

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ในยุคสมัยก่อนปี 2500 สภาวะด้านประชากรของประเทศไทย มีความคล้ายคลึงกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย กล่าวคือ อัตราการเกิดค่อยๆเพิ่มสูงขึ้น พร้อมกับอัตราการตายได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากอิทธิพลความก้าวหน้าทางด้านวิทยาการ โดยเฉพาะทางด้านสาธารณสุข และการแพทย์แผนใหม่จากประเทศตะวันตก ก่อผลให้อัตราเพิ่มประชากรในประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก ซึ่งได้เข้ามาศึกษาข้อมูลของประเทศไทย และได้เสนอรายงานต่อรัฐบาลไทยในปี 2501 ซึ่งเป็นสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ว่า "การเพิ่มจำนวนของประชากรไทยในอัตราที่สูง จะก่อให้เกิดปัญหา นำวิกฤตการณ์ประชากร" (สมบุญ ผ่องอักษร, 2511)

ต่อมาในปี 2505 สำนักงานสถิติแห่งชาติได้รายงานผลการสำรวจสำมะโนประชากรปี 2503 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอัตราการเพิ่มของประชากรไทย อยู่ในระดับที่สูงมากกล่าวคือ ร้อยละ 3.2 ต่อปี คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้น จึงมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุข กับสภาวิจัยแห่งชาติ ดำเนินการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป นักประชากรศาสตร์ไทย ตลอดจนแพทย์ และนักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้อง จึงได้ทำการศึกษาวิจัยเป็นโครงการนำร่อง โดยได้รับความสนับสนุนด้านเงินทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสภาประชากรแห่งนิวยอร์ก (Population Council) ภายใต้การประสานความร่วมมือกับ กระทรวงสาธารณสุข สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ในปัจจุบันคือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ) และสภาวิจัยแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ) การวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลซึ่งได้เริ่มต้นตั้งแต่ปี 2503-2504 โครงการนี้เป็นที่รู้จักกันดีในนามของ โครงการวิจัยอนามัยครอบครัว โพธาราม และได้เป็นรากฐานของนโยบายด้านการวางแผนครอบครัวของประเทศไทยในเวลาต่อมา

ในปี 2513 รัฐบาลไทยประกาศรับรองอย่างเป็นทางการว่า งานวางแผนครอบครัว เป็นนโยบายของชาติ และได้บรรจุโครงการวางแผนครอบครัว ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (ปี 2515-2519) โดยตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะต้องลดอัตราการเพิ่มของประชากรจากร้อยละ 3 กว่าๆ ในปี 2515 ลงเป็นร้อยละ 2.5 ในปลายปี 2519 โดยมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ และมีคณะกรรมการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบาย และเป้าหมายหลัก

เห็นได้ชัดว่า นับตั้งแต่รัฐบาลไทยได้บรรจุโครงการวางแผนครอบครัว ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (ปี 2515-2519) แนวโน้มอัตราเพิ่มของประชากรไทย เริ่มลดลง โดยกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาล และสมาคม-องค์กรเอกชน ได้ร่วมกันรณรงค์ให้มีการวางแผนครอบครัวให้เล็กลง เพื่อรับสนองนโยบายของรัฐบาล ผลที่ปรากฏก็คือ อัตราเพิ่มของประชากรได้ลดลงอย่างมากจากประมาณร้อยละ 3.2 ต่อปี ในปี 2503 ลดลงเหลือร้อยละ 2.2 ในปี 2524 (Thienchay Kiranandana, Suchada Kiranandana, Suwanee Surasiengsunk and Rachaniwan Uthaisri, 1984)

ในการพิจารณาความเป็นมาดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดข้อสังเกตที่เป็นประเด็น ซึ่งน่าจะทำการศึกษาค้นคว้าดังนี้คือ

1. ลักษณะด้านประชากร และการวางแผนครอบครัวของประเทศไทย มีสถาบันต่างๆภายในประเทศ ทั้งในภาครัฐบาล ภาคเอกชน และต่างประเทศเข้าไปสัมพันธ์เกี่ยวข้อง ซึ่งสถาบันเหล่านี้ น่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญ ในการกำหนดความสำเร็จ หรือล้มเหลว ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ของนโยบายการวางแผนครอบครัว อีกทั้งมีอิทธิพลในการคัดค้าน หรือสนับสนุนต่อนโยบายการวางแผนครอบครัว จากการศึกษาได้พยายามศึกษาค้นคว้างานวางแผนครอบครัวที่ผ่านมา ปรากฏว่า งานศึกษการวางแผนครอบครัวโดยส่วนใหญ่ เน้นการวิเคราะห์ด้านปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ใช้แบบจำลองที่ใช้ในการทดสอบสถิติ หรือเศรษฐกิจมิติ ในรูปของฟังก์ชัน ใช้เทคนิคแบบสมการถดถอย หรือเน้นวิเคราะห์หาค่าใช้จ่าย ผลได้ ผลประโยชน์ ความคุ้มทุน ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการวางแผนครอบครัว เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงงานวางแผนครอบครัว มีผลกระทบต่อคน การพัฒนาของประเทศทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศไทยอย่างกว้างขวางมากมาย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า งานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับงานวางแผนครอบครัวนี้ น่าจะใช้ทฤษฎี แนวความคิด และกรอบวิเคราะห์ อีกทั้งมีการศึกษาที่กว้างขวางมากขึ้น

2. กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของไทย มีลักษณะเป็นเชิงวิวัฒนาการ กล่าวคือ มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อ

แก้ปัญหาลักษณะประชากรที่เพิ่มขึ้น และมีการสร้างสถาบันขึ้นใหม่ อีกทั้งได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ บทบาท และอิทธิพลของสถาบันต่างๆ ภายในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ดังนั้น หลังจากการได้ศึกษางานต่างๆ ดังที่กล่าว ทำให้ผู้ศึกษาเกิดความคิดเห็นที่น่าจะทำการศึกษาเพิ่มขึ้น โดยเน้นศึกษาถึงบทบาทของสถาบันต่างๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวของไทยในลักษณะที่เป็นองค์รวม ดังนั้น งานวิทยานิพนธ์นี้ จะใช้กรอบวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง ร่วมกับแนวความคิดของกลุ่มเศรษฐศาสตร์สถาบัน มาเป็นพื้นฐาน และแนวทางในการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากร ภายใต้สภาพ และการดำเนินภารกิจกรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการวางแผนครอบครัวของไทย
2. วิเคราะห์กระบวนการ ในการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวของประเทศไทย โดยเน้นศึกษาความสำคัญของบทบาทสถาบัน

ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1. ศึกษากระบวนการ ในการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวของไทย โดยมุ่งศึกษาบทบาทของสถาบันต่างๆ เพียงเพื่อจะให้ได้ภาพของกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวของไทย ในงานวิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์มากขึ้นเท่านั้น
2. ในการวิเคราะห์บทบาทสถาบัน จะเน้นศึกษาเพียงให้ได้ทราบว่า สถาบันเหล่านั้นมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการวางแผนครอบครัวอย่างไร เป็นอุปสรรค คัดค้าน หรือสนับสนุน

วิธีการค้นคว้า และดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นการวิเคราะห์กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัว ในลักษณะแนว Holistic Approach หมายถึง "เป็นการศึกษาแบบองค์รวมอันหมายถึง ทศนะที่ถือว่าความเป็นจริงทั้งหมดของสิ่งใด ย่อมมีคุณสมบัติสำคัญเฉพาะตน ซึ่งไม่สามารถเข้าใจได้โดยการแยกสิ่งนั้นออกเป็นส่วนย่อยๆ" (ฟรีดโจฟ คาปรั้า, 2529) ดังนั้น ในการศึกษาแบบองค์รวมในทางสังคมศาสตร์ จึงถือว่า วิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสังคม ที่จะมีได้ก็คือ "การศึกษาและอธิบายความสัมพันธ์ซึ่งกัน และกัน ขององค์ประกอบต่างๆในสังคม กับสังคม ในลักษณะที่เป็นองค์รวม" (Setterfield, 1993) "ทั้งนี้ก็เพราะว่าความเป็นจริงทางสังคมมีเพียงอันหนึ่งอันเดียวนั่นเอง แต่ความเป็นจริงทางสังคมนี้ย่อมสามารถรับรู้ได้ระดับหนึ่ง โดยค้นคว้าเห็นจากแง่มุมเฉพาะอย่างเช่น การแบ่งสาขาออกเป็น เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ แต่สิ่งนี้ไม่ได้หมายความว่า จะมีสิ่งที่มีลักษณะ "เศรษฐกิจ" หรือ "การเมือง" ดำรงอยู่โดดๆในสังคมโดยเด็ดขาด" (คำพูดของAmin, อ้างถึงในสุวินัย ภรณวลัย, 2524)

วิธีการศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์ การเมืองของงานศึกษานี้ จะเน้นว่ากระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย "ต้องพิจารณาศึกษาอย่างเป็นองค์รวม โดยศึกษาว่าระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม มีวิวัฒนาการมาเป็นอย่างไ" (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530) ทั้งนี้ เพราะในแต่ละระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ จะประกอบด้วย โครงสร้างสถาบัน โครงสร้างอำนาจ ทศนคติ ค่านิยม และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน ภายใต้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของแต่ละยุคสมัย

ในการศึกษาระบบ และโครงสร้างสังคมที่ดำรงอยู่ จะประยุกต์ทัศนะของ Critical Theory ที่อ้างถึงในงานศึกษาของ โกวีย์ท กังสันท์ (2527) ซึ่งมีข้อสมมติที่ว่า ระบบ และโครงสร้างสังคมที่ดำรงอยู่ มีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้ง ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการเปลี่ยนแปลง อันเป็นธรรมชาติพื้นฐานของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พลังการพัฒนาด้านประวัติศาสตร์ ก่อให้เกิดโครงสร้าง และสถาบันใหม่ขึ้นในสังคม และเป็นตัวผลักดันให้โครงสร้างสังคมเดิมต้องเผชิญกับสภาพความขัดแย้ง

โดยมีวิธีการศึกษาดังนี้ คือ ประยุกต์ใช้เครื่องมือทางแนวความคิดวิชาเศรษฐศาสตร์ เช่น เศรษฐศาสตร์การเมือง และเศรษฐศาสตร์สถาบัน เพื่อนำมาศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวของประเทศไทย ตลอดจนบทบาทของสถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการศึกษาจำเป็นต้องใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์มาประกอบการศึกษา โดยการใช้วิเคราะห์ทั้งจากเอกสาร ข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ (ทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ) เกี่ยวกับวิวัฒนาการ

ของนโยบายประชากรในประเทศไทย ภายใต้การดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ในช่วงก่อนปี 2500 และช่วงหลังปี 2500 ซึ่งเป็นช่วงสมัยที่มีการริเริ่มแนวคิดการวางแผนครอบครัวของไทย ขณะเดียวกันจะใช้ข้อมูลทางสถิติ ในการศึกษาเพื่อให้ได้เข้าใจถึงสภาพปัญหาประชากร และแนวโน้มของพัฒนาการเกี่ยวกับนโยบายประชากรของไทย เพื่อที่จะสามารถอธิบายบทบาทของสถาบันต่างๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวของไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ข้อมูลที่ใช้

เป็นข้อมูลเอกสาร ได้แก่หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ ซึ่งค้นคว้าได้จากห้องสมุดต่างๆ คือ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ หอสมุดสถาบันประชากรศาสตร์ หอสมุดคณะรัฐศาสตร์ และหอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ และหอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และกระทรวงสาธารณสุข

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบผล และได้องค์ความรู้เกี่ยวกับ พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากร และกระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย เพื่อให้เห็นบทบาทของสถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อกระตุ้นให้นักศึกษา นักวิชาการ และส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และเอกชน ศึกษา และวิเคราะห์กระบวนการวางแผนครอบครัวของไทย ด้วยมิติที่รอบด้านยิ่งขึ้น
3. เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับผู้สนใจ ที่จะทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวของไทย ด้วยแนววิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง
4. สามารถนำผลการวิเคราะห์นี้ ไปประมวลนโยบาย และการวางแผนครอบครัวของประเทศไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงบทบาทสถาบันต่างๆ ให้มีการประสาน และสนับสนุน อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อการวางแผนครอบครัวของไทยต่อไป