

สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษา กระบวนการ ในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย ในงานวิทยานิพนธ์นี้พอจะสรุปได้ว่า

กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของไทย เป็นผลจากความขัดแย้งของแนวคิดในการพัฒนาประเทศ 2 แนวทางคือ 1) แนวคิดนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ 2) แนวคิดที่เน้นความมั่นคงแห่งชาติ ภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งทำให้เกิดการริเริ่มจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทยในปี 2504

ความขัดแย้งครั้งนี้ เกิดขึ้นในช่วงที่สังคมไทยกำลังมีการปรับเปลี่ยนแนวคิด นโยบาย และโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในทุกๆด้าน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัว จึงถือได้ว่าเป็นเพียงความขัดแย้งหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการปะทะกันของสองแนวคิดดังกล่าวข้างต้น

กระบวนการกำหนดนโยบายนี้ ยังถือได้ว่าเป็นความขัดแย้งที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นถึง การต่อสู้ และการต่อรองของกลุ่มบุคคล และระหว่างสถาบัน 2 ฝ่าย ซึ่งมีทัศนะแนวความคิด มีความต้องการ และมีการแสวงหาอรรถประโยชน์ที่แตกต่างกัน อีกทั้งสามารถเข้าใจถึงยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี ตลอดจนการดำเนินกิจกรรม และพฤติกรรมของแต่ละฝ่าย ฝ่ายที่คัดค้านประกอบด้วยผู้นำทางสถาบันทหารบางส่วนที่มีอำนาจในคณะรัฐบาล และคณะกรรมการข้าราชการรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ของสภาวิจัยแห่งชาติ กับฝ่ายสนับสนุนอันมี กระทรวงสาธารณสุข และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นด้านหลัก บทบาท และความสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆก่อตัว และถูกกำหนดโดยแนวคิด และอรรถประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ภายใต้สภาพ และการดำเนินภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งของประวัติศาสตร์

ในทัศนะของเศรษฐศาสตร์สถาบันแล้ว กระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัว

ของไทยดังกล่าว มีลักษณะเป็นเชิงวิวัฒนาการ กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลง และวิวัฒนาการตลอดเวลา ประกอบกับ กลุ่มผู้นำในแต่ละยุคสมัยของไทยที่ผ่านมา ได้นำเอาปัจจัยประชากรมาเกี่ยวข้องกับปัจจัย ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศมาตลอด อีกทั้งมีการนำเอาปัจจัยประชากรมา กำหนดเป็นนโยบาย หรือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของประเทศในระยษนั้น ตลอดจนผลักดันการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแนวทางของตน

นอกจากนี้ ยังสามารถกล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวนี้ มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่มิถิผลซึ่งกัน และกัน กับโครงสร้างสถาบัน โครงสร้างอำนาจ ทัศนคติ และค่านิยม ภายใต้สภาพ และกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมของไทยในยุคสมัยนั้น

ในการที่จะแก้ไขปัญหา และคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในในลักษณะเช่นนี้ ก็อาจ จะทำได้โดยที่กลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทำการสร้างสถาบันทางสังคมที่เหมาะสม จนสามารถ ปรับตัวให้รับมือกับปัญหา และแก้ไขปัญหาได้ในที่สุด ดังเช่น ในช่วงก่อนปี 2500 โครงสร้างสถาบัน และโครงสร้างอำนาจ เอื้ออำนวยให้สถาบันทหารมีอำนาจควบคุมรัฐบาล และ มีหน้าที่กำหนดนโยบายของประเทศ ประกอบกับสภาวะการณทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในสมัยนั้น เป็นยุคสมัยล่าอาณานิคม มีการครอบงำทางด้านเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ และสภาวะสงคราม รัฐบาลในสมัยนั้น จึงต้องดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ ดังนั้น จึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากรขึ้นเพื่อ ส่งเสริม การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศในขณะนั้น และ เพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว ก็ได้มีการจัดตั้งกระทรวงสาธารณสุข และกฎหมาย มาเป็นกลไก และมาตรการในการสนับสนุน

ช่วงหลังปี 2500 เป็นยุคสมัยที่มีการต่อสู้ทางอุดมการณ์ที่รุนแรงมากขึ้น ระหว่างฝ่าย ประเทศโลกเสรีที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ กับฝ่ายประเทศคอมมิวนิสต์ ประเทศไทยเป็น ประเทศในแถบภูมิภาคอินโดจีน ที่มีปัญหาการคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์ค่อนข้างรุนแรง ผลักดันให้ ไทยจำเป็นต้องพึ่งพาสหรัฐอย่างมากทางด้านความมั่นคง และการพัฒนาประเทศ รัฐบาลใน สมัยนั้น ได้รับอิทธิพลทางแนวคิดในการพัฒนาประเทศจากสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลก จึงได้ เริ่มจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติขึ้นในปี 2504 ตามแนวคิดความมั่นคงแห่ง ชาติ และแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม อีกทั้งได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายประชากร จากการ ส่งเสริมการเพิ่มประชากร มาเป็นการวางแผนครอบครัว เพื่อแก้ปัญหาอัตราการเพิ่มประชากร ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ตามแนวทาง

ดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีการปรับปรุงกระทรวงสาธารณสุข และแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนข้อกฎหมายบางประการ ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการดำเนินนโยบาย

ฝ่ายประชาชนเอง ก็ได้สนองตอบรับนโยบายนี้โดยการจัดตั้งสมาคม-องค์กรเอกชน เพื่อให้ให้บริการ และเผยแพร่การวางแผนครอบครัว ในขณะที่เดียวกันครัวเรือนก็ได้ปรับตัวโดยการเลือกที่จะมีบุตรน้อยลง เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ และสอดคล้องกับสภาพการดำเนินกิจกรรมทางด้านการพัฒนาของประเทศ

กล่าวในแง่ของระยะเวลาแล้ว กระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวนี้ ต้องใช้เวลานานถึงกว่า 12 ปี นับตั้งแต่ธนาคารโลกได้เสนอรายงาน และข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี 2501 จนถึงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีมติให้ประกาศเป็นนโยบายแห่งชาติในปี 2513 นับว่าเป็นเวลา 12 ปีของการต่อสู้ทางความคิดที่ยาวนานมากอันหนึ่ง ทั้งสองฝ่ายต่างยึดมั่นในแนวคิดของตน เนื่องจากมีอุดมการณ์ และผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน

กระบวนการในการกำหนดนโยบายนี้ ถือว่าเป็นการกำหนดจากเบื้องบน (Top-down policy) กล่าวคือ เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้น โดยข้าราชการประจำระดับสูงสองฝ่าย ที่มีความขัดแย้งกันในด้านแนวคิดเกี่ยวกับประชากร อันได้แก่ ผู้นำบางส่วนในสถาบันทหารที่มีอำนาจในคณะรัฐบาล ร่วมกับข้าราชการ-นักวิชาการบางส่วน กับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ-นักวิชาการระดับสูง ในกระทรวงสาธารณสุข และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงเห็นได้ชัดว่าเป็นกระบวนการกำหนดนโยบาย ที่กำหนดขึ้นโดยบุคคลในฝ่ายรัฐบาลด้วยกัน ฝ่ายประชาชนหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนที่เป็นทางการของฝ่ายประชาชน เช่น พรรคการเมือง และรัฐสภา ไม่ได้มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายครั้งนี้แต่อย่างใด

กล่าวในแง่ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีของการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบายแล้ว ถือได้ว่าเป็น "แบบอย่าง" ของการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบาย กล่าวคือ เป็นกระบวนการเคลื่อนไหวที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีการให้ข้อมูลอย่างต่อเนื่อง และเชิงวิชาการ ตลอดจนมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพ จนสามารถขยายแนวร่วม และฐานการสนับสนุนออกไปอย่างกว้างขวาง และสร้างความน่าเชื่อถือต่อแนวคิดของฝ่ายตน

ในส่วนปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ ในกระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของไทย พอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

- การผลักดัน และสนับสนุนจากสถาบันต่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก Population council และสหพันธ์สมาคมวางแผนครอบครัวระหว่างประเทศ (IPPF)
- ความสามารถของบุคคลากร ในสถาบันฝ่ายสนับสนุน ในการแสวงหาคำความร่วมมือ

จากสถาบันในต่างประเทศ จัดเตรียม และพัฒนาบุคลากร และประสานกับบุคคล และสถาบันอื่นๆ ภายในประเทศ ตลอดจนทำการศึกษา ค้นคว้า วิจัย โฆษณาเผยแพร่ในรูปแบบต่างๆ

- ความสำเร็จของการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่องประชากรของประเทศไทย 3 ครั้ง ในปี 2506 2508 และ 2511 ซึ่งเป็นโอกาสเปิดโอกาสให้มีการอภิปราย แสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชนอย่างกว้างขวาง และทำให้ฝ่ายสนับสนุนสามารถนำเสนอข้อมูลในเชิงวิชาการ ได้อย่างน่าเชื่อถือ

- ผลสำเร็จของการดำเนินการโครงการวิจัยอนามัยครอบครัว โพธาราม ซึ่งผลการวิจัยระบุว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมในโครงการ เห็นด้วยกับการวางแผนครอบครัว

- การจัดตั้งสถาบัน และศูนย์ศึกษาประชากร ขึ้นในสถาบันการศึกษาระดับนำของประเทศ เช่น ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อเตรียม และพัฒนาบุคลากร และเป็นฐานในการเผยแพร่แนวความคิด

สำหรับสถาบันที่มีบทบาทในการดำเนินการวางแผนครอบครัว หลังจากการประกาศใช้นโยบายการวางแผนครอบครัวแห่งชาติในปี 2513 ได้แก่ สมาคม-องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมทางด้านการวางแผนครอบครัว และกระทรวงสาธารณสุข ในส่วนของสมาคม-องค์กรเอกชนนั้น ถือได้ว่ามีบทบาทเป็นด้านหลัก เนื่องจากมีความคล่องตัว มีกลไกที่มีประสิทธิภาพ และอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าหน่วยราชการ

ส่วนปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินโครงการวางแผนครอบครัว ตั้งแต่ปี 2513 เป็นต้นมา ได้แก่

- สภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนไป จากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ มาเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ซึ่งเน้นการแข่งขันระหว่างเอกชนในตลาดเศรษฐกิจ และเปลี่ยนจากการเน้นเกษตรกรรม มาเป็นอุตสาหกรรม

- สภาพการเมือง ที่โครงสร้างอำนาจกระจายมากขึ้น โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ปี 2516 สภาพการเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชน และองค์กรเอกชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น

- การสนับสนุนจากสมาคม-องค์กรเอกชนต่างๆ ซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการสนับสนุนกิจกรรมของกระทรวงสาธารณสุข ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานของรัฐจึงมีข้อจำกัด

- การสนับสนุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะด้านเงินทุนในการดำเนินการ จากทั้งรัฐบาล และองค์กรเอกชน ของสหรัฐอเมริกาเป็นด้านหลัก

- การดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิผลของกลุ่มบุคคลที่เคยมีบทบาท ใน

การผลักดันให้เกิดนโยบายวางแผนครอบครัวของไทย

- ประชาชนให้การสนับสนุน

ข้อเสนอแนะ

1. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคม เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลควรส่งเสริมให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ ทำการสร้างสถาบันทางสังคมที่เหมาะสม เพื่อสามารถปรับตัวรับมือกับปัญหา และคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ได้ในที่สุด
2. ปริมาณ และคุณภาพของปัจจัยประชากร จำเป็นต้องมีความเหมาะสม และสอดคล้อง กับสภาพ และการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ มิฉะนั้น จะไม่เกิดดุลยภาพในการพัฒนาประเทศ
3. ภายใต้อาคารสร้างสถาบัน ที่เปิดโอกาสให้โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม มีการกระจายอย่างเสมอภาค จะสามารถปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมของสังคม ที่เป็นประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ปัจจัยต่างๆดังกล่าวเป็นเงื่อนไขสำคัญ ในการสร้างสถาบันต่างๆในสังคม ให้มีความแข็งแกร่งบรรลุภาวะความเป็นสถาบัน ที่มีศักยภาพ และประสิทธิภาพ นำไปสู่ความร่วมมือกันในการแสดงบทบาทของสถาบันต่างๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ และของประเทศชาติโดยรวม
4. การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ จะต้องคำนึงถึง ความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ในขณะที่เดียวกันจะต้องสร้างสภาวะแวดล้อม ที่เอื้ออำนวยให้เกิดปัจจัยต่างๆดังกล่าวในข้อ 2 และข้อ 3 จึงจะนำไปสู่ความร่วมมือของประชาชน (ส่วนใหญ่ของประเทศ) และของสถาบันต่างๆ ในการมีบทบาทร่วมกันสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของประเทศให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น
5. ผลความสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมในการวางแผนครอบครัวของประเทศ น่าจะใช้เป็นแบบอย่าง หรือกรณีศึกษา ในอนาคต สำหรับกลุ่มผู้ที่ต้องการผลักดันนโยบาย ที่มีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป ควรจะนำกระบวนการผลักดันของฝ่ายสนับสนุนการวางแผนครอบครัวมาเป็นแบบอย่าง คือ การเน้นใช้กระบวนการค้นหา พิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างเป็นระบบ และเป็นวิทยาศาสตร์