

ความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทย-ไต้หวัน ระหว่างปี พ.ศ.2534-2542



นายสุรพันธ์ สุวรรณประดิษฐ์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ


คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-030-716-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THAILAND - TAIWAN COOPERATION ON LABOR FORCES, 1991 - 1999



SURAPUN SUWANPRADID

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-030-716-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างไทย-ไต้หวัน ระหว่างปี พ.ศ.2534-2542
โดย	นายสุรพันธ์ สุวรรณประดิษฐ์
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ชูมาก
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	-

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
( รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู )

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์ )

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
( รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ชูมาก )

..... กรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข )

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทคัดย่อวิทยานิพนธ์

นายสุรพันธ์ สุวรรณประดิษฐ์:ความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างไทย-ไต้หวัน ระหว่างปี พ.ศ.2534-2542. ( THAILAND-TAIWAN COOPERATION ON LABOR FORCES,1991-1999 )

อ.ที่ปรึกษา:รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ชูมาก,จำนวนหน้า 141 หน้า.ISBN 974-03-0716-7

งานวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้เป็นการศึกษาหัวข้อเรื่องความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างไทย-ไต้หวัน ระหว่างปี พุทธศักราช 2534-2542 ซึ่งปีพุทธศักราช 2534 เป็นปีที่รัฐบาลไทยได้เจรจาขอเปิดตลาดแรงงานในไต้หวัน ส่วนปีพุทธศักราช 2536 เป็นปีที่แรงงานไทยไปทำงานในไต้หวันมากที่สุด สำหรับวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวัน เพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติของฝ่ายไทยเกี่ยวกับการส่งแรงงานไทยไปทำงานในไต้หวันและการปฏิบัติของฝ่ายไต้หวันต่อแรงงานไทย รวมถึงเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของความร่วมมือทางด้านแรงงานไทยกับไต้หวัน

การศึกษาแบบวิจัยเอกสาร(documentary research)จากเอกสารของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและไต้หวัน ใช้กรอบความคิดเรื่องความร่วมมือของ Robert Jervis , Robert Axelrod และ Robert Keohane ในการอธิบายสภาพการณ์ดังกล่าวที่ว่าความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้เมื่อแต่ละหน่วยการเมืองคำนวณดูแล้วว่าการร่วมมือกันได้รับประโยชน์มากกว่าการที่ไม่ร่วมมือกัน ซึ่งกรอบความคิดดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ในกรณีความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวันได้ เนื่องจากไต้หวันมีความต้องการแรงงานสำหรับพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่แรงงานไทยถูกเลิกจ้างจากกลุ่มประเทศทางตะวันออกกลางซึ่งต้องการหารายได้และแหล่งจ้างงานใหม่และช่วยแก้ไขปัญหาว่างานให้กับประเทศไทย ดังนั้นจึงสอดคล้องกับผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย จึงก่อให้เกิดความร่วมมือกัน

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ลายชื่อนิสิต .....
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ลายชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....
ปีการศึกษา 2544	ลายชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## AN ABSTRACT

4181199824: MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: LABOR/THAILAND/TAIWAN/COOPERATION

SURAPUN SUWANPRADID : THESIS TITLE. ( THAILAND – TAIWAN  
COOPERATION ON LABOR FORCES,1991-1999) THESIS ADVISOR : ASSOC.  
PROF.SOMPONG CHOOMAK,PH.D., 141 pp. ISBN 974-030-716-7

This thesis is aimed at researching on the labor cooperation between Thailand and Taiwan from 1991 to 1999. Thailand began to negotiate with Taiwan in 1981 on the issue of exporting Thai labors to Taiwan labor market. In 1983, The number of Thai labors in Taiwan were the highest in comparison to their counterparts from other countries. The principal objective of this study is to find out what factors influence on the good labor cooperation between Thailand and Taiwan , to reveal the procedures of the authorities concerned on the exporting of Thai labors to Taiwan , and Taiwan treatment on the Thai labors. Finally , the research tries to bring to light the problems and obstacles that hinder the labor cooperation between Thailand and Taiwan.

The study is based on documentary research. The documents are from the authorities concerned in both Thailand and Taiwan. The conceptual framework on cooperation as expounded by Robert Jervis, Robert Axelrods and Robert Keohane is used to explain the incident. This concept of cooperation explains that the cooperation will be realized when each political unit evaluates what it will gain from cooperation.

By using this conceptual framework, the research proves that Thailand – Taiwan labor cooperation occurs because Taiwan needs foreign labor for economic development and Thailand needs to export labors returning from the Middle East.

Department International Relations	Student's signature .....
Field of study International Relations	Advisor's signature .....
Academic year 2001	Co-advisor's signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ดี เป็นเพราะความกรุณาเป็นอย่างสูง จากคณาจารย์ทั้ง 3 ท่าน คือรองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ชูมาก รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ข้อชี้แนะต่างๆรวมทั้งให้การสนับสนุนด้านข้อมูลต่างๆเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และให้ความเอาใจใส่ดูแลผู้วิจัยเป็นอย่างดี ผู้วิจัยจึงกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่านคณาจารย์ทั้งสามเป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยได้รับการสนับสนุนในด้านอื่นๆในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งได้แก่ พี่สมาน เหล่าดำรงชัย นักวิจัยสถาบันเอเชียศึกษาที่ได้ช่วยสนับสนุนแหล่งข้อมูลจำนวนมาก ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน ในการเอื้อเพื่อข้อมูลต่างๆในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา พี่น้องและเพื่อนพนักงานสอบสวน และผู้ใต้บังคับบัญชา ของสถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง ที่ได้คอยช่วยเหลือด้านเวลาและการแบ่งเบางานเพื่อให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสและเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ในฉบับนี้จนเสร็จสิ้น รวมถึงกำลังใจและคำปรึกษาจากเพื่อนนักศึกษาปริญญาโท น้องปริญญาตรี และเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ ทุกท่านที่เป็นกำลังใจและให้แง่คิดต่างๆในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ปลายทางแห่งความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้แด่บิดามารดา ญาติพี่น้อง เพื่อนสนิท ที่คอยตักเตือนผู้วิจัยให้มีกำลังใจในการศึกษาปริญญาโท เป็นแรงสนับสนุนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์

สุรพันธ์ สุวรรณประดิษฐ์

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
สารบัญตาราง .....	ณ
บทที่	
1.บทนำ	
ที่มาและความสำคัญของปัญหา .....	1
ขอบเขตการศึกษา .....	11
กรอบความคิดในการศึกษา .....	11
สมมติฐานในการศึกษา .....	13
วิธีการศึกษา .....	13
วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	13
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	14
การนำเสนอ .....	14
2.การส่งแรงงานไทยไปได้ห้าวัน	
ภูมิหลังการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ .....	16
วิธีและขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศ .....	26
นโยบายแรงงานและนโยบายการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศของ รัฐบาลไทย .....	29
3.นโยบายและการดำเนินการของไต้หวันในการนำเข้าด้านแรงงานต่างชาติและ แรงงานไทย	
ประเทศไต้หวัน .....	41
ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไต้หวัน .....	46
นโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลไต้หวัน .....	50

บทที่	หน้า
4. ปัญหาและอุปสรรคของความร่วมมือ	
ความร่วมมือระหว่างไทยกับไต้หวันด้านแรงงาน .....	65
ปัญหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานไทยในไต้หวัน .....	73
การแก้ปัญหา .....	78
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
บทสรุป .....	89
ข้อเสนอแนะ .....	96
รายการอ้างอิง .....	100
ภาคผนวก ก. ขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศทั่วไปและกรณีไต้หวัน .....	104
ภาคผนวก ข. รายได้ส่งกลับของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ .....	112
ภาคผนวก ค. กฎหมายแรงงานของประเทศไต้หวัน .....	114
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	140



## สารบัญตาราง

ตาราง

หน้า

1.จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศผ่านด่านตรวจคนหางานทั่วประเทศ ..... 22



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอดีต รัฐหรือประเทศต่างๆ มักที่จะคำนึงถึงความมั่นคงทางด้านทหารเป็นเรื่องสำคัญมากกว่าเรื่องอื่นๆ อยู่ตลอดเวลา ทำให้มีการแข่งขันกันทางด้านกำลังอาวุธ อุดมการณ์ อิทธิพลทางการเมืองต่างๆ ทำให้เกิดสงครามขึ้นหลายครั้งในประวัติศาสตร์ มาตลอดจนถึงยุคสงครามเย็นที่ยังคงมีความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์การเมือง ซึ่งส่งผลให้ระบบระหว่างประเทศในขณะนั้นอยู่ในภาวะสองขั้วอำนาจ ฝ่ายหนึ่งเป็นโลกฝ่ายเสรีมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และอีกฝ่ายเป็นโลกคอมมิวนิสต์ซึ่งนำโดยสหภาพโซเวียต ภายหลังจากการสิ้นสุดยุคสงครามเย็นจากการล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในกลุ่มประเทศแถบยุโรปตะวันออกและการล่มสลายของสหภาพโซเวียตแล้ว อาวุธนิวเคลียร์ได้แพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ มากขึ้น ทำให้อาวุธนิวเคลียร์เป็นเสมือนเครื่องถ่วงดุลมิให้ประเทศใดประเทศหนึ่งกล้าที่จะนำมาใช้ เนื่องจากผลลัพธ์ของสงครามนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้จากการใช้อาวุธนิวเคลียร์ในสงคราม ระบบระหว่างประเทศยุคหลังสงครามเย็นจึงยังไม่อาจมองเห็นชัดเจนว่าอยู่ในสภาวะใด ขั้วอำนาจเดียว หรือหลายขั้วอำนาจ แต่เนื่องจากประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์ได้ลดจำนวนลง และระบอบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นในหลายประเทศเพิ่มจำนวนมากขึ้น ความขัดแย้งทางทหารอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองลดลง การแข่งขันทางเศรษฐกิจและการค้ามีความเข้มข้นมากขึ้น และเป็นการแข่งขันในระดับโลก ทำให้ปัจจุบันประเทศต่างๆ ในโลกได้หันมาให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศของตน การแข่งขันทางเศรษฐกิจ และหาวิธีการลดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรี โดยรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับนโยบายเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ดังนั้นประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาได้มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของตน แนวทางหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจก็คือการเน้นการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกซึ่งฮ่องกง ไต้หวัน สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ได้ดำเนินการอยู่ เป็นต้น ทำให้ประเทศเหล่านี้ได้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย ต่อมา

ไทยได้เดินทางตามแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว จะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มุ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่า การเกษตรและเน้นการผลิตเพื่อส่งออกเป็นสำคัญ อุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีการใช้แรงงานเข้มข้น อาทิ อุตสาหกรรมสิ่งทอ ดังนั้นโดยสาระสำคัญสำหรับประเทศที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ การที่จะส่งออกสินค้าไปตลาดต่างประเทศให้ได้ มากๆและนำเงินตราเข้าประเทศนั้น ปัจจัยการแข่งขันหลักอยู่ที่ราคาและคุณภาพ โดยเฉพาะในเรื่องราคาที่เป็นปัจจัยในการขายสินค้าได้ถูกกว่าประเทศอื่นสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ จึงจำเป็นต้องมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า และสิ่งที่เป็นไปได้ก็คือ แรงงานราคาต่ำหรือถูก ประเทศที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก จึงพยายามทุกวิธีการที่จะทำให้ค่าจ้างแรงงานต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งในภาครัฐบาลและธุรกิจเอกชน<sup>1</sup>

ดังนั้นแรงงานจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ เช่นประเทศญี่ปุ่น ฮังการี ไต้หวัน ประเทศเหล่านี้ได้พัฒนาอุตสาหกรรมของตน จนประชาชนภายในประเทศส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง มีการกระจายรายได้ที่ดี มีรายได้สูง แต่มักจะขาดแรงงานเป็นจำนวนมาก จำเป็นที่จะต้องมุ่งแสวงหาแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าการจ้างแรงงานภายในประเทศของตน ตลาดแรงงานในต่างประเทศจึงเป็นแหล่งงานที่สำคัญและเป็นทางเลือกอีกแหล่งหนึ่งของแรงงานไทยในเขตชนบทนอกจากเขตเมืองภายในประเทศ ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก อันมีสาเหตุหลักมาจากการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีฐานะร่ำรวยมักประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากจะต้องจ่ายค่าตอบแทนแรงงานภายในประเทศในอัตราที่สูง ทั้งแรงงานที่มีฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานที่ไม่มีฝีมือ จึงมีนโยบายรับจ้างแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศตน โดยจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่สูงกว่า เมื่อเทียบกับรายได้ที่แรงงานเหล่านี้ทำงาน และจะได้รับในประเทศของตน ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศกันมาก<sup>2</sup> และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองทั่วโลก เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อด้านแรงงาน ซึ่งได้แก่ ประการแรกการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์

<sup>1</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "แรงงานสตรีไทยในทศวรรษ 2000" ใน แรงงานกับสังคมไทยบนเส้นทางแห่งการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร:บริษัทโปรโตไทป์ จำกัด, 2538), หน้า 255-257.

<sup>2</sup> กาญจนเก็จ ธรรมวัฒน์กุล, การศึกษาศักยภาพการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจจากเงินโอนของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง:กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น และนครราชสีมา (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 2.

ในยุโรปตะวันออกและสหภาพโซเวียต ทำให้เกิดตลาดเศรษฐกิจใหม่ที่เต็มไปด้วยแรงงานราคาถูก ประเทศคอมมิวนิสต์ที่เหลืออยู่ต่างก็หันมาใช้ระบบเศรษฐกิจการตลาด ทำให้ตลาดโลกทั้งตลาดแรงงานและตลาดผลผลิตขยายกว้างใหญ่มากขึ้น ประการที่สอง การรวมกลุ่มเศรษฐกิจในทวีป ยุโรปและอเมริกา ก่อให้เกิดการประสานทุนและเทคโนโลยีในระดับสูงเข้ากับแรงงานราคาถูก ทำให้สามารถผลิตสินค้าคุณภาพสูงที่ราคาถูกลงได้มาก ประการที่สาม ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้ารอบอุรุกวัย มีผลให้มีการลดภาษีการค้าระหว่างประเทศและมีการขยายตลาดการนำเข้า-ส่งออกในขอบเขตทั่วโลก และประการสุดท้ายคือการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานเสรี มีผลให้การลงทุนเคลื่อนย้ายไปสู่แหล่งงานราคาถูกกว่า และขณะเดียวกันแรงงานก็เคลื่อนย้ายไปสู่แหล่งงานที่มีค่าจ้างสูงกว่า ประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารและการคมนาคมที่ดี ซึ่งสะดวกต่อการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตและปัจจัยการผลิต เกิดบทบาทบริษัทข้ามชาติโดยเคลื่อนย้ายทุนและเทคโนโลยี<sup>3</sup>

ในอดีตนั้น ประเทศไทยเป็นแหล่งที่ชาวต่างชาติได้อพยพเข้ามาทำงานโดยเฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ซึ่งมีแรงงานต่างชาติหลายเชื้อชาติจำนวนมาก ได้มาเป็นแรงงานรับจ้างในประเทศไทย และเมื่อเข้าสู่ยุคของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งผลของสงครามทำให้บรรดาประเทศต่างๆ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลกและมีผลอย่างมากต่อการดำรงชีวิต เกิดภาวะการว่างงาน ทำให้บุคคลในสังคมต้องดิ้นรนเอาตัวรอดโดยวิธีการต่างๆ เพื่อที่จะทำให้ตนเองมีงานทำมีรายได้ สามารถต่อสู้ในระบบเศรษฐกิจและสังคมได้มากขึ้น แม้ว่าระบบเศรษฐกิจของโลกได้กลับคืนสู่ภาวะปกติและดีขึ้นมาโดยลำดับก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ยังจัดอยู่ในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งส่งผลกระทบต่อแพทย์ พยาบาล และคนงาน รวมทั้งคนที่ต้องการศึกษาต่อและหางานทำไปด้วย ได้เดินทางไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มตั้งแต่นั้นปี พ.ศ.2508 เป็นต้นมา ซึ่งนับว่าเป็นระยะเริ่มแรกของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไร้ฝีมือ (skilled labour) และต่อมาในปลายปี พ.ศ.2515 นับว่าเป็นยุคแห่งการเริ่มต้นและเป็นสาเหตุแห่งการเพิ่มปริมาณแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศมากขึ้น เนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงและการรวมตัวของกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันเพื่อส่งออกของโลกหรือที่เรียกว่า “โอเปค” เพื่อใช้น้ำมันที่ผลิตได้เป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรมด้วยการขึ้นราคาน้ำมันดิบอย่างมากและรวดเร็วหลายครั้ง จนทำให้เกิดภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นในโลกอย่างกว้างขวาง มีผลกระทบแผ่ขยายไปสู่ทุกประเทศ

<sup>3</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, “แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1, พ.ศ.2540-2544,” หน้า 2-3.

รวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะคนว่างงานมากขึ้นหลังจากที่ฐานทัพอเมริกาได้ถอยออกไป ทั้งนี้เพราะบริษัทรับเหมาก่อสร้างของอเมริกาและยุโรปซึ่งเคยซ่อมแซมอุปกรณ์เครื่องจักรต่างๆ ที่ฐานทัพต้องเลิกจ้างคนงานไทยในท้องถิ่นนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าในระหว่างปี พ.ศ.2516 - 2519 ก่อให้เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมประมาณ 90,000 คน แต่ยังมีดีที่ประเทศอาหรับแถบตะวันออกกลางต้องการพัฒนาประเทศ โดยมีโครงการก่อสร้างมากมายแต่ขาดแคลนแรงงาน ซึ่งชาวตะวันออกกลางมีทัศนคติไม่ดีต่อแรงงานในอาชีพรกรมกรและไม่นิยมทำงานเป็นกรรมกร จึงทำให้แรงงานจากประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแถบเอเชีย ได้แก่ อินเดีย ปากีสถาน เนปาล เกาหลี ฟิลิปปินส์ และไทย ได้เดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางเป็นจำนวนมาก<sup>4</sup>

จากนั้นมาในส่วนของแรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ ได้เคยมีจำนวนมากในแถบประเทศตะวันออกกลางนั้น ได้มาลดจำนวนลงในภายหลังเนื่องจากประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางประสบกับปัญหาการว่างงาน จึงได้กำหนดมาตรการลดจำนวนแรงงานต่างชาติ รวมทั้งการพยายามสนับสนุนให้คนในชาติมีงานทำมากขึ้น<sup>5</sup> โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2533-2534 ได้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย ปัญหาแรงงานไทยโจรกรรมเพชรของเจ้าชายซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยที่เคยทำงานในภูมิภาคตะวันออกกลาง เป็นเหตุให้แรงงานไทยต้องหาตลาดแรงงานแห่งใหม่ และได้เบนเข็มไปทางด้านภูมิภาคเอเชียแทน แรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศนั้น ช่วยสร้างรายได้ให้กับตนเอง ครอบครัว และประเทศชาติ<sup>6</sup> และยังช่วยบรรเทาปัญหาดุลการชำระเงิน และช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงาน โดยเฉพาะช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยที่เกิดขึ้น ซึ่งในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง และได้ขยายวงกว้างสู่ประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชีย ส่งผลกระทบต่อการลงทุนและการจ้างงานในประเทศ ตลอดจน

<sup>4</sup> กมล เมฆรัชากิจ, การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่แรงงานไทยไปต่างประเทศ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 10-12.

<sup>5</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, การส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ, 2540, หน้า 27.

<sup>6</sup> สถิติ รายได้ที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคาร ในปี 2534- มิถุนายน 2540 มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ในปี 2534 มีรายได้ส่งกลับ 26,017 ล้านบาท, ปี 2535 มีรายได้ส่งกลับ 28,620 ล้านบาท , ปี 2536 มีรายได้ส่งกลับ 30,995 ล้านบาท, ในปี 2539 มีรายได้ส่งกลับ 46,777 ล้านบาท และในช่วงมกราคมถึงมิถุนายนของปี 2540 มีรายได้ส่งกลับ 22,380 ล้านบาท ซึ่งรายได้ที่นำเข้ามาจากแรงงานไทยในต่างประเทศที่แท้จริงอาจมากกว่าจำนวนรายได้ที่ส่งผ่านระบบธนาคาร ตั้งแต่การปริวรรตเงินตราเสรีในเดือนมีนาคม 2534 คนงานสามารถนำเงินติดตัว ผ่านเข้าออกโดยเสรีถ้าจำนวนเงินไม่มากกว่า 5,000 เหรียญสหรัฐ จึงมีการส่งเงินกลับผ่านธนาคารน้อยมาก : ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย



ประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชีย ส่งผลกระทบต่อการลงทุนและการจ้างงานในประเทศ ตลอดจน การดำรงชีพของประชากร ผลกระทบทางด้านสังคมที่สำคัญคือทำให้เกิดปัญหาการว่างงานและ การเลิกจ้างขึ้นภายในประเทศ อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และการขาดสภาพคล่อง สถานประกอบการจำนวนมากต้องลดกำลังการผลิต ปิดกิจการและล้มละลาย กำลังแรงงานใน ภาคเศรษฐกิจทุกสาขาการผลิตได้รับผลกระทบดังกล่าว ทำให้แรงงานถูกเลิกจ้างเป็นจำนวนมาก ในช่วงปี พ.ศ.2540 – 2541 ซึ่งมีมากเป็นประวัติการณ์ คือสูงถึง 2 ล้านคนในปี พ.ศ.2541 แรงงาน ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจต้องถูกเลิกจ้าง ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่อยู่ใน อุตสาหกรรมสิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ เครื่องยนต์และชิ้นส่วน การพัฒนาสิ่งหัตถ์ศิลป์ สถาบันการเงินและการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป เป็นต้น ทำให้รัฐบาลไทย ต้องหามาตรการต่างๆไม่ว่าจะเป็นมาตรการแก้ปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน มาตรการเกี่ยวกับ สถาบันทางการเงิน และได้รวมถึงมาตรการทางด้านแรงงาน เข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดย ตลอด เนื่องจากถ้าไม่แก้ไขแล้วปัญหาการว่างงานนี้ อาจจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงของรัฐบาล และของประเทศตามมาได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาคนว่างงานรวมตัวประท้วงกดดันรัฐบาล ภายใน ประเทศปัญหาอาชญากรรมจะสูงขึ้น และปัญหายาเสพติดต่างๆ

รัฐบาลได้เริ่มมีการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านแรงงานระดับชาติขึ้นไว้ในแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 – 2519) เป็นต้นมา นโยบายและ มาตรการด้านแรงงานที่รัฐบาลกำหนดขึ้นนั้น ได้มีความชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับต่อมา จะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ได้ส่งเสริมแรงงานไทยให้ไปทำงานต่างประเทศและยังกำหนดนโยบายให้ พัฒนาตลาดแรงงานต่างประเทศให้กว้างขวาง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ ล่าสุดฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ที่กำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และเป็นปัจจัย ชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง รวมถึงนโยบายรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลมีการส่งเสริม คุ่มรองในเรื่องแรงงานไทย ตัวอย่างเช่น นโยบายต่างประเทศ ในสมัยนายกรัฐมนตรีที่อานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534 สรุปใน ส่วนของแรงงานดังนี้ คือการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และแรงงานกับมิตรประเทศหรือกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย คุ่มครอง ดูแลสิทธิและ ผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม<sup>7</sup> รัฐบาลสมัยนายชวน

<sup>7</sup> กรม แรงงาน, การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2533-2534, หน้า 33.

หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2535 ในส่วนของนโยบายต่างประเทศ ข้อ 3.6 ว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายในการอำนวยความสะดวก คุ้มครองตลอดจนการส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และธุรกิจภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ<sup>8</sup> และรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เน้นการส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ การคุ้มครองแรงงานอย่างเต็มที่ ส่วนรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีนโยบายที่ปรับปรุงระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศที่ดำเนินการอยู่ให้มีความเป็นธรรม<sup>9</sup> ในส่วนของระดับกระทรวงก็ได้มีการจัดทำแผนมาตรการต่างๆ เพื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาล โดยในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทยนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2540 เห็นชอบแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงานที่ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอเพื่อรองรับปัญหาคนว่างงานอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจขณะนั้น หนึ่งในมาตรการเหล่านั้นคือ มาตรการระยะกลาง คือมาตรการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ<sup>10</sup> โดยเน้นการไปทำงานที่มี คุณค่าและสมประโยชน์ของคนหางาน ตลอดจน ป้องกันปัญหาการหลอกลวงคนงานเป็นสำคัญ โดยรายได้ส่งกลับประเทศจะเป็นประโยชน์ต่อดุลชำระเงินของประเทศเมื่ออัตราค่าเงินบาทลอยตัว ประมาณว่ารายได้ที่เป็นตัวเงินจากการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศจะสูงขึ้น รัฐบาลจึงได้ ขยับขยายขอความร่วมมือจากกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีสถานทูตและที่ทำการในประเทศต่างๆ ให้ช่วยดำเนินการจัดหาตลาดแรงงานให้กับคนไทยที่ว่างงานด้วย และทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้จัดทำแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1(พ.ศ.2538 – 2544) เพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของกระทรวง โดยยึดถือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539 ) และได้ปรับปรุงโดยใช้กรอบแนวทางการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เป็นแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2540 – 2544 ) ขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการ 5 ปี (พ.ศ.2540 – 2544 ) เพื่อแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยมียุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานไว้ 6 ด้าน

<sup>8</sup> ชวน หลีกภัย, “นโยบายต่างประเทศ ชวน 1,” สยามรัฐ (17 ตุลาคม พ.ศ.2535): 14.

<sup>9</sup> ปาริชาติ ศิวะรักษ์ , เปรียบเทียบนโยบายบริหารประเทศ 4 รัฐบาล(กรุงเทพฯ:บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด,2539 ),หน้า 56-59.

<sup>10</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, วิกฤตเลิกจ้าง ว่างงานและทางออก,พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด,2540), หน้า 135-138.

โดยมีเรื่องการค้ากับดูแลคุ้มครองแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ บรรจุกอยู่ในด้านการเพิ่มและขยายโอกาสการมีงานทำ<sup>11</sup>

จากสถิติจำนวนแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศมากที่สุดที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน แรงงานไทยได้ไปที่ไต้หวันเป็นจำนวนมากเป็นอันดับหนึ่ง ของจำนวนแรงงานที่ไปทำงานประเทศต่างๆ และในส่วนของประเทศไต้หวันเองก็มีแรงงานไทยในประเทศไต้หวันเป็นจำนวนมากเป็นอันดับหนึ่งเช่นกัน แม้ว่านโยบายต่างประเทศของไทยไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับทางไต้หวัน โดยได้ถือนโยบายจีนเดียวในการดำเนินการทางการทูต อันเนื่องมาจากตามมติของสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ให้การรับรองที่นั่งของสาธารณรัฐประชาชนจีนแทนที่นั่งของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ซึ่งไทยได้รับการรับรองรัฐบาลจีนปักกิ่งอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.2518 ในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมทย์<sup>12</sup> แต่เนื่องจากในปี พ.ศ.2534 ที่ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาคตะวันออกกลางซบเซาลง และได้มีตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียมาทดแทน และตลาดที่สำคัญคือ ประเทศไต้หวัน กรมแรงงานในสมัยนั้นได้แสดงท่าทีในการติดต่อเปิดตลาดแรงงานแห่งใหม่ ณ ประเทศไต้หวัน เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2534 ประกอบกับไต้หวันมีความต้องการแรงงานต่างประเทศจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานภายในประเทศที่ขาดแคลนถึง 150,000 คน เป็นอย่างน้อย ขณะที่อัตราการว่างงานภายในประเทศมีแค่ 1 ร้อยละ 1.8 ทำให้เกิดแรงผลักดันของประชาชนไต้หวันต่อรัฐบาลให้มีการนำแรงงานจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ส่งผลให้ต้องมีการจ้างแรงงานจากประเทศไทยเข้าไป ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2534<sup>13</sup> จากสถิติของกรมการจัดหางานนั้น เริ่มมีแรงงานไทยเข้าไปทำงานที่ไต้หวันโดยผ่านด่านตรวจคนหางานทั้งประเทศในปี พ.ศ.2530 จำนวน 23 คน ซึ่งยังเป็นจำนวนที่น้อยอยู่ จนกระทั่งเริ่มมีการเจรจาติดต่อแรงงานโดยรัฐบาลไทยต่อไต้หวันอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 ทำให้เริ่มมีจำนวนแรงงานไทยในไต้หวันสูงขึ้นอย่างชัดเจนในปีพ.ศ.2536 ซึ่งมีจำนวนถึง 66,891 คน ซึ่งสูงมากเป็นอันดับหนึ่งของจำนวนแรงงานไทยทั้งหมดที่

<sup>11</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนปฏิบัติการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ.2540 – 2544, หน้า 2,4.

<sup>12</sup> วิภา อุดมฉันท, จำรัส น้อยแสงศรี, ไต้หวันจากวันวานถึงวันนี้ (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2529), หน้า 59-60.

<sup>13</sup> ประชัญพล ริระเนตร, นโยบายส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณีส่งแรงงานไทยไปไต้หวัน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 9.



ไปทำงานในประเทศต่างๆติดต่อกันตลอดมาจนล่าสุดในปีพ.ศ.2542 มีจำนวนแรงงานไทยถึง 179,107 คน<sup>14</sup> ปัจจุบันแรงงานไทยไปทำงานได้วันประมาณปีละ 120,000 คน นำรายได้เข้าประเทศปีละไม่ต่ำกว่า 32,000 ล้านบาท<sup>15</sup> แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานได้วัน ส่วนใหญ่จะทำงานในตำแหน่ง คนงานทั่วไป ในกิจการอุตสาหกรรมการผลิตต่างๆ ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมเครื่องจักรกล อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารแช่แข็ง ผลิตแบตเตอรี่ ผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตชิ้นส่วน อุปกรณ์รถยนต์ ล่าม และแม่บ้าน เป็นต้น ซึ่งเป็นตำแหน่งงานที่ไม่ต้องใช้ฝีมือมากนัก นอกจากนั้นเป็นตำแหน่งงานสาขาต่างๆ ในภาคก่อสร้าง ส่วนแรงงานไทยที่ไปทำงานด้วย ตนเอง จะเป็นตำแหน่งที่มีฝีมือ คิดเป็นร้อยละ 37.75 เช่น วิศวกร นักสำรวจ หัวหน้างาน กู้ก และช่างเทคนิคต่างๆ<sup>16</sup> ดังนั้นรายได้จากนโยบายส่งเสริมการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศแต่ละปีจึงเป็นจำนวนที่สูง

ในประเด็นทางการเมืองเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)กับสาธารณรัฐประชาชนจีนในส่วนของความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวันนั้น ทางสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มองไต้หวันเป็นจังหวัดหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของจีนมาโดยตลอด และต้องการที่จะรวมไต้หวันเข้ากับจีนให้ได้ไม่ว่าจะช้าหรือเร็ว โดยสันติวิธีหรือแม้แต่จะใช้กำลังก็ตาม ในส่วนของไต้หวันเองก็พยายามที่จะแยกเป็นประเทศอิสระออกจากจีนมากขึ้น ทำให้ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการล้อมรุมข่มขู่ของจีนต่อไต้หวันหลายครั้งบริเวณตามแนวชายฝั่งซึ่งอยู่ใกล้กับไต้หวัน<sup>17</sup> ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นมานานแล้วในยุคสงครามเย็น พรรคก๊กมินตั๋งได้แยกตัวไปตั้งรัฐบาลเป็นประเทศไต้หวัน โดยที่ไต้หวันมีสหรัฐอเมริกาคอยหนุนอยู่แม้ว่าจะไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันหลังจากนั้น หากจีนใช้กำลังต่อไต้หวันเมื่อใดก็ตามสหรัฐก็จะเข้ามาต่อต้านการกระทำดังกล่าว ทำให้จีนยังไม่กล้าที่จะใช้กำลังทันทีแม้จำนวนทหารจะมีมากกว่าก็ตามแต่เทคโนโลยีทางทหารยังคงสู้สหรัฐอเมริกาไม่ได้ ดังนั้นจีนจึงได้มุ่งเน้นพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจให้

<sup>14</sup> กรมการจัดหางาน ฝ่ายสารสนเทศและทะเบียนคนหางาน, “เอกสารสถิติจำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ,” พ.ศ. 2542.

<sup>15</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, การส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ, 2540, หน้า 3,99.

<sup>16</sup> กรมการจัดหางาน , “เอกสารสรุปสถานการณ์การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย ,” ประจำปี พ.ศ.2542

<sup>17</sup> สมาน เหล่าดำรงชัย , “จีน-ไต้หวัน:ความสัมพันธ์และแนวโน้มในอนาคต,” ข่าวเอเชียศึกษา 15(ตุลาคม – ธันวาคม 2542): 4-7.

เข้มแข็งมากขึ้น โดยมีท่าที่ยอมสหรัฐอเมริกามากกว่า และต้องการพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศที่จะเข้ามาลงทุนในจีนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของจีน<sup>18</sup> ดังนั้นความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวัน ซึ่งไทยกับไต้หวันไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันเป็นที่แน่ชัดแล้ว แม้ว่าอาจจะมีความร่วมมือต่อกันทางด้านเศรษฐกิจก็ดูเหมือนว่าทางจีนก็ไม่ได้สนใจประเด็นนี้มากนัก คือแม้แต่จีนก็ยังคงต้องการการพึ่งพาการลงทุนจากไต้หวันอยู่ทุกวันนี้ มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่อกันไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือทางการเกษตร การปรับปรุงความสัมพันธ์ทางด้านคมนาคม การอนุญาตให้สายการบินลงจอดได้ สิ่งเหล่านี้แสดงว่าจีนยังคงต้องการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจีนยอมรับการลงทุนจากไต้หวัน โดยจีนไม่ต้องการที่จะเห็นประเทศต่างๆ ที่มีท่าทีชัดเจนในการยอมรับไต้หวันในฐานะประเทศหนึ่ง หรือมีอิสระต่อจีน ดังนั้นความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวัน เป็นส่วนหนึ่งในด้านเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง ซึ่งทางไต้หวันก็มีความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ เช่นกัน จึงไม่น่าจะเป็นประเด็นสำคัญที่จะกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ของไทยต่อจีนได้

เมื่อมีการส่งแรงงานไทยไปไต้หวันจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ จำนวนคนไทยอาศัยอยู่ในไต้หวันก็มีจำนวนมากขึ้น เมื่อจำนวนคนมากก็ย่อมที่จะเกิดปัญหามากขึ้นในด้านต่างๆ ได้แก่

1. ปัญหาจากตัวคนงานเองที่อาศัยอยู่ในไต้หวัน เช่นการหลบหนีนายจ้างไปทำงานกับนายจ้างอื่น ทำให้กลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย การกระทำผิดกฎหมายท้องถิ่น เช่นการรวมตัวกันประท้วง นัดหยุดงาน การก่อคดีอาชญากรรม

2. ปัญหาสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ อันเนื่องจากสภาพการทำงานหนัก ความเครียด และเมื่อจะเข้ารับการรักษาก็มีปัญหาในการสื่อสารให้แพทย์เข้าใจ

3. ปัญหาจากนายจ้าง ได้แก่ ให้คนงานไทยทำงานไม่ตรงตามสัญญาจ้าง ค้างค่าจ้างหรือจ่ายค่าจ้างไม่ตรงตามกำหนด การหักเงินจากค่าจ้างรายเดือน เพื่อเป็นการประกันการหลบหนี โดยจะคืนให้เมื่อทำงานครบตามสัญญาจ้าง แต่ถ้าหากคนงานหลบหนี นายจ้างจะยึดเอาเงินประกันดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ถ้าคนงานไม่ปฏิบัติตามก็จะมี การหักเงินสะสมดังกล่าว

<sup>18</sup> เซียน ชีระวิทย์, "จีนเขย่าขวัญไต้หวัน," ใน เอเชีย 1996: การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง. อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 34-35.

4. ปัญหาที่สำคัญที่สุดในกรณีความสัมพันธ์แรงงานไทยกับไต้หวัน ได้แก่ ปัญหาคนงานต้องเสียค่าใช้จ่ายและค่าบริการ(ค่าหัว) ในอัตราสูง เนื่องจากการแข่งขันกันซื้อตำแหน่งงานจาก Broker ในไต้หวัน และผลลัพท์ดังกล่าวให้คนงาน

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นทางรัฐบาลไทยได้พยายามแสวงหาความร่วมมือกับทางรัฐบาลไต้หวันมาโดยตลอดไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเนื่องมาจากการไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน เช่นได้หามาตรการลดค่าบริการจัดหางาน โดยได้ร่วมกับสภาแรงงานไต้หวันจัดทำมาตรการลดค่าบริการจัดหางาน หรือการจดทะเบียนบริษัทจัดหางาน การจับคู่ค้ำระหว่างบริษัทไทยกับไต้หวัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการแสวงหาความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและไต้หวันตลอดมา แม้ว่าจะไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูต แต่ความร่วมมือที่เป็นทางการในด้านแรงงาน เป็นสิ่งที่เห็นชัดเจน มีการประชุมประจำปีระดับอธิบดีของไทยและไต้หวันในเรื่องแรงงาน การจัดตั้งสำนักแรงงานไทยที่ไต้หวัน และการเดินทางของเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยไปสำรวจตลาดแรงงานและปัญหาที่ไต้หวันแม้จะถือหนังสือเดินทางบุคคลธรรมดา<sup>19</sup> จากการตั้งสำนักแรงงานไทยที่ไต้หวัน เพื่อคอยช่วยเหลือแรงงานไทย รวมถึงการมีสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทเปเป็นตัวแทนของไต้หวันในประเทศไทย ตั้งอยู่ที่ ถนนสาทร กรุงเทพมหานคร และมีการประชุมปีละครั้งตั้งแต่ระดับอธิบดีระหว่างไทยกับไต้หวัน สิ่งเหล่านี้แสดงถึงความร่วมมือระหว่างไทยกับไต้หวันที่เป็นทางการในด้านแรงงาน แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองที่ไทยรับรองเงินเดียวคือสาธารณรัฐประชาชนจีน แสดงให้เห็นว่าไทยกับไต้หวันยังมีพัฒนาการความร่วมมือโดยเฉพาะด้านแรงงาน โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 เป็นต้นมา ถึงปัจจุบัน(พ.ศ.2542)ได้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศทั้งสอง

ดังนั้นประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนต้องการที่จะศึกษาจึงเป็นเรื่องของประเด็นความร่วมมือระหว่างไทยกับไต้หวันโดยเฉพาะความร่วมมือด้านแรงงานในห้วงระหว่างปี พ.ศ.2534-2542

<sup>19</sup> จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

## คำนิยาม

“แรงงาน” มีให้ความหมายแตกต่างกัน ตั้งแต่ความหมายกว้างที่สุด คือประชากรทุกคน ซึ่งสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ หรือความหมายที่ส่วนใหญ่มักเข้าใจกัน คือหมายถึงผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน ซึ่งได้แก่ ผู้มีงานทำและผู้ไม่มีงานทำ โดยผู้มีงานทำได้แก่ ผู้ที่มีสถานะการทำงานเป็นทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ทำงานส่วนตัว และผู้ช่วยธุรกิจครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ส่วนผู้ไม่มีงานทำได้แก่ ผู้ว่างงานและผู้กำลังหางานทำหรือไม่ได้ทำงาน แต่พร้อมที่จะทำงานถ้ามีงานให้ทำ โดยในการศึกษานี้ จะหมายถึงคนหางานและหรือคนงานที่ได้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ โดยเรียกหรือรับค่าจ้างเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น

## ขอบเขตการศึกษา

จะศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวัน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534-2542 เนื่องจาก ปีพ.ศ.2534 เป็นปีที่ทางรัฐบาลไทยได้ติดต่อกับรัฐบาลไต้หวันในการหาตลาดแรงงานแห่งใหม่ทดแทนตลาดแรงงานในภูมิภาคตะวันออกกลาง

## กรอบความคิดในการศึกษา

ผู้วิจัยใช้กรอบความคิดเรื่องความร่วมมือในการทำวิจัยเรื่องนี้ ซึ่งตามกรอบความคิดนี้ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้เนื่องมาจากแต่ละหน่วยการเมือง (Political entity) ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผลได้คำนวณดูแล้วว่าผลประโยชน์จากการร่วมมือระหว่างกันนั้นทำให้ได้ประโยชน์มากกว่าที่จะไม่ร่วมมือกัน ตามทฤษฎี game theory (prisoners dilemma) ของ Jervis ได้กล่าวถึงความร่วมมือว่าความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้โดยการเพิ่มประโยชน์ของการร่วมมือกัน และให้เห็นผลเสียของการที่ฝ่ายหนึ่งร่วมมือและอีกฝ่ายหักหลัง หรืออะไรก็ตามที่สามารถสร้างความไว้วางใจ

พยายามสร้างให้เห็นมากขึ้น และได้แนะนำว่าถ้ามีโอกาสที่แก้ตัวได้ใหม่หลายๆครั้ง แนวโน้มที่ความร่วมมือจะเกิดขึ้นย่อมมีมากขึ้น และความร่วมมือย่อมสร้างความมั่งคั่งให้กับรัฐที่ร่วมมือกัน<sup>20</sup>

ความร่วมมือต่างๆอาจจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลหนึ่งกับอีกรัฐบาลหนึ่ง และรัฐบาลนำข้อตกลงเหล่านี้ไปบังคับใช้กับหน่วยงานภาครัฐและใช้กับภาคเอกชนของตนที่รับผิดชอบเรื่องนี้

Axelrod และ Keohane ได้กล่าวว่าเงื่อนไข 3 ประการที่จะทำให้เกิดความร่วมมือขึ้นได้ ได้แก่

1. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน (mutuality of interests) โดยที่แต่ละฝ่ายมีความต้องการแต่ละด้าน ต้องอาศัยความร่วมมือกับฝ่ายอื่น ดังนั้นเงื่อนไขนี้คือต้องมีการตกลงกัน แสดงท่าทีและนโยบายของตน เช่นมีการแบ่งหน้าที่กันทำแล้วแต่ทรัพยากรในรัฐนั้นจะอำนวย

2. แนวโน้มในอนาคตที่ไม่แน่นอน (shadow of the future) เงื่อนไขข้อนี้คือการที่ทุกๆรัฐนึกถึงผลประโยชน์ระยะยาว มากกว่าระยะสั้นเฉพาะหน้า โดยเหตุการณ์นี้อาจมีการเรียกร้องโดยพวกนักวิชาการ หรือ นักวิทยาศาสตร์ ซึ่งให้เห็นผลการกระทำบางอย่างที่มีผลกระทบต่อทุกรัฐในอนาคต

3. จำนวนตัวแสดง (number of actors) จำนวนตัวแสดงซึ่งเงื่อนไขนี้มีผลยากง่ายในการตรวจสอบซึ่งจำนวนน้อยสามารถที่จะตรวจสอบง่าย แต่ถ้ามีจำนวนตัวแสดงมากการตรวจสอบก็เป็นไปยาก<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Robert Jervis, "From balance to concert : A study of international security cooperation," in *Cooperation under anarchy*, ed. Kenneth A. Oye (New Jersey, Princeton University Press, 1986), pp.59-79.

<sup>21</sup> Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving cooperation under anarchy : strategies and institutions," in *Cooperation under anarchy* , ed. Kenneth A. Oye (New Jersey : Princeton University Press, 1986), pp.227-238.



จากกรอบความคิดดังกล่าว ในกรณีของไทยกับไต้หวันซึ่งมีความร่วมมือทางด้านแรงงานกันนั้นก็เพราะต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือสอดคล้องกันและต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์และความร่วมมือดังกล่าวเป็นผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจจะยาวนานมากกว่าเฉพาะหน้า

## สมมติฐานในการศึกษา

ความต้องการแรงงานต่างชาติของไต้หวันพร้อมกับการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยในการแสวงหาแหล่งว่าจ้างงานใหม่ เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดความร่วมมือทางด้านแรงงานของสองฝ่าย

## วิธีการศึกษา

จะศึกษาโดยการศึกษาวិเคราะห์เชิงการวิจัยเอกสาร ( documentary research ) และเสนอรายงานแบบ การวิเคราะห์เชิงพรรณนา ( descriptive analysis ) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า จะใช้ข้อมูลปฐมภูมิ เช่น จากบันทึกการประชุมความร่วมมือระหว่างไทยกับไต้หวัน สถิติตัวเลขต่างๆ นโยบายของรัฐบาล แผนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ อินเทอร์เน็ต และข้อมูลจากบริษัทจัดหางานที่มีการร่วมทุนระหว่างไทยกับไต้หวัน และข้อมูลทุติยภูมิ จากหนังสือเชิงวิชาการ วารสาร หนังสือพิมพ์ บทความต่างๆ จากห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ทำแผนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ ตัวแทนของไต้หวันในประเทศไทย เป็นต้น

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวัน

2. เพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติของฝ่ายไทยเกี่ยวกับการส่งแรงงานไทยไปทำงานใน  
ไต้หวันและการปฏิบัติของฝ่ายไต้หวันต่อแรงงานไทย

3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของความร่วมมือทางด้านแรงงานไทยกับไต้หวัน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สร้างความเข้าใจ ในเรื่องของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีส่วนในการผลักดันให้เกิด  
ความร่วมมือระหว่างไทยกับไต้หวันทางด้านแรงงาน

2. เป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ไต้หวันด้านแรงงาน  
และเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้ประกอบในการพิจารณาดำเนินการ  
ในเรื่องต่างๆที่กระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับไต้หวันโดยเฉพาะในด้านแรงงาน

3. เพื่อเป็นแนวทางให้มีการศึกษาค้นคว้าในด้านแรงงานให้ละเอียดเด่นชัดยิ่งขึ้นต่อไป

### การนำเสนอ

1. บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของประเด็นที่จะศึกษา ขอบเขตการศึกษา วัตถุประสงค์ในการ  
การศึกษา กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา วิธีการที่ใช้ในการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

2. การส่งแรงงานไทยไปไต้หวัน กล่าวถึงขั้นตอนวิธีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานยังต่าง  
ประเทศและที่ประเทศไต้หวัน นโยบายของรัฐบาลและกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการส่งแรงงาน  
ไทยไปยังประเทศไต้หวัน

2.1 ภูมิหลังการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ กล่าวถึงประวัติศาสตร์เริ่มต้นการส่ง  
แรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ มาถึงปัจจุบันที่มีการส่งแรงงานไทยไปประเทศไต้หวันเป็น  
จำนวนมากที่สุด

2.2 นโยบายแรงงานไทยในไต้หวัน กล่าวถึงนโยบายของไทยในการจัดส่งแรงงานไทยไปไต้หวันในรัฐบาลแต่ละสมัย

2.3 การแก้ปัญหา กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการส่งแรงงานไทยไปไต้หวันและการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

3. นโยบายและการดำเนินการของไต้หวันในการนำเข้าแรงงานต่างชาติและแรงงานไทย จะกล่าวถึงนโยบายของไต้หวันและการดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการรับแรงงานต่างชาติรวมถึงแรงงานไทยที่เข้ามาทำงานในประเทศ กฎหมายข้อระเบียบของไต้หวันด้านแรงงาน

4. ปัญหาและอุปสรรคของความร่วมมือในการแก้ปัญหาด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวัน ศึกษาว่าอะไรที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการสร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหาด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวัน

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ จะกล่าวถึงบทสรุปงานศึกษาชิ้นนี้ว่ามีความร่วมมือกันอย่างไรและแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาใช้กับงานศึกษาชิ้นนี้ได้มากน้อยเพียงใด และข้อเสนอแนะในการนำงานศึกษาชิ้นนี้ไปศึกษาและเป็นประโยชน์ต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 2

### การส่งแรงงานไทยไปได้ทุกวัน

แรงงานไทยได้มีการเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศมานานแล้ว โดยเริ่มเห็นได้ชัดเจน และมีจำนวนมากที่ได้ไปทำงานในประเทศภูมิภาคตะวันออกกลาง ต่อมาประเทศแถบนี้ได้ประสบปัญหาการว่างงาน แรงงานไทยจำนวนมากได้เคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศแถบเอเชียมากขึ้น โดยเฉพาะได้หวัน และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไทยมากขึ้นเรื่อยๆ มีนโยบายส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศ เนื่องจากเห็นประโยชน์ที่ได้รับจากการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรายได้อันที่ได้รับจากการส่งเงินกลับเข้ามาภายในประเทศ ช่วยแก้ไขปัญหาการว่างงานภายในประเทศ ดูได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยฉบับต่อๆมา ได้เน้นพัฒนาแรงงานไทยมากขึ้น และมุ่งพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้เป็นมาตรฐานสากลมากขึ้น เพื่ออนาคตที่จะทำให้งานไทยมีการยอมรับมากขึ้น

### ภูมิหลังการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ

รัฐบาลได้เริ่มมีการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านแรงงานในระดับชาติขึ้นไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515- 2519) เป็นต้นมา นโยบายและมาตรการด้านแรงงานที่รัฐบาลกำหนดขึ้นนั้น ได้มีความชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับต่อๆมา<sup>1</sup> เดิมในอดีตนั้น ได้มีการทำงานยังต่างประเทศมานานแล้ว จะเห็นได้จากประชากรในสังคมชนบทในประเทศไทย ซึ่งมีระดับการพัฒนาความสะดวกรวดเร็วน้อยกว่าประชากรในสังคมเมือง จะมีการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในสังคมเมืองมากขึ้น ตัวอย่างในประเทศไทยที่สังคมชนบทอพยพมาหากินในเมืองใหญ่ๆเช่นกรุงเทพมหานคร เป็นต้น หรือแม้แต่ชาวต่างประเทศก็ยังมีกรอพยพเพื่อหาแหล่งทรัพยากร วัตถุดิบ เพื่อนำมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เห็นได้ชัดในยุคการค้าอาณานิคมของประเทศทางตะวันตก เป็นต้น

<sup>1</sup> กรมแรงงาน, การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2533-2534, หน้า 31.

ในอดีตประเทศไทยเป็นแหล่งที่ชาวต่างประเทศได้อพยพเข้ามาทำงานโดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) มีแรงงานชาวต่างประเทศหลายเชื้อชาติเป็นจำนวนมาก ได้มาเป็นแรงงานรับจ้างในประเทศไทย จนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงานขึ้นในปีพ.ศ. 2454<sup>2</sup> โดยกำหนดให้นายจ้างชาวต่างประเทศต้องนำลูกจ้างไปจดทะเบียนและพิมพ์ลายนิ้วมือไว้ที่กรมตำรวจ และถ้าหากมีการปลดคนงาน นายจ้างต้องแจ้งให้กรมตำรวจทราบด้วย อันนับว่าเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกของประเทศไทย และต่อมาปี พ.ศ. 2459 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายกำหนดให้กรรมกรลากรด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำการในอัตราฉบับละ 3 สตางค์ โดยมีระเบียบปฏิบัติว่า ผู้ประกอบอาชีพนี้จะต้องมีร่างกายที่แข็งแรง มีอายุระหว่าง 18-40 ปี พูดภาษาไทยได้

จนกระทั่งเข้าสู่ยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 ผลของการเกิดสงครามทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลกในประเทศต่างๆ และประชาชนในประเทศต่างๆ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่ เกิดภาวะว่างงาน ประชาชนในประเทศไทย โดยเฉพาะบุคคลที่ต้องการศึกษาต่อและหางานทำได้ เดินทางไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา และนับว่าเป็นระยะเริ่มแรกของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยมีฝีมือ ที่เดินทางไปทำงานเอง โดยมีได้มีการจัดส่งของสำนักงานจัดหางานใดๆทั้งสิ้น ซึ่งเกือบทั้งหมดของคนหางานและที่ไปทำงานจะมีใบอนุญาตให้ทำงานได้ และจะตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในระยะเริ่มแรกซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายไปทำงานในลักษณะที่ถาวร จากประเทศที่มีรายได้ต่ำไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ผู้ที่อพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศในช่วงเวลานี้มักเป็นแรงงานที่มีฝีมือ มีวิชาชีพ และมีประสิทธิภาพ โดยแรงงานในประเทศแถบเอเชีย รวมทั้งแรงงานไทยมักจะอพยพไปทำงานอยู่ในทวีปยุโรปและแถบอเมริกาเหนือ ลักษณะงานที่ทำส่วนใหญ่จะเป็นงานในโรงพยาบาล โรงแรม และโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ การอพยพไปทำงานก็เป็นในรูปแบบของการเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง ไม่มีการติดต่อผ่านนายหน้า ผู้จัดการงาน หรือทางราชการ และไม่ได้มีการจัดส่งไปทำงานในรูปแบบของธุรกิจ ซึ่งจากการสำรวจสถิติของผู้ที่รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางโดยนับเป็นคนเข้าเมืองที่มีถิ่นที่อยู่ระหว่าง

<sup>2</sup> กมล เมษรักรักษาจิ . การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่แรงงานไทยไปต่างประเทศ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2530), หน้า 10.

ปีพ.ศ. 2509 – 2520 ของสถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย มีจำนวนรวมกันประมาณ 23,214 คน จัดเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ในระหว่างปีพ.ศ. 2509 – 2514 ประมาณ 2,583 คน หรือโดยเฉลี่ยปีละ 430 คน และในระหว่างปีพ.ศ. 2515 – 2520 ประมาณ 20,636 คน หรือปีละ 3,439 คน สำหรับประเทศภาคพื้นยุโรปนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 – 2520 มีแรงงานไทยเข้าไปทำงานในอังกฤษจำนวน 1,743 คน<sup>3</sup>

ในปลายปี พ.ศ. 2515 นับว่าเป็นยุคแห่งการเริ่มต้นและเป็นสาเหตุแห่งการเพิ่มปริมาณแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงและการรวมตัวของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเพื่อการส่งออกหรือโอเปค(OPEC) อันได้แก่ประเทศซาอุดีอาระเบีย คูเวต กาตาร์ ลิเบีย อิรัก อิหร่าน สาธารณรัฐอาหรับอิมิเรตส์ ได้ใช้ทรัพยากรน้ำมันดิบสำรองกับประเทศมหาอำนาจและประเทศอุตสาหกรรมขณะนั้น ด้วยการขึ้นราคาน้ำมันดิบอย่างมากและรวดเร็วหลายครั้ง จนทำให้เกิดภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ มีผลกระทบหลายประเทศและประเทศไทยด้วย เกิดภาวะว่างงานภายในประเทศไทยมากขึ้น ประเทศในแถบตะวันออกกลางต้องการพัฒนาประเทศ โดยมีโครงการการพัฒนาประเทศเกิดการก่อสร้างมากมายเริ่มจากการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ(INFRA-STRUCTURE) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก และจากการขาดแคลนแรงงานที่ชาวอาหรับในตะวันออกกลางมีทัศนคติดูแคลนแรงงานในอาซีพกรรรมกร จึงทำให้แรงงานไทยและแรงงานในแถบเอเชียมีการหลั่งไหลไปทำงานในภูมิภาคแถบนี้ และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รูปแบบของการจ้างงานก็เปลี่ยนไปมีลักษณะเป็นการจ้างงานระยะสั้นเฉพาะโครงการ และการไปทำงานส่วนใหญ่จะผ่านตัวแทนจัดหางาน ซึ่งจะเป็นผู้ติดต่อกับนายจ้างในต่างประเทศในการจัดหาและจัดส่งคนงานตามที่นายจ้างต้องการ การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศในรูปของธุรกิจจัดหางานเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2515 – 2516 โดยมีสำนักงานเอกชนจัดส่งคนงานไทยไปทำงานในลักษณะเป็นหญิงต่างประเทศที่ไปอาศัยอยู่กับเจ้าบ้านเพื่อศึกษาต่อ โดยได้ที่พักและค่าจ้างตอบแทนจากการทำงานให้แก่นายจ้าง และระยะต่อมามีการจัดส่งคนงานไปทำงานด้านบริการในประเทศสหราชอาณาจักร<sup>4</sup>

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 – 12 .

<sup>4</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, การส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศ. (กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน, ธันวาคม 2540), หน้า 1.

จากประวัติการเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยในต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าปี พ.ศ. 2516 เป็นปีที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่ตลาดแรงงานในต่างประเทศอย่างจริงจัง มีการจัดส่งแรงงานออกสู่ตลาดแรงงานในต่างประเทศโดยผ่านกรมแรงงานมีจำนวนทั้งสิ้น 487,309 คน ระหว่างปีพ.ศ. 2516 – 2519 และจำนวนแรงงานดังกล่าวเป็นแรงงานที่อยู่ในประเทศแถบตะวันออกกลางถึง 448,875 คน หรือร้อยละ 92.1 ของแรงงานไทยในต่างประเทศทั้งหมด นอกนั้น จะกระจายไปยังตลาดแรงงานในประเทศแถบเอเชีย สหรัฐอเมริกา และยุโรป ส่วนแรงงานไทยในตะวันออกกลางนั้น จะอยู่ในประเทศซาอุดีอาระเบียมากที่สุดถึง 321,206 คน หรือร้อยละ 71.6 ของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง และคิดเป็นร้อยละ 65.9 ของแรงงานไทยในต่างประเทศทั้งหมด รองลงมาอยู่ที่ลิเบีย อิรัก คูเวต กาตาร์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และบาห์เรน เป็นต้น<sup>5</sup> โดยการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศในรูปแบบของธุรกิจจัดหางานนั้นได้เริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2516 โดยมีการจัดส่งแรงงานผ่านสำนักงานจัดหางานไปทำงานในประเทศอังกฤษ และในปี พ.ศ. 2518 ถือว่าเป็นการจัดส่งแรงงานไทยที่มีการอนุญาตจากกรมแรงงานเป็นครั้งแรก เริ่มมีการจัดส่งคนงานไทยไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง โดยเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีการถอนทหารอเมริกันออกจากประเทศไทย ทำให้คนงานไทยที่เคยทำงานในฐานะที่พอลอเมริกาและกิจการที่เกี่ยวข้องต้องว่างงานเป็นจำนวนมาก ประกอบกับประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง เช่น ประเทศซาอุดีอาระเบีย ประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ประเทศบาห์เรน มีรายได้เพิ่มขึ้นมากจากการขายน้ำมัน และยังต้องการจ้างแรงงานต่างชาติไปพัฒนาประเทศในโครงการต่างๆจำนวนมาก จึงมีการจัดส่งแรงงานไทยเข้าไปทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบีย และประเทศบาห์เรน โดยค่าจ้างของคนงานไทยในระยะแรกๆ ช่วงปี พ.ศ. 2518 – 2522 อยู่ในอัตราที่สูง การทำงานล่วงเวลาก็มีมาก เพื่อเร่งรัดงาน รายได้ส่งกลับของคนงานไทยระยะแรก จึงมีจำนวนที่ทำให้ครอบครัวคนงานในประเทศไทยเปลี่ยนฐานะความเป็นอยู่ขึ้นทันที นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินธุรกิจจัดหางานต่างประเทศอย่างจริงจัง และมีการส่งคนงานไทยเข้าไปทำงานในตะวันออกกลางเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ คนงานไทยที่ได้รับอนุญาตไปทำงานต่างประเทศและในตะวันออกกลางจากกรมแรงงาน รวมทั้งสิ้น 401,647 คน โดยแบ่งออกเป็น ปี พ.ศ. 2516 จำนวน 293 คน , ปีพ.ศ. 2518 จำนวน 984 คน ,ปี พ.ศ. 2519 จำนวน 1,287 คน ,ปี พ.ศ. 2520 จำนวน 3,870 คน , ปีพ.ศ. 2521 จำนวน 14,715 คน ,ปี พ.ศ. 2522 จำนวน 10,567 คน ,ปี พ.ศ. 2523 จำนวน 21,484

<sup>5</sup> กาญจนเก็จ ธรรมวัฒน์กุล , การศึกษาศักยภาพการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจจากเงินโอนของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง : กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น และนครราชสีมา (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2532 ) , หน้า 2.

คน ,ปี พ.ศ. 2524 จำนวน 26,740 คน , ปี พ.ศ. 2525 จำนวน 108,519 คน ปี พ.ศ. 2526 จำนวน 68,482 คน ปี พ.ศ. 2527 จำนวน 75,021 คน และปี พ.ศ. 2528 จำนวน 69,685 คน <sup>6</sup>

จากสถิติดังกล่าวข้างต้น แรงงานไทยภายหลังจากที่มีการจัดส่งแรงงานและมีการอนุญาตจากรัฐบาลไทยแล้ว แรงงานที่ไม่มีฝีมือเริ่มมีการไปทำงานในต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นชาวไทยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่ไม่ประสบผลสำเร็จเพียงพอกับชีวิตความเป็นอยู่ แม้ว่านโยบายของรัฐจะมุ่งเน้นพัฒนาความเจริญออกสู่ภูมิภาคมากขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้วคนมุ่งที่จะย้ายไปแหล่งที่อยู่ที่มีความเจริญมากกว่า มีสาธารณูปโภคครบถ้วน และสามารถมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข โดยมีงานวิจัยหลายชิ้นระบุว่า การย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานมีจุดประสงค์ที่เห็นได้ชัดเจนคือต้องการหาเงินให้ได้มากขึ้นกว่าการที่จะอยู่ในท้องถิ่นหรือประเทศเดิมของตนเอง เช่นการย้ายถิ่นจากทวีปอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้เข้าสู่ประเทศสหรัฐอเมริกา การที่แรงงานชาวตุรกีย้ายไปทำงานในประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน หรือการย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศตะวันออกกลางของแรงงานจากประเทศด้อยพัฒนาซึ่งหมายถึงประเทศไทยรวมอยู่ด้วยนั้น จะสังเกตได้ว่าประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ดีกว่านั้น เช่นสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศในแถบตะวันออกกลาง พลเมืองของประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อาชีพใช้แรงงาน หรือแรงงานไม่มีฝีมือ เช่นกรรมกร ช่างก่อสร้าง เป็นต้น ย่อมขาดแคลน ส่งผลให้ต้องรับแรงงานจากต่างชาติเข้ามาชดเชย ซึ่งเป็นสถานที่ที่แรงงานจากประเทศที่เศรษฐกิจไม่สู้ดีต้องการไปทำงาน เช่นการย้ายถิ่นของแรงงานชนบทในประเทศเม็กซิโกที่ย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าแรงงานที่ย้ายถิ่นไปทำงานส่วนมากเป็นผู้ที่ยากจน ขาดแคลนที่ทำกิน และสาเหตุที่สำคัญก็คือแรงงานต้องการรายได้สูงขึ้น และเมื่อนำรายได้ที่หาได้กลับมาให้ครอบครัวทำให้ฐานะครอบครัวดีขึ้นเป็นการเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจของตนให้สูงขึ้น และแรงงานเหล่านี้ในประเทศไทยเมื่อกลับมาจากการไปทำงานในต่างประเทศ รายได้ที่ได้นำมาฝากธนาคารในรูปการออมบางส่วน บางส่วนนำมาชำระหนี้สิน ซื้อเครื่องอำนวยความสะดวก ของฟุ่มเฟือย และเมื่อรายได้ที่หาได้หมดแรงงานเหล่านี้ก็จะไปทำงานยังต่างประเทศอีก

เมื่อคนงานไทยจำนวนมากขึ้นไปทำงานต่างประเทศ สภาพต่างๆจึงเปลี่ยนไป เอกชนซึ่งเป็นผู้หาตลาด ติดต่อหาตำแหน่งงานในต่างประเทศ ติดต่อกับนายจ้างเริ่มมีบทบาทมากขึ้น

<sup>6</sup> กมล เมษรัษฎากิจ, การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่แรงงานไทยไปต่างประเทศ, หน้า 12 - 13.



มีผู้สนใจเข้ามาประกอบธุรกิจจัดหางานเพิ่มขึ้น มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ระบบการหาตำแหน่งงานต่างประเทศ ระบบการหาคนงานสลับซับซ้อนขึ้น มีบุคคลหลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับในตลาดแรงงาน รูปแบบการดำเนินการจัดหางานต่างประเทศเปลี่ยนไปจากระบบที่นายจ้างในต่างประเทศเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แรงงานไทยเดินทางไปทำงาน พร้อมทั้งจ่ายค่าตอบแทน(Commission) ให้ผู้ประกอบการจัดหางาน มาเป็นระบบที่ผู้ประกอบการจัดหางานเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนในการซื้อตำแหน่งงานให้แก่ นายจ้างหรือนายหน้าในต่างประเทศ แล้วผลึกภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้กับแรงงานไทย ในขณะที่ความต้องการแรงงานไทยในตลาดต่างประเทศมีจำนวนมาก แต่มีตำแหน่งงานจำนวนน้อยกว่ามากที่เปิดรับแรงงานไทย จึงเป็นช่องทางให้เอกชนผู้จัดส่งแข่งขันกันไปกว้านซื้อตำแหน่งงาน เพื่อรองรับกับความต้องการของแรงงานไทย และเรียกรับ ค่าบริการจากคนหางานในอัตราสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยคนหางานสมัครใจ เพราะเห็นว่ารายได้จากการไปทำงานต่างประเทศคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป นอกจากนี้ยังทำให้กลุ่มมิชชันนารีพาสายนายหน้าเถื่อน หลอกลวงเรียกรับค่าบริการแล้วหลบหนี หลอกพาไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ถูกต้อง

และในปี พ.ศ. 2533 – 2534 ได้เกิดวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียและกรณีโจรกรรมเครื่องบินพอร์นในซาอุดีอาระเบีย ทำให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคตะวันออกกลางซบเซาลง ได้มีตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียเข้ามาทดแทน ได้แก่ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศบรูไน ประเทศฮ่องกงและประเทศไต้หวัน โดยเฉพาะตลาดแรงงานไต้หวันต้องการแรงงานไทยเพิ่มขึ้นทุกปี<sup>7</sup> (ดูตารางที่ 1)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, การส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศ, หน้า 2-3 .

ตารางที่ 1 : จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ผ่านด่านตรวจคนหางานทั้งประเทศ

ประเทศ	2528	2529	2530	2531	2532
ซาอุดีอาระเบีย	42,664	67,743	64,134	66,154	61,442
อิรัก	6,101	8,116	4,434	2,756	2,829
กาตาร์	746	1,649	1,813	1,981	2,328
บาห์เรน	928	1,123	1,156	1,532	1,773
อาหรับ	839	1,698	2,328	1,158	1,048
จอร์แดน	1,515	235	147	415	127
คูเวต	1,200	4,405	3,216	3,952	3,493
ลิเบีย	7,401	9,231	9,216	13,386	13,215
ปท.อื่นในM/E	76	146	652	221	1,693
<b>รวม ปท.ในM/E</b>	<b>61,470</b>	<b>94,346</b>	<b>87,096</b>	<b>91,555</b>	<b>87,928</b>
มาเลเซีย	1,861	1,138	884	1,238	611
สิงคโปร์	3,387	7,267	6,243	5,262	11,056
บรูไน	2,160	2,596	3,300	6,792	8,630
ฮ่องกง	6	2,119	2,444	3,988	6,529
ญี่ปุ่น	359	-	1,367	3,942	3,825
ไต้หวัน	-	-	23	109	168
ปท.อื่นๆในเอเชีย	158	-	320	262	717
<b>รวม ปท.ในเอเชีย</b>	<b>7,931</b>	<b>13,120</b>	<b>14,581</b>	<b>21,593</b>	<b>31,536</b>
อเมริกาและไต้หวัน	3	913	1,873	3,240	3,864
อังกฤษ	2	-	247	268	338
เยอรมันนี	-	605	347	383	455
แคนาดา	-	-	167	242	263
ออสเตรเลีย	-	-	7	69	70
ปท.อื่นๆ	-	2,915	1,492	1,249	860
<b>รวมประเทศอื่นๆ</b>	<b>14</b>	<b>4,433</b>	<b>4,097</b>	<b>5,451</b>	<b>5,850</b>
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>69,415</b>	<b>111,899</b>	<b>105,774</b>	<b>118,599</b>	<b>125,314</b>

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน

ตารางที่ 1(ต่อ) :จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศผ่านด่านตรวจคนหางานทั่วประเทศ

ประเทศ	2532	2533	2534	2535	2536	2537
ซาอุดีอาระเบีย	61,442	9,970	5,613	8,707	5,035	4,152
อิรัก	2,829	1,195	-	-	-	3
กาตาร์	2,328	1,515	928	944	751	1,534
บาห์เรน	1,773	942	1,047	841	750	594
อาหรับ	1,048	1,072	783	1,300	1,504	1,830
จอร์แดน	127	48	46	14	8	7
คูเวต	3,473	1,325	3,121	3,313	1,859	1,212
ลิเบีย	13,215	10,610	7,651	5,407	4,597	160
ปท.อื่นในM/E	1,693	715	2,293	2,503	2,515	8,122
<b>รวม ปท.ในM/E</b>	<b>87,928</b>	<b>27,392</b>	<b>21,482</b>	<b>23,029</b>	<b>17,019</b>	<b>17,614</b>
มาเลเซีย	611	2,087	2,473	6,608	11,358	12,232
สิงคโปร์	11,056	6,464	9,488	11,337	14,171	15,100
บรูไน	8,630	8,009	8,840	12,729	14,750	16,553
ฮ่องกง	6,529	7,908	8,431	7,273	5,182	5,851
ญี่ปุ่น	3,825	4,210	6,263	6,773	5,588	8,848
ไต้หวัน	168	111	2,237	10,938	66,891	91,162
ปท.อื่นๆในเอเชีย	717	703	745	507	660	741
<b>รวมปท.ในเอเชีย</b>	<b>31,536</b>	<b>29,492</b>	<b>38,477</b>	<b>56,165</b>	<b>118,600</b>	<b>150,487</b>
อเมริกาและไต้หวัน	3,864	3,731	2,167	978	706	831
อังกฤษ	338	316	247	60	64	96
เยอรมันนี	455	548	363	171	185	242
เดนมาร์ก	263	255	397	704	649	49
ออสเตรเลีย	70	83	44	-	30	23
ปท.อื่นๆ	860	1,207	672	611	697	422
<b>รวมประเทศอื่นๆ</b>	<b>5,850</b>	<b>6,140</b>	<b>3,890</b>	<b>2,524</b>	<b>2,331</b>	<b>1,663</b>
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>125,314</b>	<b>63,024</b>	<b>63,849</b>	<b>81,718</b>	<b>137,950</b>	<b>169,764</b>

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน



ตารางที่ 1(ต่อ) จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ผ่านด่านตรวจคนหางานทั่วประเทศ

ประเทศ	2538	2539	2540	2541	2542	2543
ซาอุดีอาระเบีย	2,905	1,825	1,510	1,561	1,392	1,233
อิสราเอล	10,407	14,908	10,780	10,644	11,940	7,617
กาตาร์	1,761	1,226	1,387	887	827	391
บาห์เรน	345	232	237	368	364	370
อาหรับ	1,470	951	847	1,298	1,559	1,766
คูเวต	978	885	1,010	986	917	865
ลิเบีย	1,639	1,900	1,250	1,545	1,436	1,289
ปท.อื่นๆในM/E	482	680	400	494	342	526
รวมปท.ในM/E	19,987	22,607	17,421	17,783	18,777	14,057
มาเลเซีย	11,830	9,363	8,860	9,031	17,716	20,541
สิงคโปร์	15,624	17,601	17,770	17,069	24,525	22,989
บรูไน	17,292	20,714	17,671	15,246	7,657	7,821
ฮ่องกง	5,861	4,301	3,960	4,709	4,339	5,030
ญี่ปุ่น	8,303	10,118	10,099	10,790	5,278	4,767
ไต้หวัน	120,360	96,097	100,916	106,828	115,096	107,572
เกาหลี	453	994	1,455	1,234	1,871	3,086
ปท.อื่นๆในเอเชีย	1,058	1,753	3,255	3,091	2,625	2,247
รวมปท.ในเอเชีย	180,781	160,941	163,986	167,998	179,107	174,053
อเมริกาและไซปรัส	721	764	912	1,741	1,274	1,508
อังกฤษ						
เยอรมัน	71	103	82	143	127	240
เดนมาร์ก	278	305	189	655	426	289
ออสเตรเลีย	36	85	32	9	16	-
ปท.อื่นๆ	43	43	23	85	83	97
	379	588	1,026	3,321	2,606	2,411
รวมปท.อื่นๆ	1,528	1,888	2,264	5,954	4,532	4,545
รวมทั้งหมด	202,296	185,436	183,671	191,735	202,416	193,041

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน

จากตารางจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เริ่มมีคนงานไทยไปทำงานในประเทศไต้หวันบ้างแต่ยังมีจำนวนไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะไปเนื่องจากมีญาติพี่น้องอยู่ที่ไต้หวันและเริ่มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นในปี พ.ศ. 2534 อันเป็นปีที่ตลาดแรงงานในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางเริ่มซบเซาประกอบกับแรงผลักดันของประชาชนไต้หวันต่อรัฐบาลที่ให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อมาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ส่งผลให้มีการเริ่มจ้างแรงงานไทยเข้าไปทำงานตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2534 และกรมแรงงานของไทยได้ขอเปิดตลาดแรงงานไต้หวันในปลายปี พ.ศ. 2534 จากนั้นในปีต่อมาเมื่อมีการเจรจาขอส่งแรงงานไทยแล้ว จำนวนแรงงานไทยที่ไปทำงานที่ไต้หวันก็เริ่มมีจำนวนมากขึ้นในปี พ.ศ. 2535 คือจำนวน 10,938 คน และมีมากขึ้นจำนวนมากเป็นอันดับหนึ่งของแรงงานต่างด้าวในไต้หวันและรวมทั้งอันดับหนึ่งของแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานไต้หวัน คือในปีพ.ศ. 2536 คือมีจำนวนถึง 66,891 คน ซึ่งส่วนใหญ่จากแรงงานไทยเดิมที่เคยทำงานในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางได้เคลื่อนย้ายไปทำงานในไต้หวันแทน และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกๆปีจากตัวเลขตามตารางข้างต้น

ไต้หวันได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการส่งออกผลผลิตมาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 และรูปแบบการผลิตเน้นแรงงาน กล่าวคือ อาศัยแรงงานราคาถูกในการพัฒนาการผลิตที่เน้นแรงงานเป็นพื้นฐานจากการที่ไต้หวันมีเศรษฐกิจเจริญรุดหน้า และมีการกระจายรายได้ที่ดี สังคมของคนไต้หวันส่วนใหญ่เป็นของคนชั้นกลาง ทำให้เกิดขาดแคลนแรงงานภายในประเทศถึง 150,000 คนเป็นอย่างน้อย ขณะที่อัตราการว่างงานภายในประเทศมีแค่ร้อยละ 1.8 และสภาพสังคมภายในประเทศ คนส่วนใหญ่มีฐานะที่ดี ทำให้เกิดแรงผลักดันต่อรัฐบาลให้มีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ สภากิจการแรงงาน (Council of labour affairs) เป็นตัวแทนของไต้หวันในการพิจารณาปริมาณแรงงานที่ให้เข้ามาทำงานภายในประเทศ การขาดแคลนแรงงานมีผลทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไต้หวันตามแผนพัฒนาประเทศ 14 โครงการหยุดชะงัก ตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2534 ส่งผลให้ต้องมีการนำเข้าแรงงานจากประเทศไทยเข้ามาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนพฤศจิกายน 2534 จัดส่งโดยบริษัทจัดหางานเอกชนไทย และรัฐบาลไต้หวันจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบบางประการ เพื่อให้มีการนำคนงานเข้าได้สะดวกขึ้น นอกจากนี้ไต้หวันยังประสบกับปัญหาแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองอีกเป็นจำนวนมาก เท่าที่ตรวจสอบได้ในครั้งแรก

ไม่ต่ำกว่า 20,000 คน แต่ยังมีความต้องการแรงงานไม่สิ้นสุด และทางการได้หวั่นเองก็ทราบเรื่องแต่ไม่กล้าให้มีการผลักดันแรงงานที่ไม่ถูกต้องออกไปจากประเทศ สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ชัดว่า ได้หวั่นมีความต้องการแรงงานต่างชาติจริง<sup>8</sup>

## วิธีและขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศ

การไปทำงานต่างประเทศ ปัจจุบันมี 5 วิธี<sup>9</sup> ได้แก่

### 1.เดินทางด้วยตนเอง

คนหางานที่สามารถติดต่อบริษัทต่างประเทศได้เองโดยตรง หรือโดยการแนะนำของเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้องที่ทำงานอยู่ต่างประเทศอยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีการตกลงจ้างงานกันแล้ว โดยนายจ้างจะส่งสัญญาจ้างและหลักฐานการเข้าประเทศโดยถูกต้อง ก่อนเดินทางไปทำงานต้องแจ้งให้อธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมทั้งกรณีกลับมาพักผ่อนระหว่างอายุสัญญา หรือการต่อสัญญาจ้างด้วย หรือถ้าเดินทางออกทางชายแดนภาคใต้ ให้แจ้งการเดินทางต่อผู้ว่าราชการจังหวัด 5 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ สตูล ยะลา ปัตตานี สงขลา นราธิวาส คนหางานที่เดินทางกลับไปทำงาน (Re-entry) อีก สามารถแจ้งการเดินทางได้ที่กรมการจัดหางาน สำนักงานจัดหางานกรุงเทพทั้ง 9 เขต หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด 75 จังหวัด หรือด่านตรวจคนหางาน 11 แห่ง ที่วราชนาฎจักร เมื่อเดินทางออกนอกราชอาณาจักร คนหางานต้องส่งแบบรายงานการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร (จง.12) ส่วนที่ 1 1 ๓ ออกไว้ ณ ด่านตรวจคนหางานที่เดินทางออก และเมื่อเดินทางถึงประเทศที่จะไปทำงาน ต้องไปรายงานตัวที่สำนักงานแรงงานไทยหรือสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุล ก่อนไปทำงานกับนายจ้าง โดยที่คนหางานที่แจ้งการเดินทางด้วยตนเอง อาจสมัครเป็นสมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศโดยสมัครใจได้

<sup>8</sup> ประชัญพล ธีระเนตร . นโยบายส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ : ศึกษาเฉพาะกรณีส่งแรงงานไทยไป  
ได้หวั่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย ,2534), หน้า 90-98.

<sup>9</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, การส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ, 2540, หน้า 4-16.

มีคนหางานนิยมเดินทางไปทำงานด้วยวิธีนี้มากขึ้น มีข้อดีคือมีประสบการณ์ในการทำงานและเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่มีเงื่อนไขที่จะต้องอาศัยเพื่อนผู้ญาติพี่น้องนำร่องไว้ยังประเทศที่ต้องการจะไปทำงานก่อน

## 2. ใช้บริการบริษัทจัดหางานเอกชน

คนหางานที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศ แต่ไม่สามารถหางานเองได้จึงต้องการติดต่อให้บริษัทจัดหางานเอกชนจัดหางานให้ โดยบริษัทจัดหางานเอกชนดังกล่าวต้องจดทะเบียนขออนุญาตประกอบกิจการจัดหางานต่างประเทศ จากนายทะเบียนจัดหางานกลาง โดยการอนุญาตให้บริษัทจัดหางานเอกชนดำเนินกิจการ การรับสมัครและการจัดส่งคนหางานต้อง ถูกควบคุมโดยรัฐให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม โดยคนหางานต้องเสียค่าบริการและหรือค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทจัดหางานเป็นค่าตอบแทนการจัดหางานในอัตราที่ทางการกำหนด โดยมีบริษัทจัดหางานที่จดทะเบียนถูกต้อง 223 บริษัท มีสำนักงานตั้งอยู่ กรุงเทพมหานคร จำนวน 149 บริษัท ในส่วนต่างจังหวัดอีก 74 บริษัท โดยคนหางานต้องเตรียมความพร้อมในเรื่องสุขภาพ ทักษะฝีมือ และค่าใช้จ่ายให้พร้อมก่อนสมัครไปทำงานกับบริษัทจัดหางาน เพื่อกำกับให้คนหางานมีคุณภาพและมาตรฐานฝีมือโดยได้รับการตรวจสุขภาพและทดสอบฝีมือจากสถาบันที่มีมาตรฐาน อันเป็นมาตรการที่จะส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานไทยเพิ่มขึ้น และการรับสมัครงานของบริษัทจัดหางานต้องขออนุญาตต่อนายทะเบียนจัดหางานก่อน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเมื่อสมัครงานแล้วจะมีงานให้ทำจริง และคนหางานต้องเข้ารับการอบรมจากเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ เพื่อเรียนรู้กฎหมายขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่คนหางานจะไปทำงาน เพื่อป้องกันมิให้คนหางานกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือขัดแย้งกับสังคมที่คนหางานต้องไปทำงาน และมีกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางาน<sup>10</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนหางานที่ถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานที่ไปทำงานอยู่ในต่างประเทศ และประการสุดท้ายคือผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องจัดให้คนหางานเดินทางออกนอกราชอาณาจักรผ่านด่านตรวจคนหางานของกรมการจัดหางาน และเมื่อเดินทางถึงประเทศนายจ้างผู้รับอนุญาตต้องส่งรายชื่อคนหางานให้สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ หรือสถานทูตทราบภายใน 15 วัน

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พุทธศักราช 2528, มาตรา 52 .

นับแต่วันเดินทาง ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อตรวจสอบว่าคนหางานที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ได้เดินทางไปทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

### 3. ใช้บริการจัดหางานของรัฐ

เดิมการบริการจัดหางานโดยรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองคนหางานและอำนวยความสะดวกแก่นายจ้างต่างประเทศที่ต้องการจ้างแรงงานไทยไปทำงาน แต่ไม่อาจเข้ามาหาคนงานได้ด้วยตนเอง เนื่องจากการติดขัดในข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ต้องติดต่อผ่านบริษัทจัดหางาน หรือกรมการจัดหางานจัดหาให้เท่านั้น ต่อมาเมื่อคนไทยมีความต้องการไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น ค่าใช้จ่ายของคนงานที่ใช้บริการจัดหางานเอกชนเพิ่มสูงขึ้นมาก จนรัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาด โดยการปรับปรุง ขอบข่ายงานให้กว้าง มีการติดต่อนายจ้าง การเจรจาตลาดและตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของคนหางาน นายจ้างต่างประเทศและคนหางานที่ไม่ประสงค์หางานผ่านบริษัทจัดหางานเอกชนเพราะค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูงสามารถใช้บริการของรัฐได้ โดยกองการจัดหางานต่างประเทศจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของนายจ้างในต่างประเทศ การรับสมัครและคัดเลือกคนหางานรวมทั้งจัดทำเอกสารในการเดินทางให้แก่คนหางานให้แล้วเสร็จทุกขั้นตอน โดยนายจ้างไม่ต้องเสียค่าบริการใดๆ สำหรับคนหางานเพียงแต่เสียค่าใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

### 4. นายจ้างพาลูกจ้างไปทำงาน

การไปทำงานด้วยวิธีนี้มีจำนวนไม่มากนัก ส่วนมากเป็นงานประเภทก่อสร้างและติดตั้งเครื่องจักร โดยนายจ้างในประเทศไทยที่ติดต่อธุรกิจ หรือประมุขงานในต่างประเทศได้และมีความจำเป็นต้องนำลูกจ้างของตนเองไปทำงาน ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ต้องจัดการให้ลูกจ้างไปทำงานอย่างถูกต้อง โดยขออนุญาตพาลูกจ้างไปทำงานต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน การไปทำงานของลูกจ้างเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ และโดยความสมัครใจ นายจ้างมีหน้าที่ต้องออกค่าใช้จ่ายในการเตรียมตัวและการเดินทางทั้งหมด รวมทั้งต้องจัดการเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในต่างประเทศให้เหมาะสมตามความจำเป็น และตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด โดยนายจ้างในประเทศไทยอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะงานที่ตกลงกับผู้ว่าจ้างในต่างประเทศ และเมื่อนายจ้างได้รับอนุญาตให้พาลูกจ้างไป



ทำงานแล้ว ต้องนำคนงานเข้ารับการอบรมปฐมนิเทศก่อนเดินทาง และต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ผ่านด่านตรวจคนหางานตามที่กฎหมายกำหนด

#### 5. นายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงาน

เจตนารมณ์ของนายจ้างในการส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ ก็เพื่อเพิ่มทักษะและพัฒนาฝีมือให้แก่ลูกจ้าง รวมทั้งเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีกลับมาปรับปรุงการทำงานหรือกระบวนการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพมากขึ้น ระหว่างฝึกงานลูกจ้างจะได้รับเบี้ยเลี้ยงในต่างประเทศต่างจากค่าจ้างซึ่งเป็นอัตราที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด ซึ่งได้รับเป็นประจำทุกเดือนในประเทศไทย โดยการฝากเข้าบัญชีธนาคารของลูกจ้างหรือจ่ายให้แก่ผู้ที่ลูกจ้างมอบฉันทะให้รับค่าจ้างแทนตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างฝึกงาน และเมื่อครบระยะเวลาฝึกงานลูกจ้างต้องกลับมาทำงานในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งซึ่งได้รับการฝึกงานมา โดยการส่งลูกจ้างไปฝึกงานต้องขออนุญาตโดยมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการขออนุญาตพาลูกจ้างไปทำงานและต้องนำลูกจ้างเข้ารับการอบรมปฐมนิเทศก่อนเดินทาง

นายจ้างที่ขออนุญาตส่งลูกจ้างไปฝึกงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบและเทคนิคการทำงาน หรือเพื่อพัฒนาบุคลากรของนายจ้างเอง หรือเป็นโครงการแลกเปลี่ยนบุคลากรเพื่อเรียนรู้เทคนิคใหม่ๆซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ต้องมีหลักฐานการติดต่อประสานงานระหว่างนายจ้างกับบริษัท ผู้ฝึกในต่างประเทศ และหลักสูตรหรือกำหนดการอบรมประกอบหลักฐานการขออนุญาต นอกจากนี้ลูกจ้างที่จะไปฝึกงานต้องมีหลักฐานการอนุญาตให้เข้าประเทศของบริษัทผู้รับฝึกงานในต่างประเทศ แล้วสำหรับระยะเวลาฝึกงานกำหนดให้ไม่เกินครั้งละ 1 ปี แล้วลูกจ้างต้องกลับมาทำงานกับนายจ้างเมื่อครบระยะเวลาฝึกงาน และนายจ้างมีหน้าที่ต้องรายงานการเดินทางกลับมาทำงานของลูกจ้างต่ออธิบดีกรมการจัดหางานหรือที่อธิบดีมอบหมาย ภายใน 15 วัน นับแต่ลูกจ้างเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

#### นโยบายแรงงานและนโยบายการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศของรัฐบาลไทย

รัฐบาลได้เริ่มมีการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านแรงงานในระดับชาติขึ้นไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 เป็นต้นมา และเริ่มมีความ

ชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อๆมา ในส่วนด้านการปฏิบัติงานในระดับกระทรวงนั้น นโยบายและมาตรการด้านแรงงานได้มีการกำหนดไว้ในแผนมหาดไทยแม่บท ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงระยะเวลาเดียวกันด้วย เช่นแผนมหาดไทยแม่บทฉบับที่ 5 ปี พ.ศ. 2535-2539 เน้นแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์การในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยในช่วง 5 ปี สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ปี พ.ศ. 2535-2539 เป็นต้นในสมัยนั้น<sup>11</sup>

## 1. นโยบายสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

นโยบายการบริหารของประเทศในระบอบหลังๆ จะมีนโยบายของรัฐบาลในด้านแรงงานมากขึ้น ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2531-2534 มีนโยบายด้านแรงงานที่เร่งปรับปรุงกฎหมายระเบียบและองค์การเกี่ยวกับแรงงานและต่อมาในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2535-2538 ก็มีนโยบายด้านแรงงาน ที่เน้นการส่งเสริมให้มีการคุ้มครองแรงงานอย่างเต็มที่ ปรับปรุงกฎหมายแรงงาน ส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน หารายได้เสริมให้เยาวชนและแม่บ้านในชนบทในช่วงรอคอดการเก็บเกี่ยว วางกฎเกณฑ์การจ่ายเงินตอบแทนและสวัสดิการ ส่งเสริมระบบสวัสดิการแรงงานที่ได้มาตรฐาน ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ทั้งระบบทวิภาคีและระบบไตรภาคีระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง วางมาตรฐานความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน

## 2. นโยบายสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา

ต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรีนายบรรหาร ศิลปอาชา ปี พ.ศ. 2538-2539 นโยบายได้เน้นการส่งเสริมการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์การคุ้มครองแรงงานอย่างเต็มที่ ช่วยเหลือ ดูแลผู้สูงอายุ พิกการ ผู้ด้อยโอกาส จัดตั้งศูนย์ข้อมูลแรงงานและสวัสดิการ สังคม และศึกษาและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ

<sup>11</sup> กระทรวงมหาดไทย, การบริหารแรงงานไทยในประเทศไทย 2533-2534, หน้า 1.

### 3.นโยบายสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

รัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2539-2540 มีนโยบายบริหารด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำด้วยการพัฒนาฝีมือ มีระบบสวัสดิการและระบบความปลอดภัยในการทำงานที่ได้มาตรฐาน สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในประเทศ พัฒนาฝีมือแรงงานให้ได้มาตรฐาน มีวินัยและมีขีดความสามารถสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ จูงใจให้คนไทยที่จบสายอาชีพ ผู้ชำนาญการและผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในต่างประเทศกลับมาทำงานในประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศที่ดำเนินการอยู่ให้มีความเป็นธรรม ควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติอย่างเข้มงวดและเป็นระบบส่งเสริมให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ การคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงานทั้งระบบทวิภาคีและไตรภาคี ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและพนักงานรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เร่งดำเนินการทั้งมาตรการป้องกันและปราบปรามเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กและโสเภณีเด็ก กระจายบริการสวัสดิการสังคมไปยังชนบทโดยสนับสนุนทุนดำเนินการของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เร่งจัดตั้งศูนย์สารสนเทศแรงงานและสวัสดิการสังคม<sup>12</sup>

### 4.นโยบายการส่งแรงงานไปต่างประเทศสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

นโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534<sup>13</sup> ได้สรุปในส่วนนโยบายด้านต่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับแรงงานคือส่งเสริมความสัมพันธ์ทางแรงงานกับมิตรประเทศหรือกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย และคุ้มครอง ดูแลสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะเห็นว่าได้มีการส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศมากขึ้นโดยรัฐบาลจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลแรงงานเหล่านี้ ซึ่งเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการมีงานทำให้กับประชาชนภายในประเทศด้วย และแสดงถึงการมีการค้าเสรีที่แรงงานสามารถที่จะเลือกทำงานที่ใดก็ได้ ซึ่งทางด้านกระทรวงมหาดไทยก็ได้ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลคือ

<sup>12</sup> ปาริชาติ ศิวะรักษ์, เปรียบเทียบนโยบายบริหารประเทศ 4 รัฐบาล. (กรุงเทพมหานคร:บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2539), หน้า 56-59.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.



กำกับดูแลการจัดส่งและคุ้มครองคนงานไทยที่ทำงานต่างประเทศ เพื่อป้องกันการหลอกลวงคนหางาน รวมถึงนโยบายเร่งรัดในการแก้ปัญหาแรงงานเร่งด่วนเฉพาะหน้าให้สัมฤทธิ์ผลในระยะเวลา 1 ปี เป็นต้น รวมถึงนโยบายระยะยาวได้เน้นการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ตลอดจนผลิตและพัฒนาคุณภาพแรงงานที่ขาดแคลนให้พอเพียงกับความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในและต่างประเทศ

การที่รัฐบาลนายอานันท์มีนโยบายดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับแรงงานก็เป็นผลมาจากในปี พ.ศ. 2534 มีการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย เช่น ใต้หวันนี้เป็นจำนวนมากและมีรายงานการนำเงินตราเข้าประเทศในส่วนการส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศมีมาก ทำให้รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญกับการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะใต้หวัน ซึ่งในด้านการปฏิบัติของกรมแรงงานในสมัยนั้นก็ได้มีการทบทวนแนวนโยบายการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศโดยเน้นบทบาทของรัฐในการให้ความคุ้มครองแรงงานในต่างประเทศให้ได้รับความเป็นธรรม ทั้งในด้านค่าจ้างและสภาพแวดล้อมในการดำรงชีพในต่างประเทศ โดยรัฐบาลจะต้องให้ความคุ้มครองคนงานไทยในต่างประเทศอย่างเหมาะสม ซึ่งในปี พ.ศ.2534 โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนไปสู่สาขาการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัยยิ่งขึ้น ดังนั้นแรงงานจะถูกนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความสามารถความชำนาญของแรงงานภายในประเทศเพื่อสามารถเป็นมาตรฐานในการค้าเสรีได้ ซึ่งหากต่างชาติจะเห็นว่าแรงงานไทยมีความสามารถ โอกาสที่แรงงานไทยจะไปทำงานในต่างประเทศก็จะมีมากขึ้น แรงงานไทยสามารถที่จะแข่งขันกับแรงงานชาติอื่นๆ ในต่างประเทศได้

สืบเนื่องจากการจ้างงานในต่างประเทศในรอบปี พ.ศ. 2533 มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากตลาดแรงงานในตะวันออกกลางมีแนวโน้มชะลอตัวลงประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียขึ้น ตลาดแรงงานในภูมิภาคนี้ก็ยังซบเซาลงไปอีก ทำให้จำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานยังตะวันออกกลางลดจำนวนลงอย่างมาก และเริ่มแสวงหาตลาดแรงงานใหม่ๆ เพื่อทดแทนตะวันออกกลาง จากข้อมูลปี พ.ศ. 2533 ซึ่งให้เห็นว่า คนงานไทยเดินทางไปทำงานยังประเทศในภูมิภาคเอเชียเพิ่มมากขึ้น ประเทศที่สำคัญคือบรูไน ฮองกง ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจมากที่สุดคือ ใต้หวัน โดยในส่วนของญี่ปุ่นและใต้หวัน ซึ่งเป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชีย ได้ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน แต่ทั้งสองประเทศไม่มีนโยบายที่จะให้แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน ในญี่ปุ่นนั้นตลาดแรงงานยังไม่เปิดให้แรงงานต่าง

ประเทศเข้าไปทำงานได้ ยกเว้นการเข้าไปในรูปของการฝึกงาน ส่วนในไต้หวันก็กำลังอยู่ในระหว่างการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบทำงานของชาวต่างชาติ โดยจะจับกุมแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องและสามารถปรับผู้ว่าจ้างที่กระทำผิดได้ แต่เพื่อผ่อนคลายปัญหาการขาดแคลนแรงงาน รัฐบาลก็จะอนุญาตให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติได้ เฉพาะกรณีเป็นครั้งคราวไปและในไตรมาสสุดท้ายของปี พ.ศ. 2533 นี้ รัฐบาลไต้หวันได้ประกาศมาตรการ กีดกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้เดินทางกลับประเทศ

ฉะนั้นทางรัฐบาลไทยได้พยายามดำเนินการให้ตลาดแรงงานในญี่ปุ่นและไต้หวันเปิดโอกาสให้แรงงานไทยเข้าไปทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและยังต้องหาทางช่วยเหลือแรงงานไทยที่ได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการปราบปรามของประเทศต่างๆและภาวะการจ้างงานในช่วง 6 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2534 ยังชะงักตัวลงทั้งภาวะการจ้างงานในประเทศและต่างประเทศ เนื่องจากผลกระทบจากวิกฤตการณ์ในอ่าวเปอร์เซีย ส่งผลทำให้ธุรกิจการเงิน การขนส่ง โรงแรม และการท่องเที่ยวทั่วโลกถูกระทบกระเทือนเป็นลูกโซ่ อันเป็นผลจากความหวาดกลัวเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรมของกลุ่มที่สนับสนุนฝ่ายอิรัก ซึ่งอาจกระทำขึ้นได้ตลอดเวลาเพื่อกดดันสหรัฐอเมริกา และพันธมิตร การเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนและการท่องเที่ยวของประเทศต่างๆรวมทั้งประเทศไทยจึงยังประสบกับภาวะชะงักงัน รวมถึงแรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศแถบตะวันออกกลาง ได้เผชิญกับปัญหานานาประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการถูกหลอกลวง การเกิดโรคติดต่อที่เรียกว่าไหลตาย การเสียชีวิตสงครามกรณีอิรักบุกยึดครองคูเวต ซึ่งประชาชนได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมากเนื่องจากสื่อมวลชนได้รายงานเป็นข่าวสำคัญมาตลอด รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยอย่างดี และต่อมาภายหลังสงครามอ่าวเปอร์เซียยุติ กรมแรงงานได้ช่วยเหลือแรงงานที่จะไปทำงานในต่างประเทศโดยการจัดโครงการลงทะเบียนคนงานที่ประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศขึ้น โครงการนี้ดำเนินการขึ้นเพื่อเตรียมลูกจ้างไว้รอการเรียกตัวจากนายจ้างหรือบริษัทจัดหางาน ซึ่งจะมาติดต่อกรมแรงงานเพื่อคัดเลือกคนที่มาลงทะเบียนไว้ไปจัดส่ง

การที่มีจากปัญหาในตะวันออกกลางดังกล่าวข้างต้นรัฐบาลได้พยายามหาตลาดแรงงานใหม่ ซึ่งรัฐบาลได้มองประเทศไต้หวันเป็นตลาดหลัก เนื่องจากไต้หวันขาดแคลนแรงงานมาเป็นเวลานาน และต่อมาไต้หวันได้อนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติทั้งประเภทไร้ฝีมือและมีฝีมือ โดยอนุญาตให้นำเข้าแรงงานไทยเป็นชาติแรก เพื่อทำงานในโครงการก่อสร้าง 14 โครงการหลักของรัฐและในอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงานที่ไม่สามารถหาแรงงานในท้องถิ่นได้ และแรงงานไทยมีความต้องการไปทำงานที่ไต้หวันมากเนื่องจากอัตราค่าจ้างค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับ

อัตราค่าจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศอื่นๆ สภาพดินฟ้าอากาศใกล้เคียงกับประเทศไทย และ ความคุ้นเคยกับคนจีนทำให้มีความรู้สึกว่าคุณได้หวันไม่แตกต่างจากคนไทยมากนัก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญต่อการบริหารแรงงานของประเทศไทยอย่างมาก คือการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นเป็นกระทรวงใหม่ที่แยกออกมาจาก กระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการได้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แหล่งจ้างงานในต่างประเทศที่สำคัญ ก็คือไต้หวันเป็นตลาดที่มีแรงงานไทยไปทำงานมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ซึ่งได้รับอนุญาติให้เข้าทำงานรวม 72,371 คน<sup>14</sup> ในงานภาคอุตสาหกรรม งานสถานพยาบาลและสถานสงเคราะห์ ถึงแม้ว่าสภาพกิจการแรงงานไต้หวันจะสั่งระงับการนำเข้าแรงงานต่างชาติเมื่อเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2537 ในเวลาต่อมา โดยอ้างว่าไต้หวันไม่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน แต่อัตราการขยายตัวของตลาดแรงงานไทยในไต้หวันยังอยู่ในระดับสูง เนื่องจากชาวไต้หวันส่วนใหญ่ไม่นิยมทำงานที่ต้องใช้แรงงานกาย ส่งผลให้รัฐบาลไต้หวันประสบปัญหา ด้านแรงงานมากขึ้นจนต้องประกาศรับแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นอีกในเดือนกันยายนปีเดียวกัน รวมทั้งยกเลิกคำสั่งห้ามธุรกิจต่างๆว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่ประกาศเมื่อปลายปี พ.ศ.2534<sup>15</sup> ดังนั้น การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยมีมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับค่าจ้างแรงงานไทยในประเทศมีอัตราค่อนข้างต่ำและการปรับค่าจ้างแต่ละครั้งจะมีผลกระทบต่อต้นทุนสินค้าและการจ้างแรงงาน ทำให้แรงงานส่วนใหญ่ดิ้นรนไปทำงานในต่างประเทศซึ่งจะได้รับค่าจ้างแรงงานสูงกว่า

##### 5. นโยบายสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2540 ได้วางนโยบายที่จะ แก้ไขปัญหาด้านแรงงาน ซึ่งในปีดังกล่าวเป็นปีที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ มีการปลดแรงงานในโรงงาน อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กเพิ่มขึ้น การว่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นน้อยกว่าปริมาณแรงงาน ในตลาด ส่งผลให้มีภาวะการว่างงานสูง รวมถึงการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมต่างๆที่ทำให้ ตลาดแรงงานต้องการแรงงานที่มีฝีมือมากขึ้น ในคำปราศรัยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเนื่อง ในวันแรงงานแห่งชาติ วันที่ 1 พฤษภาคม 2542 สรุปสาระสำคัญคือประเทศไทยยังคงได้รับผล

<sup>14</sup> วิชัย โสสุวรรณจินดา , เอกสารทางวิชาการประกอบการสัมมนาทิศทางเศรษฐกิจไทย ปี 2537 แรงงาน(กรุงเทพมหานคร:สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์,2536), หน้า 8.

<sup>15</sup> วิชัย โสสุวรรณจินดา, ทิศทางเศรษฐกิจไทย ปี 2538 แรงงาน .(กรุงเทพมหานคร:สมาคม เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์,2537), หน้า 10.

กระทบจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เริ่มต้นมาตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2540 ผลกระทบที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่ การเลิกจ้าง การว่างงานมีจำนวนมากขึ้น โดยรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาของผู้ใช้แรงงานและครอบครัวในส่วนที่สำคัญหรือมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน รัฐบาลได้รวบรวมทรัพยากรจากทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติขึ้น ซึ่งจากมาตรการดังกล่าวสามารถช่วยเหลือประชาชนที่ว่างงานได้มาก<sup>16</sup>

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้จัดทำแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2538-2544) เพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของกระทรวง โดยยึดถือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) และได้ปรับปรุงโดยใช้กรอบแนวทางทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เป็นแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2540-2544) ขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ 5 ปี (พ.ศ.2540-2544) เพื่อแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ<sup>17</sup> โดยมีประเด็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขคือการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้หางานทำในต่างประเทศ โดยมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย เช่น การลักลอบไปทำงานต่างประเทศ การหลอกลวงคนหางาน คนงานได้ค่าจ้างต่ำ ไม่ได้รับสวัสดิการตามสัญญา เสียค่าใช้จ่ายเดินทางสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยมีแนวทางดำเนินการคือ กำกับดูแลการไปทำงานต่างประเทศ ในฐานะแรงงานที่มีฝีมือ มีวินัย และไม่ถูกหลอกลวง โดยยึดหลักการให้ผู้ที่ไปทำงานต่างประเทศจะต้องได้รับ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มีสวัสดิการที่ดีและได้รับทักษะเพิ่มขึ้น ปรับปรุงกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานในต่างประเทศที่มีอยู่เดิมให้เป็นกองทุนพัฒนาแรงงาน และร่วมบริหารโดยภาครัฐและเอกชนเพื่อให้มีขีดความสามารถบริการประชาชนทั้งด้านการเพิ่มทักษะฝีมือ การให้บริการด้านการกู้ยืมเงินด้วยดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ รวมทั้งให้มีขีดความสามารถให้บริการคุ้มครองช่วยเหลือแก่แรงงานไทยในต่างประเทศที่ประสบปัญหาเป็นกรณีฉุกเฉินทันที<sup>18</sup>

<sup>16</sup> กรมจัดหางาน, จัดหางานปริทัศน์ (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วน จำกัด. โรงพิมพ์อักษรไทย, 2542), หน้า 1.

<sup>17</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, “แผนปฏิบัติการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ.2540 – 2544,” หน้า 2.

<sup>18</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, “แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2540 – 2544),” หน้า 13 – 14.

วัตถุประสงค์การจัดทำแผนปฏิบัติการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (พ.ศ. 2540 – 2544) มีเป้าหมายหลัก 4 ประการคือ

1. เพื่อให้เกิดเอกภาพและความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆในสังกัด กระทรวง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไปในแนวทางเดียวกันและบรรลุผลสำเร็จ
2. เพื่อเชื่อมประสานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1(พ.ศ.2540 – 2544)เข้าด้วยกัน และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ
3. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชนโดยใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานที่มีอย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ ตามความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาในแต่ละพื้นที่ อย่างทั่วถึง
4. เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด ให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน<sup>19</sup>

โดยในส่วนของการทำงานด้านการเพิ่มและขยายโอกาสการมีงานทำ มีเรื่องการกำกับดูแลคุ้มครองแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ และในส่วนของคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ ได้กำหนดแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน พ.ศ. 2541 โดยมีมาตรการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งมีหน่วยงานได้แก่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์ร่วมกับภาคเอกชนหาตำแหน่งงานและจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ไม่ต่ำกว่า 210,000 คน จะสามารถนำรายได้เข้าประเทศ ไม่ต่ำกว่า 100,000 ล้านบาท<sup>20</sup>

<sup>19</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , “แผนปฏิบัติการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ.2540 – 2544 ,” หน้า 3-4.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน ,หน้า 10.



การบริหารงานจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ เป็นภารกิจหนึ่งของ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติ จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ในการควบคุมดูแลให้การเดินทางไป ทำงานต่างประเทศของคนหางาน ตลอดจนการดำเนินการของผู้รับอนุญาตจัดหางานให้เป็นไปโดย ถูกต้องตามกฎหมายให้การส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ เป็นไปตาม นโยบายของรัฐบาล และคุ้มครองช่วยเหลือและปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ใน ต่างประเทศ

นโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับการส่งแรงงานไทยไป ต่างประเทศ อันสืบเนื่องจากสภาพการณ์ถดถอยทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้มีการเลิกจ้าง ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นจำนวนมากและอัตราการว่างงานสูง กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม จึงมีนโยบายให้ขยายการทำงานในต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยเน้นการควบคุมปัญหา การหลอกลวง ลดค่าบริการ และค่าใช้จ่ายสำหรับคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศให้เป็น ธรรมแก่คนหางาน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามนโยบายเกี่ยวกับการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 3 ประการ<sup>21</sup> คือ

1. จะต้องได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานในด้านต่างๆเพื่อกลับมาใช้ประโยชน์ในประเทศ กล่าวคือ สถานประกอบการในต่างประเทศนั้นเปรียบเสมือนเป็นแหล่งเทคโนโลยี และสถานฝึกฝีมือ เพิ่มพูนทักษะให้แรงงานไทยมีมาตรฐานสูงขึ้น เป็นที่ยอมรับใน ระดับนานาชาติ
2. จะต้องมิรายได้เพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ไม่ถูกเอาัดเอาเปรียบในเรื่อง ของค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ รวมทั้งได้รับเงินตอบแทนคุ้มค่ากับการไปทำงานใน ต่างประเทศ

<sup>21</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, การส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ, 2540, หน้า 76-90.



3. จะต้องมีคุณภาพชีวิตหรือมาตรฐานความเป็นอยู่ ได้ดูคุณภาพกับความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศที่ไปทำงาน เช่น สุขภาพร่างกาย จิตใจที่ดี มีสุขอนามัยดีและเมื่อเดินทางกลับประเทศจะต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

นโยบายของรัฐบาลไทยในการส่งแรงงานไทยไปได้ทุกวัน จะเหมือนกับนโยบายการส่งแรงงานไปยังประเทศต่างๆ เนื่องจากรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการขยายตลาดแรงงานในต่างประเทศมากขึ้น โดยได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีหน้าที่ในการบริการจัดหางานให้กับประชาชนที่ต้องการจะไปทำงานในต่างประเทศ โดยให้สำนักงานบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศมีหน้าที่ในการหาตลาด และเพิ่มจำนวนตำแหน่งงานในประเทศต่างๆ นโยบายโดยทั่วไปจึงมีลักษณะคล้ายกัน และรัฐบาลก็มุ่งที่จะพยายามบริการให้รวดเร็วมากขึ้นแต่ก็มีปัญหาต่างๆที่รัฐจะต้องแก้ไขได้แก่

1. ปัญหาค่าบริการจัดส่งแรงงานแพงเนื่องจากการจัดส่งโดยบริษัทจัดหางานเอกชนมักจะมีการแข่งขันกัน ก่อให้เกิดปัญหาคือค่าบริการจัดส่งจะแพงมากขึ้น และทำให้เป็นปัญหาในหลายๆประเทศ โดยเฉพาะประเทศไต้หวัน จะมีปัญหาสำคัญที่สุดคือค่าบริการจัดส่งแพง ปกติแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นจากการส่งแรงงานไทยไปประเทศต่างๆมักจะมีปัญหาคคล้ายๆกัน แตกต่างกันในประเด็นบางอย่าง เช่นในตัวอย่างของไต้หวัน ประเด็นอยู่ที่ประเทศไต้หวันมีจำนวนตำแหน่งงานที่สูง มีอัตราค่าตอบแทนที่ค่อนข้างสูง และเป็นที่นิยมเป็นตลาดหลักของแรงงานไทยที่จะไปทำงาน ทำให้บริษัทจัดหางานเอกชนมีการแข่งขันขึ้นต่อตำแหน่งงานเพื่อจัดส่งแรงงานไทยโดยได้รับค่าบริการเป็นการตอบแทน ประกอบกับเมื่อคนงานมีความประสงค์ที่จะไปโดยไม่เกี่ยวเรื่องค่าบริการด้วย ทำให้บริษัทจัดหางานสามารถกำหนดค่าบริการจัดส่งเองได้มากขึ้น ประกอบกับบริษัทจัดหางานทางไต้หวันที่มีการเสนอจำนวนที่น้อยแต่มีความต้องการที่มาก ย่อมทำให้ราคาแพงเป็นไปตามปกติเปรียบเสมือนเช่นสินค้าที่ผลิตมาน้อย แต่เป็นที่ต้องการมาก ย่อมมีราคาที่สูงเป็นธรรมดา

2. ปัญหาจากตัวผู้ใช้แรงงาน ได้แก่ การหลบหนีนายจ้างไปทำงานกับนายจ้างอื่น ทำให้กลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย การกระทำผิดกฎหมายท้องถิ่น เช่นการรวมตัวกันประท้วงนัดหยุดงาน โดยไม่ทำตามขั้นตอนกฎหมายแรงงาน การก่อคดีอาชญากรรม เป็นต้น การสื่อความหมายกับนายจ้างไม่เข้าใจ การไม่ผ่านการตรวจโรคซ้ำที่ไต้หวัน ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากเทคนิคการตรวจและการอ่านผลของไทยและไต้หวันแตกต่างกัน การได้รับเชื้อหลังจากผ่านการตรวจที่ประเทศไทยแล้ว หรือธรรมชาติของโรคบางโรคที่อาจมี Re-Current ได้ เป็นต้น ปัญหาสุขภาพทั้งด้านร่าง

กายและจิตใจ อันเนื่องจากสภาพการทำงานหนักความเครียด และเมื่อจะเข้ารับการรักษาก็มีปัญหาในการสื่อสารข้อความให้แพทย์เข้าใจ

3. ปัญหาจากนายจ้าง ได้แก่ ให้คนงานไทยทำงานไม่ตรงตามสัญญาจ้าง เช่น ให้ทำงานคนละตำแหน่ง จ่ายค่าจ้างไม่ตรงตามสัญญาจ้าง ค้างจ่ายค่าจ้างหรือจ่ายค่าจ้างไม่ตรงตามกำหนด การหักเงินจากค่าจ้างรายเดือน เพื่อเป็นการประกันการหลบหนี โดยจะคืนให้เมื่อทำงานครบตามสัญญาจ้าง แต่ถ้าหากคนงานหลบหนี นายจ้างจะยึดเงินประกันดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ถ้าคนงานไม่ปฏิบัติก็จะมีการหักเงินสะสมดังกล่าว

4. ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานได้หวัน ปัญหาที่สำคัญที่สุดของแรงงานไทยในได้หวันที่มีมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน คือเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานที่ได้หวันที่คนงานไทยต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จึงได้มีความร่วมมือกับทางการของได้หวัน โดย C.L.A. ของได้หวันเป็นหน่วยงานรัฐบาลหลักของได้หวันในเรื่องแรงงานต่างด้าว ซึ่งได้มีการประชุมหารือกันระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้หวันและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหา ซึ่งผลการประชุมก็คือการที่ให้รัฐบาลได้หวันคอยควบคุมนายจ้างและบริษัทจัดหางานไม่ให้มีการซื้อขายตำแหน่งงาน ซึ่งช่วยแก้ปัญหาบ้างในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของได้หวันได้ไปช่วยเจรจากับทางนายจ้างของได้หวันเพื่อขอความร่วมมือ เนื่องจากไม่สามารถที่จะออกมาเป็นกฎหมายได้ ดังนั้นความร่วมมือจึงมีขึ้นและจากการที่ทางรัฐบาลได้หวันก็ได้ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานของได้หวันอย่างจริงจัง เพื่อลดปัญหาค่าหัวเนื่องจากการซื้อขายตำแหน่งงานจากที่หนึ่งไปทำอีกที่หนึ่ง ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายแรงงานของได้หวันและบทลงโทษที่รุนแรงพอสมควร ซึ่งช่วยได้ระดับหนึ่ง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจของได้หวันก็จะไม่ไปยุ่งกับแรงงานไทยมากนัก ถ้าไม่มีการกระทำผิดกฎหมายหรือหลบหนีนายจ้าง ซึ่งทำให้แรงงานไทยสามารถทำงานได้ตามปกติ

โดยสรุปนโยบายของรัฐบาลไทยในการส่งแรงงานไปได้หวันอยู่ภายใต้กรอบนโยบายในเรื่องแรงงานโดยทั่วไปจึงมุ่งเน้นที่จะจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานยังประเทศต่างๆ เพื่อนำเงินเข้าประเทศ และทำให้ประชาชนภายในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ลดปัญหาการว่างงาน โดยเฉพาะประเทศไทยที่เกิดภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขณะนี้ เห็นได้จากมาตรการที่ส่งเสริม

แรงงานไทยไปต่างประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ มีหน้าที่เปรียบเสมือนเซลล์แมนที่คอยตลาดให้กับแรงงานไทย คอยหาตำแหน่งงาน และมีงานด้านบริการมีการควบคุมตรวจสอบงานจากที่ต่างๆว่ามีจริงหรือไม่ และอยู่ในบัญชีเป็นงานที่ไม่พึงประสงค์หรือไม่ นอกจากนี้ยังช่วยในการออกกฎกติกาคือกฎหมายในการช่วยเหลือแรงงานเพื่อไม่ให้ถูกหลอกลวงจากบริษัทจัดหางาน เช่นการจัดตั้ง กองทุนเพื่อช่วยเหลือแรงงานไทยเมื่อประสบปัญหา การออกกฎหมายบังคับให้วางเงินหลักประกันของบริษัทจัดหางานเพื่อเป็นหลักประกันชดเชยเมื่อมีปัญหาแรงงานไทยถูกทอดทิ้งหรือไม่สามารถหางานได้และบริษัทไม่ยอมจ่ายค่าเสียหายก็สามารถเรียกเอาจากส่วนนี้ได้ ซึ่งเป็นนโยบายโดยทั่วไป สำหรับการจัดส่งแรงงานไทยไปได้ทุกวันยังคงถือเป็นเรื่องที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญมาก เพราะตลาดแรงงานได้ทุกวันยังต้องการแรงงานต่างชาติจำนวนมาก ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงพยายามอย่างเต็มที่ในการที่จะแก้ปัญหาไม่ว่าจะเป็นมาตรการของรัฐเอง หรือการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนและระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลได้ทุกวัน ทั้งนี้เพื่อที่จะให้คนงานไทยมีโอกาสไปทำงานที่ไต้หวันจำนวนมากขึ้น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

## นโยบายและการดำเนินการของไต้หวันในการนำเข้า ด้านแรงงานต่างชาติและแรงงานไทย

ประเทศไต้หวันเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียซึ่งมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงในหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับความช่วยเหลือจากทางสหรัฐอเมริกา จากการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูง ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิตสินค้า ดังนั้นจึงมีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากขึ้น และแรงงานไทยก็เป็นแรงงานที่ถูกจ้างมากที่สุด และทางไต้หวันได้กำหนดมาตรการความมั่นคงทางสังคมและประเทศโดยได้ออกกฎหมายแรงงานที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เพียงไม่เกิน 3 ปี และไม่สามารถกลับเข้ามาทำงานซ้ำได้อีก และมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามก็มีการจ้างแรงงานเกินกว่ากฎหมายกำหนดโดยวิธีการต่างๆ ซึ่งเหมือนกันในหลายประเทศในทางเอเชียที่มีข้อกำหนด ย่อมมีข้อยกเว้น หรือหาช่องทางต่างๆที่จะสามารถกระทำได้ จากการสำรวจแรงงานไทยเป็นที่ต้องการของนายจ้างมากเนื่องจากปัจจัยหลายอย่างเช่น อดทน ขยันทำงาน ไม่เกียจงาน และให้ความเคารพนายจ้าง เป็นต้น

### ประเทศไต้หวัน

ไต้หวันประกอบด้วยเกาะไต้หวัน หมู่เกาะเพิงหูและหมู่เกาะคีมอย และเกาะอื่นๆอีก รวม 78 เกาะ สำหรับเกาะหลัก คือเกาะไต้หวัน มีรูปร่างคล้ายใบกล้วย ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก ระหว่างทะเลจีนตะวันออกกับทะเลจีนใต้ ห่างจากจีนแผ่นดินใหญ่ประมาณ 170 กิโลเมตร ทิศเหนือใกล้กับประเทศญี่ปุ่น ทิศใต้ใกล้กับประเทศฟิลิปปินส์ มีพื้นที่ประมาณ 36,000 ตารางกิโลเมตร โดยมีความยาวจากทิศเหนือไปยังทิศใต้ 380 กิโลเมตร และกว้างจากทิศตะวันออกไปทิศตะวันตก 140 กิโลเมตร และมีความกว้างตอนที่แคบที่สุดเพียง 15 กิโลเมตร โดยด้านตะวันออก

จรมหาสมุทรแปซิฟิก ด้านตะวันตกตรงไปยังมณฑลฟูเกี้ยน ซึ่งอยู่คนละฟากของช่องแคบ  
ไต้หวัน ด้านใต้ร่วมช่องแคบกับประเทศฟิลิปปินส์ และด้านตะวันออกเฉียงเหนือตรงไปยังหมู่  
เกาะริวกิว มีประชากรประมาณ 21,900,000 คน อยู่ในวัยกำลังแรงงานประมาณ 16 ล้านคน<sup>1</sup>

ไต้หวันได้รับขนานนามว่า เรือบรรทุกเครื่องบินที่ไม่ล่ม เนื่องจากที่ตั้งซึ่งเป็นตำแหน่ง  
จุดยุทธศาสตร์นั่นเอง เกาะไต้หวันซึ่งเป็นเกาะใหญ่ที่สุดเต็มไปด้วยเทือกเขาซึ่งรวมกันแล้วเป็น  
เนื้อที่ 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด มีเทือกเขาอยู่ 3 เทือกคือ เทือกเขากลาง เทือกเขาไทตุง และ  
เทือกเขาทาตุง แม่น้ำสำคัญคือ แม่น้ำไซจูย เสียวต้าสุย ต่าสุย ตาเซีย และเซงเวิน ภูมิอากาศอบอุ่น  
ปานกลาง มีฝนตกมาก และด้วยเหตุที่เป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ด้วยพืชผลทางการเกษตร จึงได้  
รับขนานนามว่า เกาะขุมทรัพย์ ภาษาพื้นเมืองที่ใช้พูดกันส่วนมากเป็นภาษาฟูเกี้ยนและกวางตุ้ง  
เนื่องจากประชาชนส่วนมากมาจากมณฑลต่างๆบนแผ่นดินใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาจาก  
จังหวัดซางเจาและชว่นเจาแห่งมณฑลฟูเกี้ยน จังหวัดซางเจาและชว่นเจาแห่งมณฑลกวางตุ้ง  
วัฒนธรรมและประเพณีเป็นทำนองเดียวกันกับจีนแผ่นดินใหญ่ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจีน  
กับไต้หวันได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยราชวงศ์ฮั่น โดยที่มีผู้อพยพมาจากแผ่นดินใหญ่มากขึ้นในสมัย  
ราชวงศ์ถัง ราชวงศ์ซ่ง และราชวงศ์หยวน จึงได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลกลางไปอยู่ดูแล  
สวัสดิภาพของผู้อพยพเหล่านั้น เมื่อครั้งนักสำรวจจีนที่ชื่อเซ็งไฮแห่งราชสำนักพระเจ้าเหม็งได้เดิน  
ทางโดยเรือครั้งสำคัญไปยังพื้นที่ทะเลใต้ ในตอนต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 15 นั้น เขาได้ผ่านเกาะ  
ไต้หวันในระหว่างรัชสมัยของจักรพรรดิวันลี นักเดินเรือ 2 คน จากมณฑลฟูเกี้ยน ได้แก่ เยนฉีซี  
และเซ็งซีซุง มายังไต้หวันพร้อมด้วยคณะจำนวนมากเพื่อจับจองที่ดินตั้งถิ่นฐานบ้านช่อง บุคคล  
เหล่านี้ได้ช่วยทำให้วัฒนธรรมบนเกาะนี้เจริญขึ้นโดยรวดเร็ว เซ็งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บังคับการ  
กองป้องกันฝั่งฟูเกี้ยน ในปี พ.ศ. 2170

ชาวดัตช์ได้มารุกรานและทำการยึดเกาะไต้หวันไว้ในปี พ.ศ. 2167 ต่อมาอีก 2 ปี  
ชาวสเปนก็ได้เข้ามาทำการยึดครองภาคเหนือของเกาะ แต่ถูกชาวดัตช์ขับไล่ออกไปในปี พ.ศ. 2184  
ต่อมาชาวดัตช์เองก็ได้ออกไปโดย เซ็งเซ็งคุง หรือ โคชิงกา เมื่อปี พ.ศ. 2204 โคชิงกาได้  
รวบรวมกำลังกบฏต่อราชวงศ์แมนจูและบากบั่นทำงานกู้ราชวงศ์เหม็ง ต่อจากสมัยโคชิงกามาเป็น  
เวลาประมาณ 200 ปี ไต้หวันก็ได้ตั้งขึ้นเป็นมณฑลหนึ่งในปี พ.ศ. 2430 การที่ไต้หวันถูกรวมเข้า  
กับญี่ปุ่นเนื่องจากประเทศจีนพ่ายแพ้ในสงครามระหว่างจีนกับญี่ปุ่นครั้งแรกนั้น เป็นเหตุให้

<sup>1</sup> กรมการจัดหางาน, "เอกสารสรุปข้อมูลแรงงานไทยในไต้หวัน," มิถุนายน 2543.



ประชาชนร่วมชาติของจีนในเกาะนี้ต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบอาณานิคมถึงครึ่งศตวรรษ ได้มีการกบฏต่อญี่ปุ่นผู้ปกครองมากกว่า 100 ครั้ง อันนำไปสู่เหตุการณ์อันสำคัญประการหนึ่งในประวัติศาสตร์จีน ในระหว่างนั้นประชาชนบนผืนแผ่นดินใหญ่ไม่เคยเลิกความหวังที่ว่า ในวันหนึ่งเกาะนี้จะต้องกลับมารวมกับประเทศจีนอีก ชั้นแรกที่จะนำไปสู่การที่ได้วันกลับมารวมกับประเทศจีนนั้น ได้ดำเนินขึ้นเมื่อประธานาธิบดีเจียงไคเช็ค ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี รูสเวลท์ แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา นายกรัฐมนตรีวินสตัน เชอร์ชิลล์ แห่งอังกฤษ ซึ่งประชุมกันที่ไคโร ได้ร่วมกันออกคำแถลงเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.2486 ว่าพอสิ้นสงครามญี่ปุ่นจะต้องคืนมณฑลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือเกาะไต้หวัน กับ เกาะเป็งฮู ให้แก่ประเทศจีน เมื่อญี่ปุ่นยอมแพ้โดยไม่มีเงื่อนไขในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2487 ญี่ปุ่นต้องคืนเกาะไต้หวันให้แก่สาธารณรัฐจีนตามคำแถลงที่กรุงไคโร การมอบคืนตามทางการได้กระทำเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2488 หลังจากการรับคืนแล้ว มณฑลไต้หวันได้แบ่งออกตามแบบสมัยที่ญี่ปุ่นยึดครองอยู่ คือเป็น 8 เขต 9 เทศบาล รัฐบาลส่วนมณฑลไต้หวันนั้นเป็นองค์การปกครองสูงสุดของมณฑล ภายใต้รัฐบาลนี้มีกรมอยู่ 13 กรม หลังจากที่ผืนแผ่นดินใหญ่ตกไปอยู่ในการปกครองของฝ่ายจีนคอมมิวนิสต์ รัฐบาลกลางได้ย้ายไปยังไต้หวัน และยังคงรักษารูปเดิมไว้คือภายใต้การนำของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีนั้นมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 5 ยวน คือบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ การตรวจสอบ และควบคุม

รัฐบาลจีนเสรีได้ดำเนินนโยบายตามอุดมการณ์แห่งหลักไตรราชภูร์ของ ดร.ซุนยัตเซ็น ผู้เป็นบิดาแห่งระบอบสาธารณรัฐ ในการดำเนินการปกครองไต้หวัน ด้วยความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงมณฑลไต้หวันเป็นมณฑลตัวอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ย้ายรัฐบาลกลางมายังไต้หวันแล้ว ภายใต้การนำของประธานาธิบดีเจียง ไค เช็ค และโดยการแนะนำของรัฐบาลกลาง การปกครองก็ได้ดำเนินไปด้วยความก้าวหน้าอย่างน่าสังเกต ความเจริญในทางเศรษฐกิจ ในทางความมั่นคงปลอดภัย และในทางวัฒนธรรม เป็นต้น มณฑลไต้หวันได้กลายเป็นปราการต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแท้จริง รวมทั้งเป็นปราการสำคัญของแนวร่วมต่อต้านคอมมิวนิสต์ของโลกเสรีด้วย ระบอบการปกครองภายในไต้หวันและโครงสร้างข้าราชการของไต้หวันมีแนวโน้มทันสมัยมากขึ้น โครงสร้างข้าราชการของไต้หวันมีบทบาทในการควบคุมกลุ่มทุนใหญ่ได้ ลัทธิไตรราชภูร์ของ ดร.ซุนยัตเซ็น ก็เป็นความคิดที่สะท้อนการควบคุมทุนของวัฒนธรรมจีนได้อย่างดี ที่สำคัญไต้หวันมีข้าราชการพรรคก๊กมินตั๋งที่อยู่ในฐานะนักปกครองที่สำคัญล้วนมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ ไม่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นในไต้หวัน แต่กลับมีความขัดแย้งที่ลึกซึ้งอยู่และต่อมามีผลทำให้เกิดขบวนการประชาธิปไตยซึ่งทุกวันนี้เรียกกันว่า กลุ่มตั้งไต้หวันหรือพวกนอกพรรคและพัฒนาเติบโตขึ้นมาเป็นพรรคฝ่ายค้านในระบบการเมือง



ปัจจุบันได้หันมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีที่ได้จากการเลือกตั้งเป็นประมุขของประเทศ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เมืองหลวงคือกรุงเทพฯ ใช้ภาษาจีนกลาง (แมนดาริน) เป็นภาษาหลักและเป็นภาษาราชการ ใช้ภาษาจีนฮกเกี้ยนเป็นภาษาท้องถิ่น เขตพื้นที่การปกครองแบ่งเป็น 16 จังหวัด คือ ไทเป คีลิ่ง เกาหยวน อี้หลาน ซินจู๋ เม่าลี่ ไถจง ฮัวเหลียน หั่นโถว จังหว่า หยุนหลิน เจียอี้ ไถหนาน ไถตง ผิงตงและเกาสง ในส่วนของเขตกรุงเทพฯ และนครเกาสงมีการปกครองในระบบเทศบาล มีนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีนายกเทศมนตรีบริหารขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง ส่วนอีก 14 จังหวัดมีผู้ว่าราชการมาสมัครรับเลือกตั้งขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลาง ประกอบด้วยสมัชชาแห่งชาติ และสภา 5 สภา คือ

1. สภาบริหาร รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และปฏิบัติงานตามนโยบาย
2. สภานิติบัญญัติ รับผิดชอบในการบัญญัติกฎหมายและสอดส่องดูแลการบริหารงานของสภาบริหาร
3. สภาตุลาการ มีหน้าที่พิจารณาและตัดสินความทางแพ่ง อาญา คดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการและระเบียบวินัยของข้าราชการ
4. สภาสอบคัดเลือก มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบคัดเลือก บรรจุแต่งตั้งและบริหารข้าราชการ
5. สภาตรวจสอบ เป็นสถาบันตรวจสอบสูงสุดของชาติ มีอำนาจในการลงโทษหรือปลดข้าราชการ ตรวจสอบการทุจริต ประพฤติมิชอบ

สภาพเศรษฐกิจ ได้หันเป็นประเทศอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ. 2539 มีผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) มีมูลค่า 7,516,109 ล้านบาท (273,810.90 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) มีรายได้ประชาชาติ

เท่ากับ 322,301 เหรียญจีน(11,740 เหรียญสหรัฐต่อคน)<sup>2</sup> สินค้าเข้าที่สำคัญ ส่วนใหญ่เป็นวัตถุดิบเพื่อการผลิตด้านงานอุตสาหกรรม เช่น อุปกรณ์เครื่องจักรกล อิเล็กทรอนิกส์ เคมีภัณฑ์ โลหะภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ตลอดจนอุปกรณ์เพื่อการประกอบยานพาหนะ เครื่องวัดนาฬิกา เครื่องดนตรี นอกจากนี้ยังมีวัตถุดิบทางการเกษตร เช่น แป้งข้าวโพด ถั่วเขียว ข้าวบาร์เลย์ ข้าวสาลี เป็นต้น สินค้าออกที่สำคัญ ส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป หรือสำเร็จรูปทางด้านอุตสาหกรรม เช่น เครื่องจักรกล อิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ โลหะภัณฑ์ต่างๆ ผลิตภัณฑ์ยาง และพลาสติก อุปกรณ์เกี่ยวกับยานพาหนะ ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับของเล่น เป็นต้น

สภาพสังคมได้หันมีแนวโน้มการเปิดรับอารยธรรมตะวันตกมาผสมผสานกับวัฒนธรรมดั้งเดิมมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อนโยบายและกิจกรรมต่างๆทางสังคม อีกทั้งพยายามผลักดันตนเองให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติมากขึ้นด้วย ศาสนาประจำชาติ คือศาสนาพุทธลัทธิมหายาน ศาสนาที่มีประชาชนนับถือรองลงมาคือ เต๋าและคริสต์ ทั้งนี้กายคริสเตียนและนิกายคาทอลิก รวมทั้งอิสลาม เป็นต้น ระบบการศึกษาภาคบังคับมีระยะเวลา 9 ปี ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้น มีวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย 130 แห่ง อัตราผู้รู้หนังสือร้อยละ 94 การสาธารณสุข มีอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากร 1:800 คน

สถานการณ์ด้านแรงงานทั่วไป จากข้อมูลของ Directorate General of Budget , Accounting and Statistics (DGBAS) ระบุว่าในเดือนพฤศจิกายน 2539 มีผู้อยู่ในวัยทำงาน 9.4 ล้านคน เป็นผู้มีงานทำ 9.13 ล้านคน จำนวนผู้ว่างงาน 269,000 คน (อัตราการว่างงานร้อยละ 2.86)<sup>3</sup>

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> สำนักแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง(ส่วนที่ 2)ไทเป, "สถานการณ์แรงงานไทยในไต้หวัน," กุมภาพันธ์ 2540, หน้า 2.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

## ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไต้หวัน

เศรษฐกิจของไต้หวันค่อยๆเจริญเติบโต จนในที่สุดจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไต้หวันนั้นสามารถแบ่งออกเป็นช่วงๆได้ดังนี้<sup>4</sup>

1. ช่วงที่เป็นอาณานิคม ในปี พ.ศ.2438-2488 ซึ่งถูกปกครองโดยญี่ปุ่นภายใต้สนธิสัญญาชิโมโนะเซกิ ในปี พ.ศ.2438 ทางญี่ปุ่นได้พัฒนาเกาะไต้หวันนี้เป็นแหล่งผลิตข้าวและน้ำตาล โดยการพัฒนาระบบชลประทาน การปรับปรุงการขนส่ง แหล่งพลังงาน เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบให้กับญี่ปุ่นที่สำคัญ และได้พัฒนาสิ่งจำเป็นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สาธารณสุข และเทคนิคต่างๆ

2. ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2488-2492 โครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วงนี้ถูกทำลายจากการทิ้งระเบิดของสงครามและในปี พ.ศ.2492 เมื่อเหมาเจ๋อตงปฏิวัติสำเร็จและนำเอาระบบคอมมิวนิสต์เข้ามาปกครองจีนแผ่นดินใหญ่ รัฐบาลก็กักตุนได้อพยพจากจีนแผ่นดินใหญ่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลที่เกาะไต้หวัน ช่วงนี้เศรษฐกิจไต้หวันเริ่มได้รับการช่วยเหลือในด้านการทหารและงบช่วยเหลือจากทางสหรัฐอเมริกา ทำให้ลดค่าเงินเฟ้อลงได้มาก ในปี พ.ศ.2492 ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประมาณร้อยละ 60 เป็นชาวนา ทำให้รัฐบาลมีการปฏิรูปที่ดินตามคำแนะนำของสหรัฐอเมริกา ภายใต้รัฐบาลของนายพลเจียงไคเช็ค ซึ่งประสบความสำเร็จทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงนั้น ซึ่งการผลิตข้าวเป็นสิ่งสำคัญของประเทศ มีการพัฒนาอุตสาหกรรมทางเกษตรมากขึ้น ซึ่งภายใต้การปฏิรูปที่ดินทำให้ที่ดินราคาถูกลงและมีผลผลิตจำนวนมาก ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในรัฐบาลนี้มากขึ้นและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

3. ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2493- 2503 เป็นช่วงควบคุมการนำเข้า และควบคุมอัตราการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ ในภาคการผลิตขยายตัวอย่างรวดเร็ว เศรษฐกิจขนาดเล็กเริ่มแข็งแกร่ง มีการนำสินค้าเข้าประเภทเครื่องดื่ม บุหรี่ สิ่งทอเสื้อผ้า กระดาษและซีเมนต์ ซึ่งยังคงได้รับการแนะนำจากสหรัฐอเมริกาอยู่

<sup>4</sup> Fred Robins, "Taiwan's economic success," in Emerging economic system in Asia, ed. Kyoko Sheridan (Australia : Allen & Unwin , 1998), pp.45-65.

บันไดสู่ความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญคือความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบเงินช่วยเหลือหรือการช่วยทางด้านทหาร ซึ่งทำให้ประหยดงบประมาณในด้านการทหารคล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่น และรวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 มีการจัดตั้งคณะกรรมการเสถียรภาพทางเศรษฐกิจขึ้น(Economic Stabilization Board : ESB) มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 4 ปี ซึ่งแผนพัฒนาในช่วงแรกปฏิบัติตามคำแนะนำของสหรัฐอเมริกา และแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่อมาเริ่มมีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเงิน รวมถึงการวางแผนมองไปถึงปี พ.ศ.2543 ในปี พ.ศ.2529 ด้วย

4. ช่วงพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมส่งออก (พ.ศ.2503 -2516) ซึ่งเป็นช่วงการเจริญเติบโตในด้านอุตสาหกรรมส่งออก จัดตั้งเขตการส่งออก มีอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญได้แก่ เสื้อผ้า สิ่งทอ เครื่องยนต์เบา วิทยุ โทรทัศน์ ส่วนประกอบอิเล็กทรอนิกส์ และรองเท้า รายได้การส่งออกพุ่งสูงขึ้นจากปี พ.ศ.2506 – พ.ศ.2516 ทุกปีๆละร้อยละ 40 แสดงให้เห็นว่าการส่งออกสามารถทำกำไรให้กับประเทศอย่างมหาศาล

5. ช่วง พ.ศ.2516 - 2523 ช่วงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมภายในประเทศ การลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ภายในประเทศมีมากขึ้นกว่าการส่งออก ไม่ว่าจะเป็นท่าเรือ เกาสง โรงงานปิโตรเคมีขนาดใหญ่ สนามบินไทยแห่งใหม่ การพัฒนาท่าเรือและทางรถไฟทางด้านชายฝั่งทะเลตะวันออก รวมถึงโครงการ ทำให้ต้องมีการนำเข้าเทคโนโลยี และสินค้าทุนต่างๆรวมถึงช่วงนี้เองที่ทำให้แรงงานไม่มีฝีมือเริ่มขาดแคลน

6. ช่วงการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ เทคโนโลยีที่สูงขึ้น(พ.ศ.2523 – 2541) เป็นช่วงการวิจัยและพัฒนา, การศึกษา, การฟื้นฟูเศรษฐกิจและเทคโนโลยี มีการพัฒนาอุตสาหกรรมวงจรไฟฟ้าคอมพิวเตอร์ ซึ่งทำให้ได้วันเป็นผู้นำในการพัฒนาอุตสาหกรรมชิ้นส่วนวงจรไฟฟ้า(IC) และเป็นอันดับที่ 6 ของโลกในการผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ซึ่งประสบกับปัญหาแรงงานที่มีราคาสูง

โดยสรุปการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไต้หวันจากความยากจนมาสู่ความมั่งคั่งรุ่งเรือง อาจแบ่งเป็น 2 ช่วงสำคัญดังนี้<sup>5</sup>

<sup>5</sup> หยู จง-เซียน , เดอะ สดอวี ออฟ ไต้หวัน”เศรษฐกิจ, แปลโดย ทิพวัลย์ บุรณสิงห์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์(1987) ,2542), หน้า 5-18.

1. การเปลี่ยนแปลงจากเกษตรกรรมสู่อุตสาหกรรม (พ.ศ.2495-2523) เศรษฐกิจของไต้หวันมีพื้นฐานทางการเกษตรเป็นหัวใจสำคัญมาจนถึงปี พ.ศ.2505 รัฐบาลได้ปกป้องสินค้าเกษตรภายในประเทศด้วยมาตรการต่างๆ เช่นการตั้งภาษีศุลกากรที่สูง วางระเบียบการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ให้ผู้ผลิตใช้เงินตราสำรองต่างประเทศน้อยที่สุด ทำให้ช่วงดังกล่าวสินค้าเกษตรเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของไต้หวัน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมน้ำตาล หลังจากนั้นเริ่มเข้าสู่ช่วงอุตสาหกรรมเริ่มในปี พ.ศ.2505 ผลผลิตทางอุตสาหกรรมเริ่มมีมูลค่าที่มากกว่าทางเกษตรกรรม รัฐบาลได้เริ่มพัฒนาการค้ากับต่างประเทศ จัดตั้งระบบการส่งออกและเขตอุตสาหกรรม เพื่อรองรับแรงงานจำนวนมากในชนบท และเน้นอุตสาหกรรมการส่งออก เน้นแรงงานในการผลิต ผลจากการแรงงานมีราคาถูก ทำให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศมาตรการปฏิรูปการเงินและเศรษฐกิจ 19 ประการ ในปี พ.ศ.2502 และรัฐบัญญัติเพื่อการส่งเสริมการลงทุน ในปี พ.ศ.2503 และหลังจากวิกฤตการณ์พลังงานทั้งสองครั้งในปี พ.ศ.2516 และ พ.ศ.2522 รัฐบาลได้ผลักดันโครงการก่อสร้างหลัก 12 โครงการ ซึ่งเป็นการวางระบบการอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานและพัฒนาอุตสาหกรรมหนักด้านเคมี และได้ยกเลิกข้อจำกัดทางด้านการค้าลง โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2506-2523 เป็นช่วงที่เกิดการขยายตัวรวดเร็วที่สุด โดยคงอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อปีไว้ได้ที่ร้อยละ 10 ตลอดระยะเวลาดังกล่าว

2. การขยายตัวทางอุตสาหกรรม (พ.ศ.2524-2538) ไต้หวันได้พัฒนาความสัมพันธ์กับจีนแผ่นดินใหญ่ ซึ่งในปี พ.ศ.2530 ได้เริ่มมีการอนุญาตติดต่อกันระหว่างพลเมืองของไต้หวันกับจีนแผ่นดินใหญ่ ทำให้ชาวไต้หวันมีการไปลงทุนในจีนแผ่นดินใหญ่มาก โดยในปี พ.ศ.2527 รัฐบาลได้ประกาศแผนงานสู่ความเป็นเสรีและมีความเป็นโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจทั้งในส่วนธุรกิจของเอกชน และส่วนที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ในปี พ.ศ.2534 รัฐบัญญัติเพื่อการยกระดับอุตสาหกรรมให้นำออกใช้ อุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานได้ถูกแทนที่ด้วยอุตสาหกรรมที่เน้นเทคโนโลยีและเงินทุน มีการสร้างอุทยานวิทยาศาสตร์อุตสาหกรรมซินจู๋ ทำให้อุตสาหกรรมต้องยกระดับเนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีที่สูงขึ้น แรงงานภายในประเทศมีราคาสูงขึ้น และจากแรงกดดันของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ได้เน้นอุตสาหกรรมเน้นแรงงาน และชาวจีนที่มีความรู้ความชำนาญด้านเทคโนโลยีได้กลับเข้ามาพัฒนาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และสารสนเทศ ทำให้บางธุรกิจที่เน้นแรงงานต้องยกระดับการใช้เทคโนโลยี และบ้างก็ย้ายฐานการผลิตยังต่างประเทศ



นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 เป็นต้นมา ได้หวั่นมีความต้องการแรงงานไทยมากขึ้นโดยลำดับ โดยแรงงานไทยเป็นแรงงานชาติแรกที่ได้หวั่นอนุญาตให้เข้าไปทำงานในประเทศเนื่องจากบริษัทผู้รับเหมาของได้หวั่นซึ่งมีฝีมือของแรงงานไทยที่เคยร่วมงานด้วยการรับเหมางานของบริษัทในต่างประเทศในปี พ.ศ.2536 และรัฐบาลได้หวั่นได้รับแรงกดดันทางการเมืองให้มีนโยบายรับแรงงานต่างชาติเข้ามาแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ

ดังนั้น เศรษฐกิจของได้หวั่นได้พัฒนามาจากพื้นฐานที่มั่นคงทางเกษตรกรรม และไปสู่อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นที่มาของโครงการก่อสร้างหลักทั้งหลายในปี พ.ศ.2522 และประชาชนภายในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีเนื่องจากกิจการส่งออกที่เน้นแรงงานในการผลิต ได้สร้างงานจำนวนมากให้กับคนว่างงานกลุ่มใหญ่ทั้งในชนบทและในเมือง โดยร้อยละ 85 ของประชาชนได้หวั่นนั้นจะมีบ้าน เครื่องใช้ไฟฟ้า ซึ่งมีอัตราใกล้เคียงหรือเกือบจะเท่ากับของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ทำให้อัตราการว่างงานลดลงมาเรื่อยจากก่อนปี พ.ศ.2513 อยู่ที่ร้อยละ 3 และมาถึงช่วงหลังของทศวรรษที่ 1980 อัตราการว่างงานของได้หวั่นได้ลดลงมาจนต่ำกว่าร้อยละ 2 จนทำให้ได้หวั่นเกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน และเริ่มหันไปว่าจ้างแรงงานจากต่างประเทศ เนื่องจากยังคงมีอุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานอยู่จำนวนมากในได้หวั่นที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานหนัก สกปรก ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มที่อุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานเหล่านี้จะมุ่งย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศมากขึ้น แต่ยังมีแนวโน้มที่ได้หวั่นยังมีความต้องการแรงงานจากต่างชาติคงอยู่ต่อไปอีกหลายปี

ได้หวั่นเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูง และเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นสำคัญ เศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศเป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อมถึงปานกลาง ที่เป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อประชาชนของประเทศมีเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น รายได้มากขึ้น มีความรู้การศึกษาที่ดี จากการพัฒนาของประเทศ ทำให้ประชาชนเริ่มมีธุรกิจที่เป็นของตัวเองและแรงงานที่ใช้กำลังกายเป็นหลักเริ่มขาดแคลน และหายากมากขึ้น เนื่องจากคนในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การมาทำงานที่ใช้แรงงาน กำลังกายนั้น ประชาชนชาวได้หวั่นที่มีความเป็นอยู่ที่ดีก็จะไม่ทำงานประเภทนี้ แต่อุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออกและใช้แรงงานเป็นสำคัญ และประกอบกับการขยายโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หลายโครงการภายในประเทศ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป โดยอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น คอมพิวเตอร์ เซมิคอนดักเตอร์ เป็นต้น ทำให้ต้องมีการจ้างแรงงานจากต่างประเทศ และเริ่มรับแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงานภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดแคลนแรงงาน ประเทศไทยเป็น



ประเทศหนึ่งที่ได้รับอนุญาตให้ส่งแรงงานเข้าไปทำงานในไต้หวัน ซึ่งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของไต้หวันที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของตนต่อไป และพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ต้องมีการใช้แรงงานที่ใช้ กำลังกายอยู่มาก ทำให้เกิดแรงกดดันที่รัฐบาลไต้หวันต้องนำเข้าแรงงานจากต่างชาติ และเมื่อมีความจำเป็นเพื่อผลประโยชน์ของประเทศ ไต้หวันจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับประเทศที่จัดส่ง แรงงานเข้ามาทำงานในไต้หวัน ทั้งในด้านการจัดส่งแรงงาน และความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการจัดส่งแรงงาน หรือปัญหาการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและแรงงาน เป็นต้น

## นโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลไต้หวัน

### 1. นโยบาย

นโยบายของรัฐบาลไต้หวันคือ นำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อแก้ไขภาวะการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ โดยยึดหลักเสมอภาคและเอื้อผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยนายจ้างและลูกจ้างจะร่วมมือกันบนพื้นฐานแห่งความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ให้แรงงานต่างชาติได้รับผลประโยชน์อันพึงได้ ขณะเดียวกันนายจ้างก็มีแรงงานเพียงพอต่อความต้องการในการผลิต โดยมีคณะกรรมการกิจการแรงงาน สภาบริหาร สาธารณรัฐจีน (C.L.A.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยแบ่งออกเป็นหลายฝ่ายดังนี้<sup>6</sup>

- ฝ่ายวิจัยและวางแผน
- ฝ่ายแรงงานสัมพันธ์
- ฝ่ายเงื่อนไขแรงงาน
- ฝ่ายสวัสดิการแรงงาน
- ฝ่ายประกันภัยแรงงาน
- ฝ่ายความปลอดภัยและอนามัยแรงงาน
- ฝ่ายตรวจสอบแรงงาน
- สถาบันวิจัยความปลอดภัยและอนามัยในการทำงานของแรงงาน
- กรมฝึกอาชีพ

<sup>6</sup> คณะกรรมการการแรงงาน สภาบริหาร สาธารณรัฐจีน, “คู่มือแรงงานต่างชาติ,” 1 พฤษภาคม 2541. หน้า 3, 28-29.

และยังประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานบริหารนิคมอุตสาหกรรมแปรรูป

การส่งออก กระทรวงเศรษฐกิจ สำนักงานบริหารสวนวิทยาศาสตร์เมืองชินจู กองแรงงานรัฐบาลมณฑลไต้หวัน กองแรงงานเทศบาลไทเป กองแรงงานเทศบาลนครเกาสง แผนกกิจกรรมสังคมเขตอิหลาน กองแรงงานไทเป คันที เป็นต้น ซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่ดูแลแรงงานต่างชาติในเขตมณฑลต่างๆ และแหล่งผลิตหรืออุตสาหกรรมของประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวของไต้หวัน คือกฎหมายแรงงาน(The Employment Service Act) นอกจากส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของคนงานต่างชาติที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ระบุอยู่ในกฎหมายแรงงานของไต้หวันอยู่แล้วนั้นซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการดูแลแรงงานต่างด้าวในไต้หวัน เนื้อหาสาระส่วนใหญ่ของกฎหมายจะต้องไม่เป็นการแย่งโอกาสการได้งานของแรงงานไต้หวัน ซึ่งถือเป็นภัยความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของไต้หวัน ซึ่งสามารถแบ่งอธิบายได้ดังนี้

1. ประเภทของแรงงานต่างด้าวที่เป็นงานไร้ฝีมือหรือไม่ใช่งานวิชาชีพที่สามารถทำงานในไต้หวันได้และกฎหมายอนุญาตให้จ้างทำงานได้มี 3 อย่างคือ คนทำงานบ้านทั่วไปหรือแม่บ้านงานที่ทางการเห็นว่าจำเป็นสำหรับการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งอนุญาตให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ในส่วนนี้เห็นได้จากการนำเข้าแรงงานไทยในการพัฒนาโครงการสาธารณูปโภคต่างๆของไต้หวันที่สำคัญ และงานสุดท้ายคืองานอื่นที่ทางการเห็นว่าจำเป็นเพราะคนงานไต้หวันทำไม่ได้ จะเห็นได้ชัดเจนว่าที่กฎหมายกำหนดมาเช่นนี้เนื่องจากคนไต้หวันมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและมีค่านิยมไม่ทำงานที่ใช้แรงงานหนัก เห็น้อย สกปรก จำเป็นที่จะต้องว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมาทำงานได้<sup>7</sup>

2. ระยะเวลาที่จะว่าจ้างคนงานต่างด้าวได้กำหนดไว้ไม่เกิน 2 ปี อาจขยายเวลาได้อีก 1 ปี รวมแล้วไม่เกิน 3 ปี โดยได้รวมถึงแรงงานไร้ฝีมือและงานที่กำหนดไว้ว่าจำเป็นสำหรับการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและงานอื่นที่คนงานไต้หวันทำไม่ได้ และลูกจ้างที่ต้องการย้ายงานจะต้องขอให้นายจ้างคนเก่าและนายจ้างคนใหม่ร่วมกันยื่นคำร้องขออนุญาต แต่งาน 3 ประเภทที่กล่าวถึงไว้แล้วนั้นไม่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนงาน และทางรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนพิเศษขึ้นและนาย

<sup>7</sup> employment service act , 1997 article 48.

จ้างที่จ้างงาน 3 ประเภทดังกล่าวจะต้องจ่ายเงินที่เรียกว่า employment stabilization fee เข้ากองทุนเพื่อนำไปส่งเสริมการจ้างงานในประเทศ ถ้านายจ้างไม่นำเงินเข้ากองทุนอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวได้<sup>8</sup>

3. ถ้าเกิดกรณีว่าลูกจ้างขาดงานเกิน 3 วันติดต่อกันโดยไม่ได้ลาและขาดการติดต่อ หรือลูกจ้างมีปัญหารุนแรงในการทำงานกับนายจ้าง หรือระยะเวลาจ้างงานตามที่ได้รับอนุญาตสิ้นสุดลงต้องแจ้งทางการระดับท้องถิ่นหรือตำรวจทันที เนื่องจากทางไต้หวันเกรงว่าแรงงานที่มีปัญหาข้างต้นจะก่อให้เกิดปัญหาการทำผิดกฎหมายอื่นๆตามมา เช่นการหลบหนีอยู่ในไต้หวัน หรือการก่ออาชญากรรมขึ้นได้ เพื่อเป็นการป้องกันความมั่นคงของไต้หวันด้วย รวมถึงนายจ้างจะต้องไม่จ้างแรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือใบอนุญาตหมดอายุ หรือใช้ชื่อตนเองจ้างแรงงานต่างด้าวแต่กลับไปให้ทำงานกับผู้อื่นหรือจ้างแรงงานต่างด้าวโดยใช้ชื่อของผู้อื่น รวมถึงการให้แรงงานต่างด้าวทำงานอื่นไม่ตรงกับที่ได้รับอนุญาต โดยถ้านายจ้างฝ่าฝืนมีการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย 1 คน มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และทำงานหนักใช้โทษหรือเสียค่าปรับไม่ต่ำกว่า 90,000 เหรียญไต้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าหากจ้าง 2 คน โทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และทำงานหนักหรือปรับ 300,000 เหรียญไต้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่เป็นบริษัทหรือนิติบุคคล ให้ลงโทษทั้งผู้กระทำผิดและผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย เป็นวิธีการในการควบคุมปริมาณแรงงานต่างด้าวได้ไม่ให้เกิดการหลบหนีสลับเปลี่ยนงานจนไม่สามารถรู้ได้ว่าทำงานอยู่กับใครและจะกลายเป็นปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งถ้ามีมากก็จะกระทบต่อสังคมไต้หวันได้ โดยแรงงานต่างด้าวเองก็ถูกกำหนดให้ทำงานกับนายจ้างตรงกับที่ระบุไว้ห้ามทำงานกับนายจ้างที่ชื่อไม่ตรงกับใบอนุญาตทำงานรวมถึงงานที่ต้องตรงกับที่ระบุไว้เช่นเดียวกัน และได้ควบคุมโรคติดต่อโดยกำหนดให้ต้องเข้ารับการตรวจโรคและผ่านการตรวจโรค การขาดงานเกิน 3 วัน การมีปัญหารุนแรงกับนายจ้าง และระยะเวลาว่างสิ้นสุด เอกสารเกี่ยวกับการจ้างงานและการเดินทางไม่สมบูรณ์ การกระทำผิดละเมิดกฎหมายอื่นๆของไต้หวันและทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรง ทั้งหมดในกรณีของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวนั้นจะต้องถูกยึดใบอนุญาตและออกนอกประเทศทันที และไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานอีก<sup>9</sup> สังเกตได้ว่าไต้หวันได้ใช้กฎหมายแรงงานในการควบคุมปริมาณแรงงานต่างด้าว รวมถึงพฤติกรรมโรคติดต่อต่างๆไม่ให้เข้ามามีผลกระทบต่อคนไต้หวันได้

<sup>8</sup> employment service act , 1997 article 49-51.

<sup>9</sup> employment service act , 1997 article 52-54,58.

4. นายจ้างจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายในการควบคุมตัวของคนงานที่ถูกทางการส่งตัวกลับประเทศและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดพิธีศพให้คนงานที่เสียชีวิตระหว่างการจ้างงาน โดยเงินที่จ่าย employment stabilization fee ต้องเพียงพอจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายข้างต้น ถ้านายจ้างเพิกเฉยไม่จ่ายหรือจ่ายไม่พอ แม้จะได้รับการแจ้งให้ทราบอย่างเป็นทางการแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้นายจ้างชดใช้เงินดังกล่าว<sup>10</sup> จะเห็นว่าเป็นระบบการประกันสังคมที่อาจจะต้องสูญเสียจากการจ้างแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นได้ และได้โยนภาระให้กับนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นผู้รับผิดชอบ

5. ห้ามนายจ้างเสนองานให้แรงงานต่างด้าวทำโดยผิดกฎหมาย ซึ่งถ้าฝ่าฝืนมีบทลงโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ทำงานหนักหรือจ่ายค่าปรับ 150,000 เหรียญได้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่เสนองานให้แรงงานต่างด้าวทำโดยหวังผลกำไรด้วยแล้ว ต้องมีโทษจำคุก 3 ปี ทำงานหนัก หรือเสียค่าปรับ 600,000 เหรียญได้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่เป็นนายหน้าจัดหางาน และยังกระทำความผิดซ้ำอีก มีโทษสูงขึ้นเป็นจำคุก 5 ปี ทำงานหนัก หรือปรับ 1,500,000 เหรียญได้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าเป็นบริษัทหรือนิติบุคคล ให้ลงโทษทั้งตัวผู้กระทำผิดและผู้รับผิดชอบ<sup>11</sup> จะเห็นได้ว่าได้กำหนดโทษสำหรับการจ้างแรงงานต่างด้าวเถื่อนที่ไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งโทษที่มีได้ครอบคลุมการทำงานหนักลงไปด้วยเพื่อผู้กระทำผิดแม้ว่าจะมีเงินจำนวนมากแต่ก็ต้องถูกทำงานหนักและจำคุกเช่นกัน

6. ในส่วนการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นผลในทางปฏิบัตินั้น ได้มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่และตำรวจหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร สามารถเข้าตรวจค้นสถานประกอบการที่สงสัยว่าจะมีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องไม่หลบหนี ปฏิเสธหรือขัดขวางกับการตรวจค้น ผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือดังกล่าวจะต้องมีโทษปรับไม่ต่ำกว่า 15,000 เหรียญได้หวัน และไม่เกิน 150,000 เหรียญได้หวัน และสถานประกอบการที่กระทำผิดอย่างรุนแรงจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการบางส่วนหรือทั้งหมด<sup>12</sup>

กฎหมายแรงงานได้หวันดังกล่าวมีบทลงโทษที่รุนแรงและชัดเจนกับรัฐที่เสียประโยชน์ไปในเรื่องของความมั่นคงทางสังคมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถควบคุมได้

<sup>10</sup> employment service act , 1997 article 55.

<sup>11</sup> employment service act , 1997 article 56,59.

<sup>12</sup> employment service act , 1997 article 57,61,63.

ทั้งนายจ้าง บริษัท กิจการของนายจ้าง และตัวแรงงานต่างด้าวที่ต้องมาร่วมรับผิดชอบเมื่อทำผิดกฎหมายขึ้น เช่นในกรณีของคนงานไทยที่หลบหนีไปจากนายจ้างเพื่อทำงานอื่น เมื่อมามอบตัวกับตำรวจโดยผ่านองค์กรเอกชน จะต้องจ่ายเงินค่าตัวเครื่องบินเอง ซึ่งไต้หวันยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มามอบตัวไว้ดังนี้

หลบหนีไม่เกิน 1 ปี                      เสียค่าปรับ                      650 เหรียญไต้หวัน

หลบหนี                      1-5 ปี                      เสียค่าปรับ                      10,000 เหรียญไต้หวัน

หลบหนี                      5 ปีขึ้นไป                      เสียค่าปรับ                      15,000 เหรียญไต้หวัน ซึ่งในบางกรณีมีการ

ลงโทษจำคุกด้วย

ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยและไต้หวันบังคับใช้อยู่ประกอบด้วยกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 1966(International Covenant on Civil and Political Rights)และปฏิญญาของ ILO (ILO Declaration) มีหลัก 4 ข้อที่เกี่ยวกับแรงงานคือ

1. เสรีภาพในการรวมตัวและต่อรองเป็นกลุ่ม
2. กำจัดการบังคับใช้แรงงาน
3. กำจัดการใช้แรงงานเด็ก
4. กำจัดการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานและอาชีพ

## 2. การดำเนินการ

### 2.1. การดำเนินการต่อแรงงานต่างชาติ

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 รัฐบาลไต้หวันมีนโยบายให้นำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ โดยให้นำเข้าได้ในกิจการประเภทที่ขาดแคลนแรงงานเท่านั้น ซึ่งได้มีการนำเข้าแรงงานจากประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย โดยในระยะแรกไต้หวันอนุญาตให้คนงานต่างชาติอยู่ในไต้หวันไม่เกิน 2 ปี และได้ขยายเป็น 3 ปี เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม



2540 และไม่อนุญาตให้ผู้ที่เคยทำงานในไต้หวันแล้วกลับไปทำงานอีกเป็นครั้งที่ 2 โดยมีมาตรการตรวจสอบกับผู้ที่ยื่นชื่อขออนุญาต ในการยื่นขอวีซ่าเพื่อเดินทางกลับเข้าไปทำงานในไต้หวันอีกภายหลังจากทำงานครบ 3 ปี หรือถูกนายจ้างส่งกลับก่อนครบสัญญา หรือมีประวัติหลบหนีนายจ้าง หากตรวจพบว่าคนหางานคนใดมีปัญหาดังกล่าวข้างต้น ก็จะไม่อนุมัติวีซ่าให้กับคนหางานคนนั้น รัฐบาลไต้หวันมีนโยบายที่จะควบคุมจำนวนรวมของแรงงานต่างชาติให้อยู่ที่จำนวนประมาณ 300,000 คน โดยลักษณะงานที่สามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติได้ ดังนี้<sup>13</sup>

2.1.1.งานที่ต้องใช้ความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน

2.1.2.งานบริหารในกิจการของชาวจีนโพ้นทะเล หรือของชาวต่างชาติที่ได้รับอนุมัติให้จดทะเบียนจากรัฐบาล

2.1.3.งานที่เกี่ยวข้องกับการสอนในสถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชน ตั้งแต่ระดับอุดมศึกษาขึ้นไป หรือในโรงเรียนนานาชาติที่ได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้อง

2.1.4.งานสอนภาษาต่างประเทศในสถาบันการศึกษา ซึ่งจดทะเบียนอย่างถูกต้อง

2.1.5.งานด้านการศาสนาและศิลปะการแสดง

2.1.6.งานเกี่ยวกับการกีฬา เช่น โค้ชนักกีฬา นักกีฬา เป็นต้น

2.1.7.งานผู้ช่วยงานบ้าน

2.1.8.งานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมหรืองานที่เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างระดับใหญ่ๆของรัฐ ซึ่งได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐแล้ว

<sup>13</sup> สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, “สรุปข้อมูล แรงงานไทยในไต้หวัน,” มิถุนายน 2543.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)



### 2.1.9.งานอื่นๆที่มีลักษณะพิเศษที่จำเป็นต้องว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐเป็นกรณีๆไป

สำหรับไต้หวันซึ่งมีแรงงานไทยไปทำงานจำนวนมากที่สุดนั้นกฎหมายไต้หวันที่ยินยอมให้ว่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือได้โดยจัดประเภทเป็นงาน 3 ประเภทหลักๆคือ งานบ้าน งานที่จำเป็นสำหรับการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและงานที่คนไต้หวันทำไม่ได้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมาทางการไต้หวันได้หันมาใช้นโยบายควบคุมการจ้างงานแรงงานต่างด้าวให้อยู่เฉพาะในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนจำนวนมากเพื่อให้เกิดการผลิตในประเทศ วิธีการคือพยายามลดอัตราค่าจ้างจากเดือนละ 16,470 เหรียญจีน ลงและเริ่มเจรจ่านำเข้าแรงงานต่างด้าวในระบบรัฐต่อรัฐ ซึ่งจะเป็ผลดีต่อการนำเข้าแรงงานของไทยมากขึ้น<sup>14</sup>

ไต้หวันมีนโยบายแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยการเปิดขยายจำนวนคนงานต่างด้าวที่อยู่ในข่ายผ่อนผันให้ทำงานได้โดยถูกกฎหมาย ในระหว่างปี พ.ศ.2528-2535 เป็นเวลาถึง 7 ปี ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลดลงอย่างมาก รัฐบาลได้ใช้นโยบายขยายงานก่อสร้างที่เป็นสาธารณูปโภค เช่น รถไฟฟ้า ที่พักอาศัย การเคหะแห่งชาติ และใช้คนงานต่างด้าวเข้าไปทำงานในโครงการเหล่านี้เช่นเดียวกับสิงคโปร์ ต่างกันที่ว่าสิงคโปร์ดำเนินนโยบายนี้ เพราะมีความต้องการสาธารณูปโภคมากกว่า ส่วนไต้หวันมีเหตุผลอื่นประกอบด้วยคือต้องการสนองความต้องการของภาคเอกชนโดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมโรงงานและก่อสร้าง พร้อมกันนั้นก็ต้องการสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับประเทศต้นทางที่ส่งแรงงานต่างด้าวมาทำงานด้วย

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมา ไต้หวันเริ่มจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวให้ลดลงเพราะอัตราการว่างงานในประเทศสูงขึ้นมาก ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีการลงทุนสูงยังคงมีสิทธิ์ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะรัฐเห็นว่าช่วยทำให้เกิดรายได้ให้แก่ประเทศ แต่รัฐหันมาลดแรงจูงใจในการใช้แรงงานต่างด้าว โดยการลดอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานต่างด้าวให้ต่ำลงนอกจากนั้นยังใช้วิธีเจรจ่านำเข้าแรงงานในรูปรัฐต่อรัฐมากขึ้นและขยายจำนวนประเทศต้นทางที่ส่งแรงงานมาทำงานให้หลากหลายมากขึ้น<sup>15</sup> โดยมีหลักเกณฑ์การนำเข้าแรงงานต่างชาติดังนี้ คือ

<sup>14</sup> Supang Chantavanich, "Summary of the Findings on Migration from Thailand, the Impact of the Economic Recession and Guidelines for Thailand's future Policy," Paper presented at the Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, 18 September 2000. P.7.

<sup>15</sup> ibid., pp. 82-83.

เป็นประเภทงานที่ทางการไต้หวันกำหนดไว้ข้างต้น และจำนวนแรงงานต่างชาติในภาพรวมรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสมเป็นระยะๆ ไป ส่วนจะนำเข้าจากประเทศใด นายจ้างจะเป็นผู้พิจารณาเอง การว่าจ้างในอุตสาหกรรมการผลิต จ้างได้ไม่เกินร้อยละ 30 กิจการก่อสร้างจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 50 ของจำนวนแรงงานท้องถิ่น และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ลดจำนวนลงอีกร้อยละ 10 ของจำนวนที่ได้รับอนุญาต โดยนายจ้างที่จะประสงค์ว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ต้องยื่นความประสงค์รับสมัครแรงงานท้องถิ่นที่ศูนย์จัดหางานของรัฐในท้องถิ่นนั้นๆ และต้องประกาศในหนังสือพิมพ์รายวัน 3 ฉบับ ติดต่อกัน 3 วันเสียก่อน หลังจากนั้น 10 วัน หากไม่มีผู้ใดไปสมัคร นายจ้างจึงสามารถยื่นขอว่าจ้างแรงงานต่างชาติได้

คณะกรรมการกิจการแรงงานไต้หวัน(C.L.A.) ได้จัดตั้งศูนย์ตรวจสอบความปลอดภัยแรงงานเพื่อคุ้มครองแรงงาน โดยตรวจกิจการที่นำเข้าคนงานต่างชาติตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป หากพบว่ากิจการใดไม่ผ่านมาตรฐานที่กำหนดจะถือเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตนำเข้าแรงงานต่างชาติในครั้งต่อไปด้วย นอกจากนี้ทางการไต้หวันได้เปิดศูนย์ให้คำปรึกษาแรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานตามสัญญาจ้าง ( Oversea Contract Workers Counseling Center- Taipei ) เพื่อช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาของคนงานต่างชาติโดยบริการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย จิตวิทยา เสนอข่าวสารด้านการดำเนินชีวิตและความเป็นอยู่ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือกรณีเกิดปัญหาข้อพิพาท

อัตราการว่างงานของไต้หวันในปี พ.ศ.2542 อยู่ในระดับสูง โดยเฉลี่ยทั้งปีร้อยละ 2.69 และมีคนว่างงานเพิ่มขึ้น CLA จึงได้รับความกดดันให้ปรับลดและจัดระบบโควตา การนำเข้าแรงงานต่างชาติโดยลดจำนวนคนงานต่างชาติของนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแล้วลงร้อยละ 10 จากยอดเดิมที่เคยได้รับอยู่แล้ว โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 แต่การลดโควตานี้ไม่มีผลกระทบต่อการลดลงของจำนวนคนงานต่างชาติรวมทั้งคนงานไทย เนื่องจากรัฐบาลไต้หวันใช้นโยบายเพิ่มงบประมาณด้านการก่อสร้าง สาธารณูปโภค เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศทำให้ยอดจำนวนคนงานภาคการก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้น และจำนวนคนงานต่างชาติที่จะลดลงนี้จะไปจัดสรรให้กับนายจ้างในกิจการต่างๆ ซึ่งไม่เคยได้รับโควตามาก่อน และเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2542 รัฐบาลไต้หวันอนุญาตให้นายจ้างไต้หวันสามารถว่าจ้างแรงงานเวียดนามทำงานได้ ซึ่งปัจจุบันเวียดนามไม่มีบริษัทจัดหางานเอกชน โดยบริษัทที่จะจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศเป็นบริษัทของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีประมาณ 70 บริษัท คนงานไม่ต้องจ่ายค่าบริการล่วงหน้า แต่ค่าจ้างในแต่ละเดือน ต้องโอนเข้าบริษัทจัดหางานร้อยละ 12 ในจำนวนนี้เป็นของบริษัทจัดหางานร้อยละ 8 ที่เหลือ

ร้อยละ 4 เป็นภาษีเงินได้ที่ต้องเสียให้กับรัฐบาล ซึ่งเวียดนามจะส่งออกคนงานก่อสร้าง และคนงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

สถานติบัญญัติของไต้หวันได้ผ่านร่างกฎหมายมาตรฐานแรงงานฉบับแก้ไข ซึ่งแก้ไขมาตราที่ว่าด้วยการกำหนดเวลาทำงานปกติ จากเดิมที่กำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้าง ไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เป็นไม่เกิน 84 ชั่วโมงต่อสองสัปดาห์ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2544 เป็นต้นไป ซึ่งจะทำให้คนงานมีวันหยุดเพิ่มมากขึ้น จากเดิมที่วันหยุดสัปดาห์ละ 1 วัน โดยสามารถหยุดพักประจำสัปดาห์ได้ 2 แบบคือ

แบบที่ 1 สัปดาห์แรกหยุด 1 วันครึ่ง สัปดาห์ที่ 2 หยุด 2 วัน

แบบที่ 2 สัปดาห์แรกหยุด 1 วัน สัปดาห์ที่ 2 หยุด 2 วันครึ่ง

ในเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ด้านการทำงานนั้น<sup>16</sup> แบ่งดังนี้

ค่าจ้าง นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงในเรื่องค่าจ้างกันเอง กรณีที่กิจการของนายจ้างอยู่ในขอบข่ายการบังคับใช้ของกฎหมายมาตรฐานแรงงาน ค่าจ้างจะต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดไม่ได้ การจ่ายค่าจ้างต้องจ่ายในรูปของเงินเหรียญจีน แต่ในกรณีที่มีธรรมเนียมเคยปฏิบัติกันมา หรือมีความจำเป็นด้านธุรกิจ นายจ้างและลูกจ้างอาจทำความตกลงและระบุไว้ในสัญญาจ่ายค่าจ้างเป็นสินค้าหรือสิ่งของแทนเงินได้ และนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างทั้งหมดให้ลูกจ้างโดยตรง ทั้งนี้ ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายกำหนดหรือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมีการตกลงกันต่างหาก

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานทั่วไปหรือกรรมกร ในอัตราเดือนละ 15,840 เหรียญไต้หวัน หรือประมาณ 17,424 บาท โดยอัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญไต้หวัน (NT) ประมาณ 1.1 บาท สำหรับตำแหน่งช่าง กรรมกรจัดหางาน ได้กำหนดอัตราค่าจ้างไว้ดังนี้

- ช่างทั่วไป 16,678 เหรียญไต้หวันต่อเดือน ประมาณ 18,345.8 บาท

<sup>16</sup> ibid., pp.4-9.

- ช่างฝีมือ 18,093 เหรียญได้วันต่อเดือน ประมาณ 19,902.3 บาท
- ช่างฝีมือระดับสูง 18,370 เหรียญได้วันต่อเดือน ประมาณ 20,207 บาท

เวลาทำงานนั้นตามข้อตกลงในสัญญา แต่กิจการที่อยู่ในการควบคุมของกฎหมายมาตรฐานแรงงาน เวลาทำงานในวันปกติวันละ 8 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง เมื่อมีการขยายเวลาทำงานหรือทำงานล่วงเวลา ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเมื่อทำงานติดต่อกัน 4 ชั่วโมง จะต้องมีความหยุดพักอย่างน้อย 30 นาที ยกเว้นกรณีที่ทำงานเป็นกะหรือเป็นงานต่อเนื่องหรืองานด่วน ซึ่งนายจ้างสามารถจัดเวลาพักต่างหากในเวลาทำงานที่เหมาะสมให้ลูกจ้างได้

วันหยุดพักและการลางาน โดยกิจการที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของกฎหมายแรงงาน ให้เป็นไปตามในสัญญาจ้างงาน สำหรับกิจการที่อยู่ในขอบข่ายการบังคับใช้ของกฎหมายมาตรฐานแรงงานให้ปฏิบัติตามกฎหมายดังนี้ คือ การทำงานในทุก 7 วันต้องมีวันหยุดพัก 1 วัน เมื่อทำงานครบ 1 ปี นับแต่ปีที่ 2 เป็นต้นไป จะมีวันหยุดพักร้อนประจำปี โดยมีค่าจ้างปีละ 7 วัน ในส่วนของการลางาน การลาที่จะไม่ได้รับค่าจ้างและต้องเขียนใบลายื่นต่อนายจ้างล่วงหน้า วันลาที่จะสมตลอดทั้งปี ห้ามเกิน 14 วัน ในส่วนของการลาป่วย กรณีเป็นผู้ป่วยนอกสามารถลาป่วยไม่เกิน 30 วัน แต่ในกรณีลาป่วยเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในงาน จะได้รับค่าจ้างตามปกติ

การทำงานล่วงเวลา โดย 2 ชั่วโมงแรก ชั่วโมงละ 1.33 เท่าของค่าจ้างในชั่วโมงปกติ และทำงานตั้งแต่ชั่วโมงที่ 3 ขึ้นไป ชั่วโมงละ 1.66 เท่าของอัตราค่าจ้างในชั่วโมงปกติ ทำงานในวันหยุดคิดเป็น 2 เท่าของค่าจ้างวันทำงานปกติ

การประกันภัยแรงงานและประกันสุขภาพ รัฐบาลได้วันได้กำหนด ไว้ดังนี้

ประชาชนของไต้หวันและคนงานต่างชาติที่มีใบถิ่นที่อยู่ต้องเข้าประกันสุขภาพทุกคน โดยบริษัทที่มีลูกจ้าง 5 คนขึ้นไป นายจ้างหรือหน่วยงานที่คนงานสังกัด มีหน้าที่แจ้งเอาประกันให้ลูกจ้างและชำระเบี้ยประกันตามกำหนดเป็นรายเดือน อัตราเบี้ยประกันของการประกันสุขภาพเท่ากับร้อยละ 4.25 ของวงเงินประกัน อัตราเบี้ยประกันของการประกันภัยแรงงานเป็นร้อยละ 6.5 ของวงเงินประกัน โดยมีความรับผิดชอบต่อเบี้ยประกันดังนี้ คือ

การประกันสุขภาพ นายจ้างรับผิดชอบร้อยละ 60 รัฐบาลจ่ายสมทบให้ร้อยละ 10 ลูกจ้างรับผิดชอบร้อยละ 30 คิดเป็นร้อยละ 4.25 ของค่าจ้าง คนงานต้องจ่ายเดือนละ 199 เหรียญได้ทุกวัน

การประกันภัยแรงงาน นายจ้างรับผิดชอบ ร้อยละ 70 รัฐบาลจ่ายสมทบให้ ร้อยละ 10 ลูกจ้างรับผิดชอบ ร้อยละ 20 คิดร้อยละ 6.5 ของค่าจ้าง คนงานต้องจ่ายเดือนละ 203 เหรียญได้ทุกวัน

คนงานต่างชาติที่ทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยงานบ้าน ตำแหน่งผู้อนุบาลต่างชาติ เนื่องจากไม่อยู่ในขอบข่ายกฎหมายบังคับต้องเข้าประกันภัยแรงงาน ดังนั้นจึงเป็นไปตามความสมัครใจของคนงานเอง

กองทุนสวัสดิการแรงงาน คนงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ในบริษัทซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน จะต้องชำระเงินเข้ากองทุนร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง โดยหักจากเงินเดือนในแต่ละเดือน ทั้งนี้เพื่อสมทบเข้ากองทุนสวัสดิการแรงงาน ซึ่งคนงานจะได้รับสวัสดิการต่างๆจากกองทุนดังกล่าวตามที่แต่ละบริษัทกำหนด กรณีที่ยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน นายจ้างสามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการของบริษัทโดยให้ระบุไว้อย่างชัดเจนในสัญญาการจ้างงาน

การตรวจร่างกาย ได้ทุกวันได้กำหนดให้นายจ้างจะต้องพาคนงานต่างชาติไปรับการตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลภายในเวลา 7 วัน นับจากวันที่คนงานต่างชาติเดินทางถึงได้ทุกวัน โดยมีรายการตรวจดังนี้

1. ฉายเอ็กซเรย์ปอด
2. ตรวจภูมิคุ้มกัน HIV (เอดส์)
3. ตรวจซีฟิลิส
4. ตรวจเชื้อไวรัสตับอักเสบบี



5.โรคมาลาเรีย

6.พยาธิในลำไส้

7.ตรวจสารแอมเฟตามีนและมอร์ฟินในปัสสาวะ

8.ตรวจการตั้งครรภ์

9.การตรวจรายการอื่นๆตามกระทรวงสาธารณสุขกำหนด

หากการตรวจร่างกายมีรายการหนึ่งรายการใดไม่ผ่านการตรวจ ห้ามยื่นขอรับใบอนุญาตการทำงาน และให้นายจ้างส่งกลับประเทศ และเมื่อคนต่างชาติที่ทำงานในได้วันครบทุก 6 เดือน นายจ้างจะต้องพาไปตรวจร่างกายภายในเวลาก่อนหรือหลัง 1 เดือน หากไม่ผ่านจะต้องถูกส่งกลับเช่นกัน

การทำใบถิ่นที่อยู่ เมื่อคนงานต่างชาติเข้าได้วันแล้วภายใน 15 วัน นายจ้างต้องนำเอกสารคือใบอนุญาตการนำเข้าคนงานต่างชาติจากคณะกรรมการกิจการแรงงาน ใบผ่านการตรวจโรค ใบรับรองการตรวจโรคจากสาธารณสุขท้องถิ่น พร้อมทั้งพาคนงานไปทำใบถิ่นที่อยู่และพิมพ์ลายนิ้วมือที่สถานีตำรวจท้องถิ่น และคนงานต่างชาติที่มีระยะเวลาพำนักอยู่ในได้วันนานเกิน 6 เดือนขึ้นไป จะต้องพกใบถิ่นที่อยู่ติดตัวตลอดเวลา กรณีที่ยังไม่ได้รับ ให้พกหนังสือเดินทางติดตัวเพื่อการตรวจสอบ

เมื่อคนงานต่างชาติเข้าสู่ได้วันแล้วนายจ้างมีหน้าที่ยื่นขอใบอนุญาตการทำงานให้แก่ลูกจ้างและให้คนงานต่างชาติพกใบอนุญาตดังกล่าวติดตัวไว้ตลอดเวลาเพื่อการตรวจสอบ เมื่อใบอนุญาตการทำงานหมดอายุ และมีความต้องการต่อสัญญาการทำงานออกไป นายจ้างต้องยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตการทำงานต่อคณะกรรมการการแรงงาน ภายในเวลา 30-60 วันก่อนครบสัญญา 1 ปี

## 2.2.การดำเนินการต่อแรงงานไทย

สำหรับไต้หวันซึ่งมีคนไทยไปทำงานจำนวนมากที่สุดในบรรดาแรงงานต่างชาตินั้น ฝ่ายไต้หวัน มีกฎหมายที่ยินยอมให้จ้างแรงงานไร้ฝีมือได้โดยจัดประเภทเป็นงาน 3 ประเภท คืองานบ้าน งานที่จำเป็นสำหรับการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และงานที่คนไต้หวันทำไม่ได้

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมานั้น ทางไต้หวันได้หันมาใช้นโยบายควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าวให้อยู่เฉพาะในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนจำนวนมากเพื่อให้เกิดการผลิตในประเทศ วิธีการคือพยายามลดอัตราค่าจ้างจากเดือนละ 16,470 เหรียญไต้หวันลงและพยายามเริ่มเจรจานำเข้าแรงงานต่างด้าวในระบบรัฐต่อรัฐ ถึงแม้กฎหมายไต้หวันจะมีสวัสดิการให้แก่แรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศอย่างถูกกฎหมาย แต่แรงงานก่อสร้างชาวไทยที่ทำงานหนักและทำงานล่วงเวลามากก็มีสุขภาพทรุดโทรมถึงร้อยละ 54 จากกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ นอกจากนั้นนโยบายการหักเงินค่าจ้างส่วนหนึ่งของคนงานไว้เพื่อจ่ายให้คนงานเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน ซึ่งเป็นนโยบายที่ดีช่วยให้คนงานมีเงินเก็บไม่ใช้สุรุ่ยสุร่าย แต่การจ่ายเงินนี้มักล่าช้า คนงานบางคนกลับประเทศไทยโดยไม่ได้เงินนี้<sup>17</sup>

เมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2542 คณะกรรมการการแรงงานไต้หวัน(CLA) ได้ประกาศอนุมัติให้นายจ้างประเภทกิจการ 3D (งานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย) สามารถยื่นคำขอว่าจ้างคนงานต่างชาติได้ มีประมาณ 30,000 ตำแหน่ง และจากการที่ไต้หวันได้รับความเสียหายหนักจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2542 ทำให้อาคารบ้านเรือน สิ่งก่อสร้าง สาธารณูปโภคต่างๆได้รับความเสียหายอย่างมาก ไต้หวันมีความต้องการแรงงานต่างชาติด้านการก่อสร้างเพิ่มขึ้นมาก และการขอนำเข้าเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากประธานาธิบดีไต้หวันได้ประกาศสภาวะฉุกเฉิน การขอนำเข้าคนงานต่างชาติไม่ต้องอาศัยกฎระเบียบเหมือนภาวะปกติ โดยที่เมืองเจียอี้ จะมีการก่อสร้างในโครงการเบโตรเคมีคอล คอมเพล็กซ์ สำนักงานบริหารแรงงานไทยในไต้หวันคาดว่าจะมีการจ้างแรงงานต่างชาติประมาณ 20,000 คน อาจจะเป็นแรงงานไทยไม่น้อยกว่า 12,000 คนและจากการที่รัฐบาลไต้หวันอนุญาตให้นายจ้างไต้หวันนำเข้าแรงงานจาก

<sup>17</sup> Supang Chantavanich, "Summary of the findings on migration from Thailand, the impact of the Economics Recession and Guidelines for Thailand's future Policy" Paper presented at the National Seminar of the Research Project on Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia, Bangkok, Thailand, 18 September 2000.p.7.

เวียดนามได้ โดยเวียดนามจะจัดส่งแรงงานเข้าไปทำงานในไต้หวันในประเภทงานก่อสร้าง และ อุตสาหกรรม เวียดนามจะเป็นคู่แข่งที่สำคัญของแรงงานไทย และฟิลิปปินส์ แต่ก็ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของนายจ้าง โดยปัจจุบันรัฐบาลไต้หวันอนุญาตให้นายจ้างสามารถนำเข้าคนงานจาก 5 ประเทศ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ฟิลิปปินส์ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และ เวียดนาม โดยแรงงานไทยยังเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของคนท้องถิ่นเพราะเป็นแรงงานที่อดทน ไม่เกียจงานและให้เกียรตินายจ้าง

ในส่วนของหน่วยงานรัฐบาลไต้หวันที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติได้แก่ศูนย์ให้คำปรึกษา แรงงานต่างชาติของไต้หวัน ศูนย์ควบคุมคนต่างด้าว กรมตำรวจไต้หวัน และองค์กรเอกชน เป็นต้น

ศูนย์ให้คำปรึกษาแรงงานต่างชาติเถาหยวน (County Government of Taoyuan, Taoyuan Foreign Worker's Consulation Center) เป็นศูนย์สังกัดรัฐบาลท้องถิ่นของเขต เถาหยวน ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมสำคัญของไต้หวันมีคนงานต่างชาติมาก แต่การสอดส่องดูแล คนงานมีทั้งฝ่ายตำรวจและผู้ประกอบการโดยเคร่งครัดมาก จึงไม่ค่อยมีคนงานหลบหนีมากนัก ซึ่ง ศูนย์ให้คำปรึกษานี้มีหน้าที่ดูแลและช่วยเหลือแรงงานต่างชาติในเขตเมืองเถาหยวนมีแรงงานไทย อยู่มาก

ศูนย์ควบคุมคนต่างด้าว(Alien Detention Center,National Police administration)เป็น หน่วยงานที่มีหน้าที่กักขังแรงงานต่างชาติที่ถูกจับกุมและรอการดำเนินการส่งกลับประเทศโดยผ่าน กระบวนทางศาล และจากสถิติของแรงงานต่างชาติที่ถูกจับได้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ถึงปี พ.ศ.2540 ปรากฏว่าแรงงานไทยมีมากที่สุดคือ 3,681 คน โดยแบ่งเป็นชาย 2,910 คน และหญิง 771 คน และ จากสถิติของระยะเวลาของการกักขังจนกระทั่งส่งกลับในปี พ.ศ.2538 คือ ประมาณครึ่งหนึ่งของ ผู้ถูกขังและจะอยู่ในช่วงเวลาประมาณ 45 วัน และนานที่สุดคือประมาณ 720 วัน เนื่องจากต้องดู ในรูปคดีของการหลบหนีและการมาติดต่อขอความช่วยเหลือของเจ้าของสถานประกอบการ

ในส่วนขององค์กรเอกชนของไต้หวัน เช่น (ECPAT = End Child Prostitution Association Taiwan) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนให้ความช่วยเหลือเด็กและหญิงไทยที่ถูกนำมาค้า บริการทางเพศ ภายหลังก็ได้ขยายความช่วยเหลือคนงานไทยที่เป็นผู้หญิงด้วยเนื่องจากมีนักสังคม สงเคราะห์ในหน่วยงานที่เป็นคนไทยอยู่ด้วย ความช่วยเหลือคนงานไทยส่วนมากจะเป็นคนไทยที่ ถูกจับเนื่องจากถูกหลอกลวงมาค้าประเวณีในไต้หวัน แต่ก็มีบางส่วนที่ถูกจับเพราะทำงานไม่ตรงกันกับ

สัญญาจ้าง ได้พบว่าแรงงานหญิงจากประเทศไทยที่ผิดกฎหมายในไต้หวันแม้จะมีจำนวนน้อยกว่าแรงงานชาย แต่ก็อยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วง ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ถูกล่อลวงไปทำงานค้าบริการทางเพศ เช่นถูกหลอกว่าให้ไปแต่งงานกับชายไต้หวัน โดยมีผู้ออกค่าใช้จ่ายต่างๆให้หมด หรือถูกหลอกว่าให้ไปทำงาน แล้วนำไปค้าบริการทางเพศโดยถูกกักขัง ซึ่งองค์กรนี้ได้พบว่า มีหญิงไทยที่ถูกจับกุมและได้ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ถูกขบวนการค้าหญิงข้ามชาติล่อลวงมา ขบวนการจะนำหญิงเดินทางไปได้ไต้หวันและญี่ปุ่นโดยผ่านสิงคโปร์ หรือไปมาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ไปยังไต้หวัน จำนวนหญิงไทยที่ถูกล่อลวงมาค้าประเวณีในไต้หวันและถูกจับกุมระหว่างปี พ.ศ.2538-2541 รวม 377 คน ส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 20-30 ปี และเดินทางเข้าไต้หวันโดยถูกต้องตามกฎหมาย<sup>18</sup>

มีองค์กรเอกชนของไต้หวันที่ช่วยคนงานต่างด้าวชื่อ Hope Workers' Center เป็นองค์กรของคณะกรรมการคาทอลิกเพื่อผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน (National Catholic Commission on migration) เดิมเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อเผยแพร่ศาสนาในเขตเมืองจงลี่และครอบคลุมภาคกลางของไต้หวันด้วย ส่วนมากจะเป็นแรงงานชาวฟิลิปปินส์มาใช้บริการและประกอบพิธีทางศาสนาในวันหยุด มีเจ้าหน้าที่คนไทยเพียง 1 คน แต่เนื่องจากแรงงานไทยในเขตภาคกลางมีอยู่เป็นจำนวนมากและเคยมาขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานนี้เพิ่มมากขึ้นจึงขยายจากเดิมให้ความช่วยเหลือและให้บริการเฉพาะแรงงานฟิลิปปินส์เท่านั้น ปัจจุบันมีกิจกรรมให้คนงานไทยมาร่วมทำกิจกรรมร่วมกันในหน่วยงานด้วยเช่น เล่นดนตรี เป็นต้น ในกรณีคนงานไทยที่มีปัญหามักจะมาขอคำปรึกษากับที่นี่ก็ประมาณเดือนละ 4 คน บางคนก็จะโทรศัพท์มาขอคำปรึกษา และกรณีคนงานไทยที่หลบหนีไปแล้วต้องการกลับบ้าน ทางหน่วยงานก็จะให้คำปรึกษาและไกล่เกลี่ยกับตำรวจในท้องถิ่น โดยคนงานไทยจะต้องเสียค่าตัวเครื่องบินเองเป็นจำนวน 4,000 เหรียญดอลลาร์ไต้หวัน และหากหลบหนีไปและกลับมาขอตัวจะต้องเสียค่าปรับด้วย และหากไปขอตัวที่สถานีตำรวจหรือถูกจับได้จะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีแล้วต้องถูกขังคุกด้วย จะให้คำปรึกษาแก่คนงานทั้งทางโทรศัพท์และโดยตรง

<sup>18</sup> Supang Chantavanich, "Summary of the Findings on Migration from Thailand, Impact of the Economic Recession and Guidelines for Thailand's future Policy" p.83.

## บทที่ 4

### ปัญหาและอุปสรรคของความร่วมมือ

#### ความร่วมมือระหว่างไทยกับไต้หวันด้านแรงงาน

การเข้าแก้ไขปัญหาที่แรงงานไทยทำงานอยู่ในต่างประเทศนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือกับรัฐเจ้าของดินแดนที่แรงงานไทยนั้นทำงานอยู่ โดยมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ตามปกติกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้น รัฐเจ้าของดินแดนมักใช้หลักต่างตอบแทนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในกรณีที่มีประโยชน์ที่อาจต่างตอบแทนได้ในระหว่างกัน บรรยากาศการแก้ไขปัญหาระหว่างกันก็เป็นไปด้วยดี ซึ่งแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในไต้หวันนั้น เป็น การช่วยเหลือเศรษฐกิจของไต้หวันเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศอุตสาหกรรมอย่างไต้หวัน ที่มี ค่าครองชีพสูง และเป็นอุตสาหกรรมการผลิตจำนวนมากด้วยแล้ว ความต้องการแรงงานที่มีราคา ถูกย่อมจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ เมื่อประเทศขาดแคลนซึ่งแรงงานดังกล่าว แรงงานไทยย่อมมี ประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาประเทศไต้หวัน และทางไทยเองการส่งแรงงานไปทำงานยังต่าง ประเทศช่วยให้ลดปัญหาการว่างงานภายในประเทศ และการส่งเงินกลับเข้ามาหมุนเวียนภายในเศรษฐกิจของประเทศ และประโยชน์อย่างอื่นเช่น การพัฒนาศักยภาพของแรงงานที่ไปทำงานใน ต่างประเทศ บางลักษณะงานสามารถนำความรู้จากต่างประเทศทั้งฮาร์ดแวร์ เช่นเทคโนโลยี การ ใช้เทคโนโลยีต่างๆ และซอฟต์แวร์ เช่นการจัดการ การจัดองค์กร วิธีการผลิตต่างๆ เป็นต้น นำมา ปรับปรุงในธุรกิจของไทยได้ ซึ่งแสดงถึงการได้รับประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทำให้ความร่วมมือย่อมจะมี ได้มาก แต่เนื่องจากปัญหาที่ไทยไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน ทำให้สิ่งต่างๆที่จะ แสดงออกถึงความร่วมมือไม่สามารถแสดงออกเปิดเผยได้ เช่นการทำสนธิสัญญาทวิภาคี เป็นต้น แต่ความร่วมมือก็ยังสามารถมีได้ในวิธีการต่างๆ เพื่อให้ประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายเป็นไปด้วยดีซึ่งกัน และกัน



กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้เน้นการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ โดยมีนโยบายที่จะเพิ่มปริมาณการจัดส่งคนไปทำงานต่างประเทศ เน้นการปรับปรุงการบริการการจัดหางานของรัฐให้เป็นผู้นำการบุกเบิกตลาด และส่งเสริมภาคเอกชนให้สามารถเพิ่มปริมาณการจัดส่งและดำเนินการจัดส่งคนงานไปทำงานในต่างประเทศให้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดมาตรการทั้งมาตรการที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน มาตรการทั่วไป และการปรับระบบการจัดส่งซึ่งเป็นมาตรการระยะยาว โดยสามารถแบ่งเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือกับไต้หวันดังนี้ คือ<sup>1</sup>

มาตรการเร่งด่วน โดยให้สำนักงานแรงงานในต่างประเทศรวมถึงไต้หวันดำเนินการตรวจสอบข้อมูล แผนงาน โครงการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งติดต่อองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนแรงงานต่างชาติเพื่อเจรจาให้ได้แหล่งจ้างงานและตำแหน่งงาน ติดตามแหล่งจ้างงานที่ได้เคยแจ้งความต้องการแรงงานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมไว้แล้ว และแหล่งจ้างงานใหม่เพื่อให้ได้รับตำแหน่งงานรวมกับเป็นแหล่งข้อมูลการจ้างแรงงานต่างชาติ เพื่อเป็นสื่อกลางให้ภาครัฐและภาคเอกชนไทย เข้าไปติดต่อหาตำแหน่งงานเพื่อส่งแรงงานไทยไปทำงาน

จัดคณะผู้บริหารร่วมกับภาคเอกชนเดินทางไปเจรจากับหน่วยงานที่กำกับดูแลการนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อเปิดตลาดแรงงานหรือขอให้จัดสรรโควตาแรงงานไทยให้มากที่สุด เนื่องจากประเทศไต้หวันเป็นประเทศที่กำลังต้องการแรงงานต่างชาติจำนวนมาก

กรมการจัดหางานรับผิดชอบในการประสานงานกับสำนักงานแรงงานในต่างประเทศอย่างใกล้ชิด และจัดส่งคนงานให้นายจ้างอย่างรวดเร็วทันกับความต้องการโดยดำเนินการให้สำนักงานแรงงานในต่างประเทศแจ้งตำแหน่งงานไปโดยตรง เพื่อเตรียมการจัดส่งคนงานไปให้นายจ้าง พร้อมกับปรับปรุงกระบวนการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐ ให้เกิดความคล่องตัวคือกระจายการรับสมัครและคัดเลือกคนงานให้กับสำนักงานจัดหางานจังหวัดและเขตพื้นที่ดำเนินการ และลดขั้นตอนบางส่วน โดยได้ให้เอกชนไปดำเนินการคือ การจัดทำเอกสารการเดินทาง พาไปตรวจสุขภาพ ทดสอบฝีมือ การขอวีซ่า และการซื้อตั๋วเครื่องบิน เป็นต้น และการประชาสัมพันธ์ให้นายจ้างของไต้หวันรวมทั้งต่างประเทศอื่นๆ แจ้งขอกำลังแรงงานที่ต้องการโดยตรงมายังกรมการ

<sup>1</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 180 ก้าว ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี (กรุงเทพฯ:กรมการจัดหางาน,2541).

จัดหางานโดยผ่านอินเทอร์เน็ต คือ WWW.OVERSEA@DOE.GO.TH เพื่อเพิ่มจำนวนการจัดส่งคนงานไปได้ทั่วโลกและต่างประเทศโดยรัฐมากขึ้น และแทรกแซงให้อัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายของบริษัทจัดหางานลดลง

ทางรัฐบาลไทยได้มีความร่วมมือกับภาคเอกชนของไทยได้จัดตั้ง ศูนย์ประสานการจ้างแรงงานต่างประเทศ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2541<sup>2</sup> โดยศูนย์ดังกล่าวมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ รวมทั้งได้หวั่นเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการและภาคเอกชนเกี่ยวกับแหล่งการจ้างงาน เสนอข้อคิดเห็นในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและบรรลุเป้าหมาย

ในเดือนมีนาคม 2541 นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ให้ความสำคัญในการขยายความร่วมมือหาตลาดแรงงานในต่างประเทศโดยเดินทางพร้อมคณะผู้แทน ไปยังไต้หวันทำให้ผลการเจรจา มีการจ้างแรงงานไทยเพิ่มขึ้นประมาณ 36,700 คน<sup>3</sup> ในส่วนของกองการจัดหางานต่างประเทศได้มีการมอบหมายให้ผู้อำนวยการกองการจัดหางานต่างประเทศเดินทางไปติดต่อกับไต้หวันเพื่อที่จะได้มีช่องทางขยายตลาดแรงงานและศึกษาสภาพแวดล้อมในการทำงานตลอดจนเงื่อนไขในการจ้างงานต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนงานที่จะได้เดินทางไปทำงานโดยการจัดส่งโดยรัฐและมุ่งหาตลาดใหม่ๆ เพื่อรักษาสภาพตลาดที่อยู่ให้ยืนยาวต่อไปเช่นไต้หวันนี้โดยการจัดการประสานการบริการหลังการขายระหว่างกรมการจัดหางาน กับสำนักแรงงานไทยในต่างประเทศเพื่อให้ นายจ้างที่รับแรงงานไทยไปทำงานมีความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ และการเข้าไปแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และปัญหาการจ้างงานในลักษณะต่างๆ เพื่อไม่ให้ นายจ้างต้องวิตกต่อการแก้ไขปัญหาโดยลำพังและเอาไปเปรียบเทียบกับ การดำเนินการของภาคธุรกิจบริษัทจัดหางานที่มีพร้อม เพื่อเป็นวิธีหนึ่งในการตัดปัญหาค่าหัวแพงโดยเน้นการบริการที่สะดวก รวดเร็ว ทันสมัย แรงงานมีคุณภาพ ลดขั้นตอนต่างๆลง และมีการบริการ เพื่อส่งเสริมให้นายจ้างในไต้หวันต้องการที่จะหาแรงงานไทยโดยการจัดส่งของรัฐมากขึ้น<sup>4</sup>

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 43.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 45.

<sup>4</sup> กรมการจัดหางาน, อีกก้าวหนึ่งกรมการจัดหางาน (กรุงเทพมหานคร:กรมการจัดหางาน,2538) , หน้า

ความร่วมมือระหว่างไทยกับไต้หวันด้านแรงงานในการแก้ปัญหาคนงานไทยในไต้หวัน เช่น ปัญหาจากนายจ้างไต้หวัน อันได้แก่การเลิกกิจการและมีแรงงานไทยบางส่วนที่นายจ้างค้างจ่าย ค่าจ้างและเงินประกันหลบหนี จัดสวัสดิการไม่ตรงตามสัญญา เช่นอาหารไม่เพียงพอ ที่พักแออัด ยักยอกเงินภาษีของคนงาน ส่งคนงานกลับไม่มีเหตุผลเนื่องจากความต้องการคนงานลดลง หรือความไม่พอใจส่วนตัว ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายเกี่ยวกับการต่อใบอนุญาตทุก 7 ปี ทำให้แรงงานไทยต้องถูกจับกุมและส่งตัวกลับ ซึ่งทางรัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับไต้หวันคือได้ประสานกับนายจ้างในการแก้ไขปัญหาคือร้องทุกข์ของแรงงานไทย โดยให้ปฏิบัติตามสัญญาและข้อบังคับของกฎหมาย และได้แจ้งสภาแรงงานไต้หวันและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายแก่ นายจ้างที่มีพฤติกรรมขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน ซึ่งได้จัดเจ้าหน้าที่ของไทยในสำนัก แรงงานไทยในต่างประเทศออกไปแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์ของแรงงานไทยทุกสัปดาห์ จัดทำ โครงการรณรงค์คัดการตีมีสุราของแรงงานไทยโดยร่วมกับบริษัทจัดหางานและออกอากาศทาง รายการวิทยุ ภาควิชาภาษาไทย จำนวน 5 สถานี ทั่วประเทศไต้หวัน<sup>5</sup>

สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยประจำกรุงไทเป<sup>6</sup> ให้ข้อมูลว่าสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยประจำกรุงไทเปนั้นมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองดูแลคนงานในไต้หวัน และปัญหาที่พบมากคือคนงานไทยในไต้หวันวันๆหนึ่งจะอยู่แต่ในโรงงาน ไม่ได้ออกมาร่วมสังสรรค์กับเพื่อนคนไทยด้วยกัน เพราะไต้หวันใช้ภาษาจีนกลางเป็นหลัก ค่าโดยสารรถประจำทางก็ราคาสูง ถ้าไม่รู้ภาษาก็ไม่สามารถที่จะสื่อสารได้ ขณะที่คนงานต่างชาติเช่นฟิลิปปินส์ มาเลเซีย จะมีความรู้ทางภาษาอังกฤษ หรือภาษาจีนบ้าง ทำให้สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยประจำกรุงไทเปต้องมีการจัดเทศกาลต่างๆให้คนไทยได้มาสังสรรค์พบปะกัน เพื่อลดปัญหาความเครียดจากการทำงาน ในกรณีที่นายจ้างไม่ยอมทำตามข้อตกลงในสัญญา เอาเปรียบคนงาน จัดให้ทำงานไม่เต็มเวลา ไม่ให้ทำงานล่วงเวลา หรือหาช่องทางตัดเงิน สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยประจำกรุงไทเปก็จะส่งเจ้าหน้าที่ไปติดต่อ คอยกับนายจ้าง สอบถามคนงานหลังจากได้คุยกับนายจ้างแล้วเพื่อตรวจสอบผล โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้ตรวจสอบผู้ประกอบการและนายจ้างชาวไต้หวันที่มีประวัติไม่ดี และขึ้นบัญชีดำห้ามมิให้แรงงานไทยเข้าทำงานไปแล้วกว่า 290 รายจากผู้ประกอบการทั่วไต้หวันถึงกว่า 10,000 ราย

<sup>5</sup> สำนักแรงงานในต่างประเทศ, "ปัญหาของแรงงานไทย," (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

<sup>6</sup> "สัปดาห์ที่ 1," สุขประชาคนไทยไทเป เจ็บปวด ปัญหาค่าหัว, "ไทยรัฐ" (27 ธันวาคม 2543) : 5.

ในปีหนึ่งๆมีคนงานไทยเสียชีวิตประมาณ 50 คน จากอุบัติเหตุจากการทำงาน เช่นตกตึก นั่งร้านงานก่อสร้าง เมาสุราและเป็นโรคไหลตาย ซึ่งทางรัฐบาลได้หันให้ความสำคัญกับแรงงานต่างชาตินานาชาติมาก หากประสบอุบัติเหตุ ไปจนถึงขั้นเสียชีวิต กองทุนประกันภัยแรงงานกับกองทุนประกันสุขภาพ จะเป็นผู้จ่ายค่ารักษาพยาบาล ชดเชยการทำงานทั้งในและนอกเวลาราชการ อีกทั้งจ่ายเงินทดแทนการสูญเสียรายได้จากช่วงเวลาที่ขาดงาน ซึ่งที่ผ่านมาเคยมีคนงานไทยประสบอุบัติเหตุได้รับเงินทดแทนมากถึง 2-3 ล้านบาท

นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือในการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลได้หันในกรณีต่างๆ เช่นกรณีแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ผ่านมา ทางรัฐบาลได้ช่วยค่าปลงศพฯละประมาณหนึ่งล้านบาท และในกรณีได้รับบาดเจ็บทางรัฐบาลได้หันก็ได้รับผิดชอบให้ทั้งหมด โดยในกรณีเสียชีวิตทางได้หันได้กำหนดให้มีการเผาศพที่ประเทศได้หันเลย เนื่องจากจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งศพกลับมายังประเทศไทย และเป็นกฎหมายของได้หัน

หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือและควบคุมคนงานไทยทำผิดกฎหมาย ประกอบด้วยทั้งหน่วยงานของรัฐบาลไทย และหน่วยงานของรัฐบาลได้หัน ดังนี้

สำนักงานดูแลและคุ้มครองแรงงานไทยของกระทรวงแรงงานไทยซึ่งตั้งอยู่ในไทเปและเกาสง เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยสำนักงานนี้มีที่ตั้งอยู่ที่ไทเปและเกาสง และใช้ชื่อว่าสำนักงานแรงงาน ณ กรุงมะนิลา (ส่วนที่ 2)ซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงไทเปและตั้งอยู่ที่เมืองเกาสงด้วยเช่นกัน เจ้าหน้าที่ของสองหน่วยงานที่มาจากกระทรวงแรงงานได้ลดจำนวนลงเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ทำให้ปัจจุบันเหลือเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยละ 2 คนเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ประจำที่ไทเป จะทำหน้าที่ดูแลและช่วยเหลือแรงงานไทยทางภาคเหนือไล่ลงมาถึงภาคกลางตอนบนของได้หัน ส่วนหน่วยงานที่เกาสงทำหน้าที่ดูแลและช่วยเหลือแรงงานไทยทางภาคกลางตอนล่างไล่ลงมาถึงภาคใต้ของได้หัน ในกรณีมีคนไทยหลบหนีจากสถานประกอบการหรือลักลอบเข้ามาทำงาน ทางเจ้าหน้าที่จะไม่ทราบเพราะไม่รู้จะไปหลบอยู่ที่ไหนและจะไม่แสดงตัวออกมา จนกว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับได้ แต่โอกาสที่คนงานไทยที่หลบหนีจะถูกจับได้นั้นน้อยมาก เนื่องจากกำลังของเจ้าหน้าที่ไทยกับเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เพียงพอ ส่วนมากจะถูกจับได้เพราะเจ้าของสถานประกอบการที่คนงานไทยลักลอบไปทำงานมาแจ้งหรือชาวได้หันที่อยู่บริเวณที่คนงานไทยเข้าไปหลบซ่อน

สำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทย เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน ดังนั้นสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทยจึงเป็นเสมือนตัวแทนประเทศไทยที่ทำหน้าที่ออกวีซ่าสำหรับคนไต้หวันที่ต้องการเข้าประเทศไทย หรือคนงานไทยที่ต้องการกลับประเทศในกรณีวีซ่าหรือพาสปอร์ตหมดอายุเป็นหลัก จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่า มีคนงานไทยมาร้องเรียนกรณีถูกนายจ้างเอาเปรียบเรื่องค่าจ้างหรือถูกส่งกลับก่อนหมดสัญญา สำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทยให้ความช่วยเหลือแต่ช่วยได้เพียงบางรายเนื่องจากสัญญาระบุอย่างนั้นจริงและคนไทยอ่านสัญญาไม่ออก จึงถูกเอาเปรียบ สำหรับกรณีคนงานไทยที่ไปทำงานผิดกฎหมายในไต้หวัน เคยมีคนงานไทยมาขอทำวีซ่ากลับเพราะวีซ่าหมดอายุไปนานมากแล้วเนื่องจากคาดว่าหลบหนีไปเพื่อทำงานต่อและเมื่อทำงานเก็บเงินได้พอสมควรจึงจะมาขอทำวีซ่ากลับภูมิลำเนาในประเทศไทย ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานที่ไต้หวันนั้น ทางสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทยได้ปรึกษากับทางกระทรวงแรงงานไต้หวันเพื่อดำเนินการควบคุมค่าใช้จ่ายการเดินทางไปทำงานในไต้หวันของแรงงานไทย เพื่อดำเนินการหาวิธีแก้ไขต่อไป ในด้านของแรงงานไทยที่ลักลอบเข้าไปทำงานในไต้หวันนั้น ทางสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทยจะไม่ทราบจำนวนและคิดว่ายังมีผู้ที่ลักลอบเข้ามาทำงานในไต้หวันอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย แต่ไม่มีตัวเลขที่แน่นอนและจะทราบเฉพาะกรณีที่มีแรงงานไทยหลบหนีจากสถานประกอบการและเจ้าของแจ้งให้แก่สำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทยทราบ ส่วนมากจะติดตามไม่พบเนื่องจากไม่รู้ว่าไปหลบซ่อนอยู่ที่ใด เพราะคนงานไทยที่หลบหนีส่วนมากจะไปหลบอยู่กับเพื่อนคนไทยด้วยกัน ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ตำรวจของไต้หวันจะไม่ทราบเลย นอกจากจะมีคนท้องถิ่นมาแจ้งความเท่านั้น ทางสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทยจะรู้อีกครั้งตอนที่คนงานไทยมาขอทำวีซ่ากลับบ้านหรือถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับแล้ว และหากถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับได้ก็จะถูกส่งกลับสถานเดียวไม่สามารถต่อรองหรือเจรจาได้และจะถูกบันทึกห้ามเข้าไต้หวันอีกซึ่งกรณีเช่นนี้ทางสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทยไม่อาจช่วยเหลือได้

การส่งเสริมการไปทำงานในไต้หวันและในต่างประเทศอื่นๆที่ผ่านมา จะไม่เน้นปริมาณมากนัก แต่เน้นการไปทำงานที่มีคุณค่าและสมประโยชน์ของคนหางาน ตลอดจนการป้องกันปัญหาการหลอกลวงคนหางานเป็นสำคัญ ตามแนวนโยบายของรัฐบาล และกรมการจัดหางานได้กำหนดมาตรการในการส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศรวมทั้งไต้หวันเพื่อเพิ่มปริมาณการจัดส่งคนงานไปทำงานในต่างประเทศ โดยเน้นการปรับปรุงการบริหารการจัดหางานของรัฐ ให้เป็นผู้นำในการบุกเบิกตลาดและส่งเสริมภาคเอกชนให้สามารถเพิ่มปริมาณการจัดส่ง และดำเนินการจัด



ส่งคนงานไปทำงานในไต้หวันและในต่างประเทศอื่นๆให้คั่งล้นตัวมากยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดมาตรการดำเนินการทั้งมาตรการเร่งด่วน มาตรการทั่วไป และมาตรการระยะยาว

นอกจากนี้ยังมีการประชุมขอโควตาแรงงานไทยในแต่ละครั้ง ซึ่งทางไต้หวันก็จะให้โควตากับประเทศไทยมากกว่าประเทศอื่น ซึ่งขณะนี้มีปัญหาเกี่ยวกับแรงงานฟิลิปปินส์ ทำให้ไทยได้โควตาเพิ่มขึ้น โดยปกติจะได้โควตาประมาณ 40,000 ตำแหน่งต่อปี แต่จากสถิติแล้วแรงงานไทยได้ไปทำงานที่ไต้หวันโดยถูกกฎหมายปีละแสนกว่าคน ซึ่งแสดงว่าแรงงานไทยได้รับการยอมรับและให้นำเข้ามามากกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งจากการสอบถามนายจ้างแล้วนิยมที่จะใช้แรงงานไทยมากกว่าแรงงานประเทศอื่น เนื่องจากแรงงานไทยสอนง่าย ชยัน ทำงานหนัก และมักจะชอบทำงานนอกเวลา ไม่ค่อยบ่นหรือมีปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง ซึ่งผิดกับแรงงานประเทศอื่นๆเช่น ฟิลิปปินส์ ที่ชอบบ่นขี้เกียจ และตามกฎหมายแรงงานที่กำหนดให้แรงงานไทยทำงานได้มากที่สุด 3 ปี นั้น ซึ่งจากการตรวจสอบและประสบการณ์ได้สอบถามแรงงานไทยในไต้หวันนั้น ปรากฏว่ามีแรงงานจำนวนมากที่สามารถทำงานในไต้หวันได้ถึง 10 ปี สอบถามแล้วพบว่านายจ้างพึงพอใจกับแรงงานไทย และไม่อยากจะเสียต้นทุนในการฝึกสอนแรงงานใหม่ เนื่องจากแรงงานไทยที่ทำงานผ่านงานมาแล้ว ทำให้ไม่ต้องเสียค่าต้นทุนในการฝึกสอนแรงงานใหม่อีก และได้ขออนุญาตกับรัฐบาลไต้หวันในการต่ออายุปีต่อปี ซึ่งทางรัฐบาลไต้หวันก็อนุโลม เพื่อผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศไต้หวันเอง<sup>7</sup>

จากปัจจัยที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างไทยกับไต้หวันที่สำคัญคือการที่ไทยต้องการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศที่มีปัญหาการว่างงาน การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างในเมืองกับชนบท และปัจจัยที่สำคัญของไต้หวันคือการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ประชาชนภายในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดี จึงต้องเร่งการผลิตอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงทำให้ขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิต อุตสาหกรรม ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานราคาถูกจากต่างชาติเพื่อใช้ในกระบวนการผลิต จากปัจจัยดังกล่าวของทั้งสองประเทศทำให้ผลประโยชน์ของทั้งสองประเทศสอดคล้องต้องกัน และสามารถทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันแม้จะไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน เนื่องจากปัจจัยทางแรงงานเป็นสิทธิของบุคคลที่สามารถเดินทางไปยังประเทศต่างๆได้ ในเรื่องนี้จะแบ่งกล่าวเป็น 2 ประเด็นคือ การส่งแรงงานไทยไปไต้หวันและการปฏิบัติต่อแรงงานไทย

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัยผู้เชี่ยวชาญประเทศไต้หวัน ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 21 กุมภาพันธ์ 2544.

## 1. การส่งแรงงานไทยไปไต้หวัน

นโยบายของรัฐบาลไทยระยะหลังๆ ได้เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น โดยเล็งเห็นว่าการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศสามารถได้รับความรู้ พัฒนาความสามารถและเรียนรู้เทคโนโลยี การจัดการต่างๆ ของประเทศที่พัฒนาแล้วและยังสามารถช่วยแก้ไขปัญหาค่าจ้างงานภายในประเทศได้อีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงได้เล็งเห็นความสำคัญ เห็นได้จากการจัดตั้งกรมแรงงานมาเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งขยายหน้าที่ต่างๆ ให้ครอบคลุมด้านแรงงานมากขึ้น จัดตั้งกรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานหลักในการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับไต้หวันจะไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน แต่ยังมีความร่วมมือทางการค้าต่อกัน จะเห็นได้จากการลงทุนของไต้หวันในประเทศไทยในรูปการค้าการลงทุนต่างๆ จนมีสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทเปจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย เพื่อการให้ความร่วมมือในการลงทุนของชาวไต้หวันในประเทศไทย การออกวีซ่าให้กับคนไทยและคนไต้หวันในระดับกรมการจัดหางานมีการจัดการประชุมในทุกๆ ปี โดยฝ่ายรัฐบาลไทยได้แสวงหาความร่วมมือในการขอโควตาตำแหน่งงานให้ได้มากขึ้นทุกปี ซึ่งจะเห็นผลการสำรวจว่าแรงงานไทยมีมากเป็นอันดับหนึ่งในไต้หวัน และเมื่อมีแรงงานไทยมากปัญหาที่ตามมาก็มีมากและเป็นประเด็นในการประชุมระหว่างไทยกับไต้หวันตลอดมาที่สำคัญคือปัญหาค่าจัดส่งแพง เป็นต้น และรัฐบาลไทยได้มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ไปประจำอยู่ที่ไต้หวันเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยและหาข้อมูลโควตาแรงงานที่ฝ่ายไต้หวันต้องการเพื่อใช้ในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานให้ได้ในปริมาณมากนำเงินตราเข้าประเทศได้มาก โดยจัดในรูปแบบสำนักงานบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ ที่เกาสงและไทเป และรวมถึงองค์กรเอกชนเช่นวัดไทยในการคอยช่วยเหลือแรงงานไทยเป็นต้น และความร่วมมือของไทยในการช่วยตรวจสอบการไปทำงานซ้ำของแรงงานไทย ซึ่งทางไต้หวันได้ขอความร่วมมือมา เพื่อป้องกันเสถียรภาพของไต้หวันเอง

## 2. การปฏิบัติต่อแรงงานไทย

ทางไต้หวันได้มีกฎหมายแรงงานเป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมการจ้างงานแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติอื่นๆ จะมีบทกำหนดโทษต่างๆ หากนายจ้างไต้หวันฝ่าฝืน ซึ่งค่อนข้างรุนแรงและพยายามจัดหาโควตาให้กับประเทศไทยเป็นหลัก เนื่องจากแรงงานไทยมักเป็นที่ชื่นชอบของนายจ้างไต้หวันที่มีความขยัน ให้เกียรตินายจ้าง และทางไต้หวันก็ยังมีมาตรการตรวจแรงงานที่เข้า

มาโดยผิดกฎหมายและมีการส่งกลับทันที มีการให้สวัสดิการหลายๆอย่างที่เกือบเท่าเทียมกันกับแรงงานภายในประเทศ และเมื่อเกิดปัญหากับแรงงานไทยแล้ว ทางการไต้หวันก็จะให้ความช่วยเหลือเต็มที่ เช่นในกรณีแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ ได้มีการช่วยเหลือแรงงานไทยในด้านต่างๆ ที่พักและค่าปลงศพต่างๆ เป็นจำนวนมาก มีศูนย์ให้คำปรึกษาของรัฐบาลไต้หวันให้กับแรงงานไทยเป็นสำคัญ เนื่องจากมีจำนวนแรงงานไทยเป็นจำนวนมาก ทุกๆศูนย์จะมีเจ้าหน้าที่ที่พูดภาษาไทยได้ไว้คอยบริการ รวมถึงวิทยุ และองค์กรต่างๆ และในส่วนตัวนายจ้างไต้หวันกับแรงงานไทยแล้วก็มีความสัมพันธ์ส่วนตัว มีการหารายได้พิเศษให้แรงงานไทยทำแม้ว่าจะผิดกฎหมายก็ตาม และการปฏิบัติวิธีต่างๆเพื่อให้คนงานไทยสามารถอยู่ทำงานได้นานกว่าที่กฎหมายไต้หวันกำหนด เป็นต้น

## ปัญหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานไทยในไต้หวัน

ปัญหามาจากหลายๆส่วนทั้งจากตัวคนงานเอง จากบริษัทจัดหางาน จากนายจ้าง เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ซึ่งทั้งทางไทยและไต้หวันได้แสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานไทยที่เกิดขึ้นเมื่อมีการพบปะเยื่อมเยียม หรือการประชุมประจำปี<sup>8</sup> ในเรื่องนี้จะแบ่งอธิบายออกเป็น 4 ประเด็นได้แก่ กรณีนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและสัญญาจ้าง กรณีค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูง กรณีการเพิ่มวงเงินจดทะเบียนบริษัทจัดหางานและ การตั้งองค์กรกลางในนามชมรมธุรกิจแรงงานไต้หวัน

### 1. กรณีนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและสัญญาจ้าง

ตลาดแรงงานไต้หวันเป็นตลาดที่ได้รับความนิยมสูงสุดของคนงานไทย เนื่องจากมีจ้างค่าตอบแทนค่อนข้างสูง แม้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานของไต้หวันจะมีมาตรฐานอยู่ในเกณฑ์ที่สูงและมีบทลงโทษฝ่าฝืนค่อนข้างเคร่งครัดและรัดกุม แต่นายจ้างบางรายได้ฝ่าฝืนกฎหมายและพยายามใช้ช่องโหว่ของกฎหมายเอาเปรียบแรงงาน เช่น การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายกำหนด การที่นายจ้างติดค้างค่าจ้างซึ่งมักจะเป็นบางบริษัทที่ไม่ให้ค่าจ้างเต็มตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>8</sup> สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, "สรุปข้อมูลแรงงานไทยในไต้หวัน.", มิถุนายน 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ประมาณ 15,840 เหยื่อได้หวั่น ซึ่งมักจะเป็นบริษัทเล็กๆ ซึ่งความร่วมมือในส่วนขององค์กรไทย เช่นตัวแทนสำนักแรงงานไทย หรือองค์กรคาทอลิก นอกจากนี้องค์กรคาทอลิกซึ่งแต่เดิมจะช่วยแรงงานที่เป็นคาทอลิกเช่นแรงงานฟิลิปปินส์ แต่ต่อมาได้ขยายมาช่วยเหลือแรงงานไทย ส่วนใหญ่จะช่วยในเรื่องแรงงานไทยที่หลบหนีและต่อมาอยากจะกลับประเทศไทยแต่กลัวที่จะถูกจำคุก เมื่อไปหาองค์กรเหล่านี้จะช่วยให้เหลือเพียงแต่การเสียค่าปรับเท่านั้น ส่วนในเรื่องค่าจ้างข้างต้นนั้นองค์กรเหล่านี้จะเป็นตัวแทนในการฟ้องร้องต่อศาล และมักจะไต่สวนในส่วนของคุณค่าจ้างทั้งหมด นอกจากนี้บริษัทจะปิดกิจการหรือนายจ้างหลบหนี ในส่วนของค่าล่วงเวลาหรือโอทีนั้น ในระยะหลังนายจ้างจะจ้างให้ทำงานล่วงเวลาน้อยลงเนื่องจากเศรษฐกิจไม่ดี ซึ่งเงินค่าล่วงเวลาส่วนนี้จะมีสำคัญต่อแรงงานไทยเป็นอย่างมาก โดยส่วนใหญ่จะใช้เงินค่าล่วงเวลาในการใช้จ่ายกินอยู่ในได้หวั่น ส่วนเงินเดือนที่ได้รับจะส่งกลับไปทางบ้านที่ประเทศไทยโดยอาจผ่านทางธนาคารพาณิชย์ หรือร้านอาหารไทยเช่นในเมืองไทจง เมืองจงลี่ ที่มีร้านอาหารไทยจำนวนมาก จะรับส่งเงินโดยการหักค่าเปอร์เซ็นต์ธรรมเนียมในการส่ง ซึ่งวิธีการของร้านก็มักจะมีญาติอยู่ในประเทศไทยโดยการโทรศัพท์ให้สำรวจจ่ายเข้าบัญชีให้แรงงานไทยไปก่อน จากกรณีที่แรงงานไทยได้ค่าล่วงเวลาน้อยลงเป็นเหตุให้แรงงานไทยต้องหางานพิเศษทำซึ่งปกติจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของได้หวั่น แต่ส่วนใหญ่มักจะเป็นงานเล็กๆน้อยๆ เช่นทาสีบ้านหลังจากเลิกงานประจำ เช่นงานหลักเลิก 5 โมงเย็น ก็จะไปทาสีบ้านในช่วงเวลาประมาณ 6 โมงถึง 2 ทุ่ม เป็นต้น การหักเงินสะสมและภาษีเกินความจำเป็น โดยนายจ้างจะหักเงินภาษี 20 เปอร์เซ็นต์ หักค่าป้องกันแรงงานไทยหนีประมาณสองพันถึงสามพันบาทต่อเดือน สาเหตุบางส่วนอาจจะมาจากการสื่อสารกันที่ไม่มีล่ามทำให้เข้าใจไม่ตรงกัน ซึ่งส่วนใหญ่เงินเดือนนายจ้างได้หวั่นมักจะจ่ายเงินออกเป็นสองงวด ทุกวันที่ 5 และ 20 ของเดือน นายจ้างบางบริษัทไม่จัดสวัสดิการในเรื่องต่างๆให้เพียงพอ การทำงานไม่ตรงตามสัญญาจ้าง นายจ้างผลักดันให้ทางการได้หวั่นอนุญาตให้หักเงินเดือนของคณงานเป็นค่าอาหารและที่พัก และที่สำคัญคือปัญหาค่าบริการจัดส่งคณงานไทยมาทำงานได้หวั่นที่สูงมาก ทำให้แรงงานไทยต้องเดินทางกลับหลังจากทำงานได้ 2-4 สัปดาห์เนื่องจากเห็นว่าไม่มีงานล่วงเวลาเพื่อมาชำระหนี้ที่กู้ยืมมาเป็นค่าบริการจัดส่ง

เนื่องจากสภาพการจ้างงานของนายจ้างมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการทำงานโดยมุ่งเน้นการให้ผลตอบแทนเพิ่มตามผลงาน มีการกำหนดค่าจ้างออกเป็นเงินเดือน เงินขยัน เงินประสิทธิภาพ เงินรักษาระเบียบวินัย เงินเข้ากะ กฎเกณฑ์การจ่ายเงินต่างๆ แล้วแต่นายจ้างจะกำหนดซึ่งไม่มีความแน่นอน ตัวอย่างเช่น ในสัญญาจ้างระบุเงินเดือนๆละ 12,365 เหยื่อได้หวั่นตามกฎหมายแรงงาน นายจ้างจะกำหนดเงินประสิทธิภาพในการทำงานโดยจะคำนวณตามผลงาน หากผลงาน

ไม่ได้ตามเป้าเงินเดือนจะลดลง เงินชยันกำหนดเพื่อให้คนงานทำงานในวันหยุด หากไม่ทำงานในวันหยุดก็就会被ตัดเงิน เช่นกำหนดว่า คนงานที่หยุดงานไม่เกินเดือนละ 4 วัน จะได้เบี่ยชยันเพิ่ม 500 เหรียญได้หวัน หากหยุดเกิน 4 วันจะไม่ได้เลย และถ้าหยุดงานไม่เกินเดือนละ 2 วัน จะได้เพิ่มถึง 3,500 เหรียญได้หวัน เป็นต้น ทั้ๆที่เป็นวันหยุดตามกฎหมาย เมื่อมีการร้องเรียนผลปรากฏว่า นายจ้างทำผิดสัญญาจ้าง แต่ไม่ผิดกฎหมายแรงงาน เพราะเมื่อรวมค่าจ้างแล้วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด<sup>9</sup> นอกจากนี้ปัญหาด้านงบประมาณ ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักแรงงานไทยในไต้หวันได้รับงบประมาณเฉพาะที่เป็นรายจ่ายประจำ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการในเชิงรุกได้เท่าที่ควรจะเป็น ในด้านบุคคลากร อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ลดลง ทำให้การปฏิบัติงานทำได้อย่างจำกัด และที่สำคัญคือปัญหาการไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันทำให้สำนักแรงงานไทยในไต้หวัน ไม่ได้แจ้งการเปิดดำเนินการต่อทางการไต้หวันอย่างเป็นทางการ ทำให้มีอุปสรรคในการติดต่อกับทางการของไต้หวันในการช่วยเหลือปัญหาที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องตัวสัญญาการจ้างงาน ซึ่งแรงงานไทยจะลงชื่อในสัญญาฉบับหนึ่งที่ประเทศไทย ซึ่งอาจจะมีเนื้อหาการจ้างงานเป็นระยะเวลา 2 ปี แต่เมื่อไปที่ไต้หวันแล้วได้ลงชื่อในสัญญาที่นายจ้างของไต้หวัน ซึ่งเนื้อหาอาจจะระยะเวลาการทำงานเพียง 1 ปีเท่านั้น ทำให้แรงงานไทยเสียเปรียบ เนื่องจากความซื่อซลของนายจ้าง อันเนื่องจากสัญญาไม่ตรงกัน

## 2. กรณีค่าบริการและค่าใช้จ่าย(ค่าหัว)สูง

เนื่องจากระบบการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างชาติเป็นระบบการแข่งขันเสรี บริษัทจัดหางานไต้หวันและไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การแข่งขันด้านการตลาดและแย่งชิงงานมีความรุนแรงทำให้ต้นทุนในการดำเนินการสูง คนงานไทยที่จะเดินทางไปทำงานต้องเสียค่าหัวสูงมากทำให้รายได้ที่แท้จริงของการทำงานตามสัญญาจ้างส่วนใหญ่ 2 ปี ไม่คุ้มกับเวลาและกำลังแรงงานที่

<sup>9</sup> วิชัย โถสุวรรณจินดา, "ภาวะและแนวโน้มเศรษฐกิจไทย ปี 2536-2537 แรงงาน," เอกสารในการสัมมนาเรื่องทิศทางการเศรษฐกิจไทย ปี 2537 เสนอที่ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ 8 ธันวาคม 2536. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).



ต้องเสียไป ซึ่งทางรัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหานี้โดยเฉพาะกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบได้นำมาตรการหลายอย่างเข้ามาเพื่อใช้แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ซึ่งได้แก่<sup>10</sup>

2.1. ควบคุมค่าบริการในการจัดส่งแรงงานไปได้วันไม่ให้เกินกว่า 38,000 บาทต่อคน ซึ่ง ปรากฏว่าบริษัทจัดหางานไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เนื่องจากการแข่งขันในการแย่งโควตายังคง รุนแรงและคนงานเองก็ยินยอมที่จะจ่ายสูงกว่าอยู่แล้ว จนสมาชิกชมรมธุรกิจแรงงานได้หัวนเสนอให้ปรับเป็น 55,000 บาทต่อคน

2.2. ควบคุมจำนวนบริษัทจัดหางาน โดยคัดเลือกเฉพาะบริษัทที่มีประวัติดี แล้วส่งรายชื่อไปให้ทางการได้หัวน พิจารณารวมทั้งเพิ่มโทษบริษัทที่หลอกลวงและเอาเปรียบคนงาน ซึ่งการควบคุมวิธีนี้ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากบริษัทที่โดน Black list นั้น ส่วนใหญ่จะปิดบริษัทไป และไปก่อตั้งเป็นบริษัทใหม่โดยการใช้ชื่อของญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูง ที่ไม่เคยใช้ชื่อในการเปิดบริษัทซึ่งจะไม่ใช้ชื่อของกรรมการบริษัทที่ถูกปิดไป และทางกฎหมายได้หัวนก็จะอนุญาตให้มีการเปิดบริษัทดังกล่าวซึ่งมักจะไม่ตรวจสอบมาก ซึ่งทำให้บริษัทที่ทางกระทรวงแรงงานไทยขึ้นชื่อไว้ นั้น ก็จะกลับมาเปิดเป็นชื่อบริษัทและกรรมการบริษัทใหม่เช่นเดิม<sup>11</sup>

2.3. จัดโครงการส่งแรงงานไปทำงานได้หัวนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากถูกกลั่นแกล้งจากนายหน้าในได้หัวนที่เสียผลประโยชน์ โดยทางได้หัวนจะอ้างเสมอว่าไทยกับได้หัวนไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆในรูปของสนธิสัญญากันได้ทำได้ก็เพียงข้อตกลงทวิภาคีเท่านั้น ในระดับของหน่วยงานเล็กๆของไทย กับหน่วยงานเล็กๆของได้หัวนเท่านั้น เช่นกองจัดหางานได้หัวนกับกรมการจัดหางานของไทย เป็นต้น ซึ่งทางไทยเองก็ยังคงเกรงใจประเทศจีนซึ่งไทยมีความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการและให้การยอมรับ และปัญหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาระงงานนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจที่ไทยมีความสัมพันธ์กับจีนแผ่นดินใหญ่นั้น ไทยย่อมจะเล็งเห็นความสำคัญในการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับจีนแผ่นดินใหญ่มากกว่า จะเห็นได้จากโครงการที่รัฐบาลจัดส่งแรงงานไปทำงานใน

<sup>10</sup> วิชัย โฉสุวรรณจินดา, "ทิศทางเศรษฐกิจไทย ปี 2539 แรงงาน," เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจไทย ปี 2539, หน้า 26. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัยผู้เชี่ยวชาญประเทศได้หัวน ศูนย์วิจัยย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 21 กุมภาพันธ์ 2544.

ได้วันมีสัดส่วนน้อยมาก ในขณะที่ร้อยละ 74.5 และ 24.9 ยังคงเป็นการจัดส่งแรงงานโดยบริษัทเอกชน และคนงานเดินทางไปด้วยตนเองตามลำดับ เหตุผลหนึ่งมาจากการจัดส่งแรงงานไทยของรัฐบาลเป็นไปอย่างช้า ใช้เวลาในการจัดส่งประมาณ 6 เดือนถึง 1 ปี ซึ่งแรงงานไทยซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวชนบทมีอาชีพทำนาทำไร่ นั่น เมื่อนอกฤดูกาลเก็บเกี่ยวหรือทำนาแล้ว ต้องการที่จะไปหารายได้พิเศษทันทีซึ่งความต้องการที่จะไปทำงานทันทีนั้น ทางบริษัทเอกชนสามารถตอบสนองความต้องการอันนี้ได้ดีกว่า คือสามารถที่จะจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานได้ภายใน 1-2 อาทิตย์เท่านั้น หรือไม่อย่างช้าก็ประมาณ 1 เดือน แม้ว่าจัดส่งจะเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าก็ตาม

### 3. กรณีการเพิ่มวงเงินจดทะเบียนบริษัทจัดหางาน

การเพิ่มวงเงินจดทะเบียนบริษัทจัดหางานจาก 1 ล้านบาทเป็น 5 ล้านบาท เพื่อป้องกันการหลอกลวงแรงงาน ส่งผลให้บริษัทจัดหางานที่ไม่สามารถเพิ่มทุนจดทะเบียนถูกนายหน้าบริษัทจัดหางานในได้วันซื้อกิจการ โดยใช้ชื่อเจ้าของผู้ถือใบอนุญาตเดิมเพียงในนาม หรือให้คนไทยมาเป็นผู้ถือใบอนุญาตแทน ปัญหาการขาดแรงงานจึงไม่สามารถแก้ไขด้วยวิธีนี้ อีกทั้งแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงมักจะไม่กล้าการถูกหลอกลวง เนื่องจากทางกระทรวงแรงงานจะจัดการเรียกเงินคืนจากเงินทุนจดทะเบียนของบริษัทที่ใช้ในการประกอบการหลอกลวงคนงานไว้ นำมาคืนให้กับแรงงานไทย ซึ่งถ้าแรงงานไทยถูกหลอกลวงเมื่อยื่นเรื่องมา ทางกรมประชาสงเคราะห์ก็จะช่วยค่าใช้จ่ายเบื้องต้นให้ก่อนประมาณ 10,000 บาท ทำให้แรงงานไทยไม่รู้สึกเดือดร้อนจากการถูกหลอกลวงมาก และมักจะไม่มีมัดระวังในการให้บริษัทเอกชนจัดส่งไปทำงานต่างประเทศว่าจะถูกหลอกลวงหรือไม่ และตัวบริษัทจัดหางานที่หลอกลวงแรงงานไทยนั้น เมื่อเทียบกับเงินประกันจดทะเบียนจำนวน 5 ล้านบาทที่เสียไปกับรายได้ของการจัดส่งแรงงานไทยไปจำนวนหลายร้อยคน นั้น มีอัตราส่วนต่างกันมากจึงคุ้มที่จะเสี่ยงในการทำ แม้จะถูกฟ้องร้องและปิดกิจการไป ก็สามารถที่จะหาญาติพี่น้องคนรู้จักมาเปิดกิจการใหม่ได้

### 4. การตั้งองค์กรกลางในนามชมรมธุรกิจแรงงานได้วัน

การตั้งองค์กรกลางในนามชมรมธุรกิจแรงงานได้วันนั้นเพื่อควบคุมดูแลการจัดส่งแรงงานไปทำงานได้วันจัดสรรโควตาให้กับสมาชิกรวมทั้งหาแหล่งเงินทุนทดสอบฝีมือแรงงานและควบคุมการซื้อโควตาตำแหน่งงานไม่ให้เกิน 25,000 บาท เพื่อป้องกันการแย่งโควตาระหว่างบริษัทจัดหางานด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่านอกจากองค์กรดังกล่าวจะถูกคัดค้านจากกลุ่มบริษัท

จัดหางานที่เสียผลประโยชน์แล้ว ในส่วนของสหกรณ์บริการจัดหางานและสมาคมการจัดหางาน ก็ไม่ประสานงานกันเท่าที่ควร

## การแก้ปัญหา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ที่ได้เริ่มเปิดตลาดแรงงานได้วันอย่างจริงจัง และเป็นตลาดหลักของแรงงานไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา การส่งแรงงานไทยไปไต้หวันจึงประสบกับปัญหาต่างๆ มากขึ้น รัฐบาลไทยโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งมีหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้โดยตรง จึงได้พยายามแก้ปัญหาเหล่านี้ ซึ่งได้แก่

1. ปัญหาด้านค่าบริการในการจัดส่งแพ่ง(ค่าหัว) ทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ควบคุมค่าบริการในการจัดส่งแรงงานไปไต้หวันไม่ให้เกินกว่า 38,000 บาทต่อคน ซึ่งปรากฏว่าบริษัทจัดหางานไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เนื่องจากการแข่งขันในการแย่งโควต้ายังคงรุนแรงและคนงานเองก็ยินยอมที่จะจ่าย จนสมาชิกชมรมธุรกิจแรงงานไต้หวันเสนอปรับเป็น 55,000 บาท ต่อมารัฐบาลได้กำหนดไว้ไม่เกิน 44,000 บาทต่อคน จุดประสงค์เพื่อคุ้มครองแรงงาน และต้องการช่วยให้บริษัทขนาดเล็กสามารถดำเนินการจัดหางานได้คล่องตัวขึ้น

2. การคัดเลือกบริษัทที่มีประวัติดี กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะควบคุมจำนวนบริษัทจัดหาคนงานโดยคัดเลือกเฉพาะบริษัทที่มีประวัติดี แล้วส่งรายชื่อไปให้ทางการไต้หวัน พิจารณารวมทั้งเพิ่มโทษบริษัทที่หลอกลวงและเอาเปรียบคนงาน

3. การจัดโครงการส่งแรงงานไปทำงานไต้หวันโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากถูกกีดกันแก๊งค์จากนายหน้าในไต้หวันที่เสียประโยชน์ จะเห็นได้จากโครงการที่รัฐบาลจัดส่งแรงงานไปทำงานในไต้หวันมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับการจัดส่งแรงงานโดยบริษัทเอกชน

4. การเพิ่มวงเงินจดทะเบียนบริษัทจัดหางานจาก 1 ล้านบาทเป็น 5 ล้านบาท เพื่อประกันการหลอกลวงแรงงาน ส่งผลให้บริษัทจัดหางานที่ไม่สามารถเพิ่มทุนจดทะเบียนถูกนายหน้าบริษัทจัดหางานในไต้หวันซื้อกิจการ โดยใช้ชื่อเจ้าของผู้ถือใบอนุญาตเดิมหรือให้คนไทยมาเป็นผู้ถือใบอนุญาตแทน ปัญหาการขูดรีดแรงงานจึงไม่สามารถแก้ไขด้วยวิธีนี้

5.การจัดตั้งองค์กรกลางในนามชมรมธุรกิจแรงงานได้วันเพื่อควบคุมดูแลการจัดส่งแรงงานไปทำงานได้วันจัดสรรโควต้าให้กับสมาชิกรวมทั้งหาแหล่งเงินทุนทดสอบฝีมือแรงงานและควบคุมการซื้อโควต้าตำแหน่งงานไม่ให้เกิน 25,000 บาท เพื่อป้องกันการแย่งโควตางานระหว่างบริษัทจัดหางานด้วยกัน แต่ปัญหาในทางปฏิบัติปรากฏว่านอกจากองค์กรดังกล่าวจะถูกคัดค้านจากกลุ่มบริษัทจัดหางานที่เสียผลประโยชน์แล้ว ในส่วนของสหกรณ์บริการจัดหางานและสมาคมจัดหางานก็ไม่ประสานงานกันเท่าที่ควร<sup>12</sup>

มาตรการที่กล่าวมาคือมาตรการของรัฐบาลในการพยายามที่จะเร่งระงับปัญหาโดยเฉพาะการหลอกลวงและขูดรีดแรงงานให้หมดสิ้นไป แม้ว่าการสร้างอำนาจต่อรองของรัฐบาลจะไม่สำเร็จเท่าที่ควรแต่ก็เป็นจุดกระตุ้นให้หาวิธีการใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระยะเวลาดำเนินการ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ตระหนักในปัญหาดังกล่าว เนื่องจากทั้งบริษัทจัดหางานได้วันและบริษัทจัดหางานไทย บ่นราคาซื้อขายตำแหน่งงาน แต่ปัญหาส่วนใหญ่มาจากฝ่ายได้วัน เนื่องจากนายจ้างขายตำแหน่งงานและบริษัทจัดหางานได้วันบ่นราคา จึงมีการเรียกเก็บค่าบริการในการเดินทางไปทำงานในได้วันสูง ประมาณ 160,000 – 200,000 บาท กรมการจัดหางานได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดมาตรการ คือ<sup>13</sup>

1. มาตรการลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายของทุกประเทศ โดยการเจรจาและประสานงานกับทางการหรือหน่วยงานของประเทศต่างๆรวมทั้งภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องของประเทศต่างๆ โดยในส่วนของได้วันได้ร่วมมือกันกับเจ้าหน้าที่ทางการของได้วันซึ่งอยู่ตำแหน่งระดับกรมการจัดหางานของได้วันกับกรมการจัดหางานของไทย เนื่องด้วยข้อจำกัดในเรื่องความสัมพันธ์ทางการทูต ทำให้ได้แค่มีเพียงการประชุมและขอความร่วมมือ มิอาจที่จะทำสนธิสัญญาระดับทวิภาคีซึ่งกันและกันได้ โดยเกรงว่าจะกระทบกับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนแผ่นดินใหญ่หรือสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยได้ขอความร่วมมือจากทางได้วันมิให้ผลักดันค่าใช้จ่ายบางรายการของนายจ้างมาให้คนงานไทย เพื่อลดค่าใช้จ่ายให้กับคนงาน การรับสมัครคนงานไป

<sup>12</sup> วิจัย โสสุวรรณจินดา , ทิศทางเศรษฐกิจไทย ปี 2539 แรงงาน (กรุงเทพมหานคร:สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 26.

<sup>13</sup> กรมการจัดหางาน, “มาตรการลดค่าใช้จ่าย(ค่าหัว)คนงานในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ.” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ทำงานโดยตรง โดยได้ประสานให้สำนักงานแรงงานในต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตในต่างประเทศ ในประเทศที่กฎหมายอนุญาตให้บริษัทจัดหางานต่างประเทศติดต่อหาตำแหน่งงานจากนายจ้างโดยตรง ประชาสัมพันธ์ให้นายจ้างรับสมัครคนหางานไปทำงานโดยตรงไม่ต้องผ่านบริษัทจัดหางานท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนของการซื้อตำแหน่งงาน

มาตรการแทรกแซงตลาดโดยรัฐ ในกรณีที่กรมการจัดหางานได้รับการติดต่อจากนายจ้างในต่างประเทศให้จัดส่งคนหางานไปทำงาน กรมการจัดหางานก็จะดำเนินการประกาศรับสมัครและคัดเลือกพร้อมทั้งจัดส่งคนหางานไปให้นายจ้างในต่างประเทศ ซึ่งคนหางานจะเสียค่าใช้จ่ายเท่าที่จ่ายจริงโดยไม่ต้องเสียค่าบริการแต่อย่างใด การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงแต่การแทรกแซงตลาดแรงงานเท่านั้น มิได้เข้าไปดำเนินการเองทั้งหมด เพราะจะเป็นการขัดต่อธุรกิจการค้าของประเทศระบบการค้าเสรี

มาตรการประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ความเข้าใจแก่คนหางานเกี่ยวกับการไปทำงานในต่างประเทศผ่านสื่อมวลชนทุกแขนง เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ ตลอดจนการจัดทำข่าวเอกสารแผ่นพับออกเผยแพร่ โดยมุ่งเน้นให้มีความรู้ความเข้าใจวิธีการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ อัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายตามกฎหมายกำหนด

## 2. มาตรการลดค่าใช้จ่ายสำหรับคนหางานที่เดินทางไปทำงานในไต้หวัน มีดังนี้

2.1 มาตรการควบคุมค่าบริการและค่าใช้จ่ายของบริษัทจัดหางาน เนื่องจากการควบคุมอัตราการเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายของบริษัทจัดหางานไต้หวันจากบริษัทจัดหางานไทยนั้นไม่สามารถควบคุมตามกฎหมายได้ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการบริหาร ซึ่งกรมการจัดหางานได้มีประกาศ เรื่องการขอรับใบสำคัญคู่ค้า เพื่อควบคุมและจำกัดขอบเขตในการแข่งขันกันซื้อขายตำแหน่งงาน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งในการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย(ค่าหัว)แพง

การควบคุมบริษัทจัดหางานให้อยู่ภายใต้กฎระเบียบของไทย โดยบริษัทจัดหางานไต้หวัน ที่ประสงค์จะขอรับคนงานไทยเข้าไปทำงานจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนกับกรมการจัดหางานโดยบริษัทจัดหางานดังกล่าว จะต้องมีความสัมพันธ์และยินยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กรมการจัดหางานกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษตามบทลงโทษที่วางไว้ เช่น หากผู้รับอนุญาตจัด



หางานไต้หวันที่ได้รับอนุญาตแล้วเรียกหรือรับค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน จากผู้รับอนุญาตจัดหางานไทยเกินกว่า 30,000 เหรียญไต้หวัน ต่อคนหางานหนึ่งคน กรมการจัดหางาน อาจชะลอไม่ให้มีการส่งหรือเพิกถอนการจดทะเบียนการเป็นผู้รับคนหางานไทยไปทำงานกับนายจ้างไต้หวัน ทั้งนี้ กรมการจัดหางานได้เปิดรับคำขอจดทะเบียนบริษัทจัดหางานไต้หวันครั้งแรก ระหว่างวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2542 ถึง 12 เมษายน 2542 และได้เปิดคำขอจดทะเบียนเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง เนื่องจากมีบริษัทจัดหางานไต้หวันจดทะเบียนใหม่จำนวนหนึ่งและมีความประสงค์จะขอจดทะเบียน เพื่อดำเนินธุรกิจกับบริษัทจัดหางานไทย ซึ่งกรมการจัดหางานพิจารณาว่าเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการค้าเสรีของประเทศและเป็นการเพิ่มโอกาสทางเลือกแก่บริษัทจัดหางานไทยในการทำธุรกิจกับบริษัทจัดหางานไต้หวัน ซึ่งน่าจะมีผลต่อการลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายของคนงานลงได้ โดยเปิดรับคำขอครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 ถึง 12 เมษายน 2543 และครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2543 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2543 มีบริษัทจัดหางานไต้หวันได้รับอนุญาตให้รับคนงานไทยไปทำงานไต้หวัน 417 บริษัท

การควบคุมขอบเขตการแข่งขันซื้อตำแหน่งงานของบริษัทจัดหางาน เมื่อบริษัทจัดหางานไต้หวันได้รับอนุญาตขึ้นทะเบียนแล้วจะต้องจดทะเบียนคู่ค้ากับบริษัทจัดหางานไทย ในอัตรา 1:10 คือบริษัทจัดหางานไต้หวัน 1 บริษัท สามารถจดทะเบียนคู่ค้ากับบริษัทจัดหางานไทย 10 บริษัท และบริษัทจัดหางานไทย 1 บริษัท สามารถจดทะเบียนคู่ค้ากับบริษัทจัดหางานไต้หวัน 10 บริษัท เช่นกัน ทั้งนี้การจดทะเบียนคู่ค้าจะควบคุมไม่ให้เกิดการแข่งขันเสนอราคาเพื่อแย่งซื้อตำแหน่งงานมากจนเกินไป

2.2 มาตรการควบคุมให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข โดยติดตามตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างจริงจังโดยสุ่มตรวจสอบกับคนหางานที่เดินทางไปทำงานไต้หวัน หากพบว่ามีกรเรียกเก็บค่าบริการเกินกว่าที่กำหนดจะชะลอการจัดส่งคนหางานชั่วคราวจนกว่าจะมีการแก้ไขปัญหา และคืนเงินค่าบริการแก่คนงานพร้อมทั้งแจ้งพฤติการณ์ให้คณะกรรมการแรงงานไต้หวัน(CLA)ทราบ และประชาสัมพันธ์ โดยใช้สื่อทุกรูปแบบ และสม่ำเสมอเพื่อให้คนหางานเข้าใจขั้นตอนวิธีการเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยถูกต้องรวมทั้งอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่คนหางานต้องจ่ายตามกฎหมายด้วย

2.3 การปรับอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางานในการเดินทางไปทำงานให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน สามารถปฏิบัติได้เป็นธรรมต่อคนหางานและบริษัท

จัดหางาน โดยจะทำให้ค่าบริการและค่าใช้จ่ายของคนหางานลดลง รวมทั้งมาตรการควบคุมและป้องปรามอย่างจริงจังและต่อเนื่องและมีการลงโทษโดยเฉียบขาดต่อผู้ไม่ปฏิบัติตามอย่างเสมอภาค

2.4 การประสานงานกับส่วนราชการไทยและไต้หวันเพื่อเจรจาหรือ รวมทั้งขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการร่วมหาหรือ ไทย-ไต้หวัน ทุกปี และในการประชุมครั้งที่ 3 เมื่อปี พ.ศ.2540 ที่ประชุมได้เห็นชอบให้ตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของบริษัทจัดหางานไทยและไต้หวัน โดยคณะทำงานได้กำหนดการตรวจสอบจากคนงานทั้งก่อนและหลังจากเดินทางไปทำงานไต้หวัน หากพบว่าบริษัทจัดหางานใดเรียกเก็บเงินเกินอัตราที่กำหนดจะแจ้งซึ่งกันและกันเพื่อตรวจสอบ หากพบว่ามีความผิดจริง ฝ่ายไทยจะลงโทษบริษัทจัดหางานของไทยและระงับการอนุญาตให้บริษัทจัดหางานไต้หวันนำเข้ามาคนงานไทยเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะแก้ไขปัญหาและคืนเงินค่าบริการให้คนงาน ฝ่ายไต้หวันก็จะชะลอการให้วีซ่าแก่บริษัทจัดหางานไทยและลงโทษบริษัทจัดหางานไต้หวันด้วย โดยจะมีการดำเนินคดีอย่างจริงจัง

ผลการดำเนินการการควบคุมการซื้อขายตำแหน่งงานตามมาตรการดังกล่าว กรรมการจัดหางานได้ระงับการจัดส่งคนงานให้นายจ้างไต้หวันที่ฝ่าฝืนแล้วจำนวน 59 บริษัท และฝ่ายไต้หวันได้สั่งให้บริษัทจัดหางานไต้หวันและผู้เกี่ยวข้อง คืนเงินค่าบริการแก่คนงานในอัตราตั้งแต่ 10,000 – 80,000 เหรียญไต้หวัน(NT)แล้วจำนวน 24 ราย ทั้งนี้ฝ่ายไทยและไต้หวันได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นเจรจาอีกครั้งหนึ่ง ในการประชุมคณะกรรมการร่วมหาหรือ ไทย-ไต้หวัน ครั้งที่ 5 เมื่อเดือนพฤษภาคม 2543 ซึ่งต่างเห็นพ้องต้องกันว่าจะกระชับการดำเนินการของคณะทำงานร่วมเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้แน่นแฟ้นจริงจัง เพื่อให้บังเกิดผลในการลดค่าใช้จ่ายคนหางานเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

3.มาตรการลงโทษ เมื่อมีหลักฐานแจ้งชัดว่าบริษัทจัดหางานรับสมัครคนงานจากสายหรือนายหน้าเถื่อน เก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายหรือค่าหัวเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็จะลงโทษอย่างเฉียบขาด ทั้งทางทะเบียนตั้งแต่เบาที่สุด คือ พักใช้ใบอนุญาตจนถึงโทษรุนแรงที่สุดคือเพิกถอนใบอนุญาตและดำเนินคดีทางอาญาด้วย และหากคนงานขัดทอดหรือพาดพิงถึงสายหรือนายหน้าเถื่อนก็จะดำเนินคดีทุกรายไป และเมื่อพบว่าบริษัทจัดหางานหรือนายจ้างในต่างประเทศเรียกรับค่าคอมมิชชั่นหรือค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายเองและผลักดันมาให้คนงานเป็น

ผู้รับผิดชอบ ก็จะไม่พิจารณาอนุญาตให้จัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศอีกต่อไป สำนักงาน การการค้าและเศรษฐกิจไทย ได้มีการตรวจสอบบริษัทที่ส่งออกแรงงานที่เป็นคู่ค้าระหว่างไทยกับ ใต้หวันว่า บริษัทใดคิดค่าใช้จ่ายเกินราคา ถ้าตรวจสอบพบแล้วยังไม่ปฏิบัติตาม ก็ต้องปิดบริษัทที่ ตั้ง ที่อยู่ในประเทศไทย และใต้หวัน

#### 4. แต่งตั้งคณะกรรมการปราบปรามการหลอกลวงคนหางานไปทำงานต่างประเทศ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการหลอกลวงคนหางานไปทำงานต่างประเทศ และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปราบ ปราบการหลอกลวงคนหางานไปทำงานต่างประเทศแล้ว เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2543 โดยมี แนวดำเนินการดังนี้

4.1. มาตรการลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน โดยตรวจสอบข้อเท็จ จริงจากคนหางานที่เข้ารับการอบรมก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศ หากพบว่าบริษัทจัดหางาน หรือเรียกหรือรับเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายในอัตราสูง คณะทำงานป้องกันและปราบปรามจะ รายงานให้กรมการจัดหางาน พิจารณาเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้จัดส่งคนหางานไปทำงานใน ต่างประเทศ หากบริษัทจัดหางานได้เรียกหรือรับค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการจัดหางานในอัตราที่ ไม่เป็นธรรม คณะทำงานป้องกันและปราบปรามจะตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานจากการ ขอสินเชื่อทางธนาคาร สำนักงานที่ดิน หรือผู้ให้คนหางานกู้ยืมเงินเพื่อเสนอให้นายทะเบียน จัดหางานกลางลงโทษทางทะเบียนและดำเนินคดีอาญากับบริษัทจัดหางาน และหากบริษัท จัดหางานไทยให้การพาดพิงถึงบริษัทจัดหางานใต้หวันว่าเรียกเก็บเงินค่าการตลาดในอัตราที่สูงมาก คณะทำงานป้องกันและปราบปรามจะเสนอให้ระงับสิทธิการนำเข้าแรงงานไทยไปทำงานในใต้หวัน ของบริษัทจัดหางาน

ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคนหางานในขณะที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดย คณะทำงานป้องกันและปราบปรามจะตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคนหางานที่สนามบินดอนเมือง หากตรวจพบว่าบริษัทจัดหางานเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายในอัตราสูง จะรวบรวมเอกสาร หลักฐานเพื่อเสนอนายทะเบียนจัดหางานกลางลงโทษทางทะเบียนและหรือดำเนินคดีอาญาซึ่ง กรณีนี้จะไม่มีการระงับการเดินทาง

การจัดคณะทำงานป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงคนหางานไปทำงานต่างประเทศ เดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ได้หวั่น หากการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ผล เนื่องจาก คนงานเกรงว่าจะไม่ได้เดินทางไปทำงานจึงไม่ให้ข้อเท็จจริง โดยคณะทำงานป้องกันและปราบปรามจะประสานสำนักงานแรงงาน ณ กรุงมะนิลา(ส่วนที่ 2)และสาขาเมืองเกาสง โดยจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงกับคนหางานเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง พยานเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้อง และหลังจากนั้นจะเสนอนายทะเบียนลงโทษทางทะเบียนและดำเนินคดีทางอาญากับบริษัทจัดหางานต่อไป

4.2 มาตรการปราบปรามการหลอกลวงคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งเรื่อง การดำเนินคดีค้างเก่าเกี่ยวกับการจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ โดยประสานกับสำนักงานจัดหางานจัดหางานจังหวัด และจัดคณะทำงานป้องกันและปราบปรามเดินทางไปดำเนินการในพื้นที่ และสกัดกั้นการลักลอบเดินทางไปทำงานต่างประเทศ จัดคณะทำงานป้องกันและปราบปรามไปตรวจที่สนามบินดอนเมือง โดยประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากพบหลักฐานชัดเจนจะประสานด่านตรวจคนหางานระงับการเดินทาง และจะติดตามสายหรือนายหน้าเถื่อนมาดำเนินคดีต่อไป

ซึ่งวิธีการดังกล่าวข้างต้นรัฐบาลไทยไม่สามารถหามาตรการใดๆที่ได้ผลมาแก้ไข ทั้งนี้ เพราะธุรกิจจัดหางานในไต้หวันได้กลายเป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันสูง และมีกลุ่มบุคคลหลายวงการเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีการเสนอประโยชน์ให้นายจ้างไต้หวันแทนที่จะเรียกค่าบริการจากนายจ้างตามกฎหมาย เช่น ออกค่าตัวเครื่องบินแทนนายจ้าง ให้นายจ้างไปเที่ยวเมืองไทย ออกเงินค่าประกันการเจ็บป่วยให้ เป็นต้น นอกจากนี้บริษัทจัดหางานของไทยยังมีการแข่งขันกัน โดยเสนอผลประโยชน์ซึ่งงานจากนายจ้างไต้หวันในอัตราสูงจนไม่มีอำนาจต่อรองกับบริษัทจัดหางานไต้หวัน ทำให้ต้องไปเรียกเก็บค่าบริการจากคนงานไทยในอัตราที่สูง จนเมื่อประมาณเดือนเมษายน พ.ศ. 2538 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ส่งระงับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในไต้หวัน เพื่อสร้างอำนาจต่อรองที่จะทำให้บริษัทจัดส่งแรงงานและนายหน้าชาวไต้หวันยินยอมเจรจาเรื่องค่าใช้จ่ายต่อหัวคนงานอีกครั้งหนึ่ง หากบริษัทจัดส่งแรงงานรายใดปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และเก็บค่าใช้จ่ายต่อคนไม่เกินกำหนด ก็จะสามารถส่งแรงงานไปไต้หวันได้ ซึ่งในส่วนของภาครัฐเองก็ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเจรจากับทางการไต้หวัน เพื่อสร้างความร่วมมือกับทางการไต้หวันในการบังคับให้นายจ้างไต้หวันปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง ซึ่งต่อมารัฐบาลได้กำหนด

ค่าบริการจัดส่งคนงานไปได้วันไม่เกิน 44,000 บาท ซึ่งมีจุดประสงค์สำคัญเพื่อคุ้มครองแรงงาน และต้องการช่วยให้บริษัทขนาดเล็กสามารถดำเนินการจัดหางานได้คล่องตัวขึ้น และภายหลังได้ กำหนดเงินค่าหัวไว้ไม่เกิน 60,000 บาท

สาเหตุที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือนายจ้างชาวไต้หวันที่ว่าจ้างแรงงานไทยมีสาขาในประเทศไทยเพียงร้อยละ 10 ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีสาขาในประเทศไทย นายจ้างส่วนใหญ่จึงไม่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจในประเทศไทย การแสวงหาแรงงานไทยจึงเป็นเรื่องของนายหน้าหรือบริษัทจัดหางานเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้บริษัทจัดหางานของไต้หวันบางบริษัทมีอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลังอยู่ และอาจมีผลประโยชน์ร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐบาลไต้หวันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคล้ายๆกันกับของประเทศไทย ซึ่งทางไต้หวันจะมีระบบอุปถัมภ์ที่สูงมาก มีนักการเมืองท้องถิ่นควบคุมอยู่ ซึ่งเพียงระดับเจ้าหน้าที่ของกรมจัดหางานไต้หวันไม่สามารถมีอำนาจที่จะออกกฎระเบียบมาบังคับใช้ได้ สาเหตุที่สำคัญคือมาจากกรณีที่ประเทศไทยไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูต ทำให้การประชุมหรือไม่สามารถทำได้ในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาลโดยตรง ได้เพียงแค่นายหน้าหรือบริษัทจัดหางานของทั้งสองประเทศเท่านั้น จึงไม่สามารถที่จะมีข้อตกลงออกมาเป็นสนธิสัญญาของสองประเทศได้ แต่ยังคงมีความพยายามที่จะร่วมมือกันอย่างน้อยให้ออกมาในรูปแบบของความตกลงในอนาคตข้างหน้า และจากปัญหาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานที่ไต้หวันมีราคาสูง ซึ่งได้หาสาเหตุทั้งทางไต้หวันและทางไทย ซึ่งต่างก็ปิดความรับผิดชอบ โดยทางไต้หวันอ้างว่าทางไทยมีการแข่งขันกันสูงทำให้ค่าใช้จ่ายสูง แต่เมื่อสอบถามทางบริษัทจัดหางานไทยแล้ว ทราบว่าค่าใช้จ่ายที่สูงเป็นเนื่องมาจากทางบริษัทจัดหางานไต้หวันได้ซื้อตำแหน่งงานและมาเสนอให้กับฝ่ายไทยโดยเสนอราคาที่สูง

ในส่วนของสำนักงานดูแลและคุ้มครองแรงงานไทย ซึ่งตั้งอยู่ในไทเปและเกาสงนั้น มีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่เพียงแห่งละ 2 คน จึงไม่พอเพียงที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่มีแรงงานไทยทำงานในไต้หวันมากกว่า 1 แสนคน แต่สำนักงานดูแลและคุ้มครองกลับมีเจ้าหน้าที่รวมทั้งหมดเพียง 4 คน ข้อมูลจากแรงงานไทยระบุว่าไม่ได้มาขอใช้บริการของสำนักงานนี้แต่อย่างใด และถึงมาขอใช้บริการก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือตามต้องการ<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Supang Chantavanich, "Summary of the Findings on Migration from Thailand, the Impact of the Economic Recession and Guidelines for Thailand's future Policy," Paper presented at Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, 18 September 2000. pp.83-84.



ระบบการจัดหางาน ระบบการจัดหางานที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่ควบคุมโดยตลาดอย่างสิ้นเชิง และรัฐมีบทบาทน้อยในการควบคุมบริษัทจัดหางานให้จัดบริการที่ดี ซื่อสัตย์ ในราคายุติธรรม ทำให้ค่าบริการมีราคาสูงเนื่องมาจากบริษัทดำเนินธุรกิจจึงต้องแสวงหากำไร และแรงงานที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากสมยอมกับบริษัทเพื่อต้องการจะไปทำงานยังไต้หวันจึงยอมเสียเงินในราคาที่สูง และมีการแทรกแซงจากนักการเมืองที่ทำธุรกิจจัดหางาน ซึ่งธุรกิจจัดหางานนี้เป็นธุรกิจที่ทำความเสียหายให้แก่คนหางานและแรงงานไทยอย่างมหาศาล เพราะเป็นการเอาไรต์เอาเปรียบคนจน ค่าบริการที่เรียกสูงเกินความเป็นจริง ในการส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ 1 คน บริษัทจัดหางานที่บริการอย่างไม่หลอกลวงก็สามารถได้กำไรถึง 20,000 บาท หากส่งออกไปรุ่นหนึ่ง 200 คน บริษัทได้กำไรถึง 4,000,000 บาท เป็นกำไรสุทธิ หักเพียงค่าใช้จ่ายของบริษัทที่ทำงานด้านเอกสารและค่าใช้จ่ายให้สายหรือนายหน้า ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นเช่น ทำพาสปอร์ต ค่าทดสอบฝีมือ ค่าตรวจโรค ฯลฯ ได้ถูกคิดรวมเข้าไปในค่าบริการแล้ว รวมทั้งค่าซื้อตำแหน่งงานในต่างประเทศที่ตัวแทนนายจ้างดำเนินการขายให้ด้วย ด้วยเหตุนี้ค่าบริการจัดหางานจึงสูงมาก รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงและจัดระบบใหม่ บริการจัดหางานมีทั้งบริการจัดหางานโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย บริการจัดหางานที่ผิดกฎหมายคือบริการจัดหางานเถื่อน ไม่มีใบอนุญาตจากกรมการจัดหางานและบริการของบริษัทจัดหางานที่ส่งคนไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในช่วงเวลา 3 ปี พ.ศ.2539-2541 มีการหลอกลวงคนไปทำงานต่างประเทศรวมถึงกว่า 15,000 คน เฉพาะที่มีผู้มาร้องเรียนเท่านั้น คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวม 463 ล้านบาท กรมการจัดหางานสามารถติดตามผู้หลอกลวงให้ชดใช้ได้เป็นเงิน 200 ล้านบาท ลักษณะการหลอกลวงที่ปรากฏมากกว่าร้อยละ 80 คือจ่ายเงินแล้วไม่ได้เดินทางไปทำงาน<sup>15</sup>

นอกจากการจัดหางานโดยบริษัทจัดหางานแล้ว ยังมีเครือข่ายบุคคลที่มีบทบาทในการจัดหางานด้วย ได้พบว่าญาติและเพื่อนที่เป็นบุคคลที่ให้ข้อมูล อำนวยความสะดวกและหางานให้แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ การให้ข้อมูลกระทำสำหรับประเทศปลายทาง แต่การอำนวยความสะดวกและหางานให้ทำโดยญาติและเพื่อน เครือข่ายนี้ทั้งเครือข่ายที่ดำเนินการโดยได้รับค่าตอบแทนและที่ช่วยเหลือกันโดยไม่มีค่าตอบแทน ในส่วนที่มีการได้ค่าตอบแทน เครือข่ายก็คือ”

<sup>15</sup> Supang Chantavanich, "Summary of the Findings on Migration from Thailand, the Impact of the Economic Recession and Guidelines for Thailand's future Policy," Paper presented at Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, 18 September 2000. pp.131-132.

สาย” ของบริษัทจัดหางานที่มีอยู่ในระดับท้องถิ่น คือคนในพื้นที่ที่คอยเสาะหาชักชวนคนไปทำงาน แล้วจัดส่งไปให้บริษัทจัดหางานดำเนินการ โดยบริษัทจัดหางานอาจจัดหางานให้แบบผิดกฎหมาย และตัวแรงงานก็จะเดินทางไปทำงานในลักษณะเดินทางไปด้วยตนเอง ทั้งที่ความจริงมีผู้ช่วยอำนวยความสะดวกให้ ในกรณีส่งคนไปแบบนี้สายจะได้ค่าตอบแทนประมาณ 8,000-10,000 บาท ต่อคนงาน 1 คน ส่วนที่ไม่มีค่าตอบแทนก็คือญาติหรือเพื่อนจริงๆ ที่ช่วยเหลือเกื้อกูลให้คนใกล้ชิดกันได้ไปทำงานต่างประเทศ มีทั้งญาติและเพื่อนในประเทศไทยและประเทศปลายทาง สำหรับเครือข่ายในประเทศปลายทางจะช่วยเหลือหลายด้านเช่นให้ที่พัก อาหาร ช่วยหางาน ได้พบว่ามีเครือข่ายระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้านในประเทศปลายทางทั้งแบบเครือข่ายธุรกิจและเครือข่ายญาติและเพื่อนจริงๆ เช่น แรงงานจำนวนมากจากอำเภอบัวใหญ่ นครราชสีมาไปทำงานที่ไต้หวัน ส่วนเครือข่ายจัดหางานโดยผิดกฎหมายในต่างประเทศ เช่นไต้หวันนี่ คือเป็นการร่วมมือระหว่างเครือข่ายในประเทศไทย กับเครือข่ายในประเทศปลายทาง อาจประกอบด้วยตัวแทนนายจ้าง(broker)และนายหน้าหางาน และบางครั้งตัวแทนนายจ้างเองก็อยู่ในเครือข่ายนี้มีนายจ้างที่ปิดหรือลดขนาดกิจการ แล้วนำคนงานของตนไปให้ผู้อื่นจ้างต่อ หรือนายจ้างไม่ได้มีงานจริงๆ แต่มีตำแหน่งงานก็นำคนงานไปขายต่อให้ผู้ที่ต้องการว่าจ้าง ซึ่งมีบทลงโทษในไต้หวันที่รุนแรงอยู่แล้วเมื่อเทียบกับของไทย

ดังนั้นในเรื่องความร่วมมือด้านแรงงานไทยกับไต้หวันที่เป็นมา ก็มักจะเป็นเรื่องของ การแก้ไขปัญหาแรงงานไทยที่เกิดขึ้นกับนายจ้างของไต้หวัน ปัญหาค่าจัดส่งแพง เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทางกระทรวงแรงงานโดยกรมการจัดหางานก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยได้มีการจัดประชุมกับทางการไต้หวันมาทุกปี ซึ่งทางไทยก็จะขอความร่วมมือในการช่วยแก้ไขปัญหาค่าหัวแพง การเพิ่มโควตาแรงงานไทย ส่วนทางไต้หวันก็มักจะขอความร่วมมือจากทางไทยในการช่วยกวาดล้างแรงงานไทยที่ลักลอบเข้าไปทำงาน ไม่ว่าจะเป็นด่านจัดหางานของไทย ซึ่งแรงงานไทยที่ลักลอบเข้าไปโดยผิดกฎหมายจะทำให้ทางไต้หวันเสียประโยชน์ในเรื่องรายได้เป็นภาษีหรือค่าประกันสังคมของลูกจ้างที่ทางรัฐบาลควรจะได้รับ ซึ่งแรงงานไทยที่ลักลอบเข้าไปมีประมาณร้อยละ 10 ของแรงงานไทยที่ทำงานในไต้หวันทั้งหมด

ในส่วนขององค์กรเอกชน มูลนิธิ หรือสำนักงานแรงงานไทยในไต้หวัน ต่างก็คอยช่วยเหลือแรงงานไทยที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เช่นช่วยฟ้องร้องนายจ้างในเรื่องค่าจ้างสวัสดิการ โดยการช่วยเหลือนั้นแรงงานไทยต้องมีหลักฐานเช่นซองรับเงินและสัญญาจ้างเพื่อนำไปฟ้องร้องต่อศาล และในกรณีที่มีการทะเลาะวิวาทกับแรงงานฟิลิปปินส์ นายจ้างที่ดีจะมาประกันตัวแรงงานไทยออกไป แต่

ในส่วน of นายจ้างที่ไม่ชอบแรงงานไทยหรือไม่ดีนั้น ก็จะปล่อยให้แรงงานไทยถูกควบคุมตัว ซึ่งทางองค์กรเหล่านี้จะช่วยในเรื่องค่าเดินทางกลับประเทศเป็นต้น<sup>16</sup>



## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัยผู้เชี่ยวชาญประเทศไทยได้หวัน ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 21 กุมภาพันธ์ 2544.

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญและเริ่มมีการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในช่วงแรกจะเน้นการส่งแรงงานไปทำงานในประเทศแถบตะวันออกกลาง แต่หลังจากวิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซียเมื่อเกิดปัญหาการว่างงานของประเทศตะวันออกกลาง ในช่วงปี พ.ศ. 2533-2534 แรงงานไทยที่ทำงานในประเทศตะวันออกกลางได้ลดจำนวนลง เนื่องจากนโยบายของประเทศตะวันออกกลางที่ลดจำนวนแรงงานต่างชาติ ทำให้แรงงานไทยเริ่มหันไปมองตลาดแรงงานแห่งใหม่ในประเทศแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นต้น จนกระทั่งแรงงานไทยได้ไปทำงานมากที่สุดอันดับหนึ่งในประเทศไต้หวัน เนื่องจากทางไต้หวันเองก็ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ เนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้ทั้งไทยและไต้หวันมีความต้องการที่สอดคล้องตรงกัน และส่งผลให้รัฐบาลไทยเริ่มมีการเจรจาเรื่องแรงงานกับทางการไต้หวัน เพื่อขอเพิ่มโควตาจำนวนแรงงานไทยเรื่อยมา แม้ว่าจะไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันก็ตาม ก็ยังมีการประชุมกันระดับอธิบดีของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมไทย กับสภาแรงงานไต้หวัน และจำนวนแรงงานไทยที่ได้รับโควตาก็เพิ่มมากขึ้นเกือบทุกปี

การส่งแรงงานไทยไปไต้หวันไปได้หลายวิธี คือการเดินทางด้วยตนเอง ซึ่งมักจะมีพี่น้องหรือคนรู้จักอยู่ในประเทศไต้หวันอยู่แล้ว การใช้บริการจัดหางานของรัฐ ซึ่งมีส่วนน้อยมากที่ใช้บริการจัดหางานของรัฐ อาจเนื่องมาจากใช้เวลานานในกระบวนการจัดส่งของรัฐหรือการที่นายจ้างพาลูกจ้างไปทำงานหรือส่งลูกจ้างไปฝึกงานซึ่งเป็นส่วนน้อยมาก ในส่วนของไต้หวันแล้วจากสถิติแรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศไต้หวันส่วนใหญ่จะใช้บริการจัดหางานของเอกชน ซึ่งมีจำนวนบริษัทจัดหางานเกิดขึ้นมาก ตั้งแต่การที่รัฐบาลเริ่มมีนโยบายในด้านแรงงานมากขึ้น

มีการปรับปรุงกฎหมายระเบียบและองค์กรเกี่ยวกับแรงงานมากขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากการเห็นความสำคัญของแรงงานไทยที่ไปทำงานได้หวั่นมีการส่งเงินกลับมาหมุนเวียนภายในประเทศมากขึ้น และช่วยแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน การจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นใหม่และการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานเพิ่มเติมในปี พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ปี พ.ศ.2528 เพื่อควบคุมบริษัทจัดหางานเอกชนที่มีการเติบโตจำนวนมากและบางบริษัทก็ไม่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย แม้กระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมาได้เน้นในเรื่องของแรงงานและทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น และในช่วงเวลาที่ศึกษาอยู่นี้ได้รวมถึงช่วงเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทย ซึ่งทางรัฐบาลก็ได้จัดทำแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ซึ่งมีประชาชนจำนวนมากที่ถูกเลิกจ้างจากธุรกิจต่างๆ โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ การเงินการธนาคาร เป็นต้น กล่าวคือได้มีมาตรการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เพื่อนำรายได้กลับประเทศ ลดปัญหาการว่างงานและคนงานที่ไปทำงานต่างประเทศก็สามารถเลื่อนฐานะของตนเองได้ ทางรัฐบาลได้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับทางการของประเทศที่จะรับคนงานไทยไปทำงาน โดยการขอโควตาตำแหน่งงาน การหาตลาดแรงงานใหม่ๆ เพื่อรองรับความต้องการที่จะไปทำงานต่างประเทศมากขึ้นหรือเพื่อชดเชยประเทศที่มีแนวโน้มการจ้างงานลดลงไม่ว่าจะเป็นประเทศในตะวันออกกลางหรือประเทศอื่นๆ และหน่วยงานของรัฐบาลต่างๆไม่ว่าจะเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งทำหน้าที่ด้านบริการ ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ธุรกิจเอกชนสามารถจัดส่งคนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ ก็มีหน้าที่ช่วยหาตลาดแรงงานใหม่ๆในประเทศต่างๆ เป็นต้น

ไต้หวันเป็นประเทศที่มีฐานะเศรษฐกิจดี เศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นภาคอุตสาหกรรมเช่นการผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และคอมพิวเตอร์ มีค่าครองชีพที่สูง จึงมีความจำเป็นในการลดปัญหาต้นทุน และเศรษฐกิจของไต้หวันส่วนใหญ่ยังเป็นธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง เป็นหัวใจสำคัญของประเทศ ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากและต้องนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ และรวมทั้งประชาชนส่วนใหญ่ของไต้หวันซึ่งเป็นชนชั้นกลางซึ่งไม่ต้องการที่จะทำงานที่ใช้แรงงานหนัก สกปรก และอันตราย จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาแทน แม้ว่ารัฐบาลจะไม่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติก็ตาม แต่จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและโครงการใหญ่ๆรัฐบาล จำเป็นต้องมีแรงงานจำนวนมาก จึงได้อนุโลมและเริ่มมีการจ้างแรงงานจากประเทศไทยเป็นชาติแรก แรงงานไทยจึงมีบทบาทสำคัญมาก ซึ่งแรงงานไทยมีข้อได้เปรียบแรงงานจากประเทศอื่นๆที่นายจ้างเลือกใช้แรงงานไทยคือ ความขยันขันแข็ง



อดทนต่อความลำบากมากกว่าชาติอื่นๆ ให้เกียรตินายจ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ซึ่ง  
จะพิสูจน์ได้จากการทำงานที่ไต้หวันกำหนดโควตาให้แรงงานไทยประมาณ 40,000 คนต่อปี แต่ในปี  
หนึ่งแรงงานไทยเข้าไปทำงานที่ไต้หวันมีจำนวนสูงถึงแสนกว่าคน และบางคนสามารถทำงานใน  
ไต้หวันได้เกินกำหนดของกฎหมาย เนื่องจากนายจ้างช่วยในการขอต่ออายุการทำงานปีต่อปีจาก  
เจ้าหน้าที่ในทางอ้อม และแนวโน้มการจ้างแรงงานของไทยยังเป็นที่นิยมอยู่มาก ประกอบกับทาง  
ไต้หวันมักจะมี การก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคใหญ่ๆ จำนวนมาก ทำให้ปริมาณการจ้าง  
แรงงานไทยยังคงมีสูงต่อไปอีก

ในแง่เศรษฐกิจ รัฐบาลไทยสามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานในประเทศได้ จากการที่  
คนไทยสามารถไปหางานทำในต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลยังได้รับเงินส่งกลับเป็นเงินตราเข้าประเทศ  
จำนวนมหาศาล ปีละไม่ต่ำกว่า 35 ล้านบาท ถึงแม้เงินนี้จะไม่ได้เป็นรายได้ของรัฐ แต่ก็ได้ช่วยให้  
ครอบครัวของคนงานไทยมีรายได้สม่ำเสมอ มีกำลังซื้อ แก้ปัญหาความยากจนในชนบท เกิดการ  
หมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจได้ระดับหนึ่ง และส่งผลกระทบต่อการลดปัญหาทางสังคม  
อาชญากรรม ได้อีก แรงงานไทยเหล่านี้เมื่อกลับมาจากประเทศไต้หวันแล้วมีการยอมรับทางสังคม  
มากขึ้น สามารถเป็นผู้นำชุมชนและเป็นพี่ปรึกษาของชุมชน มีทักษะจากการทำงานมาปรับปรุงงาน  
ในหมู่บ้าน และได้รับความรู้ทางการจัดการ เครื่องจักร เครื่องมือ กลับมาช่วยในการปรับปรุงธุรกิจ  
ของไทยได้ดีขึ้นและพัฒนาเป็นแรงงานที่มีฝีมือต่อไป

ความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวันมีหลายวิธีด้วยกัน ทั้งทางภาคองค์กร  
ของรัฐบาลแม้จะไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน เช่นการมีประชุมร่วมกันระหว่างตัวแทนไทย  
กับไต้หวันเพื่อประชุมหาความร่วมมือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยส่วนใหญ่จากการประชุมครั้งนี้ทาง  
ไทยก็จะเสนอขอตำแหน่งโควตาจากไต้หวัน และขอความร่วมมือแก้ไขปัญหาค่าหัวแพงโดยการ  
กำกับตรวจสอบบริษัทจัดหางานของไต้หวัน และขอความร่วมมือกับนายจ้างของไต้หวันในปัญหา  
การจ่ายค่าจ้างให้ครบถ้วนตรงตามเวลา ในส่วนของไต้หวันมักจะขอความร่วมมือให้ตรวจสอบและ  
ป้องกันการลักลอบเข้าไปทำงานในไต้หวันโดยผิดกฎหมาย การเข้าไปทำงานที่ไต้หวันเป็นครั้งที่  
สอง และร่วมกันแก้ไขปัญหาที่สำคัญที่สุดคือค่าบริการจัดส่งที่มีราคาสูง โดยทางไต้หวันก็จะบังคับ  
ใช้ตามกฎหมายมากขึ้นในส่วนที่ทางนายจ้างขายตำแหน่งงานให้กับนายจ้างอื่น ซึ่งจะถูกลงโทษ  
ตามกฎหมายที่รุนแรง และจะคอยควบคุมตรวจสอบบริษัทจัดหางานและการบังคับให้บริษัท  
จัดหางานที่เรียกค่าใช้จ่ายในการเดินทางเกินกำหนดคืนเงินดังกล่าวให้กับแรงงานไทยด้วย และใน  
ส่วนของไทยก็จะใช้สำนักแรงงานไทยในไต้หวัน สำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทย ในการช่วย

สอดคล้องดูแลพฤติกรรมของบริษัทจัดหางาน เพื่อขึ้นบัญชีบริษัทจัดหางานที่ไม่ดีส่งเป็นข้อมูลไปยังกรมการจัดหางานเพื่อตรวจสอบและเพิกถอนใบอนุญาต นอกจากนี้ความร่วมมือในรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ เช่นสวัสดิการคนงาน การให้ค่าปรึกษา ซึ่งนอกจากจะมีขององค์กรของรัฐบาลแล้ว ในไต้หวันยังมีการดำเนินการขององค์กรเอกชนต่างๆ เช่นวัดไทย องค์กรคาทอลิก ในการช่วยเหลือเจรจาไกล่เกลี่ยและรับค่าปรึกษาต่างๆ ซึ่งทุกองค์กรมักจะมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นคนไทยอยู่ด้วย เนื่องจากในไต้หวันมีคนไทยทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก

ดังนั้นรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เนื่องจากสามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาพัฒนาเศรษฐกิจของไทยได้เป็นจำนวนมากแล้ว สิ่งที่ได้มากับแรงงานไทยคือความรู้ เทคโนโลยี การจัดการ เมื่อไต้หวันมาลงทุนในประเทศไทยแล้วสามารถที่จะจ้างแรงงานที่มีประสิทธิภาพการทำงานกับเครื่องจักรเหล่านี้ได้ ทำให้ไม่ต้องนำแรงงานจากไต้หวันหรือต่างชาติเข้ามาอีก อีกทั้งพัฒนาแรงงานให้กลายเป็นแรงงานที่มีฝีมือเป็นที่ต้องการของนายจ้างประเทศต่างๆต่อไป และทำส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศก็เป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหการว่างงานได้เป็นจำนวนมาก และนโยบายของรัฐบาลไทยในสมัยต่อๆมาได้เน้นการพัฒนาบุคคล พัฒนาแรงงานไทยให้มีมาตรฐานสากล และเป็นที่น่าเชื่อถือต่อต่างประเทศ ดังนั้นเหตุผลสำคัญของการส่งเสริมแรงงานไทยไปไต้หวันเนื่องจากไต้หวันเป็นประเทศที่มีความต้องการจำนวนแรงงานต่างชาติมาก และการส่งเสริมแรงงานไทยไปไต้หวันเป็นส่วนช่วยแก้ไขเศรษฐกิจภายในประเทศด้วย

ในส่วนของไต้หวันนั้น เนื่องจากไต้หวันได้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นการผลิตจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเศรษฐกิจของไต้หวันได้พัฒนาเรื่อยๆและประชาชนภายในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การทำงานในโรงงานหรือในภาคอุตสาหกรรมเริ่มขาดแคลน โครงการพัฒนาสาธารณูปโภค การก่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ ขาดแคลนแรงงาน ซึ่งมีความจำเป็นเนื่องจากโครงการต่างๆจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ต่อเนื่องต่อไป ประกอบกับแรงงานภายในประเทศไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่นิยมทำในแรงงานกรรมกรเหล่านี้ จำเป็นต้องว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งได้เน้นไปที่แรงงานไทยเป็นสำคัญ เนื่องจากนายจ้างไต้หวันกับแรงงานไทยสามารถเข้ากันได้ดีมีขนบธรรมเนียมคล้ายคลึงกันและคุ้นเคยกับคนจีนในประเทศ

ไทย ชยัน อดทน ไม่เกียจงาน และให้เกียรตินายจ้าง ซึ่งนายจ้างเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดจำนวนโควตาแรงงานไทยที่จะสามารถจัดส่งได้ในแต่ละปี ดังนั้นเหตุผลสำคัญของไต้หวันในการรับแรงงานไทยจึงมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

จากงานศึกษาชิ้นนี้พบว่าตรงกับสมมติฐานในการศึกษาที่ว่าความสอดคล้องของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยและของไต้หวันเป็นปัจจัยผลักดันก่อให้เกิดความร่วมมือทางด้านแรงงานของสองฝ่าย เนื่องจากการศึกษาพบว่ามีความร่วมมือระหว่างไทยกับไต้หวันทางด้านแรงงานเกิดขึ้นจริง และสาเหตุของความร่วมมือนั้นมาจากความต้องการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งทางฝ่ายไทยต้องการที่จะรักษาตลาดแรงงานของไทยที่ไปทำงานต่างประเทศที่มีจำนวนมากในประเทศตะวันออกกลางและประสบกับปัญหาการเลิกจ้างอยู่แล้วนั้น จำเป็นต้องหาตลาดแรงงานใหม่ให้กับแรงงานไทยเหล่านี้เพื่อป้องกันปัญหาว่างงานที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับการว่างงานในช่วงเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจส่งผลให้จำนวนคนตกงานภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศเพื่อลดปัญหาการว่างงานและการนำเงินตราเข้าประเทศได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งปัญหาของไทยนี้ได้โอกาสเหมาะเข้ากันกับปัญหาของประเทศไต้หวันที่ขาดแคลนแรงงานจำนวนมากในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกัน มีความต้องการแรงงานไทยในกิจการต่างๆและได้รับการกดดันจากนายจ้างภายในประเทศที่ต้องการแรงงานต่างด้าวมากขึ้น เนื่องจากขาดแคลนแรงงานในประเทศที่คนส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างดีและไม่ประสงค์ที่จะทำงานประเภทที่ต้องใช้แรงกายหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย ดังนั้นความต้องการของทั้งสองฝ่ายจึงตรงกันและเอื้อประโยชน์กันและกันทำให้เกิดความตกลงส่งแรงงานและรับแรงงานกันเกิดขึ้นและนำไปสู่ความร่วมมือในการรักษาผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายเอาไว้

เมื่อมาดูกรอบความคิดในการศึกษางานชิ้นนี้ ซึ่งได้ใช้กรอบความคิดของ JERVIS จะใช้ได้ในส่วนที่ว่าหน่วยการเมืองซึ่งเป็นตัวแสดงในที่นี้หมายถึงประเทศไทยและไต้หวันนั้นได้คำนวณดูแล้วว่าผลประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างกันนั้นทำให้ได้ประโยชน์มากกว่าที่ไม่ร่วมมือกัน ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ในการศึกษาชิ้นนี้ เนื่องจากเมื่อทั้งสองประเทศร่วมมือกันแล้วทำให้ประเทศทั้งสองได้รับประโยชน์ตามที่ตนต้องการ กล่าวคือประเทศไทยก็ช่วยแก้ปัญหาการว่างงานได้ส่วนหนึ่งและยังมีเงินตราเข้ามายังภายในประเทศเกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ ประชาชนสามารถใช้จ่ายซื้อสินค้าได้มากขึ้น ส่วนฝ่ายไต้หวันก็ได้รับประโยชน์จากนายจ้างได้ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องเนื่องจากมีแรงงานที่มีราคาถูก สามารถผลิตสินค้าและบริการที่มีราคาถูก สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ และยังช่วยในการสร้างโครงการต่างๆของรัฐบาลให้แล้วเสร็จได้ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป และในส่วนที่ JERVIS ยังกล่าวว่าความร่วมมือจะ

เกิดขึ้นได้ด้วยการเพิ่มประโยชน์ของการร่วมมือกันและให้เห็นผลเสียของการฝ่ายหนึ่งไม่ร่วมมือ ซึ่งในกรณีนี้ประโยชน์ที่ได้จากการร่วมมือกันสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนจากตัวเลขรายได้นำเข้าประเทศในส่วนของประเทศไทยและอื่นๆอีกมาก และในส่วนของไต้หวันที่ทำให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถพัฒนาได้ต่อเนื่อง ไม่มีการเรียกร้องจากนายจ้างภายในประเทศอีก ซึ่งความร่วมมือต่อมาจะเป็นความร่วมมือในการรักษาผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายซึ่งตรงกันเอาไว้ คือในเรื่องของการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากแรงงานไทยได้มีจำนวนมากที่ต้องการไปทำงานยังประเทศไต้หวันและก่อให้เกิดการจัดตั้งบริษัทจัดหางานจำนวนมากขึ้นทั้งของไทยและของไต้หวัน และกลายมาเป็นการจัดซื้อตำแหน่งงานมากขึ้น ซึ่งต่อมากลายมาเป็นค่าจัดส่งคนงานที่มีราคาสูงมากขึ้น เป็นเหตุให้แรงงานไทยที่ไปทำงานไต้หวันนั้นเสี่ยงต่อการหารายได้กลับมาใช้หนี้เนื่องจากกำหนดให้ทำงานเพียง 2 ปี ขยายได้ไม่เกิน 3 ปี หากแรงงานไทยหลบหนีหรือผิดสัญญาและถูกส่งตัวกลับ ก็จะเป็นปัญหาหนี้สินของแรงงานเพิ่มมากขึ้น และจากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดผลเสียมากขึ้นทำให้ประเทศทั้งสองมีการประชุมเพื่อแสวงหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเป็นกิจกรรมที่แสดงถึงความร่วมมืออย่างหนึ่ง และ JERVIS ยังกล่าวอีกว่าความร่วมมือย่อมสร้างความมั่งคั่งให้กับรัฐที่ร่วมมือกัน ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าจากผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันและกัน เมื่อมีความร่วมมือซึ่งกันและกันแล้วย่อมเอื้อประโยชน์แก่ประเทศทั้งสองที่มาร่วมมือกันเพื่อบรรลุผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอาจจะมากบ้างน้อยบ้าง อย่างกรณีงานศึกษาชิ้นนี้เห็นว่าความร่วมมือในการจัดส่งแรงงานไทยไปไต้หวันนั้น ทำให้ประเทศไทยบรรเทาปัญหาการว่างงานและแรงงานไทยสามารถนำเงินตรากลับเข้าประเทศมาก และยังสร้างงานในทางอ้อมให้กับบริษัทจัดหางานและการสร้างงานในสาขาที่เกี่ยวข้องด้วย ในส่วนทางไต้หวันเองก็สามารถใช้แรงงานถูกทำให้ต้นทุนในการผลิตต่ำสามารถขายหรือจำหน่ายสินค้าในต่างประเทศได้ที่เห็นได้ชัดเจนคือคอมพิวเตอร์ของไต้หวันเริ่มมีบทบาทมากและราคาก็ถูกกว่าคอมพิวเตอร์ที่มาจากประเทศทางยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา และสินค้าต่างๆของไต้หวันก็มีคุณภาพดีพอๆกับสินค้าทางประเทศตะวันตก แต่ราคาถูกกว่ามาก ทำให้ประเทศมีรายได้มากขึ้น

นอกจากกรอบความคิดของ JERVIS แล้วยังสามารถใช้กรอบความคิดของ AXELROD และ KEOHANE โดยกล่าวถึงเงื่อนไข 3 ประการที่จะทำให้เกิดความร่วมมือขึ้นได้ จากการศึกษาและใช้กรอบความคิดดังกล่าวเงื่อนไขที่สามารถใช้ได้กับงานศึกษาชิ้นนี้ได้แก่การมีผลประโยชน์ร่วมกัน (MUTUALITY OF INTERESTS) คือแต่ละฝ่ายมีความต้องการแต่ละด้าน ต้องอาศัยความร่วมมือกับฝ่ายอื่น หรือการแบ่งงานกันทำ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวความคิดหรือตรงกับกรอบความคิดนี้ที่สุด เนื่องจากการศึกษา ประเทศไทยมีความต้องการที่จะลดปัญหาการว่างงาน และต้องการนำรายได้กลับ



เข้าประเทศ ในส่วนของไต้หวันซึ่งขาดแคลนแรงงานในการพัฒนาเศรษฐกิจของตนต่อไป ซึ่งตรงกับว่ามีความต้องการแต่ละด้านแต่สอดคล้องกัน จึงทำให้แสวงหาความร่วมมือซึ่งกันและกัน ในส่วนเงื่อนไขอีกข้อคือจำนวนตัวแสดง(NUMBER OF ACTORS)นั้น กล่าวไว้ว่าจำนวนตัวแสดงถ้ามีน้อยสามารถตรวจสอบง่ายกว่าการมีตัวแสดงที่มาก ซึ่งก่อให้เกิดการตรวจสอบที่ยาก และความร่วมมือจะมีได้ต่อไปเนื่องจากการตรวจสอบนี้เอง ถ้าจำนวนตัวแสดงมากและมีบางตัวแสดงในที่นี้อาจหมายถึงประเทศ เช่นบางประเทศอาศัยผลประโยชน์ที่ได้ร่วมกลุ่มความร่วมมือแต่ไม่ยอมให้ความร่วมมือหรือนิ่งเฉย หรือหักหลังก็แล้วแต่ ทำให้ประเทศอื่นๆอาจคิดว่าตนเองเหนื่อยอยู่ฝ่ายเดียวและหากผลประโยชน์ที่ได้รับมาได้คุ้มกับที่เสียไปแล้ว ความร่วมมือก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งในกรณีนี้เป็นความร่วมมือเพียงสองประเทศซึ่งต่างฝ่ายต่างก็สามารถตรวจสอบได้และนำมาแก้ไขซึ่งกันและกัน ทำให้ความร่วมมือได้มีมาเป็นเวลานานตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 ถึงปัจจุบันและยังมีต่อไปจนกว่ายังได้รับผลประโยชน์จากการมาร่วมมือกัน ในอีกเงื่อนไขอันสุดท้ายคือ แนวโน้มในอนาคตที่ไม่แน่นอนอน(SHADOW OF THE FUTURE) นั้น อาจไม่สามารถนำมาใช้กับการศึกษางานชิ้นนี้ เนื่องจากความต้องการทางด้านแรงงานเป็นช่วงเวลาหนึ่งที่ประเทศไต้หวันขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และเป็นเรื่องปัจจัยในการผลิตสินค้าและบริการ หากแรงงานไม่เป็นที่ต้องการในอนาคตแล้วก็ไม่จำเป็นที่จะต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอีก คือในอนาคตด้านแรงงานนั้นยังเป็นสิ่งไม่แน่นอน และสามารถหาแรงงานจากประเทศอื่นๆมาทดแทนได้ ซึ่งในเงื่อนไขนี้มักจะเป็นเงื่อนไขความร่วมมือในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆถ้าไม่ร่วมมือกัน เช่น สิ่งแวดล้อม เป็นต้น จึงไม่สามารถอธิบายกับงานศึกษาชิ้นนี้ได้ดีเท่าที่ควร

แนวโน้มความร่วมมือทางด้านแรงงานระหว่างไทยกับไต้หวันนั้น ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยต่างๆของทั้งสองประเทศ ในกรณีของประเทศไต้หวันซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศได้พัฒนาเศรษฐกิจไปได้ไกลแล้วทำให้ขาดแคลนแรงงานที่ใช้แรงงานนั้น แต่เนื่องจากความต้องการแรงงานย่อมมีจำกัดเมื่อถึงปริมาณที่พอเหมาะแล้วความต้องการของแรงงานย่อมน้อยลง และจากสิ่งแวดล้อมภายนอกประเทศเช่นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจจากประเทศอื่นๆอาจทำให้ประเทศไต้หวันเกิดภาวะว่างงานขึ้นได้และทำให้แรงงานต่างด้าวในไต้หวันถูกกีดกันได้ และยังมีประเทศต่างๆที่มีแรงงานต้องการมาทำงานยังไต้หวันอีกหลายประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ เวียดนาม เป็นต้น ทำให้อาจจะต้องมีการแบ่งสัดส่วนแรงงานไปยังจำนวนประเทศที่เข้ามามีบทบาทมากขึ้นได้ อีกทั้งจำนวนแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นในไต้หวันยังอาจก่อให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนภายในประเทศ หรือความมั่นคงของไต้หวันได้ และรัฐบาลอาจถูกกดดันในการลดปริมาณแรงงานต่างด้าวได้ ดังนั้นแนวโน้มแรงงานไทยที่จะไปทำงานยังไต้หวันนั้นยังสามารถไปได้ระยะเวลาหนึ่ง และจากการแข่งขันของบริษัท



จัดหางานที่ปั่นราคาค่าจัดส่งทำให้ราคาสูงขึ้น หากรัฐบาลของทั้งสองประเทศไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ จะทำให้แรงงานที่ไปได้วันนั้นกลับมาแล้วไม่สามารถมีรายได้ที่สูงหรือแตกต่างจากทำงานภายในประเทศ และเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆแล้ว อาจมีแนวโน้มความต้องการของประเทศอื่นๆที่สามารถให้ค่าจ้างสูงกว่า และค่าบริการจัดส่งยังไม่แพง อย่างเช่น บรูไน เป็นต้น และทางรัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะหาตลาดแรงงานแห่งใหม่ๆเพื่อสำรองไว้ และเพิ่มการสนับสนุนแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากเกรงว่าทางการได้วันจะลดการจ้างแรงงานไทยลง แนวโน้มจึงเป็นไปได้ว่าจำนวนแรงงานไทยต่อไปนี้อาจจะมีจำนวนสูงในได้วันไปสักระยะเวลาหนึ่ง แต่ต่อไปจำนวนแรงงานจะขยายไปยังประเทศต่างๆมากขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆอย่างซึ่งไม่อาจคาดคะเนได้เช่นกัน

### ข้อเสนอแนะ

การไปทำงานในได้วันนั้น จะต้องมีกระบวนการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศต้นทางคือไทย เริ่มตั้งแต่การทำหนังสือเดินทาง ตรวจโรค ทดสอบความสามารถไปถึง การขอวีซ่าและการปฐมนิเทศก่อนการเดินทาง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และ สวัสดิการสังคม และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตลอดจนภาคเอกชนที่เป็นบริษัทจัดหางาน ส่วนในประเทศปลายทางคือได้วันนั้นก็ต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงาน สำนักงานบริหารแรงงานไทย และฝ่ายนายจ้าง ดังนั้นนโยบายที่ออกมาควรเป็นความร่วมมือของทั้งสองประเทศ เพื่อให้มีความเป็นกลาง ไม่เอื้อประโยชน์แก่ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่สามารถตอบสนองความต้องการของทั้งสองฝ่ายได้ โดยในส่วนของประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายส่งเสริมให้แรงงานไปทำงานต่างประเทศครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2524-2529) เพราะต้องการให้แรงงานเหล่านั้นได้มีโอกาสแสวงหางานที่มีค่าตอบแทนสูงในต่างประเทศและส่งเงินกลับเข้าประเทศ ลดภาวะการขาดดุลการชำระเงินในช่วงที่มีการลดค่าเงินบาทในปี พ.ศ.2527 ช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลสนับสนุนให้บริษัทเอกชนส่งแรงงานไปต่างประเทศโดยรัฐบาลจะดำเนินการในฐานะคนกลางติดต่อระหว่างรัฐบาลต่างประเทศเพื่อหาตำแหน่งงานว่าง ผลการสนับสนุนอย่างจริงจังทำให้จำนวนแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมีถึง 108,519 คนในปี พ.ศ.2525 และเพิ่มเป็น 118,957 คนในปี พ.ศ.2531 อันเป็นผลให้มีการส่งเงินตราต่างประเทศมายังประเทศไทยนับหมื่นล้านบาท และช่วยให้ชาติรอด

พันธกิจทางการศึกษาทางเศรษฐกิจได้ระดับหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยได้ประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่หนักและรุนแรงกว่าที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2527 และได้มีความพยายามที่จะนำนโยบายส่งออกแรงงานไทยมาใช้อีกครั้ง

การจัดส่งแรงงานไทยโดยรัฐควรมีการขยายการจัดส่งให้มากขึ้น เนื่องจากจะสามารถช่วยลดปัญหาค่าบริการจัดส่งที่แพงแล้ว เนื่องจากจะเป็นตัวเลือกให้กับแรงงานไทยที่ต้องการไปทำงานยังต่างประเทศ รวมทั้งในการจัดส่งควรที่จะมีการปรับปรุงการบริการการทำงานของรัฐให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น เพื่อสามารถที่จะทัดเทียมกับบริษัทจัดหางานของเอกชนได้ เนื่องจากปัญหาที่ผ่านมาที่แรงงานไทยไม่นิยมใช้บริการจัดส่งคนงานโดยรัฐเนื่องมาจากขั้นตอนที่ยูกยากกว่าจะได้ไปทำงานใช้เวลาหลายปี ซึ่งแรงงานเมื่อต้องการจะไปทำงานก็มักจะต้องการไปทำงานในทันทีซึ่งบริษัทจัดหางานเอกชนสามารถตอบสนองความต้องการตรงจุดนี้ได้ การนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ และการประชาสัมพันธ์ทั่วถึงภายในประเทศ และต่างประเทศที่นายจ้างต้องการจ้างแรงงานไทย ซึ่งที่ผ่านมาทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้นำระบบความทันสมัยต่างๆเริ่มนำมาใช้แล้ว และอีกอย่างคือการควบคุมตรวจสอบบริษัทจัดหางานในทางลึกให้มากขึ้น เนื่องจากปัญหาที่แรงงานไทยถูกหลอกลวงเมื่อสามารถเพิกถอนใบอนุญาตได้แล้วก็มักจะมีปัญหาเกิดขึ้นอีกเนื่องจาก บริษัทที่ถูกปิดไปได้หวนกลับมาใหม่ในการใช้ชื่อญาติเพื่อนพี่น้องในการก่อตั้งบริษัท ควรมีการควบคุมที่ดีขึ้น

บริการจัดหางานโดยกรมการจัดหางานเป็นบริการที่ดีมาก ไม่คิดค่าบริการและไม่เสียต่อภาวะผิดกฎหมาย แต่บริการน้อย ไม่รุกเข้าไปสู่ชุมชนและตัวคนงานเช่นบริการของบริษัทเอกชน จึงทำให้คนงานไม่รู้หรือไม่ได้รับความสะดวกเพียงพอ คนงานไม่สามารถเดินทางจากหมู่บ้านของตนมาผ่านขั้นตอนต่างๆของการหางานเป็นเวลาหลายวันโดยไม่รู้จักใครและไม่มีที่พักบริการ ดังนั้นบริการของเอกชนจึงเป็นที่นิยมกว่าทั้งที่ค่าบริการสูงมาก และพยายามจัดระบบที่สามารถติดต่อกับนายจ้างได้วันได้โดยตรง ซึ่งต่อมาทางได้หวนได้หันมาใช้นโยบายเริ่มเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวในระบบรัฐต่อรัฐมากขึ้นเพื่อขอตำแหน่งงานว่างให้แรงงานไทยโดยไม่ต้องผ่านการซื้อจากนายหน้า ซึ่งจะช่วยลดค่าซื้อตำแหน่งงานที่นายจ้างและตัวแทนนายจ้างชาวได้หวนได้รับจากทางการมาขายให้กับบริษัทจัดหางานไทยในราคาแพง ซึ่งกรมการจัดหางานควรรีบเจรจขอตำแหน่งงานแบบรัฐต่อรัฐโดยไม่ต้องซื้อ และขยายบริการจัดหางานโดยรัฐให้มากขึ้น หากทำได้ควรจัดทำทะเบียนผู้ที่ต้องการไปทำงานได้หวนไว้ก่อน โดยการออกไปประชาสัมพันธ์ สืบหาความต้องการของผู้ที่จะเดินทางไปทำงานยังได้หวนและจัดทำเอกสารข้อมูลเบื้องต้นให้พร้อมไว้ก่อน เมื่อ

มีตำแหน่งงานหรือการติดต่อจากนายจ้างที่ได้หวั่นแล้วก็จะทำให้สามารถส่งแรงงานไทยไปทำงานได้ทันทีหรือเร็วขึ้น ซึ่งระหว่างการรอการจัดส่งนี้ อาจจัดให้มีการอบรมความรู้ทางวัฒนธรรม ภาษา ฟีกทักษะฝีมือจากผู้ที่เคยทำงานที่ได้หวั่นมาก่อน และจัดทำใบรับรองฝีมือแรงงานให้มีความเป็นมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ เพื่อที่จะออกให้กับแรงงานไว้ก่อนและเป็น การยกระดับแรงงานไทยด้วย

ตลาดแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างของไต้หวันไม่ได้เน้นการยกระดับเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ เช่นในสิงคโปร์ แรงงานไทยเพศชายจึงยังสามารถไปทำงานก่อสร้างได้โดยไม่ต้องมีการเตรียม ทักษะมากนัก แต่งานก่อสร้างนี้อาจจะสิ้นสุดในอนาคต แม้ไต้หวันจะมีนโยบายสร้างโครงการลง ทุนขนาดใหญ่อยู่บ้างก็ตาม นอกจากนี้ก็ยังมียานก่อสร้างหลังเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.2542 ไต้หวันยังมีแนวโน้มที่จะรับแรงงานต่างด้าวจากหลายประเทศมากขึ้นแทนที่จะเป็น แรงงานไทย และยังได้พยายามลดค่าจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อจูงใจให้มีผู้มาทำงานน้อยลง ซึ่งใน ส่วนนี้รัฐบาลไทยต้องพิจารณาช่วยลดต้นทุนด้วยวิธีต่างๆ เช่น เจริญขอตำแหน่งงานมาจัดสรรให้คน งานโดยไม่ต้องผ่านตัวแทนนายจ้าง และการจัดบริการจัดหางานไปไต้หวันโดยรัฐมากขึ้น

การขอความร่วมมือกับทางไต้หวันในการช่วยแก้ไขปัญหาค่าบริการจัดส่งแพ่งซึ่งอาจจะ เป็นไปได้ยาก เนื่องจากการที่ไทยไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน ทำให้กระทำไม่ได้ในระดับ หนึ่งเท่านั้น ไม่อาจที่จะทำความตกลงในระดับรัฐต่อรัฐได้ ดังนั้นทางไทยควรที่จะมีการขยายหน่วย งานในรูปของสำนักงานแรงงานไทยที่มีอยู่ให้มีปริมาณมากขึ้น และการเพิ่มของเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง การขอข้อมูลท้องถิ่นจากแรงงานเพื่อนำมารวมกันและส่งไปยังศูนย์ข้อมูลของกรมการจัดหางานใน การพิจารณาตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ค่าบริการจัดส่งแพ่งก็จะรวบรวมว่าเป็นของบริษัทใด บ้างเพื่อแจ้งไปยังกรมการจัดหางานให้ทราบและบังคับให้คืนค่าบริการจัดส่งทั้งหมดหรือไม่ก็เพิก ถอนกิจการไป และขอความร่วมมือทางไต้หวันในการขอรายชื่อบริษัทจัดหางานที่มีการซื้อตำแหน่ง งานและไปเรียกค่าโควตาตำแหน่งที่แพงกว่าปกติ และถ้าสามารถที่จะดำเนินการตามกฎหมาย แล้วก็ควรที่จะดำเนินการตามนั้น และแสวงหาความร่วมมือระหว่างนายจ้างที่ได้รับการจัดสรรโควตา ตำแหน่งงานให้มารับสมัครโดยผ่านทางตัวแทนกรมการจัดหางานของไทยโดยตรง เพื่อตัดขั้นตอน ของการเรียกค่าบริการที่แพงขึ้นเมื่อผ่านบริษัทจัดหางาน

การพัฒนาฝีมือแรงงานไทยเป็นสิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งที่จะช่วยยกระดับฝีมือแรงงานไทยมาก ขึ้น และช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานดีขึ้น สามารถที่จะมีโอกาสเลือกงานมากขึ้น เนื่องจาก

ประเทศต่างๆเริ่มมีการพัฒนาฝีมือแรงงานประเทศของตนมากขึ้น เพื่อก้าวสู่ความเป็นสากล ซึ่งสิ่งนี้ทางรัฐบาลไทยควรส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีความเป็นสากล มีการออกไปรับรองฝีมือให้ ซึ่งจะช่วยให้นายจ้างในต่างประเทศมีความมั่นใจ เชื่อถือ และเลือกที่จะจ้างแรงงานไทย เนื่องจากโดยพื้นฐานที่แรงงานไทยมีความได้เปรียบในเรื่องของความขยัน อดทนอยู่แล้ว และถ้าให้ดีขึ้นควรมีการให้คำแนะนำขนบธรรมเนียม วิธีการดำเนินชีวิตแก่แรงงานไทยในประเทศต่างๆที่แรงงานไทยต้องการไปทำงานและรวมใช้ให้มีการจัดฝึกอบรมภาษาที่ใช้ในการดำรงชีวิตอยู่ในประเทศนั้นๆด้วย จะทำให้แรงงานไทยที่ไปอยู่ไม่เกิดความเครียด สามารถสื่อสารกับนายจ้างได้ และเป็นโอกาสที่เพิ่มข้อดีให้กับแรงงานไทยที่นายจ้างประเทศต่างๆจะเลือกจ้างแรงงานไทยไม่เพียงแต่ประเทศได้วันเท่านั้น

รัฐบาลไทยควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ โดยประสานกับบริษัทจัดหางานเอกชนในการหาตลาดแรงงานในได้วันและต่างประเทศอื่นๆรองรับเอาไว้ให้กว้างขวางมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันจะเป็นเรื่องของเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น การหาตลาดการค้าและแรงงานเพื่อเพิ่มประกันความเสี่ยงที่ตลาดเก่าๆอาจจะยกเลิกจ้างแรงงานไทยก็เป็นได้ ดังเช่นในกรณีที่ตลาดแรงงานในหลายประเทศในตะวันออกกลางที่เคยมีแรงงานไทยไปทำงานมากที่สุด ในเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นทำให้มีการยกเลิกการจ้างแรงงานไทย แต่ยังมีตลาดแรงงานทางเอเชียเนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ทำให้แรงงานไทยสามารถเคลื่อนย้ายมาทำงานยังประเทศในแถบภูมิภาคเอเชียได้ ซึ่งไม่แน่ว่าประเทศต่างๆเหล่านี้จะรับแรงงานต่างชาติได้นานเพียงไร เมื่อประเทศเหล่านี้เกิดปัญหาภาวะว่างงานแล้ว การอพยพของคนต่างชาติย่อมเป็นไปได้ กรณีตลาดแรงงานในได้วันก็เช่นเดียวกัน หากเกิดการเลิกจ้างแรงงานไทยขึ้น รัฐบาลจะได้จัดการให้แรงงานไทยไปทำงานที่ประเทศอื่นได้ในทันที

สำนักงานวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กมล เมฆรัชากิจ. การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่แรงงานไทยไปต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- กาญจนเก็จ ธรรมวัฒนกุล . การศึกษาศักยภาพการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจจากเงินโอนของแรงงานไทยในตะวันออกกลาง : กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น และนครราชสีมา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.
- การจัดหางาน,กรม. คู่มือการอบรมคนหางานก่อนเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ.
- การจัดหางาน,กรม. จัดหางานปริทัศน์. 2542.
- การจัดหางาน,กรม. มาตรการลดค่าใช้จ่าย(ค่าหัว)คนหางานในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- การจัดหางาน,กรม. สรุปสถานการณ์การไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย. ฉบับที่ 1. กรุงเทพมหานคร:กรมการจัดหางาน, 2542.
- การจัดหางาน,กรม. สรุปสถานการณ์ไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย ประจำปี 2541 . กรุงเทพมหานคร:กรมการจัดหางาน, 2541.
- การจัดหางาน,กรม. เอกสารสรุปข้อมูลแรงงานไทยในไต้หวัน. มิถุนายน 2543.
- การจัดหางาน,กรม. เอกสารมาตรการลดค่าใช้จ่าย(ค่าหัว)คนหางานในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ. เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.
- การจัดหางาน,กรม. อีกก้าวหนึ่งกรมการจัดหางาน. กรุงเทพมหานคร:กรมการจัดหางาน, 2538.
- เขียน ชีระวิทย์. จีนเขย่าขวัญไต้หวัน. ใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (บรรณาธิการ) , เอเชีย 1996: การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง, หน้า 28-35. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- คณะกรรมการการแรงงาน สภาบริหาร สาธารณรัฐจีน. คู่มือแรงงานต่างชาติ , 1 พฤษภาคม 2541.
- ชวน หลีกภัย, นโยบายต่างประเทศ ชวน 1. สยามรัฐ (17 ตุลาคม 2535):14.



ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. แรงงานกับสังคมไทยบนเส้นทางแห่งการพัฒนา .บัณฑิตย ์ ุณชัยเศรษฐวุฒิ

บรรณานุกรม . พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:โปรโตไทป์ , 2538.

ประจัญพล ธีรเนตร . นโยบายส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ:ศึกษาเฉพาะกรณีส่งแรงงานไทยไป  
ไต้หวัน.วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาคศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2534.

ปาริชาติ ศิวรักษ์. เปรียบเทียบนโยบายบริหารประเทศ 4 รัฐบาล. กรุงเทพมหานคร:สุขุมและ  
บุตร ,2539.

พรณสิริ พรหมพันธุ์ม. นโยบายต่างประเทศด้านแรงงานของไทย.วิทยานิพนธ์ปริญญาามหา  
บัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหา  
วิทยาลัย,2536.

พิชยพันธ์ ชาญภูมิคดล. วารสารธรรมมย์.2528.

มหาดไทย,กระทรวง. การบริหารแรงงานไทยประเทศไทย 2533-2534.2534.

แรงงาน,กรม. การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2533-2534. 2534.

แรงงานและสวัสดิการสังคม,กระทรวง. การส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ .  
กรุงเทพมหานคร:กรมการจัดหางาน,2540.

แรงงานและสวัสดิการสังคม,กระทรวง. แผนปฏิบัติการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม  
พ.ศ.2540 – 2544.

แรงงานและสวัสดิการสังคม,กระทรวง. แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1  
(พ.ศ.2540-2544).

แรงงานและสวัสดิการสังคม,กระทรวง. วิกฤตเล็กจ้างว่างงานและทางออก.บัณฑิตย ์  
ุณชัยเศรษฐวุฒิ,บรรณานุกรม.พิมพ์ครั้งที่ 1.กรุงเทพมหานคร:โปรโตไทป์ ,  
2540.

แรงงานและสวัสดิการสังคม,กระทรวง. สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ  
สังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ.2540 – 2544.

แรงงานและสวัสดิการสังคม,กระทรวง. 180 หัว ้ ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี.กรุงเทพมหานคร:  
กรมการจัดหางาน,2541.

วิชัย โถสุวรรณจินดา,เอกสารวิชาการประกอบการสัมมนาทิศทางเศรษฐกิจไทย ปี 2537  
แรงงาน. 2536.

วิชัย โถสุวรรณจินดา,เอกสารทางวิชาการประกอบการสัมมนาทิศทางเศรษฐกิจไทยปี 2538

แรงงาน.2537.

วิชัย โถสุวรรณจินดา, เอกสารทางวิชาการประกอบการสัมมนาทิศทางการเศรษฐกิจไทยปี 2539

แรงงาน.2538.

วิภา อุตมฉันทน์ และจำรัส น้อยแสงศรี . ไต้หวัน จากวันวานถึงวันนี้. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วน  
จำกัดภาพพิมพ์, 2529.

สฎีปหน้า 1, สุขประชาคนไทยไทเป เจ็บปวด ปัญหาค่าหัว. ไทยรัฐ (27 ธันวาคม 2543): 5.

สมาน เหล่าดำรงชัย. จีน-ไต้หวัน: ความสัมพันธ์และแนวโน้มในอนาคต. วารสารข่าวเอเชียศึกษา

15 (ตุลาคม-ธันวาคม 2542) : 3-7.

สมาน เหล่าดำรงชัย. แรงงานไทยผิดกฎหมายในไต้หวัน. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สมาน เหล่าดำรงชัย. นักวิจัย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์,

21 กุมภาพันธ์ 2544.

สำนักแรงงาน ณ เมืองฮ่องกง(ส่วนที่ 2)ไทเป. สถานการณ์แรงงานไทยในไต้หวัน. กุมภาพันธ์ 2540.

สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ. ปัญหาของแรงงานไทย. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. ไปทำงานทำในต่างประเทศใครว่าง่าย : จุดหมายข่าว.

(4 กันยายน 2543).

สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. สรุปข้อมูลแรงงานไทยในไต้หวัน. กรุงเทพมหานคร:

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สำนักงานแรงงานไทยประจำกรุงไทเป. คำชี้แจงเกี่ยวกับการเสียภาษีเงินได้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

คนงานไทยที่เดินทางมาทำงานในไต้หวัน.

หยุด จง-เขียน . เดอะ สตอรี่ ออฟ ไต้หวัน “เศรษฐกิจ”. แปลโดย ทิพวัลย์ บุรณสิงห์. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์(1987), 2542.

## ภาษาอังกฤษ

Kyoko Sheridan ,eds. Emerging economic systems in Asia. Australia : Allen&Unwin,  
1998.

Robert Axelrod and Robert Keohane. Achieving cooperation under anarchy: strategies  
And institutions. In Kenneth A. Oye (ed.) Cooperation under anarchy, pp.

227-238. New Jersey : Princeton University Press,1986.

Robert Jervis . From balance to concert :A study of international security cooperation.

In Kenneth A. Oye (ed.), Cooperation under anarchy, pp.59-79. New Jersey : Princeton University Press,1986.

Supang Chantavanich, "Summary of the Findings on Migration from Thailand,the Impact of the Economic Recession and Guidelines for Thailand's future policy," Paper presented at Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, 18 September 2000 .



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก.

ขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศทั่วไปและกรณีได้หวั่น

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนผังที่ 1.

ขั้นตอนการเดินทางด้วยตนเอง



ระยะเวลาดำเนินการ ตรวจสอบหลักฐานและรับแจ้งการเดินทาง 1 วัน

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



**ขั้นตอนที่ 2** การขออนุญาตจัดส่ง



**ขั้นตอนที่ 3** การนำคนหางานเข้ารับการอบรมและส่งเงินเข้ากองทุน

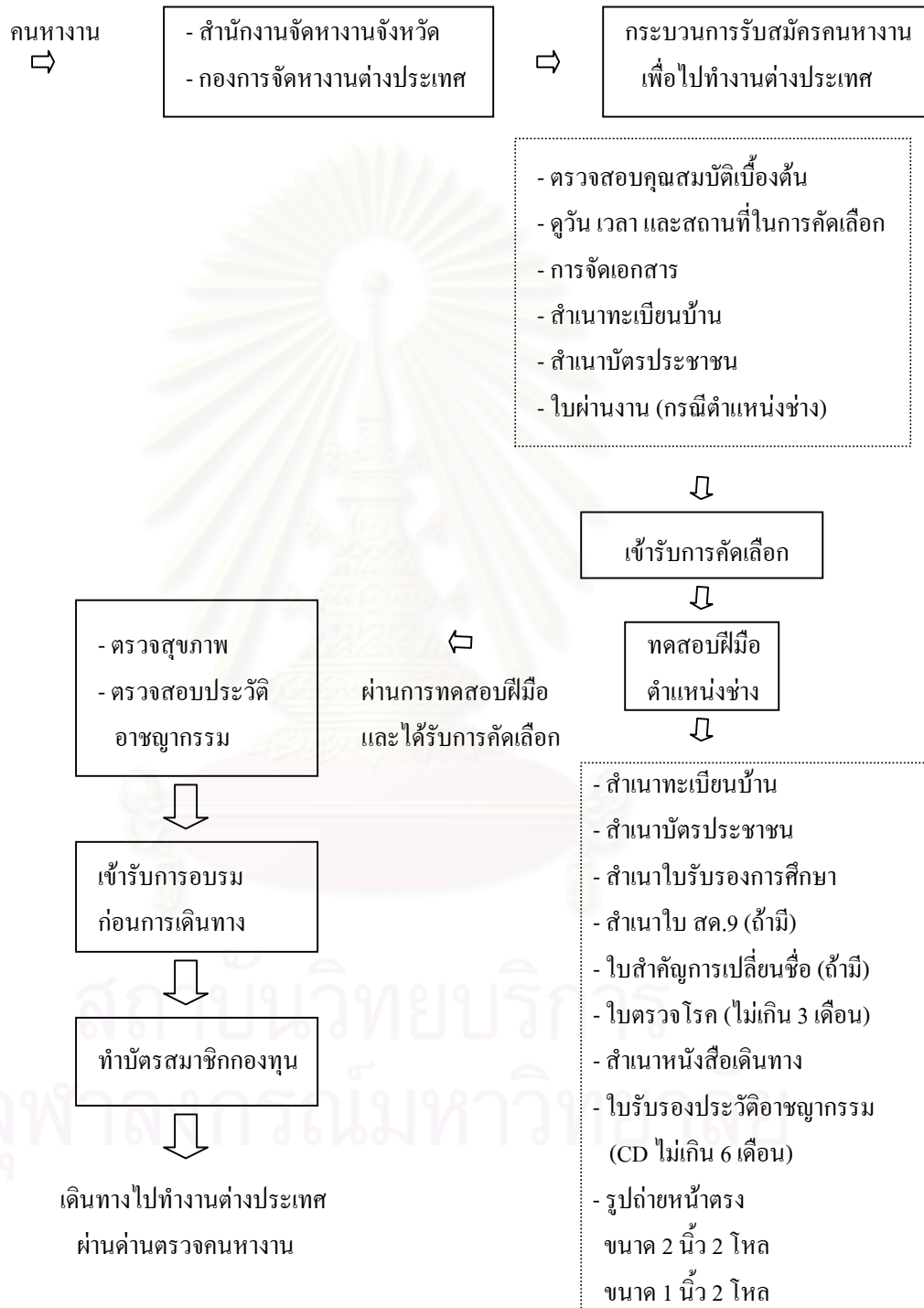


**หมายเหตุ** ในการยื่นเรื่องขอเตรียมคนหางานและขออนุญาตจัดส่ง

1. แสดงต้นฉบับเอกสารต่าง ๆ ประกอบการยื่นเรื่อง
2. หนังสือมอบอำนาจ คำขอตำแหน่งงาน สัญญาจ้าง ต้องผ่านการรองรับหน่วยงานของรัฐ หรือ หอการค้าของประเทศที่คนหางานจะไปทำงานหรือของประเทศที่นายจ้างถือสัญชาติ หรือโดยสถานทูตไทย หรือสถานกงสุลไทย หรือสำนักงานแรงงานไทยในประเทศที่คนหางานจะไปทำงาน

แผนผังที่ 3.

ขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐจัดส่ง



ระยะเวลาดำเนินการ ทุกขั้นตอน 10 วัน

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

แผนผังที่ 4.

ขั้นตอนการพาลูกจ้างไปทำงาน



ระยะเวลาดำเนินการ พิจารณาคำขอฯ และแจ้งผลการอนุญาต 1 วัน

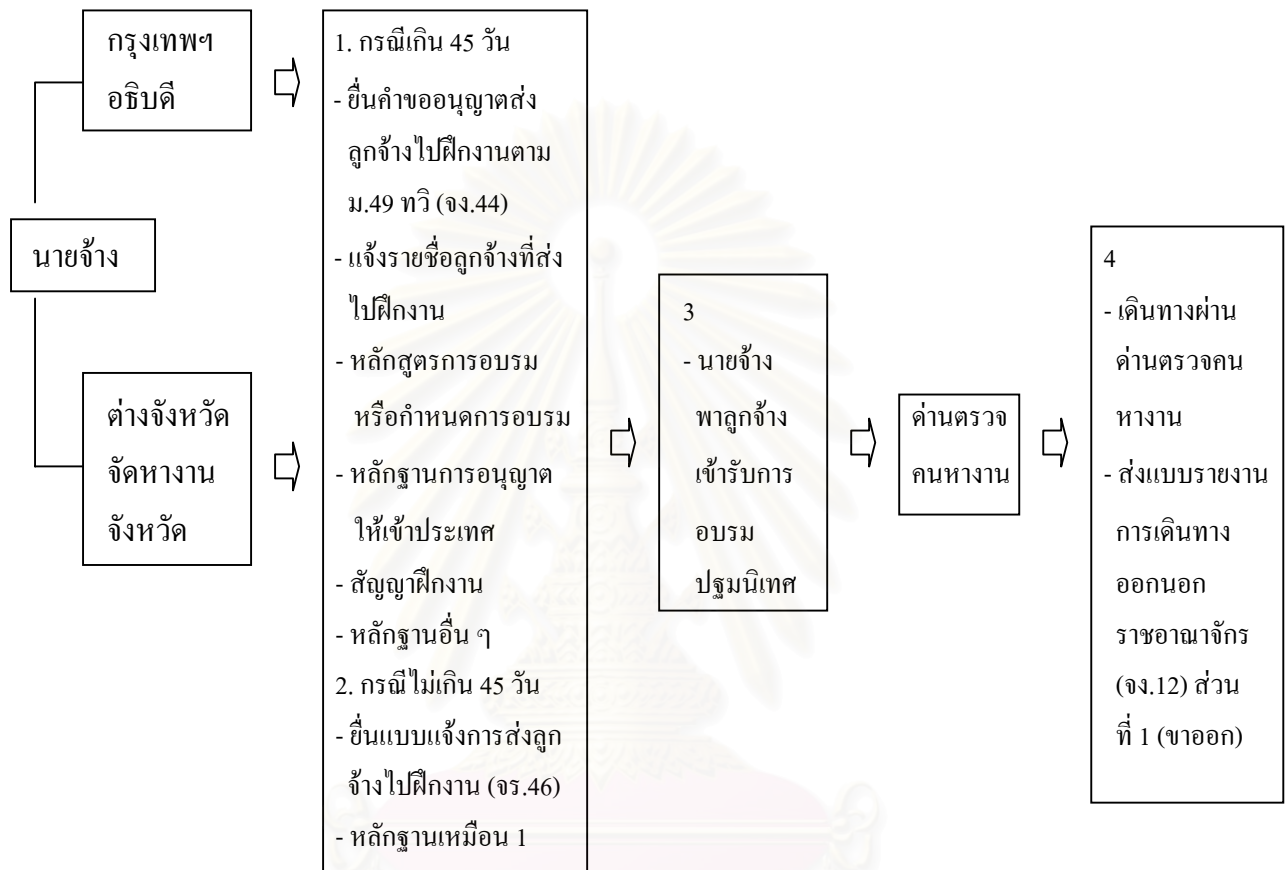
สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



## แผนผังที่ 5.

## ขั้นตอนการส่งลูกจ้างไปฝึกงาน



- ระยะเวลาดำเนินการ
1. พิจารณาคำขออนุญาตฯ และแจงผลการอนุญาต 1 วัน
  2. พิจารณารับแจงการส่งลูกจ้างไปฝึกงาน 1 วัน

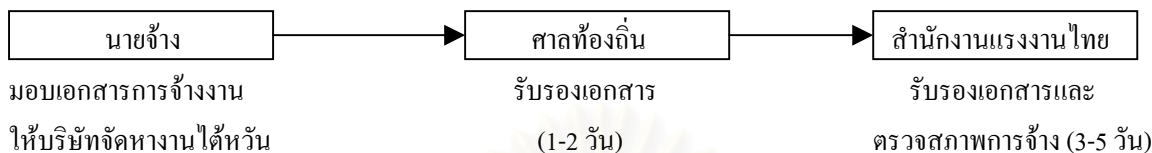
สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

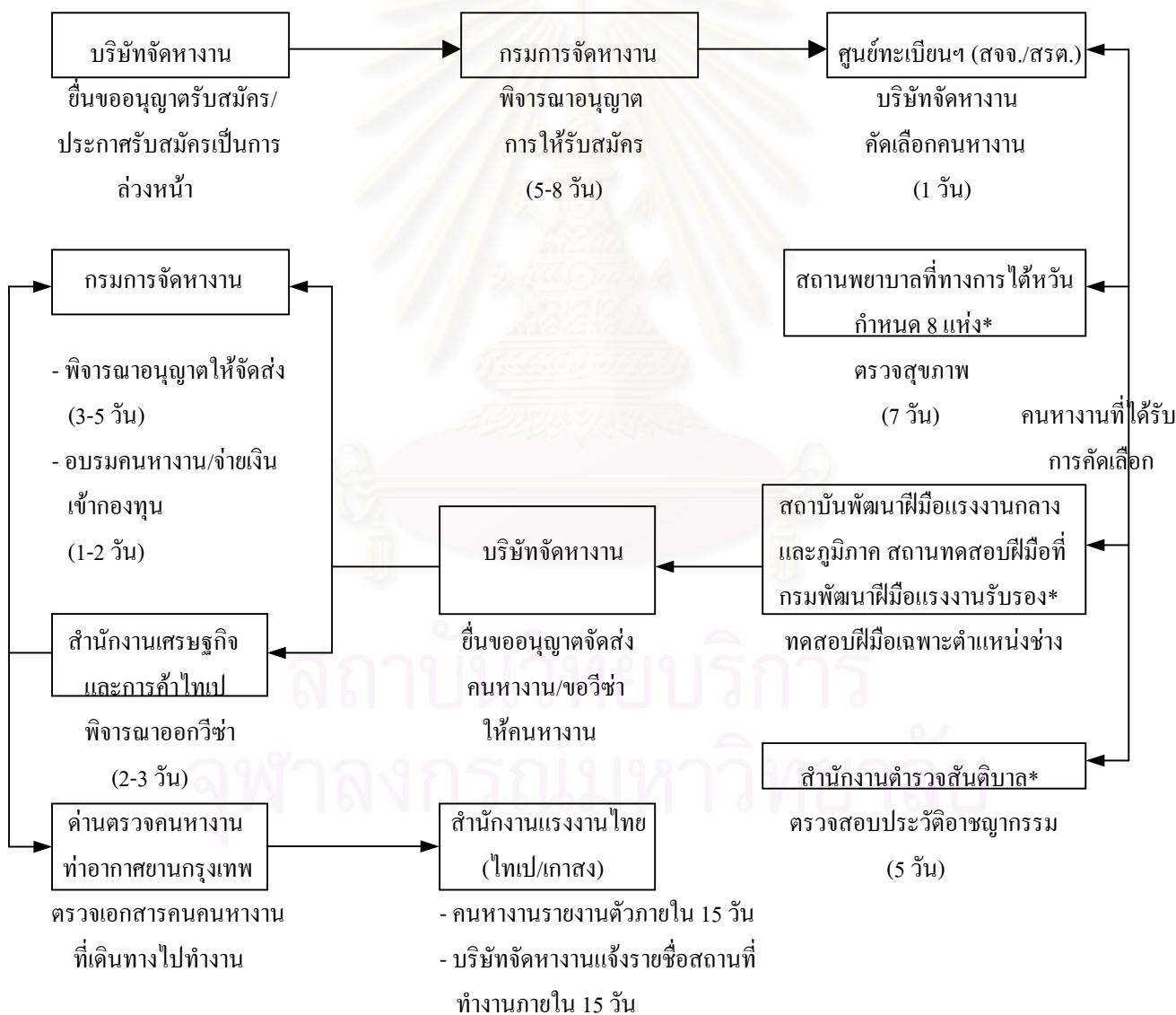
แผนผังที่ 6.

แผนภูมิ ขั้นตอนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในไต้หวัน

ขั้นตอนในไต้หวัน

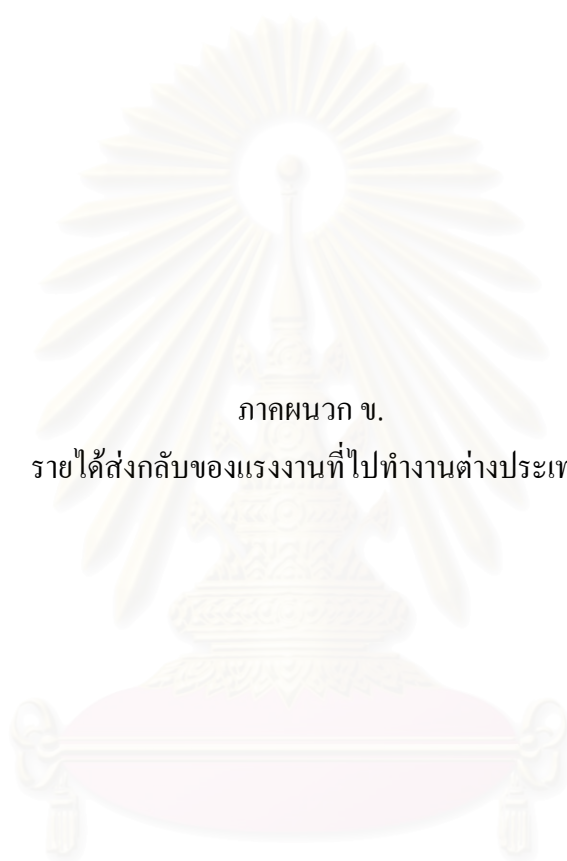


ขั้นตอนในประเทศไทย



\*คนหางานสามารถดำเนินการก่อนที่จะไปสมัครงานและผ่านการคัดเลือกจากบริษัทจัดหางานได้

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



ภาคผนวก ข.

รายได้ส่งกลับของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตารางที่ 1**  
**รายได้ส่งกลับของแรงงานไทยจากต่างประเทศ**

ปี	จำนวนแรงงาน (คน)	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	รายได้ส่งกลับ (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
2523	22,087	84.0	7,703.0	101.7
2524	28,750	30.2	10,428.2	35.4
2525	108,911	278.8	14,221.7	36.4
2526	69,966	-35.8	19,457.3	36.8
2527	77,529	10.8	21,117.7	8.5
2528	71,852	-7.3	23,795.8	12.7
2529	112,443	56.5	20,899.8	-12.2
2530	105,989	-5.7	21,596.0	3.3
2531	118,957	12.2	23,435.5	8.5
2532	125,314	5.3	24,239.9	3.5
2533	63,024	-49.7	24,907.0	2.8
2534	63,849	1.3	26,018.0	4.5
2535	81,718	28.0	28,626.0	10.0
2536	138,950	63.8	30,995.0	8.3
2537	169,764	23.1	32,550.0	5.0
2538	202,296	19.2	41,435.0	27.3
2539	185,436	-8.3	46,777.0	12.9
2540	192,000	3.5	48,700.0	4.1

หมายเหตุ ประมาณการโดยสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน  
ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



ภาคผนวก ก.

กฎหมายแรงงานของประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## EMPLOYMENT SERVICE ACT

Promulgated on May 8, 1992

Amended on May 21, 1997

## Chapter 1

## General Provisions

## Article 1

This act is especially enacted to promote the employment of nationals in the hope of strengthening social and economic development. Matters not herein provided shall be regulated by other applicable acts.

## Article 2

The terms used in this act shall be defined as follows:

1. employment services : means services provided to assist nationals in obtaining jobs and employers in hiring workers.
2. institution for employment services : means an institution where employment services are provided. An institution set up by government agencies is known as public institution for employment services while those set up by individuals or non-government organizations are known as private institutions for employment services
3. employer : means a person who employs or hires workers.
4. senior or middle-aged people : means national between forty-five and sixty-five years of age.

## Article 3

Nationals have the freedom to choose their own occupations except those which the act forbids or restricts.

## Article 4

Nationals with working abilities shall have an equal right to take employment.

## Article 5

To ensure equal employment opportunities, an employer shall not discriminate against job applicants on the grounds of race, status, language, thought, religion, political party, birthplace, sex, appearance, features, physical handicap, or past membership of a labor union.

## Article 6

The competent authorities denoted in this act shall be the Council of Labor Affairs of the Executive Yuan in the Central Government, the Provincial (Municipal) Government in the Province (Municipality), and the County (Municipal) Government in the County Municipality.

#### Article 7

The competent authorities may invite representatives of workers, employer, as well as government delegates and experts to constitute the committee for employment services to investigate and discuss matters concerning the promotion of employment services.

#### Article 8

In order to increase the professional knowledge and working efficiency of persons at work, the competent authorities shall provide them with facilities for periodic occupational training.

#### Article 9

An institution of employment services and its personnel shall maintain complete confidentiality on all information related to employers or job applicants, except for the information needed for job recommendations.

#### Article 10

During the period of conciliation or arbitration of a dispute, or when a legal strike is going on, an institution of employment services shall not recommend any job applicant to work at the place where there is a dispute between workers and employers.

#### Article 11

The competent authorities shall commend and reward persons who are distinguished in the promotion of employment services.

### Chapter II

#### Governmental Employment Service

#### Article 12

The competent provincial (municipal) authorities shall, depending on the needs of official functions, establish public institutions of employment services in different localities.

The rules on the establishment of public institutions of employment services shall be prescribed by the competent central authority.

#### Article 13

A public employment institution shall, principally, provide employment services free of charge. However, advertising expenses incurred on behalf of employees shall be borne by the employers concerned.

#### Article 14

A public employment institution shall not reject any request either from job applicants, or from employers for suitable workers, unless the request violates acts and regulations or they refuse to submit relevant information.

#### Article 15

Considerations may be given by a public employment institution to subsidize traveling expanses for a job applicant attending interviews if he is a members of family on the living-allowances lists.

#### Article 16

A public employment institution shall collect, comprehend, and analyze information on changes in wage rates, the supply-and-demand of manpower, and future developments in its districts, in order to provide information on the employment market.

#### Article 17

A public employment institution shall provide employment consultation to assist nationals in choosing o adopting their jobs.

#### Article 18

A public employment institution shall keep in close touch with schools in its district in order to assist them with occupational guidance for students, as well as to recommend job openings, to advise on attendance of occupational training programs or to provide with other suitable assistance.

#### Article 19

A public employment institution shall, in order to assist job applicants who lack work knowledge and employment skills, recommend that they attend occupational training sessions, and give them assistance afterwards to locate suitable job openings.

#### Article 20

After the implementation of the unemployment insurance scheme, a public employment institution shall refer applicants of such payments either to suitable job openings or to occupational training programs.

### Chapter III

#### Employment Promotion

#### Article 21

The government shall, with reference to relevant information on conditions of employment and unemployment, plan and specify measures for regulation the supply and demand of manpower and to promote the effective use of manpower resources and national employment.

#### Article 22

The competent central authorities shall establish a nation-wide employment information network in order to attain the balancing or regional supply and demand for manpower and the implementation of the unemployment insurance program.

The local authorities shall support the establishment and the maintenance of the aforementioned information network.

#### Article 23

When widespread unemployment results from economic recession, the competent central authorities shall encourage employers to negotiate with labor unions or with workers to avoid lay-offs by means of reducing working hours, adjusting wages and promoting worker education and training. In addition, they shall, depending on actual needs, take appropriate measures to assist in the increase of temporary occupational opportunities, the provision of small loans to start-up businesses, or the intensification of occupational training

#### Article 24

The competent authorities shall make plans and efforts to help in the employment of the following voluntary persons:

1. women who support their families,
2. senior or middle-aged persons,
3. the handicapped,
4. original residents,
5. persons with working ability from the family under living allowances,
6. those who are considered as essential by the competent authorities.

The aforementioned plans shall be reviewed periodically in order to make them practical and effective.

#### Article 25

A public employment institution shall actively strive for and regularly announce job openings and opportunities for the handicapped and the senior or middle-aged persons.

#### Article 26

The competent authorities shall, depending on actual needs, arrange for suitable occupational training to assist the re-employment of women who left their jobs on account of pregnancy, childbirth, or child care.

#### Article 27

The competent authorities shall, depending on actual needs, arrange special training facilities to assist handicapped persons in adapting to working environments.

## Article 28

A public employment institution shall conduct follow-up visits after organizing employment for handicapped persons to assist their adaptation to work.

## Article 29

When legally laying off handicapped workers by paying separation allowances, the employer shall notify the local authority of the local public employment institution of the name, sex, age, address, position of the handicapped persons and the reasons for the termination before the date on which such termination takes effect.

After receiving the aforementioned information, the public employment institution shall, according to the working skills and capacities of the handicapped workers, assist in their re-employment.

## Article 30

The provincial (municipal) and county (municipal) government shall circulate a list of names of persons with work skills whose family members are receiving living allowances within its magistracy to the local public employment institution in order to recommend them for employment or for attendance at occupational training facilities.

## Article 31

A public employment institution shall keep in close touch with the local Conscription Agency to assist with the employment of persons discharged from military service, or to arrange for them to attend occupational training facilities.

## Article 32

A public employment institution shall keep in close touch with the Live-renewal Protection Society in order to assist persons being protected to be employed or to attend occupational training facilities.

## Article 33

Government organizations of various ranks shall list annual budgetary expenses to promote employment and execute measures specified herein according to their respective rights and obligations.

The competent central authorities may decide to accord them with financial subsidies in accordance with the financial conditions of the local government organizations concerned.

## Article 34

When laying off a worker, the employer shall provide information on the worker to the competent local authorities and the public employment institution seven days before the termination of such employment.

The public employment institution, after receiving such information, shall assist the laid-off employee to seek reemployment according to his aims and interests as well as his working skills and capacities.



## Chapter IV

### Private Employment Services

#### Article 35

A private employment institution may be established after it has obtained permission and a licence from the competent authorities. The said permission and supervision procedures shall be prescribed by the competent central authorities.

Without obtaining permission, no employment services shall be allowed or undertaken.

The competent authorities shall collect fees when issuing the permission licences denoted in the first paragraph, and the amount shall be prescribed by the competent central authorities.

#### Article 36

A private employment institution may deal with any of the following employment service matters:

1. Matters relating to job placement or talent agency.
2. Recruitment of employees as entrusted.
3. Employment service matters assigned by the competent central authorities.

#### Article 37

A private employment institution shall be staffed by personnel with special qualifications in numbers prescribed in the regulations.

The qualifications and numbers of full-time staff of employment service institutions denoted in the previous paragraph shall be prescribed in the permission and supervision regulations.

#### Article 38

A private employment institution shall prepare and keep documents of various items prescribed in the regulations, and shall not evade, interfere or refuse their inspection by the competent authorities.

#### Article 39

The following activities shall be forbidden when engaging in the guidance or recruitment of employees:

1. Misleading advertisements or notices,
2. Incorrect statement of labor conditions,
3. Retention of the job applicant identify card, work permit, or other supporting documents against the applicant will,
4. Retention of the applicant belongings.
5. Causing an applicant to perform certain services and obtaining benefit there from,
6. Collecting fees other than the security deposit for employment of other sums specified in the regulations,

7. Causing an employee to engage in work which violates public order or social customs.

#### Article 40

When publishing or disseminating advertisements for employees as entrusted, the private employment institution shall retain the information on the prospective employer name or designation, address, telephone number, identity, or business registration licence for two months from the date of the advertisement, and shall not interfere or refuse when access to such information is demanded by the competent authorities.

### Chapter V

#### The Recruitment and Supervision of Foreign Persons

#### Article 41

To protect the rights of nationals for work, the employment of foreign persons shall not interfere with the job opportunities and labor conditions of nationals, economic development, or social stability.

#### Article 42

A foreign person who has not obtained a work permit shall not be recruited to work within the Republic of China.

#### Article 43

Except when there are other provisions in this act, a foreign person recruited by an employer to do a job within the Republic of China shall be limited to the following:

1. Those performing special or technical services,
2. Chief executive of an enterprise invested or established by an Overseas Chinese or a foreign person approved by the Government,
3. Teachers of public or registered private colleges or universities, or primary schools for foreign residents,
4. Full-time teachers of foreign languages in sort-term supplementary schools registered under the act of supplementary education,
5. Athletes of athletic coaches,
6. Work related to religion, the arts of entertainment,
7. Family servants,
8. Work designated by the competent central authorities as necessary to important reconstruction strategies of economic or social development,

The competent central authorities together with the competent central authorities for enterprises shall formulate and specify the qualifications of and the investigation procedures for these foreign workers.

Prior to lodging an application for the recruitment of a foreign person for the work prescribed in sub-paragraphs 7 to 9 of paragraph one, the employer shall first advertise locally for such a worker stating reasonable labor conditions. If the advertisement fails to satisfy the need, the employer may apply to rectify the deficiency by employing a foreign worker.

When foreign persons are employed in accordance with sub-paragraphs 7 to 8 of paragraph one, the contract between the two parties shall be in accordance with the terms specified in Periodic Contracts prescribed in the Labor Standards Law.

It the dependents of foreign employees recruited under any of the items prescribed in paragraph one are excluded from the applicable extent of Labor Insurance Program and shall not apply for and receive the insurance pay for the reason of diseases, childbirth, or death.

#### Article 44

Prior to the recruitment of foreign persons for work prescribed in sub-paragraphs 1 to 6 of paragraphs one of the previous Article, the employer shall examine and prepare the related documents and apply for permission for each business objective except for consultants or researchers employed by the central, provincial (municipal) government and/or subsidiary institutes for academic research.

Such permission and related measures of recruitment and supervision shall be prescribed by the competent central authorities together with the competent central authorities for enterprises.

#### Article 45

Prior to the recruitment of foreign persons for work prescribed in sub-paragraphs 7 to 9 of paragraph one of Article 43, the employer shall examine and prepare the related documents, and apply for permission from the competent central authorities. Such permission and related measures of recruitment and supervision shall be prescribed by the competent central authorities together with the competent central authorities for enterprises.

#### Article 46

Embassies, consulates, and other institutes of foreign countries in the Republic of China may employ foreign persons with the permission of the Ministry of Foreign Affairs. Such permission and related measures of recruitment and supervision shall be prescribed by the Ministry of Foreign Affairs together with the competent central authorities.

#### Article 47

An employer wishing to employ foreign students attending public or private colleges or universities shall apply to the Ministry of Education for permission. Such permission and related measures of recruitment and

supervision shall be prescribed by the Ministry of Education together with the competent central authorities.

The work of these foreign students is not subject to the prescriptions of paragraph one of Article 43, Except for summer or winter vacation, there shall be a ceiling of 12 working hours per day.

#### Article 48

If an employer hire any of the following foreign persons, he is not subject to the prescriptions of paragraph one of Article 43, Article 49, Article 50, Article 52, and paragraph two of Article 54. He is also exempt from paying the employment stabilization fee and the security deposit prescribed in Article 51 and Article 55.

1. One who marries a notional of the Republic of China with domestic residence and a permit to reside,
2. Refugees permitted to reside,
3. Persons of exemplary behaviour who have been permitted to be continuously employed within the Republic of China, and have resided for five years in their dwellings.

For employing such persons, the employer shall apply for permission in accordance with the prescriptions of Article 44 to Article 46. For employing persons to do work outside of that denoted in paragraph on of Article 43, the employer shall apply for permission from the competent central authorities.

#### Article 49

The maximum duration for employing foreign persons to engage in the line of work specified by item(s) 1 through 6 and 9 in Paragraph 1 of Article 43 is three years, the employer may apply for an extension if necessary.

The maximum duration for employing foreign persons to engage in the line of work specified by item(s) 7 and 8 in Paragraph 1 of Article 43 is two years; upon expiration, employer may apply once for an extension, lasting no more than one year. In the event of a major construction project and under special circumstances, the employer may apply for an additional extension, for a maximum length of six months.

The total number of recruited foreign persons in the aforementioned paragraph should be calculated in accordance with the Foreign Worker Employment Forewarning Index, which is determined by the central competent authority in consultation with the related authorities and representatives of laborers, employers, and scholars.

#### Article 50

Any employed foreign person who needs to change his employer or work within the permitted duration must request the original employer to apply jointly with the prospective new employer for permission to change.

However, foreign workers employed for work specified in sub-paragraphs 7 to 9 of paragraph one of Article 43 shall not be allowed to change his employer or work.

#### Article 51

When employing foreign persons for work specified in sub-paragraphs 7 or 8 of paragraph one of Article 43, the employer shall pay the employment stabilization fee to the bank account of the Special Fund to be established by the competent central authorities. This fund shall be devoted to the promotion of national employment. The amount of the employment stabilization fee, receipts and disbursements, safekeeping, and the use of said Fund shall be prescribed by the competent central authorities together with other relevant agencies.

The Competent central authorities may revoke the permission to employ foreign persons in case an employer fails to pay the employment stabilization fee.

#### Article 52

An employer shall give written notice to the competent local authorities of the competent authorities for enterprises, and the local police in case any of the following events occur:

1. An employee has been continuously absent from work without leave for three days and has lost contact,
2. An employee has severed the employment relationship with the employer,
3. The permitted duration of employment has expired.

#### Article 53

An employer shall not behave in the following manners:

1. Employ or continuously give employment to foreign persons without permission, or when the permission has been invalidated,
2. Employ foreign persons under his own name to work for other people,
3. Employ or continuously give employment to foreign persons for whom others have applied for work permits,
4. Assign foreign persons to engage in work other than that denoted in the permit



## Article 54

In case any of the following conditions prevail, the foreign person work permit shall be partially or completely revoked:

1. Working for an employer not certified in the work permit,
2. Engaging in work not mentioned in the work permit,
3. The existence of any of the situations specified in Article 52,
4. Refusing to have regular physical check-ups during the period of employment, or if the physical and/or mental competence of the employee is inadequate for the work assigned, or if the employee suffers from an infectious disease stipulated by act or death.
5. Violation of the demands prescribed in accordance with paragraph 2 of Article 44, Article 45, Article, 46, or paragraph 1 of Article 47, causing serious consequences.
6. Violation of other laws or regulations of the Republic of China, causing serious consequences.

Any foreign person whose work permit has been revoked as denoted in the previous paragraph, shall be compelled to leave the country immediately and shall not be allowed to work in the Republic of China.

## Article 55

Any employed foreign person who has been legally deported under the orders of a police agency shall have his traveling expenses and detention fees by the employer.

The funeral service of a foreign worker who dies during the period of employment in the Republic of China shall be the responsibility of the employer.

When an employer recruits foreign persons to do work mentioned in sub-paragraphs 7 or 8 of paragraph one of Article 43, the employment stabilization fee shall be sufficient to cover all expenses denoted in paragraph one. The amount shall be fixed by the competent central authorities.

If an employer fails to pay the fee mentioned in the previous paragraphs, or if the employment stabilization fee paid by the employer is not sufficient to cover all expenses denoted in paragraph one, and the employer has been duly notified but still refuses to pay up, the institution which has paid the expenses for the employer shall request the Court to decide the amount which the employer shall repay.

Such a decision shall be enforceable by act.

## Article 56

No one may recommend foreign persons to work for others illegally.

### Article 57

The competent authorities, the competent authorities for enterprises, or police agencies may assign certain persons who carry with them the required documents to proceed to the workplace where foreign persons work or where foreign persons may be illegally employed, to conduct inspection.

An employer shall not evade, interfere with, or refuse the inspection mentioned in the previous paragraph.

## Chapter VI

### Penal Provisions

#### Article 58

If an employer violates the provisions of paragraphs 1, 2, or 3 of article 53, and the number of workers employed or continuously given employment is one, the said employer shall be penalized with a prison term of six months or less, forced labor-service, or payment of a fine of NT\$90,000 or less, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$90,000. If the number of persons illegally employed is two or more, the employer shall be liable to a prison term of no more than three years, forced labor-service, or payment of a fine of NT\$300,000 or less, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$300,000.

In case the representative of a corporate person, agent of the corporate person and the natural person, the employees of other staff personnel commit the aforesaid offence in the course of business operations, not only the persons committing the offence, but also the corporate or natural person concerned shall be required to pay the above-mentioned penalties.

#### Article 59

Any person who violates the provisions of Article 56 shall be penalized with a prison term of six months or less, forced labor-service, or payment of a fine of less than NT\$150,000, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$150,000

Any person committing the above-mentioned offence with the intention of making profit shall be penalized with a prison term of less than three years, forced labor-service, or payment of a fine of less than NT\$600,00, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$600,000.

Any person who frequently commits the offences prescribed in paragraph one shall be penalized with a prison term of less than five years, forced labor-service, or payment of a fine of less than NT\$1,500,000, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$1,500,000

In case the representative of a corporate person, agent of the corporate person and the natural person, the employees or other staff personnel commit the offences mentioned in the previous three paragraphs in the

course of business operations, not only the persons committing the offences, but also the corporate or natural person concerned shall be required to pay the above-mentioned penalties

#### Article 60

Any person who violates the provisions of paragraph two of Article 35 shall be penalized with a fine of no less than NT\$90,000 and no more than NT\$900,000

#### Article 61

Any person who violates the provisions of Article 39 or paragraph two of Article 57 shall be penalized with a fine of no less than NT\$15,000 and no more than NT\$150,000

#### Article 62

Any person who violates the provisions of Article 5, Article 9, Article 10, paragraph one of Article 29, paragraph one of Article 34, Article 40, Article 42, Article 52, or paragraph 4 of Article 53 shall be penalized with a fine of no less than NT\$3,000 and no more than NT\$30,000

Any person who violates the provisions of Article 42 may be compelled to leave the country within a certain period by police agencies, with the assistance of the employer. In case of non-compliance with the injunction, compulsory enforcement may be used for this purpose.

#### Article 63

A private employment institution which violates the provisions of this act or the orders of regulations promulgated therefrom shall be penalized with a fine of no less than NT\$3,000 and no more than NT\$30,000. Other relevant provisions of this act shall also be applied. In case of serious offences, a part or the whole of its business operations shall be terminated or its permit revoked.

#### Article 64

Any person who fails to pay fine penalties even after receiving official notice shall be dealt with by the Court for Compulsory enforcement.

### Chapter VII Supplementary Provisions

#### Article 65

Any person who has engaged in private employment service before the implementations of this act shall apply for the prescribed permission before the deadline decided by the competent central authorities. Any person who fails to apply before the deadline shall be penalized accordingly.

## Article 66

Any foreign person already employed in the Republic of China under relevant acts of regulations shall apply for a permit after the implementation of this act during the rest of the employment duration, provided that the duration has not yet expired. Under such circumstances, the permit application may be sent without following the procedures prescribed in this act.

## Article 67

The provisions of this act regarding foreign persons are applicable to those without nationality, Chinese who have foreign nationality entering the country on a foreign passport, or nationals of the Republic of China who have not obtained a domestic residence permit.

## Article 68

The recruitment and supervision of persons from mainland China of r employment in Taiwan shall follow the relevant provisions of Chapter Fiver of this act. The prescriptions of other relevant acts or regulations are also applicable.

## Article 69

The enforcement rules of the present act shall be prescribed by the competent central authorities.

## Article 70

This act shall take effect on the day of promulgation.

ENFORCEMENT RULES OF the  
Employment Service Act

Promulgated by the Council of Labor Affairs on August 5, 1992

Amended by the Council of Labor Affairs on May 1, 1994

And May 29, 1996

## Article 1

These Enforcement Rules are based upon Article 69 of the Employment Service Act (hereinafter the Act).

## Article 2

All those employment service agencies providing employment services which are established by government, public and private schools, and occupational, training institutions under other related acts or guidelines should be under supervision of the concerned authority.

## Article 3

The central competent authority of employment services is responsible for:

1. The establishment of national employment policy, laws, plans, and schemes.

2. The supply of the information of national employment market.
3. The establishment of employment service implementation guidelines.
4. The supervision, coordination, and evaluation of national employment service practices.
5. The training and certification of employment service professionals.
6. The permission and regulation of employers' application for foreign workers.
7. The permission and regulation of mediating foreign workers the Republic of China in Taiwan, or mediating mainland Chinese to be employed in Taiwan, or mediating inland workers to be employed in other countries.
8. Other related promoting employment matters and national employment services.

#### Article 4

The provincial and municipal authority of employment services is responsible for:

1. The drawing of provincial (municipal) employment plan and the enactment of implementation regulations.
2. The establishment and re-establishment of provincial (municipal) employment service agencies.
3. The provision of provincial (municipal) employment market information.
4. The balance and application of provincial (municipal) labour supply and demand.
5. The supervision, coordination, and evaluation of provincial (municipal) employment services practices.
6. The training of provincial (municipal) employment services professionals.
7. The investigation of regulations related to foreign workers employing in Taiwan, and the assistance to its management.
8. The assistance to those employers who wish to employ foreign workers, the administration of domestic employment prescribed at the article 43 section 3 of the Act, and the certification of employment approval to employers.
9. Other matter related to promoting national employment services.

#### Article 5

The city (county) employment service authority is responsible for:

1. The investigation of employment discrimination.
2. The registration of redundancy, and the assistance to reemployment.
3. The certifications and regulation of those private employment agencies mediating domestic labour supply and demand.
4. The assistance and administration of job seeking and employment.

5. The regulation and investigation of foreigners employed in Taiwan.
6. The promotion of low-income family's employment, and its coordination with employment training.
7. Other coordinating matters related to National employment services.

In order to investigate employment discrimination, the city (county) employment service authority may invite government related agencies, labour organization, representatives of employers organization, and scholars and experts, to establish the Employment Discrimination Review Committee.

#### Article 6

The Employment Service Promotion Committee is designed to review matters related to employment service and promotions in accordance with respective employment market situation. The guideline for the establishment of the committee is at the discretion of respective competent authority.

#### Article 7

The cost incurred in recruiting workers at the request of employers, which is prescribed in Article 13 of the Act, is defined as the necessary expense in job recruitment of public employment agencies which covers the following items.

1. advertisement expense hereincurred.
2. examination paper expenses.
3. examination paper marking or reviewing expenses.
4. examination venue expenses.
5. administrative expenses.
6. printing, stationary, and paper expenses.
7. expenses.

#### Article 8

Public employment service agencies are responsible to inform employers or job seekers to correct the job-seeking document if it is discovered to be incorrect, incomplete, or illegal.

Public employment Service agencies may refuse to accept employment application if applicants refuse to correct the above-mentioned document.

#### Article 9

The Social Assistance Household prescribed at article 15, 24 and 30 of the Act is defined in accordance with the Social Assistance Act.

Provincial (Municipal) government may set up the standard for travel subsidy for social assistance household in job seeking.



#### Article 10

Public employment agency should periodically collect data on wage variations, demand and supply of manpower, and analysis of future development of its incumbent region, and report to provincial (municipal) competent authority.

Provincial (Municipal) competent authority should report the above-mentioned data to the competent authority of the central government to be the basis for adjusting policy of manpower demand and supply.

The guideline for the above operation is prescribed by the central government.

#### Article 11

While providing employment consolation, public employment service agency should provide suggestion considering individual physical, psychological conditions, and educational qualifications and working experiences. Special assistance should be provided to the handicapped for occupational rehabilitation. Employment assistance and suggestion should also be made available for the handicapped according to their employment ability and willingness.

#### Article 12

In order to assist schools to provide students employment guidance, to promote graduate employment, or participate in occupational training and guidance after employment, public employment service agency should establish annual operation plan, and periodically review its plan and effects with those schools in its administrative region.

Central competent authority may at its need with collaboration with central educational authority set up the operational handbook for schools employment services.

#### Article 13

The handicapped prescribed at articles 24, 25, 27 to 29 denote those who have the handicapped certificate governed by the handicapped welfare law.

#### Article 14

Employees are requested to report employment information prescribed at article 34 of the Act which should contain name, sex, age, address, job description of the redundant and reason of redundancy.

#### Article 15

The professional of technical lines of work mentioned in Article 43, Section 1, Paragraph 1 of the Act mean:

1. Those who comply with the professional occupation and technical personnel examination act and its operational guidelines should obtain a certificate or operation permit prior to employment.
2. Those who have received a Ph.D. and/or M.A. from a major university or college in the Republic of China or abroad and have completed one year of work experience in that particular field, or those

who have completed undergraduate degrees and have completed two years of work related to the field of study, and are capable of doing the said job.

3. Others who received higher education or professional training, or have been professionally certified, or have had worked under the supervision of specialists, or have demonstrated outstanding abilities through self-training, are entitled to employment.

#### Article 16

Adequate working conditions prescribed at article 43, section 3 of the Act denote those conditions of employment relating to wage and benefits approved and circulated by the central competent authority in consultation with related authorities and employees organizations.

#### Article 17

The foreign agencies prescribed at article 46 of the Act denotes those foreign agencies and their personnels, and those foreign missions in the country which are granted by the Ministry of Foreign Affairs with privileges.

#### Article 18

Foreigners who are employed in accordance with article 48, section 1, part 1 of the Act should stop to apply the article 48 of the Act if the marriage relation terminates and has not received the citizenship of the Republic of China during the period of their employment.

#### Article 19

The employment permit prescribed in Articles 42, 49, 51 through 54 denotes the permit to employ foreign labor, which is to be issued exclusively by the central competent authority or the related-function executive authorities. When applying for the permit to employ foreign workers, in addition to the required application, the employer must also supply the following:

1. The names, address, telephone and fax numbers of the employer and the individual responsible for the care taking of the foreign workers.
2. Information of the to-be-employed foreign workers: name, nationality, sex, age, line of work, salary, passport serial number, location of work and intended address of residence in the R.O.C.
3. The expected duration of employment.
4. Any other additional categories of information specified by the central competent authority of the related-function executive authorities.

Foreign workers shall be notified by the central competent authority upon the distribution of the approved foreign workers permits. Both foreign workers and the central competent authority must be notified by the related-function executive authorities upon its distribution of the approved foreign employment permits.

Foreign worker who are employed in jobs prescribed in Article 43, Section 1, Paragraph 1 of this Act, and are employed to assist in solving problems arising from emergency situations, but cannot apply for employment permit beforehand, may submit the application for employment permit prescribed in Section 1 of the Article within three days after the second day of employment.

Foreign legal entities signing contracts with domestic business entities on matters concerning subcontracting, transaction, technical exchange and cooperation, in order to send foreign workers to the Republic of China to pursue a line of work mentioned in Article 43, Section 1, Paragraph 1, and the duration of his or her stay is less than 90 days, and cannot apply for employment permit beforehand shall apply to the related-function executive authorities for the employment permit within 7 days after entering into the country.

#### Article 20

Foreigners who are employed should carry working permits for inspection.

The working permit while being withdrawn or expires at the end of employment period should be collected by the employer and returned to the central competent authority or the related-function executive authority within seven days of employment termination. The working permit should be reissued in case of loss or damage.

#### Article 21

Competent authority, the related-function executive authority, or police authority may periodically or inperiodically check at sties of employing foreign workers or likely to employ foreign workers if any thing infringes upon articles 42, 49, 50, 52 to 54 of the Act, and regulations of employment and employment permit for foreigner regulated by these Rules.

#### Article 22

These Enforcement Rules are effective at date of promulgation.

### **REGULATIONS ON EMPLOYMENT AND MANAGEMENT OF FOREIGN WORKERS**

Announced by Council of Labor Affairs of the Executive Yuan, Republic of China

Tai (81) Lao-Chi-Ye-23919

July 27 1992

Revised and Announced by Council of Labor Affairs of the Executive Yuan, Republic  
Of China

Tai (85) Lao-Chi-Wai-Zi-195724

September 26 1996

Revised and Announced by Council of Labor Affairs of the Executive Yuan, Republic  
Of China

Tai (87) Lao-Chi-Wai-Zi-901125

June 30 1998

Revised and Announced by Council of Labor Affairs of the Executive Yuan, Republic  
Of China

Tai (88) Lao-Chi-Wai-Zi-0902679

July 7 1999

\*\*\*\*\*

## CHAPTER I GENERAL PROVISIONS

Article 1

These regulations (the Regulations) are enacted in accordance with Article 45 of Employment Service Act (ESA).

Article 2

An employer should follow the Regulations in employing foreign workers to do work as outlined in Clauses 7-9 of Item 1 of Article 43 of ESA, and in managing and applying permits for them, except as other wise regulated by law.

### **Item 3**

The employer should notify its workers union of such recruitment made in accordance with Item 1, and announce the advertisement in places where its employees can easily identify.

### **Item 4**

The original PESI shall issue a COE only when an employer meets all the requirement stated in Items 1-3.

Article 6

### **Item 1**

When an employer recruits foreign workers, their qualifications and expertise required should be exactly identical with those demanded from domestic applicants based on the Labor Safety and Health Law or relevant laws. The authorities concerned, when necessary, may examine the qualifications and expertise of the foreign workers employed.

**Item 2**

When an employer puts domestic applicants through a skill test, those with skill certificates equivalent to the skill level of the jobs available should be waived from the test.

## Article 7

**Item 1**

An employer, when applying for a permit to recruit foreign workers, should submit the following documents to the central authorities concerned:

1. Application form.
2. The photocopy of the applicant identification card or a company license, business registration, factory registration and special business permit.
3. COE issued by the original PESI.
4. List of domestic workers hired by the employer.
5. Proof of notification and announcement as stipulated in item 3 of Article 5.
6. Management proposal for foreign workers.
7. Other documents deemed necessary by the central authorities concerned.

**Item 2**

When a private employment service agency (PESA) submits the application as outlined in Item 1 on behalf of an employer, the application form stated in Clause 1 of the previous item should be countersigned by the agency staff responsible for the application.

**Item 3**

An employer recruiting foreign workers in accordance with Clause 9 of Item 1 of Article 43 of ESA is not required to submit the document stipulated in Clause 6 of Item 1 of this article.

## Article 8

**Item 1**

The central authorities concerned should reject an application for foreign workers or revoke a permit previously issued if an employer is found to:

1. Apparently violate Article 41 of ESA;
2. Fail to carry out the management proposal for foreign workers during the two years before the current
3. Employ a certain number of foreign workers without establishing management staff, or their management is carried out by a PESA;

4. Refuse to accept job applicants referred by PESIs or individual applicants during a domestic recruitment without justifiable reasons.
5. Place untrue job advertisement.
6. Submit untrue documents of application required by the Regulations.
7. Fail to make correction to a returned application within the specified dates.
8. Withhold or seize illegally and employed foreign worker passport, residence permit or property.
9. Violate Articles 51, 53, 55 (Item 1-3) and 56 of ESA, or Articles 9, 16, 18 (Items 1-2), 22 and 25 of the Regulations.

**Item 2**

The central authorities concerned may reject an application for foreign workers if an employer is found to lay off or discharge domestic workers to a certain number or percentage during the last two years before the last two years before the application date.

**Item 3**

The number or percentage stipulated in Clause 3 of Item 1 and Item 2 is subject to the announcement by the central authorities concerned.

Article 9

**Item 1**

Before issuing a recruiting permit for foreign national, the authorities concerned should notify the applicant to pay a deposit in accordance with Item 3 of Article 55 of ESA.

**Item 2**

The deposit referred to in Item 1 should be paid to the bank account or location as specified by the central authorities concerned. Method of payment can be made either in cash or in the form of a certificate of deposit endorsed by a financial institution.

Article 10

**Item 1**

The amount of deposit is calculated on the basis of two months of basic salary per foreign worker employed by an employer.

**Item 2**

The deposit is collected to cover the returning flight ticket fare of a repatriating foreign worker, meal and lodging expenses during the repatriation period, and any other cost herein occurred. Remaining amount of the interest-free deposit shall be returned to the employer, while the shortage portion



shall be repaid by the employer. Same practices shall apply on the deposit made in the form of a certificate of deposit.

#### Article 11

##### **Item 1**

The central authorities concerned shall issue the recruiting permit to an employer who has paid the deposit as stipulated in Article 9.

##### **Item 2**

The permit referred to in Item 1 should state the following information: job category, number of hires allowed, work site, and term of validity of the permit.

#### Article 12

##### **Item 1**

An employer, after the recruiting permit is granted, shall complete all the required entry procedures, within six months from the issue date of the permit, for its foreign workers hired from the countries approved by the ROC government. The permit becomes invalid if the employer does not complete the necessary procedures within the specified period, except for special cases approved by the central authorities concerned.

##### **Item 2**

An employer is not allowed to hire foreign workers who have already entered the territory of the Republic of China.

##### **Item 3**

1. Personnel who are employed in accordance with Item 1 of Article 48 of ESA.
2. Personnel holding residence permit and employed in accordance with Article 67 of ESA.
3. Other personnel approved by the central authorities concerned on a case-by-case basis.

#### Article 13

##### **Item 1**

An employer should sign the Term Labor Contract or Employment Contract with the foreign workers, before their entry, hired to do work as specified in Clauses 7-8 of Item 1 of Article 43 of ESA.

##### **Item 2**

The term of the contract stipulated in Item 1 shall not exceed the period allowed by the central authorities concerned.

**Item 3**

The contract stipulated in Item 1 should be prepared in Chinese, with its understandable translated copy tumished to the employees.

**CHAPTER III**

**APPLICATION AND ISSUANCE OF PERMIT FOR ENTRY, DEPARTURE,  
RESIDENCE AND EMPLOYMENT OF FOREIGN WORKERS**

## Article 14

The following documents are required for the application of entry visa for foreign workers:

1. Recruiting permit issued by the central authorities concerned.
2. Certificate of passes medical examination issued from a foreign hospital approved by the central health authorities concerned.
3. Certificate of expertise.
4. Identification or guarantee paper proving the decency of a foreign worker.
5. Receipt of employment service fees issued by a ROC-approved foreign manpower brokerage company.

## Article 15

**Item 1**

Medical examination records issued before and after the entry should contain the following items:

1. Chest x-ray
2. HIV antibody check
3. Proges-Salomon test
4. Hepatitis B surface antigen test
5. Malaria plate test
6. Faces examination for intestinal parasites (including protozoa such as dysentery and amoeba)
7. Urine examination for amphetamine and morphine
8. Pregnancy test
9. General physical examination (Including mental state) and pellagra test

**Item 2**

Based on the job nature of foreign workers and the quarantine condition of the labor-exporting countries, the central health authorities may add, delete or alter any of the health examination items listed in item 1 through announcement.

**Item 3**

On entry visa is granted if any item of the health examination proves to be abnormal.

## Article 16

**Item 1**

A foreign worker recruited by an employer is required to carry out medical examination in any hospitals specified by the central health authorities within three days of entry. The following documents should be furnished to the central authorities concerned within fifteen days of entry for the application of an employment permit:

1. Recruiting permit issued by the central authorities concerned.
2. List of foreign workers to be hired.
3. Health examination record issued from the hospitals specified by the central health authorities.

**Item 2**

Foreign workers whose health examination record shows abnormal in any of the items checked should leave the country within fourteen days after the employer receives the record, and seven days if the abnormal item is classified as a notifiable disease.

## Article 17

Within fifteen days from the entry of the hired foreign workers, and employer should furnish the recruiting permit issued by the central authorities concerned and the list of employed foreign workers to the local police department, for the application of Foreigners Residence Permit and fingerprinting documentation.

## Article 18

**Item 1**

A foreign worker will be ordered to leave the country, with relevant departure procedures handled by the employer, within fourteen days after one of the following occurs:

1. The foreign worker employment permit has expired or been revoked.
2. The foreign worker is found to carry a notifiable disease or fail to pass the medical examination or carry out the examination within specified period of time.
3. The foreign worker fails to apply for an employment permit accordingly or his/her application is denied.

**Item 2**

A foreign worker should leave the country, with relevant departure procedures handled by the employer, within seven days after his/her employment permit has expired or after he/she is found to carry a notifiable disease.

**Item 3**

A hired foreign worker is allowed to re-enter the country and work after the disease found upon the first entry is treated and cured.

**Item 4**

Item 1 of this Article and Item 2 of Article 16 do not apply to foreign workers who, in carrying out medical examination as stipulated in Article 16 and Item 1 of Article 22, pass the second medical examination within thirty days after they are found to carry diseases (other than notifiable ones) specified in Clause 6 of Item 1 of Article 15.

**Item 5**

An employer should furnish to the central authorities concerned the list of departed foreign workers and their departure papers within thirty days of departure made in accordance with Items 1 and 2 of this Article.

## Article 19

An employer should furnish to the central authorities concerned the departure papers of foreign workers in order to regain the deposit or release itself from its bank guarantee responsibility. The central authorities concerned should return immediately the deposit, if paid accordingly as stipulated in Item 2 of Article 10, to the employer or notify its bank of such guarantee waiver.

## Article 20

The central authorities concerned shall deny an application for employment or its extension if the employer, or its hired foreign workers, is found to commit acts specified in Item 1 of Article 8, Article 24, or Article 54 of ESA. Same denial can be made by the central authorities concerned if the act specified in Item 2 of Article 8 is committed.

**CHAPTER IV****MANAGEMENT AFTER ENTRY**

## Article 21

**Item 1**

An employer should notify the central authorities concerned, in addition to relevant authorities, within three days after the foreign workers it hires are found to commit any one of the acts as specified in the clauses of Article 52 of ESA.

**Item 2**

The notification referred to in the previous item should contain the following information: name of the foreign worker, gender, age, nationality, date of entry, term of contract, photograph, file number of the recruiting permit, file number of the employment permit, and photocopy of Foreigner Residence Permit.

**Item 3**

Local police departments, when notified by an employer, should investigate whether the foreign worker has left the country. If not, the responsible police department should report such situation to the National Police Administration of the Ministry of the Interior and continue its investigation and arrestment efforts.

## Article 22

**Item 1**

An employer is responsible for arranging medical examination every six months for the foreign workers it hires. The examination shall be carried out in hospitals specified by the central health authorities within thirty days before or after the six-month period is reached.

**Item 2**

The central authorities concerned may specify the date of medical examination referred to in the previous item.

**Item 3**

An employer should furnish to the local health authorities, where the foreigners are currently working in, the following examination results within fifteen days after they are released by the hospital:

1. Employment permit issued by the central authorities concerned.
2. Acknowledged letter by the local health authorities accepting the medical examination record after entry.
3. List of foreign workers examined.
4. Medical examination results.

**Item 4**

Foreign workers hired to do work specified in Clause 9 of Item 1 of Article 43 of ESA should carry out medical examination within thirty days before or after each twelve-month period.

#### Article 23

The central authorities concerned shall revoke a foreign worker employment permit in part or in full if he/she is found to violate the clauses in Item 1 of Article 54 of ESA. If and employer has paid necessary attention to avoid such violation while it still occurred, the quota previously allocated for hiring foreign workers shall be reserved.

#### Article 24

##### **Item 1**

##### **Employed foreign workers are prohibited from:**

1. Residing in the ROC with their dependents.
2. Doing work other than specified in the original permit.
3. Evading periodical medical examination arranged by their employer.
4. Getting married during employment.
5. Providing false information when applying for an employment permit.

##### **Item 2**

Clauses 1 and 4 of the previous item do not apply to foreign workers hired to do work specified in Clause 9 of Item 1 of Article 43 of ESA.

#### Article 25

##### **Item 1**

An employer may apply for an extension of the employment permit for a foreign worker it hires. The following documents should be furnished to the central authorities concerned for an extension of the employment permit within sixty days before it expires:

1. Application form for extension of employment.
2. Original employment permit issued by the central authorities concerned.
3. Acknowledged letter by the local health authorities accepting the foreign worker passed medical examination during the last six months.
4. List of foreign workers applying for extension.

##### **Item 2**

An employer, when applying for a permit extension, may submit acknowledged letter by the local health authorities accepting a foreign worker passed medical examination during the last twelve months, if he/she is hired to do work specified in Clause 9 of Item 1 of Article 43 of ESA.



**Item 3**

The central authorities concerned should grant an employment permit extension if the application submitted in accordance with Item 1 is approved.

## Article 26

The central authorities concerned, before granting a permit extension in response to the application stated in Item 1 of the previous Article, should notify the applicant to pay deposit based on the number of foreign workers it intends to hire. The deposit should be paid to the bank account or location as specified by the central authorities concerned. Method of payment can be made either in cash or in the form of a certificate of deposit endorsed by a financial institution.

## Article 27

When the application for a permit extension is approved, the employer should submit it to the local police department for the application of a residence extension.

## Article 28

**Item 1**

A foreign worker, when hired to do work specified in Clauses 7-9 of Item 1 of article 43 of ESA, can be re-hired by another employer, subject to the approval of the central authorities concerned, if any of the following occurs:

1. The employee or the care receiver passes away or immigrates abroad.
2. For shipping crews, the work is discontinued because the ship they work on is detained, under repair or sinks.
3. The factory is closed or suspended by the employer, or the employer fails to pay wages according to the labor contract for a consecutive three

**Item 2**

The procedures for re-hire stated in the previous item are to be stipulated by the central authorities concerned.

## Article 29

When a foreign worker leaves the country or passes away, while his/her permit is still valid, due to incidents not responsible for by the employer, the employer may apply to

The central authorities concerned for filling the vacancy. The term of permit granted for the vacancy is the same as the original permit. No application for filling vacancy is accepted if the remaining term of the original permit is less than six months.

**Article 30**

An employer may sign a contract with the foreign workers it hires to deposit less than thirty percent of their wages to bank accounts in their names; the foreign workers may withdraw the deposit, plus interest, at the time when they leave the country.

**CHAPTER V****SUPPLEMENTARY PROVISIONS****Article 31**

The following provisions of the Regulations apply to the application of an employment permit and the management of foreign workers who are hired to do work specified in the various clauses of item 1 of Article 48 of ESA, except otherwise regulated in ESA: Article 1; Article 2; Article 4; Clauses 1-2 of item 1 and item 2 of Article 7; Clauses 1 and 6-9 of item 1 of Article 8; Item 3 of Article 12; Items 1 and 3 of Article 13; Article 16; Article 20; Article 25; Article 33; and Article 34.

**Article 32**

An employer hiring foreign workers to work on the waters within the jurisdiction of the ROC is required to apply for their permit in accordance with the Regulations.

**Article 33**

Forms and documents referred to in the Regulations are to be stipulated in separate regulations by the central authorities concerned.

**Article 34**

The present regulations come into force on the date of promulgation.

ที่มา : <http://www.evta.gov.tw>

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ ชื่อสกุล : นายสุรพันธ์ สุวรรณประดิษฐ์

วัน เดือน ปีเกิด : 20 สิงหาคม พ.ศ.2517

สถานที่เกิด : กรุงเทพมหานคร

วุฒิการศึกษา : พ.ศ.2535 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียนโยธินบูรณะ

กรุงเทพมหานคร

พ.ศ.2537 จบการศึกษาจากโรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 35

พ.ศ.2541 จบการศึกษารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต จากโรงเรียน

นายร้อยตำรวจ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม รุ่นที่ 51

พ.ศ.2542 จบการศึกษาระดับบริหารธุรกิจบัณฑิต(การจัดการทั่วไป) จาก

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ตำแหน่งหน้าที่การงาน: พ.ศ.2541-ปัจจุบัน ตำแหน่งพนักงานสอบสวน(สบ 1)

สถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย