

นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง
ในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์
Migration Policy of Highly Skilled and Skilled Foreign
Workers in Singapore's Primary Labour Market

สุทธิพร บุญมาก^{1*}
Suttiporn Bunmak^{1*}



¹ ผศ.ดร., สาขาการบริหารและพัฒนาชุมชน หน่วยวิจัยการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อพัฒนาสังคมในภาคใต้ของประเทศไทย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

¹ Asst. Prof. Dr., Program in community administration and development, Social change for social development in the Southern Thailand area research unit, Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand

* Corresponding author: E-mail address: sutiporn@tsu.ac.th
(Received: December 17, 2020; Revised: March 8, 2021; Accepted: March 23, 2021)

บทคัดย่อ

แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงเป็นส่วนหนึ่งของตลาดแรงงานสิงคโปร์ เนื่องจากรัฐบาลอนุญาตให้นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงที่มีต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์ โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการย้ายถิ่นว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงอาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ ซึ่งนายจ้างต้องเป็นผู้ร้องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่อยู่ภายนอกตลาดแรงงานของประเทศต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ความต้องการใช้แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในระดับจุลภาคของนายจ้างอยู่ภายใต้ระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ เพื่อผลประโยชน์ในระดับมหภาคของประเทศสิงคโปร์ ประกอบกับ รัฐบาลอาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์สำหรับการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงจำนวนน้อยกว่าแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์ ดังนั้น รัฐบาลประเทศปลายทางควรออกแบบนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิโดยเฉพาะ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงเป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศปลายทาง

คำสำคัญ: สิงคโปร์ การย้ายถิ่นแรงงาน แรงงานต่างชาติ การเข้าเมือง การว่าจ้างงาน

Abstract

The highly skilled and skilled foreign workers had played a key part in Singapore labour market which is derived from permission from Singapore government for the employers to hire the foreign workers. This article analyzes a migration policy of foreign workers for Singapore government which impacts an immigration and employment of highly skilled and skilled foreign workers in Singapore's primary labour market by using a qualitative case study methodology. Based on the study, it was found that the migration policy of foreign workers for Singapore government is under a demand-driven system, in which an employer has to apply for a requisition to Singapore government on immigration and employment of foreign workers outside the labour market. However, a micro-level demand from an employer to hire foreign workers is served as a condition and benefit at macro level for a nation. In addition, Singapore government with a demand-driven system for immigration and employment of highly skilled and skilled foreign workers is less than semi-skilled foreign workers to attract those highly skilled and skilled foreign workers into Singapore's labour market. Hence, destination country's government should develop a migration policy, especially for highly skilled and skilled foreign workers in a primary market in order to attract those highly skilled and skilled foreign workers to be human capital for support a knowledge-based economic development of destination country.

Keywords: Singapore, Labour Migration, Foreign Worker, Immigration, Employment

บทนำ

แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางสามารถช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศปลายทาง ทำให้รัฐบาลประเทศปลายทางต่าง ๆ ออกแบบนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง เพื่อดึงดูดและรักษาแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้มาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง โดยเฉพาะ รัฐบาลในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development; OECD) ที่ให้ความสนใจต่อการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะแบบชั่วคราว และแบบถาวร เพื่อเปิดรับผู้มีทักษะให้เข้ามาเป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ [1-2] ประเทศปลายทางต่าง ๆ มีความต้องการแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศนั้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 3 ประการ [1] คือ 1) เพื่อตอบสนองปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับทักษะในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง 2) เพื่อเพิ่มจำนวนทุนมนุษย์ของประเทศปลายทาง และ 3) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเศรษฐกิจบนฐานความรู้และนวัตกรรมของประเทศปลายทาง ทั้งนี้ การเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะในแต่ละรัฐบาลประเทศปลายทางนั้น มีทั้งการเปิดรับแรงงานต่างชาติให้เข้าทำงานในประเทศแบบชั่วคราว และแบบถาวร รัฐบาลใน OECD กลุ่มดั้งเดิม ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ มีนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะให้เป็นพลเมืองของประเทศแบบถาวร [1-2] ในปัจจุบัน ไม่เฉพาะรัฐบาลในประเทศกลุ่มดั้งเดิม OECD เท่านั้น ที่มีนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์เป็นประเทศเดียวในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนที่ให้สิทธิสัญชาติและสิทธิผู้มีถิ่นพำนักถาวรให้แก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงสามารถย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานแบบถาวรและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศโดยไม่จำกัดระยะเวลา [3] ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานปฏุมภูมิของประเทศ นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงจึงเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์

ใน ค.ศ. 2016 ประเทศสิงคโปร์มีแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศ จำนวน 1.393 ล้านคน เมื่อจำแนกตามประเภทใบอนุญาตพบว่า เป็นแรงงานต่างชาติประเภท Work Permit (WP) จำนวน 992,700 คน มากที่สุด ซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะ รองลงมา คือ แรงงานต่างชาติประเภท Employment Pass (EP) จำนวน 192,300 คน ซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงที่ต้องได้รับเงินเดือนไม่น้อยกว่า 3,600 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน และประเภท S Pass (SP) จำนวน 179,700 คน ซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะที่ต้องได้รับเงินเดือนไม่น้อยกว่า 2,200 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน ตามลำดับ [4] และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างชาติกับจำนวนประชากรสิงคโปร์พบว่า ประเทศสิงคโปร์มีสัดส่วนแรงงานต่างชาติ 1 คน ต่อประชากรสิงคโปร์ 3 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเทศสิงคโปร์มีอัตราส่วนที่พึ่งพาแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ยังมีเส้นทางให้แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงสามารถขอรับสิทธิเป็นผู้นานักถาวรสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents; SPR) และพลเมืองสิงคโปร์ (Singapore Citizens; SC) ซึ่งใน ค.ศ. 2016 ประเทศสิงคโปร์มีประชากรจำนวน 3.93 ล้านคน โดยมีประชากรสิงคโปร์ (Singapore Residents) ใน 2 ประเภท คือ พลเมืองสิงคโปร์ (SC) จำนวน 3.41 ล้านคน และผู้นานักถาวรสิงคโปร์ (SPR) มีจำนวน 0.52 ล้านคน [4] ซึ่งรวมถึง แรงงานต่างชาติ

ระดับทักษะและทักษะสูงที่ได้รับสิทธิเป็นผู้พำนักถาวรสิงคโปร์และพลเมืองสิงคโปร์ ในขณะที่รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ให้สิทธิเป็นผู้พำนักถาวรสิงคโปร์และพลเมืองสิงคโปร์แก่แรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์

การเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวนโยบายการย้ายถิ่นว่าด้วยการเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิ² (Primary Labour Market) ของประเทศสิงคโปร์มีความสำคัญต่อการออกแบบนโยบายและแนวปฏิบัติของรัฐบาลประเทศปลายทางอื่น ๆ ในอาเซียน เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เข้ามาเป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทางในทางตรงกันข้าม การเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลสิงคโปร์จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติ เพื่อส่งเสริมให้คนหางานของประเทศต้นทางสามารถเข้าไปทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ ในบทความนี้มีคำถามวิจัย คือ “นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงของรัฐบาลสิงคโปร์ที่มีต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิเป็นอย่างไร” เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศปลายทางของแรงงานต่างชาติในอาเซียน ประกอบกับประเทศสิงคโปร์มีกระแสการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงเข้ามาทำงานในประเทศจำนวนมาก บทความวิจัยนี้ จึงสามารถสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับนโยบายการย้ายถิ่นในระดับมหภาคที่มีต่อการเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์

วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงของรัฐบาลสิงคโปร์ที่มีต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์นโยบายว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงของประเทศสิงคโปร์ ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพทำให้เข้าถึงความเป็นจริงของนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติ ประกอบกับ การวิจัยครั้งนี้ต้องการวิเคราะห์นโยบายศึกษา (Policy Study) ที่มีหน่วยวิเคราะห์ในระดับมหภาค (Macro Level) ว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีความสอดคล้องกับกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาที่ให้ความสำคัญในการอธิบายกระบวนการทางสังคม และแบบแผนพฤติกรรมทางสังคม การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ อาศัยแหล่งข้อมูลทุติยภูมิเป็นสำคัญ ได้แก่ ข่าวสาร ข้อมูลสถิติ เอกสารกฎหมายที่มีการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมือง การพำนักอาศัยในประเทศ และการว่าจ้างงานของแรงงานต่างชาติของประเทศสิงคโปร์ระหว่างปี 2561 เพื่อวิเคราะห์แบบแผนนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงของรัฐบาลสิงคโปร์ ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ อาศัยวิธีวิเคราะห์เนื้อหาแบบอุปมาน (Induction) โดยเป็นกระบวนการนำข้อมูลทุติยภูมิมาจัดการและตีความหมายให้เป็นระเบียบ เพื่อค้นหาแบบแผนนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศ ซึ่งวิเคราะห์เปรียบเทียบแบบแผนนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติภายในกรณีศึกษา (Within

² ตลาดแรงงานปฐมภูมิเป็นตลาดแรงงานที่มีระบบการผลิตที่ทันสมัย มีความต้องการว่าจ้างแรงงานทักษะที่มีความรู้ มีระดับการศึกษาดี และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งมีค่าจ้างค่อนข้างสูง

Case Study) เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของแบบแผนนโยบายที่มีต่อแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะในตลาดทุติยภูมิ³ (Secondary Labour Market) และแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์ ในการทำวิจัยครั้งนี้ ได้รับเอกสารรับรองโครงการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มหาวิทยาลัยทักษิณ No. TSU 2018-008 ตามแนวทางหลักจริยธรรมการวิจัยในคนที่เป็นมาตรฐานสากล

ผลการศึกษา

รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment of Foreign Manpower Act, 2012) และพระราชบัญญัติการเข้าเมือง (Immigration Act, 1959) ปรับปรุง ค.ศ. 2008 เพื่อควบคุมการเข้าเมืองและว่าจ้างงานสำหรับบุคคลที่ไม่ใช่ประชากรสิงคโปร์ โดยรัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างต้องยื่นเรื่องร้องขอนำเข้าและการว่าจ้างงานแรงงานต่างชาติด้วยใบอนุญาต (Pass) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน (Ministry of Manpower; MOM) นายจ้างที่ต้องการว่าจ้างแรงงานต่างชาติต้องดำเนินการขอใบอนุญาตต่อกระทรวงแรงงานให้แก่แรงงานต่างชาติทุกคนก่อนเข้ามาทำงานในประเทศ ทั้งนี้ ใบอนุญาตนี้ ไม่ได้เป็นเพียงข้อรับสิทธิทำงานในประเทศเท่านั้น แต่รวมถึง สิทธิเข้าเมือง และสิทธิพำนักราชอาณาจักรในประเทศด้วย ซึ่งผู้ถือสามารถเข้าเมืองด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทำงาน โดยไม่ต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองด้วยการตรวจลงตราหรือวีซ่า (Visa) รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดประเภทใบอนุญาตที่หลากหลายตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ โดยจำแนกตามทักษะของแรงงานต่างชาติ และรูปแบบการย้ายถิ่นแรงงาน ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างชาวต่างชาติที่ไม่ใช่พลเมืองสิงคโปร์ และผู้พำนักราชอาณาจักรต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศด้วยใบอนุญาตภายใต้เงื่อนไขและคุณสมบัติที่รัฐบาลกำหนดที่หลากหลายประเภทจำนวน 18 ใบอนุญาตใน 5 กลุ่มประเภท 1) แรงงานต่างชาติผู้เชี่ยวชาญ (Professionals) ซึ่งจัดเป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง ได้แก่ Employment Pass (EP1) Entre Pass (EP2) Personalized Employment Pass (PEP) 2) แรงงานต่างชาติระดับทักษะและกึ่งมีทักษะ (Skilled and Semi-Skilled Workers) ได้แก่ S Pass (SP)⁴, Work Permit for Foreign Worker (WP), Work Permit for Foreign Domestic Worker (FDW), Work Permit for Confinement Nanny และ Work Permit for Performing Artiste 3) นักเรียนและผู้เข้ามาฝึกปฏิบัติงานในระยะสั้นไม่เกิน 60 วัน (Trainees and Student) 4) สมาชิกครอบครัวผู้ติดตามผู้ถือหลัก (Family Members) และ 5) แรงงานต่างชาติในระยะสั้นไม่เกิน 60 วัน (Exemptions on a Visit Pass)

ประเภทใบอนุญาตเพื่อเข้าเมืองและทำงานในประเทศสิงคโปร์ที่หลากหลายทั้ง 5 กลุ่มประเภทนั้นสามารถจัดจำแนกประเภทใบอนุญาตตามระดับทักษะของแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์เป็น 3 ประเภท คือ 1) ใบอนุญาตประเภท EP1 และ PEP สำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งอาชีพผู้เชี่ยวชาญ ผู้จัดการ และผู้บริหาร ในขณะที่ ประเภท EP2 สำหรับผู้ประกอบการต่างชาติที่เป็นการว่าจ้างงานด้วยตนเองโดยไม่มีนายจ้าง 2) ใบอนุญาตประเภท SP เป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะ

³ ตลาดแรงงานทุติยภูมิเป็นตลาดแรงงานที่มีระบบการผลิตแบบไม่เป็นทางการ เน้นการใช้แรงงานเป็นหลัก จึงมีความต้องการว่าจ้างแรงงานทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ มีระดับการศึกษาน้อย

⁴ SP เป็นประเภทใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะ ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างระดับทักษะสูงกับระดับทักษะต่ำหรือกึ่งทักษะ

ที่เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิ โดยมีเงินเดือนไม่น้อยกว่า 2,200 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน และ 3) ประเภท WP ทุกประเภท เป็นแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะที่ทำงานของตลาดแรงงานหัตถิภูมิในตำแหน่งงานก่อสร้าง โรงงาน ทางทะเล และบริการ ในขณะที่ ใบอนุญาตประเภทอื่น ๆ สำหรับผู้เข้ามาฝึกปฏิบัติงานหรือชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ระยะสั้นไม่เกิน 60 วัน ซึ่งไม่ใช่แรงงานต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงการจำแนกประเภทใบอนุญาต (Pass) เพื่อเข้าเมืองและทำงานในประเทศสิงคโปร์

ลำดับ	ประเภท	เงื่อนไข	สิทธิการทำงาน
Professionals			
1	Employment Pass* (EP1)	- สำหรับผู้เชี่ยวชาญ ผู้จัดการ และผู้บริหาร - มีเงินเดือนขั้นต่ำ \$ 3,600 ต่อเดือน - มีปริญญาบัตรจากมหาวิทยาลัย มีทักษะ และคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญ	มีสิทธิทำงานและพำนักร อาศัยในประเทศไม่เกิน 3 ปี และสามารถต่ออายุได้
2	Entre Pass (EP2)	ผู้ประกอบการต่างชาติที่ต้องการสร้างธุรกิจใหม่ ทุนจดทะเบียนบริษัทไม่น้อยกว่า \$ 5,000 และมีหุ้นไม่น้อยกว่า 30 %	มีสิทธิทำงานและพำนักร อาศัยในประเทศไม่เกิน 1 ปี และสามารถต่ออายุได้
3	Personalized Employment Pass* (PEP)	ผู้ที่มี EP1 ที่มีรายได้ไม่น้อยกว่า \$ 12,000 หรือผู้เชี่ยวชาญต่างชาติที่มีเงินเดือน ไม่น้อยกว่า \$ 18,000	มีสิทธิทำงานและพำนักร อาศัยในประเทศไม่เกิน 3 ปี และสามารถขอผู้ติดตามได้
Skilled and semi-skilled workers			
4	S Pass** (SP)	แรงงานต่างชาติระดับทักษะที่มีรายได้ขั้นต่ำ \$ 2,200 ต่อเดือน	มีสิทธิทำงานและพำนักร อาศัยในประเทศไม่เกิน 2 ปี และสามารถขอผู้ติดตามได้ ถ้ามีรายได้ขั้นต่ำ \$ 6,000 ต่อเดือน
5	Work Permit for foreign worker*** (WP)	แรงงานต่างชาติในตำแหน่งงานภาคก่อสร้าง โรงงาน ทางทะเล และบริการ โดยไม่กำหนด รายได้ขั้นต่ำ	ไม่สามารถขอผู้ติดตาม
6	Work Permit for foreign domestic worker*** (FDW)	คนรับใช้ในบ้าน	ไม่สามารถขอผู้ติดตาม

ตารางที่ 1 แสดงการจำแนกประเภทใบอนุญาต (Pass) เพื่อเข้าเมืองและทำงานในประเทศสิงคโปร์ (ต่อ)

ลำดับ	ประเภท	เงื่อนไข	สิทธิการทำงาน
7	Work Permit for confinement nanny***	คนเลี้ยงเด็กจากประเทศมาเลเซีย	- มีสิทธิทำงานในประเทศ 16 สัปดาห์จากวันที่ เด็กเกิด
8	Work Permit for performing artiste***	แรงงานต่างชาติที่ทำงานในสถานบันเทิง กลางคืน	- มีสิทธิพำนักรักษา ในประเทศตามระยะเวลา 1 ปี

ที่มา: ผู้เขียน ปรับปรุงจากกระทรวงแรงงาน ประเทศสิงคโปร์

หมายเหตุ:

* ประเภทใบอนุญาตทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิในฐานะที่เป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง

** ประเภทใบอนุญาตที่ทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิในฐานะที่เป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะ

*** ประเภทใบอนุญาตทำงานในตลาดแรงงานทุติยภูมิในฐานะที่เป็นแรงงานต่างชาติระดับกึ่งทักษะ

ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์ ทำให้นายจ้างมีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติเพื่อทดแทนแรงงานท้องถิ่น แต่ความต้องการใช้แรงงานของนายจ้างไม่ได้เกิดขึ้นโดยอิสระ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยเครื่องมือที่ใช้ควบคุมนายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเท่าที่จำเป็นภายใต้ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในประเทศสิงคโปร์ โดยอาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ (Demand-Driven System) รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์เป็นเงื่อนไขของการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติจำนวน 12 ระบบ ได้แก่ 1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น 2) ใบอนุญาต 3) โควตา 4) ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ 5) เพดานการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ 6) การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว 7) บริษัทนายหน้า 8) แหล่งประเทศต้นทาง 9) ความเป็นเพศ 10) ระดับการศึกษาและทักษะ 11) เงินประกัน และ 12) การจัดการแรงงานโดยผิดกฎหมาย ดังนี้

1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น (Economic Need Test) รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างที่ต้องการยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงด้วยประเภท EP1 และระดับทักษะประเภท SP ต้องผ่านการทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น โดยประกาศโฆษณาสรรหาคนหางานสิงคโปร์ในเว็บไซต์ของรัฐบาลที่ชื่อว่า “MyCareersFuture.SG” ไม่น้อยกว่า 14 วัน รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้มีการทดสอบตลาดแรงงานรายบุคคล การทดสอบตลาดแรงงานด้วยใบรับรอง ทำให้นายจ้างสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ระบบการทดสอบตลาดแรงงานเป็นเครื่องมือทดสอบปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะและทักษะสูง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้มีการทดสอบตลาดแรงงานเฉพาะแรงงานต่างชาติประเภท EP1 และ SP เท่านั้น ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะประเภท WP ไม่ต้องผ่านการทดสอบตลาดแรงงานนี้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประเทศสิงคโปร์ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับกึ่งมีทักษะโดยแท้จริง รัฐบาลจึงไม่กำหนดให้นายจ้างต้องทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นระดับกึ่งมีทักษะ เพื่อยืนยันผลของการทดสอบปัญหาความขาดแคลนแรงงาน

2) ใบอนุญาต (Passes/Work Permits) แรงงานต่างชาติทุกคนต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงานในประเทศ รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยการจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติด้วยประเภทใบอนุญาตที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ใบอนุญาตเพื่อทำงานนี้ ไม่เฉพาะสิทธิทำงานเท่านั้น แต่ยังรวมถึง สิทธิพำนักรักษาพยาบาลในประเทศ และสิทธิเข้าเมือง ซึ่งใบอนุญาตเพื่อทำงานเป็นการรวมสิทธิทั้งสามภายใต้ใบอนุญาตเดียว รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดคุณสมบัติความเป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง เพื่อขอรับสิทธิใบอนุญาตเพื่อทำงาน 3 เดือน ได้แก่ 1) รายได้ 2) ระดับการศึกษา และ 3) ตำแหน่งงานอาชีพ เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงที่แตกต่างกัน โดยอาศัยระดับรายได้เป็นตัวชี้วัดในการจำแนกประเภทใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงที่ต่างกัน ได้แก่ ประเภท SP ต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 2,200 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน ประเภท EP1 ต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 3,600 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน และประเภท PEP ต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่า 18,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน

3) ระบบโควตา (Quota) การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะประเภท WP อยู่ภายใต้ระบบโควตาตามประเภทกิจการ ได้แก่ กิจการประเภทงานบริการ สามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติไม่เกินร้อยละ 40 ซึ่งเป็นโควตาที่น้อยที่สุด รองลงมาคือ กิจการประเภทงานโรงงาน ไม่เกิน ร้อยละ 60 งานทะเล ไม่เกิน ร้อยละ 77.8 และงานก่อสร้างและงานการผลิต ไม่เกินร้อยละ 87.5 ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบโควตาควบคู่กับกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อเดือน (Levy) ตามร้อยละของการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภทกิจการและโควตาที่แตกต่างกัน ภายใต้ระบบเพดานการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (Ceiling) ซึ่งกิจการที่มีร้อยละของการว่าจ้างแรงงานต่างชาติจำนวนมากก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อเดือนจำนวนมากว่าตามระดับช่วงชั้น (Tiers) ที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งเป็นระบบควบคุมและจำกัดจำนวนแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะประเภท WP เหมือนกับใบอนุญาตประเภท SP ในขณะที่แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง ทุกประเภท EP และ PEP รัฐบาลไม่มีการกำหนดโควตานี้

4) ค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy) เป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคุมนายจ้างให้จำกัดการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละกิจการ โดยนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราที่รัฐบาลกำหนดเป็นรายเดือนในเฉพาะประเภทส่วนงาน ได้แก่ ใบอนุญาตประเภท SP ซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฏุมภูมิ และใบอนุญาตประเภท WP และ TWP รวมถึง แรงงานรับใช้ในบ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก ซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานหุติยภูมิ ยกเว้นแรงงานชาวมาเลเซียในกิจการงานก่อสร้างเพื่อควบคุมการว่าจ้างงานแรงงานต่างชาติไม่ให้เกินความจำเป็น และเพื่อลดช่องว่างของความแตกต่างระหว่างค่าจ้างแรงงานท้องถิ่นกับแรงงานต่างชาติ เนื่องจากนายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงจากการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งแรงงานต่างชาติที่มีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น อาจทำให้อัตราการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อป้องกันตำแหน่งงานให้แก่แรงงานท้องถิ่น รัฐบาลสิงคโปร์จึงอาศัยระบบค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาติเป็นเครื่องมือหนึ่งในการเพิ่มต้นทุนการว่าจ้างแรงงานต่างชาติให้นายจ้างในฐานะผู้รับผลประโยชน์โดยตรงต่อการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ทำให้ค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งระบบนี้เป็นความพยายามของรัฐบาลสิงคโปร์ที่ควบคุมนายจ้างให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเฉพาะตำแหน่งงานที่นายจ้างไม่สามารถสรรหาแรงงานท้องถิ่นในประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดให้นายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงประเภท EP และ PEP ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมนี้

5) เพดานการจ้างแรงงานต่างชาติ (Ceiling) เป็นเครื่องมือควบคุมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละนายจ้างโดยคำนวณร้อยละของแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงานต่างชาติในแต่ละกิจการ เพื่อจำกัดค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อเดือน (Levy) ตามกลุ่มระดับช่วงชั้น (Tiers) ของแต่ละประเภทกิจการ ระบบเพดานการว่าจ้างแรงงานต่างชาติเป็นการคำนวณร้อยละของการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภทกิจการ เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในอัตราที่แตกต่างกัน หากนายจ้างที่มีร้อยละของการว่าจ้างแรงงานต่างชาติจำนวนมาก นายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ในอัตราที่สูงขึ้นแตกต่างกัน ทั้งนี้ หมายความว่าค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติขึ้นอยู่กับกลุ่มระดับช่วงชั้นของการว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่รัฐบาลกำหนด อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบเพดานการจ้างแรงงานต่างชาติเฉพาะประเภท WP และ SP เท่านั้น โดยไม่รวมถึง แรงงานต่างชาติประเภท EP และ PEP

6) การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว รัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติแบบชั่วคราว (temporary) เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในประเทศ โดยจำกัดระยะเวลา ภายใต้ระยะเวลาที่แตกต่างกัน ตามประเภทใบอนุญาต นอกจากระยะเวลาที่จำกัดแบบชั่วคราวแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติประเภท WP ทุกประเภท รวมถึง แรงงานรับใช้ในบ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก สมรสกับประชากรสิงคโปร์ เพื่อขอรับสิทธิเป็นผู้พำนักถาวรสิงคโปร์ และไม่อนุญาตให้นำสมาชิกครอบครัวเข้าประเทศ สิงคโปร์ในฐานะเป็นผู้ติดตาม รัฐบาลสิงคโปร์ต้องการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในประเทศด้วยการเปิดรับแรงงานต่างชาติแบบชั่วคราว ดังรายงานของรัฐบาลที่กล่าวว่า แรงงานต่างชาติเข้ามาช่วยสนับสนุนและส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศ พวกเขาไม่ได้เป็นประชากรของประเทศ ทั้งนี้ เพราะแรงงานต่างชาติจะต้องกลับประเทศต้นทาง หากสัญญาจ้างงานหมดอายุแล้ว พวกเขาไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐาน (Singapore Government, 2013) [5] อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ก็กำหนดช่องทางพิเศษให้แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงประเภท EP และ PEP รวมถึงแรงงานต่างชาติระดับทักษะประเภท SP สามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเป็นผู้พำนักถาวรสิงคโปร์ รวมถึงขอรับสิทธิเป็นพลเมืองสิงคโปร์ และไม่มีข้อห้ามให้แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงสมรสกับประชากรสิงคโปร์ เพื่อขอรับสิทธิเป็นผู้พำนักถาวรสิงคโปร์ เหมือนแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะประเภท WP

7) บริษัทนายหน้า รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้การนำเข้าแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะ ประเภท WP ต้องผ่านระบบบริษัทนายหน้า ระบบบริษัทนายหน้าเป็นตัวแทนสรรหาแรงงานต่างชาติจากประเทศต้นทาง เพื่อนำเข้าแรงงานต่างชาติตามต้องการของนายจ้างในประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์มีกฎหมายว่าด้วยบริษัทนายหน้าจัดหางาน (Employment Agencies Act) เพื่อกำกับดูแลระบบบริษัทนายหน้าจัดหางานชาวต่างชาติโดยเฉพาะ ในปัจจุบัน ประเทศสิงคโปร์มีบริษัทนายหน้าจัดหางานที่ได้รับสิทธิให้สามารถจัดหาคนหางานชาวต่างชาติ เพื่อนำเข้าและว่าจ้างงานตามกฎหมาย จำนวน 97 บริษัท (ณ วันที่ 7 สิงหาคม 2017) รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบบริษัทจัดหางานของประเทศ เพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเฉพาะแรงงานระดับกึ่งมีทักษะประเภท WP เท่านั้น ในขณะที่ รัฐบาลสิงคโปร์ให้อิสระในการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงประเภท EP และ PEP และแรงงานต่างชาติระดับทักษะประเภท SP โดยไม่ต้องผ่านระบบบริษัทนายหน้า ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสิงคโปร์ให้อิสระแก่นายจ้างในการสรรหาคนหางานระดับทักษะและทักษะสูง รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้ควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงต้องอยู่ภายใต้ระบบเดียวกับแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะ

8) แหล่งประเทศต้นทาง รัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้แรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะประเภท WP มาจากประเทศต้นทางในเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) ประเทศมาเลเซีย ที่เรียกว่า เป็นประเทศดั้งเดิม (Tradition Source; TS) 2) กลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (Non-Tradition Source; NTS) ได้แก่ บังกลาเทศ ปากีสถาน อินเดีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา พม่า และไทย 3) กลุ่มประเทศเอเชียเหนือ (North Asian Source; NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ ไต้หวัน และ 4) สาธารณรัฐประชาชนจีนแผ่นดินใหญ่ รัฐบาลสิงคโปร์ยังกำหนดให้แรงงานต่างชาติที่มาจากกลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (NTS) สามารถทำงานเฉพาะในกิจการงานก่อสร้าง งานทางทะเล และงานการผลิตเท่านั้น เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศไม่ดั้งเดิม (NTS) ทำให้แรงงานไทยสามารถเข้ามาทำงานได้ในเฉพาะตำแหน่งงานก่อสร้าง งานทางทะเล และงานการผลิตเท่านั้น ในการนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลสิงคโปร์มีความโน้มเอียงในการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะต่อประเทศต้นทาง เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ไม่ต้องการให้แรงงานต่างชาติเป็นปัญหาสังคม หรือทำลายอัตลักษณ์ของชาติ แรงงานต่างชาติที่มีชาติพันธุ์และอัตลักษณ์ร่วมกับประเทศสิงคโปร์น่าจะสามารถปรับตัว และไม่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมในประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ไม่จำกัดแหล่งประเทศต้นทาง และตำแหน่งงานอาชีพสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะประเภท SP และแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงประเภท EP และ PEP ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลสิงคโปร์เปิดโอกาสให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงอย่างอิสระ มากกว่าแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะ และนายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมนิคม โดยไม่จำกัดประเทศต้นทาง

9) ความเป็นเพศ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขให้เพศหญิงเท่านั้นที่สามารถทำงานเป็นแรงงานรับใช้ในบ้าน รวมถึง กำหนดให้เพศหญิงและเพศชายตรวจสอบสุขภาพในรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยผู้หญิงต้องตรวจสุขภาพแบบพิเศษ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตั้งครรภ์ หากรัฐบาลสิงคโปร์ตรวจพบการตั้งครรภ์ จะถูกยกเลิกการว่าจ้างงาน และต้องถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทางโดยทันที นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้การว่าจ้างแรงงานต่างชาติรับใช้ในบ้านต้องจ่ายค่าธรรมเนียมที่ค่อนข้างสูงกว่าตำแหน่งงานอื่น ๆ เนื่องจากรัฐบาลมองว่า ตำแหน่งงานรับใช้ในบ้านนั้น ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจจะระดับมหภาคต่อประเทศสิงคโปร์ นายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ต่อการว่าจ้างแรงงานรับใช้ในบ้านเพียงฝ่ายเดียว อันเนื่องมาจากตลาดแรงงานของประเทศในอาเซียนมีการแบ่งแยกการว่าจ้างงานระหว่างเพศชายและหญิงภายใต้สังคมวัฒนธรรมของประเทศ ในอาเซียน ในขณะที่ การย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศก็มีการแบ่งแยกตามโครงสร้างของเพศเช่นกัน ถึงแม้ว่าผู้หญิงมีส่วนร่วมในการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศ แต่ความเป็นผู้หญิงก็ยังเป็นเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอย่างหนึ่งที่รัฐบาลประเทศปลายทางกำหนด ซึ่งมีผลต่อการกีดกันการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศของผู้หญิง แนวคิดความเป็นชายและความเป็นหญิงมีผลต่อตลาดแรงงานของประเทศที่มีการแบ่งแยกงานตามเพศ โครงสร้างอำนาจของเพศสภาพ และมิติสังคมวัฒนธรรมของบทบาทที่คาดหวังในประเทศปลายทาง (Piper, N., 2008) [6]

10) ระดับการศึกษาและฝึกอบรม รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระดับทักษะและคุณวุฒิทางการศึกษาของแรงงานต่างชาติ โดยกำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องผ่านการทดสอบและวัดระดับทักษะ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้มีการวัดระดับทักษะของแรงงานต่างชาติในงานก่อสร้างด้วยการจัดประเภทประกาศนียบัตรทักษะพื้นฐาน (Basic Skills Certificate; BSC) และประกาศนียบัตรการประเมินทักษะ (Skills Evaluation Certificate; SEC) เพื่อทดสอบและวัดระดับทักษะแรงงานต่างชาติในงานก่อสร้าง ที่มาจาก

ประเทศในกลุ่ม NTS แรงงานต่างชาติต้องผ่านการทดสอบในประเทศต้นทาง ในขณะที่ ตำแหน่งงานแรงงาน
รับใช้ในบ้าน รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดคุณสมบัติให้มีการศึกษาระดับพื้นฐาน 8 ปี ทั้งนี้ ถ้าแรงงานต่างชาติไม่
ผ่านการทดสอบและคุณสมบัติทางการศึกษาดังกล่าว รัฐบาลสิงคโปร์ก็จะไม่ให้สิทธิทำงาน และการต่ออายุใบ
อนุญาตต้องผ่านการทดสอบในระดับที่สูงขึ้น ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงประเภท EP และ PEP
รวมถึง แรงงานต่างชาติระดับทักษะประเภท SP ต้องมีคุณสมบัติการศึกษาในระดับปริญญาตรี นอกจากนี้
รัฐบาลสิงคโปร์มีใบอนุญาตพิเศษเฉพาะที่เรียกว่า “Work Holiday Program” เป็นใบอนุญาตที่ให้นักศึกษา
ต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไม่เกิน 6 เดือน โดยจำกัดเฉพาะนักศึกษาต่างชาติที่กำลังศึกษาหรือ
สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่ติดลำดับ 200 มหาวิทยาลัยของโลก เพื่อดึงดูดนักศึกษาต่างชาติที่มีศักยภาพ
สูงให้เข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศสิงคโปร์ต่อไป ในการนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อ
การพัฒนาทุนมนุษย์ เพื่อยกมาตรฐานฝีมือแรงงานต่างชาติและต้องการให้ประเทศเป็นศูนย์กลางของทุนมนุษย์
โดยเน้นระดับการศึกษาและฝีมือของแรงงานต่างชาติ

11) เงินประกัน กฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment of Foreign Manpower Act, 2012) กำหนดให้นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติประเภท WP ทุกประเภท ยกเว้น
แรงงานชาวมาเลเซีย ต้องวางเงินประกัน (Security Bond) จำนวน 5,000 เหรียญสิงคโปร์ ในรูปแบบของ
กรมธรรม์ประกันภัย (Insurance Company) หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร (Bank Guarantee) เพื่อ
ควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะ และเพื่อให้ นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อเงื่อนไข
ของการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ เมื่อมีการละเมิดเงื่อนไขและกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ รัฐบาล
สิงคโปร์จะรับเงินประกันนี้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์บังคับให้นายจ้างวางเงินประกันนี้ เฉพาะแรงงานต่างชาติ
ระดับกึ่งมีทักษะประเภท WP เท่านั้น ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงประเภท EP และ PEP และ
แรงงานต่างชาติระดับทักษะประเภท SP นั้น รัฐบาลสิงคโปร์ไม่มีเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลสิงคโปร์
ไม่ได้ต้องการปกป้องสิทธิแรงงานต่างชาติต่อการละเมิดกฎหมายและเงื่อนไขของนายจ้างที่มีต่อแรงงานต่างชาติ
โดยแท้จริง แต่เป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้แรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะละเมิดเงื่อนไขของใบอนุญาต
ประเภท WP โดยกำหนดให้นายจ้างที่เป็นผู้ร้องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเป็นผู้รับผิดชอบ
ต่อการละเมิดเงื่อนไขของใบอนุญาต เพื่อทดแทนแรงงานต่างชาติ โดยรับเงินประกันที่มีต่อรัฐบาล

12) การจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยกฎหมายว่าด้วยแรงงานต่างชาติ
หลายฉบับ เพื่อควบคุมการเข้าเมืองและการว่าจ้างงาน เมื่อนายจ้างและแรงงานต่างชาติไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
ก็จะกลายเป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ เป็นกฎหมายหลักในการ
บริหารจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายปัญหาแรงงานต่างชาติกระทำผิดกฎหมายถือว่าเป็นอาชญากรรม
ในทางกฎหมาย พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติสิงคโปร์ รัฐบาลจึงมีมาตรการลงโทษทางกฎหมาย
ทั้งแรงงานต่างชาติและ/หรือนายจ้างที่ละเมิดกฎหมาย นายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายก็มีบท
ลงโทษทางการเงินและ/หรือการจำคุก รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างต้องวางเงินประกันการว่าจ้างแรงงาน
ต่างชาติในรูปแบบของเงินประกันหรือตัวเงินธนาคารโดยการวางประกันของนายธนาคาร นายจ้างจึงมีหน้าที่
ดูแลคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างชาติตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานต่างชาติทุกประเภทต้องทำบัตรประจำตัวประชาชน
เพื่อควบคุมทะเบียนและตรวจจับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ระบบดิจิทัลในการจัดเก็บ

ประวัติของแรงงานต่างชาติ โดยถ่ายรูปและลงลายนิ้วมือ ซึ่งเป็นฐานข้อมูลในกรมตรวจคนเข้าเมืองสิงคโปร์ เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ และจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไม่ให้เข้าประเทศในครั้งต่อไป เมื่อบัตรประจำตัวประชาชนสำหรับแรงงานต่างชาติหมดอายุหรือถูกยกเลิกแล้ว แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไม่สามารถเข้าถึงการบริการรักษาพยาบาล และการบริการอื่น ๆ ซึ่งบัตรประจำตัวประชาชนนี้ก็เป็นเครื่องมือหนึ่ง ที่ช่วยตรวจสอบและควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าการวางเงินประกันสำหรับ นายจ้าง และการออกบัตรประจำตัวสำหรับแรงงานต่างชาติเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมายที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ หากพิจารณาจากจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศ เนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีรายงานจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศสิงคโปร์ค่อนข้างน้อย

ตารางที่ 2 สรุประบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์จำแนกตามประเภทระดับทักษะ

ประเภทระบบการควบคุม	ประเภทระดับทักษะ					
	ทักษะสูง		ทักษะ		กึ่งมีทักษะ	
	EP1/ PEP	EP2	SP	WP	FDW	Nanny
1) การทดสอบตลาดแรงงาน	✓	X	✓	X	X	X
2) ใบอนุญาต	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3) โควตา	X	X	✓	✓	X	X
4) ค่าธรรมเนียม	X	X	✓	✓	✓	✓
5) เพดานการว่าจ้าง	X	X	✓	✓	X	X
6) การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7) บริษัทนายหน้า	X	X	X	✓	✓	✓
8) แหล่งประเทศต้นทาง	X	X	X	✓	✓	✓
9) ความเป็นเพศ	X	X	X	X	X	✓
10) ระดับการศึกษาและทักษะ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11) เงินประกัน	X	X	X	✓	✓	✓
12) การจัดการแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมาย	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา: ผู้เขียน

รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติด้วยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ที่นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจนำเข้าและว่าจ้างงานในทุกประเภท อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ ด้วยระบบต่าง ๆ เพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิ จำนวนค่อนข้างมากกว่าแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิ เนื่องจากรัฐบาล ต้องการดึงดูดและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เข้ามาเป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนา

เศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ ภายใต้การให้สิทธิประโยชน์ตามประเภทระดับทักษะของแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกัน โดยแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงประเภท EP และ PEP เครื่องมือทางด้านอุปสงค์จำนวน 5 ระบบ ได้แก่ การทดสอบตลาดแรงงาน ใบอนุญาต การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว ระดับการศึกษาหรือทักษะ และการจัดการแรงงานต่างชาติตามกฎหมาย ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับทักษะประเภท SP เครื่องมือทางด้านอุปสงค์จำนวน 8 ระบบ โดยเพิ่มระบบโควตา ค่าธรรมเนียม และเพดานการว่าจ้าง ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานหัตถกรรมนั้น อาศัยระบบเครื่องมือทางอุปสงค์ ได้แก่ ใบอนุญาต โควตา ค่าธรรมเนียม เพดานการว่าจ้าง การว่าจ้างงานแบบชั่วคราว บริษัทนายหน้า แหล่งประเทศต้นทาง ความเป็นเพศ ระดับการศึกษาและทักษะ เงินประกัน และการจัดการแรงงานต่างชาติตามกฎหมาย ในการนี้ แสดงให้เห็นว่านโยบายและแนวปฏิบัติของรัฐบาลสิงคโปร์ค่อนข้างเปิดกว้างในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิมากกว่าแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานหัตถกรรมของประเทศสิงคโปร์

สรุปและอภิปรายผล

ประเทศสิงคโปร์อาศัยนโยบายและแนวปฏิบัติการเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงเพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการศึกษารั้งนี้ ต้องการเรียนรู้และทำความเข้าใจต่อนโยบายแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงของรัฐบาลสิงคโปร์ที่มีต่อการเข้าเมืองและว่าจ้างงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิ เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศปลายทางของแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง รวมถึง เป็นประเทศที่มีสัดส่วนแรงงานต่างชาติต่อประชากรท้องถิ่นที่เข้ามาทำงานในประเทศค่อนข้างสูง เพื่อให้เข้าใจถึงนโยบายการเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงของประเทศสิงคโปร์ โดยสามารถสรุปผลการศึกษารั้งนี้ ได้ดังนี้

ประการแรก คือ ความต้องการใช้แรงงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์เป็นผู้กำหนดคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง รัฐบาลสิงคโปร์ให้นิยามและตัวชี้วัดของคำว่า “แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง” ภายใต้บริบทของประเทศสิงคโปร์โดยเฉพาะ เพื่อจำแนกประเภทระดับทักษะของแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศ คำว่า “ทักษะหรือทักษะสูง” เป็นการให้ความสำคัญต่อทักษะที่มีคุณค่า (Valuable Skills) หรือทักษะที่เป็นประโยชน์ (Profitable Skills) ตามความต้องการแรงงานของตลาดแรงงานปฐมภูมิหรืออุปสงค์ที่เป็นผู้กำหนด โดยรัฐบาลสิงคโปร์อาศัยพื้นฐานของแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงใน 3 ตัวบ่งชี้ คือ ตำแหน่งงานอาชีพ ระดับการศึกษา และระดับรายได้ โดยเฉพาะ ระดับรายได้เป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญที่สุดในการจัดประเภทระดับทักษะและทักษะสูงในแต่ละประเภท ใบอนุญาต อันเนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจสิงคโปร์มีความเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการว่าจ้างงานจากระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและบริการที่เน้นต้นทุนการผลิตต่ำมาเป็นระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้ที่เน้นนวัตกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจบนฐานความรู้มีความสัมพันธ์กับการย้ายถิ่นแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะเพิ่มขึ้น [7]

ประการที่สอง คือ รูปแบบที่แตกต่างกันระหว่างการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติแบบชั่วคราวและแบบถาวร รวมถึง การย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัวแรงงานต่างชาติสำหรับผู้ติดตามของแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกัน คือ

1) การย้ายถิ่นแบบชั่วคราวของแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง เป็นการให้สิทธิแก่แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานและพำนักอยู่ในประเทศโดยจำกัดระยะเวลา เฉพาะบุคคลที่ตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศสิงคโปร์มีความต้องการเท่านั้น โดยมีได้ให้สิทธิการย้ายถิ่นแบบถาวรโดยไม่จำกัดระยะเวลา รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์เป็นแนวนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงที่ให้นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจคัดเลือกในการนำเข้าและว่าจ้างงานเพื่อผลประโยชน์ของนายจ้างเป็นสำคัญ นายจ้างจึงเป็นผู้เสนอและร้องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานต่อรัฐบาล [8-9] ในขณะที่รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบเครื่องมือบางประการเพื่อควบคุมความต้องการของนายจ้างภายใต้ผลประโยชน์ระดับมหภาคของประเทศมากกว่าผลประโยชน์ระดับจุลภาคของนายจ้าง เพื่อไม่ให้มีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเกินความจำเป็น [8-9]

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ในการเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิจำนวนน้อยกว่าแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิ รวมถึง ให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงที่หลากหลายเพื่อดึงดูดแรงงานระดับทักษะและทักษะสูงให้เข้ามาเป็นทุนมนุษย์ในการสร้างความรู้และนวัตกรรมให้แก่ประเทศสิงคโปร์ เช่น การให้สิทธิแก่สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตาม การให้สิทธิแก่ผู้ติดตามสามารถทำงานโดยไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน และการให้สิทธิแก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงสามารถขอรับสิทธิเป็นประชากรสิงคโปร์ เพื่อเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรสิงคโปร์และพลเมืองสิงคโปร์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการย้ายถิ่นแบบชั่วคราวเป็นการย้ายถิ่นแบบถาวร (Permanent International Migration) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Skeldon [10] ที่กล่าวว่านโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะไม่สามารถจัดรวมอยู่ในประเภทเดียวกับแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะ

2) รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงประเภท EP และ PEP และแรงงานต่างชาติระดับทักษะประเภท SP สามารถขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรสิงคโปร์ และสิทธิเป็นพลเมืองสิงคโปร์ ทำให้แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและพำนักอยู่ในประเทศแบบถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลา และไม่ต้องขอสิทธิทำงานและสิทธิการเข้าเมือง ซึ่งมีความสำคัญต่อทุนมนุษย์ที่มีความรู้และความสามารถตามความต้องการของตลาดแรงงานและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้เพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะประเภท WP ไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวนี้ รวมถึง ไม่มีสิทธิในการสมรสกับประชากรสิงคโปร์เพื่อขอรับสิทธินี้ด้วย ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์อาศัยแนวนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เข้าสู่เส้นทางการย้ายถิ่นแบบถาวร ภายหลังการเข้ามาทำงานในประเทศ ซึ่งคล้ายกับแนวนโยบายการย้ายถิ่นของรัฐบาลใน OECD เพื่อเปิดรับผู้มีทักษะเข้ามาเป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ [1]

3) การย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของครอบครัว (Migration for Family Reunification) รัฐบาลสิงคโปร์ให้สิทธิพิเศษสำหรับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้สามารถเข้ามาพำนักอยู่ในประเทศ เพื่อเป็นผู้ติดตามแบบชั่วคราว ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งรวมทั้งสิทธิเข้าเมือง สิทธิพำนักอยู่ และสิทธิทำงานในประเทศ ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะประเภท WP ทุกประเภท รัฐบาลไม่อนุญาตให้นาคู่สมรสและบุตรเข้าประเทศ เพื่อเป็นผู้ติดตามแบบชั่วคราว

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษานี้มีข้อเสนอแนะต่อแนวทางการออกแบบนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานว่าด้วยการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูง ดังต่อไปนี้

1) **การออกแบบนโยบาย** นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของรัฐบาลสิงคโปร์อาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์อย่างเป็นระบบ และรวมพันธกิจที่หน่วยงานเดียว โดยให้นายจ้างเป็นผู้ร้องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติตามทักษะที่แตกต่างด้วยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ที่ต่างกัน โดยนายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิค่อนข้างอิสระมากกว่าแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิ ในการนี้ รัฐบาลประเทศปลายทางอื่น ๆ ควรออกแบบแนวนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงโดยให้ความสำคัญต่อระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ เพื่อกำกับดูแลนายจ้างในการนำเข้าและว่าจ้างงาน รวมถึง การจำแนกประเภททักษะและความแตกต่างตามทักษะของแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานปฐมภูมิและตลาดแรงงานทุติยภูมิของประเทศปลายทางโดยเฉพาะ เพื่อสร้างระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์สำหรับนายจ้างให้สามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภททักษะที่แตกต่างกัน เนื่องจากการออกแบบนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภทไม่ควรจัดรวมอยู่ในแนวนโยบายและระบบเดียวกัน

2) **การกำหนดประเภททักษะ** รัฐบาลสิงคโปร์อาศัยวิธีการจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิ และแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิที่ต่างกัน เพื่อควบคุมการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศที่ต่างกัน รวมถึง ให้สิทธิพิเศษแก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงโดยเฉพาะ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เข้ามาทำงานในประเทศ ในการนี้ รัฐบาลประเทศปลายทางอื่น ๆ ควรจัดจำแนกประเภททักษะของแรงงานต่างชาติให้เหมาะสมกับตลาดแรงงานปฐมภูมิและแรงงานทุติยภูมิ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติที่ต้องการให้เข้ามาเป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึง ให้สิทธิพิเศษแก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงที่ต้องการ ได้แก่ การรวมสิทธิเข้าเมือง สิทธิพำนักอาศัย และสิทธิทำงาน โดยรวมสิทธิแบบเบ็ดเสร็จในระบบเดียวกัน ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน ประกอบกับ การให้สิทธิสมาชิกครอบครัวของแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงเป็นผู้ติดตามแบบชั่วคราว และสามารถทำงานในประเทศเป็นสิทธิพิเศษ

3) **การย้ายถิ่นแบบถาวร** รัฐบาลสิงคโปร์ออกแบบแนวนโยบายให้แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงสามารถขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยในประเทศแบบถาวรโดยไม่จำกัดระยะเวลา ซึ่งเป็นรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในระยะยาวหรือแบบถาวร นอกเหนือจากการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติแบบชั่วคราวโดยจำกัดระยะเวลา เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เป็นทุนมนุษย์ในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลปลายทางอื่น ๆ ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนารูปแบบการย้ายถิ่นแบบถาวรหรือในระยะยาวให้แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยในประเทศแบบถาวรหรือในระยะยาว เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงให้เป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทางในอนาคต

4) **ข้อจำกัดการวิจัย** การศึกษานี้ให้สนใจศึกษาเฉพาะประเด็นนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานในมิติการเข้าเมืองและว่าจ้างงาน ซึ่งเป็นประเด็นในการเข้าเมืองเพื่อทำงานในตลาดแรงงานของประเทศสิงคโปร์เท่านั้น ในขณะที่ ประเด็นความคุ้มครองและสวัสดิการแรงงานต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญของ

การย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อแรงงานต่างชาติเข้ามาสู่ตลาดแรงงานในประเทศปลายทางแล้ว ทั้งนี้ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรศึกษานโยบายการคุ้มครองและสวัสดิการแรงงานต่างชาติของประเทศสิงคโปร์ เพื่อเข้าใจถึงความคุ้มครองและสวัสดิการแรงงานต่างชาติของรัฐบาลสิงคโปร์ที่มีต่อแรงงานต่างชาติระดับกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานหัตถิยกรรม รวมถึง แรงงานต่างชาติระดับทักษะและทักษะสูงในตลาดแรงงานปฏุมภูมิ รวมถึงประชากรสิงคโปร์ที่เป็นชาวต่างชาติ

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้มาจากการวิจัยเรื่องนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติระดับทักษะของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์และบรูไน ได้รับการสนับสนุนจากชุดโครงการทุนวิจัยที่มุ่งเป้าตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศกลุ่มเรื่องประชาคมอาเซียน ปี 2560 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (RDG6010040) และในการนี้ขอขอบคุณหน่วยวิจัยการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อพัฒนาสังคมในภาคใต้ของประเทศไทย มหาวิทยาลัยทักษิณ ที่สนับสนุนในการทำงานวิจัยนี้

References

- [1] OECD. (2002). *Policy Brief: International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: OECD.
- [2] OECD. (2009). *Policy Brief: The Global Competition for Talent*. Paris: OECD.
- [3] Kaur, A., & Metcalfe, I. (2007). Thematic Introduction: Migration Challenges in the Asia Pacific Region in the Twenty First Century. *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, 9(2), 131-134. Available online at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158473e.pdf>
- [4] Singapore Government. (2016). *Population in Brief 2016*. Singapore: National Population and Talent Division, Strategy Group, Prime Minister's Office, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs, Immigration and Checkpoints Authority. Available online at: <https://www.strategygroup.gov.sg/docs/default-source/Population/population-in-brief-2016.pdf>
- [5] Singapore Government. (2013). *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore: Population White Paper*. Singapore: Singapore National Population and Talent Division, Prime Minister's Office.
- [6] Piper, N. (2008). Feminisation of Migration and the Social Dimensions of Development: The Asian Case. *Third World Quarterly*, 29(7), 1287-1303.
- [7] Castles, S., & Miller, M. J. (2009). Theories of Migration. In S. Castles & M. Miller, (Eds.), *The Age of Migration*. (pp. 20-47). New York: Palgrave Macmillan.
- [8] Bunmak, S., & Chaophanitcharoen, P. (2020). International Migration Policy of Foreign Workers: A Case Study of Immigration and Employment in Taiwan. *KKU International Journal of Humanities and Social Sciences*, 10(2), 122-154. (In Thai)

- [9] Bunmak, S. (2019). International Migration Policy of Skilled Foreign Workers: A Case Study of Immigration and Employment in Malaysia. *MFU Connexion Journal of Humanities and Social Sciences*, 8(1), 258-299. (In Thai)
- [10] Skeldon, R. (2005). *Globalization, Skilled Migration and Poverty Alleviation: Brain Drains in Context*. Working Paper. The Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty. Available online <http://sro.sussex.ac.uk/11227/1/WP-T15.pdf>.