

พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากรของประเทศไทย

เทียนฉาย กิระนันท์ (2526) ได้ให้ความหมาย "การวางแผนครอบครัว" ไว้ในงานศึกษาเรื่อง "เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการวางแผนครอบครัว" ว่า การวางแผนครอบครัว เป็นปัจจัยสำคัญทางด้านอุปทานของการมีบุตร ทั้งนี้ ในฐานะที่ปัจจัยเรื่องการวางแผนครอบครัวนั้น สะท้อนถึงความสมัครใจของคู่สมรส ที่จะกำหนดสภาพความสามารถในการมีบุตร โดยการตัดสินใจว่าจะมี หรือไม่มีบุตรคนต่อไป และระยะเวลาห่างบุตรแต่ละคน การนิยามในความหมายดังกล่าว หมายถึงการป้องกันปฏิสนธิ การวางแผนครอบครัวในความหมายนี้ จึงก่อให้เกิดผลในทางชลออัตราเกิดของประชากรในระบบเศรษฐกิจ

ตามความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่า การวางแผนครอบครัวสามารถนำมาเป็นนโยบาย เป็นปัจจัยที่มีบทบาท และสร้างผลกระทบต่อขนาด การกระจายตัว องค์ประกอบของประชากร การเกิด และการเปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคม โดยหากพิจารณาเพิ่มเติมจากความหมายของ นโยบายประชากร ตามแนวคิดของนักประชากรศาสตร์ ซึ่งหมายถึง "หลัก และวิธีปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการในเรื่องขนาด การกระจายตัว องค์ประกอบของประชากร การเกิด การตาย การย้ายถิ่น และการเปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคม" (พิชิต พัทธกะเทพสมบัติ, 2528)

ขณะเดียวกัน "นโยบายประชากร" ตามแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ มีลักษณะเป็นการพิจารณาเป็นเครื่องมือ ที่ใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายความว่านโยบายประชากร จะมีใช้นโยบายที่มีเป้าหมาย ที่จับสั่นในตัวของประชากรเอง นโยบายประชากรจะต้องปรับให้สอดคล้อง กับการผันแปรทางเศรษฐกิจ (เทียนฉาย กิระนันท์, 2526)

ดังนั้นหากพิจารณาปัจจัยประชากร ในลักษณะที่เป็นองค์รวม ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เทียนฉาย กิระนันท์ (2528ก) ได้แสดงทัศนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า "ปัจจัยประชากร และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงในปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง ส่อมมีผลกระทบถึง

อีกปัจจัยหนึ่ง ให้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยไม่มากนัก เมื่อเป็นเช่นนี้การพัฒนาประเทศ จึงขึ้นอยู่กับลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรที่เป็นอยู่ในประเทศนั้น"

ถ้าหากศึกษาจากข้อมูลเป็นจริงทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา สามารถสะท้อนให้เห็นสอดคล้องตามแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น โดยเริ่มพิจารณาจากทัศนคติของกลุ่มผู้นำแต่ละยุคสมัยของประเทศไทยที่ผ่านมา ในการสะท้อนความคิดเห็นที่นำเอาปัจจัยประชากร มาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศตลอดมา อีกทั้งมีการนำเอาปัจจัยประชากรมากำหนดเป็นนโยบาย หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการพัฒนาประเทศ

ในงานศึกษานี้ จึงจะทำการศึกษาพัฒนาการ และกระบวนการ ของการกำหนดนโยบายประชากรของประเทศไทย โดยจัดแบ่งยุคของแนวความคิด เกี่ยวกับประชากรออกเป็น 3 ยุคสมัย เริ่มจากสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นยุคที่เริ่มมีการกำหนดนโยบายประชากรแห่งชาติที่ค่อนข้างชัดเจน เป็นกรณีศึกษา นำ ต่อเนื่องด้วยยุคที่ 2 ในระหว่างปี 2501 ถึง 2513 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดการปรับเปลี่ยนแนวความคิดเรื่องนโยบายประชากร จนกระทั่งถึงยุคแห่งการวางแผนครอบครัว นับตั้งแต่หลังปี 2513 เป็นต้นมา อันเป็นยุคที่กำหนดให้การวางแผนครอบครัวเป็นนโยบายระดับชาติ เพื่อลดอัตราเพิ่มประชากร งานศึกษานี้ยังได้ ศึกษาถึงความสำคัญของการก่อตัวของบทบาทสถาบันต่างๆ ภาสชาติสภาพ และกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศไทยในแต่ละยุคสมัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่การพิจารณา ศึกษา เพื่อให้ได้เข้าใจถึงพัฒนาการ และกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัว และบทบาทของสถาบันทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ต่อการวางแผนครอบครัวของประเทศไทย อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานศึกษานี้

3.1 ยุคสมัยนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร (ก่อนปี 2500)

สมเด็จพระราชินีนาถรำชาณาฯ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงห่วงใยในเรื่องประชากรเพิ่มขึ้นช้าเกินไป แต่อัตราตายของประชากรกลับเพิ่มขึ้น ถึงกับทรงปราศรัยในพิธีเปิดประชุมแพทย์หัวเมืองครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2449 ว่า

สยามประเทศเรามีอาณาเขตกว้างขวาง มีพื้นที่อุดมสมบูรณ์ จะหาประเทศที่ซึ่งไปกว่าในส่วนนี้ได้ด้วยยาก แต่ที่ห่อนกำลังอยู่ก็ด้วยราษฎรมีน้อย ความเจริญของบ้านเมืองต้องอาศัยพลเมืองในการทุกอย่าง ถ้ามีคนมาก กำลังของบ้านเมืองฝ่ายทหารก็ทวีขึ้นมาก การทำไร่นาค้าขายอันเป็นเหตุให้เจริญโภคทรัพย์ ก็จะมีบริบูรณ์ยิ่งขึ้น และภาษีอากร การผลประโยชน์ของบ้านเมืองก็จะ

ทบทวนกัน ตามที่ได้สังเกตเห็น ก็มีหลักฐานปรากฏอยู่ ว่าคนเกิดมา ไม่ว่าไปไหนๆ ก็เห็น
เด็กมาก แต่ทำไมสามะโนครัวจึงไม่ทวีขึ้นโดยเร็ว ข้อนี้เมื่อได้จัดการตรวจตราเข้าจริงก็ได้รับความ
ว่า คนตายก็มากเหมือนกัน ที่ตายเสียแต่เด็กๆไม่ทันจะเติบโตขึ้นตามสมควรนั้นมีมาก ถ้ารัฐบาล
คิดอ่านป้องกันอย่างใดให้คนตายน้อย คงได้จำนวนไพร่บ้านพลเมืองก็ย่อมจะมากขึ้นโดยรวดเร็ว
เพราะฉะนั้นการสาธารณสุขบาล จึงรวมใจความลงในข้อที่จะคิดป้องกันอย่างไร ให้ไพร่บ้าน
พลเมืองตายน้อย (กระทรวงธรรมการ, 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125)

อธิบดีกรมสาธารณสุขคนแรกของประเทศไทย คือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาชัยนาทนเรนทร ก็ได้ทรงเน้นความสำคัญของคนในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการ
พัฒนาคนทั้งทางด้านปริมาณ และคุณภาพ โดยได้ทรงแสดงปาฐกถาในที่ประชุมสาธารณสุขมณฑล ๗
ศาลาลูกขุนในกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี 2467 มีข้อความพอสรุปได้ว่า "ความเจริญของบ้านเมือง
ต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ คือ คน เพื่อการป้องกันบ้านเมือง การเพาะปลูก การค้าขาย ล้วนต้อง
อาศัยคนทำ ประเทศที่มีพลเมืองน้อยในอาณานิคมกว้างขวาง จะสู้ประเทศที่มีพลเมืองมากใน
อาณานิคมที่แคบไม่ได้ ถึงแม้จะมีคนมาก แต่คนไม่แข็งแรงมีโรคมาก็ใช้ไม่ได้ ต้องมีทั้งมาก
และแข็งแรงด้วย จึงจะเป็นกำลังของบ้านเมืองจริง การที่จะทำให้พลเมืองมากขึ้น และ
แข็งแรงก็คือ การสาธารณสุขนั่นเอง" (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทร,
2500)

ในปี 2485 นายแพทย์พูน วัทยการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในสมัยจอมพล.
พิบูลสงคราม ก็ได้ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะเร่งเพิ่มจำนวนประชากรไทย เพื่อ
ความมั่นคงของชาติ จึงได้ตั้งองค์การส่งเสริมการสมรสขึ้นในกระทรวงสาธารณสุข เพื่อส่งเสริม
นโยบายเร่งเพิ่มจำนวนประชากรไทยของรัฐบาล

ประเทศไทยในช่วงก่อนปี 2500 จึงเป็นยุคสมัยที่มีนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร
เนื่องจากผู้นำประเทศในสมัยนั้นได้พิจารณาเห็นว่า ปัจจัยประชากร เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ
ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา และการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของ
ประเทศ ดังต่อไปนี้คือ

3.1.1 โครงสร้างสถาบัน สภาพ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม
ในขั้นตอนนี้ จะเริ่มศึกษาถึงปัจจัย และสภาพในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของประเทศ
ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากรของประเทศในยุคนั้น คือ

3.1.1.1 โครงสร้างสถาบัน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองปี
2475 โครงสร้างอำนาจ ความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยมของสังคมไทย ที่สืบเนื่อง

มาจากยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นเงื่อนไขส่งเสริมให้สถาบันทหาร มีฐานะเป็นสถาบันที่สืบทอด และผูกขาดอำนาจในการเมือง และการปกครองประเทศ จากสถาบันกษัตริย์ เนื่องจากเป็นสถาบันเดียวในสังคมไทย ที่สามารถดำรงความเป็นสถาบัน และถูกเสริมสร้างให้เป็นสถาบันที่มีความแข็งแกร่ง จากผลพวงในกระบวนการปฏิรูปบ้านเมืองหลายๆด้าน ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (Batlye, 1974 อ้างถึงในลิขิต ชีรเวคิน, 2533) เงื่อนไขเหล่านี้ ได้มีส่วนเพิ่มศักยภาพแห่งอำนาจทางการเมือง ของกลุ่มผู้นำทางการเมืองในเวลาต่อมา ซึ่งมักได้อำนาจมาด้วยวิธีการยึดอำนาจ รัฐบาลประกอบด้วย ความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยมในสังคมไทยในยุคนั้น ที่ประชาชนโดยทั่วไปยอมรับว่า การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง เป็นผลให้สังคมไทยในสมัยนั้นอยู่ในสภาพแวดล้อม ที่สถาบันฝ่ายประชาชนไร้การจัดตั้ง ขาดกลุ่มสถาบันในฐานะเป็นพลังถ่วงดุล เพื่อการต่อรองอำนาจในกระบวนการประชาธิปไตย เป็นสังคมที่อยู่ภายใต้โครงสร้างที่ไม่มีกลุ่มจัดตั้งต่างๆ ที่จะบรรลุถึงความเป็นสถาบัน และไม่มีการกระจายอำนาจ นอกจากนี้แล้วลักษณะทศนคติ ค่านิยมของสังคมไทย ที่เป็นอิสระนิยม ไม่สนใจ และไม่ผูกพันต่อสถาบันของสังคม เคารพ และรับอำนาจแบบระบบอาวุโส จึงทำให้การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองการปกครอง เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในหมู่ชนชั้นปกครองเบื้องบนเท่านั้น อันได้แก่ทหาร และนักการเมือง โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนรู้เห็นด้วย ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าว สังคมไทยในยุคนั้น จึงเอื้อต่อการดำรงอยู่ของระบอบเผด็จการทางทหาร เป็นเงื่อนไขให้สถาบันทหารมีอำนาจทางการเมือง การปกครอง สามารถควบคุมอำนาจรัฐบาลไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ สถาบันทหารในฐานะที่เป็นรัฐบาลในยุคนั้น จึงมีอำนาจหน้าที่ และมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการกำหนดนโยบาย อีกทั้งการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ (รังสรรค์ ษณะพรพันธุ์, 2532; ลิขิต ชีรเวคิน, 2533)

3.1.1.2 สภาพ และกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ สภาพ และกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของไทยในสมัยนั้น โดยทั่วไปเป็นลักษณะของเศรษฐกิจการเกษตร ลักษณะการผลิตยังคงใช้เทคนิคในทางเกษตรกรรมที่ล้าหลังอยู่มาก มีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการเกษตรน้อยมาก เนื่องจากประเทศไทยยังมีพื้นที่ดินว่างเปล่าอยู่มาก แต่มีประชากรน้อย สภาพดังกล่าวเอื้ออำนวยให้ใช้วิธีการขยายพื้นที่เพาะปลูก เพื่อการเพิ่มผลผลิต เกษตรกรยังไม่คิดอ่านเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิต ลักษณะการเกษตร ใกล้เคียงกันกับการผลิตเพื่อการยังชีพ แต่มีการผลิตผลผลิตการเกษตรส่วนเกินเพื่อการค้าขึ้นมาแล้ว เนื่องจากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ (Sompop Hanarungsan, 1989)

การค้าระหว่างประเทศในสมัยนั้น ส่วนใหญ่ควบคุมโดยชาวต่างชาติ เช่น ชาวจีน และ

ชาวตะวันตก ชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจในประเทศเป็นเวลายาวนาน มาก่อนที่ไทยจะเปิดประเทศเมื่อปี 2398 (เป็นปีที่ไทยได้ทำสนธิสัญญาบาวริง) ชาวจีนจึงมีบทบาทในกิจกรรมเศรษฐกิจของประเทศเกือบทุกด้าน ทั้งในด้านการค้าภายใน และต่างประเทศ ประกอบกับในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีนโยบายเปิดโอกาสให้ชาวจีน สามารถแสวงหาประโยชน์ทางกิจกรรมเศรษฐกิจได้เท่าเทียมกับประชาชนไทย ได้ส่งเสริมให้ชาวจีนเข้ามาทำมาหากินในไทยมากขึ้น ทำให้ชาวจีนสามารถเข้ายึดกุมอำนาจทางเศรษฐกิจของชาติได้อย่างเหนียวแน่น (Pasuk Phongpaichit, 1980a; Sompop Manarungsan 1989) ในที่สุดนับตั้งแต่ปี 2473 เป็นต้นมา อิทธิพลทางเศรษฐกิจของพ่อค้าจีนขยายใหญ่โตกว้างขวาง และครอบครองบทบาททางเศรษฐกิจของประเทศไทยถึง 4 ใน 5 ของกิจการค้าทั้งหมด (ผาณิต รวมศิลป์, 2521)

ปัญหาสำคัญยิ่งของประเทศไทย ภายหลังจากพระราชกรณียกิจทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ตลอดมาจนถึงสมัยรัฐบาลจอมพล. พิบูลสงคราม คือ ปัญหาบ้านเมืองอยู่ในสภาพล้าหลัง และยังด้อยพัฒนาอยู่มาก คณะราชฎานั้นมองเห็นว่าต่างชาติเป็นต้นเหตุของปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะในขณะนั้นชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน ได้เข้ามาครอบงำเศรษฐกิจของคนไทยเกือบทั้งหมด (วรรณ อัสวสุโชติ, วรวิทย์ เจริญเลิศ และสุพจน์ ธรรมรัตน์, 2528) นายทุนเชื้อสายจีนถูกมองว่าเป็นตัวการสำคัญของสภาวะดังกล่าว เพราะเป็นฝ่ายกุมอำนาจเศรษฐกิจไว้ในมือ ความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจจึงค่อยๆ สะสมขึ้นมาเรื่อยๆ การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ช่วยเร่งให้ความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจของไทยยกระดับสูงขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง คณะราชฎชนชั้นนำชุดใหม่ ก็มีพฤติกรรมเช่นเดียวกับชนชั้นนำของประเทศอื่นๆ ที่เพิ่งได้รับเอกราชใหม่ๆ ประการหนึ่ง กล่าวคือ จำเป็นต้องใช้นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจมาบริหารประเทศในระยะแรกๆ (สุธี ประศาสน์ เศรษฐ, 2523)

เมื่อรัฐบาลคณะราชฎได้เสนอนโยบายชาตินิยมขึ้น สิ่งก็ตามมา ก็คือ การมุ่งสร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) กล่าวคือ รัฐบาลพยายามเข้าไปดำเนินการทางเศรษฐกิจโดยตรง การสร้างภาคเศรษฐกิจที่รัฐเป็นนายทุนนี้ถือได้ว่า เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนา อันมีเป้าหมายที่จะสร้างอำนาจตอบโต้ ต่อการครอบงำทางเศรษฐกิจ และสังคมของต่างชาติ

กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่นารายได้เข้าประเทศในสมัยนั้น ยังเป็นการผลิตพื้นฐานที่การลงทุนผลิตสินค้าเกษตรในขั้นปฐม เพื่อการส่งออก เช่น ข้าว ยางพารา ปอ ข้าวโพด วิกิทางการผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิต ข้าว และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ ยังคงเน้นการขยายพื้นที่เพาะปลูก

อยู่ ซึ่งทำให้มีความต้องการแรงงานจำนวนมาก (ชัชชนด์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2535)

จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาพ และกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจในยุคนั้น ซึ่งยังเป็นเศรษฐกิจการเกษตร ได้กำหนดให้จำเป็นต้องเพิ่มประชากร เพื่อตอบสนองการขยายตัวของเศรษฐกิจ ตลอดจนเพื่อรับมือกับการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ที่มีเพิ่มมากขึ้นของชาวจีนในยุคนั้น

3.1.1.3 สภาพ และกิจกรรมทางด้านการเมือง บรรพชาศาสตร์ทางการเมือง

ระหว่างประเทศในสมัยนั้น ยังคงอยู่ในยุคล่าอาณานิคม โดยเจ้าอาณานิคมในภูมิภาคแถบนี้ เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส จึงเป็นที่วันเกรงกันว่า อังกฤษ และฝรั่งเศส จะใช้อำนาจบีบบังคับยึดดินแดนไปจากไทยอีก ขณะเดียวกันสถานการณ์ภายในประเทศขณะนั้น อิทธิพลของชาวจีนในด้านเศรษฐกิจกำลังขยายตัวอย่างมาก อีกทั้งมีการเผยแพร่ และปลูกฝังลัทธิชาตินิยมตามแนวคิดของ ดร.ซุนยัตเซ็นในหมู่ชาวจีนในประเทศไทย เพื่อแสวงหาความสนับสนุนจากชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทย ให้สนับสนุนการทำปฏิวัติเพื่อก่อตั้งระบอบสาธารณรัฐขึ้นในประเทศจีน ปัจจุบันต่างดั่งกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่รัฐบาลไทยจะต้องส่งเสริมลัทธิชาตินิยมในหมู่คนไทยขึ้น นับแต่ยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงพยายามกระทำทุกวิถีทาง ที่จะเหนี่ยวนำใจคนไทยให้เกิดความรักชาติ เพื่อป้องกันการคุกคามจากมหาอำนาจชาวตะวันตก และอิทธิพลของชาวจีนที่กำลังขยายตัว (ม.ล.จุลลา งอนรต, 2513)

ประกอบกับในปลายปี 2481 ภาวะสงครามที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรป มีที่ท่าจะขยายตัวกลายเป็นสงครามโลกมากขึ้น ในประเทศไทยขณะทหารต่างมีความเห็นร่วมกันว่า ถึงเวลาอันสมควรแล้วที่จะมีผู้นำที่เข้มแข็ง เพื่อเตรียมตัวรับสภาพสงครามที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างรีบด่วน จอมพลป. พิบูลสงคราม จึงได้รับการสนับสนุนให้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากคณะกรรมการในขณะนั้น (ผาณิต รวศิลป์, 2521)

อุดมการณ์ชาตินิยม ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นนโยบายแก้ปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศไทยอีกครั้ง เนื่องจากกลุ่มผู้นำการปกครองประเทศของไทยในขณะนั้นบางส่วน ได้รับความศึกษาจากยุโรป และได้รับอิทธิพลความคิดดังกล่าวมา อุดมการณ์นี้มีความเชื่อประการหนึ่งว่า ปริมาณประชากรที่มีจำนวนมาก จะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการสนับสนุนให้การดำเนินการนโยบายชาตินิยมประสบผลสำเร็จ พร้อมกับกระตุ้นให้ประชาชน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นักชาตินิยมที่สำคัญคนหนึ่ง คือ หลวงวิจิตรวาทการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากผู้หนึ่งในการนำนโยบายนี้มาใช้ในการชักจูงประชาชน ให้การสนับสนุนรัฐบาลเพื่อความมีเสถียรภาพมั่นคงขึ้น ตลอดจนสร้างพลังร่วมในหมู่ประชาชนในการให้ความสนับสนุนรัฐบาล เรือกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส และใช้ในการต่อต้านชาวจีน ซึ่งกำลังขยายอำนาจทางด้านเศรษฐกิจอย่างมากในประเทศไทย (ม.ล.จุลลา งอนรต, 2513)

3.1.1.4 สภาพ และกิจกรรมทางด้านสังคม

ในขณะที่รัฐบาลจอมพลป.

พิบูลสงครามเข้าบริหารประเทศในระยะแรก ปรากฏว่าสถานการณ์การเมืองในยุโรปกำลังตกอยู่ในภาวะตึงเครียด และมีที่ท่าว่าจะเกิดสงครามในเวลาต่อมา ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกเช่นนี้ มีส่วนกระตุ้นเร่งเร้าความประสงค์ในการดำเนินการสร้างชาติ ให้ต้องดำเนินการอย่างจริงจัง และเร่งรัดมากขึ้น วิธีในการดำเนินนโยบายสร้างชาติเป็นไปในลักษณะที่ใช้ลัทธิชาตินิยมปลุกใจ และเร้าใจประชาชนให้ปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยรัฐบาลได้ใช้เครื่องมือกลไกทางสื่อต่างๆ เช่น สื่อมวลชน วิทยุกระจายเสียงของกรมโฆษณาการ ปลุกฝังให้ประชาชนมีความคิดชาตินิยม และยึดถือตัวท่านผู้นำเป็นหลัก ใช้สื่อมวลชนปลุกใจให้เกิดความตื่นตัว ภาคภูมิใจในชาติของตน มีการเปลี่ยนชื่อประเทศ การประกวดแต่งเพลงชาติ การประพันธ์บทเพลง และบทละครปลุกใจที่แสดงให้เห็นความรักชาติของคนไทยในอดีต มีการออกประกาศคำขวัญ สุนทรพจน์ชักชวน และชักจูงให้ประชาชนคล้อยตามเจตนารมณ์ ของรัฐบาล ในการพัฒนา หรือสร้างชาติ มีการโฆษณาชวนเชื่อ และสร้างคำขวัญ ชักชวนให้คนไทยร่วมมือร่วมใจกัน ช่วยป้องกันการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ของชาวต่างชาติ (เกษมจันทร์ อ่ำแห้ว, 2521) มีการกำหนดนโยบายรัฐนิยม คือ แนวทางที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุง แก้ไขวัฒนธรรมบางอย่างของชาติไทย เพื่อใช้เป็นหลักให้ประชาชนได้ยึดถือ และปฏิบัติตาม (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ปีที่ 156 ฉบับที่ 9/156 เรื่อง การปฏิบัติตามรัฐนิยม") ในสมัยรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามปรากฏว่า ได้มีการประกาศรัฐนิยมทั้งสิ้น 12ฉบับ ซึ่งแยกออกเป็น 2 ลักษณะสำคัญคือ ปลุกฝังความนิยมไทยในหมู่คนไทย ได้แก่รัฐนิยมฉบับที่ 1-6 และการชักชวนให้ประชาชนร่วมกันสร้างชาติในด้านต่างๆ ได้แก่รัฐนิยมฉบับที่ 7-12 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ปีที่ 156 ฉบับที่ 26/156 เรื่อง ดัชนีฉบับรัฐนิยม,")

จอมพลป. พิบูลสงครามได้เน้นความสำคัญของวัฒนธรรม ที่มีต่อประเทศชาติในขณะนั้นว่า "เราจำเป็นต้องมีวัฒนธรรมให้เสมอกับชาติอื่นๆ ถ้ามีจะนั้น จะไม่มีใครอยากมาคิดต่อด้วย หรือถ้ามาคิดต่อด้วยก็มาในฐานะที่เป็นผู้มีความเจริญมากกว่าเรา ทำให้เราเป็นชาติที่ปราศจากเกียรติยศ อยู่ในฐานะที่ต่ำต้อย และในที่สุดก็จะต้องถูกบังคับให้อยู่ในอำนาจ แต่ถ้าวัฒนธรรมดีเท่ากัน เราก็สามารถจะรักษาเกียรติศักดิ์ ความเป็นเอกราช และทุกสิ่งทุกอย่างของเราไว้ได้" (รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 49/2482, วันที่ 30 สิงหาคม 2482)

3.1.2 อุดมการณ์ชาตินิยม และสภาวะสงคราม

การดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของรัฐบาลในสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม ตามอุดมการณ์ชาตินิยม และสภาวะสงครามในสมัยนั้น เป็นสภาพปัญหา และ

ปัจจัยสำคัญที่กำหนดให้รัฐบาลในขณะนั้น ต้องดำเนินนโยบายเร่งส่งเสริมการเพิ่มประชากร

3.1.2.1 อุดมการณ์ชาตินิยม ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นยุคที่ไทยก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐชาติแล้ว พระองค์ทรงเป็นผู้นำที่สำคัญในการปลูกฝังอุดมการณ์ชาตินิยม รูปแบบของชาตินิยมก็เป็นรูปแบบที่ผู้นำกำหนดให้ โดยการตอกย้ำความภาคภูมิใจใน "รูปแบบของความเป็นไทย" (อรรถพร กมุทพิสมัย, 2525) พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ นักชาตินิยมคนสำคัญอีกคนหนึ่งของไทยให้คำจำกัดความว่า ลัทธิชาตินิยม เป็นลัทธิที่ให้ความสำคัญแก่ส่วนรวมของเชื้อชาติ เป็นความรักความนิยมคนเชื้อชาติเดียวกัน (หลวงวิจิตรวาทการ, 2505ข)

ลักษณะที่เด่นชัดอีกประการหนึ่ง ของลัทธิชาตินิยมก็คือ ความรู้สึกก้าวร้าวต่อชนชาติอื่นและประเทศอื่น เนื่องจากมีหลายประเทศที่ถูกรุกรานชาติอื่นปกครอง กว่าที่ประเทศเหล่านี้จะได้รับเอกราช ก็ต้องต่อสู้กับเจ้าอาณานิคมอย่างดุเดือด มีผู้บาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นเมื่อประเทศเหล่านี้ได้รับเอกราช ความรู้สึกอันนี้ได้เป็นพลังส่วนหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดความรู้สึกชาตินิยม ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือ ความรู้สึกที่ว่าชาติของตนมีความยิ่งใหญ่เหนือกว่าชนชาติอื่น และผลสืบเนื่องมาจากความรู้สึกดังกล่าวนี้ ก็ได้แก่ความรู้สึกภาคภูมิใจในวัฒนธรรมของตน เป็นผลให้เกิดความคิดที่จะรักษาไว้ซึ่งภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี ตลอดจนสถาบันต่างๆ ที่มีมาแต่เดิม เพื่อเป็นการแสดงถึงสัญลักษณ์ของชาติ (ม.ล. จุลลา งอนรด, 2513)

บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศ ในสมัยที่จอมพล. พิบูลสงครามเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก (ปี 2481-2487) ถูกปกคลุมด้วยเงาของสงครามโลกครั้งที่ 2 และต่อมาไม่นาน สถานการณ์ดังกล่าวได้คลี่คลายเป็นสงครามโลกขึ้นในยุโรปในปี 2482 ดังนั้น การใช้นโยบายชาตินิยมเป็นเครื่องมือดำเนินงานกิจกรรมด้านต่างๆ ของรัฐบาล จึงสามารถอ้างความชอบธรรมได้อย่างสมเหตุสมผล และมีขอบเขตครอบคลุมอย่างกว้างขวาง รุนแรงมากขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐบาลได้ใช้เครื่องมือกลไกทางสื่อต่างๆ สื่อมวลชน วิทยุกระจายเสียงของกรมโฆษณาการ (กรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบัน) ปลูกฝังให้ประชาชนมีความนึกคิดชาตินิยม และยึดถือตัวท่านผู้นำเป็นหลัก อันนำไปสู่ลักษณะการปกครองแบบเผด็จการ และเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จการ ให้แก่ประชาชน (ผาณิต รามศิลป์, 2521)

3.1.2.2 สภาวะสงคราม สภาวะสงคราม เป็นมูลเหตุปัจจัยหนึ่งที่กำหนดให้รัฐบาลจำเป็นต้อง ตระหนักถึงการเพิ่มประชากร เพื่อเตรียมกำลังพล และจำนวนพลเมือง จาก การสูญเสียชีวิตพลเมือง และกำลังทหารในสภาวะสงคราม ประเทศไทยในช่วงสมัยจอมพล. พิบูลสงคราม ได้เกิดสภาวะสงครามที่ประเทศไทย ต้องมีส่วนร่วมด้วยมี 2 เหตุการณ์คือ

1. กรณีเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศสในปี 2483 คือ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศต่างๆในยุโรป และรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลไทยเห็นเป็นโอกาส ในขณะที่ฝรั่งเศสในยุโรป และอินโดจีนกำลังมีฐานะตกต่ำลงมาก รัฐบาลจึงถือโอกาสเสนอขอคืนแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงตลอดจนลาว และเขมรคืนมา โดยรัฐบาลไทยได้ยื่นข้อเสนอนี้ในวันที่ 11 กันยายน ปี 2483 แต่รัฐบาลฝรั่งเศสปฏิเสธคำขอ ระหว่างนั้นรัฐบาลไทย ได้ประคองข่าวการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการเจรจา และสภาวะของฝรั่งเศสในอินโดจีน มีการปลดเรือหลวงชน จนกระทั่งเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2483 เกิดการเดินขบวนของนิสิต นักศึกษา และประชาชน ไปชุมนุมกันที่หน้ากระทรวงกลาโหม เพื่อเรียกร้อง และสนับสนุนให้รัฐบาลดำเนินการเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศสอย่างเด็ดขาด ในที่สุด เกิดการรบกันขึ้นระหว่างไทยกับฝรั่งเศส อันเนื่องมาจากการกระทบกระทั่งกันระหว่างชายแดนไทย และอินโดจีนของฝรั่งเศส รัฐบาลไทยจึงได้ประกาศสงครามอย่างเป็นทางการต่อฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2484 (ดิเรก ชัยนาม, 2513) เหตุการณ์ยุติลงโดยญี่ปุ่นเข้าเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย มีผลให้ฝ่ายไทยได้ดินแดนกลับคืนมาบางส่วน (เกษมจันทร์ อ่ำแหวน, 2521)

2. สงครามโลกครั้งที่ 2 วิกฤติการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศต่างๆในยุโรป รุนแรงขึ้นเป็นลำดับมาตั้งแต่ฮิตเลอร์ ผู้นำของประเทศเยอรมันได้ละเมิดสนธิสัญญาแวร์ซายส์ จนกระทั่ง เยอรมันได้ส่งกองทัพเข้าโจมตีประเทศโปแลนด์เมื่อวันที่ 1 กันยายน ปี 2482 ด้วยเหตุนี้ สงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้เกิดขึ้นในยุโรป สำหรับในภูมิภาคเอเชีย ซาคิมหาอำนาจที่สำคัญ คือ ญี่ปุ่น ได้ขยายอำนาจ และอิทธิพลทางเศรษฐกิจ และทางทหารไปทางเหนือได้สำเร็จ จนได้เกาะฟอร์โมซา เกาหลี และแมนจูเรียแล้ว ในขณะที่ญี่ปุ่นกำลังทำสงครามกับจีน เพื่อขยายเขตอิทธิพลไปทางตะวันตก ขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นกำลังขยายอิทธิพลลงมาจากใต้ เพื่อสร้างวงศ์ไพบูลย์ร่วมกันแห่งมหาเอเชียบูรพาด้วย ไทยซึ่งเป็นประเทศเล็กๆประเทศหนึ่งในเอเชีย ก็ต้องได้รับความกระทบกระเทือนจากสงครามครั้งนี้ด้วย เพราะถูกขนาบด้วยอาณาเขตของประเทศมหาอำนาจ ซึ่งเป็นฝ่ายพันธมิตร ไทยตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์สำคัญ ประกอบกับความอุดมสมบูรณ์ของไทยในฐานะเป็นอู่ข้าวอู่น้ำ ถึงแม้ในช่วงต้นไทยได้ประกาศนโยบายเป็นกลาง ซึ่งเป็นทางออกที่ดีที่สุดของไทยในขณะนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้คู่สงครามฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เข้ามาขอความช่วยเหลือ หรือความร่วมมือจากไทย อันจะเป็นการนำเอาประเทศเข้าไปพัวพันกับสงครามในครั้งนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ดี ในที่สุดเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2484 ไทยก็จำเป็นต้องยอมทำสัญญายินยอมให้ญี่ปุ่นยกกองทัพผ่านประเทศไทยได้ เนื่องจากผู้นำไทยในขณะนั้น จะต้องตัดสินใจโดยมีความเห็นว่าเพื่อความอยู่รอดของประเทศ เพราะประเทศไทยได้ถูกกำหนดให้อยู่ในแผนการของญี่ปุ่นเรียบร้อยแล้ว ประเทศไทยจึงเลี่ยงสงครามครั้งนี้ไม่ได้เลย การที่กองทัพญี่ปุ่นเข้ามา

ตั้งมั่นอยู่ในประเทศไทย ทำให้ประเทศถูกระทบกระเทือนจากภัยสงครามด้วย ประชาชนคนไทย เริ่มได้รับภัยจากฝ่ายพันธมิตร เมื่อฝ่ายพันธมิตรเริ่มโจมตีพระนครทางอากาศ เมื่อต้นเดือน มกราคม ปี 2485 โดยฝ่ายพันธมิตรได้ทิ้งระเบิดในจุดที่ชุ่มชื้น และสถานที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ (อบล จิระสวัสดิ์, 2517)

3.1.3 นโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร

หากจะพิจารณาถึงลักษณะประชากรของประเทศไทย ในระหว่างปี 2454 ถึง 2462 ซึ่งมีอัตราเพิ่มประชากรเพียง 1.36 % ต่อปี (กาญจนา กาญจนสินีท์, 2515) สามารถกล่าวได้ว่า สภาพประชากรของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว อยู่ในช่วงเวลาที่อัตราเพิ่มประชากรของประเทศอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ก็เป็นผลมาจากการที่อัตราเกิด และอัตราตายอยู่ในระดับที่สูงพอๆกัน (ดูตารางที่ 1) คือใน ปี 2463 ขณะที่อัตราเกิดสูงถึง 4.88 % ต่อปี แต่อัตราตายยังคงสูงถึง 3.13 % ต่อปีเช่นกัน ซึ่งข้อสรุปของนักวิชาการทางด้านสาขาประชากรศาสตร์ และนักการสาธารณสุขหลายท่าน ได้สรุปไว้ว่า มีสาเหตุอันเนื่องมาจากการแพทย์ และการสาธารณสุขของประเทศไทยในสมัยนั้น อยู่ในระดับคือพัฒนา ก่อนผลให้อัตราตายของประชากรอยู่ในระดับสูง เนื่องจากโรคภัยไข้เจ็บ เช่น ไข้มาเลเรีย ไข้ทรพิษ และอหิวาตกโรค ขณะเดียวกันอัตราเกิดสูง เพราะคนไทยปล่อยให้กำเนิดเป็นไปตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นผลจากการที่แนวคิด วิชาการการวางแผนครอบครัว และการคุมกำเนิดของประเทศ ยังไม่แพร่หลายพัฒนา

จากสภาพประชากรดังกล่าวข้างต้น กลุ่มผู้นำการปกครองประเทศในสมัยนั้นได้มีความห่วงใยถึงปริมาณประชากรที่มีจำนวนน้อย อันอาจจะเป็นเหตุให้ไม่สามารถพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง และเจริญรุ่งเรือง ดังนั้น จึงได้มีการวางแนวทางที่จะสนับสนุนการเพิ่มประชากร โดยการพัฒนาด้านการแพทย์ อนามัย และสาธารณสุขของประเทศ เพื่อลดอัตราตายของประชากรอันเนื่องมาจากโรคภัยไข้เจ็บ และได้จัดตั้งกรมสาธารณสุขขึ้นเมื่อปี 2461 เพื่อเป็นสถาบันที่จะมาดำเนินการสนับสนุน แนวทางการเพิ่มประชากรดังกล่าว ผลก็คือ หลังจากมีการควบคุมอัตราการตายให้ลดลงได้ระดับหนึ่ง (ดูตารางที่ 1) คือ ในปี 2466 แนวโน้มอัตราตายเริ่มลดลงจากมากกว่า 3 % ต่อปีในก่อนหน้านั้น เหลือเพียง 2 % กว่าต่อปี และลดลงตามลำดับ ขณะที่อัตราเกิดยังคงสูงอยู่ในระดับ 4 % กว่าต่อปี ดังนั้นอัตราเพิ่มประชากรในช่วงปีต่อมา มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตลอด จนถึงช่วงปี 2493 สูงถึง 2.81 % ต่อปี และ (สูงถึง 3.22 % ต่อปี ในปี 2503 ดูในกาญจนา กาญจนสินีท์, 2515) ทั้งนี้เป็นผลร่วมมาจากการสนับสนุนการเพิ่มประชากรอย่างต่อเนื่อง ของรัฐบาลหลังการเปลี่ยนการปกครองปี 2475 ในสมัยต่อมา ดังเช่นสมัยจอมพล. ปิบูลสงคราม

ตารางที่ 1 อัตราการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ พ.ศ. 2463-2493
(ต่อหนึ่งพันคน)

ปี พ.ศ.	อัตราเกิด	อัตราตาย	อัตราการเพิ่มประชากร ตามธรรมชาติ
2463	48.8	31.3	17.5
2465	50.6	30.0	20.6
2466	51.6	28.9	22.7
2473	49.6	27.9	21.7
2483	42.4	17.0	25.4
2493	44.0	15.9	28.1

ที่มาแหล่งข้อมูล: ESCAP (1976), pp. 219-220.

ในช่วงระหว่างปี 2487-2490 อัตราตายเนื่องจากไข้มาเลเรีย ของประชากรไทย ได้กลับเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้ง (กาญจนา กาญจนสินีท์, 2515) ขณะเดียวกันอัตราเกิดได้ลดลง (ดูตาราง 2 ประกอบ) คือในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อัตราเกิดลดลงเหลือเพียงประมาณ 3 % กว่าต่อปี และอัตราตายยังคงอยู่ประมาณ 2 % กว่าต่อปี ดังนั้นอัตราเพิ่มประชากรในช่วงเวลานี้ จึงลดลงเหลือเพียง 1.84 % ต่อปีในปี 2490 ทั้งนี้สภาพอัตราเพิ่มประชากรที่ได้ลดลงอย่างมากดังกล่าว เป็นผลจากที่ประเทศไทยต้องเข้าสู่สภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาวะสงครามเป็นสาเหตุทำให้มีการสูญเสียชีวิตประชาชนจากภาวะสงคราม และโรคระบาด อัตราตายได้เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันสภาพบ้านเมืองถูกโจมตีด้วยระเบิด ถูกทำลายเสียหายมากจนประชาชนต้องอพยพหลบภัยไปอยู่ตามชนบท สภาพดังกล่าวมีผลให้หนุ่มสาวมีการแต่งงานกันช้า อีกทั้งการให้กำเนิดบุตรต้องลดลง อัตราเกิดจึงได้ลดลง

สภาพ และลักษณะประชากรของไทยดังกล่าวข้างต้น และผลของสงคราม ที่ได้ทำให้สภาพบ้านเมืองถูกโจมตีด้วยระเบิด ถูกทำลายเสียหายมาก จนประชาชนต้องอพยพหลบภัยไปอยู่ตามชนบท มีคนเสียชีวิตเนื่องจากภาวะสงคราม เกิดการขาดแคลนสาธารณสุขไปโรค เกิดโรคระบาด และมีค่าครองชีพสูง การสูญเสียกำลังพล ชีวิตพลเรือนจากภาวะสงคราม และจาก

โรครระบาด ทำให้ประชากรในประเทศไทยขณะนั้นมีอัตราเพิ่มต่ำ ตามความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำประเทศในสมัยนั้น คือ ในปี 2490 อัตราเพิ่มประชากรอยู่ในระดับ 1.84 %ต่อปี

ตารางที่ 2 อัตราการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ พ.ศ. 2487-2490
(ต่อหนึ่งพันคน)

ปี พ.ศ.	อัตราเกิด	อัตราตาย	อัตราการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ
2487	40.3	23.9	16.4
2488	36.8	24.0	12.8
2489	37.9	23.2	14.7
2490	39.8	21.4	18.4

ที่มาแหล่งข้อมูล: ESCAP (1976), pp. 219-220.

นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลในขณะนั้น ได้ดำเนินนโยบายชาตินิยม เพื่อต่อต้านชาวต่างชาติ ต้องการสร้างชาติให้เป็นมหาอำนาจ และต้องเตรียมการ เตรียมประเทศเพื่อรับสภาวะสงคราม ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ผู้นำประเทศ และรัฐบาลในสมัยนั้น จึงต้องคำนึงถึงประเด็นปัจจัยประชากรอย่างมาก ไม่ว่าจะดำเนินนโยบายสร้างชาติโดยใช้ลัทธิชาตินิยม การกำหนดรัฐนิยม ล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ต้องการจำนวนประชากรมาก เพื่อสร้างกำลังพลเตรียมการในภาวะสงคราม และการเพิ่มจำนวนพลเรือน เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ อีกทั้งการรวบรวมประชาชนเพื่อต่อรองผลประโยชน์กับต่างชาติ ดังนั้น รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้เร่งส่งเสริมการเพิ่มประชากรอย่างมาก

รัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ได้สรุปแนวทางในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ไว้ว่า "สร้างประเทศให้เป็นมหาอำนาจ และสร้างความยิ่งใหญ่ของเชื้อชาติ" รัฐบาลจึงดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจชาตินิยม ภายใต้ทุนนิยม โดยรัฐ ประกอบกับภาวะทางประชากรที่มีขนาดประชากรที่ลดลง และแนวคิดชาตินิยม เพื่อสร้างความยิ่งใหญ่ของชาติ เพื่อความเป็นมหาอำนาจ จึงได้นำไปสู่ความพยายามในการเร่งรัดการ

เพิ่มประชากร จอมพลป. พิบูลสงคราม ได้แสดงทัศนะทางประชากรไว้อย่างชัดเจนว่า "กำลังคนเป็นรากแก้วที่สำคัญยิ่ง อีกด้วยที่จะบันดาลให้กิจการน้อยใหญ่เกิดเป็นผลให้อยู่ดีกินดีขึ้น และชาติไทยจะปลอดภัยอยู่ที่เรามีกำลังคนมาก และชาติไทยจะเป็นมหาอำนาจตามที่เรที่ตั้งความมุ่งหมายไว้ทุกคนนั้น ก็อยู่ที่กำลังคนมาก" (คำกล่าวของจอมพลป. พิบูลสงคราม ในหนังสือคู่มือสมรส ซึ่งแจกในงานวันของแม่ 10 มีนาคม 2486) ดังนั้น "เราจึงจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดชาติของเราให้มีพลเมืองเพิ่มขึ้นกว่านี้ อย่างน้อยจะต้องมี 40 ล้านคน และยิ่งมากกว่านั้นยิ่งดี" (สำส่นอวชพรของจอมพลป. พิบูลสงคราม แก่คู่สมรสของชาติ 21 คู่ ที่จังหวัดลำปาง เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2486)

หลวงวิจิตรวาทการ ชนชั้นนำผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในสมัยรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ก็เคยแสดงทัศนะในประเด็นประชากรไว้ว่า ปัจจัยประชากร เป็นเงื่อนไขสำคัญอันหนึ่งในการสร้างประเทศให้เป็นมหาอำนาจ และสามารถสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศ ดังเช่น ปาฐกถาที่แสดงเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม ปี 2483 ที่ว่า:-

สภาพของโลกในกาลต่อไป จะต้องมีการปฏิวัติชนิดแปลกกับที่เป็นมาจนกระทั่งถึงบัดนี้ กล่าวคือ จำนวนประเทศเล็กๆ จะต้องถูกกลืนหายเข้าไปในประเทศใหญ่ ประเทศเล็กๆ ซึ่งอยู่ใกล้รัสเซีย ได้ถูกกลืนหายเข้าไปในสหภาพโซเวียตเกือบหมดแล้ว สงครามคราวนี้เสร็จสิ้นลงเมื่อใด แผนที่โลกจะแปลกตาเราทันที ประเทศเล็กๆน้อยๆจะหมดไป เหลือแต่ประเทศใหญ่ๆ รูปการณ์ของโลกจะต้องเป็นเช่นนี้อย่างแน่นอน ฉะนั้นเราจึงมีทางเลือกอยู่เพียง 2 ทาง คือ เป็นมหาประเทศเสียเอง หรือลุ่มจมถูกกลืนหายเข้าไปในมหาประเทศใดประเทศหนึ่ง ถ้าหากเราได้ดินแดนที่เสียไปคืนมา เรามีหวังที่จะเป็นมหาประเทศ เพราะว่าเราได้ดินแดนที่เสียไปนั้นกลับคืนมาทั้งหมด นอกจากเราจะได้อะไรที่เพิ่มขึ้นกว่าที่อยู่ในเวลานี้ก็เท่าตัว และได้จำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้นอีกราว 4 ล้านคนแล้ว จะมีผลอันสำคัญยิ่งอีกอย่างหนึ่งคือ เราสามารถมีดินแดนเข้าไปถึงถิ่นไทยอันกว้างขวาง ซึ่งตั้งอยู่เหนือสิบสองจุไทย ที่นั้นมีเลือดเนื้อเชื้อไทยเราอยู่ 24 ล้านคน ซึ่งยังถือตนเป็นคนไทย พูดภาษาไทย มีจิตใจเป็นไทย เราสามารถจะเปิดประตูรับพี่น้อง 24 ล้านคนของเราเข้ามาหาเรา ทั้งนี้ได้หมายความว่า เราจะไปรุกรานดินแดนเหล่านั้น เราไม่ต้องการรุกรานใคร ที่ดินเรามีถมไป เราต้องการแต่จะให้พี่น้องไทยของเรา เข้ามาอยู่ร่วมรับความผาสุกด้วยกัน และเรื่องนี้ข้าพเจ้ามีความเชื่อมั่นว่า เราทำสำเร็จ และในไม่ช้าเราจะ เป็นประเทศที่มีดินแดนราว 9,000,000 ตารางกิโลเมตร และมีพลเมืองไม่น้อยกว่า 40 ล้านคน เราเป็นมหาประเทศ ถ้าเราไม่ทำเช่นนั้น และถ้าเรายังพอใจในความเป็นประเทศเล็กอยู่เช่นนี้ เราจะถูกกลืนหายเข้าไปอยู่ในประเทศใหญ่ (หลวงวิจิตรวาทการ, 2505ก)

ภายใต้แนวความคิดของกลุ่มผู้นำประเทศเช่นนี้ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริม

การเพิ่มประชากรอย่างจริงจัง โดยมีมาตรการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ได้มีการยกระดับ จัดตั้งกรมสาธารณสุขขึ้นเป็นกระทรวงสาธารณสุข ในวันที่ 10 มีนาคม ปี 2485 โดยรวบรวมหน่วยราชการพลเรือนที่เกี่ยวกับการแพทย์ และการสาธารณสุข กับการประศาสน์การรวมอยู่ในสังกัดเดียวกัน จอมพล. ปิบูลสงคราม ซึ่งเป็นประธานในวันกระทำพิธีเปิดกระทรวงกล่าวว่า "การที่รัฐบาลรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวกับการแพทย์ มาอยู่ในความบังคับบัญชาขององค์การเดียวกัน ก็เพื่อเป็นสถาบันในการส่งเสริมการแพทย์ และการสาธารณสุข ด้วยจุดประสงค์จะให้มีความร่วมมือกันเพิ่มขึ้น อีกทั้งมีการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการสมรสขึ้นตามคำสั่งของจอมพล. เพื่อเร่งเพิ่มจำนวนประชากรเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของประเทศไทย" (สัจด์ เปล่งวานิช, 2514)

2. มีการปลูกฝังทัศนคติ โดยใช้คำขวัญ โฆษณาจูงใจประชาชนเช่น "ทุกคนมีหน้าที่สร้างชาติ" "การสมรสเป็นการสร้างชาติ" "สมรสเมื่อวัยหนุ่มสาวทำให้ชาติเจริญ" (มนัสวี อดทนพันธ์, 2511)

3. ใช้สถาบันกฎหมายมาเป็นเครื่องมือส่งเสริมนโยบายการเพิ่มประชากรเช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีชาสโสด พ.ศ. 2487 ขึ้น โดยจัดเก็บภาษีชาสโสด เพื่อเป็นมาตรการกดดันทางสังคมเร่งชาสโสดให้แต่งงาน และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก พ.ศ. 2499 โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยที่มีบุตรตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2535)

กล่าวโดยสรุป สภาพ และกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในยุคสมัยชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ภายใต้อำนาจของทุนนิยมโดยรัฐ และโครงสร้างขนาดประชากรในขณะนั้น นำไปสู่การกำหนดนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร ซึ่งน่าจะถือได้ว่า สอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น กล่าวคือ ทางด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่มีที่ดินมาก การเพิ่มผลผลิตอาศัยการขยายพื้นที่เพาะปลูก จึงต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก ทางด้านการเมือง ประเทศไทยในขณะนั้นต้องการกำลังพล เพื่อเตรียมพร้อมในภาวะสงคราม และต้องการจำนวนพลเมืองมาก เพื่อต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคม และการครอบงำทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมจากชาวต่างชาติ ทางด้านสังคม ต้องการเพิ่มจำนวนประชากรเพื่อสร้างรัฐไทย และความยิ่งใหญ่ของเชื้อชาติไทย ขณะเดียวกันก็สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยต่างๆดังกล่าวนี้ มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีอิทธิพลซึ่งกัน และกัน กับโครงสร้างสถาบัน โครงสร้างอำนาจ ความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม และบทบาทสถาบันต่างๆในสังคม ต่อนโยบายประชากรของประเทศในเวลาต่อมา

ในยุคส่งเสริมการเพิ่มประชากร

สถาบันที่มีบทบาทต่อนโยบายส่งเสริมการเพิ่ม

ประชากร จะเป็นสถาบันในภาครัฐบาลเป็นหลักเช่น รัฐบาลในฐานะที่เป็นสถาบันที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และการบริหารกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รัฐบาลในขณะนี้ ถูกครอบงำโดยสถาบันทหาร ดังนั้น ในยุคสมัยนี้ รัฐบาลซึ่งนำโดยสถาบันทหาร จะมีบทบาทอย่างมากต่อนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร และสามารถดำเนินการได้อย่างมีเอกภาพ โดยที่รัฐบาลได้จัดตั้งสถาบัน เช่น กระทรวงสาธารณสุข เพื่อรับผิดชอบในกิจการสาธารณสุขอนามัยของประชาชน อันเป็นการเพิ่มประชากรโดยการลดอัตราการตายจากโรคภัยไข้เจ็บ ขณะเดียวกันใช้สถาบันทางกฎหมายมาสนับสนุน เร่งส่งเสริมให้มีการสมรส และการให้กำเนิดบุตรเร็วมากขึ้น เพื่อเอื้ออำนวยให้นโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากรสามารถบรรลุผล สำหรับสถาบันอื่นๆ โดยเฉพาะภาคเอกชน และประชาชน มีบทบาทเพียงเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้นสรุปผลที่เกิดขึ้น คือ ภายหลังจากเหตุการณ์สงครามได้สงบลง สภาพบ้านเมืองกลับสู่ภาวะปกติ อัตราตายได้เริ่มลดลงตามลำดับ อันเป็นผลสืบเนื่องด้วยจากมีการค้นพบทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่สำคัญยิ่ง คือ การค้นพบ คี.ซี.ที การค้นพบยาประเภทปฏิชีวนะ และการดำเนินการพัฒนาด้านอนามัย สาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง มีผลให้อัตราตายด้วยโรคภัยไข้เจ็บลดลงอย่างมาก (นับตั้งแต่ช่วงประมาณหลังปี ๒๔๙๓ อัตราตายลดลงเหลือเพียง ๑ %กว่าต่อปี จนกระทั่งต่ำกว่า ๑ %ต่อปีในปี ๒๕๐๓ : ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขปี 2518) ผนวกกับนโยบายของรัฐบาลสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม ในการที่จะสร้างชาติด้วยการเร่งส่งเสริมการเพิ่มจำนวนประชากร โดยมีการส่งเสริมการสมรส และเร่งการมีบุตรมาก ก่อผลให้อัตราเกิดในปี ๒๔๙๓ สูงถึง ๕.๕ %ต่อปี อัตราเพิ่มประชากรสูงประมาณ ๒.๘๑ %ต่อปี และเพิ่มสูงต่อเนื่องถึง ๓.๒๒ %ต่อปีในปี ๒๕๐๓

จากปรากฏการณ์ของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงให้เห็นว่า กลุ่มผู้นำทางการเมือง การปกครองของประเทศ และรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยที่ผ่านมา เริ่มตระหนักถึงว่า ปัจจัยประชากร มีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในลักษณะที่มีอิทธิพลซึ่งกันและกัน ดังนั้น รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยต่อมา จึงต้องการ และพยายามควบคุมการเพิ่มลดของประชากร ให้ได้อยู่ในขนาดที่มีผลกระทบทางด้านส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ โดยได้กำหนดนโยบายเพิ่ม หรือลดประชากร เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศในขณะนั้น พร้อมกับได้วางมาตรการต่างๆ อีกทั้งเสริมสร้างสถาบันเพิ่มเติม เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบาย ในกระบวนการดังกล่าว มีปรากฏการณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยประชากร กับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ พร้อมกับภาพของบทบาทสถาบันต่างๆ ต่อนโยบายประชากรของประเทศไทย ในลักษณะที่มีอิทธิพลซึ่งกัน และกัน

3.2 ยุคปรับเปลี่ยนแนวความคิดประชากร (ปี 2501-2513)

บนวิถีทางการสร้างทุนนิยมโดยรัฐ ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ควบคู่ไปกับการพัฒนาส่งเสริมให้คนไทย เข้ามาทำหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจแทนชาวจีน และชาวตะวันตก ไม่สามารถสำเร็จผลได้ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายชาตินิยม ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ (ทุนนิยมโดยรัฐ) ในสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม ได้เปิดโอกาสให้รัฐควบคุมการเคลื่อนไหวของกลไกทางเศรษฐกิจ ผ่านหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่รัฐตั้งขึ้น ทั้งในสาขาการธนาคาร อุตสาหกรรม เกษตร พาณิชยกรรม พลังงาน และสาขาบริการอื่นๆ (ราชละเอียดคุณใน ผาณิต รวมศิลป์, 2521; วรณา อิศวสุโชติ และคณะ, 2528)

โดยสภาพเช่นนี้ ผู้กุมอำนาจรัฐคือ กลุ่มทหาร เช่น กลุ่มจอมพลผิน ชุณหะวัณ-พล ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ และกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กลายมาเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ในกิจกรรมเศรษฐกิจของประเทศ โดยนายทหารทั้งสองกลุ่มต่างเข้าไปควบคุมสถาบันการเงินที่สำคัญของประเทศ และต่างแข่งขันกันสร้างธุรกิจส่วนตัวของตนขึ้นในสาขาต่างๆดังกล่าวข้างต้น อีกทั้งแพร่อิทธิพลของตนออกไป ให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจต่างๆของพ่อค้าอีกด้วย เพื่อเป็นฐานกำลังของตน (วรณา อิศวสุโชติ และคณะ, 2528)

ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจที่รัฐเข้าไปแทรกแซง (นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ และทุนนิยมโดยรัฐ) ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มผู้นำ ข้าราชการ-ทหาร การแย่งชิงอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง การสร้างฐานอำนาจโดยการแพร่อิทธิพล ให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจต่างๆของพ่อค้าที่เป็นพวกพ้องของตน สภาพการณ์เช่นนี้ ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศล้มเหลว ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศมีปัญหา เกิดการคอร์รัปชันในกลุ่มข้าราชการ รัฐวิสาหกิจต่างๆมีปัญหาการดำเนินการที่ขาดทุน ซึ่งเป็นภาระให้รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณมาหนุนช่วย สภาพเศรษฐกิจ การเมืองดังกล่าวเป็นสาเหตุที่จอมพลสฤษดิ์ใช้เป็นข้ออ้างทำการรัฐประหารในปี 2500 (วรณา อิศวสุโชติ และคณะ, 2528; ลิขิต อีร์เวคิน, 2535)

3.2.1 รากฐานแนวคิดในการพัฒนาประเทศ

หลังการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี 2500 และ 2501 เป็นการเปิดฉากการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากข้อเสนอแนะของธนาคารโลก ซึ่งแนวความคิดของธนาคารโลกในขณะนั้น เหมือนกับแนวความคิดของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา นั่นคือ ไม่มีอะไรจะเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ได้ดีเท่ากับการพัฒนาเศรษฐกิจ และได้ให้ข้อ

เสนอแนะแก่รัฐบาลไทยหลายประการ ในการปรับปรุงพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของ ประเทศ ดังเช่น การเสนอให้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง การขยายการลงทุนใน กิจกรรมขั้นพื้นฐาน เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม และการให้สิทธิประโยชน์พิเศษเพื่อ การขยายการลงทุนเอกชน (แล คิลกวิทซ์รัตน์, 2530)

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นโยบายในการพัฒนาประเทศนั้นแตกต่างจาก สมัยของ จอมพลป. พิบูลสงครามอย่างเด่นชัด กล่าวคือ มีนโยบายที่จะส่งเสริมเศรษฐกิจเสรีโดยเอกชน รัฐจะทำหน้าที่เพียงส่งเสริม และสนับสนุนด้วยการออกกฎหมายที่เปิดกว้างต่อการลงทุนของเอกชน รวมทั้งการให้สิทธิพิเศษคุ้มครองต่างๆ ด้วยการจัดตั้งสถาบัน และองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมารองรับการ ขยายตัวทางเศรษฐกิจ มิใช่การแทรกแซงทางเศรษฐกิจดังแต่ก่อน

รัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เริ่มเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดพัฒนา การเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้ความสำคัญมาเป็นลำดับหนึ่ง จากคำกล่าวของจอมพลสฤษดิ์ที่ว่า "ในบรรดาจุดประสงค์ และโครงการทั้งหลาย ของงานปฏิบัติที่ได้เริ่มทำมาตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เรื่องพัฒนาเศรษฐกิจเป็นจุดประสงค์ และโครงการอันยิ่งใหญ่ที่สุด การปฏิวัติก็คือ การมีรัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร และการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งกำลังทำอยู่ในเวลานี้ก็มีความมุ่งหมายอันเดียว คือ เพื่อขจัดสิ่งกีดขวางแก่การพัฒนาเศรษฐกิจ และปากบั้นทำงานนี้ให้ สำเร็จลุล่วงไปให้จงได้ การปฏิวัติครั้งนี้ จะได้ผลสำเร็จ หรือล้มเหลว ก็อยู่ที่เรื่องพัฒนา การเศรษฐกิจนี้เอง ฉะนั้นข้าพเจ้าจึงอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหัวใจของงานปฏิบัติ ทั้งหมด" (สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505)

ขณะเดียวกัน หลวงวิจิตรวาทการนักชาตินิยมคนสำคัญของประเทศไทย ซึ่งมี อิทธิพลทางความคิดต่อกลุ่มผู้นำทางสถาบันทหาร ที่มีอำนาจในการปกครองประเทศ มาตั้งแต่สมัย จอมพลป. พิบูลสงคราม ก็ได้เข้าร่วมงานปฏิบัติกับจอมพลสฤษดิ์อย่างใกล้ชิดมาตั้งแต่ต้น ดัง คำกล่าวไว้อาลัยสุดคัลหลวงวิจิตรวาทการ ของจอมพลสฤษดิ์ที่ว่า "คุณหลวงวิจิตรวาทการได้เข้า ร่วมงานปฏิบัติ กับข้าพเจ้าอย่างใกล้ชิดมาตั้งแต่ เราได้เริ่มงานนี้กันอยู่ ณ กรุงลอนดอน เมื่อ กลางปี 2501ในขณะที่มีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และในระหว่างที่ยังไม่ได้จัดตั้ง รัฐบาล คุณหลวงวิจิตรฯก็ได้มีส่วนร่วมของงานของคณะปฏิวัติตลอดมา เมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลปฏิวัติ เสร็จเรียบร้อยแล้ว คุณหลวงวิจิตรฯได้รับตำแหน่งเป็นปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ ผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีนั่นเอง ฉะนั้นจึงได้มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับข้าพเจ้ามาก งานหลาย อย่างของคณะปฏิวัติ และคณะรัฐบาลปัจจุบัน หลวงวิจิตรฯเป็นทั้งที่ปรึกษา และมีตรผู้ร่วมงานที่ ใกล้ชิดที่สุดผู้หนึ่ง ซึ่งข้าพเจ้าได้มอบความไว้วางใจในกิจการงานหลายอย่าง ในการเดินทาง

ไปตรวจราชการตามหัวเมืองทุกครั้ง คุณหลวงวิจิตรฯจะต้องร่วมเดินทางไปกับข้าพเจ้าด้วยเสมอ” (คณะรัฐมนตรี, “พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพคุณหลวงวิจิตรวาทการ,” 2505ก)

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หลวงวิจิตรวาทการก็ได้ใช้แนวคิดชาตินิยม มากำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐบาล ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อรวมความสามัคคีของคนในชาติ เพื่อต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ ดังที่ได้กล่าวไว้ในคำบรรยายที่กรมยุทธศึกษาทหารบก เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2504ว่า “ชาตินิยมเป็นลัทธิเดียวที่สามารถ จะต่อสู้ป้องกันคอมมิวนิสต์ได้ รวมตามความคิดเห็นของข้าพเจ้า ที่มาบรรยายในวันนี้คือ การต่อสู้ป้องกันคอมมิวนิสต์นั้น ไม่มีวิธีอื่นใดดีไปกว่าที่จะสอนให้เราระลึกถึงชาติอยู่เสมอ ถ้าเราสามารถสร้างลัทธิต่อชาติให้ฝังเข้าไปในจิตใจของคน เหมือนอย่างที่คอมมิวนิสต์เขาสามารถเอา ลัทธิคอมมิวนิสต์ให้คนถือเหมือนศาสนาได้ เราก็ไม่ต้องวิตกที่ลัทธิคอมมิวนิสต์จะเข้ามาครอบคลุมประเทศ” (หลวงวิจิตรวาทการ, 2507)

จากการศึกษาปรากฏการณ์ของรากฐานแนวคิดในการพัฒนาประเทศดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ทางด้านหนึ่ง นโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากข้อเสนอแนะของธนาคารโลก โดยเฉพาะได้มีการเสนอให้รัฐบาลตระหนักถึงอัตราเพิ่มประชากรที่สูงในขณะนั้น อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต กับอีกด้านหนึ่ง ที่จอมพลสฤษดิ์ได้รับอิทธิพลแนวคิดชาตินิยม จากหลวงวิจิตรวาทการ ทั้งสองแนวคิดดังกล่าว มีความเห็นเกี่ยวกับนโยบายประชากรที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ ธนาคารโลก มีความคิดเห็นว่ารัฐบาลไทยควรมีการวางแผนครอบครัว เพื่อลดอัตราเพิ่มประชากรที่สูงให้ต่ำลง อันจะเป็นปัจจัยประชากรที่สอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม ในขณะที่ แนวคิดชาตินิยม ส่งเสริมให้มีการเพิ่มประชากร

การรัฐประหารในปี 2500 ไม่เพียงแต่จะทำให้จอมพลป. พิบูลสงคราม และกลุ่มชอชราชครู (จอมพลฉิน ชุมพะวัน-พล ต.อ. เผ่า ศรีวานนท์) สิ้นอำนาจเท่านั้น หากยังหมายถึงการจบสิ้นของนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เพียรพยายามกดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายดังกล่าว และหันเหสู่เส้นทางเศรษฐกิจเสรีนิยม อันเป็นแนวคิดที่ประสานสอดคล้องกับธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งได้ปรากฏอย่างชัดเจน ในความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และวิชาการ (Economic and Technical Cooperation Agreement) ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามร่วมกันกับรัฐบาลอเมริกันเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ปี 2493 ว่า ประเทศทั้งสองตกลงในหลักการที่จะยึดถือนโยบายเศรษฐกิจเสรี (วรรณา อิศวสุโชติ และคณะ, 2528; รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532)

ในยุคสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกได้เข้ามาบีบบท

และอิทธิพลในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น มีความพยายามเรียกร้องให้ไทยยกเลิกกฏข้อบังคับที่กีดขวางผลประโยชน์ของการลงทุนโดยเอกชนทั้งจากชาวไทย และต่างชาติ มีการเสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันใหม่เพื่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเช่น กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ขึ้นในปี 2504 (วรรณ อิศวสุโชติ และคณะ, 2528; รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532; ลิขิต ชีรเวคิน, 2535)

สังเกตได้ว่าในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สถาบันต่างประเทศได้มีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลต้องการความช่วยเหลือทั้งทางด้านการเงิน และทางวิชาการจากต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในยุคสมัยนี้ โครงสร้างสถาบัน เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ กล่าวคือสถาบันต่างประเทศเช่น ธนาคารโลก และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา มีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมากขึ้น โดยที่มีการกู้เงินจากธนาคารโลก และรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอเมริกัน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จอมพลสฤษดิ์เองนั้นจำเป็นต้องอาศัยนักวิชาการสาขาต่างๆ "ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ให้ความเชื่อถือในฐานะที่เป็น Technocrats" (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2526) เนื่องจากมีความเชื่อว่าการเน้นพัฒนาเศรษฐกิจ จะสามารถช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองได้ จึงได้มีการระดม และเปิดโอกาสให้นักวิชาการสาขาต่างๆ โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ มีการจัดตั้งสถาบันใหม่ๆ เช่น คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ระหว่างปี 2504-2509 ในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 77 ตอนที่ 85 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ปี 2503 หลังจากนั้นจอมพลสฤษดิ์ได้เร่งส่งเสริมการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมเป็นการใหญ่ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้นในปี 2503 และฉบับแก้ไขปี 2505 ผลจากการสนับสนุนดังกล่าวทำให้กรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง ตลอดจนบางจังหวัดในส่วนภูมิภาค มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้น (นันทนา กปิลกาญจน์, 2529)

เศรษฐกิจไทยได้ค่อยๆเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ที่เคยเน้นหนักในภาคเกษตร มาเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมากขึ้น (ดังจะเห็นได้ว่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติในราคาคงที่ จากภาคเกษตรลดลงจากร้อยละ 40.5 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 23.2 ในปี 2527 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติจากภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.7 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 15.5 ในปี 2513 และเพิ่มเป็นร้อยละ 21.2 ในปี 2527 อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ในช่วงระยะหลังจาก

การเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นประมาณร้อยละ 10 ต่อปีโดยเฉลี่ย เมื่อเทียบกับอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์ประชาชาติประมาณร้อยละ 7 ต่อปี ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน นับว่าภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวค่อนข้างสูง นอกจากนั้นโครงสร้างการผลิตของภาคอุตสาหกรรมก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ในช่วงระยะเวลาที่ 2 ทศวรรษต่อมา จากอุตสาหกรรมประเภทอาหารเป็นหลัก ขยายไปถึง เช่น สิ่งทอ เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องไฟฟ้า อุปกรณ์ขนส่ง ตลอดจนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ได้ทวีความสำคัญมากขึ้น) การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม กล่าวได้ว่า เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเกื้อหนุนของเงินลงทุนทางเศรษฐกิจ และสังคม หลายประการ เช่น การลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ มีการส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ และการหันมาสนับสนุนการลงทุนโดยภาคเอกชนอย่างจริงจังของรัฐบาล นับตั้งแต่ช่วงเวลา เริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา แทนที่จะสนับสนุนการลงทุนโดยรัฐวิสาหกิจ ดังที่เคยเป็นมาในยุคก่อนหน้านั้น (สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย และ อัจฉนา วัฒนานุกิจ, 2529)

ขณะเดียวกันข้อจำกัดของนโยบายด้านเทคนิคในการผลิตกล่าวคือ ลักษณะการใช้เทคนิคในการผลิตของประเทศไทยก็เริ่มเปลี่ยนแปลง เนื่องจากประเทศไทย เริ่มแสดงให้เห็นว่ามีข้อจำกัดในการขยายที่คืนเพื่อการเกษตร ไม่ว่ารัฐบาลจะกำหนดนโยบายด้านจำนวนเนื้อที่คืนอย่างไร ในอนาคต ไทยก็คงจะขยายพื้นที่คืนทำกินไปได้ด้วยต้นทุนที่สูงมาก (อัมมาร ธรรมวาเวลา และ เจริมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2529) ขนาดของครัวเรือนเกษตรกรที่ใหญ่ขึ้น เนื่องจากประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้ปริมาณที่คืนทำกินไม่เพียงพอในการเพาะปลูก เกษตรกรรายย่อยบางส่วน จำเป็นต้องเปลี่ยนอาชีพเป็นแรงงานรับจ้างมากขึ้น (เมธี ครองแก้ว, 2529)

แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ซึ่งเสนอแนะโดยธนาคารโลก และสหรัฐอเมริกา ได้ก่อผลให้โครงสร้างของเศรษฐกิจไทย เปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรม มาเป็นภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการมากขึ้น สัดส่วนของผลผลิต และอัตราเติบโตในภาคเกษตรของประเทศไทยได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับอัตราเพิ่มประชากรในเขตชนบทได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ในช่วงระหว่างทศวรรษปี 2500 ปริมาณที่คืนทำกินไม่เพียงพอต่ออัตราเพิ่มของเกษตรกร ปัจจัยเหล่านี้ในทางตรง และทางอ้อม เป็นสาเหตุก่อให้เกิดการว่างงานในชนบท "ก่อนผลกระทบให้มีการเคลื่อนย้าย อพยพแรงงานจากชนบทสู่เมือง เพื่อแสวงหาโอกาสในการเลี้ยงชีพที่ดีกว่า ขณะเดียวกันภาคบริการ และภาคอุตสาหกรรมที่เติบโตมากขึ้น ก็ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดูดซับแรงงานส่วนเกินจากชนบท" (โกวิท กังสนันท์, 2527) ก่อให้เกิดการว่างงานในระดับเมือง และประเทศ รวมทั้งก่อผลกระทบต่อเนื่องมาเป็นปัญหาเมืองใหญ่ เช่น ความแออัด มลพิษ การขาดแคลนทั้งในด้านบริการสาธารณะ และ

สาธารณูปโภค ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวล้วนแสดงให้เห็นชัดเจนขึ้นว่า ปัญหาปัจจัยจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และไม่สอดคล้องกับสภาพการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ ตามแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมนี้

อาจกล่าวได้ว่าสภาวะทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และรวดเร็ว นับตั้งแต่ระยะฟื้นฟูสภาพหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่ประเทศไทย เริ่มต้นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โดยวิธีการวางแผนพัฒนาเป็นระยะ 5 ปี ตั้งแต่ประมาณปี 2504 เป็นต้นมา การพัฒนาประเทศไทยนั้น แม้จะเน้นหนักที่การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการเร่งรัดเพิ่มผลผลิต และรายได้ประชาชาติโดยทั่วไปก็ตาม แต่การขยาย และปรับปรุงบริการต่างๆ ทางด้านสังคม โดยเฉพาะเรื่องการศึกษา และสาธารณสุข ก็ได้รับความเอาใจใส่ความคุ้มค่าด้วย เรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางประชากร นับจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เราจะถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาประเทศไทยได้ผ่านการปฏิวัติทางประชากร ก็คือนับจากระลอกแรก อัตราเกิดที่สูง แต่อัตราตายลดต่ำ ในระลอกที่สองนี้ เป็นผลจากอัตราเกิดที่ลดต่ำลงมากแล้วด้วย แล้วจะคงลดต่อไปทั้ง 2 ส่วนคือ ทั้งอัตราเกิด และอัตราตาย อย่างไรก็ตาม ก็ปรากฏผลของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรประกอบ และกระทบด้วย ทั้งนี้ได้เริ่มต้นจากการลดลงตัวของอัตราตายโดยทั่วไป และอัตราตายของทารก และเด็ก อันเป็นผลของของการพัฒนาทางการแพทย์ และสาธารณสุข ผลของการที่ประชากรไทยมีอัตราตายต่ำลง ในขณะที่อัตราเกิดอยู่ในระดับสูงนั้น จึงทำให้อัตราเพิ่มของประชากรไทยสูงมากขึ้นจนถึงระดับที่สูงที่สุด ประมาณร้อยละ 3.5 ต่อปี ในระยะปี 2513-2515 และหลังจากการปรับเปลี่ยนนโยบายประชากรของประเทศในปี 2513 ประเทศไทยจึงได้เริ่มโครงการวางแผนครอบครัวอย่างเป็นทางการ และต่อจากนั้นไม่นานอัตราเกิดของประชากรจึงเริ่มลดลง สัมฤทธิ์ผลของโครงการวางแผนครอบครัวนั้นอยู่ในระดับสูงมาก (เทียนฉาย กิระนันท์, 2534)

3.2.2 แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นมหาอำนาจที่มีแสนยานุภาพทางทหารที่เข้มแข็งที่สุดในโลก และเป็นผู้นำของกลุ่มประเทศโลกเสรี ในการต่อต้านกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาได้ขยายอิทธิพล และเข้ามาแสวงหามิตรประเทศ และพันธมิตรทางทหารในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในทศวรรษหลังปี 2492 ภายหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนประสบชัยชนะ ยึดอำนาจบนแผ่นดินใหญ่ได้ทั้งหมด ประกอบกับเกิดสงครามเกาหลีในปี 2493 และสงครามอินโดจีนระหว่างปี 2493-2497 สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายปิดล้อมคอมมิวนิสต์ ภายใต้อาณัติความมั่นคงร่วมกัน โดยแสวงหาพันธมิตรทางทหาร เช่น องค์การสนธิ

สัญญาแห่งเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ (ส.ป.อ. หรือ ซีโต้) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ (Darling, 1965; Neuchterlein, 1965.) อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ได้ทวีสูงขึ้นในช่วงทศวรรษหลังปี 2503 เมื่อผู้นำสหรัฐได้ตัดสินใจสนับสนุนรัฐบาลเวียตนามใต้ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์เวียตนามเหนือ สหรัฐได้ทุ่มเทกำลังทหาร และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในการทำสงครามเวียตนามอย่างมาก (Lewis and Kahin, 1970.)

บทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย คือในช่วงปลายสมัยจอมพลสฤษดิ์ ความวิตกกังวลของสหรัฐเกี่ยวกับความมั่นคงในภูมิภาค มีผลต่อแผนการพัฒนาของไทยอย่างมาก แผนพัฒนามักจะถูกปรับให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลสหรัฐที่มีต่อเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในช่วงปี 2504 เมื่อสถานการณ์ในลาวเสื่อมลงจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ และความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยที่ไทยมองเห็นว่ากัมพูชาได้เปิดความสัมพันธ์ สอัมกับอิทธิพลของประเศจีนคอมมิวนิสต์ ก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ผู้นำของไทย สถานการณ์ในอินโดจีนส่งผลกระทบให้มีการปรับความสำคัญของแผนพัฒนามาเน้น "ความมั่นคง" มากขึ้นเรื่อยๆ "ทั้งนี้เห็นได้อย่างชัดเจนในโครงการส่งเสริมโครงการพัฒนาท้องถิ่น และชุมชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของแผนพัฒนาของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526)

สหรัฐอเมริกาได้ให้ความมั่นใจแก่จอมพลสฤษดิ์ โดยถือว่าความมั่นคงของประเทศไทยนั้นมีความสำคัญยิ่งต่อผลประโยชน์ของสหรัฐ สหรัฐพร้อมที่จะต่อต้านการรุกราน และการบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อประเทศไทย แนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่พึงพิงสหรัฐดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจของประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมองด้วยเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน สถานการณ์ต่างๆผลักดันให้ฝ่ายไทยมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับสหรัฐมากยิ่งขึ้น รัฐบาลไทยต้องพึ่งการสนับสนุนของสหรัฐเพิ่มขึ้น และบทบาทของไทยในแผนความมั่นคงของสหรัฐ ทางภาคพื้นเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย "การพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาทางด้านความช่วยเหลือทางทหาร และต่อมา ก็เป็นการพัฒนาอันเกี่ยวกับความมั่นคง การพัฒนาพื้นฐานของสังคม จึงต้องขึ้นอยู่กับความจำเป็นในด้านความมั่นคงโดยตรงของรัฐบาล แม้กระทั่งวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ก็จำเป็นต้องดำเนินไปในแนวทางเน้นทางด้านความมั่นคงของชาติ เมื่อต้องเผชิญกับเหตุการณ์ในลาว กัมพูชา และเวียตนาม ดังนั้นเมื่อแผนพัฒนาประเทศของจอมพลสฤษดิ์ เรือกร้องให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาช่วยเหลือ และเกี่ยวข้องกันมากยิ่งขึ้น การพัฒนาประเทศของไทยจึงกลายเป็นส่วนสำคัญของปฏิบัติการของนโยบายสหรัฐในที่สุด" (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526)

ประกอบกับปี 2508 พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนนโยบายจากการต่อสู้

ในเมือง เป็นการต่อสู้ด้วยอาวุธในชนบทตามแนวทางการดำเนินการสงครามปฏิวัติ ควบคู่ไปกับสงครามปฏิวัติของอินโดจีน ส่งผลให้รัฐบาลไทยยิ่งตระหนักถึงความไม่มั่นคง อันเกิดจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ ถึงรัฐบาลไทยมีความวิตกต่อเรื่องอันตรายภายในประเทศ อันเกิดจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ในชนบทมากเท่าใด รัฐบาลไทยก็ยิ่งผูกพันแน่นแฟ้นกับสหรัฐมากเท่านั้น

สหรัฐอเมริกาเห็นว่าปัญหาการร้ายภายในประเทศไทย จำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากสหรัฐอย่างมาก ทำให้มีการเพิ่มความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ และการทหารมากขึ้น เพื่อการพัฒนา และความมั่นคงของประเทศ โครงการช่วยเหลือของสหรัฐ มีวัตถุประสงค์วางแผนสำหรับการทหาร และมีจุดประสงค์ที่สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ เร่งขยายเศรษฐกิจ รวมทั้งขยายรากฐานเศรษฐกิจให้เติบโตขึ้น มุ่งพัฒนาสภาพเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ เพื่อต่อต้านการทำลายความมั่นคงของประเทศไทยทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ (โรเบิร์ต เจ. มีสแคต, 2536)

โครงการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ไม่สามารถแยกออกมาเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง และเกี่ยวกับการพัฒนาให้เห็นชัดเจนได้ ทั้งนี้เพราะว่าเหตุผลที่มุ่งความช่วยเหลือยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยก็คือ ความยากจน อันเป็นบริเวณที่มีปัญหาทางด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ "สหรัฐได้ให้ความช่วยเหลือในการรณรงค์เพื่อกำจัดการแทรกแซงของลัทธิคอมมิวนิสต์โดยวิธีสร้าง ความมั่นคง ร่วมกับการพัฒนาประชากร อันมีเป้าหมายมุ่งบรรเทาความยากจน" (โรเบิร์ต เจ. มีสแคต, 2536) ซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องหนึ่งมาจากปัญหาอัตราเพิ่มประชากรที่สูง ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า ปัญหาภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ และการพัฒนาประเทศตามแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติที่ได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่กำหนดให้รัฐบาลไทยในสมัยนั้นต้องตระหนักถึงความจำเป็นในการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากรของประเทศในเวลาต่อมา

3.2.3 ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศเล็ก และกำลังพัฒนา ค่อนข้างจะมีข้อจำกัด เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากร เงินทุน เทคโนโลยี และความชำนาญ ดังนั้น ในการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้ก้าวหน้า ความร่วมมือกับต่างประเทศจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมาก ความร่วมมือจะเป็นไปในรูปการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (รูปเงินให้เปล่า เงินกู้) และวิชาการจากต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศผู้นำในโลกเสรีได้เริ่มให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยมาตั้งแต่ปี 2493 และสหรัฐอเมริกา ได้กลายเป็นแหล่งที่ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือมากที่สุด "นับตั้งแต่

แรกจนถึงปี 2506 สหรัฐให้ความช่วยเหลือในรูปให้เปล่าแก่ประเทศไทย เป็นมูลค่าทั้งสิ้นประมาณ 5,960 ล้านบาท" (ก.ศ.ว. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2504) โดยเฉพาะในยุคลที่สหรัฐอเมริกา เข้ามามีบทบาททำสงครามต่อต้านการเผด็จการของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียอาคเนย์ คือในระหว่างช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาส่งกองกำลังทหาร เข้ามาในประเทศไทยในปี 2505 ภายใต้อัตลักษณ์ร่วมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐ ดิน รัสก์ และรัฐมนตรีต่างประเทศไทย ถนัด คอมันต์ และในช่วงปี 2506 ที่รัฐบาลไทยได้เปิดโอกาสให้ทหารอเมริกันเข้าตั้งฐานทัพในประเทศไทยเพื่อทำสงครามอินโดจีน (นันทนา กปิลกาญจน์, 2529)

โครงการที่สหรัฐอเมริกา พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2508 (141 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ถึงปี 2513 (257 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เป็นเงินที่ใช้ไปกับการต่อต้านการก่อการร้ายโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการต่อต้านการก่อการร้าย จะเป็นประเด็นหลักของโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศในช่วงนี้ แต่ก็ยังมีโครงการพัฒนาอื่นๆอีกที่ดำเนินการอยู่บ้าง และมีบางโครงการที่ต้องมีการดำเนินงานในระยะยาว เพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าปัญหาการก่อการร้าย หนึ่งในโครงการดังกล่าวนี้คือ โครงการประชากร ประชากรของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ มาเป็นเวลาเกือบ 30 ปี เพิ่มจากประมาณ 8 ล้านคนในปีแรกที่มีการสำรวจประชากรปี 2454 เป็น 18 ล้านคนในปี 2485 ซึ่งเป็นช่วงที่จอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ประกาศว่า ไทยจะต้องมีประชากรถึง 100 ล้านคน เพื่อเป็นกำลังให้แก่ประเทศ รัฐบาลไทยจึงมีนโยบายสนับสนุนการเกิด โดยการส่งเสริมให้มีครอบครัวขนาดใหญ่ และการแต่งงานขณะที่อายุยังน้อย ตั้งแต่ก่อนปี 2503 เป็นต้นมา (โรเบิร์ต เจ. มัสแคต, 2536)

ในปี 2503 อัครราชทูตเพิ่มประชากรสูงถึงร้อยละ 3.2 คณะศึกษาด้านเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้ให้คำแนะนำเป็นครั้งแรกในปี 2501 ว่า การเพิ่มประชากรที่ค่อนข้างสูงเช่นนี้เป็นอันตรายต่อการพัฒนาประเทศ และจะยังคงเพิ่มขึ้นต่อไปอีก ก่อให้เกิดความกดดันทางเศรษฐกิจ ดังนั้นคณะทำงานจึงเสนอให้มีการส่งเสริมการวางแผนครอบครัว และได้ดำเนินการโครงการนำร่องที่ทำการทดสอบ ศึกษาสภาพของความรู้สึกของสาธารณชน ในเรื่องการวางแผนครอบครัว และผลกระทบทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นได้ สภาประชากร (Population Council) ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองนิวยอร์กมีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการนี้ โดยให้การสนับสนุนด้านการเงิน ในการจัดสัมมนาระดับชาติครั้งแรก เกี่ยวกับนโยบายประชากรในปี 2506 และยังให้การสนับสนุนด้านวิชาการ และการเงินสำหรับการสัมมนาต่อมา รวมทั้งโครงการทดลองเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นว่าไทยยังมีที่ว่างสำหรับการตั้งรกราก และยังไม่ควรเข้าขัดขวางการเพิ่มประชากร แต่จากการศึกษาต่างๆของ สภาวิจัยแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข และ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปว่าผลกระทบของการเพิ่มประชากร ต่อระบบการศึกษา การจ้างงาน สาธารณสุข ที่ดิน และอื่นๆ เป็นที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด (โรเบิร์ต เจ. มัสแคต, 2536)

ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทย กับต่างประเทศในช่วงนี้ สามารถจะสรุปได้ว่ามี ประเด็นร่วมกันอยู่ที่เห็นเป็นเด่นชัด คือ การต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ และการลดอัตราเพิ่ม ประชากร ซึ่งทั้ง 2 ปัจจัยดังกล่าวล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญ ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคมของประเทศ ไปตามแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งมีมหาอำนาจสหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายนำ ดังนั้นสหรัฐจึงมีบทบาท และมีอิทธิพลอย่างมากในการช่วยเหลือรัฐบาลไทยในสมัยนั้น ก่อผลให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านปัจจัยเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ปัจจัยประชากร และบทบาทของ สถาบันต่างๆของประเทศไทย ที่สอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม

3.2.4 ลักษณะ และสภาพประชากรของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประมาณร้อยละ 85 ของประชากรจะอยู่ใน เขตชนบท ร้อยละ 80 มีอาชีพเกษตรกรรม การที่ประชากรเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 % ต่อปี ในช่วงปี 2503 (ดูตารางที่ 3) หมายความว่า ในปีหนึ่งประชากรจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย ประมาณ 1 ล้านคนต่อปี ซึ่งหมายถึงในเดือนหนึ่งจะมีคนเกิดประมาณ 1 แสนคน สตรีไทย โดยทั่วไปจะมีบุตรจนพ้นวัยเจริญพันธุ์โดยเฉลี่ยประมาณ 6 คน เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา 3 คน หรือญี่ปุ่น 2 คน จึงอาจจะกล่าวได้ว่าสตรีไทย เป็นสตรีที่มีภาวะเจริญพันธุ์สูงมากตาม มาตรฐานโลก เช่นเดียวกับสตรีประเทศอื่นๆที่ยังค้ำคอพัฒนา แม้ว่าสตรีไทย ส่วนมากต้องการ มีบุตรเพียง 3 หรือ 4 คน แต่โดยทั่วไปยังขาดความรู้ ความสามารถในการวางแผนครอบครัว ที่ดีพอ การที่สตรีต้องมีบุตรมากเกินความต้องการเช่นนี้ มีผลกระทบต่อสุขภาพของมารดา ยิ่ง อาจมารดามากขึ้นเท่าไร โอกาสที่จะตายในระหว่างตั้งครรภ์ หรือการคลอดก็สูงขึ้นเท่านั้น

ในระดับครัวเรือน การมีบุตรมากย่อมหมายถึงการมีผู้เยาว์ ที่จะต้องเลี้ยงดูมาก ค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการบริโภคก็จะเพิ่มมากขึ้น เป็นผลให้การออมทรัพย์ และการลงทุนเพื่อการเพิ่ม ความสามารถในการผลิตน้อยลง ทำให้รายได้ของครัวเรือนในระยะยาวพลอยลดลงไปด้วย ในประเทศไทย ร้อยละของจำนวนประชากร ตามหมวดอายุ จะพบว่า ประชากรในวัยเด็กที่ต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งอยู่ในวัยที่เป็นภาระในการเลี้ยงดู และมีค่าใช้จ่าย ขณะเดียวกันเป็นวัยที่ไม่สามารถ สร้างผลผลิต และรายได้นั้น มีประมาณร้อยละ 42.5 ในปี 2480 (อนุรี หวังหลี่, 2518) และสูงถึงร้อยละ 46.2 ในปี 2513 ถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาในทวีปยุโรป ซึ่งมี ประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีเพียงร้อยละ 20 นับได้ว่าประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

ตารางที่ 3 จำนวนประชากร อัตราเพิ่มประชากร และความหนาแน่นของประชากร
(จำนวนประชากรต่อเนื้อที่ 1 ตารางกิโลเมตร) ในปีสำมะโน
พ.ศ. 2453-2519

ปีสำมะโน	จำนวนประชากร (ล้านคน)	จำนวนประชากรต่อเนื้อที่ 1 ตารางกิโลเมตร	อัตราเพิ่มประชากร % ต่อปี
2453	8.14	15.9	-
2490	17.44	33.9	1.84
2503	26.25	51.1	3.11
2513	35.55	69.0	2.93
2514	36.82	72.0	3.51
2515	38.35	75.0	4.10
2517	41.33	81.0	3.41
2518	42.39	83.0	2.53
2519	43.21	84.0	1.92

ที่มาแหล่งข้อมูล: ปี 2453 จากสมุดสถิติประชากรรัษฎาประเทศไทยปี 2480-81 บรรพ 20
กองประมวลผลสถิติประชากร กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ปี 2490 จากรายงานการสำรวจสำมะโนครัวทั่วราชอาณาจักรไทยปี 2490
ประชากรเล่มที่ 2 กองทะเบียนกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย

ปี 2503 จากรายงานสำมะโนประชากรแห่งประเทศไทยปี 2503 ฉบับที่
ราชอาณาจักร สำนักงานสถิติกลาง สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

ปี 2515-19 จากกองอนามัยครอบครัว กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

มีการค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้เยาว์ค่อนข้างสูง กล่าวคือประชากรในวัยเด็กที่ต่ำกว่า 15 ปีมี
อัตราส่วนพึ่งพิงสูงในปี 2513 (บุญเลิศ เลี้ยวประไพ, 1-2 กรกฎาคม 2534-มกราคม 2535)

เมื่อมีการค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้เยาว์ของครัวเรือนสูง เป็นผลให้การออมทรัพย์ลด
น้อยลงไปเพราะการมีบุตรมากดังกล่าว ทำให้ครัวเรือนไม่สามารถที่จะให้การศึกษากับบุตร

ของคน เพื่อให้บุตรมีความสามารถดีขึ้น มีรายได้อีกมากขึ้น ออมทรัพย์ได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ หาก
ทุกครัวเรือนยังมีภาวะเจริญพันธุ์สูงดังกล่าว ทั้งครัวเรือน และบุตรหลาน ก็ไม่อาจจะหนีพ้น
สภาวะที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ งานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ (2533) ได้แสดงให้เห็นว่า ครัวเรือนที่มีการวางแผนจำกัดขนาดครอบครัว
ให้เล็กลง มีรายได้อต่อหัวนับเริ่มจากปี 2513 ประมาณ 4,364 บาท จะเพิ่มเป็น 10,360 บาท
ในปี 2532 ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่มีการวางแผนจำกัดขนาดครอบครัว มีรายได้อต่อหัวนับเริ่มจากปี
2513 ประมาณ 4,364 บาทเช่นเดียวกัน แต่จะเพิ่มรายได้เป็นเพียง 8,856 บาท ในปี 2532

นอกจากนั้น เด็กที่เกิดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครอบครัวที่ยากจน ต้องเผชิญปัญหา
พ่อแม่ไม่มีรายได้อจะเลี้ยงดูให้มี สุขภาพอนามัยดี ให้การศึกษาสูง และเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศ
เมื่อเด็กเหล่านี้ขาดการศึกษา พ่อเคียดโคตรก็ไม่สามารถจะหางานที่ดี มีความมั่นคง และมีรายได้อ
สูงได้ กลายเป็นคนว่างงาน หรือมีรายได้อไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหา
สังคม และการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตที่มีความยากจน บุคคลเหล่านี้ อาจถูกชักจูง
ให้เกลียดชังรัฐบาลได้โดยง่าย

การที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ยังมีผลทำให้ความหนาแน่นของประชากร ต่อ
เนื้อที่ตารางกิโลเมตรสูงขึ้นเป็นลำดับ (ดังปรากฏในตารางที่ 3) คือ กรมแผนที่ทหารประมาณ
เนื้อที่ประเทศไทยไว้มีจำนวน 514,000 ตารางกิโลเมตร และในระหว่างปี 2453 ถึงปีปัจจุบัน
มิได้มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ จะเห็นได้ว่า ในปี 2453 ความหนาแน่นโดยเฉลี่ย
ของประเทศไทยเป็น 15.9 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และเพิ่มเป็น 69.0 คนต่อ 1 ตาราง
กิโลเมตรในปี 2513 ซึ่งความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้นกว่า 4 เท่าตัว มีข้อน่าสังเกตว่า
ในช่วงปี 2490 ถึง 2503 นั้น ประชากรเพิ่มขึ้นมาก จึงทำให้ความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้น
อย่างมากเช่นกัน จาก 33.9 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรในปี 2490 มาเป็น 51.1 คน
ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ในปี 2503 เป็นผลให้ความหนาแน่นของประชากรเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด

ขณะเดียวกัน การที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่วนใหญ่เพิ่มในเขตชนบท ซึ่ง
ประชากรส่วนมากประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงทำให้จำนวนครัวเรือนเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 3.72
ล้านครัวเรือนในปี 2513 มาเป็น 4.47 ล้านครัวเรือนในปี 2523 และได้ส่งผลกระทบ ทำให้
จำนวนเนื้อที่เพาะปลูกต่อครัวเรือนเกษตร 1 ครัวเรือนลดน้อยลงตามลำดับทุกปี จากงานศึกษา
ของสภาวิจัยแห่งชาติ ประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 321 ล้านไร่ และมีเพียง 25 % ของที่ดิน
เหล่านี้ สามารถใช้ในการเพาะปลูกได้ ดังนั้นเมื่อคำนวณได้ว่าในปี 2507 ชาวนา 1 คน มีที่
ดินประมาณ 11 ไร่ จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น มีผลให้ปี 2513 ชาวนา 1 คนมีที่ดินเพียง 7.6 ไร่
และหากประชาชนยังเพิ่มขึ้นในอัตราเท่าที่เป็นอยู่ ในปี 2527 ชาวนา 1 คนจะมีที่ดินเพาะปลูก

เหลือเพียง 5.317 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ชื่อนามที่ทำงานขนาดเล็กลง มีผลทำให้ผลผลิตจากการทำน่าน้อยลง ขณะเดียวกัน คริวเรือนเกษตรกรโดยทั่วไปไม่สามารถใช้แรงงานที่เพิ่มขึ้น เกษตรกรบางส่วนจำเป็นต้องอพยพย้ายถิ่นออกไปทำงานนอกเขตชนบท เช่น ย้ายเข้ากรุงเทพมหานคร และเมืองอื่นๆ ก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ

นอกจากปัญหาระดับปัจเจกบุคคล และครัวเรือนแล้ว การเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วยังก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องถึงระดับรัฐ และระดับชาติ ดังเช่น ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของชาวชนบท เพื่อหวังว่าจะสามารถแสวงหาโอกาส และรายได้ที่ดีกว่าในชนบท โดยมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบท เข้าไปทำงานทำในกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ จากงานศึกษาของวารวิทย์ เจริญเลิศ ได้พบว่า "ในประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานชนบทไปทำงานทำในเมือง เมื่อช่วงทศวรรษ 2503 เป็นต้นมา การอพยพของแรงงานสู่เขตกรุงเทพมหานคร มีขนาดค่อนข้างใหญ่ และดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในช่วงปี 2508-2518 มีผู้ย้ายถิ่นเข้า 130,000 คน และในช่วงปี 2518-2523 พบว่ากรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่ได้รับผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากที่สุด คือ มีจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้าสูงถึง 340,752 คน ซึ่งมากเป็นสองเท่าของทศวรรษก่อน ปรากฏการณ์ข้างต้นนี้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรุงเทพมหานคร มีอัตราการเจริญเติบโตของเมืองสูงมาก คือ ประมาณร้อยละ 6 ต่อปี" (วารวิทย์ เจริญเลิศ, กรกฎาคม 2534-มกราคม 2535)

ขณะที่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตของเศรษฐกิจไทย ไปสู่อุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และชัดเจนมาก ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของผลผลิต ของภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 2504 มีเพียงร้อยละ 11.43 ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 24.3 ในปี 2532 อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออก หลังจากเศรษฐกิจไทยได้ผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก ผ่านการส่งออก การลงทุนต่างประเทศ และการท่องเที่ยว ทำให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างเห็นได้ชัด และมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ หากมีการเปรียบเทียบในด้านอัตราการเติบโต ระหว่างภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม จะพบว่า ในภาคเกษตรกรรม เมื่อปี 2503 มีอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ย 5.5 % ต่อปี และลดลงตามลำดับ จนถึงปี 2530 อัตราการเติบโตคงที่ และในปี 2532 จึงมีอัตราเติบโตเป็น 4.1 % ต่อปี สำหรับในภาคอุตสาหกรรม นับตั้งแต่ปี 2503 ถึง 2530 อัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณ 10 % ต่อปีมาโดยตลอด จนถึงปี 2532 สูงถึง 17 % ต่อปี แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากประชากรของประเทศได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 2 % ต่อปี จะประมาณการได้ว่าเมื่อสิ้นปี 2533 จะมีประชากรทั้งสิ้น 57.13 ล้านคน และในจำนวนดังกล่าว เป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานประมาณร้อยละ 55.60 หรือ 31.76 ล้านคน ในแต่ละปี จะมีกำลังแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น

โดยเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี (8-9 แสนคนต่อปี) จากการเพิ่มขึ้นของประชากร และกำลังแรงงานดังกล่าว ประกอบกับอุปสงค์ของแรงงาน และความสามารถของภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในการดูดซับแรงงานที่เพิ่มขึ้นได้ไม่เพียงพอ ปัญหาการว่างงานจึงยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทย กล่าวคือ อัตราการว่างงานอยู่ในระดับ 4-6 % ต่อปี อีกทั้งจะก่อกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบท ไปทำงานทำในเมืองเพิ่มขึ้น หรือแม้กระทั่งเดินทางออกไปทำงานในต่างประเทศ ก็มีจำนวนไม่น้อย (วรวิทย์ เจริญเลิศ, กรกฎาคม 2534-มกราคม 2535)

การขยายตัวเมือง (Urbanization) ในประเทศไทยมีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่ง คือ ประชากรมักจะเข้ามารวมกันอยู่หนาแน่น ในกรุงเทพมหานครเสียส่วนมาก จากสถิติทะเบียนราษฎร ปี 2493 ถึง ปี 2503 อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในกรุงเทพมหานครสูงถึง 6.9 % ต่อปี ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ถ้าหากรัฐบาลไม่ดำเนินมาตรการอย่างใด เพื่อควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากร และการขยายตัวเมืองของกรุงเทพมหานคร จะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมด้านต่างๆ ที่จะติดตามมา อาทิเช่น การขาดแคลนสาธารณูปโภค ที่อยู่อาศัย แหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาการจราจรที่หนาแน่น ปัญหาอาชญากรรม และปัญหามลพิษ

ทางด้านการศึกษา ประชากรของไทยที่อยู่ในวัยการศึกษาภาคบังคับ ที่มีโอกาสเรียนจนครบการศึกษาภาคบังคับนั้น ยังมีจำกัดอยู่เฉพาะบางเขตที่รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อสิ่งก่อสร้าง และอัตราครูประจำได้ ถึงแม้ว่าอัตราเพิ่มประชากรไม่สูง ปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาก็เป็นปัญหาที่หนักอยู่แล้ว การที่อัตราเพิ่มประชากรสูง จะทำให้ปัญหาดังกล่าวรุนแรงยิ่งขึ้น งานศึกษาของ เมืองชัย ทาเจริญศักดิ์ (2518) แสดงให้เห็นว่า "ในปี 2515 ประชากรไทยส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา และลดน้อยลงอย่างมากในระดับที่สูงขึ้น นอกจากรับจำนวนนักเรียนที่เรียนในระบบโรงเรียนตามปกติแล้ว มีเพียงประมาณร้อยละ 20 ของพลเมืองทั้งหมด ส่วนอีกร้อยละ 80 นั้นอยู่นอกระบบโรงเรียน" ขณะเดียวกัน ระดับความรู้ของกำลังแรงงานในปี 2530 มีคนงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา และไม่มีการศึกษา มีมากถึงร้อยละ 85.1 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมหรือ ประเทศ NICS บางประเทศ เช่น กำลังแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา และต่ำกว่า ในปี 2523 ของเกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ เท่ากับร้อยละ 49.1, 44.0, 71.3, 58.4, และ 56.3 ตามลำดับ (วรวิทย์ เจริญเลิศ, กรกฎาคม 2534-มกราคม 2535)

ดังนั้น หากอัตราเพิ่มประชากรยังคงอยู่ในระดับสูง ความไม่สมดุลระหว่างสภาพ และปริมาณประชากร กับโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมใหม่ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความ

ซากจน การขาดเงินออมในการลงทุน ความหนาแน่นของประชากร การว่างงาน ความด้อย การศึกษาของประชากร และภาวะในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของรัฐบาล คงจะทวี ความรุนแรงมากขึ้นในสังคมไทย ซึ่งอันจะเป็นปัจจัยที่ก่อปัญหา และอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ

3.2.5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด ในการกำหนดนโยบาย

ประชากร

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาประเทศตามแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลก โครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สภาพ และปัญหาความไม่สมดุลระหว่างปริมาณประชากร กับโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมใหม่ เป็นปัจจัยที่ทำให้เริ่มเป็นที่ยอมรับว่าการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว เป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เนื่องจากการเพิ่มประชากรส่วนใหญ่เพิ่มในเขตชนบท อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร และการพัฒนาทางด้านสังคม โดยเฉพาะเรื่องสาธารณสุข และการแพทย์ ที่ได้รับการพัฒนาควบคู่ไปด้วย ก่อให้เกิดการลดลงของอัตราการตายโดยทั่วไป และอัตราการของทารก และเด็ก ในขณะที่อัตราเกิดยังอยู่ในระดับสูง

ประกอบกับประชากรส่วนมากในเขตชนบทประกอบอาชีพเกษตรกรรม ขณะเดียวกัน เกษตรกรไทยมีเทคโนโลยีในการผลิตที่ค่อนข้างต่ำ ผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้นในระหว่างนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งในปัจจุบันอัตราการขยายพื้นที่ด้วยวิธีดังกล่าว เพื่อเพิ่มผลผลิตทำได้ในขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากข้อจำกัดของการที่มีพื้นที่เพาะปลูกที่มีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร ก่อให้เกิดความหนาแน่นของประชากร ต่อพื้นที่ที่ทำกินในชนบท แรงกดดันของประชากรที่เพิ่มขึ้น เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แรงงานส่วนเกินที่เพิ่มขึ้นในชนบท จำต้องตอบโต้กับแรงกดดันของประชากร และความต้องการที่จะยกมาตรฐานการครองชีพ ด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานออกไปหางานทำ เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่ภาคอุตสาหกรรม และบริการ และปัญหาการย้ายถิ่นเข้าสู่เขตเมือง "จากการศึกษาวิจัยทางด้านประชากร มีตัวเลขข้อมูลยืนยันแน่นอนว่า ประชากรในเขตชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีอัตราการเกิดสูงกว่าประชากรในเขตเมือง ทั้งๆที่มีความสามารถในการเลี้ยงดูบุตร ให้มีการศึกษาได้ต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในเขตเมือง การมีบุตรมากดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งของความซากจน เพราะทำให้ครอบครัวสามารถออมทรัพย์ได้น้อย ความสามารถในการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตก็มีน้อย ต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อใช้จ่ายในครอบครัว และเพื่อการประกอบอาชีพ

ประกอบกับความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ ทำให้เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการสูญเสียที่ดิน จากการจำนองการชำระหนี้ และการขาย" (สชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2525)

หากศึกษาประเด็นปัญหาประชากร ในมิติทางการเมือง สามารถกล่าวได้ว่า การที่อัตราเพิ่มประชากรที่สูงมากในขณะนั้น เป็นมูลเหตุสำคัญหนึ่งที่สร้างภาพปัญหาความยากจนในชนบท อันนำไปสู่ปัญหาทางสังคม และในระดับประเทศ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และสภาพปัญหาความยากจน และปัญหาสังคมของประชาชนที่ตกไว้ในชนบท ก็เป็นมูลเหตุสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนในชนบทเข้าร่วมในขบวนการคอมมิวนิสต์ ดังนั้น การที่สามารถลดอัตราเพิ่มประชากรที่สูงในขณะนั้น จึงเป็นความจำเป็นแนวทางหนึ่ง ที่จะแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์อันเป็นปัญหาทางการเมือง ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างมากในสมัยนั้น

ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โครงสร้างสถาบันมีการเปลี่ยนแปลง ในด้านโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ จากอิทธิพลแนวคิดการพัฒนาประเทศ ที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลก แต่อย่างไรก็ดี เป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เน้นการสร้างเสริม "ความมั่นคงแห่งชาติ" ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลการครอบงำของสถาบันทหารในยุคสมัยนั้น ย่อมก่อผล และมีแนวทางในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่มีความแตกต่างกันอยู่กับเป้าหมายที่เน้น "การพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของมวลชนส่วนใหญ่ของประเทศ" อย่างจริงจัง ข้อนำสังเกตุคือ จอมพลสฤษดิ์ ยังได้รับอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับอุดมการณ์ชาตินิยม จากหลวงวิจิตรวาทการ นักชาตินิยมคนสำคัญที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อกลุ่มผู้นำทางสถาบันทหาร ที่มีอำนาจในการปกครองประเทศมาตั้งแต่สมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม และยังคงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และสังคมในสมัยนั้น

หลังจากที่ได้เริ่มใช้ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อปี 2504 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้าง จากที่เคยเน้นหนักในภาคเกษตรกรรม มาเป็นเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการมากขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเกื้อหนุน ของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และสังคมหลายประการ เช่น การลงทุนในการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ มีการส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ และการสนับสนุนการลงทุนโดยภาคเอกชนทั้งจากภายใน และต่างประเทศอย่างจริงจัง ผลปรากฏว่าภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการได้ทวีความสำคัญมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทย ในขณะที่ความสำคัญทางภาคเกษตรกรรมได้ลดลง อีกทั้งกิจกรรมทางการผลิตของภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการต่างกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และเขตเมืองต่างๆ ของประเทศ

นักวิชาการหลายท่านได้สรุปความเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ผ่านมา มีลักษณะไม่สมดุลย์ และแบบไม่เท่าเทียม ที่เลือกอำนวยประโยชน์ให้กับเมืองมากกว่าชนบท เกิด

การดูดซับส่วนเกินจากภาคเกษตร เพื่อเป็นฐานสนับสนุนการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรม แรง
 บีบคั้นจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ และแนวทางการพัฒนา จากรัฐบาลในหลายสมัยที่ผ่านมา ทำ
 ให้เกิดการล่มสลายในภาคเกษตรในชนบท เกษตรกรในภาคชนบทอยู่ในภาวะตกต่ำต้องสูญเสีย
 ที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยในการผลิต และการขาดเงินทุน ในที่สุดมีสภาพล้มละลายกลายเป็น
 แรงงานรับจ้าง เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรในชนบท สู่ภาคอุตสาหกรรม และภาค
 บริการในเมือง เกิดการอพยพย้ายจากชนบทเข้าสู่เมือง ก่อให้เกิดอัตราเพิ่มประชากรใน
 กรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่อย่างรวดเร็ว

หลังจากที่ธนาคารโลกได้เสนอแนะนโยบายการวางแผนครอบครัว ปรากฏการณ์ความ
 ขัดแย้งทางแนวความคิด เกี่ยวกับนโยบายประชากรในประเทศไทย ได้เริ่มขึ้นจากการที่คณะ
 รัฐมนตรี ได้มีคำสั่งลงวันที่ 19 กันยายน 2503 ให้คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
 และคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ ทำการศึกษาข้อเสนอแนะของคณะสำรวจเศรษฐกิจของ
 ธนาคารโลก เรื่องปัญหาประชากรของประเทศไทย "ผลปรากฏว่า สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
 แห่งชาติ และคณะกรรมการสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ของสภาวิจัยแห่งชาติ อัน
 มีศาสตราจารย์ทิว ฝรั่ง เป็นประธาน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ขัดแย้งกัน" (มนัสวี
 อุณหนันท์, 2511)

1. แนวความคิดสนับสนุนการวางแผนครอบครัว หลังจากทีคณะผู้เชี่ยวชาญของ
 ธนาคารโลก ได้เข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทย และได้เสนอรายงานเรื่องการ
 บูรณะ และพัฒนาประเทศต่อรัฐบาลเมื่อปี 2501 ในรายงานฉบับนี้ ได้มีการเสนอแนะต่อ
 รัฐบาลให้มีการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นการริเริ่มแนวความคิด เกี่ยวกับ
 นโยบายประชากรแนวใหม่ในไทย เป็นแนวความคิดที่ส่งเสริมให้ประชาชน รู้จักวิธีจำกัดขนาด
 ครอบครัว เพื่อลดอัตราเพิ่มประชากรของประเทศ แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากร
 ใหม่ นี้ ได้รับการสนองตอบรับจากสถาบันทางเศรษฐกิจภายในประเทศ คือ กระทรวงสาธารณสุข
 และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งในระยะเวลาต่อมา ทั้ง 2 สถาบันได้สืบทอดแนวความ
 คิดดังกล่าว เป็นสถาบันหลักที่มีบทบาทอย่างมากในการเคลื่อนไหว ทรัพยากร ให้มีการยอมรับ
 การวางแผนครอบครัว และกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ

แนวความคิดใหม่นี้ ได้เน้นให้ความสนใจความสัมพันธ์ระหว่างประชากร กับปัจจัยทาง
 เศรษฐกิจ และสังคม โดยสามารถศึกษาพบได้จากเนื้อหาของข้อสรุปในรายงานต่างๆดังต่อไปนี้
 คือ "การเพิ่มจำนวนของประชากรไทยในอัตราที่สูง ก่อให้เกิดปัญหาน่าวิตกกังวลประการ เช่น
 การขาดโรงเรียน การขาดแคลนบริการสาธารณสุข ตลอดจนที่อยู่อาศัย" และ "การเพิ่มอย่าง
 รวดเร็วของประชากรไทย อาจทำให้เกิดปัญหาแรงงานในค้ำเศรษฐกิจ พลเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่าง

รวดเร็วขึ้น ส่วนใหญ่อยู่ในวัยบริโศก มากกว่า ผู้ผลิต จะทำให้การผลิต และการบริโภคไม่สมดุลกัน นอกจากนี้ยังขาดการออม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศ ในที่สุดมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ก็จะไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร การว่างงานจะมีมากขึ้น" (สมบุญ ผ่องอักษร, 2511)

รากฐานแนวความคิดนี้ สืบทอดมาจากหลักการ ของแนวคิดกลุ่มนักประชากรนีโอมาลธัส ที่ว่า "ภาวะประชากรล้นเกิน เป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดของความด้อยพัฒนา และปัญหาสังคม ได้แก่ ความยากจน ความด้อยการศึกษา อาชญากรรม และโรคภัยไข้เจ็บ" และ "การควบคุมอัตราเพิ่มของประชากร จะมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้เพราะเป็นการเพิ่มรายได้ที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งจะทำให้มีการปรับมาตรฐานการครองชีพในครอบครัวให้ดีขึ้น" ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดนี้ยกตัวอย่าง เช่น นายแพทย์มนัสวี อุดหนันท์ นายแพทย์สมบุญ ผ่องอักษร นายแพทย์สัจด์ เปล่งวานิช ดร.วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ และข้าราชการระดับสูงในกระทรวงสาธารณสุขในสมัยนั้น

และอีกทั้งได้สืบทอดหลักการของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ที่ว่า ผลผลิตมีความสัมพันธ์กับแรงงาน ทู่น และปัจจัยการผลิตอื่นๆ หลักการนี้ช่วยให้สามารถนำเอาปัจจัยประชากร มาพิจารณาได้มากขึ้น โดยอาศัยความสัมพันธ์ของประชากรต่อสัดส่วนของปัจจัยการผลิต และเทคนิคการผลิตที่ใช้ ตลอดจนผลต่อรายได้เฉลี่ย "โดยได้สร้างแบบจำลองเศรษฐกิจ-ประชากร ซึ่งเน้นผลกระทบของการเพิ่มประชากรต่อผลผลิต และฐานะทางเศรษฐกิจ ผลเสียต่อสังคมของอัตราเกิดสูง จะสะท้อนออกมาในลักษณะของทรัพยากรที่จะต้องใช้เพื่อเลี้ยงดูประชากรที่เพิ่มขึ้น และการสูญเสียผลผลิตอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรเหล่านี้ในการดังกล่าว แทนที่จะนำไปใช้ในการลงทุน หรือเพิ่มผลผลิตโดยตรง กล่าวคือ ผลได้ หรือผลดีของการลดภาวะเจริญพันธ์คือ การลดต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายของสังคม แบบจำลองดังกล่าวยึดหลักที่ว่า การป้องกันการเกิดจะช่วยทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความสามารถในการออม เพื่อสะสมทุนเพิ่มขึ้น สรุปได้ว่าการลดจำนวนคนงาน จะทำให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อแรงงาน หรือรายได้ต่อหัวสูงขึ้น ขณะเดียวกัน การลดอัตราการเกิด จะทำให้โครงสร้างอายุของประชากรเปลี่ยนแปลง โดยมีสัดส่วนประชากรในวัยทำงานเพิ่มสูงขึ้น หรือสัดส่วนวัยเด็กลดลง ดังนั้น ทำให้ค่าใช้จ่ายทางสังคมเป็นสมการที่สัมพันธ์โดยตรงกับสัดส่วนประชากรวัยเด็ก การลดอัตราการเกิด หมายถึงสัดส่วนของค่าใช้จ่ายทางสังคมย่อมลดลงด้วย ซึ่งจะมีผลให้สัดส่วนของเงินทุน เพื่อใช้ในการลงทุนทางอุตสาหกรรม หรือการพัฒนาด้านอื่นๆเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันอัตราการเกิดที่ลดลง จะช่วยให้การลงทุนด้านสังคมเฉลี่ยต่อหัวสามารถมีคุณภาพสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพประชากรต่อไป" (สรวุฑไพฑูรย์พงษ์, 2525) ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดนี้ยกตัวอย่างเช่น ดร.เทียนฉาย กิระนันท์ ดร.อำนาจ

วิวัฒนาการ และนักวิชาการในสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในสมัยนั้น

ในกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัว ข้าราชการ และนักวิชาการ ดังกล่าวข้างต้น มีบทบาทอย่างมากในการเคลื่อนไหว ธรรมรงค์ สนับสนุนนโยบายการวางแผนครอบครัว ในฐานะที่เป็นตัวแทนของสถาบัน ที่สังกัดอยู่ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของกระทรวง สาธารณสุข และสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ต่อการวางแผนครอบครัวอย่างต่อเนื่อง

ฝ่ายสนับสนุนการวางแผนครอบครัว สามารถกล่าวได้ว่า เป็นสถาบันที่เป็นหน่วยงาน ของรัฐบาล ที่มีบทบาทในเชิงนโยบาย และการปฏิบัติ เช่น กระทรวงสาธารณสุข และสภาพพัฒนา การเศรษฐกิจแห่งชาติ ฝ่ายนี้จึงมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผน ครอบครัวแห่งชาติ โดยที่กระทรวงสาธารณสุข เป็นสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นในสมัยจอมพล. พิบูลสงคราม เพื่อให้มีบทบาทส่งเสริมนโยบายประชากร ทางด้านสาธารณสุขของรัฐบาลตั้งแต่ สมัยนั้น และสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อให้มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับได้รับการมอบหมายจาก รัฐบาล ให้ทำการศึกษาข้อเสนอแนะจากธนาคารโลก ในเรื่องการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย บทบาทหน้าที่ดังกล่าวนี้ เป็นเงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้ทั้ง 2 สถาบัน สามารถมีบทบาท ระดับหนึ่ง ในการเคลื่อนไหว ธรรมรงค์ เพื่อเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับนโยบายประชากร ให้มีการ ยอมรับการวางแผนครอบครัว โดยได้รับการหนุนช่วยจากสถาบัน และองค์การระหว่างประเทศ เช่น สภาประชากรแห่งนิวยอร์ก สหพันธ์สมาคมวางแผนครอบครัวระหว่างประเทศ และ องค์การร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลสวีเดน และสหรัฐ ร่วมมือกับสถาบันภายในประเทศ อื่นๆ เช่น สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สภาวิจัยแห่งชาติ คณะกรรมการ วิจัยสาขาเศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

2. แนวความคิดที่คัดค้านการวางแผนครอบครัว เป็นรากฐานแนวคิดของผู้นำทาง สถาบันทหารบางส่วน ค่อนโยบายประชากรของประเทศในขณะนั้น ที่ยังมีแนวโน้มส่งเสริมการ เพิ่มประชากร เพื่อสร้างประเทศให้เป็นประเทศมหาอำนาจในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นการสืบทอด แนวความคิด กำลังคนเป็นที่มาแห่งอำนาจ เป็นกรอบความคิดที่เน้นความมั่นคง โดยให้ความสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่างประชากร กับปัจจัยทางการเมือง การทหาร เพื่อตอบสนองต่อจำนวน พลเมืองของประเทศ และกำลังทหาร

ดังนั้นพอจะกล่าวได้ว่าสถาบันทหาร ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่มีบทบาท และมีอำนาจในฐานะ ที่เป็นคณะรัฐบาล เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจชี้ขาดในกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผน ครอบครัว ในช่วงต้นนั้นยังไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว เนื่องจากมีความคิดเห็นคล้อยตาม คณะกรรมการวิจัยสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ของสภาวิจัยแห่งชาติ จึงไม่ได้มี

บทบาทสนับสนุนการวางแผนครอบครัวเท่าที่ควร ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2509 ความว่า "รัฐบาลไม่มีนโยบายส่งเสริมการคุมกำเนิด เพราะยังมีที่ทำกินอีกมาก และประเทศต้องการกำลังคน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม อีกทั้งเกรงว่าชนชาติอื่นไม่นิยมวิธีการนี้ จะทำให้เกิดปัญหาชนชาติส่วนน้อย" (สังค เบล่งวานิช, 2514)

อีกทั้งการแสดงความคิดเห็นสู่สาธารณะ ของกลุ่มผู้นำทางสถาบันทหาร ที่มีอำนาจทางการเมือง การปกครองของประเทศในสมัยนั้น ดังเช่น พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แสดงความไม่เห็นพ้องด้วยในแผนการส่งเสริมการคุมกำเนิด ด้วยเหตุผลสามประการ คือ (พิมพ์ไทย 9 พฤษภาคม 2506)

1. ไทยควรมีพลเมือง 50-60 ล้านคน เพราะอุดมสมบูรณ์พอจะเลี้ยงคนจำนวนนี้ได้
2. การคุมกำเนิด เป็นวิธีฝืนธรรมชาติ มนุษย์ปัจจุบันไม่ควรมีใจแคบ ไปกีดกันมนุษย์ที่จะเกิดมาในอนาคต
3. แผนการคุมกำเนิดในทางปฏิบัติ นิยมกระทำกันแต่ในหมู่ชนชั้นปัญญาชน บุคคลจำพวกแรงงานจะไม่สนใจคุมกำเนิด เท่ากับเป็นการจำกัดพลเมืองประเภทปัญญาชนให้มีแต่น้อยจนไม่ได้สัดส่วนกับพลเมืองประเภทแรงงาน จะกลายเป็นผลร้ายต่อประเทศ

แม้แต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ก็ได้กล่าวเปิดในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ประชากรของประเทศไทยครั้งที่ 1 ปี 2506 ไว้ว่า "ปัญหาประชากรได้กลายเป็นปัญหาโลก สหประชาชาติได้ให้ความสนใจศึกษาเป็นพิเศษ เนื่องจากพลเมืองโลกได้เพิ่มอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะเอเชีย และประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย แต่สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีปัญหาร้ายแรงเกี่ยวกับประชากร แต่เพื่อเป็นการไม่ประมาท จึงต้องเอาใจใส่สนใจไว้ และได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ถ้าประเทศมีประชากรน้อยกว่า 40 ล้านคน จะไม่สามารถเป็นประเทศมหาอำนาจได้ โดยได้ยกตัวอย่างไว้ว่า จะต้องมียุโรปมากกว่า 40 ล้านคนดังเช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และญี่ปุ่น จึงสามารถเป็นประเทศมหาอำนาจได้" (ข่าวพาณิชย์ 30 มีนาคม 2506)

นักการเมืองที่ใกล้ชิดกับผู้นำทางสถาบันทหาร นายทวี แรงขำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ให้ทัศนะไว้ว่า "การวางแผนครอบครัวในประเทศไทยนั้นยังไม่จำเป็น เราไปเชื่อฝรั่งมากเกินไป และที่ว่าในปี 2543 นั้นจะมีพลเมืองถึง 103 ล้านคน คงเป็นไปได้แน่นอน การนำการวางแผนครอบครัวมาใช้ก็จะเกิดผลเสีย อย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส ถึงกับต้องห้ามมิให้จำหน่ายเครื่องมือคุมกำเนิด" (ประชาธิปไตย 5 กรกฎาคม 2512) และนายทวีได้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า "อัตราการเกิดของประชากร นั้นถึงแม้จะเพิ่มสูงขึ้น แต่ก็ไม่ใช่จะสูงเช่นนี้ตลอดไป เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น อัตราการเกิดของประชากรก็จะลดลงเองตามธรรมชาติ ถ้าเราไปคุมกำเนิดขึ้นในขณะนี้เปรียบเสมือนคนกำลังเติบโต ถ้าป้องกันไม่ให้เติบโตก็จะทำให้ทกลาย

เป็นคนแคระพิการไป นอกจากนี้ถ้าไปคุมกำเนิดเข้า ต่อไปในอนาคตก็จะมีคนแก่เต็มบ้านเต็มเมือง เป็นภาระแก่ประเทศชาติในการเลี้ยงดูเสียอีก" (สยามรัฐ 11 กรกฎาคม 2512)

มีข้อน่าสังเกตุว่า ประเด็นปัญหาประชากร น่าจะมีผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งฝ่ายที่น่าจะได้มอบหมายให้ทำการศึกษาก็เกี่ยวกับเรื่องนี้ น่าจะเป็นสาขาเศรษฐศาสตร์ หรือสังคมวิทยา แทนที่จะเป็นสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ในเรื่องนี้ จากการสัมภาษณ์นายแพทย์มนัสวี อุณหันนท์ (อ้างถึงในชัชชนด์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2533ข) ได้ให้เหตุผลว่า "เนื่องจากในชนชั้นกลุ่มผู้นำทหาร เป็นผู้ควบคุมการวิจัยแห่งชาติ และคุณงานของสภาวิจัยแห่งชาติที่จอมพลสฤษดิ์ตั้งขึ้นมา ดังนั้นงานวิจัยจึงได้มอบหมายให้ คณะกรรมการวิจัยสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ดำเนินการ ซึ่งเป็นสาขาที่กลุ่มทหาร และข้าราชการอนุรักษ์นิยมควบคุมโดยตรง แทนที่จะเป็นคณะกรรมการวิจัยสาขาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมี ดร.บัว อึ้งภากรณ์เป็นประธาน หรือคณะกรรมการวิจัยสาขาสังคมวิทยา ที่มีศาสตราจารย์เกษม อุทยานิน เป็นประธาน"

คณะกรรมการวิจัยสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์มีนายทวี แรงขำเป็นประธาน และกรรมการได้แก่ พลโทแสวง เสนาณรงค์ ดร.สมศักดิ์ ชูโต นายเดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ พระยาสุนทรพินิจ และดร.ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์ คณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้เสนอรายงานเพื่อคัดค้านการมีนโยบายวางแผนครอบครัว โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญในการคัดค้านคือ "เราเห็นว่าควรที่จะเพิ่มพลเมืองได้อีก เพราะเป็นส่วนสำคัญของกำลังอำนาจของชาติ ถ้าพิจารณาในแง่ของกำลังทหาร ถ้ามันไม่มีพลเมืองก็ไม่สามารถเกณฑ์ทหารได้ คิดว่าเราควรมีพลเมืองสัก 60 ล้านคน ทักษะการเราก็พอจะรับคนได้ 60 ล้านคน เราคำนวณมาอย่างนี้ ประการที่สองเราเห็นว่าถ้าคุมกำเนิดทันที มันจะทำให้ศีลธรรมเสื่อมได้ ในแง่ความมั่นคงของชาติถือว่าประชาชน 20 ล้านคนนั้นยังมีน้อยกว่าพื้นที่มากนัก แล้วก็กำลังทหารเราก็จะสู้ข้างบ้านไม่ได้ เพราะว่าข้างบ้านเราพวกเวียตนาม พวกเขมร พลเมืองก็เพิ่มขึ้น เรากับเวียตนามพลเมืองก็พอกัน กลัวว่าเวียตนามมี 40-50 ล้านคน เรามี 20 กว่าล้านคนก็จะแย่เอา และถ้าคนไทยเรายุ่งกันมาก เกิดเจ๊กเขาไม่คุมนะ อีกหน่อเจ๊กก็จะครองเมือง" (สัมภาษณ์ ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์, อดีตคณะกรรมการวิจัยสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ, 26 พฤษภาคม 2529. อ้างถึงในชัชชนด์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2533ข)

คณะกรรมการวิจัยสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ของสภาวิจัยแห่งชาติ ได้จัดพิมพ์เป็นเอกสารชั้นฉบับหนึ่งให้ชื่อว่า รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการเพิ่มประชากรของประเทศไทย และเสนอรายงานนี้ต่อนายกรัฐมนตรี สรุปความเห็นโดยย่อว่า "ประเทศไทยยังมีเนื้อที่เพียงพอที่จะรองรับประชากรได้อีกมาก ควรปล่อยให้พลเมืองเพิ่มในอัตราสูงต่อไป เพื่อ

ประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรม และเพื่อเพิ่มอำนาจการซื้อ ซึ่งจะเป็นช่องทางให้การค้า และการอุตสาหกรรมขยายตัวได้ เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นจนถึงจุดอิ่มตัวแล้ว อัตราเพิ่มก็จะลดลงได้เอง โดยรัฐบาลไม่ต้องส่งเสริมให้ประชาชนคุมกำเนิด อันอาจนำมาซึ่งความเสื่อมศีลธรรม' (สมบุญ ผ่องอักษร, 2511)

กล่าวโดยสรุป การปรับเปลี่ยนรากฐานแนวคิดในการพัฒนาประเทศ จากนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ไปสู่แนวคิดที่เน้นความมั่นคงแห่งชาติ ภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยม ที่มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในช่วงสมัยนั้น ขณะเดียวกันการพัฒนาประเทศตามแนวทางใหม่ จำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งความช่วยเหลือจากต่างประเทศดังกล่าว ได้มีส่วนสร้างอิทธิพลแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางด้านต่างๆ ของประเทศ ประกอบกับสภาพ และลักษณะประชากรที่ไม่สมดุล และไม่สอดคล้อง กับโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมใหม่ เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในเขตชนบท สภาพการณ์ต่างๆดังกล่าว เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการกำหนดนโยบายประชากรแนวใหม่ คือ นโยบายการวางแผนครอบครัว ขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์ กับบทบาทของสถาบันต่างๆในกระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัว ที่จะทำการศึกษาในบทต่อไป

3.3 สรุปท้ายบท

1. พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากรของประเทศไทย ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง รากฐานแนวคิดในการพัฒนาประเทศ 2 แนวทาง คือ แนวคิดนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ และแนวคิดที่เน้นความมั่นคงแห่งชาติ ภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยม กับแนวคิดในการกำหนดนโยบายประชากรของประเทศไทย 2 แนวทาง คือ นโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร และนโยบายการวางแผนครอบครัว

ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้แสดงออกในรูปของความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นในช่วงที่สังคมไทย กำลังมีการปรับเปลี่ยนแนวคิด นโยบาย และโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในทุกๆด้าน อันจะเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย ในบทต่อไป

2. พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากรของประเทศไทย มีลักษณะเป็นเชิงวิวัฒนาการ กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง และวิวัฒนาการตลอดเวลา กลุ่มผู้นำในแต่ละยุคสมัยของไทยที่ผ่านมา ได้นำเอาปัจจัยประชากรมาเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ตลอด

จนมีการนำเอาปัจจัยประชากรมากำหนดเป็นนโยบาย หรือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศในขณะนั้น ขณะเดียวกัน ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีอิทธิพลซึ่งกัน และกันระหว่าง พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายประชากร กับโครงสร้างสถาบัน โครงสร้างอำนาจ ทศนคติ และค่านิยม ภาวทัศน์ภาพ และการดำเนิน กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศในแต่ละยุคสมัย มีการสร้าง สถาบันทางสังคมที่เหมาะสม จนสามารถปรับตัวให้รับมือกับปัญหา และสามารถคลี่คลายความ ขัดแย้งที่เกิดขึ้นในที่สุด

3. กระบวนการกำหนดนโยบายประชากรของประเทศ เป็นกระบวนการที่กำหนดจาก เบื้องบน (Top-down policy) เนื่องจากโครงสร้างสถาบัน และโครงสร้างอำนาจ เอื้อ อำนาจให้สถาบันฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจ และหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ ฝ่าย ประชาชน และตัวแทนฝ่ายประชาชนไม่ได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย