

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ: RDG6110003

ชื่อโครงการ: นโยบายเพื่อสร้างเสริมความมั่นคงทางประชากรของประเทศไทย

ชื่อนักวิจัย: รศ.ดร.รศรินทร์ เกรย์ และคณะ

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

E-mail Address: Rossarin.gra@mahidol.ac.th

ระยะเวลาโครงการ: วันที่ 29 ธันวาคม 2560 – 28 ธันวาคม 2561 (12 เดือน)

ชุดโครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายเพื่อสร้างเสริมความมั่นคงทางประชากร” มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาประชากรที่เกี่ยวกับขนาด โครงสร้าง และการกระจายตัวของประชากร โดยมีงานวิจัย 6 เรื่อง คือ 1) การศึกษาประชากรที่เหมาะสมของประเทศไทย (โดยศึกษาจากการฉายภาพ การเกิด การตาย และการเพิ่ม/ลดของประชากร) 2) การศึกษาปัจจัยกำหนดความต้องการมีบุตร และระยะเวลาที่ต้องการรอคอยของสตรีสมรสในประเทศไทย 3) การศึกษานโยบายดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 4) การศึกษาการโอนทางเศรษฐกิจข้ามรุ่นประชากรภายใต้บริบทการสูงวัยทางประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย 5) การศึกษา “นคราภิวัตน์” (Urbanization) เมืองน่าอยู่และการกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรไทย 6) การศึกษาแนวโน้มประชากรและความต้องการน้ำประปาในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล การวิจัยทั้ง 6 เรื่องในชุดโครงการนี้ ได้นำมาตอบโจทย์และสังเคราะห์เป็นนโยบายเพื่อสร้างเสริมความมั่นคงของประชากรทั้งที่เป็นปัญหาความมั่นคงของประชากรมีเกี่ยวกับจำนวนประชากรในอนาคตที่กำลังลดน้อยลง การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ ต่ำกว่าระดับทดแทนอย่างมากและไม่สามารถจะฟื้นกลับมาได้ โครงสร้างที่มีปัญหาผู้สูงอายุมากขึ้นจนเป็นสังคมสูงวัยสมบูรณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และการกระจายตัวประชากรในปัจจุบันที่ไม่มีความสมดุลและความเป็นเอกราชในระดับสูงสุดกว่าประเทศใดๆ ในโลก ตลอดจนสถานการณ์การย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานที่เป็นลักษณะทั้งกึ่งฝีมือและกึ่งไม่มีฝีมือ การตอบโต้เชิงนโยบาย จึงจำเป็นต้องมีหลายด้านหรือที่เรียกว่า Multiphasic Responses การสร้างเสริมความมั่นคงทางประชากร เพิ่มประชากรด้วยการเกิดจึงต้องทำทุกวิถีทางเป็นทางหนึ่ง การคัดสรรผู้ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ระยะยาวหรือให้สัญชาติไทยก็เป็นทางหนึ่ง การจัดให้มีการถ่ายทอดวัฒนธรรมและนวัตกรรมสากล ตลอดจนเทคโนโลยีจากแรงงานฝีมือต่างชาติสู่แรงงานไทย ก็เป็นอีกวิธีหนึ่ง การเพิ่มอายุเกษียณและพัฒนาคุณภาพประชากรสู่ active ageing หรือการสร้างสังคมเศรษฐกิจอายุวัฒนะ (Longevity Economy Society) เป็นอีกทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์รุ่นใหม่ในมิติใหม่อย่างรวดเร็ว พลิกฟื้นสังคมสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลกับจำนวนประชากร การใช้เครื่องจักรกลทดแทนแรงงานที่ลดน้อยลง ล้วนมีความสำคัญจากแง่มุมทางประชากรศาสตร์ ที่มีผลต่อวิสัยทัศน์ของสังคมไทยที่จะต้องมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ด้วยทั้งสิ้น การสังเคราะห์นโยบายเพื่อสร้างเสริมความมั่นคงของประชากรได้นำเอาเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561 – 2580) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 เป็นตัวตั้ง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ทั้ง 6 ด้าน ล้วนมีนัยสำคัญทางความมั่นคงของประชากรดังกล่าวมาแล้วอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งในแง่ของจำนวนประชากรที่คาดประมาณว่า

อาจลดลงเหลือเพียง 30 – 40 ล้านคนในระยะเวลาไม่ถึง 70 ปี โครงสร้างประชากรที่ขาดแคลนวัยแรงงานอย่างยิ่งและการกระจายตัวของประชากรที่ไม่สมดุลกับสภาพเศรษฐกิจสังคม ความมั่นคงของประชากรยังขึ้นกับการกระจายอำนาจการเมือง การปกครอง และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ 20 ปีที่สำคัญด้วย การสังเคราะห์นโยบายชุดโครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายเพื่อสร้างเสริมความมั่นคงทางประชากร” ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับชุดโครงการ ดังนี้

รัฐควรจัดให้มีนโยบายการเผื่อรับจำนวนประชากรของประเทศที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยตระหนักถึงความสามารถในการแข่งขัน จำเป็นให้ต้องมีแผนและตั้งเป้าหมายการคัดสรรประชากรต่างชาติเข้ามาทำงาน ซึ่งบางส่วนจำเป็นต้องอยู่อาศัยระยะยาว และบางส่วนให้ได้รับสัญชาติไทยและเป็นคนไทยในอนาคต เพื่อทดแทนประชากรไทยบางส่วนที่จะลดลงเหลือเพียง 30 – 40 ล้านคนในระยะเวลา 70 ปี

รัฐควรจัดให้มีนโยบายส่งเสริมการเกิดอย่างจริงจังมากขึ้น ให้กับประชากรทุกกลุ่มที่อยู่ในประเทศไทยโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เชื้อชาติ และศาสนา โดยมีการช่วยเหลือและสวัสดิการในระดับปัจเจกบุคคลให้แก่ประชากรทุกระดับ

รัฐควรจัดให้มีนโยบายการดูแลสังคมสูงวัยอย่างจริงจังมากขึ้นในทุกมิติ เพื่อสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมอีกทางหนึ่งให้เป็นสังคมอายุวัฒน์ และสังคมพหุฒพลึง เพิ่มศักยภาพผู้สูงอายุให้เป็นผู้ผลิต ไม่ใช่ผู้บริโภคเพียงอย่างเดียว สร้างความตระหนักในสังคมสูงวัย ในประชากรทุกกลุ่มอายุ

รัฐควรจัดให้มีนโยบายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้ทั่วถึง โดยแก้ไขปัญหการกระจายตัวของประชากรที่ไม่สมดุล กระจายอำนาจและความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

รัฐควรจัดให้มีนโยบายเพื่อสร้างความเติบโตของเมืองบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สร้างเมืองน่าอยู่ให้สมดุลในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ

รัฐควรจัดการให้เกิดการปรับปรุงภาครัฐให้มีการบริหารงานแบบบูรณาการ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยเฉพาะท้องถิ่น ยึดหยุ่นในกฎระเบียบในบริบทต่างๆ และตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางประชากร โดยมีเจ้าภาพด้านความมั่นคงของประชากรที่ชัดเจน เช่น เป็นองค์การมหาชนในสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาจใช้ชื่อว่า “สถาบันนโยบายและงานความมั่นคงของประชากร” และมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของร่วมจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

หน่วยงานด้านความมั่นคงทางประชากรดังกล่าว ควรมีการเก็บรวบรวมฐานข้อมูลประชากรในรายละเอียดอย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะเป็นทะเบียนราษฎร์ และ/หรือการทำ census รายจังหวัด เพื่อดูการเปลี่ยนแปลงทางประชากร และการฉายภาพประชากรในรายพื้นที่ เพื่อให้มีการตั้งเป้าหมายประชากรอย่างชัดเจน โดยเฉพาะนโยบายและเป้าหมาย replacement migration นำเข้าประชากรและแรงงานฝีมือต่างชาติ บูรณาการเข้ากับสังคมไทย กระทำโดยมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของจากภาคประชาสังคมและท้องถิ่นและภาคเอกชนร่วมกัน

Project Code: RDG6110003
Project Title: Policy to strengthen population security
Investigator: Rossarin Gray, et al.
Institute for Population and Social Research, Mahidol University
E-mail Address : rossarin.gra@mahidol.ac.th
Project Period: 29 December 2017 – 28 December 2018 (12 months)

Abstract

The program entitled “Policy to strengthen population security” has the objective to address the problems of the size, structure, and distribution of the population. This project comprises six research projects as follows: (1) Study of an appropriate Thai population (based on projections of births, deaths, increase/decrease of the population); (2) Study of factors affecting child-bearing preferences and duration until marriage of Thai women; (3) Study of policy to attract non-Thai migrant skilled labor to support the Thailand 4.0 strategy; (4) Study of inter-generational economic transfer in the context of the aging Thai population; (5) Study of urbanization, the ideal city, and appropriate expansion of the Thai population; and (6) Study of trends in population and demand for water in Bangkok and its suburbs. These six studies were conceived to address policy related to strengthening population security. Population security refers to the future size of the population, given that the Thai birth rate continues to decline significantly to below replacement levels, the inability to reverse the declining birth rate, the rapid aging of the Thai population (which is destined to become a complete aged society in the near future), and the distribution of the population given current imbalances and concentration of the population in a single megacity (at a level unprecedented in the world today). There is also the issue of demand for non-Thai semi-skilled and skilled migrant labor.

The policy debate on these complex demographic phenomena, or what is referred to as “multiphasic responses,” is directly related to population security. In the first instance, there is the imperative to explore ways to reverse the declining Thai birth rate. Secondly, there needs to be more careful selection of persons who settle long-term in the country, and whether to grant them Thai citizenship. Another issue is the transfer of technological

knowledge and expertise from foreign skilled labor to the Thai labor force. Academia is analyzing the potential for increasing the age of mandatory retirement and enhancing the quality of the older segment of the population to promote active ageing (i.e., to create a Longevity Economy Society). Of utmost importance is the need for educational reform so that the new generation of graduates are in line with the demands of the Thailand 4.0 strategy. That strategy envisions the transition of Thailand into a knowledge-based society in which there is a harmonious balance of the natural resources with a stable population.

Inevitably, more and more of the repetitive human- task jobs will be replaced by automation in the years ahead which will further exacerbate underemployment. All of these challenges and options for action have roots in a demographic transformation that is occurring. In order to strengthen population security, there needs to be a synthesis of policies, with a focus on the strategic targets for the 20-year period from 2018-2037, in accordance with Article 5 of the Thai Constitution. The six dimensions of the 20-year strategy all address issues of population security, whether that be population size (which is projected to decrease to only 30 to 40 million persons within the coming 70 years), the structure of the population which is already experiencing shortages in the working-age groups, and distribution of the population which is currently imbalanced vis a vis the socio-economic ideal. Population security is also related to devolution of political authority, administration, and improvement of the system of government management. The synthesis of findings from the research program on strengthening population security has produced the following policy recommendations:

The government should have a policy to monitor trends in the decline of the Thai population, with consideration of competitiveness of the labor force. There would need to be a plan and targets for screening foreign workers to fill gaps on a temporary basis in certain sectors and specialties. Some of these foreign workers would need to reside in Thailand long-term, while some would even become Thai citizens who could, at the very least, compensate for declines in the Thai birth rate.

The government should institute a serious pro-natalist policy without consideration of socio-economic status, ethnicity, or religion. This could involve assistance and welfare at the individual level for people at all levels of society.

The government should have a policy to care for the older segment of the population across all dimensions of need. These older persons need opportunity and social equality in order to feel they

belong and are valued. One vision is that of a “Longevity Economy Society” which builds capacity of older persons, not just as consumers, but also as constructive producers.

The government should have a policy to build human resources capacity across all dimensions, in part, through addressing the imbalanced distribution of the population, decentralization of authority, and shifting the focus of development to the provinces and localities.

The government should have a policy to control urban growth so that quality of life is enhanced in ways that are eco-friendly. The vision is of livable cities that are distributed to create a rational balance among regions and provinces.

The government should improve the public sector through an increase in integrated management which is human-centered. This is especially important in non-municipal areas of the country. There should be flexibility of regulations depending on the context. There need to be accommodations for the major changes which the population is undergoing. There needs to be a clearly-defined host agency (i.e., a “champion”) for population security, perhaps located in the Office of the Prime Minister or Ministry of Interior. The title of such an agency might be “Institute for Policy and Programs for Population Security.” Such an agency would be responsible for coordination among relevant government agencies, and with the private sector, Civil Society and the community.

Such a population security institute should have a detailed database on the population which is updated on a continuous basis. The data could come from the Civil Registration, a provincial census, and other sources in order to accurately describe the status of change of the population, and provide projections in the near future by locality. That data would help inform population targeting and policy, especially for replacement migration (i.e., importing foreign skilled labor). There would have to be measures to ensure a smooth integration of foreign labor through a participatory process, and a sense of ownership of Civil Society, the local community and the private sector as well.