

การจัดการแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษา นโยบายของประเทศไทยและมาเลเซีย

Migrant Worker Management: a Case Study of Policy on Thailand and Malaysia

สุทธิพร บุญมาก

บทคัดย่อ

ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยและมาเลเซียเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประชาคมอาเซียน ทั้งประเทศไทยและมาเลเซียมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติภายในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหาการไหลบ่าของแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองและจ้างงานอย่างผิดกฎหมายของทั้งสองประเทศ แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาหลักของทั้งสองประเทศที่ต้องเผชิญ ส่งผลให้รัฐบาลต้องมึนนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติและการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และความต่อเนื่องในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไทยและมาเลเซียเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานอย่างไม่มีเงื่อนไข แต่รัฐบาลทั้งสองมีแนวโน้มนโยบายในการควบคุมและจำกัดแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำอย่างเข้มงวด ปัจจุบันรัฐบาลของทั้งสองประเทศมีนโยบายเชิงรุกในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำ โดยการจัดทำบันทึกข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศต้นทาง เพื่อนำเข้าแรงงานข้ามชาติสัญญาจ้าง

คำสำคัญ : แรงงานข้ามชาติ การจัดการแรงงานข้ามชาติ นโยบายแรงงานข้ามชาติ

ABSTRACT

The economic development's success of Thailand and Malaysia is a cause's part of movement among migrant workers in ASEAN. In Thailand and Malaysia, it is necessary to depend on migrant workers in the country's economic development. The flow of migrant workers and the illegal employment are the main problem in Thailand and Malaysia. As a result, the both governments must have a policy of migrant worker management to allow migrant workers to entry and work to address the shortage of domestic labor. Thailand and Malaysia allow skilled migrant workers to work without restrictions but they have policies to control and restrict low-skilled migrant workers. In the current, Thailand and Malaysia's government have a proactive policy to tackle the problem of low-skilled migrant workers by the bilateral agreement with origin countries to be contract workers.

Keywords : migrant worker, management of migrant worker, policy of migrant worker

คำนำ

อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การคมนาคม และการสื่อสารทำให้ทุกมุมโลกมีโอกาสดังได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง แต่ความสามารถในการนำการเปลี่ยนแปลงนี้ไปใช้ของแต่ละประเทศยังไม่เท่ากัน ฉะนั้นความเจริญหรือผลอันเกิดจากโลกาภิวัตน์ที่มีต่อประเทศต่างๆ ในโลกก็ยังไม่เท่าเทียมกันประกอบกับธรรมชาติของมนุษย์ส่วนใหญ่ที่ยังแสวงหาความเจริญก้าวหน้า ความสุขสบายและความเป็นอยู่ที่ดี จึงทำให้คนเคลื่อนย้ายจากที่ไม่เจริญไปยังที่ที่เจริญมากกว่า ส่งผลให้ประเด็นเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเริ่มทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติทั้งที่ไหลบ่าเข้ามาในประเทศและออกนอกประเทศ ซึ่งมักจะดำเนินไป

ในขณะเดียวกันในประเทศที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ปัจจุบันประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียน (the Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มจำแนกตามคุณลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงาน ได้แก่ กลุ่มประเทศที่มีกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานออก (emigration) และกลุ่มประเทศที่มีกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้า (immigration) ประเทศในกลุ่มแรก ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ กัมพูชา พม่า ลาว เวียดนาม และอินโดนีเซีย ส่วนประเทศสิงคโปร์และบรูไนจัดอยู่ในกลุ่มที่สองแต่ประเทศไทยและมาเลเซียมีลักษณะพิเศษที่มีทั้งกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานออกและเข้า การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาตินั้นมีทั้งแรงงานระดับทักษะ (skilled workers) และแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำ (low-skilled workers) แรงงานข้ามชาติที่มีระดับทักษะต่างกันถูกควบคุมและจัดการแตกต่างกันการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำมาจากประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำในประชาคมอาเซียน ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม และกลุ่มประเทศเอเชียใต้ ได้แก่ อินเดีย

บังกลาเทศ เนปาล ปากีสถาน และศรีลังกา ขณะที่แรงงานที่มีทักษะมาจากประเทศในเอเชียและทั่วไป บทความนี้จะมุ่งอธิบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยและมาเลเซีย ต่อแรงงานข้ามชาติทั้งระดับทักษะและทักษะต่ำ เพื่อตอบคำถามว่าประเทศที่มีกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประชาคมอาเซียนมีวิธีการในการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติอย่างไร

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประชาคมอาเซียน

ถึงแม้ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประชาคมอาเซียนไม่ใช่ปรากฏการณ์ทางสังคมที่ใหม่ ในประวัติศาสตร์มีการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวจีนจากแผ่นดินใหญ่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในภูมิภาคนี้ หลายทศวรรษก่อน แต่ภายหลังทศวรรษที่ 2530 (1990) ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วภายในภูมิภาคนี้นำไปสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งแรงงานที่มีทักษะต่ำและทักษะ เนื่องจากมีความต้องการแรงงานข้ามชาติเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (Castles & Miller, 2003) การพัฒนาเศรษฐกิจประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในภูมิภาคนี้ เป็นสังคมที่เปลี่ยนถ่ายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการจ้างงานจากสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมอุตสาหกรรม และบริการ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศอุตสาหกรรมใหม่มีความสัมพันธ์กับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในลักษณะงานที่เรียกว่า “3D” คือ อันตราย (dangerous) ยาก (difficult) และสกปรก (dirty) ซึ่งเป็นงานที่มีรายได้ และสถานภาพต่ำในระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ เป็นผลให้พลเมืองในประเทศปฏิเสธการจ้างงาน

ขณะเดียวกัน รัฐบาลบางประเทศในประชาคมอาเซียนมีนโยบายส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มีนโยบายส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศเป็นกลยุทธ์หนึ่งในการพัฒนาประเทศ (Tsai & Tsay, 2004; Castles & Miller, 2003) เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ รัฐบาลเหล่านี้พยายามส่งเสริมพลเมืองของตนไปทำงานต่างประเทศด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ การแก้ไขปัญหาอัตราการว่างงานภายในประเทศซึ่งอาจจะเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความระส่ำระสายทางการเมืองและสังคม อัตราการว่างงานในประเทศเหล่านี้สูง รัฐบาลจึงพยายามจัดหาหรือสร้างโอกาสการจ้างงานสำหรับผู้ว่างงานภายในประเทศการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศจึงเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งที่ช่วยลดอัตราการว่างงาน เหตุผลที่สอง คือ เงินส่งกลับของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศที่ช่วยยกระดับบัญชีประชาชาติที่สำคัญกับผลผลิตมวลรวมของประเทศ (Gross Domestic product: GDP) มูลค่าของเงินส่งกลับจึงมีคุณค่าต่อเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ รวมถึงผลต่อเศรษฐกิจระดับจุลภาคในครอบครัว และชุมชนของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ นโยบายส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศของรัฐบาลในประเทศดังกล่าว ส่งผลให้มีกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติภายในภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์เป็นประเทศต้นทางที่มีการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศมากที่สดุแห่งหนึ่งของโลก

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติมีผลกระทบทางบวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของทั้งประเทศต้นทาง(original countries)และประเทศปลายทาง (destination countries)การส่งออกแรงงานข้ามชาติมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการส่งเงินกลับของแรงงานข้ามชาติที่ส่งให้กับครอบครัวในประเทศ

ต้นทาง ซึ่งสามารถช่วยนำเงินแลกเปลี่ยนเข้าประเทศ และเป็นเงินสะสมบัญชีประชาชาติส่วนประเทศปลายทาง การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และความต่อเนื่องในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติไม่ได้มีผลบวกเฉพาะประเทศต้นทางเท่านั้นแต่ประเทศปลายทางก็ได้รับผลกระทบทางบวกต่อเศรษฐกิจประเทศเช่นกัน

เส้นทางการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ เส้นทางภายในกลุ่มประชาคมอาเซียน และเส้นทางภายในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง สำหรับกลุ่มแรก ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และบรูไนเป็นประเทศปลายทางของแรงงานข้ามชาติจากประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ส่วนกลุ่มที่สอง ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางของแรงงานข้ามชาติจากกลุ่มประเทศในลุ่มน้ำโขง ได้แก่ พม่า กัมพูชา ลาว และเวียดนาม (Hugo, 2004; Kaur, 2010) การสร้างสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (growth triangles) และเขตเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (sub regions) เพื่อการค้า และการลงทุนของประชาคมอาเซียน ส่งผลให้มีกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติภายในกลุ่มประเทศความร่วมมือมากขึ้น ทั้งนี้ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาคมีนัยต่อการขยายตลาดแรงงานระหว่างประเทศมากกว่าตลาดแรงงานระดับชาติทั้งแรงงานระดับทักษะและทักษะต่ำ การเจริญเติบโตการค้าและการลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจระดับภูมิภาคส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย (the Indonesia-Malaysia-Thailand-Growth Triangle) เขตเศรษฐกิจสิงคโปร์-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย (the Singapore-Johor-Riau-Growth Triangle) เขตเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง (the greater Mekong sub-region) การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนภายในประชาคมอาเซียนกลายเป็นพื้นที่ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจข้ามชายแดน และการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติภายในประชาคมอาเซียน (Maneepong, 2008)

ถึงแม้ว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประชาคมอาเซียน ประกอบด้วย กลุ่มประเทศที่มีกระแสการเคลื่อนย้ายออก (emigration) และกลุ่มประเทศที่มีกระแสการเคลื่อนย้ายเข้า (immigration) แต่ประเทศไทยและมาเลเซียมีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ เนื่องจากทั้งสองประเทศนี้มีทั้งกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเข้าและออก (Kaur, 2010; Hugo, 2004; Tsai & Tsay, 2004) กล่าวคือ ประเทศไทยและมาเลเซียเป็นประเทศปลายทางของแรงงานข้ามชาติจากประเทศอื่นๆ ซึ่งเป็นกระแสการเคลื่อนย้ายเข้า ในทางตรงกันข้าม แรงงานไทยและมาเลเซียก็เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งเป็นกระแสการเคลื่อนย้ายออก ประเทศไทยและมาเลเซียมีลักษณะกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเข้าและออกคล้ายคลึงกัน ประกอบกับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศทั้งสองส่วนใหญ่มาจากประเทศในประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ลักษณะพิเศษของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติร่วมของประเทศไทยและมาเลเซียเป็นที่น่าสนใจในการพิจารณาถึงแนวโน้มนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติภายในประเทศ เพื่ออธิบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของทั้งสองประเทศที่มีต่อแรงงานข้ามชาติทั้งระดับมีทักษะและมีทักษะต่ำ

การจัดการแรงงานข้ามชาติในประชาคมอาเซียน

ประเทศไทยและมาเลเซียมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อส่งออกซึ่งมีความสัมพันธ์กับการแข่งขันกับเศรษฐกิจระดับโลก อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกของทั้งสองประเทศ ได้แก่ อุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ อุตสาหกรรมทอผ้าและเครื่องนุ่งห่ม และอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตร (Tsai & Tsay, 2004; Hugo, 1993; Kassim, 1997) การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาแรงงานระดับทักษะต่ำ เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การจ้างแรงงานข้ามชาติเป็นกลวิธีหนึ่งซึ่งช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถประหยัดต้นทุนในการผลิต และตอบสนองการขาดแคลนแรงงานระดับทักษะต่ำ เนื่องจากระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสูงขึ้นทำให้ประชาชนมีโอกาสในการทำงานที่ต่ำกว่า จึงปฏิเสธการทำงานในงานระดับล่างที่มีค่าจ้างและสภาพการทำงานที่ต่ำกว่า การจ้างแรงงานข้ามชาติมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทางแรงงานข้ามชาติในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีความสำคัญสำหรับประเทศที่ต้องมีการพึ่งพาแรงงานในอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกในฐานะเป็นเศรษฐกิจที่นำรายได้เข้าประเทศ

ภายหลังยุคการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อส่งออก การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติกลายเป็นกระบวนการและปรากฏการณ์ทางสังคมที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศไทยและมาเลเซียเป็นประเทศปลายทางของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมาย แรงงานข้ามชาติของทั้งสองประเทศส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีระดับทักษะต่ำในภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่ต้องพึ่งพาแรงงาน และภาคการบริการทั่วไป การมีแรงงานข้ามชาติในประเทศจำนวนมากรัฐบาลจำเป็นต้องมีระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศ แต่นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของทั้งสองประเทศมีความเหมือนและแตกต่างกันในบางประเด็น การจัดการแรงงานข้ามชาติมีการผสมผสานเข้ากับกรอบนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ

การจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย

ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำอย่างเข้มข้น ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรมการผลิตและภาคการเกษตรกรรมเพื่อส่งออกการส่งเสริมการลงทุนเพื่อส่งออกของประเทศ ทั้งในเขตกรุงเทพ และปริมณฑล รวมถึงพื้นที่เขตชายแดนของประเทศไทยกับพม่า กัมพูชา และลาว ส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติจากประเทศในกลุ่มลุ่มน้ำโขง ได้แก่ พม่า กัมพูชา และลาว รัฐบาลไทยเริ่มมีการจดทะเบียนและขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยเอา พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เป็นเครื่องมือในการควบคุมแรงงานข้ามชาติ

การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อส่งออกของประเทศไทยในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ก่อนปีพ.ศ. 2540 มีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ เพื่อหาแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำในการตอบสนองการผลิตเพื่อส่งออกของประเทศ และสามารถทำงานในภาคการผลิตที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่ยอมทำ ผลของความต้องการแรงงานข้ามชาติทำให้เกิดการลักลอบจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศอย่างผิดกฎหมายจนกระทั่งภาครัฐกิจเอกชน

เรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลอนุญาตจ้างงานแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมายส่งผลให้รัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วยวิธีการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประการผ่อนผัน และอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพผิดกฎหมายเป็นแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องกฎหมายเป็นรายปี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2539 (กฤษฎา อาชวนิจกุล, 2549)

ปัจจุบันรัฐบาลไทยอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาให้สามารถทำงานในประเทศไทยชั่วคราวภายใต้ระยะเวลาผ่อนผันทุกจังหวัดในเฉพาะกิจการที่ได้รับอนุญาต ได้แก่ เกษตรกรรม การก่อสร้าง ประมงทะเล อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล การขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่ เหมืองหิน อุตสาหกรรมการผลิต และคนรับใช้ในบ้าน (กรมการจัดหางาน, 2553) และอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ชั่วคราวเป็นรายปี รวมถึงรัฐบาลไทยกำหนดให้แรงงานข้ามชาติซึ่งมีภูมิลาเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยที่มีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนด เฉพาะท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดน เช่นกัน

ปัจจุบันระบบการบริหารการทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลัก และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ต เป็นภารกิจในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางาน โดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ทั้งนี้การทำงานของแรงงานข้ามชาติจำแนกใบอนุญาตทำงานเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานข้ามชาติระดับทักษะหรือความชำนาญการ และแรงงานข้ามชาติระดับมิใช่ผู้ที่มีทักษะหรือชำนาญการ การพิจารณาการทำงานของแรงงานข้ามชาติภายใต้ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ออกใบอนุญาตทำงาน สำหรับแรงงานข้ามชาติทำงานเฉพาะที่จำเป็น และเร่งด่วน โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานข้ามชาติที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

นอกจากการจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นรายปีแล้ว รัฐบาลไทยมีการเริ่มจัดทำบันทึกข้อตกลง (the memoranda of understanding; MOU) ว่าด้วยการจ้างงานแรงงานกับประเทศคู่ภาคี 3 สัญชาติ ได้แก่ ลาว กัมพูชาและพม่า ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ โดยการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการพิสูจน์สัญชาติของบุคคลลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน สำหรับแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งได้รับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับหลักฐานเอกสารรับรองสถานภาพเป็นคนข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (certificate of identity) จากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทาง โดยนำเอกสารดังกล่าวมาเป็นเอกสารประกอบการขอใบอนุญาตทำงาน ผลการพิสูจน์สัญชาติทำให้สามารถปรับสถานภาพแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 และต่อมาปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลไทยมีแนวนโยบายเชิงรุกในการจัดการแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยให้มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติตามสัญญาจ้างอย่างถูกต้องกฎหมายจากประเทศต้นทางตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศคู่ภาคี 3 สัญชาติ ที่มีนายจ้างแจ้งความประสงค์ขอนำเข้าตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานข้ามชาติกับประเทศคู่ภาคี

อย่างไรก็ตามนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำของรัฐบาลไทยเป็นความพยายามจำกัดและควบคุมแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำที่ไหลเข้ามาทำงานในประเทศอย่างต่อเนื่อง แต่นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาตินี้ก็ไม่ได้ทำให้คุณภาพชีวิต และสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติดีขึ้น รวมถึงแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ถูกกีดกันไม่ให้นำครอบครัวเข้าประเทศได้ซึ่งแตกต่างจากแรงงานข้ามชาติระดับทักษะ ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยมีนโยบายให้แรงงานข้ามชาติระดับทักษะและชำนาญการทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมาย แรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มาจากประเทศเอเชีย และตะวันตก เนื่องจากประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าคนไทยเข้ามาทำงานในประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันให้มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในระดับทักษะ โดยการขอใบอนุญาตทำงาน ตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ต้องไม่ทำงานประเภทที่กฎหมายห้าม คือ งานกรรมกรหรืองานที่ไม่ได้อาศัยความรู้ทางวิชาการ การขอรับใบอนุญาตทำงานสำหรับคนข้ามชาติ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (กรมการจัดหางาน, 2553)

1) ใบอนุญาตทำงานประเภทชั่วคราว แรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ และทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง หรือถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะ และใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้านที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถหรือชำนาญมาร่วมงานไม่ได้ ซึ่งเป็นการจ้างงานตามข้อตกลงระหว่างนายจ้างและผู้รับจ้าง โดยมีการกำหนดระยะเวลาการจ้างงานที่แน่นอนในปี 2553 แรงงานข้ามชาติประเภทนี้มีจำนวน 70,449 คน สัญชาติที่อนุญาตให้ทำงานมากที่สุดได้แก่ ญี่ปุ่น จีน ฟิลิปปินส์ อเมริกัน และอังกฤษ

2) ใบอนุญาตประเภทส่งเสริมการลงทุน คือ แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาทำงานในประเทศได้ตามกฎหมายว่าด้วย การส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2522 พ.ร.บ.ปิโตรเลียม 2514 แรงงานกลุ่มนี้ได้รับการคัดสรรจากองค์กรที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลและมีศักยภาพในการลงทุนข้ามชาติในประเทศไทยภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) อยู่ภายใต้การอนุมัติจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 2) เป็นองค์กรร่วมลงทุนกับข้ามชาติที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ ในปี พ.ศ. 2553 มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานประเภทส่งเสริมการลงทุน จำนวน 7,478 คน สัญชาติที่อนุญาตให้ทำงานมากที่สุด ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน อินเดีย อเมริกัน และจีนไต้หวัน

การจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ภายหลังการมีนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่ (the new economic policy: NEP) ในปี พ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) นโยบายนี้มีเป้าหมายการผลิตเพื่อส่งเสริมการส่งออก การขยายโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ การพัฒนาเกษตรกรรม และการลดความยากจนท่ามกลางประชากรชาติพันธุ์มลายูที่อยู่ในชนบท (Pillai 1992; Jones 2000; Wong 2006)

รัฐบาลมาเลเซียให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศด้วยการใช้แรงงานที่เข้มข้น และการส่งออกสินค้าการเกษตรกรรม เพื่อการแข่งขันในการส่งออกทำให้การพัฒนาประเทศตามแนวทางของนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่นำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนตลาดแรงงานภายในประเทศส่งผลให้มาเลเซียต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติที่มีต้นทุนต่ำเพื่อการผลิต และการแข่งขัน ในการพัฒนาเศรษฐกิจส่งออกของประเทศ (สุทธิพร บุญมาก, 2552)

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียทำให้มีการสร้างงานมากขึ้น สืบสานตำแหน่งงาน แต่แรงงานภายในประเทศมีการเจริญเติบโตเพียงร้อยละ 3.9 (World Bank 1995) เป็นผลให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศอินโดนีเซียเข้ามาแทนที่ช่องว่างนี้ เนื่องจากความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรม ศาสนา และภาษาของชาวอินโดนีเซียกับมาเลเซีย แรงงานอินโดนีเซียข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียเป็นจำนวนมากในภาคเกษตรกรรมก่อสร้างและงานแม่บ้านต่อมาในปีพ.ศ.2525 (ค.ศ.1984) รัฐบาลมาเลเซียเริ่มมีนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างจริงจังกับแรงงานอินโดนีเซียข้ามชาติ โดยการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับประเทศอินโดนีเซียที่เรียกว่า “ข้อตกลงเมดาน” (the Medan agreement) เพื่อจัดหาแรงงานอินโดนีเซียข้ามชาติมาทำงานอย่างถูกกฎหมายในภาคเกษตรกรรม และงานรับใช้ในบ้าน ในปีพ.ศ. 2526 (ค.ศ.1985) รัฐบาลมาเลเซียกับฟิลิปปินส์มีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันในการคัดสรรแรงงานรับใช้ในบ้าน และต่อมาในปี พ.ศ. 2527 (ค.ศ. 1986) แรงงานในภาคเกษตรกรรม และก่อสร้างของประเทศมาเลเซียอนุญาตให้แรงงานจากประเทศไทยและบังกลาเทศเข้ามาทำงานได้ รัฐบาลมาเลเซียมีการจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยการทำบันทึกข้อตกลงในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศต้นทางเป็นหลัก แต่รัฐบาลมาเลเซียก็ยังไม่สามารถควบคุมกระแสเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศอย่างไม่มีกฎหมาย ทำให้รัฐบาลมาเลเซียต้องมีนโยบายปราบปรามแรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพผิดกฎหมายภายในประเทศ ที่เรียกว่า “Ops Nyah” ในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) และพ.ศ. 2535 (ค.ศ.1992) (สุทธิพร บุญมาก, 2552)

รัฐบาลมาเลเซียมีการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน เพื่อตอบสนองกับความต้องการแรงงาน รวมถึงระบบการควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการจัดการแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ พ.ร.บ. การเข้าเมืองคนข้ามชาติ พ.ร.บ. การจ้างงานแรงงานข้ามชาติ และประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายของมาเลเซียเป็นแนวนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และนายจ้าง แรงงานข้ามชาติที่มีระดับทักษะต่างกันถูกควบคุมและจัดการแตกต่างกันเช่นเดียวกับรัฐบาลไทย รัฐบาลมาเลเซียมีการจัดการแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำที่มีความหลากหลายตามระบบโควตา และสัญชาติ โดยการการทำบันทึกข้อตกลงกับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำ โดยการควบคุมเชื้อชาติ เพศ และ ตามประเภทของงาน (ดังตารางที่ 1) ภายใต้ระบบใบอนุญาตทำงาน (work permit) และภาษีแรงงานข้ามชาติ (levy) ทั้งนี้รัฐบาลมาเลเซียไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้นำครอบครัวเข้าประเทศ (สุทธิพร บุญมาก, 2552)

ในทางตรงกันข้าม แรงงานข้ามชาติระดับทักษะ รัฐบาลมาเลเซียมิได้ควบคุมเข้มงวดเหมือนกับแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำ แรงงานกลุ่มนี้ รัฐบาลให้ทำงานได้ตามกฎหมายภายใต้ระบบวีซ่าทำงาน (work visa) หรือที่เรียกว่าใบอนุญาตจ้างงาน (employment pass) รัฐบาลมาเลเซียกำหนดให้แรงงาน

ข้ามชาติกลุ่มนี้ได้รับสิทธิในการขอรับวีซ่าทำงานในประเทศเป็นเวลา 2 ปี (สามารถต่ออายุได้ 4 ปี) แต่จะต้องมีรายได้สูงกว่า 3,000 RM ต่อเดือน โดยไม่มีการจำกัดเชื้อชาติ เพศ และจำนวนเหมือนกับแรงงานระดับทักษะต่ำ รวมทั้งแรงงานกลุ่มนี้ไม่มีสิทธินำครอบครัวเข้ามาพักอาศัยในประเทศ

ตาราง 1 การอนุญาตแรงงานข้ามชาติทำงานในประเทศมาเลเซีย จำแนกตามประเภทงานและสัญชาติของแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำ

ประเภทของงาน	ประเทศต้นทาง (original country)
ก่อสร้าง	ฟิลิปปินส์ (เฉพาะชาย) อินโดนีเซีย กัมพูชา ลาว พม่า เนปาล ไทย เวียดนาม บังกลาเทศ คาซัคสถาน อุซเบกิสถาน เติร์กเมนิสถาน
โรงงานอุตสาหกรรม	ฟิลิปปินส์ (เฉพาะชาย) อินโดนีเซีย (เฉพาะหญิง) กัมพูชา ลาว พม่า เนปาล ไทย เวียดนาม บังกลาเทศ คาซัคสถาน อุซเบกิสถาน เติร์กเมนิสถาน
เกษตรกรรม	ฟิลิปปินส์ (เฉพาะชาย) อินโดนีเซีย (เฉพาะหญิง) กัมพูชา อินเดีย ลาว พม่า เนปาล ไทย เวียดนาม บังกลาเทศ คาซัคสถาน อุซเบกิสถาน เติร์กเมนิสถาน
ภาคบริการทั่วไป	ทุกประเทศยกเว้นอินเดีย
แรงงานรับใช้ในบ้าน	ศรีลังกา อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา อินเดีย เวียดนาม และลาว

ที่มา: สุทธิพร บุญมาก. (2552).

ถึงแม้ว่ารัฐบาลมาเลเซียจะมีระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำ แต่ระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติที่ยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย จำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียอย่างผิดกฎหมายและมีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่นำเข้าอย่างถูกกฎหมายจากประเทศต้นทางตามบันทึกข้อตกลง แต่หมดสภาพถูกกฎหมายเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเนื่องจากค่าธรรมเนียมและภาษีแรงงานข้ามชาติมีราคาสูง แต่ค่าจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพถูกกฎหมายไม่แตกต่างจากแรงงานที่มีสถานภาพผิดกฎหมาย ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2010) ประเทศมาเลเซียมีแรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพถูกกฎหมายจำนวน 1.8 ล้านคน ในขณะเดียวกัน แรงงานข้ามชาติในประเทศที่มีสถานภาพผิดกฎหมายมีประมาณ 1.5 ล้านคน ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับแรงงานที่มีสถานภาพถูกกฎหมาย (Kanapathy, 2010)

การเปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลไทยและมาเลเซีย

การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศไทยและมาเลเซียเนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้แรงงานภายในประเทศไม่ต้องการที่จะทำงานในตำแหน่งงานที่มีสถานภาพและค่าจ้างต่ำสำหรับแรงงานระดับทักษะต่ำ ในขณะที่การจัดการศึกษาและการพัฒนาทักษะอาชีพของแรงงานภายในประเทศอาจจะไม่สามารถผลิตแรงงานที่มีทักษะหรือคุณสมบัติเฉพาะในตำแหน่งงานสำหรับการ

เป็นแรงงานระดับทักษะส่งผลให้เกิดความขาดแคลนแรงงานภายในประเทศบางส่วน การอนุญาตจ้างงานและนำเข้าแรงงาน ข้ามชาติจึงเป็นการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลทั้งสองประเทศเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การจัดการแรงงานข้ามชาติจึงมีปัญหาหลักที่รัฐบาลไทยและมาเลเซียต้องให้ความสำคัญและการอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติจึงเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาที่เหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาคขาดแคลนแรงงาน และความต้องการแรงงานต้นทุนต่ำในการผลิตเพื่อส่งออก นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยและมาเลเซีย สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ แรงงานข้ามชาติระดับทักษะและแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำ นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งสองกลุ่มนี้ รัฐบาลไทยและมาเลเซียมีแนวทางในการปฏิบัติคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ รัฐบาลเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติระดับทักษะหรือชำนาญ การทำงานที่ต้องใช้ทักษะ ใช้เทคโนโลยี และเป็นความต้องการเฉพาะด้านที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลทั้งสองประเทศมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในระดับทักษะโดยไม่กีดกันและจำกัด

ทางตรงกันข้าม รัฐบาลไทยและมาเลเซียก็มีนโยบายที่พยายามจำกัดการเข้าเมืองและจ้างแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำเฉพาะที่จำเป็น โดยวิธีการตั้งภาษีแรงงานข้ามชาติ และโควตาจำนวนแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้แน่ใจว่าจ้างแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำเท่าที่จำเป็น และเพื่อสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพของแรงงานในประเทศ เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นกับเฉพาะเศรษฐกิจบางภาคส่วน บางอาชีพ ซึ่งทำให้ไม่สามารถหาแรงงานในประเทศทำงานได้ และเป็นความพยายามของรัฐให้นายจ้างใช้เทคโนโลยีใหม่แทนการจ้างแรงงาน อย่างไรก็ตาม ผลของแนวทางการปฏิบัตินี้ทำให้เกิดความกดดันต่อค่าจ้างของแรงงานข้ามชาติ แรงงานกลุ่มนี้ต้องทำงานหนัก หลายชั่วโมงต่อวัน ทำงานทวิภาคต่อสัปดาห์ และขาดสวัสดิการใช้ชีวิต

รัฐบาลไทยและมาเลเซียมีการจัดการแรงงานข้ามชาติที่เข้มงวดกับแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำ การจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยและมาเลเซียสามารถจำแนกได้เป็น 2 แนวทาง คือ นโยบายเชิงตั้งรับ คือ แนวทางในการปฏิบัติที่มุ่งเน้นการจ้างแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานเป็นรายปี ส่วนนโยบายเชิงรุก คือ การจัดการกับการเข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติด้วยการนำเข้าแรงงานข้ามชาติตามสัญญาจ้างจากประเทศต้นทาง โดยวิธีการทำบันทึกความร่วมมือกับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ และให้มีการสรรหาแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องกฎหมายจากประเทศต้นทางที่มีบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศคู่ภาคี อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยใช้นโยบายเชิงรับในการแก้ปัญหาการจ้างงานที่ผิดกฎหมายในประเทศเป็นหลัก แต่ปัจจุบันมีการริเริ่มน่านโยบายเชิงรุกควบคู่การทำงานเชิงรับภายใต้บันทึกข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ เพื่อนำเข้าแรงงานข้ามชาติตามสัญญาจ้าง ขณะที่รัฐบาลมาเลเซียใช้นโยบายเชิงรุกเป็นหลัก แต่ปัจจุบันรัฐบาลมาเลเซียพยายามลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติตามสัญญาจ้างกับประเทศคู่ภาคีที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยการทำบันทึกข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศนอกกลุ่มประชาคมอาเซียน เพื่อเป็นการควบคุมเครือข่ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านไม่ให้ตั้งรกราก ภายหลังหมดสัญญาการจ้างงาน

สรุป

การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศไทยและมาเลเซียส่งผลให้มีการสร้างงานใหม่จำนวนมากในตลาดแรงงานภายในประเทศซึ่งมีผลให้ภาวะว่างงานของแรงงานลดลงและแรงงานมีทางเลือกที่หลากหลายในการทำงานทำให้แรงงานปฏิเสธการทำงานตำแหน่งระดับล่างที่มีค่าจ้างต่ำและสภาพทางสังคมต่ำเพราะธรรมชาติของงานระดับล่างที่มีความอันตรายยากและสกปรกการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยและมาเลเซียนำไปสู่การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และตอบสนองภาวะขาดแคลนแรงงานระดับทักษะต่ำภายในประเทศ ประเทศไทยและมาเลเซียจึงกลายเป็นประเทศปลายทางของแรงงานข้ามชาติจากประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน เนื่องจากความแตกต่างทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศในประชาคมอาเซียนทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยและมาเลเซียที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศไทยและมาเลเซียมีการจัดการแรงงานข้ามชาติแตกต่างกันระหว่างแรงงานข้ามชาติระดับทักษะ และแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำ ซึ่งแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำถูกจำกัดและควบคุมการเข้าประเทศและการจ้างงานมากกว่าแรงงานข้ามชาติระดับทักษะการจัดการแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำของ

ประเทศไทยและมาเลเซียมีนโยบายที่คล้ายคลึงกัน โดยการจัดการการเข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติระดับต่ำด้วยวิธีการทำบันทึกข้อตกลงกับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ และให้มีการสรรหาแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องกฎหมายจากประเทศต้นทางที่มีบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศคู่ภาคีเพื่อเป็นการป้องกันการลักลอบการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายหรือ/และการจ้างงานอย่างผิดกฎหมายซึ่งเป็นนโยบายเชิงรุกในการเข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่ยังคงมีการใช้นโยบายเชิงตั้งรับที่มุ่งเน้นการจัดการแรงงานข้ามชาติที่จ้างงานที่ผิดกฎหมายภายในประเทศ อย่างไรก็ตามประเทศไทยเพิ่งเริ่มมีนโยบายเชิงรุก โดยวิธีการทำบันทึกข้อตกลงกับประเทศคู่ภาคีจากประเทศเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียน แต่ประเทศมาเลเซียก้าวสู่ความพยายามลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียน โดยวิธีการทำบันทึกข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศนอกกลุ่มประชาคมอาเซียน

การจัดการแรงงานข้ามชาติกับการเข้าประเทศและการจ้างงานที่ผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนของประเทศไทยและมาเลเซีย โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำจากกลุ่มประเทศประชาคมอาเซียนรัฐบาลทั้งสองประเทศมีพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวแต่่นโยบายในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติและการจ้างงานที่ผิดกฎหมายทั้งสองประเทศยังขาดความชัดเจนและความคงเส้นคงวาซึ่งปัญหานี้อาจจะนำไปสู่ผลกระทบทางสังคมอื่น ๆ เนื่องจากการนำเข้าและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายไม่เหมือนกับการนำเข้าสินค้าโดยทั่วไป ประเทศไทยและมาเลเซียมีความจำเป็นต้องมีนโยบายระยะยาวในการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งระดับทักษะและทักษะต่ำ เพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าแรงงานข้ามชาติและการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้รัฐบาลทั้งสองประเทศควรมีนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานระดับทักษะในประเทศ ในขณะที่ต้องมีการทบทวนนโยบายเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาแรงงานระดับทักษะต่ำในอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับทักษะต่ำ

เอกสารอ้างอิง

- กรมการจัดหางาน. (2553). การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยสรุปปี 2553. กรุงเทพฯ : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2549. “การจัดการแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในช่วงพ.ศ. 2539-2548”, ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และปราโมทย์ ประสาทกุล (บรรณาธิการ), ประชากรและสังคม 2548 (หน้า 130-147). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุทธิพร บุญมาก. (2552). “นโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศไทย”, วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ. 3(2), 153-175.
- Castles, S. & Miller, M. J. (2003). *The Age of migration: international population movements in the modern world* (3rd Ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Hugo, G. (1993). “Indonesian labour migration to Malaysia: trends and policy implications”, *Southeast Asian Journal of Social Science*. 27(1), 36-72.
- Hugo, G. (2004). “International migration in Southeast Asia since World War II”, In A. Ananta & E.N. Arifin (Eds.), *International migration in Southeast Asia*, (pp. 28-70). Singapore: ISEAS Publication.
- Jones, S. (2000). *Making money off migrants: the Indonesian exodus to Malaysia*. Hong Kong: Asia 2000.
- Kanapathy V. (2011). *Impact of the Economic Crisis on International Migration in Malaysia: Country report for Malaysia*. Quezon : Scalabrini Migration Center. Retrieved September 21, 2011. From http://smc.org.ph/misa/uploads/country_reports/1285919888.pdf
- Kassim, A. (1997). “Illegal alien labour in Malaysia: Its inflow, utilization, and ramifications”, *Indonesia and the Malay World*. 25(71), 50-81.
- Kaur, A. (2006). “Managing the Border: Regulation of International Labour Migration and State Policy Responses to Global Governance in Southeast Asia,” In *Asian Reconstructed: Proceedings of the 16th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia*, 26-29 June 2006 University of Wollongong. Wollongong: Australia. Retrieved September 21, 2011, from <http://coombs.anu.edu.au/SpecialProj/ASAA/biennial-conference/2006/Kaur-Amarjit-ASAA2006.pdf>
- Kaur, A. (2007). “International labour Migration in Southeast Asia: Governance of Migration and Women Domestic Workers”, *Intersections: Gender, History and Culture in the Asian Context*. 15(May). Retrieved September 21, 2011, from <http://intersections.anu.edu.au/issue15/kaur.htm>.
- Kaur, A. (2010). “Labour migration in Southeast Asia: migration policies, labour exploitation and regulation”, *Journal of the Asia Pacific Economy*. 15(1), 6-19.

- Maneepong, C. (2008). "The role of central and local agencies in border town development in Thailand", In S. Thaweesit, P. Vail & R. Sciortino (Eds). **Transborder issues in the Greater Mekong sub-region**, (pp.337-374). Ubon Ratchathani: The Mekong sub-region social research center.
- Pillai, P. (1992). **People on the Move: An Overview of Recent Immigration and Emigration in Malaysia**. Malaysia: Institute of Strategic and International Studies (ISIS).
- Tsai, P & Tsay, C. (2004). "Foreign direct investment and international labour migration in economic development: Indonesia, Malaysia, Philippines and Thailand", In A. Ananta & E.N. Arifin (Eds.), **International migration in Southeast Asia**, (pp. 94-136). Singapore: ISEAS Publication.
- Wong, D. (2006). "The recruitment of foreign labour in Malaysia: From Migration System to Guest Worker Regime", In A. Kaur and I. Metcalfe (Eds), **Mobility, labour migration and border controls in Asia**, (pp. 213-227). New York: Palgrave Macmillan.
- World Bank, (1995). **Malaysia: meeting labor needs, more workers and better skills**. Washington, D.C: World Bank.

