

บทที่ 3

บริบทเชิงโครงสร้าง

ที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ

1. การดำเนินนโยบายส่งเสริมการมีลูกมากในอดีต

ก่อนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติในยุคแห่งการพัฒนาสังคมไทยตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์ มีการดำเนินนโยบายส่งเสริมการมีลูกมากมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามนโยบายส่งเสริมการมีลูกมากก็มีพลวัตในแต่ละยุคสมัยคือ (ชัยนัต ประดิษฐศิลป์, 2535)

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ.2325-2398) รัชกาลที่ 1 พยายามส่งเสริมการมีลูกมาก โดยใช้มาตรการนโยบายหลักได้แก่ การสืบทอดระบบมัวเดียวหลายเมีย และการห้ามทำแท้งตามกฎหมายตราสามดวง

ในสมัยปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ.2398-2475) รัชกาลที่ 4 ได้ปรับมาตรการส่งเสริมการมีลูกมาก โดยหันไปเน้นการนำระบบสาธารณสุขตะวันตกเข้ามาใช้เพื่อลดอัตราการตาย และการเข้มงวดในการทำแท้งยิ่งขึ้น

ในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2475-2500) รัชกาลที่ 9 พยายามเร่งรัดการมีลูกมาก โดยใช้มาตรการสนับสนุนการเกิดอย่างเป็นระบบ แต่ยังคงใช้ความก้าวหน้าทางการแพทย์และสาธารณสุขในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจากตะวันตกมาช่วยลดอัตราการตาย รวมถึงการสนับสนุนการห้ามทำแท้ง

การดำเนินนโยบายส่งเสริมการมีลูกในอดีตอันยาวนานมีผลให้สังคมไทยก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองถือว่ามียุทธศาสตร์ของการมีลูกมากมาตั้งแต่อดีตจนมีคำอวยพรบ่าวสาวโดยทั่วไปว่า 'ให้มีลูกเต็มบ้านหลานเต็มเมือง' (เสฐียร โกเศศ (นามแฝง), 2531 : 13) หรือ 'ให้มีลูกหัวปีท้ายปี' บรรทัดฐานการมีลูกมากดังกล่าวเกิดขึ้นในบริบทเชิงโครงสร้างที่เอื้ออำนวยเนื่องจากความต้องการกำลังคนของโครงสร้างสังคมที่สถาปนาขึ้นมาในแต่ละยุคสมัยที่ผ่านมาดังมีสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้

ในสังคมศักดินาของอยุธยาตอนกลาง ได้มีการสถาปนาระบบไพร่ขึ้นมาคุมกำลังคนเนื่องจากระบบศักดินาตั้งอยู่บนเงื่อนไขทางสังคมว่ามีที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนมาก และเทคโนโลยีการผลิตในสังคมอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นจึงต้องการกำลังของไพร่จำนวนมากเพื่อผลิตส่วนเกินทางเศรษฐกิจและเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและการทหาร หลังจากกรุงศรีอยุธยาแตกได้มีความพยายามฟื้นฟูระบบไพร่ในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่ก็ไม่สามารถทำให้ระบบไพร่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับระบบไพร่ในสมัยอยุธยาได้ ดังนั้นจึงได้มีการสถาปนาเศรษฐกิจการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อขยายการค้าส่งออกที่นำโดยจีนอพยพเข้ามาเสริมโดยมีเป้าหมายเพิ่มรายได้จากการเก็บภาษีที่เป็นเงินตราเข้าสู่รัฐกรุงเทพฯ (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2535 : 2, 5-6)

นอกจากความพยายามของรัฐกรุงเทพฯ ในการเพิ่มกำลังคนโดยการใช้นโยบายการกวาดต้อนเชลยศึกจากการทำสงครามกับอาณาจักรใกล้เคียง, การเปิดรับผู้ลี้ภัยจากรัฐข้างเคียง และการสนับสนุนการอพยพเข้ามาของแรงงานจีนแล้ว การส่งเสริมฐานการมีลูกมากก็เป็นนโยบายเพิ่มกำลังคนอีกนโยบายหนึ่งที่ได้รับการสนับสนุนผ่านมาตรการนโยบายการใช้กฎหมายระบบผู้เดียวหลายเมีย และการห้ามทำแท้ง

อย่างไรก็ดีนโยบายที่สนับสนุนบรรทัดฐานการมีลูกมากทั้งสองมาตรการดังกล่าวจะมีประสิทธิผลในการปฏิบัติมากน้อยเท่าใดจะขึ้นกับขอบเขตที่อำนาจรัฐกรุงเทพฯ สามารถแทรกตัวเข้าไปปกครองถึง ดังนั้นในที่นี้จำเป็นต้องพิจารณาสังคมในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นออกเป็น 2 สังคมที่ควบคู่กันไปคือ สังคมเมืองและสังคมหมู่บ้าน

ในสังคมเมือง การดำเนินนโยบายกฎหมายระบบผู้เดียวหลายเมีย และการห้ามทำแท้ง โดยผ่านอุดมการณ์พุทธศาสนามีประสิทธิผลค่อนข้างสูง เนื่องจากสังคมเมืองเป็นพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์กลางอำนาจรัฐ ประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายภายในสังคมเมืองจะเห็นได้จากการระบุจำนวนบุตรในกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งมรดกจะพบว่ามีช่วงตั้งแต่ 2-10 คน หมายความว่า ความเป็นไปได้ที่คนในสังคมเมืองยุคนี้จะมีลูกได้ที่เพศานสูงสุดถึง 10 คน (ลำพวรรณ น่วมบุญลือ, 2519 : 6)

แต่ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะมีต่อเฉพาะคนในเมืองที่เป็นเจ้าศักดินาและบริวารจำนวนน้อย ซึ่งไม่น่าจะเกิน 5 เปอร์เซ็นต์ของประชากรทั้งหมดในช่วงสมัยนี้ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531:51)

* ในทางปฏิบัตินั้น จนถึงปี พ.ศ.2434 อาณาบริเวณที่รัฐบาลกลางสามารถแผ่อำนาจปกครองโดยตรงได้แก่ ปทุมธานี, นนทบุรี, พระประแดง และสมุทรปราการ (เดช บุญนาค, 2532:26)

ในสังคมหมู่บ้านซึ่งเป็นที่อยู่ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ นโยบายของรัฐ กรุงเทพฯ มีบทบาทน้อยมาก เนื่องจากอำนาจรัฐยังกระจุกตัวอยู่แต่ในเมืองไม่มีกลไก ขยายลงไปถึงหมู่บ้าน ระบบราชการตามจารีตก็ยังไม่มีการล้มเลิก และระบบการสื่อสาร คมนาคมก็ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นหมู่บ้านส่วนใหญ่จึงเป็นอิสระจากนโยบายในเมือง ยกเว้นกรณีที่ชาวบ้านจะต้องทำหน้าที่เป็นไพร่ส่วยที่มีพันธะส่งส่วยเป็นของป่าให้ชนชั้นนำไปทำการค้ากับต่างประเทศ ส่วนการเกณฑ์แรงงานมีบ้างเป็นครั้งคราว หมู่บ้านที่อาจได้รับผลกระทบจากนโยบายส่งเสริมการมีลูกมากจะเป็นหมู่บ้านส่วนน้อยที่อยู่ใกล้เมืองซึ่งคนในชุมชนจะเป็นไพร่สมรับใช้นายในเมืองท้องถิ่น หรือเป็นไพร่ทลวงที่ต้องมาเข้าเวรในเมืองหลวง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538:232)

อย่างไรก็ดีหมู่บ้านในยุคนี้ก็ยังคงถูกรอบงำทางด้านอุดมการณ์พุทธศาสนาของรัฐโดยผ่านการใช้ตัวอักษรในคัมภีร์ (เรื่องเดียวกัน:46, 49) การผสมระหว่างอุดมการณ์พุทธศาสนาแนวไตรภูมิพระร่วง, แนวคิดของศาสนาพราหมณ์ และอุดมการณ์นับถือผีที่มีอยู่เดิม (ผี-พราหมณ์-พุทธ) ได้สร้างโลกทรรศน์เกี่ยวกับการมีลูกในหมู่บ้านว่าการให้กำเนิดบุตรเป็นผลมาจากการเวียนว่ายตายเกิดของวิญญาณอมตะ (อาตมัน) ในรูปของผีเร่ร่อนที่แสวงหาที่เกิดในภพภูมิต่างๆ การเวียนว่ายตายเกิดแบบข้ามภพข้ามชาติในสังสารวัฏเป็นไปตามกฎแห่งกรรมที่ได้ทำมาแต่ชาติปางก่อนว่าได้ทำบุญหรือบาปสะสมไว้มากน้อยแค่ไหน บุญหรือบาปมีผลให้เกิดเป็นมนุษย์หรือสัตว์ในชาตินี้ก็ได้แต่การได้เกิดเป็นมนุษย์ถือว่าเป็นสิ่งที่มีบุญมากกว่า และถือว่าลูกที่เกิดมาได้นั้นเป็นลูกที่ผีให้มาเกิด ดังนั้นการมีลูกจึงถือว่าเป็นสิ่งที่ดีเพราะเปิดโอกาสให้วิญญาณที่มีบุญพอได้เกิดมาเป็นมนุษย์ (ภัทรพร สิริกาญจน์, 2533:7-10; เสรี พงศ์พิศ 2533 : 302-305)

โลกทรรศน์เช่นนี้จึงเป็นการสนับสนุนการมีลูกมากในหมู่บ้านถึงแม้จะได้รับผลจากนโยบายรัฐกรุงเทพฯ ค่อนข้างน้อย แต่การสนับสนุนการมีลูกมากดังกล่าวก็ไม่ได้พัฒนาถึงขั้นเป็นมาตรการเร่งรัดการมีลูกมากเนื่องจากความเชื่อในกฎแห่งกรรมแบบข้ามภพข้ามชาติเป็นความเชื่อในกฎ "เหนือธรรมชาติ" ที่มนุษย์ไม่อาจเข้าควบคุมได้ ดังนั้นการมีลูกมากในสายตาของชาวบ้านจึงเป็นเรื่องของ "การปล่อยให้มีตามธรรมชาติ"

แต่เมื่อพิจารณาวิถีชีวิตของหมู่บ้านโดยรวมแล้วจะพบว่าหมู่บ้านมีวัฒนธรรมที่ค่อนข้างเป็นอิสระของตนเอง ถึงแม้จะมีความสัมพันธ์กับเมืองในฐานะสังคมหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของสังคมใหญ่ (part society) (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2533 : 280) เพราะระบบศักดินาก็ไม่สามารถสถาปนาระบบลงในสังคมหมู่บ้านได้ เพียงแต่เข้ามาเอาส่วยหรือ

เกณฑ์แรงงานแล้วก็ออกไป ดังนั้นการสนับสนุนการมีลูกมากในหมู่บ้านจึงต้องพิจารณาจากวิถีชีวิตภายในหมู่บ้านโดยตรง

ครอบครัวในวิถีชีวิตของหมู่บ้านช่วงต้นรัตนโกสินทร์ตั้งอยู่บนระบบการผลิตที่ต้องพึ่งพาธรรมชาติจากการปลูกข้าวโดยอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก, จับปลาสัตว์เลื้อยเป็นอาหาร, เก็บหรือปลูกผักบริโภค ทอผ้าไว้ใช้เอง และมีระบบแพทย์พื้นบ้าน โดยในการผลิตจะใช้แรงงานมนุษย์โดยไม่มีเครื่องจักรกลช่วย ดังนั้นแรงงานจึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อหมู่บ้านแม้แต่แรงงานหญิงและเด็กก็ยังถือว่าเป็นแรงงานที่ใช้ในการผลิตส่วนใหญ่ในกรณีที่ชายฉกรรจ์ต้องถูกเกณฑ์ไปรับใช้รัฐและเจ้าขุนมูลนาย ดังนั้นภายใต้สถานการณ์ที่ยังมีที่ดินรกร้างว่างเปล่า การมีลูกมากจึงเป็นการเพิ่มกำลังคนในการผลิตโดยตรง และถ้าหมู่บ้านใดมีประชากรหนาแน่นเกินไปก็สามารถขยายตัวไปตั้งหมู่บ้านใหม่ได้ (สุรเชษฐ์ เวชพิทักษ์, 2533 : 202-201 ; โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2531:197-211)

ความพยายามมีลูกมากของครอบครัวในวิถีชีวิตของหมู่บ้านตั้งอยู่บนเป้าหมายการผลิตยังชีพโดยอาศัยแรงงานในครอบครัวและการแลกเปลี่ยนแรงงานภายในระบบเครือญาติ ระบบเครือญาติในที่นี้ครอบคลุมทั้งในแง่ที่เป็นญาติทางสายโลหิต ญาติทางการแต่งงาน และญาติขยายวงศ์ (ญาติทางพิธีกรรม หรือการนับถือกันเสมือนญาติ) การที่ครอบครัวต้องอาศัยระบบเครือญาติเนื่องจากภายในขอบเขตของหมู่บ้านนั้นเทคโนโลยีการผลิตอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นการผลิตไม่อาจบรรลุเป้าหมายในระดับครอบครัวเดียว นอกจากนี้ระบบเครือญาติยังเป็นหลักประกันสำหรับความอยู่รอดในการบริโภคเมื่อประสบกับภัยต่างๆ รวมถึงการปกครอง และกิจกรรมทางสังคมในหมู่บ้าน ส่วนการมุ่งผลิตเพื่อยังชีพนั้นมุ่งเพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีพมากกว่าการผลิตในปริมาณมากจนเหลือกินเหลือใช้ เพื่อใช้สะสมทุนนั้นเนื่องจากยังไม่เกิดตลาดระหว่างหมู่บ้านและเมือง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527 :158-177) นอกจากนี้การผลิตที่เหลือเพื่อก็อาจถูกทำลายโดยง่ายจากโจรภัย หรือราชภัย อีกทั้งการขาดระบบการเก็บผลผลิตที่ดีพอ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531:28-29)

การมีลูกมากของแต่ละครอบครัว นอกจากจะขึ้นอยู่กับแรงงานเพื่อช่วยทำนาตั้งแต่ยังเด็กและตอนโตเลี้ยงดูพ่อแม่ยามแก่เฒ่าแล้วยังขึ้นอยู่กับปริมาณแรงงานภายในระบบเครือญาติสำหรับใช้ในการผลิตเพื่อยังชีพเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี ความพยายามที่จะมีลูกมากในหมู่บ้านในภาคปฏิบัติก็ยังมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากการเสียชีวิตของไพร่ในการทำสงครามเพื่อควบคุมเขตป่าเขาสำหรับการ

ค้าของป่ากับต่างประเทศ การเสียชีวิตในสงครามมาจากการตายเพราะต้องเดินทัพผ่านที่
ทุรกันดาร, เป็นไข้ป่า, อดอยาก และเกิดโรคระบาดหลังสงครามมากกว่าการเสียชีวิตจาก
การต่อสู้โดยตรง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539 : 18)

นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดที่มาจากอัตราตายของเด็กและทารกในระดับสูง อัน
เนื่องมาจากระบบสาธารณสุขแบบดั้งเดิม ที่อาศัยสมุนไพร, โสยศาสตร์และโหราศาสตร์
(โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2533 : 605-618) ไม่มีประสิทธิภาพพอในการจัดการกับ
โรคติดเชื้อและโรคระบาด เช่น โรคมาเลเรีย, อหิวาตกโรค, ฝีดาษ, ไข้รากสาดน้อย,
วัณโรค เป็นต้น

บรรทัดฐานการมีลูกมากในหมู่บ้านได้พัฒนาขึ้นก็ต่อเมื่อมีการปรับเปลี่ยน
โครงสร้างทางเศรษฐกิจมาเป็นการปลูกข้าวเพื่อส่งออกตลาดโลกโดยการผนวกเศรษฐกิจ
ไทยเข้าในวงจรการค้าของระบบทุนนิยมโลกหลังการทำสนธิสัญญาบาวริง กล่าวคือบุตรมี
คุณค่าในฐานะที่เป็นสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

การปลูกข้าวเพื่อการส่งออกเริ่มจากหมู่บ้านภาคกลางในทศวรรษ 2398 แล้ว
ขยายสู่ภาคอื่น หลังจากที่มีการสร้างรถไฟเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ กับภาคต่าง ๆ ยกเว้น
ภาคกลางซึ่งใช้การสัญจรทางน้ำได้ดี

แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่ขาดการลงทุนในเทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่แต่ยังมีที่
ดินสำหรับเพาะปลูกข้าวจำนวนมาก รูปแบบการขยายผลผลิตข้าวจึงเป็นการขยายพื้นที่
เพาะปลูกเป็นหลัก ผลก็คือทำให้เกิดความต้องการแรงงานจำนวนมากในการผลิตข้าวเพื่อ
ส่งออก ชาวนาจึงต้องปรับตัวเพิ่มกำลังแรงงานโดยการมีลูกมากขึ้นเพื่อบุกเบิกที่ดิน
สำหรับการเพาะปลูกข้าว (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2535 : 8)

การมีลูกมากของชาวนาในหมู่บ้านอยู่ในขอบเขตจำกัดจากอัตราตายของเด็ก
และทารก ถึงแม้ว่ารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะมโนโยบายนำระบบสาธารณสุขตะวันตก
มาใช้เพื่อลดอัตราตายจากการระบาดของอหิวาตกโรค, ไข้ทรพิษ และกาฬโรค เพราะก่อน
ทศวรรษ 2490 นโยบายนี้ก็ยังมีประสิทธิภาพไม่มากนักเนื่องจากการให้บริการ
สาธารณสุขเฉพาะในเขตเมืองและเขตหัวเมืองบางแห่ง รวมถึงความพยายามขยายสถานี
อนามัยสู่ประชาชนในชนบทก็ดำเนินไปค่อนข้างช้า (ลือชัย ศรีเงินขวง, 2529:213) เช่น
พบว่าในปี 2485 ซึ่งเป็นปีที่มีการตั้งกระทรวงสาธารณสุขนั้นประเทศไทยมีโรงพยาบาล

ของรัฐทั้งในเมืองหลวงและต่างจังหวัดรวมกันเพียง 28 แห่ง (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2520:43)

ภาวะการเกิดสูงตายเป็นของชาวบ้านในช่วงเศรษฐกิจที่มุ่งผลิตข้าวเพื่อส่งออก จะเห็นได้จากคำปรารภในปี พ.ศ.2450 ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ผู้รับผิดชอบในการควบคุมกำลังคนรูปแบบใหม่ที่ว่า (ดำรงราชานุภาพ, กรมหลวง, รศ 125 :127-128)

“จำนวนคนเกิดและตายในพระราชอาณาจักรนี้ยังไม่มีสอบสวนให้รู้ได้แน่นอน ก็จริงอยู่แต่บรรดาผู้ได้สังเกตตรวจตราด้วยเอาใจใส่เรื่องนี้ ทั้งชาวเราและชาวต่างประเทศ ย่อมมีความเห็นยุติเป็นอย่างเดียวกันว่า ในเมืองไทยนี้จำนวนเกิดมีมาก ชื่อนี้จะสังเกต เห็นได้ทั่วทุกแห่งในหมู่คนที่มีเด็กมากไม่ว่าตามเรือสวนไร่นาป่าบ้านแห่งใด ๆ แต่ที่พลเมืองยังไม่มากขึ้นได้โดยรวดเร็วขึ้น เพราะเหตุที่คนยังตายมากนักคือ เด็กที่เกิดมามีชีวิตอยู่ไปได้จนใหญ่โตแก่แต่ยังไม่ย่นกว่าสมควร”

อย่างไรก็ดีภายใต้ข้อจำกัดของประสิทธิภาพของระบบสาธารณสุขสมัยใหม่ในการลดอัตราการตายของเด็กและทารก แต่ความต้องการแรงงานในการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวก็ยัง ทำให้ระดับภาวะเจริญพันธุ์ของไทยในปี พ.ศ.2480 ก่อนมีนโยบายเร่งรัดการมีลูกมากของจอมพล ป.พิบูลสงครามได้พัฒนาขึ้นสูงมาก โดยมีอัตราเจริญพันธุ์รวมยอด (TFR) ตามที่มีการคำนวณเท่ากับ 7.05 หรือผู้หญิงมีลูกโดยเฉลี่ย 7 คน (อนุรี หวังหลี, 2521 : 275)

นโยบายเร่งรัดการมีลูกมากของรัฐบาลจอมพล ป. ในช่วง พ.ศ.2481-2487 เป็นความพยายามจะส่งเสริมการเพิ่มพลเมืองเพื่อเป้าหมายความเป็นมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีปัจจัยกำหนดเชิงโครงสร้างคือการมุ่งตอบสนองพื้นฐานความต้องการแรงงานของระบบเศรษฐกิจการผลิตข้าวเพื่อส่งออกในชนบท และเตรียมแรงงานสำหรับระบบทุนนิยมแห่งรัฐในเมืองตามแนวคิดชาตินิยมที่ชนชั้นนำข้าราชการพยายามสถาปนาขึ้นมา

การนำนโยบายเร่งรัดการมีลูกมากไปปฏิบัติในช่วงนี้สามารถขยายขอบเขตการดำเนินงานไปสู่เขตเมืองในจังหวัดต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินงานในอดีตที่ผ่านมา นโยบายเร่งรัดการมีลูกมาก ประกอบด้วยมาตรการนโยบาย ที่เป็นระบบและกระบวนการต่อเนื่องคือ (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2535 : 14-17)

- ก) การเตรียมตัวเข้าสู่ชีวิตครอบครัวโดยเน้นการเตรียมตัวผู้หญิงให้พร้อมที่จะเป็น “แม่พันธุ์” ที่ดี
- ข) การส่งเสริมการแต่งงานโดยการจัดตั้งสำนักงานสื่อสมรสซึ่งเป็นเสมือนสำนักงานจัดหาคู่ของรัฐบาลขึ้นทุกจังหวัดทั่วประเทศ
- ค) การส่งเสริมการครองรักครองเรือนให้มีความมั่นคงโดยการสร้าง “วัฒนธรรมคู่เมีย”
- ง) การส่งเสริมความเป็นแม่โดยการจัดประกวดแม่ลูกดก และประกวดอนามัยลูก เริ่มจากจังหวัดพระนคร และธนบุรี ไปสู่จังหวัดที่ศูนย์กลางของภาคต่างๆ เช่น ลำปาง เพชรบุรี นครราชสีมา และนครศรีธรรมราช
- จ) การสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก โดยรัฐใช้สมาคมสงเคราะห์ผู้มีบุตรมากให้การช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าเล่าเรียน การให้ทุนการศึกษา ลดค่าโดยสารรถไฟ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีการดำเนินนโยบายเร่งรัดการมีลูกมากกลับไม่ค่อยประสบผลสำเร็จดังจะเห็นได้จากการที่ภาวะเจริญพันธุ์ในช่วงนี้ลดลงเล็กน้อยเนื่องจากสถานการณ์ของสงครามตั้งแต่ การเรียกร้องดินแดนในอินโดจีน ฝรั่งเศส ปี พ.ศ.2483-2484 และสงครามโลกครั้งที่ 2 (สงครามมหาเอเซียบูรพา) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2484-2488 ทำให้ชายฉกรรจ์ต้องไปเป็นทหารและเกิดปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคทำให้ของแพงและเงินเฟ้อ จนถึงหลังสงครามโลก (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2538:211-249) ดังนั้นคนไทยจึงประวิงการแต่งงาน หรือการการมีลูกออกไป ดังจะให้เห็นจากตารางที่ 3.1 จะพบอัตราเกิดอย่างหยاب (หลังจากปรับแก้ตัวเลขแล้ว) มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ.2483 จนถึงปี 2491 หลังจากนั้นสถานการณ์สงครามแล้วจึงเริ่มกลับมาสูงขึ้นอีกตั้งแต่ปี 2492

ตารางที่ 3.1 อัตราเกิดอย่างหยาบ พ.ศ.2480-2493

พ.ศ.	ต่อปี
2480	46.3
2481	44.3
2482	45.8
2483	42.4
2484	39.0
2485	37.6
2486	41.0
2487	40.3
2488	36.8
2489	27.9
2490	39.8
2491	39.5
2492	44.5
2493	44.0

ที่มา : กองประชากร สำนักเลขาธิการ คณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชีย และแปซิฟิก, นพป : 382

การดำเนินนโยบายส่งเสริมการมีลูกมากช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงยุคแห่งการพัฒนาถือได้ว่าเป็นช่วงสุดท้ายของการดำเนินนโยบายส่งเสริมการมีลูกมากของประเทศไทย การดำเนินนโยบายในช่วงนี้เป็นความพยายามของรัฐบาลจอมพล ป. ที่จะอนุรักษ์แบบแผนการมีลูกมากที่เป็นมาตั้งแต่อดีต ดังจะเห็นได้จากความพยายามที่จะผนวกความช่วยเหลือทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ก้าวหน้าจากองค์การระหว่างประเทศ และรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการลดอัตราตายเพื่อเพิ่มประชากรถึงแม้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีเป้าหมายคุมกำเนิดอยู่เบื้องหลังก็ตาม (องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ, 2492 : 3-4, 8-9, 170-171), การเคลื่อนไหวจากอุดมการณ์เพื่อต่อต้านการคุมกำเนิด, การยังคงกฎหมายห้ามทำแท้ง โดยผ่อนผันยกเว้นความผิดบางกรณี ในปี 2499 และการควบคุมการทำหมันในปี 2500 (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2535 : 16-17) อย่างไรก็ตามความพยายามอนุรักษ์นโยบายส่งเสริมการมีลูกมากสะท้อนให้เห็นว่าเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงบริบทในการนำนโยบายไปปฏิบัติในสังคมไทยเนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองอันได้แก่ รัฐบาลไทยภายใต้บริบททุนนิยมโลก สามารถขยายตัวลงสู่หมู่บ้านในชนบทได้อย่างจริงจัง

ดังนั้นถึงแม้ว่าภาวะเจริญพันธุ์ต้นทศวรรษ 2490 ได้พัฒนากลับมาอยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกับแบบแผนที่เคยเป็นมาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ก็ไม่ได้พัฒนาสูงขึ้นกว่าระดับนี้อีกเลย กลับมีแนวโน้มลดลงเมื่อเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนา กล่าวคือจากตารางที่ 3.2 จะพบว่าอัตราเจริญพันธุ์รวมขอดช่วงปี 2493-2498 เท่ากับ 6.62 หมายความว่าสตรีมีบุตรโดยเฉลี่ยตลอดอายุขัย 6.62 คน ในช่วงปีดังกล่าวเมื่อเข้าสู่ยุคแห่งการ

พัฒนาภาวะเจริญพันธุ์เริ่มมีแนวโน้มลดลงหลังปี พ.ศ.2504 ในอัตราร้อยละ 5 ทำให้ในปี 2507-2508 อัตราการเจริญพันธุ์รวมยอดลดลงเหลือ 6.25 หลังจากนั้นภาวะเจริญพันธุ์ก็ได้ลดลงอย่างรวดเร็วหลัง พ.ศ.2513 จนอาจกล่าวได้ว่าภายในปี 2533-2534 ภาวะเจริญพันธุ์ของประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ภาวะการเกิดทดแทนตนเองแล้วคือ มีอัตราเจริญพันธุ์รวมยอดประมาณ 2.25^{*} การปฏิวัติขนาดครอบครัวจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบเจริญพันธุ์จากแบบแผนการมีลูกมากไปสู่แบบแผนการมีลูกน้อยภายในเวลาเพียง 30 ปี

ตารางที่ 3.2 : อัตราเจริญพันธุ์รวมยอดของประเทศ พ.ศ.2493-2533

ปี พ.ศ.	อัตราเจริญพันธุ์รวมยอด	อัตราการลด (ร้อยละ)
2493-2498	6.62 ¹	
2503	6.39-6.56 ²	5
2507-2508	6.25 ³	7
2513	5.4-5.8 ²	16
2517-2519	4.90 ⁴	25
2521-2522	3.77 ⁵	
2524	3.68 ⁶	25
2528-2529	2.73 ⁷	21
2532	2.41 ⁸	
2534	2.17 ⁹	

ที่มา :

- ¹ องค์การสหประชาชาติ (อ้างจากบุญเลิศ เลี้ยวประไพ, 2533)
- ² วิชัย รุ่งพิตรรังษี, องค์การสหประชาชาติและทิพย์ ชโลธร (อ้างจากเตียง ชาติไธสง, 2538 : 7-8)
- ³ การสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากรครั้งที่ 1 พ.ศ.2507- 2508 (SPC1)
- ⁴ การสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากรครั้งที่ 2 พ.ศ.2517-2519 (SPC2)
- ⁵ การสำรวจสภาวะการคุมกำเนิดในประเทศไทยครั้งที่ 1 (CPS1)
- ⁶ การสำรวจสภาวะการคุมกำเนิดในประเทศไทยครั้งที่ 2 (CPS2)
- ⁷ การสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากรครั้งที่ 3 พ.ศ.2528-2529 (PSC3)
- ⁸ การสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากรครั้งที่ 4 พ.ศ.2532 (PSC4)
- ⁹ การสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากรครั้งที่ 5 พ.ศ.2534 (SPC5)

^{*} Hirschman, Jan, Aphichat and Guest (1994 : 3) ได้คำนวณพบว่าภาวะการเกิดทดแทนตนเองของไทยจะมีค่าอัตราเจริญพันธุ์รวมยอดเท่ากับ 2.25 ภายใต้เงื่อนไขระดับการตายตามข้อมูลสำมะโนประชากรปี 2533

วิทยานิพนธ์ในหัวข้อต่อไปจะแสดงให้เห็นถึงการเกิดขึ้นมาของบริบทในเชิงโครงสร้างของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติได้แก่ โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ-อำนาจนิยม ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา ปัจจัยเชิงโครงสร้างเหล่านี้เป็นบริบทที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวทั้งทางตรงและทางอ้อม การเป็นบริบทที่มีผลโดยตรงต่อกระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวจะวิเคราะห์ในบทที่ 5 เกี่ยวกับการผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นในหัวข้อต่อไปนี้จะพิจารณาบริบทเชิงโครงสร้างที่มีผลทางอ้อม แต่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัว คือ การสร้างเงื่อนไขทางสังคมในการจำกัดขนาดครอบครัวได้แก่ การที่ประชาชนเกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการยอมรับโครงการวางแผนครอบครัวได้อย่างรวดเร็ว และกว้างขวางทั่วไปจนโครงการประสบความสำเร็จ

ในการวิเคราะห์การกำหนดของปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมที่มีต่อการสร้างเงื่อนไขทางสังคมของการจำกัดขนาดครอบครัวนั้นจะเน้นที่การขยายตัวของรัฐราชการ ระบบทุนนิยม และอุดมการณ์แห่งการพัฒนาจากสังคมเมืองสู่สังคมหมู่บ้าน เนื่องจากหมู่บ้านเป็นพื้นฐานของสังคมไทย กล่าวคือ หมู่บ้านเป็นที่อยู่ของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นแหล่งผลิตส่วนเกินของสังคม และมีวิถีชีวิตของตัวเองที่แตกต่างจากสังคมเมือง

การวิเคราะห์ดังกล่าวคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างกันระหว่างภาคต่างๆ ในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างด้านชาติพันธุ์, ด้านภูมิรัฐศาสตร์, ด้านประวัติศาสตร์, ด้านทรัพยากรของท้องถิ่นและด้านระบบความเชื่อ ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น (ธิดา สารระยา, 2533 : 470-521) แต่ในวิทยานิพนธ์นี้จะพิจารณาถึงลักษณะร่วมของแต่ละภูมิภาคเป็นหลักในฐานะที่ต่างก็เป็นสังคมชานาเหมือนกัน คือเป็นสังคมหมู่บ้านที่มีอาชีพการปลูกข้าวเป็นพืชหลักหรือไม่ก็เป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับข้าว มีระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพโดยพึ่งพาอาศัยระหว่างชุมชนและมีความสัมพันธ์กับสังคมเมืองในฐานะที่สังคมชานาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมใหญ่แต่ก็มีวิถีชีวิตเป็นของตนเองด้วย (ศรีศักร วัลลิโภคม, 2533 : 279-294)

อย่างไรก็ดี ปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างสังคมทางเศรษฐกิจการเมือง และวัฒนธรรมกับวิถีชีวิตของหมู่บ้านจะมีลักษณะสองด้านในเวลาเดียวกันคือเป็นทั้งการพัฒนาแบบที่ไม่เท่ากัน (uneven) ระหว่างภาค ในขณะที่ชานาที่แต่ละภาคต่างก็ถูกผนวกภายใต้ระบบเศรษฐกิจและการเมืองแห่งชาติอันเดียวกัน (combined) ดังนั้นในการ

นำเสนอผลการวิเคราะห์ที่จะแสดงให้เห็นถึงแบบแผนของความสัมพันธ์โดยทั่วไป โดยพิจารณาถึงด้านการทำงานของโครงสร้างที่มีผลต่อการสร้างเงื่อนไขทางสังคมของการจำกัดขนาดครอบครัวเป็นสำคัญ

2. บริบทเชิงโครงสร้างการเมือง : โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ-อำนาจนิยม

เนื่องจากโครงสร้างอำนาจรัฐราชการ-อำนาจนิยมเป็นแบบแผนที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของรัฐราชการลงไปแทรกตัวในวิถีชีวิตของหมู่บ้าน แต่การก่อรูปของรัฐราชการนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองและขยายตัวลงสู่หมู่บ้านตั้งแต่ยุคนั้นเป็นต้นมา ดังนั้นการสร้างเงื่อนไขทางสังคมในการจำกัดขนาดครอบครัวจำเป็นต้องพิจารณาการขยายตัวของรัฐราชการตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองว่ากลไกด้านใดสามารถเข้าแทรกตัวในวิถีชีวิตของหมู่บ้านและกลไกด้านใดแทรกตัวหลังสงครามโลกครั้งที่สองหรือในยุคแห่งการพัฒนาได้สำเร็จ ในหัวข้อนี้จะนำเสนอเป็นหัวข้อย่อย 2 หัวข้อ คือ การขยายของรัฐราชการก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และการขยายตัวของรัฐหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยจะนำเสนอแบบแผนของการขยายตัวของรัฐราชการที่มีร่วมกันของภาคต่างๆ ด้วยความตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างภาคในแง่การตอบโต้จากพลังชุมชนที่ทำให้จังหวะก้าวในการขยายตัวของรัฐราชการมีความหลากหลายกันไปบนพื้นฐานความที่มีเอกภาพในขณะเดียวกัน

2.1 การขยายตัวของรัฐราชการก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ-อำนาจนิยมยังไม่ค่อยมีผลต่อการสร้างเงื่อนไขในการจำกัดขนาดครอบครัว เนื่องจากกลไกของรัฐยังไม่สามารถขยายตัวและแทรกตัวลงไปควบคุมถึงในระดับหมู่บ้านได้ การที่รัฐราชการต้องขยายตัวสู่หมู่บ้านเนื่องจากวิถีชีวิตของหมู่บ้านแตกต่างจากวิถีชีวิตของสังคมเมืองอันเป็นศูนย์กลางของการเกิดรัฐราชการ

โครงสร้างอำนาจรัฐในสมัยปฏิรูปการปกครองได้มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็นการบริหารราชการแบบจตุสดมภ์ และการปกครองหัวเมืองซึ่งแบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอก และประเทศราช มาเป็นการบริหารด้วยระบบราชการแบบใหม่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นพระมหากษัตริย์และกลุ่มเจ้าจึงเป็นผู้นำในการวางรูปแบบการบริหารราชการแบบใหม่อันประกอบด้วย การปกครองส่วนกลางโดยการจัดกระทรวงแบบใหม่ และสาขาของราชการส่วนกลางได้แก่ การปกครองส่วนหัวเมืองด้วย

ระบบมณฑลเทศาภิบาลและการปกครองส่วนท้องถิ่น (อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น รศ. 116 และ (พ.ศ.2440) พ.ศ.2457 รวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น (สุขาภิบาล) ด้วย (กระทรวงมหาดไทย, 2533)

การปกครองทั้งสี่รูปแบบดังกล่าวเป็นส่วนประกอบของกระบวนการที่เป็นเอกภาพอันเดียวกันของการสร้างรัฐราชการที่มีการรวมศูนย์และขยายตัวเข้าไปควบคุมสังคม ในการดำเนินงานขยายกลไกของรัฐราชการเข้าควบคุมหมู่บ้านให้อยู่ในสายการบังคับบัญชานั้น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว

เป้าหมายของการควบคุมหมู่บ้านของรัฐราชการในช่วงนี้มี 3 ประการคือ ประการแรกเป็นการวางรากฐานหมู่บ้านและเก็บภาษีโดยใช้ผู้ใหญ่บ้านรวมถึงการจดทะเบียนที่ดิน ประการต่อมาคือ มุ่งสร้างเอกลักษณ์ความเป็นไทยในกระบวนการสร้างรัฐชาติโดยอาศัยการศึกษามวลชน และเป้าหมายประการสุดท้าย เป็นการควบคุมพลังท้าทายอำนาจรัฐส่วนกลาง โดยการวางมาตรการจัดระบบควบคุมพระสงฆ์ไม่ให้หาช่องทางของการบวชมาตั้งตัวเป็นผู้นำชาวบ้านต่อต้านรัฐส่วนกลางตามที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539 : 121-122)

2.1.1 การขยายตัวของกลไกรัฐด้านการปกครอง

ในแง่การขยายกลไกของรัฐด้านการปกครองเข้าไปแทรกตัวในท้องถิ่นนั้น กระทรวงมหาดไทยทำได้เพียงแคในระดับอำเภอเนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรของรัฐ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้าราชการในระดับอำเภอช่วงแรกนั้นส่วนใหญ่ยังต้องอาศัยพวกขุนนางเก่า นอกจากนี้ยังมีปัญหาคุณภาพของบุคลากรด้วยเช่น นายอำเภอเองก็ยังไม่ค่อยรู้หนังสือ เป็นต้น

ภายใต้ข้อจำกัดด้านบุคลากรของรัฐข้างต้นการป้องกันการต่อต้านจากหมู่บ้าน และความต้องการลดอำนาจของขุนนางท้องถิ่นเดิมทำให้ส่วนกลางต้องใช้ระบบการเลือกตั้งในหมู่บ้านและตำบล อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งกำหนดและผู้ใหญ่ตามพระราชบัญญัติ รศ.116 ก็ยังไม่ได้ผู้นำที่แท้จริงของหมู่บ้าน เนื่องจากยังมีการต่อต้านจากหมู่บ้านเพราะระแวงว่ากำหนดและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตำแหน่งที่รัฐใช้สำหรับการเกณฑ์แรงงานและเก็บภาษี ดังนั้นผู้ใหญ่บ้านและกำหนดในช่วงนี้จึงได้คนที่ไม่มีความสามารถในการจัดการเรื่องของราชการเท่าใดนัก (เดช บุนนาค, 2532 : 165, 254-258)

ความสามารถแทรกตัวของรัฐเข้าไปควบคุมอำนาจของชุมชนหมู่บ้าน แสดงให้เห็นได้จากความล้มเหลวในการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2440 จนต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ในปี พ.ศ.2457 ซึ่งเป็นการปรับจุดมุ่งหมายให้ต่ำลงในระดับที่เป็นไปได้ พอที่จะนำมาปฏิบัติให้เป็นจริง (เดช บุนนาค, 2532 : 268-269)

การบังคับใช้พระราชบัญญัติปี 2457 ในช่วงแรกถึงแม้จะได้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่มาจากผู้นำที่แท้จริงของชุมชน แต่ผู้ใหญ่บ้านและกำนันก็ยังไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราชการแต่ยังคงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหมู่บ้านและตำบลโดยการคอยเชื่อมระหว่างราชการกับชาวบ้าน เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านและกำนันไม่ได้รับเงินเดือนเหมือนข้าราชการตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไป และยังคงพึ่งวิถีชีวิตของหมู่บ้านอยู่ (ประวิณ ณ นคร, 2531 : 85)

ถึงแม้ว่ารัฐราชการยังไม่สามารถขยายตัวเข้าไปปกครองหมู่บ้านได้โดยตรง แต่รัฐราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ได้พัฒนาแนวคิดใหม่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐจากแนวคิด “เลกโพร” ที่ต้องถูกควบคุมโดยการสังกัดมูลนาย มาเป็น “ข้าราชการ” ของพระมหากษัตริย์ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527-28:19) ที่ต้องเข้าสังกัดรัฐโดยสายการปกครองท้องที่ของกระทรวงมหาดไทย

ราชการในยุคนี้เป็นทรพยากรที่มีประโยชน์ต่อรัฐในฐานะที่เป็นกำลังทหาร, แรงงานในการผลิต และผู้ต้องเสียภาษีแก่รัฐ เพื่อใช้สร้างระบบราชการ (ชัยชนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 126-131)

ในการควบคุมคนให้สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐราชการได้นั้น รัฐจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบและการเปลี่ยนแปลงของประชากรที่แน่นอน เพื่อใช้ในการวางแผนเพื่อการเก็บภาษี, การเกณฑ์ทหารและการควบคุมแรงงานดังกล่าว รัฐราชการในสมัยนี้จึงพยายามจัดทำสำมะโนครัว (census) และการจดทะเบียนชีพเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมประชากรให้ไปในทิศทางที่ต้องการ ทำให้รัฐต้องพัฒนาความรู้ทางสถิติ (statistics) ในฐานะที่เป็นศาสตร์ของรัฐ (science of the state) ขึ้นมา ดังนั้นประชากรในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เริ่มมีความหมายมากกว่าเป็นเพียงไพร่ที่มีอยู่ในครอบครัวใดครอบครัวหนึ่ง แต่เป็นเรื่องประชากรของประเทศชาติที่มีตรรกะในตัวเองซึ่งไม่สามารถลดระดับให้เป็นเรื่องครอบครัวได้ดังนั้นจึงเริ่มมีการใช้ศัพท์ทางประชากร เช่น อัตราเกิด, อัตราตาย (Foucault, 1991:99-100)

แต่การจัดทำสำมะโนครัวเพื่อแจกจ่ายประชากรครั้งแรกที่เริ่มเมื่อปี 2446 ถึงสิ้นปี 2448 นั้นก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากกลไกรัฐยังไม่สามารถขยายตัวลงควบคุมท้องที่ระดับตำบลและหมู่บ้านได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะพยายามอบรมให้กำนันผู้ใหญ่บ้านรู้หนังสือมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2442 แต่ก็ไม่สามารถมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันช่วยเหลือเรื่องการสำรวจสำมะโนครัวได้ เพราะผู้ใหญ่บ้านและกำนันจะอ้างว่าไม่รู้หนังสือ และ/หรือไม่สามารถกรอกแบบฟอร์มได้ (เดช บุญนาค, 2532 : 260)

นอกจากนี้การแจกจ่ายประชากรที่ถือกันว่าประสบความสำเร็จครั้งแรกนั้นก็มิชอบช่วยการดำเนินเพียง 12 มณฑล จากทั้งหมด 18 มณฑล เนื่องจากความไม่ลงตัวในเรื่องดินแดนระหว่างไทยกับมหาอำนาจอังกฤษ และฝรั่งเศส ทำให้มณฑลชายแดนที่ไม่ได้แจกจ่ายคือ มณฑลพายัพ, อีสาน, บุรพา (ศรีสะเกษ พระตะบองพนมสีก เลียมเรียบ) อุตร, ไทรบุรี, กลันตัน และตรังกาฐ (สงัด เปล่งวานิช, 2520 : 47-48 ; เดช บุญนาค, 2532 : 367-368)

กว่าที่สยามจะมีดินแดนที่แน่นอนเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็จะตกไปถึงปี 2542 เมื่อยกกลันตัน ตรังกาฐ ไทรบุรี และปะลิส รวมถึงเกาะใกล้เคียงให้กับอังกฤษ (สมเกียรติ วันทะนะ, 2533 : 67) การมีดินแดนที่แน่นอน ทำให้รัฐสยามสามารถจัดทำสำมะโนครัวทั่วราชอาณาจักรได้เป็นครั้งแรกในปี 2452 แต่ก็ต้องประสบอุปสรรคจนทำให้ล่าช้าไปจนถึงปี 2453 และสามารถประกาศยอดประชากร 8,149,487 คนได้ในปี 2454 เนื่องจากต้องใช้เจ้าพนักงานระดับอำเภอออกไปเก็บข้อมูลในมณฑลหัวเมืองแทนกำนันและผู้ใหญ่บ้าน (วิวิธ ศิริภาคย์, 2506:92-93 : มาลินี วงษ์สิทธิ์, 2530:72-73)

ส่วนการจดทะเบียนชีพนั้นรัฐราชการภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้พยายามจดทะเบียนคนเกิดคนตายมาตั้งแต่ปี 2459 เช่นกัน แต่กว่าจะสามารถบังคับใช้ทั่วประเทศได้ก็ตกไปถึงปี 2463 (อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ และปราโมทย์ ประสาทกุล, 2521:10-11)

ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชากรในฐานะที่เป็นพลเมืองช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527 : 34) การพัฒนาแนวคิดดังกล่าวเกิดจากการเปลี่ยนแปลงผู้กุมอำนาจรัฐจากกลุ่มเจ้ามาเป็น

กลุ่มชนชั้นกลางที่เป็นข้าราชการ (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2531 : 57) พลเมืองในฐานะที่เป็นประชากรของชาติมิใช่เป็นข้าราชการอีกต่อไป แต่จะเป็นทรัพยากรของรัฐ เพื่อใช้เป็นกำลังคนในการสร้างความเป็นมหาอำนาจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังเช่น ในสมัยจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม หรือเพื่อใช้เป็นแรงงานในการพัฒนาประเทศไปสู่อุตสาหกรรมตั้งแต่ยุคแห่งการพัฒนาในเวลาต่อมาภายหลัง

โดยสรุปแล้วกลไกรัฐด้านการปราบปรามช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 สามารถขยายตัวเข้าไปปกครองท้องที่โดยตรงได้แค่ระดับอำเภอเท่านั้น อำเภอจึงได้กลายมาเป็นหน่วยงานปกครองของรัฐระดับล่างสุดที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางกับหมู่บ้าน โดยมีหน้าที่ในการเก็บภาษีอากรในท้องที่ ทำบริคณฑ์สัญญากรมธรรม์รูปพรรณในการกู้ยืม ชื้อขาย จับโจรผู้ร้าย และช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้านในการรักษาความสงบเรียบร้อย รวมถึงการไกล่เกลี่ยคดีที่ไม่จำเป็นต้องขึ้นศาล (ประวิณ ณ นคร, 2534 : 84)

โครงสร้างการปกครองท้องที่เช่นนี้ยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน และสะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์เชิงดุลย์อำนาจของรัฐกับพลังของชุมชนหมู่บ้าน ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่รัฐออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2486 เพื่อใช้ระบบการแต่งตั้งกำนันแทนระบบการเลือกตั้งแต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้ เนื่องจากการแต่งตั้งทำให้ได้กำนันที่ไม่ตรงกับความต้องการของราษฎร จึงเกิดปัญหายุ่งยากจนไม่อาจดำเนินการปกครองต่อไปได้ ในที่สุดรัฐจึงต้องกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งเหมือนเดิมในปี พ.ศ.2489 และใช้มาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ (เสนห์ จุยโต, 2534 : 394-395)

ระบบคมนาคมและการขนส่งของรัฐที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงปฏิรูปการปกครองจนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองก็ยังไม่มียุทธิต่อการสร้างเงื่อนไขในการจำกัดขนาดครอบครัวในหมู่บ้านได้ ถึงแม้ว่าจะมีการสร้างรถไฟที่เชื่อมต่อการขยายตัวของระบบราชการลงสู่ภูมิภาคในช่วง พ.ศ. 2453 - 2483 โดยมีการสร้างทางรถไฟในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์รวม 2,999 กิโลเมตร และหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองอีก 289 กิโลเมตร (ชวรัตน์ เขิดชัย และพรสิทธิ์ พิศพนานุรักษ์, 2534 : 169-170) แต่ทางรถไฟก็เป็นเพียงการเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ กับภาคต่าง ๆ (นอกจากภาคกลาง) และเชื่อมระหว่างศูนย์กลางเมืองทั้งหลาย ซึ่งก็เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐสมัยนี้ที่ต้องการคุมหัวเมือง และสกัดกั้นอิทธิพลของจักรวรรดินิยมอังกฤษ และฝรั่งเศส โดยยังไม่มีมีการเชื่อมหมู่บ้านอยู่ในแผนเลย (Pasuk Phongpaichit, 1980 : 191 : นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531 : 53)

2.1.2 การขยายตัวของกลไกรัฐด้านอุดมการณ์

กลไกรัฐด้านอุดมการณ์คือ กลไกด้านการศึกษาเป็นกลไกรัฐกลไกแรกที่สามารถแทรกตัวเข้าท้องถิ่นได้ถึงระดับตำบล และหมู่บ้าน ถึงแม้ว่าจะยังไม่มั่นคงจนกว่าหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

กลไกรัฐด้านอุดมการณ์ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นเครื่องมือในการสร้างรัฐราชการที่ตั้งอยู่บนอุดมการณ์ชาตินิยม (รัฐชาติ) โดยอาศัยการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันก็ขยายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นด้วยกลไกที่สำคัญในการรวมหลายเชื้อชาติในภูมิภาคต่างๆ ให้มีความเป็นคนไทยเหมือนกัน และจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ได้แก่ สถาบันการศึกษา และสถาบันพุทธศาสนาของรัฐ ส่วนสถาบันสื่อสารมวลชนของรัฐทั้งวิทยุและโทรทัศน์ยังมีบทบาทอยู่ในวงแคบเฉพาะคนในกรุงเทพฯ เพียงบางกลุ่ม

การครอบงำของอุดมการณ์พุทธศาสนาของรัฐกรุงเทพฯ โดยผ่านการใช้ตัวอักษรในคัมภีร์ที่มีมาตั้งแต่อดีตเป็นการช่วยเสริมการทำงานของสถาบันพุทธศาสนาส่วนกลางในสมัยปฏิรูปการปกครอง กล่าวคือการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางขององค์การสงฆ์ ได้แก่ การบริหารงานโดยรวมศูนย์อยู่ที่ มหาเถรสมาคมโดยมีการกำหนดว่าพระสงฆ์ในเถรสมาคมจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากองค์พระมหากษัตริย์ ในขณะเดียวกันก็มีการขยายอำนาจควบคุมจากส่วนกลางโดยการบริหารพระสงฆ์ส่วนภูมิภาคในลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2527 : 60-61)

พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ รศ. 121 (พ.ศ.2445) ถูกใช้เป็นกรอบในการส่งเสริมการควบคุมการนับถือศาสนาพุทธที่มีหลากหลายในท้องถิ่นต่างๆ ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยในระดับหมู่บ้าน รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ พยายามจำกัดอำนาจและบทบาทของพระป่าที่ชาวบ้านนิมนต์มาอยู่สำนักสงฆ์ ชั่วคราว หรือประจำวัดในหมู่บ้านเลย เนื่องจากพระป่าเหล่านี้มีศักยภาพสร้างสมอำนาจทางการเมืองและเคยทำทลายอำนาจรัฐในอดีตมาแล้ว แต่มาตรการนี้มีผลบังคับน้อยมากเมื่อลงไปสู่ระดับหมู่บ้าน ยกเว้นผลที่เกิดขึ้นจากการนำประเด็นการบวชพระป่าให้อยู่ภายใต้การบริหารของคณะสงฆ์ส่วนกลาง การควบคุมพระสงฆ์ในระดับหมู่บ้านมิให้เป็นผู้นำทำทลายอำนาจรัฐกว่าจะประสบความสำเร็จได้ก็ต้องหลังจากใช้พระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่มีการรวมศูนย์อำนาจมาที่ส่วนกลางอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งมีโครงการจัดส่งพระสงฆ์ออกไปต่างจังหวัดเผยแผ่หลักพุทธศาสนาตามแนวของทางราชการภายใต้แรง

ผลักดันของการต่อต้านคอมมิวนิสต์ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539 : 120-122, 128)

กลไกทางศาสนาได้ประสานกับกลไกทางการศึกษาในการสนับสนุนการศึกษาภาคบังคับโดยใช้วัดเป็นศูนย์กลางของการของการศึกษาในเขตหัวเมืองก่อนปี 2451 เพื่อมุ่งให้คนตามหัวเมืองใช้ภาษาไทยจากส่วนกลางเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539 : 395-397)

ต่อมาในปี 2451 กระทรวงมหาดไทยได้เข้ามาช่วยขยายการศึกษาภาคบังคับในระดับตำบลทำให้กลไกด้านการศึกษาของรัฐสามารถแทรกเอาโรงเรียนเข้าแทนที่วัดในระดับท้องถิ่นได้ ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาปี พ.ศ. 2464 จึงมีผลให้นโยบายการศึกษาภาคบังคับขยายตัวอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ จำนวนตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติได้เพิ่มจาก 2,311 ตำบล หรือคิดเป็นร้อยละ 45.76 ในปี 2464 สามารถบังคับใช้ครบทุกตำบลในปี 2478 (สมณฑิพย์ บุญสมบัติ, 2530 : 385, 389, 391) ส่วนการดำเนินนโยบายก็ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากรัฐบาลคณะราษฎรเมื่อพิจารณาในแง่การจัดสรรงบประมาณและตัวเลขนักเรียนที่เพิ่มขึ้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527-28:29)

อย่างไรก็ดีคิดว่าที่รัฐจะประสบความสำเร็จในการจัดเด็กให้เข้าเรียน ตามอายุที่กำหนดในภาคปฏิบัติได้โดยไม่มีท้องที่ตำบลใดผ่อนผันอีกนั้นก็ต้องใช้เวลาจนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่สองไปแล้ว คือ พ.ศ.2495 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2521 : 7)

ดังนั้นโรงเรียนจึงเป็นกลไกรัฐราชการกลไกแรกที่เริ่มแทรกตัวเข้าไปแทนที่บทบาทสถาบันเดิมของหมู่บ้านได้แก่ครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันเดิมที่ให้ความรู้ในการประกอบอาชีพของสมาชิกจากการเรียนรู้ในเวลาช่วงเวลาที่ทำงานของครอบครัว (สุรเชษฐ์ เวชพิทักษ์, 2533:203) โดยในระยะแรกจะใช้วัดเป็นเครื่องมือในการขยายการศึกษาภาคบังคับในช่วงที่รัฐยังขาดแคลนงบประมาณ แต่หลังจากนั้นโรงเรียนก็สามารถเข้ามามีบทบาทแทนที่วัดตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา (สุวรรณา สถาอานันท์, 2533:181-183)

2.1.3 การขยายตัวของกลไกรัฐด้านเศรษฐกิจและการบริการสังคม

ส่วนกลไกรัฐด้านเศรษฐกิจและด้านการบริการสังคมของรัฐยังไม่มีผลต่อวิถีชีวิตของหมู่บ้านก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือกลไกรัฐด้านเศรษฐกิจที่มีบทบาทในช่วงนี้อยู่ในรูปแบบขององค์การจัดตั้งของรัฐได้แก่ สหกรณ์การเกษตรในรูปสหกรณ์หาทุนในระดับหมู่บ้าน

ในช่วง 20 ปีแรกตั้งแต่ พ.ศ.2459 รัฐสนับสนุนเงินทุนให้สหกรณ์กู้ยืมเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของชาวนา โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ของสหกรณ์ที่ขอกู้จากแบงก์สยามกัมมาจลด้วยการใช้ทรัพย์สินของสมาชิกเป็นประกัน (สุรินทร์ ชลประเสริฐ, 2533:234)

บทบาทด้านการหาทุนของรัฐถือได้ว่าเป็นบทบาทหลักที่รัฐมีต่อสหกรณ์ เนื่องจากชาวบ้านแค่ต้องการดอกเบี้ยถูกตุนั้นจึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างกลไกของรัฐกับชาวบ้านขึ้น แต่สหกรณ์หาทุนช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองยังไม่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของหมู่บ้าน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับคนเพียงส่วนน้อยที่อยู่ในระดับอำเภอ รวมถึงการดำเนินงานยังขาดทุนเป็นประจำ นอกจากนี้ชาวบ้านเองมีบทบาทน้อยมากในการบริหารงานสหกรณ์ และจำนวนผลผลิตที่ขายผ่านสหกรณ์ก็น้อยมากจนไม่มีความสำคัญอะไร (มัสแคต, 2536:105)

ในกรณีกลไกรัฐด้านการบริการสังคมที่สำคัญคือหน่วยงานด้านสาธารณสุข นั้นพบว่าการขยายตั้งแต่ปี 2449 และ 2450 โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเลือกหมอตาบลแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จจนถึงเมื่อออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แล้วเท่านั้นถึงจะสามารถดำเนินการได้ (เดชบุณนาค, 2532:306 ; เสน่ห์ จุ้ยโต, 2534 : 396) แต่หมอตาบลนี้ยังถือว่าเป็นคนของหมู่บ้านเนื่องจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้เลือกขึ้นมาจากตำบล 1 คน แล้วจึงให้รัฐบาลเป็นคนแต่งตั้งอีกทีหนึ่ง นอกจากเรื่องหมอตาบลแล้วในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามยังมีการรวมหน่วยงานด้านสาธารณสุข เป็นกระทรวงสาธารณสุขในปี พ.ศ. 2485 แต่ก็ต้องประสบกับภาวะของสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้นจึงไม่อาจขยายตัวลงในระดับหมู่บ้านได้อีกเช่นกัน (ไพจิตร ประบุตร, 2534 : 651-2)

2.2 การขยายตัวของรัฐราชการหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

การขยายตัวของรัฐราชการหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงปี พ.ศ.2533-2534 ได้สร้างเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการจำกัดขนาดครอบครัว เนื่องจากรัฐสามารถแทรกกลไกระบบราชการ หรือตัวแทนจากการจัดตั้งของรัฐเข้าไปควบคุมหมู่บ้านได้

การมีอำนาจของระบบราชการเหนือวิถีชีวิตหมู่บ้านเป็นกระบวนการสร้างสถาบันราชการให้ทำหน้าที่แทนสถาบันเดิมของระบบเครือญาติ โดยอาศัยการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในหมู่บ้าน และกีดกีดก่อนความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันรวมถึงการลดความชอบธรรมของระบบผู้เฒ่าในกลุ่มเครือญาติลง (เทอร์ตัน, 2533 : 50-51, 60-61)

โครงสร้างอำนาจของชุมชนบนพื้นฐานของระบบเครือญาติจึงค่อยๆ เปลี่ยนแปลงมาสู่การครอบงำของโครงสร้างอำนาจรัฐราชการได้ก็โดยต้องมีการประสานระหว่างการขยายตัวของระบบราชการและการขยายตัวของระบบทุนนิยมทำให้เกิดการแพร่หลายเศรษฐกิจเงินตราขึ้นมาในหมู่บ้าน ความจำเป็นในการใช้เงินดำรงชีวิตมากขึ้นจะเป็นปัจจัยทำให้การมีบุตรมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจของครอบครัวมากขึ้นและค่อยๆ เปลี่ยนแปลงคุณค่าการมีบุตรจากแนวคิดที่ว่าการมีบุตรเป็นสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจมาสู่การมีบุตร เป็นภาระทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงเกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวในหมู่บ้านซึ่งถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นให้ครอบครัวปรับตัวหันมารับวิธีคุมกำเนิดเมื่อมีการดำเนินโครงการวางแผนครอบครัวในเวลาต่อมา

แต่เมื่อมาพิจารณาเฉพาะการขยายตัวของรัฐราชการในหัวข้อนี้จะพบว่า กลไกรัฐหรือองค์การจัดตั้งของรัฐที่มีบทบาทแทรกตัวในหมู่บ้านช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้ได้แก่ สถาบันการศึกษา (โรงเรียน) สถาบันสุขภาพ (สถานีอนามัย) และสถาบันให้เงินกู้ (สหกรณ์การเกษตร, กลุ่มเกษตรกร, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร) รวมถึงการดึงผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน) ให้เป็นตัวแทนของราชการกลไกของรัฐเหล่านี้แทรกตัวเข้าในหมู่บ้านโดยอาศัยสายการบังคับบัญชาของระบบราชการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการหรือตัวแทนข้าราชการกับผู้นำชุมชนและชาวบ้าน ทำให้ชีวิตของชาวบ้านต้องขึ้นอยู่กับกลไกรัฐมากขึ้นแทนที่การพึ่งพาสถาบันของระบบเครือญาติที่มีอยู่เดิมอันได้แก่ สถาบันครอบครัวในบทบาทของการให้การศึกษารื่องการประกอบอาชีพ, การแพทย์พื้นบ้านในการรักษาโรค, แหล่งเงินกู้นอกระบบ, สถาบันการปกครองของผู้เฒ่าของกลุ่มเครือญาติ และสถาบันสงฆ์พื้นบ้าน ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดได้ดังนี้คือ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าความพยายามของรัฐบาลในการขยายตัวเข้าสู่หมู่บ้านนั้นมีมาตั้งแต่สมัยปฏิรูปการปกครองและสามารถสร้างกลไกของรัฐได้เพียงในระดับอำเภอ แต่การขยายตัวของรัฐบาลหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สามารถดำเนินการแทรกตัวต่อจนไปถึงระดับหมู่บ้านได้เนื่องจากมีเงื่อนไขที่เอื้ออำนวย คือ การสร้างถนนเชื่อมระหว่างเมืองของแต่ละจังหวัด และถนนเชื่อมระหว่างเมืองกับหมู่บ้าน เพื่อต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์

การสร้างถนนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของความช่วยเหลือที่ได้รับจากหลังภายนอกประเทศโดยการนำของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกามุ่งให้ความช่วยเหลือไทยโดยมีเป้าหมายในการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์และสนับสนุนการพัฒนาทุนนิยมในประเทศไทย (มัสแคต, 2536) ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ จึงเป็นปัจจัยช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาลในการแทรกตัวเข้าควบคุมหมู่บ้านได้ดียิ่งขึ้น ปัจจัยการสร้างถนนเชื่อมหมู่บ้านและความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ จึงเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลสามารถผนวกหมู่บ้านเข้าโครงสร้างอำนาจรัฐบาล-อำนาจนิยมแห่งชาติได้ดังนี้คือ

หลังจากประกาศใช้หลักการทรูแมนเพื่อต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในระดับโลกในปี 2490 และต่อมาในปี 2492 ยังได้ประกาศปิดล้อมจีนหลังจากพรรคคอมมิวนิสต์เข้ายึดครองจีนแผ่นดินใหญ่แล้ว สหรัฐอเมริกาก็ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือไทยในด้านเกษตรกรรม สาธารณสุข และการคมนาคมตั้งแต่โครงการพัฒนาการปลูกข้าว และพืชเศรษฐกิจ การชลประทาน การประมง การควบคุมโรคมาลาเรีย การขยายระบบงานโรงพยาบาล การคมนาคมขนส่ง และการพลังงาน รวมถึงการบริหารการศึกษา (มัสแคต, 2539:91)

การที่สหรัฐฯเลือกให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในฐานะผู้ร่วมต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในเอเชีย รวมถึงพยายามพัฒนาทุนนิยมไทยภายใต้ระเบียบการแบ่งงานระหว่างประเทศแบบใหม่นั้น เนื่องจากประเทศไทยมีความสำคัญในสายตาของสหรัฐอเมริกาหลายประการคือ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2533 : 167-172)

1. ไทยเป็นแหล่งสินค้าออกทางเกษตรที่สำคัญได้แก่ ข้าว ยางพารา ติบูก
2. ไทยเป็นตลาดการค้า และตลาดแรงงานราคาถูก
3. ไทยจะเป็นตัวแบบโชว์ความสำเร็จของการพัฒนาไปแนวทางทุนนิยมได้เป็นอย่างดี

4. ไทยเหมาะสมสำหรับการตั้งฐานทัพ และเป็นจุดเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมระหว่างภาคพื้นทวีป และเกาะน้อยใหญ่ในแถบนั้น
5. ไทยกับสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์อันดีตั้งแต่การช่วยจัดตั้งขบวนการเสรีไทย และมีบทบาทช่วยปกป้องไทยมิให้อยู่ในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม

สภาพการณ์คมนาคมและขนส่งของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นอกจากภาคกลางที่มีระบบขนส่งทางน้ำอย่างดีแล้ว การขนส่งทางรถไฟที่เชื่อมกรุงเทพฯ กับหัวเมืองในภาคต่างๆ ได้รับความเสียหายอย่างมากจากการทิ้งระเบิดในช่วงสงคราม นอกจากนี้ทางหลวงแผ่นดินที่เป็นทางเสริมการขนส่งทางรถไฟที่มีอยู่ซึ่งมีจำนวนระยะทางทั่วประเทศ 845 กิโลเมตรนั้นก็อยู่ในสภาพใช้การเกือบไม่ได้ (มัสแคต, 2536 : 118-119)

ดังนั้นในช่วงแรกรัฐบาลไทยจึงมุ่งฟื้นฟูสภาพการคมนาคมและขนส่งให้กลับคืนสู่สภาพเดิมมากที่สุด พร้อมทั้งสานต่อแผนหลัก 18 ปี (พ.ศ.2476-2496) ที่มีเป้าหมายสร้างทางหลวงเชื่อมทุกจังหวัด (อุทัย ภัทรสุข, 2539 : 177) ในการดำเนินงานตามแผนแม่บทนี้ สหรัฐอเมริกาโดยผ่าน USOM เริ่มให้ความช่วยเหลือรัฐไทยในการพัฒนาทางหลวงแผ่นดินระหว่างปี 2494 ถึงปี 2497 ในขณะที่เดียวกับรัฐบาลไทยก็ได้ลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยมีถนนเป็นหลักมากขึ้น เช่น ในปี 2496 รัฐลงทุนเป็นจำนวนร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายของรัฐทั้งหมด เมื่อเปรียบเทียบกับ ร้อยละ 13 ในระหว่างปี 2472-2482 (สมภพ มานะรังสรรค์, 2534-2532 : 102-103)

ความร่วมมือระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในการสร้างถนนมิตรภาพสายแรกในปี 2498 เป็นจุดเริ่มของถนนยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ และทำให้สหรัฐเข้ามามีบทบาทในประเทศไทยอย่างจริงจังดังจะเห็นได้จากเงินช่วยเหลือของสหรัฐเกือบครึ่งหนึ่งของทั้งหมดระหว่างปี 2497-2503 ถูกนำมาใช้เพื่อการคมนาคมขนส่ง (เล่มเดียวกัน : 119-120)

จากบทบาทของสหรัฐอเมริกาในฐานะเป็นผู้วางรากฐานให้แก่การพัฒนาทางหลวงเพื่อการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ในช่วงปี 2498-2508 ทำให้รัฐบาลไทยสามารถขยายถนนทางหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหันไปกู้เงินจากธนาคารโลกถึง 223 ล้านดอลลาร์สหรัฐช่วงระหว่างปี 1963-1978 ดังนั้นในปี 2527 ประเทศไทยจึงสามารถมีถนนระหว่างเมืองที่ใช้ได้ตลอดปีเกือบทั้งหมดเป็นระยะทางทั้งสิ้น 48,000

กิโลเมตร และอีก 100,000 กิโลเมตรเป็นถนนลูกรัง และถนนดินระหว่างเมืองกับหมู่บ้าน (มัสแคต, 2536 : 120, 127-128)

2.2.1 การขยายตัวกลไกของรัฐด้านการศึกษา

การขยายกลไกรัฐด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่มีมาตั้งแต่ช่วงปฏิรูปการปกครองจนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง ยังไม่สามารถครอบคลุมไปทั่วประเทศได้ กล่าวคือในปี 2493 มีจำนวนเด็กเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เพียงร้อยละ 59 และจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 13 เท่านั้น (มัสแคต, 2536 : 141)

การบังคับใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาโดยไม่มีห้องที่ผอมผันในปี พ.ศ. 2495 รวมถึงความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาโดย USOM และ UNESCO (มัสแคต, 2536 : 141-142) ทำให้โรงเรียนประชาบาลขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็น 22,483 โรงเรียนในปี 2503 เปรียบเทียบกับปี 2478 ซึ่งมีเพียง 8,252 โรงเรียน (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2534:16)

ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นนอกจากจะเป็นการสนับสนุนการขยายตัวของรัฐชาติแล้ว สหรัฐยังได้เสนอให้ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทุนนิยมไทยด้วย (มัสแคต : 149) ข้อเสนอดังกล่าวได้ปรากฏผลออกมาในรูปพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2505 ที่ให้มีการขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็น 7 ปี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2521 : 8-10) และมาลดเหลือ 6 ปี ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2521

ในที่สุด การศึกษาระดับมัธยมศึกษาได้ขยายไปทั่วประเทศ กล่าวคือ พบว่าในปี 2524 มีเด็ก 7-12 ปี เข้าเรียนคิดเป็นร้อยละ 97 และมีผู้รู้หนังสือถึงประมาณร้อยละ 85 เมื่อเทียบกับปี 2493 ซึ่งมีเพียงร้อยละ 33 (มัสแคต, 2536 : 153) นอกจากนี้โรงเรียนประชาบาลก็ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็น 31, 535 โรงเรียนทั่วประเทศในปี 2530 ด้วย(ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2534:10)

การที่โรงเรียนเข้าทำหน้าที่แทนสถาบันครอบครัวและวัดในหมู่บ้านโดยการใช้อำนาจการปกครองบังคับด้านการศึกษาเบื้องต้นตามที่กล่าวข้างต้น ได้ส่งผลให้เกิดเงื่อนไขทางสังคมในการจำกัดขนาดครอบครัวชาวบ้านคือ

โรงเรียนมีผลต่อการสร้างเงื่อนไขในการจำกัดขนาดครอบครัวโดยตรงจากการที่เด็กต้องเรียนเป็นเวลาอย่างน้อย 4-6 ปี ทำให้เด็กซึ่งเคยมีบทบาทเป็นแรงงานของครอบครัวในการช่วยทำนาและงานบ้านต้องมีบทบาทลดลง ในขณะที่เดียวกันพ่อแม่จะต้องเสียเงินเพิ่มขึ้นจากการเข้าเรียนของเด็กๆ เช่น ค่าชุดนักเรียน, ค่าอุปกรณ์การเรียน ถึงแม้จะเป็นการศึกษาที่รัฐจัดฟรีก็ตาม นอกจากนี้ในกรณีส่งเรียนให้สูงกว่าภาคบังคับนอกหมู่บ้านพ่อแม่ก็จะเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นอีก (Lauro, 1979 : 107-110)

ในกรณีของชานาทั่วไป ลูกที่เรียนจบภาคบังคับแล้วมักจะไม่น่ากลับไปทำงานในนา แต่จะออกไปทำงานทำในเมืองในฐานะแรงงานรับจ้าง เพราะถ้าทำงานอยู่ในหมู่บ้านในภาวะต้องพึ่งเงินตรา ย่อมจะทำให้พ่อแม่เสียเงินมากขึ้น แต่ถ้าไปทำงานในเมืองก็อาจช่วยส่งเงินกลับมาให้พ่อแม่ได้ ดังนั้นในช่วงแรกพ่อแม่จะลังเลใจในการจำกัดขนาดครอบครัว เพราะคำนวณระหว่างค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูลูกกับการหาเงินจากการทำงานในวัยรุ่น แต่เมื่อมาพิจารณาว่าการที่ลูกในช่วงวัยรุ่นจะช่วยหาเงินในระยะยาวจนแก่เฒ่าจะเป็นไปได้ยากเพราะยังงี้ก็ต้องแต่งงานและเลี้ยงดูครอบครัวตัวเองเป็นหลัก ดังนั้นจึงเริ่มตระหนักถึงคุณค่าการมีลูกน้อยคนมากขึ้น (ibid)

ดังนั้นโรงเรียนจึงเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยสร้างกระบวนการเปลี่ยนคุณค่าของบุตรจากการมองว่าบุตรเป็นสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจมามองว่าบุตรเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากขึ้น

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในหมู่บ้านตามภาคต่างๆสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของโรงเรียนที่มีต่อเด็กในครอบครัวระหว่างคนรุ่นที่มีลูกมากตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป กับคนรุ่นที่มีลูกน้อยตั้งแต่ 4 คนลงมาที่มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดคือ

ในคนรุ่นที่มีลูกมากจะมองว่าลูกมีบทบาทช่วยพ่อแม่ทำนาและทำงานในครอบครัว (สัมภาษณ์ แก้ว คันตะโย, ชาวบ้านปาง จังหวัดเชียงใหม่, 29 พฤศจิกายน 2539 ; สัมภาษณ์ มะฆะ เจะมามะ, ชาวบ้านปูยุด จังหวัดปัตตานี, 8 เมษายน 2540 ; สัมภาษณ์ มณฑา บุคตาเลิศ, ชาวบ้านหัวไม้ซุง จังหวัดสุพรรณบุรี, 17 เมษายน 2540 ; สัมภาษณ์ ยลมา พุทธิไสย, อดีตผู้ใหญ่บ้านโคกสะอาด จังหวัดสกลนคร, 12 ธันวาคม 2539)

แต่คนในรุ่นที่มีลูกน้อยจะตอบเป็นเสียงเดียวกันว่า บทบาทของเด็กในสมัยนี้คือ "เรียนอย่างเดียว" (สัมภาษณ์ ชื่นชม โภษาแสง, ชาวบ้านอุ้มจาน, 6 พฤศจิกายน

2539 ; สัมภาษณ์โชติรัตน์ คำปุย, ชาวบ้านมาบปลาเค้า, 21 ธันวาคม 2539 ; สัมภาษณ์วิธวัลย์ ชันชนะ, ชาวบ้านปง, 26 ธันวาคม 2539 ; สัมภาษณ์มณี ภูมิศรี, ชาวบ้านหัวไม้ซุง, 17 เมษายน 2540 ; สัมภาษณ์มนฤดี สีตะ, ชาวบ้านปยุต, 9 เมษายน 2540)

ในกรณีชาวบ้านที่มีอันจะกิน ภาระทางเศรษฐกิจของการมีลูกมากจะนำไปสู่การลงทุนทางการศึกษาของลูกทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษาเพิ่มขึ้นในระดับที่สูงกว่าภาคบังคับ ดังนั้นจึงต้องการมีครอบครัวขนาดเล็กเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากคำพูดของชาวบ้านในภาคต่างๆ ดังนี้ (จอห์น โนเดล, อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รงค์ และนิพนธ์ เทพวัล, 2530 : 128)

“เพราะสมัยนี้ของแพงแล้วก็อยากให้ลูกเรียนสูงๆ ถ้าลูกหลายคนคงส่งเรียนไม่ไหว ถ้าคนสองคนก็พอจะส่งให้เรียนได้ เพราะสมัยนี้การศึกษาต้องมาก่อน” (หญิงชาวไทยมุสลิมภาคใต้)

“มีคนเดียว สองคนจะได้ส่งลูกได้ ถ้ามีหลายคนก็มีภาระมาก” (หญิงชาวภาคเหนือ)

“มันเกี่ยวกับการเรียนครับ ถ้าจะเอาลูกมากหรือลูกน้อยในทุกวันนี้ สองสามคนก็พอส่งให้เรียนได้ ถ้าเป็นสิบไม่ไหวครับ ลำบากโหด” (ชาวสูงอายุภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

ผลทางอ้อมของโรงเรียนที่มีต่อการสร้างเงื่อนไขของการจำกัดขนาดครอบครัวได้แก่ การจัดการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่เริ่มแรกนั้นมีเป้าหมายเพื่อให้ชาวบ้านมีความจงรักภักดี และพร้อมที่จะรับใช้รัฐ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2532 : 142) ดังนั้นจึงเป็นการสร้างเงื่อนไขเบื้องต้นให้ชาวบ้านยอมรับโครงการวางแผนครอบครัวของรัฐที่จะลงสู่หมู่บ้านในเวลาต่อมาได้ง่ายขึ้น แต่ในบางท้องที่จะพบผลที่เกิดขึ้นในทางตรงข้ามคือ จะพบว่าในจังหวัดมุสลิมภาคใต้มีการยอมรับโครงการวางแผนครอบครัวของรัฐน้อยกว่าภาคอื่นๆ ที่เป็นเช่นนี้ก็เกิดมาจากกระบวนการขยายกลไกของรัฐด้านการศึกษาเช่นเดียวกันคือ เนื่องมาจากการจัดการศึกษาภาคบังคับยังไม่มีประสิทธิภาพในการที่จะกลมกลืนกลุ่มมาเลย์มุสลิมให้มีความจงรักภักดีต่อรัฐไทยได้คตินัก (Chavivun Prachuabmoh, 1980 : 89-93)

กลไกด้านการศึกษาจึงเป็นกลไกของรัฐกลไกแรกที่สามารถแทรกตัวเข้าในวิถีชีวิตของหมู่บ้านได้ และเป็นฐานปฏิบัติการของรัฐราชการในหมู่บ้านช่วงแรกๆ การสังเกตการณ์ทางมานุษยวิทยาจะให้ภาพนี้ได้เป็นอย่างดีว่า

“ข้าราชการได้ไปเยี่ยมเยียนและเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของหมู่บ้านเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ นอกเหนือจากการประชุมประจำเดือนของกำนันและครูใหญ่ที่อำเภอ และตำบล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐยังออกเยี่ยมเยียนหมู่บ้านเกี่ยวกับโครงการพัฒนาชุมชนบ่อยครั้งขึ้น จุดเน้นมักจะอยู่ที่โรงเรียน ซึ่งเจ้าหน้าที่ใช้เป็นช่องทางให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่หน่วยงานของราชการจะได้กำหนดไว้” (คลอสเนอร์ วิลเลียม, 2537 : 146)

2.2.2 การขยายตัวของกลไกรัฐด้านสาธารณสุข

การขยายตัวของกลไกรัฐด้านสาธารณสุขชุมชนต้องชะลอตัวจากการประสบกับสถานการณ์สงครามโลกครั้งที่สอง ถึงแม้จะเริ่มมีการตั้งโสตถสถานตามหัวเมืองในปี พ.ศ.2456 และสุขศาลาในปี 2475 โดยมีสุขศาลาชั้นหนึ่งในระดับอำเภอ 9 แห่ง และสุขศาลาชั้นสอง (สถานีอนามัยในปัจจุบัน) จำนวน 604 แห่ง (ไพจิตร ประบุตร, 2534 : 651-652)

ประสิทธิภาพของการแพทย์สมัยใหม่นั้นได้รับการยอมรับจากคนในเมืองหลวงมาตั้งแต่สมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและกระจายสู่คนในเมืองต่างจังหวัดช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (ยุทธนา สุขสมิตติ, 2534 : 325-333) ส่วนชาวบ้านในชนบทเริ่มยอมรับการแพทย์และสาธารณสุขสมัยใหม่ก็หลังสงครามโลกครั้งที่สองไปแล้ว โดยอาศัยการได้รับความรู้ด้านสุขศึกษาจากการเรียนในระบบโรงเรียน เช่น การเกิดโรคอหิวาตกโรค เป็นต้น (Lauro, 1980 : 215) แต่สิ่งที่ทำให้ชาวบ้านยอมรับมากก็คือการได้รับประสบการณ์เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการแพทย์สมัยใหม่ ในการจัดการกับโรคติดต่อ และโรคระบาดซึ่งได้แก่ โรคมาลาเรีย, อหิวาตกโรค, ไข้ทรพิษ และวัณโรค

โรคมาลาเรียเป็นโรคที่เกิดจากการบุกเบิกที่ดินในป่า (ไร่ป่า) ดังนั้นจึงพบว่ามีคนไทยถึงครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณที่มีโอกาสติดต่อโรคนีได้ง่าย ยิ่งไปกว่านั้นก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ในช่วง พ.ศ.2480-2483 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ได้เกณฑ์คนไปสร้างเมืองหลวงที่เพชรบูรณ์ ทำให้อัตราตายจากโรคมาลาเรียสูงขึ้นอยู่ระหว่าง 262-282 คน ต่อประชากรแสนคน และในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง อัตราตายยิ่งสูงขึ้นไปอีก เป็นตัวเลขถึง 268-304 คนต่อประชากรแสนคน แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาสนับสนุนการควบคุมโรคมาลาเรียโดยใช้การฉีดคิตี เมื่อ 2496 ปรากฏว่าในปีต่อมา จากการฉีดคิตี แก่ประชากรจำนวนหนึ่งในห้าของประเทศมีผลให้อัตราตายจากโรคมาลาเรียลดลงถึงครึ่งหนึ่ง และในปี 2502 อัตราตายได้ลดลงเหลือ 45 ต่อประชากรแสนคน เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขอัตราตาย 250 คนต่อประชากรแสนคน

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองจะเห็นได้ว่าอัตราตายจากโรคได้ลดลงมากทีเดียว (กระทรวงสาธารณสุข 2509 อ้างจาก ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2520 : 39 ; ยุทธนา สุขุมิตติ, 2534 : 340-341 ; มัสแคต, 2538 : 109-110)

อหิวาตกโรคเป็นโรคระบาดที่คร่าชีวิตคนไทยจำนวนมากในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ.2363, 2365, 2392, 2403, 2415, 2424, 2434, 2443, 2461-63, 2478-80, 2486 (คณะเวชศาสตร์เขตร้อน, 2525 อ้างจากสันทัด เสริมศรี, 2530 : 363) ในการระบาดช่วงปี 2485-2489 ซึ่งเป็นการระบาดในเขตต่างจังหวัดส่วนใหญ่ นั้น ได้เริ่มมีการฉีดวัคซีน และให้น้ำเกลือ หลังจากนั้นการตายจากอหิวาตกโรคก็ลดลงมาก (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2520 : 41-42) ดังนั้นจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าการแพทย์สมัยใหม่มีประสิทธิภาพในการลดอัตราตายได้ดีกว่าการใช้วิธีการแพทย์แผนโบราณที่อาศัยความเชื่อเรื่องผีแทนที่จะดูที่การติดเชื้อโรค

ไข้ทรพิษ เป็นโรคที่ระบาดที่คู่มากับอหิวาตกโรค ตั้งแต่ที่มีการรวบรวมสถิติ พ.ศ.2460 ถึง 2504 พบว่าประเทศไทยมีไข้ทรพิษเกิดขึ้นทุกปีโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2488-2489 เป็นการระบาดครั้งใหญ่ที่สุดมีผู้ป่วยถึง 628,000 คน และตาย 15,621 คน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการทำพันธ์หนองผีใช้ปลูกผีป้องกันไข้ทรพิษได้เองตั้งแต่ปี 2447 แต่ก็ไม่สามารถปลูกผีได้ทั่วถึงเพราะเก็บหนองผีได้ไม่นาน แต่หลังจากได้รับเครื่องผลิตผีหนองแห่งจากกองทุนสงเคราะห์เด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) และความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอนามัยโลก (WHO) ในปี 2502 แล้วทำให้ไทยสามารถผลิตผีหนองแห่งที่เก็บไว้ได้นานจนทำให้การปลูกผีเป็นไปอย่างทั่วถึง ดังนั้นตั้งแต่ปี 2506 เป็นต้นมา จึงไม่ปรากฏว่ามีไข้ทรพิษเกิดขึ้นในประเทศไทยอีกเลย (เรื่องเดียวกัน : 42-43 ; ยุทธนา สุขุมิตติ, 2534 : 340)

วัณโรคถือได้ว่าเป็นโรคประจำครอบครัวไทย คนไทยเป็นโรคนี้นักทุกปีตั้งแต่มีการบันทึกในปี 1938 และยังเป็นสาเหตุของการตายอันดับสองของประเทศด้วย ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมีการป้องกันและรักษาโรคนี้น้อยมาก จนกระทั่ง WHO และ UNICEF ได้ให้ความช่วยเหลือวัคซีนบีซีจี เอกเซอร์ยี่ฟิล์มเล็ก และยาต่างๆ ในปี 2494 หลังจากนั้นเริ่มฉีดวัคซีนแก่ประชากรในปี 2495 ทำให้อัตราตายด้วยวัณโรคระบบหายใจลดลงจาก 48 ต่อประชากรแสนคน ในปี พ.ศ. 2500 เหลือเพียง 14.3 ในปี พ.ศ.2522 (เรื่องเดียวกัน)

ประสิทธิภาพของการแพทย์และสาธารณสุขสมัยใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สองทำให้ชาวบ้านยอมรับการแพทย์และสาธารณสุขสมัยใหม่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบ

สุขภาพของหมู่บ้านซึ่งยังประกอบด้วยการใช้พิธีกรรมทางไสยศาสตร์และการใช้สมุนไพรที่มีอยู่เดิม (สุรเชษฐ เวชชพิทักษ์, 2533 : 239-241) แต่อิทธิพลของการแพทย์และสาธารณสุขสมัยใหม่มีมากขึ้นทุกที เนื่องจากการขยายกลไกรัฐด้านสาธารณสุขลงสู่หมู่บ้านดำเนินการได้กว้างขวางขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ

โรงพยาบาลประจำจังหวัดในปี 2493 มีเพียง 20 จังหวัด จากทั้งหมด 71 จังหวัด แต่ด้วยความช่วยเหลือของ USOM ในการจัดหาเครื่องมือส่วนใหญ่ ทำให้ไทยมีโรงพยาบาลครบทุกจังหวัดในปี พ.ศ.2498 (มัสแคต, 2536 : 115)

สถานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอ ซึ่งในปี 2475 มีเพียง 9 แห่งในรูปสุขศาลาชั้นหนึ่ง ได้ขยายตัวครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ 42.3 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) และเพิ่มเป็นร้อยละ 59.4 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 จนในปี 2528 ได้ขยายได้ถึงร้อยละ 86.9 (อุทธนา สุขสมิตติ, 2534 : 334-335)

ส่วนสถานบริการสาธารณสุขในระดับล่างสุดได้แก่สถานีอนามัยชั้น 2 ได้รับการขยายตัวมากกว่าระดับอำเภอโดยในปี 2475 มีสุขศาลาชั้นสองจำนวน 604 แห่งทั่วประเทศ แต่มาถึงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ปรากฏว่ามีสถานีครอบคลุมพื้นที่ระดับตำบลร้อยละ 14 ของพื้นที่ทั้งหมด ต่อมาได้ขยายเป็นร้อยละ 18.3, 42.9, 67.7 และ 97 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับ 1, 2, 3, 4 ตามลำดับ สถานบริการระดับตำบลได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดทั่วประเทศในปี พ.ศ.2528 โดยมีสถานีอนามัย 7,340 แห่ง ในจำนวนตำบลที่มีอยู่ 6,183 ตำบล (เรื่องเดียวกัน)

นอกจากนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 เป็นต้นมา รัฐบาลก็ยังได้ขยายโครงการสาธารณสุขมูลฐานเข้าในหมู่บ้านและจัดตั้งชาวบ้านให้เป็นอาสาสมัครช่วยงานรัฐในรูปแบบ ผสส. (ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข) และ อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน) ทำให้ครอบคลุมพื้นที่ถึงร้อยละ 45 ในปี 2529 (เรื่องเดียวกัน ; มะลิ ไทยเหนือ, 2534 : 585-589)

การขยายตัวของกลไกรัฐด้านสาธารณสุขมีผลต่อการสร้างเงื่อนไขในการจำกัดขนาดครอบครัวในหมู่บ้านจากการเพิ่มค่าใช้จ่ายของครอบครัวเกี่ยวกับสุขภาพในการเลี้ยงดูลูก ไม่ว่าจะเป็นค่าหมอ, โรงพยาบาล, หมอเถื่อน, ฉีดยา, หมอคลินิก หรือร้านขายยา การต้องจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพิ่มทำให้การมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้น ดังนั้นครอบครัวจึงต้องปรับตัวมาจำกัดขนาดครอบครัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ประสบการณ์ของชาวบ้านในหมู่บ้านภาคต่างๆ ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขในการจำกัดขนาดครอบครัวดังนี้

“ทุกอย่างต้องเสียเงิน ตั้งแต่ฝากครรภ์ ไปคลอดต้องเสียค่ารถ แม้ค่าบัตรสุขภาพ” (สัมภาษณ์ หนูวัน เมษา, ชาวบ้านแสนพัน จังหวัดสกลนคร, 5 พฤศจิกายน, 2539)

“สมัยก่อนหมอดាំแยแค่ 100-200 บาท แต่สมัยนี้ค่าทำคลอดหมื่นกว่าบาท ถ้าฝากก็สองหมื่นขึ้นไป” (สัมภาษณ์ แก้ว คันธะโย, หญิงสูงอายุบ้านปง จังหวัดเชียงใหม่, 29 พฤศจิกายน, 2539)

“อย่างลูกเจ็บไข้กี้ต้องเสียเงินไปหมด ค่าหยุกค่ายา ก็ต้องเสีย (หญิงสาวภาคกลาง)

“สมัยก่อนการเลี้ยงลูกไม่เคยพาไปหาหมอ ไม่ลำบากเหมือนปัจจุบัน สมัยก่อนมียาพื้นบ้าน ยาฝน รากไม้ แขน้ำอาบก็หายได้ (หญิงสูงอายุภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)” (อ้างจากจอห์น โนเดล, อภิชาติ จำรัสฤทธิ์วงศ์ และนิพนธ์ เทพวัลย์, 2530 : 126)

2.2.3 การขยายตัวของกลไกของรัฐด้านสินเชื่อ

ช่วง พ.ศ. 2490-2496 รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลย์สงครามได้เร่งรัดขยายสหกรณ์หาทุนเพื่อสนองนโยบายชาตินิยมในการให้สหกรณ์ทำการค้าแข่งขันกับพ่อค้าจีน แต่ผลการดำเนินนโยบายปรากฏว่าเป็นการขยายทางปริมาณมากกว่าคุณภาพ กล่าวคือ สหกรณ์ก็ยังคงอ่อนแอและพึ่งพิงเงินกู้จากรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงได้ทำให้สหกรณ์จำนวนมากต้องประสบกับการขาดทุนและล้มเลิกกิจการไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลจอมถนอม กิตติขจร พยายามปรับปรุงระบบสหกรณ์โดยการควบสหกรณ์หาทุนในอำเภอเดียวกันที่มีทั่วประเทศ ประมาณ 9,000 แห่ง ให้เป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอประมาณ 400 แห่ง แต่สหกรณ์การเกษตรก็ยังคงต้องพึ่งพิงเงินกู้การสนับสนุนของรัฐที่ส่วนใหญ่ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (สุรินทร์ชลประเสริฐ, 2533 : 203, 218, 234)

ภายใต้การควบคุมของรัฐโดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของอำเภอ (เทอร์ตัน, 2533 : 63) สหกรณ์การเกษตรต้องประสบกับปัญหาจากการที่เกษตรกรไม่สามารถชำระคืนสินเชื่อได้ตรงตามที่ตกลงไว้ เช่นในปี 2523 พบว่าอัตราชำระคืนสินเชื่อไม่ตรงตาม

กำหนดมีถึงร้อยละ 63.66 สาเหตุที่เกิดปัญหาเช่นนี้เนื่องจากเกษตรกรมักใช้สินเชื่อผิดประเภทโดยมิได้นำไปใช้ในการผลิต และเกษตรกรมักจะคิดว่าสินเชื่อที่ได้รับเป็นของรัฐบาลซึ่งไม่จำเป็นต้องชำระคืน (สันติภาพ จินดาแสง, 2534 : 282-283)

ดังนั้นสหกรณ์การเกษตรจึงมีสภาพไม่แตกต่างโดยพื้นฐานกับสหกรณ์หาทุนในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนัก คือ เป็นแหล่งเงินกู้ภายใต้การอุปถัมภ์ของรัฐ

ในอีกทางหนึ่งหลังจากความล้มเหลวของนโยบายการใช้สหกรณ์เพื่อแข่งขันกับพ่อค้าจีนแล้วรัฐบาล จอมพล ป. ยังได้พยายามสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มช่วยเหลือกันเองในรูปของกลุ่มเกษตรกรเมื่อปี พ.ศ.2498 แต่ในที่สุดกลุ่มเกษตรกรก็ต้องพึ่งพิงเงินทุนส่วนใหญ่จากรัฐ โดยอาศัยการกู้ยืมจากธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) หรือจากรัฐบาลโดยตรง อย่างไรก็ตามก็ตักกลุ่มเกษตรกรก็ไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพได้ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในปี 2522 จะพบว่ามีการรวมสมาชิกของกลุ่มเพียงร้อยละ 8.2 ของครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นชนชั้นนำของหมู่บ้านและมีสมาชิกได้รับสินเชื่อเฉลี่ยเพียง 1,534 บาท ต่อครัวเรือน (สันติภาพ จินดาแสง, 2534 : 279-280 ; เทอร์ตัน, 2533 : 64)

ความพยายามอีกครั้งหนึ่งของรัฐในการอุปถัมภ์สินเชื่อ และคุ้มครองเกษตรกรจากแหล่งสินเชื่อในระบบ เช่น จากพ่อค้าหรือนายทุนเงินกู้ ได้แก่ การจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในปี พ.ศ.2509 ธกส. เป็นกลไกของรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตเกษตรกรโดยตรง ดังจะเห็นได้จากการที่ ธกส. จะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรส่วนใหญ่โดยวิธีการให้กู้โดยตรง ที่เหลือเป็นการให้กู้ผ่านสหกรณ์การเกษตร และผ่านกลุ่มเกษตรกร เช่น ในปี พ.ศ.2524 การให้เงินกู้ทั้งสามวิธีแก่เกษตรกรคิดเป็นร้อยละ 75.1, 24.2 และ 0.7 ของเงินกู้ทั้งหมดตามลำดับ ดังนั้น ธกส. นับได้ว่าเป็นแหล่งสินเชื่อที่มีบทบาทต่อเกษตรกรในชนบทมากที่สุด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2513 ธกส. ได้ให้เงินกู้เป็นจำนวน 4.3 พันล้านบาทแก่ครอบครัวชาวนาประมาณ 1.2 ล้านครอบครัว จำนวนเงินกู้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 17.4 พันล้านบาทในปี พ.ศ.2528 โดยมีลูกค้าที่เป็นครอบครัวชาวนาถึง 2.3 ล้านครอบครัว หรือมากกว่าร้อยละ 40 ของครอบครัวเกษตรกรทั้งหมด (มัสแคต, 2536 : 107-108)

แต่ ธกส. ก็ต้องประสบปัญหาเช่นเดียวกับที่เกิดเมื่อตั้งสหกรณ์หาทุนในปี 2459 คือ ปัญหาที่เกษตรกรไม่สามารถชำระคืนสินเชื่อตรงตามกำหนด เช่นในปี พ.ศ. 2523 อัตราการชำระคืนสินเชื่อไม่ตรงกำหนดของสินเชื่อระยะสั้น ระยะปานกลางและ

ระยะยาวเท่ากับร้อยละ 30.5, 30.7 และ 10.70 ของมูลค่าสินค้าตามลำดับ สาเหตุหลักของปัญหาประการหนึ่ง ได้แก่ เกษตรกรมักจะคิดว่าสินเชื่อที่ได้รับจาก ธกส. เป็นการช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องชำระคืน (สันติภาพ จินดาแสง, 2534 : 284-287)

อย่างไรก็ดีความพยายามของรัฐในการแทรกตัวสถาบันเงินกู้ของรัฐและแหล่งเงินกู้ที่รัฐควบคุมอยู่ก็มีผลให้เกษตรกรหันมาพึ่งพาสถาบันการเงินในระบบมากขึ้น ในฐานะผู้ได้อุปถัมภ์ของรัฐ จากตารางที่ 3.3 จะพบว่าแหล่งเงินกู้ของเกษตรกรได้เปลี่ยนจากเงินกู้นอกระบบที่มีถึงร้อยละ 95 ในปี 2505/06 มาเป็นเงินกู้ในระบบที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของรัฐเกือบทั้งหมดในปี 2514/15 ถึงร้อยละ 36 ซึ่งจากเดิมมีการกู้เพียงร้อยละ 5 เท่านั้น

ตารางที่ 3.3 แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร (ร้อยละ)

	ปีการสำรวจ	
	2505/06	2514/15
แหล่งเงินกู้นอกระบบ		
• ญาติพี่น้อง	32.0	15.4
• เพื่อนบ้าน	15.0	18.7
• เจ้าของที่ดิน	8.0	2.2
• พ่อค้า	31.0	24.0
• อื่น ๆ	9.0	3.4
รวม	95.0	63.7
แหล่งเงินกู้ในระบบ	5.0	36.3
รวมทั้งหมด	100.0	100.0

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สถาบันเงินกู้ภายใต้การจัดตั้งและคุ้มครองของรัฐโดยเฉพาะ ธกส. ไม่ค่อยมีผลต่อการสร้างเงื่อนไขสำหรับการจำกัดขนาดครอบครัวโดยตรง แต่มีผลทางอ้อมคือเงินกู้ที่ชาวบ้านได้รับมักจะนำไปใช้ซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยจากเมืองทำให้ลัทธิบริโภคนิยมขยายตัวมากขึ้นในหมู่บ้าน และต้องตกอยู่ในวงจรหนี้ ดังนั้นชาวบ้านจึงต้องพึ่งพาเศรษฐกิจเงินตรามากขึ้น ทำให้การมีลูกเป็นภาระทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้น ดังรายละเอียดการวิเคราะห์ในหัวข้อระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนาที่จะนำเสนอต่อไป

2.2.4 การตั้งผู้นำหมู่บ้านเป็นคนของทางราชการ

ผู้นำของหมู่บ้านในอดีตเป็นกลุ่มผู้อาวุโสของระบบเครือญาติ และ/หรือ ผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับการดำรงชีวิตในหมู่บ้าน โดยผู้นำจะต้องได้รับการยอมรับจากคนในหมู่บ้านอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม เช่น ในทางภาคอีสานจะมี “เจ้าโคตร” เป็นผู้อาวุโส และมี “เจ้าบ้าน” เป็นปัญญาชนผู้ทรงภูมิรู้ในการปกครองลูกบ้านโดยมีกลุ่มอาวุโสคอยช่วยเหลือ ทางภาคเหนือมีผู้นำหลายคนแยกกันตามหน้าที่ได้แก่ “แก่บ้าน” มีบทบาทในด้านการปกครอง “แก่ฝ่าย” มีบทบาทในด้านการจัดการเหมืองฝาย และ “แก่วัด” มีบทบาทในการดูแลเรื่องศาสนา ในทางภาคกลางจะมีผู้นำเรียกว่า “นายบ้าน” ส่วนทางภาคใต้ผู้นำก็ยังตั้งอยู่บนฐานของระบบเครือญาติและเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา, 2537 : 40-47, 88, 153, 194)

ผู้นำของหมู่บ้านเหล่านี้จึงเป็นคนของหมู่บ้านโดยตรงและไม่ได้สถาปนาอำนาจของตนเองเหนือชาวบ้านมากนัก เพราะยังมีวิถีชีวิตไม่ต่างจากชาวบ้านอื่นที่ต้องอาศัยการร่วมมือช่วยเหลือกัน นอกจากนี้ผู้นำยังไม่สามารถใช้อำนาจของตนได้ตามอำเภอใจได้ด้วยเนื่องจากผู้นำคนอื่น ๆ ก็ได้รับความนิยมจากชาวบ้านด้วยกันทั้งสิ้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531, 48-49)

หลังปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ความพยายามของรัฐในการกำจัดอำนาจของเจ้า และขุนนางท้องถิ่นทำให้รัฐกรุงเทพฯ ต้องใช้วิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ รศ. 116 (พ.ศ.2400) และ พ.ศ.2457 ถึงแม้จะเป็นตำแหน่งที่ถูกกำหนดมาจากรัฐภายนอกแต่กำนันผู้ใหญ่บ้านในช่วงนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นตัวแทนของหมู่บ้านต่อหน้ารัฐ เนื่องจากชาวบ้านมักจะเลือกลูกหลานของตระกูลเครือญาติที่เป็นที่เคารพนับถือของชาวบ้านเป็นผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มอาวุโสที่เป็นผู้นำตามธรรมชาติของหมู่บ้าน การทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านถ้าไม่ไปปรึกษากลุ่มผู้อาวุโสก่อน (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา, 2537 : 88-89)

นอกจากนี้การดำรงชีวิตของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังต้องพึ่งพาชาวบ้านคนอื่น ๆ อยู่เพราะเงินรายได้ที่ได้รับจากราชการเพียงหนึ่งในสี่ของข้าราชการชั้นล่างสุด และกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นข้าราชการของรัฐแต่อย่างใด (เทอร์ตัน 2528:134) ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อภารกิจที่รัฐจะดึงกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มาเป็นคน

ของทางการได้แก่ การติดต่อระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและข้าราชการมีน้อยมาก เพราะขาดการคมนาคมที่ดีพอ

ถึงแม้ว่ารัฐพยายามที่จะตั้งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของทางราชการ โดยกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ทางราชการ คือ (เสนห์ จุ้ยโต, 2534 : 395-396, 404-405)

- 1) อำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา
- 3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร โดยการทำบัญชี และนำราษฎรไปเสียภาษี
- 4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทำบัญชีทะเบียนบ้าน
- 5) มีหน้าที่ในการประกาศนโยบายของรัฐแก่ชาวบ้าน และรายงานเหตุการณ์ต่อทางราชการ

แต่อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่รัฐเป็นผู้กำหนดดังกล่าวยังไม่ใช่อำนาจที่ชอบธรรมในสายตาของชาวบ้าน ดังนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงทำตามอำนาจหน้าที่ครบเท่าที่ไปไม่ไปขัดกับอำนาจและวิถีชีวิตของหมู่บ้าน เช่น ผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งในภาคเหนือส่งคดีร้ายแรงเพียงคดีเดียวให้ตำรวจในช่วงเวลา 30 ปี ของการอยู่ในตำแหน่ง และคดีดังกล่าวก็เป็นเรื่องของคนภายนอกพร้อมอาวุธครบมือเข้ามาขโมยควาย (เทอร์ตัน, 2528 : 142) แต่ในทางกลับกันผู้ใหญ่บ้านมักจะช่วยชาวบ้านเลี้ยงภาษีของรัฐโดยการไม่ระบุชื่อรายการต้องเสียภาษีหรือการทำบัญชีที่มีกลุ่มผู้ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีจำนวนมาก เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2529 : 123)

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านเริ่มเปลี่ยนแปลงจากเป็นคนของชาวบ้านมาเป็นคนของราชการมากขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยมีจุดเริ่มต้นจากการขยายตัวของการปลูกพืชเศรษฐกิจและการแพร่หลายของเศรษฐกิจเงินตราที่เปิดโอกาสให้กำนันผู้ใหญ่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างนายทุนกับชาวบ้านในการปลูกพืชเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงก่อรูปความสัมพันธ์อุปถัมภ์ ในโครงสร้างการตลาดระหว่างนายทุนกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับชาวบ้านในเวลาต่อมา (นิวัฒน์ ฉิมพาลี และวันชัย เจือบุญ, 2525 : 30-31)

ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอุปถัมภ์ดังกล่าว รวมทั้งประโยชน์ส่วนเกินที่ได้รับจากการค้าขาย, การให้เช่าที่ดิน, การให้เงินกู้ และการจ้างแรงงาน ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะร่ำรวยขึ้น จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพาชาวบ้านคนอื่น ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ

ควบคู่ไปกับสถานการณ์ที่เศรษฐกิจเงินตราที่มีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ นั้น การขยายตัวของรัฐราชการลงสู่หมู่บ้านในรูปแบบของโครงการต่างๆ ที่มีมากขึ้นก็นำซึ่งผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น เงินเดือน, ค่าธรรมเนียม, เบี้ยเลี้ยง, เบี้ยประชุม, เงินอุดหนุน, ที่ดินจัดสรรของรัฐ, การขยายผลผลิตในราคาประกัน, เงินงบประมาณของโครงการพัฒนา, ประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหมู่บ้าน และได้รับอภิสิทธิ์ในบริการของรัฐ เป็นต้น (เทอร์ตัน, 2533 : 51-53) ผลประโยชน์เหล่านี้เป็นปัจจัยก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในโครงสร้างของระบบราชการระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับข้าราชการ ดังนั้นทางราชการจึงสามารถดึงกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นคนของทางการได้ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของชุมชนที่มีพื้นฐานเดิมอยู่ที่กลุ่มผู้อาวุโส มาเป็นกลุ่มชนชั้นนำใหม่ของหมู่บ้านที่มีฐานะอยู่ที่ระบบราชการและโครงสร้างการตลาด ความขัดแย้งระหว่างพลังทางเศรษฐกิจการเมืองภายนอกที่มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำ และพลังทางวัฒนธรรมของชุมชนที่มีกลุ่มผู้อาวุโสเป็นผู้นำยังคงเป็นความขัดแย้งที่ยังดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

แนวโน้มที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของทางราชการมากขึ้น สร้างเงื่อนไขในการจำกัดขนาดครอบครัว เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้สนับสนุนการขยายตัวของรัฐราชการเข้ามามีอิทธิพลและแทนที่สถาบันเดิมของหมู่บ้านมากขึ้น นอกจากนี้ในภายหลังกำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นผู้สนับสนุนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวปฏิบัติในหมู่บ้านตามสายการบังคับบัญชาของระบบราชการที่มีกำหนดมาจากส่วนกลางจนประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ-อำนาจนิยม มีผลต่อการสร้างเงื่อนไขในการจำกัดขนาดครอบครัว โดยการใช้นโยบายที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ ขยายตัวเข้าไปปกครองหมู่บ้าน จนทำให้สถาบันเดิมของหมู่บ้านถูกกัดกร่อนและแทนที่โดยสถาบันของรัฐราชการ รัฐราชการพยายามขยายตัวเข้าไปปรับเปลี่ยนโดยสร้างอำนาจชุมชนให้อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ-อำนาจนิยม แต่หมู่บ้านมีพลังของชุมชน ทำให้กลไกการปกครองของรัฐไม่อาจเป็นหัวทอกในการแทรกตัวได้ ดังนั้นจึงต้องใช้กลไกด้านอุดมการณ์ (โรงเรียน) เป็นหัวทอก และเสริมด้วยกลไกด้านบริการสังคม

(สาธารณสุข) รวมถึงด้านเศรษฐกิจ (สถาบันให้เงินกู้) จนในที่สุดได้ใช้ระบบอุปถัมภ์ คึงกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นคนของทางการ

การแทรกตัวของกลไกรัฐด้านต่างๆ และการปรับโครงสร้างอำนาจชุมชนดังกล่าวเป็นตัวสร้างเงื่อนไขในการจำกัดขนาดครอบครัว แต่ปัจจัยเชิงโครงสร้างอำนาจรัฐราชการจะมีผลในการสร้างเงื่อนไขในการจำกัดขนาดครอบครัวได้นั้นจะต้องประสานกับปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้แก่ การขยายตัวของระบบทุนนิยมที่เข้ามาพัฒนาเศรษฐกิจเงินตราจนทำให้การมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจของชาวบ้านและเกิดความ ต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว

3. บริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ : ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม

หน่ออ่อนของระบบทุนนิยม หรือวิธีการผลิตทุนนิยมของไทย มีการพัฒนามา ตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์ จนเริ่มสถาปนาเป็นวิธีการผลิตในเมืองช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง 2475 และในที่สุดสามารถขยายตัวสู่หมู่บ้านตั้งแต่ยุคแห่งการพัฒนาเป็นต้นมา การขยายตัวของวิธีการผลิตทุนนิยมลงสู่หมู่บ้านเป็นการผนวกการผลิตของชาวบ้านราย ย่อยให้อยู่ภายในวงจรรของทุนเพื่อดึงส่วนเกินจากชนบทนำมาใช้สำหรับการพัฒนา หัตถอุตสาหกรรมในเมืองตามกระบวนการที่เรียกว่าการสะสมทุนเบื้องต้น

การขยายตัวของทุนนิยมสู่หมู่บ้านมีผลต่อการสร้างเงื่อนไขการจำกัดขนาด ครอบครัว เนื่องจากระบบทุนนิยมได้เข้าไปพัฒนาความสัมพันธ์เชิงสินค้าอันได้แก่ การ ผลิตเพื่อตลาดและการจับจ่ายซื้อสินค้าจากตลาดมากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจเงินตราแพร่ หลายมากขึ้น ดังนั้นชีวิตของชาวบ้านจึงขึ้นอยู่กับเงินตรามากขึ้น ในขณะที่เดียวกันความ สัมพันธ์ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันภายใต้ระบบเครือญาติ ก็ถูกกัดกร่อนความสำคัญลง ไป ผลก็คือทำให้การมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวเป็น เงื่อนไขให้เกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว ดังนั้นชาวบ้านจึงปรับตัวจำกัด ขนาดครอบครัวด้วยวิธีการคุมกำเนิดจากการนำโครงการวางแผนครอบครัวมาปฏิบัติใน ระดับหมู่บ้าน จนทำให้โครงการประสบความสำเร็จ

3.1 การขยายตัวของระบบทุนนิยมก่อนยุคแห่งการพัฒนา

การผลิตแบบทุนนิยมช่วงต้นรัตนโกสินทร์เป็นรูปแบบการผลิตที่กลุ่มเจ้า, ขุนนาง และคนจีนเป็นนายทุนโดยอาศัยแรงงานจีนอพยพเป็นหลักโดยยังคงเป็นรูปแบบ การผลิตที่อยู่ภายใต้โครงสร้างแบบศักดินาเดิม การผลิตดังกล่าวเป็นส่วนเสริมของระบบ

ไพร่เนื่องจากรัฐกรุงเทพฯต้องการหารายได้ที่เป็นตัวเงินจากการเก็บภาษีส่งออก
อุตสาหกรรมที่สำคัญในยุคนี้ได้แก่ อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย, อุตสาหกรรมต่อเรือ
และอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ดีบุกและเหล็ก การผลิตแบบทุนนิยมในช่วงนี้ไม่สามารถ
พัฒนาขึ้นเป็นวิธีการผลิตของระบบเศรษฐกิจได้ เนื่องจากในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น
นายทุนยังมีจำนวนน้อยซึ่งจำกัดตัวอยู่เฉพาะภายในกลุ่มชนชั้นนำและส่วนใหญ่เป็นคน
จีน, ยังไม่มีการปลดปล่อยไพร่ให้เป็นแรงงานเสรี ยกเว้นเพียงแต่ปรับระบบไพร่ในแง่การ
ลดเวลาการเข้าเวรให้น้อยลงหรือให้ใช้เงินทดแทนการเกณฑ์แรงงาน นอกจากนี้ปริมาณ
เงินตราหมุนเวียนในระบบยังมีน้อยเกินไปทำให้ไปจำกัดการขยายตัวของเศรษฐกิจเงินตรา
(นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527 : 112-123, 158-171; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2533 :
82-91)

ดังนั้นการผลิตแบบทุนนิยมในยุคนี้จึงยังไม่มีผลต่อวิถีชีวิตในชนบท เนื่องจาก
เป็นการผลิตที่มุ่งสนับสนุนการค้าส่งออกมากกว่า และแรงงานที่ใช้ในการผลิตก็เป็นแรง
งานเงินอพยพเป็นสำคัญ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527 : 120)

3.1.1 ความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมืองหลวง

การผลิตแบบทุนนิยมหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง จนถึง การเปลี่ยนแปลง
การปกครอง 2475 เป็นผลมาจากการผนวกเศรษฐกิจไทยเข้าในวงจรของทุนนิยมโลกใน
ช่วงเวลาที่สอดคล้องกับพื้นฐานภายในประเทศที่มีการเกษตรเพื่อการค้าส่งออกฝ้าย,
พริกไทย, ยาสูบตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ (เรื่องเดียวกัน : 70-7) ดังนั้นจึงมีผลให้
เศรษฐกิจไทยกลายเป็นผู้ส่งออกสินค้าขั้นปฐม (ข้าว, ไม้สัก, ดีบุก, ยางพารา) และนำเข้า
สินค้าสำเร็จรูปจากตะวันตกที่มีต้นทุนต่ำ คุณภาพดี และเสียภาษีศุลกากรเพียงร้อยละ
สามภายใต้โครงสร้างการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศแบบอาณานิคม (สุธี ประศาสน์
เศรษฐ์, 2534 : 529-533)

อุตสาหกรรมที่สำคัญในช่วงนี้จึงเป็นอุตสาหกรรมที่มุ่งตอบสนองต่อ
เศรษฐกิจการส่งออกสินค้าขั้นปฐมดังกล่าว ได้แก่ อุตสาหกรรมโรงสี อุตสาหกรรม
โรงเลื่อย และอุตสาหกรรมเหมืองแร่ (กาญจณี ละอองศรี, 2533 : 160-162) ส่วน
อุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิมในช่วงรัตนโกสินทร์อันได้แก่ อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และ
อุตสาหกรรมต่อเรือนั้นต้องตกต่ำลงมาจนต้องล่มสลายไปเนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับ
สินค้าและเทคโนโลยีจากตะวันตกได้ (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2533 : 87, 91) การ
ผลิตแบบทุนนิยมในอุตสาหกรรมหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงพบว่าเป็นความสัมพันธ์ทาง
ชนชั้นระหว่างทุนหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ นายทุนยุโรป นายทุนจีน และนายทุนของกลุ่ม

ศักดิ์นา (กลุ่มเจ้า, ชุนนาง และข้าราชการระดับสูง) กับแรงงานจีนอพยพในฐานะกรรมกร (Akira Suehiro, 1989: 42-98)

การผลิตเชิงทุนนิยมในช่วงนี้จึงยังคงเป็นเพียงส่วนเสริมของการผลิตสินค้าขั้นปฐมเพื่อการส่งออก ถึงแม้มีความพยายามจะพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในช่วงทศวรรษ 2460 ได้แก่ การทำโรงงานปูนซีเมนต์ โรงงานน้ำอัดลม โรงงานสบู่ โรงงานบุหรี โรงงานฟอกหนัง แต่ก็มีข้อจำกัดในการพัฒนาทุนนิยม ยกเว้นก็เฉพาะกิจการปูนซีเมนต์ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเงื่อนไขการเก็บภาษีศุลกากรตามสนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้ไม่สามารถคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศได้, ตลาดภายในก็ยังเล็กเกินไป และการขาดแคลนแหล่งเงิน ผู้ประกอบการ และแรงงานที่มีความชำนาญรวมถึงพลังงานด้วย (ชูศรี มณีพฤษ์, 2533 : 207-208)

อย่างไรก็ดีในกลางทศวรรษ 2463 พบว่ายังมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมโรงไฟฟ้าของเอกชนสู่เมืองในต่างจังหวัดได้แก่การเกิดขึ้นของโรงงานฟอกหนัง โรงงานน้ำอัดลม และโรงน้ำแข็งในจังหวัดใหญ่ๆ เช่น อุดรฯ, ลำปาง, เพชรบุรี, เชียงใหม่, สงขลา และ นครสวรรค์ เป็นต้น (Hewison, 1986 : 8)

กล่าวโดยสรุปแล้วในช่วงปี พ.ศ. 2453-2475 ถึงแม้จะมีข้อจำกัดในการพัฒนาทุนนิยม แต่ก็ยังมีการขยายตัวของระบบทุนนิยมได้ในระดับหนึ่งคือ การสร้างอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าประเภทไม้ขีดไฟ, บุหรี, แบตเตอรี่, กระดาษ, สบู่, ผ้า, กระเบื้องมุงหลังคา นอกจากนี้ยังเริ่มมีการส่งออกปูนซีเมนต์ และมีการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัดมากขึ้น (ibid : 17)

แต่โดยภาพรวมแล้วการผลิตทุนนิยมในประเทศช่วงนี้จึงยังไม่ค่อยมีผลอะไรต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านในชนบท แต่เป็นระบบทุนนิยมโลกที่ควบคุมสินค้านำเข้าและส่งออกของไทยต่างหากมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านในภาคกลางและคนในเมืองหลวงบางส่วน กล่าวคือ

ความต้องการของตลาดโลกภายใต้โครงสร้างการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศแบบอาณานิคมทำให้ไทยต้องปรับเศรษฐกิจจากการผลิตสินค้าเกษตรที่หลากหลายมาเป็นการผลิตข้าวเพื่อการค้าส่งออกโดยการสนับสนุนของรัฐไทยในการปลดปล่อยพันธนาการของระบบไพร่ การปลดปล่อยระบบไพร่ของรัฐไทยเป็นกระบวนการที่เริ่มมีมาตั้งแต่การเลิกทาสในปี พ.ศ. 2417 จนถึงพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร

พ.ศ.2448 และมีผลให้ชาวบ้านกลายเป็นชาวนาเสรีที่ยังผูกพันอยู่กับวิถีชีวิตของหมู่บ้าน

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ การประกาศกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยในปี 2404 รัฐออกพระราชบัญญัติว่า หากรัฐต้องการที่ดินที่มีผู้ครอบครองก็จะมีกรจ่ายเงินทดแทนให้ ต่อมาในปี 2444 รัฐยังได้ออกพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นการแสดงว่ารัฐยอมรับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือที่ดินในทางกฎหมายซึ่งแต่เดิมถือเป็นของพระมหากษัตริย์ที่ประชาชนมีสิทธิ์เพียงครอบครองเพื่อทำมาหากินเท่านั้น (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2523 : 68-69; จามะรี พิทักษ์วงศ์, 2527 : 10-14 ; Chaiyan Rajachagool, 1994:67-69)

แต่การมีโฉนดที่ดินที่เป็นเอกสารสิทธิ์ที่สมบูรณ์ในกลุ่มของชาวนาบุกเบิกจะต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน ได้แก่

- 1) ใบเหยียบย่ำ (สค.1) ซึ่งแสดงการเป็นผู้จับจองใช้ทำประโยชน์
- 2) ใบจองเป็นหลักฐานชั่วคราวแสดงถึงสิทธิ์ของผู้เข้าไปจับจองในขอบเขตจำกัด และ
- 3) ใบ นส.3 เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ค่อนข้างมั่นคงกว่าหลักฐานสองอย่างแรก (วิทยากร เชียงกุล, 2526 : 97)

ดังนั้นการมีกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ในที่ดินของชาวนาจึงเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ตั้งแต่สมัยนี้มาจนถึงปัจจุบัน

การสนับสนุนของรัฐในการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวก่อให้เกิดการผลิต 2 รูปแบบหลังการยกเลิกระบบไพร่ คือ ระบบเจ้าที่ดินและผู้เช่า (landlord-tenant) ระบบเจ้าที่ดินเกิดจากการที่เจ้านายและขุนนางได้เข้าไปจับจองที่ดินแปลงใหญ่เป็นกรรมสิทธิ์และการขาดคลองหรือใช้อำนาจยึดที่โดยขับไล่ชาวบ้านออกไป ระบบเจ้าที่ดินจะเกิดในภาคกลางโดยเฉพาะเขตรังสิต, ภาคเหนือ และภาคใต้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2523 : 69, 97, 103)

การผลิตอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นการผลิตของชาวนาส่วนใหญ่ก็คือ การผลิตสินค้าของชาวนายรายย่อย (simple commodity production) เนื่องจากชาวนาไทยส่วนใหญ่อยู่ไกลจากศูนย์กลางของรัฐ จึงไม่ถูกควบคุมโดยรัฐและเจ้าที่ดินหลังจากเลิกระบบ

ไพร่จึงได้กลายเป็นชาวนาอิสระที่มีความผูกพันกับวิถีชีวิตของหมู่บ้าน ชาวนาเหล่านี้ประกอบด้วยชาวนาที่เป็นชุมชนล่าสัตว์และหาของป่า ชาวนาที่จ่ายค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานมาก่อน ชาวนาที่เสี่ยงการเกณฑ์แรงงานและหนีอำนาจรัฐไปเข้าป่า ชาวนาเสรีหลังเลิกระบบไพร่รวมถึงลูกหลานของจีนอพยพและเชลยศึกด้วย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสเบเคอร์, 2539 : 11-22, 369-370, 669)

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ชาวนาในภาคกลางจึงเริ่มทำการผลิตเพื่อตลาดมากขึ้น โดยการผลิตเพื่อตลาดอย่างจริงจังจะดำเนินการเฉพาะในเขตโครงการรังสิต และเขตทุ่งราบริมฝั่งเจ้าพระยาจากอยุธยาถึงปากอ่าว แต่ชาวนาที่เหลือส่วนใหญ่ยังมุ่งผลิตข้าวเพื่อยังชีพเป็นหลักและขายข้าวส่วนเกินจากการบริโภคเพื่อเสียภาษีค่านาเป็นตัวเงินที่ถูกรวบรวมจากรัฐในอัตราภาษีสูงขึ้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531 : 53-55) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบทุนนิยมโลกจึงไม่ค่อยมีผลต่อวิถีชีวิตของหมู่บ้านโดยส่วนรวมเท่าใดนัก แม้แต่ในภาคกลางก็ตาม

การผลิตข้าวเพื่อตลาดที่มากขึ้นในช่วงนี้เกิดขึ้นในภาคกลางก่อนภาคอื่น เนื่องจากภาคกลางมีพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกและมีเส้นทางคมนาคมทางน้ำที่ขนข้าวไปกรุงเทพฯ ได้สะดวก การขยายตัวการปลูกข้าวเพื่อตลาดไปสู่ภาคอื่น ๆ ได้ั้น ต้องอาศัยการสร้างรถไฟเชื่อมโยงกับกรุงเทพฯ กล่าวคือในภาคอีสานการเปลี่ยนแปลงเริ่มเกิดขึ้นเมื่อมีการสร้างทางรถไฟข้ามดงพระยาเย็นถึงโคราช ปี พ.ศ.2453 และขยายออกไปถึงบุรีรัมย์ ปี 2468 สุรินทร์ ปี 2469 และอุบลราชธานี ปี 2473 ในภาคเหนือเริ่มปลูกข้าวเพื่อตลาดเมื่อทางรถไฟถึงลำปางปี 2459 และเชียงใหม่ปี 2465 ส่วนภาคใต้ถึงแม้จะมีทางรถไฟไปถึงชายแดนและต่อไปจนถึงปีนังในปี 2465 แต่เริ่มมีการขายข้าวส่งออกประมาณร้อยละ 20 ของข้าวที่ผลิตได้ทั้งหมดก็ตกในปี 2473 (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2528 : 97-105, 108)

แต่มีคนอื่นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากระบบทุนนิยมโลกโดยตรงคือคนในเมืองหลวง คนในเมืองหลวงได้รับผลกระทบจากระบบทุนนิยมโลกมากจากการที่สินค้าหัตถอุตสาหกรรมจากตะวันตกได้หลังไหลเข้ามาสู่ชุมชนเมืองทำให้เศรษฐกิจเงินตราขยายตัวครอบงำเมืองอย่างรวดเร็ว วิถีชีวิตคนที่กินเงินเดือนประจำได้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างของสถานประกอบการในเศรษฐกิจสมัยใหม่, ผู้ประกอบการรายย่อย (หาบเร่แผงลอยและขายบริการ) และกรรมกรเงินจึงต้องขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจเงินตรามากขึ้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531 : 56) ความจำเป็นต้องใช้เงินก่อให้เกิดภาระทางเศรษฐกิจในการมีลูกมากจนทำให้กลุ่มคนเหล่านี้เริ่มแสวงหาการจำกัดขนาดครอบครัว หรือเกิดสิ่งที่เรียก

ว่า “ความต้องการแฝงในการจำกัดขนาดครอบครัว” (จอห์น โนเบล, อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์, 2530: 111-114)

ภาระทางเศรษฐกิจในการมีลูกมากของคนในเมืองหลวงกลุ่มดังกล่าว หนักหน่วงขึ้นเมื่อไทยต้องประสบกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ.2453-2473 ได้แก่ วิกฤติการณ์ข้าว 2 ครั้ง ทำให้ผลผลิตข้าวลดลง วิกฤติการณ์ด้านการเงินระหว่างประเทศจากการที่ราคาโลหะเงินในตลาดโลกสูงขึ้นทำให้ไทยต้องขึ้นค่าเงินบาทเพื่อป้องกันมิให้เงินไหลออก ดังนั้นการส่งออกของไทยจึงลดลง และผลที่ตามมาจากวิกฤติการณ์ทั้งสอง ก็คือ วิกฤติการณ์ด้านการคลังจากการเก็บรายได้จากการเก็บภาษีลดลงในขณะที่รายจ่ายของรัฐบาลสูงขึ้น (ชูศรี มณีพฤษ, 2533 : 214-223)

รัชการที่ 7 ได้ตระหนักถึงภาระทางเศรษฐกิจในช่วงนี้ได้เป็นอย่างดี เมื่อทรงมีพระราชดำริในปี 2472 ว่า

“สำหรับการปกครองนั้นเพื่อเป็นอุปกรณ์การดำเนินในส่วนนี้ได้จัดให้มีการสำรวจสำมะโนครัว บัดนี้รวมยอดสำเร็จลงปรากฏว่าจำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้นประมาณสองล้านคนใน 10 ปี การที่สำรวจได้จำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้นมากดังนี้จะเห็นเพราะเหตุใดเป็นปัญหาที่น่าคิด แต่อย่างไรก็เป็นเหตุเตือนให้ใส่ใจถึงข้อสำคัญว่า ความรุ่งเรืองของประเทศต้องอาศัยความสมบูรณ์ของพลเมืองด้วย ไม่ใช่แต่มีจำนวนพลเมืองมากเท่านั้น แต่ปริมาณทรัพย์ของพลเมืองจะต้องเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าพลเมือง จึงจะเชื่อว่าบ้านเมืองได้รุ่งเรืองขึ้นโดยแท้จริง” (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2472 : 2443)

ดังนั้นจึงเริ่มมีการนำวิธีกุมกำเนิดมาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมืองหลวง วิธีกุมกำเนิดสมัยใหม่ถูกนำเข้ามาใช้ในประเทศประมาณ พ.ศ.2468 เริ่มจากชาวต่างประเทศและเจ้าหน้าที่การทูตนำดวงยางอนามัยมาใช้กับหญิงโสเภณี และนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาจากอังกฤษยังได้นำห้วงอนามัยมาใช้ในไทยอีกด้วย (เตียง ผาดไธสง, 2535 : 118)

ต่อมาได้มีการสอดแทรกวิธีกุมกำเนิดเข้าในงานทางการแพทย์ภายในโรงพยาบาล กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2473 นายแพทย์เต็ม บุนนาค เริ่มนำวิธีผ่าตัดทำหมันหญิงหลังคลอดแบบ Dr. Schroder แห่งเยอรมัน เข้ามาใช้ และในปี พ.ศ. 2474 หลวงพรหมทัตเวที ก็ได้นำห้วงอนามัยแบบ Grafenberg มาใช้ด้วย (สุชัย อินทรประเสริฐ และสมศักดิ์ สุทัศนวรภูมิ, 2535 : 79-80)

การสอดแทรกวิถีคุมกำเนิดในงานทางการแพทย์เป็นการกระทำที่แอบแฝง อยู่ในวงแคบจึงไม่ค่อยมีผลในการตอบสนองความต้องการจำกัดขนาดครอบครัว ดังคำกล่าวของผู้บุกเบิกนำเข้าห่วงยางอนามัย Grafenberg มาใช้คนแรกที่ว่า

“ข้าพเจ้าได้ใช้วิธีนี้มาตั้งแต่ปี 2474 แต่ไม่ได้เผยแพร่หรือโฆษณาไม่ว่าโดยวิธีใด จะทำให้ก็โดยการขอร้องของคนใช้ โดยมากอ้างเหตุเกี่ยวกับเศรษฐกิจของครอบครัว ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้น จำนวนคนใช้ที่ใส่ห่วงมีไม่มาก” (หลวงพรหมทัตเวที, 2511 : 86)

ความพยายามในการตอบสนองความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว ในวงกว้างเกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แล้ว เมื่อนายโกศล โกลมลจันทร์ ของห้างขายยา “คิสเพนซิงเคมีสต์” ได้เผยแพร่ “วิธีการบังคับกำเนิด” (Birth Control) (โกศล โกลมลจันทร์, 2475 ก : 11) ในหนังสือพิมพ์สยามใหม่ตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม - 31 พฤศจิกายน พ.ศ.2475

นายโกศล ได้อ้างตัวอย่างหนึ่งจากจดหมายจำนวนหลายร้อยฉบับของ “ครอบครัวที่ยากจน-หัวอกของสามีที่ทำรายได้น้อย-ชีวิตของภรรยาที่มีลูกมาก ๆ” (โกศล โกลมลจันทร์, 2475 ข : 11) คือตัวอย่างของเสมียนนายอำเภอที่มีลูก 4 คน และกำลังท้องอีก 1 คน การมีลูกมากของนายเสมียน นอกจากก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของแม่แล้ว ยังสร้างปัญหาเศรษฐกิจด้วย คือ ภรรยาหลังคลอดจะป่วยออกแอด 3 วันดี 4 วันใช้ ลูกคนที่ 1-2 ก็พลอยเจ็บออกแอดตามแม่ด้วย ตอนนี้องถึงกับต้องเที่ยววิ่งกู้หนี้ยืมสิน ยอมเสียดอกเบี้ยเขาแพง ๆ มารักษาลูกรักษาเมีย” (โกศล โกลมลจันทร์, 2475 ค:11) ดังนั้น “ผมขออ้อนวอนตามคุณผู้ชำนาญในทางนี้ว่าจะมีวิธีตัดลูกอย่างวิเศษ และง่าย ๆ บ้างได้ไหม”

นายโกศลได้เสนอแนวคิดคุมกำเนิดให้คนที่มีปัญหาลูกมากกว่า

“การรู้จักวิธีบังคับกำเนิดย่อมทำให้คู่สามีภรรยามีความสมบูรณ์สุข-เป็นวิธิลบเหลี่ยมจากภยันตรายอันเกิดจากการมีบุตรมากได้ - เป็นการประหยัดเศรษฐกิจของครอบครัวให้มีระดับพอสมควรกับสภาพฐานะของตน-เป็นทางช่วยให้สตรีผู้เป็นภรรยาของตระกูลมีเวลาสร้างความสมบูรณ์ได้มากที่สุด” (โกศล โกลมลจันทร์, 2475 ง :11)

ถึงแม้จะมีการเสนอแนะวิธีคุมกำเนิดหลายวิธีได้แก่ การหลั่งภายนอก, ถุงยางอนามัย, ยาใส่ช่องคลอด, หมวกยางสำหรับครอบปากมดลูก, ฟองน้ำใส่ช่องคลอด, ถุงยางอนามัยสำหรับสตรี, การสวนล้างช่องคลอด แต่นายโกศลกลับเน้นวิธีการคุมกำเนิดตามธรรมชาติ (natural method) เนื่องจาก “เป็นวิธีที่สามารถจำกัดได้โดยแน่นอน กลับเป็นวิธีที่พิเศษกว่าการใช้เครื่องมือเสียอีกเพราะการที่รู้เท่ากันถึงเงื่อนไขแห่งธรรมชาติ” (โกศล โกมลจันทร์, 2475 จ : 11)

การนำเสนอวิธีคุมกำเนิดตามธรรมชาติไม่ได้แพร่หลายในระดับสังคม เพราะยังไม่มีการระบุถึงกรรมวิธีในรายละเอียด และข้อจำกัดเชิงบริบททางนโยบายที่ยังไม่เอื้อต่อการคุมกำเนิด ข้อจำกัดจากนโยบายของรัฐที่มีการส่งเสริมการเพิ่มประชากรมาโดยตลอด โดยเฉพาะนโยบายสนับสนุนการมีลูกมาก เพื่อเป้าหมายการเป็นมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม ระหว่างปี 2481-2487 (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 :150-161)

อย่างไรก็ดียังคงมีการขยายการคุมกำเนิดในงานทางการแพทย์มากขึ้น โดยเริ่มการทำหมันชายในโรงพยาบาลศิริราชด้วยการใช้ศัลยแพทย์ในปี พ.ศ.2480 แต่ก็เป็นการคุมกำเนิดที่อยู่ในวงแคบและกันทำอย่างแอบแฝง (สุชัย อินทรประเสริฐ และ สมศักดิ์ สุทัศน์วรุณ, 2535 : 280)

3.1.2 การขยายตัวของความต้องการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมือง

การขยายตัวของความต้องการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมืองกรุงเทพฯ และหัวเมืองเป็นผลมาจากความแพร่หลายของเศรษฐกิจเงินตราที่ขยายออกไปจากการสถาปนาวิถีการผลิตทุนนิยมในประเทศ ความพยายามสถาปนาวิถีการผลิตทุนนิยมในฐานะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมเริ่มต้นจริงจังหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (Hewison ; 1986 : 11) เนื่องจากเกิดเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ทุนสามารถแทรกตัวเข้าไปควบคุมกระบวนการผลิตได้คือเงื่อนไขแรกเป็นการแก้ไขสนธิสัญญาเบาว์ริง ทำให้ไทยสามารถยกระดับภาษีศุลกากรของประเภทในปี 2470 ดังนั้นจึงช่วยลดการแข่งขันอย่างรุนแรงจากสินค้านำเข้าจากตะวันตก เงื่อนไขที่สองเกิดจากภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ ทำให้การลงทุนจากต่างประเทศและสินค้านำเข้าลดลงอย่างมาก เงื่อนไขที่สามเป็นการตระหนักของผู้กำหนดนโยบายและนักอุตสาหกรรมของไทยถึงปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนการผลิตข้าวส่งออกเป็นหลัก ส่วนเงื่อนไขสุดท้ายเกิดจากการที่รัฐยอมรับกิจการธุรกิจให้มีสถานภาพถูกต้องตาม

กฎหมายโดยการออกพระราชบัญญัติ พ.ศ.2468 ทำให้มีการจดทะเบียนธุรกิจกันอย่างกว้างขวาง (ibid : 9-10)

การเกิดขึ้นมาของเงื่อนไขทั้งสี่ทำให้รัฐไทยโดยการนำของกลุ่มข้าราชการสามารถใช้เป็นโอกาสเข้ามาประกอบกิจการอุตสาหกรรมเพื่อต่อต้านการครอบงำทางเศรษฐกิจของนายทุนจีนและนายทุนยุโรป โดยรัฐบาลได้ใช้อุดมการณ์ชาตินิยมมาเป็นเครื่องมือสนับสนุนการโอนกิจการเป็นของรัฐในระยะแรกและต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ใช้รูปแบบการสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นมา กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการก่อเกิดวิธีการผลิตแบบทุนนิยมภายใต้การนำของรัฐบาลไทย รัฐบาลได้เข้าไปประกอบกิจการอุตสาหกรรมต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งที่เป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าได้แก่ โรงงานกระดาษ, ยาสูบ, ทอผ้า, สุรา, น้ำตาล, เชื้อเพลิง, เครื่องหนัง, ปูนซิเมนต์, น้ำอัดลม, สบู่, เบียร์ การผลิตยาและผลิตภัณฑ์จากไม้ รวมถึงอุตสาหกรรมที่เสริมการส่งออกสินค้าชั้นปฐมคือ โรงสี, เหมืองแร่ และโรงงานกระสอบ (ชัยนงค์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 144-146, 193)

นอกจากนี้ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและสถาบันของรัฐ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาวิธีการผลิตทุนนิยมโดยตรงได้แก่ การจัดตั้งกองทุนอุตสาหกรรมในกระทรวงเศรษฐกิจ (ปี 2480), การจัดตั้งกระทรวงอุตสาหกรรม (ปี 2485), การออกพระราชบัญญัติเงินกู้สำหรับอุตสาหกรรม พ.ศ.2481 และการจัดตั้งธนาคารอุตสาหกรรม ปี 2495 (สุรพล ธรรมร่วมดี, 2530 : 130-133)

ระบบทุนนิยมโดยการนำของรัฐถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มของการพัฒนาวิธีการผลิตทุนนิยมของไทย แต่วิธีการผลิตในช่วงนี้ไม่อาจขยายตัวเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมได้อย่างมั่นคง เนื่องจากขาดพลวัตในกระบวนการสะสมทุน ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากกิจการอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ต้องประสบกับการขาดทุน จากการที่รัฐขาดความเชี่ยวชาญในการวางแผนการผลิต, การลงทุน, การใช้เทคโนโลยี และการตลาด ถึงแม้ทางรัฐจะดึงนายทุนจีนเข้ามาช่วยในการบริหารแล้วก็ตาม ปัญหาที่สำคัญก็คือ มีการนำส่วนเกินไปใช้เพื่อเป้าหมายทางการเมืองมากกว่าการนำไปลงทุนต่อทางเศรษฐกิจทำให้ขาดพลวัตในกระบวนการสะสมทุน (สุธี ประศาสนเศรษฐกิจ, 2533 : 176-184)

การขยายตัวของระบบทุนนิยมโดยการนำของรัฐภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย ส่งผลกระทบในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับกระแสความต้องการในการจำกัดขนาดครอบ

ครัวของคนในเมืองเนื่องจากระบบทุนนิยมโดยรัฐ ต้องการเพิ่มแรงงานและกำลังทหารในการตอบสนองเป้าหมายการสร้างความเป็นมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในช่วงก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้นรัฐบาลจึงกำหนดนโยบายเร่งรัดการเพิ่มประชากรโดยอาศัยมาตรการการสนับสนุนการมีลูกมากอย่างเป็นระบบ, การลดอัตราตายจากการใช้มาตรการทางสาธารณสุข และการคงกฎหมายห้ามทำแท้งไว้ มาตรการเหล่านี้มีการดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ.2481 จนถึงจุดจบของระบบทุนนิยมโดยรัฐ ถึงแม้จะสามารถใช้ได้อย่างครบครันเฉพาะในช่วง พ.ศ.2481 ถึง พ.ศ.2487 เนื่องจากการเอื้ออำนาจของบริบทแบบฟาสซิสต์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 145-161)

นโยบายเร่งรัดการเพิ่มประชากรในช่วงนี้ ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการให้ประเทศไทยมีประชากรอย่างน้อย 40 ล้านคน (ป. พิบูลสงคราม, 2486 : 1) ดังจะเห็นได้จากการสำรวจสำมะโนประชากรปี พ.ศ.2503 ว่ามีประชากรทั้งประเทศเพียง 26, 257, 916 คน

ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากเป็นนโยบายเร่งรัดการเพิ่มประชากรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวในเมือง กล่าวคือ ชีวิตของประชากรในเมืองนั้นขึ้นกับเศรษฐกิจเงินตรามากขึ้นทุกทีทำให้การมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากกว่าจะเป็นสินทรัพย์ของครอบครัวตามแนวคิดของนโยบายเร่งรัดการเพิ่มประชากร ส่วนการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติในเขตชนบทยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากยังมีข้อจำกัดในการขยายตัวของกลไกรัฐเข้าสู่หมู่บ้านตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว

นอกจากความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของประชาชนในเมืองไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐแล้ว ตรงกันข้ามรัฐบาลจอมพล ป. กลับต่อต้านและยังจำกัดทางเลือกด้วยการคงกฎหมายห้ามทำแท้งที่มีอยู่เดิม ถึงแม้ว่าจะมีคนหันไปทำแท้งมากขึ้นจากการพัฒนาการแพทย์และสาธารณสุขหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (สุวชัย อินทรประเสริฐ และวิฑูร โอสถานนท์, 2535 : 390) แต่การทำแท้งก่อนปี 2500 ก็ยังถูกควบคุมให้ทำได้เฉพาะคนที่มิบุตร 3 คนแล้วเท่านั้น (วิฑูร โอสถานนท์, 2533 : 27) ดังนั้นจึงต้องทำอย่างแฝงเร้นผนวกเข้าไปในงานทางการแพทย์เช่นเดิม ยิ่งไปกว่านั้นการขยายตัวของการทำแท้งแบบแอบแฝงในเมืองของจังหวัดต่าง ๆ ยังขึ้นอยู่กับ การขยายของโรงพยาบาลประจำจังหวัด ซึ่งกว่าจะมีโรงพยาบาลครบทุก 71 จังหวัด ก็ตกไปถึงปี พ.ศ.2498

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อนปี 2493มีการนำเข้าวิธีคุมกำเนิดชนิดขวางกัน (Barrier Method) เข้ามาทางมาเลเซีย ปีนัง และสิงคโปร์ เช่น ฟองน้ำใส่ช่องคลอด, ยาม่าเชื้ออสุจิ (เตียง ผาดโสด, 2535 : 119) วิธีคุมกำเนิดเหล่านี้ถูกนำมาใช้ในเมืองหลวง และเมืองใหญ่ ๆ ในต่างจังหวัด เช่น ปลายทศวรรษ 2493 ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าคลินิกเอกชนและร้านขายยาบางร้านเริ่มขายถุงยางอนามัย, ยาม่าเชื้ออสุจิ และหมวกยางครอบปากมดลูก (Mougne, 1981 : 215) อย่างไรก็ตามวิธีการจำหน่ายวิธีคุมกำเนิดโดยแอบแฝงอยู่กับงานทางการแพทย์ และร้านขายยาข่อมไม่อาจมีการตอบสนองความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวในวงกว้างได้

ความพยายามของภาคเอกชนอื่นๆ ในการตอบสนองความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมืองที่มีมาก่อนนโยบายวางแผนครอบครัวของปี 2504 ยังไม่ค่อยมีผลกระทบบมากนัก เนื่องจากการให้บริการวิธีคุมกำเนิดในวงแคบ กล่าวคือ

ก) ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีความพยายามจัดตั้งสมาคมครอบครัวบริการแห่งประเทศไทยโดยความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำข้าราชการภายใต้การนำของนายแพทย์เอิบ ณ บางช้าง และชบวนการคุมกำเนิดระหว่างประเทศที่มีมูลนิธิ Path Finder เป็นตัวหลัก แต่เริ่มดำเนินงานได้ในปี 2501 เนื่องจากปัญหาการจัดการภายใน สมาคมฯ มีเป้าหมายให้บริการวิธีคุมกำเนิดชั่วคราวเพื่อเว้นระยะการมีบุตรแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่อยู่ในเมืองทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ภายใต้การคุ้มครองของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น หลวงเซวณศักดิ์ สงคราม อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. ช่วงแรก นายประยูร ภมรมนตรี และพระยาบริรักษ์ ซึ่งใกล้ชิดกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ 2533 : 275-280)

แต่สมาคมฯ สามารถให้บริการแก่สมาชิกได้ในวงแคบและจำนวนผู้รับบริการวางแผนครอบครัวก็ไม่แน่นอนคือ ในปี 2501 มีสมาชิกเพียง 943คน และเพิ่มจำนวนสูงสุดในปี 2506 เป็น 35,765คน หลังจากนั้นจึงลดลงเหลือแค่ 8,015 คนในปี 2513 (พิพิธภัณฑ์ประวัติการวางแผนครอบครัว, 2528 ก : 8)

ข) โรงพยาบาลหัวเฉียวภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มทุนธนาคาร คือกลุ่มไทหัวที่นำโดยนายอื้อจือเหลียง, นายอุเทน เตชะไพบูลย์, ชุนเศรษฐภักดี และนายโชวกุลเตียง ได้ดำเนินการทำหมันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2497 โดยคำนึงถึงเหตุที่มาจากสุขภาพของ

มารดา และความยากจน หลังจากนั้นได้จัดตั้งแผนกคุมกำเนิดในปี 2501 และเริ่มเปิดให้บริการทำอนามัยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

โรงพยาบาลหัวเฉียวสามารถให้บริการคุมกำเนิดก่อนมีนโยบายวางแผนครอบครัวได้ เนื่องจากการคุมกำเนิดมีเป้าหมายอยู่ที่คนเชื้อสายจีนในกรุงเทพฯ เป้าหมายของโรงพยาบาลจึงสอดคล้องกับความต้องการของชนชั้นนำทหาร ที่มุ่งสกัดกั้นการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของนายทุนจีนจากความเชื่อของชนชั้นนำทหารว่าคนจีนชอบมีลูกมากในขณะที่คนไทยชอบคุมกำเนิดมากกว่าคนจีน ทำให้สัดส่วนคนจีนสูงขึ้น การที่สัดส่วนประชากรสูงขึ้นจะเป็นเงื่อนไขให้คนจีนก้าวขึ้นมาใช้อำนาจรัฐได้ง่ายยิ่งขึ้นอย่างไรก็ดีการให้บริการโรงพยาบาลหัวเฉียวก็ยังมีจำนวนจำกัดอยู่มาก เช่น มีการทำหมันเพียงวันละ 7-8 รายเท่านั้น (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 260, 310-311 ; พิพิธภัณฑประวัติการวางแผนครอบครัว, 2528 ข.)

เช่นเดียวกับโรงพยาบาลหัวเฉียว โรงพยาบาลอื่น ๆ จะสามารถบริการทำหมันอย่างกว้างขวาง ในฐานะที่เป็นวิธีการคุมกำเนิดได้นั้นก็ต่อเมื่อกระทรวงสาธารณสุขได้อนุญาตให้ทำหมันได้สะดวกขึ้นตามระเบียบปฏิบัติตั้งแต่ 10 กรกฎาคม 2505 เป็นต้นมา (มนัสวี อุณหันธ์, 2508 : 125-126) ดังนั้นจึงคงมีผู้ทำหมันอยู่ในวงจำกัดมากในช่วงนี้

ดังนั้นประชาชนในเมืองยุคนี้จึงหาทางจำกัดขนาดครอบครัวด้วยการอยู่เป็นโสดมากขึ้นนอกเหนือจากการทำแท้งเดือนเพื่อตอบสนองความต้องการจำกัดขนาดครอบครัวที่มีแนวโน้มสูงขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การขยายตัวของการทำแท้งเดือนจะเห็นได้ตัวเลขของคนใช้ที่มารักษาอาการแทรกซ้อนจากการทำแท้งเดือนสูงขึ้นกว่า 10 เท่าตัว ในปี 2500 (วิฑูร โอสถานนท์, 2533 : 26) จากตารางที่ 3.4 จะพบว่าสัดส่วนของประชากรตั้งแต่อายุ 13 ปีขึ้นไปที่ยังอยู่เป็นโสดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23.6 ในปี 2480 เป็น 40.2 ในปี 2506

**ตารางที่ 3.4 ร้อยละของประชากรตั้งแต่อายุ 13 ปีขึ้นไปที่ยังเป็นโสด
พ.ศ. 2480, 2490, 2500**

	ชาย (ร้อยละ)	หญิง (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
พ.ศ. 2480	27.0	20.4	23.6
พ.ศ. 2490	28.4	23.6	26.0
พ.ศ.2503	36.4	29.4	32.9

ที่มา : รายงานสำมะโนประชากร พ.ศ. 2480, 2490, 2503 (อ้างจากอภิชาติ จำรัสฤทธิ์วงศ์, และวาทีนิ บุญชะลิกษ์, 2533 : 83)

3.1.3 การดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวก่อนปี 2513

ความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมืองได้รับการตอบสนองจากการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวก่อนการประกาศใช้นโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติในปี พ.ศ. 2513 เนื่องจากรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวฉบับแรกในปี 2504 อนุญาตให้ประชาชนตัดสินใจคุมกำเนิดได้เอง โดยรัฐจำกัดการเผยแพร่ทางสื่อมวลชน เนื่องจากกลัวศีลธรรมทางเพศเสื่อม นโยบายวางแผนครอบครัวดังกล่าวเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2504 ที่ว่า

“การคุมกำเนิดขอให้เป็นไปตามความสมัครใจของประชาชน ซึ่งควรจะรู้จักฐานะของตนเองว่าสมควรจะมีบุตรจำนวนมากน้อยเท่าใด ส่วนการแนะนำในเรื่องการคุมกำเนิดนั้นพึงกระทำได้แต่ยังไม่ควรทำให้เป็นการเปิดเผย” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2504).

การที่รัฐอนุญาตให้ประชาชนคุมกำเนิดได้ โดยรัฐยังไม่จัดตั้งโครงการวางแผนครอบครัวอย่างเป็นทางการ เนื่องจากนโยบายวางแผนครอบครัวปี 2504 เป็นผลมาจากการประนีประนอมของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ที่มีต่อพลังทางสังคมที่คัดง้างกันระหว่างกลุ่มเทคโนโลยีในนครภายในประเทศที่นำโดยข้าราชการสภาพัฒนาฯ และที่ปรึกษาต่างประเทศกับกลุ่มทหารที่ต่อต้านการคุมกำเนิด พลังทางสังคมทั้งสองกลุ่มเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยการพัฒนาสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจ และรักษาความมั่นคงของชาติในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป้าหมายทั้งสองเป็นตัวสร้างความชอบธรรมแก่ระบอบอำนาจนิยมทหารในยุคแห่งการพัฒนา (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 271-274)

นโยบายวางแผนครอบครัวปี 2504 ที่อนุญาตให้ประชาชนคุมกำเนิดได้ตามความสมัครใจ เป็นช่องทางให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินโครงการอย่างเป็นทางการ ส่วนหน่วยงานของรัฐถือโอกาสให้บริการวางแผนครอบครัวโดยแอบแฝงในรูปของโครงการวิจัย หรืองานทางการแพทย์และสาธารณสุข โดยทั้งสองกลุ่มต้องอาศัยการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนแบบปากต่อปาก และได้รับการสนับสนุนจากพลังภายนอก ได้แก่ องค์การเอกชนระหว่างประเทศ (เช่น Population Council) และบริษัทยาข้ามชาติ

แต่ต่อมาหน่วยงานของรัฐได้รับความชอบธรรมในการดำเนินงานในรูปโครงการอนามัยครอบครัว เมื่อรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศนโยบายวางแผนครอบครัวฉบับใหม่ในปี 2511 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ที่ว่า (มนัสวี อุณหันธ์, 2519 : 608)

“สำหรับคนที่มิบุตร 4 คนแล้ว ถ้าประสงค์จะไม่มีบุตรอีกก็ควรช่วยเหลือการป้องกันปฏิสนธิให้ ถ้าจะขยายการทดลองกับประชาชนในเขตอำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรีไปยังท้องที่อื่นอีกก็ไม่ขัดข้อง แต่ควรให้ความรู้เฉพาะผู้มีบุตรแล้วเท่านั้น”

นโยบายแนวการอนามัยครอบครัวเกิดจากการผลักดันของกลุ่มทหารวิชาการที่นำโดยพลเอกเนตร เขมะโยธิน ในฐานะผู้ควบคุมสภาวิจัยแห่งชาติ นโยบายนี้มุ่งให้รัฐจัดตั้งโครงการวางแผนครอบครัว และขยายงานออกไปทั่วประเทศทีละน้อย โดยไม่จำเป็นต้องประกาศเป็นนโยบายแห่งชาติ (เล่มเดียวกัน) ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปโครงการอนามัยครอบครัวตั้งแต่ปี 2511 จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่หน่วยราชการจะสามารถให้บริการวางแผนครอบครัวเพื่อตอบสนองความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวก่อนการประกาศใช้นโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติในปี 2513

การบริการวางแผนครอบครัว ก่อนการจัดตั้งโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ เน้นการให้บริการด้านยาเม็ดคุมกำเนิด, การทำหมัน และการใส่ห่วงอนามัยดังนี้

3.1.3.1 การให้บริการยาเม็ดคุมกำเนิด การตอบสนองความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมืองโดยการให้บริการยาเม็ดคุมกำเนิดช่วงหลังปี 2504 เป็นการดำเนินโครงการของภาคธุรกิจเอกชน โดยการนำของร้านขายยาเป็นหลัก ร้านขายยาสามารถตอบสนองความต้องการของคนในเมืองได้จากการสนับสนุนของบริษัทยาข้ามชาติที่เริ่มนำยาเม็ดคุมกำเนิดเข้ามาจำหน่ายในประเทศตั้งแต่ปี 2505 บริษัทยาข้ามชาติที่มีบทบาทในช่วงนี้ได้แก่ Searle, Schering, British Drug House,

Organon, Ciba, Wyeth, Eli Lilly, Roussel Lab และ Ortho (บุตร ประดิษฐานิช, 2514 : 321-324)

การขายยาคุมกำเนิดได้ขยายไปสู่ต่างจังหวัดกว้างขวางขึ้นเมื่อพิจารณาจาก ประสบการณ์ของนายแพทย์ เอิบ ณ บางช้าง ในการทำงานของสมาคมครอบครัวบริการฯ ตามจังหวัดต่างๆ 17 จังหวัด ตั้งแต่ปี 2501 (พิพิธภัณฑ์ประวัติการวางแผนครอบครัว, 2528 ก : 5-6) พบว่าในปี 2507-2508

“จากการปฏิบัติงานในจังหวัดต่าง ๆ ที่ราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่ของสมาคม พบว่ายาคุมกำเนิดมีขายอย่างแพร่หลายทั่วไปในต่างจังหวัด แม้แต่ในท้องที่กั้นดาร ห่างไกล เช่น ตามหมู่บ้านเล็กๆ ในชนบท ก็มียาคุมกำเนิดใช้กันอย่างแพร่หลายราคา ถูกมาก จนกลายเป็นแฟชั่นนิยมกันในหมู่มารดาทั้งหลายที่มีลูกมากๆ” (เอิบ ณ บางช้าง, 2509 : 438)

การดำเนินโครงการตั้งแต่ปี 2505 มีผลให้ยอดการขายยาเม็ดคุมกำเนิด จากร้านขายยาเท่าที่มีการรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ปี 2507 เพิ่มขึ้นถึงเกือบ 8 เท่า จากปี 2507 ถึงปี 2512 ตามตารางที่ 3-5 และเมื่อรวมยอดตั้งแต่ปี 2507 ถึงปี 2512 จะพบว่าร้านขายยาขายยาเม็ดคุมกำเนิดไปถึง 10 ล้านกว่าชุด

ส่วนบทบาทของหน่วยราชการในการให้บริการยาเม็ดคุมกำเนิดก่อนการจัดตั้งโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาตินับว่าเป็นเพียงผู้เสริมบทบาทของร้านขายยา เนื่องจากเริ่มให้บริการอย่างชอบธรรมภายใต้โครงการอนามัยครอบครัวตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมา ดังตารางที่ 3.5

การขายยาเม็ดคุมกำเนิดของร้านขายยาเริ่มมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2513 ตามตารางที่ 3.5 เนื่องจากรัฐได้เข้ามามีบทบาทจ่ายยาคุมกำเนิดฟรี หรือปล่อยให้ประชาชนผู้รับบริการจ่ายค่าบำรุงแก่สถานบริการของรัฐได้ตามอัตรากึ่ง (กองอนามัยครอบครัว, 2534 : 1)

ตารางที่ 3.5 จำนวนขานเม็ดคุมกำเนิดที่ใช้ในประเทศไทย พ.ศ. 2507-2513

ปี	จำนวนจ่ายโดยหน่วยงานของรัฐบาล (ชุด)	จำนวนที่ขายในท้องตลาด (ชุด)**	รวม
2507	- *	431,800	
2508	- *	1,328,380	
2509	- *	1,638,940	
2510	- *	1,437,545	
2511	183,000 (Ovulen 28)	1,955,782	2,138,782
2512	380,500 (Ovulen 28)	3,242,415	3,602,915
2513	1,424,000 (Ovulen 28 + Ovrail 28)	2,895,391	4,317,391
2514	3,069,000 (Ovrail 28)	3,274,829	6,343,829
2515	3,667,440 (Ovrail 28 + Norlenton 28 + Demulen)	2,479,781	6,147,221

* ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน

** รวมจำนวนจำหน่ายยาคุมทุกชนิด

ที่มา : โครงการวางแผนครอบครัว กระทรวงสาธารณสุข

3.1.3.2 การให้บริการทำหมัน สถานบริการทำหมันทั้งของรัฐและเอกชนสามารถตอบสนองความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวได้อย่างกว้างขวางหลังจากที่กระทรวงสาธารณสุขได้อนุญาตให้มีการทำหมันโดยแพทย์ได้สะดวกขึ้นในปี 2505 กล่าวคือแต่เดิมในปี 2500 รัฐบาลของจอมพล ป. ได้วางระเบียบการทำหมันไว้ว่า แพทย์จะทำหมันได้จะต้องอยู่ในการวินิจฉัยของแพทย์อย่างน้อย 3 คน และผู้ที่จะทำหมันต้องมีบุตรไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ต่อมาในวันที่ 10 กรกฎาคม 2505 กระทรวงสาธารณสุขได้ยกเลิกระเบียบเดิม และกำหนดใหม่ว่าการทำหมันให้อยู่ในดุลยพินิจเพียงของนายแพทย์ผู้อำนวยการโรงพยาบาล (มนัสวี อุณหันธ์, 2508 : 125-126) ผลที่ตามมาทำให้โรงพยาบาลในกรุงเทพฯ 16 แห่ง และต่างจังหวัด 88 แห่ง สามารถขยายบริการการทำหมันจากเดิมที่แอบแฝงอยู่ในงานทางแพทย์มาเป็นการให้บริการอย่างเปิดเผยถึงประมาณปีละ 10,000 ราย ในช่วงเดือนตุลาคม 2505 ถึงเดือนมีนาคม 2507 (มนัสวี อุณหันธ์, 2509)

ผู้มาทำหมันมีเหตุผลสำคัญสองประการคือ เหตุผลแรกซึ่งส่วนใหญ่เป็นครอบครัวของกรรมกร, ช่างราชการ, พ่อค้า และเกษตรกร ที่มีรายได้น้อย จะอ้างเหตุผลหลักในการทำหมันเนื่องจากการมีรายได้น้อยไม่เพียงพอ ส่วนกรณีของคนจีนที่มีฐานะนั้นทำหมันเพื่อต้องการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจหรือเพื่อสนับสนุนการสะสมทุนมากกว่า อย่างไรก็ตามเหตุผลทั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นผลมาจากความรู้สึกว่าการมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจเหมือนกัน (เล่มเดียวกัน)

การทำหมันมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงปี 2512 และ 2513 พบว่ามีผู้ทำหมันปีละ 15,264 คน และ 18,648 คนตามลำดับ และจากการวิจัยต่อเนื่องระยะยาว (LS) ปี 2512-13 พบว่ามีการทำหมันคิดเป็นร้อยละถึง 8 ของสตรีวัยเจริญพันธุ์ที่ใช้วิธีคุมกำเนิดรวมทั้งสิ้นร้อยละ 15 หรือคิดเป็นการทำหมันร้อยละ 53 ของผู้ใช้การคุมกำเนิดทั้งหมด (สุวชัย อินทรประเสริฐ และวิฑูร โอสถานนท์, 2535 : 390-391) ดังนั้นถือได้ว่าการทำหมันช่วงก่อนการมีนโยบายการวางแผนครอบครัวแห่งชาติปี 2513 เป็นจุดเริ่มต้นของโครงการทำหมันขนาดใหญ่ที่ดำเนินการโดยรัฐในเวลาต่อมาจนถึงกันว่าเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในประเทศกำลังพัฒนา (Lauro, 1979:7)

3.1.3.2 การให้บริการใส่ห่วงอนามัย ห่วงอนามัยเป็นการคุมกำเนิดอีกวิธีหนึ่งที่มุ่งตอบสนองความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมืองก่อนการประกาศใช้นโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติปี 2513

หลังจากการมีนโยบายวางแผนครอบครัวปี 2504 แล้ว ได้มีการนำห่วงอนามัยให้บริการตั้งแต่ปี 2506 ที่โรงพยาบาลวชิระพยาบาล และโรงพยาบาลแมคคอนิค เชียงใหม่ และต่อมา พ.ศ.2508 โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์, โรงพยาบาลศิริราช, โรงพยาบาลหญิง ก็เริ่มให้บริการด้วย (สุวชัย อินทรประเสริฐ และสมศักดิ์ สุทัศนาวุฒิ, 2535 : 80)

การบริการห่วงอนามัยของโรงพยาบาลวชิระพยาบาล, โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์, โรงพยาบาลศิริราช และโรงพยาบาลหญิงได้รับการขยายตัวอย่างกว้างขวางจากการสนับสนุนของ Population Council ในโครงการวิจัยการวางแผนครอบครัวภายหลังการคลอดบุตรในปี 2509 (สภาประชากรแห่งนิวยอร์ก, มปป : 26) และในปีเดียวกันนั้นเอง เทศบาลกรุงเทพฯ ก็ได้ให้บริการในศูนย์บริการสาธารณสุขด้วย (สุวชัย อินทรประเสริฐ และสมศักดิ์ สุทัศนาวุฒิ, 2535 : 80)

ดังนั้นการนำห้วงอนามัยมาให้บริการระหว่างปี 2508-2510 จึงมุ่งตอบสนองคนที่อยู่ในกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่โดยมีการคาดคะเนว่าในช่วง 3 ปี นี้มีผู้มารับบริการใส่ห้วงอนามัยประมาณ 65,000 ราย (ทิพย์ ชโลธร, 2511 : 452)

การเพิ่มของการใช้ห้วงอนามัยของคนในเมืองแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีของการให้บริการของโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ กล่าวคือตั้งแต่ปี 2508 โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ได้ชื่อว่าเป็นหน่วยบริการห้วงอนามัยที่บริการสูงสุดในแง่ "Active ที่สุด" (สัมภาษณ์อารี สมบูรณ์สุข หัวหน้าหน่วยวิจัยการวางแผนครอบครัวโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์, 29 พฤษภาคม 2529 ; สัมภาษณ์นิกร ดุสิตสิน, นักวิจัยดีเด่นแห่งชาติสาขาแพทยศาสตร์ ประจำปี 2530, 23 เมษายน 2540) และจากการศึกษาผู้รับบริการในช่วง 8 เดือนแรกของปี 2508 จำนวน 6,000 กว่าคน พบว่ามาจากต่างจังหวัดถึง 65 จังหวัด ใน 70 จังหวัดของประเทศ (อารี สมบูรณ์สุข, 2533 : 55)

จำนวนผู้รับบริการห้วงอนามัยระหว่างปี 2508-2512 ของโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ เท่ากับ 10,744 ราย, 18,755 ราย, 30,599 ราย, 21,271 ราย และ 16,300 ราย ตามลำดับ (โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ มปป.) ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนผู้ใช้ห้วงอนามัยส่วนใหญ่ของผู้ใช้ทั้งหมดคือ คิดเป็นร้อยละ 57 ของผู้ใช้ห้วงอนามัยทั้งหมด ระหว่าง พ.ศ.2508-2512 ดังตัวเลขในตารางที่ 3.6

ตารางที่ 3.6 จำนวนผู้รับบริการรายใหม่ แยกตามประเภทที่ให้บริการ พ.ศ. 2508-2513 (ตัวเลขโดยประมาณ)

ประเภท	พ.ศ. 2508-11	พ.ศ. 2512	พ.ศ. 2513	รวม
ห้วงอนามัย	119,500	52,409	56,358	228,267
ยาคุม	17,700	56,842	82,696	157,238
ทำหมัน	47,600	13,712	13,374	74,686
รวม	184,800	122,963	152,428	460,191

ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข, แผนงาน 5 ปี โครงการวางแผนครอบครัว พ.ศ. 2515-2519 : 10

การให้บริการห้วงอนามัยในรูปของโครงการวิจัยทางการแพทย์ขยายตัวขึ้นเมื่อได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงสาธารณสุข โดยในปี 2508 กระทรวงฯ ได้รับห้วงอนามัยจาก Population Council เพื่อแจกจ่ายให้แก่โรงพยาบาลในสังกัดซึ่งเป็นการตอบสนองการคุมกำเนิดแก่คนในเมืองตามต่างจังหวัดเป็นหลัก (มนัสวี อุณหพันธ์, 2519 : 618-619)

กล่าวโดยสรุป ความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมือง อันเนื่องมาจากการแพร่หลายของเศรษฐกิจเงินตราหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง ยังได้รับการตอบสนองในวงแคบจากการทำหมัน และการคุมกำเนิดบางอย่างที่แฝงอยู่ในงานทางการแพทย์ จนต่อมาเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจมากขึ้น คนในเมืองจึงต้องหันมาปรับตัวอยู่เป็น โสดมากขึ้น

ความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในเมืองได้รับการตอบสนองอย่างกว้างขวางหลังการอนุญาตของรัฐให้ประชาชนคุมกำเนิดได้ในปลายปี 2504 เนื่อง จากเปิดโอกาสให้บริษัทข้ามชาตินำเข้ายาเม็ดคุมกำเนิด และโรงพยาบาลในเมืองก็เปิด ให้บริการในรูปของโครงการวิจัยทางการแพทย์โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์การเอกชน ระหว่างประเทศ

ดังนั้นการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวช่วงก่อนการประกาศนโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติปี พ.ศ.2513 ของคนในเมืองจึงเน้นการใช้ห่วงอนามัย, การใช้เม็ด คุมกำเนิด และการทำหมัน

3.2 การขยายตัวของระบบทุนนิยมในยุคแห่งการพัฒนา

3.2.1 การสถาปนาวิธีการผลิตทุนนิยมในยุคแห่งการพัฒนา

หลังจากความล้มเหลวในการสถาปนาวิธีการผลิตทุนนิยมโดยการนำ ของรัฐแล้ว สหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐจักรวรรดิได้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนการสถาปนา ทุนนิยมโดยเน้นการลงทุนของธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศ บทบาทของสหรัฐ ประสบผลสำเร็จในการสถาปนาโครงสร้างเศรษฐกิจดังกล่าวเนื่องจากความสอดคล้อง ต้องกันของผลประโยชน์ระหว่างสหรัฐ และชนชั้นนำทหาร ได้แก่ ผลประโยชน์ทางการ เมืองในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และการขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปที่ธุรกิจ เอกชน (ชัชชนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2533 : 164-175, 177-180)

วิธีการผลิตทุนนิยมในยุคแห่งพัฒนาจนถึง พ.ศ.2533-2534 สามารถ สะสมทุนได้อย่างมีพลวัตในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมโดยการนำของกลุ่มนายทุน หลักสามชายัง ได้แก่กลุ่มนายทุนหลักในประเทศ คือ นายทุนธนาคาร, นายทุนอุตสาหกรรม และนายทุนอุตสาหกรรมเกษตร กลุ่มนายทุนข้ามชาติ คือ บริษัทผู้ผลิตข้ามชาติ, บริษัทการค้า ศ้าสากล รวมถึงกลุ่มนายทุนธนาคารข้ามชาติ และกลุ่มนายทุนของรัฐ ได้แก่ นายทุนข้าราชการ ทั้งทหารและพลเรือนที่มีบทบาทในรัฐวิสาหกิจรวมถึงบริษัทที่รัฐถือหุ้นส่วนใหญ่ (Suehiro, 1989 : 282-286)

ความมั่นคงของวิธีการผลิตทุนนิยมในยุคแห่งการพัฒนาเมื่อพิจารณาจาก ตารางที่ 3.7 จะพบว่าภาคหัตถอุตสาหกรรมได้กลายเป็นภาคที่มีพลวัตมากที่สุดในระบบ เศรษฐกิจกล่าวคือเมื่อพิจารณาจากมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 2501 ก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนปี พ.ศ.2503 และก่อน ประกาศใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) จะเห็นได้ว่ามูลค่า หัตถอุตสาหกรรมคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 11.23 แต่หลังจากนั้นมูลค่าจะมีสัดส่วนสูง ขึ้นตามลำดับจนถึงปี พ.ศ.2530 มูลค่าหัตถอุตสาหกรรมคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 22.72



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.7 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศตามราคาคงที่ปี พ.ศ.2515 จำแนกตามสาขาการผลิต

สาขาการผลิต	2481/82	2493	2501	2506	2513	2516	2519	2522	2525	2528	2530
เกษตรกรรม	45.6	45.06	40.49	36.41	26.98	25.26	24.05	21.25	20.24	19.93	17.29
เหมืองแร่และการขุดหิน	3.2	1.36	1.25	1.54	2.86	2.43	2.26	2.69	2.44	2.51	2.33
อุตสาหกรรม		13.59	11.23	11.42	15.97	19.42	20.99	22.10	21.37	20.67	22.72
การก่อสร้าง	9.9	2.60	3.30	4.90	5.28	4.18	4.18	4.50	4.29	4.22	3.91
ไฟฟ้าและน้ำประปา	0.6	0.12	0.33	0.61	1.04	1.43	1.64	1.88	2.28	2.52	2.72
การขนส่งและคมนาคม	2.8	4.22	5.20	6.62	6.45	6.25	5.91	6.27	6.85	7.12	7.33
การค้าส่งและค้าปลีก		13.11	17.39	17.45	17.37	16.84	16.94	16.37	16.45	16.28	16.74
การธนาคารประกันภัยและธุรกิจ	26.9	.64	1.77	3.03	2.47	2.61	2.52	2.85	2.76	2.99	3.42
ที่อยู่อาศัย		3.66	5.13	4.38	5.59	5.43	5.26	4.78	4.67	4.40	4.25
บริหารราชการและป้องกันประเทศ	5.0	5.69	5.11	4.79	4.42	4.60	4.74	4.94	5.38	5.42	5.08
บริการ	6.0	9.95	8.79	8.85	11.45	11.64	11.52	12.37	13.27	13.91	14.21
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)(อำนาจ)		33,698	48,723	71,077	155,845	186,845	223,594	285,797	331,380	394,113	446,361

ที่มา : Ingram, 1971 : 146 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ อ้างจาก แดงอ่อน มั่นใจคน, 2539 : 313

ลักษณะการขยายตัวของวิธีการผลิตทุนนิยมในยุคแห่งการพัฒนาเมื่อพิจารณาจากตารางที่ 3.8 โดยเปรียบเทียบระหว่างภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม จะพบว่าเป็นการพัฒนาแบบไม่สมดุล เนื่องจากภาคการผลิตสาขาเกษตรกรรมมีการเติบโตในอัตราต่ำกว่าภาคหัตถอุตสาหกรรมมากจะเห็นได้ว่าอัตราเพิ่มเฉลี่ยของมูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศสาขาเกษตรกรรมระหว่างปี 2504 ถึง 2531 มีค่าเฉลี่ยเพียง 4.4 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ในขณะที่สาขาอุตสาหกรรมมีค่าเฉลี่ยถึง 9.8 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการถ่ายเทส่วนเกินจากภาคเกษตรมาใช้ในการสะสมทุนของภาคหัตถอุตสาหกรรมผ่านการขยายตัวของวิธีการผลิตทุนนิยมจากในเมืองสู่หมู่บ้านในชนบทซึ่งเป็นแหล่งผลิตส่วนเกินของประเทศ

การถ่ายเทส่วนเกินจากชนบทในกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้นของวิธีการผลิตทุนนิยมในยุคแห่งการพัฒนาจะอาศัยกลไกตลาดเพื่อการกดราคาสินค้าเกษตรให้ต่ำกว่าที่ควร และขายสินค้าอุตสาหกรรมในราคาสูงรวมถึงการขูดรีดแรงงานราคาถูกจากชนบท การกระทำเช่นนี้จำเป็นต้องมีการผนวกเศรษฐกิจของหมู่บ้านให้อยู่ในวงจรสินค้าของระบบทุนนิยมแห่งชาติ การผนวกเศรษฐกิจของหมู่บ้านเป็นการประสานงานร่วมกับรัฐบาลชาติที่ขยายตัวเข้าไปในหมู่บ้านก่อนหน้าจากการได้รับอิทธิพลจากระบบทุนนิยมโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อิทธิพลของพลังทั้งสองดังกล่าวมีผลให้หมู่บ้านทำการผลิตเพื่อตลาดยิ่งขึ้น โดยพัฒนาเป็นรูปแบบการผสมผสานระหว่างการผลิตข้าวเพื่อยังชีพ และการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อตลาดควบคู่กันไป

ตารางที่ 3.8 อัตราเฉลี่ยของมูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศ
แยกตามสาขาการผลิตในราคาคงที่ ปี พ.ศ.2515

	แผนที่ 1 ปี 2504-2508	แผนที่ 2 ปี 2510-2514	แผนที่ 3 ปี 2516-2519	แผนที่ 4 ปี 2520-2524	แผนที่ 5 ปี 2525-2529	แผนที่ 6 ปี 2530-2531
ผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ	8.1	7.0	6.6	7.3	5.3	9.7
สาขาเกษตรกรรม	6.4	4.3	4.2	4.0	3.9	3.4
สาขาอุตสาหกรรม	10.7	10.3	11.2	8.1	5.3	13
สาขาบริการ			6.2	11.9	5.8	10.5
ค่าส่ง ค่าปลีก			7.1	8.2	3.7	12.3
การเงิน การธนาคาร			6.1	8.4	7.6	22.7
การบริการ อื่น ๆ			6.4	9.2	7.6	10.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การผลิตเพื่อตลาดมากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจเงินตราแพร่หลายในหมู่บ้าน ดังนั้นชีวิตของชาวบ้านจึงต้องขึ้นอยู่กับเงินตรามากขึ้นและทำให้การมีลูกมากกลายมาเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากขึ้นด้วย เพื่อปรับตัวต่อสถานการณ์เช่นนี้ ครอบครัวในหมู่บ้านจึงได้พัฒนาคุณค่าการมีบุตรจากเดิมที่มองว่าบุตรเป็นสินทรัพย์มาเป็นบุตรเป็นภาระทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการสร้างความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว ความต้องการดังกล่าวเป็นเงื่อนไขให้ชาวบ้านยอมรับวิธีคุมกำเนิดมาใช้อย่างกว้างขวางเมื่อมีการดำเนินโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติในเวลาต่อมา

ดังนั้นในหัวข้อต่อไปนี้จะนำเสนอรายละเอียดการขยายตัวของระบบทุนนิยมว่าได้สร้างเงื่อนไขความต้องการจำกัดขนาดครอบครัวในหมู่บ้านขึ้นมาได้อย่างไร

3.2.1 การผลิตเพื่อยังชีพควบคู่กับการผลิตเพื่อตลาดของชาวนา

หลังจากการสร้างทางรถไฟเชื่อมระหว่างหัวเมืองกับกรุงเทพฯ ตามภาคต่างๆ ทำให้ค่าส่วยลดลง และสินค้าบริโภคจากเมืองก็เข้าสู่หมู่บ้านมากขึ้น ชาวบ้านจึงเริ่มขายข้าวที่เหลือมากขึ้น นอกเหนือจากพื้นฐานเดิมที่ผลิตเพื่อไว้บริโภคและเหลือเอาไว้เสียดา หรือแลกเปลี่ยนสิ่งของจากหมู่บ้านอื่น ส่วนในกรณีของภาคใต้ต้องผลิตสินค้าอื่นไปขายมากขึ้นเพราะผลิตข้าวไม่พอกินอยู่แล้ว ได้แก่ สวนผลไม้, งานหัตถกรรมในครัวเรือน, การทำเหมืองแร่, การปลูกยางพารา และการหาของป่ามาขาย (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2528 : 97, 103-105, 108 ; สงบ ส่งเมือง, 2529-2530 : 62-63 ; นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531 : 58)

จะพบว่าในช่วงปี 2473-2475 จากการสำรวจภาคชนบทของซิมเมอร์แมน ทั้งสี่ภาคทำให้สามารถสรุปภาพรวมของค่าใช้จ่ายในการครองชีพของชาวนาโดยแบ่งออกเป็นสี่ส่วนคือ ค่าอาหาร, ค่าเสื้อผ้า, รายจ่ายในครอบครัว และค่าใช้จ่ายอื่นๆ (ซิมเมอร์แมน, 2525 : 50-52) ดังนี้

- 1) ค่าอาหาร ภาคกลางจะมีค่าใช้จ่ายมากกว่าภาคอื่นเพราะไม่ค่อยปลูกพืชผลอื่นนอกจากข้าว ดังนั้นจึงต้องซื้อสินค้าอื่นจากตลาด
- 2) ค่าเสื้อผ้า ทุกภาคจะคล้ายๆ กันคือ อำเภอที่อยู่ห่างไกลมักจะทำเสื้อผ้าเอง แต่ถ้าอยู่ชั้นในจะซื้อผ้าใช้
- 3) รายจ่ายในครอบครัวได้แก่ ฟืน, ไฟ, การกำจัดแมลง, เครื่องภาชนะทำครัว รวมถึงการสร้างและซ่อมแซม พบว่า "การใช้น้ำมันก๊าด กำลังแพร่หลายทุกจังหวัด" และ "ไม้ขีดนั้นใช้กันทั่วไป" แทนการทำไฟใช้ เพราะ

ราชการนิยมใช้ตะเกียงและไฟฉาย มุ่งเริ่มมีการใช้แต่ไม่แพร่หลายและใช้เฉพาะเด็ก 1-2 ขวบ

- 4) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้แก่ เรื่องสุขภาพ (การคลอดบุตร, การตาย, ค่ายา) ยาสูบ, หมากพลู, ยาเสพติด, สุรา, การแต่งงาน การทำบุญ, ค่าพาหนะ, เงินบริจาคเป็นทาน

ดังนั้นการเข้ามาของสินค้าสำเร็จรูปจากเมืองทำให้ชาวบ้านเริ่มเปลี่ยนแปลงแผนการบริโภคมาผูกพันกับสินค้าจากเมืองอย่างช้าๆ เพราะสินค้าจากเมืองสะดวก และคุณภาพดีกว่าทำเอง

การผูกพันกับการบริโภคตามแบบแผนของสังคมเมืองกลายมาเป็นการพึ่งพิงเมือง เมื่อหมู่บ้านต้องอาศัยการบริโภคสินค้าขั้นพื้นฐานของชีวิตโดยเฉพาะเสื้อผ้าที่เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่จากเมือง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในภาคต่างๆ ดังนี้

- ในภาคกลางซึ่งได้รับผลกระทบของสนธิสัญญาเบาว์ริงก่อนภาคอื่น จะพบว่านอกจากน้ำตาลที่เข้ามาตีตลาดในช่วงแรกแล้ว รายการสินค้าขาเข้าหลังเปิดประเทศที่สำคัญได้แก่ ผ้าตัดเสื้อสีขาว, ผ้าเช็ดหน้า, เส้นด้ายสีแดง, เส้นด้ายสีขาว, เส้นด้ายสีเขียวย, เส้นด้ายสีเหลือง, เส้นไหม, เครื่องถ้วยชาม, เครื่องแก้ว, เหล็ก, อาวุธปืน, ฟิน, ทองแดง, ถ่านหิน (สุวิทย์ ไททวยวัฒน์, 2521 : 193)

กรณีเสื้อผ้านั้น ผู้นำเข้าจากยุโรปเริ่มตีตลาดภาคกลางอย่างช้าๆ มาตั้งแต่ทศวรรษ 2420 โดยชาวบ้านยังทอผ้าสำหรับเอาไว้ใส่ในบ้าน และจะขายข้าวซื้อเสื้อผ้าที่เอาไว้ใช้ตอนออกงาน ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ผ้าจากต่างประเทศขาดแคลนทำให้ชาวบ้านต้องหันกลับมาทอผ้าใช้เอง แต่หลังสงครามแล้วผ้าจากต่างประเทศก็กลับเข้ามาตีตลาดอีก ดังนั้นถึงปลายทศวรรษ 2490 การทอผ้าพื้นบ้านจึงสลายตัวอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากชาวนาต้องการจัดสรรเวลาให้กับการผลิตตลอดปีครอบคลุมเวลานอกฤดูการเพาะปลูกด้วย (Pasuk Phongpaichit, 1980 : 176 ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2528 : 71-72)

- ในภาคเหนือ หลังสนธิสัญญาเบาว์ริง สินค้าสำเร็จรูปจากในเมืองถูกนำมาขายในหมู่บ้านโดยพ่อค้าวัวต่างหลังจากนำผลผลิตจากหมู่บ้านมาขายในเมือง ต่อมาในปี 2459 รัฐบาลสร้างถนนรอบเมืองกับเขตรอบๆ เมือง หรืออำเภอทำให้พ่อค้าเงินสามารถนำรถยนต์มาขายสินค้าแทนพ่อค้าวัวต่างได้

ชาวบ้านซื้อสินค้านำเข้าที่มาจากในภาคเหนือ เช่น ชื่อด้ายมาทอผ้าแทนการปั่นด้ายหรือบางทีก็ซื้อเส้นด้ายสำเร็จรูปเลยเพราะราคาถูกกว่า สะดวกรวดเร็ว และสวยงามกว่า ถึงแม้ผ้าทอจะคงทนกว่าก็ตาม ; ชื่อน้ำมันก๊าดสำหรับจุดตะเกียงแทนน้ำมันหมูหรือน้ำมันจากต้นยาง ; ใช้ไม้ขีดไฟแทนตะบันไฟ ; ใช้เหล็กกล้ามาทำมีดจอบ เสียม แทนการสกัดแร่เหล็กจากภูเขา นอกจากนี้ยังมีเทียนไข สบู่ เกลือ เป็นต้น ดังนั้นในภาคเหนือการทอผ้าต้องใช้เวลาเกือบ 100 ปี หลังสนธิสัญญาเบาว์ริงกว่าจะสูญสลายเมื่อมีการสร้างทางหลวง (จาเมรี พัทธ์ช่วงศ์, 2529-30 : 372-373, 375-376)

• ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การขายข้าวและซื้อสินค้าจากเมือง เคลื่อนย้ายไปตามเส้นทางรถไฟ สินค้าจากเมืองที่เข้าไปขายในหมู่บ้านได้แก่ เส้นและผ้าถุงสำเร็จรูป ไม้ขีดไฟ น้ำมันก๊าด สีย้อมผ้า จอบ เสียม มีด ยาแผนปัจจุบัน เป็นต้น ส่วนการทอผ้าลดลงตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2490 เมื่อมีเส้นด้ายสำเร็จรูปมาขาย หลัง พ.ศ.2500 บางหมู่บ้านหยุดการทอผ้าแต่บางหมู่บ้านยังคงทอผ้าอยู่ ดังนั้นการสูญสลายของการทอผ้าจึงช้ากว่าภาคอื่น (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา, 2537 : 99, 105-106)

• ในภาคใต้ก่อนสนธิสัญญาเบาว์ริง การผลิตข้าวไม่พอบริโภค ต้องผลิตสินค้าอื่น (การทำเหมืองแร่, การทำสวนผลไม้, งานหัตถกรรมในครัวเรือนและหาของป่า) ขายเพื่อซื้อข้าวจากภาคกลาง พม่า และไทรบุรี ยกเว้น พัทลุง และนครศรีธรรมราชที่ผลิตข้าวพอบริโภค ดังนั้นหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงจึงมีการขยายการผลิตสินค้ามากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลก ส่วนการเลิกทอผ้าบางแห่งมีมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง และส่วนใหญ่เลิกหลังปี พ.ศ.2500 (สงบ ส่งเมือง, 2529-2530 : 62-63 ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2528 : 105)

การพึ่งพาสินค้าขั้นพื้นฐานของชีวิตจากเมือง โดยเฉพาะเส้นด้าย ทำให้ชาวบ้านต้องขึ้นอยู่กับเงินตรามากขึ้น ความต้องการเงินตรามาใช้จ่ายส่งผลให้มีการผลิตเพื่อขายอย่างจริงจังและ/หรือการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อตลาดหลังจากมีการสร้างถนนเชื่อมระหว่างเมืองและชนบทในปลายทศวรรษ 2490 ดังนั้นวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของชาวบ้านจึงมีลักษณะผสมผสานระหว่างการผลิตเพื่อยังชีพกับการผลิตเพื่อตลาด (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2531 : 58-59)

ภาพรวมของการพึ่งพาสินค้าเมืองมากขึ้นในระดับประเภทแสดงให้เห็นจากตารางที่ 3.9 โดยจะพบว่า ชาวบ้านในชนบทซื้อสินค้าจากเมืองเพิ่มจากร้อยละ 28.4 ใน

ปี 2496 เป็นร้อยละ 33.7 ในปี 2506 ในขณะที่มูลค่าการบริโภคสินค้าที่ชนบทผลิตเอง ลดลงจากร้อยละ 67.3 เป็น 57.8 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 3.9 ส่วนแบ่งระหว่างการใช้ผลผลิตเพื่อบริโภคและการขายเป็นสินค้าเกษตร เพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการจากเมือง

(ล้านบาท ณ ราคาฟอร์มของปี พ.ศ.2506)

ประเภท	พ.ศ.2496	พ.ศ.2506	พ.ศ.2512	พ.ศ.2518
1. ค่าเช่า, ดอกเบี้ยและภาษี	669 (4.3)	2,127 (8.5)	1,226 (3.8)	1,693 (4.6)
2. การบริโภคสินค้าที่ผลิตขึ้นเอง	10,578 (67.3)	14,428 (57.8)	18,686 (58.7)	19,543 (53.2)
3. การขายเพื่อซื้อสินค้าและบริการจากเมือง	4,474 (28.4)	8,400 (33.7)	11,952 (37.5)	15,551 (42.2)

ที่มา : Pasuk Phongpaichit, 1980 : 238

เมื่อพิจารณาในระดับภาคจะพบข้อมูลจากการสำรวจในปี 2512 ว่าสินค้าที่ครัวเรือนต้องใช้บริโภคมาจากการบริโภคสินค้าจากเมืองมากขึ้นดังตารางที่ 3.10 โดยในภาคกลางซื้อมาคิดเป็นร้อยละ 83 ภาคเหนือร้อยละ 55 และภาคอีสานร้อยละ 43

ตารางที่ 3.10 ร้อยละของสินค้าที่ครัวเรือนบริโภค

	ซื้อมา	ผลิตเอง
ภาคกลาง (อยุธยา)	83	17
ภาคเหนือ (เชียงใหม่)	55	45
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ขอนแก่น)	43	57

ที่มา : Fuhs and Vingerhooft, 1972 อ้างจาก เทอร์ตัน, 2527-28 : 116

ความต้องการเงินตราเพื่อมาซื้อสินค้าบริโภคจากเมืองดังกล่าวทำให้ชาวบ้านขยายพื้นที่การปลูกข้าวเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.2 ต่อปี ในระดับประเทศในช่วงปี พ.ศ.2493-2495 ถึง พ.ศ. 2508-2510 หรือเพิ่มขึ้นรวมร้อยละ 15 และขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 9.4 ต่อปี หรือเพิ่มขึ้นรวมถึงร้อยละ 400 ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้นจึงมีผลให้สัดส่วนของผลผลิตข้าวต่อพืชเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงจากปี 2493 ซึ่งมีผลผลิตข้าวเป็นสัดส่วนร้อยละ 84 ในขณะที่ผลผลิตพืชเศรษฐกิจเป็นร้อยละ 16 มาเป็นร้อยละ 45.5 และ 54.5 ในปี พ.ศ. 2503 ตามลำดับ (Ingram, 1971 : 237-238, 261 ; ลิขิต วีระเวทิน, 2530 ตารางที่ 1 หน้า 343-344)

การปลูกพืชเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวสูงขึ้นเป็นพิเศษหลังสงครามโลกครั้งที่สองเนื่องจาก

1) ความต้องการพืชเศรษฐกิจใหม่ของตลาดโลก ได้แก่ ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา และปอ พืชเศรษฐกิจเหล่านี้มีผลต่อการขยายพื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ ตัวอย่างเช่น การส่งออกข้าวโพด เมื่อปี 2500 คิดเป็นเพียงร้อยละ 1 ของรายได้จากสินค้าส่งออกทั้งหมดของประเทศ แต่เมื่อมีความต้องการของตลาดข้าวโพดในญี่ปุ่น หลังจากการปรับปรุงถนน และการควบคุมโรคมาเลเรียเพื่อทำให้บุกเบิกที่ดินในป่าได้แล้ว ทำให้การส่งออกข้าวโพดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.8 และร้อยละ 8.6 ของรายได้จากสินค้าส่งออกในปี 2501 และ 2506 ตามลำดับ ในขณะที่ปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้นสิบสองเท่าตัว (มัสแคต, 2536 : 96-97) ส่วนการส่งออกพืชเศรษฐกิจที่เหลืออีกสามตัวพบว่าในช่วงปี 2508-2511 การส่งออกมันสำปะหลัง, ยางพารา และปอ คิดเป็นร้อยละ 100, 95 และ 69 ของผลผลิตตามลำดับ (Ingram, 1971 : 232)

การปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกมีความแตกต่างในการเน้นของแต่ละภาค คือ ภาคกลางเน้นขยายการปลูกข้าวโพด แต่ในเขตตะวันออกเฉียงใต้จะเน้นการปลูกมันสำปะหลัง ภาคอีสานเน้นการปลูกปอ (Pasuk Phongpaitit, 1980 : 186-7) ภาคใต้เน้นการปลูกยางพาราทั้งเจ้าของสวนยางขนาดเล็กและขนาดใหญ่ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2534 : 248 ; 2531 : 58) และภาคเหนือจะเน้นการปลูกมันสำปะหลังรวมทั้งข้าวโพดด้วย (ปลาญอ้อ, 2530 : 111-112)

2) ความต้องการพืชเศรษฐกิจเก่าของตลาดภายในประเทศ ได้แก่ ยาสูบ, ยางพารา, ฝ้าย, มะพร้าว, อ้อย, ผัก และผลไม้ พืชเหล่านี้เคยปลูกมาแล้วแต่มาขยายตัวเพื่อตอบสนองของความต้องการของคนในเมืองส่วนใหญ่ในขณะที่ฝ้ายและอ้อยจะเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมในช่วงทดแทนการนำเข้า (Ibid : 261 ; จามะรี พิทักษ์วงศ์, 2527 : 21-22)

3) รายได้จากการปลูกข้าวเพื่อขายยังไม่เพียงพอเนื่องจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกเติบโตอย่างเชื่องช้า และไม่ได้มีการปรับปรุงพื้นที่เดิม ทำให้ผลผลิตต่อพื้นที่ลดลง ดังนั้นรายได้จึงไม่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2498 การเริ่มเก็บพรีเมียมข้าวยังมีผลให้ราคาในประเทศต่ำลง จึงทำให้ผลตอบแทนจากการปลูกข้าวต่ำกว่าผลตอบแทนจากการปลูกพืชเศรษฐกิจ ชาวนาจึงหันไปปลูกพืชเศรษฐกิจซึ่งให้รายได้และทำกำไรได้มากกว่า (เรื่องเดียวกัน : 21 ; อัมมาร์ สยามวาลา, 2517 : 29)

3.2.2 การสร้างความเข้มข้นของความสัมพันธ์เชิงสินค้า

การผลิตเพื่อยังชีพที่ควบคู่กับการผลิตเพื่อตลาดของชาวนาชาวไร่ในช่วงทศวรรษ 2490 จึงเป็นการเข้าสู่ความสัมพันธ์เชิงสินค้าทั้งในแง่การแลกเปลี่ยนและการผลิต เนื่องจากการผลิตข้าวเพื่อยังชีพอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองได้เพราะต้องผูกพันกับสินค้าบริโภคขั้นพื้นฐานจากเมือง ดังนั้นชาวนาต้องทำการผลิตเพื่อตลาดเพิ่มขึ้น เพื่อหาเงินตรามาซื้อสินค้าบริโภคจากเมือง ความจำเป็นต้องผลิตเพื่อตลาดทำให้ชาวนาเข้าสู่กระบวนการสร้างความเข้มข้นของความสัมพันธ์เชิงสินค้าหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยการสนับสนุนของรัฐบาล และการซื้อสินค้าปัจจัยการผลิตจากการผลิตของระบบทุนนิยมมากขึ้น

การสร้างความเข้มข้นของความสัมพันธ์เชิงสินค้าก่อให้เกิดแรงบีบคั้นต่อการผลิตซ้ำแบบธรรมดา (simple reproduction squeeze) ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น แต่ผลตอบแทนแรงงานของชาวนาลดลง ชาวนาจึงปรับปรุงรูปแบบการใช้แรงงานนอกครัวเรือนจากการแลกเปลี่ยนแรงงานบนความสัมพันธ์ของระบบเครือญาติมาเป็นการจ้างแรงงานผ่านเงินตราแทน ดังนั้นจึงมีการขยายตัวของเศรษฐกิจเงินตราในหมู่บ้านมากขึ้น การที่ชีวิตต้องขึ้นอยู่กับเงินตรามากขึ้นทำให้การมีบุตรเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากขึ้น และก่อให้เกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว อันเป็นเงื่อนไขให้ยอมรับโครงการวางแผนครอบครัวในเวลาต่อมา

การสร้างความเข้มข้นในการผลิตข้าวและพืชเศรษฐกิจเพื่อตลาด เกิดจากบทบาทของรัฐในการผนวกหมู่บ้านเข้าสู่โครงสร้างตลาดแห่งชาติและโครงสร้างอำนาจรัฐราชการ รัฐบาลการใช้กลยุทธ์ในการสร้างความเข้มข้นของการผลิตที่สำคัญ 2 กลยุทธ์ คือ การพัฒนาการเกษตรและชนบท กับการเก็บพรีเมียมข้าว

1) ใช้โครงการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบทเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวคือโครงการพัฒนาระบบชลประทานและการระบายน้ำซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ทศวรรษ 2493 และ 2503

การระบายน้ำช่วยลดการทำลายข้าวจากน้ำท่วมมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลาง เช่น พบว่าผลผลิตนอกเขตชลประทานในภาคกลาง เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 60 ระหว่างปี 2501-2506 เมื่อเปรียบเทียบกับในเขตชลประทานเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 12 เท่านั้น (Pasuk Phongpaichit, 1980 : 198-204)

ส่วนการชลประทานทำให้สามารถปลูกข้าวได้ 2 ครั้งต่อปี หรือมากกว่า ดังจะเห็นได้จากผลผลิตโดยเฉลี่ยต่อหนึ่งเอเคอร์ของเขตชลประทาน และนอกเขตชลประทาน ช่วงปี 2501-2506 คือ ภาคเหนือ 3.1 ต่อ 1.8 ภาคกลาง 2.5 ต่อ 0.8 ภาคใต้ 2.6 ต่อ 1.5 และภาคอีสาน 2.1 ต่อ 1.0 (ibid : 200-202)

การทำนาในภาคกลางช่วงทศวรรษ 2500 ส่วนใหญ่เป็นการทำนาครั้งเดียว แต่หลังจากมีการสร้างเขื่อนแล้วได้มีการทำนา 2 ครั้ง โดยเพิ่มพื้นที่สำหรับทำนาปริมณฑลเป็น 1.75 ล้านไร่ ระหว่างปี พ.ศ. 2500-2523 ในเขตภาคเหนือการทำนาปีละ 3 ครั้งเริ่มขยายตัวจากปลายทศวรรษ 2500 และเมื่อพิจารณาทั้งประเทศแล้วเนื้อที่ที่สามารถปลูกข้าวได้ปีละ 2 ครั้ง เท่ากับ 5.2 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 8 ของเนื้อที่ปลูกข้าวทั้งหมดของประเทศ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, 2539 : 66)

การเพิ่มผลผลิตข้าวโดยระบบการควบคุมน้ำท่วม และการชลประทานมีผลต่อการเพิ่มการผลิตข้าวเพื่อขายสำหรับนำเงินไปซื้อสินค้าบริโภคนอกจากสินค้าปัจจัยการผลิต

นอกจากนี้การปรับปรุงข้าวพันธุ์ใหม่ที่เรียกว่าพันธุ์ข้าวมหัศจรรย์ภายใต้ชบวนการปฏิวัติเขียวในเขตชลประทานสามารถเพิ่มผลผลิตข้าวได้มากเช่นกัน เช่น ข้าวพันธุ์ กข-1, กข-2, กข-3 สามารถเพิ่มผลผลิตมากกว่าใช้ข้าวพันธุ์พื้นเมืองถึงร้อยละ 35-47 (เล่มเดียวกัน:209-210) แต่ในการใช้ข้าวพันธุ์ใหม่ทำให้เริ่มพึ่งพิงเทคโนโลยีการเกษตรจากเมือง เนื่องจากข้าวพันธุ์ใหม่ใช้เวลาช่วงปลูกสั้นทำให้มีความจำเป็นต้องใช้รถไถ เครื่องสูบน้ำ และปุ๋ยวิทยาศาสตร์มากขึ้น เพื่อเร่งการเติบโตและเร่งเวลาให้ทันช่วงเก็บเกี่ยว ดังนั้นชาวนาต้องหาเงินตราไปซื้อสินค้าปัจจัยการผลิตมากขึ้น

2) การเก็บพรีเมียมข้าวตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 ทำให้อัตราผลตอบแทนของการผลิตข้าวลดลงเมื่อเทียบกับพืชเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงเป็นการสนับสนุนการสร้างความเข้มข้นของการผลิตพืชเศรษฐกิจ ตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่แล้ว การปลูกพืชเศรษฐกิจทำให้ชาวบ้านต้องพึ่งตลาดมากขึ้นเนื่องจากต้องอาศัยสินค้าประเภททุน เช่น ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ หรือรถแทรกเตอร์ไถ นอกจากนี้ชาวบ้านต้องผลิตเพื่อขายอย่างเดียว เพราะพืชเศรษฐกิจไม่สามารถเก็บไว้บริโภคได้

การผลิตข้าวเพื่อตลาดเพิ่มขึ้น และการปลูกพืชเศรษฐกิจทำให้ชาวบ้านจำเป็นต้องลงทุนในการผลิตมากขึ้น โดยการต้องซื้อสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิต ได้แก่ รถแทรกเตอร์ไถ,

เครื่องจักรทางการเกษตร, เครื่องปั้มน้ำ, ยาปราบศัตรูพืช, ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ และอาหารสัตว์ ดังนี้คือ

ตารางที่ 3.11 การนำเข้าเครื่องจักรและปัจจัยทางการเกษตร ช่วง พ.ศ.2500-2516

	2497-2500	2501-2504	2505-2508	2509-2512	2513-2516
1.แทรกเตอร์ (พันคัน)		3.2	9.7	14.4	
2.อุปกรณ์ที่ใช้เครื่องยนต์ ¹ นอกเหนือจากรถแทรกเตอร์ (พันคัน)	1.6				7.8
3.เครื่องจักรทางการเกษตรอื่น ๆ ² (พันชิ้น)	13.2	39.1	16.4	23.8	33.4
4.เครื่องสูบน้ำ (พันเครื่อง)	135.8	46.2	97.6	401.0	482
5.ยาม่าแมลง และยาม่าวา (พันคัน)	4.9	8.1	20.0	50.6	44.6
6.อาหารสัตว์ (ตัน)	217	2,118	1,198	5,857	18,893
7.ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ (พันตัน)	76	184	362	890	1,264

¹ รวมถึงคันไถ, คราด, เครื่องมือเพาะปลูก, เครื่องหว่านเมล็ด และเครื่องจักร รวมถึงอุปกรณ์การเกษตรที่ใช้ในการเพาะปลูก และเครื่องมือดินที่นอกเหนือจากรถแทรกเตอร์ประเภทต่างๆ

² รวมถึงเครื่องนวดข้าว, เครื่องบดข้าว, รวมถึงเครื่องกระเทาะเมล็ด, เครื่องแยกเมล็ด, เครื่องสีปัด, เครื่องตัดหญ้า, อุปกรณ์ และเครื่องมือของฟาร์มโคนม, เครื่องทักไข่และเพาะพันธุ์, เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการกรีดยาง, ผสม, แยก และบรรจุขางพาราและพืชอื่นๆ

ที่มา : Pasuk Phongpaichit, 1980 : 208

1) การใช้รถแทรกเตอร์ไถมีประโยชน์ในการแก้ปัญหาแรงงานขาดแคลนในช่วงไถหว่าน และช่วยให้ไถดินได้ลึกขึ้น ดังนั้นจึงเป็นวิธีที่ประหยัดกว่าการใช้สัตว์ และแรงงานคน กล่าวคือ รถแทรกเตอร์จะไถดินได้พื้นที่มากกว่าคนและสัตว์ถึง 24-36 เท่า แต่จะเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าร้อยละ 54 (Pasuk Phongpaichit, 1980 : 206-207)

ก่อนปี 2493 แทบไม่มีการใช้แทรกเตอร์ไถเลย แต่หลังจากนั้นเริ่มมีการใช้มากขึ้น จนถึงปี 2510 มีการใช้แทรกเตอร์สีล้อ 17,500 คัน ซึ่งสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของการสั่งนำเข้ารถแทรกเตอร์ดังตารางที่ 3.11 และทำให้มูลค่าการนำเข้ารถแทรกเตอร์ไถ และเครื่องจักรทางการเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 90 ล้านบาทในปี 2503 เป็น 432 ล้านบาทในปี 2513 (Ingram, 1971, 273-274 ; ธนาคารแห่งประเทศไทย)

การใช้รถแทรกเตอร์ไถมีความสำคัญต่อการปลูกพืชเศรษฐกิจมากกว่าการเพาะปลูกข้าว ดังนั้นหลังจากการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจตั้งแต่กลางทศวรรษ 2493 แล้ว ปรากฏว่าในปี 2510 พื้นที่ภาคกลางมีการใช้แทรกเตอร์ไถร้อยละ 60 ของพื้นที่ปลูกข้าว แต่จะสูงถึงร้อยละ 96, 60, 64, 72 และ 75 ในพื้นที่ปลูกข้าวโพด, ฝ้าย, อ้อย และข้าวฟ่าง ตามลำดับ (Ingram, 1971 : 134)

2) การใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ไทยเริ่มมีการใช้ ปุ๋ยวิทยาศาสตร์แทนในบางพื้นที่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2469 (เรณู สุขารมณ และศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2534 : 63) แต่การใช้ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังปี 2498 เนื่องจากส่วนใหญ่ใช้ในการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ.2512 พบว่ามีหมู่บ้านที่ใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ร้อยละ 39 และขยายเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 91 ในปี 2522 ดังนั้นจึงพบว่าในช่วงเวลา 17 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2499-2516 มีการใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นถึง 15 เท่า แต่การใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์กระจายไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาค โดยภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่างมีการใช้ถึงร้อยละ 59 ในปี 2512 และปี 2521

การขยายตัวในการใช้ปุ๋ยทำให้มีการสั่งเข้าปุ๋ยเพิ่มขึ้นประมาณเท่าตัวระหว่างปี 2497-2500, 2501-2504, 2505-2508 และ 2509-2512 หลังจากนั้นการนำเข้าเริ่มชะลอตัวเนื่องจากมีบริษัทภายในประเทศผลิตปุ๋ยขาย เช่น บริษัทศรีกรุงวัฒนา จำกัด (ibid : 271-273 ; ลูเธอร์, 2522 : 82 ; มาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ 2539 : 66 ; วิทยากร เชียงกุล, 2526 : 190 ; จอห์น โนเดล, อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์ 2503 : 124)

3) การใช้ยาปราบศัตรูพืชได้แก่ ยาฆ่าแมลง และยาฆ่ารา เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2497-2500 จนกระทั่งปี 2512 พบว่ามีหมู่บ้านที่ใช้ยาปราบศัตรูพืชเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 31 และพัฒนาถึงร้อยละ 84 ในปี 2522 (จอห์น โนเดล, อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์, 2530 : 124) ดังนั้นจากตารางที่ 3.11 จึงพบว่าคำสั่งนำเข้ายาฆ่าแมลงและยาฆ่าราเพิ่มขึ้นประมาณเท่าตัวในแต่ละช่วงตั้งแต่ช่วง พ.ศ.2497-2500, พ.ศ.2501-2504, พ.ศ. 2505-2508 และ พ.ศ.2509-2512 แต่การใช้ยาปราบศัตรูพืช มีความแตกต่างระหว่างภาคโดยส่วนใหญ่ในภาคกลางมีการใช้ยาปราบศัตรูพืชถึงร้อยละ 62 ของทั้งประเทศ ในปี 2516-2520 (วิทยากร เชียงกุล, 2526 : 90)

4) การใช้เครื่องสูบน้ำมีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้นในปี พ.ศ. 2497-2500 จึงมีการนำเข้าถึง 135,000 เครื่อง ตามตารางที่ 3.11

การลงทุนการผลิตแบบเข้มข้นของชาวนาชาวไร่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์การผลิตบางระดับ โดยเฉพาะในเขตชลประทาน คือ การแลกเปลี่ยนแรงงานบนพื้นฐานของระบบเครือญาติภายใต้เงื่อนไขของเทคโนโลยีการผลิตในระดับต่ำได้มีการปรับเปลี่ยนหลังจากมีการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่มาใช้คือ

เปลี่ยนไปสู่การจ้างแรงงานมากขึ้น ทำให้ความสัมพันธ์แบบเงินตราและแบบตลาดพัฒนา
มากขึ้น โดยเกิดจากเงื่อนไขหลายประการคือ

ประการแรก การนำเครื่องจักรทางการเกษตรมาใช้แทนสัตว์ และแรงงานคน
ในกระบวนการผลิตทำให้การลงแขกมีความสำคัญลดลง โดยเฉพาะแทรกเตอร์ไถหรือ
ควายเหล็ก แทนการช่วยกันไถหว่าน (พรพิมล วรดิถก, 2529 : 136-137) นอกจากนี้
ชาวนาบางส่วนยังนำเครื่องเกี่ยวข้าวและเครื่องนวดข้าวมาใช้แทนการลงแขก เพื่อช่วยกัน
เกี่ยวข้าว และนวดข้าวด้วย (ดูตาราง 3.11)

ประการที่สอง เมื่อการชลประทานสามารถควบคุมระดับน้ำทำนาได้ ทำให้
ช่วงระยะเวลาทำนามีความแน่นอนขึ้น ดังนั้นครอบครัวชาวนาจึงต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น
พร้อมๆ กันทำให้ไม่สามารถแลกเปลี่ยนแรงงานได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสเบเคอร์,
2539)

ประการที่สาม เมื่อชาวนาสามารถทำนาได้มากกว่า 1 ครั้งต่อปี แต่ละครอบครัว
ย่อมมีเวลาว่างน้อยลง และทำให้ระบบการผลิตเป็นเรื่องของเฉพาะครอบครัวมากขึ้น
(เล่มเดียวกัน)

● ในเขตภาคกลาง การลงแขกได้เริ่มเปลี่ยนอย่างช้าๆ เป็นการจ้างเมื่อสิ้นสุด
สงครามโลกครั้งที่สอง และบางท้องที่เพิ่งเลิกลงแขกเมื่อหลังปี พ.ศ.2500 แต่โดยภาพ
รวมแล้วในเวลาต่อมาการทำนาจะใช้วิธีการจ้างแรงงานแทบทั้งสิ้น (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา,
2528 ; พรพิมล วรดิถก, 2529 : 137)

● ในเขตภาคเหนือการลงแขกที่เรียกว่า "การเอามือ" ในปลายทศวรรษ
2520 ยังคงมีอยู่ควบคู่ไปกับการจ้างแรงงาน โดยการเอามือจะมีเฉพาะการทำนาในขั้น
ของการปักดำ และการเก็บเกี่ยวเท่านั้น ส่วนการจ้างแรงงานอาจจ่ายเป็นเงินสด หรือเป็น
ข้าว ซึ่งจะเป็นการว่าจ้างในหมู่ญาติก่อน (พรพิมล วรดิถก, 2529 : 140-142 ; โคเฮน,
2529 : 70)

● ในเขตภาคอีสาน การลงแขกหรือ "การขอแรง" มีการเปลี่ยนแปลงอย่าง
ช้าๆ เนื่องจากเครื่องจักรและเทคโนโลยีการเกษตรยังล้าหลังกว่าภาคอื่น การขอแรงได้
เปลี่ยนรูปแบบไปเป็นการจ้าง เนื่องจากการต้องเสียเงินซื้ออาหารสำหรับกลุ่มที่ไปขอแรง
มาสูงกว่าการจ้างแรงงานโดยตรง (ประนุช ทรัพย์สาร, 2527 : 35 ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา
และพรพิไล เลิศปรีชา, 2537 : 114-115)

• ในเขตภาคใต้ การลงแขกหรือที่ทางภาคใต้มีหลายชื่อ คือ “การขอมือ”, “การออกปาก”, “การกินงาน”, “การขอแรง” หรือ “การตามแรง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ ทุนศักดิ์ ชานิกรประดิษฐ์, 2540 : 64-65) เริ่มมีการเลิกเมื่อเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนา (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2528 : 105) แต่หลายแห่งยังคงระบบขอมือไว้เพราะแรงงานในหมู่บ้านหาจ้างยาก เนื่องจากแต่ละครอบครัวต่างก็มีงานในบ้านหรือในพื้นที่ที่ถนัดมืออยู่แล้ว (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรทิไล เลิศปรีชา, 2537 : 168-9) ดังนั้นเมื่อมองภาพรวมแล้วรูปแบบการใช้แรงงานในภาคใต้จึงยังคงระบบการลงแขกควบคู่ไปกับการจ้างงานที่มีอยู่ทั่วไป

กล่าวโดยสรุปในหัวข้อ 3.2 จะพบว่าการต้องพึ่งพาสินค้าบริโภคจากเมืองมากขึ้น, การลงทุนในการซื้อสินค้าปัจจัยการผลิตเพื่อการผลิตเพื่อตลาด และการกีดกร่อนระบบการแลกเปลี่ยนแรงงานให้มีความสำคัญลดลง ทำให้เงินตรามีบทบาทในชีวิตของชาวบ้านมากขึ้น การที่วิถีชีวิตของชาวบ้านขึ้นอยู่กับเงินตรามากขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงบุตรเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นการมีบุตรจึงกลายมาเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากขึ้น แทนที่จะเป็นสินทรัพย์อย่างเช่นสมัยก่อน สถานการณ์เช่นนี้เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวในชนบทขึ้นมา

ข้อมูลเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงบุตร จากการสัมภาษณ์ในหมู่บ้านของวิทยานิพนธ์นี้สอดคล้องกับข้อมูลจากการสนทนากลุ่มของงานวิจัยของจอห์น โนเดล, อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์ (2530 : 125) ดังที่ว่า

“สมัยนี้อะไรๆ ก็ต้องซื้อ สมัยก่อนไม่มีรายจ่ายจะซื้อมากไม่เปลืองเงินเหมือนสมัยนี้” (หญิงสูงอายุ ภาคเหนือ)

“เดี๋ยวนี้ต้องใช้เงินเลี้ยงลูก มีลูกมากไม่ไหว” (หญิงสาวภาคเหนือ)

“สมัยก่อนจะกินอยู่ก็หาเอาที่บ้าน เดี่ยวนี้จะเอาอะไรก็ต้องไปซื้อที่ร้าน” (ชายสูงอายุ ชาวไทยมุสลิมภาคใต้)

“สมัยก่อนเลี้ยงง่ายเพราะไม่ต้องใช้เงิน สมัยนี้ทุกอย่างเป็นเงินไปหมด ตั้งแต่เกิดจนโต ส่วนใหญ่เป็นค่านม ค่าอาหาร” (สัมภาษณ์หนูห้วน เมษา, ชาวบ้านแสนพัน จังหวัดสกลนคร, 5 พฤศจิกายน, 2539)

“การมีลูก สมัยก่อนยังไม่รัดตัว ปัจจุบันนี้เป็นภาระมากต้องใช้จ่ายมาก ฝากต้องเสียเป็นหมื่น เรียนมาไม่รู้จะเอาत्मแกงได้หรือเปล่า” (สัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านหัวไม้ซุง จังหวัดสุพรรณบุรี, 17 เมษายน, 2540)

การขยายตัวของระบบทุนนิยมของยุคแห่งการพัฒนาที่สานต่อจากอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลก ในการผนวกหมู่บ้านเข้าสู่วงจรการผลิตแห่งชาติ ได้ก่อให้เกิดการแพร่หลายของเศรษฐกิจเงินตราจนทำให้ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรเพิ่มขึ้น ในขณะที่การขยายตัวของรัฐราชการ โดยเฉพาะกลไกทางการศึกษาก็ได้ทำให้บทบาทของบุตรในการช่วยเหลือเชิงเศรษฐกิจลดลง ดังนั้นการมีบุตรจึงกลายเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากขึ้น แทนที่การเป็นสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่เดิม เศรษฐกิจเงินตราได้ขยายตัวมากขึ้นอีก เมื่อมีการขยายตัวของอุดมการณ์แห่งการพัฒนาสู่หมู่บ้านโดยได้นำค่านิยมบริโภคนิยมเข้าสู่หมู่บ้านทำให้ชาวบ้านต้องเสียค่าใช้จ่ายกับสินค้าบริโภคฟุ่มเฟือยมากขึ้น

4. บริบทเชิงโครงสร้างทางวัฒนธรรม : ระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา

4.1 การสถาปนาระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา

อุดมการณ์แห่งการพัฒนาเป็นโครงสร้างของระบบความเชื่อในแง่โลกทัศน์เชิงคุณค่าที่เกิดจากการสถาปนาของชนชั้นนำของรัฐราชการไทยและรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐจักรวรรดิ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2501 เนื่องจากความสอดคล้องของผลประโยชน์ของผู้กระทำการทั้งสองฝ่ายที่มีร่วมกันในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการนำของธุรกิจเอกชน และการต่อต้านคอมมิวนิสต์ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2533 : 164-177) ดังนั้นอุดมการณ์แห่งการพัฒนาจึงมุ่งตอบสนองความต้องการครอบงำของชนชั้นนำกลุ่มน้อยเหนือกลุ่มชนส่วนใหญ่ในนามของระบอบเสรีนิยม (เสนห์ จามริก, 2537 ข : 222-223)

อุดมการณ์แห่งพัฒนามีความเชื่อว่าวิสัยทัศน์ของสังคมไทยที่พึงปรารถนาสูงสุดได้แก่สังคมอุตสาหกรรม โดยใช้วิถีทางในการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมให้เป็นตัวจักรในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตามจริงรากฐานของอุดมการณ์แห่งพัฒนามีมาตั้งแต่ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ไม่สามารถพัฒนาขึ้นเป็นอุดมการณ์หลักได้เนื่องจากเป้าหมายของรัฐไทยในช่วงนั้นมุ่งป้องกันเรื่องเอกราชและอธิปไตยของชาติมากกว่า (เสนห์ จามริก, 2537 ก : 413-414)

อุดมการณ์แห่งการพัฒนาได้รับสถาปนาขึ้นในเมืองหลวงโดยมีผู้ผลิต อุดมการณ์คือกลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศที่ประกอบด้วยผู้ที่ได้ร่ำเรียนมาทางด้านวิชาชีพ เศรษฐศาสตร์, รัฐประศาสนศาสตร์ และการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ (เล่มเดียวกัน : 412 ; ศรีศักร วัลลโภดม, 2533 : 290)

กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศได้รับความรู้ความเชื่อมาจากการไปศึกษาหรือ อบรมในประเทศศูนย์กลาง โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ดังนั้นจึงมักมีความเชื่อในทฤษฎีการ พัฒนาให้ทันสมัย, ระบบเศรษฐกิจเสรีที่เน้นการวางแผนของส่วนกลาง, ทศนะแบบชนชั้น นำและหลักประสิทธิภาพมากกว่าการใช้กระบวนการทางการเมือง (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 184)

กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศที่ได้ไปศึกษาต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มจะเข้าใจและชื่นชมโลกทัศน์ค่านิยม และระสนิยมแบบอเมริกัน (เล่มเดียวกัน : 82-83) ดังนั้น จึงทำหน้าที่ผลิตอุดมการณ์แห่งการพัฒนาที่สนับสนุนผลประโยชน์ของรัฐบาลไทย และรัฐจักรวรรดิอเมริกาได้เป็นอย่างดี

พบว่ากลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศเริ่มรวมตัวเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากนั้นกลุ่มได้ขยายตัวขึ้นจากความช่วยเหลือที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะ รวมถึงการขยายตัวของผู้ร่วมเผยแพร่และผู้สนับสนุนอุดมการณ์แห่งการพัฒนาด้วย กล่าวคือ มีคนไทยได้รับความช่วยเหลือไปศึกษาหรือฝึกอบรมต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ในปี 2494 เพียง 14 คน และเพิ่มเป็น 77 คน ในปี 2495 แต่เมื่อถึงปี 2513 มีจำนวนสูงสุดมากกว่า 900 คน ดังนั้นภายในปี 2513 จึงมีผู้ได้ทุนไปศึกษาหรืออบรม ในต่างประเทศรวมทั้งหมดเกือบ 8,000 คน

นอกจากนี้ยังมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ตั้งแต่ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี เลขาธิการ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รับทุนไปฝึกอบรมภายใต้แผนงานช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา 411 คน ตั้งแต่แรกจนถึงเดือน กุมภาพันธ์ 2529 (มัสแคต, 2536 : 64, 71, 84)

กลุ่มผู้เผยแพร่หรือผู้สนับสนุนอุดมการณ์แห่งการพัฒนายังรวมไปถึงผู้ที่จบ การศึกษาระดับสูงในหลักสูตรที่ลอกเลียนมาจากหลักสูตรของประเทศศูนย์กลาง เช่น ในช่วงต้นของยุคแห่งการพัฒนา กลุ่มผู้เผยแพร่หรือสนับสนุนส่วนใหญ่เป็นราชการที่จบปริญญาโททางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์หรือสถาบันบัณฑิต

พัฒนบริหารศาสตร์ หรือจบทางด้านเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่า คนเหล่านี้มีจำนวนมากกว่าผู้ที่ได้ทุนไปศึกษาหรืออบรมจากต่างประเทศมากมาย เมื่อพิจารณาเฉพาะผู้ที่ได้รับทุนจากรัฐบาลอเมริกาตั้งแต่ต้นจนถึงปี 2530 จะมีจำนวนรวม 11, 181 คน (เล่มเดียวกัน : 64-65, 70)

อุดมการณ์แห่งการพัฒนาได้ก่อรูปเป็นสถาบันเพื่อปฏิบัติการทางอุดมการณ์ โดยการจัดตั้งหรือปรับหน่วยงานราชการหลังการก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สถาบันของอุดมการณ์แห่งการพัฒนามีความแตกต่างจากสถาบันราชการ คือ สถาบันราชการเน้นบทบาทในฐานะผู้ปกครองที่จะ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ในขณะที่ สถาบันของอุดมการณ์แห่งการพัฒนายุทธศาสตร์จะเน้นบทบาทในฐานะ “นักพัฒนา” (เสน่ห์ จามริก, 2537 ข : 222)

สถาบันอุดมการณ์แห่งการพัฒนาที่สำคัญในช่วงแรกได้แก่ สำนักงานประมาณ (พ.ศ.2502), สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2502), สภาการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2502), สภาวิจัยแห่งชาติ (พ.ศ.2502), การปลังงานแห่งชาติ (พ.ศ.2502), สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ.2503), สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (พ.ศ.2503), คณะกรรมการส่งเสริมสินค้าออก (พ.ศ.2503), สำนักงานสถิติแห่งชาติ (พ.ศ.2506) และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ.2506) (Pasuk Phangpaichit, 1980 : Footnote 2 pp 72-74)

4.2 การแพร่กระจายค่านิยมบริโภคนิยม

การก่อรูปของอุดมการณ์แห่งการพัฒนาโดยชนชั้นนำในเมืองหลวงจะสามารถครอบงำสังคมไทยในฐานะอุดมการณ์หลักได้นั้นจำเป็นต้องขยายตัวเข้าสู่หมู่บ้าน ในการขยายตัวเข้าไปมีอิทธิพลในหมู่บ้าน อุดมการณ์แห่งการพัฒนายุทธศาสตร์จะแพร่กระจายค่านิยมบริโภคนิยมเพื่อขายสินค้าฟุ่มเฟือยที่นอกเหนือจากสินค้าบริโภคขั้นพื้นฐานและสินค้าปัจจัยการผลิต โดยการกระจายค่านิยมดังกล่าวจะอาศัยสื่อ 2 รูปแบบคือ สื่อบุคคล และสื่อมวลชน

1) สื่อบุคคล ได้แก่ ชาวบ้านที่เคยเข้าไปอยู่ในเมืองและรับเอาค่านิยมบริโภคนิยมกลับเข้ามาในหมู่บ้าน การเข้าไปในเมืองของชาวบ้านที่สำคัญอยู่ในรูปแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวโดยจะไม่ย้ายออกจากหมู่บ้านอย่างถาวร เนื่องจากวิถีชีวิตหมู่บ้านยังให้หลักประกันดีกว่าในระยะยาว

ชาวบ้านเริ่มเข้ามาเป็นแรงงานในเมืองตั้งแต่ทศวรรษ 2450 เพื่อหารายได้เพิ่ม เนื่องจากราคาข้าวตกต่ำ โดยเข้ามาทำงานเป็นคนรับใช้บ้านข้าราชการ, คนงานรัฐวิสาหกิจ, งานในภาคบริการ และคนงานอุตสาหกรรมขนาดย่อมเพื่อผลิตสินค้าขายให้กลุ่มข้าราชการในเมือง เช่น ไม้ขีดไฟ, เบียร์, เหล้า, บุหรี่, สบู่, ยากันยุง เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสเบเคอร์, 2539 : 307-309)

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองลัทธิชาตินิยมที่พัฒนาตั้งแต่รัชกาลที่ 6 ได้เริ่มกีดกันแรงงานจีนโดยการจำกัดการอพยพเข้าประเทศ ทำให้แรงงานไทยจากชนบทย้ายเข้ามาแทนที่แรงงานจีนโดยเฉพาะในกิจการสาธารณูปโภค และรัฐวิสาหกิจ (เล่มเดียวกัน : 310)

หลังจากนั้นจึงได้มีนโยบายปิดประตูรับจีนอพยพในหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในปี 2490 รัฐบาลได้กำหนดโควตาคนจีนเข้าประเทศปีละไม่เกิน 10,000 คน และต่อมาในปี 2493 ลดเหลือไม่เกิน 200 คน รวมทั้งเพิ่มค่าธรรมเนียมเป็น 1,000 บาทด้วย (สกินเนอร์, 2529 : 181) ผลของการปิดประตูรับจีนอพยพทำให้แรงงานไทยจากชนบทโดยเฉพาะหนุ่มสาวจากอีสานเข้ามาทำงานมากขึ้นเมื่อความต้องการเงินตราในหมู่บ้านสูงขึ้น (คลอสเนอร์, 2537 : 92-94)

ตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวได้เข้ามาทำงานในกิจการสาธารณูปโภค, การค้า, บริการ และทัตอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว รวมถึงธุรกิจนอกระบบ เช่น ทาบเร่, ชับแท็กซี, คนงานก่อสร้าง เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539 : 323)

2) สื่อมวลชนที่มีบทบาทสำคัญในการแพร่กระจายค่านิยมบริโภคนิยมได้แก่วิทยุเป็นหลัก และโทรทัศน์เป็นตัวเสริมในช่วงหลัง

วิทยุเป็นเครื่องมือในการกระจายค่านิยมบริโภคนิยมในชนบทได้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากการกำเนิดวิทยุทรานซิสเตอร์ที่มีราคาไม่แพงและสามารถสื่อสารผ่านรายการเพลง และรายการนิยาย โดยมีโฆษณาสินค้าสอดแทรกเข้าไป (จอห์น โน เดล, อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์, 2530 : 42)

พบว่าครัวเรือนชนบทภาคเหนือที่มีวิทยุในปี พ.ศ.2506-2507 เป็นเพียงร้อยละ 4.9 ของครัวเรือนในชนบท (Pasuk Phangpaichit, 1980 : 109) แต่มาในปี

2511-2512 คริวเรือนในชนบทมีวิทยุถึงร้อยละ 40.9 ของคริวเรือนทั่วประเทศ และอัตราส่วนนี้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 69.8 ในปี 2517 (ดูตารางที่ 3.12)

ตารางที่ 3.12 อัตราส่วนของคริวเรือนที่มีวิทยุและโทรทัศน์ปี 2511-2526

ปี พ.ศ.	ร้อยละคริวเรือนที่มีวิทยุ			ร้อยละคริวเรือนที่มีโทรทัศน์		
	ทั่วประเทศ	ชนบท	เมือง	ทั่วประเทศ	ชนบท	เมือง
2511-2512	44.5	40.9	75.5	4.2	0.8	33.0
2517	70.9	69.8	79.0	10.2	4.7	48.7
2523	79.4	79.2	80.8	20.7	11.5	63.8
2526	75.3	74.5	78.7	33.1	24.1	73.1

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, อ้างจากจอห์น โนเดล อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์, 2530 : 42

โทรทัศน์ซึ่งเป็นตัวแพร่กระจายค่านิยมบริโภคนิยมที่มีประสิทธิภาพโดยทำหน้าที่เป็นสื่อที่ช่วยเสริมวิทยุในชนบท เนื่องจากมีอัตราส่วนคริวเรือนที่ใช้โทรทัศน์เพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ จากร้อยละ 0.8 ในปี 2511-2512 เป็นร้อยละ 24.1 ในปี 2526 ดังตารางที่ 3.12

แต่การมีโทรทัศน์เพียงเครื่องเดียวในหมู่บ้านไม่ว่าจะคริวเรือนหนึ่ง หรือร้านขายของก็ทำให้คนจำนวนมากในหมู่บ้านได้มีโอกาสดูโทรทัศน์ด้วยเช่นกัน และแม้ไฟฟ้ายังเข้าไปไม่ถึงก็สามารถใช้แบตเตอรี่รถยนต์ได้ (จอห์น โนเดล, อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์, 2530 : 48)

การแพร่กระจายค่านิยมบริโภคที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการซื้อสินค้าสำเร็จรูปจากเมือง จากสินค้าบริโภคพื้นฐานและสินค้าปัจจัยการผลิตมาเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น กล่าวคือ ช่วงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 20 สินค้าที่มีในชนบทจำกัดอยู่แต่เฉพาะเรื่องเสื้อผ้า, เครื่องใช้ในบ้าน, เครื่องมือ และอื่น ๆ อีก 2-3 รายการ แต่หลังจากมีการพัฒนาถนนทางหลวง ทำให้พ่อค้าสามารถนำสินค้าหัตถอุตสาหกรรมไปขายในหมู่บ้านได้สะดวก ดังนั้นตั้งแต่ปี 2500 สินค้าสำเร็จรูปตามแบบแผนการบริโภคของเมือง และตามแบบแผนของค่านิยมบริโภคจึงมีมากขึ้น ได้แก่ เครื่องมือของหัตถอุตสาหกรรม, วัสดุก่อสร้าง, เสื้อผ้า, อาหาร และสินค้าบริโภคคงทน

ต่อมาในช่วงต้นของทศวรรษ 2503 และ 2513 ชาวบ้านได้ซื้อสินค้าบริโภคคงทนที่ตอบสนองความก้าวหน้าทางวัตถุ, ความสะดวกสบายสมัยใหม่ และความบันเทิง

ที่คล้ายคลึงกับเมืองเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด คือ วิทยุ, รถจักรยาน, มอเตอร์ไซด์, เฟอร์นิเจอร์ และวัสดุก่อสร้างจากโรงงาน, สินค้าประเภทบันเทิง, เครื่องครัว และเสื้อผ้าที่หลากหลายรูปแบบ (Pasuk Phangpaichit, 1980 : 107-108, 237, 239) ตัวอย่างเช่น ในปี 2513 พบว่าในชนบทมีรถจักรยานร้อยละ 31 และมอเตอร์ไซด์ร้อยละ 6 แต่ต่อมาในปี 2523 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 48 และ 18 ตามลำดับ (สำมะโนประชากรและเคหะปี 2513 และ 2523 อ้างจากจอห์น โนเดล, อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์, 2530: 40)

สินค้าบริโภคคงทนที่เข้าสู่หมู่บ้านเพิ่มขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2503 และ 2513 จะมีลักษณะทั้งการบริโภคเพื่อคุณค่าในการใช้สอย (use value) และการบริโภคเชิงสัญลักษณ์ของความทันสมัยซึ่งเป็นการเลียนแบบวิถีชีวิตของเมือง ชนชั้นนำท้องถิ่นใช้คุณค่าเหล่านี้สร้างความแตกต่างจากชาวบ้านคนอื่นในหมู่บ้าน ตัวอย่างเช่น ในหมู่บ้านของจังหวัดอยุธยาใช้หลังคาสังกะสีแทนหลังคาจาก นอกจากเป็นเพราะหลังคาสังกะสีใช้ได้ทนกว่าหลังคาจาก และสามารถใช้รองรับน้ำฝนเก็บไว้ดื่มได้อย่างรวดเร็วถึงแม้ว่าราคาหลังคาจากจะถูกกว่าแล้วการมุงหลังคาสังกะสียังแสดงออกถึงสถานภาพทางสังคมที่สูงกว่าบ้านคนอื่นด้วย (Lauro, 1980 : 215)

ค่านิยมบริโภคนิยมได้ขยายตัวเข้าไปในวิถีชีวิตของหมู่บ้านมากขึ้นจากการเข้ามาของไฟฟ้า เนื่องจากไฟฟ้าเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสามารถใช้เครื่องไฟฟ้าซึ่งเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยได้มากขึ้นดังนั้นเมื่ออัตราส่วนร้อยละของครัวเรือนในชนบทที่มีไฟฟ้าเข้าถึงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9 ในปี 2513 เป็นร้อยละ 32 ในปี 2523 จึงทำให้มีการใช้โทรทัศน์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 11, ใช้ตู้เย็นเพิ่มจากร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 9, พัดลมจากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 18 ในช่วงเวลาเดียวกัน (สำมะโนประชากร และเคหะปี 2513 และ 2527 อ้างจาก จอห์น โนเดล, อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์ และนิพนธ์ เทพวัลย์, 2530 : 40)

การครอบงำของค่านิยมบริโภคนิยมที่กระตุ้นให้ชาวบ้านซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น นอกจากจะทำให้ชาวบ้านต้องลงทุนผลิตเพื่อตลาด เพื่อหาเงินมาใช้จ่ายมากขึ้นแล้ว ชาวบ้านยังได้หาเงินตราเพิ่มเติมจากการรับจ้างในเมือง การกู้เงินจากสถาบันเงินกู้ของรัฐ และโครงการเงินผันอีกด้วย กล่าวคือ

1) การรับจ้างเพื่อหารายได้เสริมของชาวบ้าน เพื่อปรับตัวต่อความต้องการใช้เงินในการซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยจากเมืองเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราวไปทำงานนอกฤดูการเพาะ

ปลุก โดย “บางคนอพยพย้ายไปเป็นเวลา 3-6 เดือนในช่วงหน้าแล้ง และหลายคนอาจจะอยู่ทำมาหากินในเมืองเป็นเวลา 1 ปี หรือมากกว่านั้นก่อนที่จะเดินทางกลับบ้านเกิด แต่บางคนอพยพไปมาระหว่างเมือง และชนบทปีละหลายๆ ครั้ง คือเข้าไปทำงานในเมือง 2-3 เดือน แล้วกลับบ้าน สักพักหนึ่งก็อาจจะกลับไปทำงานทำในเมืองใหม่ บ้างก็จัดหาที่อยู่อาศัยแบบกึ่งถาวรในเมืองและเดินทางกลับสู่บ้านเฉพาะในช่วงที่ต้องกลับไปทำนา” (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539 : 325)

การย้ายถิ่นชั่วคราวหารายได้เสริมที่เป็นเงินตราสอดคล้องกับสถานการณ์ในหมู่บ้านด้วยคือ การหารายได้จากกิจกรรมนอกภาคเกษตรในหมู่บ้าน เช่น หัตถกรรมพื้นบ้าน สล่าสัตว์ และหาของป่า มีช่องทางที่จำกัดลงจากการที่บริเวณป่าลดลงและสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านถูกตีจากสินค้าที่มาจากเมือง นอกจากนี้หมู่บ้านมีแรงงานที่ไม่ได้ถูกใช้งานเต็มที่ในภาคผลิต เช่น ในทศวรรษ 2510 มีแรงงาน 3-4 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของกำลังแรงงานภาคชนบทที่จะไม่มีงานทำในช่วงนอกฤดูการเกษตร แต่แรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้ยังผูกพันอยู่กับวิถีชีวิตของหมู่บ้าน เนื่องจากชุมชนหมู่บ้านให้ความมั่นคงแก่ชีวิตในระยะยาว ในฐานะที่เป็นแหล่งทำมาหากินและแหล่งวัฒนธรรมที่คุ้นเคย (เล่มเดียวกัน : 324-325)

การย้ายถิ่นชั่วคราวซึ่งส่วนใหญ่มาจากภาคอีสานและภาคเหนือ จะไปทำงานทั้งในชนบท, เมือง และเมืองหลวง โดยจะไปรับจ้างทำนาในเขตที่ราบภาคกลาง ไร่อ้อยที่ชลบุรี, สวนยาง และเหมืองดีบุกในภาคใต้ ส่วนการทำงานในกรุงเทพฯ จะมุ่งไปทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น คนใช้ในบ้าน, หาบเร่, ตัดเย็บเสื้อผ้า, งานในภาคบริการ เช่น ขับแท็กซี่, ขายของหน้าร้าน, ลูกมือร้านตัดผม, ทำงานในบาร์ และร้านอาหารทั้งที่เป็นเด็กเสิร์ฟและบริการทางเพศ นอกจากนี้ยังไปทำงานโรงงานและอุตสาหกรรมก่อสร้างด้วย ดังนั้นจึงพบว่าส่วนใหญ่ของแรงงานเหล่านี้เป็นสมาชิกวัยหนุ่มสาวของครอบครัวชาวนาชาวไร่รายย่อยและมักจะมาจากพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำหรือปลูกข้าวปีละครั้งเดียว (เล่มเดียวกัน : 326 ; คลอสเนอร์, 2537 : 94-95)

อย่างไรก็ดีจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการย้ายถิ่นไปรับจ้างชั่วคราวของคนหนุ่มสาวในชนบทก็คือ โครงการสร้างถนนยุทธศาสตร์ และโครงการสร้างสนามบินที่เป็นฐานทัพของสหรัฐอเมริกาทางภาคตะวันออก และภาคอีสาน

การสร้างถนนยุทธศาสตร์ และสร้างสนามบิน กระตุ้นให้เกิดการจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก รวมถึงการลงทุนในกิจกรรมทางด้านบริการก็แพร่หลายในทุกหัวเมืองที่

เกี่ยวข้องกับโครงการยุทธศาสตร์ เช่น บาร์ ไนท์คลับ ร้านอาหาร โรงแรม ตลอดจนแหล่งบริการทางเพศ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดรายได้เพิ่มอย่างไม่เคยมีมาก่อน และมีการนำเงินที่ได้มาใช้จ่ายกันอย่างฟุ่มเฟือย (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2533 : 291)

พบว่าในระหว่างปี 2509-2513 ร้อยละ 50 ของรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศมาจากการใช้จ่ายของทหารอเมริกันในประเทศไทย (ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ 2524 : 85)

หลังจากการถอนทหารอเมริกันออกไปจากประเทศ ทำให้แรงงานหนุ่มสาวที่เคยมีงานทำและมีรายได้ดีต้องปรับตัวเคลื่อนย้ายแรงงานรับจ้างในรูปแบบต่างๆ คือ การหลังไหลเข้ามาทำงานทำในเมือง รวมถึงการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ของแรงงานที่มีฝีมือและกึ่งฝีมือ (จุฑา มณีสไพบูลย์ 2538 : 43, 51)

การย้ายถิ่นเพื่อหางานทำชั่วคราวในยุคแห่งการพัฒนาจึงเป็นการเสริมรายได้ทางหนึ่ง กล่าวคือแรงงานเหล่านี้พบว่าสามารถนำเงินตรากลับสู่ชนบทโดยการส่งเงินได้ร้อยละ 40 ของผู้ที่ออกไปทำงาน (เล่มเดียวกัน : 38)

2) การกู้เงินภายใต้การอุปถัมภ์ของรัฐได้แก่ การกู้เงินดอกเบี้ยต่ำจาก ธกส., สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรโดยสถาบันหลักในบรรดาสถาบันได้แก่ ธกส. ซึ่งให้กู้แก่ครอบครัวชาวนาในปี 2513 เป็นเงิน 4.3 พันล้านบาท รวม 1.2 ล้านครอบครัว (มัสแคต, 2536 : 107)

เงินกู้ที่ชาวบ้านได้รับมักจะนำไปใช้ซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยจากเมืองทำให้ค่านิยมบริโภคนิยมขยายตัวมากขึ้นในหมู่บ้านและชาวบ้านต้องตกอยู่ในวงจรหนี้เป็นจำนวนมาก ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในหมู่บ้านของภาคต่าง ๆ แสดงให้เห็นสภาพเช่นนี้ได้เป็นอย่างดี คือ

“ในหมู่บ้านเป็นลูกค้า ธกส. เกือบทุกบ้านเพราะดอกเบี้ยถูก” (สัมภาษณ์ ไชติรัตน์ คำปุย, ชาวบ้านมาบปลาเค้า จังหวัดเพชรบุรี, 21 ธันวาคม 2539)

“เป็นหนี้ ธกส. กันทั่วหน้า เพราะใช้เงินกู้กันไม่ถูก เช่น เอาไปซื้อรถ แทนที่จะเอามาลงทุนทำไร่ทำสวน” (สัมภาษณ์ มนตรี ชัยมงคล, กำนันตำบลอินทิล จังหวัดเชียงใหม่, 27 ธันวาคม 2539)

“ธกส. ระดมให้คนกู้เลียงหมูเลียงวัว แต่จริง ๆ แล้วเอามาซื้อเครื่องอำนวยความสะดวก เช่น ทีวี เลยต้องกู้เงินนายทุนดอกเบี้ยสูงไปใช้ ธกส. และต้องกู้ ธกส. เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (สัมภาษณ์ดาวิด พุทธิไสย, ครูใหญ่โรงเรียนบ้านโคกสะอาด จังหวัดสกลนคร, 12 ธันวาคม 2539)

เงินกู้จาก ธกส. ให้ประโยชน์กับชาวนารวยมากกว่าชาวนาจน เนื่องจากเงื่อนไขของการให้กู้เน้นชาวนาที่เป็นผู้ประกอบการ กล่าวคือวงเงินกู้แก่ชาวนายากจนจะได้ไม่เกิน 3หมื่นบาท แต่ถ้าเป็นชาวนารวยอาจกู้ได้ถึง 10 ล้านบาท นอกจากนี้ความเข้มงวดในการจ่ายหนี้ตามเวลาทำให้ชาวนาต้องไปกู้เงินดอกเบี้ยสูงจากนอกระบบมาใช้หนี้ ธกส. ทำให้ชาวนาทั่วไปตกอยู่ในวงจรหนี้ (Anan Ganjanapan, 1984 : 372-373 ; Chairat Charoensin-O-Lam, 1988 : 228-229)

เงินกู้ผ่าน ธกส. ยังรวมถึงเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ที่รัฐเข้าไปสนับสนุนให้ปล่อยเครดิตแก่ชาวนาด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ ในสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์ ปราโมชด้วย โดยในปี 2517 ธนาคารพาณิชย์ปล่อยเงินกู้ไป 2800 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 19,000 ล้านบาท ในปี 2523 แต่เงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ผ่าน ธกส. ก็ให้ประโยชน์กับชาวนารวยมากกว่า เนื่องจากในการกู้ ธกส. ใช้เงื่อนไขแบบเดียวกับที่เคยใช้ดังกล่าวข้างต้น (Anan Ganjanapan, 1984 : 370-371)

3) โครงการเงินผันเป็นการถ่ายเททุนสู่ชนบทโดยผ่านการให้เงินงบประมาณโดยตรงสู่สภาตำบล เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 ในสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์ ปราโมช ต่อมาโครงการเงินผันต่อมาได้ปรับชื่อมาเป็นโครงการสร้างงานในชนบทในปี พ.ศ.2524 โครงการเงินผันได้ทำให้เงินตราแพร่หลายในชนบทมากขึ้นโดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้ดังนี้ คือ ในปี 2518 ได้งบ 2,500 ล้าน สำหรับ 5,023 ตำบล ดังนั้นแต่ละตำบลจึงได้งบ 488,185 บาท ต่อมาในปี 2519 เพิ่มเป็น 3,500 ล้านบาท พอมาในปี 2520 รัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็หยุดให้งบ แต่มาในปี 2521 ก็ได้รับงบอีกเป็นเงิน 1,600 ล้านบาท หลังจากนั้นในนามของโครงการสร้างงานในชนบท สภาตำบลได้รับงบมากกว่า 12,000 ล้านบาท ระหว่างปี 2524-2528 (Anan Ganjanapan, 1984 : 366 ; Chairat Charoensin-o-Lam, 1988 : 233)

จากการประเมินผลพบว่า โครงการเงินผันหรือโครงการสร้างงานในชนบท ถูกนำไปใช้เพื่อการบริโภคโดยเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือยมากกว่าเอาไปลงทุนในการผลิต เช่น การนำไปซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า (พัดลม, โทรทัศน์ เป็นต้น) แต่โครงการฯ ให้ประโยชน์ส่วน

ใหญ่แก่ชนชั้นนำท้องถิ่นและชาวนารวยมากกว่าชาวนาทั่วไป เนื่องจากคนกลุ่มดังกล่าวสามารถเข้าถึงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นได้ดีกว่า เช่น พบว่าในปี 2524 มีเพียงร้อยละ 20 ของแรงงานในหมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานในชนบท เช่น ถนน, สะพาน, ทางน้ำ, คลองระบายน้ำ, ท่อนบ (Ibid : 367, 39 ; Ibid : 238-239)

กล่าวโดยสรุปแล้วการแพร่กระจายของค่านิยมบริโภคในระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนาจากเมืองสู่หมู่บ้านมีผลให้ชาวบ้านต้องหารายได้เพิ่มโดยการรับจ้างชั่วคราว การกู้เงินจาก ธกส. และการเข้าร่วมในโครงการเงินผันเพื่อหาเงินตรามาซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น การหารายได้และใช้จ่ายดังกล่าวช่วยทำให้เศรษฐกิจเงินตราแพร่หลายขึ้นในหมู่บ้าน ดังนั้นชีวิตของชาวบ้านจึงต้องขึ้นกับเงินตรามากขึ้น ซึ่งมีผลให้การเลี้ยงดูบุตรเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากขึ้นด้วย

4.3 ความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวของคนในชนบท

ความแพร่หลายของเศรษฐกิจเงินตราในหมู่บ้านและการที่ชีวิตของชาวบ้านต้องขึ้นอยู่กับเงินตรามากขึ้น เป็นผลมาจากการขยายตัวของรัฐราชการ ระบบทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนาในรูปของการทำงานประสานงานซึ่งกันและกันในระดับหมู่บ้าน ภายใต้สถานการณ์ที่วิถีชีวิตของหมู่บ้านต้องขึ้นอยู่กับเงินตรา นอกเหนือจากการการผลิตข้าวเพื่อยังชีพนั้น การมีบุตรมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจของชาวบ้านทั้งในระดับกลุ่มชนชั้นนำของหมู่บ้าน และชาวไร่ชาวนาทั่วไป ดังนี้

1) กลุ่มชนชั้นนำของหมู่บ้านประกอบด้วย เจ้าของที่ดินรายใหญ่, พ่อค้า (เจ้าของร้านค้า), เจ้าของโรงสี, ครู, ผู้รับเหมา, ผู้มีกิจการขนส่ง, เจ้าหน้าที่ระดับหมู่บ้าน, กรรมการหมู่บ้าน, กรรมการสภาตำบล และกรรมการของกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน กลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้ร่ำรวยหรือสะสมความมั่งคั่ง จากการค้าขาย (กำไร), การให้เช่าที่ดิน (ค่าเช่า), การให้กู้เงิน (ดอกเบี้ย), การจ้างแรงงาน (ค่าแรง), และการได้รับอภิสิทธิ์จากการเชื่อมโยงกับราชการและอิทธิพลจากนักการเมืองท้องถิ่น (เทอร์ตัน, 2533 : 49-50, 55-57)

ดังนั้นค่าใช้จ่ายในการมีลูกหลายคนจึงเป็นภาระทางเศรษฐกิจในแง่ที่เป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าในการสะสมความมั่งคั่งของครอบครัว แต่ในทางตรงกันข้าม

การมีลูกน้อยคนกลับถือได้ว่าเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งในตัวมนุษย์ คำกล่าวของชานา รวยในหมู่บ้านแห่งหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นตัวแทนความคิดดังกล่าวได้ดีกว่า

“มันเป็นความจริงที่ว่าคนจนจะลำบากมากกว่าในการต้องเสียค่าใช้จ่าย สำหรับการมีลูกเพิ่ม แต่คนรวยก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเมื่อมีลูกเพิ่มเหมือนกัน เมื่อฐานะเรา ไม่ยากจน ลูก ๆ ของเราก็จะคาดหวังว่าเราจะต้องจ่ายให้พวกเขามาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการ ซื้อเสื้อผ้าราคาแพงๆ, มอเตอร์ไซด์, โรงเรียนที่เสียค่าใช้จ่ายมาก และการได้เรียนสูงๆ อุดมทวาร และแม้แต่งานแต่งและการต้อนรับแขกก็ต้องหรูหรา ในขณะที่มีลูกเพิ่ม เราก็คง ต้องจ่ายค่าคนงาน การลงทุนทางการเกษตร และเสี่ยงกับการขาดทุน แต่อย่างไร เราก็ต้อง พยายามลดความสะดวกสบาย, ความสุข, ของฟุ่มเฟือย และแม้แต่การเที่ยวตากอากาศของ เราเอง” (Weerasit Sittitai, 1988 : 354)

2) กลุ่มชาวนาชาวไร่ทั่วไปหรือ “คนจนในชนบท” ประกอบด้วยชาวบ้านที่ไร้ ที่ดิน, ชาวนายากจน, ชาวนารายย่อย, ชาวนาระดับกลาง และเกษตรกรรายย่อย (Small Farmer) (เทอร์ตัน, 2533 : 39)

เนื่องจากกลุ่มชาวนาชาวไร่ทั่วไปยังเป็นกลุ่มคนจนในชนบทดังนั้นการมีลูก มากจึงเป็นภาระทางเศรษฐกิจที่อาจไปกระทบต่อการรักษาระดับการยังชีพของชาวนาชาว ไร่เหล่านี้ได้

การสัมภาษณ์ชาวนารายย่อยในภาคต่าง ๆ ว่าทำไมถึงมีลูกน้อย จึงมักได้รับ คำตอบว่า “เลี้ยงไม่ไหว” (สัมภาษณ์ มณี ภูมิศรี, ชาวบ้านบ้านหัวไม้ซุง จ.สุพรรณบุรี, 17 เมษายน 2540)

“ต้องหาเงินใช้จ่ายมาก ๆ เลย” (สัมภาษณ์ มนฤดี สีเดะ, ชาวบ้านมุสลิมหมู่ บ้านปุยุต จังหวัดปัตตานี, 9 เมษายน 2540 ; สัมภาษณ์คำ คันธะโย, ชาวบ้านปง จังหวัดเชียงใหม่, 2539) และแม้แต่การมีลูกน้อยตามความเข้าใจของชาวบ้านจะต้องขัด กับหลักศาสนาก็ต้อง “ยอมบาปเพราะเลี้ยงไม่ไหวจริงๆ” (สัมภาษณ์ ชื่นชม โกษาแสง, ชาวบ้านนับถือคาทอลิก หมู่บ้านโคกสะอาด จังหวัดสกลนคร, 6 พฤศจิกายน 2539)

สำหรับชาวนาชาวไร่ที่เป็น “คนจนในชนบท” โอกาสในเชิงโครงสร้างสำหรับการ ปรับตัวต่อสถานการณ์การมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจมีข้อจำกัดหลายประการ คือ

2.1) การเข้าร่วมผลิตเพื่อตลาดมากขึ้นจะพบว่าการผลิตเพื่อตลาดของชาวบ้านต้องตกอยู่ในโครงสร้างที่ไม่สมดุลย์ระหว่างเมืองกับชนบท ทำให้เกิดการกดราคาสินค้าการเกษตรต่ำกว่าที่ควรจะเป็นแต่จะขายสินค้าอุตสาหกรรมจากเมืองสูงกว่าโดยเปรียบเทียบ ดังนั้นชาวบ้านยากจนจึงมักจะมีรายได้ที่เป็นเงินสดไม่พอกับรายจ่ายเสมอ กล่าวคือ ในช่วงปี 2498 -2513 รายได้ที่เป็นตัวเงินสดจากการเกษตรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.8 แต่รายจ่ายกลับเพิ่มมากกว่าถึงร้อยละ 8.3 (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2517 : 566-572)

ดังนั้นจากคำสัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ปลูกข้าวเพื่อขายของจังหวัดภาคกลางจะพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า “ยิ่งทำนามากเท่าใดก็จะไม่พอใช้จ่ายมากตามมาเท่านั้น” สัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านหัวไม้ซุง, 17 เมษายน 2540) หรือประสบการณ์การทำไร่มันสำปะหลังของผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม จะพบว่ายิ่งปลูกพืชเศรษฐกิจมากเท่าไร ก็จะต้องขาดทุนเป็นหนี้มากขึ้นเป็นเงาตามตัว (วิบูลย์ เข็มเฉลิม, 2532)

2.2) การทำงานรับจ้างหารายได้เสริมมากขึ้นพบว่าในเชิงโครงสร้างแล้วมีข้อจำกัดทั้งจากแหล่งจ้างงานในเมือง และเงื่อนไขของวิถีชีวิตในหมู่บ้าน คือ

ในยุคแห่งการพัฒนาแหล่งจ้างงานที่สำคัญที่สุดในแง่ค่าจ้างและปริมาณการจ้างก็คือ แหล่งอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑล เนื่องจากมีการกระจุกตัวของโรงงานมากที่สุด พบว่าแหล่งที่ตั้งโรงงานที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในช่วง พ.ศ.2503-2531 มีถึงร้อยละ 65 ที่อยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล (จุฑาทิพย์ เอี่ยมจิตเมตตา, 2532, อ้างจากธีระพงษ์ เขมฤกษ์อำพล, 2534 : 138)

การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยมีการจ้างงานที่จำกัด เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะของการพึ่งพิงเชิงโครงสร้างต่อระบบทุนนิยมโลกจากการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมสำเร็จรูปที่ยังพึ่งพิงสินค้าทุนและวัตถุดิบจากภายนอก ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงไม่ก่อให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมได้อย่างกว้างขวางตามกลไกการสร้างผลเชื่อมโยงไปข้างหน้า (forward linkage effect) และผลเชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkage effect) ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยดูดซับแรงงานได้อย่างจำกัดมาก (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 241-244)

ดังนั้นโครงสร้างการมีงานทำของไทยจึงไม่เปลี่ยนแปลงถึงแม้โครงสร้างการผลิตจะเปลี่ยนไปแล้วก็ตาม เช่น โครงสร้างการจ้างงานระหว่างชนชั้นปริม ช้นแปรรูป (การ

ชุดแร่, การก่อสร้าง และหัตถอุตสาหกรรม) และชั้นบริการ ในปี 2503 เป็นร้อยละ 82, 4 และ 11 และในปี 2523 เป็นร้อยละ 71, 10 และ 18 ในขณะที่สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของเกษตรและอุตสาหกรรมเป็นร้อยละ 40 และ 10 ในปี 2503 แต่เปลี่ยนเป็นร้อยละ 25 และ 20 ในปี 2523 (จิระ หงส์สถาพรณ์, 2525 :24)

การรับจ้างแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวอีกส่วนหนึ่งได้แก่การทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีขนาดใหญ่โต การจ้างงานในภาคนี้จะประกอบด้วยโรงงานขนาดเล็กที่มีคนงานจำนวนน้อย แต่การทำงานรับจ้างในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการไม่สามารถเป็นหลักประกันในการหารายได้เสริมของชาวบ้านได้ เนื่องจากโรงงานในภาคนี้จะจ่ายค่าแรงถูก สวัสดิการต่ำ และชั่วโมงการทำงานมาก ดังจะเป็นได้จากกรณี 'โรงงานนรก' สภาพการทำงานดังกล่าวอาจทำให้แรงงานซึ่งเป็นเด็กส่วนใหญ่มีโอกาสพิการและโดนปลดออกจากงานเพื่อส่งกลับไปเป็นภาระให้กับครอบครัวในชนบทได้ (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2527 : 40)

ส่วนการรับจ้างในเขตชนบทก็พบว่า มีข้อจำกัดจากอัตราการจ้างงานเติบโตอย่างเชื่องช้า และค่าจ้างต่ำเนื่องจากนายทุนไทยไม่ได้ส่งเสริมที่จะพัฒนาที่ดินมาทำเป็นไร่ข้าวขนาดใหญ่ (Plantation) ที่มีการจ้างแรงงานมากมาตั้งแต่แรก เพราะได้ประโยชน์จากการสกัดส่วนเกินผ่านการแลกเปลี่ยนหรือการแย่งชิงเอาโดยตรงแบบการสะสมทุนเบื้องต้นมากกว่า (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2528 : 85) ดังนั้นการจ้างงานที่มีอยู่จริงเป็นการจ้างงานขนาดจำกัด ในการทำนา การทำสวนยาง หรือการทำไร่อ้อย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539 : 336)

นอกจากนี้การทำธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ตั้งแต่ทศวรรษ 2520 จะเป็นระบบการทำฟาร์มที่มีสัญญาแบบมีข้อตกลง (contract farming) ก็ไม่ได้เป็นการจ้างงานโดยตรง (เล่มเดียวกัน : 102-104)

ความผูกพันอยู่กับวิถีชีวิตของหมู่บ้านในแง่หลักประกันความมั่นคงของชีวิตขั้นพื้นฐานในระยะยาว ทำให้การรับจ้างของชาวบ้านมีลักษณะเป็นแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราว ดังนั้นการหารายได้จากการทำงานรับจ้างถึงแม้จะเป็นแหล่งรายได้เสริมที่สำคัญแต่ก็มีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ แรงงานที่เข้าไปทำงานในเมืองจะยังผูกพันการผลิตข้าวเพื่อยังชีพ และวัฒนธรรมพื้นฐานของหมู่บ้านทำให้แรงงานดังกล่าวจะมีวินัยกับหมู่บ้านแต่ขาดวินัยในเมือง กล่าวคือ

“งานเป็นเพียงสิ่งที่ทำชั่วคราวเท่านั้น ไม่ใช่เป็นวิถีชีวิตของเขา เด็กหนุ่มๆ ส่วนมากจะกลับหมู่บ้านเพื่อช่วยทำงานในนา และไม่ถือว่ากรุงเทพฯ เป็นบ้านของเขา ดังนั้นด้านหนึ่งทำให้นายจ้างไม่พอใจที่ชาวอีสานออกจากรางานไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า สัญญาว่าจะกลับแต่ไม่รักษาคำพูด ฯลฯ แต่อีกด้านหนึ่งนายจ้างก็ได้ประโยชน์จากแรงงานราคาถูกที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ให้ทำงานมากเกินไป” (คลอสเนอร์, 2537:97-98)

จากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของการเข้าร่วมผลิตเพื่อตลาดและการทำงานรับจ้างหารายได้เสริม ทำให้ชาวนาชาวไร่ที่เป็นคนจนในชนบทต้องปรับตัวที่จะรักษาระดับการยังชีพด้วยการหันมาจำกัดขนาดครอบครัวให้มีขนาดเล็กลง

ดังนั้นคนในหมู่บ้านทั้งที่เป็นชนชั้นนำของหมู่บ้านและคนจนในชนบทที่ประสบกับปัญหาภาวะทางเศรษฐกิจจากการมีบุตรมากด้วยเหตุผลต่างกันดังกล่าวข้างต้น ต่างก็จะหันมาปรับตัวด้วยการแสวงหาการจำกัดขนาดครอบครัว จึงเกิดเป็นความต้องการในการจำกัดครอบครัวในหมู่บ้านขึ้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขทำให้ชาวบ้านยอมรับการคุมกำเนิดจากโครงการวางแผนครอบครัวในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาในบทนี้พยายามชี้ให้เห็นว่าบริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมมีผลเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติโดยการสร้างเงื่อนไขทางสังคมทำให้การมีบุตรมากเป็นภาวะทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนยอมรับการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จในเวลาต่อมา

ปัญหาการมีบุตรมากเป็นภาวะทางเศรษฐกิจและก่อให้เกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวเกิดขึ้นกับคนในเมืองก่อนโดยอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลก หลังสนธิสัญญาเบาว์ริง ประสานกับการพัฒนาทุนนิยมไทยก่อนยุคแห่งการพัฒนา ความต้องการดังกล่าวจึงเป็นพื้นฐานเอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวในยุคแห่งการพัฒนาก่อนการประกาศใช้นโยบายวางแผนครอบครัวแห่งชาติปี 2513

ส่วนปัญหาการมีบุตรและความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวในชนบทเริ่มก่อตัวหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในยุคแห่งการพัฒนารัฐราชการ ระบบทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนาสามารถขยายตัวลงไปถึงหมู่บ้านได้

โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ-อำนาจนิยม ระบบทุนนิยม และอุดมการณ์แห่งการพัฒนาที่มีการทำงานประสานกันในการกำหนดเงื่อนไขทำให้การมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจต่อคนในชนบท กล่าวคือ เริ่มจากบทบาทของรัฐราชการในบริบทของระบบทุนนิยมโลก ที่พยายามขยายอำนาจการปกครองเข้าไปควบคุมวิถีชีวิตของหมู่บ้านตั้งแต่สมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน แต่การขยายตัวมีผลต่อวิถีชีวิตหมู่บ้านจริงจังหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยการใช้กลไกรัฐด้านการศึกษา, ด้านสาธารณสุขและการอุปถัมภ์ผู้นำของหมู่บ้าน เข้าไปแทนที่และกีดกร่อนสถาบันเดิมของหมู่บ้าน ทำให้บทบาทความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของบุตรลดลง และการมีบุตรเริ่มมีภาระทางเศรษฐกิจขึ้น

เมื่อเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาการขยายตัวของระบบทุนนิยมจากเมืองเพื่อการดูดซับส่วนเกินจากชนบทมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมได้เข้ามาพัฒนาเศรษฐกิจเงินตราในหมู่บ้านมากขึ้น ความแพร่หลายของเศรษฐกิจเงินตราเกิดจากการที่หมู่บ้านต้องพึ่งพิงสินค้าบริโภคที่จำเป็นจากเมืองทำให้ชาวบ้านต้องขยายการผลิตเพื่อตลาดและสร้างความเข้มข้นในการผลิตมากขึ้น ในขณะเดียวกันเศรษฐกิจเงินตราก็เข้ากีดกร่อนการแลกเปลี่ยนแรงงานของระบบเครือญาติให้มีความสำคัญลดลง การที่ชีวิตชาวบ้านขึ้นกับเศรษฐกิจเงินตรามากขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงบุตรเป็นเงินตรามากขึ้น ดังนั้นการมีบุตรจึงเป็นภาระทางเศรษฐกิจชัดเจนขึ้น

เศรษฐกิจเงินตรามีบทบาทต่อชีวิตมากขึ้นเมื่อการแพร่กระจายค่านิยม บริโภคของอุดมการณ์แห่งพัฒนาที่เข้ามาครอบงำชาวบ้านจนทำให้ชาวบ้านต้องหาเงินตราจากการรับจ้าง, การกู้เงินจาก ธกส. และการเข้าร่วมโครงการเงินผันเพื่อนำมาใช้จ่ายซื้อสินค้าฟุ่มเฟือย ดังนั้นการเลี้ยงบุตรจึงเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากขึ้นไปอีก

อย่างไรก็ดีความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวในชนบทจะได้รับการตอบสนองจากการเข้ามาอย่างกว้างขวางได้ก็ต่อเมื่อมีการนำโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติมาปฏิบัติโดยการผลักดันของพันธมิตรไตรภาคีระหว่างชนชั้นนำของระบบราชการ ภาคเอกชนภายในประเทศ และภาคต่างประเทศ

ในกระบวนการผลักดันนโยบายวางแผนครอบครัวให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย พันธมิตรไตรภาคีจะใช้อุดมการณ์คุมกำเนิดเป็นตัวอ้างเหตุผลในการเคลื่อนไหวให้เกิดความชอบธรรมขึ้นมา ดังนั้นในบทต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ถึงการเกิดของอุดมการณ์คุมกำเนิดในประเทศไทย พลวัตของอุดมการณ์คุมกำเนิดและการใช้อุดมการณ์คุมกำเนิดสนับสนุนการเคลื่อนไหวผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติ