

## บทที่ 6

### สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### 1. สรุปการวิจัย

วิทยานิพนธ์ในหัวข้อการเมืองของการปฏิวัติขนาดครอบครัวในประเทศไทย เป็นการศึกษาการเมืองในแง่ที่เป็นกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จ อันเป็นผลส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิวัติขนาดครอบครัวในประเทศไทย จากการใช้แนววิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการและโครงสร้างสังคมบนวิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง ผู้วิจัยพยายามอธิบายความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวไทยโดยอาศัยปัจจัยหลักในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ
- 2) เพื่อศึกษาถึงอุดมการณ์ของผู้กระทำการทางสังคมที่เป็นพลังความคิดในการสร้างความชอบธรรมต่อการผลักดันกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ
- 3) เพื่อศึกษาถึงบทบาทของผู้กระทำการทางสังคมต่างๆ ในการผลักดันกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ

ในการทำตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ผู้วิจัยได้พัฒนาตัวแบบการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการและโครงสร้างตามมโนทัศน์ของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง ดังนั้นจึงได้ตั้งสมมติฐานว่าความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวของไทยเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ

- 1) ปัจจัยเชิงโครงสร้างสังคมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองและยุคแห่งการพัฒนาได้แก่ โครงสร้างอำนาจรัฐข้าราชการ-อำนาจนิยม ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา เป็นบริบทที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ

- 2) อุดมการณ์คุมกำเนิดเป็นอุดมการณ์ร่วมของพันธมิตรไตรภาคีที่ใช้สร้างความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวผลักดันกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติและมีพลวัตสอดคล้องกับกลยุทธ์ของการพัฒนาในแต่ละช่วง
- 3) ผู้กระทำการทางสังคมในรูปพันธมิตรไตรภาคีของชนชั้นนำของภาคราชการ, ภาคเอกชนในประเทศ และภาคต่างประเทศ เป็นผู้กระทำการหลักในการผลักดันกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทางประวัติศาสตร์และการสัมภาษณ์ได้ยืนยันสมมติฐานโดยนำเสนอผลการวิเคราะห์ตามสมมติฐานแต่ละข้อในบทที่ 3, 4 และ 5 ดังนี้

ในบทที่ 3 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ, การเมือง และวัฒนธรรมที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติผลการวิเคราะห์ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าการขยายตัวของรัฐราชการ, ระบบทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา มีผลต่อเอื้ออำนวยการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติโดยผ่านการสร้างเงื่อนไขให้ภาวะการมีลูกเป็นภาระทางเศรษฐกิจและทำให้ประชาชนเกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว แต่เงื่อนไขภาวะดังกล่าวเกิดขึ้นในเมืองก่อน จากอิทธิพลของทุนนิยมโลกหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงประสานกับการพัฒนาทุนนิยมภายในประเทศ ดังนั้นความต้องการของประชาชนในการจำกัดขนาดครอบครัวจึงมีผลเอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวฉบับปี 2504 และปี 2511 ก่อนการประกาศใช้นโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติ

การมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจและความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวในชนบท เกิดขึ้นเมื่อรัฐราชการ ระบบทุนนิยมและระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนาสามารถขยายตัวแทรกเข้าไปเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของหมู่บ้านได้ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โครงสร้างทั้งสามส่งผลกระทบต่อชนชั้นซึ่งกันและกันเป็นเงื่อนไขกำหนดภาวะดังกล่าว โดยการขยายตัวของรัฐราชการด้านกลไกด้านการศึกษาภาคบังคับ และกลไกด้านสาธารณสุขสมัยใหม่ มีผลต่อการกีดกร่อนหรือแทนที่สถาบันเดิมของระบบเครือญาติ ทำให้บทบาทความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของบุตรเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เคยเป็นแรงงานในการผลิตของครอบครัวมาผูกพันกับการใช้เวลาในโรงเรียนมากขึ้น

การขยายตัวของระบบทุนนิยมในยุคแห่งการพัฒนาได้ประสานกับการขยายตัวของรัฐราชการ โดยการผนวกหมู่บ้านเข้าในวงจรความสัมพันธ์เชิงสินค้าของทุนนิยม ทำให้วิถีชีวิตของหมู่บ้านเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคจากเดิมที่เน้นการบริโภคจากผลิตผลที่มีในหมู่บ้านมาบริโภคสินค้าจากเมืองมากขึ้น ทำให้ชาวบ้านต้องการเงินตราใช้จ่ายมากขึ้น ดังนั้นจึงต้องทำการผลิตเพื่อตลาดควบคู่ไปกับการผลิตเพื่อยังชีพและสร้างความเข้มข้นในการผลิตมากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจเงินตราแพร่หลายในหมู่บ้าน ส่งผลให้การมีลูกมากเป็นภาระมากขึ้น จนเป็นเงื่อนไขให้ชาวบ้านเกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว

ระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนาประสานกับการขยายตัวของรัฐราชการและระบบทุนนิยมโดยการแทรกตัวสู่หมู่บ้านครอบงำแบบแผนการบริโภคของชาวบ้านด้วยการกระจายค่านิยมบริโภคนิยม ทำให้ชาวบ้านเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าบริโภคฟุ่มเฟือยนอกเหนือสินค้าขั้นพื้นฐานของชีวิต ดังนั้นจึงทำให้เศรษฐกิจเงินตราแพร่หลายมากขึ้น

ความต้องการจำกัดขนาดครอบครัวในชนบทนี้เป็นพื้นฐานให้ชาวบ้านยอมรับโครงการวางแผนครอบครัวหลังปี 2513 จากการผลักดันพันธมิตรไตรภาคีแต่ความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวของพันธมิตรเกิดจากการใช้อุดมการณ์คุมกำเนิดสร้างวาทกรรมให้คนส่วนใหญ่ยอมรับได้

ในบทที่ 4 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับอุดมการณ์คุมกำเนิดในกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ ผลการวิเคราะห์ได้ชี้ให้เห็นว่าอุดมการณ์คุมกำเนิดของไทยก่อรูปขึ้นมาจากความคิดคุมกำเนิดจากสถานการณ์ปัญหาทางเศรษฐกิจในอดีต แต่พัฒนามาเป็นอุดมการณ์ในยุคแห่งการพัฒนา เมื่อเกิดกลุ่มเทคโนโลยีทางการแพทย์ นักเศรษฐศาสตร์ประชากรและนักสังคมศาสตร์ในฐานะผู้สร้างอุดมการณ์ ทำงานประสานกับกลุ่มพลังภายนอกในขบวนการคุมกำเนิดระหว่างประเทศในรูปพันธมิตรทวิภาคี

พันธมิตรทวิภาคีสร้างความเป็นปึกแผ่นแก่อุดมการณ์คุมกำเนิดโดยการพัฒนาบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของอุดมการณ์และการสร้างสถาบันของอุดมการณ์คุมกำเนิด ความเป็นปึกแผ่นของอุดมการณ์คุมกำเนิดเป็นช่องทางให้พันธมิตรทวิภาคีใช้เพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้กับอุดมการณ์ส่งเสริมการมีลูกมาก จนสามารถก้าวขึ้นเป็นอุดมการณ์หลักทางประชากรของรัฐราชการ โดยการสร้างความชอบธรรมจากการอิงกับอุดมการณ์หลักของชาติคือ อุดมการณ์ชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์

หลังจากประกาศใช้นโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติปี 2513 แล้ว พันธมิตรไตรภาคีได้ใช้อุดมการณ์คุมกำเนิดเป็นเหตุผลอ้างในการสร้างความชอบธรรมต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติไปปฏิบัติ โดยการสร้างวาทกรรมประชากรศึกษาและวาทกรรมเพื่อการสื่อสารให้ปฏิบัติวางแผนครอบครัวจนคนส่วนใหญ่ในสังคมยอมรับอุดมการณ์คุมกำเนิด

ความมีพลวัตในการครองการนำด้านการประชากรของอุดมการณ์คุมกำเนิด เกิดจากการผลิตซ้ำอุดมการณ์คุมกำเนิด โดยการสร้างวาทกรรมให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับกลยุทธ์การพัฒนาประเทศในแต่ละช่วง คือในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-4 ที่เน้นกลยุทธ์สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อุดมการณ์คุมกำเนิดจะสร้างวาทกรรมสอดคล้องกับเป้าหมายการเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อหัว ส่วนในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5-6 ที่เน้นการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการกระจายรายได้นั้นอุดมการณ์คุมกำเนิดจะสร้างวาทกรรมให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ)

ความชอบธรรมของพันธมิตรไตรภาคีในการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติทำให้พันธมิตรสามารถดำเนินโครงการให้ประสบความสำเร็จได้

ในบทที่ 5 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับพันธมิตรไตรภาคี ในการผลักดันกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ ผลการวิเคราะห์ได้ชี้ให้เห็นการก่อรูปพันธมิตรไตรภาคีจากพื้นฐานพันธมิตรทวิภาคีระหว่างกลุ่มเทคโนโลยี ในภาคราชการกับกลุ่มพลังภายนอกในภาคต่างประเทศที่มีอยู่ก่อนในช่วงการกำหนดนโยบาย โดยการเข้าร่วมของภาคเอกชนภายในประเทศในฐานะหุ้นส่วนได้เนื่องจากสามารถจัดระบบอุปถัมภ์ของระบบราชการและการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้อย่างลงตัวกับผลประโยชน์ในการพึ่งตนเอง

การรวมพลังเป็นพันธมิตรไตรภาคีภายใต้ความเชื่อในอุดมการณ์คุมกำเนิดร่วมกันนั้นจะมุ่งตอบสนองเป้าหมายผลประโยชน์เชิงโครงสร้างในการสนับสนุนกระบวนการสะสมทุนของไทย, การช่วยสร้างความชอบธรรมแก่ระบบการเมืองและการสนับสนุนระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา

พันธมิตรไตรภาคีผลักดันกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากการเข้าไปมีบทบาทในการวางแผนให้เห็นเป้าหมายเชิงตัวเลข เพื่อสอดคล้อง

กับเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ หลังจากนั้นสมาชิกในพันธมิตรไตรภาคีจะแบ่งบทบาทกันทำภายใต้เอกภาพเดียวกันคือ กลุ่มหลังภายนอกจะมีบทบาทในการสนับสนุนเงินทุนและเวชภัณฑ์คุมกำเนิด ในขณะที่ภาคเอกชนในประเทศจะเน้นบทบาทในการสื่อสารให้ปฏิบัติวางแผนครอบครัวของ (IE&C) และเสริมการให้บริการของรัฐ

ส่วนภาคราชการโดยการนำของกระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวหลักในการดำเนินโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติสู่ประชาชนในชนบท กลุ่มชนชั้นนำในกระทรวงสาธารณสุขสามารถดำเนินโครงการวางแผนครอบครัวไปทั่วประเทศได้ เนื่องจากสามารถจัดการด้านทรัพยากรการบริหารและด้านบริหารมาตรการนโยบายต่างๆ ได้ ในการดำเนินโครงการวางแผนครอบครัวนั้น กระทรวงสาธารณสุขใช้มาตรการการให้บริการวางแผนครอบครัวเป็นมาตรการหลักได้เนื่องจากชาวบ้านมีความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวเป็นพื้นฐานอยู่ก่อนแล้ว จากการขยายตัวของรัฐราชการ ระบบทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนาตามทวิเคราะห์ในบทที่ 3

จากกรณีศึกษาหมู่บ้านตัวอย่างใน 4 ภาค ได้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวในหมู่บ้านขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยภายในหมู่บ้านว่าได้พัฒนาความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวให้สอดคล้องกับการเข้ามาของโครงการวางแผนครอบครัวอย่างไร

พันธมิตรไตรภาคีในกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ สามารถคงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังปี 2513 จนถึงปี 2533-2534 เนื่องจากความลงตัวในผลประโยชน์ที่ได้รับระหว่างองค์กรในภาคราชการ ภาคเอกชนในประเทศและภาคต่างประเทศ ความมีสมานฉันท์ในพันธมิตรทำให้ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกเป็นเรื่องรองที่สามารถประนีประนอมได้และมีผลต่อการสยบกระแสต่อต้านนโยบายวางแผนครอบครัว และปฏิบัติขนาดครอบครัวมิให้กลายเป็นขบวนการทางสังคม

## 2. การอภิปรายเชิงทฤษฎีและนัยที่ได้จากการศึกษา

ตัวแบบที่ใช้วิเคราะห์การเมืองของการปฏิบัติขนาดครอบครัวเป็นตัวแบบที่พัฒนาขึ้นมาจากแนววิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการและโครงสร้างของกรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองโดยมีปัจจัยเกี่ยวกับผู้กระทำการทางนโยบายที่เป็นตัวหลัก



ได้แก่ พันธมิตรไตรภาคีของชนชั้นนำของภาครัฐ ภาคเอกชนในประเทศ และภาคต่างประเทศ พันธมิตรไตรภาคีจะมีอุดมการณ์ค้ำคูณกำเนิดเป็นตัวสร้างความชอบธรรมในการผลักดันกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ ส่วนปัจจัยเชิงโครงสร้างได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง และทางวัฒนธรรมคือ โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา

ผลการศึกษาในวิทยานิพนธ์ชี้ให้เห็นว่าตัวแบบการวิเคราะห์ที่พัฒนาขึ้นดังกล่าวสามารถนำมาใช้เพื่อเสริมตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติในนโยบายศึกษาได้ กล่าวคือจากตัวแบบที่วเรเดซ จันทรศร (2532) นำเสนอทั้งหมด 6 ตัวแบบ คือ ตัวแบบตามเหตุผล, ตัวแบบการจัดการ, ตัวแบบการพัฒนาองค์การ, ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ, ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบทั่วไป จะพบว่าตัวแบบที่ใช้ในวิทยานิพนธ์นี้ สอดคล้องกับตัวแบบทั่วไปในแง่ที่เป็นการเน้นทั้งปัจจัยภายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยเชิงบริบทของนโยบายคือ ปัจจัยภายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเน้นปัจจัยเชิงผู้กระทำการนโยบายที่เป็นชนชั้นนำในรูปแบบพันธมิตรไตรภาคี ชนชั้นนำเหล่านี้เป็นปัจจัยเบื้องหลัง (underlying factor) ที่มีผลกำหนดปัจจัยด้านทรัพยากรการบริหารและปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ส่วนปัจจัยเชิงบริบทของนโยบายได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้างอำนาจรัฐราชการ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา

แต่ผลการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้ชี้ให้เห็นว่าตัวแบบการวิเคราะห์อีก 5 ตัวแบบยังไม่เพียงพอในการอธิบายการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติคือ

- 1) ตัวแบบการจัดการที่เน้นปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรการบริหาร (โครงสร้างองค์การ, บุคลากร, งบประมาณ, สถานที่และวัสดุอุปกรณ์) ในการสร้างสมรรถนะภายในองค์การไม่เพียงพอในการวิเคราะห์ เนื่องจากเป็นตัวแบบที่เน้นปัจจัยเชิงเทคนิคแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้มองไม่เห็นถึงพลังทางสังคมของผู้กระทำการทางนโยบายในรูปแบบพันธมิตรไตรภาคีที่ใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย นอกจากนี้ตัวแบบการจัดการยังละเลยปัจจัยบริบทเชิงโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติด้วย
- 2) ตัวแบบตามหลักเหตุผลเป็นตัวแบบที่เน้นปัจจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบการวางแผนและการควบคุมผลงานจึงมีนัยถึงการมีผู้กระทำทางการ

ที่มีความสมเหตุสมผล (rational actor) ดังนั้นจึงเป็นการมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการบริหารจัดการเชิงเทคนิค ทำให้ตัวแบบตามหลักเหตุผลมีจุดอ่อนเมื่อพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้คือ บทบาทของพันธมิตรไตรภาคีในข้อเท็จจริงนั้นจะมีการใช้อุดมการณ์คุมกำเนิดเป็นเหตุผลสร้างความชอบธรรมในการผลักดันกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ นอกจากนี้ตัวแบบตามหลักเหตุผลยังไม่ได้พิจารณาลักษณะสองด้านของโครงสร้าง (duality of structure) ที่มีทั้งการเปิดโอกาสทางโครงสร้างและการสร้างข้อจำกัดจากแรงบีบของโครงสร้างด้วย

- 3) ตัวแบบการพัฒนาองค์การเป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยเชิงพฤติกรรมในการทำงานของมนุษย์ในองค์การจึงเป็นการละเลยถึงปัจจัยบริบทเชิงโครงสร้างอำนาจรัฐราชการ, ระบบทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนาที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติจากผลที่ได้วิเคราะห์ให้เห็นในวิทยานิพนธ์บทที่ 3
- 4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการที่ให้ความสำคัญต่อดุลยพินิจและความพร้อมของข้าราชการระดับปฏิบัติการว่าเป็นปัจจัยหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องต่อกรณีนโยบายวางแผนครอบครัวไทยเนื่องจากบทบาทของข้าราชการระดับปฏิบัติการของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติได้แก่ เจ้าหน้าที่สถานีอนามัยหรือผู้ใหญ่บ้านมิได้เป็นปัจจัยหลักในความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย แต่ปัจจัยหลักได้แก่ การผลักดันของชนชั้นนำในรูปพันธมิตรไตรภาคี และการตอบสนองของประชาชนจากความต้องการจำกัดขนาดครอบครัวก่อนการดำเนินโครงการวางแผนครอบครัว
- 5) ตัวแบบทางการเมือง เป็นตัวแบบที่ตั้งอยู่บนปัจจัยด้านการต่อสู้ต่อรองและตกลงกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทในนโยบายรวมถึงการสนับสนุนจากบุคคลและกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ผลการวิเคราะห์การนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติจะชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมทางการเมืองแบบ "พหุนิยม" เช่นบทบาทของสมาคมวางแผนครอบครัวเอกชน, กลุ่มร้านขายยา, กลุ่มข้าราชการ, กลุ่มนักวิชาการ เป็นต้น แต่จริงๆ แล้วเป็นการเมืองที่ยังจำกัดอยู่ในแวดวงของกลุ่มชนชั้นนำมากกว่า

เพราะเป็นกลุ่มได้รับการจัดตั้งหรือการผลักดันจากชนชั้นนำของภาคราชการ ภาคเอกชนในประเทศ และภาคต่างประเทศเป็นสำคัญ

ดังนั้นผลการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้จึงเป็นการพัฒนาเพิ่มเติมจากพื้นฐาน ตัวแบบทั่วไปของ Van Meter and Van Horn เนื่องจากเป็นตัวอย่างที่มีการเน้นทั้งปัจจัย ภายในของผู้กระทำการเชิงนโยบายและปัจจัยเชิงบริบทของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น ปัจจัยหลัก แต่เมื่อนำประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศชายขอบเช่นประเทศไทยนั้นจะต้อง พิจารณาปัจจัยภายนอกประเทศเพิ่มเติมด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้พัฒนาตัวแบบการวิเคราะห์ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการ และโครงสร้างตามกรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเสริม ตัวแบบทั่วไปให้มีพลังในการอธิบายเพียงพอยิ่งขึ้น

จากการอภิปรายเชิงทฤษฎีชี้ให้เห็นถึงนัยเชิงทฤษฎีที่ได้จากการศึกษาที่สำคัญ มีดังนี้คือ

1) ตัวแบบการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้จะช่วยเสริมการพิจารณาถึงปัจจัย ภายนอกประเทศในการศึกษานโยบายได้แก่ ปัจจัยด้านตัวกระทำการและโครงสร้าง ระหว่างประเทศ ปัจจัยภายนอกประเทศไม่ได้มีผลโดยตรงทันทีต่อการนำนโยบายไป ปฏิบัติ แต่จะมีผลโดยสื่อกลาง (mediation) ที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายใน และภายนอกประเทศ และในการวิเคราะห์ผู้กระทำการนอกประเทศบางกรณีอาจจะไม่ ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทเข้ามาผลักดันของผู้กระทำการภายนอกโดยตรงเนื่องจากมีกลุ่ม ในประเทศที่มีค่านิยมและผลประโยชน์ร่วมกันกับต่างประเทศเป็นผู้เคลื่อนไหวแทนเนื่อง จากผลประโยชน์ของพลังภายนอกได้กลายเป็นผลประโยชน์สากลไปแล้ว

2) กระบวนการนำนโยบายปฏิบัติจากผลการวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ชี้ให้ เห็นว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยพื้นฐานมิใช่เป็นเพียงกระบวนการเทคนิคตามตัว แบบการจัดการที่เน้นเรื่องทรัพยากรในการบริหาร หรือกระบวนการทางการเมืองจัดการ ตั้งแต่ตัวแบบตามหลักเหตุผล ตัวแบบการพัฒนาองค์กรและตัวแบบกระบวนการของ ระบบราชการ

กระบวนการทางการเมืองในที่นี้เป็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้กระทำ การเชิงนโยบายทั้งในแง่ของความขัดแย้งและความร่วมมือโดยผู้กระทำการเชิงนโยบายแต่ ละกลุ่มจะใช้อุดมการณ์เป็นข้ออ้างสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่ง ผลประโยชน์ และคุณค่าที่เป็นผลจากการดำเนินนโยบายตามเนื้อหาของรัฐศาสตร์ที่ว่า



“ใครทำอะไร เมื่อไร อย่างไร” ดังนั้นปัจจัยด้านทรัพยากรบริหาร, เนื้อหาของนโยบาย, เทคนิคการบริหารจัดการ และการจัดองค์การจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการปฏิบัติการของผู้กระทำการเชิงนโยบาย

3) การพิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาในวิทยานิพนธ์จะพบว่าความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบครัวนอกจากการผลักดันของผู้กระทำการในรูปพันธมิตรไตรภาคีแล้ว บริบทเชิงโครงสร้างของรัฐบาลการ-อำนาจนิยม ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนายังเป็นปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการดำเนินนโยบายด้วย เนื่องจากมโนทัศน์เกี่ยวกับโครงสร้างในที่นี้ถือว่าโครงสร้างมีพลังอำนาจ (structural capacity) ในการกำหนดเงื่อนไขของการดำเนินนโยบายเปิดให้ผู้กระทำการเชิงนโยบายสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ของผู้กระทำการในโครงสร้างทางสังคม

4) แนวการศึกษานโยบายในเชิงประวัติศาสตร์จะช่วยให้เข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะเสมือนดูภาพยนตร์ที่ช่วยให้เห็นภาพความเป็นมาในอดีต และสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอย่างเป็นกระบวนการ เนื่องจากแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างตั้งอยู่บนปรัชญาสังคมนิยมเชิงวิทยาศาสตร์ที่มองความเป็นสาเหตุอย่างเป็นกระบวนการต่างจากการวิเคราะห์เชิงปริมาณบนพื้นฐานปรัชญาปฏิฐานนิยมที่มองภาพตัดขวางของความสม่ำเสมอของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเหตุกับผลจึงทำให้การวิเคราะห์เสมือนภาพถ่ายมากกว่า

5) การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายศึกษาโดยทั่วไปมักให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์บนรากฐานของปัจเจกชน (methodological individualism) ทำให้มีแนวโน้มที่จะวิเคราะห์บทบาทของผู้นำ หรือบทบาทของกลุ่มจากรากฐานของพฤติกรรมของปัจเจกชน จึงเกิดปัญหาลดทอนในการวิเคราะห์ (reductionism) ดังนั้นนโยบายศึกษาควรให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์แบบองค์รวมที่ตั้งอยู่บนฐานมโนทัศน์แบบกลุ่ม (group concept) ที่มีพฤติกรรมเฉพาะของตัวเอง ซึ่งไม่อาจลดทอนเป็นเรื่องปัจเจกชนได้

### 3. นัยเชิงนโยบาย

การวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้มีผลให้เกิดข้อเสนอเชิงนโยบายตามมาในทัศนะของผู้วิจัยดังนี้

- 1) ความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบครัวมิใช่เป็นเพียงความสามารถของพันธมิตรไตรภาคีในการเพิ่มยอดผู้ใช้วางแผนครอบครัวรายใหม่ และคงผู้ใช้รายเก่าได้ตามเป้าหมาย แต่มีพื้นฐานอยู่ที่ความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของประชาชน ความต้องการดังกล่าวเกิดจากการที่วิถีชีวิตของชาวบ้านมีการเปลี่ยนแปลงไปจากการขยายตัวของรัฐราชการระบบทุนนิยม และอุดมการณ์แห่งการพัฒนา ดังนั้นในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับภาวะเจริญพันธุ์ต่อไปควรคำนึงถึงวิถีชีวิตของชาวบ้านเป็นฐานในการตัดสินใจโดยควรเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเลือกระบบเจริญพันธุ์ด้วยตัวเอง
- 2) การปฏิบัติขนาดครอบครัวในประเทศไทยไม่ได้เกิดจากความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบครัวแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากปัจจัยนอกเหนือจากการวางแผนครอบครัวด้วย ได้แก่การอยู่เป็นโสดการแต่งงานช้าลงและการทำแท้ง ดังนั้นแนวคิดที่ว่าด้วย “การพัฒนาเป็นการวางแผนครอบครัวที่ดีที่สุด” ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากภาคประชาชนในฐานะที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ
- 3) ถึงแม้ว่าผลกระทบจากการเร่งรัดใช้วิธีคุมกำเนิดสมัยใหม่จะยังไม่มีข้อยืนยันที่ยอมรับกันทั่วไปว่าจะส่งผลให้สังคมไทยล่มสลายหรือไม่แต่ผลกระทบที่มีหลักฐานยืนยันได้ก็คือ การวางแผนครอบครัวทำให้สตรีไทยเป็นคนส่วนใหญ่ที่รับภาระของผลกระทบทั้งที่เกิดขึ้นแล้ว และเสี่ยงกับผลที่จะเกิดในอนาคตได้แก่ การเป็นบุตรระบาททดลองยาคุมกำเนิดเกือบทุกชนิดในประเทศไทย, การให้บริการอย่างรีบเร่งตามเป้าหมายโดยระบบราชการ และให้บริการอย่างเสรีในมือของธุรกิจ, การให้ข้อมูลเพียงด้านเดียวในการปฏิบัติงานจริงตลอดจนถึงการขาดระบบติดตามและประเมินผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้นในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของประชาชนจะต้องคำนึงมิติทางด้านเพศ (gender) ด้วยเพื่อให้ผู้หญิงได้เข้ามาแก้ปัญหาของตนเองได้

- 4) เนื่องจากนโยบายวางแผนครอบครัวอยู่ในบริบทของกลยุทธ์การพัฒนามาโดยตลอด ดังนั้นในการทบทวนนโยบายวางแผนครอบครัวจะต้องมีเข็มมุ่งอยู่ที่กลยุทธ์การพัฒนาเป็นสำคัญ ความพยายามในการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การพัฒนามีความหมายถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมด้วย แต่กระบวนการปรับกลยุทธ์การพัฒนาเป็นกระบวนการทางการเมืองที่จะเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งและจำกัดประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ กระบวนการทบทวนนโยบายวางแผนครอบครัวที่ควบคู่ไปกับการปรับกลยุทธ์ควรเป็นกระบวนการของประชาธิปไตยที่มีกลุ่มและชนชั้นต่างๆ เข้ามามีบทบาทกำหนด
- 5) ความพยายามในการพัฒนานโยบายวางแผนครอบครัวไม่ใช่เป็นเพียงการพัฒนาเทคนิคและเทคโนโลยีการคุมกำเนิดที่เหมาะสมต่อประชาชนเท่านั้น แต่จะต้องรวมถึงการพัฒนาวิธีคิดในการวางแผนครอบครัวด้วย ดังนั้นควรมีการสร้างวาทกรรมใหม่เกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวเพราะภายใต้อุดมการณ์คุมกำเนิดการวางแผนครอบครัวมีความหมายแคบๆ เพียงการคุมกำเนิด แต่ถ้าวาทกรรมใหม่ให้ความหมายกว้างขึ้นว่าการวางแผนครอบครัวเป็นการตัดสินใจเลือกที่จะมีหรือไม่มีบุตรของครอบครัวหรือเป็นการตัดสินใจวางแผนกิจกรรมของครอบครัวด้านต่างๆ ในอนาคตแล้วย่อมต้องทำให้นโยบายวางแผนครอบครัวมีความหมายกว้างขวางกว่าการจำกัดการเกิดแต่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสถาบันครอบครัวซึ่งเป็นพื้นฐานของชีวิตคนและสังคม



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย