

บทที่ ๑

บทนำ



ความเป็นมาของวิชา

นักรัฐประศาสนศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ทั้งหลายกล่าวไว้ว่า การบริหารราชการที่ปรากฏจากการเมืองย่อมเป็นสิ่งที่แยกไปไม่ได้ จนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งที่ไม้อาจแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด เปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน (Politics and Administration are two sides of a single coin) สำหรับในประเทศไทย การบริหารราชการทั้งในอดีตและปัจจุบัน ข้าราชการประจำมักจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บริการแก่เป้าหมายของนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้มากกว่าจะปฏิบัติตามคำเรียกร้อง และความต้องการของประชาชน และไม่กล้าปฏิบัติในสิ่งที่รัฐบาลยังไม่ได้กำหนดนโยบายแน่ชัด ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การมีนโยบายของรัฐบาลยอมทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และได้รับความร่วมมือหรือความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น สามารถสร้างความผูกพันกับการของประชาชนและกำลังเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน ตลอดจนค่าใช้จ่ายได้รับความถี่ความชอบ เมื่อการะกิจที่ปฏิบัติบรรลุผลตามความมุ่งหมาย และที่สำคัญคือ ถ้าดำเนินงานโดยไม่เป็นนโยบายจากรัฐบาลดังกล่าว หากผลงานที่ได้รับเป็นที่เสียหายต่อส่วนรวม ผู้ปฏิบัติจะไม่มีโอกาสแสดงความรับผิดชอบแก่ฝ่ายการเมืองได้

แต่เนื่องจากระบบการบริหารได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ขอบสมมติฐานดังกล่าวข้างต้นจึงอาจจะไม่ถูกต้องในทุกกรณีไป ฉะนั้นการจะได้ศึกษาหน่วยงานของทางราชการที่ปฏิบัติ

งานที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความเป็นอยู่ของประชาชน โดยปราศจากนโยบายรัฐบาลสนับสนุน ซึ่งโครงการวางแผนครอบครัวของกระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษานี้

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงการดำเนินการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย ในระยะก่อนที่รัฐบาลจะมีนโยบายประชากร โดยจะเน้นศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินงาน ผลสำเร็จและอุปสรรคต่าง ๆ ของโครงการวางแผนครอบครัว กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งนับว่าเป็นระยะที่ปฏิบัติงานโดยปราศจากการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง ทั้งนี้โดยมีสมมติฐานว่า

"ระบบการบริหารของราชการไม่สามารถประสบความสำเร็จ หากปราศจากนโยบายของรัฐบาลหรือการเมืองมาเกี่ยวข้อง ดังมีผู้กล่าวว่า การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละคานของเหรียญอันเดียวกัน"

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะได้ศึกษาโดยกำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

๑. ศึกษาถึงลักษณะการตัดสินใจของรัฐบาลในปัญหาต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาแนวโน้มและท่าทีของนโยบายรัฐบาลต่อปัญหาประชากรว่าเป็นไปในลักษณะใด ซึ่งกว่ารัฐบาลในบทที่ ๒ จะหมายถึงรัฐบาลชุดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ เท่านั้น

๒. ศึกษาถึงความจำเป็นของการวางแผนครอบครัวต่อประเทศไทย โดยแยกวิเคราะห์ผลดีผลเสียของการมีโครงการวางแผนครอบครัวลดการพึ่งพาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ ของประเทศ อาทิเช่น การออมทรัพย์ การศึกษา การเกษตร ฯลฯ รวมทั้งข้อโต้แย้งทางวิชาการ สำหรับความเข้าใจผิดบางประการที่มีต่อการวางแผนครอบครัว

๓. การศึกษาถึงการดำเนินการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย โดยเฉพาะการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข ในระยะก่อน

และหลังจากที่รัฐบาลกำหนดนโยบายประชารัฐ โดยจำแนกออกเป็นรายละเอียดในแง่ต่าง ๆ และเน้นหนักถึงผลการปฏิบัติงานที่ประสบผลสำเร็จหรือไม่ อย่างไร เป็นสำคัญ นอกจากนี้จะได้นำมาตั้งหน่วยงานหรือสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของรัฐและเอกชน ตลอดจนองค์การที่ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ในด้านนี้ของต่างประเทศ

ประโยชน์ที่จะได้จากการวิจัยนี้

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานวางแผนครอบครัวในประเทศไทย โดยศึกษาเฉพาะโครงการวางแผนครอบครัวของกระทรวงสาธารณสุขนี้ คาดว่าจะช่วยให้เห็นภาพของสมมติฐานบางประการที่ยอมรับกันว่าถูกต้องในอดีต อาจจะไม่ได้ออกกับสภาพเหตุการณ์ในปัจจุบัน ถึงเช่น การบริหารโดยปราศจากความสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ซึ่งถ้าประสบผลสำเร็จ ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการที่จะนำประสบการณ์และหลักการต่าง ๆ มาประยุกต์ให้ใช้ได้อย่างเหมาะสมและสัมฤทธิ์ผลต่อหน่วยราชการอื่น ๆ ในการพิจารณาปฏิบัติงานใหม่ ๆ ที่ตระหนักดีว่าจำเป็นและสำคัญต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ยังช่วยให้เข้าใจเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานวางแผนครอบครัว และผลผลิตเสียของการวางแผนครอบครัวต่อการศึกษา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เพราะเท่าที่ปรากฏ ความรู้เรื่องนี้จะทราบเฉพาะในหมู่แพทย์ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเรื่องนี้ และบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจผิดและข่าวลือที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเสมอ ๆ และในประการสุดท้าย เป็นการรวบรวมข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ ในเรื่องนี้ ซึ่งไม่มีผู้ใครรวบรวมไว้มาก่อน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่จะศึกษาเรื่องนี้ต่อไป

วิธีที่จะดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้จะเสนอในรูปแบบของ Descriptive and Analytical กล่าวคือเป็นแบบพรรณนาโดยเน้นหนักไปในเชิงวิเคราะห์ ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ จะรวบรวมจากเอกสารอ้างอิงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการวางแผนครอบครัว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการวางแผนครอบครัวของกระทรวงสาธารณสุข และจะได้นำผลการศึกษานี้ไป ตลอดจนสถิติอื่นที่เกี่ยวข้อง

เนื่องกับค่านี ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สภาวิจัยแห่งชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล ฯลฯ ได้เคยทำไว้มาใช้ประกอบการศึกษา นอกจากนี้ยังขอคิดเห็นจากราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องและประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ได้จากการทำงานในโครงการ - นี้เป็นแนวและสนับสนุนการศึกษาวิเคราะห์เรื่องนี้ให้ถูกต้องยิ่งขึ้น

คำนิยามที่ไข

ความหมายของคำว่า "การวางแผนครอบครัว" (Family Planning)

๑. การวางแผนครอบครัว หมายถึงการส่งเสริมให้แต่ละครอบครัวสามารถกำหนดขนาดของครอบครัว หรือกำหนดระยะเวลาการมีบุตรได้ด้วยความสมัครใจ ตามนโยบายรัฐบาล^๒

๒. การวางแผนครอบครัว เป็นคำใหม่ซึ่งดัดแปลงมาจากคำว่า Birth Control ซึ่งแปลว่า การคุมกำเนิด ส่วนการบริการทางด้านการวางแผนครอบครัวแผนใหม่นี้ เรียกว่า Conception Control, Contraception, Birth Control, Planned Parenthood ซึ่งมีความมุ่งหมายในการกระทำได้ ๒ ทาง คือ

ก. วางระยะเวลาความนานของการที่จะมีครรภ์ ทั้งนี้เกี่ยวกับสุขภาพของมารดาเอง รวมทั้งความต้องการที่จะมีบุตรด้วย

ข. ช่วยให้ผู้สมรสที่ไม่สามารถมีบุตรเกิดบุตรได้

ฉะนั้น คำว่า "การวางแผนครอบครัว" จึงมิได้มุ่งเฉพาะแต่เพียงการคุมกำเนิดอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งให้มารดามีสุขภาพดี มีระยะเวลาพักผ่อนเนื่องจากการมีบุตรอย่างพอเพียง สามารถเลี้ยงดูบุตรที่เกิดใหม่และที่มียอยู่แล้วให้อยู่ในระดับที่ดี มีการดำเนินชีวิตใน

^๒กระทรวงสาธารณสุข, โครงการวางแผนครอบครัว, แผนงาน ๕ ปี พ.ศ.๒๕๑๕-๒๕๑๙ (พิมพ์อีกเป็นสำเนา), ๒๕๑๔, หน้า ๑๔

ครอบครัวอย่างสุขสบาย นอกจากนั้นยังช่วยผู้ใหญ่สมรสที่ไม่สามารถมีบุตรได้ ให้มีบุตรสม
ความปรารถนา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสุขขึ้นในครอบครัวนั่นเอง ^๓



^๓ นิพนธ์ สุวีฑฒนา. แนวโน้มนและวิธีการวางแผนครอบครัว. (พิมพ์ครั้งแรกเป็นสำเนา)