

นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานต่างชาติ: กรณีศึกษาการเข้าเมืองและว่าจ้างงานของไต้หวัน

International Migration Policy of Foreign Workers: A Case Study of Immigration and Employment in Taiwan

สุทธิพร บุญมาก (Suttiporn Bunmak)¹
พนิดา เชาว์พาณิชย์เจริญ (Phanida Chaophanitcharoen)²

บทคัดย่อ

แรงงานต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของตลาดแรงงานไต้หวัน ตั้งแต่ ค.ศ. 1992 เนื่องจากรัฐบาลไต้หวันอนุญาตให้กิจการนายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ในบทความวิจัยนี้นักวิจัยต้องการทำความเข้าใจต่อนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศสำหรับแรงงานต่างชาติของรัฐบาลไต้หวัน โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของรัฐบาลไต้หวันที่มีต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานไต้หวัน ซึ่งมีหน่วยวิเคราะห์ในระดับมหภาค ผลการศึกษาพบว่า นโยบายว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติของรัฐบาลไต้หวันอยู่ภายใต้เครื่องมือทางด้านอุปสงค์ ทั้งแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิและแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิ ซึ่งกิจการนายจ้างต้องเป็นผู้ร้องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่อยู่ภายนอกตลาดแรงงานต่อรัฐบาลไต้หวัน อย่างไรก็ตาม ความต้องการใช้แรงงานต่างชาติของกิจการนายจ้างในระดับจุลภาคอยู่ภายใต้เงื่อนไขผลประโยชน์ในระดับมหภาคของชาติ ประกอบกับรัฐบาลไต้หวันอาศัยเครื่องมือทางด้านอุปสงค์สำหรับการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงน้อยกว่าแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวัน ทั้งนี้ รัฐบาลไทย

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาการบริหารและพัฒนาชุมชน หน่วยวิจัยการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อพัฒนาสังคมในภาคใต้ของประเทศไทย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, e-mail: sutipom@tsu.ac.th

² อาจารย์ประจำสาขาภาษาจีน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, e-mail: napple_xu@hotmail.com

ควรออกแบบนโยบายแรงงานต่างชาติภายใต้เครื่องมือทางด้านอุปสงค์อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะ แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงให้เป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

คำสำคัญ: นโยบาย, การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ, แรงงานต่างชาติ, การเข้าเมือง, การว่าจ้างงาน, ไต้หวัน

Abstract

The foreign workers had played a key part in Taiwan labour market since year 1992 which is derived from a permission from Taiwan government for the employers to hire the foreign workers. In this article, a researcher would like to get understanding about the Taiwan government's international migration policy of foreign workers by using a qualitative case study methodology to analyze an international migration policy of foreign workers for Taiwan government which impacts an immigration and employment of foreign workers in Taiwan's labour market at a macro level. Based on the study, it was found that this policy is under a demand-driven system comprised low-skilled or semi-skilled foreign workers in secondary labour market, as well as highly skilled foreign workers in primary labour market, in which an employer has to apply for a requisition to Taiwan 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, Taiwan government with a demand-driven system for immigration and employment of highly skilled foreign workers is more flexible than low-skilled or semi-skilled foreign workers to attract those highly skilled foreign workers into Taiwan's labour market. Hence, Thai government should develop a foreign workers policy under

demand-driven system, especially for a highly skilled foreign labour in a primary market in order to attract those highly skilled foreign workers to support an economic development of Thailand accordingly.

Keywords: policy, International migration, foreign worker, immigration, employment, Taiwan

1. บทนำ

สถานการณ์และแนวโน้มการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศหรือแรงงานต่างชาตินั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกในกระบวนการเปลี่ยนแปลงและเชื่อมโยงตลาดเศรษฐกิจผสมผสานรวมกันมากขึ้น ทำให้ผู้ย้ายถิ่นแรงงานจำนวนมากจากประเทศต้นทางหนึ่งสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศปลายทางมากขึ้น ปัญหาความขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางในระดับมหภาคเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญต่อการเปิดรับแรงงานต่างชาติ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในแต่ละประเทศปลายทางมีสิทธิที่จะกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาตินในตลาดแรงงานของประเทศตนเอง การให้สิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาตินในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางเป็นนโยบายในระดับมหภาคที่รัฐบาลกำหนดเพื่อควบคุมดูแลอุปสงค์และอุปทานแรงงานที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงานของประเทศตนเอง นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติดำเนินการด้วยการเข้าเมืองและว่าจ้างงานเป็นสิ่งที่ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากนโยบายดังกล่าวมีผลต่อโอกาสของการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติจากประเทศต้นทางเข้าไปทำงานในประเทศปลายทางที่อาจจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือการกีดกันต่อแรงงานผู้ย้ายถิ่นในระดับจุลภาค

ได้หันประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจระบบอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีจากที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาก้าวมาสู่ประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าจนถูกเรียกว่าหนึ่งในสี่เสือเศรษฐกิจแห่งเอเชีย (Four Asian Tigers) ผลลัพธ์ของความสำเร็จทางเศรษฐกิจได้หันอย่างหนึ่ง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานได้หัน ซึ่งรัฐบาลได้หันต้องกำหนดนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานได้หันใน ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) นโยบายนี้ จึงมีบทบาทสำคัญต่อกระแส

และแนวโน้มการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติจำนวนมากเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวัน โดยเฉพาะ แรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำ (Low-Skilled) หรือกึ่งมีทักษะ (Semi-Skilled) เพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานไต้หวันระยะสั้น ที่เรียกว่า แรงงานต่างชาติชั่วคราว (Temporary Foreign Worker) หรือแรงงานตามสัญญาจ้าง (Guest-Worker) แรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานไต้หวัน จึงมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นตลอด จาก 314,034 คน ใน ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) เพิ่มขึ้น 706,850 คน ใน ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) (Ministry of Labour Republic of China (Taiwan), 2019) ซึ่งหมายความว่าไต้หวันมีแรงงานต่างชาติ ร้อยละ 3 ของจำนวนประชากร ไต้หวัน³ หรือแรงงานต่างชาติ 1 คน ต่อคนไต้หวัน 33 คน นอกจากการย้ายถิ่นแรงงาน ระหว่างประเทศสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะแล้ว ในปัจจุบัน ไต้หวันยังมีนโยบายการย้ายถิ่นสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง (Highly Skilled) โดยเฉพาะ นโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติของไต้หวันมีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง อยู่ตลอดเวลาตามบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นโยบายการย้ายถิ่นแรงงาน ต่างชาติในตลาดแรงงานไต้หวันจึงมีความน่าสนใจ เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวัน เนื่องจากไต้หวันเป็นหนึ่งในประเทศปลายทางที่สำคัญ ของประเทศต้นทางในประชาคมอาเซียน รวมถึงประเทศไทย เนื่องจากมีกระแสแรงงาน ไทยเข้าไปทำงานในไต้หวันตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นแรงงานไทยที่เข้าไปทำงาน ในประเทศปลายทางมุ่งให้ความสนใจต่อแบบแผนการย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศ ได้แก่ คุณลักษณะของแรงงานไทย เหตุผลของการย้ายถิ่นแรงงาน กระบวนการย้ายถิ่นแรงงาน และผลลัพธ์ของการย้ายถิ่นแรงงาน (ศุภฤทัย วัฒน, 2562ก) ซึ่งมีการศึกษาเกี่ยวกับแรงงาน ไทยในต่างประเทศ ได้แก่ ฮองกง (Sek-Hong & Lee 2000; Hewison 2004); มาเลเซีย (ภัทรพร สมันตรัฐ 2560 สุทธิพร บุญมาก 2556 สุทธิพร บุญมาก และมูท่าหมัด สาแลบิง 2560 วรรณภา ก้องพลานนท์ 2559 มะคาโอ๊ะ ปูเตะ และเกาซัน เจ๊ะแหว 2554) เกาหลีใต้ (มนตรา ศรีเสน, 2562; Kang 2000); สิงคโปร์ (Wong 2000; Kitiarsa 2006); บรูไน

³ ใน ค.ศ. 2018 ไต้หวันมีประชากร 23,588,932 คน (National Statistics of Taiwan, 2019)

(Chomchai 2000); ไต้หวัน (คุษฎี อายุวัฒน์ สุกัญญา เอมอัมมธรรม และอภิศักดิ์ ชีระวิสิษฐ์, 2553; Laodumrongchai 2000; Tsay 2002); ญี่ปุ่น (สุทิน สายสงวน, 2551 Chunjitkaruna 2000; Nagayama 2000; Ruenkaew 2002; Suriya & Kitiarsa 2005) งานวิจัยที่ผ่านมาสร้างองค์ความรู้ที่สำคัญต่อสถานการณ์แรงงานไทย สาเหตุของการตัดสินใจไปทำงาน กระบวนการย้ายถิ่น ชีวิตความเป็นอยู่และการปรับตัว และผลลัพธ์ของการย้ายถิ่นแรงงานในประเทศปลายทาง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาดังกล่าวได้สร้างองค์ความรู้ให้แก่การย้ายถิ่นแรงงานไทยในต่างประเทศโดยเฉพาะ การศึกษาในระดับจุลภาคที่มีหน่วยในการวิเคราะห์ปัจเจกบุคคลหรือผู้ย้ายถิ่น ในขณะที่องค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศสำหรับแรงงานต่างชาติ ซึ่งเป็นการศึกษาในระดับมหภาคยังมีองค์ความรู้ค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะนโยบายของกลุ่มประเทศปลายทางที่สำคัญต่อกระแสการย้ายถิ่นแรงงานไทย

การเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติของไต้หวัน จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติของแหล่งประเทศต้นทางโดยเฉพาะ สำหรับประเทศไทย เพื่อสนับสนุนส่งเสริมแรงงานไทยให้เข้ามาทำงานในไต้หวัน ในทางตรงกันข้าม การเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลประเทศปลายทางที่มีกระแสการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะ รัฐบาลไทยที่มีกระแสการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติจากประเทศในประชาคมอาเซียน เพื่อออกแบบนโยบายที่เหมาะสมต่อการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานไทย ในบทความวิจัยนี้มีคำถามวิจัย คือ “นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติเพื่อเข้าเมืองและว่าจ้างงานในตลาดแรงงานไต้หวันเป็นอย่างไร” เนื่องจากไต้หวันเป็นประเทศปลายทางของการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติที่สำคัญของกลุ่มประเทศประชาคมอาเซียนและประเทศไทยที่มีแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในตลาดแรงงานไต้หวันเป็นจำนวนมาก ประกอบกับรัฐบาลไต้หวันอาศัยนโยบายนี้ควบคุมการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือที่มีทักษะเป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่งมีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ รวมถึงปัจจุบัน รัฐบาลไต้หวันมีนโยบายการย้ายถิ่นสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงโดยเฉพาะ บทความวิจัยนี้จึงสามารถช่วยสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับเงื่อนไขในระดับมหภาคที่มีต่อการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติสำหรับประเทศปลายทาง

2. วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของรัฐบาลไต้หวันที่มีต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานไต้หวัน

3. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์นโยบายว่าด้วยการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติของรัฐบาลไต้หวันในฐานะประเทศปลายทางที่เปิดรับแรงงานต่างชาติ ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพสามารถช่วยให้เข้าถึงความเป็นจริงของนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของไต้หวันในฐานะผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ประกอบกับการวิจัยครั้งนี้ต้องการวิเคราะห์นโยบายศึกษา (Policy Study) ที่มีหน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับมหภาค (Macro Level) ของไต้หวันที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมือง และการว่าจ้างงานสำหรับแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศ ซึ่งมีความสอดคล้องกับกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา ที่ให้ความสำคัญในการอธิบายกระบวนการทางสังคม และแบบแผนพฤติกรรมทางสังคม

แหล่งข้อมูลในการศึกษา การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้อาศัยแหล่งข้อมูลทุติยภูมิเป็นสำคัญ ได้แก่ ข่าวสาร ข้อมูลสถิติ เอกสารกฎหมายที่มีการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมือง การพำนักราชการอยู่ในประเทศ และการว่าจ้างงานของแรงงานต่างชาติในไต้หวัน เพื่อวิเคราะห์แบบแผนนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของไต้หวัน การวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้อาศัยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แบบอุปมาน (Induction) ที่ไม่ได้กำหนดโครงสร้างกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์เนื้อหาล่วงหน้า ซึ่งเป็นกระบวนการนำข้อมูลทุติยภูมิจัดการให้เป็นระเบียบเพื่อค้นหาแบบแผนของนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานไต้หวัน และวิเคราะห์เปรียบเทียบแบบแผนนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของไต้หวันภายในกรณีศึกษา (Within Case Study) เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของแบบแผนนโยบายของรัฐบาลไต้หวันที่มีต่อกลุ่มแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือที่มีทักษะกับกลุ่มแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง

4. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาในบทความนี้ ผู้เขียนขอนำเสนอนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่มีต่อบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองได้หวั่นให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานได้หวั่น เพื่อตอบคำถามว่านโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติดังกล่าวของได้หวั่นเป็นอย่างไร เพื่อให้ทราบว่ารัฐบาลได้หวั่นมีเงื่อนไขในระดับมหภาคที่มีต่อการให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานในตลาดแรงงานได้หวั่นสำหรับแรงงานต่างชาติดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนนำเสนอใน 2 ประเด็น ได้แก่ (1) นโยบายว่าด้วยการเข้าเมืองเพื่อควบคุมการนำเข้าแรงงานต่างชาติดังกล่าว (2) นโยบายว่าด้วยการว่าจ้างงานเพื่อควบคุมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวในตลาดแรงงานได้หวั่น โดยมีรายละเอียดของผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

4.1 นโยบายว่าด้วยการเข้าเมือง ชาวต่างชาติที่ไม่ใช่พลเมืองของได้หวั่นที่ต้องการเข้าเมืองต้องขอรับสิทธิเข้าเมืองด้วยการตรวจลงตราหรือวีซ่าจากกระทรวงการต่างประเทศได้หวั่น ในขณะที่ชาวต่างชาติที่ต้องการพำนักอาศัยอยู่ในได้หวั่นระยะยาวกว่าสิทธิเข้าเมืองตามการตรวจลงตราต้องขอรับสิทธิว่าด้วยพำนักอาศัยอยู่ชั่วคราวในได้หวั่นจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทยได้หวั่น ในขณะที่ ชาวต่างชาติที่ต้องการเข้าเมืองมาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานได้หวั่นต้องขอรับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงานได้หวั่น ทั้งนี้ แรงงานต่างชาติดังกล่าวที่ต้องการเข้าเมืองด้วยวัตถุประสงค์เพื่อทำงานในตลาดแรงงานได้หวั่น จึงต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิต่อหน่วยงานรัฐบาลได้หวั่นใน 3 ระบบ คือ 1) การตรวจลงตราเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมือง 2) ใบอนุญาตทำงานเพื่อขอรับสิทธิทำงานในประเทศ และ 3) การขอพำนักอาศัยอยู่ต่อในประเทศเพื่อขอรับสิทธิพำนักอาศัยเป็นการชั่วคราวในประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 การตรวจลงตราหรือวีซ่า (Visa) ชาวต่างชาติทุกคนที่ไม่ใช่พลเมืองได้หวั่นที่ต้องการเข้าเมืองต้องได้รับอนุมัติในการตรวจลงตราหรือวีซ่าตามวัตถุประสงค์ของการเข้าเมืองที่แตกต่างกัน รัฐบาลได้หวั่นกำหนดการตรวจลงตราเป็น 7 ประเภท ได้แก่ 1) นักท่องเที่ยว 2) การเยี่ยมญาติ 3) นักธุรกิจ 4) ลูกจ้าง 5) ผู้เข้าร่วมประชุมหรืออินทราการ 6) นักเรียน และ 7) ลูกเรือขนส่งสินค้า ทั้งนี้ แรงงานต่างชาติดังกล่าวที่เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานได้หวั่น จึงต้องได้รับสิทธิเข้าเมืองด้วยการตรวจลงตราประเภทลูกจ้างตามวัตถุประสงค์ในการเข้าเมืองเพื่อว่าจ้างงาน ณ สำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทเป กระทรวงการ

ต่างประเทศไต้หวัน โดยต้องแสดงหลักฐานการว่าจ้างงานที่ออกจากกระทรวงแรงงานไต้หวัน ตั้งแต่อยู่ในประเทศต้นทางของตนเอง เพื่อยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองตามวัตถุประสงค์ ในการเข้าเมืองเพื่อว่าจ้างงาน อย่างไรก็ตาม การตรวจลงตราประเภทลูกจ้างของรัฐบาล ไต้หวันไม่ได้จำแนกประเภทแรงงานต่างชาติระหว่างระดับทักษะสูงและระดับทักษะต่ำ หรือก็มีทักษะโดยเฉพาะ

4.1.2 ใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) รัฐบาลไต้หวันอาศัยการบริหาร จัดการแรงงานต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานไต้หวัน ด้วยใบอนุญาตทำงาน ซึ่งเป็นเครื่องมือในการควบคุมและดูแลชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงาน ในตลาดแรงงานไต้หวันด้วยกฎหมายพระราชบัญญัติการว่าจ้างงาน (Employment Service Act; ESA) ตั้งแต่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) และมีการปรับปรุงจนถึง ปัจจุบัน รัฐบาลไต้หวันจำแนกใบอนุญาตทำงานออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ แรงงานต่าง ชาติระดับทักษะต่ำหรือก็มีทักษะ และแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงโดยเฉพาะ ดังนี้

(1) ใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือ ก็มีทักษะ ที่เรียกว่า “Employment Pass Card” ซึ่งเป็นใบอนุญาตรูปแบบดั้งเดิม ที่รัฐบาลออกให้แก่แรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานเป็นลูกจ้างในกิจการนายจ้าง ของตลาดแรงงานหัตถิยกรรม ประเภทระดับทักษะต่ำหรือก็มีทักษะ ตามที่บทบัญญัติในมาตรา 46 ของ ESA ตั้งแต่ ค.ศ. 1992 ที่รัฐบาลไต้หวันเริ่มมีนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติ เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวัน ทั้งนี้ ในปัจจุบัน รัฐบาลไต้หวันกำหนดให้แรงงาน ต่างชาติกลุ่มนี้สามารถเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวันในตำแหน่งงานที่รัฐบาลกำหนด 7 ประเภท ได้แก่ งานบริการและดูแลครอบครัว งานบริการสถาบัน งานอุตสาหกรรม โรงงาน งานก่อสร้าง งานประมงทะเล และงานฆ่าสัตว์

(2) ใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะสูงที่มี ความสามารถพิเศษหรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ที่เรียกว่า “Employment Gold Card” เพื่อดึงดูดผู้เชี่ยวชาญระดับทักษะสูงเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิของไต้หวันโดย เฉพาะวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การศึกษา ศิลปะวัฒนธรรม การกีฬา และงานอื่นๆ ซึ่งใบอนุญาตทำงานนี้รัฐบาลออกให้แก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงโดยเฉพาะ รัฐบาล ไต้หวันกำหนดให้มีใบอนุญาตทำงานสำหรับผู้เชี่ยวชาญพิเศษต่างชาติ ตั้งแต่ 31 ตุลาคม 2017 เป็นต้นมา โดยอาศัยบทบัญญัติในมาตรา 8 ของ Act for the Recruitment and

Employment of Foreign Professionals ที่กำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญพิเศษชาวต่างชาติสามารถขอรับสิทธิใบอนุญาตทำงานเป็นพิเศษในข้อ 1-6 ของกลุ่มตำแหน่งงานตามที่บัญญัติในมาตรา 46 ของ ESA ใน 7 ประเภท ได้แก่ งานเทคนิคและเชี่ยวชาญพิเศษ งานผู้บริหารสำคัญในโครงการส่งเสริมลงทุนหรือธุรกิจร่วมทุน ครูต่างชาติในสถาบันการศึกษา ครูสอนภาษาต่างประเทศเต็มเวลาในสถาบันการศึกษา ผู้ฝึกสอนกีฬาและนักกีฬางานศาสนา งานศิลปวัฒนธรรมและงานบันเทิง และงานเดินเรือประมง ประกอบกับต้องได้รับใบรับรองจากผู้มีอำนาจของรัฐบาลกลางได้วันที่กำกับดูแลใน 8 หน่วยงาน ได้แก่ 1) งานสาขาเทคโนโลยี กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 2) งานสาขาทางเศรษฐกิจ กระทรวงเศรษฐกิจ 3) งานสาขาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 4) งานสาขาศิลปะและวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม 5) งานสาขาการกีฬา กระทรวงศึกษาธิการ 6) งานทางสาขาการเงิน คณะกรรมการที่ปรึกษาการเงิน 7) งานสาขากฎหมาย กระทรวงยุติธรรม และ 8) งานสาขาออกแบบสถาปัตยกรรม กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ผู้ได้รับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตประเภทนี้จะได้รับสิทธิพิเศษไม่ต้องขออนุมัติพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ และขออนุมัติเข้าออกได้วันในแต่ละครั้งจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งใบอนุญาตทำงานประเภทนี้ เป็นการรวมสิทธิ 2 ประเภท คือ สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศให้แก่ชาวต่างชาติระดับทักษะสูงในตลาดแรงงานปฏุมภูมิโดยเฉพาะ

4.1.3 ใบอนุญาตพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ (Alien Residence Certificate; ARC) ชาวต่างชาติที่ไม่มีรายชื่อในระบบทะเบียนบ้านได้วัน และต้องการพำนักอาศัยอยู่ชั่วคราวในได้วันต้องขออนุมัติรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ชั่วคราวในได้วันตามวัตถุประสงค์ของการพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้วัน (National Immigration Agency: NIA) กระทรวงมหาดไทยได้วัน เมื่อได้รับอนุมัติการตรวจลงตราและหรือใบอนุญาตทำงานแล้ว ทั้งนี้ รัฐบาลได้วันมีใบอนุญาตพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ แบบชั่วคราว จำนวน 8 ประเภท ตามวัตถุประสงค์ของการเข้าเมือง ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการ 2) การว่าจ้างงาน 3) การลงทุน 3) การฝึกงาน 4) ผู้ติดตาม 5) การศึกษา 6) การฝึกอบรม และ 7) ศาสนา

ตาราง 1 แสดงประเภทใบอนุญาตพำนักอาศัยอยู่แบบชั่วคราว

ประเภท	รายละเอียดบุคคล
ผู้ประกอบการ (entrepreneur)	บุคคลหรือคณะโครงการที่เข้ามาลงทุนเป็นผู้ประกอบการต่างชาติในไต้หวันตามคุณสมบัติที่คณะกรรมการส่งเสริมลงทุนกำหนด
การว่าจ้างงาน (employment)	ชาวต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในตลาดแรงงานไต้หวัน
การลงทุน (investment)	นักลงทุนชาวต่างชาติที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการส่งเสริมลงทุนและลงทุนในบริษัทไต้หวันไม่น้อยกว่า 200,000 เหรียญไต้หวัน ⁴
การฝึกงาน (interns)	ชาวต่างชาติที่เข้าไต้หวันในฐานะนักศึกษาฝึกงานโดยได้รับอนุมัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ผู้ติดตาม (family members)	คู่สมรสชาวต่างชาติและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของพลเมืองไต้หวัน
การศึกษา (study)	นักศึกษาต่างชาติที่เข้ามาศึกษาในสถาบันการศึกษาในไต้หวัน
การฝึกอบรม (training)	นักศึกษาต่างชาติที่ศึกษาในสถาบันสอนภาษาจีนของมหาวิทยาลัยและนักศึกษาต่างชาติที่ศึกษาศาสนาในองค์กรทางศาสนาไต้หวัน
ผู้เผยแพร่ศาสนา (religious propaganda)	ชาวต่างชาติที่เป็นผู้เผยแพร่ศาสนาขององค์กรทางศาสนา

ที่มา: National Immigration Agency, (Taiwan), สืบค้น 9 ธันวาคม 2562, จาก

<https://www.immigration.gov.tw/5475>

แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองเพื่อทำงานในตลาดแรงงานทุติยภูมิต้องได้รับอนุมัติใบอนุญาตทำงาน ประเภทระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ (Employment Pass Card) และต้องได้รับอนุมัติเข้าเมืองด้วย การตรวจลงตรา ประเภทลูกจ้าง แล้ว จึงสามารถขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ชั่วคราวในไต้หวันตามวัตถุประสงค์ของการเข้าเมือง ประเภทการว่าจ้างงาน ประกอบด้วย ในขณะที่เมื่อได้รับสิทธิเข้าเมืองด้วย และใบอนุญาตทำงาน ในขณะที่ แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองเพื่อทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิต้องได้รับอนุมัติใบอนุญาตทำงาน ประเภทระดับทักษะสูง (Employment Gold Card) ซึ่งไม่ต้องขอรับ

⁴ เหรียญไต้หวัน มีอัตราแลกเปลี่ยน เท่ากับ 1.0084 บาท ณ วันที่ 18 ธันวาคม 2562

สิทธิพำนักอาศัยอยู่ชั่วคราวในไต้หวันด้วยใบอนุญาตพำนักอาศัยอยู่ชั่วคราว ประเภท การว่าจ้างงาน เนื่องจากรัฐบาลไต้หวันให้สิทธิพิเศษแก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงใน ตลาดแรงงานปฐมภูมิ โดยไม่ต้องขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลไต้หวันมีการจำแนกประเภทของใบอนุญาตพำนักอาศัยอยู่ชั่วคราวสำหรับผู้ประกอบ การที่เป็นการว่าจ้างงานด้วยตนเอง และนักศึกษาต่างชาติประเภทฝึกงานในไต้หวัน โดยเฉพาะ ซึ่งกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะการย้ายถิ่นแรงงานที่แตกต่างกับแรงงาน ต่างชาติ ประเภทการว่าจ้างงาน

ทั้งนี้ นโยบายว่าด้วยการควบคุมแรงงานต่างชาติเพื่อเข้าเมืองเข้ามาดำเนินกิจกรรม ทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานไต้หวันนั้น รัฐบาลไต้หวันอาศัยเครื่องมือควบคุมการเข้าเมือง เพื่อทำงานสำหรับแรงงานต่างชาติ 3 ระบบ คือ ระบบการตรวจลงตราเพื่อขอรับสิทธิ เข้าเมือง ระบบใบอนุญาตทำงานเพื่อขอรับสิทธิทำงานในประเทศ และระบบพำนักอาศัย อยู่ชั่วคราวในประเทศเพื่อขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแบบชั่วคราว อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิได้รับสิทธิทำงานด้วย Employment Gold Card ประเภทระดับทักษะสูง ได้รับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในไต้หวัน โดยไม่ต้องขอรับ สิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแบบชั่วคราว เนื่องจากรัฐบาลไต้หวันต้องการดึงดูด และอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงโดยเฉพาะ จึงรวมสิทธิพำนัก อาศัยอยู่ในประเทศในใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงแบบเบ็ดเสร็จ

4.2 นโยบายว่าด้วยการว่าจ้างงาน รัฐบาลไต้หวันอนุญาตให้กิจการนายจ้าง ที่มีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติเพื่อทดแทนปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่น ในตลาดแรงงานไต้หวัน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลไต้หวันจึงออกกฎหมาย ESA ที่อนุญาต ให้กิจการนายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดแรงงาน ไต้หวันโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหากลักรอรับเข้าและว่าจ้างแรงงาน ต่างชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Lee & Wang, 1996) รัฐบาลกำหนดให้อุปสงค์แรงงาน หรือความต้องการใช้แรงงานต่างชาติของกิจการนายจ้างเป็นผู้คัดเลือกและร้องขอรับสิทธิ ว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานไต้หวันต่อหน่วยงานรัฐบาลไต้หวัน ซึ่งแสดง ให้เห็นว่า นโยบายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานต่างชาติของรัฐบาลไต้หวันอยู่ภายใต้เครื่องมือ ทางด้านอุปสงค์ (Demand-Driven System) ระบบอุปสงค์ของการย้ายถิ่นแรงงาน ต่างชาติกำหนดให้กิจการนายจ้างเป็นผู้ร้องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ

ที่อยู่นอกตลาดแรงงานในประเทศปลายทางต่อรัฐบาล ในขณะที่ระบบอุปทานของการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติ (Supply-Driven System) นั้น รัฐบาลประเทศปลายทางเป็นผู้คัดเลือกแรงงานต่างชาติโดยตรงให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ซึ่งไม่ต้องผ่านกิจการนายจ้าง (สุทธิพร บุญมาก, 2562) ทั้งนี้ ถึงแม้ว่า รัฐบาลไต้หวันอาศัยเครื่องมือทางด้านอุปสงค์เพื่อให้กิจการนายจ้างขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ แต่รัฐบาลไต้หวันก็ได้ปล่อยให้กิจการนายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติโดยอิสระ เนื่องจากรัฐบาลไต้หวันมีเครื่องมือบางอย่างที่ใช้ควบคุมความต้องการใช้แรงงานต่างชาติของกิจการนายจ้าง เพื่อผลประโยชน์ของชาติในระดับมหภาค ในปัจจุบัน รัฐบาลไต้หวันอาศัยเครื่องมือที่ใช้ควบคุมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ไม่น้อยกว่า 10 ประเภท คือ การทดสอบตลาดแรงงาน ตำแหน่งงาน ความชั่วคราว โควตาแรงงานต่างชาติ ค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาติ แหล่งประเทศต้นทาง ค่าจ้างขั้นต่ำ อายุขั้นต่ำ วิธีการเดินทาง และการจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ในขณะที่ไม่ได้อาศัยเครื่องมือเกี่ยวกับความเป็นเพศและการศึกษาและฝึกอบรมเป็นหลักเกณฑ์ในการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของไต้หวัน ดังนี้

4.2.1 การทดสอบตลาดแรงงาน (Economic Need Test) รัฐบาลไต้หวันอาศัยเครื่องมือการทดสอบตลาดแรงงานของประเทศ แบบใบรับรอง เพื่อทดสอบสถานการณ์ปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานไต้หวัน รัฐบาลไต้หวันกำหนดให้กิจการนายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติต้องลงโฆษณาสรรหาคนหางานต่อสำนักงานจัดหางานไต้หวัน (Employment Office) และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น โดยกิจการนายจ้างต้องลงประกาศคนหางานท้องถิ่นเป็นระยะเวลา 3 วันในหนังสือพิมพ์ และต้องรอการสรรหาคนหางานท้องถิ่นเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 21 วัน เมื่อกิจการนายจ้างไม่สามารถสรรหาคนหางานท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติตามตำแหน่งงานที่ประกาศแล้ว กิจการนายจ้างจึงสามารถยื่นเรื่องขอรับโควตาแรงงานต่างชาติเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อรัฐบาลไต้หวันต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีสภาวะเศรษฐกิจไต้หวันตกต่ำ มีอัตราการว่างงานของประชากรค่อนข้างสูง รัฐบาลไต้หวันเคยออกประกาศให้มีระยะเวลาในกระบวนการสรรหาคนหางานท้องถิ่นอย่างน้อย 30 วัน

รัฐบาลไต้หวันอาศัยระบบทดสอบตลาดแรงงานในประเทศ แบบใบรับรองผ่านสำนักงานจัดหางาน เพื่อทดสอบสถานการณ์ปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่น

ในตลาดแรงงานได้หวั่นโดยแท้จริงหรือเปรียบเทียบ และเพื่อให้แน่ใจว่าตำแหน่งงานดังกล่าวไม่มีแรงงานท้องถิ่นต้องการเข้ามาทำงานในตำแหน่งนั้น ซึ่งเป็นการปกป้องสิทธิการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานได้หวั่นให้แก่แรงงานท้องถิ่นเป็นสำคัญ ระบบทดสอบตลาดแรงงานในประเทศ แบบใบรับรองที่รัฐบาลได้หวั่นกำหนดให้กิจการนายจ้างต้องยื่นในแต่ละตำแหน่งงานรายบุคคลเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สอดคล้องกับนโยบายในระบบอุปสงค์เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ เนื่องจากกิจการนายจ้างเป็นผู้ร้องขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานได้หวั่น โดยยื่นร้องขอให้รัฐบาลได้หวั่นอนุญาตนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนจำนวนแรงงานท้องถิ่นที่ขาดแคลนในตลาดแรงงานของประเทศ อย่างไรก็ตาม ระบบการทดสอบตลาดแรงงานนี้ รัฐบาลได้หวั่นกำหนดให้ใช้ทดสอบตลาดแรงงานในประเทศสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะเท่านั้น ในขณะที่แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง รัฐบาลได้หวั่นไม่ได้กำหนดให้มีการทดสอบตลาดแรงงานนี้

4.2.2 คุณลักษณะตำแหน่งงาน (Job Description) รัฐบาลได้หวั่นกำหนดให้แรงงานต่างชาติสามารถเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานได้หวั่นในบางตำแหน่งงานเท่านั้น ตามที่บทบัญญัติในมาตรา 46 ของ ESA กำหนดให้แรงงานต่างชาติสามารถเข้ามาทำงานในตำแหน่งงาน 11 กลุ่ม ดังนี้ 1) งานเทคนิคและงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ 2) งานสำหรับนักลงทุนหรือผู้บริหารในองค์กรที่รัฐบาลอนุมัติให้ก่อตั้งหรือร่วมลงทุน 3) ครูอาจารย์ในสถาบันการศึกษา ได้แก่ ครูในสถาบันศึกษาของรัฐบาลหรือเอกชนทั้งในระดับโรงเรียนวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งเพื่อชาวต่างชาติ หรือครูสอนภาษาต่างประเทศทั้งในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐบาลและเอกชน หรือครูสอนภาษาต่างประเทศทั้งในโรงเรียนที่มีการเรียนการสอนสองภาษาทั้งในโรงเรียนมัธยมศึกษาทั้งรัฐบาลและเอกชน 4) ครูสอนภาษาเต็มเวลาในหลักสูตรระยะสั้นตาม พ.ร.บ. การศึกษา 5) ผู้ฝึกสอนกีฬาและนักกีฬา 6) ผู้ทำงานศาสนา ศิลปะและการแสดง 7) ที่ปรึกษาหรือผู้ที่ได้รับว่าจ้างจากองค์กรวิจัยเฉพาะทางที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล 8) ผู้ทำงานทางทะเลหรือประมง 9) ผู้ช่วยในบ้านและงานบริบาล 10) ผู้ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐบาลหรือความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล และ 11) ผู้ทำงานพิเศษอื่น ๆ เฉพาะทางที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานได้หวั่น ตั้งแต่ ค.ศ. 1992 ทั้งนี้ ในปัจจุบัน คุณลักษณะตำแหน่งงาน

ที่รัฐบาลไต้หวันกำหนดเป็นไปตามความต้องการใช้แรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานไต้หวัน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตำแหน่งงานระดับทักษะสูง และตำแหน่งงานระดับทักษะต่ำหรือ กึ่งมีทักษะ เพื่อเปิดโอกาสให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานไต้หวัน

4.2.3 การเคลื่อนย้ายแรงงานแบบชั่วคราว (Temporary International Labour Migration) รัฐบาลไต้หวันอนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวันแบบชั่วคราวโดยจำกัดระยะเวลา ตามที่บทบัญญัติในมาตรา 52 ของ ESA กำหนดให้แรงงานต่างชาติสามารถเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวัน ไม่เกิน 12 ปี เท่านั้น ยกเว้นกรณีแรงงานต่างชาติที่ทำงานในงานบริหารสามารถขอรับสิทธิทำงานในตลาดแรงงานไต้หวันสูงสุด จำนวน 14 ปี เมื่อผ่านการฝึกอบรมและได้รับใบประกาศนียบัตร เฉพาะทาง อย่างไรก็ตาม การนำเข้าและว่าจ้างงานแรงงานต่างชาติต้องขอรับใบอนุญาต ทำงานและการตรวจลงตรา ซึ่งมีระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี โดยกิจการนายจ้างสามารถ ขอย้ายระยะเวลาให้แก่แรงงานต่างชาติเพิ่มอีก 1 ปี ซึ่งไม่เกิน 3 ปี และต้องเดินทาง กลับประเทศต้นทางเป็นระยะเวลา 45 วัน แล้ว จึงสามารถเดินทางกลับเข้ามาทำงาน ในตลาดแรงงานไต้หวันอีกครั้ง ซึ่งเป็นรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบชั่วคราว สำหรับแรงงานต่างชาติ โดยจำกัดระยะเวลา

ในปัจจุบัน กฎหมายไต้หวันอนุญาตให้มีการย้ายถิ่นในประเทศไต้หวันแบบถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลา สำหรับชาวต่างชาติ 2 ประเภท ได้แก่ 1) ชาวต่างชาติที่ได้รับอนุมัติ เข้าเมืองและพำนักอาศัยอยู่ในไต้หวันอย่างถูกต้องตามกฎหมายติดต่อกันเป็นระยะเวลา 5 ปี ซึ่งต้องมีจำนวนวันมากกว่า 183 วันต่อปี และ 2) คู่สมรสหรือบุตรของพลเมืองสัญชาติ ไต้หวันที่ได้รับอนุมัติให้มีถิ่นพำนักอาศัยในไต้หวันตามกฎหมายเป็นระยะเวลา 10 ปี หรือ มากกว่า และต้องพำนักอาศัยอยู่ในไต้หวันติดต่อกันเป็นระยะเวลา 5 ปี ซึ่งต้องมีจำนวน วันมากกว่า 183 วันต่อปี ในกรณีดังกล่าว ชาวต่างชาติที่มีคุณสมบัติตามรัฐบาลกำหนด สามารถยื่นเรื่องสมัครขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยอยู่ในไต้หวันแบบถาวร โดยไม่จำกัด ระยะเวลา (Permanent Resident) ซึ่งไม่ต้องขอรับสิทธิทำงานในไต้หวันด้วยใบอนุญาต ทำงานอีกต่อไป ประกอบกับรัฐบาลไต้หวันยังให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติขอโอนสัญชาติเป็น พลเมืองไต้หวัน ซึ่งเป็นรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร เมื่อชาวต่างชาติ ที่ได้รับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแบบถาวร ส่งผลทำให้ผู้มีถิ่นพำนักอาศัยอยู่ในไต้หวัน แบบถาวร สามารถทำงานในตลาดแรงงานไต้หวัน โดยไม่ต้องขอรับสิทธิทำงานด้วย

ใบอนุญาตทำงานต่อกระทรวงแรงงาน รวมถึงสามารถขอโอนสัญชาติได้ทันทีตามเงื่อนไข
รัฐบาลกำหนดต่อไป นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร ที่ให้สิทธิชาวต่างชาติ
เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยอยู่ในได้ทันทีแบบถาวร และการขอโอนสัญชาติเป็นพลเมืองได้ทันที
นี้ รัฐบาลได้หวั่นพยายามกำหนดนโยบายเพื่อดึงดูดชาวต่างชาติระดับทักษะสูงให้เข้ามา
เป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้และนวัตกรรมให้แก่ประเทศได้ทันที

4.2.4 โควตาแรงงานต่างชาติ (Foreign Worker Quota) รัฐบาลได้หวั่น
กำหนดให้กิจการนายจ้างในภาคอุตสาหกรรมการผลิตสามารถขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้าง
แรงงานต่างชาติตามจำนวนโควตาแรงงานต่างชาติ โควตาแรงงานต่างชาติเป็นเครื่องมือ
ในการควบคุมการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในภาคอุตสาหกรรมการผลิต
โดยเฉพาะ รัฐบาลได้หวั่นอาศัยเครื่องมือโควตาแรงงานต่างชาติ เพื่อปกป้องสิทธิในการว่า
จ้างงานให้แก่แรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงาน โควตาแรงงานต่างชาติของได้หวั่นอาศัยระบบ
อุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นที่เรียกว่า 3K (Kitsui, Kitanai และ Kiken ซึ่งมีมีความหมาย
ถึงคุณลักษณะของงานในประเภท 3D ได้แก่ ความยากลำบาก (Difficult) ความสกปรก
(Dirty) และอันตราย (Dangerous)) ผสมกับระบบ 5 อัตราส่วน (Five-Ratio System)
โดยรัฐบาลได้หวั่นอนุมัติให้กิจการนายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติใน 5 ระดับ
ตามอัตราส่วนของการว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่นในแต่ละกิจการนายจ้าง
ซึ่งเรียกระบบโควตาแรงงานต่างชาตินี้ว่า 3K5 เพื่อให้สิทธิแก่กิจการนายจ้างสามารถนำเข้า
และว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ประเภทอุตสาหกรรมการผลิตดั้งเดิม และประเภทผู้ประกอบการ
ขนาดกลางและเล็ก ทั้งนี้ รัฐบาลได้หวั่นกำหนดโควตาแรงงานต่างชาติเป็น 5 ระดับ
ได้แก่ 1) ร้อยละ 10 2) ร้อยละ 15 3) ร้อยละ 20 4) ร้อยละ 25 และ 5) ร้อยละ 35 อย่างไรก็ตาม
กิจการนายจ้างในภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับสิทธิพิเศษ
ในการขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติสูงสุด ร้อยละ 40 ซึ่งมากกว่ากิจการ
นายจ้างโดยทั่วไป นอกจากโควตาแรงงานต่างชาตินี้แล้ว รัฐบาลได้หวั่นยังเปิดโอกาส
ให้กิจการนายจ้างสามารถขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มเติมจากโควตา
แรงงานต่างชาติที่รัฐบาลกำหนด แต่กิจการนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงาน
ต่างชาติในอัตราเพิ่มขึ้น โควตาแรงงานของรัฐบาลได้หวั่นนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลต้องการ
ควบคุมการนำเข้าแรงงานต่างชาติเท่าที่จำเป็นในระดับกิจการนายจ้างเป็นสำคัญ
อย่างไรก็ตาม ระบบโควตาแรงงานต่างชาติของรัฐบาลได้หวั่นเป็นเพียงเพดานการว่าจ้าง

แรงงานต่างชาติในแต่ละกิจการนายจ้าง โดยกำหนดอัตราส่วนการว่างงานต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่นในระดับกิจการ ในขณะที่ รัฐบาลไต้หวันไม่ได้กำหนดโควตาแรงงานต่างชาติของตลาดแรงงานไต้หวันในระดับมหภาคในแต่ละประเภทอุตสาหกรรม

4.2.5 ค่าธรรมเนียมว่าจ้างแรงงาน (Employment Security Fees) ตามที่บทบัญญัติในมาตรา 55 ของ ESA กำหนดให้กิจการนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมว่าจ้างแรงงานต่างชาติให้แก่กองทุนประกันการว่างงาน (Employment Stability Fund) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อนำเงินกองทุนไปสนับสนุนส่งเสริมการมีงานทำของแรงงานท้องถิ่น และเพื่อนำเงินกองทุนไปบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไต้หวันกำหนดให้มีระบบค่าธรรมเนียมการว่างงานต่างชาติเพื่อลดความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างแรงงานต่างชาติกับแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานไต้หวัน และเพื่อไม่ให้กิจการนายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเกินความจำเป็นด้วยเหตุผลที่ค่าจ้างแรงงานต่างชาติต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ระบบค่าธรรมเนียมว่าจ้างแรงงานต่างชาตินี้ รัฐบาลไต้หวันกำหนดเฉพาะการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติประเภทระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะเท่านั้น ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง รัฐบาลไต้หวันไม่ได้กำหนดให้กิจการนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไต้หวันเปิดโอกาสให้กิจการนายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงมากกว่าแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานไต้หวัน

ในปัจจุบัน รัฐบาลไต้หวันกำหนดค่าธรรมเนียมว่าจ้างแรงงานต่างชาติตามประเภทกิจการนายจ้าง จำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิต กลุ่มการก่อสร้าง กลุ่มผู้ดูแลและการบริการ กลุ่มคนรับใช้ในบ้าน (ดังตารางที่ 2) ซึ่งให้กิจการนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่างงานต่างชาติต่อคนต่อเดือน ซึ่งคนรับใช้ในบ้านต้องจ่ายค่าธรรมเนียมต่อเดือนสูงที่สุดในอัตรา 5,000 เหรียญไต้หวันต่อคน ในขณะที่การก่อสร้างเป็นอัตราที่ต่ำที่สุด 1,900 เหรียญไต้หวันต่อคน ทั้งนี้ รัฐบาลไต้หวันกำหนดให้กิจการนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่างงานต่างชาติเป็นรอบไตรมาส จำนวน 4 ครั้งต่อปี ในวันที่ 20 ของเดือนกุมภาพันธ์ พฤษภาคม สิงหาคม และพฤศจิกายน และต้องชำระค่าธรรมเนียมภายในวันที่ 25 ของเดือนนั้น เมื่อกิจการนายจ้างไม่จ่ายค่าธรรมเนียมตามเวลาที่กำหนดต้องจ่ายเงินค่าปรับร้อยละ 0.3

ตาราง 2 แสดงค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อคนต่อเดือน

ประเภท	ค่าธรรมเนียม (เหรียญไต้หวัน)
อุตสาหกรรมการผลิต	2,000
การก่อสร้าง	1,900
ผู้ดูแลและการบริการ	2,000
คนรับใช้ในบ้าน	5,000

ที่มา: ปรับปรุงจาก Ministry of Labor Republic of China (Taiwan),

สืบค้น 9 ธันวาคม 2562, จาก <https://english.mol.gov.tw/homeinfo/7040/7815>

นอกจากค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติแล้ว รัฐบาลไต้หวันยังเปิดโอกาสให้กิจการนายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นจากโควตาแรงงานต่างชาติที่รัฐบาลกำหนด แต่กิจการนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในอัตราที่เพิ่มขึ้นต่อคนต่อเดือน โดยรัฐบาลกำหนดค่าธรรมเนียมแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นเป็น 3 ระดับ คือ 1) ค่าธรรมเนียม 3,000 เหรียญ สำหรับกิจการนายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานต่างชาติเกินกว่าโควตาในกิจการ ร้อยละ 1-5 2) ค่าธรรมเนียม 5,000 เหรียญ สำหรับกิจการนายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานต่างชาติเกินกว่าโควตาในกิจการ ร้อยละ 6-10 และ 3) ค่าธรรมเนียม 7,000 เหรียญ สำหรับกิจการนายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานต่างชาติมากกว่าโควตาในกิจการ ร้อยละ 11-15 ดังตารางที่ 3 ซึ่งค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่เพิ่มขึ้นนี้ รัฐบาลนำไปเข้ากองทุนประกันการว่าจ้างงาน

ตาราง 3 แสดงค่าธรรมเนียมการว่าจ้างแรงงานต่างชาติพิเศษต่อคนต่อเดือน

ระดับร้อยละของการเพิ่มจำนวน	ค่าธรรมเนียมพิเศษ (เหรียญไต้หวัน)
ร้อยละ 1-5	3,000
ร้อยละ 6-10	5,000
ร้อยละ 11-15	7,000

ที่มา: ปรับปรุงจาก Taiwan Labor e-Quarterly สืบค้น 19 ธันวาคม 2562, จาก

<https://www.mol.gov.tw/3016/33396>

4.2.6 แหล่งประเทศต้นทาง (Sending Countries) รัฐบาลไต้หวันกำหนดให้กิจการนายจ้างสามารถขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะประเทศต้นทางที่รัฐบาลกำหนดเท่านั้น รัฐบาลไต้หวันอนุมัติให้นำเข้าแรงงานต่างชาติจากประเทศต้นทางที่กำหนดตั้งแต่เปิดรับแรงงานต่างชาติจาก 5 ประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นประเทศในประชาคมอาเซียน ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ซึ่งประเทศต้นทางดังกล่าวมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อรัฐบาลไต้หวัน และเป็นไปตามนโยบายมุ่งใต้ของรัฐบาลไต้หวัน (Go South Policy) ที่รัฐบาลไต้หวันต้องการเข้ามาขยายฐานการลงทุนในกลุ่มประเทศประชาคมอาเซียน รัฐบาลไต้หวันจึงกำหนดแหล่งประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะ แสดงให้เห็นถึงความโน้มเอียงในการให้สิทธิแก่กิจการนายจ้างให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานจาก 5 ประเทศต้นทางที่รัฐบาลกำหนดเท่านั้น จนกระทั่งใน ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) รัฐบาลไต้หวันอนุมัติให้กิจการนายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติจากประเทศมองโกเลียเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดว่าด้วยแหล่งประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาตินี้ รัฐบาลไต้หวันกำหนดใช้เฉพาะการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะเท่านั้น ในขณะที่ รัฐบาลไต้หวันไม่มีข้อกำหนดว่าด้วยแหล่งประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง ซึ่งกิจการนายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงจากประเทศใด ๆ ก็ได้ ตามความต้องการใช้แรงงานของนายจ้างเป็นสำคัญ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไต้หวันต้องการจำกัดและควบคุมกระแสการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะเท่านั้น ในขณะที่กิจการนายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงอย่างอิสระ โดยไม่มีข้อจำกัดว่าด้วยแหล่งประเทศต้นทาง

4.2.7 ค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage) รัฐบาลไต้หวันมีข้อกำหนดว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตำแหน่งงาน 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) ตำแหน่งงานเทคนิคและงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ และ 2) ตำแหน่งงานสำหรับนักลงทุนหรือผู้บริหารในองค์กรที่รัฐบาลอนุมัติให้ก่อตั้งหรือร่วมลงทุนตามที่บทบัญญัติในมาตรา 46 ของ ESA ซึ่งแรงงานต่างชาติระดับทักษะทั้งสองกลุ่มนี้ต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่า 47,971 เหรียญไต้หวัน ต่อเดือน ในขณะที่แรงงานต่างชาติในตำแหน่งงานอื่น ๆ รัฐบาลไต้หวันไม่ได้มีข้อกำหนดว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม การว่าจ้างงานในไต้หวัน ตามที่บทบัญญัติในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติมาตรฐานแรงงาน (Labor Standards Act) มีข้อกำหนด

ว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งปัจจุบันค่าจ้างขั้นต่ำของตลาดแรงงานในไต้หวัน 23,100 เหรียญไต้หวันต่อเดือน หรือรายชั่วโมงละ 150 เหรียญไต้หวัน ซึ่งอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้รวมถึงแรงงานต่างชาติด้วย ส่งผลทำให้การว่าจ้างแรงงานต่างชาติตามสัญญาว่าจ้างแรงงานต่างชาติต้องระบุอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายแรงงานไต้หวัน

4.2.8 ระดับการศึกษาและฝึกอบรม (Education and Training) รัฐบาลไต้หวันไม่มีข้อกำหนดว่าด้วยวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของแรงงานต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวันทั้งแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ และแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไต้หวันไม่ได้ให้ความสำคัญต่อวุฒิการศึกษาของแรงงานต่างชาติ รัฐบาลไต้หวันเปิดโอกาสให้กิจการนายจ้างเป็นผู้คัดสรรคนหางานที่เหมาะสมตามตำแหน่งด้วยระบบอุปสงค์เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างชาติที่ทำงานในตำแหน่งงานบริหารที่ผ่านการฝึกอบรมเฉพาะทางจากหน่วยงานรัฐบาลไต้หวันจะได้รับสิทธิพิเศษในการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานไต้หวันเป็นพิเศษสูงสุด 14 ปี ซึ่งมากกว่าโดยปกติ จำนวน 12 ปี เท่านั้น

4.2.9 ความเป็นเพศ (Sex) รัฐบาลไต้หวันไม่มีข้อกำหนดว่าด้วยเพศของแรงงานต่างชาติให้แก่กิจการนายจ้างขอรับสิทธิเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละตำแหน่งงานอาชีพโดยเฉพาะ ทำให้กิจการนายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติโดยไม่ข้อจำกัดว่าด้วยเพศ อย่างไรก็ตาม กิจการนายจ้างไต้หวันก็มีความนิยมในการว่าจ้างแรงงานในตลาดแรงงานตามเพศในแต่ละตำแหน่งงานอาชีพ อาทิ งานคนรับใช้ในบ้านและผู้ดูแลบริบาลที่นิยมว่าจ้างแรงงานต่างชาติเพศหญิง ในขณะที่แรงงานภาคก่อสร้างและเกษตรกรรมนิยมว่าจ้างแรงงานต่างชาติเพศชาย

4.2.10 อายุขั้นต่ำ รัฐบาลไต้หวันมีข้อกำหนดเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำของแรงงานต่างชาติที่กิจการนายจ้างต้องการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานไต้หวัน โดยแรงงานต่างชาติต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 16 ปี ยกเว้นในตำแหน่งงานดูแลและการบริบาลครอบครัว และตำแหน่งครูต่างชาติที่ต้องมีอายุ 20 ปีขึ้นไป กิจการนายจ้างสามารถขอรับสิทธิเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติได้เมื่อแรงงานต่างชาติมีอายุขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด

4.2.11 วิธีการเดินทาง คณะกรรมการแรงงานไต้หวันกำหนดวิธีการหรือช่องทางในการนำเข้าแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานไต้หวัน 4 วิธีการ ได้แก่ 1) โครงการข้อตกลงทวิภาคีรัฐบาลไต้หวันต่อรัฐบาลประเทศต้นทาง 2) บริษัทนายหน้าจัดคนงาน

3) การเดินทางด้วยตนเอง และ 4) การว่าจ้างโดยตรงผ่านระบบออนไลน์ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการแรงงานไต้หวัน (Council of Labor Affairs; CLA) อย่างไรก็ตาม กิจกรรมนายจ้างที่ต้องการว่าจ้างแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่อาศัยบริษัทนายหน้าจัดหางานเอกชน ซึ่งเป็นธุรกิจจัดหาคนหางานระหว่างประเทศไต้หวันและประเทศต้นทางที่รัฐบาลกำหนด ส่งผลทำให้แรงงานต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในไต้หวันต้องจ่ายค่าใช้บริการให้แก่บริษัทนายหน้าจัดหางานเอกชนค่อนข้างสูง ซึ่งอัตราค่าบริการนี้เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้แรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองและว่าจ้างงานผิดกฎหมายในตลาดแรงงานไต้หวัน ดังนั้น รัฐบาลไต้หวันจึงพัฒนาช่องทางการนำเข้าแรงงานต่างชาติอื่น ๆ เพื่อลดต้นทุนในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศโดยทำข้อตกลงนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติกับประเทศไทยใน ค.ศ. 2002 (พ.ศ.2545) และพัฒนาระบบการว่าจ้างงานโดยตรงผ่านระบบออนไลน์ใน ค.ศ. 2012 (พ.ศ.2555) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

4.2.12 การจัดการแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย รัฐบาลไต้หวันอาศัยระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติด้วยระบบบาร์โค้ดที่สามารถสืบค้นประวัติแรงงานต่างชาติอย่างเป็นระบบ เพื่อกำกับดูแลแรงงานต่างชาติ และเมื่อแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองและว่าจ้างงาน รัฐบาลไต้หวันอาศัยบทลงโทษที่มีต่อกิจการนายจ้างและบริษัทนายหน้าจัดหางานให้เป็นผู้รับผิดชอบร่วม โดยบริษัทนายหน้าจัดหางานที่มีอัตราส่วนแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองที่รัฐบาลกำหนดไว้ บริษัทจัดหางานจะไม่ได้รับอนุมัติให้ต่อสัญญาเมื่อใบอนุญาตหมดอายุ ในขณะที่กิจการนายจ้างจะถูกลดจำนวนโควตาแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลไต้หวันพยายามสร้างมาตรฐานทางสถาบันเพื่อการควบคุมและกำกับดูแลแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย และเพื่อลดปัญหาแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองและว่าจ้างงานผิดกฎหมาย นอกจากนั้นแล้ว รัฐบาลไต้หวันออกมาตรการใหม่ โดยกำหนดให้แรงงานต่างชาติสามารถยื่นร้องขอเปลี่ยนแปลงกิจการนายจ้าง เมื่อเข้ามาทำงานในไต้หวันแล้ว ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดและข้อตกลงร่วมระหว่างแรงงานต่างชาติกับกิจการนายจ้างเพื่อลดปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่ ค.ศ. 2006

ทั้งนี้ การเป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในไต้หวันไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการใด ๆ ตามกฎหมาย เมื่อพวกเขาถูกจับต้องพำนักที่ Taipei Alien Detention Center

เพื่อเป็นพยานต่อศาลในการแสดงกิจการนายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อแรงงานต่างชาติถูกจับต้องจ่ายค่าปรับเป็นเงินสูงสุด 10,000 เหรียญได้หวั่น ในขณะที่ กิจการนายจ้างที่ว่าจ้างแรงงานต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายต้องจ่ายค่าปรับไม่น้อยกว่า 150,000 ถึง 750,000 เหรียญได้หวั่น ซึ่งมีค่าปรับที่ค่อนข้างสูง นอกจากค่าปรับแล้ว แรงงานต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายต้องจ่ายภาษีรายได้ต่อเดือน 24,740 เหรียญได้หวั่น ซึ่งมีอัตราที่สูงกว่ารายได้ขั้นต่ำของแรงงานต่างชาติโดยทั่วไป

เมื่อเปรียบเทียบเครื่องมือที่รัฐบาลได้หวั่นใช้ในการควบคุมกิจการนายจ้างเพื่อว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานได้หวั่น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้หวั่นอาศัยเครื่องมือในการควบคุมทางด้านอุปสงค์ ทั้งแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงและระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้หวั่นอาศัยจำนวนเครื่องมือในการควบคุมการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงกับกลุ่มแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ ซึ่งรัฐบาลได้หวั่นค่อนข้างเข้มงวดต่อการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะโดยมีเครื่องมือควบคุมจำนวน 10 ประเภท ได้แก่ การทดสอบตลาดแรงงาน ตำแหน่งงาน ความชั่วคราว โควตาแรงงานต่างชาติ ค่าธรรมเนียมแรงงานต่างชาติ แพล่งประเทศต้นทาง ค่าจ้างขั้นต่ำ อายุขั้นต่ำ วิธีการเดินทาง และการจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงนั้น รัฐบาลได้หวั่นอาศัยเครื่องมือควบคุมการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานระดับทักษะสูงในตลาดแรงงาน เพียง 3 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งงาน อายุขั้นต่ำ และการจัดการแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้หวั่นค่อนข้างเปิดกว้างเพื่อต้อนรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงให้สามารถเข้าเมืองและว่าจ้างงานในตลาดแรงงานได้หวั่น ในขณะที่ รัฐบาลได้หวั่นค่อนข้างควบคุมและจำกัดการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานได้หวั่น นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลได้หวั่นพยายามสร้างเส้นทางการย้ายถิ่นแบบถาวรให้แก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในรูปแบบการเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยแบบถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลา (Permanent Resident) เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง

ตาราง 4 แสดงระบบควบคุมทางด้านอุปสงค์จำแนกตามประเภทแรงงานต่างชาติ

ระบบการควบคุม	ประเภทแรงงานต่างชาติ	
	ระดับทักษะสูง	ระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ
1) การทดสอบตลาดแรงงาน	-	✓
2) ตำแหน่งงาน	✓	✓
3) ความชั่วคราว	-	✓
4) โควตาแรงงานต่างชาติ	-	✓
5) ค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาติ	-	✓
6) แหล่งประเทศต้นทาง	-	✓
7) ค่าจ้างขั้นต่ำ	-	✓
8) ความเป็นเพศ	-	-
9) การศึกษาและฝึกอบรม	-	-
10) อายุขั้นต่ำ	✓	✓
11) วิธีการเดินทาง	-	✓
12) การจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย	✓	✓

5. สรุปและอภิปรายผล

รัฐบาลไต้หวันมีนโยบายเปิดรับการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติโดยอาศัยเครื่องมือภายใต้ระบบอุปสงค์ (Demand-driven System) ซึ่งกิจการนายจ้างเป็นผู้ร้องขอรับสิทธินำเข้าและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานไต้หวัน รัฐบาลไต้หวันอาศัยเครื่องมือภายใต้ระบบอุปสงค์เพื่อควบคุมและกำกับดูแลกิจการนายจ้างให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานไต้หวันเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับการอธิบายกระแสการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศจากมุมมองของตลาดแรงงานทวิลักษณ์ (Dual or Segmented Labour Market Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญต่อโครงสร้างและเงื่อนไขในระดับมหภาคของประเทศปลายทางที่กล่าวว่า การย้ายถิ่นเป็นผลลัพธ์มาจากปัจจัยดึงดูดของประเทศปลายทางที่มีอุปสงค์แรงงานเกิดขึ้นในตลาดแรงงานทุติยภูมิ

(Secondary Labour Market) ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับล่างที่แรงงานท้องถิ่นไม่พึงประสงค์จะทำงานในตลาดแรงงานระดับล่างในภาคอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศตนเอง รัฐบาลของประเทศปลายทาง จึงต้องมีนโยบายว่าด้วยการว่าจ้างงานสำหรับแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศนั้น ๆ เพื่อตอบสนองอุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานหุติยภูมิ โดยนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตำแหน่งงานระดับล่างที่ว่างอยู่ในตลาดแรงงานหุติยภูมิ (Castles & Miller, 2003; Piore, 1979; คุชฎี อายุวัฒน์, 2562ข) ทั้งนี้ ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์สอดคล้องกับสถานการณ์อุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานของประเทศได้เห็นว่าที่ประสบปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตำแหน่งงานระดับล่างที่มีตำแหน่งงานว่างจำนวนมาก อุปสงค์แรงงานที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงานหุติยภูมิของประเทศได้เห็นว่า ส่งผลทำให้รัฐบาลได้เห็นว่าต้องอนุญาตให้กิจการนายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตำแหน่งงานระดับล่างของตลาดหุติยภูมิในประเทศได้เห็นว่าที่ชาวได้เห็นว่าไม่พึงปรารถนาทำงาน ตั้งแต่ ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นการตอบสนองอุปสงค์แรงงานแบบชั่วคราวที่มีความเชื่อว่าการใช้แรงงานเป็นช่องว่างอุปสงค์และอุปทานแบบชั่วคราว และจะถูกแทนที่ด้วยแรงงานท้องถิ่นและนักศึกษาที่กำลังฝึกอบรม (ILO International Migration Programme and Subregional Office for East Asia., 2005, p.23) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ตลาดแรงงานได้เห็นว่าไม่ได้มีอุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานหุติยภูมิเท่านั้น แต่ตลาดแรงงานได้เห็นว่ายังมีอุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิ (Primary Labour Market) ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับบน ที่เน้นทุนมนุษย์ในการว่าจ้างงานในตำแหน่งงานระดับทักษะสูงของประเทศ ในกิจกรรมเศรษฐกิจฐานความรู้และนวัตกรรม ดังนั้น รัฐบาลได้เห็นว่า จึงมีนโยบายว่าด้วยการว่าจ้างงานแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในตลาดปฐมภูมิของประเทศ เพื่อดึงดูดชาวต่างชาติระดับทักษะสูงเข้ามาทำงานในตลาดปฐมภูมิได้เห็นว่าที่มีค่าจ้างสูง ตั้งแต่ ค.ศ. 2017 เป็นต้นมา ซึ่งสอดคล้องกับกระแสการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศทั่วโลก ที่มีอุปสงค์แรงงานของตลาดแรงงานปฐมภูมิในหลายประเทศปลายทางมากขึ้นโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อดึงดูดทุนมนุษย์เข้าสู่ตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศปลายทาง (Iredale, 2001) รัฐบาลหลายประเทศ จึงมีนโยบายย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานประเทศปลายทางทั้งแบบชั่วคราวและแบบถาวร

รัฐบาลไต้หวันให้สิทธิแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวันในรูปแบบที่แตกต่างกันตามตำแหน่งงานที่กำหนด 2 ประเภท ได้แก่ 1) ใบอนุญาตทำงานประเภท Employment Pass Card สำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะตามบทบัญญัติในมาตราที่ 46 ของ ESA ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานหัตถิยกรรมตามอุปสงค์แรงงานที่เกิดขึ้นในตลาดหัตถิยกรรมของไต้หวัน และ 2) ใบอนุญาตทำงานประเภท Employment Gold Card สำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในตำแหน่งงานตามบทบัญญัติในมาตราที่ 8 ของ Act for the Recruitment Employment of Foreign ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายเพื่อเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงสำหรับตลาดแรงงานปฐมภูมิตามอุปสงค์แรงงานที่เกิดขึ้นในตลาดปฐมภูมิของไต้หวันโดยเฉพาะ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลไต้หวันอาศัยอุปสงค์แรงงานที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงานเป็นตัวกำหนดนโยบายเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่มีระดับทักษะต่างกันด้วยระบบตลาดแรงงาน 2 ประเภท คือ 1) ตลาดแรงงานปฐมภูมิหรือตลาดระดับบน เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในตำแหน่งงานที่เน้นทุนมนุษย์ และ 2) ตลาดแรงงานหัตถิยกรรมหรือตลาดแรงงานระดับล่าง เพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในภาคอุตสาหกรรมการผลิต อย่างไรก็ตาม การให้นิยามและความหมายของคำว่าแรงงานต่างชาติระดับทักษะของรัฐบาลไต้หวันขึ้นอยู่กับตำแหน่งงานอาชีพในตลาดแรงงานไต้หวันที่เป็นสำคัญ เพื่อจำแนกกลุ่มแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในตลาดปฐมภูมิออกจากกลุ่มแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดหัตถิยกรรมของไต้หวัน ซึ่งรัฐบาลไต้หวันไม่ได้อาศัยนิยามความเป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงตามคุณลักษณะของปัจเจกบุคคลด้วยวุฒิการศึกษา และระดับรายได้ของบุคคลเป็นหลักเกณฑ์ ในการนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า อุปสงค์แรงงานหรือความต้องการใช้แรงงานที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงานไต้หวันเป็นผู้คัดสรรและเลือกแรงงานต่างชาติให้เข้าไปทำงานในตลาดแรงงานไต้หวันเป็นสำคัญ ทั้งตลาดปฐมภูมิและตลาดหัตถิยกรรม หลักการสำคัญของนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานไต้หวันอยู่ภายใต้การสนับสนุนกลยุทธ์การพัฒนาประเทศที่ขาดแคลนแรงงานในบางภาคส่วนอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงานมีคุณค่าที่อาจจะสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ เมื่อภาคอุตสาหกรรมย้ายฐานที่ตั้งการผลิตไปประเทศอื่น หรือการขยายตัวค่อนข้างช้าเพราะปัญหาขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมนั้น (ILO International Migration Programme and Subregional

Office for East Asia. , 2005, p.23) การเปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาตินำเข้าไปทำงานในตลาดแรงงานในแต่ละภาคส่วนของประเทศปลายทาง ก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขปัญหาความขาดแคลนแรงงานในภาคส่วนที่สำคัญต่อนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศปลายทาง ในกรณีได้หวั่นมีอุปสงค์แรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต รัฐบาลจึงเปิดรับแรงงานต่างชาติดระดับไร้ทักษะหรือกึ่งทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิเฉพาะภาคอุตสาหกรรมการผลิต และต่อมารัฐบาลได้หวั่นมีความต้องการพัฒนาประเทศให้เป็นเศรษฐกิจฐานความรู้ รัฐบาลจึงเปิดรับแรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงในตลาดทุติยภูมิ รัฐบาลได้หวั่นกำหนดให้แรงงานต่างชาติดระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะต้องขอรับสิทธิจากหน่วยงานรัฐบาลจำนวน 3 สิทธิ ได้แก่ สิทธิเข้าเมืองด้วยการตรวจลงตราจากกระทรวงการต่างประเทศ สิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในได้หวั่นจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในขณะที่ แรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงยื่นเรื่องขอรับสิทธิจากหน่วยงานรัฐบาลเพียง 2 สิทธิ ได้แก่ สิทธิเข้าเมืองและสิทธิทำงาน โดยไม่ต้องขอรับสิทธิพำนักอาศัยอยู่ต่อไปในประเทศเหมือนแรงงานต่างชาติดระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ เนื่องจากรัฐบาลได้หวั่นมีความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจได้หวั่นให้มีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจฐานความรู้และนวัตกรรม จึงให้ความสำคัญต่อแรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูง เพื่อเป็นทุนมนุษย์ในตลาดแรงงานปฐมภูมิของได้หวั่น โดยอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงเข้ามาทำงานในประเทศมากกว่าแรงงานต่างชาติดระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลได้หวั่นให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในตลาดปฐมภูมิ จึงมีระบบจูงใจในการเข้าเมืองและว่าจ้างงานให้แก่แรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงโดยเฉพาะ ในขณะที่ สถานการณ์ของตลาดแรงงานทุติยภูมิหรือตลาดแรงงานระดับล่างในภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่เน้นกำลังแรงงานระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะนั้น รัฐบาลได้หวั่นไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมการผลิตที่เน้นการใช้แรงงาน (Labour Intensive) ในตลาดแรงงานทุติยภูมิ รัฐบาลได้หวั่นจึงพยายามเข้มงวดต่อการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติดระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศได้หวั่น ส่งผลทำให้นโยบายว่าด้วยการเข้าเมืองและว่าจ้างงานสำหรับแรงงานต่างชาติดมีความแตกต่างกันตามประเภทตลาดแรงงาน โดยรัฐบาลได้หวั่นค่อนข้างเปิดกว้างต่อการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิมากกว่าแรงงานต่างชาติ

ระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิของประเทศไต้หวัน ถึงแม้ว่าจะมีอุปสงค์แรงงานเกิดขึ้นในตลาดทุติยภูมิในประเทศไต้หวันเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของรัฐบาลไต้หวันไม่แตกต่างจากรัฐบาลประเทศปลายทางอื่น ๆ ที่ค่อนข้างจำกัดและเข้มงวดต่อแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในทางตรงกันข้าม นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของรัฐบาลประเทศปลายทางค่อนข้างอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงเพื่อเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศปลายทาง (ILO International Migration Programme and Subregional Office for East Asia, 2005, p.23) เนื่องจากรัฐบาลประเทศปลายทางให้ความหมายและคุณค่าต่อระดับทักษะของแรงงานต่างชาติที่ต่างกันตามเป้าหมายและความต้องการของรัฐบาลประเทศปลายทาง เพื่อปกป้องและคุ้มครองแรงงานท้องถิ่นจากการแข่งขันโดยกำหนดเงื่อนไขในการเข้าเมืองเพื่อทำงานในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางเท่าที่จำเป็น

รัฐบาลไต้หวันมีนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติให้สามารถเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานไต้หวัน โดยอาศัยเครื่องมือในการควบคุมการเข้าเมืองและว่าจ้างสำหรับแรงงานต่างชาติภายใต้ระบบอุปสงค์ในตลาดแรงงานของประเทศทั้งแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ และแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง โดยกิจการนายจ้างเป็นผู้คัดเลือกและร้องขอรับสิทธิเพื่อนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อรัฐบาล รัฐบาลไต้หวันอาศัยเครื่องมือดังกล่าวเพื่อควบคุมและกำกับดูแลกิจการนายจ้างและแรงงานต่างชาติทั้งสองประเภทไม่เหมือนกัน โดยรัฐบาลไต้หวันอาศัยจำนวนเครื่องมือเพื่อควบคุมการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดทุติยภูมิมากกว่าแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในตลาดปฐมภูมิ ประกอบกับรัฐบาลไต้หวันกำหนดรูปแบบการย้ายถิ่นสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะเฉพาะในรูปแบบการย้ายถิ่นแบบชั่วคราวโดยจำกัดระยะเวลา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไต้หวันมีนโยบายการย้ายถิ่นสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดทุติยภูมิที่ค่อนข้างเข้มงวดและจำกัด เพื่อตอบสนองอุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานระยะสั้น ในขณะที่ รัฐบาลไต้หวันมีนโยบายการย้ายถิ่นสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงในตลาดปฐมภูมิของไต้หวัน เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงให้เป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของไต้หวัน โดยให้สิทธิเข้าเมืองและพำนักอาศัยอยู่ในไต้หวันสำหรับ

สมาชิกครอบครัวของแรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงเท่านั้น ซึ่งเป็นรูปแบบการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของสมาชิกครอบครัว (Migration for Family Reunification) ประกอบกับรัฐบาลได้หวั่นยังกำหนดเส้นทางการย้ายถิ่นแบบถาวร (Permanent International Migration) สำหรับแรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงให้สามารถขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (Permanent Resident) โดยไม่จำกัดระยะเวลา และไม่ต้องขอรับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้หวั่นออกแบบนโยบายให้แรงงานต่างชาติดระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะสามารถเข้าเมืองและว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของได้หวั่นในรูปแบบการย้ายถิ่นแบบชั่วคราว โดยจำกัดระยะเวลา ในขณะที่ แรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงสามารถเข้าสู่เส้นทางการย้ายถิ่นในรูปแบบการย้ายถิ่นแบบถาวร รวมถึงการย้ายถิ่นเพื่อการรวมตัวของสมาชิกครอบครัวสำหรับผู้ติดตามของแรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูง

6. ข้อเสนอแนะ

การออกแบบนโยบาย นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของรัฐบาลได้หวั่นอาศัยเครื่องมือภายใต้ระบบอุปสงค์ โดยให้กิจการนายจ้างเป็นผู้ร้องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ เพื่ออนุญาตให้กิจการนายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานได้หวั่นเท่าที่จำเป็น ในการนี้ รัฐบาลไทยควรออกแบบนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติ โดยกำหนดคุณสมบัติของกิจการนายจ้างที่ร้องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเป็นสำคัญภายใต้ระบบอุปสงค์ เพื่อกำกับดูแลกิจการนายจ้างโดยควรจำแนกประเภทและความแตกต่างในระดับทักษะของแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศไทย เพื่อสร้างเครื่องมือภายใต้ระบบอุปสงค์สำหรับกิจการนายจ้างให้สามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภทของตลาดแรงงานในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ

การกำหนดประเภทของทักษะ รัฐบาลได้หวั่นอาศัยวิธีการจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงในตลาดแรงงานปฐมภูมิและประเภทแรงงานต่างชาติดระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิที่แตกต่างกัน เพื่อควบคุมการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศไทยที่แตกต่างกัน รวมถึงให้สิทธิพิเศษแก่แรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงโดยเฉพาะ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติดระดับทักษะสูงให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงาน

ของไต้หวัน ในการนี้ รัฐบาลไทยควรจัดจำแนกประเภทของแรงงานต่างชาติให้เหมาะสมกับตลาดแรงงานปฐมภูมิ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติที่มีทักษะที่รัฐบาลไทยต้องการให้เข้ามาเป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศไทย รวมถึงให้สิทธิพิเศษแก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงที่รัฐบาลไทยต้องการ ได้แก่ การรวมสิทธิเข้าเมือง สิทธิพำนักรออาศัย และหรือสิทธิทำงาน รูปแบบเบ็ดเสร็จ ประกอบกับการให้สิทธิแก่สมาชิกครอบครัวของแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงเป็นผู้ติดตามในประเทศไทย

รูปแบบการย้ายถิ่นแบบถาวร รัฐบาลไต้หวันกำหนดให้แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงสามารถขอรับสิทธิเป็นผู้มีถิ่นพำนักถาวรโดยไม่ต้องระยะเวลา ซึ่งเป็นรูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวร นอกเหนือจากการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติแบบชั่วคราวโดยจำกัดระยะเวลา เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงให้เป็นทุนมนุษย์ในตลาดแรงงานปฐมภูมิของไต้หวัน ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนารูปแบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศแบบถาวรให้แรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงเป็นผู้มีถิ่นพำนักถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลา เพื่อให้สิทธิแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงสามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานปฐมภูมิต่อไป

การจ้างแรงงานไทยในไต้หวัน รัฐบาลไต้หวันให้ความสำคัญต่อแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูงภายใต้ใบอนุญาตประเภท Employment Gold Card เพื่อดึงดูดผู้มีความสามารถพิเศษหรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษให้เข้ามาทำงานในประเทศโดยเฉพาะ รวมถึงตลาดแรงงานทุติยภูมิของไต้หวันมีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติในตำแหน่งงานประเภทงานบริหารและดูแลในครอบครัว และงานบริหารในสถาบัน ภายใต้ใบอนุญาตประเภท Employment Pass Card ซึ่งเป็นโอกาสที่ดีของแรงงานไทยในตลาดแรงงานของไต้หวัน ทั้งนี้ รัฐบาลไทย โดยกระทรวงแรงงาน ควรส่งเสริมการจ้างแรงงานไทยไปทำงานในไต้หวัน ในตำแหน่งงานประเภทงานบริหารให้แก่แรงงานไทย รวมถึงตำแหน่งงานในประเภทระดับทักษะสูง

ข้อจำกัดการวิจัย การศึกษานี้ให้ความสำคัญเฉพาะประเด็นนโยบายการย้ายถิ่นสำหรับแรงงานต่างชาติในมิติการเข้าเมืองและว่าจ้างงาน ซึ่งเป็นประเด็นในกระบวนการย้ายถิ่นเข้าเมืองเพื่อทำงานในตลาดแรงงานของประเทศไต้หวันเท่านั้น ในขณะที่ ประเด็นนโยบายการย้ายถิ่นสำหรับแรงงานต่างชาติในประเด็นความคุ้มครองและสวัสดิการแรงงานต่างชาติในประเทศไต้หวัน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญของการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศ

เมื่อแรงงานต่างชาติเข้ามาสู่ตลาดแรงงานในประเทศปลายทางแล้ว ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรศึกษานโยบายการคุ้มครองและสวัสดิการแรงงานต่างชาติของประเทศได้หันต่อไป ในอนาคต เพื่อเข้าใจถึงความคุ้มครองและสวัสดิการแรงงานต่างชาติของรัฐบาลได้หัน ที่มีต่อแรงงานต่างชาติ

7. กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้มาจากการวิจัยเรื่องนโยบายการบริหารแรงงานข้ามชาติของไต้หวัน โดยได้รับทุนสนับสนุนวิจัยเงินรายได้จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ และขอขอบคุณหน่วยวิจัยการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อพัฒนาสังคมในภาคใต้ ของประเทศไทย มหาวิทยาลัยทักษิณ ที่สนับสนุนการทำวิจัยและบทความวิจัยชิ้นนี้

8. เอกสารอ้างอิง

- ดุขฎิ อายุวัฒน์. (2562ก). “คนอีสานย้ายถิ่น” สถานการณ์และผลกระทบ. ขอนแก่น: คลังนาวิทยา.
- ดุขฎิ อายุวัฒน์. (2562ข). ศาสตร์และวิธีวิทยาการศึกษาการย้ายถิ่นของประชากร. ขอนแก่น: คลังนาวิทยา.
- ดุขฎิ อายุวัฒน์, สุกัญญา เอมอัมธรรม และอภิศักดิ์ ธีระวิสิษฐ์. (2553). วิถีชีวิตแรงงาน ไทยในไต้หวัน: กรณีศึกษาในถิ่นปลายทาง. *มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย ขอนแก่น*, 27(1), 1-28.
- นิมนตรา ศรีเสน. (2562). การเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยกับสถานะผิดกฎหมายในเกาหลีใต้. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 31(1), 145-170.
- ภัทร สมันตรัฐ. (2560). แรงงานไทยในมาเลเซีย: สภาพการจ้างงานการคุ้มครองแรงงาน และแรงงานบังคับ. *เอเชียปริทัศน์*, 38(1), 78-101.
- มะดาโอะ ปูตะ และเกาซัน เจ๊ะแว. (2554). การเดินทางของแรงงานมลายูมุสลิมจาก จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยเข้าไปทำงานในรัฐทางตอนเหนือของมาเลเซีย. *วารสารวิชาการอัลอิกมะฮ์ มหาววิทยาลัยอิสลามยะลา*, 1(1), 13-21.

- วรรณภา ก้องพลานนท์. (2559). สภาพปัญหาและการปรับตัวด้านวัฒนธรรมของแรงงานไทยย้ายถิ่นรัฐปีนังประเทศมาเลเซีย. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 10(2), 89-105.
- สุทธิพร บุญมาก และมูหำหมัด สาแลบิง. (2560). การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยเชื้อสายมลายูระดับทักษะจากจังหวัดชายแดนภาคใต้สู่ประเทศมาเลเซีย. *วารสารราชพฤกษ์*, 15(2), 1-8.
- สุทธิพร บุญมาก. (2556). การส่งเงินกลับบ้าน: แรงงานไทยเชื้อสายมลายูในประเทศมาเลเซีย. *วารสารปาริชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 26(1), 75-93.
- สุทธิพร บุญมาก. (2562). นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ: กรณีศึกษาการเข้าเมืองและว่าจ้างงานของประเทศมาเลเซีย. *MFU Connexion*, 8(1): 258-299. doi: 10.14456/connexion.2019.8
- สุทิน สายสงวน. (2553). การย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ: แรงงานไทยในญี่ปุ่นกับแรงงานญี่ปุ่นในไทย. *วารสารญี่ปุ่นศึกษา*, 25(2), 51-66.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2003) *The age of migration: International population movements in the modern world*. 3rd edition, New York: Palgrave Macmillan.
- Chomchai, P. (2000). Thai Migrant Labour in Brunei: Cause of Migration and Socio-Economic Impact. in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia 1996-1997* (pp.108-126). Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Chunjitkaruna, P. (2000). Pitfalls and Problems in Search for a Better Life: Thai Migrant Workers in Japan. in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia 1996-1997* (pp.246-271). Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.

- Harrison, B., & Sum, A. (1979). The Theory of "Dual" or Segmented Labor Markets. *Journal of Economic Issues*, 13(3), 687-706. Retrieved from www.jstor.org/stable/4224841
- Hewison, K. (2004). Thai Migrant Workers in Hong Kong. *Journal of Contemporary Asia*, 34(3), 318-335.
- ILO International Migration Programme and Subregional Office for East Asia. (2005). *Labour migration policy and management: Training materials*. Bangkok: International Labour Organization.
- Iredale, R. (2001) The migration of professionals: Theories and typologies. *International Migration*, 39(5), 7-24.
- Kang, S. D. (2000). Thai Migrant Workers in South Korea. in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia, 1996-1997* (pp.210-235). Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Kitiarsa, P. (2006). Village Transnationalism: Transborder Identities among Thai-Isam Migrant Workers in Singapore. *Working Paper No. 71 Asia Research Institute*, National University of Singapore.
- Laodumrongchai, S. (2000). Thai Migrant Workers in Taiwan. in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asian, 1996-1997* (pp.159-176). Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Lee, J.S., & Wang, S-W. (1996). Recruiting and Managing of Foreign Workers in Taiwan. *Asian and Pacific Migration Journal*, 5(2-3), 281-301.
- Lowell, L. (2001). *Policy Responses to the international mobility of skilled labour*. Geneva: International Labour Office https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201774.pdf

- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466. doi:10.2307/2938462
- Ministry of Labour Republic of China (Taiwan) (2019). *Foreign workers update 2019/11/20 National Statistics of Taiwan*. Retrieved December 9, 2019, from <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/i0120020620e.htm>
- Nagayama, T. (2000). Thai Migrant Workers in Japan. in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia, 1996-1997* (pp.236-245). Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- National Immigration Agency (Taiwan) (2019). *Alien resident certificates after entering Taiwan*. Retrieved December 9, 2019, from <https://www.immigration.gov.tw/5475>
- National Statistics of Taiwan (2019). *Statistics from Statistical Bureau Latest indicated*. Retrieved December 9, 2019, from <https://eng.stat.gov.tw/point.asp?index=9>
- Piore, M. J. (1979). *Birds of passage: migrant labor and industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruenkaew, P. (2002). Female Thai Migrant in Japan. *Journal of Gender studies*, 5(22), 47-69.
- Sek-hong, N. & Lee, G. (2000). Thai Migrant Workers in Hong Kong. in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia, 1996-1997*. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Suriya, S. & Kitiarsa, P. (2005). Surviving in the Marginal World: Life and Community of Thai Migrant Workers in Japan. in S. Suriya and P. Kitiarsa (Eds.), *Thai Social Force in the Next Decade: a real Alternative?*, Nakhon Ratchasima, Institute of Social Technology, Suranaree University of Technology.

- Tsay, C-L. (2002). *Labour Migration and Regional Change in East Asia: Outflows of Thai Workers to Taiwan. Paper presented to the Southeast Asia's Population in a Changing Asian Context*, Bangkok: Siam City Hotel, 10-13 June 2002.
- Wong, D. (2000). Men who Built Singapore: Thai Workers in the Construction Industry. in S. Chantavanich, A. Germershausen and A. Beesey (Eds.), *Thai migrant workers in East and Southeast Asia, 1996-1997* (pp.58-107). Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.