

บทที่ 10

การเคลื่อนย้ายแรงงานของทวีปออสเตรเลีย

1. ความนำ

สำหรับทวีปออสเตรเลียโดยเฉพาะตัวประเทศออสเตรเลียเองนั้นกระแสนการอพยพระหว่างประเทศที่สำคัญมีอยู่ประการเดียวคือ กระแสนการอพยพเข้าจากทวีปอื่น ในที่นี้จึงจะพิจารณาเฉพาะการอพยพเข้าสู่ออสเตรเลียเท่านั้น

2. กระแสนการอพยพเข้าทั่วไป

เนื่องจากออสเตรเลียมีความผูกพันทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างแน่นแฟ้นกับอังกฤษจึงปรากฏว่านับแต่ตั้งประเทศขึ้นในปี 1788 ผู้อพยพเข้าส่วนใหญ่เป็นชนอังกฤษ แม้แต่ในช่วงต้นทศวรรษ 1850 ซึ่งมีคนกว่า 1 ล้านคน จากหลายส่วนของโลกเข้ามายังออสเตรเลียที่ขณะนั้นมีประชากรไม่ถึงครึ่งล้านคนนั้นก็ไม้อาจทำให้ลักษณะแบบอังกฤษของออสเตรเลียเปลี่ยนแปลงไปได้ ในช่วงต้นทศวรรษนี้เองได้มีคนจีนจำนวนมากอพยพเข้าสู่ออสเตรเลียทำให้เกิดความขัดแย้งในเชื้อชาติขึ้นเป็นเหตุให้มีการจำกัดการอพยพเข้าของผู้มิใช่คนผิวขาวลงและยึดเป็นนโยบายต่อมาเป็นเวลานาน ที่เรียกกันว่านโยบายออสเตรเลียขาว (White Australia)

การอพยพเข้าสู่ออสเตรเลียในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น รัฐบาลออสเตรเลียจะจ่ายเงินอุดหนุนให้ในกรณีของผู้อพยพชาวอังกฤษส่วนใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากออสเตรเลียอยู่ห่างไกลจากแหล่งที่มาของผู้อพยพ จึงจำเป็นต้องจ่ายเพื่อแข่งขันแย่งคนจากประเทศในอเมริกาเหนือซึ่งอยู่ใกล้อังกฤษมากกว่า ดังนั้นนับแต่ราวปี 1850 ถึง 1900 ผู้อพยพเจ้าเกือบครึ่งหนึ่งเดินทางมาโดยได้รับเงินอุดหนุน และจากช่วง 1901-40 นั้นในจำนวนผู้อพยพเข้าสุทธิ 593,000 คนมีผู้ที่เข้ามาโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนถึง 421,400 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนอังกฤษ

นโยบายการรับผู้อพยพเข้าของออสเตรเลียต้องเปลี่ยนแปลงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากเกือบถูกญี่ปุ่นยึดครองในตอนสงคราม ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียตัดสินใจว่าการอพยพเข้าจำนวนมากนั้นเป็นสิ่งจำเป็นทั้งเพื่อความเจริญทางเศรษฐกิจ และเพื่อป้องกันประเทศด้วย ซึ่งในการนี้ รัฐบาลออสเตรเลีย ได้กำหนดว่าถ้าจะให้ประเทศมีกำลังคนเพียงพอสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ และทางการทหารแล้วการอพยพเข้าควรมีอัตราสุทธิ 1% ต่อปี

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ นโยบายการอพยพเข้าในตอนแรกของออสเตรเลียนั้นยังคงมุ่งหวังจะได้ผู้อพยพมาจากอังกฤษเป็นสำคัญ และการจำกัดผิวก็เข้มงวดอยู่ แต่ในไม่ช้าความหวังที่จะได้ผู้อพยพเข้าส่วนใหญ่เป็นคนชาติอังกฤษก็ลดน้อยลง ในเมื่อผู้อพยพที่รัฐบาลอังกฤษยอมให้มาได้ นั้นมีเพียง 3 หมื่นคนต่อปี จากจำนวนที่เจรจาตกลงกันไว้ว่าจะมีได้ถึง 75,000 คนดังนั้นออสเตรเลีย ก็ได้ทำข้อตกลงกับองค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศเพื่อนำผู้ลี้ภัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาจากค่ายผู้ลี้ภัยในยุโรป ในช่วง 1941-1952 ปรากฏว่าออสเตรเลียได้รับผู้ลี้ภัยเข้ามากกว่า 160,000 คน ซึ่งจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างสูง และความต้องการแรงงานที่มีมากย่อมหมายความว่าผู้ลี้ภัยนี้ได้งานทำทันทีที่ไปถึง

เมื่อจำนวนผู้ลี้ภัยหมดลงในปี 1952 โครงการรับผู้อพยพเข้าจึงถือเอาผู้อพยพที่ไม่ใช่คนอังกฤษเป็นส่วนสำคัญของโครงการโดยพยายามติดต่อกับรัฐบาลของประเทศยุโรปหลายประเทศเป็นผลให้ในช่วง 1947-61 นั้นแหล่งที่มาของผู้อพยพเป็นดังนี้คือจาก ประเทศอังกฤษและประเทศในปกครองอังกฤษ 32%, จากยุโรปตอนเหนือ 18%, จากยุโรปตะวันออก 20%, จากยุโรปตอนใต้ 27% และจากส่วนอื่น ๆ ของโลกอีก 3%

ลักษณะเด่นที่สุดของการอพยพเข้าช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึ้นสุดลงใหม่ ๆ นี้ก็คือส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทใช้กำลัง เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานประเภทดังกล่าว ทำให้ผู้ที่อพยพเข้าตามโครงการของรัฐบาล ถูกบังคับให้ทำงานประเภทใช้กำลังอย่างน้อย 2 ปีก่อน แม้แต่ผู้มีความรู้สูงก็มีได้รับการยกเว้น เช่นแพทย์จำนวนมากที่อพยพเข้าแล้วต้องทำงานเป็นกรรมกรและคนงานในเหมืองแร่

ในการอพยพเข้านี้ผู้อพยพชาวอังกฤษมักมีลำดับความสำคัญสูงสุดในโครงการอพยพโดยได้รับเงินอุดหนุน ทั้งนี้เพราะคนอังกฤษมีปัญหาไม่น้อยมากในการปรับตัวเข้ากับสังคมออสเตรเลียซึ่งสภาพการค้าและองค์การอาชีพต่าง ๆ ดำเนินแบบอังกฤษอยู่แล้ว ส่วนผู้ที่มาจากประเทศอื่นแม้มีความรู้สูงทางวิชาชีพก็อาจไม่ได้รับการยอมรับจากองค์การอาชีพต่าง ๆ ตัวอย่างเช่นการที่คนที่ไม่ใช่ชาวอังกฤษจะขึ้นทะเบียนเป็นแพทย์และทันตแพทย์นั้นยากลำบากมาก อย่างไรก็ตามในระยะหลังนี้ความเข้มงวดต่าง ๆ ต่อผู้อพยพที่ไม่ใช่ชาวอังกฤษปรากฏว่ามีลดลง แม้แต่คนเอเชียซึ่งเคยถูกกีดกันอย่างมากก็อาจตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียได้ถ้ามีความรู้ทางวิชาชีพ ในระดับสูงซึ่งถ้าออสเตรเลียมีนโยบายเช่นนี้ต่อไปย่อมจะเป็นการดึงเอาชนชั้นมัธยมมาจากประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียได้

ในปัจจุบันออสเตรเลียได้ผ่านระยะเวลาที่ต้องการการอพยพเป็นจำนวนมาก ๆ ไปแล้ว และคนออสเตรเลียปัจจุบันกำลังสงสัยว่าการอพยพเข้าไปอัตราสูงยังคงมีความจำเป็นอยู่เท่ากันเมื่อ 30 ปี ก่อนหรือไม่

3. ผลจากการอพยพเข้า

ถ้าพิจารณาถึงผลที่เกิดจากการอพยพเข้าออสเตรเลีย แล้วจะเห็นได้ว่ามีทั้งผลดีและผลเสีย โดยส่วนผลดีนั้นได้แก่

(ก) **เข้ามาเพิ่มติมแรงงานที่ขาดแคลน** เป็นที่แน่นอนว่าถ้าไม่มีการอพยพเข้าการจะพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคนิคในออสเตรเลียนับแต่ปี 1945 มาจะไม่อาจเกิดขึ้นได้เพราะไม่มีกำลังคนเพียงพอจะทำงานเหล่านั้น¹ ผู้อพยพเข้าได้ช่วยเสริมการขาดแคลนประชากรของออสเตรเลีย ซึ่งเนื่องมาจากอัตราการเกิดที่ต่ำในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นผลให้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กำลังคนในวัยทำงานมีน้อยเกินไป กล่าวคือในช่วง 1947-61 จำนวนประชากรที่อายุ 20-30 ปี จะลดลงราว 132,000 คน แต่เมื่อมีการอพยพเข้าก็ได้ทำประชากรในช่วงอายุดังกล่าวเพิ่มขึ้นถึง 277,000 คน ทำให้มีแรงงานเพิ่มเติมที่จำเป็นสำหรับพัฒนาเศรษฐกิจ

(ข) **ทำให้อุปสงค์ในสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น** การเพิ่มขึ้นของประชากรย่อมทำให้ความต้องการสินค้าและบริการต่าง ๆ มีมากขึ้น ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อการผลิตขนาดใหญ่อันมีประสิทธิภาพและต้นทุนต่อหน่วยต่ำ

(ค) **การได้ผู้มีความรู้ความชำนาญสูง** จากการที่ประมาณ 30% ของผู้อพยพเป็นผู้ประกอบวิชาชีพระดับสูง เช่น แพทย์, วิศวกร และช่างเทคนิคทำให้ออสเตรเลียได้ประโยชน์จากการที่ผู้อพยพนำเอาความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ที่ดีด้วยได้มีการประมาณกันว่าถ้าต้นทุนในการฝึกฝนผู้มีความรู้ความสามารถทางวิชาชีพระดับสูง (เช่น แพทย์, นักวิทยาศาสตร์ และวิศวกร) เป็นราว 15,000 เหรียญต่อคน ออสเตรเลียก็จะสามารถประหยัดต้นทุนค่าฝึกฝนบุคคลเหล่านี้ซึ่งมีอพยพเข้าจำนวน 30,000 คน ไปได้ราว 450 ล้านเหรียญ²

ในอีกทางหนึ่งนั้นผลเสียจากการอพยพเข้าได้แก่

(ก) **ต้นทุนในการอพยพเข้า** เนื่องจากรัฐบาลออสเตรเลียต้องจ่ายต้นทุนที่จำเป็นสำหรับการอพยพเข้าตามความตกลงร่วมกันโดยจ่ายถึงราว 40 ล้านเหรียญในแต่ละปีอยู่ระยะหนึ่งเพื่อเป็นค่าเดินทาง การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ฯลฯ ต้นทุนจำนวนนี้นับว่าเป็นการสูญเสียอย่างหนึ่ง

(ข) **ต้นทุนในการจัดบริการสังคม** เมื่อมีผู้อพยพเข้ามา รัฐบาลก็จำเป็นต้องใช้จ่ายมากขึ้นด้วยในด้านการศึกษา, ที่อยู่อาศัย และบริการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสูญเสียที่เพิ่มขึ้น

¹ W.D. Borrie, "Australia" in *Economics of International Migration*, ed., Brinley Thomas (London : Macmillan & Co., 1958), p. 165

² R.T. Appleyard, "The Contribution of Professionally Trained Immigrants to Australia's Recent Economic Growth", in *The International Migration of High Level Manpower*, ed., The Committee on the International Migration of Talent (New York : Praeger Publishers, 1970), p.661

(ค) เงินเพื่อ³ กล่าวได้ว่าการอพยพเข้าเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดวงจรเงินเพื่อขึ้นในออสเตรเลียระหว่างปี 1949-53 ทั้งนี้เนื่องจากการอพยพเข้าได้ทำให้เกิดอุปสงค์ในการบริโภคสูงกว่าที่ผู้วางแผนคาดคะเนเอาไว้ ประกอบกับการผลิตอาหารและสินค้าบริโภคเพิ่มขึ้นไม่อาจเป็นไปได้รวดเร็ว เพราะต้องรอผลจากการลงทุนในโครงการระยะยาว (เช่น โครงการไฟฟ้าพลังน้ำ) ทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นมาก กรณีเงินเพื่อนี้ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องลดเป้าหมายการรับผู้อพยพเข้าลงจาก 2 แสนคนต่อปีในช่วง 1949-50 เหลือเพียง 8 หมื่นคนต่อปีในช่วง 1952-53

(ง) ปัญหาทางสังคมและการเมือง การรับผู้อพยพที่ไม่ใช่อังกฤษมากขึ้นทำให้อาจมีการอพยพของผู้มีเชื้อชาติ, วัฒนธรรมและแบบแผนทางสังคม ที่แตกต่างกันเข้ามาและอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและการเมืองได้

4. สรุปบททวนบทที่ 10

ในกรณีของทวีปออสเตรเลียนั้น กระแสการอพยพที่สำคัญมีแต่การอพยพเข้าจากทวีปอื่น ซึ่งในระยะแรกเป็นการอพยพมาจากอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ จนกระทั่งถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ออสเตรเลียขาดแคลนกำลังคนอย่างหนักจึงต้องยอมรับคนจากประเทศอื่นในยุโรปมากขึ้น และแม้แต่คนผิวสีซึ่งเคยถูกกีดกันก็อาจจะตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียได้ถ้ามีความรู้สูงในสาขาวิชาที่ต้องการผลดีจากการอพยพเข้าสู่ออสเตรเลียก็ได้แก่การแก้ไขภาวะแรงงานขาดแคลน การทำให้อุปสงค์ในสินค้าและบริการมีมากขึ้น และทำให้ได้ผู้มีความรู้ความชำนาญสูงเข้ามาในประเทศ อย่างไรก็ตามการอพยพเข้านี้ก็มิมีผลเสียด้วยได้แก่การที่รัฐบาลออสเตรเลียต้องจ่ายต้นทุนเกี่ยวกับการอพยพเข้าต้นทุนในการจัดบริการทางสังคม ปัญหาเงินเพื่อ ปัญหาทางสังคมและการเมือง

5. แนวทดสอบความรู้จากบทที่ 10

- (1) ลักษณะสำคัญของการอพยพเข้าสู่ออสเตรเลียหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นอย่างไรต่างจากการอพยพในช่วงก่อนสงครามอย่างไร
- (2) ผลดีที่สำคัญอันเกิดจากการอพยพเข้าสู่ออสเตรเลียได้แก่อะไรบ้าง อธิบาย
- (3) ผลเสียที่สำคัญอันเกิดจากการอพยพเข้าสู่ออสเตรเลียได้แก่อะไรบ้าง อธิบาย
- (4) ทำไมประเทศออสเตรเลียจึงไม่ประสบปัญหา Brain Drain

³Borrie Australia, p. 166