

POLICY BRIEF

“ กระทบ คนเข้าเมือง พลเมือง และประชากร ”

นโยบายการนำเข้าพลเมือง (replacement migration)
หนทางสร้างความมั่นคงทางประชากรของประเทศไทย



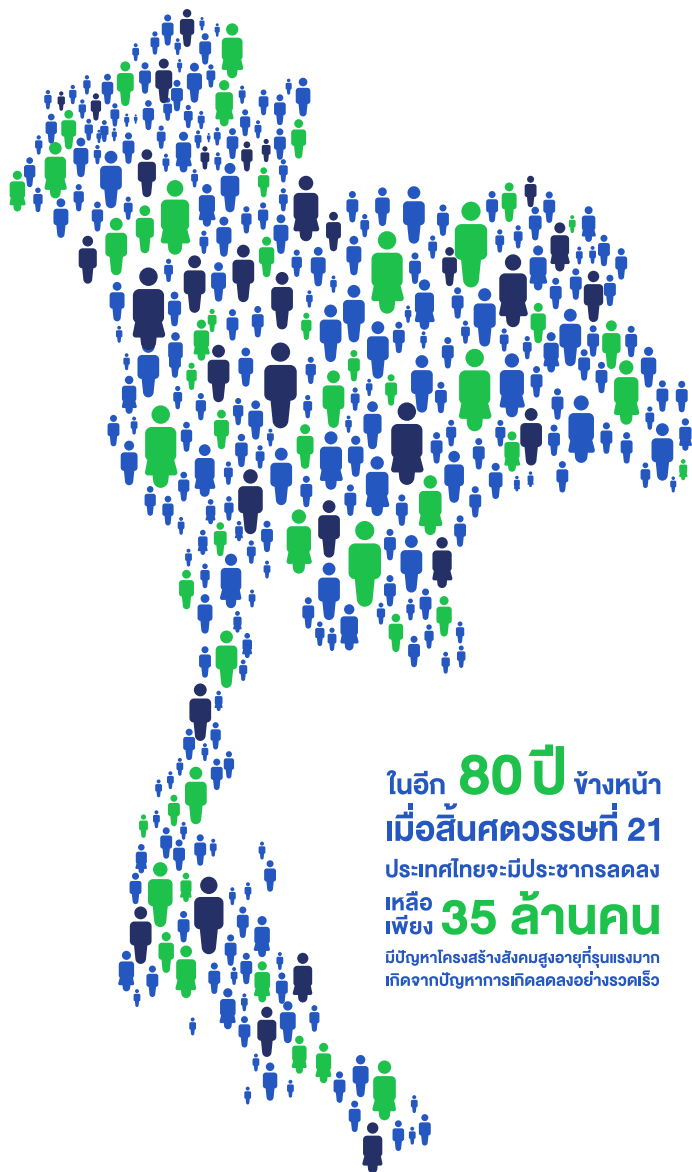
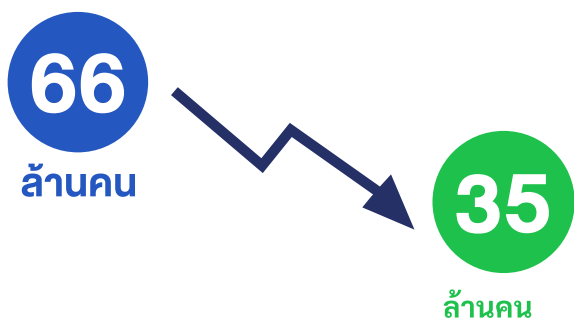
ศ.เกียรติคุณ ดร. อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

“ กระทบ คนเข้าเมือง พลเมือง และประชากร ”

นโยบายการนำเข้าพลเมือง (replacement migration)
หนทางสร้างความมั่นคงทางประชากรของประเทศไทย

ประชากรไทยในวันนี้ และอีก 80 ปีข้างหน้า

ในปี 2563 ประเทศไทยมีประชากรอยู่ 66.5 ล้านคน และเนื่องจากการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ทำให้เกิดความสั่นคลอนความมั่นคงทางประชากรของประเทศเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อสิ้นสุดศตวรรษที่ 21 หรืออีก 80 ปีข้างหน้า สหประชาชาติคาดการณ์ว่า ประเทศไทยจะมีประชากรลดลงเหลือเพียง 46 ล้านคน [UN, 2019] ขณะที่การศึกษาของ Vollset และคณะ (2020) ตีพิมพ์ใน Lancet คาดการณ์ตามมาว่า จริงๆ แล้วประชากรไทยจะเหลือเพียงไม่ถึง 35 ล้านคนเท่านั้น (รูปที่ 1) ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีการลดลงของประชากรมากที่สุดเป็นอันดับสองของโลก รองจากประเทศญี่ปุ่น ขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น เยอรมนี จะมีประชากรลดลงเพียงร้อยละ 10 (รูปที่ 2) ส่วนประเทศอังกฤษ อเมริกา แคนาดา จะมีประชากรเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไปจากนโยบายการนำเข้าประชากรที่เขาดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

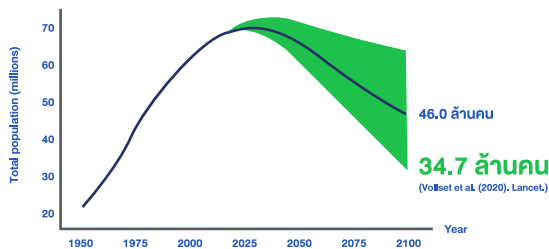


ในอีก 80 ปี ข้างหน้า
เมื่อสิ้นสุดศตวรรษที่ 21
ประเทศไทยจะมีประชากรลดลง
เหลือเพียง 35 ล้านคน
มีปัญหาโครงสร้างสังคมสูงอายุที่รุนแรงมาก
เกิดจากปัญหาการเกิดลดลงอย่างรวดเร็ว

นโยบาย RM (replacement migration) หรือการนำเข้าพลเมือง

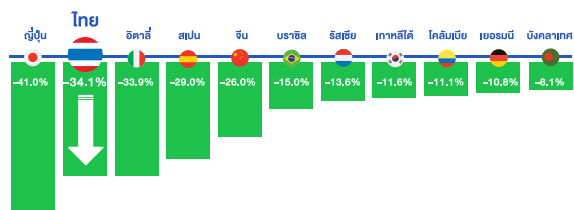
เป็นหนึ่งในวิธีที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาหนี้ควบคู่กับนโยบายสนับสนุนการเกิดในทุกรูปแบบ การสร้างสังคม active ageing กับทุกวัย การเลื่อนอายุเกษียณ การใช้หุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์ และการเร่งพัฒนาคุณภาพ ประชากรให้ถ้วนทุกคน

จำนวนประชากรไทย (ตั้งแต่ ค.ศ. 1950 ถึง 2100)



Source of data : United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division World Population Prospects 2019, Volume II: Demographic Profiles

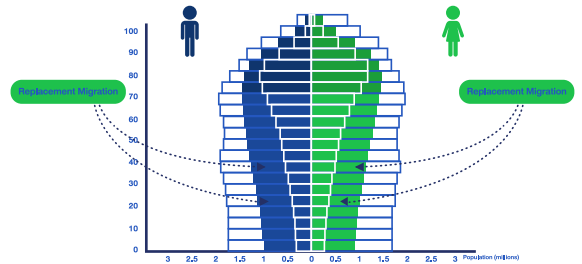
สหประชาชาติคาดประมาณว่า **ประชากรไทย จะหายไป 34%** เมื่อสิ้นศตวรรษ 21 และต่อมา Lancet ได้ตีพิมพ์ และคาดประมาณว่าจะหายไปกว่า **50%** เลยทีเดียว



Replacement migration เป็นนโยบายสำคัญ แก้ปัญหาความมั่นคงทางประชากร

สหประชาชาติ (UN, 2001) ได้เสนอให้ Replacement migration (RM) หรือการนำเข้าพลเมือง เป็นหนึ่งในวิธีที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาค่าการเกิดที่ลดลงอย่างมาก ทำให้เกิดปัญหาการเป็นสังคมสูงอายุที่รุนแรง ซึ่งในอดีตมีหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป อเมริกา คานาดา และ ออสเตรเลีย ได้ใช้นโยบายนี้อย่างแพร่หลาย และดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางประชากร

โครงสร้างประชากรไทย (ค.ศ.2100)



Source of data : United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division World Population Prospects 2019, Volume II: Demographic Profiles

แม้ประเทศไทยจะแก้ปัญหาโดยการมีนโยบายการสนับสนุนการเกิดในทุกรูปแบบ การสร้างสังคม active ageing ในทุกกลุ่มวัย การเลื่อนอายุเกษียณ และการเร่งพัฒนาคุณภาพประชากรให้ถ้วนทุกคนแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจแก้ไขปัญหารุนแรงของขนาดและโครงสร้างของประชากรนี้ได้ทั้งหมด (รูปที่ 3) ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพิจารณาให้นโยบาย replacement migration เป็นอีกหนึ่งเป้าหมาย เพื่อแก้ปัญหาค่าความมั่นคงทางประชากรตามนโยบายนี้ ประเทศไทยสามารถคัดสรรนำเข้าประชากรต่างชาติประมาณร้อยละ 20 ของประชากรที่จะหายไปหรือประมาณ 8 ล้านคน คิดเป็นการนำเข้าปีละหนึ่งแสนคน เป็นระยะเวลาตลอด 80 ปีต่อจากนี้ เพื่อทดแทนประชากรไทยได้ส่วนหนึ่งจะสามารถช่วยแก้ปัญหาประชากรลดลง และผลกระทบที่จะเกิดตามมาจากการเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างทางประชากรของประเทศได้

การก้ามนโยบาย RM ต้องรับดำเนินการทันที

ในขณะที่ประเทศไทยยังเป็นสถานที่ดึงดูดคนต่างชาติอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งจะลดลงไปเรื่อยๆ ตามแนวโน้มประชากรโลกที่ลดลง และนโยบาย RM นี้ต้องทำในขณะที่ประชากรของประเทศยังมีมากอยู่ เพื่อให้เกิดกระบวนการบูรณาการทางสังคมและความเป็นไทยได้มั่นคง โดยจำเป็นจะต้องทำให้นโยบาย RM เป็นนโยบายสาธารณะ ที่ประชาชนคนไทยทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการตั้งเป้าและตัดสินใจคัดสรรนำเข้าพลเมืองกลุ่มใดเข้ามา เพื่อป้องกัน side effect ของนโยบาย RM คือปัญหาประชากรชาตินิยมที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ในขณะนี้

แนวทางที่สำคัญคือ คนไทยทุกคนต้องมีส่วนร่วม ในนโยบาย replacement migration

ประสบการณ์ในต่างประเทศที่ริเริ่มใช้นโยบายนี้ เช่น อเมริกา และอังกฤษ สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งทางการเมือง และทางสังคมที่รุนแรงที่เกิดจากความเห็นต่างต่อนโยบาย จนเกิดการแบ่งแยกเป็นกลุ่มคน 2 กลุ่มอย่างชัดเจน ได้แก่ กลุ่มลัทธิประชานิยม (national populism) ที่มีทัศนคติต่อต้านการนำคนต่างชาติเข้าเมือง (anti-immigration) และกลุ่มเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (liberal democracy) เน้นเศรษฐกิจสำคัญ เห็นการนำเข้าประชากรเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ

เพื่อลดความขัดแย้งทางความคิดที่จะเกิดขึ้น ในการนำนโยบายนี้มาใช้ ประเทศไทยต้องสร้างความเข้าใจและชี้ให้เห็นความสำคัญ

ของนโยบายแก่ประชาชน และให้นโยบายนี้ต้องเป็นนโยบายสาธารณะ ที่ประชาชนคนไทยทุกฝ่ายจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประชากรที่จะคัดสรรนำเข้ามาควรมีจำนวนเท่าไร และควรมีใครเป็นผู้ดูแลบริหารจัดการ

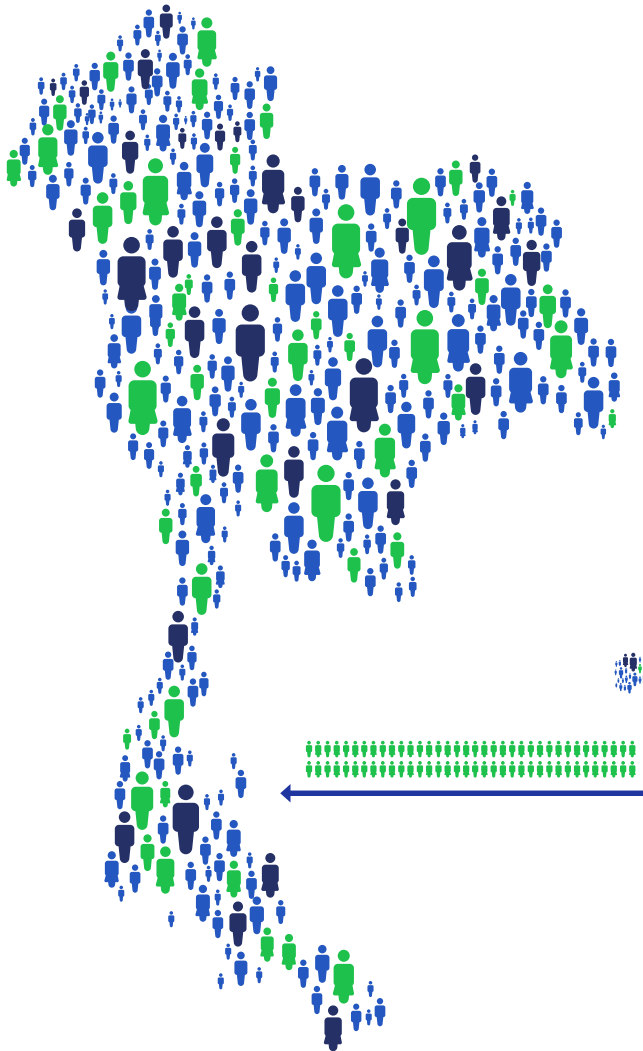
ประเทศไทยต้องริเริ่มนโยบายนี้ ด้วย 2 เหตุผลหลัก คือ 1) ตอนนี้ยังมีคนที่ให้ประเทศไทยเลือกได้มาก ยังไม่ถึงกับต้องแย่งชิงกันซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และ 2) ประเทศไทยยังมีประชากรมากพอที่จะซึมซับ และบูรณาการ คนต่างชาติเข้ามาเป็นคนไทยได้ดี ถ้าเรานำคนต่างชาติเข้ามา ในขณะที่เรามีประชากรน้อย ปัญหาการบูรณาการทางสังคมจะเกิดขึ้นตามมามาก ขณะนี้ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีคนนิยมเข้ามาอยู่ รวมถึงมาทำงานและอยากมาเป็นคนไทย อยากมาใช้ชีวิตแบบคนไทย ถือเป็นความได้เปรียบอยู่แล้ว

นโยบาย RM เป็นนโยบายที่มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อน

ที่มีทั้งงานนโยบาย ปฏิบัติการและงานประจำหลายด้าน ตลอดจนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ในประเทศจำนวนมาก จำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับสูง คือ

“ กระทบวงคนเข้าเมือง พลเมือง และประชากร ”

ซึ่งต้องทำให้เกิดขึ้นในประเทศ อันเป็นความจำเป็นเร่งด่วนตามความรุนแรงของปัญหาความมั่นคงทางประชากรขณะนี้เป็นอย่างยิ่ง





ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1 รัฐบาลควรจัดตั้งกระทรวงหรือหน่วยงานเฉพาะระดับสูงคือ “กระทรวงคนเข้าเมือง พลเมือง และประชากร” เพื่อพัฒนา ดูแล ตั้งเป้าและดำเนินงานตามนโยบาย การนำเข้าพลเมือง เพื่อความมั่นคงทางประชากร ของประเทศ
- 2 รัฐบาลควรพัฒนาให้มีรูปแบบและระบบการตัดสินใจ และระบบการคัดสรรคนเข้าเมืองและพลเมืองที่มี ประสิทธิภาพ โปร่งใส และที่สำคัญคือภายใต้การมีส่วนร่วม ของภูมิภาค ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม โดยผ่านกลไก รัฐสภา เพื่อแก้ปัญหาประชากรตินิยมที่จะเกิดขึ้น ในอนาคต
- 3 รัฐบาลควรพิจารณาคัดสรรการให้สถานะ VISA ชนิดต่าง ๆ ให้สถานะผู้พำนักถาวรในประเทศ (permanent resident) และสิทธิพลเมืองแก่ผู้ย้ายถิ่น โดยมีเป้าหมายคู่ขนาน ในการพัฒนาประชากรและสังคมของประเทศ ควบคู่ ไปกับการเพิ่มแรงงานในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจ (EEC) หรือเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศ มีการพัฒนาอย่างคู่ขนานคือมีทั้งทางเศรษฐกิจและ ทางสังคมอย่างสมดุล และมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อ ความมั่นคงทางประชากรของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในระยะยาว



เอกสารอ้างอิง

United Nations. (2019). World Population Prospects 2019, DESA. Population Division, UN., New York, 2019.

Vollset, S.E. et. al. "Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study." www.thelancet.com
Published online July 14, 2020 [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30677-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30677-2)

United Nations Secretariat. (2001). Replacement Migration, DESA, Population Division, UN., New York, 2001.

ติดตามชมคลิปวิดีโอ

