

กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัว
ของประเทศไทย

นาย ไพลีทัต พุดพนาทรัพย์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์

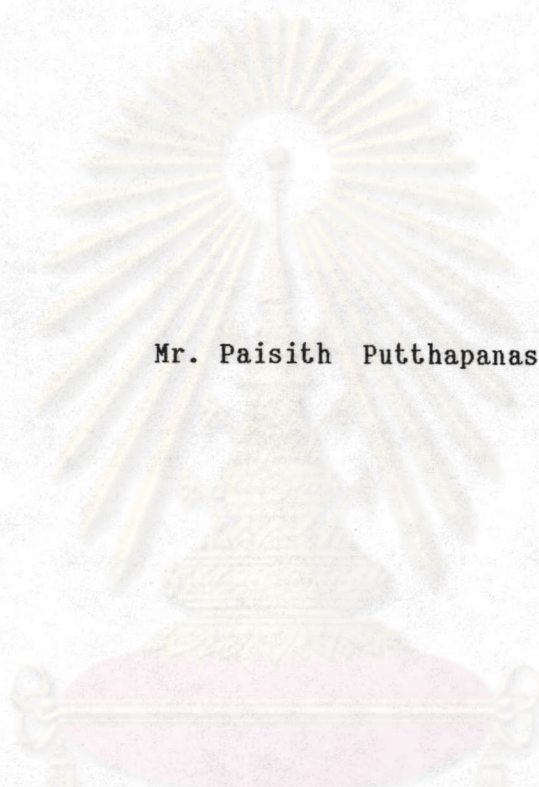
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-632-748-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROCESS OF FAMILY PLANNING POLICY SETTING
IN THAILAND



Mr. Paisith Putthapanasub

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Economics

Department of Economics

Graduate School

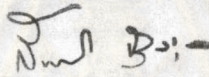
Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-632-748-8

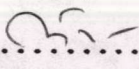
หัวข้อวิทยานิพนธ์ กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย
โดย นาย ไพสิทธิ์ พุดพนาทรัพย์
ภาควิชา เศรษฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. เทียนฉาย กิระนันท์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ

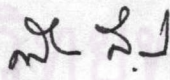
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เนบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

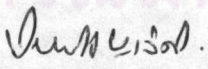


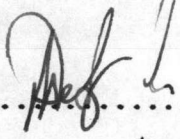
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สันติ กุสุวธรรม)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. เทียนฉาย กิระนันท์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เกียรติวิบูลย์ ชุมแซ)

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ไพสิทธ์ พุฒนาทรพัย: กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย

(PROCESS OF FAMILY PLANNING POLICY SETTING IN THAILAND)

อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์, 103 หน้า. ISBN 974-632-748-8

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษา กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากร ในช่วงทศวรรษ 2500 มาจนถึงปี 2513 ซึ่งมีการประกาศนโยบายการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ เพื่อให้ได้ทราบถึงความสัมพันธ์ และบทบาทของสถาบันต่างๆในกระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัว

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย เป็นผลจากความขัดแย้งของแนวคิดในการพัฒนาประเทศสองแนวทาง คือ แนวคิดนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ และแนวคิดที่เน้นความมั่นคงแห่งชาติ ภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยม ความขัดแย้งนี้ก่อให้เกิดนโยบายประชากร 2 แนวทางคือ นโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร และนโยบายการวางแผนครอบครัว

กระบวนการในการกำหนดนโยบายนี้ ยังมีลักษณะเป็นเชิงวิวัฒนาการ และเป็นกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีอิทธิพลซึ่งกัน และกันระหว่างสถาบันต่างๆ กับโครงสร้างสถาบัน โครงสร้างอำนาจ ภายใต้สภาพ และกิจกรรมทางงานเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของยุคสมัยนั้น นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการที่ได้อิทธิพล และมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศอย่างมาก

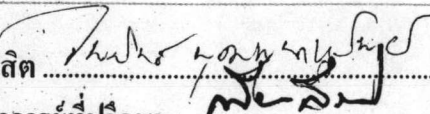
สำหรับปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในกระบวนการกำหนดนโยบายได้แก่ การผลักดัน และการสนับสนุนจากสถาบันต่างประเทศ ความสามารถของบุคคลากรในสถาบันฝ่ายสนับสนุน ความสำเร็จของการประชุมสัมมนาทางวิชาการ ความสำเร็จของโครงการวิจัยอนามัยครอบครัวโพธาราม และการจัดตั้งสถาบัน ศูนย์ศึกษาประชากรในมหาวิทยาลัยต่างๆ จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการดังกล่าว สามารถนำมาเป็น "แบบอย่าง" ของการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบาย

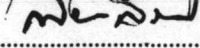
อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้ถือว่าการกำหนดนโยบายจากเบื้องบน เนื่องจากสถาบันที่มีบทบาท และมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย จะเป็นสถาบันในฝ่ายรัฐบาล และข้าราชการ-นักวิชาการระดับสูง ที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกัน โดยที่ฝ่ายประชาชนไม่มีส่วนรวม

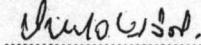
ภาควิชา เศรษฐศาสตร์

สาขาวิชา

ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิสิต 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม 

C560 165 : MAJOR ECONOMICS

KEYWORD:

FAMILY PLANNING POLICY/ INSTITUTIONS

PAISITH PUTTHAPANASUB ; PROCESS OF FAMILY PLANNING POLICY SETTING
IN THAILAND. THESIS ADVISOR : PROF. THIENCHAY KIRANANDANA. Ph.D.
103 pp. ISBN 974-632-748-8

The aims of this dissertation are to study the development of the ideologies that influenced the formulation of Thailand's population policy from 1957 to 1970 i.e until the National Family Planning Policy was finally adopted and also to find out the roles of various institutions involved in this process as well as their interrelationships.

It is found that the process of population policy setting in Thailand is a clear reflection of two conflicting views toward national development. One is the nationalist view which is founded upon state capitalism and the other is national security view which has its roots in laissez-faire economy. This conflict has consequently led to two approaches toward population policies: the pro-natalist policy and the family planning policy.

The researcher also observes a sense of dynamism resulting from the interactions and interrelationships among the institutions involved, the institutional structure, and the power structure of Thai society of that time.

Factors leading to the success of population policy prior to the year 1970 are: the efforts made on the part of and the financial support from foreign institutions, the effective leadership of the proponents of the family planning policy, the positive outcome of the 3 academic seminars, the findings of pilot-project: the Bhotharam Family Health Project. the establishments of population study institutions and research centers in leading universities in Thailand and role of private institution. These are concrete evidences of the positive attempts made by the proponents of family planning policy which could set a good example to later generations.

Despite these successes, the process of population policy setting can be considered "top-down". The whole process involved only a small number of technocrats and high-ranking military officers within the government who held conflicting views; there was no evidence of popular participation in the process or consensus.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....ECONOMICS.....

สาขาวิชา.....

ปีการศึกษา.....2538.....

ลายมือชื่อนิสิต.....*พ.ศ. ๒๕๓๘*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*พ.ศ. ๒๕๓๘*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....*พ.ศ. ๒๕๓๘*.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ ก็ด้วยความช่วยเหลือ และคำแนะนำอย่างดียิ่งของคณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ เกียรติวิบูลย์ ช่มแข ซึ่งผู้ศึกษาขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ ผู้มีส่วนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จอีกหลายท่าน คือ อาจารย์ ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะอาจารย์ในคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ประสิทธิ์ ประสาทวิชาความรู้ ต่อผู้ศึกษาด้วยดีตลอดมา

ท้ายที่สุด ส่วนคุณประโยชน์ที่พอจะพึงมีจากงานศึกษานี้ ขอมอบให้แก่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสถาบันหนึ่งอันเป็นแหล่งกำเนิดแห่งความรู้ และภูมิปัญญา ของสังคมไทยตลอดมา และตลอดไป

ไพสิทธ์ พุดพนาทรัพย์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีการค้นคว้า และดำเนินการวิจัย	4
ข้อมูลที่ใช้	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
2. วรรณกรรมปริทัศน์ วิธีวิทยาการวิจัย และกรอบวิเคราะห์	6
2.1 วรรณกรรมปริทัศน์ และวิธีวิทยาการวิจัย	6
2.2 กรอบวิเคราะห์	10
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
3. พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากรของประเทศไทย	16
3.1 ยุคสมัยนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร (ก่อนปี 2500)	17
3.1.1 โครงสร้างสถาบัน สภา และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม	18
3.1.1.1 โครงสร้างสถาบัน	18
3.1.1.2 สภา และกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ	19
3.1.1.3 สภา และกิจกรรมทางด้านการเมือง	21
3.1.1.4 สภา และกิจกรรมทางด้านสังคม	22
3.1.2 อุดมการณ์ชาตินิยม และสภาวะสงคราม	22

3.1.2.1	อุดมการณ์ชาตินิยม	23
3.1.2.2	สภาวะสงคราม	23
	- กรณีเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศสในปี 2483	24
	- สงครามโลกครั้งที่ 2	24
3.1.3	นโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร	25
3.2	ยุคปรับเปลี่ยนแนวความคิดประชากร (ปี 2501-2513)	31
3.2.1	รากฐานแนวคิดในการพัฒนาประเทศ	31
3.2.2	แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ	36
3.2.3	ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	38
3.2.4	ลักษณะ และสภาพประชากรของประเทศไทย	40
3.2.5	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด ในการ กำหนดนโยบายประชากร	45
	- แนวความคิดสนับสนุนการวางแผนครอบครัว	47
	- แนวความคิดที่คัดค้านการวางแผนครอบครัว	49
3.3	สรุปท้ายบท	52
4.	บทบาทของสถาบันในกระบวนการกำหนด และดำเนินการ นโยบายการวางแผน ครอบครัวของประเทศไทย	54
4.1	กระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ	54
4.1.1	ลำดับการเคลื่อนไหวของ กระบวนการกำหนดนโยบายการ วางแผนครอบครัว	54
4.1.2	วิเคราะห์หัตถ์คณะรัฐมนตรี	57
4.1.3	วิเคราะห์ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ ของสถาบันฝ่าย สนับสนุน ที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผน ครอบครัวแห่งชาติ	61
4.1.3.1	การได้รับความร่วมมือ สนับสนุนช่วยเหลือจากสถาบัน ต่างประเทศ	61
4.1.3.2	ความสามารถของบุคลากรในสถาบันฝ่ายสนับสนุน ที่ มีบทบาทนำการเคลื่อนไหว	63
4.1.3.3	ความสำเร็จของการประชุมสัมมนาทางวิชาการ	64
4.1.3.4	ผลสำเร็จของการดำเนินการ โครงการวิจัยอนามัย	

ครอบครัว โภชาราม	65
4.1.3.5 การจัดตั้งสถาบัน และศูนย์ศึกษาประจำกร	65
4.2 การดำเนินการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ	67
4.2.1 กิจกรรม ในการดำเนินการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ ...	67
4.2.1.1 ลักษณะกิจกรรมของกระทรวงสาธารณสุข	68
4.2.1.2 ลักษณะกิจกรรมของสมาคม-องค์กรเอกชน	69
4.2.2 เงินทุน ในการดำเนินการ	72
4.2.2.1 เงินทุนในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐบาล	72
4.2.2.2 เงินทุนในการดำเนินการของหน่วยงานเอกชน	74
4.2.3 ความสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ ในการดำเนินการวางแผน ครอบครัว	75
- สถาบันสังคม สนับสนุนสถาบันของรัฐบาลอย่างมาก	75
- สถาบันของรัฐบาล สนับสนุนบทบาทของสถาบันสังคม	75
- สถาบันต่างประเทศ สนับสนุนสถาบันภายในประเทศ	76
4.2.4 ความสำเร็จของการ ดำเนินการวางแผนครอบครัวของ ประเทศไทย	77
- สภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนไป	78
- สภาพการเมือง ที่โครงสร้างอำนาจกระจายมากขึ้น	78
- การสนับสนุนจากสมาคม-องค์กรเอกชนต่างๆ	78
- การสนับสนุนจากต่างประเทศ	79
- การดำเนินการต่อเนื่อง ของกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการวางแผน ครอบครัวของไทย	79
4.2.5 บทบาทของสถาบันอื่นๆ	79
4.3 สรุปท้ายบท	82
5. สรุป และข้อเสนอแนะ	84
ข้อเสนอแนะ	88
รายการอ้างอิง	89
ประวัติผู้เขียน	103

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	อัตรการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ พ.ศ. 2463-2493	26
2	อัตรการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ พ.ศ. 2487-2490	27
3	จำนวนประชากร อัตรการเพิ่มประชากร และความหนาแน่นของประชากร (จำนวนประชากรต่อเนื้อที่ 1 ตารางกิโลเมตร) ในปีสามะโน พ.ศ. 2453-2519	41
4	สรุป และวิเคราะห์หัตถิณะรัฐมนตรี 12 ครั้ง (2504-2513)	58
5	งบประมาณค่าใช้จ่ายในโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ ของกระทรวง สาธารณสุข	73

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย