นโยบายประชากร*

บุญเลิศ เลี้ยวประไพ

ความหมายและขอบข่าย

ในความหมายที่กว้างที่สุด "นโยบายประชากร" คือ "นโยบายใด ๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในชาติ" ทั้งนี้ก็เพราะว่า "คน" หรือ "ประชากร" คือสมาชิกของชาติ ดังนั้นกิจกรรมใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การแพทย์และอนามัย การศึกษา การรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ การทหาร ฯลฯ ล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่สนองความต้องการในการดำรงชีวิตอยู่อย่างสุขสบายของคนในชาติทั้งสิ้น แม้ว่าความหมายของนโยบายประชากรที่กล่าวมานี้จะไม่ผิดแต่ก็เป็นนิยามที่มีขอบข่ายกว้างขวางมากเกินไป จนกระทั่งทำให้นโยบายทุก ๆ อย่างที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสวัสดิการของคนในชาติ ไม่ว่านโยบายนั้น ๆ จะมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงประชากรโดยตรงหรือไม่ก็ตาม กลายเป็นนโยบายประชากรไปหมด

ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาทั้งเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติ เราจึงมักจะจำกัดขอบข่ายของ "นโยบายประชากร" ให้มีความหมายอยู่ในขอบเขตเฉพาะ "บรรดานโยบายที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงในปริมาณและคุณภาพของประชากร และการแจกแจง (กระจาย) ของประชากรตามภูมิภาคต่าง ๆ" แม้แต่ตามความหมายที่ค่อนข้างแคบนี้ นโยบายประชากรก็ยังมีขอบข่ายครอบคลุมไปถึงนโยบายหลายอย่าง ซึ่งถ้าหากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว อาจจะทำให้คิดว่าไม่มีผลเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงของประชากร เช่น นโยบายการเพิ่มผลผลิตการเกษตร นโยบายพัฒนาเขตเมือง นโยบายแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น

---

* ดัดแปลงแก้ไขและเพิ่มเติมจากเอกสารที่ผู้เขียนจัดเตรียมขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาในการประชุมคณะอนุกรรมการนโยบายและแผนประชากร คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2517.

องค์ประกอบของนโยบายประชากร

ตามปกติความมุ่งหมายหรือเป้าหมายเบื้องต้นของการกำหนดนโยบายประชากรคือความต้องการที่ให้การเปลี่ยนแปลงประชากร ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในขนาด องค์ประกอบหรือการแจกแจงของประชากร เป็นไปในระดับและทิศทางที่ต้องการ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายสุดท้ายของรัฐบาลทุกรัฐบาล คือการปรับปรุงสวัสดิการและความเป็นอยู่ของประชาชนในชาติ ดังนั้นถ้าหากจะมองในอีกแง่หนึ่ง นโยบายประชากรหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชากรก็คือ เครื่องมือชนิดหนึ่งในบรรดาเครื่องมือหลาย ๆ ชนิดที่รัฐบาลใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า ภาวะการเปลี่ยนแปลงของประชากรไทยที่เกิดขึ้นในระยะ 30 ปีเศษที่ผ่านมานี้ คือการเพิ่มของประชากรที่เพิ่มในอัตราการเพิ่มค่อนข้างสูง (ประมาณร้อยละ 3 ต่อปี) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากระดับการเกิดที่ค่อนข้างสูงและคงที่และระดับการตายที่ลดต่ำลงมาเรื่อย ๆ ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ตระหนักถึงข้อความจริงที่ว่าการที่จะปล่อยให้การเปลี่ยนแปลงของประชากรเป็นไประดับนี้อีกต่อไป ความพยายามของรัฐบาลในการที่จะปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนจะไม่บรรลุเป้าหมาย หรือบรรลุเป้าหมายได้ช้ามาก ดังนั้นในเดือนมีนาคม 2513 รัฐบาลจึงได้ประกาศนโยบายประชากรดังนี้ "รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการวางแผนครอบครัวโดยสมัครใจ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากรที่สูงมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ" และจากนโยบายประชากรดังกล่าวนี้เอง จึงได้มีโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ กำหนดเป้าหมายและวิธีดำเนินการไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515–2519)

แม้ว่านโยบายดังที่กล่าวมาแล้วจะเป็นมูลฐานที่นำไปสู่การดำเนินการในกิจกรรมวางแผนครอบครัวเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงของประชากรเป็นไปในระดับที่ต้องการ แต่ก็เป็นที่ทราบและยอมรับกันอยู่ทั่วไปว่า กิจกรรมวางแผนครอบครัว (การคุมกำเนิด) เป็นเพียงเครื่องมือชนิดหนึ่งในบรรดาเครื่องมือหลายชนิดที่อาจจะนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายประชากร และถ้าจะมองจากในแง่ของขนาดของปัญหาประชากรที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและกำลังจะเกิดในอนาคต จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่านโยบายประชากรของรัฐบาลไทย ซึ่งมุ่งแต่จะใช้การวางแผนครอบครัวเป็นเครื่อง

มือเพียงอย่างเดียว มิใช่นโยบายประชากรที่สมบูรณ์ ภายใต้ภาวะการณ์ที่เป็นอยู่จำต้องมีนโยบาย 2 ประเภทคือ

1. บรรดานโยบายที่สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของประชากร (population responsive policies) ซึ่งมุ่งจะปรับปรุงหรือเอาชนะผลของการเพิ่มในขนาดและความหนาแน่นของประชากร และผลของอัตราการเกิดที่สูง เช่น การเพิ่มของประชากรในอัตราการเกิดที่สูงย่อมมีผลทำให้อัตราส่วน (และจำนวน) ของประชากรที่อยู่ในวัยเด็กที่จะต้องให้การศึกษาสูงขึ้น นโยบายการขยายการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นนั้น ถือได้ว่าเป็นนโยบายแบบสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของประชากร ในทำนองเดียวกันถ้าหากว่าประชากรของประเทศเพิ่มในอัตราการเพิ่มที่สูงและจำนวนประชากรที่จะเข้าสู่กำลังแรงงานมีมากขึ้น นโยบายการจ้างแรงงานที่นำเอาปัจจัยทางประชากรเข้ามาพิจารณาก็จะต้องคำนึงถึงการส่งเสริมเทคโนโลยีในการผลิตที่สอดคล้องกัน เช่น ถ้าหากต้องการให้ทุกคนมีงานทำอาจจะต้องเน้นเทคโนโลยี การผลิตทางเกษตรและอุตสาหกรรมแบบที่ใช้แรงงานมาก (labor intensive) แทนที่จะใช้แบบที่ใช้ทุนเพื่อประหยัดแรงงาน (capital intensive) นอกจากนั้นนโยบายอื่น ๆ เช่น การเพิ่มผลผลิตอาหาร การพัฒนาทรัพยากร และอื่น ๆ ที่พยายามจะรักษาสถานภาพรวมทั้งปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยถือเอาการเปลี่ยนแปลงของประชากรเป็น "ตัวกำหนด" (determinants) อาจจะนับได้ว่าเป็นนโยบายประเภทนี้ทั้งสิ้น

2. บรรดานโยบายที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขนาด องค์ประกอบและการกระจายตัวของประชากร (population influencing policies) เช่น นโยบายการลดอัตราการเพิ่มของประชากรด้วยการลดระดับการเกิด (การลดอัตราการเพิ่มของประชากรด้วยนโยบายที่ทำให้ระดับการตายสูงขึ้นก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะทำได้ แต่เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา) ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนทำการวางแผนครอบครัว หรือโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย ภาษีอากร และประเพณีต่าง ๆ เช่น การห้ามมิให้ชายหญิงที่มีอายุต่ำกว่าวัยใดวัยหนึ่งทำการสมรสกัน การไม่ยอมให้ผู้มีบุตรเกินจำนวนได้หักลดภาษีรายได้ และอาจรวมถึงประเพณีบางอย่างที่มนุษย์สร้างขึ้นมา เช่น ประเพณีที่ห้ามมิให้สตรีที่เป็นหม้ายทำการสมรสได้อีก นโยบายสาธารณสุข นโยบายโภชนาการเพื่อลดระดับการตายและเพิ่มสุขภาพพลานามัยก็เป็นนโยบายประชากรเพื่อมุ่งในด้านที่จะให้มีอิทธิพล

ต่อปัจจัยทางประชากรด้วยเช่นกัน นอกจากนั้นนโยบายการขนส่ง คมนาคม พัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนการพัฒนาภูมิภาคก็เป็นกลุ่มนโยบายอีกกลุ่มหนึ่งที่มุ่งในด้านที่จะทำให้ประชากรกระจายตัวไปในทิศทางที่ต้องการ

แต่อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นได้ว่า นโยบายหลาย ๆ ประเภทที่เราจัดให้อยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งในสองประเภทที่กล่าวมาข้างบนนี้เป็นการจัดจำแนกประเภทแบบคร่าว ๆ (arbitrary classification) โดยถือเอาวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ นโยบายบางอย่าง เช่น นโยบายการศึกษา เราอาจจะถือได้ว่าเป็นทั้งนโยบายประเภทสนองตอบและประเภทที่มุ่งให้มีอิทธิพลต่อภาวะประชากร เพราะว่า "แนวโน้มของการเติบโตในขนาด องค์ประกอบและการกระจายตัวของประชากรมีผลต่อการเติบโต การกระจายและโครงการสร้างของระบบการศึกษา" และ "แนวโน้มในทางการศึกษามีผลกระทบต่อแนวโน้มทางประชากร เพราะว่าระดับการศึกษาของประชากรเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางเจริญพันธุ์ของบุคคล (แม้ว่าลักษณะของความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลของปัจจัยทั้งสองนี้จะสลับซับซ้อน) การส่งเสริมการศึกษาของบุคคลบางกลุ่ม เช่น สตรี หรือบางระดับ เช่น ระดับที่สูงกว่าประถมศึกษาอาจทำขึ้นเพื่อให้มีผลกระทบต่อภาวะเจริญพันธุ์"[1]

จากที่กล่าวมาแล้วข้างบนนี้จะเห็นได้ว่า **ไม่มีประเทศใดในโลกนี้จะมีนโยบายประชากรที่สามารถผสมผสานมาตรการทางเศรษฐกิจและสังคมทุก ๆ อย่างไว้ในนโยบายเดียวกันได้** เพราะความสลับซับซ้อนของสังคมมนุษย์ ฉะนั้น ถ้าหากเราจะวิเคราะห์นโยบายประชากรของประเทศต่าง ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า เป็น "บรรดานโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชากร" (population related policies) มากกว่า ซึ่งในบรรดานโยบายเหล่านี้ บางนโยบายก็สนับสนุนซึ่งกันและกัน บางนโยบายก็ขัดแย้งกัน เรามักจะพบว่าในหลาย ๆ ประเทศที่แม้จะมีเป้าหมายทางประชากรที่ระบุออกมาอย่างแน่นอนว่าจะลด "ระดับการเกิด" ก็ยังสนับสนุนโครงการซึ่งก่อให้เกิดผลทางตรงข้ามกับเป้าหมายทางประชากรด้วยเหตุผลอื่น ตัวอย่างที่มองเห็นได้ชัดก็คือประเทศที่มีโครงการวางแผนครอบครัวเพื่อลดระดับการเกิดและในขณะเดียวกันก็มีโครงการช่วยเหลือครอบครัวที่มีบุตรมาก ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมหรือเหตุผลทางการเมือง และตัวอย่างของความขัดแย้งของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชากรนี้ยังมีอีกมาก เช่น เรามีนโยบายจะพัฒนาเขตนครหลวงด้วยการลงทุนพัฒนาบริการ

สาธารณูปโภค (เคหะ การคมนาคม ฯลฯ) อย่างมากมาย แต่ในขณะเดียวกันเราก็มีนโยบายพัฒนาเมืองหลักและภูมิภาคเพื่อสะกัดกั้นการอพยพของประชากรจากท้องถิ่นอื่น ๆ เข้าสู่นครหลวง เป็นต้น

นโยบายประชากรของประเทศไทย

นโยบายประชากรของประเทศใดประเทศหนึ่งมักจะถูกกำหนดโดยแนวโน้มของประชากรที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าแปลกใจเลยที่เราจะพบว่านโยบายประชากรของประเทศต่าง ๆ จะเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง เช่น ส่งเสริมการเพิ่มของประชากร (pronatalist policy) หรือส่งเสริมการลดระดับการเพิ่มของประชากร (antinatalist policy) ไม่ว่าประชาชนหรือกลุ่มผู้บริหารประเทศจะมี "จุดยืน" (position) เกี่ยวกับประชากรอยู่ ณ ที่ใดก็ตาม สิ่งที่ควรจะระลึกไว้ก็คือ ปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงประชากรแม้ว่าจะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และขนาดของการเปลี่ยนแปลงจะมีลักษณะสะสม แต่ก็ใช้เวลาค่อนข้างนานกว่าที่เราจะรู้สึกว่า มีปัญหา เช่น การเพิ่มของประชากรไทยในอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างสูงและสูงขึ้นเรื่อย ๆ เพราะความแตกต่างระหว่างระดับการเกิดที่สูงและค่อนข้างคงที่และระดับการตายที่ลดต่ำลงมาเรื่อย ๆ นี้ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลาสี่สิบปีเศษ ๆ แล้ว แม้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น นักประชากรศาสตร์และนักสังคมศาสตร์อื่น ๆ ได้ตระหนักถึงปัญหานี้มาเกือบยี่สิบปีและได้เตือนให้ผู้อยู่ในฐานะที่จะทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้ดำเนินการในเรื่องนี้ แต่ก็ต้องใช้เวลาอีกเกือบสิบปีจึงได้มีนโยบายให้ดำเนินงานวางแผนครอบครัวขึ้นมา ผู้สำเร็จการศึกษาระดับต่าง ๆ ที่ยังประสบปัญหาการทำงานในปัจจุบันเป็นกลุ่มคนที่เกิดเมื่อ 15–24 ปีก่อน ผู้ที่อยากเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยแต่ไม่มีที่ในมหาวิทยาลัยให้เพียงพอก็คือกลุ่มคนที่ได้เกิดมาเมื่อ 16–20 ปีก่อน ในทำนองเดียวกับการแก้ไขปัญหาประชากรด้วยการลดระดับการเกิดโดยวิธีการต่าง ๆ จะต้องใช้เวลาค่อนข้างนานจึงจะมองเห็นผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลที่มีต่อขนาดและองค์ประกอบของประชากร จากการฉายภาพประชากรของคณะทำงานการคาดประมาณจำนวนประชากรในคณะอนุกรรมการนโยบายและแผนประชากร คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเห็นได้ว่า แม้ว่าประเทศไทยจะบรรลุเป้าหมายในการลดระดับการเกิดตามที่คาดว่าจะเป็นไปได้ ขนาดของประชากรก็ยังจะโตขึ้นอีกเกือบครึ่งเท่าตัวในระยะเวลา 20 ปีข้างหน้า คือจากประมาณ 43 ล้านคน ในวันกลางปี พ.ศ. 2519 เป็นประมาณ 61 ล้านคนในวันกลางปี 2539

หรือแม้แต่ว่าเราจะมีวิธีการที่วิเศษที่สุดที่จะลดอัตราการเกิดลง โดยทำให้อัตราการสืบพันธุ์สุทธิ (net reproduction rate) ของประชากรเท่ากับ 1.00 หรือที่เราเรียกว่า "การเพิ่มของประชากรเป็นศูนย์" (zero population growth) ได้ในอีก 4 ปีข้างหน้า คือ ประมาณ พ.ศ. 2523 อีกประมาณ 20 ปีต่อไป คือประมาณ พ.ศ. 2543 เราก็จะมีประชากรไทยถึง 57.7 ล้านคน และจะต้องรอต่อไปจนถึง พ.ศ. 2618 ขนาดของประชากรไทยจึงจะหยุดเติบโต และเมื่อถึงวันนั้น ประเทศไทยก็จะมีประชากรถึง 74 ล้านคน การพยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรก็เช่นกัน อัตราส่วนของประชากรในวัยต่าง ๆ ของการเกิดในระดับต่าง ๆ กันจะปรากฏรูปให้เห็นความแตกต่างกันอย่างชัดเจนก็ต่อเมื่อระยะเวลาได้ผ่านพ้นไปแล้วประมาณเกือบ 30 ปี[2,3,4]

สำหรับประเทศไทย เนื่องจากรัฐบาลในสมัยนั้น (ประมาณ พ.ศ. 2449) ได้พิจารณาเห็นว่า ประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นช้ามาก จึงได้มีนโยบายสาธารณสุขเพื่อลดระดับการตายของประชากร ดังจะเห็นได้จากพระดำรัสของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงกล่าวในพิธีเปิดประชุมแพทย์หัวเมืองว่า

> "จำนวนพลเมืองเป็นสิ่งสำคัญแก่การบ้านเมืองมาก **จะทำอย่างไรให้พลเมืองของเรามีมากขึ้น** รัฐบาลจะเนรมิตให้คนมากขึ้นไม่ได้ก็จริงอยู่ แต่ยังมีทางที่จะทำได้อย่างหนึ่ง คือบำรุงเด็กที่เกิดมาให้รอดอยู่จนเติบโตให้มาก อย่าให้ตายเสียมากนัก.... ในเมืองไทยนี้จำนวนคนเกิดมีมาก.... **ถ้ารัฐบาลคิดอ่านป้องกันอย่างใดให้คนตายน้อยลงได้ จำนวนไพร่บ้านพลเมืองย่อมจะมากขึ้นโดยรวดเร็ว** เพราะฉะนั้น การสาธารณสุขจึงรวมใจความลงในข้อที่จะคิดป้องกันอย่าให้ไพร่บ้านพลเมืองตายมากนัก"[5]

มนัสวี ยังได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของนโยบายประชากรไทยว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2449-2485 ประเทศได้เน้นนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากรด้วยการลดระดับการตายของประชากร และก็ปรากฏว่าได้ผลค่อนข้างดี กล่าวคือ อัตราการเพิ่มของประชากรไทยได้เพิ่มจากร้อยละ 1.36 ต่อปีในระหว่าง พ.ศ. 2453 และ พ.ศ. 2462 เป็นร้อยละ 2.19 ต่อปี ระหว่าง พ.ศ. 2462 และ

พ.ศ. 2472 จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงห่วงใยที่พลเมืองเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง และทรงมีกระแสพระราชดำรัสในพระราชพิธีถัดรมงคล พ.ศ. 2472 ว่า "ความรุ่งเรืองของประเทศต้องอาศัยความสมบูรณ์ของพลเมืองด้วย ไม่ใช่เพียงแต่มีจำนวนพลเมืองมากเท่านั้น และปริมาณทรัพย์ของพลเมืองจักต้องเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่า (อัตราเพิ่มของ) พลเมือง จึงจะเรียกว่าบ้านเมืองได้รุ่งเรืองขึ้นโดยแท้จริง เหตุฉะนั้น (การพัฒนา) เศรษฐกิจของราษฎรจึงเป็นปัญหาสำคัญควรสนใจในขณะนี้"[6]

ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2485–87 ได้มีนโยบายส่งเสริมการเพิ่มของประชากรด้วยการส่งเสริมการสมรสและให้รีบทำการสมรสในวัยหนุ่มสาว และส่งเสริมให้สตรีที่สมรสแล้วมีบุตรมาก แต่นโยบายดังกล่าวก็ได้ยกเลิกไปเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2487

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2487 เป็นต้นมา ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่ง (เช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ) ที่ประสบผลสำเร็จในการลดระดับการตายด้วยการนำเอาเทคโนโลยีในการควบคุมโรคระบาดและโรคติดต่อ รวมทั้งระบบสุขาภิบาลแบบง่าย ๆ มาใช้ จนกระทั่งในตอนต้น พ.ศ. 2501 โดยข้อสังเกตของคณะสังคมเศรษฐกิจของธนาคารโลก และจากผลของการศึกษาวิจัยและสังเกตของนักวิชาการแขนงต่าง ๆ ทำให้เกิดความหวั่นวิตกกันว่า การที่ประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นในอัตราการเพิ่มค่อนข้างสูง (อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติของประชากรอยู่ในอันดับสูงสุดของโลกในช่วงเวลาดังกล่าว) จะเป็นอุปสรรคต่อการพยายามที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากร จึงได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อ **ลดอัตราการเพิ่มของประชากร หรือ ชลอการเพิ่มของประชากร** แต่เนื่องจากยังมีนักวิชาการและนักการเมืองบางกลุ่มที่ยังมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรจะมีประชากรมากกว่านี้หลังจากที่ได้พิจารณาผลการศึกษาวิจัยและความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ แล้ว ในที่สุดในพ.ศ. 2513 รัฐบาลจึงได้ประกาศนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวขึ้นดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในตอนต้น

รูปแบบของนโยบายประชากรที่ควรพิจารณา

เป็นที่น่ายินดีว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515–2519) ได้มีการนำเอาปัจจัยทางประชากร (demographic factors) เข้ามาเป็นมูลฐานในการ

พิจารณาอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตามก็ยังควรจะกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชากรให้แน่ชัดยิ่งขึ้น เพราะลักษณะการเปลี่ยนแปลงประชากรของประเทศไทย ซึ่งเป็นในรูปของอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติที่ค่อนข้างสูงและระดับการเกิดที่สูงนั้น ผลทางประชากรที่เห็นได้ชัดคืออัตราส่วนของประชากรในวัยเด็กสูง และในขณะเดียวกันจำนวนคนที่จะเข้าสู่กำลังแรงงานก็จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าโครงการประชากรต่าง ๆ ที่มุ่งในด้านการลดอัตราการเกิดของประชากรจะบรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ ผลที่ตามมาของการเพิ่มแบบดังกล่าวอีกอย่างก็คือการสนองตอบของประชากรทำให้เกิดการกระจายตัวของประชากรที่ไม่สมดุลย์ (ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีระดับการรวมตัวของประชากรในเขตเมืองต่ำ แต่ก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาของเขตเมืองมากที่สุด เพราะประชากรในเขตเมืองรวมกันอยู่ในมหานครยักษ์คือกรุงเทพมหานครและอาณาบริเวณใกล้เคียง) ฉะนั้นบรรดานโยบายที่เกี่ยวกับประชากรที่ระบุไว้ข้างล่างนี้จะต้องคำนึงถึงข้อความจริงที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ เช่น

1. นโยบายการพัฒนาบุคคลากรทางการศึกษาและสาธารณสุข เพียงแต่จะคงไว้ซึ่งคุณภาพของบริการ จำนวนบุคคลากรทางการแพทย์สาธารณสุขและการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่จะต้องพัฒนาขึ้นมาจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าผลรวมของจำนวนที่จะต้องทดแทนจำนวนคนที่สูญเสียไปเพราะการเกษียณอายุ ตาย เปลี่ยนอาชีพ และจำนวนที่ต้องสนองความต้องการของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น แต่ถ้ามีเป้าหมายจะปรับปรุงบริการให้ดีขึ้นพร้อมๆไปด้วย(เป็นเป้าหมายที่ทุกคนปรารถนา) จำนวนบุคคลากรที่จะต้องพัฒนายิ่งจะต้องเพิ่มมากขึ้น การมีนโยบายประชากรหลักจะช่วยให้สามารถจัดให้เกิดดุลยภาพระหว่างปริมาณและคุณภาพได้

2. นโยบายการศึกษา นอกจากจะมุ่งในการให้การได้รับการศึกษาโดยทั่วถึงยังจะต้องคำนึงถึงการปรับปรุงคุณภาพของประชากร ซึ่งนอกจากจะหวังผลในด้านเพิ่มสมรรถภาพในการผลิตและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรแล้ว ควรจะมีเป้าหมายในการเปลี่ยนพฤติกรรมในการเจริญพันธุ์ด้วย

3. นโยบายอาหารและการเกษตร ไม่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจจะได้รับความสำเร็จอย่างเต็มที่ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ตาม ความต้องการอาหารและผลผลิตการเกษตรจะมีระดับสูงกว่าระดับการเพิ่มของประชากร ซึ่งหมายความว่าในการสนองความต้องการต่าง ๆ เหล่านี้

จะต้องมีการนำเอาเทคโนโลยีเก่า ๆ มาใช้ ถ้าหากที่ดินเพื่อการเกษตรมีอยู่อย่างจำกัด การนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ปกติแล้วต้องการเงินทุนและทักษะ (skills) มาก จะทำได้เฉพาะเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ก็ยังอาจจะทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนมีมากขึ้น การใช้เครื่องจักรกลในการเกษตรแบบไม่คำนึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความหนาแน่นของประชากรจะนำไปสู่ปัญหาการว่างงาน และการทำงานไม่เต็มที่เป็นต้น เป้าหมายและวัตถุประสงค์ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลตามมาทั้งที่พึงปรารถนาและไม่ปรารถนานั้น จะต้องได้รับการประเมินอย่างถี่ถ้วนโดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของประชากรเป็นมูลฐาน

4. นโยบายการพัฒนาเขตเมืองและชนบท ซึ่งนอกจากจะมุ่งผลในด้านเศรษฐกิจสังคม จะต้องคำนึงถึงผลในการที่จะชักจูงให้ประชากรกระจายไปตามทิศทางต่าง ๆ ที่ต้องการด้วย

5. นโยบายการจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงประชากรมาก จะทำอย่างไรกับแรงงานที่เกิดมาแล้วจึงจะสามารถให้ทุกคนมีงานทำพอดี การอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ควรจะมีลักษณะเป็น capital intensive หรือ labor intensive เป็นต้น

6. นโยบายเพื่อลดการเติบโตของประชากร ซึ่งควรจะมีลักษณะเป็นนโยบายเอนกประสงค์ กล่าวคือ นอกจากจะมุ่งในด้านการลดการเพิ่มแล้ว ควรมุ่งที่จะให้เกิดผลตามมาในทางที่ดีทางเศรษฐกิจ สังคม อื่น ๆ ด้วย สิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องระลึกไว้ก็คือ การพยายามที่จะลดระดับการเกิดของประชากรด้วยการจัดหาอุปกรณ์การคุมกำเนิดให้ การให้บริการและข่าวสารการคุมกำเนิดแก่คู่สมรสอย่างเดียวนั้นเป็นเรื่องที่ยังไม่พอเพียง จะต้องมีนโยบายอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย เช่น นโยบายการสร้างให้ประชากรเกิดความนิยมและมีทัศนคติที่ดีต่อ small family norm ด้วยการให้การศึกษาอบรม (population education เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการสร้าง norm ดังกล่าว) นโยบายสนับสนุนส่งเสริมการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคุมกำเนิด นโยบายสวัสดิการต่าง ๆ ที่นำไปสู่การลดระดับการเกิด เช่น กฎหมายป้องกันการใช้แรงงานเด็ก นโยบายภาษีและสวัสดิการที่มีลักษณะที่ให้ผู้มีบุตรเกินจำนวนหนึ่งไม่ได้รับผลประโยชน์ เป็นต้น

7. นโยบายการให้คนต่างชาติอพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งภายในประเทศ แม้ว่าด้วยเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศหรือด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมหรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม ชาว

ต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทั้งหลักแหล่งควรเป็นบุคคลที่มีคุณภาพที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศ

มีสัญญาณที่น่ายินดีอย่างมากก็คือ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 แนวความคิดดังกล่าวได้ปรากฏอยู่บทที่ 5 เรื่องประชากร กำลังคน การมีงานทำและค่าจ้าง ซึ่งได้ระบุถึงนโยบายและเป้าหมาย การเพิ่มประชากรและกำลังแรงงาน การกระจายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การพัฒนาคุณภาพประชากร แรงงานและการมีงานทำ การยกระดับรายได้และสวัสดิภาพแรงงาน และในบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมแขนงอื่น ๆ ก็ได้นำเอาปัจจัยทางประชากรมาเป็นมูลฐานในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของแผนพัฒนา[7] นอกจากนั้น ยังได้ระบุมาตรการทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่จำเป็นบางอย่างเพื่อให้บรรลุนโยบายและเป้าหมายที่ระบุไว้ สิ่งที่ควรจะได้รับการติดตามอย่างใกล้ชิดก็คือ บรรดานโยบายและเป้าหมายต่าง ๆ ควรจะสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน หรือขัดแย้งกันอย่างไร ในกรณีขัดแย้งกัน นโยบายและเป้าหมายใดควรจะธำรงไว้ หรือสละทิ้งไป ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์กรเพื่อดำเนินการทางด้านนี้ขึ้นโดยเฉพาะ

การดำเนินงานในนโยบายประชากร

นโยบายประชากรนั้นนอกจากจะมีลักษณะพิเศษในแง่ที่ว่ามีระยะเวลาค่อนข้างยาวนานแล้ว ยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกสาขา ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานตามนโยบายประชากร เพื่อมุ่งที่จะแก้ปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงประชากรเป็นหน้าที่ของทุกหน่วยงาน เช่น กระทรวงศึกษาฯ สาธารณสุข เกษตรและสหกรณ์ คมนาคม มหาดไทย คลัง หรือแม้แต่กระทรวงกลาโหม จึงจำต้องให้หน่วยงานต่าง ๆ มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงผลของการเปลี่ยนแปลงประชากรที่มีต่องานที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ ในทำนองเดียวกันนโยบายที่มุ่งในด้านการลดระดับการเกิดของประชากรจะทำได้ผลดีตามความมุ่งหมายก็ต่อเมื่อมีการนำเอานโยบายที่เกี่ยวข้องหลายประเภท เช่น การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการ โภชนาการ เกษตร ภาษี ฯลฯ มาใช้พร้อม ๆ กัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนและปฏิบัติงานที่ประสานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ **หน่วยงานที่เหมาะสมจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานส่วนรับการ**

ประสานงานนี้ ควรเป็นหน่วยงานกลางที่มิได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการในด้านหนึ่งด้านใดโดยตรง แต่ในขณะเดียวกันก็ควรจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ

เชิงอรรถ

1. R.B. Tabarrah., *Population Education as a Component of Development Policy. Studies in Family Planning.* 7 : 7. (New York, N.Y.: The Population Council, 1976), pp. 197–201.
2. บุญเลิศ เลี้ยวประไพ, "ผลของภาวะประชากรของประเทศไทยที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ" *อุเทศประชากรศึกษา,* (มหาวิทยาลัยมหิดล, โครงการประชากรศึกษา, 2519)
3. บุญเลิศ เลี้ยวประไพ "ผลของการวางแผนครอบครัวที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงประชากร" *รายงานการสัมมนาระดับชาติเรื่องการทำหมันชาย ครั้งที่ 2* ณ โรงแรมไฮแอท พัทยาพาเลซ, 21–23 กุมภาพันธ์ 2519, (กระทรวงสาธารณสุข, โครงการวางแผนครอบครัว, 2519)
4. B. Leoprapai, *Socio-Economic and Demographic Effects of the Two-child Family Norm.* Paper presented at An International Symposium "Southeast Asia Addresses Its Health Problems : Current Research and Educational Activities." Bangkok, Thailand, October 28-November 1, 1974.
5. มนัสวี อุณหนันทน์, *นโยบายประชากรของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ* เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "ปัญหาประชากรของประเทศไทยสำหรับผู้แทนสื่อมวลชน" โรงแรมสมิหลา จังหวัดสงขลา, 7–10 มีนาคม 2517., น. 2
6. *Ibid.*, น. 3
7. กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *ประชากร กำลังคน แรงงาน การมีงานทำ ค่าจ้าง และสวัสดิภาพแรงงาน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520–2524.* (เอกสารทำงาน, กองวางแผนประชากรและกำลังคน, 2519)

หนังสืออ้างประกอบ

B. Berelson, "Population Policy: Personal Notes." *Population Studies. Vol.* 25, No. 2, 1971. (New York, N.Y.: The Population Council)

R.C. Schroeder, and Conrad Tauber. "Policies on Population Around the World." *Population Bulletin. Vol.* 29, No. 6. (Washington, D.C.: Population Reference Bureau)

United Nations. *The Determinants and Consequences of Population Trends–New Summary of Findings on Interaction of Demographic, Economic and Social Factors.* Vol.1., 1973. (New York, N.Y.: United Nations)