ้างไม่สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเหมาะสมในตำแหน่งงานอาชีพนั้น ดังนั้น นายจ้างจึงมีเหตุผลความจำเป็นที่ต้องร้องขอต่อรัฐบาลประเทศปลายทางเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่ให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง เพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนแรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง รวมถึงการให้สิทธิเข้าเมือง และสิทธิพำนักราชกิจอยู่ในประเทศปลายทาง แบบชั่วคราว ในขณะที่ อุปทานของแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในประเทศปลายทาง ปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะที่เข้าสู่ตลาดแรงงานระดับทักษะในประเทศปลายทางมีจำนวนและหรือคุณภาพจำกัดไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในบางตำแหน่งงานอาชีพ มีผลทำให้แรงงานท้องถิ่นระดับทักษะเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางในบางตำแหน่งงานอาชีพค่อนข้างจำกัด

ระบบเศรษฐกิจแบบเดิมของประเทศปลายทางมีการเปลี่ยนแปลงและขยายตัวสู่การเป็นระบบเศรษฐกิจบนฐานทุนความรู้และนวัตกรรม นายจ้างมีความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะในบางตำแหน่งงานอาชีพ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลผลิตในการแข่งขันระดับโลกมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ นายจ้างไม่สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบางตำแหน่งงานอาชีพได้อย่างเหมาะสม นายจ้างจึงต้องขอนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาในกิจการต่อรัฐบาลประเทศปลายทาง เพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจของนายจ้างเป็นสำคัญ การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้ทำงานในประเทศตำแหน่งงานอาชีพที่ใช้ทักษะและความเชี่ยวชาญเป็นการชดเชยแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะที่ขาดหายไปในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด แบบชั่วคราว ในขณะที่ รัฐบาลประเทศปลายทางอนุญาตให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของชาติในระดับมหภาคของประเทศปลายทาง รัฐบาลประเทศปลายทาง จึงต้องมีเครื่องมือในการบริหารจัดการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าประเทศปลายทางประสบปัญหาอุปทานของแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานระดับทักษะในประเทศปลายทาง ตามคำร้องขอของนายจ้างนั้น ๆ ที่อ้างว่าไม่สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศ

ผลประโยชน์ระดับจุลภาคของนายจ้าง

ปัญหาความขาดแคลนแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางเป็นสภาวะที่แรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางไม่สามารถทำงานในประเภทตำแหน่งงานอาชีพที่ต้องอาศัยทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะทางนั้น อันเนื่องมาจากระบบการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของรัฐบาลประเทศปลายทางไม่

สามารถสร้างผลลัพธ์ทางการเรียนรู้ให้แรงงานท้องถิ่นมีทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะทางตามความต้องการของนายจ้าง รวมถึงไม่สามารถสร้างแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะให้มีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของนายจ้างที่มีความเปลี่ยนแปลง มีผลทำให้นายจ้างไม่สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะที่เหมาะสมให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในนายจ้าง โดยเฉพาะ ทักษะที่เป็นความต้องการของตลาดโลกแห่งอนาคต เช่น อุตสาหกรรมเป้าหมายของรัฐบาลไทย ทักษะปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) เทคโนโลยีสารสนเทศ นวัตกรรมและเทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ รวมถึงการบริหารจัดการองค์กรระดับนานาชาติ

ปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางเป็นปัญหาไม่สามารถสร้างทุนมนุษย์ให้มีทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะทางทันต่อความต้องการของตลาดแรงงานและความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลกทำให้นายจ้างมีความจำเป็นต้องสรรหาแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจากภายนอกตลาดแรงงานของประเทศปลายทางให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง เพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะแบบชั่วคราว โดยมีระยะเวลาที่จำกัด อย่างไรก็ตาม การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางจะจบสิ้น เมื่อระบบการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศปลายทางสามารถสร้างผลิตแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะให้มีทักษะและคุณลักษณะตามความต้องการของนายจ้างในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางได้ ปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนในประเทศปลายทางอาจจะเป็นปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนในเชิงปริมาณหรือในเชิงคุณภาพที่แรงงานท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งงานอาชีพระดับทักษะในกิจการบางประเภท

ปัจจุบัน กิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์หลายประเทศให้ความสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตและนวัตกรรมสมัยใหม่ เศรษฐกิจสร้างสรรค์บนฐานความรู้และนวัตกรรม รวมถึงระบบเศรษฐกิจที่มีความเชื่อมโยงในระบบเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและระดับโลกภายใต้เครือข่ายธุรกิจข้ามชาติ บริษัทข้ามชาติ มีผลทำให้นายจ้างต้องสรรหาบุคลากรที่มีทักษะและคุณลักษณะพิเศษเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศปลายทาง ทั้งนี้ รัฐบาลหลายประเทศจึงเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศปลายทาง แบบชั่วคราว หรือเปิดรับผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศระดับทักษะให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานแบบถาวร เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศปลายทาง

นายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงต่อการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในกิจการ ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสงค์ของนายจ้างในระดับปัจเจกบุคคลหรือในระดับจุลภาคทำให้นายจ้างต้องยื่นเรื่องร้องขอต่อรัฐบาลประเทศปลายทาง

เพื่อขอรับสิทธินำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกิจการด้วย เหตุผลความจำเป็นของนายจ้างนั้น ปัญหาอุปสงค์ความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะของ นายจ้างจะลดลง เมื่อรัฐบาลประเทศปลายทางอนุญาตให้สิทธิแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตำแหน่งงานอาชีพที่นายจ้างต้องการ ดังนั้น นายจ้าง จึงเป็นผู้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่อยู่ภายนอก ตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทาง รัฐบาลประเทศปลายทาง จึงกำหนดให้ นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติภายใต้ระบบอุปสงค์ (Demand-driven) ของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การนำเข้าและ การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในกิจการของนายจ้าง มีผลต่อเนื่องต่อระบบ เศรษฐกิจในระดับมหภาคของประเทศปลายทาง ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยอ้อมที่มีต่อสังคมหรือ ประเทศปลายทางได้ รับจากการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของกิจการนายจ้าง

ผลประโยชน์ระดับมหภาคของประเทศปลายทาง

การกำหนดนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรม ทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทางนั้น เป็นการตัดสินใจทาง การเมืองภายใต้ผลประโยชน์ของประเทศปลายทางในระดับมหภาคทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและ สังคม รวมถึงมิติความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมีความสำคัญกว่าผลประโยชน์ระดับจุลภาคของ นายจ้างในประเทศปลายทาง ถึงแม้ว่านายจ้างจะมีบทบาทความสำคัญในการร้องขอให้รัฐบาล เปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงาน ของประเทศ ซึ่งความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะของนายจ้างเป็นเหตุผลความจำเป็นส่วน บุคคล แต่เมื่อนายจ้างที่ความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะมีจำนวนและปริมาณที่เพิ่มมาก ปัญหาของนายจ้างในระดับปัจเจกบุคคลก็จะมีพลังอำนาจต่อรองให้รัฐบาลประเทศปลายทางเปิดรับ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ปัญหาอุปสงค์ของนายจ้างในระดับปัจเจกบุคคลจึงแปร เปลี่ยนเป็นปัญหาสังคมและความต้องการของสังคมของประเทศปลายทางในระดับมหภาค มีใช้ปัญหาปัจเจกบุคคลในระดับจุลภาคอีกต่อไป สภาวะปัญหาอุปสงค์ของนายจ้าง และปัญหา อุปทานของแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศปลายทาง นำไปสู่การเรียกร้องให้รัฐบาลประเทศปลายทางมีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับ ทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศ ปลายทาง เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสงค์ของนายจ้างและปัญหาอุปทานของแคลนแรงงานท้องถิ่น ระดับทักษะในประเทศปลายทาง

รัฐบาลประเทศปลายทางอาศัยนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้ กรอบระยะเวลาที่จำกัด แบบชั่วคราว เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติในระดับมหภาค รัฐบาลประเทศปลายทางจึงอาศัยเครื่องมือบางอย่างในการตรวจสอบสถานภาพปัญหาอุปสงค์

นายจ้างและปัญหาอุปทานของแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศ
ปลายทางตามเหตุผลความจำเป็นที่นายจ้างยื่นเรื่องขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ
ระดับทักษะเพื่อเปิดรับเฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ
ทรัพยากรมนุษย์ในตลาดแรงงานที่มีประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ
ปลายทาง รวมถึง เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีประโยชน์ต่อประเทศชาติ
อย่างแท้จริง รัฐบาลประเทศปลายทางมีวัตถุประสงค์ในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับ
ทักษะที่หลากหลาย ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อเพิ่มผลผลิตมวลรวมประชาชาติจากการผลิตสินค้าและบริการในประเทศ
ปลายทาง อาทิ รูปแบบการจ้างงานด้วยตนเองหรือนักลงทุน ผู้ประกอบการย้ายถิ่น
- 2) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานของ
ประเทศปลายทาง อาทิ รูปแบบการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเฉพาะทาง
เทคโนโลยีนวัตกรรม อุตสาหกรรมมูลค่า 10 ประเภทของรัฐบาลไทย
- 3) เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดนวัตกรรมเทคโนโลยีและทักษะให้แก่แรงงานท้องถิ่น รวมถึง
การพัฒนาทักษะ และความรู้ในการบริหารจัดการสมัยใหม่ เช่น รูปแบบการฝึกอบรม/ฝึกงาน
และรูปแบบตามโครงการของ BOI
- 4) เพื่อตอบสนองการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ เครือข่ายบริษัทข้ามชาติ บริษัท
ข้ามชาติ การลงทุนระหว่างประเทศ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่มีระบบเศรษฐกิจเชื่อมโยง
ระหว่างประเทศ ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานบริษัทต่างชาติจากประเทศหนึ่งไปทำงานอีก
ในประเทศหนึ่งภายใต้เครือข่ายบริษัท ประเทศปลายทาง จึงให้สิทธิแก่บริษัทข้ามชาติให้
สามารถนำพนักงานเข้ามาทำงานในประเทศในตำแหน่งงานเฉพาะของบริษัท ในรูปแบบการ
โอนย้ายพนักงาน อาทิ รูปแบบการส่งแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทำงานข้ามชาติ
- 5) เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรวัยแรงงานในประเทศปลายทางด้วยให้สิทธิแรงงาน
ชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาพำนักอาศัยอยู่แบบถาวรในประเทศในฐานะเป็นผู้ย้ายถิ่น
ระหว่างประเทศ อาจรวมถึงการย้ายถิ่นเพื่อรวมตัวของครอบครัว อาทิ รูปแบบการย้ายถิ่น
ระหว่างประเทศแบบถาวร

ถึงแม้ว่า นายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ โดยตรงในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติ
ระดับทักษะจากการสร้างนวัตกรรมและเพิ่มผลผลิตในการดำเนินกิจกรรมในกิจการ ในขณะที่
รัฐบาลปลายทางจะได้รับผลประโยชน์โดยอ้อมในการเพิ่มความสามารถเพื่อการแข่งขันระดับ
นานาชาติ ผลลัพธ์ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในนายจ้างที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก
ปัญหาการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหา
การขาดแคลนเชิงคุณภาพมากกว่าปัญหาการขาดแคลนเชิงปริมาณในจำนวนแรงงานท้องถิ่น
การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในกิจการ และ

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถถ่ายทอดทักษะให้แก่แรงงานท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลประเทศปลายทางจะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยอ้อมด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกิจการนายจ้างภายใต้สภาวะการแข่งขันระหว่างประเทศในระดับปัจเจกบุคคล รัฐบาลประเทศปลายทางจะได้รับประโยชน์โดยอ้อมในการเพิ่มประสิทธิภาพของนวัตกรรมและผลลัพธ์ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกิจการนายจ้าง มีผลทำให้ระบบเศรษฐกิจระดับมหภาคของประเทศปลายทางมีความเจริญเติบโต รัฐบาลประเทศปลายทางจึงเปิดโอกาสให้มีการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศ เมื่อแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในประเทศปลายทางมีคุณภาพไม่เพียงพอต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบางตำแหน่งงาน นายจ้างจะมีโอกาสคัดสรรแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง เพื่อผลประโยชน์ต่อชาติ โดยอ้อม

6.2.6 การทดสอบตลาดแรงงานเพื่อนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามความต้องการของรัฐบาลประเทศปลายทาง ภายใต้การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปทาน (Supply-driven System) รัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกหรือไม่เลือกแรงงานชาวต่างชาติ โดยไม่ต้องอาศัยนายจ้างเป็นผู้ร้องขอเพื่อนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลประเทศปลายทางให้ความสำคัญต่อการคัดสรรคุณลักษณะของแรงงานชาวต่างชาติที่มีประโยชน์ต่อชาติให้รับสิทธิเข้ามาทำงานในประเทศปลายทาง รัฐบาลประเทศปลายทางอาศัยระบบโควตาจำนวนแรงงานสูงสุดในการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในประเทศโดยตรง โดยผ่านกลไกกำหนดกรอบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการนำเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตัวแทนนายจ้าง ตัวแทนสหวิชาชีพ เป็นต้น รัฐบาลปลายทางเป็นผู้กำหนดโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งรัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้ดำเนินการให้สิทธิทำงานแก่แรงงานชาวต่างชาติโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านการร้องขอหรือการรับรองของนายจ้าง สำหรับภาคธุรกิจหรือตำแหน่งงานอาชีพที่ประเทศชาติมีความจำเป็นต้องพัฒนาเศรษฐกิจของชาติโดยรวม ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระบบอุปทานที่รัฐบาลสามารถกำหนดกรอบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะได้

อย่างไรก็ตาม การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตามความต้องการของนายจ้างภายใต้การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) เนื่องจากนายจ้างเป็นผู้ร้องขอให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในบางภาคธุรกิจหรือตำแหน่งงานอาชีพ รัฐบาลประเทศปลายทางมีความจำเป็นต้องอาศัยระบบการทดสอบตลาดแรงงานในประเทศรายบุคคลต่อตำแหน่งงาน แบบตัวต่อตัว ซึ่งนายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในกิจการจะต้องผ่านการทดสอบ

ตลาดแรงงานในประเทศ เพื่อทดสอบสถานภาพปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในประเทศโดยแท้จริงที่เป็นปัญหาในเชิงปริมาณที่มีจำนวนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้แรงงานระดับทักษะของนายจ้าง และเพื่อทดสอบสถานภาพปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะ โดยเปรียบเทียบที่คุณลักษณะและทักษะของแรงงานท้องถิ่นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งงานอาชีพนั้น ๆ

รัฐบาลประเทศปลายทางเปิดโอกาสให้นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจเลือกแรงงานชาวต่างชาติเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานด้วยระบบอุปสงค์นั้น รัฐบาลประเทศปลายทางมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยระบบทดสอบตลาด (Economic Need Test) ของแรงงานระดับทักษะ เพื่อให้แน่ใจว่านายจ้างไม่สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางทำให้นายจ้างมีความจำเป็นที่ต้องร้องขอให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่อยู่นอกตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง และเพื่อให้แน่ใจว่าการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ไม่เฉพาะผลประโยชน์ของนายจ้างเท่านั้น

ระบบทดสอบตลาดอยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่านายจ้างไม่สามารถสรรหาคนหางานท้องถิ่นในตำแหน่งงานที่ว่างได้จริง ๆ ซึ่งระบบทดสอบตลาดมีอย่างน้อย 2 รูปแบบ คือ การให้ใบรับรองแก่นายจ้าง และการให้นายจ้างแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณา

1) แบบการให้ใบรับรอง เป็นเครื่องมือที่ทำการทดสอบความต้องการของตลาดแรงงานท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถสรรหาคนหางานชาวต่างชาติ เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานในตำแหน่งงานนั้น เมื่อนายจ้างไม่สามารถสรรหาคนหางานท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลประเทศปลายทางจะกำหนดให้นายจ้างต้องทำโฆษณาประกาศหาคนหางานท้องถิ่นในประเทศภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด โดยการลงโฆษณาประกาศ และประกาศในสถานที่รัฐบาลกำหนดในกรณีนี้ นายจ้างไม่สามารถสรรหาคนหางานท้องถิ่นได้ รัฐบาลจะให้ใบรับรองเพื่อให้สิทธิแก่นายจ้างสามารถสรรหาคนหางานชาวต่างชาติ เพื่อเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานนั้นต่อไป อาทิ รัฐบาลสิงคโปร์ และบรูไนที่กำหนดให้นายจ้างจะต้องลงประกาศโฆษณาคนหางานท้องถิ่นในศูนย์ข้อมูลของรัฐบาลภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อไม่มีคนหางานท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะเฉพาะตำแหน่งงานที่เหมาะสม นายจ้างจึงสามารถทำเรื่องร้องขอให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในตำแหน่งงานนั้น

2) แบบพยานหลักฐาน เป็นการแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณาเพื่อขออนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศปลายทาง ซึ่งนายจ้างจะต้องแสดงพยานหลักฐานเหตุผลความจำเป็นในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รวมถึงแสดงเอกสารหลักฐานการพยายามสรรหาคนหางานท้องถิ่นของนายจ้าง แต่ไม่สามารถสรรหาคนหางานท้องถิ่นได้ประสบความสำเร็จ มีผลทำให้นายจ้างมีความจำเป็นต้องนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ

ในตำแหน่งงานนั้น ๆ เพื่อยื่นเรื่องร้องขอรับสิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศของแรงงานชาวต่างชาติ อาทิ กระทรวงแรงงานของประเทศไทยกำหนดให้เป็นเอกสารประกอบการยื่นเรื่องขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงาน เช่นเดียวกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้แรงงานชาวต่างชาติที่ต้องการเรื่องขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศ ต้องแสดงหลักฐานความจำเป็นของนายจ้างประกอบ

6.2.7 บริษัทนายหน้าหรือตัวแทนจัดหางานของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

กระบวนการสรรหาของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะนั้น แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นบุคคลที่มีความรู้และความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการสรรหาคนหางานระหว่างประเทศได้ด้วยตนเอง นายจ้างและคนหางานระดับทักษะสามารถเข้าถึงและเชื่อมโยงต่อกันโดยตรงผ่านการสื่อสารสมัยใหม่หรือเครือข่ายทางสังคมระหว่างกัน โดยนายจ้างที่มีความต้องการใช้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถส่งข่าวสารการสรรหาแรงงานระดับทักษะของกิจการผ่านช่องทางการสื่อสารโดยตรงต่อคนหางานชาวต่างชาติระดับทักษะทั่วโลก โดยใช้กลไกของการสื่อสารของสื่อสมัยใหม่ของกิจการที่มีอยู่ในขณะที่ คนหางานชาวต่างชาติระดับทักษะก็สามารถเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารการสรรหาคนหางานผ่านการสื่อสารของสื่อสมัยใหม่ด้วยตนเอง โดยไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยบริษัทตัวแทนจัดหางานหรือองค์กรจัดหางาน ซึ่งแตกต่างจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ไม่มีความสามารถในการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสรรหาด้วยตนเอง จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลประเทศปลายทางจะต้องอาศัยองค์กรหรือบริษัทตัวแทนจัดหางานให้เป็นหน่วยงานที่เชื่อมต่อระหว่างนายจ้างกับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง รวมถึงเป็นหน่วยงานที่ช่วยพิทักษ์คุ้มครองสิทธิการว่าจ้างงานในต่างประเทศให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่เป็นผู้เปราะบางในประเทศปลายทาง ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลประเทศปลายทางไม่มีความจำเป็นที่ต้องสร้างหน่วยงานและระบบกลไกเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลประเทศปลายทางเพียงแต่สร้างโครงสร้างของระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะให้มีบทบาทในการกำกับดูแลระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นโดยระดับมหภาค ระดับประเภทยานายจ้างให้อุปสงค์และอุปทานมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนตามความเป็นจริงอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะสามารถเข้าถึงกระบวนการสรรหาคนหางานระหว่างประเทศได้ด้วยตนเองแล้ว แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะยังมีความสามารถในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศจากประเทศต้นทางไปยังประเทศปลายทางได้ด้วยตนเอง โดยไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานหรือองค์กรช่วยเหลือในการเดินทางระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เหมือนกับแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างที่ต้องอาศัยหน่วยงานหรือองค์กรให้การช่วยเหลือการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับ

ทักษะ จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องอาศัยองค์กรหรือบริษัทนายหน้าเข้ามาช่วยเหลือในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีความรู้และความสามารถในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ได้ด้วยตนเอง โดยไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลประเทศต้นทางต้องจัดการเอกสารการเดินทาง เอกสารสัญญาจ้างงานให้แก่พวกเขา อาทิ ระบบการควบคุมของรัฐบาลสิงคโปร์ และบรูไนที่กำหนดให้เฉพาะแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างเท่านั้นที่ต้องผ่านบริษัทตัวแทนจัดหางาน ในขณะที่ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะไม่มีความจำเป็นที่ต้องผ่านบริษัทตัวแทนจัดหางาน

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะทำสัญญาจ้างงานโดยตรงกับนายจ้างผ่านกลไกฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ของนายจ้าง และเมื่อจัดทำสัญญาการว่าจ้างแรงงานแล้ว นายจ้างจะเป็นผู้จัดการยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศให้แก่แรงงานชาวต่างชาติกับหน่วยงานรัฐบาลประเทศปลายทาง ทั้งนี้ นายจ้างจะอาศัยกลไกของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ของกิจการจัดการเอกสารต่าง ๆ กับหน่วยงานรัฐบาลที่กำกับดูแล อย่างไรก็ตาม กิจการนายจ้างขนาดเล็กที่ไม่มีกลไกฝ่ายทรัพยากรมนุษย์หรือไม่มีประสบการณ์ในการจัดการเอกสารเพื่อยื่นขอรับสิทธิให้แก่แรงงานชาวต่างชาติของกิจการกับหน่วยงานรัฐ นายจ้างอาจจะอาศัยการบริการของบริษัทนายหน้าหรือบุคคลที่สามให้เป็นผู้ดำเนินการขอรับสิทธิแทนนายจ้าง

6.2.8 ระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ

นโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระบบอุปทาน (Supply-driven System) รัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ในขณะที่ นโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) นายจ้างเป็นผู้คัดเลือกแรงงานชาวต่างชาติโดยตรง และยื่นเรื่องร้องขอให้แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานในประเทศปลายทางต่อรัฐบาล ถึงแม้ว่า นายจ้างจะเป็นผู้คัดเลือกและร้องขอให้แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ แต่นายจ้างไม่สามารถนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติโดยเสรี รัฐบาลปลายทางมีเครื่องมือในการควบคุมการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้าง เพื่อไม่ให้นายจ้างนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเกินความจำเป็นของผลประโยชน์ชาติ โดยรวม ระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลประเทศปลายทาง ซึ่งระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติสามารถใช้ควบคุมการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะได้เช่นเดียวกับแรงงานระดับล่าง

เครื่องมือในการควบคุมการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะต้องเป็นระบบที่เปิดรับหรือดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือทุนความรู้ให้แก่แรงงานท้องถิ่น ในขณะที่ เครื่องมือที่ใช้ควบคุมการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับล่างจะเป็น

การกีดกันการว่าจ้างแรงงานระดับล่างเท่าที่จำเป็นด้วยราคาต้นทุน รัฐบาลประเทศปลายทาง อาจจะอาศัยระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ โดยกำหนดกรอบจำนวนแรงงาน ชาวต่างชาติระดับทักษะที่ต้องการในแต่ละภาคธุรกิจ และประเภทตำแหน่งงานอาชีพตามความ เหมาะสมของผลประโยชน์ของชาติโดยรวม ซึ่งสามารถอาศัยกลไกระบบโควตาจำนวนแรงงาน ชาวต่างชาติระหว่างภาครัฐบาล ภาคเอกชน และสภาวิชาชีพ เพื่อกำหนดกรอบจำนวน โควตาตามอุปสงค์ของนายจ้างสูงสุดในแต่ละภาคธุรกิจ และประเภทตำแหน่งงานในระดับชาติ เป็นกรอบตัวเลขกำกับ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลประเทศปลายทางมีกรอบโควตาจำนวนแรงงาน ชาวต่างชาติระดับทักษะในระดับชาติที่ชัดเจน เพื่อให้แน่ใจว่าการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติ ระดับทักษะจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติโดยรวมอย่างแท้จริง รวมถึง การไม่พึ่งพาแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจนมากเกินไป

รัฐบาลประเทศปลายทางสามารถใช้ระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับชาติ เป็นเครื่องมือกำกับดูแลการนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในแต่ละประเภทธุรกิจ และ ประเภทตำแหน่งงานโดยรวม ประกอบร่วมกับเครื่องมือการบริหารจัดการอื่น ๆ เพื่อให้แน่ใจว่า การเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจใน ตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง และไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อแรงงานท้องถิ่น ระดับทักษะ และระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม โควตาจำนวนแรงงาน ชาวต่างชาติระดับทักษะควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบ โควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละภาคธุรกิจหรือตำแหน่งงานอาชีพโดยพิจารณาความ จำเป็นที่ต้องมีแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศ รวมถึงกรอบ โควตาจะต้องมีการทบทวนเป็นประจำอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของ ตลาดแรงงานในประเทศ

ระบบโควตาจำนวนแรงงานอาจจะไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ของนายจ้างโดยแท้จริง รัฐบาลจะต้องจัดสรรโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง ของอุปสงค์นายจ้างในตลาดแรงงานแต่ละภาคธุรกิจและประเภทตำแหน่งงานอาชีพ ระบบ โควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสามารถช่วยให้เกิดความเป็นธรรม และกระจาย ตัวของโควตาในแต่ละภาคธุรกิจและประเภทตำแหน่งงานอาชีพในตลาดแรงงานของประเทศ ปลายทาง ในขณะที่ รัฐบาลสามารถควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติในแต่ละ ประเภทธุรกิจและตำแหน่งงานอาชีพ แต่ระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติประเภทธุรกิจ และตำแหน่งงานอาชีพจะไม่เหมาะสมกับกิจการนายจ้างที่มีขนาดเล็กหรือกิจการใหม่ เนื่องจาก ระบบโควตาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ ประเภทกิจการจะก่อให้เกิดปัญหาความเสมอภาคและ ความเป็นธรรมต่อจำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเภทธุรกิจที่มีขนาดแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ระบบโควตาทั้งรูปแบบโควตาประเภทธุรกิจและตำแหน่งงานอาชีพ อาจจะได้เป็นเครื่องมือที่ดีหรือเหมาะสมสำหรับกิจการนายจ้าง ประเภทกิจการข้ามชาติ บริษัทระหว่างประเทศ กิจการสาขาระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นรูปแบบการถ่ายโอนแรงงาน ชาวต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งแตกต่างจากการเคลื่อนย้ายแรงงานรูปแบบการว่าจ้างแรงงาน ชาวต่างชาติระดับทักษะของนายจ้างในประเทศโดยทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอนย้ายลูกจ้าง ภายในเครือข่ายธุรกิจหรือสาขาระหว่างประเทศให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจใน กิจการของสาขาจากประเทศหนึ่งมาอีกประเทศปลายทาง ซึ่งไม่ได้เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงาน เข้ามาสู่ตลาดแรงงานในประเทศปลายทาง แต่เป็นการโอนย้ายภายในกิจการนายจ้าง เช่นเดียวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้รูปแบบตามโครงการภายใต้โครงการส่งเสริมการ ลงทุนที่ต้องอาศัยแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้โครงการมาควบคุมเทคโนโลยีและ กระบวนการผลิตในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ รัฐบาลประเทศปลายทางควร อาศัยระบบโควตาเป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลเฉพาะ รูปแบบการว่าจ้างแรงงาน ชาวต่างชาติระดับทักษะของกิจการนายจ้างในประเทศ โดยทั่วไป ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้าย แรงงานเข้ามาสู่ตลาดแรงงานในประเทศปลายทางภายใต้สัญญาว่าจ้างแรงงานระหว่างลูกจ้าง และนายจ้างในประเทศปลายทาง

6.3 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

รัฐบาลในประเทศประชาคมอาเซียนหลายแห่งมีเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ภายใต้เศรษฐกิจบนฐานความรู้และนวัตกรรม เพื่อเป็นประเทศที่มีระดับรายได้สูง ซึ่งมีความ จำเป็นที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรมนุษย์หรือแรงงานที่มีทักษะ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ในขณะที่ แรงงานท้องถิ่นระดับทักษะมีไม่เพียงพอทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อขับเคลื่อนระบบ เศรษฐกิจของชาติ อันมีผลทำให้รัฐบาลประเทศปลายทางมีนโยบายเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติ ระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในประเทศ ในการนี้ ผู้เขียน มีข้อเสนอแนะต่อการเคลื่อนย้าย แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

6.3.1 รัฐบาลไทยควรพิจารณาปรับปรุงบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ และควรร ยกเลิกในบางตำแหน่งงานอาชีพที่เป็นข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะ

รัฐบาลไทยควรพิจารณาปรับปรุงบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำให้มีความชัดเจน ซึ่ง ควรอาศัยการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO) เป็นหลักในการพิจารณากำหนดตำแหน่งงานอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ และควรจัดจำแนก ระดับทักษะแต่ละตำแหน่งงานอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำให้มีความชัดเจน ซึ่งควรจัดจำแนก เป็นประเภท กลุ่ม หมู่อาชีพของแต่ละตำแหน่งงานอย่างชัดเจน

นอกจากนั้น รัฐบาลไทยควรยกเลิกตำแหน่งงานอาชีพในบัญชีอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ตามการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ วิชาชีพวิศวกรรม ตำแหน่งงานวิศวกรรมโยธาและงานทางเทคนิค วิศวกรรม สาขาวิชาชีพสถาปัตยกรรม ตำแหน่งงานสถาปนิกและงานช่างเขียนแบบ งานบัญชี งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี ผู้จัดการฝ่ายการเงินและการบัญชี นักบัญชี เจ้าหน้าที่บัญชี และเจ้าหน้าที่บัญชี งานตำแหน่งมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยวในสาขาวิชาชีพการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นวิชาชีพที่จัดอยู่ในระดับทักษะที่ 4 ซึ่งเป็นตำแหน่งงานในระดับทักษะวิชาชีพหรือทักษะชำนาญการในการทำงาน โดยมีกฎหมายพิเศษว่าด้วยการประกอบวิชาชีพในแต่ละสาขาวิชาชีพแล้ว อันมีผลให้กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพที่อยู่ในบัญชีอาชีพห้ามคนต่างด้าวทำ มุ่งห้ามคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทย โดยกำหนดบทบัญญัติในคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะทำงานด้วยวิชาชีพว่า “ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย” หรือ “มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด” ตามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 เช่น กฎหมายว่าด้วยทนายความ กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการบัญชี กฎหมายว่าด้วยการประกอบวิชาชีพสถาปนิก และกฎหมายว่าด้วยการประกอบวิชาชีพวิศวกร อันมีผลให้แรงงานวิชาชีพในประชาคมอาเซียนขาดคุณสมบัติในการขอยื่นเรื่องรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพนั้น ๆ การกำหนดกฎหมายที่มุ่งสงวนอาชีพสำหรับคนสัญชาติไทยทำ โดยไม่จำแนกระดับทักษะของตำแหน่งงานในแต่ละอาชีพ จะมีผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียนไม่สามารถปฏิบัติได้จริงตามข้อตกลงระหว่างประเทศ

6.3.2 หน่วยงานกำกับดูแลการรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ

การบริหารจัดการการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศปลายทางมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องในหลายหน่วยงานที่แตกต่างกัน ประกอบด้วย 1) การให้สิทธิเข้าเมืองด้วยการตรวจลงตราต่อกระทรวงต่างประเทศ 2) การให้สิทธิทำงานในประเทศต่อกระทรวงแรงงาน และ 3) การให้สิทธิพำนักราชอาณาจักรอยู่ในประเทศต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบางประเทศปลายทางมีกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติกำกับดูแลภายใต้หน่วยงานหลักแห่งเดียวโดยรวมอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ได้แก่ สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงานในประเทศ และสิทธิพำนักราชอาณาจักรอยู่ในประเทศ อาทิ รัฐบาลสิงคโปร์มีการบริหารจัดการโดยกระทรวงแรงงานเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งเป็นขออนุญาตเข้ามาทำงานในประเทศภายใต้ใบอนุญาตเดียว ในขณะที่ รัฐบาลประเทศบรูไนมีการบริหารผลงานพันธกิจระหว่างหน่วยงาน โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานหลักในการยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองและทำงานในประเทศแบบเบ็ดเสร็จ ในขณะที่ ประเทศไทยนั้น การบริหารจัดการการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับ

ดูแลกฎหมายที่แตกต่างกัน 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ 1) กระทรวงการต่างประเทศ มีพันธกิจรับผิดชอบด้านการให้สิทธิเข้าเมืองแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระบบการตรวจลงตราหรือวีซ่า 2) กระทรวงแรงงาน มีพันธกิจรับผิดชอบด้านการให้สิทธิทำงานในประเทศแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยใบอนุญาตทำงาน รวมถึงกำกับดูแลกลไกตลาดแรงงานในประเทศ และ 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีพันธกิจรับผิดชอบด้านการให้สิทธิพำนักรักษาอยู่ต่อในประเทศ

1) การให้สิทธิพำนักรักษาอยู่ในประเทศแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น ควรพิจารณาให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงของชาติในการพำนักรักษาอยู่ของแรงงานชาวต่างชาติเท่านั้น ไม่ควรกำกับดูแลเรื่องการว่าจ้างงานของแรงงานชาวต่างชาติ ประเด็นโอกาสการมีงานทำของแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงาน และประเด็นความจำเป็นของการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติที่เป็นเรื่องปัญหาความขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศนั้น ควรให้เป็นพันธกิจและหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน เพื่อพิจารณาให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เนื่องจากกระทรวงแรงงานเป็นสถาบันที่รับผิดชอบโดยตรงต่อตลาดแรงงานในประเทศ และเป็นพันธกิจหลักของกระทรวงแรงงาน ในขณะที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่กำกับดูแลเรื่องการให้สิทธิพำนักรักษาอยู่ต่อในประเทศ ภายหลังการเข้าเมืองมาแล้ว 90 วัน นั้น หลักเกณฑ์ว่าด้วยโอกาสการมีงานทำ และปัญหาขาดแคลนแรงงานในประเทศ ซึ่งคาบเกี่ยวกับกระทรวงแรงงานที่กำกับดูแลระบบกลไกความต้องการในตลาดแรงงานของประเทศ เพื่อยื่นเรื่องร้องขอขยายระยะเวลาพำนักรักษาอยู่ต่อในประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ควรพิจารณาประเด็นดังกล่าว แต่ควรให้ความสำคัญต่อเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติเท่านั้น

2) หน่วยงานที่กำกับดูแลการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะตั้งแต่การเข้าเมือง การว่าจ้างแรงงานและพำนักรักษาอยู่ต่อในประเทศปลายทาง ควรอยู่ภายใต้กลไกระบบที่มีต่อเนื่องและผสมผสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยอาศัยกฎระเบียบเดียวกันในการให้สิทธิเข้าเมืองและสิทธิพำนักรักษาอยู่ต่อในประเทศ และสิทธิทำงานในประเทศ เช่นเดียวกับรัฐบาลประเทศสิงคโปร์และบรูไน โดยรวมสิทธิทั้ง 3 ให้อยู่ภายใต้ระบบเดียวกัน และมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติต่าง ๆ

กรณีตัวอย่าง BOI ที่เป็นสถาบันพิเศษในการบริหารจัดการแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เฉพาะประเภทส่งเสริมการลงทุน มีกระบวนการและกลไกที่ชัดเจนในการประสานงานความร่วมมือระหว่างการใช้สิทธิทำงานภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงาน และการให้สิทธิพำนักรักษาอยู่ต่อในประเทศภายใต้การดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ BOI ณ ศูนย์บริการวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน เป็นระบบกลไกที่สามารถขับเคลื่อนสนับสนุนการลงทุนของกิจการ

ต่างชาติภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งให้ความสำคัญต่อแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ประเภท ส่งเสริมการลงทุน ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดใน ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่แตกต่างกันของ แต่ละหน่วยงาน ทำให้ BOI เป็นเพียงศูนย์ประสานงานเพื่อให้บริการวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในการให้สิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อ และกรมการจัดหางานในการ ให้สิทธิทำงานในประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรจัดตั้งสถาบันพิเศษที่กำกับดูแลแรงงาน ชาวต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งสามารถประสานความร่วมมือโดยเบ็ดเสร็จในเรื่องการให้สิทธิ ทำงาน และการให้สิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภททั่วไป แยกออกจากแรงงานชาวต่างชาติระดับล่าง เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ และบรูไน

6.3.3 แนวทางดึงดูดการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับทักษะภายใต้โครงการ อุตสาหกรรมเป้าหมาย

รัฐบาลไทยกำหนดการตรวจลงตรา ประเภทสมาร์ทวีซ่า เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศไทยภายใต้อุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยให้สิทธิแก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้า มาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมเป้าหมายของรัฐบาล ซึ่ง ประเภท SMART รหัส T กลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง (Talents/ Highly Skilled Experts) และประเภท SMART รหัส E กลุ่มผู้บริหารระดับสูง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์แล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ ให้สิทธิประโยชน์มากกว่ารัฐบาลไทย รวมถึงมีข้อกำหนดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ของชาติมากกว่า เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาอุตสาหกรรม เป้าหมายของประเทศไทย รัฐบาลไทยควรพิจารณาปรับปรุงนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน ระดับทักษะ ในประเด็นต่อไปนี้

1) ระดับเงินเดือน กลุ่มผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทักษะสูง (Talents/ Highly Skilled Experts)ประเภท SMART รหัส T รัฐบาลไทยมีเงื่อนไขระดับรายได้ของแรงงานชาวต่างชาติ ไม่น้อยกว่า 200,000 บาทต่อเดือน (ประมาณ 8,428 เหรียญสิงคโปร์) ในขณะที่ รัฐบาล สิงคโปร์กำหนดระดับรายได้ของกลุ่มนี้เพียง ไม่น้อยกว่า 3,600 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 86,900 บาท) ซึ่งรัฐบาลไทยกำหนดเงื่อนไขรายได้ขั้นต่ำของกลุ่มนี้ มากกว่ารัฐบาลสิงคโปร์ เป็น 2 เท่า อาจทำให้ประเทศสิงคโปร์มีความสามารถดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ดีกว่าประเทศไทย

2) ผู้ติดตามของผู้ได้รับสิทธิวีซ่า รัฐบาลไทยกำหนดให้ผู้ได้รับการตรวจลงตรา ประเภทสมาร์ทวีซ่า สามารถขอรับสิทธิให้คู่สมรสและบุตรเป็นผู้ติดตามเข้ามาพำนักและทำงาน ในประเทศไทย ด้วยใบอนุญาตประเภท SMART รหัส O ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้ ผู้รับสิทธิวีซ่าสามารถขอสิทธิให้มีผู้ติดตาม ได้แก่ คู่สมรส บุตร และบิดามารดาของผู้รับสิทธิ ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 10,000 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 237,296 บาท)

ผู้รับสิทธิหลักจึงสามารถขอรับสิทธิให้ผู้ติดตามได้ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์จำแนกแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ขอรับสิทธิเข้ามาทำงานในประเทศ โดยไม่มีผู้ติดตาม และผู้ขอรับสิทธิเข้ามาทำงานในประเทศ โดยมีผู้ติดตาม และกำหนดเงื่อนไขว่าด้วยระดับเงินเดือนที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรจำแนกประเภทของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ออกอย่างน้อย 2 ประเภท และกำหนดเงื่อนไขระดับรายได้ขั้นต่ำที่แตกต่างกันระหว่างแรงงานชาวต่างชาติที่ไม่ขอรับสิทธิมีผู้ติดตามและแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ต้องการขอรับสิทธิผู้ติดตาม

นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แบบชั่วคราวของรัฐบาลสิงคโปร์ที่กำหนดระดับรายได้ของแรงงานชาวต่างชาติต่ำกว่ารัฐบาลไทย ถึงแม้ว่าระดับค่าครองชีพและรายได้ของประเทศสิงคโปร์ค่อนข้างจะสูงกว่าประเทศไทย ซึ่งอาจมีผลทำให้ประเทศสิงคโปร์สามารถดึงดูดชาวต่างชาติระดับทักษะสูงกว่าประเทศไทย ประกอบกับรัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายให้มีผู้ติดตามที่ค่อนข้างยืดหยุ่นมาก ถ้าต้องการนำผู้ติดตามเข้ามาพำนักและทำงานในประเทศสิงคโปร์ด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรกำหนดเงื่อนไขรายได้ขั้นต่ำของแรงงานชาวต่างชาติที่ระดับเงินเดือนตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยและฐานเงินเดือนของแรงงานไทยระดับทักษะจริง เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันกับประเทศสิงคโปร์

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดนโยบายในรูปแบบการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของสมาชิกครอบครัว และมีนโยบายว่าด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แบบถาวร (Permanent Migration) เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ แบบชั่วคราว (Temporary Migration) อย่างเป็นระบบและชัดเจน ในขณะที่ รัฐบาลไทยไม่มีนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แบบถาวร (Permanent Migration) เพื่อดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในประเทศ

ประเภทสมาร์ทวิซ่า SMART รหัส 1 นั้น รัฐบาลไทยให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติที่เป็นนักลงทุนผู้ประกอบการในกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมาย รัฐบาลไทยกำหนดให้นักลงทุนชาวต่างชาติที่มีการลงทุน โดยตรงในนามบุคคลไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท ให้สามารถได้รับสิทธิพำนักอาศัยและทำงานในประเทศไทย รวมถึงวีซ่าประเภทประเภทสมาร์ทวิซ่า SMART รหัส S ที่รัฐบาลไทยให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติที่ต้องการเป็นนักลงทุนจัดตั้งกิจการเริ่มต้น (Start-Up Entrepreneurs) ที่ใช้เทคโนโลยีและอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายทั้ง 10 ประเภทในประเทศไทย รัฐบาลไทยกำหนดให้นักลงทุนชาวต่างชาติซึ่งต้องมีเงินฝากประจำในบัญชีไม่น้อยกว่า 600,000 บาท นั้น ในขณะที่ วีซ่า Entre Pass รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดคุณสมบัติให้นักลงทุนชาวต่างชาติที่เข้ามาเปิดบริษัทใหม่ในประเทศสิงคโปร์ โดยบริษัทใหม่จะต้องมีทุนจดทะเบียนการค้าไม่ต่ำกว่า 50,000 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 1,186,482 บาท) กับธนาคารที่ต้องอยู่ในประเทศสิงคโปร์ และชาวต่างชาติจะต้องมีหุ้นอยู่ในบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของ

หุ้นบริษัทที่จดทะเบียนการค้า โดยยกเว้นผู้ประกอบการชาวต่างชาติที่ต้องการจัดตั้งกิจการเริ่มต้น (Start-Up Entrepreneurs) ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ไม่มีเงินลงทุนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว สามารถเข้าร่วมโครงการผู้ประกอบการใหม่จากหน่วยงานภาครัฐบาลสิงคโปร์ ได้แก่ Accreditation@SGD SGInnovate และ Enterprise Singapore เพื่อขอสิทธิพำนักรักษาและทำงานในประเทศสิงคโปร์

เงื่อนไขขอรับสิทธิ รัฐบาลไทยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ได้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่า SMART สามารถขอขยายต่อวีซ่าครั้งละ 2 ปี ภายใต้เงื่อนไขการสร้างกิจการเริ่มต้นที่ผ่านการรับรองการเป็นอุตสาหกรรมเป้าหมาย จากหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ภายในระยะเวลา 1 ปี ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับสิทธิวีซ่านี้อาจสามารถขอขยายต่อวีซ่าภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด 2 ประการ คือ 1) จำนวนการจ้างงานแรงงานท้องถิ่น และ 2) จำนวนค่าใช้จ่ายของกิจการ เช่น ถ้ามีการจ้างงานคนท้องถิ่น จำนวน 3 คน และมีค่าใช้จ่ายธุรกิจ ไม่น้อยกว่า 100,000 สามารถขอต่ออายุใบอนุญาต 1 ปี ถ้ามีการจ้างงานคนท้องถิ่น จำนวน 12 คน และมีค่าใช้จ่ายธุรกิจ ไม่น้อยกว่า 400,000 สามารถขอต่ออายุได้สูงสุด 8 ปี

รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขจำนวนเงินลงทุนของนักลงทุนต่างชาติค่อนข้างสูงกว่าประเทศไทย เพื่อสร้างผู้ประกอบการใหม่ รวมถึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เรื่อง ค่าใช้จ่ายของกิจการ และสัดส่วนการจ้างงานคนท้องถิ่นในกิจการประกอบพิจารณาจำนวนปีที่ขอต่อวีซ่าแต่ละครั้ง ซึ่งจำนวนปีที่สามารถขอรับสิทธิพำนักรักษาและทำงานในประเทศสิงคโปร์เป็นอัตราก้าวหน้าตามจำนวนค่าใช้จ่ายของกิจการและการจ้างงานคนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจของประเทศต่อการเข้ามาดำเนินกิจการในประเทศ ในขณะที่รัฐบาลไทยไม่ได้พิจารณาถึงสัดส่วนการจ้างงานคนไทย และรายจ่ายของกิจการในการดำเนินกิจการประกอบการขอต่ออายุนี้ ที่เป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติจากการเข้ามาของผู้ประกอบการใหม่

เงื่อนไขของรับสิทธิผู้ติดตาม รัฐบาลไทยให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับสิทธิสามารถพานำผู้ติดตามเข้ามาพำนักรักษาและทำงานในประเทศไทย โดยไม่มีเงื่อนไขในการพำนักรักษาและทำงานในประเทศไทย ในขณะที่รัฐบาลสิงคโปร์ มีเงื่อนไขให้ชาวต่างชาติที่ถือวีซ่าประเภทนี้สามารถขอสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ติดตามเข้ามาพำนักรักษาและทำงานในประเทศสิงคโปร์ แต่ต้องเป็นกิจการที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 100,000 เหรียญสิงคโปร์ และต้องมีการจ้างงานคนท้องถิ่นในประเทศ ไม่น้อยกว่า 3 คน นอกจากคู่สมรสและบุตรแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ยังให้สิทธิประโยชน์แก่บิดามารดาของผู้ได้รับสิทธิเข้ามาพำนักรักษาในประเทศสิงคโปร์ ถ้ากิจการของผู้ได้รับสิทธิมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 200,000 เหรียญสิงคโปร์ และมีการว่าจ้างงานคนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่า 6 คน

ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์มีเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในกิจการ และการจ้างแรงงานท้องถิ่นในประเทศสำหรับนักลงทุนชาวต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการพิจารณาสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ติดตามเพื่อเข้ามาพำนักอยู่และทำงานในประเทศสิงคโปร์ รวมถึงสามารถขอสิทธิประโยชน์ให้แก่บิดามารดาเข้ามาพำนักอยู่ในประเทศสิงคโปร์ ดังนั้น รัฐบาลไทยควรพิจารณากำหนดเงื่อนไขว่าด้วยผู้ติดตาม โดยกำหนดเงื่อนไขเรื่องค่าใช้จ่ายและการว่าจ้างแรงงานคนไทยในอัตราก้าวหน้าเพิ่มเติมจากผู้ขอรับสิทธิหลัก เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ติดตามของแรงงานชาวต่างชาติเพิ่มเติม และเพื่อสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติจากการเข้ามาของผู้ประกอบการใหม่

เงื่อนไขของสิทธิเป็นผู้พำนักอาศัยอยู่ถาวรในประเทศ รัฐบาลไทยควรพิจารณาให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับสิทธิประเภทสมาร์ทวิซ่า SMART สามารถขอรับสิทธิเป็นผู้พำนักอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย โดยไม่จำกัดระยะเวลา ภายใต้การเปิดรับผู้ย้ายถิ่นด้วยระบบควบคุมทางด้านอุปทาน (Supply-driven System) ของรัฐบาลประเทศปลายทาง เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ย้ายถิ่นแบบถาวรสามารถสร้างคุณค่าและประโยชน์โดยตรงต่อประเทศ รูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรเป็นการให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ โดยไม่ต้องขอรับสิทธิในแต่ละครั้ง ๆ แนวทางการเลื่อนฐานะจากแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราว โดยจำกัดระยะเวลาการให้สิทธิทั้ง 3 มาเป็นผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลาการให้สิทธิทั้ง 3 ภายหลังที่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราวในตลาดแรงงานของประเทศไทย เป็นรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรเหมือนรัฐบาลสิงคโปร์ที่คัดสรรผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศแบบถาวรภายใต้ระบบควบคุมทางด้านอุปทานของรัฐบาล

6.3.4) ระบบทดสอบตลาดแรงงานระดับทักษะในประเทศ

การทดสอบตลาดแรงงาน รัฐบาลประเทศไทย สิงคโปร์ และบรูไนอาศัยนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติด้วยระบบอุปสงค์ของนายจ้างเป็นตัวกำหนดให้ร้องขอรับสิทธิการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นสำคัญภายใต้ระบบควบคุมต่าง ๆ ในการให้สิทธิทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในประเทศของรัฐบาล เพื่อให้แน่ใจว่านายจ้างว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเท่าที่จำเป็นในกิจการ ทั้งนี้ นายจ้างเป็นผู้ยื่นเรื่องร้องขอให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะต่อรัฐบาลประเทศปลายทาง เพราะปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง และเหตุผลแห่งความจำเป็นบางประการของประเทศปลายทาง

รัฐบาลไทยควรมีหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่ทดสอบความต้องการตลาดแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะของประเทศ รวมถึงระบบตรวจสอบทักษะและคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลไทยอาศัยกลไกการโน้มน้าวและว่าจ้างภายใต้ระบบอุปสงค์ของ

นายจ้าง ทั้งนี้ รัฐบาลไทยอาจจะกำหนดคุณลักษณะและระดับทักษะบางประการของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เช่น ระดับการศึกษา ใบรับรองวิชาชีพ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์คุณสมบัติและคุณลักษณะโดยทั่วไปของความเป็นแรงงานระดับทักษะ รวมถึงระบุประเภทตำแหน่งงานอาชีพของแรงงานระดับทักษะ ระดับกึ่งทักษะ และระดับล่างภายใต้การจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO) ตามตลาดแรงงานของประเทศไทยที่เหมาะสม นอกจากนี้ รัฐบาลไทยอาจจะอาศัยระบบกลไกของสมาคมวิชาชีพ สมาคมนายจ้างเข้าร่วมกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติและคุณลักษณะโดยทั่วไปของแรงงานระดับทักษะประเภททั่วไป จำนวนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในแต่ละภาคส่วนของประเภทเศรษฐกิจหรือสาขาวิชาชีพเพื่อให้จำนวนแรงงานชาวต่างชาติมีความใกล้เคียงกับความต้องการของนายจ้างที่ขาดแคลนในตลาดแรงงานระดับทักษะของประเทศ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาคของประเทศ และผลประโยชน์โดยอ้อมของประเทศ โดยไม่ใช่ผลประโยชน์โดยตรงต่อนายจ้างที่มีต่อการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเพียงอย่างเดียว ซึ่งระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์ของนายจ้างไม่เพียงแต่ให้สำคัญต่อความต้องการของนายจ้างเป็นผู้ร้องขอให้แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศเพียงฝ่ายเดียว นโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศปลายทางในระยะยาวในเวทีการแข่งขันระดับสากล

รัฐบาลไทยควรพัฒนาระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะ เพื่อแสดงถึงปัญหาความขาดแคลนแรงงานไทยระดับทักษะ โดยกำหนดให้ตำแหน่งงานอาชีพที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติจะต้องผ่านระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในประเทศไทย แบบใบรับรอง เมื่อนายจ้างไม่สามารถสรรหาแรงงานไทยระดับทักษะที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานแล้ว นายจ้างจึงจะสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งรัฐบาลประเทศสิงคโปร์และบรูไนกำหนดให้นายจ้างต้องลงโฆษณาประกาศหาคนหางานท้องถิ่นต่อหน่วยงานรัฐบาล และเมื่อนายจ้างไม่สามารถสรรหาคนหางานท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะตามตำแหน่งงานที่ต้องการแล้ว นายจ้างจึงสามารถยื่นเรื่องขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรกำหนดให้การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของนายจ้างต้องผ่านระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น แบบใบรับรอง เพื่อให้แน่ใจว่าตลาดแรงงานระดับทักษะในประเทศไทยมีปัญหาคาดแคลนแรงงานระดับทักษะ โดยเฉพาะ การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะรูปแบบการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ (Hiring Skilled Foreign Workers) ของนายจ้างในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง โดยตรง และเพื่อให้คนหางานไทยระดับทักษะมีโอกาสได้เข้าสู่กระบวนการสรรหาคนหางานในตำแหน่งงานที่ว่าง อย่างไรก็ตาม ระบบทดสอบตลาดแรงงานระดับทักษะนี้ ไม่ควรมีรายละเอียด ขั้นตอน และระยะเวลานาน เนื่องจาก

แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเป็นเพียงการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติแบบชั่วคราว ภายใต้ระยะเวลาจำกัด พวกเขาไม่ได้เป็นผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร และไม่ควรรวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รูปแบบตามโครงการ และรูปแบบการถ่ายโอนแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทำงานข้ามชาติ (Transferring Skilled Employees across Nations)

ในกรณีที่ ตำแหน่งงานอาชีพที่มีอุปทานของแรงงานไทยระดับทักษะในตลาดแรงงานค่อนข้างน้อย รัฐบาลไทยก็ไม่ได้มีความจำเป็นที่ต้องทำอาศัยผลการทดสอบตลาดแรงงานแบบใบรับรอง เพื่อให้นายจ้างขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลประเทศไทยเพียงกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะที่ชัดเจน ได้แก่ ระดับคุณวุฒิการศึกษา สาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา และประสบการณ์ทำงานในตำแหน่งงานนั้น ๆ อาทิ แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้อุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 ประเภท ที่รัฐบาลไทยต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ รัฐบาลไทยควรเปิดโอกาสให้แรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ โดยไม่ต้องผ่านการทดสอบตลาดแรงงาน แต่เพียงกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของแรงงานชาวต่างชาติให้ชัดเจน ดังนั้น รัฐบาลไทยควรอาศัยระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะ แบบใบรับรอง ในบางประเภทกิจการธุรกิจ ในบางรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ หรือในบางตำแหน่งงานอาชีพเท่านั้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมความต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของนายจ้าง และเพื่อป้องกันความไม่พึงพอใจของสาธารณะที่มีต่อการเข้ามาทำงานของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศ เช่นเดียวกับปัญหาของประเทศสิงคโปร์ในอดีต

6.3.5) ระบบวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน

ปัจจุบัน รัฐบาลไทยมีเครื่องมือควบคุมการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะประเภททั่วไป และประเภทส่งเสริมการลงทุน อย่างน้อย 3 ระบบ ภายใต้หน่วยงานที่กำกับดูแลแตกต่างกัน และเป็นอิสระต่อกัน คือ 1) ระบบตรวจลงตราหรือวีซ่า เพื่อขอรับสิทธิเข้าเมือง 2) ระบบใบอนุญาตทำงาน เพื่อขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทย ทั้งแรงงานชาวต่างชาติ และผู้ประกอบการหรือนักลงทุนชาวต่างชาติ และ 3) ระบบการขอพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทย เพื่อขอรับสิทธิขยายระยะเวลาการพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทย ทั้งนี้ ระบบทั้ง 3 ควรบริหารจัดการให้อยู่ภายใต้ร่วมสิทธิในระบบเดียวกันที่ให้สิทธิ 3 ประการ ได้แก่ สิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศไทย ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เช่นเดียวกับการตรวจลงตราประเภท SMART VISA ที่ประเทศไทยได้ริเริ่มดำเนินการใช้แล้ว สำหรับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ ภายใต้อุตสาหกรรมเป้าหมาย

1) ระบบตรวจลงตราหรือวีซ่าการเข้าเมือง กระทรวงต่างประเทศ เป็นผู้ออกให้แก่คนหางานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยครั้งแรก โดยการยื่นเรื่อง ณ ประเทศต้นทาง ระบบตรวจลงตราเป็นเครื่องมือในการตรวจคนเข้าเมืองบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองของประเทศไทย เพื่อความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ รวมถึงเครื่องมือในการควบคุมการเข้าเมืองรายบุคคลทุกประเภท และรูปแบบของการเคลื่อนย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางเพื่อเข้าประเทศไทยด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน รวมถึงผู้ติดตามและครอบครัวของแรงงานชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธิในการเข้าเมืองและพำนักรออาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิในการเข้าเมืองด้วย โดยการตรวจสอบประวัติรายบุคคลในการเข้าเมือง

กระทรวงต่างประเทศ เป็นผู้ออกวีซ่าเพื่อทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ ในขณะที่กระทรวงแรงงานควรมีการออกใบรับรองขอสิทธิทำงานในประเทศไทยให้แก่แรงงานชาวต่างชาติเพื่อขอรับสิทธิวีซ่าเพื่อทำงานกับกระทรวงการต่างประเทศในประเทศต้นทาง อย่างไรก็ตาม กระทรวงแรงงานมีรูปแบบการขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานชาวต่างชาติ ณ ประเทศต้นทางอยู่แล้ว โดยนายจ้างจะเป็นผู้ดำเนินการขอรับสิทธิทำงานในประเทศไทยแทนให้แก่แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ นอกจากนั้น แล้ว กระทรวงแรงงานอาจจะกำหนดวิธีการร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ โดยออกใบรับรองทดสอบตลาดแรงงานให้นายจ้างนำเข้าแรงงานชาวต่างชาติเพื่อให้แรงงานชาวต่างชาติยื่นเรื่องขอรับสิทธิเพื่อเข้าประเทศภายใต้การเข้ามาทำงานในประเทศไทยต่อกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อพวกเขาเข้าเมืองมาแล้ว จึงมายื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย เพื่อเป็นมาตรการป้องกันปัญหาการเดินทางเข้ามาประเทศไทยแล้ว การยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศด้วยระบบใบอนุญาตทำงานไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากกระทรวงแรงงาน รวมถึงการยื่นเรื่องขอรับสิทธิขยายระยะเวลาการพำนักรออาศัยอยู่ต่อในประเทศไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ภายหลังเดินทางเข้าประเทศมาแล้วด้วยระบบการตรวจลงตราจากกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากระบบดังกล่าวทั้ง 3 ระบบ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่แตกต่างกัน และแต่ละหน่วยงานมีอำนาจอิสระในการพิจารณาให้สิทธิภายใต้กฎหมายของแต่ละหน่วยงาน

2) ระบบใบอนุญาตทำงาน รัฐบาลไทยอาศัยการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะด้วยระบบอุปสงค์ของนายจ้าง นายจ้างเป็นผู้ร้องขอและรับรองในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ รัฐบาลควรควบคุมความต้องการของนายจ้างด้วยระบบใบอนุญาตสำหรับนายจ้าง โดยรัฐบาลควรพิจารณาคุณลักษณะและเหตุผลความจำเป็นของนายจ้าง เพื่อขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติ ด้วยใบอนุญาตสำหรับนายจ้างทดแทนการออกใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานชาวต่างชาติ รัฐบาลสามารถออกใบอนุญาตสำหรับนายจ้างที่ต้องการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเภทธุรกิจ ไม่เพียงแต่

ควบคุมแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเท่านั้น แต่สามารถควบคุมการว่าจ้างแรงงาน
ชาวต่างชาติระดับทักษะของนายจ้างเป็นสำคัญ ใบอนุญาต สำหรับนายจ้าง เพื่อนำเข้าและ
ว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ อาจจะเรียกว่า "ใบอนุญาตโควตาการว่าจ้างแรงงาน
ชาวต่างชาติ สำหรับประเภทกิจการนายจ้าง ซึ่งสามารถใช้ควบคู่กับระบบทดสอบ
ตลาดแรงงานที่นายจ้างจะต้องทดสอบปัญหาแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะขาดแคลนใน
ตลาดแรงงาน แบบใบรับรอง ก่อนที่จะนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติรายบุคคล ในขณะที่
ที่ในบางตำแหน่งงานอาชีพ และประเภทธุรกิจที่ไม่ผ่านระบบทดสอบตลาดแรงงานในประเทศ
ก็สามารถใช้ใบอนุญาตสำหรับนายจ้าง เพื่อกำกับดูแลอุปสงค์ของนายจ้างร่วมกับใบอนุญาต
ทำงานสำหรับแรงงานชาวต่างชาติ ระบบใบอนุญาตสำหรับนายจ้าง เพื่อนำเข้าและว่าจ้าง
แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะจะช่วยให้รัฐบาลสามารถตรวจสอบจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ
ระดับทักษะทั้งประเทศและตรวจสอบคุณลักษณะนายจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
การว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติได้ง่ายกว่าการควบคุมด้วยใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงาน
ชาวต่างชาติ เนื่องจากนายจ้างสามารถเข้าใจกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของประเทศดีกว่า
แรงงานชาวต่างชาติ

นอกจากนี้แล้ว ถ้ามีการออกใบอนุญาตสำหรับนายจ้างแล้ว การออกใบอนุญาตทำงาน
สำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะบางประเภทตำแหน่งงาน ก็อาจจะไม่มีความจำเป็น
เพื่อลดความซ้ำซ้อน เนื่องจากแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะทุกคนต้องทำการตรวจลงตรา
เพื่อเข้าเมืองมาทำงานในประเทศอยู่แล้ว รัฐบาลสามารถให้สิทธิทำงานและสิทธิพำนักราชอาณาจักร
ต่อในประเทศภายใต้ระบบการตรวจลงตรา ซึ่งเป็นการรวมสิทธิทั้ง 3 เข้าด้วยกันเป็นระบบ
เดียว ได้แก่ สิทธิการเข้าเมือง สิทธิทำงานในประเทศ และสิทธิพำนักราชอาณาจักรต่อในประเทศ
ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด แบบชั่วคราว อาทิ 1 ปี 2 ปี หรือ 3 ปี ซึ่งจะสามารถช่วยลด
กระบวนการทำงานที่แยกส่วนและซ้ำซ้อน รวมถึงประหยัดงบประมาณและเจ้าหน้าที่ระหว่าง
หน่วยงานที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ที่มีความสามารถให้สิทธิการเข้าเมือง
สิทธิการทำงานในประเทศ และสิทธิการอยู่ต่อในประเทศให้ภายใต้ระบบใบอนุญาตทำงาน
เท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยมีการตรวจลงตรา แบบพิเศษประเภท SMART VISA สำหรับ
แรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะภายใต้อุตสาหกรรมเป้าหมายที่เป็นการตรวจลงตราที่รวมสิทธิ
ทำงาน และสิทธิพำนักราชอาณาจักรต่อในประเทศแบบเบ็ดเสร็จภายใต้การตรวจลงตราอย่างเดียว
ซึ่งผู้ได้รับสิทธิการตรวจลงตรานี้ ไม่ต้องขอรับสิทธิทำงานในประเทศ และสิทธิพำนักราชอาณาจักร
ต่อในประเทศ เมื่อได้รับสิทธิวีซ่าประเภทนี้แล้ว

การจัดประเภทการตรวจลงตราหรือวีซ่า รัฐบาลควรแยกประเภทของการตรวจลงตรา
ประเภทผู้ประกอบการ และประเภทของระดับทักษะของแรงงาน เพื่อขอรับสิทธิทำงานใน
ประเทศให้ชัดเจน เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ที่จัดจำแนกประเภทแรงงานชาวต่างชาติระดับ

ทักษะออกเป็น 3 กลุ่มหลักที่แตกต่างกัน รวมถึงจัดจำแนกกลุ่มผู้ประกอบการโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การตรวจลงตราแบบสมาร์ต SMART VISA รัฐบาลไทยก็มีการจัดจำแนกการตรวจลงตราตามระดับทักษะของแรงงานชาวต่างชาติโดยเฉพาะ ซึ่งจำแนกประเภทผู้ประกอบการที่เป็นการจ้างงานด้วยตนเองออกจากประเภทแรงงานชาวต่างชาติที่เป็นลูกจ้าง โดยกำหนดเงื่อนไขและคุณลักษณะที่ต่างกันไป

ในส่วนของแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานภายใต้โครงการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนแล้ว อาจจะไม่มีความจำเป็นต้องขอใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานชาวต่างชาติ เนื่องจากนายจ้างได้รับสิทธิพิเศษให้นำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศแล้ว แรงงานชาวต่างชาติไม่ควรถูกที่จะต้องมาขอรับสิทธิทำงานในประเทศด้วยระบบใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานชาวต่างชาติ เมื่อนายจ้างได้รับสิทธิให้เข้ามาลงทุนหรือประกอบกิจการในประเทศแล้ว การให้แรงงานชาวต่างชาติมายื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศด้วยใบอนุญาตทำงานอีกเป็นขั้นตอนที่ย้อนกลับ และเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อน ประกอบกับ รัฐบาลไทยมีระบบการตรวจลงตราเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมือง และระบบพำนักราชการอยู่ในประเทศ เพื่อขอรับสิทธิพำนักราชการในประเทศอยู่แล้ว ซึ่งเพียงพอต่อการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติ รูปแบบตามโครงการ

6.4 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษานโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะครั้งนี้ เป็นการศึกษาอธิบายกระบวนการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศปลายทาง โดยเฉพาะ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในแต่ละประเภทกิจการนายจ้าง และตำแหน่งงานอาชีพ ซึ่งในรายละเอียดของกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในแต่ละวิชาชีพหรือสมาคมวิชาชีพมีความจำเป็นจะต้องมีการศึกษาถึงการสาเหตุ กระบวนการ และผลลัพธ์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ โดยเฉพาะ เช่น ตำแหน่งวิชาชีพสถาปนิก วิศวกร วิชาชีพบัญชี เป็นต้น

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาค้นคว้าทางนโยบายการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในระดับมหภาค ซึ่งเป็นเงื่อนไขของกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ เพื่อผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วตามแผนวิสัยทัศน์ของรัฐบาลประเทศปลายทางด้วยการเปิดรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ แต่ยังไม่ได้ศึกษาต่อสาเหตุและผลลัพธ์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในระดับจุลภาค ซึ่งเป็นเงื่อนไขส่วนบุคคลของผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศปลายทาง โดยเฉพาะ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรในประเทศปลายทาง

นโยบายเกี่ยวกับการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะของประเทศปลายทางสามารถดึงดูดชาวต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในประเทศปลายทางได้ แต่ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับนโยบาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดสิทธิและสวัสดิการของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะในประเทศปลายทาง โดยเฉพาะ ภายหลังเมื่อแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางแล้ว เพื่อกำหนดนโยบายในการดึงดูดแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะให้สามารถเข้ามาช่วยในการพัฒนาประเทศไทยต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมการจัดหางาน. (2554). วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2554. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2555). วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2555. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2556). วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2556. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2557). วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2558). วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2558. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2559). ยุทธศาสตร์การพัฒนากอุตสาหกรรมไทย 4.0 ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579). กรุงเทพฯ : กระทรวงอุตสาหกรรม.
http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/industry_plan/thailandindustrialdevelopmentstrategy4.0.pdf
- กฤษฎา อาชนิจกุล และคณะ. (2540). บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤษฎา อาชนิจกุล. (2549). "การจัดการแรงงานต่างชาติดังประเทศเพื่อนบ้านในช่วง พ.ศ. 2539-2548", ใน กฤษฎา อาชนิจกุล และปราโมทย์ ประสาทกุล (บรรณาธิการ), ประชากรและสังคม 2548, นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 130-147.
- กิริยา กุลกลการ. (2553). ผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยและอุตสาหกรรมการผลิตในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กิริยา กุลกลการ. (2557). การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยกับต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- دنظر اولى ساجاكر وسمبروون منبرسرسر. (2558).สถานการณ์และผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในภูมิภาคอาเซียน. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2559). การศึกษาแนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2555). โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
- ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2559). การบริหารจัดการแรงงานไทยย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ลักกรินทร์ นิยมศิลป์. (2554). “จุดเปลี่ยนกระแสการย้ายถิ่นในเอเชีย: สู่ยุคการรวมตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาค”, ใน สุรีย์พร พันพื้ง และมาลี สันภูวรรณ (บรรณาธิการ). ประชากรและสังคม 2554 จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า67-84.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2560). คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 2560. กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (ม.ป.ป.). การขอใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวระดับฝีมือชำนาญการ. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล และบริษัท เอ็กเซลเลนซ์ แมเนจเม้นท์ จำกัด. (2557). โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน.
- สุทธิพร บุญมาก. (2552). “นโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย”, วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 3(2), 153-175.
- สุทธิพร บุญมาก. (2560). การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยระดับทักษะจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปประเทศมาเลเซีย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อรชา รักดี และคณะ. (2560). โอกาสของแรงงานข้ามชาติไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: การวิจัยสำรวจธุรกิจ Shared Services Outsourcing ในมาเลเซีย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เอื้อมพร พิชัยสนธิ และกิริยา กุลกลการ. (2560). แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศใน AEC กับนโยบายการคลังสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- Hall, A. (2554). การย้ายถิ่นในประเทศไทย: นโยบาย มุมมอง และความท้าทาย", ใน J. W. Huguet และอภิชาติ จัรัสถิทธิรงค์ (บรรณาธิการ), รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย 2554: การย้ายถิ่นเพื่อการพัฒนาในประเทศไทยโดยรวมและเครื่องมือสำหรับผู้กำหนดนโยบาย. กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. หน้า 21-48.
- Alvinology. (2013). *Hong Lim Park Protest against the Population White Paper in Singapore*. Alvinology.com (Februry, 16) Retrieved May 8, 2018, from <https://alvinology.com/2013/02/16/hong-lim-park-protest-against-the-population-white-paper-in-singapore/>
- Azney, A. (2018). How do you apply for a Foreign Worker License?. *Biz Brunei* (Februry, 1) Retrieved May 10, 2018 from <https://www.bizbrunei.com/2018/02/apply-foreign-workers-license/>
- Berg, B.L. (2004). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn and Bacon.
- Betts, A. and Cerna, L. (2011). "High-Skilled Labour Migration", in A. Betts (Ed.), *Global Migration Governance*. New York: Oxford University Press, pp.60-77.
- Borneo Bulletin. (2017). Long wait to hear back about a job: JobCentre Brunei looking into matter. *Borneo Bulletin* (Februry, 15) Retrieved May 10, 2018 from <https://borneobulletin.com.bn/long-wait-hear-back-jobcentre-brunei-looking-matter/>
- Boucher, A. and Cerna, L. (2014). "Current Policy Trends in Skilled Immigration Policy. *International Migration*", 52(3). 21-25. doi:10.1111/imig.12152
- Brettell, C. and Hollifield, J. (2000). "Migration Theory Talking Across Disciplines", in C. Brettell and J. Hollifield, (Eds.), *Migration Theory Talking Across Disciplines*. New York: Routledge, pp.1-26.
- Butr-Udom, T 2007, "The Quality of Life of Thai Labour in Singapore", PhD thesis, *Department of Population and Development*, National Institution of Development Administration.
- Castles, S. and Miller, M. J. (2003). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (3rd Ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Castles, S. and Miller, M. J. (2009). *Theories of Migration*", in S. Castles and M. Miller, (Eds.), *The Age of Migration*. China: Palgrave Macmillan, pp.20-47.

- Cerna, L. (2014). "Attracting High-Skilled Immigrants: Policies in Comparative Perspective", *International Migration*, 52(3), 69-84.
<https://doi.org/10.1111/imig.12158>
- Chantavanich, S. & Germershausen, A. (2000). "Introduction Research on Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia", in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia 1996-1997*, Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp.1-9.
- Chantavanich, S. (2001). *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia: The Prospects of Thailand's Migration Policy in the Light of the Regional Economic Recession (Final Report)*, Asian Research Center for Migration, Chulalongkorn University, Bangkok.
- Chia, S. Y. (2011). Foreign Labor in Singapore: Rationale, Policies, Impacts, and Issues", *Philippine Journal of Development*, 70(1-2), 105-133.
- Chomchai, P. (2000). "Thai Migrant Labour in Brunei: Cause of Migration and Socio-Economic Impact", in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia 1996-1997*. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp.108-126.
- Chunjitkaruna, P. (2000). "Pitfalls and Problems in Search for a Better Life: Thai Migrant Workers in Japan", in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia 1996-1997*. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp.246-271.
- Colclough, C. and Godfrey, M. (1986). "The Economics of Labour Shortage: Three Case Studies from Northern Brunei", *IDS Bulletin*, 17(4), 48-56.
- Czaika, M. and Parsons, C. R. (2016). "The Gravity of High-Skilled Migration Policies", Knomad Working Papers 13. Retrieved May 8, 2018, from https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/KNOMAD%20Working%20Paper%2013%20HighSkilledMigration_0.pdf (accessed 15 April 2017).

- Demuth, A. (2000). "Some Conceptual Thoughts on Migration Research", in B. Agozino, (Ed), *Theoretical and Methodological Issues in Migration Research, Interdisciplinary, intergenerational and International Perspectives*. England: Ashgate, pp.21-58.
- Department of Economic and Social Affairs. (2013). *International Migration Policies: Government Views and Priorities*. New York: United Nations. Retrieved May 8, 2018, from:
<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/policy/international-migration-policies-report-2013.shtml>
- Dialectic.SG, (2015). "Should Singapore retain or stop using the Chinese-Malay-Indian-Other framework?", *Singapore Policy Journal*, October 4, Retrieved May 8, 2018, from <http://spj.hkspublications.org/2015/10/04/should-singapore-retain-or-stop-using-the-chinese-malay-indian-others-framework/>
- Durand, J., Kandel, W., Parrado, E. A. and Massey, D.S. (1996). "International Migration and Development in Mexican Communities", *Demography*, 33(2), 249-264.
- Ellerman, D. 2003. *"Policy Research on Migration and Development"*, *World Bank Policy Research Working Paper 3117*. Washington DC: The World Bank.
- Fetterman, D.M. (1998). *Ethnography: Step by Step*. Thousand Oaks California: Sage Publications.
- Fong, P. E. (1995). "Foreign Talent and Development in Singapore", In C. Kuptsch and E. F. Pang (Eds), *Competing for Global Talent*. Geneva: International Labor Office. pp.155-170.
- Freitas, A., Levatino, A. and Pe'coud, A. (2012). "Introduction: New Perspectives on Skilled Migration", *Diversities*, 14(1), 1-7.
- Goh, C. T. (1997). National Day Rally Speech, 1997: Global City, Best Home by Prime Minister Goh Chok Tong at the 1997 National Day Rally, Singapore, August 24. Retrieved May 8, 2018, from
<http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=199708240e.htm>
- Goh, C. T. (2001). National Day Rally Speech, 2001: New Singapore by Prime Minister Goh Chok Tong at the 2001 National Day Rally, Singapore, August 19.

- Retrieved May 8, 2018, from
<http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=2001081903.htm>
- Gomes, C. (2014). Xenophobia Online: Unmasking Singaporean Attitudes Towards 'Foreign Talent' Migrants. *Asian Ethnicity*, 15(1), 21-40.
- Goss, J.D. and Lindquist, B. (1995). "Conceptualizing International Labor Migration: a structuration perspective", *International Migration Review*, 29(2), 317-351.
- Government of Brunei Darussalam. (2012). *Brunei Darussalam: Tenth National Development Plan RKN10 (2012-2017)*. Bandar Seri Begawan: Department of Economic Planning and Development, Prime Minister's Office Brunei Darussalam.
<http://depd.gov.bn/DEPD%20Documents%20Library/NDP/RKN%20English%20as%20of%2011.12.12.pdf>
- Government of Brunei Darussalam. (2015). *Guide to Brunei Darussalam Employment Laws and Regulation*. Bandar Seri Begawan: Legal and Prosecution Division, Department of Labour.
- Government of Brunei Darussalam. (2015). *Labour Force Survey 2014: Preliminary Report*. Bandar Seri Begawan: Department of Economic Planning and Development Prime Minister's Office Brunei Darussalam and International Labour Organisation (ILO).
- Government of Brunei Darussalam. (2016). *Brunei Darussalam Statistical Yearbook 2015*. Bandar Seri Begawan: Department of Statistics, Department of Economic Planning and Development and Prime Minister's Office.
- Government of Brunei Darussalam. (2017). *Population and Housing Census 2016*. Bandar Seri Begawan: Department of Statistics Department of Economic Planning and Development, Prime Minister's Office Brunei Darussalam.
- Grieco, E. M. and Boyd, M. (1998). "Women and Migration: Incorporating Gender Into International Migration Theory", *Working Paper Center for the Study of Population*, Florida State University.
http://homes.chass.utoronto.ca/~boydmon/research_papers/gender_inequality/grieco_and_boyd.pdf

- Haque, N. U. and Kim, S. J. (1995). "Human Capital Flight: Impact of Migration on Income and Growth", *IMF (International Monetary Fund) Staff Papers*, 42(3), 577-607.
- Hewison, K. (2004). "Thai Migrant Workers in Hong Kong", *Journal of Contemporary Asia*, 34(3), 318-335.
- Hodal, K. (2013, February 15). Singapore protest: 'Unfamiliar faces are crowding our land' *Guardian*. Retrieved May 8, 2018, from <https://www.theguardian.com/world/2013/feb/15/singapore-crisis-immigration-financial-crisis>
- Hong, J. (2013). *The Evolution of 'Foreign Talent' in Singapore's Lexicon*. Singapore: IPS Update National University of Singapore. Available online at: https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/ips/jerrold-hong_the-evolution-of-foreign-talent-in-singapores-lexicon_010713.pdf?sfvrsn=5a776a0a_6
- Hugo, G. (2004). "International Migration in Southeast Asia since World War II", In A. Ananta & E.N. Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*, Singapore: ISEAS Publication, pp.28-70.
- Hugo, G. (2005). "Migration in the Asia-Pacific Region", *paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*. Geneva: Global Commission on International Migration. Available online at: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS2.pdf
- Hugo, G. (2014). "High Skilled Migration to Asian Nations", *Paper prepared for US national Academies' Board on Science, Technology and Economic Policy Conference on Global High Skilled Immigration Policy*, Washington, DC: Keck Center.
- Inagami, T. (1998). *Labour Market Policies in Asian Countries: Diversity and Similarity among Singapore, Malaysia, the Republic of Korea and Japan*. Employment and Training Papers. Geneva: International Labour Office. Available online at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120334.pdf

- Iredale, R. (1999). "The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favoring and Hindering its International Mobility", *International Migration*, 37(1), 89-123.
- Iredale, R. (2001). "The Migration of Professionals: Theories and Typologies", *International Migration*, 39(5), 7-24.
- Iwasaki, K. (2015). Singapore's Strategies for Attracting Highly-Skilled Foreign Human Resources: How does Singapore Recruit Foreign Talent? *RIM: Pacific Business and Industries*, XV(56), 1-27. Available online at: <https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/english/periodical/rim/2015/56.pdf>
- Jamrisko, M. (2018, September 21). Singapore Says It Needs Foreign Tech Talent. *Bloomberg News*. Retrieved May 8, 2018, from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-20/singapore-says-it-needs-foreign-tech-talent-and-fun-education>
- John, A. (1987, March 2). Have three, or more if you can afford it. *The Straits Times*. Retrieved from NewspaperSG. <http://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/Digitised/Article/straitstimes19870302-1.2.2>
- Kang, S. D. (2000). "Thai Migrant Workers in South Korea", in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia*, 1996-1997. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp.210-235.
- Kaur, A. (2010). "Labour Migration in Southeast Asia: Migration Policies, Labour Exploitation and Regulation", *Journal of the Asia Pacific Economy*, 15(1), 6-19.
- Kaur, A. (2010). "Labour Migration Trends and Policy Challenges in Southeast Asia", *Policy and Society*, 29(4), 385-397.
- Kaur, A. and Metcalfe, I. (2007). "Thematic Introduction: Migration Challenges in the Asia Pacific Region in the Twenty First Century", *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, 9(2): 131-134. Available online at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158473e.pdf>
- Kitiarsa, P. (2006). "Village Transnationalism: Transborder Identities among Thai-Isam Migrant Workers in Singapore", *Working Paper No. 71 Asia Research Institute*, National University of Singapore.

- Koh, A. (2003). Global Flows of Foreign Talent: Identity Anxieties in Singapore's ethnoscape. *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 18(2), 230-256.
- Koser, K. and Salt, J. (1997), The Geography of Highly Skilled International Migration. *International Journal of Population Geography*, 3(4): 285-303.
doi:10.1002/(SICI)1099-1220(199712)3:4<285::AID-IJPG72>3.0.CO;2-W
- Koser, K. and Salt, J. (1997). "The Geography of Highly Skilled International Migration", *International Journal of Population Geography*, 3(4), 285-303.
- Laodumrongchai, S. (2000). "Thai Migrant Workers in Taiwan", in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asian*, 1996-1997. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp.159-176.
- Lee, H L. (2009). Ministerial Forum 2009 by Prime Minister Lee Hsien Loong at NTU Students Union, Singapore, September 15. Retrieved May 8, 2018, from http://www3.ntu.edu.sg/corpcorps2/Documents/2009/Sep/090915_Speech%20by%20PM%20Lee%20Hsien%20Loong%20at%20NTUSU%20Ministerial%20Forum.pdf
- Lee, H. L. (2009). Ministerial Forum 2009 by Prime Minister Lee Hsien Loong at NTU Students Union, Singapore, September 15. Retrieved May 8, 2018, from http://www3.ntu.edu.sg/corpcorps2/Documents/2009/Sep/090915_Speech%20by%20PM%20Lee%20Hsien%20Loong%20at%20NTUSU%20Ministerial%20Forum.pdf
- Lee, K. Y. (2003). Singapore Government Press Release: Q and A Session by Senior Minister Lee Kuan Yew at NTU Students Union (9th Ministerial Forum), Singapore, February 18. Retrieved May 8, 2018, from <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=2003021806.htm>
- Lewis, G. J. (1982). *Human Migration: A geographical Perspective*. New York: St. Martin's Press.
- Low, L. (2002). "Globalisation and the Political Economy of Singapore's Policy on Foreign Talent and High Skills", *Journal of Education and Work*, 15(4), 409-425, DOI: 10.1080/1363908022000023551

- Low, L. (2002). "The Political Economy of Migrant Worker Policy in Singapore", *Asia Pacific Business Review*, 8(4), 95-118, DOI: 10.1080/713999166
- Lowell, L. (2005). "Policies and Regulations for Managing Skilled International Migration for Work", United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development. Available online
<http://www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/P03-LLowell.pdf>
- Mani, A. (1995). "Migration in Brunei Darussalam", In O. J. Hui, C. K. Bun and C. S. Beng (Eds), *Crossing Borders: Transmigration in Asia Pacific*. Singapore: National University of Singapore, pp.441-471.
- Mani, A. (1996). "Filipino Migrant Workers in Brunei Darussalam", *Philippines Sociological Review*, 44(1-4), 194-209.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kuoauoci A. and Pellegrino A. (1998). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. New York: Oxford University Press.
- Massey, D., Hugo, G., Arango, J., Kouauci, A., Pellegrino, A. and Taylor, J.E. (1993). Theories of International Migration: An Integration and Appraisal", *Population and Policy Review*, 21(6), 473-504.
- Mohamed, N. (2015). "Foreign Labour in Brunei: Demand, Issues and implications", In Ooi. Keat. Gin (Ed). *Brunei: History, Islam, Society and Contemporary Issues*, London: Routledge, pp149-167.
- Muhammed, K. and Chantavanich, S. (2001). "Thai Migrant Workers in Malaysia", in S. Chantavanich, A. Germershausen, S. Laodumrongchai, J. Chotipanich and S. Prachason (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia: the Prospects of Thailand's Migration Policy in the Light of the Regional Economic Recession: Conditions in Destination Countries*. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp119-128.
- Nagayama, T. (2000). "Thai Migrant Workers in Japan", in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia, 1996-1997*. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp.236-245.

- National Population and Talent Division. (2012). *Our Population Our Future*. Singapore: National Population and Talent Division, Prime Minister's Office. Available online <https://www.strategygroup.gov.sg/docs/default-source/Population/issues-paper-our-population-our-future.pdf>
- Neuman, W. (2004). *Basics of Social Research Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Allyn and Bacon.
- Ng, P. T. (2011). Singapore's Response to the Global War for Talent: Politics and education", *International Journal of educational Development*, 31(3), 262-268
Available online at:
<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0738059310000714>
- Ng, P. T. (2013). "The Global War for Talent: Responses and Challenges in the Singapore Higher Education System", *Journal of Higher Education Policy and Management*, 35(3), 280-292, DOI: 10.1080/1360080X.2013.786859
- Norjidi, D. (2017). JobCentre Brunei opens its doors for jobseekers. *Borneo Bulletin* (Februry, 4) Retrieved May 10, 2018 from
<https://borneobulletin.com.bn/jobcentre-brunei-opens-doors-jobseekers/>
- OECD. (2002). *Policy Brief: International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: OECD.
- OECD. (2008). *The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Policy Brief: The Global Competition for Talent*. Paris: OECD.
- Parsons, C. R., Rojon, S., Samanani, F. and Wettach, L. (2014). "Conceptualising International Highly Skilled Migration", Maastricht Graduate School of Governance Working Papers 2010/001. Available online at: <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/conceptualising-international-high-skilled-migration> (accessed 15 April 2017).
- Phillips, M. W. and Stahl, A. (2000). "Internationalization of education, Training and Professional Services: Trends and Issues", *Working Paper CAPSTRANS University of Newcastle*, Australia.
- Pillai, P. (1992). *People on the Move: An Overview of Recent Immigration and Emigration in Malaysia*. Malaysia: Institute of Strategic and International Studies (ISIS).

- Piper, N. (2008). Feminisation of Migration and the Social Dimensions of development: the Asian Case. *Third World Quarterly*, 29(7), 1287-1303.
- Pongsapich, A. (1995). *Recent Trends in International Migration in Asia*. New York: United Nations.
- Rahman, Md. M. (2012). "Understanding Asia Migration Policy", In A. K. M. Ullah, and M. Rahman (Eds), *Asian Migration Policy: South, Southeast and East Asia*. New York: Nova Science Publisher, pp.19-40.
- Rahman, Md. M. (2017). *Bangladeshi Migration to Singapore: A Process-Oriented Approach*. Singapore: Springer. DOI 10.1007/978-981-10-3858-7
- Razak, L. A. (2012). "Brunei Darussalam's Labour Market: Issues and Challenges", *CSPS Strategy and Policy Journal*, 2012(3), 1-36.
- Rikvin. (2014). *5-Year Singapore PR and Citizen Trends*. Singapore: Rikvin PTE LTD. Available online <https://www.rikvin.com/download/singapore-permanent-resident-and-citizen-trends.pdf>
- Ruenkaew, P. (2002). "Female Thai Migrant in Japan", *Journal of Gender studies*, 5(22), 47-69.
- Salt, J. and Findlay, A.M. (1989). International Migration of Highly Skilled Manpower: Theoretical and Development Issues, In R. T. Appleyard (Ed.), *The Impact of International Migration on Developing Countries*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), pp.109-128.
- Sarantakos, S. (2005). *Social Research*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schensul, S.L., Schensul, J.J. and Lecompte, M.D. (1999). *Essential Ethnographic Methods: Observations, Interviews, and Questionnaires: Observations, Interviews, and Questionnaires*. California: AltaMira Press.
- Sek-hong, N. and Lee, G. (2000). "Thai Migrant Workers in Hong Kong", in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia, 1996-1997*. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Singapore Department of Statistics. (2016). *Population Trends, 2016*. Singapore: Department of Statistics, Ministry of Trade and Industry. Available online at: <https://www.singstat.gov.sg/-/media/files/publications/population/population2016.pdf>

- Singapore Department of Statistics. (2017). *Population Trends, 2017*. Singapore: Department of Statistics, Ministry of Trade and Industry. Available online at: <https://www.singstat.gov.sg/-/media/files/publications/population/population2017.pdf>
- Singapore Government. (2010). *Population in Brief 2010*. Singapore: National Population and Talent Division, Prime Minister's Office, Singapore Department of Statistics, Ministry of Community Development, Youth and Sports, Ministry of Home Affairs, Immigration and Checkpoints Authority. Available online at: <https://www.strategygroup.gov.sg/docs/default-source/Population/population-in-brief-2010.pdf>
- Singapore Government. (2012). *Our Population our Future*. Singapore: National Population and Talent Division, Prime Minister's Office.
- Singapore Government. (2012). *Population in Brief 2012*. Singapore: National Population and Talent Division, Prime Minister's Office, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs, Immigration and Checkpoints Authority. Available online at: <https://www.strategygroup.gov.sg/docs/default-source/Population/population-in-brief-2012.pdf>
- Singapore Government. (2013). *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore: Population White Paper*. Singapore: Singapore National Population and Talent Division, Prime Minister's Office,
- Singapore Government. (2014). *Population in Brief 2014*. Singapore: National Population and Talent Division, Prime Minister's Office, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs, Immigration and Checkpoints Authority.
- Singapore Government. (2016). *Population in Brief 2016*. Singapore: National Population and Talent Division, Strategy Group, Prime Minister's Office, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs, Immigration and Checkpoints Authority. Available online at: <https://www.strategygroup.gov.sg/docs/default-source/Population/population-in-brief-2016.pdf>
- Singhanetra-Renard, A. (1996). "Networks for Female Migration between Thailand and Japan", in International Peace Research Institute, Meiji Gakuin University (Ed.), *International Female Migration and Japan: Networking, Settlement and*

- Human Rights*. Tokyo: International Peace Research Institute, Meiji Gakuin Press, pp.51-68.
- Skeldon, R. (2005). "Globalization, Skilled Migration and Poverty Alleviation: Brain Drains in Context", *Working Paper. The Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty*. Available online at:
<http://sro.sussex.ac.uk/11227/1/WP-T15.pdf>
- Stahl, C. W. (1995). "Theories of International Labor Migration: An Overview", *Asian and Pacific Migration Journal*, 4(2-3), 211-232.
<https://doi.org/10.1177/011719689500400203>
- Stahl, C. W. (1995). "Theories of International Labour Migration: An Overview", *Asian and Pacific Migration Journal*, 4(2-3), 211-231.
- Suriya, S. and Kitiarsa, P. (2005). "Surviving in the Marginal World: Life and Community of Thai Migrant Workers in Japan", in S. Suriya and P. Kitiarsa (Eds.), *Thai Social Force in the Next Decade: a real Alternative?*, Nakhon Ratchasima, Institute of Social Technology, Suranaree University of Technology.
- Swee-Hock, S. (2012). *Population Policies and Programmes in Singapore*. Singapore: Institute of Singapore Asian Studies.
- Swee-Hock, S. (2016). *The Population of Singapore*. Singapore: Institute of Singapore Asian Studies.
- Tan, K.S. and Bhaskaran, M. (2015). "The Role of the state in Singapore: Pragmatism in Pursuit of Growth", *The Singapore Economic Review*. 60(3), 1-30. Available online at:
https://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=2985&context=soe_research
- Teo, P. (2017). "Research Brief: Migrant Workers recruitment Costs: Brunei", *Working Paper TWC2 Recruitment Cost Research Working Group*, Singapore
<http://twc2.org.sg/wp-content/uploads/2017/05/Brunei-Recruitment-Fees.pdf>
- Testaverde, M., Harry, M., Claire, H. H. and Achim, S. (2017). *Migrating to Opportunity Overcoming Barriers to Labor Mobility in Southeast Asia*. Washington: World Bank.

- Thangavelu, S. M. (2017). "Labour Market Integration with the World: Case of Singapore", *Journal of Economic Integration*, 32(3), pp.723-758. Available online at: <http://www.jstor.org/stable/44324475>
- The Strait Times, (2017, มกราคม 9). The Population White paper: Time to Revisit an Unpopular Policy?. Retrieved from <http://www.straitstimes.com/opinion/the-population-white-paper-time-to-revisit-an-unpopular-policy>
- The Strait Times, (1972, กุมภาพันธ์ 7). 'Global City' Success for S'pore: Raja Retrieved from NewspaperSG. <http://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/Digitised/Article/straitstimes19720207-1.2.5>
- The Strait Times. (2015, กันยายน 2). Foreign Worker Numbers Likely to be a Hot Topic. Retrieved from <http://www.straitstimes.com/politics/foreign-worker-numbers-likely-to-be-a-hot-topic>
- Tsay, C-L. (2002). "Labour Migration and Regional Change in East Asia: Outflows of Thai Workers to Taiwan", *Paper presented to the Southeast Asia's Population in a Changing Asian Context*, Siam City Hotel, Bangkok, 10-13 June 2002.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*. (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017) Available online at: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>
- Wickramasekera, P. (2002). *Asian Labour Migration: Issues and Challenges in a Era of Globalization*. Geneva: International Labour Office.
- Wiesbrock, A. and Hercog, M. (2010). "The Legal Framework for the Highly Skilled Migration to the EU: EU and US Labour Migration Policies Compared", Maastricht Graduate School of Governance Working Papers 2010/001. Available online at: http://www.merit.unu.edu/publications/mgsog_wppdf/2010/wp2010-001.pdf (accessed 15 April 2017).
- Wille, C. (2001). "Synthesis Report", in S. Chantavanich (Ed.), *Female Labour Migration in South-East Asia: Change and Continuity*. Bangkok: Asian

- Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp.224-256.
- Wolburg, M. (2001). *"On Brain Drain, Brain Gain and Brain Exchange within Europe"*, *HWWA Studies 61*: Hamburg Institute for International Economics.
- Wong, A. (2017). Labour: We will issue LPA within nine days. *Biz Brunei* (March, 2) Retrieved May 10, 2018 from <https://www.bizbrunei.com/2017/03/labour-lpa-nine-days/>
- Wong, D. (2000). "Men who Built Singapore: Thai Workers in the Construction Industry", in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia, 1996-1997*. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp.58-107.
- Wong, D. (2006). "The Recruitment of Foreign Labour in Malaysia: From Migration System to Guest Worker Regime", In A Kaur and I. Metcalfe (Eds), *Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia*. New York: Palgrave Macmillan, pp.213-227.
- Wong, S-L and Salaff, J.W. (1998). "Network Capital: Emigration from Hong Kong", *The British Journal of Sociology*, 49(3), 358-374.
- World Bank. (1995). *Malaysia: Meeting Labor Needs, More Workers and Better Skills*. Washington, DC: World Bank.
- World Economic Forum. (2015). *Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum.
- Yang, P. (2014). Authenticity and Foreign Talent in Singapore: the relative and negative logic of national identity. *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 29(2), 408-437.
- Yap, M. T. (2003). Fertility and Population Policy: the Singapore Experience", *Journal of Population and Social Security (Population)* 1(Supplement), 643-658.
- Yap, M. T. (2014). "Singapore's System for Managing Foreign Manpower", In R. H. Adams, Jr., A. Ahsan (Eds.), *Managing International Migration for Development in East Asia*, Washington, DC: World Bank Group, pp.220-240.
- Yean, T. S. and Ee, S. (1999). "Population and Labour Force in Brunei Darussalam: Patterns and Structural Changes", *Readings on the Economy of Brunei*

- Darussalam*. Brunei Darussalam: Educational Technology Centre, University of Brunei Darussalam. p.107
- Yeoh, B. S., and Lam, T. (2016). Immigration and Its (Dis) Contents: The Challenges of Highly Skilled Migration in Globalizing Singapore. *American Behavioral Scientist*, 60(5–6), 637–658. <https://doi.org/10.1177/0002764216632831>
- Zhang, K. Q., Chan, E., Labrecque, C., Kincaide, H. and Iturralde, M. (2013). "The Quest for Foreign Skills: International recruitment Strategies in the Asia-Pacific Region", In W. Dobson (Ed.), *Human Capital Formation and Economic Growth in Asia and the Pacific*. Oxon: Routledge, pp.187-214.

ข้อมูลจากเว็บไซต์

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน: <https://www.doe.go.th>

กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ: <https://www.doe.go.th/prd/overseas/statistic>

Agency for Science, Technology and Research, Singapore: <https://www.a-star.edu.sg>

BusinessBN, Brunei: <http://www.business.gov.bn/>

Contact Singapore: <https://www.contactsingapore.sg>

Ministry of Energy, Manpower and Industry, Brunei:
<http://www.memi.gov.bn/SitePages/Oil%20and%20Gas%20Expat%20Permit.aspx>

Immigration&Checkpoints Authority, Singapore: <https://www.ica.gov.sg/>

Labour Department, Brunei: <https://www.labour.gov.bn>

Ministry of Manpower, Singapore: <https://www.mom.gov.sg/>

Skillsfuture, Singapore: <http://www.skillsfuture.sg/AboutSkillsFuture>

Tripartite Alliance for Fair and Progressive Employment Practices (TAFEP), Singapore:
<https://www.tafep.sg/about-us>

ภาคผนวก

ตาราง 1 แสดงการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศของอาชีพ
ต้องห้ามสำหรับชาวต่างชาติ ตาม พรก.กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

อาชีพต้องห้าม	หมวดอาชีพ	หมายเหตุ
งานกรรมกร	91 อาชีพงานพื้นฐานต่าง ๆ ด้านการขายและการให้บริการ 92 แรงงานด้านเกษตร ประมงและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง 93 แรงงานด้านเหมืองแร่ ก่อสร้าง การผลิตและการขนส่ง	หมวดใหญ่ 9 ระดับที่ 1
งานกลกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองาน ประมง	หมวดย่อย 92 แรงงานด้านเกษตร ประมงและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง งานกลกรรม (9211) งานเลี้ยงสัตว์ (9211) งานป่าไม้ (9212) งาน ประมง (9213)	หมวดใหญ่ 9 ระดับที่ 1
งานก่อสร้าง งานช่างไม้หรืองานก่อสร้างอื่น	หมู่ 931 แรงงานเหมืองแร่และก่อสร้าง กลุ่มอาชีพ 9312 แรงงานก่อสร้าง ถนน เขื่อน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน 9313 แรงงานก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูก สร้าง	หมวดใหญ่ 9 ระดับที่ 1
งานแกะสลักไม้	733 ช่างฝีมือหัตถกรรมไม้ สิ่งทอ แบบพื้นบ้าน 7331 ผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานขับขี่ยานยนต์	832 ผู้ขับขี่ยานยนต์ประเภทต่าง ๆ	หมวดใหญ่ 8 ระดับที่ 2
งานขายของหน้าร้าน	522 พนักงานขายของหน้าร้าน และพนักงานสาธิตสินค้า 523 ผู้ขายสินค้าในตลาดและแผงร้านค้า	หมวดใหญ่ 5 ระดับที่ 2
งานขายทอดตลาด	3417 ผู้ประเมินค่าและผู้ขายทอดตลาด	หมวดใหญ่ 3 ระดับที่ 3
งานควบคุม ตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี	3433 เจ้าหน้าที่บัญชี 4121 เจ้าหน้าที่ลงบัญชีและคำนวณ 1231 ผู้จัดการฝ่าย การเงินและการบัญชี 2411 นักบัญชี	หมวดใหญ่ 1/2 ระดับที่ 4 หมวดใหญ่ 3 ระดับที่ 3 หมวด ใหญ่ 4 ระดับที่ 2
งานเจียรระไนหรือขัดเพชรพลอย	7313 ช่างเพชรพลอย ช่างประติมากรรมโลหะมีค่าและกึ่งมีค่า 7313.45 ช่าง เจียรระไนเพชร	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานตัดผม หรืองานเสริมสวย	5141 ช่างตัดแต่งผม ช่างเสริมสวย และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกัน 5141.20 ช่างตัดแต่งผม 5141.30 ช่างเสริมสวย 5141.40 ช่างแต่งเล็บ 5141.50 ช่างออกแบบทรงผม 5141.60 ช่างแต่งหน้า 5141.90 ช่างตัดแต่งผม และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกันอื่นๆ	หมวดใหญ่ 5 ระดับที่ 2
งานทอผ้าด้วยมือ	หน่วย 7332 ช่างฝีมือหัตถกรรมสิ่งทอ เครื่องหนังและผลิตภัณฑ์พื้นบ้านอื่นๆ 7332.20 ช่างทอผ้าด้วยทูกมือ 7332.25 ช่างทอ(พรหม)ด้วยทูกมือ	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทอเสื้อหรืองานทำเครื่องใช้	7331 ผู้เตรียมวัตถุดิบหัตถกรรมไม้และผลิตภัณฑ์พื้นบ้านเฉพาะเสื้อ	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำเครื่องดนตรีไทย	7312 ช่างอุปกรณ์เครื่องดนตรี 7312.30 ช่างทำเครื่องดนตรี (เครื่องเป่าที่ ทำด้วยไม้) 7312.90 ช่างทำเครื่องดนตรีและช่างปรับเสียงดนตรีอื่นๆ	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำกระดาษสาด้วยมือ	7331.50 ช่างหัตถกรรม (กระดาษ) ผู้ทำกระดาษสาและผลิตภัณฑ์จาก กระดาษสา	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำเครื่องเงิน	7313.85 ช่างทำเครื่องเงิน	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำเครื่องถม	7313.80 ช่างทำเครื่องถม	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก	7313.50 ช่างเงินช่างทอง	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานเครื่องลงหิน	2452.68 ช่างโลหะประติมากรรม	หมวดใหญ่ 2 ระดับที่ 4
งานทำตุ๊กตาไทย	7332.90 ช่างฝีมือหัตถกรรมสิ่งทอ เครื่องหนัง และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง อื่นๆเฉพาะตุ๊กตาไทย	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม	7437 ช่างหุ้มเบาะเครื่องเรือน และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง 7437.40 ช่าง ทำที่นอน 7437.90 ช่างหุ้มเบาะเครื่องเรือน และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกัน อื่น ๆ	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำบาตร	2452.68 ช่างโลหะประติมากรรม งานทำบาตร	หมวดใหญ่ 2 ระดับที่ 4
งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ	7435 ช่างสร้างแบบและช่างตัดเครื่องแต่งกาย "เฉพาะผ้าไหม 7436 ช่างเย็บ ช่างปัก และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง" เฉพาะผ้าไหม 7436.20 ช่างเย็บเครื่องแต่งกายด้วยมือ 7436.25 ช่างเย็บด้วยมือและจักรทั่วไป	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2

อาชีพต้องห้าม	หมวดอาชีพ	หมายเหตุ
งานทำพระพุทธรูป	2452.64 ช่างปั้นทอง* 2452.69 ช่างปั้น ช่างหล่อหุ่นและลาย* งานประติมากรรมไทย	หมวดใหญ่ 2 ระดับที่ 4
งานทำมิด	7221 ช่างเหล็ก ช่างตีเหล็ก*เฉพาะทำมิด	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำร่มกระดาษหรือผ้า	7331.50 ช่างหัตถกรรม (กระดาษ)* เฉพาะร่ม 7435.90 ช่างสร้างแบบและช่างตัดเครื่องแต่งกายอื่นๆ* เฉพาะร่ม 7436.50 ช่างทำร่ม	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำรองเท้า	7442 ช่างทำรองเท้าและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานทำหมวก	7424.25 ช่างจักสานเครื่องเรือน* เฉพาะทำหมวก 7424.90 ช่างจักรสาน ช่างทำแปรงและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ* เฉพาะหมวกฟาง 7433 ช่างตัดเย็บเครื่องแต่งกายและช่างทำหมวก 7433.50 ช่างทำหมวก 7433.60 ช่างทำหมวก(พื้นเมือง) 7433.90 ช่างตัดเย็บและช่างทำหมวกอื่นๆ	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานนายหน้าหรืองานตัวแทน	หมู่ 341 ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการเงินและการขาย 3411 นายหน้าค้าหลักทรัพย์และการเงิน 3412 ตัวแทนขายประกันภัย 3413 ตัวแทนการค้าสิ่งหัตถ์ 3415 ตัวแทนฝ่ายขายด้านเทคนิคและการค้า	หมวดใหญ่ 3 ระดับที่ 3
งานในวิชาชีพวิศวกรรม	2142 วิศวกรรมโยธา 3112 งานทางเทคนิควิศวกรรม	หมวดใหญ่ 2 ระดับที่ 4 หมวดใหญ่ 3 ระดับที่ 3
งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม	2141 สถาปนิก 3118 งานเขียนแบบ	หมวดใหญ่ 2 ระดับที่ 4 หมวดใหญ่ 3 ระดับที่ 3
งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย	7435 ช่างสร้างแบบและช่างตัดเครื่องแต่งกาย 7436 ช่างเย็บ ช่างปัก และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง 7436.20 ช่างเย็บเครื่องแต่งกายด้วยมือ 7436.25 ช่างเย็บด้วยมือและจักรทั่วไป	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา	7321 ช่างเครื่องดินเผาและงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง 7324.50 ช่างเขียนลายเครื่องดินเผาด้วยมือ 7324.60 ช่างพ่นสีเครื่องดินเผา 7324.70 ช่างชุบเครื่องดินเผาด้วยมือ	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานฉนวนหรือฉนวนด้วยมือ	7416.50 ผู้ผลิตยาสีฟันด้วยมือ 7416.60 ผู้ฉนวนด้วยมือ	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานมัดคุเตกหรืองานจัดน้ำเต้า	5113 งานมัดคุเตก	หมวดใหญ่ 5 ระดับที่ 2
งานแรขายสินค้า	9111 ผู้จำหน่ายอาหารตามข้างถนน 9112 ผู้จำหน่ายสินค้าที่ไม่ใช่อาหารตามข้างถนน 9113 ผู้จำหน่ายสินค้าตามบ้านและทางโทรศัพท์	หมวดใหญ่ 9 ระดับที่ 1
งานเรียงอักษรไทยด้วยมือ	7341.30 ช่างเรียงพิมพ์*เฉพาะอักษรไทย	หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ	9211.20 คนงานในฟาร์มทอไหม*เฉพาะไหม 6123.30 ผู้เพาะเลี้ยงไหม 6123.35 คนงานประจำฟาร์มเลี้ยงไหม	หมวดใหญ่ 9 ระดับที่ 1 หมวดใหญ่ 6 ระดับที่ 2
งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ	หมวดใหญ่ 4 เสมียน เจ้าหน้าที่ 41 เสมียนสำนักงาน เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน 42 เจ้าหน้าที่บริการลูกค้า 4115 เลขานุการ (อยู่ในกลุ่ม 41)	หมวดใหญ่ 4 ระดับที่ 2
งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี	242 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย	หมวดใหญ่ 2 ระดับที่ 4

ที่มา: ผู้เขียน วิเคราะห์จากเอกสารการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพ (ประเทศไทย) กรมการจัดหางาน

หมายเหตุ: หมายเลขรหัสในแต่ละระดับด้วยเลขตั้งแต่ 1-6 หลัก

หมวดใหญ่ แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1

หมวดย่อย แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1 และ 2

หมู่ แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1 ถึง 3

หน่วย แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1 ถึง 4

ตัวอาชีพ แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1 ถึง 4

ตารางที่ 2 แสดงหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุจำกัดสำหรับแรงงานชาวต่างชาติในประเทศบรูไน
จำแนกตามประเภท

กลุ่มประเภท	ตัวอย่างหมวดอาชีพ	หมายเหตุ
ผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized)	นักบัญชี (2411) ผู้ควบคุมด้านการเงิน (2412) ทนายความ (261) อาจารย์ (231) หมอ (22) วิศวกร (214) ที่ปรึกษา กรรมการผู้จัดการ (112) ผู้เชี่ยวชาญ (Specialist) (22)	หมวดใหญ่ 1 ระดับที่ 4 หมวดใหญ่ 2 ระดับที่ 4
ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical)	ผู้จัดการ (1) นักออกแบบตกแต่งภายใน (216) นักวิเคราะห์ระบบ (2511) ช่างสำรวจรังวัด (3113)	หมวดใหญ่ 1 ระดับที่ 4 หมวดใหญ่ 2 ระดับที่ 4 หมวดใหญ่ 3 ระดับที่ 3
กึ่งทักษะ (Semi-Skilled)	ผู้ควบคุมดูแล (3112) ช่างเทคนิค (3113) ช่างไฟฟ้า (74) ช่างเชื่อม (72) ช่างเครื่องกล (72)	หมวดใหญ่ 3 ระดับที่ 3 หมวดใหญ่ 7 ระดับที่ 2
ไร้ทักษะและทักษะต่ำ (Unskilled and Low-Skilled)	หมอนวด (5321) พนักงานซักผ้า (9121) พนักงานขับรถ (8311) พนักงานจัดส่งสินค้า (4321) คนรับใช้ในบ้าน (5162)	หมวดใหญ่ 4 ระดับที่ 2 หมวดใหญ่ 5 ระดับที่ 2 หมวดใหญ่ 8 ระดับที่ 2 หมวดใหญ่ 9 ระดับที่ 1

ที่มา: ผู้เขียน วิเคราะห์จากตัวอย่างอาชีพงานของประเทศบรูไนในแต่ละกลุ่มประเภท

<http://www.business.gov.bn/>

หมายเหตุ: หมายเลขรหัสในแต่ละระดับด้วยเลขตั้งแต่ 1-6 หลัก

หมวดใหญ่ แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1

หมวดย่อย แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1 และ 2

หมู่ แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1 ถึง 3

หน่วย แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1 ถึง 4

ตัวอาชีพ แทนด้วยเลขรหัสหลักที่ 1 ถึง 4

**ตารางที่ 3 แสดงระดับทักษะที่ต้องการขออาชีพในแต่ละหมวดหมู่ตามการจัดประเภทอาชีพ
ตามมาตรฐานสากล (ISCO-08)**

หมวดหมู่	ระดับทักษะ
1 ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย	3+4
2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ	4
3 เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ	3
4 เสมียน	2
5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า	2
6 ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง	2
7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	2
8 ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ	2
9 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน	1
0 ทหาร	1+2+4

หมายเหตุ: ระดับทักษะตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08) ต้องการขออาชีพ
ในแต่ละหมวดหมู่เป็นแนวคิดที่ต้องการของอาชีพในการจัดกลุ่มอาชีพในระดับใหญ่สุด (หมวดหมู่) อาชีพ
ในหมวดหมู่ต้องการผู้มีระดับทักษะสูงสุดคือระดับที่ 4 และระดับทักษะที่ต่ำสุด คือ ระดับที่ 1

ตารางที่ 4 แสดงระดับทักษะที่ต้องการของอาชีพในแต่ละหมวดใหญ่ตามการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08) เปรียบเทียบกับระดับการศึกษาตามมาตรฐานการจัดประเภทการศึกษา (ISCED-1997) ของ UNESCO

ระดับทักษะ	ระดับการศึกษา	หมวดใหญ่อาชีพ
4	ระดับปริญญาเอก โท และตรี	1. ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย 2. ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ
3	ระดับอนุปริญญา	1. ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย 3. เจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านต่าง ๆ
2	ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	4. เสมียน 5. พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า 6. ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง 7. ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง 8. ผู้ควบคุมเครื่องจักรโรงงานและเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ
1	ระดับประถมศึกษา	9. ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน

สื่อประกอบการนำเสนอนโยบายของประเทศสิงคโปร์



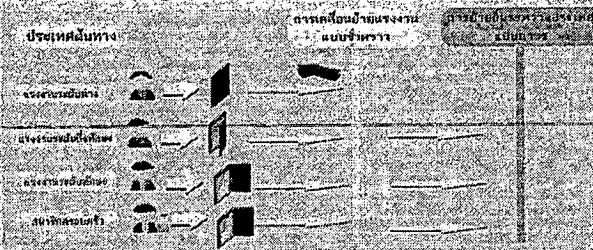
SINGAPORE

รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยนโยบายการเคลื่อนย้าย
แรงงานระดับทักษะเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์การพัฒนา
เศรษฐกิจของชาติ



รวมแรงงานต่างชาติ
1,393,000 คน
EP 192,300 คน
SP 179,700 คน
SPR 13,364 คน

ระดับรายได้ขั้นต่ำ => ประเภทแรงงานชาวต่างชาติ



การเคลื่อนย้ายแรงงาน
แบบชั่วคราว

การย้ายถิ่นถาวร/เป็นพลเมือง

ระบบอุปถัมภ์

การเคลื่อนย้ายแรงงาน
แบบชั่วคราว

การย้ายถิ่นถาวร/เป็นพลเมือง

ระบบอุปถัมภ์

EP, PEP, S Pass

SPR/SC

แรงงานระดับทักษะและกึ่งทักษะมีสิทธิ
ขอเป็นประชากรสิงคโปร์เพื่อการย้ายถิ่นแบบถาวร

ประเทศต้นทาง 5 อันดับแรก = มาเลเซีย, อินเดีย, จีน, ฟิลิปปินส์ และปากีสถาน
ประเทศต้นทางที่พัฒนาแล้ว = อังกฤษ, อเมริกา, แคนาดา, ออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์, ญี่ปุ่น, เกาหลีใต้, ไต้หวัน, สิงคโปร์

- การทดสอบตลาดแรงงาน
นายจ้างมีหน้าที่การทดสอบตลาด
แรงงานก่อนที่จะเสนอว่าไม่สามาร
กหาแรงงานระดับทักษะและ
กึ่งทักษะเข้ามาในตำแหน่งนั้น
- การควบคุมเข้าทำงาน
ผ่านทางการจ้างงานที่ตรงตามเงื่อนไข
ที่สอดคล้องกัน
- ผู้มีผลตาม
เกณฑ์แรงงานระดับกึ่งทักษะจะเข้าทำงาน

สื่อประกอบการนำเสนอนโยบายของประเทศบรูไน

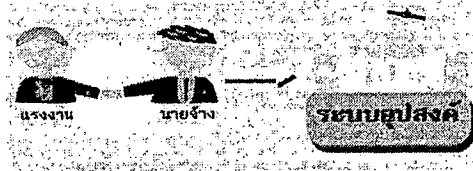
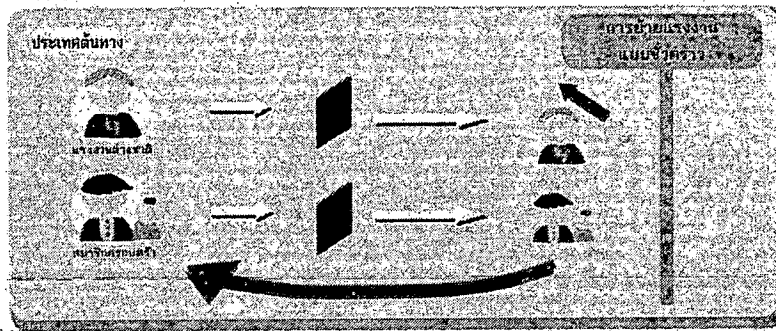


25.0 %

ผู้ย้ายถิ่นต่อประชากร
ของประเทศ

- ปัญหาแรงงานขาดแคลนทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ
- หักหาแรงงานต่างชาติในอัตรา 1 ต่อ 2 ของประชากรวัยแรงงาน
- ต้องการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ 1 ต่อ 3 ของประชากรวัยแรงงาน
- แรงงานระยะสั้นพักอยู่ในภาคอุตสาหกรรมน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และพลังงาน
- ไม่จําแนกประเภทแรงงานต่างชาติ มีเพียงวิชา Employment อย่างเดียว

ประชากร จำนวน 422,670 คน
พลเมือง จำนวน 324,472 คน
ผู้อยู่ถาวร จำนวน 33,016 คน
ผู้ถือวีซ่าชั่วคราว จำนวน 68,390 คน



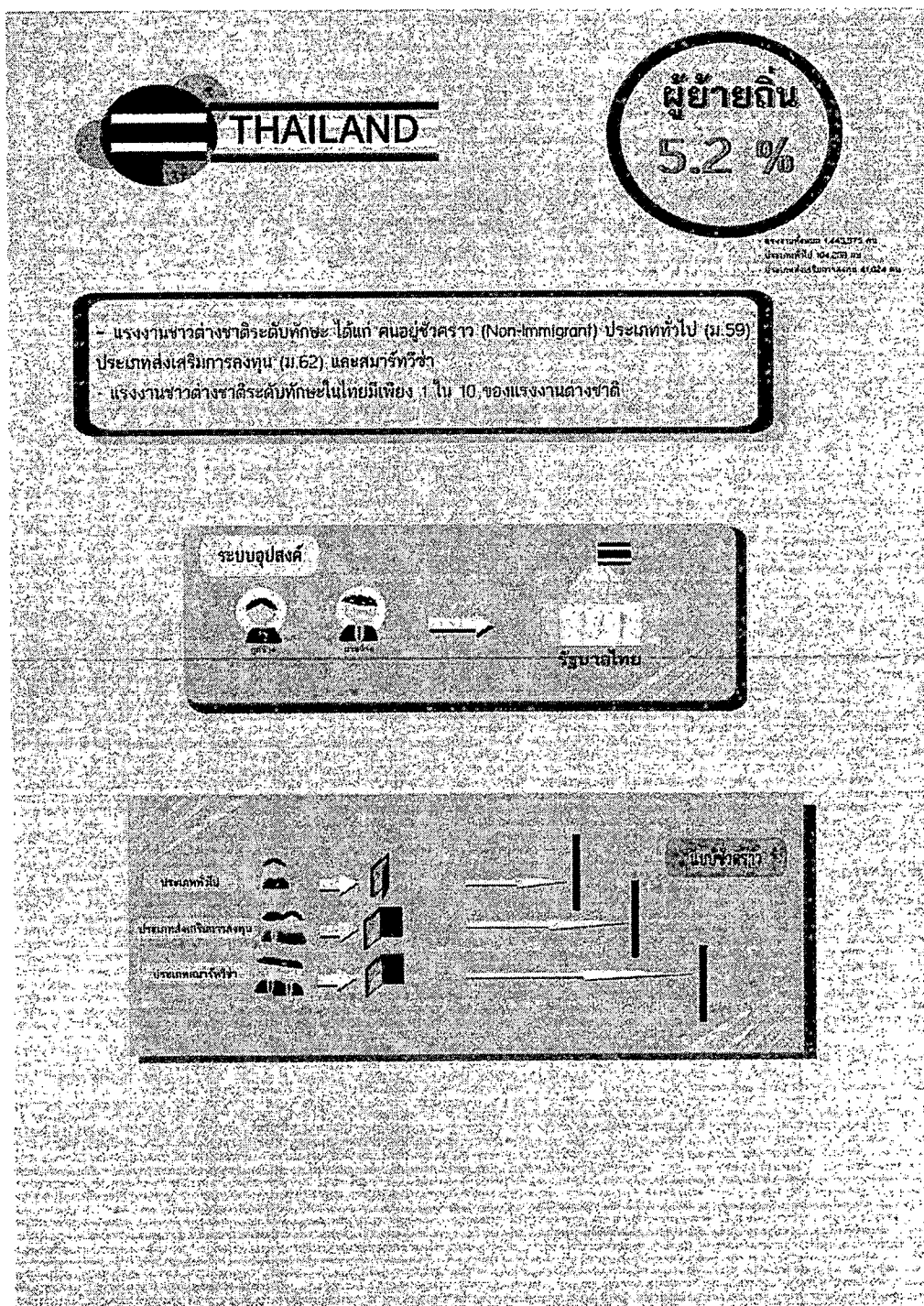
ประเทศต้นทาง 5 อันดับแรก
มาเลเซีย , ฟิลิปปินส์ , ไทย,
อินโดนีเซีย , แอฟริกา

ประเทศต้นทางที่พัฒนาแล้ว
อังกฤษ , สิงคโปร์ , ซอุดานะห์,
ฮ่องกง , เนเธอร์แลนด์ , ญี่ปุ่น
นิวซีแลนด์ , เกาหลีใต้ , สหรัฐอเมริกา

ระบบควบคุม
โควตาแรงงาน
เงินทางนํ้าจํ้า
บริษัทนายหน้าจัดหา
ขอรับสิทธิทำงาน
ประเทศต้นทาง
ความเจ้ากรรม
บัตรประชาชนสีเขียว
จำกัดอายุ

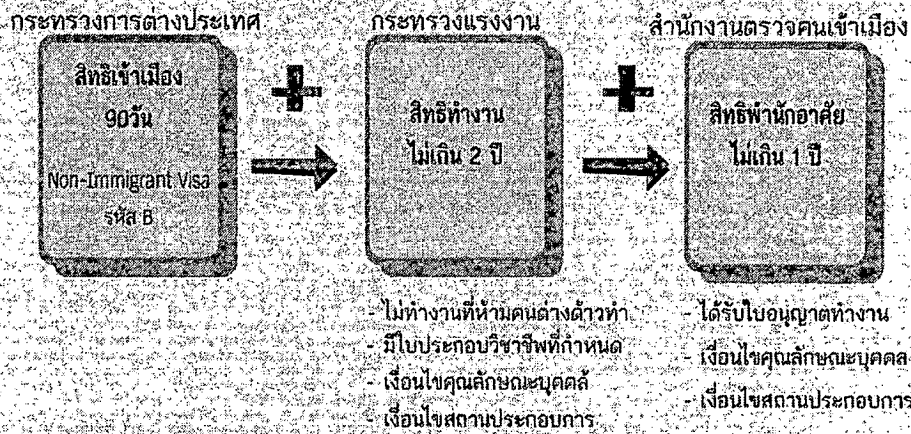
- การทดสอบตลาดแรงงาน
นายจ้างต้องผ่านการทดสอบตลาดแรงงาน
ด้วยใบรับรองเพื่อแสดงว่าไม่สามารถสรรหา
คนหางานท้องถิ่นได้ ยกเว้นคนรับใช้ในบ้าน
- การควบคุมนำเข้าแรงงาน
แรงงานทุกประเภทถูกควบคุมด้วยเครื่องมือ
เดียวกันทั้งหมด
- ผู้ติดตาม
แรงงานสามารถขอรับสิทธิให้สมาชิกครอบครัว
เป็นผู้ติดตามเข้ามาพำนักอาศัยในบรูไนได้

สื่อประกอบการนำเสนอนโยบายของประเทศไทย

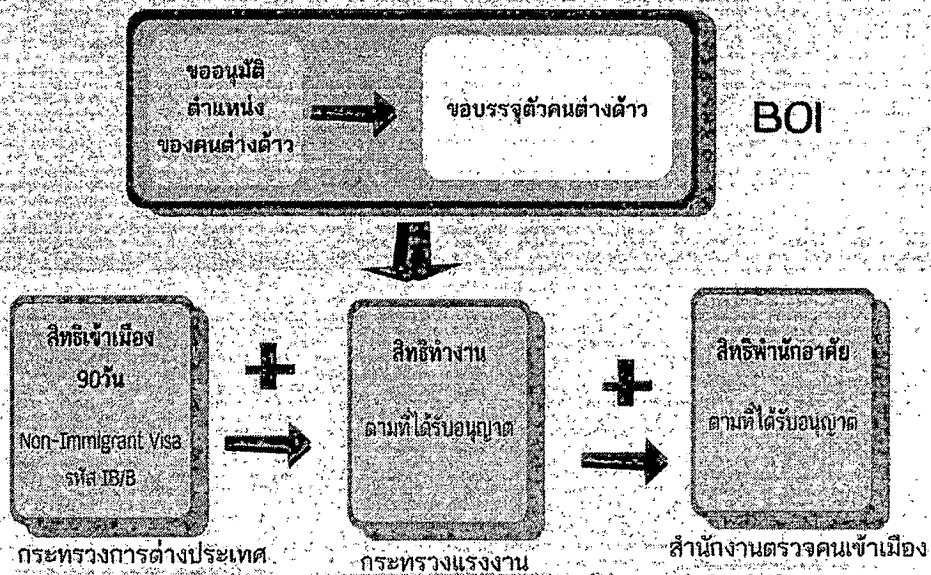




คนอยู่ชั่วคราว ประเภททั่วไป (ม.59)



คนอยู่ชั่วคราว ประเภทส่งเสริมการลงทุน (ม.62)



CASEAN Insight

ภรรยา / ตามพระชนนีให้เลิกการนิยพร
จัดกระทรวงมหาดหลวงต่างต่าง (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2561 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความ
เห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดประกาศ
กำหนดให้งานใดเป็นงานที่ห้ามคนต่างต่างทำ
ได้ โดยจะพิจารณาพิจารณาหรือห้ามโดยมี
มติโดยสามัญใจให้ได้ ซึ่งให้กำหนดห้าม
ที่จะระบอบการขึ้นเพื่อที่จะไม่ให้คนต่าง
จะต้องทำงานในตำแหน่งงานที่มีรัฐบาล
มีให้คนต่างต่างทำ ตามพระชนนีให้
การกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพ
ที่มีคนต่างต่างทำ พ.ศ. 2522 ที่มีผล
ประกาศเป็นฉบับใช้โดย โดยกำหนดให้
งานต้องห้ามคนต่างต่างทำ จำนวน
39 อาชีพ เป็นตำแหน่งงานที่มีสมาคม
ขอรับใบอนุญาตเข้าเรื่องให้คนต่างต่าง
เข้างานในวิชาชีพตามกฎหมายเมื่อด้วย
รัฐบาลไทยมีกฎหมายเพื่อต้องการ
ระบอบวิชาชีพให้คนต่างต่าง และต้องการ
การควบคุมปัญหาและละเมิดกันนี้ของชาติ
ให้คนต่าง

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ต่อพื้นที่ตามแผนผังด้านที่จำแนกตามระดับทักษะของการจัดประเภททักษะอาชีพ (ประกอบท้าย) ฉบับปี 2544 ที่กรมการ

อาชีพคนค้าข้าวที่ขายปลีกในระดับย่อยตามต้องการจัดประเภทมาตรฐาน
อาชีพสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ISCO 1988)

จารย์พดด้วงห้าบ

ฉบับที่ 1

งานกรรมกร กลักรรณ เข้มแข็งไว้ ป่าไม้ ประมง คอฉิ่ง
ช่างไม้ ท่อสร้างดิน ทรายฉาบฉวย
งานสวนและนิคมเกษตรอินทรีย์
เฉพาะด้านของงานเกษตรอินทรีย์

ระดับที่ 2

ยานอวกาศอีกทีไปขึ้นบนยอดเขาเวียงของทหารจีน ควบคุมเครื่องจรวดหรือใช้บริการการยิงปืนใหญ่โจมตีค่ายของจีนเข้าเป็นวันหนึ่ง (สองสามวัน) จากที่กระโดดไปบนยอดเขาแล้ว ตีตบมือและตะโกนว่า คุณกำลังยิงปืน ทุกระเบิดกำลังยิงออกมา ทหารจีนก็ยิงกลับ ทำให้เครื่องจรวดบนเขายิงกลับ-สามารถทำลายปืน ทำเครื่องส่ง ทำเครื่องสาด เครื่องจรวด เครื่องบิน เครื่องรถถัง ทำตุ๊กตาไปบอกแก่เพื่อนบ้านที่สวน

ถ้ามันได้กับนักบินไปทะเลแล้วกับทำผิด

ถ้ากระโดด-ตาย-เข้าทำเรื่องอื่น ทำตามพวก

จากปืนใหญ่ที่เครื่องจรวดจาก ยานเป็นเครื่องทำเครื่องขึ้นโดยคนเขา

ควบคุมเครื่องด้วยมือ เขาก็ถูกทำเครื่องขึ้นถ้าเกิดว่า เครื่องด้วยมือก็กระโดดด้วยมือ จากดาวทะเล

ติดเครื่องด้วยมือด้วย (เขาทำคำแต่ไม่จำคำพูดแล้วเป็นคำ คนเขาเป็น-ทำทำร่วมด้วยไปเลย)

จากปืนใหญ่จากปืนกระบอกและจาก

ระดับที่ ๑

งานขายการตลาด ควบคุมตรวจสอบหรือบริการทางบัญชี (เฉพาะตำแหน่งเจ้าหน้าที่บัญชี)
งานเทคนิคหรือวิศวกรรม งานทางสถาปัตย์วิศวกรรม (เฉพาะตำแหน่งวิศวกร);
งานไม้หรือช่างปลูกปาล์ม (เฉพาะตำแหน่งช่างเขียนแบบ)

ဒု:လုပ်ကိုင်

[illegible][illegible]

ทั้งนี้ มีผู้แทนองค์กรที่จัดอยู่ในระดับ
ทักษะที่ 4 ซึ่งเป็นตำแหน่งงานระดับ
ทักษะวิชาชีพหรือทักษะชำนาญการในการ
ทำงาน จำนวน 7 ประเภทกลุ่มอาชีพ
ระดับทักษะที่ 4 จำนวน 5 ประเภทกลุ่ม
อาชีพ รวมถึงแผนกคอมพิวเตอร์และสื่อ

**กลุ่มอาชีพ
ในระดับทักษะที่ 4
มีกฎหมายพิเศษ
ห้ามคนต่างด้าว
ทำงานนั้น
ในประเทศไทยแล้ว**

หมายเหตุ : ผู้ที่ถือใบคนต่างด้าวที่
ราชอาณาจักรเข้าในนามของอาชีพให้หลาย
ตำแหน่งงาน ซึ่งกรมแรงงานออกเป็น
ระดับที่แตกต่างกันตามค่าแรงเงา
นั้นจะระดับก็จะเข้าเป็น ๓ ระดับ คือ

โดยมีกำหนดการจะปฏิบัติในคุณธรรมที่ดี และไม่มีการทะเลาะวิวาทหรือข่มขู่บุคคล ที่จะทำมาหากันในชีวิตประจำวัน ต้องเป็นบุคคลที่ดีมีสัญชาติไทยหรือมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามพระราชบัญญัติการกำหนดเวลาใน อาชีพและวิชาชีพที่ให้ผลแตกต่างกันได้ เรา พ.ร. 2522 เช่น มาตรา ๓๖ ว่าด้วยคนทำงาน

การพัฒนาระบบด้วยวิธีที่เรียกว่าระบบ
ตัวชี้วัดการประเมินประสิทธิภาพภายใน และ
การพัฒนาระบบด้วยวิธีการที่เรียกว่าวิธีที่
มีขั้นตอนที่ทำงานอย่างเป็นระบบและ
อาศัยบุคลากรที่มีหน้าที่ในการดูแลในเรื่อง
ที่เป็นปัญหามาช่วยกันศึกษาหาแนวทาง
ตัวชี้วัดวิธีที่หนึ่ง การกำหนดกลุ่มหน่วย
ที่ผู้ดูแลระบบรับผิดชอบมีหน้าที่ศึกษาใน
ด้านที่เป็นตัวชี้วัดที่มีผลกระทบต่อหน่วยงาน
ในแต่ละสาขา จะมีผลในการเคลื่อนไหว
แรงจูงใจในการเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น
ไม่สามารถปฏิบัติได้จึงทำตามข้อตกลง
ระหว่างประเทศ