

# บทที่ 1

## บทนำ



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1. การปฏิวัติขนาดครอบครัวในประเทศไทย

สังคมไทยเมื่อเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ได้เกิดปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงระบบเจริญพันธุ์ (fertility regime) จากแบบแผนการมีลูกมากที่เคยเป็นมาในอดีต มาสู่แบบแผนการมีลูกน้อย กล่าวคือ เดิมสตรีไทยคนหนึ่งจะมีบุตรโดยเฉลี่ยตลอดวัยเจริญพันธุ์ หรือที่เรียกกันว่าอัตราเจริญพันธุ์รวมยอด (ปราโมทย์ ประสาทกุล, 2524 : 14) เท่ากับ 6.63 คน ในปี 2503 (สำนักสถิติกลาง, 2505) แต่ต่อมาสตรีไทยกลับมีบุตรโดยเฉลี่ยเพียง 2 คน อันเป็นภาวะการเกิดในระดับทดแทนตนเองที่เกิดขึ้นอย่างช้าภายในปี 2534 ซึ่งมีค่าอัตราเจริญพันธุ์รวมยอดเท่ากับ 2.17<sup>1</sup> (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2534)

การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์อย่างรวดเร็วภายในเวลาเพียง 30 ปี เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันตกที่ต้องใช้เวลาร่วม 100 ปี (บุญเลิศ เลี้ยวประไพ, 2533) ได้รับการขนานนามว่าเป็นปรากฏการณ์ของการปฏิวัติขนาดครอบครัว (จอห์น โนเดล อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์, 2530) เนื่องจากการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ดังกล่าวเกิดขึ้นภายในบริบทที่ประชากรของประเทศไทยส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในชนบท

---

มีวิวาทะเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของภาวะเจริญพันธุ์ในระดับทดแทนตนเองของไทยในหมู่นักประชากรศาสตร์ 2 กลุ่ม คือกลุ่มแรกเชื่อว่าการลดลงสู่ระดับทดแทนตนเองเกิดขึ้นกลางทศวรรษ 2523 เช่น Charles Hirschman, เตียง ผาดโฮสง แต่อีกกลุ่มหนึ่งเชื่อว่าน่าจะเกิดขึ้นระหว่างต้นทศวรรษ 2533 เช่น John Knodel (Guest, 1996:88)

<sup>1</sup>Hirschman, Jan, Aphichat and Guest (1994:3) ได้คำนวณพบว่าภาวะการเกิดทดแทนตนเองของไทยจะมีค่าอัตราเจริญพันธุ์รวมยอดเท่ากับการเกิด 2.25 คนต่อสตรี 1 คน ภายใต้เงื่อนไขระดับการตายตามข้อมูลของสำมะโนประชากรปี 2533

ตามวิถีชีวิตแบบสังคมเกษตร ในขณะที่การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกนั้น สังคมได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเต็มที่ จนคนส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตแบบสังคมอุตสาหกรรมในเมืองแล้ว (เรื่องเดียวกัน : 4-5 ; บุญเลิศ เลี้ยวประไพ, 2533:1)

จากงานวิจัยและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง (จอห์น โนเดล, อภิชาติ จำรัส ฤทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์ ; วิฑูร โอสถานนท์, 2534 ; อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์, 2532 ; เกสดี, มปป.) พบว่าการลดลงอย่างรวดเร็วของภาวะเจริญพันธุ์ หรือการปฏิบัติขนาดครอบครัวในประเทศไทยเป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางวัฒนธรรม ปัจจัยทางประชากร และปัจจัยทางชีวภาพ เทียนฉาย กิระนันท์ (2529) ได้สรุปให้เห็นว่าโดยภาพรวมแล้วการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ดังกล่าวเป็นผลมาจากสาเหตุ 2 ปัจจัยหลักคือ ปัจจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ และปัจจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานวางแผนครอบครัว

ในกรณีของปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการปฏิบัติขนาดครอบครัวนั้น Phillip Guest and Aphichat Chamrathirong (1992) และวิฑูร โอสถานนท์ กับสุวชัย อินทรประเสริฐ (2535) ได้นำเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการผลิตแบบเกษตรกรรมไปสู่โครงสร้างการผลิตสมัยใหม่ที่มิฐานในเมืองได้สร้างเงื่อนไขให้ประชากรและคู่สมรสหันมาปรับตัวชะลอการเกิด โดยมีผลผ่านตัวแปรกลางทางเศรษฐกิจและสังคม คือ บทบาทของสตรีที่มีมากขึ้นจากการได้รับการศึกษาสูงขึ้นและโอกาสการทำงานนอกบ้าน, คุณค่าการมีบุตรที่เห็นว่าบุตรเป็นภาระทางเศรษฐกิจซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มองว่าบุตรเป็นสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ (economic assets) และการลดลงของอัตราตายทารกและเด็กจากผลของความก้าวหน้าทางการแพทย์ และสาธารณสุขทำให้ครอบครัวไม่จำเป็นต้องมีลูกเมื่อตาย

การปรับตัวชะลอการเกิดจากผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นกิจกรรมที่นอกเหนือการวางแผนครอบครัว (beyond family planning) ได้แก่ การแต่งงานช้าลง การอยู่เป็นโสดตลอดวัยเจริญพันธุ์ และการทำแท้ง

ส่วนปัจจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานวางแผนครอบครัว โดยเฉพาะในรูปโครงการวางแผนครอบครัวก็เป็นสาเหตุหลักอีกสาเหตุหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิบัติขนาดครอบครัว โดยการแพร่กระจายความคิดและวิธีการคุมกำเนิดเพื่อจำกัดขนาดครอบครัว งานวิจัยเกี่ยวข้องที่สนับสนุนผลของโครงการวางแผนครอบครัวดังกล่าว เช่น งานของ Khoo (1979) ได้ประเมินผลโครงการวางแผนครอบครัวของไทยพบว่า การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ในช่วงปี พ.ศ.2507-2518 นั้น 80% เป็นผลมาจากการใช้คุมกำเนิด งานของ Boonlert Leopapai and Sauvaluck Plampiti (1982) คำนวณการเกิดที่ป้องกันได้พบว่าประมาณสามในสี่ของภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดลงในปี พ.ศ.2518 เป็นผลมาจากโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ งานของ Chao and Allen (1984) พบว่า 53% ของอัตราเจริญพันธุ์รวมยอดที่ลดลงในช่วงปี พ.ศ.2505-2523 และ 68% ในช่วงปี พ.ศ.2515-2523 เป็นผลมาจากโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ งานของเทียนฉาย กิระนันท์ (2528) ชี้ให้เห็นว่าการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์รวมยอดระหว่างปี พ.ศ.2513-2524 เป็นผลมาจากการวางแผนครอบครัวทั้งของรัฐและเอกชนถึงประมาณ 95% และงานของ Bennett, Frisen, Kamnuansilp and Mc William (1990) ได้สรุปงานวิจัยต่างๆ พบว่าโครงการวางแผนครอบครัวมีผลกระทบบถึง 80% ต่อการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์รวมยอดในช่วงปี 2507-2518

## 2. ความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ

การดำเนินงานวางแผนครอบครัวในรูปโครงการวางแผนครอบครัวของไทยเป็นผลมาจากนโยบายวางแผนครอบครัวของรัฐบาลในยุคแห่งการพัฒนาเป็นต้นมา จากความหมายนโยบายสาธารณะในฐานะเป็นสิ่งที่ใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ (Dye, 1981:1) เราพบว่ารัฐบาลไทยอนุมัตินโยบายวางแผนครอบครัวในฐานะนโยบายจำกัดขนาดครอบครัวโดยใช้การคุมกำเนิดสมัยใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรีออกมา 3 ฉบับด้วยกันระหว่างปี พ.ศ.2504 ถึง พ.ศ.2513 คือ

**นโยบายวางแผนครอบครัวฉบับแรก** เป็นนโยบายระดับรัฐบาล (government policy) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2504 โดยมีเนื้อหาว่ารัฐจะอนุญาตให้ประชาชนคุมกำเนิดได้ตามความสมัครใจ แต่รัฐจะควบคุมการเผยแพร่การวางแผนครอบครัวทางสื่อมวลชน รวมถึงการที่รัฐจะไม่จัดตั้งโครงการวางแผนครอบครัวเป็นทาง

การ ดึงเน้นการดำเนินโครงการจึงอยู่ในภาคเอกชนเป็นหลัก (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2533 : 271-274, 286)

**นโยบายวางแผนครอบครัวแนวการอนามัยครอบครัว** ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2511 เป็นนโยบายที่รัฐยอมจัดตั้งโครงการวางแผนครอบครัว โดยยังมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การส่งเสริมสุขภาพของแม่และทารก ดึงเน้นนโยบายฉบับนี้จึงอนุญาตให้หน่วยงานราชการเปิดบริการวางแผนครอบครัวแก่เฉพาะหญิงที่มีบุตรแล้ว 4 คนโดยอ้างว่าการตั้งครรภ์มากกว่า 4 คน จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ (เล่มเดียวกัน : 293-298, 473-474)

**นโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติ** เป็นนโยบายระดับรัฐ (state policy) ที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศในชื่อ "นโยบายประชากรแห่งชาติ" ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2513 (บุญเลิศ เลี้ยวประไพ, 2539) ในนโยบายฉบับนี้ รัฐได้แสดงเจตนาพร้อมที่จะจัดตั้งโครงการวางแผนครอบครัวอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อชะลอการเพิ่มประชากรโดยอาศัยการลดอัตราเกิด รวมถึงการใช้ระบบการวางแผนส่วนกลางผนวกงานวางแผนครอบครัวเข้าไปในแผนพัฒนาแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2533 : 6-7, 303-318)

งานวิจัยและเอกสารวิชาการของ Krannich and Krannich (1980) Rosenfield, Bennett, Vorakamin and Lauro (1982) Chuchee Pipusitee (1984) Chamratrithrong (1987) Bennett, Frisen, Kamnuansilpa and McWilliam (1990) ชัชชัย มุ่งการดี (2535) เทียนฉาย กิระนันท์ (2532, 2536, 2537) และเขาวลักษณ์ ราชแพทยาคม (2539) ได้ชี้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัว โดยพิจารณาจากการลดลงของอัตราเพิ่มประชากร, การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์, ความแพร่หลายของการใช้คุมกำเนิด และจำนวนผู้รับบริการวางแผนครอบครัวดังนี้คือ

1. ในการลดอัตราเพิ่มประชากรจะพบว่า การดำเนินการวางแผนครอบครัวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ถึงฉบับที่ 6 ได้ช่วยชะลอการเพิ่มประชากรจากอัตราการเพิ่มประชากรร้อยละ 3.0 เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ในปี 2515 ให้ลด

ลงเหลือร้อยละ 1.3 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ในปี 2534 (เขาวลัทธิ ราชแพทยาคม, 2539 : 42)

2. ในการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์โดยพิจารณาจากค่าอัตราเจริญพันธุ์รวมยอด งานวิจัยที่เกี่ยวข้องชี้ให้เห็นว่าโครงการวางแผนครอบครัวเป็นปัจจัยหลักในการลดลงของ ภาวะเจริญพันธุ์อย่างต่อเนื่องจากอัตราเจริญพันธุ์รวมยอดเท่ากับ 6.83 ในปี 2503 (สำมะโน) เป็น 6.09 ในปี 2513 (สำมะโน) 3.84 ในปี 2523 (สำมะโน) และ 2.32 ในปี 2530 (TDHS) (เทียนฉาย กิระนันท์, 2536 : 29 ; 2537 : 61)

3. ความแพร่หลายของการใช้คุมกำเนิด โดยพิจารณาจากค่าอัตราการคุมกำเนิด (contraceptive prevalence rate) พบว่าสตรีวัยเจริญพันธุ์ที่สมรสแล้วและอยู่กินกับสามีที่ กำลังใช้วิธีคุมกำเนิดวิธีใดวิธีหนึ่ง มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 14.8 ในปี 2512-2513 (LS1) เป็นร้อยละ 26.3 ในปี 2515-2516 (LS2) ร้อยละ 36.7 ในปี 2518 (SOFT) ร้อยละ 53.4 ในปี 2521 (CPS1) ร้อยละ 59.0 ในปี 2524 (CPS2) ร้อย ละ 64.6 ในปี 2527 (CPS3) ร้อยละ 61.5 ในปี 2528 (SPC3) ร้อยละ 67.5 ในปี 2530 (TDHS) และเป็นร้อยละ 66.2 ในปี 2532 (SPC4) (เทียนฉาย กิระนันท์, 2536 : 22)

4. จำนวนผู้รับบริการวางแผนครอบครัวซึ่งทางโครงการวางแผนครอบครัวแห่ง ชาติได้ตั้งเป้าหมายจำนวนผู้รับบริการรายใหม่ และจำนวนผู้รับบริการที่ยังคงใช้ในชว่แผน พัฒนา ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา พบว่าการดำเนินโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติในแต่ละ แผนประสบผลสำเร็จดังตารางที่ 1.1 คือ

**ตารางที่ 1.1** เป้าหมายและผลงานของจำนวนผู้รับบริการวางแผนครอบครัวในแผน พัฒนา ฉบับที่ 3-6

แผนพัฒนา	ผู้รับบริการรายใหม่ (ล้านคน)		ผู้รับบริการที่ยังคงใช้ (ล้านคน)	
	เป้าหมาย	ผลงาน	เป้าหมาย	ผลงาน
ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 *	2.0	2.5	-	-
ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524	3.5	4.8	2.2	3.1
ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529	4.9	6.2	4.3	4.4
ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534	7.4	7.9	5.7	5.3

ที่มา : ชัยชัย มุ่งการดี, 2535 : 111 ; ฝ่ายสารสนเทศกองอนามัยครอบครัว

\* เป้าหมายผู้รับบริการที่ยังคงใช้ไม่มีในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 เนื่องจากเป็นแผนแรก

จากตารางที่ 1.1 จะพบว่า เป้าหมายผู้รับบริการรายใหม่ได้ผลงานเกินเป้าหมาย ตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 จนถึงฉบับที่ 6 มาโดยตลอด ส่วนเป้าหมายผู้รับบริการที่ยังคง ใช้ก็ได้ผลงานเกินเป้าหมายในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 ถึงแม้ว่าในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ผลงานจะไม่บรรลุเป้าหมาย แต่เมื่อมองโดยภาพรวมแล้วก็ยังถือได้ว่าประสบผล สำเร็จอยู่

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของนโยบายศึกษา (policy study) (Hogwood and Gunn, 1984 : 29) อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการใด ๆ เป็นผลมาจาก กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) (Pressman and Wildavsky, 1979 : XXI) ดังนั้นความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวของไทยจึงเป็นผลมาจาก กระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ กล่าวคือ กระบวนการนำนโยบายวางแผน ครอบครัวไปปฏิบัติ นั้นจะเป็นตัวแปรเหตุหรือตัวแปรอิสระ ในขณะที่ความสำเร็จของ โครงการจะเป็นตัวแปรผลหรือตัวแปรตาม

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะอธิบายปรากฏการณ์ความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัว ในฐานะที่เป็นผลมาจากกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ เนื่องจาก นโยบายวางแผนครอบครัวมีความสำคัญในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ของสังคมไทยที่นำ มาสู่ยุคแห่งการควบคุมการเพิ่มประชากรตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533) และความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อการปฏิบัติ ขนาดครอบครัวของไทยจนเป็นที่กล่าวขวัญกันในระดับโลกว่า โครงการวางแผนครอบครัว ของไทยเป็น 1 ใน 4 ประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดของโลก (สถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทย, 2541) ดังนั้นการตอบคำถามว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินำมาซึ่งผล สำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวได้อย่างไรนั้น จึงเป็นการศึกษาบทเรียนเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาแนวทางและกลยุทธ์ โครงการวางแผนครอบครัวในอื่นๆ ต่อไป

ในการอธิบายความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวของไทยมีงานวิจัยและ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ งานของ Krannich and Krannich (1980) งาน ของ Rosenfield, Bennett, Vorakamin and Lauro (1982) งานของ Chucheep Pepusitee (1984) และงานของ Bennett, Frisen, Kamnuansilpa and Mc William (1990) งานเหล่านี้

นี้มีจุดเด่นในการอธิบายความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติโดยการพิจารณาที่ไม่แยกส่วนระหว่างปัจจัยภายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยเชิงบริบทของนโยบาย (policy context) แต่งานเหล่านี้ก็ยังมีพลังไม่เพียงพอในการอธิบาย เนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยผู้กระทำการเชิงนโยบาย (policy actor) และปัจจัยบริบทเชิงโครงสร้างในฐานะปัจจัยที่อยู่เบื้องหลัง (underlying factor) เพียงพอ ปัจจัยที่งานวิจัยและเอกสารวิชาการดังกล่าวให้ความสนใจ ได้แก่

1. ปัจจัยด้านสมรรถนะภายในองค์การ (วรเดช จันทรศร, 2532 : 213-214) ที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัว ได้แก่ ความเพียงพอของทรัพยากรด้านเงิน, ความพร้อมของข้อมูลสำหรับดำเนินงาน, ความพร้อมของเวชภัณฑ์คุมกำเนิดและสิ่งทีเอื้ออำนวยในการให้บริการ (Krannich and Krannich, 1980 : 57-59 ; Bennett, Frisen, Kamnuansilpa and Mc William, 1990 : 63, 70-81) จุดอ่อนของการให้ความสำคัญต่อปัจจัยนี้ก็คือ เป็นการมองปัจจัยเชิงเทคนิคในแง่ทรัพยากรการบริหารที่ไม่มีพลังในการกำหนดโครงการเนื่องจากอยู่ในฐานะเป็นเครื่องมือของผู้กระทำการเชิงนโยบายมากกว่า ดังนั้นจึงควรเสริมโดยการเน้นที่ปัจจัยผู้กระทำการ ผู้กระทำการในที่นี้หมายถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีพลังความสามารถในการปฏิบัติการทางสังคม โดยมีเจตจำนงเชิงเป้าหมาย (Giddens, 1982 : 38-39)

2. ปัจจัยด้านเนื้อหาของนโยบาย (policy content) ที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวได้แก่ การมีนโยบายวางแผนครอบครัวอย่างเป็นทางการทำให้รัฐบาลสามารถจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานได้ และเนื้อหาของนโยบายที่มีหลักการและเหตุผลโดยอ้างถึงผลกระทบของการเพิ่มประชากรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้โครงการวางแผนครอบครัวมีความเข้มแข็งเนื่องจากได้รับการตอบสนองจากคนไทย (Bennett, Frisen, Kamnuansilpa and Mc William, 1990 : 63-65)

ในความเป็นจริงนั้น เนื้อหาสาระของนโยบายวางแผนครอบครัวปี 2513 เป็นผลผลิตจากการกำหนดโดยผู้กระทำการเชิงนโยบายในรูปพันธมิตรทวิภาคีของเทคโนโลยีระหว่างภาครัฐและภาคต่างประเทศ ดังนั้นเนื้อหาของนโยบายจึงเป็นไปตามอุดมการณ์ของ

กลุ่มพันธมิตรก็คือ อุดมการณ์คุมกำเนิดของไทยที่สอดคล้องโครงสร้างสังคมในยุคแห่งการพัฒนา (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 267-274, 303-318)

3. ปัจจัยด้านการบริหารจัดการที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวได้แก่ การประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนอย่างไม่เป็นทางการทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน และร่วมมือกันในการดำเนินงาน (Krannich and Krannich, 1980 : 57 ; Chuchep Pipusitee, 1989 : 89) การบูรณาการโครงการวางแผนครอบครัวเข้ากับโครงสร้างที่มีอยู่เดิมของกระทรวงสาธารณสุข ทำให้งานวางแผนครอบครัวขยายตัวได้มาก โดยใช้ต้นทุนต่ำ (Chuchep Pipusitee, 1984 : 98) รวมถึงการสร้างนวัตกรรมของโครงการวางแผนครอบครัวและกลุ่มเอกชนที่เกี่ยวกับเทคนิควิธีการคุมกำเนิด และวิธีการให้บริการได้แก่ การจัดองค์การวางแผนครอบครัวในรูปงานบริการวางแผนครอบครัวที่มีประสิทธิภาพ, การยอมรับเทคโนโลยีคุมกำเนิดจากภายนอกได้ดี, การพัฒนาวิธีการทำหมันที่ง่ายและสะดวก, การพัฒนาบุคลากรสาธารณสุขอื่นมาแทนแพทย์ และมาตรการการให้บริการฟรี

ปัจจัยด้านการบริหารเหล่านี้ถ้าเสริมด้วยปัจจัยด้านบทบาทของพันธมิตรไตรภาคี ในฐานะปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังจะทำให้เห็นภาพการดำเนินนโยบายได้ชัดเจนขึ้นเนื่องจากกระบวนการบริหารนโยบายวางแผนครอบครัวเป็นผลมาจากการผลักดันของพันธมิตรไตรภาคีของชนชั้นนำระหว่างภาคราชการ ภาคเอกชนในประเทศและภาคต่างประเทศ โดยการก่อรูปและดำรงอยู่ของพันธมิตรดังกล่าวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีอุดมการณ์และผลประโยชน์ร่วมกัน (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 321-398) เมื่อพิจารณาในแง่นี้ก็พบว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวยังละเลยบทบาทของพลังภายนอกในฐานะผู้กระทำการในกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ

4. ปัจจัยด้านผู้กระทำการเชิงนโยบายที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัว งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Krannich and Krannich, 1980 : 58 ; Bennett, Frisen, Kamnuansilp and McWilliam, 1980 : 81-83 ; Chuchep Pipusitee, 1984 : 98-99) ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของผู้นำและกลุ่มแพทย์ในการวางแผนครอบครัวมีผลต่อความสำเร็จของโครงการเนื่องจากผู้กระทำการดังกล่าวมีลักษณะที่สำคัญคือ



4.1 การเป็นผู้ริเริ่มสร้างสรรค์ (Innovative) เช่น การยอมรับให้ทำการทดลองวิธีคุมกำเนิด การกระจายเวชภัณฑ์คุมกำเนิด และการเผยแพร่ให้ใช้การคุมกำเนิดในรูปแบบใหม่ๆ

4.2 การมีหัวก้าวหน้า (progressive) ในการปรับบทบาทของแพทย์กับบุคลากรทางสาธารณสุข เช่น การยอมให้บุคลากรสาธารณสุขที่มีโซ่แพทย์ให้บริการคุมกำเนิดได้, การยอมให้เภสัชกรร้านขายยาจ่ายยาคุมกำเนิดได้โดยไม่ต้องมีใบสั่งแพทย์ เป็นต้น

4.3 การเป็นนักปฏิบัตินิยม (pragmatic) ในการจัดการกับปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการบริหารและนโยบายด้านวิชาการ

4.4 การเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพ (effective) เช่น ความสามารถในการดึงเงินทุนจากต่างประเทศและงบประมาณแผ่นดินมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ, การพัฒนาผู้นำทางวิชาการและการจัดอบรมที่ได้ผล เป็นต้น

Yanow (1990 : 214, 217) ได้ชี้ให้เห็นระดับการวิเคราะห์ในการศึกษาระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้คำว่า lens ว่า สามารถแบ่งออกได้ 4 ระดับคือ

- 1) ระดับปัจเจกชน (human relation lens)
- 2) ระดับกลุ่ม (political lens)
- 3) ระดับองค์การ (structural lens) และ
- 4) ระดับระหว่างองค์การ (systems lens)

ดังนั้นจะพบว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจปัจจัยด้านผู้กระทำการเชิงนโยบายเพียงแคในระดับปัจเจกชน และระดับกลุ่ม จึงเป็นการละเลยการวิเคราะห์ในระดับองค์การ และระดับระหว่างองค์การ ในวิทยานิพนธ์นี้จะเสริมงานวิจัยดังกล่าว โดยจะใช้หน่วยการวิเคราะห์ใหม่ในทศวรรษแบบองค์รวม (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529 : 97) ซึ่งจะรวมถึงการวิเคราะห์ระดับกลุ่ม ระดับองค์การ และระดับระหว่างองค์การเข้าไปด้วย ดังนั้นในกรณีของผู้กระทำในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรเสริมบทบาทของผู้กระทำการที่ยังขาดอยู่ในงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มข้าราชการอื่นนอกเหนือจากกลุ่มแพทย์, กลุ่มนักวิชาการ, กลุ่มชนชั้นนำสมาคมวางแผนครอบครัวเอกชน, รัฐไทยในฐานะที่เป็นผู้กระทำการ, องค์การรัฐบาล

ต่างประเทศ, องค์การระหว่างรัฐบาล, องค์การเอกชนระหว่างประเทศ, บริษัทและบริษัทต่าง ๆ (ชัชยงค์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 321-324)

5. ปัจจัยเชิงบริบทของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัว ได้แก่ความต้องการของประชาชนในการวางแผนครอบครัวที่มีอยู่ก่อนที่จะมีการเผยแพร่ (Bennett, Frisen, Kamnuansilpa and Mc William, 1990 : 66-67) และโครงสร้างวัฒนธรรมไทยภายใต้กรอบพุทธศาสนา แบบเถรวาทที่เอื้อให้คนไทยยอมรับการคุมกำเนิดได้โดยง่าย (Rosenfield, Bennett, Vorakamin and Lauro, 1982 : 49-50)

งานวิจัยดังกล่าวเห็นว่าความต้องการของประชาชนในการวางแผนครอบครัวที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้นโยบายยังเป็นปมปัญหาที่ยังไม่มีคำตอบอย่างชัดเจน (Bennett, Frisen, Kamnuansilpa and Mc William, 1990 : 67) ดังนั้นในวิทยานิพนธ์จะพยายามตอบปมปัญหานี้โดยการนำเสนอปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและทางการเมืองว่ามีผลต่อความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว กล่าวคือ การขยายตัวของระบบทุนนิยมและรัฐราชการได้ก่อให้เกิดความต้องการดังกล่าวโดยการทำให้เศรษฐกิจเงินตราแพร่หลายจนการมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจในขณะเดียวกันรัฐราชการก็ได้กีดกีดรอนสถาบันเดิมของหมู่บ้านจนมีผลให้บทบาทความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจบุตรลดลง ดังนั้นชาวบ้านจึงเกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว

ส่วนปัจจัยเชิงโครงสร้างทางวัฒนธรรมไทย ภายใต้กรอบพุทธศาสนาแบบเถรวาท มีผลต่อการยอมรับการคุมกำเนิดของคนไทยได้โดยง่ายนั้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวอธิบายว่าเป็นเพราะพุทธศาสนามีความเชื่อแบบปัจเจกชนนิยม และมีทำที่ปฏิบัตินิยมในการดำเนินชีวิต ความเชื่อดังกล่าวจะเป็นตัวเอื้อให้คนไทยยอมรับแนวคิดและวิธีการคุมกำเนิดที่แพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากทัศนะแบบปัจเจกชนนิยมนั้น ตั้งอยู่แนวคิดเรื่องกฎแห่งกรรมที่ว่าผลที่เกิดขึ้นต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของปัจเจกชนแต่ละคน การตัดสินใจรับการคุมกำเนิดจึงถือว่าเป็นเรื่องความรับผิดชอบของแต่ละปัจเจกชน ดังนั้นภายใต้รูปแบบครอบครัวเดี่ยว ผู้หญิงไทยจึงมีอิสระในการตัดสินใจวางแผนครอบครัว เนื่องจากสามีเห็นว่าภรรยาจะต้องเป็นผู้รับภาระในการคลอดและเลี้ยงดูบุตร เมื่อประกอบกับทำที่ปฏิบัตินิยมในการดำเนินชีวิตที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องกฎแห่งจิ้งจิวว่าทุกชีวิตควรปรับตัว

ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นแล้วปัจจัยทางวัฒนธรรมทั้งสองนี้ย่อมทำให้คนไทยซึ่งนับถือพุทธศาสนาส่วนใหญ่ของประเทศยอมรับและใช้ประโยชน์จากการคุมกำเนิดสมัยใหม่ที่แพร่เข้ามาสู่สังคมไทยได้โดยง่าย (Rosenfield, Bennett, Vorakamin and Lauro, 1990)

การให้ความสำคัญต่อปัจจัยทางวัฒนธรรม ได้แก่ สถานภาพความเป็นอิสระของสตรี, อำนาจการตัดสินใจของคู่สมรสในครอบครัวเดี่ยว และความเชื่อพุทธศาสนาในเชิงปัจเจกนิยมว่าเป็นปัจจัยเชิงบริบทที่เกื้อหนุนต่อการยอมรับแนวคิดและวิธีคุมกำเนิดให้เป็นไปอย่างแพร่หลายนั้นเป็นการมองวัฒนธรรมที่ขาดรากฐานทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ถ้ามองจากรากฐานทางประวัติศาสตร์จะพบว่าวัฒนธรรมไทยมีกระแสควบคู่กันมาสองกระแสคือ กระแสวัฒนธรรมเมืองและกระแสวัฒนธรรมหมู่บ้าน ในขณะที่วัฒนธรรมเมืองตั้งอยู่บนระบบศักดินา แต่วัฒนธรรมหมู่บ้านซึ่งเป็นวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่มีรากฐานดั้งเดิมอยู่ที่ระบบเครือญาติ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2529 ; นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531)

ระบบเครือญาติของไทยมีลักษณะที่สำคัญคือเป็นระบบที่มีครอบครัวของญาติพี่น้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่มบ้านในบริเวณเดียวกัน ดังนั้นจึงก่อให้เกิดความเป็นชุมชนที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และศิริพร ฐิตะฐาน, 2537 : 219-221) และมีความเชื่อในการถือผีมาก่อนที่จะเชื่อพุทธ-ผี-พราหมณ์ในภายหลัง (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2524) ดังนั้นไม่ใช่ลักษณะครอบครัวเดี่ยวที่เป็นอิสระจากระบบเครือญาติ ความเป็นปัจเจกนิยมและนับถือพุทธศาสนาอย่างเดียวดังแรกเริ่มตามคำอธิบายของงานวิจัยดังกล่าว

นอกจากนี้ลักษณะพื้นฐานของวัฒนธรรมหมู่บ้านดังกล่าวยังมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสพลังภายนอกหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของรัฐไทย และการขยายตัวของระบบทุนนิยมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การเข้ามาแทรกตัวของระบบราชการและทุนนิยมแห่งชาติถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบอย่างมากต่อวิถีชีวิตหมู่บ้าน แต่พื้นฐานของวัฒนธรรมหมู่บ้านก็ไม่ได้สูญสลายเป็นวัฒนธรรมสมัยใหม่โดยสิ้นเชิงแต่ยังอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่วัฒนธรรมหมู่บ้านและวัฒนธรรมใหม่มีการต่อสู้, ผสมผสาน, ผลิตซ้ำและปรับตัวมาจนถึงปัจจุบัน (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา, 2537)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวยังมองวัฒนธรรมไทยบนพื้นฐานของพุทธศาสนาแบบเถรวาทว่าเป็นสิ่งที่ค่อนข้างคงที่ เนื่องจากมองไม่เห็นการผลิตซ้ำเพื่อสืบทอดอุดมการณ์ของพุทธศาสนาในแต่ละสมัยโดยกระบวนการตีความคำสอนพุทธศาสนาให้มีเนื้อหาใหม่ภายใต้พื้นฐานเดิม (สุภาพรรณ ณ บางช้าง, 2535)

ตามจริงแล้วความสามารถในการดำรงอยู่ได้ของพุทธศาสนานั้นแสดงให้เห็นว่าพุทธศาสนาเป็นวัฒนธรรมที่มีพลวัตจากการรู้จักเสริมสร้างสิ่งใหม่บนรากฐานของสิ่งเก่าได้ (เสฐียร โกเศศ (นามแฝง) 2524 : 61-63) จุดย่อนดังกล่าวเนื่องมาจากไม่ได้พิจารณาวัฒนธรรมในมิติทางเศรษฐกิจและการเมืองที่แสดงออกมาในรูปของอุดมการณ์ที่มีพลวัตและความต่อเนื่องในกระแสประวัติศาสตร์ไทย ถึงแม้จะเปลี่ยนแปลงช้ากว่ามิติทางสังคมอื่นๆ

กล่าวโดยสรุปแล้วการพิจารณาบริบทเชิงโครงสร้างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นจะต้องคำนึงทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมือง และโครงสร้างทางวัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นการวิเคราะห์ในระดับระหว่างองค์การ (Systems Lens) ตามข้อเสนอของ Yanow (1990 : 217) ดังกล่าวข้างต้น

### 3. วิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง

เพื่อเป็นการเสริมคำอธิบายเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ผู้วิจัยจะใช้แนวการวิเคราะห์ที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการและโครงสร้าง (structure-actor interactions) เป็นกรอบในการสร้างตัวแบบในการอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (causal model) ของกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 32-35) แต่แนวการวิเคราะห์ที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการและโครงสร้างให้ความสำคัญต่อผู้กระทำการมีบทบาทในฐานะที่เป็นพลังทางสังคม (social forces) โดยมีโครงสร้างสังคมเป็นผลผลิตจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการในขณะเดียวกันโครงสร้างก็มีพลังความสามารถในการกำหนดบทบาทของผู้กระทำการด้วยเช่นกัน (Cardoso and Faletto, 1979 : VII-XXV ; Callinicos, 1995 ; Galtung 1980 : 61-62) ทำให้แนวการวิเคราะห์นี้ถือว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยสาระแล้วเป็นกระบวนการทางการเมืองในฐานะที่เป็นสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจระหว่างผู้กระทำการต่างๆ (Isaac, 1987 : 83) ดังนั้นการเมืองของการปฏิบัติขนาดครอบครัวของ

วิทยานิพนธ์นี้จึงหมายถึงการศึกษากระบวนการน่านโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิวัติขนาดครอบครัวในประเทศไทย

อย่างไรก็ดีเนื่องจากตัวแบบเชิงเหตุและผลตามแนววิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการและโครงสร้างในที่นี้ตั้งอยู่บนความเชื่อของปรัชญาสังคมนิยมที่ให้ความสำคัญแก่การพรรณาดังกระบวนการที่เชื่อมโยงปรากฏการณ์ซึ่งเป็นเหตุเข้ากับปรากฏการณ์ที่เป็นผล (อนุสรณ์ ลีมมณี, 2531 : 218) ดังนั้นจึงเป็นการวิเคราะห์ความเป็นสาเหตุที่มาจากรากฐานทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือเป็นการอธิบายสาเหตุจากสิ่งที่เป็นมาในอดีตซึ่งก่อให้เกิดผลในปัจจุบันและคาดการณ์ถึงผลที่จะเป็นไปในอนาคต เปรียบดังเช่นการฉายภาพยนตร์ที่ทำให้เห็นภาพเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องเป็นกระบวนการ (O' Donnell, 1973 : 2-3)

กล่าวโดยสรุปแล้วการสร้างตัวแบบในการน่านโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการและโครงสร้างจะตั้งอยู่บนแนวการศึกษาในเชิงวิธีวิทยา (methodological approach) ที่เรียกว่าประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง (historical- structural approach) (Cardoso and Faletto : VIII-XXV, 8-28)

ดังนั้นเพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างตัวแบบวิเคราะห์และดำเนินกระบวนการวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ดังที่จะนำเสนอในบทที่ 2 ในที่นี้ผู้วิจัยจะนำเสนอสาระสำคัญของแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างดังนี้

ประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างเป็นแนวทางในการศึกษาสังคมโดยอาศัยหลักทฤษฎีวิธีที่เน้นบทบาทของตัวกระทำการทางสังคม (social actors หรือ social agencies) และโครงสร้างสังคม (social structures) ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม กล่าวคือ การต่อสู้กันทางสังคม (social struggle) ระหว่างผู้กระทำการจะเป็นผลขับเคลื่อนประวัติศาสตร์ หรือกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม แต่ผู้กระทำการทางสังคมมิได้เคลื่อนไหวอยู่ในบริบทสังคมอย่างสะเปะสะปะ ตรงกันข้ามผู้กระทำการจะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันภายใต้แบบแผน (pattern) ความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่อย่างมีเสถียรภาพระดับหนึ่ง ซึ่งก็คือโครงสร้างสังคม ดังนั้นแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างจึงให้ความสำคัญในเชิงปฏิสัมพันธ์ของบทบาทผู้กระทำการทางสังคมที่มีผลต่อโครงสร้างสังคมตามกระแสประวัติศาสตร์ และการกำหนด

ของโครงสร้างที่มีต่อชีวิตทางสังคม เราอาจสรุปสาระสำคัญของแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างได้ดังนี้

1. วิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง เป็นการศึกษาสังคมศาสตร์แบบองค์รวม (comprehensive social science) ซึ่งหมายถึง การวิเคราะห์ที่ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ, วัฒนธรรม และการเมือง อย่างไรก็ตามก็ตีวิธีคิดในการศึกษาแบบนี้ ไม่ใช่การผสมผสานระหว่างสาขาวิชาต่างๆ เนื่องจากการศึกษาสังคมศาสตร์แบบองค์รวมปฏิเสธการมองสังคมที่เริ่มต้นจากการแยกสังคมออกเป็นมิติทางเศรษฐกิจ, การเมือง และวัฒนธรรมแล้วแบ่งกันศึกษาตามสาขาวิชา หลังจากนั้นจึงนำปัจจัยของสาขาวิชาต่างๆ มาผสมผสานกันเป็นสิ่งที่เรียกกันว่า สหวิทยาการ แต่สังคมศาสตร์แบบองค์รวมจะมองว่าความเป็นจริงของสังคมเป็นองค์รวมที่มีคุณสมบัติเฉพาะตัว ซึ่งไม่สามารถเข้าใจได้โดยการลดทอนสังคมออกเป็นส่วนย่อยๆ แล้ววิเคราะห์ภาพรวมของสังคมโดยการเอาส่วนย่อยๆ มารวมกัน เนื่องจากการทำเช่นนี้จะทำให้คุณสมบัติเฉพาะขององค์รวมสูญหายไป

การวิเคราะห์องค์รวมของสังคมจึงเป็นการวิเคราะห์เชิงระบบที่มองสังคมเป็นระบบของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ, การเมือง และวัฒนธรรมที่ผสมผสานกันภายใต้โครงสร้างอย่างใดอย่างหนึ่ง (เออนสดี มันทล, 2523:197) นอกจากนี้สังคมศาสตร์แบบองค์รวมยังเป็นการวิเคราะห์สังคมในระดับภาพรวม (holism) ด้วยคือถือว่าสังคมประกอบด้วยโครงสร้าง และสถาบันต่าง ๆ ที่ไม่อาจลดทอนไป วิเคราะห์ในระดับปัจเจกชนได้ (Alavi, 1975:3)

ดังนั้นการวิเคราะห์แบบองค์รวมในการศึกษานโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติจึงหมายถึงการวิเคราะห์ส่วนทั้งหมดของสังคมไทย โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เราอาจเรียกได้ว่าเป็นการวิเคราะห์ส่วนทั้งหมดที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (specific whole)

2. วิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง มุ่งวิเคราะห์สาเหตุทางประวัติศาสตร์ที่เป็นตัวกำหนดผลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันโดยจะมองว่าประวัติศาสตร์เป็นอดีตในฐานะที่เป็นส่วนประกอบของปัจจุบันและอนาคต (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527:64) อย่างไรก็ตามวิธีการทางประวัติศาสตร์ในที่นี้มีสาเหตุการณที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ หรือเป็นกระบวนการที่ถูก

กำหนดล่วงหน้าอย่างตายตัว แต่เป็นกระบวนการที่ทั้งความต่อเนื่อง (continuity) การเปลี่ยนแปลง (change) และการดำรงอยู่ (existence) (Cardoso and Faletto, 1979 : XIII)

กระบวนการทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวถูกขับเคลื่อนโดยผู้กระทำการทางสังคมในฐานะที่ถือว่าเป็นผู้ที่มีพลังอำนาจในการปฏิบัติการอย่างมีเป้าหมาย (Giddens, 1982 : 38-39) ผู้กระทำการทางสังคมเป็นกลุ่มบุคคลที่ประสานการกระทำร่วมกันตามความเชื่อว่ามีเอกลักษณ์ร่วมกัน หรืออยู่ในตำแหน่งทางสังคมร่วมกัน ดังนั้นผู้กระทำการทางสังคมจึงไม่ใช่ปัจเจกชน แต่มีลักษณะเป็นกลุ่มของบุคคลผู้กระทำการมากกว่า (collective actor) (Callinicos, 1995 : 134-135)

ผู้กระทำการทางสังคมที่จะใช้ในวิทยานิพนธ์นี้ได้แก่ กลุ่มสังคม (social group) ชั้นทางสังคม (social class) องค์กรทางสังคม (social organization) และขบวนการทางสังคม (social movement) ดังนั้นเมื่อมองในแง่หน่วยของการวิเคราะห์ ผู้กระทำการทางสังคมในวิทยานิพนธ์จึงเป็นมโนทัศน์ระดับกลุ่ม (group concept)

- กลุ่มสังคมเป็นกลุ่มของบุคคลที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในรูปของกิจกรรมทางสังคมตามแนวทางที่จัดอย่างเป็นระบบโดยสมาชิกของกลุ่มสำนึกถึงเอกลักษณ์ร่วมกันได้ (Giddens, 1993:745) เช่น กลุ่มนักวิชาการ, ชนกลุ่มน้อย, กลุ่มสิทธิสตรี, กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น

- ชั้นในสังคมเป็นกลุ่มของบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมร่วมกันทางความสัมพันธ์ทางสังคมของการผลิตในปัจจุบันการผลิต และพลังแรงงาน (Callinicos, 1995:51-52) เช่น นายทุนหรือกรรมกร กล่าวคือนายทุนเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมร่วมกันในฐานะที่เป็นเจ้าของและ/หรือควบคุมปัจจัยการผลิต ส่วนกรรมกรเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมร่วมกันในฐานะผู้ขาดปัจจัยการผลิตจึงเป็นผู้ขายพลังแรงงาน

- ขบวนการทางสังคม เป็นกลุ่มของบุคคลจำนวนมากที่มีความพยายามร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยมุ่งท้าทายอำนาจทางการเมือง และในทางตรงกันข้ามจะก่อให้เกิดขบวนการต่อต้านการท้าทายดังกล่าว (counter movement) นอกจากนี้ขบวนการทางสังคม

และองค์การมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการเปลี่ยนแปลงสังคมคือ ในขณะที่ขบวนการทางสังคมมุ่งทำลายอำนาจ แต่องค์การทางสังคม เช่น รัฐบาล จะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามขบวนการทางสังคมก็สามารถพัฒนาเป็นองค์การได้เมื่อบรรลุภารกิจแล้ว (Giddens, 1993:743-746 : Kriesl, 1988: 356-357)

3. วิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง เป็นการศึกษาแบบองค์รวมที่ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์โครงสร้างสังคมในการทำความเข้าใจภาพรวมของสังคม การใช้มโนทัศน์โครงสร้างสังคมในการวิเคราะห์มีจุดเด่นที่สำคัญคือ โครงสร้างสังคมเป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความแตกต่างจากความสัมพันธ์ทางสังคมโดยทั่วไปตรงที่สามารถดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนานกว่าความสัมพันธ์ธรรมดา ดังนั้นโครงสร้างสังคมจึงใช้วิเคราะห์ได้ดีกว่ามโนทัศน์ "สังคม" ที่ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องจากคนรุ่นหนึ่งไปอีกรุ่นหนึ่ง นอกจากนี้โครงสร้างสังคมยังแสดงถึงความเป็นระบบของสังคมซึ่งเป็นระดับการพึ่งพาอาศัยระหว่างกิจกรรมทางสังคม เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ในระดับทั้งสังคม (societal level) แล้ว โครงสร้างสังคมจะเป็นตัวเชื่อมโยงหน่วยย่อยต่างๆ ของระบบสังคมเข้าด้วยกันกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหน่วยย่อยต่างๆ จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันผ่านโครงสร้างสังคมนั่นเอง (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2539 : 18-19 และ Callinicos, 1995:39)

โครงสร้างสังคมมีลักษณะสองด้านของโครงสร้าง (duality of structure) คือโครงสร้างนั้นเป็นทั้งเงื่อนไข (condition) และผลผลิต (product) ของการกระทำทางสังคม (social action)

โครงสร้างในฐานะที่เป็นเงื่อนไข หมายถึง พลังอำนาจของโครงสร้างที่มีผลต่อการกำหนดการกระทำของผู้กระทำทางสังคม ดังนั้นโครงสร้างจึงมีคุณสมบัติที่เรียกว่า ความสามารถเชิงโครงสร้าง (structural capacity) ความสามารถเชิงโครงสร้างมิใช่คุณสมบัติที่เป็นเพียงสื่อกลาง (medium) หรือทรัพยากร (resources) ของการกระทำ แต่เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขของการกระทำทางสังคมที่แสดงออกมาในรูปของพลังอำนาจของผู้กระทำทางสังคมในการจะเข้าถึงทรัพยากรได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมของผู้กระทำทางในโครงสร้างสังคม (Callinicos, 1995:235)



ความสามารถเชิงโครงสร้างมีบทบาทในการกำหนดการกระทำทางสังคมสองลักษณะด้วยกันคือ บทบาทในการสร้างข้อจำกัด (constraint) และบทบาทในการเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลง การสร้างข้อจำกัดเชิงโครงสร้างเป็นการสร้างกลไกที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยพยายามดักยึกรูปแบบพฤติกรรมหลักที่มีอยู่เพื่อให้สังคมลืบทอดไปในทิศทางเดิม ส่วนการเปิดโอกาสในการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจากการที่โครงสร้างได้สร้างความขัดแย้งและความตึงเครียดระหว่างผู้กระทำการทางสังคม อันเป็นสถานการณ์ที่เปิดโอกาสให้ขบวนการทางสังคมเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างได้ แต่การที่โครงสร้างสังคมจะเปลี่ยนแปลงหรือถูกคงไว้ขึ้นอยู่กับความสามารถทางการเมืองของผู้กระทำการได้แก่ ความสามารถในการจัดตั้ง การมีเจตจำนงทางการเมือง และอุดมการณ์ว่าเป็นอย่างไร (Cardoso and Faletto, 1979:X-XI)

โครงสร้างในอีกด้านหนึ่งมีฐานะเป็นผลผลิตนั้นเกิดจากฐานคิดว่าโครงสร้างสังคมเป็นผลผลิตของพฤติกรรมร่วมของมนุษย์ ดังนั้นโครงสร้างจึงเป็นสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงได้จากการต่อสู้ระหว่างผู้กระทำการสังคมกลุ่มต่างๆ การคงอยู่หรือการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างขึ้นอยู่กับความสนับสนุนหรือการพยายามปรับเปลี่ยนของผู้กระทำการทางสังคมสองฝ่ายใหญ่ๆ คือ ฝ่ายหนึ่งพยายามสนับสนุนโครงสร้างไว้เพื่อตอบสนองผลประโยชน์และคุณค่าทางสังคมให้กลุ่มตัวเอง แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็พยายามเปลี่ยนแปลงหรือปรับโครงสร้างเสียใหม่เพื่อสร้างเงื่อนไขใหม่ในการจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าทางสังคม (ibid.) ดังนั้นการวิเคราะห์โครงสร้างสังคมตามแนวโครงสร้างเชิงประวัติศาสตร์ จึงเป็นการวิเคราะห์ถึงการก่อเกิด (production) การสืบทอด (reproduction) และการเปลี่ยนแปลง (transformation) โครงสร้างสังคม (Callinicos, 1985:137)

4. วิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างเป็นการวิเคราะห์ที่ให้ความสำคัญในการกำหนดซึ่งกันและกันในเชิงวิภาษวิธีระหว่างโครงสร้างสังคมและผู้กระทำทางสังคม (Galtung, 1980 : 61-62) กล่าวคือในขณะที่โครงสร้างกำหนดเงื่อนไขการกระทำของผู้กระทำการทางสังคม การกระทำทางสังคมก็มีผลต่อโครงสร้างสังคมด้วย การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและการกระทำที่มีเจตจำนงของผู้กระทำการทางสังคมจะก่อให้เกิดผลที่ตามมาคือ ระบบสังคม ดังนั้นระบบสังคมจึงมีลักษณะของโครงสร้างสังคมอันเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของระบบ (Callinicos, 1985:137)

โครงสร้างสังคมในแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างมีพื้นฐานอยู่บนการจัดองค์กรทางสังคมเพื่อการผลิตปัจจัยการดำรงชีวิตทางวัตถุและทางปัญญา ที่มีความสัมพันธ์ไม่เท่าเทียมกัน และมีลักษณะเชิงคู่ตรีระหว่างกลุ่มคนในสังคม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ที่ฐานทางเศรษฐกิจของสังคมอันได้แก่ ระบบการผลิต และรูปแบบการดึงส่วนเกิน (appropriation) จากธรรมชาติ และแรงงานมนุษย์ นอกจากนี้ยังต้องวิเคราะห์ถึงกลไกและกระบวนการในการใช้อำนาจในการปกครอง (domination) ที่เป็นตัวสนับสนุนโครงสร้างให้ดำรงอยู่ด้วย กล่าวโดยสรุปแล้วพื้นฐานการวิเคราะห์จึงเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครองเชื่อมโยงกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ ดังนั้นวิธีวิทยาประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง จึงตั้งอยู่บนกรอบการวิเคราะห์ของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Cardoso and Faletto, 1979 : IX-X) กล่าวคือ เป็นการมุ่งวิเคราะห์ถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางเศรษฐกิจและกระบวนการทางการเมือง โดยพิจารณาถึงกระบวนการทางวัฒนธรรมในมิติทางเศรษฐกิจการเมือง อันได้แก่ เรื่องของอุดมการณ์ (ibid, p28, Greenhalgh, 1990:95)

เมื่อประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองมาวิเคราะห์การนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ อาจสรุปได้ว่าเป็นการวิเคราะห์ทั้งโครงสร้างสังคม ผู้กระทำการทางสังคม และอุดมการณ์ที่มีผลกำหนดความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในฐานะที่การนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางสังคมในมิติเชิงการเมือง

โครงสร้างสังคมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะเจาะจงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงกำหนดซึ่งกันและกันระหว่างโครงสร้างทั้งสาม กล่าวคือ ในการพิจารณาแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมในฐานะที่เป็นโครงสร้างเราสามารถเน้นการวิเคราะห์ได้เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง และด้านวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และประชาสังคม ตามลำดับโดยสังคมเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และประชาสังคมต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในขณะที่เดียวกันก็มีความเป็นอิสระโดยสัมพัทธ์ (relative autonomy) ต่อกันด้วย เนื่องจากในแต่ละปริมณฑลต่างก็เป็นองค์ภาวะ (entity) ต่างหากที่มีกฎเกณฑ์, ผลประโยชน์และคุณค่าของตัวเองได้ (Urry, 1981)

ผู้กระทำการทางสังคมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ กลุ่มสังคม, ขบวนการทางสังคม, ชนชั้น และกลุ่มในองค์กรของรัฐ ผู้กระทำการเหล่านี้อาจรวมตัวกันในรูปแบบของ

พันธมิตร (alliance), กลุ่มอำนาจ (power bloc) หรือภาคทางสังคม (social sector) หรือบางกรณีจะต้องพิจารณาในกลุ่มย่อยๆ ภายใน เช่น ปีกของชนชั้น (fraction) เนื่องจากในการต่อสู้กันทางสังคมนั้น มีทั้งด้านที่ขัดกัน และด้านที่ต้องร่วมมือกันระหว่างผู้กระทำการทางสังคม

- พันธมิตรในที่นี้หมายถึงรูปแบบการรวมพลังทางทรัพยากรของกลุ่ม และ/หรือชนชั้นทางสังคมเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง

- กลุ่มอำนาจจะหมายถึงกลุ่มของชนชั้นนำในสังคมที่ประกอบด้วยกลุ่มและชนชั้นต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในอำนาจรัฐในฐานะรัฐบาล

- ภาคทางสังคม หมายถึงส่วนประกอบของกลุ่ม และ/หรือชนชั้นที่อยู่ในตำแหน่งทางสังคมร่วมกันโดยในที่นี้จะแบ่งเป็นภาครัฐ (ราชการ) ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

ในการต่อสู้กันทางสังคมระหว่างผู้กระทำทางสังคมต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นโดยมีเป้าหมายเพื่อพยายามคงไว้ ปรับเปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมจะปรากฏออกมาเป็นกระบวนการทางสังคม ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมิใช่เป็นเพียงกระบวนการเชิงเทคนิค แต่เป็นกระบวนการทางสังคมในมิติเชิงการเมือง กล่าวคือ เป็นกระบวนการสังคมในฐานะที่เป็นผลผลิตจากการต่อสู้ระหว่างผู้กระทำที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในเชิงอำนาจและผลประโยชน์

นอกจากนี้ในการเคลื่อนไหวของผู้กระทำทางสังคมเพื่อให้ได้ซึ่งผลประโยชน์และคุณค่า ผู้กระทำจะพัฒนาอุดมการณ์ที่ผูกพันกับผลประโยชน์และคุณค่าของกลุ่มตนเองขึ้นมา ดังนั้นอุดมการณ์จึงเป็นความคิดที่ใช้ในการให้เหตุผลสนับสนุนต่อการกระทำของกลุ่มตนเอง

ดังนั้นในการวิเคราะห์ถึงความสำเร็จของกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวยุคใหม่ไปปฏิบัติตามวิถีชีวิตของแนวการศึกษาประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง จึงสามารถพัฒนาคำถามวิจัยขึ้นมาใหม่ได้ว่ามีปัจจัยเชิงโครงสร้างทางสังคมอะไรเป็นบริบทที่เอื้ออำนวยต่อการ

น่านโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ มีผู้กระทำการทางสังคมอะไรบ้างเข้ามามีบทบาทในการผลักดันกระบวนการน่านโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ และมีบทบาทอย่างไร? และผู้กระทำทางสังคมมีอุดมการณ์อะไรเป็นพลังทางความคิดสร้างความชอบธรรมในการผลักดันกระบวนการน่านโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากความพยายามในการอธิบายความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวของไทยโดยการนำเสนอคำถามวิจัยดังกล่าว วิชานิพนธ์นี้จึงได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษาออกเป็น 3 ข้อ เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์โดยตระหนักว่าในความเป็นจริงแล้วเนื้อหาของวัตถุประสงค์แต่ละข้อไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเป็นอิสระคือ

- 1) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมที่เอื้ออำนวยต่อการน่านโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ
- 2) เพื่อศึกษาถึงอุดมการณ์ของผู้กระทำการทางสังคมที่เป็นพลังทางความคิดในการสร้างความชอบธรรมต่อการผลักดันกระบวนการน่านโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ
- 3) เพื่อศึกษาถึงบทบาทของผู้กระทำการทางสังคมต่าง ๆ ในการผลักดันกระบวนการน่านโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ

### ขอบเขตการศึกษา

#### 1. ขอบเขตการศึกษาในด้านเนื้อหา

การวิเคราะห์การน่านโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ ในวิชานิพนธ์นี้จะพิจารณาครอบคลุมเนื้อหา นโยบายวางแผนครอบครัวทั้ง 3 ฉบับ คือ นโยบายวางแผนครอบครัวปี 2504 นโยบายวางแผนครอบครัวแนวการอนามัยครอบครัว ปี 2511 และนโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติปี 2513 เนื่องจากงานวิจัยที่มีอยู่มักให้ความสำคัญแต่เฉพาะ

นโยบายปี 2513 ดังนั้นจึงไม่เห็นบทบาท และความต่อเนื่องของนโยบายปี 2504 และปี 2511 เช่น การที่รัฐอนุญาตให้ภาคเอกชนจัดหาเวชภัณฑ์คุมกำเนิดได้ตั้งแต่ปี 2504 หรือ การที่รัฐยอมให้บริการวางแผนครอบครัวอย่างเป็นทางการแก่สตรีที่มีลูก 4 คน ในปี 2511 เป็นต้นมา นอกจากนี้นโยบายทั้งสามยังมีความต่อเนื่องกันในลักษณะของการพัฒนานโยบาย เริ่มตั้งแต่การที่รัฐยังไม่ยอมรับที่จะจัดตั้งโครงการวางแผนครอบครัวของรัฐในนโยบายปี 2504 มาเป็นการยอมรับบทบาทของรัฐอย่างจำกัดในนโยบายปี 2511 และในที่สุดในนโยบายปี 2513 รัฐยอมจัดตั้งโครงการวางแผนครอบครัวเต็มรูปแบบอย่างเป็นทางการ (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 417-418)

ดังนั้นความหมายของนโยบายวางแผนครอบครัวในวิทยานิพนธ์นี้จึงหมายถึงแนวทางในการปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับการจำกัดขนาดครอบครัวของประชากรโดยอาศัยเทคโนโลยีการคุมกำเนิดสมัยใหม่ นโยบายวางแผนครอบครัวของไทยจะประกอบด้วยมาตรการนโยบาย (policy measure) ต่าง ๆ ได้แก่ การให้บริการวางแผนครอบครัว, การสื่อสารให้ปฏิบัติวางแผนครอบครัว (information education and communication), ประชากรศึกษา, การให้สิ่งจูงใจ, การกีดกันทางสังคม (disincentives), การอนามัยแม่และเด็ก หรือการใช้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ดีการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้จะให้พื้นที่กับการนำนโยบายวางแผนครอบครัวปี 2513 ไปปฏิบัติเป็นหลัก เนื่องจากความสำเร็จของการดำเนินนโยบายดังกล่าว มีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติขนาดครอบครัวในประเทศไทย

## 2. ขอบเขตในแง่ช่วงเวลาของการศึกษา

เนื่องจากแนววิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการกับโครงสร้างในวิทยานิพนธ์นี้ตั้งอยู่บนการหาสาเหตุในเชิงประวัติศาสตร์ ดังนั้นการกำหนดช่วงเวลาในการศึกษาในการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติจึงต้องคำนึงการก่อเกิดและพัฒนาการของปัจจัยด้านผู้กระทำการและปัจจัยเชิงโครงสร้าง อย่างไรก็ตามวิทยานิพนธ์นี้จะเน้นการวิเคราะห์ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงปี พ.ศ.2533-2534

การเน้นการวิเคราะห์ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากเป็นช่วงที่ปัจจัยเชิงโครงสร้างมีผลต่อชนบท ในฐานะบริบทของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ

อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของรัฐไทยหลังช่วงสงครามโลก และการขยายตัวของวิถีการผลิตทุนนิยมในยุคแห่งการพัฒนาได้ส่งผลให้วิถีชีวิตของหมู่บ้านเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัว

ส่วนการเน้นเอาปี พ.ศ.2533-2534 เป็นช่วงสุดท้ายของการศึกษา เนื่องจากปี 2533 เป็นปีที่มีการยอมรับการปฏิวัติขนาดครอบครัวอย่างเป็นทางการเมื่อมีการจัดการประชุมวิชาการระดับชาติเรื่องการปฏิวัติประชากรของไทยเนื่องในโอกาสครบรอบยี่สิบปีนโยบายประชากร (สมาคมนักประชากรไทย, 2533) และปี 2534 เป็นปีสุดท้ายของนโยบายวางแผนครอบครัวในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

### 3. ขอบเขตการศึกษาในแง่ระดับการวิเคราะห์

ระดับของการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้จะจำกัดเฉพาะการวิเคราะห์ในระดับภาพรวมโดยอาศัยหน่วยการวิเคราะห์ในระดับกลุ่ม เช่น โครงสร้างสังคม, ตัวกระทำทางสังคม, อุดมการณ์สังคม ดังนั้นจึงไม่ใช่การอธิบายการตัดสินใจของปัจเจกชนอันจะก่อให้เกิดปัญหาการใช้เหตุผลแบบลดระดับ (fallacy of division) (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529 : 98) ตามตัวแบบผู้กระทำที่มีเหตุผล (rational actor model) (Pollak and Watkin, 1993:473-482) และไม่เน้นการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดใกล้ชิด (proximate determinants) ของ Bongaarts (จอห์น โนเดิล และคณะ, 2530 : 7-8) ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกัน

### เค้าโครงการนำเสนอวิทยานิพนธ์

ในการนำเสนอเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 บทคือ

บทที่ 1 : บทนำ เป็นการนำเสนอปรากฏการณ์ของการปฏิวัติขนาดครอบครัว และความสำเริงของโครงการวางแผนครอบครัวของประเทศไทย หลังจากนั้นจะเสนอวิธีวิทยาใหม่แนวโครงสร้างเชิงประวัติศาสตร์อันจะทำให้เกิดแง่มุมใหม่ในการตั้งปัญหาการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

- บทที่ 2 : กรอบทฤษฎีและตัวแบบในการวิเคราะห์ จะมุ่งพัฒนาตัวแบบการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำและโครงสร้างภายใต้พื้นฐานปรัชญาสังคมนิยมเชิงวิทยาศาสตร์ คือ การพัฒนาตัวแบบวิเคราะห์การนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติบนกรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองตามแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง หลังจากนั้นจะพิจารณาถึงวิธีการวิจัยที่สอดคล้องกับวิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง
- บทที่ 3 : บริบทเชิงโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ จะนำเสนอปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจทางการเมืองและทางวัฒนธรรมอันได้แก่ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม, โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ-อำนาจนิยมและระบบอุดมการณ์การพัฒนาว่ามีผลเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ โดยการสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนเกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว
- บทที่ 4 : อุดมการณ์คุมกำเนิดในกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติจะนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการก่อรูปของอุดมการณ์คุมกำเนิดในบริบททางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมไทย การก้าวขึ้นเป็นอุดมการณ์หลักทางประชากรและปฏิบัติการทางอุดมการณ์เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติขนาดครอบครัว รวมถึงพลวัตของอุดมการณ์คุมกำเนิดในกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง
- บทที่ 5 : พันธมิตรไตรภาคีในการผลักดันกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติจะนำเสนอเรื่องการสร้างพันธมิตร, บทบาทของพันธมิตรไตรภาคีแต่ละฝ่ายผลประโยชน์และความขัดแย้งภายในพันธมิตร, กรณีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในหมู่บ้านตัวอย่างและการวิเคราะห์ปฏิบัติการของกลุ่มต่างๆ นอกกลุ่มพันธมิตร
- บทที่ 6 : บทสรุป จะนำเสนอผลสรุปการวิจัย, การอภิปรายเชิงทฤษฎี, การพิจารณาถึงนัยเชิงทฤษฎี และการนำเสนอในเชิงนโยบายที่ได้จากการศึกษา