

การศึกษาเปรียบเทียบมาตรการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน

พาฝัน นิลสวัสดิ์ ดูฮามेल¹, ภาสกร ธรรมโชติ², ภัทราวรรณ รัตนเกษตร³

บทคัดย่อ

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ประเทศจึงต้องมีมาตรการในการจัดการและควบคุมการไหลเข้าของแรงงาน งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) ศึกษามาตรการการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน 2) เปรียบเทียบมาตรการการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มตัวอย่างคัดเลือกหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งในไทยและต่างประเทศ และแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในประเทศกรณีศึกษา ผลการวิจัยพบว่า มาตรการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน ใช้แนวทาง “Employer-Driven” คือ นำเข้าแรงงานตามความต้องการของนายจ้างเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการควบคุมปริมาณและคุณภาพในการรับแรงงานย้ายถิ่นที่มีประสิทธิภาพและไม่ก่อผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายในประเทศ ทั้ง 3 ประเทศจึงกำหนดเงื่อนไขในการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำในด้านต่างๆ ได้แก่ ช่องทางการรับเข้า คุณสมบัติของแรงงาน เช่น อายุ ทักษะภาษา ทักษะแรงงาน เพดานการจ้างแรงงานต่างชาติ ภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ และคุณสมบัติของนายจ้าง ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าวขึ้นอยู่กับนโยบายและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมของแต่ละประเทศ

คำสำคัญ: มาตรการบริหารจัดการแรงงาน, แรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ, สิงคโปร์, เกาหลีใต้, ไต้หวัน

ชื่อผู้ติดต่อบทความ: พาฝัน นิลสวัสดิ์ ดูฮามेल

E-mail: pafun.duhamel@gmail.com

(Received: May 19, 2022; Revised: September 14, 2022; Accepted: September 26, 2022)

¹ อาจารย์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ E-Mail: pafun.duhamel@gmail.com

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ E-Mail: fecopot@ku.ac.th

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มหาวิทยาลัยพะเยา E-Mail: patrawan.ra@up.ac.th

Comparative Study on Migrant Worker Management Measure of Singapore, South Korea and Taiwan

Pafun Nilsawas Duhamel¹, Passakorn Thammachote², Patrawan Rattanakaset³

Abstract

International labor mobilization is on an increasing trend. Therefore, each country must have measures to manage and control the influx of workers. This research aimed to: 1) study the measures for the management of low-skilled migrant workers in Singapore, South Korea, and Taiwan; 2) Compare the measures to manage low-skilled migrant workers in Singapore, South Korea, and Taiwan. Documentary studies and in-depth interviews were used to collect data. The sample groups were selected by the head of departments in labor mobilization both in Thailand and overseas and Thai migrant workers, working in the case study's countries. The results found that measures to manage the low-skilled migrant workers in Singapore, South Korea, and Taiwan, the "Employer-Driven" approach was used to import workers according to the needs of employers. However, to control the quantity and quality of recruiting migrant workers with efficiency and without causing economic, political, and social impacts within the country. All three countries therefore set conditions for the admission of low-skilled migrant workers in various fields, namely: entrance channel, labor qualifications such as age, language skills, and labor skills, employment ceiling, tax on foreign worker employment and employer qualifications. However, such conditions depend on the policy and socio-economic environment of each country.

Keywords: Low-Skilled Migrant Worker Management Measures; Low - Skilled Migrant Worker; Singapore; South Korea; Taiwan

Corresponding Author: Pafun Nilsawas Duhamel

E-mail: pafun.duhamel@gmail.com

¹ Lecturer in Walailak University. E-mail: pafun.duhamel@gmail.com

² Asst. Prof. Dr. in Kasetsart University. E-mail: fecopot@ku.ac.th

³ Asst. Prof. Dr. in Phayao University. E-mail: patrawan.ra@up.ac.th

1. บทนำ

ประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน เป็นประเทศปลายทางสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะต่ำจากประเทศไทย ก่อนสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในปี พ.ศ. 2561 ไต้หวันคือประเทศที่มีแรงงานไทยแบบถูกกฎหมายเข้าไปทำงานมากที่สุด จำนวน 33,546 คน รองลงมา คือ ประเทศเกาหลี จำนวน 12,476 คน และประเทศสิงคโปร์ จำนวน 4,405 คน ในช่วงระยะเวลาของการแพร่ระบาดไวรัสโควิด-19 ไต้หวันยังคงเป็นประเทศจุดหมายปลายทางสำคัญของแรงงานไทย โดยในปีพ.ศ. 2564 มีจำนวนแรงงานไทยเดินทางไปทำงานในไต้หวัน จำนวน 6,736 คน เกาหลีใต้ จำนวน 3,019 คน และสิงคโปร์ จำนวน 1,058 คน (Department of Employment, 2021)

สถานการณ์การขาดแคลนแรงงานทักษะต่ำและการเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศปลายทางของแรงงานไทยทักษะต่ำทั้ง 3 ประเทศถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศทั้งสามเลือกใช้แรงงานจากต่างประเทศเข้ามาช่วยเติมเต็มความต้องการแรงงานทักษะต่ำภายในประเทศ กล่าวคือ

ไต้หวันยังคงมีความต้องการแรงงานต่างชาติเพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานในหลายภาคส่วน โดยเฉพาะแรงงานทักษะต่ำในงานผู้ดูแล ภาควิศวกรรม ภาควิศวกรรม และภาควิศวกรรม ซึ่งเป็นผลมาจากประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้น จากรายงานการคาดการณ์ประชากรของสภาพัฒนาแห่งชาติ ไต้หวัน (พ.ศ.2563-2613) ไต้หวันจะกลายเป็นสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ในปีพ.ศ. 2568 โดยมีประชากรสูงอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่อัตราการเกิดอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ แรงงานไทยก็ยังคงเป็นที่ต้องการของนายจ้างไต้หวัน (Thailand Trade and Economics Office, 2022)

เกาหลีใต้ กำลังเผชิญกับสภาวะการขาดแคลนแรงงานทักษะต่ำอันเนื่องมาจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การหดตัวของจำนวนหนุ่มสาวและการมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นนำมาซึ่งการลดลงของจำนวนประชากรที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับอุดมศึกษาจากประมาณ 4 ล้านคนในช่วงอายุ 25-34 ปี เหลือเพียง 1.4 ล้านคน ภายในปีพ.ศ. 2568 จำนวนประชากรวัยหนุ่มสาวที่มีทักษะต่ำ (อายุประมาณ 25-34 ปี) คาดว่าจะลดลงต่ำกว่า 1 ล้านคน ขณะที่สถานการณ์ปัจจุบันแรงงานระดับศึกษาน้อยกำลังก้าวเข้าสู่วัยชราอย่างรวดเร็วสวนทางกับความต้องการแรงงานทักษะต่ำภายในประเทศโดยเฉพาะด้านการผลิต โดยพิจารณาจากการกำหนดโควตานำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ 50,000-60,000 ตำแหน่งตามระบบใบอนุญาตทำงาน (Employment Permit System) ในแต่ละปี ในปี 2564 มีตำแหน่งงานทักษะต่ำในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมากถึง 52,000 ตำแหน่ง ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมโลหะ อุปกรณ์ชิ้นส่วนรถยนต์ พลาสติก สิ่งทอและอาหาร ตามลำดับ นอกจากงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตแล้วยังมีงานในภาคเกษตรกรรม/เลี้ยงสัตว์ที่ต้องการแรงงานทักษะต่ำมาทำงานตามฤดูกาลอีกด้วย ระยะเวลาการจ้างงานตั้งแต่ 3-5 เดือนตามแต่ท้องถิ่นซึ่งจะได้รับการจัดสรรโควตาจากการพิจารณาของกระทรวงเกษตรฯ (Office of Labour Affairs, Royal Thai Embassy, Seoul, 2018)

สิงคโปร์เป็นหนึ่งในประเทศที่มีแรงงานย้ายถิ่นอยู่มากประเทศหนึ่งของโลก มีจำนวนแรงงานย้ายถิ่นมากถึง 1.4 ล้านคน แรงงานย้ายถิ่นส่วนใหญ่มาจากประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ไทย และอินโดนีเซีย (Shimanuki, 2021, p.4) รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายด้านแรงงานที่จะตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของ

ประเทศในระยะยาวโดยมุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของกำลังแรงงานในทุกกระดับ ในขณะที่แรงงานท้องถิ่นมีการศึกษาที่สูงขึ้น ทักษะการทำงานที่สูงขึ้น และมีรายได้เพิ่มขึ้น แรงงานทักษะต่ำโดยเฉพาะในภาคก่อสร้าง เช่น ช่างเชื่อม ช่างประปา ช่างไฟ เป็นต้น ยังเป็นที่ต้องการอีกมาก เนื่องจากสิงคโปร์มีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่อย่างต่อเนื่อง รองลงมา คือ แรงงานในภาคการผลิตและการบริการ เช่น พนักงานเสิร์ฟ พนักงานขับรถ พนักงานทำความสะอาด แม่บ้าน พี่เลี้ยงเด็ก เป็นต้น (Office of Labour Affairs, Royal Thai Embassy, Singapore, 2022)

ความสอดคล้องต้องกันระหว่างอุปสงค์และอุปทานของประเทศปลายทางของแรงงานย้ายถิ่นกับประเทศต้นทางประกอบกับความแตกต่างของโครงสร้างค่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศ กลายเป็นกลไกสำคัญทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นช่วยเติมเต็มเศรษฐกิจทั้งระดับจุลภาคและมหภาคของประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ประเทศต้นทางของแรงงานย้ายถิ่นได้รับรายได้จากการส่งเงินกลับประเทศมาช่วยเพิ่มอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ประเทศปลายทางสามารถขับเคลื่อนอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้นต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศปลายทางของแรงงานย้ายถิ่นจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานย้ายถิ่นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และไม่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายในประเทศ

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบมาตรการการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นเพื่อควบคุมปริมาณและคุณภาพของแรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศปลายทางสำคัญของแรงงานไทยและอาเซียน 3 ประเทศ คือ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานย้ายถิ่นของประเทศไทยในฐานะประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำสำหรับกำหนดนโยบายด้านแรงงานของประเทศต่อไป

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษามาตรการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน
- 2.2 เพื่อเปรียบเทียบมาตรการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน

3. การทบทวนวรรณกรรม และกรอบแนวคิด

3.1 การทบทวนวรรณกรรม

3.1.1 ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

ในการศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในประเทศกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ ใช้กรอบการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยทฤษฎีการย้ายถิ่นแบบนีโอคลาสสิก (Neo-Classic) ที่มุ่งอธิบายความสัมพันธ์ของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยใช้ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์ของ Michael J. Poiré (Wongboonsin, 2009, pp. 34–36) เป็นกรอบในการศึกษาเป็นหลัก ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์ ได้อธิบายการ

ย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากมุมมองด้านอุปทานของตลาดแรงงานตามสมมุติฐานดังนี้ 1) การย้ายถิ่น เป็นผลจากปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทางซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว 2) ปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทางที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นจากประเทศกำลังพัฒนาแบ่งออกได้ 2 ประการ คือ ตลาดงาน และนโยบายการจ้างงาน (Recruitment policies) 3) ตลาดงานในประเทศมีลักษณะแยกชั้น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ตลาดปฐมภูมิ (Primary Market) หรือตลาดระดับบน มีระบบการผลิตซึ่งเน้นทุนโดยในการจ้างงานนั้นเป็นการจ้างงานระดับทักษะสูง ค่าจ้างสูง สถานภาพทางสังคมสูง ตลาดทุติยภูมิ (Secondary Market) หรือตลาดระดับล่าง มีระบบการผลิตที่เน้นแรงงานระดับล่างที่มีทักษะต่ำ ตลาดแรงงานระดับล่างในประเทศอุตสาหกรรมเป็นตลาดที่ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน มีค่าจ้างต่ำและยังมีสถานภาพทางสังคมต่ำอีกด้วย ทำให้ยากต่อการก้าวสู่สถานภาพที่ดีขึ้น งานในตลาดระดับล่างนี้เป็นงานที่กำลังแรงงานท้องถิ่นไม่พึงประสงค์จะทำ 4) สภาวะการณ์ของตลาดระดับล่างที่กำลังแรงงานท้องถิ่นไม่พึงประสงค์จะทำนั้นเป็นที่มาของอุปสงค์ของการนำเข้าแรงงานจากต่างชาติในตำแหน่งงานระดับล่างที่ว่างลงเป็นจำนวนมาก 5) การย้ายถิ่นข้ามชาติเกิดขึ้นเมื่อประเทศปลายทางมีอุปสงค์แรงงานเกิดขึ้นในตลาดทุติยภูมิ ซึ่งเน้นแรงงานระดับล่างเป็นหลักในอุตสาหกรรมการผลิต โดยอุปสงค์ดังกล่าวได้รับการตอบสนองจากแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติระดับล่าง 6) สาเหตุของการที่มีอุปสงค์ต่อแรงงานต่างชาติเกิดขึ้นในประเทศปลายทางซึ่งเป็นสังคมอุตสาหกรรมทันสมัย ได้แก่ มีการขาดแคลนแรงงานโดยทั่วไปมีความจำเป็นต้องมีแรงงานทำงานในตำแหน่งงานระดับล่าง มีการขาดแคลนแรงงานในระดับล่างของตลาดแรงงาน 7) การที่อุปสงค์ดังกล่าวได้รับการตอบสนองจากแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติระดับล่างนั้น มีสาเหตุมาจากความแตกต่างด้านอัตราค่าจ้าง เป็นงานที่ผู้ย้ายถิ่นรับได้ตามพื้นฐานโครงสร้างทางสังคมในประเทศบ้านเกิดและผู้ย้ายถิ่นไม่สนใจที่จะฝากชีวิตไว้ตลอดชีพหรือยกระดับฐานะทางสังคมของตนให้สูงขึ้นในประเทศปลายทางนั้น 8) ปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อตลาดระดับล่าง คือ ตัวนายจ้าง และนโยบายการจ้างงานในประเทศปลายทาง ในขณะที่ตัวแปรด้านผู้ย้ายถิ่นหรือความแตกต่างด้านอัตราค่าจ้างเป็นข้ออธิบายเสริม

3.1.2 กรอบการศึกษาการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่น

ธนาคารโลกได้วางกรอบการศึกษาการย้ายถิ่นของแรงงานระหว่างประเทศไว้ 5 องค์ประกอบ คือ การรับเข้า การจ้าง การส่งออก การกำกับดูแล และการบังคับใช้ โดยองค์ประกอบเหล่านี้ทำงานร่วมกันเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศผู้รับและผู้ส่งออกแรงงาน นายจ้างและแรงงาน ดังนี้ (World Bank, 2017, pp. 13-17)

1. การรับเข้า เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแรงงาน เส้นทางการเข้ามาของแรงงาน การจำกัดจำนวน การสรรหาแรงงาน ระบบตรวจคนเข้าเมืองของประเทศผู้รับแรงงานมักจะสร้างข้อกำหนดเพื่อเป็นอุปสรรคต่อเส้นทางการเข้ามาของแรงงาน รวมถึงการจำกัดจำนวนโดยใช้ทักษะของแรงงานเป็นเกณฑ์

2. การจ้างงาน เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการจัดหาความคุ้มครองให้แรงงานย้ายถิ่น นโยบายการอพยพเข้าเมืองที่กำกับเรื่องของแรงงานย้ายถิ่นมีความสัมพันธ์กับเส้นทางการเข้าซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขของการทำงาน เงื่อนไขการว่าจ้าง สัญญาระยะยาว และความสามารถในการนำผู้ติดตามเข้ามาด้วย ส่วนเรื่องของความคุ้มครองจะเป็นเรื่องของการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองทางสังคม เช่น การได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ความสามารถในการเปลี่ยนนายจ้าง กลไกในการรับเรื่องร้องเรียนในกรณีที่แรงงานย้ายถิ่นถูกละเมิด รวมถึงความพยายามของประเทศต้นทาง

แรงงานที่จะต้องมี การเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานก่อนออกเดินทางโดยผ่านการฝึกอบรม การตรวจสอบสัญญา การจ้างงาน และการดูแลโดยผ่านผู้แทนแรงงานที่อยู่ในประเทศปลายทางหลังจากแรงงานออกเดินทางไปแล้ว

3. การออกไป เกี่ยวข้องกับการกลับคืนไปสู่ประเทศบ้านเกิดหรือประเทศต้นทางของแรงงานย้ายถิ่น องค์ประกอบของการออกรวมไว้ซึ่งการลงโทษและการให้แรงจูงใจในประเทศปลายทาง คือ ออกแบบเพื่อลงโทษแรงงานที่อาศัยอยู่เกินระยะเวลาที่กำหนดและให้รางวัลในประเทศปลายทางสำหรับผู้กลับคืนมา พร้อมกับการเชื่อมโยงกับผู้อพยพที่ย้ายถิ่นไปอยู่ในประเทศปลายทางแล้ว (Diaspora Engagement) เป็นแนวนโยบายที่ถูกใช้เพื่อให้แรงงานย้ายถิ่นในประเทศต้นทางได้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศปลายทางอีกครั้ง

4. การกำกับดูแล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมาย กฎข้อบังคับ สถาบันที่เกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นและข้อตกลงทวิภาคีที่สร้างขึ้นระหว่างประเทศต้นทางและปลายทางของแรงงานย้ายถิ่น การแสดงบทบาทของประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง นายจ้างและแรงงาน จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ด้านแรงงานที่ระบุไว้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ กฎหมาย และข้อตกลงทวิภาคีที่ได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อกำกับดูแลการย้ายถิ่นระหว่างสองประเทศ

5. การบังคับใช้ การบังคับใช้เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องของกระบวนการย้ายถิ่น และการตรวจคนเข้าเมืองเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าแรงงานย้ายถิ่นเข้ามาอย่างถูกกฎหมาย ในเรื่องการสรรหาแรงงานของบริษัทจัดหางานมีการปฏิบัติอย่างถูกกฎหมาย และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนายจ้างก็เป็นการประกันความมั่นใจต่อแรงงานย้ายถิ่นว่าได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ การบังคับใช้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประสานงานด้านการดำเนินนโยบายข้ามหน่วยงานของรัฐบาลและระดับรัฐบาลเป็นต้น

3.1.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับประเทศกรณีศึกษา พบว่า งานศึกษาวิจัยเรื่องแรงงานย้ายถิ่นในไต้หวันโดยส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาระดับจุลภาคที่มุ่งเน้นการศึกษาวิเคราะห์ตัวแรงงานไทยที่ไปทำงานในไต้หวัน ทั้งในประเด็นแรงจูงใจ ผลตอบแทน ความคุ้มค่าที่ได้รับ และชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงาน ดังเช่น

งานของ Ayuwat et al. (2010) ศึกษาขั้นตอนกระบวนการติดต่อเพื่อไปทำงานในไต้หวันของแรงงานไทย รวมถึงสภาพเป็นอยู่และสภาพชีวิตของแรงงานไทยในไต้หวัน สถานภาพทางด้านเศรษฐกิจของแรงงานไทยหลังกลับจากการทำงานต่างประเทศศึกษาเปรียบเทียบตามประสบการณ์ประเทศที่ไป ซึ่งพบว่าสาเหตุของการตัดสินใจไปทำงานต่างประเทศ คือ รายได้ในการประกอบอาชีพไม่พอเพียง ส่วนสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจก่อนไปและหลังกลับจากทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย พบว่า แรงงานก่อนไปทำงานทั้งที่ในไต้หวันและประเทศอื่นๆ สถานภาพทางด้านเศรษฐกิจไม่แตกต่างกัน คือ มีภาวะหนี้สินมาก มีภาวะการออมน้อย แต่เมื่อกลับจากต่างประเทศ พบว่า ภาวะหนี้สินมีน้อยลง การออมมีมากขึ้น งานของ Kulkolkarn (2016) ศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของแรงงาน ปัจจัยผลักดันให้ไปทำงานที่ไต้หวัน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในไต้หวัน ผลประโยชน์สุทธิที่เป็นตัวเงินจากการทำงานในไต้หวัน รวมถึงการประเมินความพึงพอใจของแรงงานไทยที่ไปทำงานในไต้หวัน ซึ่งพบว่า แรงงานไทยได้รับผลประโยชน์สูงกว่าที่จ่ายไปและสูงกว่าที่ได้รับจากการทำงานในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม แม้แรงงานจะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า แต่แรงงานไม่ได้มีความสุขนักจากการทำงานในไต้หวัน การตัดสินใจไปทำงานของแรงงานไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรู้เท่าทันและมีเหตุผล เหตุผลหลักของการตัดสินใจไปทำงาน คือ ต้องการหารายได้มาจุนเจือครอบครัว ส่วนงาน

ศึกษาของ Rungruekrit et al. (2011) เรื่องการคุ้มครองแรงงานไทยในไต้หวัน เป็นงานศึกษาที่มุ่งวิเคราะห์สภาพการทำงานและชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานไทยในไต้หวัน การได้รับความคุ้มครองของแรงงานไทยขณะทำงานในไต้หวัน และการบริหารจัดการชีวิตและรายได้ครอบครัวของแรงงานไทยที่ได้รับเงินจากการส่งกลับมาจากแรงงานในไต้หวัน ผลการศึกษาพบว่า แรงงานส่วนใหญ่ที่กำลังทำงานในประเทศไต้หวันประสบความสำเร็จจากการทำงานต่างประเทศ คือสามารถส่งเงินกลับประเทศต้นทางได้ตามเป้าหมาย ในด้านการคุ้มครองแรงงานรัฐบาลไต้หวันได้จัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาและคุ้มครองแรงงานต่างชาติเพื่อเป็นช่องทางในการรับฟังปัญหาและให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาการถูกละเมิดสิทธิของแรงงานต่างชาติ นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานราชการไต้หวันกับหน่วยงานราชการไทยในการส่งเสริมขวัญและกำลังใจเพื่อให้แรงงานไทยสามารถปรับตัวได้เข้ากับสังคมไต้หวันโดยผ่านกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการริเริ่มให้มีรายการวิทยุเพื่อคนงานไทยในไต้หวัน ส่วนงานศึกษาของ Bunmak and Chaophanitcharoen (2020) ได้ทำการศึกษานโยบายการจ้างแรงงานย้ายถิ่นระดับมหภาคของไต้หวัน มุ่งเน้นวิเคราะห์นโยบายเข้าเมืองเพื่อควบคุมการนำเข้าแรงงานต่างชาติ และนโยบายการว่าจ้างชาวต่างชาติในไต้หวัน พบว่า นโยบายเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติของรัฐบาลไต้หวันอยู่ภายใต้อุปสรรคทั้งจากแรงงานระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิ และแรงงานระดับทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิ ซึ่งกิจการนายจ้างต้องเป็นผู้ร้องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่อยู่ภายนอกตลาดแรงงานต่อรัฐบาลไต้หวัน อย่างไรก็ตาม ความต้องการใช้แรงงานต่างชาติของกิจการนายจ้างในระดับจุลภาคอยู่ภายใต้เงื่อนไขผลประโยชน์ในระดับมหภาคของชาติ ประกอบกับรัฐบาลไต้หวันอาศัยเครื่องมือทางด้านอุปสรรคสำหรับการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงน้อยกว่าแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวัน

งานศึกษาแรงงานย้ายถิ่นในเกาหลีใต้เป็นงานศึกษาในระดับจุลภาคที่มุ่งเน้นแรงงานไทยที่ไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ ดังเช่นงานของ Kulkolkarn (2019) และ Disyatat (2015) มุ่งวิเคราะห์แรงจูงใจและสาเหตุของปัญหาแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งพบว่า แรงจูงใจสำคัญที่ดึงดูดให้แรงงานไทยไปทำงานที่เกาหลีใต้ คือ ค่าแรงที่สูงกว่าในประเทศไทยหลายเท่า ส่วนสาเหตุสำคัญเกิดจากโอกาสที่จะเดินทางไปทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายอยู่ในระดับต่ำ หนึ่งในอุปสรรคที่สำคัญในการเดินทางไปเกาหลีใต้อย่างถูกต้องตามกฎหมายของแรงงานไทย คือ การที่ไม่สามารถสอบภาษาเกาหลีผ่าน อัตราการสอบผ่านอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 20 ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ส่วนงานศึกษาของ Srisen (2019) พบว่า การเคลื่อนย้ายของแรงงานไปทำงานในเกาหลีใต้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความนิยมจากการเดินทางโดยอาศัยนายหน้าผิดกฎหมายไปเป็นการเดินทางด้วยตนเองโดยมีผู้ให้ความช่วยเหลืออยู่ที่ปลายทาง อย่างไรก็ตาม การเดินทางโดยอาศัยนายหน้าผิดกฎหมายยังคงเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมมาจนถึงปัจจุบัน ขณะเดียวกันความนิยมการเดินทางไปด้วยตนเองเพิ่มขึ้นจากการเข้าถึงโซเชียลมีเดียเช่นเดียวกัน ส่วนเหตุผลสำคัญที่ทำให้แรงงานเดินทางคนเดียวหรือสองคนมากขึ้น คือ การพยายามหลีกเลี่ยงการอยู่กับคนหมู่มากเพราะกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่คิดว่าตัวเองแตกต่างจากแรงงานคนอื่นๆ และคิดว่าตนเองสามารถเอาตัวรอดได้ดีกว่า ส่วนแรงผลักดันหรือปัจจัยที่ส่งเสริมให้แรงงานตัดสินใจเลือกที่จะเดินทางเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ คือ รายได้

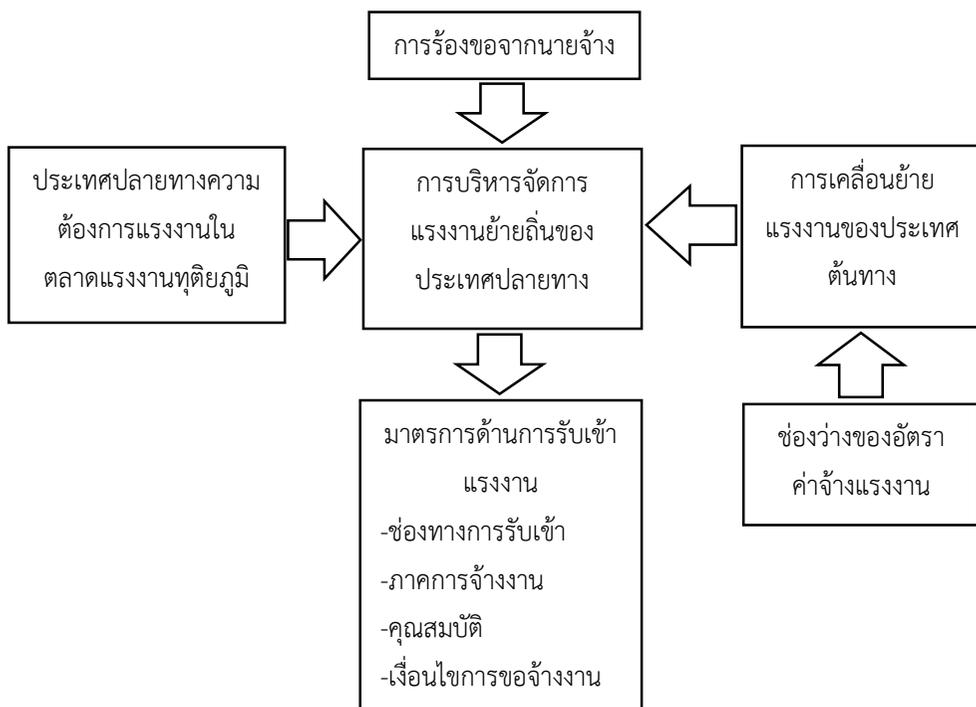
งานศึกษาแรงงานย้ายถิ่นในประเทศสิงคโปร์โดยส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาของต่างประเทศ ซึ่งมีทั้งระดับจุลภาคและมหภาค เช่น งานของ Shimanuki (2021) ศึกษาปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางการเงิน (Financial Disinclusion) ของแรงงานย้ายถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานท้องถิ่น ปัญหาสำคัญที่แรงงานย้ายถิ่นเผชิญ 2 อย่าง คือ การปิดกั้นรายได้พื้นฐานและการคุ้มครองทางเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏในรูปแบบของการจ่ายเงินเดือนที่ไม่แน่นอน การเข้าถึงระบบกู้เงิน และการเข้าถึงบริการทางการเงิน เช่น การส่งเงินกลับประเทศและการออมเงินที่ปลอดภัย สาเหตุของปัญหาแรกเกิดจาก ระบบแรงงานที่ไม่สามารถให้การคุ้มครองสถานะผู้แรงงานย้ายถิ่น การไม่ควบคุมอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และการจ่ายเงินเดือนโดยตรงในรูปแบบเงินสดหรือจ่ายผ่านนายหน้า ส่งผลให้แรงงานย้ายถิ่นต้องอยู่ในระบบของบริษัทนายหน้าที่ไม่โปร่งใสและไม่มั่นคงและต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้นายหน้าที่แฝงอยู่ และยังทำให้เกิดการพึ่งพานายจ้างและ/หรือนายหน้าสำหรับสถานะด้านกฎหมายของแรงงานย้ายถิ่นมากเกินไป ส่วนสาเหตุของปัญหาที่สอง คือ ความไม่รู้ทางการเงินและเทคโนโลยี เช่น การเปิดบัญชี การโอนเงินระหว่างประเทศ รวมถึงโอกาสในการออมและการลงทุน ส่วนงานศึกษาของ ILO and UN Women (2020) เรื่องทัศนคติของสาธารณชนที่มีต่อแรงงานย้ายถิ่นในสิงคโปร์ พบว่า ในประเด็นการขาดแคลนแรงงานในตลาดกับความจำเป็นของนายจ้างสิงคโปร์ต่อการจ้างแรงงานย้ายถิ่น ร้อยละ 47 ของนายจ้างประสบปัญหาการสรรหาแรงงานในตำแหน่งที่ว่าง ในขณะที่ ร้อยละ 25 ของประชาชนทั่วไปเห็นว่า ประเทศสิงคโปร์ไม่ต้องการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ ร้อยละ 30 เห็นว่า แรงงานย้ายถิ่นเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และร้อยละ 17 เห็นว่า โดยภาพรวมแรงงานย้ายถิ่นมีผลกระทบทางลบต่อเศรษฐกิจ งานศึกษาระดับมหภาคเรื่องแรงงานย้ายถิ่นในสิงคโปร์ของ Teng (2014) พบว่า แม้สิงคโปร์จะปฏิรูปนโยบายการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นและควบคุมการพึ่งพิงแรงงานย้ายถิ่นโดยใช้การแบ่งประเภทใบอนุญาตทำงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ประโยชน์ คุณสมบัติและแหล่งที่มาของแรงงาน ทักษะ และเขตแดนการจ้างแรงงานต่างชาติ รวมถึงภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ แต่แรงงานต่างชาติในสิงคโปร์ยังคงมีสัดส่วนมากกว่า 1 ใน 3 ของกำลังแรงงานของประเทศ

นอกจากงานศึกษาเรื่องแรงงานย้ายถิ่นรายประเทศแล้ว ยังมีงานศึกษาเปรียบเทียบการจัดการแรงงานย้ายถิ่นของต่างประเทศ ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบในระดับมหภาคด้านนโยบายการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น งานของ Pinitpuvadol et al. (2016) ซึ่งมุ่งวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในอาเซียน และกรณีศึกษาเฉพาะ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ เมียนมา ไทย กัมพูชา สปป.ลาว และเวียดนาม พร้อมวิเคราะห์พันธกรณีและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ผลการศึกษาพบว่า ประเทศในอาเซียนยังไม่มีความตกลงด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยตรง ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดแนวทางและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติร่วมกัน ประเทศสมาชิกมีนโยบายมาตรการ และแนวทางที่แตกต่างกันทำให้ไม่สามารถกำหนดการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคได้สำเร็จ ส่วนงานของ Kulkolkarn (2014) ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการนโยบายด้านแรงงานต่างชาติในระดับมหภาคของ 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน เกาหลีใต้ ใต้หวัน และสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาพบว่า นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติของประเทศต่างๆ มีลักษณะเหมือนกันอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการที่ 1 อนุญาตให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้ามาทำงานเพียงชั่วคราวโดยจำกัดระยะเวลาและใช้ระบบหมุนเวียนเพื่อไม่ให้แรงงานต่างชาติตั้งรกรากถาวร ในขณะที่เปิดให้มีนโยบายต้อนรับแรงงานต่างชาติมีฝีมือมากกว่า ประการที่ 2 แนวทางการบริหารจัดการ

แรงงานต่างชาติดังมี 3 ส่วนที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ ความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของแรงงาน กล่าวคือ นำเข้าแรงงานต่างชาติดด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่หวาดกลัวถึงผลกระทบต่อสังคม โดยเฉพาะเรื่องวัฒนธรรม ความมั่นคงของชาติ และผลเสียต่อเศรษฐกิจในระยะยาวที่ไม่สามารถพัฒนาไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงได้ ประการที่ 3 นโยบายการย้ายถิ่นมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากการควบคุมแรงงานต่างชาติไม่ให้อยู่ในประเทศปลายทางอย่างถาวรเป็นนโยบายที่เข้ามาดูแลคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นของต่างประเทศข้างต้น พบว่า การศึกษารายประเทศโดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในระดับจุลภาคที่มุ่งเน้นศึกษาปัจจัยส่วนตัวของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศเป็นหลัก ส่วนงานศึกษาเปรียบเทียบการจัดการแรงงานย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นงานศึกษาเชิงภาพรวมของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นของต่างประเทศ การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นระหว่างประเทศตามกรอบแนวคิดของธนาคารโลกที่แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ การรับเข้า การจ้างงาน และการกลับคืนสู่ประเทศต้นทางยังไม่มีการศึกษา งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการในขั้นตอนการรับเข้าของประเทศกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน

3.2 กรอบแนวคิด



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

ที่มา: World Bank, 2017 and Michael J. Poire, 1973 as cited in Wongboonsin, 2009

4. วิธีดำเนินการวิจัย

4.1 ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยหน่วยงานราชการและเอกชน ดังนี้ กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ สังกัดกระทรวงแรงงาน สำนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกาหลี ประจำประเทศไทย สำนักงานแรงงานไทยในประเทศสิงคโปร์ และเกาหลีใต้ ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเกาหลี ประจำประเทศเกาหลีใต้ สำนักงานเศรษฐกิจการค้าไทยไทเป ได้หวัน สมาคมเพื่อนแรงงานไทยในสิงคโปร์ กลุ่มเพื่อนแรงงานไทยในได้หวัน และกลุ่มแรงงานไทยไปทำงานเกาหลีถูกกฎหมาย บริษัทจัดหางานไปได้หวัน บริษัทจัดหางานไปสิงคโปร์ ศูนย์ทดสอบฝีมือแรงงานสิงคโปร์ ศูนย์เชียงใหม่ โรงเรียนสอนเกาหลีที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงศึกษาธิการ แรงงานไทยในสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และได้หวัน นักวิชาการด้านแรงงานย้ายถิ่นจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ

4.2 เทคนิคการสุ่มตัวอย่าง

การสุ่มตัวอย่างใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยทำการศึกษาข้อมูลเอกสารเบื้องต้นเพื่อกำหนดหน่วยงาน/แผนก/ฝ่ายที่รับผิดชอบในการเคลื่อนย้ายแรงงานย้ายถิ่น และคัดเลือกผู้ที่รับผิดชอบระดับหัวหน้างานหรือผู้ได้รับมอบหมายจากหัวหน้างาน ดังนี้

1. หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐในประเทศและต่างประเทศที่รับผิดชอบด้านแรงงานย้ายถิ่น ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ สังกัดกระทรวงแรงงาน ผู้อำนวยการสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สังกัดกระทรวงแรงงาน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกาหลี (HRD) ประจำประเทศไทย เจ้าหน้าที่ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเกาหลีในประเทศเกาหลีใต้ เจ้าหน้าที่ด้านแรงงานประจำสำนักงานแรงงานไทยในเกาหลีใต้และสิงคโปร์ และเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าไทยไทเปในได้หวัน

2. เจ้าของบริษัทหน่วยงานเอกชนหรือหัวหน้าหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าของบริษัท ประกอบด้วย บริษัทจัดส่งแรงงานไทยไปยังประเทศได้หวันและสิงคโปร์ คัดเลือกจากรายชื่อบริษัทที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงแรงงานของไทยจำนวน 10 บริษัท และโรงเรียนสอนภาษาเกาหลีเพื่อการทำงานในเกาหลีซึ่งได้รับการรับรองจากกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 5 โรงเรียน ผู้อำนวยการศูนย์ทดสอบฝีมือแรงงานสิงคโปร์ ศูนย์เชียงใหม่ ประเทศไทย

3. กลุ่มแรงงานไทยที่กำลังทำงานอยู่ในประเทศสิงคโปร์ ได้หวัน และเกาหลีใต้ ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างจากแรงงานที่เข้าร่วมในกลุ่มอิสระที่จัดตั้งขึ้นในประเทศกรณีศึกษาจำนวนกลุ่มละ 10 คน ได้แก่ สมาคมเพื่อนแรงงานไทยในสิงคโปร์ กลุ่มเพื่อนแรงงานไทยในได้หวัน และกลุ่มแรงงานไทยไปทำงานเกาหลีถูกกฎหมาย

4. กลุ่มนักวิชาการด้านแรงงานย้ายถิ่นในองค์กรการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ นักวิชาการด้านแรงงานย้ายถิ่นจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ

4.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีวิเคราะห์ การแปลผล

4.3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การศึกษาเอกสาร ในรูปแบบเอกสารต้นฉบับที่เผยแพร่ทั่วไป และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง เป็นการสัมภาษณ์ผ่านช่องทางการสื่อสารทางโทรศัพท์ และแอปพลิเคชันการสื่อสารออนไลน์ใน Facebook, Messenger และ Google Meet

4.3.2 วิธีวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก แล้วนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และนำเสนอเชิงพรรณนา

4.3.3 ขอบเขตการศึกษา

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษานโยบายบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำในด้านการรับแรงงานเข้ามาทำงานภายในประเทศ (สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน) ประกอบด้วย การกำหนดช่องทางการรับเข้าแรงงาน การกำหนดภาคเศรษฐกิจสำหรับการจ้างงาน การกำหนดคุณสมบัติของแรงงาน และการกำหนดเงื่อนไขการจ้างแรงงาน

4.3.4 นิยามศัพท์ในการศึกษา

งานศึกษานี้มุ่งศึกษาแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ ซึ่งเป็นแรงงานชั่วคราวที่เคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศผู้รับแรงงานซึ่งอนุญาตให้เข้าไปทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในงานที่มีลักษณะการทำงานที่เรียบง่ายและทำเป็นประจำ ใช้แรงกายเป็นหลัก หากใช้เครื่องมือก็เป็นเครื่องมือที่ไม่ซับซ้อนและใช้แรงกายเป็นหลัก

5. ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

5.1 ผลการวิจัย

5.1.1 มาตรการบริหารจัดการการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของสิงคโปร์

การกำหนดช่องทางการเข้ามาทำงานของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ

1) การหางานโดยตรง โดยแรงงานที่เคยทำงานที่ประเทศสิงคโปร์มาก่อนสามารถติดต่อนายจ้างสิงคโปร์ได้โดยตรง ซึ่งอาจเป็นนายจ้างที่เคยทำงานกันมาก่อนหรือนายจ้างใหม่ หรือสมัครงานผ่านประกาศตำแหน่งงานว่างของนายจ้าง ซึ่งแรงงานสามารถตรวจสอบได้จาก Website ต่างๆ เช่น www.jobsdb.com, www.stjobs.sg, singapore.recruit.net เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งงานส่วนใหญ่จะเป็นงานระดับเจ้าหน้าที่ ผู้จัดการ และผู้ชำนาญงานซึ่งใช้ใบอนุญาตประเภท Employment Pass หรือ S Pass การหางานโดยตรงแบบนี้ผู้หางานไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าบริการใดๆ

2) การหางานผ่านคนกลาง เช่น เพื่อนหรือญาติที่ทำงานอยู่ในสิงคโปร์แนะนำงานให้ หรือหัวหน้าคนงานที่ได้รับมอบหมายจากนายจ้างสิงคโปร์ให้ช่วยจัดหาแรงงานจากประเทศต้นทาง ส่วนใหญ่จะเป็นระดับแรงงาน ซึ่งใช้ใบอนุญาตประเภท Work Permit ผู้หางานอาจจะต้องจ่ายหรือไม่ต้องจ่ายค่าบริการให้แก่ผู้แนะนำตำแหน่งงานนั้นแล้วแต่จะตกลงกัน T. Singrida (personal communication, May 18, 2021)

3) การทำงานผ่านบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง บริษัทจัดหางานจะดำเนินการหานายจ้างและอำนวยความสะดวกเรื่องเอกสารและการติดต่อตามขั้นตอนต่างๆ เช่น การแจ้งเรื่องขออนุญาตเดินทางออกนอกประเทศ ต่อกระทรวงแรงงาน การตรวจโรค การฝึกอบรมและการจัดการเรื่องตัวเครื่องบิน ปกติจะเป็นระดับแรงงานซึ่งใช้ใบอนุญาตแบบ Work Permit ที่เข้ามาทำงานที่ประเทศสิงคโปร์เป็นครั้งแรก กรณีนี้ผู้หางานจะต้องจ่ายค่าบริการให้กับบริษัทจัดหางาน G. Sripaurya (personal communication, December 1, 2021)

4) การทำงานผ่านบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ บริษัทจัดหางานในสิงคโปร์จะหานายจ้างให้โดยผู้หางานส่งเอกสารที่จำเป็นให้บริษัทจัดหางานที่ประเทศสิงคโปร์ ผู้หางานต้องเดินทางเข้ามาประเทศสิงคโปร์ด้วยตนเอง กรณีนี้ผู้หางานจะต้องจ่ายค่าบริการให้กับบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์

การกำหนดเงื่อนไขการขอจ้างแรงงานจากต่างชาติ

สิงคโปร์กำหนดเกณฑ์ขอจ้างแรงงานทักษะต่ำจากต่างชาติ 3 รูปแบบ คือ การกำหนดเพดานสัดส่วนของแรงงานท้องถิ่นกับแรงงานต่างชาติ การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาติ (Levy) จากนายจ้าง และการกำหนดกลุ่มประเทศที่อนุญาตให้ทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ

กำหนดเพดานอัตราส่วนของแรงงานต่างชาติในแต่ละภาคเศรษฐกิจ คือ การกำหนดสัดส่วนของแรงงานต่างชาติที่บริษัทแต่ละแห่งสามารถจ้างงานให้สอดคล้องกับจำนวนแรงงานทั้งหมด สิงคโปร์ใช้นโยบายนี้มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2530 เพื่อเป็นเครื่องมือควบคุมการจ้างงานแรงงานต่างชาติและไม่ให้นายจ้างสิงคโปร์ใช้ประโยชน์จากค่าจ้างแรงงานต่างชาติที่ทักษะต่ำ ทุกภาคส่วนมีเพดานพึ่งพาแรงงานต่างชาติยกเว้นแรงงานรับใช้ในบ้าน (Foreign Domestic Worker) โดยอยู่ในช่วงตั้งแต่ร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 80 ตัวอย่างเช่น ในภาคการผลิตนายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติที่มีใบอนุญาตได้ร้อยละ 40 ของจำนวนการจ้างแรงงานทั้งหมดภายใต้เพดานสูงสุด คือ ร้อยละ 65 ภาษีแรงงานต่างชาติจะปรับเปลี่ยนตามเพดานการพึ่งพาของบริษัท เพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติมีอัตราสูงสุดในภาคการก่อสร้างและกระบวนการผลิต (แรงงาน 7 คน ในประเทศต่อแรงงานต่างชาติ 1 คนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ) และเพดานพึ่งพาแรงงานมีอัตราต่ำสุดในงานภาคบริการต่างๆ อย่างไรก็ตาม เพดานการพึ่งพาได้รับการปรับเพื่อตอบสนองต่อสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ (Office of Labour Affairs, Royal Thai Embassy, Singapore, 2016)

การเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy) คือ การเก็บค่าธรรมเนียมในการจ้างงานแรงงานต่างชาติจากนายจ้างในสิงคโปร์ สิงคโปร์ได้นำระบบภาษีคนงานต่างชาติมาใช้ครั้งแรกในปีพ.ศ. 2523 โดยปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์และสอดคล้องกับนโยบายในแต่ละช่วงเวลา นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2545 สิงคโปร์นำระบบภาษี 2 ชั้นมาใช้ คือ ภาษีสำหรับแรงงานที่มีทักษะ (R1) จะต่ำกว่าคนงานที่ไม่มีทักษะ (R2) ภาษีแรงงานต่างชาติรายเดือนมีการเก็บตั้งตั้งแต่ช่วง 100 เหรียญสิงคโปร์ ถึง 470 เหรียญสิงคโปร์ ขึ้นอยู่กับสถานะของเศรษฐกิจ ภาคเศรษฐกิจ ทักษะของแรงงานต่างชาติ และอัตราส่วนการพึ่งพาของบริษัทที่เกี่ยวข้อง หากแรงงานต่างชาติเป็นแรงงานทักษะต่ำและบริษัทที่เกี่ยวข้องมีอัตราส่วนการพึ่งพาแรงงานต่างชาติสูง ภาษีแรงงานต่างชาติจะอยู่ที่ระดับสูงสุดตามด้วย

การกำหนดกลุ่มประเทศที่อนุญาตให้ทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ

สิงคโปร์กำหนดกลุ่มประเทศต้นทางของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (Ministry of Manpower, n.d.)

1. กลุ่มประเทศ Traditional Sources (TS) ได้แก่ มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน อินโดนีเซีย ได้รับอนุญาตให้ทำงานในภาคเศรษฐกิจ ดังนี้ การบริการ การผลิต การก่อสร้าง อุตสาหกรรมปิโตรเลียม และการสร้างและบำรุงเรือ

2. กลุ่มประเทศ Non-Traditional Sources (NTS) ได้แก่ ไทย อินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ และปากีสถาน ได้รับอนุญาตให้ทำงานในภาคเศรษฐกิจดังนี้ การก่อสร้าง อุตสาหกรรมปิโตรเลียม การสร้างและบำรุงเรือ และงานรับใช้ในบ้าน

3. กลุ่มประเทศ North Asian Sources (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน ได้รับอนุญาตให้ทำงานในภาคเศรษฐกิจ ดังนี้ การบริการ การผลิต การก่อสร้าง อุตสาหกรรมปิโตรเลียม และการสร้างและบำรุงเรือ

กลุ่มประเทศต้นทางแรงงานทักษะต่ำนี้จะได้รับอนุญาตให้ทำงานในแต่ละภาคเศรษฐกิจ รวมทั้งระยะเวลาการจ้างงานสูงสุดที่แตกต่างกัน ถ้าเป็นแรงงานย้ายถิ่นที่มาจากแหล่งประเทศจีน และ Non Traditional Source ได้แก่ อินเดีย ศรีลังกา ไทย บังคลาเทศ เมียนมาร์ และฟิลิปปินส์ แรงงานทักษะพื้นฐานสามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ 14 ปีสะสม แต่หากเป็นแรงงานทักษะสูงสามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ถึง 26 ปีสะสม ในขณะที่แรงงานจากประเทศมาเลเซียและกลุ่มเอเชียเหนือ (North Asian Region) ได้แก่ ฮองกง (ถือพาสปอร์ต HKSAR เท่านั้น) มาเก๊า กลุ่มนี้สามารถทำงานได้โดยไม่กำหนดจำนวนปีสูงสุด

4. การกำหนดคุณสมบัติของแรงงาน ด้านความรู้เฉพาะ เช่น แรงงานทักษะต่ำในภาคก่อสร้างก่อนเข้ามาทำงานในสิงคโปร์ต้องผ่านการทดสอบฝีมือแรงงาน Skill Evaluation Certificate (SEC) หรือ Skill Evaluation Certificate (Knowledge) (SEC(K)) ซึ่งจัดประเภทเป็นช่างฝีมือพื้นฐาน (Basic Skilled) จากศูนย์ทดสอบฝีมือแรงงานที่ Building and Construction Authority (BCA) รับรองก่อนเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศ

5.1.2 นโยบายการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของเกาหลีใต้ ประกอบด้วย

การกำหนดช่องทางการรับเข้าของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ

การรับแรงงานทักษะต่ำเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้ เป็นการดำเนินงานผ่านข้อตกลงการจ้างแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงระดับรัฐบาลต่อรัฐบาลในชื่อที่เรียกว่า ระบบใบอนุญาตทำงาน หรือ Employment Permit System โดยรัฐบาลเกาหลีใต้ทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศ (ผู้ส่งแรงงาน) ที่ยอมรับขั้นตอนการรับสมัครของเกาหลีใต้ บันทึกความเข้าใจดังกล่าวมีผลบังคับใช้คราวละ 2 ปี จากนั้นจะประเมินผลการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฯ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการลงนาม MOU ครั้งต่อไป HRD Thailand (personal communication, June 30, 2021) ในปัจจุบันมีประเทศที่ถูกคัดเลือกให้จัดส่งแรงงานไปทำงานเกาหลีใต้ จำนวน 16 ประเทศ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา มองโกเลีย จีน อุซเบกิสถาน ปากีสถาน กัมพูชา เนปาล พม่า คีร์กีซสถาน บังคลาเทศ ทิมอร์ตะวันออก และลาว แรงงานของประเทศผู้ส่งที่ต้องการทำงานจะถูกคัดเลือกโดยหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องของประเทศผู้ส่งตามวิธีการและกระบวนการที่รัฐบาลเกาหลีใต้กำหนด เช่น คณะกรรมการทดสอบภาษาเกาหลีและประสบการณ์ทำงาน โดยจัดส่งรายชื่อผู้หางานต่างชาติที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกไปยังสถาบันบริการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งประเทศเกาหลี หรือ HRD Korea หลังจากนั้นจึงส่งต่อให้นายจ้างเป็นผู้คัดเลือกแรงงานต่อไป

การกำหนดเงื่อนไขการขอจ้างแรงงานจากต่างชาติ

ระบบอนุญาตการจ้างงาน (EPS) กำหนดการอนุญาตจ้างแรงงานทั่วไปสำหรับแรงงานทักษะต่ำที่มีการนำเข้าแรงงานจากต่างชาติในกลุ่ม 5 ประเภทธุรกิจ ดังนี้

1. อุตสาหกรรมการผลิต คือ อุตสาหกรรมที่มีแรงงานจ้างประจำต่ำกว่า 300 คน หรือมีทุนไม่เกิน 8,000 ล้านบาท ที่ได้รับเอกสารรับรองจากกรมธุรกิจขนาดกลางและธุรกิจขนาดเล็กในท้องถิ่น
2. อุตสาหกรรมก่อสร้าง คือ งานก่อสร้างทั้งหมด ยกเว้น โรงผลิตไฟฟ้า โรงงานถลุงเหล็ก แห่งผลิตน้ำมัน ปิโตรเลียม อุตสาหกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องมีใบอนุญาตก่อสร้าง
3. อุตสาหกรรมบริการ ได้แก่ ธุรกิจกำจัดของเสียในงานก่อสร้าง ธุรกิจกำจัดน้ำเสีย น้ำ และสิ่งปฏิกูล ธุรกิจงานรีไซเคิลและค้าปลีก ธุรกิจแข่งแข่ง โกดังแข่งแข่ง เป็นต้น
4. งานประมง ได้แก่ อุตสาหกรรมประมงชายฝั่ง ประมงเพาะเลี้ยง ธุรกิจนาเกลือ
5. เกษตรและปศุสัตว์ ได้แก่ ธุรกิจการเพาะปลูกพืช ธุรกิจปศุสัตว์ ธุรกิจเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์และการปลูกพืช

อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีแรงงานต่ำกว่า 30 คน ก็สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ผ่านระบบอนุญาตการจ้างงาน (EPS) โดยพิจารณาจากความจำเป็นที่ต้องการแรงงานต่างชาติ ขนาดของสถานประกอบการ อัตราเฉลี่ยแรงงานที่มีการขาดแคลนแรงงานสูงกว่าค่าเฉลี่ยของอัตราแรงงานในประเทศ สถานประกอบการแต่ละประเภท ซึ่งอาจจะอนุญาตให้จ้างเพิ่มได้ ร้อยละ 20 และอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับจำนวนที่ขาดแคลนซึ่งจะมีการสำรวจทุกปี นอกจากนี้ นายจ้างต้องมีการประกาศรับสมัครแรงงานท้องถิ่นเป็นเวลา 3-7 วันก่อน เมื่อไม่สามารถหาได้จึงยื่นเรื่องขออนุญาตต่อกระทรวงแรงงานเกาหลีเพื่อขอจ้างแรงงานจากต่างชาติ และนายจ้างที่ขอจ้างแรงงานจากต่างชาติต้องไม่มีประวัติการค้างจ่ายค่าจ้าง ต้องไม่มีประวัติการเลิกจ้างแรงงานท้องถิ่นในช่วง 2 เดือนก่อนยื่นคำร้องจำนวนแรงงานต่างชาติที่สามารถจ้างได้สูงสุดไม่เกิน 50 คน พร้อมทำประกันเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติครบตามที่กฎหมายกำหนด

การกำหนดคุณสมบัติของแรงงาน

โดยใช้เกณฑ์ Point System ในการคัดสรรแรงงานทักษะต่ำในเบื้องต้น กล่าวคือ มีการจัดสอบเพื่อประเมินความหลากหลายของลักษณะแรงงานย้ายถิ่นเพื่อให้ นายจ้างเกาหลีได้พิจารณา เกณฑ์การคัดเลือกดังกล่าวประกอบด้วย การทดสอบความสามารถด้านภาษาเกาหลี (การทดสอบรอบที่ 1) ผู้ที่สอบผ่านภาษาเกาหลีจะต้องเข้าทดสอบทักษะ (การทดสอบรอบที่ 2) และมีคะแนนเพิ่มหากผู้สมัครสอบมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยผู้สอบผ่านทั้งภาษาเกาหลีและสอบทักษะผ่านที่ได้คะแนนสูงสุดตามลำดับ จะอยู่ในบัญชีรายชื่อเพื่อส่งให้นายจ้างเกาหลีคัดเลือกไปทำงานต่อไป

5.1.3 นโยบายการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของไต้หวัน ประกอบด้วย

การกำหนดช่องทางการรับเข้าของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ

1. การรับเข้าโดยผ่านตัวแทนบริษัทจัดหางานของเอกชนไต้หวัน โดยบริษัทเอกชนของไต้หวันจะจัดสรรตำแหน่งงานให้กับบริษัทจัดหางานของประเทศต้นทางของแรงงานในลักษณะของการประมูลตำแหน่งงาน

S.Laodamrongchai (personal communications, August 22, 2021) นอกจากนี้ ได้หวั่นยังมีนโยบายอนุญาตให้บริษัทตัวแทนแรงงานของไต้หวันสามารถเรียกเก็บค่าบริการรายเดือนในการดูแลให้คำปรึกษาและบริการความช่วยเหลือทั้งด้านเอกสาร การติดต่อสื่อสาร (ล่าม) และการนำทางไปยังหน่วยงานต่างๆ ในไต้หวัน (ไกด์) แก่แรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำที่เข้ามาทำงานในไต้หวันแล้ว โดยแรงงานจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เอง ซึ่งกำหนดให้ปีแรก เดือนละ 1,800 เหรียญไต้หวันใหม่ ปีที่ 2 เดือนละ 1,700 เหรียญไต้หวันใหม่ เริ่มตั้งแต่ปีที่ 3 เป็นต้นไปเดือนละ 1,500 เหรียญไต้หวันใหม่ (Office of Labor Affairs, Kaohsiung, 2021)

2. หน่วยงานของรัฐด้านแรงงานของประเทศต้นทางเป็นผู้จัดส่ง ตามข้อตกลงการจ้างตรงซึ่งไต้หวันทำกับประเทศไทย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และอินโดนีเซีย โดยนายจ้างไต้หวันติดต่อขอรับสมัครแรงงานจากกรมการจ้างงานในไต้หวัน และทางกรมการจ้างงานจะดำเนินงานประสานมายังประเทศต้นทางของแรงงานที่บริษัทต้องการ จากนั้นกรมการจ้างงานในประเทศต้นทางก็จะดำเนินการประกาศรับสมัครและคัดเลือกแรงงานส่งไป O. Thongboumakrod (personal communication, September 22, 2021)

5.1.4 การกำหนดเงื่อนไขการจ้างงาน

ภาคการจ้างงานสำหรับแรงงานย้ายถิ่นทักษะ ได้แก่ งานพยาบาล/อนุบาลในครัวเรือน งานบริการในครัวเรือน งานด้านการผลิตงานก่อสร้าง และงานฆ่าสัตว์ (Workforce Development Agency, Ministry of Labor, 2022) (ข้อมูลเมื่อ 30 มีนาคม 2565)

ส่วนเงื่อนไขของการจ้างงานในแต่ละภาคเศรษฐกิจมีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของนายจ้างที่ละเอียดและเฉพาะเจาะจง เช่น การจ้างแรงงานรับใช้ในบ้าน นายจ้างต้องมีคุณสมบัติดังเช่น มีบุตรแฝดสามและ/หรือสูงกว่าและอายุต่ำกว่าสามขวบ หรือมีคะแนนสะสมมากกว่าสิบหกในการคำนวณสมาชิกในครัวเรือน ส่วนงานผู้อนุบาลในครัวเรือนผู้ที่ต้องการอนุบาล/พยาบาลต้องมีอายุอยู่ระหว่าง 80 ถึง 85 ปี และมีปัญหาสุขภาพอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้ ปัญหาการทรงตัว ปัญหาด้านสติปัญญา สมองเสียหาย ภาวะสมองเสื่อม ออทิสติก ความผิดปกติของโครโมโซม ความผิดปกติแต่กำเนิด ข้อบกพร่องการเกิดอื่นๆ ความเจ็บป่วยทางจิต ความผิดปกติของแขนขา (จำกัดเฉพาะสองโรคของเซลล์ประสาทมอเตอร์หรือโรคพาร์กินสัน) โรคหายาก (จำกัดเฉพาะโรคเซลล์ประสาทมอเตอร์ ผู้ที่จ้างคนงานดูแลครอบครัวชาวต่างชาติแล้วจะไม่รวมอยู่ด้วย) หรือมีความบกพร่องหลากหลายอย่าง เป็นต้น

5.1.5 การกำหนดคุณสมบัติของแรงงาน มีดังนี้

1. คุณสมบัติด้านอายุ แรงงานย้ายถิ่นที่จะเข้ามาทำงานที่ไต้หวันต้องมีอายุ 16 ปีหรือมากกว่า และ 20 ปี (รวมถึง) หรือมากกว่าสำหรับผู้ที่จะเข้ามาทำงานด้านพยาบาลคนป่วยและงานบริการในครัวเรือน

2. คุณสมบัติด้านภาษาและการศึกษา ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องของภาษาและวุฒิการศึกษา แต่หากมีการกำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำคือ มัธยมศึกษาปีที่ 3

3. คุณสมบัติทางกายภาพอื่นๆ เช่น ส่วนสูง ค่าสายตา รูปร่าง จากการสำรวจประกาศรับสมัครคนงานไปไต้หวันทั้งจากบริษัทจ้างงานที่จดทะเบียนกับกรมแรงงาน กระทรวงแรงงานของประเทศไทย และการสัมภาษณ์บริษัทจ้างงานที่ไม่ได้จดทะเบียนกับกรมแรงงาน กระทรวงแรงงานของประเทศไทย พบว่า แรงงานสำหรับภาคการผลิตมักจะกำหนดคุณสมบัติด้านส่วนสูงไว้ สำหรับเพศชาย คือ 160 เซนติเมตรขึ้นไป ส่วนแรงงานเพศหญิงกำหนดไว้

ที่ 150 เซนติเมตร บางตำแหน่งงานระบุรูปร่างให้ไม่ผอมบางและอ้วนและไม่สูบบุหรี่ สายตาอยู่ในระดับปกติ 1.0 และไม่บอดสี หูการได้ยินอยู่ในระดับปกติ 0-25 เดซิเบล ไม่แพ้กลิ่นหรือน้ำยาเคมีไว้ด้วย Recruitment Agencies (personal communication, September 1-5, 2021)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบมาตรฐานการบริหารจัดการการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน

1.นโยบาย	สิงคโปร์	เกาหลีใต้	ไต้หวัน
1. การกำหนดช่องทาง การรับเข้า	1. การหางานโดยตรง 2. การหางานผ่านคนกลาง 3. การหางานผ่านบริษัทหา งานของประเทศต้นทาง 4. การหางานผ่านบริษัทจัด หางานในประเทศสิงคโปร์	1. ผ่านระบบการจัดสรรจาก รัฐบาลโดยผ่านกระทรวง แรงงานเท่านั้น	1. ผ่านกรมการจัดหางาน ตามข้อตกลงโครงการจ้าง ตรง 2. ผ่านบริษัทจัดหางาน เอกชน
2. การกำหนดภาค การจ้างงาน	1. ภาคก่อสร้าง 2. ภาคสร้างและซ่อม บำรุงเรือ 3. ภาคอุตสาหกรรมปิโตรเลียม 4. ภาคการผลิต 5. ภาคบริการ 6. งานรับใช้ในบ้าน	1. งานอุตสาหกรรม: การ ประกอบ การขึงวัดตวง การเชื่อมต่อ 2. งานเกษตร/ปศุสัตว์: การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ 3. งานก่อสร้าง: งานเหล็ก งานไม้ 4. งานประมง: งานเพาะพันธุ์ ปลา งานประมงชายฝั่ง (ประเทศไทยไม่มีการจัดส่ง)	1. งานพยาบาล/อนุบาลใน ครัวเรือน 2. งานบริการในครัวเรือน 3. งานด้านการผลิต 4. งานก่อสร้าง 5. งานฆ่าสัตว์ (Workforce Development Agency, Ministry of Labor, 2022)
3. การกำหนด คุณสมบัติของแรงงาน 3.1 อายุ	- ไม่ต่ำกว่า 16 ปี และ ไม่เกิน 50 ปี - หากเป็นแรงงานที่มาจาก ประเทศมาเลเซียกำหนดให้ แรงงานที่จะสมัครเข้ามา มีอายุต่ำกว่า 58 ปี ในทุกภาค เศรษฐกิจ	- อายุระหว่าง 18-39 ปี ทั้งชายและหญิง	- อายุ 16 ปี หรือมากกว่า แต่อย่างต่ำ 20 ปี สำหรับ งานด้านผู้อนุบาลและงาน รับใช้ในบ้าน

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบมาตรการบริหารจัดการการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน (ต่อ)

1.นโยบาย	สิงคโปร์	เกาหลีใต้	ไต้หวัน
3.2 วุฒิการศึกษา	- ไม่กำหนด แต่ในทางปฏิบัติ วุฒิต่ำสุดคือ ระดับ ปวส.	- ไม่กำหนดวุฒิการศึกษาในการรับเข้า	- แล้วแต่ประเภทงานหรือบริษัท วุฒิต่ำสุดคือ ม.3
3.3 การทดสอบด้านภาษา	ไม่กำหนด	กำหนดให้มีการทดสอบภาษาเกาหลี EPS-TOPIK	ไม่กำหนด
3.4 การทดสอบทักษะ	กำหนดการทดสอบฝีมือแรงงานในภาคก่อสร้างงานรับใช้ในบ้านมีการกำหนดเกณฑ์การทดสอบ	- กำหนดให้มีการทดสอบทักษะตามประเภทของงาน สอบหลังจากที่ผ่านเกณฑ์การสอบภาษาเกาหลีแล้ว - กำหนดให้แรงงานที่ผ่านการคัดเลือกจากนายจ้างเกาหลีต้องเข้ารับการฝึกอบรมด้านภาษาและวัฒนธรรมในประเทศต้นทางก่อนออกเดินทาง จำนวน 45 ชั่วโมง	หากเป็นโครงการจ้างตรงมีการกำหนดให้แรงงานต้องทดสอบฝีมือแรงงาน หรือแสดงหลักฐานใบรับรองฝีมือแรงงาน แต่หากเป็นการรับเข้าจากบริษัทจัดหางานบริษัทไม่กำหนดไว้เงื่อนไขใดในการรับสมัคร หากแรงงานไม่มีทักษะในงานนั้นๆ บริษัทจะทำการอบรมและออกไปรับรองฝีมือแรงงานให้
4. เกณฑ์การขอจ้างแรงงานต่างชาติ	มีการกำหนดเงื่อนไขการขอจ้างงานต่างชาติ ดังนี้ - การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาติ (Levy) จากนายจ้าง - การกำหนดสัดส่วนของแรงงานท้องถิ่นกับแรงงานต่างชาติ - การกำหนดระยะเวลาการทำงานในประเทศสิงคโปร์ของแรงงานต่างชาติ รวมถึงกลุ่มประเทศที่อนุญาตให้ทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ	- นายจ้างรับสมัครแรงงานท้องถิ่นเป็นเวลา 3-7 วัน แต่ไม่สามารถทำได้ และได้ยื่นเรื่องขออนุญาตต่อกระทรวงแรงงานเกาหลี - นายจ้างต้องไม่มีประวัติการเลิกจ้างแรงงานท้องถิ่นในช่วง 2 เดือนก่อนยื่นคำร้องจำนวนแรงงานต่างชาติที่สามารถจ้างได้สูงสุดไม่เกิน 50 คน	มีการระบุคุณสมบัติของนายจ้างที่จะขอจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภทงานที่แตกต่างกัน โดยใช้เกณฑ์ในเรื่องของจำนวนเงินลงทุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่ได้รับความสนับสนุนจากรัฐ หรือโรคและอายุของผู้ที่ต้องรับการอุปถัมภ์ (ในกรณีของแรงงานที่เป็นผู้อุปถัมภ์) เป็นต้น

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศไทยในการเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศ
กรณีศึกษา

2.ค่าใช้จ่าย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	สิงคโปร์
ค่าใช้จ่ายก่อนเดินทาง (บาท)			
1. ค่าบริการจัดหางาน	ไม่มีค่าใช้จ่าย เนื่องจากเป็นการจัดส่งโดยรัฐ	ไม่เกิน 56,000 บาท ตามประกาศกรมแรงงาน แต่ราคาจริงจะอยู่ที่ 75,000 บาท เป็นอย่างต่ำ	เสียค่าบริการเท่ากับค่าจ้างที่แรงงานได้รับไม่เกิน 1 เดือน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการจัดส่งไม่เกิน 15,000 บาท แต่โดยมากแรงงานไม่เสียค่าใช้จ่ายเพราะนายจ้างออกให้ แม้จะผ่านบริษัทจัดหางานก็ตาม
2. ค่าอบรมทักษะการทำงาน	-	ในกรณีเดินทางโดยผ่านบริษัทจัดหางาน แรงงานที่ไม่มีทักษะบริษัทจัดหางานจัดอบรมให้ 1 วัน โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (รวมอยู่ในค่าบริการจัดหางานแล้ว)	-
3. ค่าเรียนภาษา	9,500 บาท	-	-
3. ค่าสมัครสอบภาษา และสอบทักษะการทำงาน	1,000 บาท	-	สำหรับงานก่อสร้างทุกชนิด ต้องอบรมและทดสอบทักษะ โดยส่วนใหญ่ นายจ้างออกให้ ค่าอบรมและทดสอบประมาณ 50,000 บาท
4. ค่าหนังสือเดินทาง	1,000 บาท	1,000 บาท	1,000 บาท
5. ค่าตรวจสุขภาพ	1,500 บาท	1,500 บาท	1,500 บาท
6. ค่าตรวจประวัติอาชญากรรม (CID)	100 บาท	100 บาท	100 บาท

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศไทยในการเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศ
กรณีศึกษา (ต่อ)

2.ค่าใช้จ่าย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	สิงคโปร์
ค่าใช้จ่ายก่อนเดินทาง (บาท)			
7. ค่าอบรมภาษาและ วัฒนธรรมเกาหลีก่อน ออกเดินทาง จำนวน 45 ชั่วโมง	4,500 บาท (ในกรณีที่ กรมแรงงานไม่จัดอบรม ให้ แรงงานต้องไปอบรม ที่โรงเรียนสอนภาษา เกาหลีที่ได้รับอนุญาต จากกรมแรงงาน)	-	-
8. ค่าบัตรโดยสาร เครื่องบินเที่ยวไป	12,000 บาท	10,000 บาท	6,000 บาท
9. ค่าวีซ่า	ยกเว้นค่าธรรมเนียม วีซ่า E9	2,200 บาท (แรงงานรับผิดชอบเอง)	2,000 บาท (นายจ้างเป็นผู้ออกให้)
รวมทั้งสิ้น (บาท)	29,600	87,600	8,600

ที่มา: Thai Migrant Workers in Taiwan, Singapore, South Korea and Labor Recruitment Agencies
(personal communication, October 1-15, 2021)

จากตารางการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานยังประเทศปลายทางทั้ง 3 ประเทศ พบว่า การเดินทางไปทำงานยังไต้หวันมีค่าใช้จ่ายโดยรวมสูงที่สุดคือ ประมาณ 87,600 บาท เนื่องจากการเดินทางเข้าไปทำงานโดยผ่านบริษัทจัดหางาน ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จึงเป็นค่านายหน้าจัดหางาน รองลงมาคือ เกาหลีใต้ ประมาณ 29,600 บาท โดยส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในการเรียนภาษาเกาหลีในโรงเรียนสอนภาษาเกาหลีของเอกชน สิงคโปร์ มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้าไปทำงานน้อยที่สุด เนื่องจากนายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แรงงานเกือบทั้งหมด แม้แต่ค่าที่พักและค่ายานพาหนะก่อนบินไปทำงานที่สิงคโปร์ ทั้งนี้ หลักคิดของสิงคโปร์ถือว่านายจ้างที่นำเข้าแรงงานจากต่างประเทศได้รับสิทธิพิเศษมากกว่านายจ้างที่ไม่ได้นำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ดังนั้น นายจ้างที่ประสงค์จะนำเข้าแรงงานต้องมีความสามารถในการรับผิดชอบแรงงานตั้งแต่ออกเดินทางเข้ามา

5.2 อภิปรายผล

เมื่อพิจารณานโยบายในการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของสิงคโปร์พบว่า สิงคโปร์ไม่ได้เลือกใช้รูปแบบความตกลงระหว่างรัฐเป็นช่องทางในการรับเข้าเหมือนกับประเทศอื่น แต่ให้เอกชนที่ต้องการนำเข้าแรงงานย้ายถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการช่องทางรับเข้าเอง รัฐบาลเป็นเพียงผู้กำหนดเกณฑ์การนำเข้าโดยใช้แหล่งที่มาประเทศ

ของแรงงานในแต่ละภาคเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับตำแหน่งงานและระยะเวลาในการจ้าง โดยมีนัยยะของการรักษาสมาดุลทางเชื้อชาติและความเป็นพหุวัฒนธรรมในสังคมของประเทศสิงคโปร์ไว้ ในขณะที่เดียวกันสิงคโปร์ใช้มาตรการการกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาตินายจ้างควบคุมไปกับการกำหนดเพดานสัดส่วนแรงงานจากต่างชาติในแต่ละภาคเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถบริหารจัดการและควบคุมทั้งปริมาณและคุณภาพของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ สอดคล้องกับงานศึกษา Pinitpuvadol et al. (2016) พบว่า การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ใช้ระบบใบอนุญาตทำงานที่ควบคุมทั้งเรื่องปริมาณและคุณภาพของแรงงานข้ามชาติ โดยในเชิงปริมาณควบคุมผ่านจำนวนใบอนุญาตในแต่ละบริษัทจะจ้างแรงงานข้ามชาติได้โดยไม่เกินเพดานการพึ่งพาที่รัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งเพดานการพึ่งพานี้ได้รับการกำหนดตามประเภทอุตสาหกรรมและบังคับใช้เหมือนกันกับทุกบริษัทในอุตสาหกรรมเดียวกัน ขณะที่ในเชิงคุณภาพนั้นครอบคลุมเรื่องทักษะฝีมือ ประเทศต้นทาง ระยะเวลาการจ้างงาน และประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งนายจ้างต้องระบุในใบสมัครเพื่อขออนุญาตจ้างแรงงานข้ามชาติ และนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานข้ามชาติ ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของแรงงานข้ามชาติ โดยค่าธรรมเนียมจะสูงในกรณีที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

สำหรับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของเกาหลีใต้ พบว่า การใช้ระบบข้อตกลงจัดส่งแรงงานระหว่างรัฐภายใต้ชื่อว่า ระบบใบอนุญาตทำงาน (Employment Permit System) ด้วยความมุ่งหวังส่งเสริมให้แรงงานทักษะต่ำเข้าไปทำงานอย่างถูกกฎหมาย ช่วยลดค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้จ่ายของแรงงานย้ายถิ่นในประเทศต้นทางหรือตัดกระบวนการจัดหางานโดยผ่านคนกลางหรือบริษัทจัดหางานและช่องทางการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานได้นั้น แต่ทว่า “ระบบใบอนุญาตทำงาน” นี้ กลับเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่ทำให้แรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำเลือกเข้าไปทำงานในช่องทางที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากระบบใบอนุญาตทำงานนี้ แรงงานยังคงมีค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่ต้องรับผิดชอบหลัก คือ ค่าเรียนภาษาเกาหลี เพื่อให้สามารถสอบผ่านภาษาเกาหลีได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดในระบบใบอนุญาตทำงาน โดยส่วนใหญ่แรงงานเลือกที่จะซื้อคอร์สเรียนกับโรงเรียนสอนภาษาเกาหลีของเอกชน Thai Migrant Workers (personal communication, October 1-5, 2021) ในขณะที่การสอบผ่านภาษาเกาหลีไม่ได้ประกันว่าแรงงานจะได้รับการคัดเลือกไปทำงาน เนื่องจากระบบใบอนุญาตทำงานกำหนดให้นายจ้างเลือกแรงงานได้ตามดุลยพินิจของตนเอง ประกอบกับกระบวนการรับแรงงานเข้าไปทำงานในระบบใบอนุญาตทำงาน (EPS) มีขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงานโดยเฉพาะการรอจับคู่จากนายจ้างเกาหลี บางครั้งแรงงานอาจไม่ได้รับเลือกจนผลสอบหมดอายุการใช้งาน อีกทั้งแรงงานบางส่วนต้องการไปทำงานในลักษณะคู่สามีภรรยา ซึ่งโอกาสได้ไปทำงานเป็นคู่สามีภรรยา น้อยมาก O. Thongboumakrod (personal communication, September 22, 2021) สอดคล้องกับงานศึกษาของ Disyatat (2015) ที่พบว่า โดยส่วนใหญ่แรงงานไทยประสงค์ที่จะเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้อย่างถูกกฎหมายตามระบบใบอนุญาตทำงาน แต่ประสบกับปัญหาการทดสอบภาษาเกาหลีไม่ผ่าน และไม่ค่อยมีความพยายามในการเรียนและเตรียมตัวสอบให้ดีขึ้นได้คะแนนต่ำมาก โดยคะแนนสอบของแรงงานไทยอยู่อันดับสุดท้ายเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่เข้าร่วมโครงการ EPS 15 ประเทศ (ในงานศึกษาขณะนั้น) อัตราการสอบผ่านมีเพียงร้อยละ 20-30 ขณะที่โรงเรียนสอนภาษาเกาหลีในขณะนั้นมีคุณภาพต่ำ ครูสอนภาษาเกาหลีตามสถาบันการสอนภาษาเกาหลีเหล่านั้นไม่ได้มีความรู้ด้านภาษาเกาหลีลึกซึ้ง มีความรู้ภาษาเกาหลีเพียงระดับ 2 และ 3 ตามมาตรฐาน TOPIK (Test of Proficiency in Korea) ต่างจากชาวเวียดนามหรืออินโดนีเซียที่ทุ่มเรียนภาษาเกาหลีล่วงหน้าเป็นเวลาหลายเดือนและสอบผ่าน

ด้วยคะแนนสูง นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกอันหนึ่ง คือ ความล่าช้าในการเรียกตัวแรงงานที่สอบผ่านเกณฑ์จะได้รับ การขึ้นทะเบียนเพื่อรอเรียกตัวจากนายจ้างเกาหลี โดยเฉพาะแรงงานหญิงมีระยะเวลาในการรอเรียกตัวจากนายจ้าง นานกว่าแรงงานผู้ชาย เนื่องจากค่านิยมของนายจ้างเกาหลีที่ต้องการแรงงานชายมากกว่าและลักษณะงานที่เข้าไปทำ

สำหรับไต้หวัน ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศทำให้ไต้หวันไม่สามารถทำข้อตกลงการจ้างแรงงานแบบรัฐต่อ รัฐได้ ช่องทางการรับเข้าส่วนใหญ่จึงผ่านบริษัทจัดหางาน ซึ่งระบบการรับเข้าแบบผ่านบริษัทจัดหาแรงงานได้สร้างภาระ ค่าใช้จ่ายและหนี้สินให้แก่แรงงานย้ายถิ่นอย่างมาก มาตรการบริหารจัดการการรับแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำที่ไม่ได้ กำหนดเงื่อนไขด้านภาษาและการกำหนดให้มีตัวแทนบริษัทจัดหางานไต้หวันให้บริการดูแลแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ เพื่อช่วยขจัดอุปสรรคด้านภาษาแก่แรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำนั้น เป็นเงื่อนไขสำคัญที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงาน (ไทย) ตัดสินใจเดินทางเข้าไปทำงานในไต้หวันมากกว่าเกาหลีได้ แม้อัตราค่าตอบแทนของเกาหลีได้จะสูงกว่าไต้หวันก็ตาม ระบบล้ามดูแลแรงงานย้ายถิ่นแม้จะส่งผลดีแก่แรงงานในการจัดการบริหารขั้นตอนเอกสารต่างๆ ที่ถูกกฎหมาย เช่น การพาไปจัดทำหรือต่ออายุเอกสาร เช่น ใบถิ่นที่อยู่ ใบอนุญาตทำงาน การตรวจโรค การทำประกัน และการพาไป หาหมอ เป็นต้น ค่าบริการในส่วนนี้แรงงานอาจไม่ได้รับประโยชน์คุ้มค่าเมื่อเทียบกับภาระค่าใช้จ่ายรายเดือนที่เสียไป จากการสัมภาษณ์กลุ่มแรงงานไทยในไต้หวัน Thai Migrant Workers in Taiwan (personal communication, October 20, 2021) พบว่า บ่อยครั้ง บริษัทหรือล้ามยังเรียกร้องให้แรงงานจ่ายเงินเพิ่มสำหรับการขอรับบริการใน บางรายการ เช่น การพาไปทำพาสปอร์ตใหม่หรือการขอให้พาไปหาหมอ รายงานของหนังสือพิมพ์ Equal Time ของ ไต้หวัน เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2563 ยังพบว่า แรงงานชาวอินโดนีเซียคนหนึ่งถูกเรียกเก็บเงินสำหรับค่าดำเนินการ เปลี่ยนนายจ้างถึง 20,000 เหรียญไต้หวันใหม่จากล้ามของบริษัทจัดหางาน ในขณะที่มีรายงานว่าบริษัทจัดหางาน เรียกร้องเงินสูงถึง 80,000 เหรียญไต้หวันใหม่เพื่อทำเรื่องขอต่ออายุสัญญาจ้างงาน แรงงานหญิงชาวฟิลิปปินส์คนหนึ่งใน ไต้หวันกล่าวว่าเธอจ่ายค่าล้าม 1,700 เหรียญไต้หวันทุกเดือน แต่ไม่เคยพบหน้าล้ามและไม่เคยสนใจข้อร้องเรียนของเธอ ต่อนายจ้าง Equal times. (2020).

6. สรุปผลการวิจัย

มาตรการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน ใช้แนวทาง “Employer-Driven” ความต้องการของนายจ้างเป็นสำคัญ กล่าวคือการนำเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ จะขึ้นอยู่กับความต้องการของนายจ้าง โดยนายจ้างจะเป็นผู้แสดงความจำนงขอจ้างแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำต่อรัฐบาลว่า ต้องการมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการควบคุมปริมาณและคุณภาพในการรับแรงงานย้ายถิ่นที่มี ประสิทธิภาพและไม่ก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายในประเทศ ทั้ง 3 ประเทศจึงจำเป็นต้องกำหนด เงื่อนไขในการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำตามองค์ประกอบต่างๆ คือ ช่องทางการรับเข้าแรงงาน การกำหนด คุณสมบัติของแรงงานทั้งด้านอายุ ความรู้ทางด้านภาษาและความรู้เฉพาะงาน รวมถึงเงื่อนไขของนายจ้างที่ต้องเป็นไป ตามเกณฑ์ที่แต่ละประเทศกำหนดไว้ เมื่อเปรียบเทียบระบบการจัดการการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นของทั้ง 3 ประเทศ พบว่ามีความแตกต่างกันดังนี้ สิงคโปร์ เปิดช่องทางการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นได้หลากหลายช่องทางโดยให้นายจ้างเป็น

ผู้ดำเนินการเอง แต่รัฐบาลควบคุมโดยใช้วิธีการกำหนดแหล่งที่มาประเทศของแรงงานในแต่ละภาคเศรษฐกิจ และใช้ระบบการจ่ายค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานจากต่างชาติ (levy) เป็นกลไกในการจำกัดจำนวนการรับเข้าของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ และการส่งเสริมการใช้แรงงานที่มีทักษะในเวลาเดียวกัน ส่วนได้หวัน สามารถนำเข้าแรงงานย้ายถิ่นโดยผ่านหน่วยงานของรัฐด้านแรงงานของประเทศต้นทางตามข้อตกลงการจ้างตรงที่ได้หวันทำไว้กับบางประเทศ และโดยผ่านการนำเข้าของบริษัทจัดหางาน ได้หวันใช้กลไกในการควบคุมการนำเข้าแรงงานย้ายถิ่นโดยกำหนดเงื่อนไขของการจ้างแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำในแต่ละภาคเศรษฐกิจที่ละเอียดและชัดเจนและสงวนบางภาคเศรษฐกิจไว้สำหรับแรงงานท้องถิ่น ตามนโยบายคือ นำแรงงานจากต่างชาติเข้ามาช่วยเติมเต็มแรงงานท้องถิ่นที่ขาดแคลนแต่ไม่ได้นำมาเพื่อทดแทนระบบการรับเข้าแรงงานของได้หวันไม่ได้กำหนดเงื่อนไขด้านภาษาไว้จึงเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญ ส่วนเกาหลีใต้ ใช้ระบบใบอนุญาตทำงาน (EPS) โดยจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลของประเทศต้นทางแรงงานย้ายถิ่น และการกำหนดเงื่อนไขการทดสอบด้านภาษาของแรงงานไว้ เมื่อการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานยังประเทศปลายทางทั้ง 3 ประเทศพบว่า การเดินทางไปทำงานยังได้หวันมีค่าใช้จ่ายโดยรวมสูงที่สุด เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการเดินทางเข้าไปทำงานโดยผ่านบริษัทจัดหางาน รองลงมาคือ เกาหลีใต้ ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่คือ การเรียนภาษาเกาหลีในโรงเรียนสอนภาษาเกาหลีของเอกชน สิงคโปร์มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้าไปทำงานน้อยที่สุด เนื่องจากนายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แรงงานเกือบทั้งหมด

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

7.1.1 การกำหนดมาตรการบริหารจัดการการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ นับเป็นเครื่องมือสำคัญอันดับแรกในการควบคุมปริมาณและคุณภาพของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำที่จะเดินทางเข้ามายังประเทศปลายทาง ทำให้แรงงานย้ายถิ่นที่เข้ามาสามารถช่วยเติมเต็มความต้องการทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.1.2 การกำหนดมาตรการบริหารจัดการการรับเข้าแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ นอกจากต้องคำนึงถึงการตอบสนองต่อความต้องการด้านเศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว ยังต้องคำนึงถึงการรักษาสมดุลทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของกลุ่มประชาชนภายในประเทศอีกด้วย

7.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

7.2.1 การศึกษาเปรียบเทียบความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของแรงงานไทยทักษะต่ำที่เดินทางไปทำงานในประเทศสิงคโปร์ ได้หวัน และเกาหลีใต้ เพื่อประเมินต้นทุนการเดินทางไปทำงานกับรายได้ที่ได้รับ ตลอดจนค่าครองชีพในการดำรงชีวิตในประเทศปลายทางทั้งสาม มีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด และประเทศไทยควรมีการปรับปรุงและส่งเสริมกระบวนการเดินทางไปทำงานต่างประเทศอย่างไร

7.2.2 การศึกษาเปรียบเทียบมาตรการด้านการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ใต้หวัน และเกาหลีใต้ ในฐานะประเทศปลายทางของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำเช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศไทยต่อไป

7.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากการศึกษาการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศสิงคโปร์ ใต้หวัน และเกาหลีใต้ ต่อการบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นของประเทศไทยมีดังนี้

7.3.1 ไทยในฐานะประเทศปลายทางของแรงงานย้ายถิ่น ควรพิจารณานำระบบค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานย้ายถิ่น (Levy) ตามแบบประเทศสิงคโปร์ซึ่งถือว่าเป็นหลักปฏิบัติสากล มาประยุกต์ใช้เป็นกลไกในการจำกัดโควตาการรับเข้าทำงานของแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะทำให้ทราบถึงความต้องการจ้างแรงงานย้ายถิ่นอย่างแท้จริง และทำให้การจ้างแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านสามารถตอบสนองความต้องการใช้แรงงานตามสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศได้

7.3.2 ไทยในฐานะประเทศปลายทางของแรงงานย้ายถิ่น ควรพัฒนาจัดทำหลักเกณฑ์ กระบวน การคัดกรอง และจับคู่งาน เพื่อกำหนดอาชีพที่เหมาะสมของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำที่เข้ามาภายในประเทศ รวมถึงกระบวน การที่แรงงานได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ระบบการทำงานตรงตามทักษะความสามารถ ดังเช่นระบบใบอนุญาตทำงาน (EPS) ซึ่งมีกระบวน การจับคู่งานโดยนายจ้างเกาหลีพิจารณาคัดเลือกแรงงานจากประเทศต้นทางที่ตรงกับความต้องการและความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงานมากที่สุด

7.3.3 ไทยในฐานะประเทศปลายทางของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ ควรมีการจัดระบบดูแล/บริษัทตัวแทนที่สามารถสื่อสารภาษาแม่ของแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำได้ เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการติดต่อหน่วยงานราชการแก่แรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำ เนื่องจากแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำที่เข้ามาในประเทศไทยประสบกับปัญหาด้านภาษาทั้งในรูปแบบการติดต่อด้วยวาจาและเอกสารที่มีจัดทำเป็นภาษาไทยเป็นหลัก

8. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการแรงงานย้ายถิ่นทักษะต่ำของประเทศอาเซียนและคู่เจรจาการศึกษา ประเทศสิงคโปร์ ใต้หวัน และเกาหลีใต้ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ขอขอบคุณผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนที่สละเวลาในการให้ข้อมูล ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ส่งผลให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

9. เอกสารอ้างอิง

- Ayuwat, D., Aimimtham S., & Theerawisit, A. (2010). Livelihoods of Thai Workers in Taiwan: a Study of Destination. *Journal of Humanity and Social Science Khonken*, 27(1), 1-28.
- Bunmak S., & Chaophanitcharoen, P. (2020). International Migration Policy of Foreign Workers: A Case Study of Immigration and Employment in Taiwan. *KKU International Journal of Humanities and Social Sciences*, 10 (2), 122-154.
- Department of Employment. (2021). *Oversea Employment Aboard*.
http://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/0040b52562415899899af9fbd95474e9.pdf.
- Disyatat, P. (2015). *Illegal Thai Workers in Republic of Korea*. Ministry of Foreign Affairs. Individual Study, International Institute of Devawongsewarophakorn, Ministry of Foreign Affairs.
- Equal times. (2020). *Will Taiwan reform its system of labour brokerage to better protect migrant workers?*. <https://www.equaltimes.org/will-taiwan-reform-its-system-of>
- HRD Thailand (personal communication, January 30, 2022)
- G. Sripaurya (personal communication, December 1, 2021)
- ILO and UN Women. (2020). *Public attitudes towards migrant workers in Singapore December 2020*.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_766633.pdf
- Kulkolkarn, K. (2014). *Management of Foreign Workers in Thailand and Aboard*. The Thailand Research Fund.
- Kulkolkarn, K. (2016). *Cost-Benefit for Economic of Thai Migrant Worker: A Case Study of Taiwan*. Bangkok Bloc: Bangkok.
- Kulkolkarn, K. (2019) Illegal Thai Workers in the Republic of Korea : Causes of Problems and Solutions. *Journal of Intelligence*, 14 (1), 105-121.
- Ministry of Manpower, Singapore (n.d.) *Work Permit for Migrant Worker*. <https://www.mom.gov.sg/>.
- O. Thongboumakrod (personal communication, September 22, 2021)
- Office of Labor Affairs, Royal Thai Embassy, Kaohsiung (2021). *Guidebook for Thai workers in Taiwan*.
<https://taipei.mol.go.th/wpcontent/uploads/sites/9/2021/01A1-2564.pdf>
- Office of Labour Affairs, Royal Thai Embassy, Singapore (2016). *Singapore Employment Policies and Thai Workers*. <https://singapore.mol.go.th/news>.
- Office of Labour Affairs, Royal Thai Embassy, Singapore. (2022). *Demand for Thai Labour in Singapore*.
<https://singapore.mol.go.th/situation/trends-and-opportunities-of-thai-workers>.

- Office of Labour Affairs, Royal Thai Embassy, Seoul. (2018). *Labour Market in Republic of Korea*.
<https://korea.mol.go.th/situation/thai-labor-market>.
- Pinitpuvadol, K., Taweejamsap, S., & Tassanaipitakkul, N. (2016). *Migrant Workers*. International Institute for Trade and Development.
- Rungruekrit, C., Suwanprapa, V., & Sanamchuan S. (2011). A Study on Thai Labour Protection in Taiwan. *Thai Human Resource Research Journal*, 6 (2), 13-26.
- Recruitment Agencies (personal communication, September 1-5, 2021)
- S.Laodamrongchai (personal communications, August 22, 2021)
- Shimanuki, S. (2021). Financial Inclusion of Migrant Workers in Singapore. *Scholarly Commons*, 1-20.
<https://repository.upenn.edu/sire/90>.
- Srisen, N. (2019) Thai migrants' Mobility and Illegality in South Korea. *Journal of Social Science Chiangmai University*, 31(1), 144-170.
- Thailand Trade and Economics Office. (2022). *Policies and Quotas for Foreign Workers Employment*.
<https://taipei.mol.go.th/situation/trends-and-opportunities-of-thai-workers>.
- Teng, Y., M. (2014) Singapore's System for Managing Foreign Manpower *Managing International Migration for Development in East Asia*. The World Bank Group, 220-240.
- T. Singrida (personal communication, June 18, 2021)
- Thai Migrant Workers in Taiwan (personal communication, October 20, 2021)
- Thai Migrant Workers (personal communication, October 1-5, 2021)
- Thai Migrant Workers in Taiwan, Singapore, South Korea and Labor Recruitment Agencies (personal communication, October 1-15, 2021)
- Wongboonsin. (2009) *Migration theories and the patterns of the migration situation in Asia*. Bangkok: College of Population Studies, Chulalongkorn University.
- Workforce Development Agency, Ministry of Labor. (2022). *Work Qualifications and Rules for Foreign Workers*.
<https://www.wda.gov.tw/en/NewsFAQ.aspx?n=26470E539B6FA395&sms=0FCDB188C74F69A0>
- World Bank. (2017). *Migrating to Opportunities: Overcoming Barriers to Labor Mobility in Southeast Asia*.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28342/9781464811067.pdf>

ประวัติแนบท้ายบทความ



Name and Surname: Pafun Nilsawas Duhamel
Highest Education: M.A. (International Relations)
University or Agency: Walailak University
Field of Expertise: Migrant Worker, ASEAN, International Development
Address: School of Political Science and Public Administration, Walailak University,
222 Thaiburi, Thasala District, Nakornsrihammarat 80161
E-mail: pafun.duhamel@gmail.com



Name and Surname: Assistant Professor Dr. Pasakorn Thammachote
Highest Education: Ph.D in Economics
University or Agency: Department of Agricultural and Resource Economics, Faculty of Economics,
Kasetsart University
Field of Expertise: International Trade, Regional Trade Agreement
Address: Department of Agricultural and Resource Economics, Faculty of Economic,
Kasetsart University
50 Ngamwonwan Rd. Lat Yao, Chatuchak, Bangkok 10900
Email: fecopot@ku.ac.th



Name and surname: Assistant Professor Dr. Patrawan Rattanakaset
Highest Education: Docteur en Droit
University or Agency: University of Phayao
Field of Experts: Specific Contracts, Property Law, Comparative Company and Partnership Law, Comparative Investment Law, Trade Competition and Intellectual Property, Succession Law, Comparative Law of Contract and Tort
Address: School of Law, University of Phayao 19 M.2 T. Mea-Ka A. Muang Phayao Province 56000
Email: patrawan.ra@up.ac.th

