

บทที่ 4

นโยบายการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือของประเทศสิงคโปร์ ไต้หวัน และไทย

4.1 ประเทศสิงคโปร์

4.1.1 สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ลักษณะภูมิประเทศมีพื้นที่ 682.7 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยเกาะสิงคโปร์ และเกาะใหญ่น้อยในบริเวณรอบๆ อีก 63 เกาะ โดยเกาะสิงคโปร์เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในปี ค.ศ. 2004 มีประชากรประมาณ 4.24 ล้านคน ซึ่งมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ได้แก่ ชาวจีน (76.5%) ชาวมาเลย์ (13.8%) ชาวอินเดีย (8.1%) และอื่น ๆ (1.6%) ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเบื้องต้นคิดเป็นมูลค่า 106,802 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 8.4 อันเป็นผลจากการขยายตัวของการส่งออกจากในกลุ่มสินค้า Non-oil Domestic Exports อิเล็กทรอนิกส์ และเวชภัณฑ์ ขณะที่อุปสงค์ภายในประเทศค่อย ๆ พ้นตัว นอกจากนี้รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรชาวสิงคโปร์ในปีค.ศ. 2004 สูงถึง 25,195.85 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน (กรมเอเชียตะวันออก, 2548)

ความสามารถทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์เป็นที่น่าประทับใจ เพราะแม้ว่ามีข้อจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติ แต่นโยบายประเทศที่เน้นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ทำให้สิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่เจริญทัดเทียมประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ในภูมิภาคยุโรป การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมีฝีมือและเทคโนโลยีขั้นสูง เช่น อุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ เครื่องจักรกล และเภสัชกรรม เป็นต้น ตลอดจนการสร้าง ความหลากหลายทางเศรษฐกิจตามเป้าหมายการเป็น Global City จึงมีนักลงทุนสิงคโปร์ไปตั้งกิจการในต่างประเทศ โดยเฉพาะในมาเลเซีย อาเซียน เวียดนาม และจีน รวมทั้งแผนการลงทุนร่วมกัน เช่น การสร้างนิคมเขตอุตสาหกรรมยะโฮร์-บาตาม เพื่อดึงดูดบรรษัทข้ามชาติลงทุนในสิงคโปร์ในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานขั้นสูง และลงทุนในมาเลเซียในอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นแต่จ่ายค่าแรงถูก ทำให้ระหว่างปี ค.ศ. 1993-1997 เศรษฐกิจสิงคโปร์ขยายตัวร้อยละ 9-12 ต่อปี มีตำแหน่งงานใหม่ประมาณ 474,800 ตำแหน่งหรือเกือบ 100,000 ตำแหน่งต่อปี อัตราการว่างงานเพียงร้อยละ 2 ในขณะที่อัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 6-9 ต่อปี (กระทรวงแรงงาน, 2548)

การเป็นเสือเศรษฐกิจแห่งเอเชีย **ฉวีวรรณ สายบัว (2546)** ที่ว่าดัชนีการพัฒนาเศรษฐกิจ จากข้อมูลการสำรวจของสถาบันจัดอันดับระหว่างประเทศ สิงคโปร์เป็นประเทศที่จัดว่ามีขีดความสามารถในการแข่งขันเป็นอันดับ 4 ของโลกจากจำนวน 70 ประเทศรองจากอันดับ 1 คือสหรัฐอเมริกา อันดับ 2 ฟินแลนด์ และอันดับ 3 เป็นไต้หวัน เมื่อเปรียบเทียบด้านรายได้เฉลี่ยของประชากรแล้ว ในปี 2000 พบว่า รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของคนสิงคโปร์เป็น 32,810 เหรียญสหรัฐ เทียบกับของสหรัฐ 29,080 เหรียญสหรัฐ, ญี่ปุ่น 38,160 เหรียญสหรัฐ, สวิสเซอร์แลนด์ 43,060 เหรียญสหรัฐ, เกาหลีใต้ 10,550 เหรียญสหรัฐ, มาเลเซีย 4,530 เหรียญสหรัฐ และไทย 2,740 เหรียญสหรัฐ สะท้อนให้เห็นว่าสิงคโปร์กลายเป็นประเทศพัฒนาแล้ว

ด้านการเมือง สิงคโปร์ยังได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันน้อย มีความโปร่งใสหรือธรรมาภิบาลเป็นอันดับต้นๆ ของโลกและเป็นอันดับ 1 ของเอเชีย แม้ว่าจะขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจทุนนิยม โดยการกำกับของรัฐมากกว่าการปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นปัจจัยเร่งรัดพัฒนา การวางแผนของ ยพณฯ ลีควนยู นายกรัฐมนตรีคนแรกให้รัฐบาลลงทุนในธุรกิจ ทั้งขนาดใหญ่และขนาดย่อยๆ ในเกือบทุกประเภทกิจการ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจสายการบิน กิจการขนส่ง การเดินเรือ อู่ต่อเรือ กิจการโทรคมนาคม ธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์ บริษัทน้ำมัน ธุรกิจพัฒนาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ธนาคาร โรงแรมและอื่นๆ รวมกันแล้วคิดเป็นสัดส่วน 60% ของธุรกิจทั้งหมดในสิงคโปร์เป็นเจ้าของโดยรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศจากประเทศในโลกที่สามมาเป็นประเทศในโลกที่หนึ่งอย่างสง่างาม ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าเกิดจากผู้นำประเทศที่มีวิสัยทัศน์ ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและสังคมเป็นบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะสภาพสังคมที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติเป็นพหุสังคม แต่ก็เน้นการเสริมสร้างความสมานฉันท์ทางสังคม รัฐบาลสิงคโปร์ชุดปัจจุบัน นำโดยนายลีเซียนลุงได้กล่าวสุนทรพจน์ในวาระเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2547 แสดงถึงแนวนโยบายที่ตั้งใจนำมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยกล่าวว่า จะดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจต่อไป เพื่อให้สิงคโปร์มีระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและยังคงความสามารถในทางการแข่งขัน สร้างสังคมสิงคโปร์ให้เป็นสังคมที่มีความเอื้ออาทร รัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ และประชาชนชาวสิงคโปร์สามารถเลือกการดำรงชีวิตที่ปรารถนา มีอิสรภาพทางการแสดงความคิดเห็น ทำให้สังคมสิงคโปร์เป็นของประชาชนทุกคน และเป็นสังคมที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมตลอดเวลา นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของการศึกษาและการฝึกทักษะแรงงานต่อการพัฒนาประเทศ

4.1.2 ความเป็นมาและสถานการณ์การจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

เกาะสิงคโปร์ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษตั้งแต่ช่วงปีค.ศ. 1819 การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ อังกฤษได้วางโครงสร้างรากฐานให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การพาณิชย์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสมัยนั้น จากที่เกาะสิงคโปร์เคยมีประชากรไม่มากนัก อังกฤษมีนโยบายนำเข้าแรงงานอพยพจำนวนมาก โดยเฉพาะชาวจีน ชาวมลายู และชาวอินเดียให้เข้ามาทำสวนยางพาราและถลุงแร่ดีบุกในสิงคโปร์ อัตราการเพิ่มของประชากรจึงสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในทิศทางเดียวกัน ระหว่างปีค.ศ.1901-1957มีผู้ย้ายถิ่นเข้าประมาณ 722,000 คน และประชากรเพิ่มสูงขึ้นเป็น 1.63 ล้านคนในปีค.ศ. 1960 ต่อมาสิงคโปร์ได้รับเอกราชจากอังกฤษและแยกตัวออกมาจากสหพันธรัฐมาเลเซียเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม ปี ค.ศ.1965 รัฐบาลได้เร่งปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจ แม้ว่าเดิมที่สิงคโปร์เคยเป็นเมืองท่า และศูนย์กลางการค้า การเดินเรือ แต่กิจการการค้าดังกล่าวไม่สามารถสร้างงานได้เพียงพอ มีปัญหาการว่างงานค่อนข้างสูง รัฐบาลจึงได้ยกเลิกนโยบายการย้ายถิ่นเข้าแรงงานโดยเสรี เป็นนโยบายการเลือกให้ย้ายถิ่นเข้าอย่างถาวรเฉพาะกำลังคนที่มีการศึกษาและแรงงานวิชาชีพระดับสูงเท่านั้น นอกจากนี้ การเปิดประเทศจูงใจให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุน มาตรการส่งเสริมการส่งออกด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้า การซ่อมเรือ การประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น การดำเนินนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้สิงคโปร์มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่ร้อยละ 10 ในช่วงปีค.ศ. 1996-1973 (โคริน เฟื่องเกษม, 2542: 18 และ Wong, 2000: 60-63) จนกระทั่งต่อมาปัญหาการว่างงานของแรงงานภายในประเทศได้หมดไป และเข้าสู่ภาวะการจ้างงานเต็มที่

หลังจากความเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 1970s ปัญหาใหม่ที่ตามมา คือ ความขาดแคลนแรงงานระดับล่าง เนื่องมาจากอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานมีน้อยกว่าการเพิ่มของอุปสงค์แรงงาน การพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพได้ยกระดับกำลังคนของสิงคโปร์เป็นแรงงานมีทักษะฝีมือ รวมทั้งทัศนคติของประชาชนต่อการทำงานบางประเภทเริ่มเปลี่ยนแปลงในเชิงลบ เช่น งานก่อสร้าง Ofori (1997) ชี้ว่าช่วงกลางทศวรรษ 1970s คนสิงคโปร์ยินดีทำงานในสาขาอาชีพอื่นๆ ที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าการทำงานก่อสร้าง หรือยอมว่างงานโดยเปิดเผยมากกว่าจะทำงานในตำแหน่งงานว่างมากมายตามไซต์งานก่อสร้าง เพื่อมั่นใจว่าสิงคโปร์มีกำลังคนสนับสนุนการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมของประเทศอย่างเพียงพอ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องอนุญาตให้นำเข้าแรงงานไร้ฝีมืออีกครั้ง โดยในปีค.ศ. 1972 การออกพระราชบัญญัติการจ้างงาน (The Employment Act) ได้ขยายการทำงานล่วงเวลาจาก 48 ชั่วโมงต่อเดือน เป็น 72 ชั่วโมงต่อเดือน และออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ มาเลเซีย หรือ Traditional Sources ได้แก่ ฮองกง ญี่ปุ่น มาเก๊า มาเลเซีย และเกาหลีใต้ หลังจากการ

อนุญาต ทำให้มีคณงานชาวมาเลเซียเข้ามาทำงานในสิงคโปร์ประมาณ 100,000 คน ในปี ค.ศ. 1973 โดยออกใบอนุญาตทำงานเป็นเวลา 2 ปี สำหรับแรงงานไร้ฝีมือ และ 3 ปีสำหรับแรงงานมีฝีมือ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1978 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ขยายการอนุญาตทำงานให้แรงงานไร้ฝีมือจากประเทศอื่นๆ นอกจากมาเลเซีย หรือกลุ่มประเทศที่เรียกว่า Non-Traditional Sources ได้แก่ อินเดีย บังกลาเทศ อินโดนีเซีย ศรีลังกา และประเทศไทย ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวจึงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นโดยตลอด

ตารางที่ 4.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวต่อกำลังแรงงานรวมของสิงคโปร์ในช่วงปี ค.ศ. 1965-1995

ปีค.ศ.	กำลังแรงงานรวม	แรงงานต่างด้าว	ร้อยละของแรงงานต่างด้าวต่อกำลังแรงงานรวม
1970	600,000	13,825	3.2
1980	1,100,000	120,000	7.0
1990	1,480,000	200,000	13.5
1995	1,690,000	350,000	20.7

ที่มา: Wong (2000; 62)

ตารางที่ 4.2 อัตราการเติบโตของกองกำลังแรงงานของสิงคโปร์ในช่วงปี ค.ศ. 1970-2000

ช่วงปี ค.ศ.	อัตราการเติบโตโดยรวม	อัตราการเติบโตโดยแบ่งตามสัญชาติ	
		แรงงานสิงคโปร์	แรงงานต่างด้าว
1970-1974	5.7	5.7	0.0
1975-1979	4.1	3.0	1.1
1980-1984	3.5	1.6	1.9
1980-1990	3.5	-	-
1990-2000	3.4	1.4	2.0

ที่มา: Hui and others (2004: 3)

พิจารณาจากตารางที่ 4.1 และ 4.2 พบว่าเมื่อรัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้นำเข้าแรงงานไร้ฝีมือ จำนวนแรงงานต่างด้าวได้เพิ่มสูงขึ้นตลอดช่วง 30 ปีที่ผ่านมา และเป็นสัดส่วนการจ้างงานต่อกำลังแรงงานทั้งหมดที่มากขึ้นเรื่อยๆ โดยอัตราการเติบโตของแรงงานต่างด้าวเริ่มมากกว่าอัตราการเติบโตของแรงงานท้องถิ่นตั้งแต่ปลายปีค.ศ. 1979 เท่ากับ 0.3 หรือร้อยละ 18.75 ในช่วงปีค.ศ. 1980-1984 และเท่ากับ 0.6 หรือร้อยละ 42.85 ในช่วงปีค.ศ. 1990-2000 แสดงว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูงในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาของสิงคโปร์ย่อมเป็นไปได้ ถ้าปราศจากการเพิ่มจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งได้ขยายตัวจาก 120,000 คน ในปีค.ศ. 1980 เป็น 350,000 คน ในปีค.ศ. 1995 และเป็น 755,000 คนในปีค.ศ. 2000 อันเป็นสัดส่วนร้อยละ 7

ร้อยละ 20.7 และร้อยละ 18.8 ของจำนวนประชากรวัยแรงงานทั้งหมดในช่วงเวลาดังกล่าว (Wong, 2000: 62-63 และ Hui and others, 2004: 3)

4.1.3 นโยบายการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือ

แม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะเป็นฟันเฟืองหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสิงคโปร์ แต่การมีแรงงานเหล่านี้จำนวนมาก อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและปัญหาอื่นๆ ตามมาในระยะยาว ต่อประเทศที่นำเข้าแรงงาน ดังที่เคยเป็นประสบการณ์ของประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศในภูมิภาคยุโรป การจ้างแรงงานต่างด้าวจึงต้องถูกควบคุมให้สามารถใช้ได้เฉพาะภาคเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรมที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น ทั้งนี้ นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวของสิงคโปร์ในระยะยาวมีความชัดเจนมากกว่าต้องการลดการพึ่งพาแรงงานจากภายนอก การเอาชนะความขาดแคลนแรงงานชั่วคราวนั้น รัฐบาลสิงคโปร์ยังคงอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวต่อไป แต่เน้นพิจารณาเฉพาะกำลังคนที่มีทักษะฝีมือในสาขาที่ยังขาดแคลน และต้องเป็นการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้สิงคโปร์ในระยะยาว ซึ่งจากปัจจัยพลวัตทางเศรษฐกิจโลก การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศที่รุนแรงมากขึ้น การมีประเทศใหม่ๆ ที่มีทรัพยากรแรงงานราคาถูกจำนวนมาก เข้ามาแข่งขัน ทำให้สิงคโปร์ต้องปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและแรงงานมีฝีมือ เช่น อุตสาหกรรมด้านคอมพิวเตอร์ เครื่องจักรกล เกษษกรรม เป็นต้น รวมทั้งเร่งขยายภาคบริการด้านการค้า การเงิน การขนส่ง และโทรคมนาคม รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นกำลังคนระดับกลางและสูง ควบคู่ไปกับนโยบายการปรับค่าจ้างแรงงานให้เพิ่มสูงขึ้น สอดคล้องกับความชำนาญและขีดความสามารถของกำลังคนที่เพิ่มขึ้น

ส่วนการควบคุมอุปสงค์อุปทานแรงงานต่างด้าวไร้ฝือนั้น เครื่องมือสำคัญ คือ ระดับการพึ่งพา (The Dependency Level) และ ภาษีการใช้แรงงานต่างด้าว (Foreign Worker Levy) โดยระดับการพึ่งพา คือ ระบบโควตาที่เป็นสัดส่วนแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานท้องถิ่นที่สามารถจ้างได้ ส่วนภาษีการใช้แรงงานต่างด้าว คือ ค่าธรรมเนียมคิดเป็นรายเดือนหรือรายวันตามระยะเวลาที่จ้างคนงานต่างด้าวแต่ละคน โดยเครื่องมือทั้งสองเริ่มนำมาใช้ปีค.ศ. 1982 หลังจาก 4พณฯท่านลีควนยู นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ประกาศเป้าหมายของรัฐบาลสิงคโปร์ในการค่อยๆ ลดจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจนกระทั่งหมดไปให้ได้ภายในปีค.ศ. 1991

อย่างไรก็ดี ตลอดช่วงระยะเวลา 10 ปีต่อมา เศรษฐกิจสิงคโปร์เจริญรุ่งเรืองอย่างต่อเนื่อง กำลังคนภายในประเทศขยายตัวไม่ทันกับความต้องการแรงงาน คำประกาศเป้าหมายปีประสงค์ของปี ค.ศ. 1991 จึงต้องชะลอออกไป แต่ยังคงพยายามลดจำนวนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือลงอย่างต่อเนื่อง ด้วยการพัฒนาระบบค่าธรรมเนียมสองชั้น (two-tier levy system) คือ การเพิ่มต้นทุนของการใช้แรงงานไร้ฝีมือให้มากกว่าแรงงานมีฝีมือ แม้ว่าธุรกิจสิงคโปร์ยังต้องใช้แรงงานต่างด้าวอยู่ก็ตาม เพื่อมิให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพการทำงานต่ำ อันจะยังทำให้ต้องนำเข้าแรงงานในจำนวนมาก ตัวอย่างที่ชัดเจนในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่ง **Ofori (1997)** ชี้แจงถึงลักษณะปัญหานี้ที่น่าสนใจนั้น คือ กรณีอุตสาหกรรมก่อสร้างที่มีลักษณะการใช้แรงงานเข้มข้น อุตสาหกรรมนี้นำเข้าแรงงานต่างด้าวจำนวนมากในช่วงเร่งรัดพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศสิงคโปร์ จนกระทั่งเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง แรงงานชาวมาเลเซียจึงเป็นกลุ่มแรกๆ เข้ามาทำงาน ส่วนใหญ่มีอาชีพเดิมเป็นชาวนา ไม่มีทักษะหรือประสบการณ์ด้านก่อสร้าง และเข้ามาทำงานในช่วงนอกฤดูเก็บเกี่ยว เมื่อคนงานมีความชำนาญแล้วหมดสัญญาจ้างก็กลับไปประกอบอาชีพที่บ้านเกิด หรือทำงานต่อสัญญาจ้างจนครบตามระยะเวลาที่อนุญาตได้สูงสุดไม่เกิน 4 ปีต่อคนแล้ว การลงทุนฝึกอบรมให้คนงานต่างด้าวจึงไม่คุ้มค่า เพราะต้องฝึกอบรมใหม่อีกแก่แรงงานกลุ่มที่เข้ามาใหม่ ซึ่งก็ยังเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ทำให้ผลผลิตภาพของการทำงานมีมูลค่าต่ำต่อไป การใช้ปัจจัยแรงงานที่มีฝีมือหรือกึ่งฝีมือย่อมให้ผลผลิตภาพแรงงานมากกว่าแรงงานไร้ฝีมือ เมื่อต้องการทำการผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าที่เท่ากันแล้ว จำนวนแรงงานต่างด้าวในระบบเศรษฐกิจก็จะน้อยกว่าถ้าเลือกใช้แรงงานที่มีฝีมือหรือกึ่งฝีมือ

ดังนั้น ในปีค.ศ. 1992 คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้าง (Construction Industry Development Board: CIDB) ได้ประกาศนโยบายการพัฒนาภาคการก่อสร้างระยะยาว ดังนี้

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพงานก่อสร้างให้เป็นงานที่ใช้เทคโนโลยี มีมูลค่าเพิ่มที่สูงและปรับเปลี่ยนค่าตอบแทน เพื่อจูงใจคนงานชาวสิงคโปร์ให้สนใจงานประเภทนี้มากขึ้น
2. การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้ต่อไป แต่เน้นว่าจำนวนแรงงานที่ใช้มากขึ้นต้องเพิ่มปริมาณผลิตผลงานก่อสร้าง ไม่ใช่การใช้แรงงานมากขึ้นเพราะผลผลิตภาพของแรงงานลดลง

เพื่อให้เห็นภาพรวมของการกำหนดระดับการพึ่งพา และภาษีการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา จึงยกตัวอย่างกรณีของอุตสาหกรรมก่อสร้างตั้งแต่ปีค.ศ. 1980-1995 สามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 4.3 ระดับการพึ่งพาและค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมก่อสร้างปีค.ศ. 1980-1995

ปี ค.ศ.	ระดับการพึ่งพา (Dependency Ratio)	ค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวรายเดือน (Monthly Levy)	
ธ.ค. 1980	-	230 เหรียญสิงคโปร์	
เม.ย. 1981	-	230 เหรียญสิงคโปร์	
เม.ย. 1982	-	ร้อยละ 30 ของเงินเดือน หรือขั้นต่ำ 150 เหรียญสิงคโปร์	
ต.ค. 1984	-	200 เหรียญสิงคโปร์	
เม.ย. 1987	ไม่เกินร้อยละ50ของกำลังแรงงาน ในแต่ละธุรกิจ	200 เหรียญสิงคโปร์	
เม.ย. 1988	ไม่เกินร้อยละ50ของกำลังแรงงาน ในแต่ละธุรกิจ	200 เหรียญสิงคโปร์	
ม.ค. 1989	สำหรับภาคการผลิตต้องไม่เกินร้อยละ40 ของกำลังแรงงานในแต่ละธุรกิจ	220 เหรียญสิงคโปร์	
ก.ค. 1989	สำหรับภาคการผลิตต้องไม่เกินร้อยละ40 ของกำลังแรงงานในแต่ละธุรกิจ	250 เหรียญสิงคโปร์	
ก.พ. 1990	สำหรับภาคบริการต้องไม่เกินร้อยละ20 ของกำลังแรงงานในแต่ละธุรกิจ	280 เหรียญสิงคโปร์	
	สัดส่วนแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงานต่างด้าว	แรงงานมีฝีมือ	แรงงานไร้ฝีมือ
ม.ค. 1991	1 : 2	250 เหรียญสิงคโปร์	350 เหรียญสิงคโปร์
เม.ย. 1992	1 : 3	250 เหรียญสิงคโปร์	350 เหรียญสิงคโปร์
ก.ค. 1992	1 : 3	250 เหรียญสิงคโปร์	400 เหรียญสิงคโปร์
พ.ย. 1992	1 : 5	250 เหรียญสิงคโปร์	400 เหรียญสิงคโปร์
เม.ย. 1995	1 : 5	200 เหรียญสิงคโปร์	440 เหรียญสิงคโปร์

ที่มา: Wong (2000: 91)

จากตารางที่ 4.3 เห็นได้ชัดว่ารัฐบาลสิงคโปร์ไม่ต้องการให้อุตสาหกรรมก่อสร้างกลายเป็น Immigrant Sector กล่าวคือ เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แต่แรงงานต่างด้าว ซึ่งจะจุดรั้งไม่ให้เกิดการยกระดับเทคโนโลยีในการทำงานให้ดีขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ในระยะยาวที่ต้องการให้ใช้ปัจจัยแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากนายจ้างที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือจึงแพงกว่าค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานมีฝีมือ และในทำนองเดียวกัน รัฐบาลสิงคโปร์มีการกำหนดระดับการพึ่งพาและภาษีการใช้แรงงานต่างด้าวในแต่ละภาคธุรกิจ เพื่อลดแรงจูงใจในการใช้แรงงานไร้ฝีมือในปี ค.ศ. 2004 ดังนี้

ตารางที่ 4.4 ระดับการพึ่งพาและค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวของภาคธุรกิจในปี ค.ศ. 2004

ภาค (sector)	ระดับการพึ่งพา (Dependency Level)	ประเภท แรงงานต่างด้าว	อัตราค่าธรรมเนียม (เหรียญสิงคโปร์)	
			รายเดือน	รายวัน
การผลิต (Manufacturing)	ไม่เกินร้อยละ40ของกำลังแรงงาน ทั้งหมด	มีฝีมือ	50	2
		ไร้ฝีมือ	240	8
	ระหว่างร้อยละ 40-50 ของกำลัง แรงงานทั้งหมด	มีฝีมือ	50	2
		ไร้ฝีมือ	310	11
ก่อสร้าง (Construction)	สัดส่วนแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงาน ต่างด้าว เท่ากับ1:4	มีฝีมือ	50	2
		ไร้ฝีมือ	470	16
การเดินเรือ (Marine)	สัดส่วนแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงาน ต่างด้าว เท่ากับ1:3	มีฝีมือ	50	2
		ไร้ฝีมือ	295	10
การแปรรูป (Process)	สัดส่วนแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงาน ต่างด้าว เท่ากับ1:3	มีฝีมือ	50	2
		ไร้ฝีมือ	295	10
บริการ (Service)	ไม่เกินร้อยละ30ของกำลังแรงงาน ทั้งหมด	มีฝีมือ	50	2
		ไร้ฝีมือ	240	8
อู่ต่อเรือ (Harbour Craft)	สัดส่วนแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงาน ต่างด้าว เท่ากับ1:9	มีใบรับรอง (Certificated Crew)	50	2
		ไม่มีใบรับรอง (Non- Certificated Crew)	240	8
ทำงานบ้าน (Domestic Worker)	NA	NA	345/250*	12/9*

ที่มา: Ministry of Manpower (2004)

จากตารางที่ 4.4 พบว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในทุกสาขาการผลิต มีต้นทุนด้านค่าธรรมเนียมมากกว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวมีฝีมือถึง 4.8 - 9.4 เท่า ค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานมีฝีมือที่เรียกเก็บจากนายจ้างทุกภาคธุรกิจ ยกเว้นประเภททำงานบ้าน คิดเป็นเงินเดือนละ 50 เหรียญสิงคโปร์ โดยภาคก่อสร้างมีอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสูงที่สุด รองลงมา คือ ภาคการผลิตที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือเข้มข้น ภาคการเดินเรือ และภาคการแปรรูป ตามลำดับ ส่วนการทำงานบ้าน ครอบครัวที่มีสมาชิกเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี และ/หรือผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป จะเสียค่าธรรมเนียมเดือนละ 250 เหรียญสิงคโปร์หรือวันละ 9 เหรียญสิงคโปร์ ซึ่งเป็นอัตราค่าธรรมเนียมที่ถูกกว่าครอบครัวที่ไม่มีบุตรเล็กๆ หรือเป็นคนโสดจ้างผู้รับใช้ในบ้านถึงเกือบ 100 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน

แม้ว่าแนวโน้มค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวจะเพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ แต่จำนวนแรงงานกลุ่มนี้ก็มิได้มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากข้อจำกัดของอุปทานแรงงานในประเทศ ทำให้สิงคโปร์มีความกังวลต่อผลกระทบทางสังคม เพราะแรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่มาจากประเทศยากจน ไม่ได้มีวัฒนธรรมและวิถีการดำเนินชีวิตที่เข้ากันได้หรือคล้ายคลึงกับสิงคโปร์ นั่นคือ กลุ่มแรงงาน Non-Traditional Sources เพื่อป้องกันการเกิดชุมชนคนต่างด้าวในระยะยาว รัฐบาลสิงคโปร์จึงมีมาตรการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวแต่ละสัญชาติไม่ให้มีมากเกินไป ดังนั้น ปัจจุบันจึงมีการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานแรงงานต่างด้าวแบ่งตามสัญชาติจำกัดเฉพาะแต่ละภาคธุรกิจ ดังนี้

1. กลุ่มประเทศ Traditional Sources (TS) ได้แก่ มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน
2. กลุ่มประเทศ Non-Traditional Sources (NTS) ได้แก่ ไทย อินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และปากีสถาน
3. กลุ่มประเทศ North Asian Sources (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน

จำนวนแรงงานต่างด้าวในสิงคโปร์ ปี ค.ศ. 2004 มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 500,000 คน ประกอบด้วย

- มาเลเซีย ประมาณ 100,000 คน กระจายอยู่ทั่วไปในทุกภาคธุรกิจ โดยเฉพาะภาคการผลิตและภาคบริการ
- สาธารณรัฐประชาชนจีน ประมาณ 80,000 คน กระจายอยู่ทั่วไปในทุกภาคธุรกิจ
- ฟิลิปปินส์ ประมาณ 80,000 คน ส่วนใหญ่เป็นพยาบาล และทำงานรับใช้ในบ้าน
- อินโดนีเซีย ประมาณ 60,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานรับใช้ในบ้าน
- อินเดีย ประมาณ 60,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง การเดินเรือ การแปรรูป และอุตสาหกรรม
- ไทย ประมาณ 45,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง การเดินเรือ และอุตสาหกรรม
- บังคลาเทศ ประมาณ 35,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง การแปรรูป และอุตสาหกรรม
- ประเทศอื่น ๆ ได้แก่ ศรีลังกา ปากีสถาน พม่า ประมาณ 50,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง การเดินเรือ การแปรรูป และอุตสาหกรรม

ตารางที่ 4.5 แรงงานต่างด้าวที่อนุญาตให้ทำงานในภาคธุรกิจโดยแบ่งตามสัญชาติในปีค.ศ. 2004

ภาคธุรกิจ	Traditional Sources (TS)	Non-Traditional Sources (NTS)	North Asian Sources (NAS)
การผลิต (Manufacturing)	มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน	-	ฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
ก่อสร้าง (Construction)	มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน	ไทย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน	ฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
การเดินเรือ (Marine)	มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน	ไทย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน	ฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
การแปรรูป (Process)	มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน	ไทย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน	-
บริการ (Service)	มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน	-	ฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
อู่ต่อเรือ (Harbour Craft)	มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน	ไทย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน	ฮ่องกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน
ทำงานบ้าน (Domestic Worker)	มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน	ไทย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย	-

ที่มา: กระทรวงแรงงาน (2548)

นโยบายนำเข้าแรงงานของสิงคโปร์ ให้ความสำคัญต่อการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวอย่างมาก โดยอนุญาตให้แรงงานย้ายถิ่นเข้ามาเพื่อทำงานได้ชั่วคราว มีระยะเวลาที่จำกัดแน่นอน กำหนดเงื่อนไขการทำงานและการอยู่อาศัยที่ชัดเจน การห้ามแต่งงานกับชาวสิงคโปร์ โดยเฉพาะคนงานหญิงห้ามตั้งครอบครัวในระหว่างที่ทำงานอยู่ในสิงคโปร์ และผลักดันออกนอกประเทศทันทีเมื่อหมดระยะเวลาจ้างงาน เพื่อป้องกันการตั้งถิ่นฐานถาวรและขอสิทธิการเป็นพลเมือง (Low, 1996: 19-20) ดังนั้น เครื่องมืออันมีผลต่อระยะเวลาที่ทำงานในสิงคโปร์ของอุปทานแรงงานต่างด้าว คือ ใบอนุญาตทำงาน (Work Permits) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ ได้แก่

1. Employment Pass ใบอนุญาตให้ทำงานสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพระดับ Professionals และ skilled workers ที่มีเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 1,800 เหรียญสิงคโปร์ โดย Employment Pass แบ่งย่อยอีกเป็นหลายระดับ คือ

- ระดับ P1 สำหรับผู้ที่ได้รับค่าจ้างตั้งแต่ 7,000 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป
- ระดับ P2 สำหรับผู้ที่ได้รับค่าจ้างอยู่ระหว่าง 3,500- 7,000 เหรียญสิงคโปร์
- ระดับ Q1 สำหรับผู้ที่ได้รับค่าจ้างตั้งแต่ 2,500 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป แต่ไม่ถึง 3,500 เหรียญสิงคโปร์
- ระดับ S-Pass สำหรับผู้ได้รับค่าจ้าง 1,800 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป แต่ไม่ถึง 2,500 เหรียญสิงคโปร์

การออกใบอนุญาตทำงานในประเภท Employment Pass นั้น หากนายจ้างสิงคโปร์ต้องการจ้างผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ สามารถจ้างได้โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วนการจ้างงาน ซึ่งใบอนุญาตทำงานมีอายุ 3 ปี แต่ไม่จำกัดจำนวนครั้งในการต่ออายุ

2. Work permits ใบอนุญาตให้ทำงานสำหรับแรงงานกึ่งฝีมือ (Semi skilled) และแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Workers) ที่มีเงินเดือนต่ำกว่า 1,800 เหรียญสิงคโปร์ โดยนายจ้างที่ใช้แรงงานประเภทนี้ต้องขอโควตาการจ้างงานก่อน เมื่อทราบจำนวนที่สามารถจ้างได้แล้ว จึงดำเนินการขอใบอนุญาตต่อไป ทั้งนี้ แรงงานจะไม่สามารถเดินทางเข้ามาในสิงคโปร์ได้จนกว่านายจ้างจะทำเรื่องขอใบอนุญาตทำงานและวางเงินประกันตัวแรงงานต่างด้าวจำนวน 5,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อคน ใบอนุญาตทำงานโดยทั่วไปมีอายุ 2 ปี ต่ออายุได้อีก 1 ครั้ง รวมเป็นระยะเวลาไม่เกิน 4 ปี ยกเว้นเมื่อแรงงานต่างด้าวสามารถยกระดับตนเองเป็นแรงงานมีฝีมือ ด้วยการทดสอบผ่านระดับทักษะความชำนาญตามประเภทงานที่ทำอยู่ก็สามารถต่ออายุการทำงานได้สูงสุดไม่เกิน 10 ปี ในปี ค.ศ. 2004 และได้ขยายช่วงเวลาสูงสุดเป็นไม่เกิน 15 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ปี ค.ศ. 2005 เป็นต้นไป

กระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน นายจ้างสิงคโปร์สามารถติดต่อสำนักงาน Work Pass Division (WPD) ของกระทรวงกำลังคน (Ministry of Manpower) ได้ 3 วิธี คือ

1. การติดต่อผ่านทางเว็บเครือข่ายแรงงาน (LabourNet) ทราบผลในวันทำการถัดไป
2. การติดต่อผ่านทางไปรษณีย์ ทราบผลใน 7 วันทำการ
3. การติดต่อผ่านทางอินเทอร์เน็ตในเว็บไซต์กระทรวงกำลังคน ทราบผลใน 3 วันทำการ (เฉพาะนายจ้างที่ต้องการคนต่างด้าวทำงานบ้าน)

นอกจากนี้ นายจ้างที่มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว และค่าประกันตัวแรงงานแล้ว ทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างด้าวต้องร่วมกันส่งเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund) โดยแต่ละฝ่ายจ่ายเป็นเงินอัตราร้อยละ 20 ของเงินเดือน ซึ่งสามารถเบิกเงินสะสมได้เมื่อลูกจ้างอายุถึง 55 ปี หรือคืนให้ก่อนหน้านั้นเมื่อเดินทางออกจากสิงคโปร์ ส่วนตัวแรงงานต่างด้าวก็มีหน้าที่เสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดาด้วยเช่นกัน หลักเกณฑ์การชำระ

ภาษีขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่อยู่ในสิงคโปร์ แบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา คือ

1. ระยะเวลาไม่เกิน 60 วัน ในแต่ละปีปฏิทิน (1 ม.ค.- 31 ธ.ค.) ไม่ต้องเสียภาษี
2. ระยะเวลาเกินกว่า 60 วัน แต่น้อยกว่า 183 ในแต่ละปีปฏิทิน เสียภาษีร้อยละ 15 ของรายได้ทั้งหมด ไม่มีการหักค่าลดหย่อนใดๆ
3. ระยะเวลาเกินกว่า 183 ในแต่ละปีปฏิทิน ถ้ารายได้รวมต่ำกว่า 20,000 เหรียญสิงคโปร์ ไม่ต้องเสียภาษี แต่ถ้ารายได้รวมมากกว่า 20,000 เหรียญสิงคโปร์ จะเสียภาษีตามอัตราที่กำหนดของรายได้หลังหักค่าลดหย่อนแล้ว

นายจ้างมีหน้าที่ยื่นแบบชำระภาษีต่อกรมสรรพากรให้ลูกจ้างต่างตัว โดยสามารถหักจากเงินเดือนเก็บไว้เพื่อชำระเป็นค่าภาษี ถ้าแรงงานต่างตัวจะลาออกก่อนใบอนุญาตทำงานหมดอายุ จึงควรแจ้งให้นายจ้างทราบล่วงหน้า 30 วัน เพื่อขอคืนเงินภาษีกรณีนายจ้างหักภาษีเอาไว้เกินก่อนเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา

การประมาณอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปีค.ศ. 2005 ไว้ที่ระดับร้อยละ 5 ต่อปี ทำให้ Hui and others (2004) สนใจศึกษาถึงความต้องการแรงงาน เมื่อเศรษฐกิจสิงคโปร์มีการขยายตัวในอัตราดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า กำลังแรงงานภายในประเทศที่มีอยู่ไม่เพียงพออุปสงค์แรงงานที่จะเพิ่มขึ้น แนวนโยบายเพื่อลดปัญหาดังกล่าว คือ การปรับปรุงผลิตภาพแรงงาน ยกกระดับอัตราการเกิดของประชากร เพิ่มอัตราการเข้าร่วมในกองกำลังแรงงานของผู้สูงอายุ และการปรับเป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ต่ำลง ในความเป็นจริง อุปทานแรงงานอาจเพิ่มสูงขึ้นแต่ก็ต้องใช้เวลานานพอสมควร สิ่งที่ยังคงดำเนินต่อไป คือ สิงคโปร์จำเป็นต้องนำเข้าแรงงานจากภายนอกประเทศ นั่นคือเหตุผลเดียวกันที่ต้องปรับเพิ่มมาตรการที่เข้มข้นยิ่งขึ้นต่อการจ้างงานแรงงานเหล่านี้ ค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานมีฝีมือจึงปรับเพิ่มขึ้นจากเดือนละ 50 เหรียญสิงคโปร์ เป็น 80 เหรียญสิงคโปร์ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ปีค.ศ. 2005 และจะปรับขึ้นอีกครั้งเป็นเดือนละ 100 เหรียญสิงคโปร์ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ปีค.ศ. 2006 และถ้าอุตสาหกรรมการผลิตและบริการใด ต้องการจ้างแรงงานไร้ฝีมือมากกว่าโควตาปกติ ก็จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสูงถึงคนละ 500 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน

4.2 ประเทศไต้หวัน

4.2.1 สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ภูมิศาสตร์ของประเทศไต้หวันที่ตั้งอยู่ระหว่างทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้ ทิศเหนือใกล้กับประเทศญี่ปุ่น ทิศใต้ใกล้กับประเทศฟิลิปปินส์ ห่างจากมณฑลฟูเจี้ยนของสาธารณรัฐประชาชนจีนประมาณ 160 ก.ม. มีพื้นที่ 35,563 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยเกาะหลักๆ ได้แก่ เกาะไต้หวัน หมู่เกาะเผิงหู (Penghu) จินเหมิน (Kinmen) และมาจู่ (Matsu) และเกาะอื่น ๆ อีกรวม 78 เกาะ โดยเกาะไต้หวันเป็นเกาะหลักที่มีประชากรหนาแน่น และเป็นศูนย์กลางการบริหารประเทศ ลักษณะเป็นเกาะทอดยาวจากเหนือสู่ใต้ ภูมิประเทศประมาณ 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นเทือกเขา จัดอยู่ในเขตภูเขาไฟและแผ่นดินไหว ในปี ค.ศ. 2004 มีประชากร 22.75 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนอื่น โดยมีชาวเขาพื้นเมืองที่สำคัญ 9 เผ่า ได้แก่ Ami, Atayal, Paiwan, Bunun, Puyuma, Rukai, Tsou, Saisiyat และ Yami โครงสร้างประชากรแบ่งตามช่วงอายุ พบว่าเยาวชนไต้หวันอายุระหว่าง 0-14 ปี มีร้อยละ 19.9 ประชากรวัยแรงงานอายุระหว่าง 15-64 ปี มีร้อยละ 70.7 และกลุ่มผู้สูงอายุตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไป มีร้อยละ 9.4

ประเทศไต้หวัน จัดว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจประเทศหนึ่ง โดยในปีค.ศ. 2004 มีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ 241,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มากเป็นอันดับที่ 3 รองจากประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐประชาชนจีน ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเบื้องต้นมีมูลค่า 319,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รายได้เฉลี่ยต่อหัว 14,146 ดอลลาร์สหรัฐ แต่ด้วยสถานการณ์ด้านการเมือง ทำให้ไต้หวันมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเนื่องจากภาวะบีบคั้นของสาธารณรัฐประชาชนจีนภายใต้กรอบนโยบายจีนเดียว รัฐบาลไต้หวันจึงมีนโยบายเน้นการกระชับความสัมพันธ์ในกรอบเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนกับประเทศต่างๆ เช่น นโยบายมุ่งสู่ใต้ (Go South Policy) คือการส่งเสริมให้นักธุรกิจชาวไต้หวันเข้ามาลงทุนในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อลดความเสี่ยงที่เศรษฐกิจไต้หวันต้องพึ่งพาจีน ควบคู่กับการใช้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นช่องทางกระชับความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ที่ยังไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน นอกจากนี้ รัฐบาลไต้หวันได้วางแผนพัฒนาประเทศสู่ความเป็นโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้แก่ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Economic Cooperation - APEC) ซึ่งเป็นสมาชิกในฐานะเขตเศรษฐกิจ (economy) และองค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) โดยเป็นการเข้าร่วมในฐานะที่เป็นเขตศุลกากรพิเศษ (custom territory) การเข้าร่วมในเวทีทั้งสองของไต้หวันจึงเป็นการเข้าร่วมในสถานะที่ไม่ใช่รัฐ (กรมเอเชียตะวันออก, 2548)

อย่างไรก็ดี รัฐบาลไต้หวันได้พัฒนาความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเริ่มอนุญาตให้พลเมืองของทั้งสองติดต่อกันได้ตั้งแต่ปีค.ศ. 1987 การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นใช้การแรงงานไปสู่อุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยีและเงินทุน ทำให้ธุรกิจไต้หวันบางส่วนที่ต้องการใช้แรงงานราคาถูกได้ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ เศรษฐกิจไต้หวันส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมการผลิตขนาดย่อมถึงขนาดปานกลาง อันเป็นการผลิตเพื่อส่งออก โดยอุตสาหกรรมการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์ และเซมิคอนดักเตอร์ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์พลาสติก ผลิตภัณฑ์โลหะ เหล็กและเหล็กกล้า เป็นต้น

4.2.2 ความเป็นมาและสถานการณ์การจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

ในอดีตไต้หวันมีความสัมพันธ์กับประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ตั้งแต่สมัยราชวงศ์ฮั่น โดยมีการอพยพของชนจีนจำนวนมากจากจังหวัดซางเจาและซวนเจาแห่งมณฑลฝูเจี้ยน และจังหวัดชัวเถาแห่งมณฑลกว่างตุง วัฒนธรรมประเพณีจึงมีความคล้ายคลึงกัน แต่ต่อมาชาวดัตช์ได้มารุกรานและทำการยึดเกาะไต้หวันในครอบครองในปีค.ศ. 1624 เป็นเวลาประมาณ 40 ปี ก็กลับมาเป็นมณฑลหนึ่งของจีน หลังจากประเทศจีนพ่ายแพ้สงครามแก่ประเทศญี่ปุ่น เกาะไต้หวันได้ตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นเกือบครึ่งศตวรรษ ในช่วงปีค.ศ. 1895-1945 ญี่ปุ่นได้พัฒนาระบบชลประทาน ปรับปรุงระบบขนส่งสินค้าและแหล่งพลังงาน เพื่อให้เกาะไต้หวันเป็นแหล่งผลิตข้าวและน้ำตาลส่งกลับไปยังญี่ปุ่น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เกาะไต้หวันก็ได้กลับคืนสู่จีนแผ่นดินใหญ่อีกครั้ง แต่ด้วยความขัดแย้งทางด้านการเมือง การปฏิวัติของเหมาเจ๋อตุงได้เปลี่ยนระบอบการปกครองประเทศจีนเป็นคอมมิวนิสต์ รัฐบาลก๊กมินตั๋งของนายพลเจียงไคเช็คจึงต้องอพยพมาจัดตั้งรัฐบาลที่เกาะไต้หวัน การพัฒนาเศรษฐกิจของไต้หวันขณะนั้นได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและการเงิน ทำให้ประหยัดงบประมาณในด้านการป้องกันประเทศ และลดภาวะค่าเงินเฟ้อลงได้มาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจช่วงแรกตามคำแนะนำของสหรัฐอเมริกา คือ การปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตรเชิงพาณิชย์ การผลิตข้าวเป็นสิ่งสำคัญของประเทศ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ในขณะนั้นเป็นชาวนาประมาณร้อยละ 60 การประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนเพิ่มความเชื่อมั่นในรัฐบาล และปฏิบัติตามนโยบายที่เป็นระบบประชาธิปไตยมากขึ้นตามวัตถุประสงค์ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการแผ่ขยายอิทธิพล และคานอำนาจทางการเมืองระหว่างชาติมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย โดยสรุปแล้ว ประวัติการณ์เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไต้หวันจนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำประเทศหนึ่ง อาจแบ่งออกเป็น 2 ช่วงสำคัญ ดังนี้ (หยู จง-เชียน 2542; 5-18 อ้างถึงใน สุรพันธ์ สุวรรณประดิษฐ์ 2544: 47-49)

1. การเปลี่ยนแปลงจากเกษตรกรรมสู่อุตสาหกรรม ระหว่างปีค.ศ. 1952-1980 หลังจากปฏิรูปที่ดิน การผลิตสินค้าทางการเกษตรเพื่อการส่งออกเป็นหัวใจในการนำรายได้เข้าประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมน้ำตาล มีมาตรการปกป้องสินค้าเกษตรภายในประเทศด้วยการตั้งกำแพงภาษีศุลกากรที่สูง ขณะเดียวกันก็ริเริ่มพัฒนาการค้ากับต่างประเทศ การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อดึงแรงงานจำนวนมากในชนบท เข้ามาเป็นแรงงานของอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ วิทยุ โทรทัศน์ เครื่องยนต์เบา สิ่งทอ และรองเท้า เป็นต้น การประกาศปฏิรูปการเงินและเศรษฐกิจ ในปีค.ศ. 1959 เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากบริษัทข้ามชาติ ทำให้เกิดโครงการก่อสร้างหลัก 12 โครงการเป็นการวางระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น การสร้างท่าเรือเกาสง สนามบินไทเปแห่งใหม่ โรงงานปิโตรเคมี การสร้างทางรถไฟทางด้านชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้นสูงถึงประมาณร้อยละ 10 อย่างต่อเนื่อง

2. การขยายตัวทางอุตสาหกรรม ตั้งแต่ปีค.ศ. 1980 จนถึงปัจจุบันเป็นช่วงเวลาที่ไต้หวันต้องการยกระดับอุตสาหกรรมการผลิต จากเดิมที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้นเป็นอุตสาหกรรมการผลิตที่เน้นใช้ปัจจัยทุนและเทคโนโลยี มาตรการส่งเสริมการทำวิจัยและพัฒนาโดยเฉพาะอุตสาหกรรมวงจรไฟฟ้าคอมพิวเตอร์ เช่น การสร้างอุทยานวิทยาศาสตร์-อุตสาหกรรมซินจู๋ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวนมาก พิจารณาจากอัตราการว่างงานที่ต่ำกว่าร้อยละ 2 ตั้งแต่ปีค.ศ. 1968 และช่วงปี 1982-1986 ที่ต่ำกว่าร้อยละ 3 (Chan, 1999: 387-388) กล่าวได้ว่าไต้หวันเข้าสู่ภาวะการจ้างงานเต็มที่ และแนวโน้มค่าจ้างเริ่มปรับตัวสูงขึ้น

ขณะเดียวกันโครงสร้างประชากรก็มีการเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน กล่าวคือในทศวรรษที่ 1980 อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงมากจากร้อยละ 3.5 ในปีค.ศ.1960 ลดลงเหลือร้อยละ 1.9 ในปี ค.ศ.1997 นโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับทำให้กำลังคนเข้าสู่ตลาดแรงงานมีแนวโน้มซาลง รวมทั้งอัตราการเข้าร่วมในกำลังแรงงานของสตรี ส่งผลให้อัตราการเพิ่มของอุปทานแรงงานของไต้หวันไม่ทันกับความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ทักษะคิดของคนงานไต้หวันรุ่นใหม่ต้องงานที่ทำก็ยอมนาคตหวังที่งานที่สะดวกสบาย และมีรายได้ดี พวกเขาจึงปฏิเสธที่จะทำงานประเภท 3Ds ที่เป็นงานเสี่ยงอันตราย งานสกปรก และงานที่ยากลำบาก ปัญหาความขาดแคลนแรงงานจึงมิใช่เรื่องปริมาณเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นปัญหาการเลือกงานและความเหมาะสมของประเภทงานกับคุณสมบัติของกำลังคน

การเผชิญภาวะที่ต้นทุนแรงงานเพิ่มสูงขึ้นและการแข็งค่าของเงินดอลลาร์ไต้หวัน ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของกิจการไต้หวันที่ใช้แรงงานเข้มข้นลดลง เพื่อยังคงสามารถแข่งขันในการค้าโลกได้ ธุรกิจไต้หวันบางกิจการจึงย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีแรงงานราคาถูก หรืออีกทางเลือกหนึ่งเพื่อลดต้นทุนการผลิตคือ ใช้แรงงานจากประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า แรงจูงใจด้านความแตกต่างของค่าจ้างทำให้มีแรงงานจากประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และอินโดนีเซียมากกว่า 50,000 คน เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายในปลายปีค.ศ. 1989 (Tsay 2002: 386) แรงกดดันจากภาคเอกชนให้เปิดอนุญาตนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือเพื่อเร่งดำเนินการก่อสร้างโครงการหลักของรัฐบาลให้แล้วเสร็จ ทำให้สภากิจการแรงงานไต้หวัน (Council of Labour Affairs: CLA) ได้อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐในปีเดียวกันนั้น ต่อมาในปีค.ศ. 1991 จึงขยายการอนุญาตให้แก่กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิต และในปีค.ศ. 1992 อนุญาตให้โครงการก่อสร้างที่มีอายุโครงการตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไป ครอบครัวไต้หวันที่ต้องการผู้ช่วยทำงานบ้านและดูแลคนชรา (Domestic helpers) สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ ภายหลังการอนุญาตนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายก็มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาทำงานในกิจการต่างๆ ของไต้หวัน

พิจารณาจากตารางที่ 4.6-4.8 พบว่าธุรกิจไต้หวันมีแนวโน้มจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นจากในปี ค.ศ. 1992 จำนวน 15,924 คน เพิ่มสูงเกือบ 10 เท่า เป็นจำนวน 151,989 คนในปี ค.ศ. 1994 โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 มีแรงงานต่างด้าวจำนวนกว่า 200,000 คนที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในไต้หวัน เมื่อพิจารณาตามสัญชาติของแรงงานพบว่าแรงงานไทยและแรงงานฟิลิปปินส์มีสัดส่วนมากที่สุดตามลำดับ โดยส่วนใหญ่แรงงานไทยทำงานในภาคอุตสาหกรรมผลิตและการก่อสร้าง แรงงานฟิลิปปินส์ทำงานในภาคอุตสาหกรรมผลิตและทำงานบ้าน ซึ่งครอบครัวไต้หวันก็นิยมจ้างชาวอินโดนีเซียทำงานบ้านเช่นกัน โดยปีค.ศ.2001 มีผู้รับใช้ในบ้านชาวอินโดเป็นสัดส่วนมากที่สุดและเกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้รับใช้ในบ้านทั้งหมด แต่ CLA ได้มีนโยบายขยายจำนวนประเทศที่นำเข้า ซึ่งอนุญาตให้นำเข้าแรงงานจากเวียดนามในปี ค.ศ. 1999 เป็นลำดับประเทศที่ 5 และมองโกเลียเป็นลำดับประเทศที่ 6 ในปี ค.ศ.2004 รวมทั้งห้ามจ้างแรงงานชาวอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 2002 ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ลดลงมากจาก 78,251 คนในปี ค.ศ. 2001 เหลือเพียง 33,318 คนในปี ค.ศ. 2004 แรงงานชาวเวียดนามจึงเข้ามาทำงานในตำแหน่งคนรับใช้ในบ้านเป็นสัดส่วนมากที่สุดถึง 62,341 คน หรือร้อยละ 77.07 ของคนเวียดนามทั้งหมดที่เดินทางเข้ามาทำงานในไต้หวัน

ตารางที่ 4.6 จำนวนแรงงานต่างด้าวในไต้หวันระหว่างปี ค.ศ. 1991-1998

ปี	แรงงานต่างด้าว
1991	1,610
1992	15,924
1993	97,565
1994	151,989
1995	189,051
1996	236,555
1997	248,396
1998	263,747

ที่มา: Department of Statistics, ROC (1996) อ้างถึงใน Chan (1999: 398)

ตารางที่ 4.7 จำนวนแรงงานต่างด้าวในไต้หวันแบ่งตามสัญชาติและประเภทธุรกิจ ในปี ค.ศ.2001

ภาค	อินโดนีเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย	เวียดนาม	รวม
เกษตร (ลูกเรือ)	514	525	9	125	1,173
อุตสาหกรรมการผลิต	12,867	60,512	102,992	4,821	181,192
ก่อสร้าง	727	2,013	32,893	432	36,065
ทำงานบ้าน	64,143	34,235	5,285	2,816	106,479
รวม	78,251	97,285	141,179	8,194	324,909

ที่มา: Council of Labour Affairs (2001: 168) อ้างถึงใน Tsay (2002: 387)

ตารางที่ 4.8 จำนวนแรงงานต่างด้าวในไต้หวันแบ่งตามสัญชาติและประเภทธุรกิจ ในปี ค.ศ.2004

ภาค	อินโดนีเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย	เวียดนาม	อื่นๆ*	รวม
เกษตร (ลูกเรือ)	375	646	15	2,181	-	3,217
อุตสาหกรรมการผลิต	6,098	55,118	90,684	15,841	29	167,770
ก่อสร้าง	30	401	9,899	529	1	10,860
ทำงานบ้าน	26,815	33,153	3,252	62,341	69	125,630
รวม	33,318	89,318	103,850	80,892	99	307,477

ที่มา: กระทรวงแรงงาน (2548)

หมายเหตุ* อื่นๆ หมายถึง ประเทศมองโกเลียและมาเลเซีย

4.2.3 นโยบายการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือ

จากภาวะขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ จนกลายเป็นปัญหาแรงงานย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมาย ทำให้สภากิจการแรงงานไต้หวัน (CLA) อนุญาตให้จ้างคนงานต่างด้าวในงานก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ 14 โครงการและอุตสาหกรรมการผลิตตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 ซึ่งการอนุญาตพิเศษให้นำเข้าแรงงานคราวนั้นพิจารณาเป็นรายกรณียังขาดระบบที่ชัดเจน จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติการจ้างงาน (the Employment Services Act) ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1992 เป็นกรอบการทำงานในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน โดย CLA มีหน้าที่ดูแลกำกับโควตานำเข้าคนงานต่างด้าวในแต่ละภาคเศรษฐกิจ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการใช้แรงงานต่างด้าวต้องไม่เป็นการแย่งโอกาสทำงานของแรงงานไต้หวัน และไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งประเภทงานที่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก ๆ คือ คนทำงานบ้าน งานที่ทางการเห็นว่าจำเป็นสำหรับการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และงานประเภทอื่นที่ทางการเห็นว่าจำเป็นเพราะคนงานไต้หวันทำไม่ได้ ซึ่งได้อนุญาตการนำเข้าแรงงานต่างด้าวใน 5 แผน สำหรับ 1) ธุรกิจขนาดใหญ่ที่ดำเนินการก่อสร้างโครงการก่อสร้างของภาครัฐ 2) คริวเรือที่มีสมาชิกเป็นบุคคลพิการไม่สามารถช่วยเหลือตนเอง 3) อุตสาหกรรมประมงทะเล 4) คริวเรือที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี และ 5) สถานพยาบาล โดยสรุปการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือของไต้หวันในช่วงปีค.ศ.1992 -1994 ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.9 การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือแบบสัญญาจ้างของไต้หวันในช่วงปีค.ศ.1992-1994

ปี ค.ศ.	ภาค	โควตา
20 สิงหาคม 1992	สถานพยาบาล, บ้านพักคนชรา	• ไม่เกินร้อยละ 20 ของบุคลากรของกิจการ
26 กันยายน 1992	68 อุตสาหกรรมก่อสร้าง และ อุตสาหกรรมการผลิต เช่น สิ่งทอ เป็นต้น	• 32,000 คน • ไม่เกินร้อยละ 30 ของแรงงานทั้งหมด กรณีกิจการมีขนาดการจ้างงานไม่เกิน 100 คน • ไม่เกินร้อยละ 20 ของแรงงานทั้งหมด กรณีกิจการมีขนาดการจ้างงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป
12 มกราคม 1993	73 อุตสาหกรรม	• 35,000 คน • ไม่เกินร้อยละ 20 ของแรงงานทั้งหมด ยกเว้นกรณีพิเศษบางอุตสาหกรรมไม่เกินร้อยละ 35 ของแรงงานทั้งหมด
31 พฤษภาคม 1993	เครื่องปั้นดินเผาและสลักหิน, อุตสาหกรรมปั้นย้อมสีถ้วย, อุตสาหกรรมรีดเหล็ก, หล่อตัดโลหะ	• 30,000 คน
6 สิงหาคม 1993	กิจการเอกชนที่ขยายกำลังการผลิต (ไม่ระบุประเภทชัดเจน)	• ไม่เกินร้อยละ 30 ของแรงงานทั้งหมด
9 กันยายน 1993	อุตสาหกรรมก่อสร้างในโครงการของภาครัฐ	• ร้อยละ 65 ของจำนวนที่ผู้รับเหมาโครงการก่อสร้างขอโควตา
27 สิงหาคม 1994	อุตสาหกรรมประเภท 3-D	• ไม่เกินร้อยละ 35 ของแรงงานทั้งหมด
27 สิงหาคม 1994	กิจการการผลิตในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก	• ไม่เกินร้อยละ 30 ของแรงงานทั้งหมด
8 ตุลาคม 1994	อุตสาหกรรมก่อสร้างและ อุตสาหกรรมการผลิต	• โครงการที่มีเงินลงทุนมากกว่า 200 ล้านเหรียญไต้หวัน และโครงการก่อสร้างโรงพยาบาล โรงเรียน จ้างงานได้ร้อยละ 50 ของแรงงานทั้งหมด

ที่มา: Tsay (2000: 145 -149)

แม้ว่าแรงงานไร้ฝีมือช่วยให้ภาคเอกชนคงความสามารถทางการแข่งขันไว้ได้ แต่ค่าจ้างของคณงานต่างด้าวถูกกว่าคณงานท้องถิ่นโดยเปรียบเทียบ กล่าวคือ เพียงร้อยละ 88 ของค่าจ้างที่คณงานท้องถิ่นได้รับ นายจ้างจึงนิยมจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่า ทำให้แรงงานท้องถิ่นขาดอำนาจต่อรอง การปรับขึ้นค่าจ้างในภาคการผลิตที่จ้างคณงานต่างด้าวได้จะมีอัตราต่ำกว่าภาคการผลิตอื่นๆ ที่ไม่สามารถจ้างคณงานต่างด้าว (Lin 1996: 44 อ้างถึงใน Chan 1999: 390) สังเกตจากอัตราการเพิ่มของค่าจ้างในช่วงปีค.ศ. 1985 - 1995 ก่อนอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวในปีค.ศ. 1991 อัตราการเพิ่มของค่าจ้างเฉลี่ยของอุตสาหกรรมการผลิตเป็นร้อยละ 48.11 กิจการก่อสร้างเป็นร้อยละ 47.64 แต่หลังจากปีค.ศ. 1991 อัตราการเพิ่มของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นร้อยละ

44.16 และ ร้อยละ 31.35 ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาหลายบริษัทหลบเลี่ยงการจ้างแรงงานท้องถิ่นเพื่อจะใช้แรงงานต่างด้าวทดแทน อันเป็นการประหยัดต้นทุนแรงงานมากกว่า

การควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าว นอกจากพิจารณาจำนวนรวมในแต่ละสาขาการผลิตแล้วกำหนดสัดส่วนที่สามารถจ้างได้ในแต่ละกิจการ รัฐบาลไต้หวันยังต้องการให้เป็นการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ขั้นตอนแรก นายจ้างต้องแจ้งตำแหน่งงานว่างในประกาศหนังสือพิมพ์จำนวน 3 ฉบับ เป็นเวลา 3 วัน เมื่อไม่สามารถหาคนไต้หวันมาทำงานตำแหน่งดังกล่าว นายจ้างจึงจะสามารถขอโควตาที่สภากิจการแรงงานไต้หวัน (CLA) โดยรับสมัครแรงงานต่างด้าวได้ 3 วิธี คือ การรับแรงงานใหม่ผ่านทางบริษัทจัดหางาน นายจ้างติดต่อแรงงานเองโดยตรง และการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวระหว่างรัฐต่อรัฐ

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไต้หวัน ต้องมีหลักฐานการเดินทางถูกต้อง โดยปกติแล้วต้องขอวีซ่าเข้าประเทศและตรวจสอบสุขภาพก่อนเดินทาง เมื่อแรงงานเดินทางมาถึงก็จะตรวจสอบสุขภาพอีกครั้งภายใน 7 วันหลังจากเข้าประเทศ เมื่อผ่านการตรวจสอบสุขภาพครั้งที่ 2 จึงสามารถดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานและใบอนุญาตพำนักอาศัยต่อไป ทั้งนี้ นายจ้างต้องจ่ายค่าประกัน (Employment Stabilization Fee) เพื่อป้องกันการหลบหนีของแรงงาน และจ่ายค่าจ้างตามสัญญาจ้างงาน ซึ่งภาครัฐได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานไร้ฝีมือเป็นเงินเดือนละ 11,040 เหรียญไต้หวันในปีค.ศ.1991 ปรับเพิ่มขึ้นเป็น 12,365 เหรียญไต้หวัน, 13,350 เหรียญไต้หวัน, 14,010 เหรียญไต้หวัน และ 15,360 เหรียญไต้หวันในปีค.ศ. 1992, 1993, 1994 และ 1996 ตามลำดับ และตั้งแต่ปีค.ศ.1997 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินเดือนละ 15,840 เหรียญไต้หวัน (Chan 1999: 394)

นอกจากนี้ นายจ้างยังมีหน้าที่จัดหาที่พักและอาหารให้แก่แรงงาน รวมทั้งร่วมรับผิดชอบการประกันสุขภาพและการประกันภัย โดยบริษัทที่มีลูกจ้าง 5 คนขึ้นไป นายจ้างมีหน้าที่แจ้งเอาประกันให้ลูกจ้างและชำระเบี้ยประกันตามกำหนดเป็นรายเดือน อัตราเบี้ยประกันสุขภาพเท่ากับร้อยละ 4.25 ของค่าจ้าง ส่วนอัตราเบี้ยประกันภัยเท่ากับร้อยละ 6.5 ของค่าจ้าง โดยการประกันสุขภาพนายจ้างรับผิดชอบร้อยละ 60 ลูกจ้างต่างด้าวรับผิดชอบร้อยละ 30 ส่วนที่เหลือร้อยละ 10 จ่ายสมทบโดยภาครัฐ ส่วนการประกันภัย นายจ้างรับผิดชอบร้อยละ 70 ลูกจ้างต่างด้าวรับผิดชอบร้อยละ 20 ส่วนที่เหลือจ่ายสมทบโดยภาครัฐเช่นเดียวกับการประกันสุขภาพ แต่กรณีแรงงานต่างด้าวที่ทำงานเป็นผู้รับใช้ในบ้านไม่อยู่ในขอบข่ายบังคับต้องเข้าประกันภัย จึงเป็นไปตามความสมัครใจของคณงานเอง (สุรพันธ์ สุวรรณประดิษฐ์ 2544: 59-60) แม้ว่าการใช้แรงงานต่างด้าวจะมีต้นทุนอื่นๆ นอกเหนือจากค่าจ้างแล้ว แต่ก็ยังถูกกว่าการจ้างแรงงานท้องถิ่นที่จะต้องจ่ายค่าจ้างไม่ต่ำกว่าเดือนละ 32,000 เหรียญไต้หวัน (นิธิมา 2545: 27) และแรงงานต่างด้าวยัง

ควบคุมได้ง่ายกว่า เพราะนายจ้างสามารถหักเงินค่าจ้างส่วนหนึ่งไว้จ่ายให้คนงานเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน ตามที่ทางการได้หวั่นเปิดโอกาสให้นายจ้างเก็บภาษีจากคนงานต่างด้าวได้ถึงร้อยละ 20 ของรายได้ โดยคนงานต่างด้าวที่เดินทางไปทำงานในประเทศได้หวั่นต้องเสียภาษีรายได้ ดังนี้ (กระทรวงแรงงาน, 2548)

- กรณีคนงานทำงานไม่เกิน 183 วันในปีภาษี (ปีภาษีนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม-31 ธันวาคม ของทุกปี) เสียภาษีร้อยละ 20 ของรายได้
- กรณีคนงานทำงานเกิน 183 วันในปีภาษี จะได้รับลดหย่อนภาษีเช่นเดียวกับคนท้องถิ่น โดยถ้าเงินรายได้สุทธิไม่เกิน 370,000 เหรียญได้หวั่นต่อปีจะเสียภาษีร้อยละ 6 และถ้าเงินรายได้สุทธิเกิน 370,000 เหรียญได้หวั่นต่อปีจะเสียภาษีร้อยละ 13
- กรณีที่ทำงานเกิน 183 วันในปีภาษีที่หนึ่งแล้ว ปีภาษีต่อๆ ไปจะได้รับการลดหย่อนเช่นกัน แม้จะอยู่ไม่เกิน 183 วันก็ตาม

ดังนั้น นายจ้างจะคืนเงินภาษีส่วนที่เก็บเกินภายหลังจากยื่นแบบชำระภาษี ถ้าแรงงานอยู่ครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้วก็จะได้เงินส่วนนี้ก่อนการเดินทางกลับประเทศ โดยมาตรการหักเงินส่วนนี้มีข้อดีที่ช่วยให้แรงงานมีเงินเก็บไม่ใช่สุรุ่ยสุร่าย และป้องกันการหลบหนีของแรงงานได้อีกทางหนึ่ง

สำหรับระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวสามารถอยู่ทำงานในได้หวั่นนานเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับสัญญาจ้างซึ่งปัจจุบันมีอายุ 2 ปี และต่ออายุได้อีก 1 ปี เมื่อครบอายุสัญญาครั้งที่ 2 แล้ว แรงงานต้องออกจากได้หวั่นและไม่สามารถกลับเข้ามาทำงานได้อีก ระยะเวลาสูงสุดที่แรงงานแต่ละคนอยู่ในได้หวั่นคือ 3 ปี โดยลูกจ้างสามารถขอเปลี่ยนนายจ้างภายในประเภทงานเดียวกันได้ แต่จะทำงานต่อตามระยะเวลาที่เหลือในสัญญาจ้างเท่านั้น ไม่สามารถเพิ่มระยะเวลาการทำงานและอยู่อาศัยในได้หวั่นต่อไปด้วยการเปลี่ยนงานได้

อย่างไรก็ดี หลังจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในภูมิภาคเอเชีย ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจได้หวั่นชะลอตัวลง รัฐบาลได้หวั่นจึงมีนโยบายจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวในระบบเศรษฐกิจให้ลดลง เพราะอัตราการว่างงานในประเทศสูงขึ้นโดยตลอด ซึ่งในปี ค.ศ. 2000 มาตรการที่สำคัญคือ ควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ประมาณ 300,000 คน ลดโควตาแรงงานต่างด้าวที่ได้อนุญาตไปแล้วทุกสามปีลงในอัตราร้อยละ 10 และไม่อนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของภาครัฐ รวมทั้งโครงการก่อสร้างของภาคเอกชนที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนและงานก่อสร้างที่มีมูลค่าโครงการตั้งแต่ 200 ล้านดอลลาร์ได้หวั่นขึ้นไป แต่ยังคงอนุญาตให้จ้างแรงงานก่อสร้างในโครงการทั่วไปที่ไม่ใช่โครงการขนาดใหญ่ในอัตราร้อยละ 30 ของแรงงานท้องถิ่น

ต่อมาในปีค.ศ. 2001 การประกาศลดชั่วโมงการทำงานจากสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมงเป็น 84 ชั่วโมงต่อ 2 สัปดาห์ หรือสัปดาห์เท่ากับ 42 ชั่วโมง ขณะเดียวกันก็ลดแรงจูงใจการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ด้วยการให้นายจ้างมีสิทธิ์หักค่าอาหาร และค่าที่พักได้เป็นเงินไม่เกินเดือนละ 4,000 เหรียญได้หวัน และอนุญาตให้บริษัทจัดหางานสามารถหักค่าบริการด้านต่าง ๆ เช่น การพาไปตรวจสุขภาพ ทำไบถึนที่อยู่ บริการล่ามในการแก้ไขปัญหาในระหว่างอยู่ทำงาน เป็นต้น ในอัตราเดือนละไม่เกิน 1,800 เหรียญได้หวันในการทำงานปีแรก อัตราเดือนละไม่เกิน 1,700 เหรียญได้หวันในการทำงานปีที่สอง และอัตราเดือนละไม่เกิน 1,500 เหรียญได้หวันในการทำงานปีที่สาม ภาระค่าใช้จ่ายระหว่างทำงานอยู่ในได้หวันที่สูงขึ้นย่อมกระทบต่อรายได้สุทธิที่คนงานจะได้รับ ประกอบกับสัญญาจ้างมีระยะเวลาจำกัดตายตัว การเข้ามาทำงานในได้หวันโดยผ่านบริษัทจัดหางานซึ่งเก็บค่าบริการในอัตราสูงอยู่แล้ว ย่อมเป็นภาระความเสี่ยงที่แรงงานอาจจะไม่คุ้มทุนต่อการย้ายถิ่นมาทำงานในได้หวันอย่างมาก

สำหรับสัดส่วนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในได้หวันแบ่งตามสัญชาติ พบว่า แรงงานไทยทำงานในได้หวันจำนวนมากที่สุด รัฐบาลได้หวันจึงขยายประเทศนำเข้าให้หลากหลายมากขึ้นเพื่อปรับจำนวนแรงงานต่างชาติของประเทศผู้ส่งออกให้อยู่ในระดับเหมาะสม ลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวจากชาติใดชาติหนึ่งมากเกินไป ซึ่งอนุญาตให้นำเข้าแรงงานเวียดนามในปีค.ศ. 1999 นำเข้าแรงงานมองโกเลียในปีค.ศ. 2004 และเปิดให้นำเข้าแรงงานจากบังคลาเทศในปีค.ศ. 2005 ควบคู่กับการประกาศหลักเกณฑ์เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ปีค.ศ. 2004 ว่าด้วยการกำหนดสัญชาติของแรงงานต่างชาติ โดย CLA สามารถกำหนดสัญชาติแรงงานต่างด้าวของอุตสาหกรรมการผลิตที่มีโควตาจ้างแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ 30 คนขึ้นไปในอัตราร้อยละ 50 ของโควตาดังกล่าวทั้งการจ้างครั้งแรกและครั้งต่อ ๆ ไป และ CLA สามารถกำหนดสัญชาติแรงงานต่างด้าวของโครงการก่อสร้างที่มีการลงทุนตั้งแต่ 10,000 ล้านดอลลาร์ขึ้นไปในจำนวนโควตาที่อนุญาตทั้งหมดตั้งแต่การจ้างครั้งแรกและครั้งต่อ ๆ ไป กล่าวได้ว่าระบบการจัดสรรโควตาการนำเข้าแรงงานให้กับประเทศผู้ส่งออกแรงงานมาทำงานในได้หวัน เป็นมาตรการหนึ่งในการตอบโต้ทางการเมืองต่อท่าทีและระดับความเป็นมิตรของต่างประเทศต่อได้หวัน ทั้งนี้ เมื่อประเมินกิจการผลิตที่จะได้จำนวนโควตาในปีดังกล่าวประมาณ 9,000 คน แรงงานต่างด้าวที่ CLA จะเป็นผู้พิจารณาเลือกแหล่งที่มาของแรงงานก็มีจำนวนมากถึงประมาณ 4,500 คน

การแก้ไขปัญหาอัตราว่างงานในปีค.ศ. 2004 ที่สูงถึงร้อยละ 4.23 ในไตรมาสที่ 2 และสูงสุดถึงในรอบ 15 ปีถึงร้อยละ 5.26 ในไตรมาสที่ 4 ด้วยการลดการใช้แรงงานต่างด้าวอาจไม่ใช่ทางออกในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่ตึนัก รัฐบาลได้หวันจึงทบทวนนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าว เนื่องจากที่ผ่านมาได้หวันให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงมากเกินไป ทำให้อุตสาหกรรมดั้งเดิมที่ใช้แรงงานเข้มข้นย้ายฐานการผลิตออกนอกประเทศ

ส่งผลให้อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การผ่อนผันแก่โครงการก่อสร้างของภาครัฐและอุตสาหกรรมดั้งเดิมที่ประสบภาวะขาดแคลนแรงงานอย่างมาก ให้สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ดำเนินกิจการต่อไปได้ น่าจะส่งผลให้มีการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น CLA จึงได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 15 เมษายน ปีค.ศ. 2005 ปรับเปลี่ยนคุณสมบัติของนายจ้างที่สามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติได้ ดังนี้

1. ลดวงเงินมูลค่าการลงทุนของกิจการอุตสาหกรรมการผลิตดั้งเดิมจาก 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐได้วันขึ้นไปเป็น 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐได้วันขึ้นไปให้สามารถยื่นขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวได้ แต่ลดอัตราส่วนจากที่เคยว่าจ้างได้ร้อยละ 20 ลงเหลือร้อยละ 15 ของแรงงานท้องถิ่น

2. เพิ่มวงเงินมูลค่าการลงทุนของกิจการการอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง จากเดิมที่กำหนดไว้ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐได้วันขึ้นไปเป็น 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐได้วันขึ้นไป จึงสามารถยื่นขอนำเข้าแรงงานต่างชาติได้ และลดอัตราส่วนในการว่าจ้างจากร้อยละ 15 ลงเหลือร้อยละ 10 ของแรงงานท้องถิ่น

3. กระจายโอกาสในการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยกิจการที่ได้รับโควตาเมื่อว่าจ้างครบ 3 ปี สามารถว่าจ้างต่อได้อีก 3 ปี แต่เมื่อครบเวลา 6 ปีแล้ว CLA จะนำโควตาส่วนนี้ไปจัดสรรให้กิจการรายอื่น ยกเว้นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ในอุตสาหกรรมภาคการผลิตที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะมีสิทธิจ้างแรงงานต่างชาติได้รวมเป็นเวลา 9 ปี

4. ภายหลังจากที่ได้รับขออนุญาตนำเข้ามาเกือบ 4 ปี ปัจจุบันได้อนุญาตให้โครงการก่อสร้างของรัฐบาลที่มีมูลค่าเกินกว่า 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐได้วัน สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ร้อยละ 20 ของจำนวนคนงานทั้งหมด

ภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจได้วันยังคงจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวต่อไป เพราะการผลิตบางสาขายังไม่พร้อมต่อการยกระดับเทคโนโลยี เมื่อจำกัดการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมืออย่างเข้มงวดและออกมาตรการบังคับจ้างแรงงานท้องถิ่นที่มีต้นทุนสูงกว่า ทำให้หลายกิจการจึงต้องปิดตัวลง เพราะไม่สามารถแข่งขันได้หรือจำเป็นต้องย้ายฐานการผลิต ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจได้วันต้องหยุดชะงักพร้อมกับเกิดปัญหาการว่างงานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

4.3 ประเทศไทย

4.3.1 สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ด้วยภูมิประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งสิ้น 513,120 ตารางกิโลเมตร เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดพื้นที่กับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ประเทศไทยมีพื้นที่เป็นอันดับ 3 รองจากประเทศอินโดนีเซีย (1,919,270 ตารางกิโลเมตร) และประเทศพม่า (676,522 ตารางกิโลเมตร) ด้านพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางบกและทางทะเล 4 ประเทศด้วยกัน คือ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย และมีพรมแดนทางทะเลเกี่ยวข้องกับประเทศเวียดนาม ด้านทิศเหนือจรดถึงทิศตะวันตกมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าระยะทางยาวทั้งสิ้น 2,202 กิโลเมตร จังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับพม่ามี 10 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ดาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และ ระนอง ด้านทิศเหนือจรดถึงทิศตะวันออกมีพรมแดนติดต่อกับประเทศลาวเป็นความยาวทั้งสิ้นประมาณ 1,750 กิโลเมตร จังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับลาวมี 11 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เลย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และ อุบลราชธานี และด้านทิศตะวันออกจังหวัดที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชา 7 จังหวัด ได้แก่ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ สระแก้ว จันทบุรี และ ตราด ส่วนทิศใต้มีพรมแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซียใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ สตูล สงขลา ยะลา และ นราธิวาส เป็นระยะทางยาวประมาณ 576 กิโลเมตร ความได้เปรียบด้านที่ตั้งจากการเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์ด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวตามแนวชายแดน ซึ่งในปี 2545 ได้มีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone) ดำเนินการนำร่องใน 3 พื้นที่ ได้แก่ ที่อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เป็นต้น

เศรษฐกิจไทยในปี 2547 ได้ขยายตัวร้อยละ 6.1 อันเนื่องมาจากการลงทุนภาคเอกชนและมูลค่าการส่งออกที่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา โดยสินค้าเกษตรกรรมส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.3 สินค้าอุตสาหกรรมเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.0 สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 24.5 สินค้าแร่ธาตุและเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นร้อยละ 55.3 ส่วนสินค้าอื่นๆ ลดลงร้อยละ 13.6 โดยสินค้าส่งออกที่สำคัญ 10 รายการหลักที่มีมูลค่ารวมคิดเป็นร้อยละ 41.53 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ, ยานพาหนะและอุปกรณ์, แผงวงจรไฟฟ้า, ยางพารา, เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์, เม็ดพลาสติก, เสื้อผ้าสำเร็จรูป, ข้าว, อัญมณีและเครื่องประดับ และผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2548)

แม้ว่าจะได้รับผลกระทบจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ เช่น ราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ การระบาดของไข้หวัดนกที่อยู่ในสัตว์ปีก และทิศทางอัตราดอกเบี้ยขาขึ้น จนเกิดการชะลอตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ แต่อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.7 ซึ่งปรับตัวสูงขึ้นไม่มากนัก เนื่องจากมาตรการที่ภาครัฐเข้ามาดูแลราคาสินค้าพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน เช่น การตรึงราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศ การขอความร่วมมือผู้ประกอบการให้ตรึงราคาสินค้า การลดลงของค่าเช่าบ้านในหมวดเคหสถาน และค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้นจากเฉลี่ย 41.53 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2546 เป็น 40.28 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี 2547 ทำให้เสถียรภาพเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ดี ทั้งนี้ ดุลการชำระเงินดีขึ้น เนื่องจากดุลบัญชีเดินสะพัดยังคงเกินดุลในระดับสูง และเงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิเกินดุลเล็กน้อย ทำให้ดุลการชำระเงินเกินดุล 5.7 พันล้านดอลลาร์ สรอ. เทียบกับที่เกินดุลเพียง 0.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ในปีก่อน โดยเงินสำรองระหว่างประเทศ ณ สิ้นปี 2547 เพิ่มขึ้นจาก 42.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ณ สิ้นปี 2546 เป็น 49.8 พันล้านดอลลาร์ สรอ. (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2548)

ด้านภาวะการทำงานของประชากร จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในเดือนธันวาคม 2547 พบว่าจำนวนประชากรรวมทั้งประเทศทั้งสิ้น 65.24 ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานประมาณ 36.60 ล้านคน ประกอบด้วยผู้มีงานทำ 36.02 ล้านคน ผู้ว่างงาน 5.3 แสนคน และผู้รอฤดูกาล 5 หมื่นคน จำแนกผู้มีงานทำตามภาคเศรษฐกิจ พบว่าเป็นผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมการผลิต คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.5, และ 15.1 ตามลำดับ ส่วนผู้ทำงานในภาคก่อสร้างและภาคบริการต่างๆ เช่น การค้าส่งค้าปลีก ธุรกิจโรงแรมและภัตตาคาร รวมทั้งการขนส่ง คมนาคมและคลังสินค้า คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.8 และ 24.7 ตามลำดับ โดยอัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำคือร้อยละ 1.5 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2548)

4.3.2 สถานการณ์ ความเป็นมาและนโยบายการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือ

การอพยพย้ายถิ่นของคนต่างด้าวเข้ามาตั้งถิ่นฐาน และประกอบอาชีพในประเทศไทยเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วในประวัติศาสตร์ของไทย แรงงานต่างด้าวในอดีตส่วนใหญ่เป็นแรงงานทาสเชลยที่เป็นราษฎรของประเทศผู้แพ้สงครามที่ถูกกวาดต้อน เพื่อเข้ามาเป็นกำลังแรงงานในยามสงบและยามศึก ซึ่งสมัยโบราณพลเมืองไทยยังมีเป็นจำนวนน้อย แรงงานทาสเชลย ได้แก่ เขมร มอญ ลาว และญวน โดยบันทึกในพระราชพงศาวดารตั้งแต่การสถาปนาราชวงศ์จักรีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พบว่าสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ได้โปรดให้เกณฑ์ไพร่พลชาวเขมร จำนวน 10,000 คน เข้ามาขุดคูพระนครด้านทิศตะวันออก โดยขุดแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ตำบลบางลำพู จนออกแม่น้ำเจ้าพระยาที่วัดสามปลื้มด้านใต้ และให้ขุดคลองมหานาค ต่อมาสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 มีชาวจีนเข้ามา

อาสาสมัครทำงานโยธาต่าง ๆ และรับจ้างแบกหาม การอพยพของแรงงานเหล่านี้เข้ามาในไทยเป็นจำนวนมาก เนื่องจากต้องการหลบหนีภัยธรรมชาติและ ความอึดอัดขาดแคลนในประเทศจีน ชาวจีนส่วนใหญ่ทำงานรับจ้างเป็นกุลีขนส่งสินค้าและทำงานในเรือเดินทะเล, รับจ้างทำเหมืองทางภาคใต้, ทำไร่ไถในภาคตะวันออก บางคนเริ่มทำการค้าขายทั้งภายในและต่างประเทศ โดยการค้าขายผูกขาดน้ำตาล ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 โปรดให้ว่าจ้างชาวจีนทำงานขุดคลอง สร้างและซ่อมแซมวัด เช่น การว่าจ้างคนจีนขุดคลองท่าแสนแสนถึงบางขนาดไปออกแม่น้ำเมืองจะเชิงเทรา และคลองบางขุนเทียน เป็นต้น

ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 เสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ริเริ่มติดต่อกับนานาชาติอย่างจริงจัง โดยทรงแต่งตั้งทูตออกไปเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา โปรตุเกส เดนมาร์ก ฯลฯ เศรษฐกิจที่เจริญรุ่งเรืองขึ้นจากการค้าขายกับชาติตะวันตกหลายชาติ ทำให้มีกรรมกรชาวจีนเข้ามาทำงานในโรงสีข้าว โรงเลื่อยไม้ และโรงหีบอ้อยมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ทรงสนับสนุนให้มีการศึกษาศิลปวิทยาการใหม่ๆ เช่น วิชาการต่อเรือใบ เรือกลไฟ เรือรบ การฝึกทหารอย่างยุโรป ทำให้มีชาวตะวันตกเข้ามาเป็นกำลังทางสมอ รับราชการ งานที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในขณะที่แรงงานชาวอินเดียนก็เข้ามารับจ้างทำงานและประกอบการค้าขายด้วยเช่นกัน

กฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงาน และสภาพการทำงานเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 โดยในปีพ.ศ. 2459 โปรดให้ตรากฎหมายกำหนดให้กรรมกรลากรถต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำงาน อัตราฉบับละ 3 สตางค์ ซึ่งมีระเบียบปฏิบัติว่า ผู้ประกอบอาชีพนี้จะต้องมีร่างกายแข็งแรง มีอายุระหว่าง 18-40 ปี และพูดภาษาไทยได้ นับเป็นก้าวแรกของการมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงาน และควบคุมอาชีพคนต่างด้าว ต่อมาแนวนโยบายการบริหารประเทศในขณะนั้นเป็นแบบชาตินิยม ทำให้ต้องการจำกัดบทบาทคนต่างด้าวในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2490 จึงออกกฎหมายบังคับให้โรงสีและกิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐบาล ต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด มีการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย และใช้มาตรการรุนแรงกับหัวหน้ากรรมกรชาวจีนที่ก่อการนัดหยุดงาน โดยการเนรเทศส่งกลับ รวมทั้งออกกฎหมายควบคุมโควตาคนจีนเข้าประเทศและขึ้นค่าธรรมเนียมภาษีคนต่างด้าว

รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับคนต่างด้าวไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2516 ในการกำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ เพื่อสงวนอาชีพที่คนไทยทำได้ไว้ให้แก่คนไทย ขณะเดียวกัน ก็เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในสาขาที่ประเทศมีความขาดแคลน ช่วยเพิ่มความรู้ประสบการณ์ในวิทยาการสมัยใหม่ รวมทั้งช่วยยกระดับฝีมือการทำงานของคนไทย

เดิมที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการเกษตร โดยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ภาคการเกษตรมีส่วนส่วนทางการผลิตสูงสุด ในขณะที่ยังคงมีแรงงานเหลือเฟือในภาคเกษตรกรรม โครงสร้างการส่งออกของประเทศขณะนั้นกว่าร้อยละ 90 ของมูลค่าการส่งออกเป็นการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ขั้นปฐม เพียง 4 ชนิด คือ ข้าว ไม้สัก ยางพารา และ ดีบุก ต่อมาภายหลังจากการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาใช้เป็นกรอบการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาคการเกษตรเป็นหลัก เป็นการกระจายการผลิตออกไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น โดยสัดส่วนมูลค่าการผลิตของภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงตามลำดับจากร้อยละ 40.5 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปี 2504 ได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 10.3 ของมูลค่า GDP ในปี 2538 เท่านั้น สัดส่วนมูลค่าการผลิตของภาคอุตสาหกรรมและบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับ (ทอง พิทยะ, 2539: 21-22)

การดำเนินนโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ การแสวงหาตลาดส่งออก รวมทั้งการกระจายการผลิตไปสู่ภาคอุตสาหกรรมใหม่ๆ ทำให้ช่วงปี 2530 -2536 อุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวสูงคือ อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ อุตสาหกรรมจักรกลเกษตร อุตสาหกรรมเครื่องหนัง อุตสาหกรรมสิ่งทอเครื่องนุ่งห่ม อัญมณีเครื่องประดับ และ เครื่องตกแต่ง (ธีรวิทย์ บุญยโสภณ, 2541: 25) โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการเคลื่อนย้ายทุนของญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ทำให้การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม พิจารณาความสามารถในการดูดซับกำลังแรงงานใหม่ในภาคอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 35.5 ในขณะที่อัตราการดูดซับแรงงานของภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 10.3 กอปรกับอัตราการว่างงานในขณะนั้นอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 3 สามารถถือได้ว่าระบบเศรษฐกิจของไทยเข้าสู่ภาวะการจ้างงานเต็มที่ (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 25) แม้จะมีบุคคลจำนวนหนึ่งที่ว่างงาน แต่ก็เป็นการว่างงานโดยสมัครใจมากกว่ากรณีการไม่มีงานทำ

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร อันเนื่องมาจากความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัว ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ทำให้อัตราการเพิ่มประชากรลดลงจาก 2.6 ในช่วงปี 2515-2519 เหลือเพียงร้อยละ 1.3 ในช่วงปี 2535-2539 ทำให้มีกำลังแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในจำนวนที่ลดลงเป็นลำดับจาก 720,000 คน ในปี 2535 เป็น 559,000 คน และ 479,000 คนในปี 2536 และ 2539 ตามลำดับ (กุศล สุนทรธาดา และ อุมารณ์ ภัทรวณิชย์, 2540: 1) การแสวงหารายได้ของคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากในภูมิภาคตะวันออกกลางและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ในช่วงทศวรรษที่ 2513-2523 นโยบายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี เป็นปัจจัยทำให้ตลาดแรงงานระดับล่างมีความตึงตัว นำไปสู่การจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าว ทั้งที่เป็นแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แต่มาตรา 12(3) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จะไม่อนุญาตให้เข้ามาเมืองไทยเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่น อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว (**พันธุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2540: 39**) แต่กฎหมายไทยก็ได้เปิดช่องให้รัฐสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และมาตร 12 แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กำหนดการเข้าเมืองที่พิเศษไปจากที่กำหนดไว้ ซึ่งเมื่อเกิดสถานการณ์ความขาดแคลนแรงงานระดับล่างในประเทศไทย จึงได้ออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีเพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ชั่วคราวโดยเริ่มครั้งแรกตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่านโยบายการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือของประเทศไทยได้เริ่มขึ้นแล้ว ซึ่งมีหลักเกณฑ์และผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

การบรรเทาปัญหาความขาดแคลนแรงงานบางประเภทและเฉพาะบางพื้นที่ในปี 2535 รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ได้ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ซึ่งเป็นบุคคลผู้ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว โดยแบ่งเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (บัตรสีส้ม) และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าประเภทผู้ใช้แรงงานและอาศัยอยู่กับนายจ้าง (บัตรสีม่วง) สามารถทำงานได้ 27 อาชีพ ใน 10 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ดาก กาญจนบุรี ระนอง แม่ฮ่องสอน ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร โดยนายจ้างมีค่าใช้จ่ายจำนวน 6,000 บาท ประกอบด้วยค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการทำงาน 1,000 บาทและค่าประกันตัวแรงงาน 5,000 บาท ค่าประกันนี้จะคืนให้เมื่อนายจ้างส่งตัวแรงงานให้กับสำนักงานที่ออกใบอนุญาตให้หลังจากใบอนุญาตหมดอายุแล้ว

ผลการดำเนินงานพบว่า มีแรงงานพม่าได้รับบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง ประเภทผู้ใช้แรงงานและอาศัยอยู่กับนายจ้างหรือบัตรสีม่วงถึง 101,845 คน แต่มีแรงงานต่างด้าวเพียง 706 คนเท่านั้นที่มาขอใบอนุญาตทำงาน **พันธุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540)** ระบุว่า ปัญหาในด้านการดำเนินงาน เมื่อมีการออกบัตรสีส้มและสีม่วงดังกล่าวไปแล้วไม่ได้ไปติดต่อขอใบอนุญาตทำงานต่อไป เนื่องจากปัญหาขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยาก และค่าประกันตัวแรงงานต่างด้าวที่นายจ้างให้ความเห็นว่าแพงเกินไปกว่าจะรับผิดชอบได้ รวมทั้งการที่ไม่มีการบังคับตามประกาศอย่างจริงจัง จึงทำให้มีการลักลอบทำงานต่อไป นอกจากนี้ การกำหนดพื้นที่ผ่อนผันไม่

ตรงตามความต้องการแรงงาน เช่น จังหวัดกาญจนบุรี พื้นที่ที่อนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวไม่ใช่พื้นที่ที่เป็นแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่

เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ขาดแคลนแรงงานประมงในปีถัดมา จึงได้ออกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2536 โดยอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวทุกสัญชาติทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงในเขตจังหวัดที่อยู่ติดชายทะเลจำนวน 22 จังหวัด คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล พังงา ตรัง กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระยอง ระนอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี และตราด แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่สามารถอนุญาตให้แรงงานเหล่านี้ทำงานประมงได้ เนื่องจากขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482

ปี 2539 ภาครัฐมีนโยบายที่ต้องการจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานให้เข้าสู่ระบบ เพื่อสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการ หรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคนและประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้ออกมติคณะรัฐมนตรีจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2539 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2539 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2539 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2539 ซึ่งอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชาที่เป็นผู้ลักลอบทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2539 ในอาชีพกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งงานกรรมกรแบ่งเป็น 7 หมวด ประกอบด้วยภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล ต่อเนื่องจากประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และการผลิตแบ่งย่อยออกเป็น 24 กิจการ ได้แก่ แพลลา, แพกุง, คัดเลือกแยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล, แกะกุง, ทำปลาเค็มปลาหวาน, ทำปลาแล่นเนื้อ, ทำหมึกตากแห้ง, ทำหมึกลอก, ผลิตกะปิ, ผลิตน้ำปลา, ก่อสร้าง, เหมืองแร่, ถ่านหิน, ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ, อบและบ่มใบยาสูบ, ตากมันสำปะหลัง, เก็บผลผลิตในไซโล, เก็บสินค้าในโกดัง, ทำนาเกลือ, โรงเลื่อยไม้, โรงโม่หิน, โรงสีข้าว, โรงงานทำอิฐ และโรงงานทำอิฐมี 43 จังหวัดที่สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวซึ่งพิจารณาจากความขาดแคลนและมีความต้องการแรงงานต่างด้าว 10,000 คนขึ้นไปโดยดูข้อมูลจากหอการค้า สมาคมนายจ้าง ได้แก่ กระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นนทบุรี นราธิวาส ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พระนครศรีอยุธยา พังงา พิษณุโลก เพชรบุรี ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง ระยอง ราชบุรี ลพบุรี ลำพูน สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อุทัยธานี และกรุงเทพมหานคร

การขึ้นทะเบียนครั้งนี้มีความสะดวกมากขึ้น เพราะจัดตั้งเป็นศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service Center) ในการรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและแจ้งขอใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน โดยค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนเป็นเงิน 2,500 บาท ประกอบด้วยเงินค่าประกันตัว 1,000 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาทต่อปี และค่าประกันสุขภาพ 500 บาท ระยะเวลาอนุญาตไม่เกิน 2 ปี โดยใบอนุญาตจะมีอายุไม่เกิน 1 ปี และต่ออายุได้ไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ นายจ้างต้องพาแรงงานมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ทุก ๆ 3 เดือน มิฉะนั้นจะถูกริบค่าประกันตัว การเปลี่ยนที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวจะอนุญาตให้เฉพาะภายในจังหวัดเดียวกันเท่านั้น โดยจะต้องมีการรายงานตัวและขอใบอนุญาตใหม่จากทางราชการ (สุมาลี ปิตยานนท์, 2545: 334-335)

ผลการดำเนินงานพบว่าแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนและรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งสิ้น 293,652 คน แบ่งเป็นแรงงานสัญชาติพม่า 256,492 คน แรงงานสัญชาติลาว 11,594 คน และแรงงานสัญชาติกัมพูชา 25,566 คน อุปสรรคในการจัดระบบและควบคุมแรงงานต่างด้าวครั้งนี้ กฤษฎา อาชวนิจกุล, วรรณ จารุสมบุรณ์ และ อัญชลี วรารัตน์ (2540) กล่าวว่ารัฐบาลยังขาดแนวนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องไขการดำเนินการ เช่น บางจังหวัดที่ประกาศผ่อนผันมีจำนวนแรงงานต่างด้าวน้อย ขณะที่บางจังหวัดชายแดนที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนมากกลับไม่ได้รับการผ่อนผัน เรื่องไขการตรวจสอบการเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อน 25 มิถุนายน 2539 หรือการตรวจสอบสัญชาติที่แท้จริงว่าเป็นพม่า ลาว หรือกัมพูชาจริงหรือไม่นั้นก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ ทำให้เกิดการแอบอ้างจากคนต่างด้าวสัญชาติอื่นที่ไม่ได้รับการผ่อนผัน และเนื่องจากส่วนใหญ่ใช้ชื่อไทยในการจดทะเบียนทำให้ไม่สามารถพิสูจน์ถิ่นต้นทางได้ มาตรการสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ไม่มีผลทางปฏิบัติเพราะเจ้าหน้าที่ประจำด่านต่างๆ มีไม่เพียงพอ ส่วนแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งก็เข้าใจเอาเองว่าประเทศไทยเปิดโอกาสให้มีแรงงานต่างด้าวได้ จึงถือโอกาสลักลอบเข้ามาจำนวนมาก กอปรกับช่วงที่นายจ้างนำแรงงานไปจดทะเบียนทำให้เกิดการพบปะติดต่อกันแล้วชักชวนให้เคลื่อนย้ายไปทำงานยังแหล่งงานใหม่ที่มีรายได้ดีกว่า ทำให้นายจ้างอีกจำนวนหนึ่งจำเป็นต้องเอาคนงานใหม่เข้ามาทำงาน นับได้ว่านโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานปี 2539 เป็นนโยบายที่ต้องปฏิบัติกันอย่างเร่งด่วน สุมาลี ปิตยานนท์ (2545) ให้ข้อสังเกตว่าการดำเนินนโยบายมีขอบเขตจำกัด ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากปัญหาการขาดความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย อาทิ ความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญไปปฏิบัติ นายจ้างหรือสถานประกอบการไม่ให้ความร่วมมือในการนำแรงงานมาจดทะเบียน เนื่องจากเกรงว่าจะยังคงมีความผิดอยู่ รวมทั้งไม่ต้องการรับผิดชอบในการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวที่ตนเองจ้างอยู่ ตลอดจนความกลัวที่จะขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากเมื่อครบกำหนด 2 ปีแล้วต้องส่งแรงงานกลับประเทศ

ปี 2541 รัฐบาลยังคงผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติต่อไปได้อีก 1 ปีในอาชีพกรรมกร ด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2541 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2541 ซึ่งเพิ่มประเภทกิจการเป็น 47 กิจการและพื้นที่ที่อนุญาตมากขึ้นเป็น 54 จังหวัด ซึ่งกิจการที่เพิ่มเติมให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้ เช่น เจียรไนอัญมณี, ผลิต/จำหน่ายเครื่องเรือนและเฟอร์นิเจอร์, จำหน่ายไม้แปรรูป, ผลิตน้ำแข็ง/น้ำดื่ม, สิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป, ผลิตของเด็กเล่น, ผลิตเครื่องเคลือบดินเผา, ผลิตเครื่องทอง เงิน และโลหะ, ผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์, ผลิตผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง, ขายปลีก/ส่งสินค้า, ขายอาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น แสดงถึงการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคการผลิตและบริการที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ จังหวัดที่สามารถจ้างแรงงานเพิ่มในปี 2541 คือ ชัยนาท นครนายก นครพนม ปราจีนบุรี พะเยา พิจิตร เพชรบูรณ์ มุกดาหาร สระแก้ว สิงห์บุรี สุโขทัย สุรินทร์ และปรับออก 1 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา โดยพื้นที่จังหวัดชายแดนที่มีด่านตรวจคนเข้าเมืองถาวรจะอนุญาตให้แรงงานสามารถเข้ามาทำงานไปเช้า-เย็นกลับได้

ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนอยู่ระหว่าง 3,200 - 3,900 บาท ประกอบด้วยค่าประกันตัว 1,000 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 700 บาท และค่าประกันสุขภาพในแต่ละจังหวัดประมาณ 500 - 1,200 บาท มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานน้อยลงกว่าเดิมคือ 90,911 คน และเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้มาขอรับการผ่อนผัน 230,617 คนแล้ว จึงมีเพียงร้อยละ 39.42 ที่เข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ภาวะเศรษฐกิจไทยถดถอยอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 2540 - 2541 ทำให้กิจการจำนวนมากประสบภาวะขาดทุน บางธุรกิจต้องเลิกกิจการหรือต้องปรับโครงสร้างหน่วยงานเพื่อลดต้นทุนการผลิต เกิดการเลิกจ้างคนงานไทยจำนวนมาก นำมาสู่ปัญหาการว่างงานในอัตราสูง นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในปี 2542 - 2543 จึงต้องการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผ่อนผัน เปิดโอกาส ส่งเสริม สนับสนุนให้แรงงานไทยเข้าไปทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าว รวมทั้งจัดทำแผนลดการใช้และพึ่งพาแรงงานต่างด้าว และปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมจากที่ใช้แรงงานเข้มข้นมาเป็นการใช้ฝีมือและทักษะที่สูงขึ้น

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2542 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2542 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2543 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 ได้กำหนดจำนวนโควตาผ่อนผันแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทั้งหมด 106,684 คน ให้สามารถทำงานอาชีพกรรมกรใน 18 กิจการ ได้แก่ ประมงทะเล, ต่อเนื่องประมงทะเล, สวนยางพารา, สวนผักผลไม้, ก่อสร้าง, โรงสีข้าว, เลี้ยงหมู, ขนถ่าย

สินค้าทางน้ำ, ไร่อ้อย, เลี้ยงกุ้ง, พืชไร่/สวนกาแฟ, เหมืองแร่และเหมืองหิน, สวนปาล์ม, โรงงานทำอิฐ, เก็บสินค้าในโกดัง, โรงงานทำโอ่ง/เครื่องเคลือบดินเผา, โรงงานปลาป่น และคานเรือ โดย 37 จังหวัดที่ได้รับผ่อนผัน คือ กระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร ชัยนาท เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครปฐม นครพนม นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง ระยอง ราชบุรี ลำพูน สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี และกรุงเทพมหานคร

ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนต่อแรงงานต่างด้าวต่อคนต่อปีเท่ากับ 3,700 บาท เป็นค่าประกันตัว 1,000 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาท ค่าตรวจสอบสุขภาพ 700 บาท และค่าบัตรประกันสุขภาพ 1,000 บาท ผลการจดทะเบียนในปี 2542 และ 2543 มีแรงงานได้รับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 99,974 คน และ 99,656 คน ตามลำดับ ความพยายามในการลดการใช้แรงงานต่างด้าวด้วยการจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จ้างได้ทั้งระบบ ดูเหมือนจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะเป็นการกีดกันให้มีการลักลอบจ้างแรงงานโดยผิดกฎหมายมากขึ้น พิจารณาได้จากตัวเลขแรงงานผิดกฎหมายที่ถูกจับกุมและส่งกลับจำนวนมากเกือบ 2 เท่าของแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง คือ 185,316 คน ในปี 2542 และ 171,357 คน ในปี 2543

แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในช่วงปี 2539 - 2543 เป็นนโยบายแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเกี่ยวกับความขาดแคลนแรงงานบางประเภทกิจการ และเฉพาะบางพื้นที่ ซึ่งยังพบการจ้างงานนอกประเภทกิจการและพื้นที่ที่อนุญาตอยู่เสมอ นโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในปี 2544 ด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2544 จึงได้เปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขอรับการผ่อนผันโดยไม่จำกัดจำนวนและพื้นที่ เพื่อทราบถึงจำนวนที่แท้จริง ข้อมูลสถานประกอบการ และอาชีพที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน อันเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนในระยะกลางและระยะยาวต่อไป โดยกิจการที่อนุญาตให้จดทะเบียนมี 10 ประเภท ได้แก่ 1) กิจการสวนผักผลไม้ ไร่อ้อย สวนปาล์ม สวนยางพารา พืชไร่และสวนกาแฟ 2) กิจการเหมืองแร่และเหมืองหิน 3) กิจการโรงงานทำอิฐ โรงงานทำโอ่ง เครื่องเคลือบดินเผา 4) กิจการก่อสร้าง คานเรือ 5) กิจการโรงสีข้าว 6) กิจการเลี้ยงหมู เลี้ยงกุ้ง และสัตว์เลี้ยงอื่นๆ 7) กิจการประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล และโรงงานปลาป่น 8) เคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสินค้า 9) ผู้รับใช้ในบ้าน 10) กิจการพิเศษ(พ) ประกอบด้วยอาชีพอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในข้อ 1) - 9) คือ พ.1 กิจการที่มีนายจ้าง และ พ.2 กิจการที่ไม่มีนายจ้าง เช่น อาชีพรับจ้างทั่วไป โดยกิจการประเภทที่ 10 เป็นกิจการปลายเปิด ทำให้ทราบถึงกิจการอื่นๆ ที่ไม่เคยได้รับอนุญาตมาก่อน แต่ก็มีการใช้แรงงานต่างด้าวเช่นกัน

ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวมีจำนวนทั้งสิ้น 562,527 คน แบ่งเป็นแรงงานสัญชาติพม่า 448,988 คน แรงงานสัญชาติลาว 58,411 คน และแรงงานสัญชาติกัมพูชา 55,128 คน เมื่อแยกตามประเภทกิจการแล้วมีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ กิจการพิเศษมีแรงงานมาจดทะเบียนมากที่สุดถึงร้อยละ 32 และเมื่อแยกเป็นกลุ่มกิจการดั้งเดิมที่เคยผ่อนผันในปี 2543 กับกิจการที่ได้ผ่อนผันเพิ่มเติมในปี 2544 คือ กิจการพิเศษและผู้รับใช้ในบ้าน พบว่ากิจการกลุ่มใหม่มีการนำแรงงานมาจดทะเบียนสูงถึงร้อยละ 46 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมด ทั้งนี้ กิจการพิเศษที่มีนายจ้างส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมการผลิตเกี่ยวกับพลาสติก สิ่งทอ ดัดเย็บเสื้อผ้า และกิจการค้าขายทั่วไป

ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนเป็นเงินทั้งสิ้น 4,450 บาท แบ่งชำระเป็น 2 งวด โดยงวดแรกจัดเก็บเมื่อขึ้นทะเบียนครั้งแรก เป็นเงิน 3,250 บาท ประกอบด้วยค่าประกันการส่งกลับ 1,000 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในช่วง 6 เดือนแรก 900 บาท ค่าทำบัตร 150 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท และงวดที่สอง จัดเก็บเมื่อแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้วในครั้งปีแรกมาต่อใบอนุญาตทำงานในครั้งปีหลัง เป็นเงิน 1,200 บาท ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในช่วง 6 เดือนหลัง 900 บาท และค่าตรวจโรค 300 บาท

การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี 2544 ของ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2545) เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจจดทะเบียนและไม่จดทะเบียน ด้านนายจ้างที่มาจดทะเบียนให้เหตุผลว่าต้องการทำให้ถูกกฎหมาย เกรงกลัวบทลงโทษที่รุนแรงและเข้มงวดขึ้น มีการเปิดให้จดทะเบียนได้ทุกอาชีพ และค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนต่ำ ซึ่งผู้ประกอบการรายย่อยกล่าวว่า การใช้คนงานต่างด้าวมิต้นทุนแรงงานโดยเปรียบเทียบต่ำกว่าการจ้างคนงานไทย หรือ ดีกว่าต้องปรับปรุงระบบการผลิต ส่วนนายจ้างที่ไม่มาจดทะเบียนให้เหตุผลว่า ไม่ต้องการรับผิดชอบ และคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพราะสามารถจ้างแรงงานเหล่านี้ได้ถูกกว่าค่าแรงขั้นต่ำ นอกจากนี้ นายจ้างบางรายคิดว่าค่าจดทะเบียนสูงเกินไป ปัจจุบันสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นรายวัน ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจมาตรวจสอบก็อ้างได้ว่าไม่ใช่แรงงานของตน และเนื่องจากแรงงานต่างด้าวสามารถมาขึ้นทะเบียนด้วยตนเอง แม้ไม่มีนายจ้างได้ ดังนั้น ปัจจัยที่ทำให้แรงงานมาจดทะเบียน คือ ความสบายใจ ไม่ต้องกลัวว่าจะถูกตำรวจจับกุม แต่แรงงานที่ไม่มาจดทะเบียนให้เหตุผลว่า พวกเขาไม่รู้ลึกแตกต่างระหว่างการมีบัตรอนุญาตหรือไม่มีบัตรอนุญาต เพราะแรงงานต่างด้าวที่เคยมีบัตรก็ถูกเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตบางคนจับกุมอยู่ดี นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวบางรายไม่กล้ามาจดทะเบียน เนื่องจากไม่รู้ภาษาไทยและเกรงกลัวเจ้าหน้าที่



แรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นทะเบียนปี 2544 ในช่วง 6 เดือนแรกมีจำนวนมากที่สุดตั้งแต่เคยได้ออมนุญาตผ่อนผัน ทำให้ภาครัฐมีรายได้ถึง 1,828,212,750 บาท (3,250 บาท x 562,527 คน) โดยค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่เรียกเก็บ ได้แบ่งไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวในอัตราร้อยละ 50 รวมทั้งมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อเป็นหน่วยงานกลาง ดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีเอกภาพ ประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการ การอำนวยความสะดวก การประสานการปฏิบัติแก้ไขปัญหา และการติดตามประเมินผลให้เป็นไปอย่างมีระบบต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (นรา รัตนรุจ, 2546: 42)

อย่างไรก็ตาม การมาต่อใบอนุญาตทำงานในช่วง 6 เดือนหลังของแรงงานต่างด้าวมีจำนวนลดลงคือ 430,074 คน แยกเป็นแรงงานสัญชาติพม่า 349,264 คน แรงงานสัญชาติลาว 42,196 คน และแรงงานสัญชาติกัมพูชา 38,614 คน ซึ่งเมื่อครบระยะเวลาอนุญาต 1 ปีแล้วรัฐบาลได้ออกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ.2545 เพื่อจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่เคยได้รับการผ่อนผันในปี 2544 ให้มีการต่อทะเบียนและออกใบอนุญาตอีก 1 ปี ส่วนผู้ที่ขึ้นทะเบียนปี 2544 ในช่วง 6 เดือนแรกแล้วไม่ได้ต่ออายุใบอนุญาตใน 6 เดือนหลังก็อนุญาตให้มาขึ้นทะเบียนได้เช่นกัน แต่ต้องจ่ายค่าชดเชยทดแทนด้วย ซึ่งกิจการที่อนุญาตให้ทำงานได้ทุกพื้นที่ในปี 2545 ได้ปรับใหม่ให้สอดคล้องครอบคลุมกิจการที่อนุญาตในปี 2544 โดยแบ่งเป็น 6 ประเภทกิจการ ได้แก่ 1) กรรมกรทั่วไป เช่น กรรมกรในกิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ เหมืองแร่ เหมืองหิน ทำอิฐ ทำอิฐ ทำเครื่องเคลือบดินเผา ก่อสร้าง คานเรือ โรงสีข้าว โรงงานแปรรูปพืชไร่ โรงงานแปรรูปไม้ กิจการเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสินค้า เป็นต้น 2) กรรมกรในกิจการประมง เช่น ประมงทะเล แพปลา แพกุ้ง โรงน้ำปลาโรงน้ำแข็ง เป็นต้น 3) ลูกจ้างที่ใช้แรงงานเป็นหลักในโรงงานหรือสถานประกอบการ หรือต้องใช้ทักษะที่ไม่ซับซ้อน แต่ซ้ำๆ ตลอดเวลาทำงาน 4) ผู้รับใช้ในบ้าน 5) ลูกจ้างในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์บก สัตว์น้ำ และ 6) ลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกพืช เช่น สวนผัก ผลไม้ พืชไร่ พืชสวน ไม้ดอกไม้ประดับ สวนยางพารา สวนปาล์ม เป็นต้น โดยแรงงานต่างด้าวที่ทำงานต่อเนื่องจากปี 2544 มาขึ้นทะเบียนมีจำนวนทั้งหมด 363,100 คน แต่เนื่องจากปัญหาที่นายจ้างไม่สามารถควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีสูงในจังหวัดชายแดน และในกิจการประมง ทำให้ต้องใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้าใหม่และไม่ได้ขึ้นทะเบียนในปี 2544 มาก่อน รัฐบาลจึงออกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ.2545 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2545 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมง และแรงงานต่างด้าวในจังหวัดตากมาขึ้นทะเบียนเพิ่มเติม ทำให้ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี 2545 มีจำนวนทั้งสิ้น 409,339 คน แบ่งเป็นแรงงานสัญชาติพม่า 340,029 คน แรงงานสัญชาติลาว 32,492 คน และแรงงานสัญชาติกัมพูชา 36,818 คน

ค่าใช้จ่ายการจดทะเบียนในปี 2545 ยังคงเท่ากับปี 2544 คือ 4,450 บาท แต่มีความ ยืดหยุ่นมากขึ้น เพราะนายจ้างสามารถแบ่งจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามระยะเวลาที่ ต้องการจ้าง ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในปี 2545 ภาครัฐสามารถจัดเก็บเงินได้ทั้งสิ้น 850,801,650 บาท (พรทิพย์ วัฒนธรรม, 2546: 35)

รายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนปี 2545 มีดังนี้

1. ค่าตรวจสุขภาพ	300 บาท
2. ค่าประกันสุขภาพ	1,200 บาท
3. ค่าทะเบียนและผลิตใบอนุญาตทำงาน	150 บาท
4. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานที่มีอายุไม่เกิน 3 เดือน ฉบับละ	450 บาท
ที่มีอายุไม่เกิน 6 เดือน ฉบับละ	900 บาท
ที่มีอายุไม่เกิน 1 ปี ฉบับละ	1,800 บาท
5. ค่าชดเชยทดแทน(กรณีไม่มาต่อใบอนุญาตทำงาน)	1,000 บาท
6. ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ	1,000 บาท

ปัญหาการขึ้นทะเบียนที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า นายจ้างบางส่วนไม่สามารถควบคุมดูแล แรงงานต่างด้าว ทำให้แรงงานที่ได้รับใบอนุญาตแล้วมักย้ายเปลี่ยนงานเข้ามาทำงานในจังหวัด ชั้นในของประเทศอย่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมากขึ้น จึงพบว่ามีแรงงานต่างด้าวใหม่ที่ ไม่เคยจดทะเบียนมาจดทะเบียนเพิ่มขึ้นทุกปี ระบบขึ้นทะเบียนที่เน้นการควบคุมแรงงานต่างด้าว ฝ่ายเดียว แต่ไม่ได้ควบคุมนายจ้าง ทำให้มีการจ้างงานอย่างอิสระและเกินความจำเป็น

ดังนั้นแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2546-2547 กำหนดให้ นายจ้างมีส่วนร่วมรับผิดชอบ มาตรการที่สำคัญคือการจดทะเบียนนายจ้างกับกรมการจัดหางาน การบังคับให้นายจ้างต้องจัดการเรื่องที่พักให้แรงงานต่างด้าว และปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวตาม กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กิจการต่างๆ ต้องแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวและข้อมูลประวัติ เพื่อพิจารณาโควตาที่สามารถจ้างได้ตามความจำเป็นแบ่งตามประเภทกิจการ และเลือกจังหวัดที่จะ อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน โดยให้นำหนักกับกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเดิมในปี 2545 กิจการที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งกิจการ ที่มีการพิสูจน์ว่าไม่สามารถหาแรงงานทำได้ และกิจการที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือ เป็นงานหนัก งานเสี่ยง อันตราย กรณีที่จ้างแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานปี 2545 อยู่แล้วให้สามารถต่ออายุใบอนุญาต ทำงานได้ ส่วนกรณีที่นายจ้างไม่เคยรับอนุญาตมาก่อนต้องประกาศตำแหน่งงานว่างเพื่อพิจารณา รับแรงงานไทยก่อน และถ้าหากคนงานไทยทำงานได้ไม่ครบหรือไม่ได้จริงๆ แล้วจึงอนุญาตให้จ้าง แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมายไทย และความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การวางแผนแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบในระยะยาว ตั้งแต่การสกัดกั้น การป้องกันปราบปรามการลักลอบเข้ามาของแรงงานรุ่นใหม่ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้จัดทำ ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ สรุปได้ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ การปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัว เพื่อส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายต่อไป
2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ การคุ้มครองตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน หลักการคือ การใช้กองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหลัก เพิ่มเติมด้วยกำลังไม่เก็บกองร้อยทหารราบและทหารม้าเฉพาะกิจสำหรับพื้นที่ชุมชนชั้นใน เสนอให้ตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม การจับกุมดำเนินคดีกับแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง หลักการคือ การเพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าวสาร มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำความผิดกฎหมาย
5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้นในมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิด และจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวที่ส่งกลับ
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว เน้นการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาร่วมกัน
7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล การกำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ โดยจะติดตามประเมินผลใน 1 ปี

การจดทะเบียนในปี 2546 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 จึงมีการจดทะเบียนทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างตัว 3 สัญชาติ ในประเภทกิจการตามที่เคยผ่อนผันปี 2545 ได้ทั่วประเทศ ยกเว้นกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิต เช่น ผลิตรองเท้า ผลิตอาหารสัตว์ ผลิตอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ผลิตส่วนผสมผงซักฟอก เป็นต้น และกิจการที่เสี่ยงต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน เช่น โรงแรม ร้านเสริมสวย สถานือนามัย จำนวน 12,161 คน โดยผลการดำเนินงานมีนายจ้างมาจดทะเบียนจำนวน 89,409 คน และแรงงานต่างตัวมาต่อใบอนุญาตทำงาน 288,780 คน แบ่งเป็นแรงงานสัญชาติพม่า 247,791 คน แรงงานสัญชาติลาว 21,314 คน และแรงงานสัญชาติกัมพูชา 19,675 คน เมื่อจำแนกรายจังหวัด พบว่า 5 ลำดับแรกที่มีการต่ออายุใบอนุญาตมากที่สุด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ดาก สมุทรสาคร เชียงใหม่ และสุราษฎร์ธานี รวมมีแรงงานต่างตัวได้รับใบอนุญาตเกือบครึ่งหนึ่งของทั่วประเทศ

การจดทะเบียนแรงงานปี 2547 เป็นการเปลี่ยนรูปแบบการจดทะเบียนใหม่ทั้งหมด เป็นการจดทะเบียนราษฎรบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย เพื่อจัดทำฐานข้อมูลแรงงานพร้อมผู้ติดตาม และรับหมายเลขประจำตัว 13หลัก (ใบท.ร.38/1) โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้มารายงานตัวที่ได้ถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี ข้อมูลผลการจดทะเบียน ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 ปรากฏว่ามีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนจำนวน 248,746 คน และแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างตัวรวม 1,598,752 คน ในส่วนของคนต่างตัวมีผู้มารายงานตัวสูงถึง 1,284,920 คน แต่ผู้มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือมีเพียง 1,122,192 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน จำนวน 103,082 คน โดยเป็นเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ประมาณร้อยละ 90 แรงงานที่ขออนุญาตทำงานมีจำนวน 838,943 คน และมีผู้อยู่ในกำลังแรงงานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนอีกประมาณ 200,000 คน (กรมการจัดหางาน, 2548 อ้างอิงถึงใน กฤตยา อาชวนิจกุล และ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2548: 15-19) ต่อมาผู้ที่มีใบท.ร.38/1 จะเข้าสู่กระบวนการปรับสถานะจากคนต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เดินทางเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย ด้วยข้อตกลงเจรจากับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาในการพิสูจน์สัญชาติเพื่อออกเอกสารรับรองบุคคลต่อไป

ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนปี 2547-2548 ประกอบด้วย

1. ค่าตรวจสุขภาพ	600 บาท
2. ค่าประกันสุขภาพ	1,300 บาท
3. ค่าทะเบียนและผลิตใบอนุญาตทำงาน	100 บาท
4. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานที่มีอายุไม่เกิน 3 เดือน	ฉบับละ 450 บาท
	ที่มีอายุไม่เกิน 6 เดือน ฉบับละ 900 บาท
	ที่มีอายุไม่เกิน 1 ปี ฉบับละ 1,800 บาท

ตารางที่ 4.10 (ต่อ) หลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาจำนวนแรงงานต่างด้าวในปี 2548

ประเภทกิจการ	หลักเกณฑ์	จำนวน
6. กิจการโรงน้ำแข็ง	พิจารณาจากกำลังการผลิตทั้งปีเฉลี่ยต่อวันไม่เกิน 5 ตัน	1 คน
7. กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	พิจารณาจากปริมาณสินค้าที่ขนถ่ายทั้งปีเฉลี่ยต่อวันไม่เกิน 10 ตัน	1 คน
8. กิจการโรงอิฐ	พิจารณาจากกำลังการผลิตทั้งปีเฉลี่ยต่อวันไม่เกิน 800 ก้อน	1 คน
9. กิจการเหมืองแร่ เหมืองหิน	พิจารณาขนาดพื้นที่หรือกำลังเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต 1) พื้นที่ไม่เกิน 2 ไร่ 2) กำลังเครื่องจักร 1 แรงม้า	1 คน ไม่เกิน 8 คน
10. ลูกจ้างครัวเรือนส่วนบุคคล (ผู้รับใช้ในบ้าน)	พิจารณาจำนวนสมาชิกครอบครัวในสำเนาทะเบียนบ้าน สมาชิกในครอบครัวไม่เกิน 4 คน ครอบครัวที่มีเด็กอายุไม่เกิน 12 ปี ให้เพิ่มได้อีก ครอบครัวที่มีคนพิการ 1 คน ให้เพิ่มได้อีก ครอบครัวที่มีคนทุพพลภาพ 1 คน ให้เพิ่มได้อีก ครอบครัวที่มีผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ให้เพิ่มได้อีก	1 คน 1 คน 1 คน 1 คน 1 คน
11. ร้านอาหาร	พิจารณาจากจำนวนโต๊ะที่เปิดให้บริการลูกค้า จำนวนไม่เกิน 5 โต๊ะ	ไม่เกิน 2 คน
12. ทำขนม/ เครื่องดื่ม	พิจารณาจากปริมาณวัตถุดิบที่ใช้เฉลี่ยทั้งปีต่อวัน ไม่น้อยกว่า 5 กิโลกรัม	1 คน
13. ค้าปลีก/ค้าส่ง/แผงลอยในตลาด	พิจารณาจากหลักฐานการเช่าแผงลอยและเนื้อที่ พื้นที่ไม่เกิน 2 ตารางเมตร	1 คน
14. ร้านค้าที่มีเอกสารรับรองจากราชการ เช่น ให้เช่า/จำหน่าย	พิจารณาจากขนาดของพื้นที่ประกอบธุรกิจ พื้นที่ไม่เกิน 50 ตารางเมตร	ไม่เกิน 3 คน
15. ร้านค้าทั่วไป เช่น ปลาสดวางม ไม้ดอกไม้ประดับ ฯลฯ	พิจารณาจากขนาดพื้นที่ดำเนินการ พื้นที่ไม่เกิน 5 ตารางเมตร	1 คน
16. อุตสาหกรรม	พิจารณาจากขนาดพื้นที่การทำงาน พื้นที่ไม่เกิน 500 ตารางเมตร พิจารณาตามจำนวนแรงม้าของเครื่องจักรหลัก กำลังแรงม้าไม่เกิน 1 แรงม้า	ไม่เกิน 30 คน 1 คน
17. ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป, ชิ้นส่วน รองเท้าและโรงงานถักทอเสื้อผ้าไหมพรม	พิจารณาจากจำนวนเครื่องจักรหลัก ปริมาณเครื่องจักรหลัก 1 ตัว	1 คน

ที่มา: กรมการจัดหางาน (2548)

ตารางที่ 4.10 (ต่อ) หลักเกณฑ์การจัดสรรโควตาจำนวนแรงงานต่างด้าวในปี 2548

ประเภทกิจการ	หลักเกณฑ์	จำนวน
18. กิจการผลิตเซรามิค	พิจารณาตามจำนวนแรงม้าของเครื่องจักรหลัก กำลังแรงม้าไม่เกิน 1 แรงม้า	1 คน
19. ผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์	พิจารณาตามจำนวนไลน์ (Line) การผลิต 1 ไลน์จะต้องยาวไม่เกิน 20 เมตร	ไม่เกิน 20 คน
20. โรงหล่อ/ โรงกลึง/ ผลิตเหล็กเส้น	พิจารณาจากวัตถุดิบเฉลี่ยทั้งปีต่อวัน ไม่เกิน 1.5 ตัน	ไม่เกิน 2 คน
21. แปรรูปเม็ดพลาสติก	พิจารณาจากวัตถุดิบเฉลี่ยทั้งปีต่อวัน ไม่เกิน 10 ตัน	1 คน
22. แปรรูปการเกษตร	พิจารณาตามปริมาณของวัตถุดิบ เฉลี่ยทั้งปีปริมาณไม่เกิน 1 ตันต่อวัน	ไม่เกิน 5 คน
23. แปรรูปไม้ไผ่	พิจารณาตามจำนวนแรงม้าของเครื่องจักรหลัก กำลังแรงม้าไม่เกิน 1 แรงม้า	1 คน
24. กิจการรับซื้อพืชไร่	พิจารณาจากพื้นที่ตากและเก็บผลผลิต พื้นที่ไม่เกิน 2 ไร่	1 คน
25. บีมน้ำมัน/ แก๊ส/ เชื้อเพลิง	พิจารณาจากขนาดของพื้นที่ประกอบธุรกิจ พื้นที่ไม่เกิน 100 ตารางวา	1 คน
26. ตู้ซ่อมรถ/ ล้าง/ อัดฉีด	พิจารณาจากขนาดของพื้นที่ประกอบธุรกิจ พื้นที่ไม่เกิน 20 ตารางวา	1 คน
27. การให้บริการ เช่น ตกแต่งภายใน รับทำของ/สินค้า เซราม/เซาเดินท์ โรงพิมพ์ รับจัดสวน ฯลฯ	พิจารณาจากขนาดของพื้นที่ พื้นที่ไม่เกิน 30 ตารางเมตร	ไม่เกิน 2 คน
28. บริการที่พัก เช่น โรงแรม บ้านเช่า	พิจารณาจากจำนวนห้องพักที่เปิดให้บริการ จำนวนห้องไม่เกิน 5 ห้อง	1 คน
29. ซักอบรีด	พิจารณาจากจำนวนอุปกรณ์หลัก (เครื่องซักผ้า เตารีด) จำนวนไม่เกิน 2 ชั้น	1 คน
30. กิจการรีไซเคิล รับซื้อของเก่า/ คัดแยกของเก่า, ขยะ	พิจารณาตามปริมาณวัตถุดิบเฉลี่ยทั้งปีต่อวัน ปริมาณไม่เกิน 100 กิโลกรัม	1 คน
31. ส่งออกสินค้าทุกประเภท	พิจารณาจากมูลค่าสินค้าส่งออกเฉลี่ยทั้งปี ไม่เกิน 1 ล้านบาท	3 คน
32. สถานศึกษา	พิจารณาจากจำนวนห้องเรียน จำนวนห้องไม่เกิน 5 ห้อง	1 คน

ที่มา: กรมการจัดหางาน (2548)

พิจารณาจากตาราง 4.10 พบว่าการจัดสรรโควตาจำนวนแรงงานต่างด้าวขึ้นอยู่กับขนาดกำลังการผลิต กิจกรรมขนาดใหญ่จึงมีสิทธิ์ขอโควตา และจ้างแรงงานต่างด้าวได้เป็นจำนวนมาก ผลการจดทะเบียนปี 2548 ด้านนายจ้างที่มาขอโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวมียังมีจำนวน 240,297 ราย ขอจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวน 1,881,529 คน กระทรวงแรงงานพิจารณาให้นายจ้างจำนวน 237,455 ราย สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ 1,773,349 คน แต่มีแรงงานต่างด้าวขอรับใบอนุญาตทำงานเพียง 705,293 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 21 กันยายน 2548) ซึ่งนายจ้างยังมีความต้องการจ้างแรงงานอีกจำนวน 1,068,056 คน โดยพบว่านายจ้างในพื้นที่ภาคใต้ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก ยังคงมีความต้องการจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยหรือแรงงานต่างด้าวที่มีใบท.ร.38/1 เพื่อบรรจุเข้าทำงานได้ ซึ่งคาดว่าแรงงานต่างด้าวที่มีเอกสารสิทธิ์ในการขึ้นทะเบียนได้เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล มากขึ้น เนื่องจากความแตกต่างในค่าจ้างที่สูงกว่าโดยเปรียบเทียบ พิจารณาแรงงานต่างด้าวที่ต่อใบอนุญาตทำงานตามสัญญาแล้ว มีแรงงานพม่าประมาณร้อยละ 77 เป็นสัดส่วนที่มากที่สุดในทุกประเภทกิจการ ส่วนแรงงานลาวมีประมาณร้อยละ 13 ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตร ปศุสัตว์ ผู้รับใช้ในบ้าน ก่อสร้าง และงานบริการอื่นๆ สำหรับแรงงานกัมพูชาก็ประมาณร้อยละ 10 กระจายอยู่ในภาคก่อสร้าง ประมงทะเล เกษตร ปศุสัตว์ รวมทั้งงานบริการอื่นๆ ด้วยเช่นกัน จำแนกรายจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงานมากที่สุด 5 อันดับแรกคือ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ดาก และสมุทรปราการ ตามลำดับ รวมแล้วคิดเป็นร้อยละ 47.37 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานทั่วประเทศ

อย่างไรก็ดี ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวอีกประมาณ 1 ล้านคนที่นายจ้างยังหาแรงงานต่างด้าวไม่ได้ แต่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีความเห็นว่าการความต้องการแรงงานที่แท้จริงของนายจ้างที่เหลือน่าจะมีอยู่เพียง 500,000 คน ตามการศึกษาของคณะวิจัยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ถึงอุปสงค์แรงงานต่างด้าวที่แท้จริงในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548 ว่าจะมีรวมทุกกิจการทั้งสิ้นเท่ากับ 572,880 คน, 577,722 คน และ 584,922 คนในปี 2547, 2548 และ 2549 ตามลำดับ

เพื่อการแก้ไขปัญหาความขาดแคลนแรงงานประมาณ 500,000 คนข้างต้น ด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 200,000 คน โดยรัฐบาลไทยประสบความสำเร็จในการเจรจาทำข้อตกลงเพื่อนำเข้าแรงงานจากลาวได้สำเร็จ และนับเป็นการนำเข้าแรงงานลาวครั้งแรกในประวัติศาสตร์แรงงานไทย โดยแรงงานลาวชุดแรกเริ่มนำเข้ามาเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2549 จำนวน 100 อัตราเข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ จ.สงขลา

(กรุงเทพมหานคร วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2549: 31) ส่วนจำนวนที่ขาดแคลนอีกประมาณ 300,000 คน จะอนุญาตแรงงานที่ยังทำงานกับนายจ้างโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งที่มีและไม่มีบัตรท.ร.38/1 มาจัดทำทะเบียนประวัติ บัตรประจำตัวคนต่างด้าวและขอรับใบอนุญาตทำงานได้ โดยค่าใช้จ่ายในการนี้ให้นายจ้างต้องวางเงินประกันตัวคนต่างด้าวในกรณีที่มีใบท.ร.38/1 อัตราค่าประกันคนละ 10,000 บาท ส่วนคนต่างด้าวที่ไม่มีบัตรท.ร.38/1 อัตราค่าประกันคนละ 50,000 บาท (กรุงเทพมหานคร วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2549: 12) ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ที่มีการเก็บค่าประกันตัวในอัตราสูงเป็นไปตามวัตถุประสงค์คือ

1. ลดปริมาณแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดชั้นใน
2. นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องโดยใช้หนังสือเดินทางเข้ามาทดแทนพื้นที่จังหวัดชั้นใน
3. เพื่อวางแผนลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมจังหวัดชั้นในให้หมดไปภายในเวลา 5-10 ปี
4. เพื่อสนับสนุนการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้น จากเมืองชั้นในของประเทศออกสู่เขตอุตสาหกรรมชายแดน ซึ่งจะง่ายต่อการบริหารจัดการ ควบคุม และผลักดันส่งกลับในอนาคต โดยจะมีมาตรการสนับสนุนคือ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานข้อมูล และทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในรูปแบบบริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ใน 4 จังหวัด คือจังหวัดตาก เชียงราย ระนอง และกาญจนบุรี โดยเริ่มทดลองดำเนินการที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากเป็นแห่งแรก เพื่อดำเนินการรับรายงานตัวและจัดทำประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุมดำเนินคดีหรือเข้ามาอบตัว

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มอัตราค่าประกันตัวในอัตราสูงส่งผลกระทบต่อต้นทุนการใช้แรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมที่ปัจจุบันใช้แรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้นายจ้างหลายฝ่ายเห็นว่านโยบายนี้ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง นอกจากไม่ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชั้นในลดลงแล้ว กลับเป็นการส่งเสริมให้มีการจ้างงานอย่างผิดกฎหมายมากยิ่งขึ้น โดยนายจ้างให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การหาแรงงานที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกกฎหมายไม่สามารถทดแทนความต้องการทั้งหมดอย่างพอเพียง เพราะปัจจุบันรัฐบาลประสบความสำเร็จในการเจรจากับประเทศลาวเพียงแห่งเดียว ในขณะที่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศพม่า ซึ่งก็ยังไม่มีความคืบหน้าในข้อตกลง จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้ระบบการจ้างแรงงานอย่างถูกกฎหมายสำเร็จในเวลาอันสั้น

ตารางที่ 4.11 สรุปนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2535-2548

ปี	พื้นที่	กิจการ	ต้นทุนการใช้แรงงานต่างด้าว (บาทต่อคนต่อปี)	อายุ ใบอนุญาต	จำนวนผู้ได้รับ ใบอนุญาต	เหตุการณ์สำคัญ
2535	10 จังหวัด ชายแดน ไทย-พม่า	27 กิจการ	6,000 - ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,000 - ค่าประกันตัว 5,000	-	706 คน	- ชัดกับพ.ร.บ.สิทธิประมงใน น่านน้ำไทย พ.ศ. 2482
2539	43 จังหวัด	24 กิจการ	2,500 - ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,000 - ค่าประกันตัว 1,000 - ค่าประกันสุขภาพ 500	2 ปี	293,652 คน	- One-Stop service - รายงานตัวทุก 3 เดือน
2541	54 จังหวัด	47 กิจการ	3,200-3,900 - ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,000 - ค่าประกันตัว 1,000 - ค่าประกันสุขภาพ 500-1,200	1 ปี	90,911 คน	- เริ่มมีการจ้างแรงงานต่างด้าวใน ภาคการผลิตและบริการอย่าง หลากหลายมากขึ้น
2542 และ 2543	37 จังหวัด	18 กิจการ	3,700 - ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,000 - ค่าประกันตัว 1,000 - ค่าประกันสุขภาพ 1,000 - ค่าตรวจสุขภาพ 700	1 ปี	99,974 คน (ในปี 2542) 99,656 คน (ในปี 2543)	- กำหนดจำนวนโควตาทั้งหมด จำนวน 106,684 คน - ส่งเสริมการจ้างคนงานไทย ทดแทน
2544	ทุกจังหวัด	10 กิจการ	4,450 - ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,800 - ค่าประกันตัว 1,000 - ค่าประกันสุขภาพ 1,200 - ค่าตรวจสุขภาพ 300 - ค่าทำบัตร 150	1 ปี	562,527 คน	- ต้องการทราบจำนวนแรงงาน ต่างด้าวที่แท้จริง - แบ่งชำระค่าธรรมเนียมราย 6 เดือน เป็นเงิน 900 บาท - แรงงานต่างด้าวมีสัทธิมาขอ ใบอนุญาตด้วยตนเอง
2545	ทุกจังหวัด	6 กิจการ	4,450 - ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,800 - ค่าประกันตัว 1,000 - ค่าประกันสุขภาพ 1,200 - ค่าตรวจสุขภาพ 300 - ค่าทำบัตร 150	1 ปี	409,339 คน	- จัดตั้งคณะกรรมการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง - ค่าชดเชยกรณีไม่มาต่ออายุ ใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาท - แบ่งค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เป็นราย 3, 6, 12 เดือน
2546	ทุกจังหวัด	เหมือน ปี 2545	เท่ากับปี 2545	1 ปี	89,409 คน (นายจ้าง) 288,780 คน (แรงงาน)	- จัดทะเบียนนายจ้างเป็นครั้งแรก
2547	ทุกจังหวัด	ทุก กิจการ	3,800 - ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,800 - ค่าประกันสุขภาพ 1,300 - ค่าตรวจสุขภาพ 600 - ค่าทำบัตร 100	1 ปี	248,746 คน (นายจ้าง) 838,943 คน (แรงงาน)	- จัดทำทะเบียนคนต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติทั่วประเทศ (ท.ร.38/1)
2548	ทุกจังหวัด	ทุก กิจการ	เท่ากับปี 2547	1 ปี	237,455 คน (นายจ้าง) 705,293 คน (แรงงาน)	- ต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้ เฉพาะผู้มี ท.ร.38/1

4.4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

ผลการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเข้าสู่ภาวะการณัจ้างงานเต็มทีและแนวโน้มค่าจ้างในตลาดแรงงานปรับตัวสูงขึ้น อุปสงค์แรงงานส่วนเกินที่เพิ่มขึ้นมากกว่าการขยายตัวของอุปทานกำลังคนภายในประเทศ ทำให้ภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นอาจจะต้องปรับตัว โดยเพิ่มการใช้ปัจจัยทุนหรือเทคโนโลยีที่สูงขึ้นเพื่อประหยัดการใช้ปัจจัยแรงงาน การย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศที่มีแรงงานราคาถูก การเพิ่มจำนวนชั่วโมงทำงานของแรงงานท้องถิ่นหรือกระตุ้นให้ผู้ที่อยู่นอกกำลังแรงงานกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานมากยิ่งขึ้น การปิดกิจการแล้วหันไปผลิตสินค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช้ปัจจัยแรงงานเข้มข้น นอกจากนี้ การแก้ไขความขาดแคลนแรงงานอาจทำได้อีกวิธีหนึ่งคือ การนำเข้าแรงงานต่างด้าว

ภาพสะท้อนจากรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยนโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกและการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรของทั้งสามประเทศ ยังให้เกิดผลกระทบต่อตลาดแรงงานที่ไม่แตกต่างกันมากนักโดยเฉพาะความต้องการแรงงานไร้ฝีมือ เพื่อทำให้ภาคธุรกิจยังคงความสามารถทางการแข่งขันในระบบการผลิตที่พึ่งพาแรงงานราคาถูก สิงคโปร์ และ ไต้หวัน จึงนำเข้าแรงงานในรูปแบบสัญญาจ้างที่มีข้อบังคับให้นายจ้าง แรงงานต่างด้าว และผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน การจ้างแรงงานต่างด้าวมักมีวัตถุประสงค์ให้ระบบเศรษฐกิจมีปัจจัยแรงงานอย่างเพียงพอ แต่ต้องไม่เป็นการแย่งงานของคนงานท้องถิ่น และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมในระยะยาว ต้นทุนการใช้แรงงานต่างด้าวนอกจากค่าจ้างและผลตอบแทนอื่นๆ แล้ว นายจ้างต้องวางเงินประกันตัวแรงงานและร่วมจ่ายเงินค่าประกันสังคม ส่วนแรงงานต่างด้าวเองก็จะได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และมีหน้าที่การชำระภาษีรายได้เช่นเดียวกับแรงงานท้องถิ่น ยกเว้นสิทธิทางสังคมบางประการ เช่น การแต่งงานกับคนท้องถิ่น การตั้งครอบครัวระหว่างทำงาน และเพื่อหลีกเลี่ยงการอยู่อาศัยอย่างถาวร ใบอนุญาตทำงานจะกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการทำงานภายในประเทศทั้งสองอย่างชัดเจน

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าที่ผ่านมาจะเป็นการผ่อนผันให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เดินทางเข้ามาอย่างผิดกฎหมายทำงานได้ชั่วคราว แต่ปัจจุบันได้ริเริ่มนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือที่มีสัญญาจ้างและเดินทางเข้าประเทศมาอย่างถูกต้อง ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนอันเป็นต้นทุนการใช้แรงงานต่างด้าว ประกอบด้วยค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ค่าประกันตัวแรงงาน ค่าตรวจและประกันสุขภาพ โดยเคยเรียกเก็บค่าประกันตัวแรงงานตั้งแต่ 1,000-5,000 บาทต่อคน แต่การต่อใบอนุญาตทำงานไม่ได้จำกัดจำนวนครั้ง และไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่สามารถอยู่ทำงานในประเทศไทยที่แน่นอนชัดเจน รวมทั้งมีการหลบหนีนายจ้างในอัตราสูง ค่าประกันตัวแรงงานจึงไม่ได้ทำให้เกิดแรงจูงใจต่อการผลักดันส่งกลับแรงงานเมื่ออยู่ครบเวลาแต่อย่างใด จนกระทั่งการ

อนุญาตผ่อนผันอีกครั้งในปี 2549 ที่กำหนดค่าประกันตัวแรงงานสูงถึง 10,000-50,000 บาทต่อคน ในกรณีที่แรงงานหลบหนีเข้าเมือง ทั้งที่เคยขึ้นทะเบียนคนต่างด้าว และไม่เคยขึ้นทะเบียนมาก่อน เพื่อให้นายจ้างหันมาใช้แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกกฎหมายมากขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพยายามควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ในพื้นที่ชั้นในของประเทศ สอดคล้องกับการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้น ออกสู่เขตอุตสาหกรรมชายแดน โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานข้อมูลและทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวในรูปแบบบริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ใน 4 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า เพื่อดำเนินการรับรายงานตัวและจัดทำประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุมดำเนินคดีหรือข้ามอบตัว แต่ในทางปฏิบัติ อาจก่อให้เกิดการจ้างงานอย่างผิดกฎหมายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเจรจากับประเทศพม่าอันเป็นประเทศบ้านเกิดของแรงงานกว่าร้อยละ 70 ที่อยู่ทำงานในประเทศไทยยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร การนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายจากประเทศลาว และกัมพูชาอาจไม่เพียงพอต่อการทดแทนแรงงานพม่า การควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวให้เข้าสู่ระบบทั้งหมดจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายรัฐบาลไทยอยู่ในขณะนี้

มาตรการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศได้หวั่น ใช้ระบบโควตาที่จำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดในแต่ละปี โดยพิจารณาแต่ละกิจการตามขนาดมูลค่าการลงทุนให้สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นสัดส่วนกับแรงงานท้องถิ่น ซึ่งประเทศไทยได้เคยใช้ระบบโควตาที่กำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดในปี 2542-2543 รวมทั้งจำกัดพื้นที่ที่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว แต่ภายหลังจากปี 2544 ก็ได้อนุญาตให้ทุกจังหวัดทั่วประเทศสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวในทุกประเภทกิจการ ทำให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวในหลายสาขาการผลิต ประกอบกับหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรโควตาจำนวนแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันนั้นขึ้นอยู่กับขนาดกำลังการผลิต ไม่ได้พิจารณาเป็นสัดส่วนกับแรงงานไทย ทำให้บางกิจการมีแนวโน้มใช้แรงงานต่างด้าวเป็นส่วนมาก กล่าวได้ว่าประเทศไทยมีนโยบายในการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ค่อนข้างเสรี ในขณะที่สิงคโปร์ ก็อนุญาตให้ภาคการผลิตมีระดับการพึ่งพาที่ค่อนข้างลอยตัว ให้หลายกิจการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้เท่ากับหรือมากกว่าแรงงานท้องถิ่นได้ถึง 3 - 9 เท่า แต่ก็ใช้กลไกราคาหรือค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Foreign Worker Levy) ควบคู่กันเพื่อมิให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวเกินความจำเป็น และเพื่อผลักดันให้ลดการใช้แรงงานไร้ฝีมือ จึงกำหนดค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกันระหว่างแรงงานไร้ฝีมือกับแรงงานมีฝีมือ โดยการจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือมีต้นทุนด้านค่าธรรมเนียมมากกว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวมีฝีมือถึง 4.8 - 9.4 เท่า ซึ่งภาคการผลิตใดที่รัฐบาลสิงคโปร์เห็นว่าควรปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้เป็นงานที่ใช้เทคโนโลยี และต้องการจูงใจให้คนสิงคโปร์หันมาทำงานมากขึ้น ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเภทนั้นก็จะค่อนข้างสูง

แม้ว่าสิงคโปร์และไต้หวันจะมีระบบการนำเข้าแรงงานที่ระบุชัดเจนว่า แรงงานต่างด้าวจะอยู่ทำงานได้ชั่วคราวในระยะเวลาที่จำกัด แต่การมีแรงงานชาติหนึ่งชาติใดมากเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อทางสังคม เพื่อป้องกันการเกิดชุมชนคนต่างด้าวในระยะยาว รัฐบาลของทั้งสองประเทศจึงมีมาตรการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวแต่ละสัญชาติไม่ให้มีมากเกินไป โดยขยายจำนวนประเทศที่อนุญาตให้เข้ามาทำงานในสิงคโปร์และไต้หวันให้หลากหลายมากขึ้น แต่สำหรับกรณีประเทศไทย รัฐบาลไทยยังคงจำกัดจำนวนประเทศที่สามารถเข้ามาทำงานระดับล่าง เฉพาะเพียงประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่า ด้วยข้อได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะทำให้สิงคโปร์และไต้หวันสามารถควบคุมการลักลอบเข้ามาทำงานได้ง่ายกว่าไทย อุปสรรคสำคัญที่จะไม่กล่าวถึงไม่ได้ก็คือ แรงงานพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทย ในปัจจุบันไม่มีเอกสารแสดงตัวในฐานะพลเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่ง และยังคงเป็นการเดินทางเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย นอกจากนี้ แรงงานพม่าบางกลุ่มมีฐานะทับซ้อนเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมืองจากเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศบ้านเกิด การผลักดันส่งกลับประเทศของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจึงทำได้ยาก

ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย สามารถพบอยู่ทั่วไปในหลายประเทศที่มีพรมแดนธรรมชาติติดต่อกันเป็นแนวยาว นอกจากประเทศไทยแล้วจึงขอยกตัวอย่างเพิ่มเติมกรณีของประเทศมาเลเซีย ซึ่งประสบปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานตามแนวชายแดนสูงเช่นกัน โดยรัฐบาลมาเลเซียมีมาตรการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่มีหนังสือเดินทาง (Passport) ให้ใช้หนังสือผ่านแดน (Border Pass) ซึ่งเป็นหนังสือรับรองสถานภาพที่ออกโดยกองตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซียแทนหนังสือเดินทางได้ แต่จะเป็นการอนุญาตให้เพียงระยะเวลาสั้นๆ ประมาณ 3 - 4 เดือน หรือ ช่วงฤดูเก็บเกี่ยวเท่านั้น (seasonal programs) เฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น แรงงานไทยที่เข้าไปทำงานสวนยางพารา ปาล์มน้ำมัน และไร่อ้อย ในเขตชายแดนไทย-มาเลเซีย ด้านรัฐกลันตัน เปรัก เคดาห์ และเปอร์ลิส หรือแรงงานชาวอินโดนีเซียที่เข้าไปทำงานในเขตชายแดนอินโดนีเซีย-มาเลเซีย ด้านรัฐซาบฮาร์ และซาราวัก โดยแรงงานทั้งสองสัญชาติจะต้องทำใบอนุญาตทำงานชั่วคราว คนละ 60 ริงกิต และนายจ้างก็ต้องเสียภาษีการจ้างแรงงานต่างด้าวในอัตราเดือนละ 30 ริงกิต (หรือปีละ 360 ริงกิต) และค่ากระบวนการดำเนินการ 50 ริงกิต สำหรับกิจการภาคเกษตรและงานรับใช้ในบ้าน ส่วนกิจการอุตสาหกรรม ก่อสร้าง และงานภาคบริการ ต้องเสียค่าภาษีในอัตราเดือนละ 100 ริงกิต (หรือปีละ 1,200 ริงกิต) และค่ากระบวนการดำเนินการ อีก 50 ริงกิต (ธานินทร์ สุวรรณศิริ, 2548: 29)

นโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ จำเป็นต้องวางแผนให้สอดคล้องกัน เพื่อความสมดุลระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การเคารพสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงของชาติ มาตรการนำเข้าแรงงานควรกำหนดเป็นรูปแบบสัญญาจ้าง โดยให้มีความเหมาะสมในแต่ละประเภทกิจการและพื้นที่ ระยะเวลาในการอนุญาตควรที่จะหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ชั้นในของประเทศ ซึ่งมีระดับค่าจ้างสูงกว่าจังหวัดในภูมิภาคอื่นๆ จึงควรส่งเสริมให้มีการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย และกำหนดระยะเวลาทำงานที่จำกัดแน่นอนต่อแรงงานต่างด้าวแต่ละคน มาตรการลดการจ้างแรงงานไร้เอกสารที่เดินทางเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ควรกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงาน ที่สูงกว่าแรงงานที่มีเอกสารเดินทางและขอใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่ยังคงค้างอยู่ในประเทศไทยก็จำเป็นที่จะต้องจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวต่อไปเพื่อทราบจำนวน และแนวโน้มการเคลื่อนย้ายหมุนเวียน นอกจากนี้ พื้นที่ตามชายแดนที่สามารถลักลอบเข้ามาทำงานได้ง่าย ควรผ่อนผันให้เข้ามาทำงานเป็นฤดูกาลได้ โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว เพื่อการผลักดันส่งกลับจะได้ส่งตัวแรงงานต่างด้าวตรงกับแหล่งที่มาได้ใกล้เคียงที่สุด

ปัจจุบันการจ้างงานแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือได้กระจายในทุกสาขาการผลิต กอปรกับการขอโควตาการจ้างยังเป็นไปตามขนาดการผลิต ยังไม่มีกลไกการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการจ้างงานไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แตกต่างกันในแต่ละสาขาการผลิต น่าจะส่งผลต่อการตัดสินใจของนายจ้างหรือสถานประกอบการให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวเท่าที่จำเป็น โดยควรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวในสาขาอุตสาหกรรม และภาคบริการ ซึ่งเริ่มมีการใช้แรงงานต่างด้าวมาในระยะหลัง ยังคงสามารถหาแรงงานไทยได้ ให้สูงกว่าค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวในสาขาการเกษตร และระบบการผลิตดั้งเดิมที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวมานาน เป็นงานที่ขาดแคลนแรงงานไทยอย่างมาก ทั้งนี้ นโยบายต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวควรมาจากการกำหนดทิศทางร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ฝ่ายแรงงานไทย และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้มาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นที่ยอมรับ และมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้จริง