

การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ และนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติของเอเชีย

ลักกรินทร์ นิยมศิลป์*

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ และนโยบายของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เปิดรับแรงงานฝีมือต่างชาติ ตลอดจนความพยายามในการดึงดูดแรงงานฝีมือและแรงงานที่มีทักษะพิเศษจากต่างชาติ โดยหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนนโยบายทั้งในเรื่องการออกวีซ่า การจ้างแรงงานต่างชาติ และการสร้างแรงจูงใจในรูปแบบต่างๆ สิงคโปร์เป็นประเทศต้นแบบการบริหารแรงงานต่างชาติที่มีนโยบายเชิงรุกที่ชัดเจน โดยนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของสิงคโปร์ ส่วนไทยมีนโยบายในลักษณะตั้งรับ คือเปิดให้แรงงานฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนและแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานเฉพาะหน้า แต่ไม่ได้วางนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติจากมุมมองของการสร้างทุนมนุษย์เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ บทความนี้ประกอบด้วยเนื้อหาหลักๆ ได้แก่ 1) ทิศทาง แนวโน้มและปัจจัยส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ 2) นโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติของประเทศปลายทางหลักในเอเชีย 3) กรณีตัวอย่าง นโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือที่มีทักษะของสิงคโปร์ และ 4) นโยบายและมาตรการของไทยในการเปิดรับแรงงานฝีมือต่างชาติ

คำสำคัญ: แรงงานฝีมือต่างชาติ การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างชาติ นโยบายการเข้าเมืองของไทย

* อาจารย์ประจำ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

Highly skilled Migration and Policies to Attract Highly skilled Migrants in Asia

Sakkarin Niyomsilpa*

Abstract

This article discusses global trends in highly-skilled migration and the movement toward expansion of immigration opportunities for highly-skilled migrants in Asia. Many Asian countries have developed foreign talent policies to attract skilled migrants, including more flexible immigration policy, special work permits, and other incentives. Singapore is at the forefront of Asian countries in developing pro-active policies aimed at attracting highly-skilled migrants to build its human capital base to meet the development needs of the country. Thailand has also facilitated the migration of highly-skilled migrants with a more flexible immigration policy. However, Bangkok has a more passive approach in skilled-migration policy that responds to foreign business demand, rather than adopting a human capital approach to serve the national development agenda. The main issues in this article include: 1) Global skilled migration trends and policies; 2) Various approaches to boost skilled migration, and Asian policies and measures to attract skilled migrants; 3) Foreign talent policy in Singapore as a case study; and 4) Thai policies and regulations related to skilled migration.

Keywords: Skilled migrants, Skilled migration, Foreign talent policy, Thai immigration policy

* Lecturer, Institute for Population and Social Research, Mahidol University

บทนำ

แม้ว่านิยามของ “แรงงานฝีมือขั้นสูงข้ามชาติ” (Highly Skilled Migrants: HSM) อาจแตกต่างกันในประเทศต่างๆ แต่โดยทั่วไปหมายถึงบุคคลที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาและประกอบวิชาชีพที่เป็นที่ต้องการของสังคมหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge society) อาทิ นักธุรกิจ ผู้บริหาร นักวิชาการ นักวิทยาศาสตร์ และแรงงานวิชาชีพ (เช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก เป็นต้น) นอกจากนี้แรงงานฝีมือขั้นสูงยังอาจรวมถึงผู้ที่มีประสบการณ์อย่างกว้างขวางในสาขาอาชีพใดอาชีพหนึ่ง โดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านการศึกษา อาชีพ และรายได้ เป็นต้น ซึ่งอาจเรียกคนเหล่านี้อีกอย่างหนึ่งว่า “แรงงานข้ามชาติที่มีความรู้” (Knowledge migrants) ก็ได้ ในบทความนี้จะใช้คำว่าแรงงานฝีมือต่างชาติหรือข้ามชาติ (Skilled Migrants) ในความหมายกว้างซึ่งรวมถึงแรงงานฝีมือขั้นสูงต่างชาติ และ “แรงงานข้ามชาติที่มีความรู้”(Knowledge Migrants) ด้วย

บทความนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มของการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติในเอเชีย และนโยบายของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกที่มุ่งเปิดรับแรงงานฝีมือต่างชาติมากขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ตลอดจนความพยายามในการดึงดูดแรงงานฝีมือขั้นสูงและแรงงานที่มีทักษะพิเศษจากต่างชาติ โดยหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนนโยบายของตนทั้งในเรื่องการออกวีซ่า การจ้างแรงงานต่างชาติ การสร้างแรงจูงใจในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนการชักจูงให้ชาวเอเชียโพ้นทะเลเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของตน บทความนี้ประกอบด้วยเนื้อหาหลักๆ ดังนี้ 1) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ ซึ่งรวมถึงทิศทางการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ แนวโน้มและปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว 2) นโยบายการดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติ ประกอบด้วยกรอบแนวคิดที่สำคัญในการกำหนดนโยบายดังกล่าว โดยเน้นที่นโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือของประเทศในเอเชียและการเปิดตลาดแรงงานวิชาชีพของอาเซียน 3) กรณีตัวอย่าง นโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือที่มีทักษะต่างชาติของสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติมากที่สุดในเอเชียและ 4) นโยบายและมาตรการของไทยในการเปิดรับแรงงานฝีมือต่างชาติ

การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ

ทิศทางและแนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติ

ในอดีต การย้ายถิ่นของแรงงานฝีมือส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นหลัก โดยเฉพาะระหว่างประเทศในยุโรปด้วยกัน และระหว่างยุโรปกับอเมริกาเหนือ รวมทั้งมีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วเพิ่มขึ้นด้วย จากการสำรวจประชากรที่ถือกำเนิดในต่างประเทศของ The Organisation for Economic Co-operation and Development ในปี 2000 (Dumont & Lemaitre, 2005) พบว่า ในกลุ่มประเทศ OECD 29 ประเทศนั้น ประชากรที่ถือกำเนิดในต่างประเทศจำนวน 36.3 ล้านคน (ร้อยละ 46.3) ย้ายถิ่นฐานมาจากประเทศ OECD อื่น โดยประชากรจำนวน 6.4 ล้านคน (ร้อยละ 17.6) สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งก็คือแรงงานฝีมือในความหมายกว้างส่วนประชากรที่ถือกำเนิดในต่างประเทศอีกกลุ่มหนึ่งจำนวน 47 ล้านคน (ร้อยละ 53.7) ส่วนใหญ่ย้ายถิ่นฐานมาจากรัสเซีย ยูโกสลาเวีย อินเดีย ฟิลิปปินส์ จีน เวียดนาม โมร็อกโก และเปอร์โตริโก

นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของพัฒนาการแบบก้าวกระโดดของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) อัตราการเติบโตของการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นตามลำดับเมื่อเทียบกับจำนวนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติโดยทั่วไป ประเทศปลายทางหลักของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติได้นำเข้าแรงงานฝีมือเพิ่มขึ้นทั้งในแง่จำนวนและสัดส่วน เช่น แคนาดา นำเข้าแรงงานฝีมือเพิ่มจาก 41,000 คน ในปี ค.ศ. 1991 เป็น 137,000 คน ในปี ค.ศ. 2001 โดยสัดส่วนแรงงานฝีมือเมื่อเทียบกับแรงงานข้ามชาติทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 18 เป็นร้อยละ 55 ส่วนอังกฤษก็นำเข้าแรงงานฝีมือเพิ่มจาก 4,000 คนเป็น 40,000 คน และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 32 ในช่วงเวลาเดียวกัน (ตาราง 1) ทั้งนี้ Dunnewijk (2008) คาดว่าแรงงานฝีมือที่ย้ายถิ่นไปอาศัยในกลุ่มประเทศ OECD จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 12.1 ล้านคนในปี 1990 เป็น 29 ล้านคนในปี ค.ศ. 2007 หรือเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 5 ต่อปี โดยส่วนใหญ่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้าน ICT บุคลากรทางการแพทย์ แรงงานวิชาชีพและผู้ให้บริการธุรกิจต่างๆ

ตาราง 1 การนำเข้าแรงงานฝีมือในประเทศปลายทางหลัก

ประเทศ	จำนวน (พันคน)		สัดส่วนแรงงานฝีมือ (ร้อยละ)	
	1991	2001	1991	2001
ออสเตรเลีย	41	54	37	60
แคนาดา	41	137	18	55
สหรัฐอเมริกา	12	175	18	17
อังกฤษ	4	40	7	32

ที่มา: Abella (2006)

จากการสำรวจของ OECD พบว่า ในปี ค.ศ. 2000 แรงงานฝีมืออายุ 25 ปีขึ้นไปสำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา (ซึ่งก็คือแรงงานฝีมือ) และอาศัยในกลุ่มประเทศ OECD มาจากกลุ่มประเทศเอเชียมากที่สุดถึงร้อยละ 35 ตามด้วยร้อยละ 27 จากสหภาพยุโรป และร้อยละ 18 จากละตินอเมริกา โดยบางประเทศมีสัดส่วนแรงงานฝีมือจากเอเชียสูงมาก เช่น สหรัฐฯ (ร้อยละ 41) ออสเตรเลียและแคนาดา (ร้อยละ 35 เท่ากัน) (Lowell 2008, Table 2.1: 55) อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติในประเทศ OECD ส่วนใหญ่มักย้ายถิ่นมาจากประเทศในภูมิภาคเดียวกัน โดยแรงงานฝีมือมักนิยมเดินทางไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้าน หรือหากจะเดินทางข้ามทวีปก็มักไปยังประเทศที่ตนเคยเดินทางไป หรือมีความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ ดังกรณีสหรัฐฯ ที่มีแรงงานจากเกาหลีใต้และเวียดนามเข้าไปอาศัยอยู่ภายหลังสงครามเกาหลี และสงครามเวียดนามจำนวนมาก อย่างไรก็ตามแรงงานฝีมือจากเอเชียนิยมย้ายถิ่นมาอาศัยและทำงานในทวีปอเมริกาเหนือมากที่สุด โดยในปี ค.ศ. 2000 ร้อยละ 73.1 ของแรงงานดังกล่าวอาศัยในอเมริกาเหนือ ร้อยละ 14.5 อาศัยในยุโรป ร้อยละ 8.0 อาศัยในโอเชียเนีย และร้อยละ 4.2 ย้ายถิ่นไปยังประเทศในทวีปเอเชียด้วยกัน (ตาราง 2)

ตาราง 2 สัดส่วนแรงงานฝีมือข้ามชาติอายุ 25 ปีขึ้นไปที่อาศัยในภูมิภาคต่างๆ ของโลก

ภูมิภาคเกิด	ถิ่นที่พำนักในปี 2000 (สัดส่วนร้อยละ)					
	ยุโรป	อเมริกาเหนือ	ละตินอเมริกา	เอเชีย	โอเชียเนีย	ทั้งหมด (ร้อยละ)
ยุโรป	36.7	49.9	0.6	1.6	11.3	100.0
อเมริกาเหนือ	24.9	62.1	4.6	2.3	6.1	100.0
ละตินอเมริกา	8.0	88.3	1.3	1.4	1.0	100.0
เอเชีย	14.5	73.1	0.1	4.2	8.0	100.0
โอเชียเนีย	22.4	27.2	0.1	0.7	49.6	100.0
แอฟริกา	47.8	44.5	0.1	0.1	7.6	100.0
กลุ่ม OECD	23.6	64.8	0.7	2.4	8.5	100.0

ที่มา: Lowell (2008)

แม้ว่ากลุ่มประเทศ OECD จะเป็นปลายทางหลักของการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ แต่ตลาดแรงงานฝีมือในภูมิภาคเอเชียก็ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศปลายทางสำคัญในเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ ฮ่องกง สิงคโปร์ ไต้หวัน และไทย เช่น ในญี่ปุ่น แรงงานฝีมือต่างชาติเพิ่มขึ้นจาก 121,000 คนในปี ค.ศ. 2002 เป็น 158,000 คน ในปี ค.ศ. 2006 ส่วนสิงคโปร์มีแรงงานฝีมือต่างชาติเข้ามาทำงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 70,000–100,000 คน ระหว่างปี ค.ศ. 1999–2004 (Abella & Ducanes, 2012) ส่วนไทยมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศ จำนวน 100,943 คน ในปี 2557 (ไม่รวมแรงงานจากประเทศลาว เมียนมาและกัมพูชา) โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานฝีมือประเภทผู้จัดการ ผู้ประกอบวิชาชีพและผู้บริหารระดับสูง (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558)

ปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติคริสต์ศตวรรษ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมาก็เนื่องจาก 1) การค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ที่เติบโตขึ้นทำให้เกิดการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติทั่วโลก จนนำไปสู่การเดินทางของบุคลากรในภาคการค้า และอุตสาหกรรมจำนวนมาก เช่น นักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ 2) การโยกย้ายบุคลากรของบรรษัทข้ามชาติ (Company transfer) อันเป็นผลมาจากการค้า การลงทุนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น 3) การเติบโตของเศรษฐกิจบนฐานความรู้ (Knowledge economy) และอุปสงค์แรงงานฝีมือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ของโลก ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานของคนกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นอย่างมาก 4) การเติบโตของธุรกิจการศึกษานานาชาติ ทำให้จำนวนนักศึกษานานาชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยนักศึกษาส่วนหนึ่งทำงานต่อหลังจบการศึกษา และกลายเป็นแรงงานฝีมือข้ามชาติ 5) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในหลายประเทศ โดยประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงเป็นการสร้างอุปสงค์แรงงานในภาคบริการ โดยเฉพาะบุคลากรทางการแพทย์และการดูแลผู้สูงอายุ ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือดังกล่าวจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วจำนวนมาก 6) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายประเทศ เช่น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย โดยมุ่งพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ทำให้ต้องนำเข้าแรงงานฝีมือระดับสูงจากต่างประเทศในหลายสาขา เช่น วิศวกรรมการบิน

โลจิสติกส์ อุตสาหกรรมดิจิทัล และผู้เชี่ยวชาญด้านตราสารอนุพันธ์ เป็นต้น เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานในประเทศ 7) ประเทศซึ่งขาดแคลนแรงงานไม่ว่าจะเป็นด้วยสาเหตุจากอุปทานแรงงานฝีมือที่จำกัดการเติบโตของกำลังแรงงานที่ลดลง หรือกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุก็ตาม ต่างถูกกดดันให้นำเข้าแรงงานฝีมือจากต่างชาติโดยการปรับเปลี่ยนนโยบายการเข้าเมือง (Immigration policy) เพื่อสร้างแรงจูงใจต่างๆ สำหรับดึงดูดแรงงานฝีมือชั้นสูงหรือชนชั้นมั่นคงมองจากต่างประเทศ โดยบางประเทศถึงกับเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติสามารถขอสถานะผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (Permanent Resident: PR) หรือแม้กระทั่งขอสัญชาติ (Citizenship) ได้ด้วย

การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือข้ามชาติในเอเชีย

สำหรับทวีปเอเชีย การเคลื่อนย้ายแรงงานได้เพิ่มขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา รายงานของสหประชาชาติเรื่องการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในปี 2013 (UN International Migration Report, 2013) คาดว่าสัดส่วนของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติในเอเชียจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 28.5 ของโลกในปี 2000 เป็นร้อยละ 30.6 ในปี 2031 โดยส่วนใหญ่เป็นคนเอเชียด้วยกันเอง ทั้งนี้ผู้ย้ายถิ่นกลุ่มหนึ่งที่จะเพิ่มขึ้น คือกลุ่มแรงงานฝีมือ เนื่องจากนับตั้งแต่ปี 2005 เป็นต้นมา ประเทศในเอเชียหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการเข้าเมือง โดยเปิดรับแรงงานต่างชาติมากขึ้นตามลำดับ ด้วยการกำหนดนโยบายการเข้าเมือง และกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น เพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรม แม้แรงงานที่เคลื่อนย้ายในภูมิภาคเอเชียส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือก็เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ตามการลงทุนของบริษัทข้ามชาติที่เพิ่มมากขึ้น

คาดว่าแนวโน้มการย้ายถิ่นของแรงงานฝีมือในเอเชียจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะยาว เนื่องจากสาเหตุดังนี้ 1) จำนวนแรงงานฝีมือที่ย้ายถิ่นเข้ามา (Immigration) จะมีจำนวนมากขึ้น และคาดว่าจะมีมากกว่าแรงงานฝีมือที่ย้ายออกไปนอกภูมิภาค (Out-migration) เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในเอเชียที่มีอัตราสูงกว่าภูมิภาคอื่นของโลก ทำให้มีอุปสงค์แรงงานฝีมือเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง 2) ในอดีตประเทศต้นทางของแรงงานฝีมือที่เข้ามาในเอเชียจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วจากอเมริกาเหนือ ยุโรปและโอเชียเนียเป็นหลัก เนื่องจากอุปทานแรงงานฝีมือในเอเชียมีจำกัด แต่ปัจจุบันมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในเอเชียด้วยกันมากขึ้นเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการส่งเสริมการศึกษานานาชาติในประเทศเอเชีย ทำให้เกิดอุปทานแรงงานฝีมือในภูมิภาคเพิ่มขึ้น 3) ขณะที่การย้ายถิ่นในอดีตเป็นในลักษณะการย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary migration) เป็นหลัก โดยมีการให้วีซ่าตามระยะเวลาในสัญญาจ้าง แต่ปัจจุบันหลายประเทศในเอเชียอนุญาตให้มีการย้ายถิ่นระยะยาวมากขึ้น รวมถึงการให้สถานะผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร ด้วยทำให้สร้างแรงจูงใจให้เกิดการย้ายถิ่นในกลุ่มแรงงานฝีมือเพิ่มขึ้น 4) ประเทศในเอเชียหลายประเทศเริ่มปรับเปลี่ยนวิธีการจ้างแรงงานฝีมือข้ามชาติจากการจ้างแบบชาวต่างชาติ (Foreign expat) ที่ให้สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย ค่าเล่าเรียนบุตรและอื่นๆ มาเป็นการจ้างแบบแรงงานท้องถิ่น (Local staff) มากขึ้น เนื่องจากอัตราค่าจ้างใกล้เคียงกับประเทศตะวันตก และมีการแข่งขันในตลาดแรงงานที่สูงขึ้นจากการเปิดตลาดให้กับแรงงานต่างชาติ (Hugo, 2014) แม้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวอาจไม่สร้างแรงจูงใจให้เกิดการย้ายถิ่นจากประเทศตะวันตกมายังเอเชียมากนัก แต่ก็ยังเพียงพอที่จะดึงดูดการย้ายถิ่นจากประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียเข้าสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วในภูมิภาคเดียวกัน 5) โครงสร้างประชากรของประเทศต่างๆ ในเอเชียมีความหลากหลาย โดยบางประเทศได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและมีสัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลง (เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์) แต่บางประเทศยังมีสัดส่วนประชากรวัยทำงานเพิ่มขึ้น (เช่น ฟิลิปปินส์ อินเดีย) บางประเทศมีปัญหาขาดแคลนแรงงานจำเป็นต้องนำเข้า

แรงงานต่างชาติ (เช่น ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน) ในขณะที่หลายประเทศมีอุปทานแรงงานล้นเกิน จนประสบปัญหาคนว่างงานหลายล้านคน (เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ อินเดีย เมียนมา) จากโครงสร้างประชากรที่แตกต่างกันนี้ ทำให้เกิดพัฒนาการของตลาดแรงงานในภูมิภาค (Regional labour market) ที่เชื่อมโยงระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานในภูมิภาคเอเชีย จนนำไปสู่การย้ายถิ่นระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน (Intra-regional migration) ที่เพิ่มขึ้นในระยะยาว

นโยบายการดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติ

กรอบแนวคิดด้านนโยบายในการดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติ

นโยบายการเข้าเมือง (Immigration policy) และเงื่อนไขการจ้างแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศเป็นผลมาจากกรอบแนวคิดที่แตกต่างกัน โดยบางประเทศอาจมีกรอบแนวคิดหลายแนวคิดผสมกัน กรอบแนวคิดหลักที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติ ได้แก่

1) แนวคิดเรื่องทุนมนุษย์ (Human capital approach) แนวคิดนี้เป็นพื้นฐานนโยบายเพิ่มจำนวนทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว โดยการนำเข้าแรงงานฝีมือต่างชาติและให้แรงงานฝีมือระดับสูงตั้งถิ่นฐานในประเทศเพื่อช่วยยกระดับการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ด้วยการให้สถานะ PR หรือแม้กระทั่งให้คนต่างด้าวโอนสัญชาติได้หากมีคุณสมบัติพิเศษ เช่น มีทักษะฝีมือระดับสูง หรือเป็นผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

2) แนวคิดเรื่องอุปสงค์ของตลาดแรงงาน (Labour-market needs approach) แนวคิดนี้เป็นพื้นฐานของนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางช่วง โดยการเปิดรับแรงงานฝีมือแบบระยะสั้น (Temporary admission) แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด โดยบางประเทศอาจให้นายจ้างเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจ้างแรงงานต่างชาติ แต่ในบางประเทศภาครัฐอาจเป็นผู้อนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าประเทศโดยอาจจัดทำข้อกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจน (Points-based immigration system) เช่น อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย โดยมีการให้คะแนนตามคุณสมบัติด้านการศึกษา อาชีพ รายได้ และความสามารถทางภาษา เป็นต้น

3) แนวคิดเรื่องการสร้างแรงจูงใจทางธุรกิจ (Business incentives approach) เน้นการอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุน และนักธุรกิจ เพื่อขยายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ บางประเทศอาจให้สถานะ PR กับนักลงทุนที่ลงทุนตามมูลค่าที่กำหนด หรือมีการจ้างงานคนท้องถิ่นจำนวนมาก เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา สิงคโปร์ แต่ภายหลังวิกฤตทางการเงินในสหรัฐฯ และยุโรปช่วงปี 2008 เป็นต้นมา หลายประเทศที่เคยเน้นหนักไปที่การให้ PR เช่น ออสเตรเลียและสิงคโปร์ ได้ให้น้ำหนักกับการเข้ามาอยู่ในประเทศแบบชั่วคราว (Temporary migration) มากขึ้น

4) แนวคิดเรื่องการดึงดูดนักศึกษาต่างชาติ (Academic-gate approach) เน้นการดึงดูดแรงงานฝีมือและนักศึกษานานาชาติให้เข้ามาศึกษาในประเทศนั้นๆ โดยหลายประเทศจะอนุญาตให้นักศึกษาต่างชาติอยู่ทำงานต่อได้หลังจบการศึกษา และอาจให้สถานะ PR กับผู้ที่มีทักษะพิเศษ (Special talent) ที่ตลาดแรงงานต้องการ โดยประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ เช่น สหรัฐฯ ออสเตรเลีย แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส รวมทั้งเอเชียบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น ต่างมีแนวคิดในลักษณะนี้ (Abella, 2006)

นโยบายการดึงดูดแรงงานฝีมือของประเทศในเอเชีย

แม้ว่าประเทศต่างๆ อาจมีกรอบแนวคิดในการรับแรงงานฝีมือต่างชาติที่แตกต่างกัน แต่มาตรการที่นำมาใช้เพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือมักประกอบด้วยมาตรการที่ผสมผสานกันในลักษณะดังนี้ ได้แก่ 1) การอำนวยความสะดวกเรื่องวีซ่าให้กับกลุ่มแรงงานฝีมือ โดยกำหนดประเภทวีซ่าสำหรับคนกลุ่มนี้เป็นพิเศษ ให้ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากแรงงานกลุ่มอื่น 2) การสำรวจตลาดแรงงาน (labour market test) หรือการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (Economic needs test) หากพบว่ามีการขาดแคลนแรงงานจริงก็จะอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ 3) การสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานฝีมือต่างชาติ โดยมีข้อกำหนดเรื่องค่าตอบแทนและเงื่อนไขการจ้างงานที่ตัดเทียมประเทศคู่แข่ง 4) การจัดตั้งกลไกเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานฝีมือต่างชาติหรือดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อดึงดูดคนกลุ่มนี้ 5) กำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาการทำงานขั้นต่ำ และข้อกำหนดเรื่องการเปลี่ยนนายจ้างที่เอื้อกับการจ้างแรงงานฝีมือต่างชาติ 6) การอนุญาตให้ครอบครัวและผู้ติดตามแรงงานฝีมือต่างชาติเข้าประเทศ และ 7) กำหนดเงื่อนไขการขอเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (PR) เพื่อให้แรงงานฝีมืออยู่ในประเทศระยะยาว (Lowell, 2008)

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกส่วนใหญ่มีมุมมองเชิงบวกต่อแรงงานฝีมือข้ามชาติ และมีนโยบายอำนวยความสะดวกให้แรงงานฝีมือข้ามชาติเดินทางเข้าประเทศได้โดยสะดวก โดยญี่ปุ่น มาเลเซีย ใต้หวัน เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ต่างมีนโยบายที่เอื้อให้แรงงานฝีมือต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ แต่อาจมีเงื่อนไขรายละเอียดที่ต่างกัน เช่น ญี่ปุ่นมีนโยบายให้แรงงานฝีมือสามารถต่ออายุวีซ่าและเปลี่ยนงานได้ และขยายเวลาการออกใบอนุญาตทำงานให้กับนักวิชาการและแรงงานวิชาชีพต่างชาติจาก 3 ปี เป็น 5 ปี ส่วนฮ่องกงได้จัดทำโครงการ Admission of Talents Scheme เพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือข้ามชาติที่มีคุณสมบัติด้านอายุ การศึกษา และประสบการณ์ตามข้อกำหนดให้เข้าฮ่องกงได้โดยไม่ต้องมีสัญญาจ้างงาน สำหรับมาเลเซียมีนโยบายเปิดให้แรงงานฝีมือต่างชาติเข้ามาทำงานในเกือบทุกสาขาอาชีพและได้จัดทำโครงการ Talent Corporation ใน พ.ศ. 2553 เพื่อลดปัญหาสมองไหลของชาวมาเลเซียเชื้อสายจีน และดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติควบคู่กันไปด้วย (ลักกรินทร์, 2559)

นโยบายเปิดตลาดแรงงานวิชาชีพของอาเซียน

สำหรับประเทศอาเซียนส่วนใหญ่มีนโยบายอำนวยความสะดวกให้แรงงานฝีมือต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังนี้ 1) นโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์และไทย ต้องการอำนวยความสะดวกให้กับนักธุรกิจและผู้บริหารจากต่างชาติ 2) นโยบายแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือด้วยการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติบางสาขาอาชีพเข้ามาทำงานในประเทศ เช่น บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซียลาว และเวียดนาม 3) พัฒนาและยกระดับเทคโนโลยีของประเทศ โดยสิงคโปร์และมาเลเซียต้องการดึงดูดนักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการและวิศวกร IT จำนวนมากจากต่างชาติ 4) ดำเนินการตามข้อผูกพันภายใต้ Mode 4 ของ GATS (General Agreement on Trade in Services) เรื่องการอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพและข้อตกลงทางการค้าต่างๆ ทั้งในกรอบทวิภาคี ภูมิภาคและพหุภาคี ซึ่งกำหนดให้เปิดตลาดแรงงานฝีมือเพิ่มขึ้น และ 5) ส่งเสริมธุรกิจบริการบางด้าน โดยเฉพาะนโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติในมาเลเซียและสิงคโปร์ โดยการให้มหาวิทยาลัยต่างชาติมาเปิดสาขาในประเทศ และดึงดูดนักวิชาการต่างชาติควบคู่กัน (Huguet, 2010)

นอกจากนี้ประเทศอาเซียนยังร่วมมือกันในการอบประชาคมอาเซียน เพื่อเปิดตลาดแรงงานวิชาชีพระหว่างกัน ตามแผนปฏิบัติการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ด้วย โดย AEC Blueprint ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี ซึ่งประกอบด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การอำนวยความสะดวกเรื่องการออกวีซ่าและใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานฝีมือของชาติอาเซียน การส่งเสริมความร่วมมือของ ASEAN University Network (AUN) โดยให้เกิดความคล่องตัวในการเดินทางระหว่างบุคลากรด้านการศึกษาและนักศึกษาในภูมิภาคเป็นต้นที่สำคัญ AEC Blueprint กำหนดให้ประเทศอาเซียนจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) สำหรับแรงงานวิชาชีพต่างๆ 8 สาขา ได้แก่ สาขาบริการทางวิศวกรรม ด้านการบริการทางสถาปัตยกรรม การบริการทางพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านทันตแพทย์วิชาชีพด้านการสำรวจ วิชาชีพด้านการบัญชีและบริการด้านการท่องเที่ยวและกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสำหรับวิชาชีพต่างๆ ซึ่งแนวทางการเปิดตลาดแรงงานวิชาชีพของอาเซียนนั้น สอดคล้องกับ Mode 4 ของ GATS ในเรื่องการให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Presence of Natural Persons) ซึ่งรวมถึงนักพ่อกำ นักธุรกิจ นักลงทุน พนักงานของบริษัทข้ามชาติ และแรงงานวิชาชีพด้วย ทั้งนี้องค์การกำกับดูแลในแต่ละประเทศจะมีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้กับผู้ประกอบวิชาชีพจากชาติอาเซียนที่เข้ามาทำงาน โดยผู้ประกอบวิชาชีพต้องผ่านกระบวนการเทียบเคียงคุณสมบัติ หรือยื่นขอสอบคุณสมบัติทางวิชาชีพนั้นๆ ในประเทศปลายทางด้วย (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา, 2556)

กรณีตัวอย่าง: นโยบายดึงดูดแรงงานที่มีทักษะจากต่างชาติ (Foreign talent policy) ของสิงคโปร์

ในบรรดาประเทศเอเชียด้วยกัน สิงคโปร์ถือเป็นต้นแบบการพัฒนานโยบายเพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือระดับสูงจากต่างชาติ จนประสบความสำเร็จในการนำทุนมนุษย์ดังกล่าวมาพัฒนาประเทศ อีกทั้งนโยบายของสิงคโปร์ก้าวหน้าถึงขนาดให้สถานะ PR หรือแม้แต่การเป็นพลเมืองสิงคโปร์กับแรงงานฝีมือต่างชาติบทความนี้จะขอสรุปรายละเอียดนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติของสิงคโปร์ เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษานโยบายที่อาจนำมาปรับใช้ในประเทศอื่นได้

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ชัดเจนและครอบคลุมกลุ่มแรงงานต่างๆ หลายประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศ โดยมีการพัฒนานโยบายเพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือจากต่างชาติมาเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องทุนมนุษย์ กรอบแนวคิดเรื่องการให้แรงจูงใจทางธุรกิจ และกรอบแนวคิดเรื่องการดึงดูดนักศึกษาต่างชาติผสมผสานกัน จนสามารถสร้างนโยบายกลไก และมาตรการต่างๆ เพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

สิงคโปร์เริ่มมีนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติตั้งแต่ครั้งหลังของคริสต์ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เนื่องจากเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนไม่สามารถพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศได้อย่างเพียงพอจึงมีนโยบายดึงดูดชนชั้นมัธยมจากต่างชาติ และจัดตั้งกลไกเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ดึงดูดชนชั้นมัธยมเหล่านี้ให้เข้าสู่สิงคโปร์อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ จนสามารถยกระดับการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและก้าวขึ้นเป็นประเทศที่มีรายได้สูงต่อมาในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 สิงคโปร์ได้พัฒนานโยบายเพื่อดึงดูดนักวิทยาศาสตร์ชั้นนำจากทั่วโลกให้เข้าสู่สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยต่างๆ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถทางด้านนวัตกรรม การดึงดูด Knowledge migrants จำนวนมากเหล่านี้เป็นแรงส่งให้นักศึกษาและนักวิจัยต่างชาติพากันหลั่งไหลเข้าสู่สถาบันการศึกษาของสิงคโปร์ จนทำให้สิงคโปร์สามารถพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดในหลายอุตสาหกรรม เช่น เทคโนโลยีชีวภาพและเทคโนโลยีดิจิทัล เป็นต้น สรุปแนวทางการบริหารจัดการแรงงานฝีมือข้ามชาติของสิงคโปร์ ได้ดังนี้

การแบ่งประเภทของแรงงานข้ามชาติ

สิงคโปร์แบ่งแรงงานข้ามชาติเป็นสี่กลุ่มใหญ่ตามประเภทของทักษะแรงงาน และกำหนดนโยบาย วีซ่าและใบอนุญาตทำงานที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1) แรงงานไร้ฝีมือ/กึ่งฝีมือซึ่งต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit: WP) เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดของแรงงานข้ามชาติในสิงคโปร์ส่วนใหญ่เป็นแรงงานก่อสร้าง แรงงานอุตสาหกรรมและแม่บ้าน นายจ้างต้องชำระค่าธรรมเนียม (Levy) และวางเงินค้ำประกัน (Security bond) ทางกรณีสั่งการควบคุมการนำเข้าแรงงานกลุ่มนี้อย่างเข้มงวด โดยจำกัดโควตานำเข้าในแต่ละปี ห้ามแรงงานนำครอบครัวเข้ามาในสิงคโปร์และห้ามแรงงานสตรีตั้งครรภ์ 2) แรงงานฝีมือระดับกลาง (S Pass) มีการจำกัดโควตานำเข้าแรงงานกลุ่มนี้ และนายจ้างต้องชำระค่าธรรมเนียม (Levy) การจ้างงาน แต่แรงงานกลุ่มนี้สามารถขอสถานะ PR ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด 3) แรงงานฝีมือขั้นสูง (Employment Pass: EP) เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่สิงคโปร์ต้องการเชิญชวนให้เข้ามาทำงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานวิชาชีพที่มีรายได้ขั้นต่ำเดือนละ 3,300 ดอลลาร์สิงคโปร์ นายจ้างไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการจ้างและไม่ต้องวางเงินค้ำประกันคนกลุ่มนี้ แรงงาน EP สามารถนำครอบครัวเข้ามาในสิงคโปร์ และสามารถขอสถานะ PR ได้ 4) แรงงานที่มีทักษะพิเศษ (Personalized Employment Pass: PEP) เป็นแรงงานกลุ่มใหม่ที่สิงคโปร์เริ่มใบอนุญาตขึ้นใน ค.ศ. 2007 คนกลุ่มนี้ไม่ต้องผูกติดกับนายจ้าง สามารถอยู่ในสิงคโปร์ได้ยาวนานหกเดือนหลังจากออกจากราชการ แต่คนกลุ่มนี้ต้องมีรายได้ขั้นต่ำเดือนละ 18,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (หากเป็นแรงงานประเภท EP ที่มีรายได้ 12,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ขึ้นไปก็สามารถขอเปลี่ยนสถานะมาเป็นแรงงาน PEP ได้) 5) นอกจากแรงงานทั้ง 4 กลุ่มแล้ว สิงคโปร์ยังออกวีซ่าประเภทใหม่คือ Entre Pass ใน ค.ศ. 2004 ให้กับผู้ประกอบการต่างชาติสำหรับธุรกิจ Start-up หรือธุรกิจที่เน้นนวัตกรรม ซึ่งมีทุนจดทะเบียนเพียง 50,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ โดยมีข้อกำหนดต่างๆ เช่น เป็นกิจการที่ทางการสิงคโปร์เห็นชอบ เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญา เป็นหุ้นส่วนสถาบันวิจัยหรือมหาวิทยาลัยในสิงคโปร์ และเป็นกิจการที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของสิงคโปร์ (Iwasaki, 2015)

กลยุทธ์ในการดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติ

สิงคโปร์ได้กำหนดกลยุทธ์เชิงรุกในการดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติ ตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ช่วงที่อังกฤษกำลังเตรียมคืนฮ่องกงให้กับประเทศจีน โดยริเริ่มโครงการ “Eminent Entrepreneurs/Professional Scheme” เพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือจากฮ่องกงให้ย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในสิงคโปร์ โดยเสนอให้สถานะ PR กับคนกลุ่มนี้ แต่ต่อมาได้ขยายกลุ่มเป้าหมายเป็นชาวต่างชาติอื่นๆ ด้วย ต่อมาใน ค.ศ. 1988 ได้ตั้งหน่วยงาน Singapore Talent Recruitment (STAR) Committee ซึ่งมีภารกิจหลัก 3 ด้าน คือดึงดูดและรักษาแรงงานฝีมือระดับสูงทั้งชาวต่างชาติและชาวสิงคโปร์ให้อยู่ในประเทศ ส่งเสริมให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของตลาดแรงงานฝีมือขั้นสูง และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติควบคู่กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศต่อมาในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นยุคก้าวกระโดดของอุตสาหกรรม IT สิงคโปร์ต้องการพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมและอิเล็กทรอนิกส์ จึงส่งเสริมให้แรงงานฝีมือต่างชาติเข้าสู่สิงคโปร์มากขึ้นอีก ใน ค.ศ. 1991 จึงตั้งหน่วยงาน International Manpower Program ภายใต้ Economic Development Board (EDB) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่วางแผนการพัฒนาประเทศ และจัดตั้ง Foreign Talent Unit ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีใน ค.ศ. 1995 นอกจากนี้ได้ปรับโครงสร้างกระทรวงแรงงานให้เป็น Ministry of Manpower เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดย Contact Singapore ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ Ministry of Manpower ทำหน้าที่ดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติและชาวสิงคโปร์ที่อยู่ในต่างประเทศให้ไปทำงานที่สิงคโปร์ โดยมีการจัดตั้งสำนักงานสาขาในต่างประเทศด้วย

นอกจากนี้เมื่อปี 1999 ทางการสิงคโปร์ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “Manpower 21: Vision of a Talent Capital” เพื่อพัฒนาให้สิงคโปร์เป็นเมืองหลวงแห่งทักษะ (Talent Capital) ที่สำคัญของโลก โดยมุ่งดึงดูดแรงงานฝีมือชั้นสูงจากทั่วโลก จนเป็นที่มาของวิชาประเภท PEP และโครงการ Global Investor Program (GIP) อีกทั้ง Financial Investor Scheme (FIS) โดยเสนอให้ PR กับนักลงทุนและผู้ประกอบการทั้งสองประเภทนี้โดยไม่ต้องทำงานในสิงคโปร์มาก่อน ขณะที่แรงงานประเภท EP และ PEP ต้องทำงานเป็นระยะเวลาหนึ่งจึงจะขอสถานะ PR ได้ (Ministry of Manpower, 1999) อย่างไรก็ตามในปี 2010 ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐฯ และยุโรปส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกชะลอตัว สิงคโปร์ได้เริ่มปรับลดมาตรการดึงดูดแรงงานฝีมือชาวต่างชาติลง โดยยกเลิกโครงการ FIS ในปี 2012 และเพิ่มเงื่อนไขสำหรับโครงการ GIP ให้เข้มงวดขึ้น

ในอดีตแรงงานฝีมือข้ามชาติในสิงคโปร์ส่วนใหญ่จะมาจากประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐฯ ยุโรป ออสเตรเลียและญี่ปุ่น แต่ปัจจุบันแรงงานฝีมือต่างชาติมีความหลากหลายมากขึ้น เนื่องจากสิงคโปร์มีนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือจากประเทศเอเชียด้วยกัน ด้วยการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่า การให้ทุนการศึกษาและทุนวิจัย การส่งผู้แทนรัฐบาลไปคัดเลือกแรงงานในสถาบันการศึกษาชั้นนำในต่างประเทศและการปรับโครงสร้างระบบภาษีและสวัสดิการเพื่อดึงดูดชาวต่างชาติ เป็นต้น โดยรัฐบาลจะออกวีซ่าทำงานระยะเวลายาวไม่เกินห้าปีให้และสามารถต่ออายุได้ (Chia, 2011) ปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ของสิงคโปร์จ้างแรงงานฝีมือต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่มาจากประเทศอาเซียน จีนและอินเดีย นอกจากนี้ในปี 2007 สิงคโปร์ได้ริเริ่มโครงการ Work Holiday Program สำหรับนักศึกษาต่างชาติหรือนักศึกษาจบใหม่อายุ 18-25 ปี จากบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐฯ ให้มาหาประสบการณ์ในสิงคโปร์ เพื่อเพิ่มโอกาสให้คนเหล่านี้กลับมาทำงานในสิงคโปร์ในอนาคต (Ministry of Manpower, 2016)

การดึงดูดผู้มีทักษะชั้นสูงจากต่างชาติในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นับตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา สิงคโปร์ได้มุ่งพัฒนาเทคโนโลยีระดับสูง โดยการกำหนดมาตรการเพื่อดึงดูดนักวิทยาศาสตร์และนักวิชาการระดับโลกให้มาทำงานในสิงคโปร์ เพื่อสร้างอุตสาหกรรมเชิงนวัตกรรม โดยมอบหมายให้ Agency for Science, Technology and Research (A*STAR) ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี 2002 ทำหน้าที่ดึงดูดบุคลากรดังกล่าว โดยสิงคโปร์สามารถดึงดูดนักวิทยาศาสตร์ชั้นนำระดับโลกนับร้อยคนจากกว่า 70 ประเทศให้มาทำงานวิจัยที่ Biopolis ซึ่งเป็นชุมชนวิทยาศาสตร์ด้านเทคโนโลยีชีวภาพ (Min, 2013) ผ่านมาตรการจูงใจในเรื่องที่อยู่อาศัย การศึกษา ค่าเดินทาง ทุนวิจัย โดยใช้ช่องทางต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น ติดต่อทางทามในงานประชุมวิชาการ ทำโครงการร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของสิงคโปร์กับต่างประเทศ ใช้ Head Hunters ติดต่อบุคคลเป้าหมาย และใช้ Social media เป็นเครื่องมือในการติดต่อ เป็นต้น

การพัฒนาสู่ความเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ

สิงคโปร์มีนโยบายมุ่งให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางการศึกษาระดับนานาชาติ โดยการดึงดูดนักวิชาการและนักวิจัยจากทั่วโลกให้เข้าสู่สถาบันการศึกษาของสิงคโปร์ โดยในปี 1998 ได้จัดทำโครงการ World Class Universities Program โดยชักชวนให้มหาวิทยาลัยต่างชาติที่มีชื่อเสียงอย่างน้อยสิบแห่ง ให้มาเปิดสาขาในสิงคโปร์ ต่อมาในปี 2002 ได้ขยายโครงการ Global Schoolhouse Initiative เพื่อดึงดูดนักศึกษาต่างชาติ โดยตั้งเป้าให้นักศึกษาต่างชาติจำนวน 150,000 คนในปี 2015 ส่งผลให้สัดส่วนนักศึกษาต่างชาติเพิ่มขึ้นจนสูงสุดที่ร้อยละ 18 ของนักศึกษา

ในสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดในปี 2010 แต่ในปี 2009 ได้มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายจากจำนวนตัวเลขมาเป็นคุณภาพของนักศึกษาต่างชาติ

สำหรับการดึงดูดนักวิชาการที่มีชื่อเสียงจากนานาชาติได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนสัดส่วนอาจารย์ชาวต่างชาติกลายเป็นบุคลากรส่วนใหญ่ของหลายสถาบัน เช่น Singapore Management University, Lee Kong Chian School of Medicine และ Lee Kuan Yew School of Public Policy เป็นต้น ส่วน Nanyang Technological University ก็ได้บรรจุอาจารย์และนักวิจัยชาวหนึ่งในสี่ที่เป็นชาวต่างชาติ จนในปี 2012 ชาวต่างชาติมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 32 ของเครือข่ายสถาบันวิจัยในสิงคโปร์ มาตรการเหล่านี้ช่วยส่งเสริมให้สิงคโปร์สามารถยกระดับมหาวิทยาลัยชั้นนำให้ไต่อันดับโลกได้อย่างรวดเร็ว เช่น Nanyang Technological University สามารถเลื่อนอันดับจากอันดับ 174 ของโลกในปี 2010 (Times Higher Education) มาเป็นอันดับ 61 ของโลกในปี 2014 (Iwasaki, 2015)

การปรับลดเป้าหมายแรงงานต่างชาติหลังวิกฤตการเงินโลก

ภายหลังวิกฤตทางการเงินในสหรัฐฯ และยุโรปตั้งแต่ปี 2008 เป็นต้นมา สิงคโปร์เริ่มกังวลเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและผลกระทบทางสังคมจากแรงงานต่างชาติที่หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศ เช่น การว่างงานของชาวสิงคโปร์ ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่พุ่งสูงขึ้น และปัญหาจราจร เป็นต้น นอกจากนี้ชาวสิงคโปร์ยังไม่พอใจที่แรงงานฝีมือต่างชาติบางกลุ่มได้รับอภิสิทธิ์มากกว่าชาวสิงคโปร์ เช่น นักวิชาการต่างชาติในมหาวิทยาลัย นอกจากสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐบาลแล้ว คนสิงคโปร์ยังไม่พอใจที่ชาวต่างชาติผู้มีสถานะ PR ไม่ต้องเข้ารับการเกณฑ์ทหารอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ทางการสิงคโปร์จึงเริ่มชะลอการรับแรงงานต่างชาติตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมา โดยกำหนดให้เพิ่มอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสำหรับผู้มีสิทธิ์ทำงานประเภท EP ส่วนนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติประเภท EP ต้องทำ market test โดยประกาศหาบุคลากรชาวสิงคโปร์ในเว็บไซต์เป็นเวลา 14 วัน หากไม่สามารถหาบุคลากรได้จึงจะสามารถจ้างชาวต่างชาติได้ มาตรการดังกล่าวทำให้อัตราการเติบโตของแรงงานต่างชาติทุกประเภทในสิงคโปร์ลดลงจากร้อยละ 7.6 ในปี 2011 เหลือร้อยละ 2.6 ในปี 2014 นอกจากนี้สิงคโปร์ยังเพิ่มข้อกำหนดในการขอรับสถานะ PR ทำให้ผู้ได้รับสถานะ PR ลดลงจาก 79,000 คนในปี 2008 เหลือเพียง 27,000–30,000 คนต่อปี ในช่วงปี 2010–2013 ในทางกลับกันทางการสิงคโปร์ได้มุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศมากขึ้น โดยการฝึกอบรมทักษะแรงงานผ่านโครงการ Skills Future Credit System โดยจัดสรรทุนการศึกษา/ฝึกอบรมให้ชาวสิงคโปร์ที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไปหัวละประมาณ 500 ดอลลาร์สิงคโปร์ตามความสมัครใจ (Iwasaki, 2015)

ไทยกับนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติ

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย ประเทศไทยไม่ได้มีนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติในเชิงรุก ดังเช่น สิงคโปร์ ฮองกง ญี่ปุ่นและจีน แต่ไทยเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานฝีมือต่างชาติด้วยมุมมองแบบ Business incentives approach ที่ต้องการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และอนุญาตให้แรงงานฝีมือในสาขาที่ขาดแคลน เช่น อาจารย์สอนภาษา ผู้เชี่ยวชาญด้าน IT สามารถเข้ามาทำงานได้จากกรอบแนวคิดแบบ market needs approach นอกจากนี้ไทยยังมีโครงการสมองไหลกลับ (Reverse brain drain)

ที่ต้องการให้แรงงานวิชาชีพไทยในต่างประเทศเดินทางกลับไทย หรือมาร่วมในโครงการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศไทย จากมุมมองแบบ Human Capital Approach สรุปมาตรการต่างๆ ของไทยได้ ดังนี้

นโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 อนุญาตให้นักธุรกิจต่างชาติสามารถเดินทางมาไทยเพื่อสำรวจเส้นทางในการทำธุรกิจ โดยออกวีซ่าอายุไม่เกิน 6 เดือน ส่วนกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะได้สิทธิประโยชน์หลายประการ ซึ่งรวมถึงการจ้างแรงงานฝีมือต่างชาติได้ตามความจำเป็น ส่วนใหญ่จะเป็นนักลงทุน ช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ และช่างเทคนิค โดยไม่ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขเขตแดนการจ้างแรงงานต่างด้าว¹ นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ยังจัดตั้งศูนย์บริการ One-stop service center เพื่ออำนวยความสะดวกในการต่ออายุวีซ่าและใบอนุญาตทำงานสำหรับคนต่างด้าวอีกด้วย จากสถิติ พบว่าแรงงานฝีมือต่างด้าวมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุนนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 40,861 คน เมื่อเดือนธันวาคม 2557 กว่าครึ่งหนึ่ง (20,601) มาจากญี่ปุ่น ที่เหลือมาจากประเทศเอเชียเป็นหลัก เช่น จีน อินเดีย ไต้หวัน และเกาหลีใต้ตามลำดับ (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558)

การออกใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานฝีมือต่างชาติ

สำหรับแรงงานฝีมือต่างชาติอื่นๆ ที่มีได้ทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สามารถทำงานได้ตามมาตรา 9 ประเภททั่วไป ตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ส่วนใหญ่เป็นผู้จัดการ อาจารย์สอนภาษา นักธุรกิจ ช่างเทคนิคและแรงงานวิชาชีพต่างๆ โดยทางการไทยจะออกใบอนุญาตทำงานให้คราวละไม่เกินสองปีและสามารถต่ออายุได้ครั้งละไม่เกินสองปี แรงงานฝีมือกลุ่มนี้มีจำนวน 100,943 คน เมื่อเดือนธันวาคม 2557 ส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติญี่ปุ่น จีน ฟิลิปปินส์ อังกฤษ อินเดีย สหรัฐฯ และเกาหลีใต้ตามลำดับ ทั้งนี้มีการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสำหรับแรงงานประเภทนี้ด้วยโดยมีอัตรา 25,000–50,000 บาท ตามสัญชาติของแรงงานฝีมือนั้นๆ²

นโยบายส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติ

อีกนโยบายหนึ่งซึ่งส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือต่างชาติเข้ามายังประเทศไทย คือ นโยบายส่งเสริมการศึกษานานาชาติ นโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนและไหลเวียนความรู้ทางวิชาการและเทคโนโลยีขั้นสูง (Brain exchange and brain circulation) โดยสถาบันการศึกษาของไทยมักจะร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่างประเทศในการเปิดหลักสูตรร่วมกัน เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่ได้มีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสาขาของมหาวิทยาลัยต่างประเทศในประเทศไทย ดังเช่นสิงคโปร์ และมาเลเซีย ในปี 2010 ไทยมีนักศึกษาต่างชาติจำนวน 19,052 คน มากเป็นอันดับหกของเอเชีย รองจากจีน ญี่ปุ่น มาเลเซีย เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ตามลำดับ (Hugo, 2014) โดยใน พ.ศ. 2557 ไทยมีโรงเรียนนานาชาติจำนวน 138 โรงเรียน และมหาวิทยาลัยที่มีหลักสูตรนานาชาติ

¹ การจ้างแรงงานต่างด้าวนั้น โดยทั่วไปนายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้หนึ่งคนต่อทุนจดทะเบียนทุก 2 ล้านบาท แต่ละบริษัทไม่เกิน 10 คน หรือร้อยละ 3 ของพนักงานประจำ

² ตารางเงินได้ท้ายคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 777/2551 ลงวันที่ 25 พ.ย. 2551 ตามหลักเกณฑ์ข้อ 2.1 (2) เรื่องการขอใบอนุญาตทำงาน คนต่างด้าวระดับฝีมือ/ชำนาญการ

ของรัฐ 64 แห่ง ของเอกชน 39 แห่ง และโรงเรียนอาชีวศึกษาที่มีหลักสูตรนานาชาติ 11 แห่ง นักศึกษาต่างชาติในสถาบันอุดมศึกษาของไทยส่วนใหญ่ มาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน เมียนมา เวียดนาม ลาว เกาหลีใต้ กัมพูชา เป็นต้น (กลุ่มงานส่งเสริมธุรกิจบริการ 2, 2557)

โครงการสมองไหลกลับ (Reverse Brain Drain)

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ถือเป็นนโยบายประเภทการย้ายถิ่นกลับ (Return Migration Policy) ประเภทหนึ่งที่มองว่าชาวไทยโพ้นทะเลที่เป็นแรงงานวิชาชีพ เป็นทุนมนุษย์ที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงต้องสร้างสายสัมพันธ์และแรงจูงใจเพื่อให้กลับมาช่วยพัฒนาประเทศในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง โดยอาจเป็นการกลับมาชั่วคราว (Temporary return) หรือร่วมโครงการวิจัยด้านนวัตกรรมต่างๆ โครงการนี้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2533 โดยสำนักงานที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (OSTC) กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และมูลนิธิดำรงลัทธิพิพัฒน์ ร่วมกันจัดตั้งสมาคมนักวิชาชีพไทยในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา (ATPAC) สมาคมนักวิชาชีพไทยในญี่ปุ่น (ATPIJ) และสมาคมนักวิชาชีพไทยในยุโรป (ATPER) เพื่อให้เกิดการพบปะและร่วมมือกันระหว่างนักวิชาชีพไทยทั้งในและต่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ 1) เกิดการผลักดันและสร้างเทคโนโลยีที่จำเป็นขึ้นในประเทศไทย 2) เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีกับหน่วยงานของไทย และ 3) ดึงดูดนักวิชาชีพไทยในต่างประเทศให้กลับมาทำงานในไทย โดยโครงการนี้จะสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วยมาตรการ ดังนี้ 1) ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย (ทุนวางแผนพัฒนาโครงการหลัก หรือ Planning Grant และทุนเริ่มโครงการหลัก หรือ Project Initiation Grant) และ 2) ส่งเสริมสรรหาและสนับสนุนนักวิชาชีพไทยในต่างประเทศให้กลับมาทำงานกับภาครัฐ หรือเอกชนในไทยประกอบด้วยโครงการกลับมาปฏิบัติงานประจำภาครัฐประเภททั่วไป และโครงการกลับชั่วคราวเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

จากนโยบายข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยไม่ได้มีนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติอย่างชัดเจน แต่มีนโยบายอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานฝีมือต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย เพื่อส่งเสริมการลงทุนและแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานฝีมือในประเทศ ทำให้จำนวนแรงงานฝีมือต่างชาติที่เข้ามาทำงานในไทยมีจำนวนไม่มากนัก คือประมาณหนึ่งแสนกว่าคนเทียบกับแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวเป็นล้านคน หรือกำลังแรงงานในประเทศกว่าสามสิบล้านคน ดังนั้นหากประเทศไทยต้องการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้หลุดพ้นจากประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ก็อาจจำเป็นต้องพัฒนามุมมองเพื่อการสร้างทุนมนุษย์ที่เป็นแรงงานฝีมือขั้นสูงทั้งคนไทยและคนต่างชาติ เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของประเทศ โดยอาจเรียนรู้นโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือของสิงคโปร์และประเทศเอเชียอื่นๆ เช่น การกำหนดประเภทใบอนุญาตทำงานของแรงงานที่มีทักษะระดับสูงให้มีระยะเวลาการจ้างงานยาวกว่าแรงงานกลุ่มอื่น การส่งเสริมไทยให้เป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติอย่างแท้จริง โดยดึงดูดให้สถาบันการศึกษาชั้นนำจากต่างประเทศมาตั้งสาขาในประเทศไทย และดึงดูดนักวิชาการและนักวิจัยชั้นนำให้มาทำงานในประเทศ อีกทั้งอนุญาตให้นักศึกษาต่างชาติบางสาขาสมาารถทำงานได้หลังจบการศึกษา โดยเฉพาะในสาขาที่ขาดแคลนแรงงาน เป็นต้น

สรุป

การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเป็นปรากฏการณ์สำคัญหนึ่งที่เกิดขึ้นและเติบโตอย่างรวดเร็วในเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ แม้แรงงานฝีมือจากประเทศกำลังพัฒนาจะมุ่งไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นหลัก แต่ในภูมิภาคเอเชียเองก็กำลังทวีความสำคัญขึ้นมาเรื่อยๆ มีปัจจัยหลายประการที่เอื้อต่อการเติบโตของแรงงานฝีมือข้ามชาติในเอเชีย อาทิ การเข้าสู่สังคมวัยชรา การขาดแคลนแรงงานฝีมือในหลายประเทศ และนโยบายที่เปิดกว้างมากขึ้นของประเทศต่างๆ โดยบางประเทศมีนโยบายเชิงรุกเพื่อดึงดูดแรงงานฝีมือระดับสูง และแรงงานที่มีทักษะพิเศษเพื่อยกระดับการพัฒนาประเทศ ซึ่งสิงคโปร์เป็นประเทศต้นแบบการบริหารแรงงานต่างชาติที่มีนโยบายเชิงรุกที่ชัดเจน โดยนโยบายดึงดูดแรงงานฝีมือต่างชาติเป็นยุทธศาสตร์สำคัญอันหนึ่งในการพัฒนาประเทศของสิงคโปร์ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ส่วนประเทศไทยมีนโยบายในลักษณะตั้งรับ คือเปิดให้แรงงานฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศ แต่ไม่ได้วางนโยบายการเข้าเมือง (Immigration policy) และการจ้างแรงงานฝีมือต่างชาติจากมุมมองของการสร้างทุนมนุษย์ เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ไทยจึงควรนำนโยบายของสิงคโปร์บางด้านมาปรับใช้ เช่น นโยบายวีซ่า นโยบายดึงดูดผู้มีทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มงานส่งเสริมธุรกิจบริการ2 สำนักงานส่งเสริมธุรกิจบริการและโลจิสติกส์การค้า. (2557). *ธุรกิจบริการการศึกษานานาชาติ*. สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2558, จาก http://www.ditp.go.th/contents_attach/85967/85967.pdf
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา.(2556).*การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพเข้าสู่ตลาดแรงงานตามมาตรฐานอาเซียน*. กรุงเทพฯ: ITD.
- ลักกรินทร์ นิยมศิลป์. (2559). แรงงานวิชาชีพต่างด้าว: มุมมองเชิงเปรียบเทียบการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในไทยกับอาเซียน, ในพิทยา เรือนแก้ว, สุภางค์ จันทวนิช,ฉันทนา บรรพ และศิริโชติ หวันแก้ว (บรรณาธิการ), *ไทยต่างด้าว ท้าวต่างแดน: สังคมวิทยาของชีวิตข้ามพรมแดน* (หน้า 173–192). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (ม.ป.ป.) *โครงการสมองไหลกลับ*. สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2559, จาก <http://thaisam.nectec.or.th/htmlweb/tsnmeeting/pdf/7.pdf>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2558). *วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2557*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน
- Abella, M. (2006). *Global Competition for Skilled Workers*. In *Competing for Global Talent*, edited by Kuptsch, C., & Pang, E. F. (pp 11–32). Geneva: ILO.
- Abella, M., & Ducanes, G. (2012). *The Migration of Professionals in an Integrating East Asia. Engaging East Asian*. In *Engaging East Asian Integration: States, Markets and the Movement of People*, (pp 160–190). Singapore: ISEAS Publishing.
- Chia, S.Y. (2011). *Free Flow of Skilled Labour in the AEC*. In Urata, S. and M. Okabe (eds.), *Towards a Competitive ASEAN Single Market: Sectoral Analysis*. ERIA Research Project Report 2010–03 (pp. 205–279) Jakarta: ERIA.
- Dumont, J. C., & Lemaître, G. (2005). Counting immigrants and expatriates in OECD countries.: a new perspective”, *OECD, Social, Employment and Migration Working papers* 25, Paris: OECD.

- Dunnewijk, T. (2008). Global Migration of the Highly Skilled: A Tentative and Quantitative Approach. *UNU-MERIT Working Paper Series* 70. Maastricht: United Nations University
- Hugo, G. (2014,). *High Skilled Migration to Asian Nations*. Paper presented at the US National Academies Board on Science, Technology and Economic Policy Conference on Global High Skilled Immigration Policy, Keek Center, Washington D.C.
- Huguet, J. W. (2010,). *Linking international migration and development in Asia*. Paper presented at Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Workshop on Strengthening National Capacities to Deal with International Migration, Bangkok, Thailand.
- Iwasaki, K. (2015). Singapore's Strategies FOR Attracting Highly-Skilled Foreign Human Resources: How Does Singapore's Recruit Foreign Talent? *RIM Pacific Business and Industries* XV(56). Retrieved from <https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/english/periodical/rim/2015/56.pdf>
- Lowell, L. (2008). "Highly Skilled Migration". In World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. Geneva: IOM.
- Min, C. Y. (2013,). A home for world's best scientists. *The Straits Times*. Retrieved from <http://www.straitstimes.com/singapore/a-home-for-worlds-best-scientists>
- Ministry of Manpower. (1999). *Ministry of Manpower Press Release 31 Aug 1999: Launch of Manpower 21 Plan*. Retrieved from National Archives of Singapore: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view--html?filename=1999083105.htm>
- Ministry of Manpower. (2016). Eligibility for Work Holiday Programme. Retrieved from Ministry of Manpower: <http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-holiday-programme/eligibility>
- United Nations (2013). *International Migration Report 2013*. New York: Population Division, DESA, United Nations