

ขนาดประชากรของประเทศที่เหมาะสม

บุญเลิศ เลี้ยวประไพ*

บทนำ

ถ้าหากจะถือเอาความหมายของ “ขนาดประชากรที่เหมาะสม” คือ “ขนาดหรือจำนวน ประชากรที่ทำให้รายได้ หรือความสามารถในการผลิต หรือสวัสดิการทางเศรษฐกิจ หรือระดับการครองชีพต่อหัวสูงที่สุด รวมทั้งดัชนีด้านอื่น ๆ เช่น สุขภาพอนามัย หรือความมั่งคั่งยืนยาว หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือคุณภาพชีวิตของประชากรแต่ละคนดีที่สุดในที่สุด” (United Nations, 1973, pp.55-56 และ Singer (ed.), 1971, p.xi) และความหมายของ “การวิจัย” คือ “กระบวนการเลือกปัญหาและการตั้งสมมติฐาน การกำหนดแบบแผนการวิจัย การเก็บรวบรวมการประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล การแปลความหมายเพื่อทดสอบสมมติฐาน” (Bailey, 1987, pp.10-12) ก็อาจจะกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่าจนกระทั่งถึงวันนี้ (กรกฎาคม 2537) ยังไม่มีงานวิจัยเกี่ยวกับขนาดประชากรที่เหมาะสมกับประเทศไทยเลย หรือแม้แต่ความพยายามที่จะทำการ-วิเคราะห์อย่างมีระบบว่า ขนาดประชากรที่เหมาะสมของประเทศไทยในขณะใดขณะหนึ่งไม่ว่าจะใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นมาตรการจะเป็นเท่าใดก็ยังไม่ปรากฏว่ามี การกล่าวเช่นนี้มิได้หมายความว่าไม่มีความคิดในเรื่องดังกล่าว ในบรรดาผู้มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของประชากรไทยในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับกำหนดนโยบายวางแผน จนกระทั่งถึงระดับดำเนินการตามแผน แต่ความคิดหรือแนวความคิดในเรื่องขนาดประชากรที่เหมาะสมของประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นในรูปของคำถาม ซึ่งผู้ถามมักจะเป็นผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับงานด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ

* สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา นครปฐม 73170

และผู้ถูกถามซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักสังคมศาสตร์ด้านประชากรและสังคม ถ้าหากผู้ถูกถามเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในพลวัตประชากรและความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับการพัฒนา และมีจริยธรรมในวิชาชีพแล้วคำตอบคือ “ไม่ทราบ” หรืออย่างมากที่สุดคือ “ขึ้น อยู่กับการพิจารณาว่าเหมาะสมในด้านใด (การผลิตอาหาร การจัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านการศึกษา ฯลฯ) และระดับแห่งเทคโนโลยี การจัดองค์การทางเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการจัดระเบียบทางการเมืองและเศรษฐกิจของโลก” เป็นต้น

แต่ถ้าหากจะถือเอาแนวความคิดที่แสดงออกมาในรูปของการที่ขนาด หรือจำนวนประชากรของ ประเทศไทยในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งจะมีหรือมีแนวโน้มที่จะมีมากหรือน้อยเกินไปพอดี และนำเสนอโยบายการเพิ่มและการชะลอการเพิ่มประชากรด้วยกลยุทธ์ (หรือมาตรการ) อย่างใดอย่างหนึ่ง แนวความคิดดังกล่าวได้มีมาตั้งแต่กลางพุทธศตวรรษที่ผ่านมา (มนัสวี 2517 น.2) แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวความคิดที่มีความหมายเป็นนัยในเรื่องขนาดประชากรที่เหมาะสมของประเทศไทย จะกล่าวถึงความ เป็นมาของแนวความคิดและทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสม (Optimum Population Theory) ของบรรดานักปราชญ์ชาติต่าง ๆ ที่เคยเสนอไว้ตั้งแต่อดีตอย่างสั้น ๆ

วิวัฒนาการของแนวความคิดและทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสม¹

แนวความคิดเกี่ยวกับขนาดประชากรที่เหมาะสม ปรากฏอยู่ในข้อเขียนของนักปราชญ์ชาวจีน เช่น ขงจื๊อ และบุคคลอื่น ๆ หลายคน โดยเฉพาะในด้านประชากรกับการเกษตรโดยการกำหนดสัดส่วนที่ควรจะเป็นระหว่างที่ดินกับประชากร นักปราชญ์เหล่านี้ถือว่ารัฐบาลมีหน้าที่หลักในการธำรงไว้ซึ่งสัดส่วนดังกล่าว โดยการย้ายประชากรออกจากอาณาบริเวณที่มีคนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ไปยังอาณาบริเวณที่มีคนอาศัยอยู่อย่างเบาบาง (United Nations, 1973, p.33) ส่วนข้อเขียนของนักปราชญ์ชาวกรีกสมัยต้น ๆ เช่น พลาโต และอริสโตเติลก็บรรยายเกี่ยวกับขนาดประชากรที่เหมาะสมกับรัฐนคร (city-state) ของกรีกโดยพิจารณาเงื่อนไขที่ทำให้คนพัฒนา

ศักยภาพของคนได้เต็มที่ นักปราชญ์ชาวกรีกพิจารณาขนาดที่เหมาะสมของประชากรในเชิงการป้องกันความปลอดภัย และการปกครองยิ่งกว่าในเชิงเศรษฐกิจเพราะมีความคิดว่ากลุ่มประชากรควรจะเลี้ยงตนเอง (self-sufficient) ได้ ซึ่งหมายความว่าต้องมีอาณาเขตเพียงพอที่จะทำการผลิตเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มประชากร แต่ขณะเดียวกัน อาณาเขตจะต้องไม่ใหญ่โตเกินไปจนกระทั่งทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย (constitutional government) เป็นไปไม่ได้ ข้อสังเกตเกี่ยวกับเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจงนั้นเป็นของพลาโตในหนังสือชื่อ Laws² พลาโตกล่าวขนาดหรือจำนวนประชากรที่นำไปสู่สภาพที่ดีที่สุด (highest good) คือ มีเสรีชนหรืออภิสิทธิ์ชน (citizens) จำนวน 5,040 คน (และเมื่อรวมชนทุกชั้นซึ่งได้แก่ข้าทาสบริวารจะมีประชากรรวมทั้งสิ้นประมาณ 60,000 คน หรืออัตราส่วนอภิสิทธิ์ชนต่อบริวารเท่ากับประมาณ 1 ต่อ 11) และพลาโตซึ่งตระหนักถึงข้อความจริงว่า แนวโน้มประชากรอาจจะทำให้จำนวนประชากรมีมากหรือน้อยกว่าขนาดที่เหมาะสมได้ จึงได้เสนอมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ส่วนอริสโตเติลกล่าวถึงขนาดประชากรที่เหมาะสมในหนังสือ Politica³ ในลักษณะหลวม ๆ กล่าวคือ จำนวนประชากรและอาณาเขตควรจะเป็นในลักษณะที่ทำให้ผู้อยู่อาศัยประจำ มีการดำรงชีวิตอยู่อย่างร่มเย็นได้ตามอัธยาศัยและอย่างเสรี (United Nations, 1973, p.34).

การเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาที่เกิดขึ้นในยุโรป ในช่วงระหว่างปลายคริสต์ศตวรรษที่ 15 ถึงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 เช่น การก่อกำเนิดของรัฐประเทศ การค้นพบทางวิทยาศาสตร์ การสำรวจ พบดินแดนใหม่ การเติบโตอย่างรวดเร็วของการค้า การค้าย ฯลฯ เสื่อมสลายของระบบศักดินา หรือเจ้าครองนครสมัยกลาง การเริ่มพัฒนาลัทธิทุนนิยม สิ่งเหล่านี้เป็นรากฐานของการปฏิวัติอุตสาหกรรม และอิทธิพลของเหตุการณ์เหล่านี้สะท้อนออกมาในวิวัฒนาการของความคิดทางเศรษฐกิจ และประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ผลงานของนักเศรษฐศาสตร์ สำนักคลาสสิก (classical school) ซึ่งอภิปรายผลของขนาดและการเติบโตของประชากรที่ต่อการทำงานเฉพาะด้าน หรือการแบ่งแรงงานด้านหนึ่งและอีกด้านหนึ่งต่อการลดลงของผลได้ (diminishing returns) ในกรณีของเกษตรกรรม

และผลได้เพิ่ม (increasing returns) ในการเฝ้าของอุตสาหกรรมนั้นได้เป็นรากฐานของวิวัฒนาการของแนวความคิดและทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสม (Keyfitz, 1965, p.16) ส่วนสำคัญขั้นมูลฐานของทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสม จะพบได้ในผลงานของ Sidwick ปี ค.ศ.1883 ซึ่งกล่าวไว้ว่าความสามารถผลิต (productivity) ของแรงงานจะมีแนวโน้มลดลงเมื่อสัดส่วนของแรงงานต่อที่ดินเพิ่มขึ้น หลังจากที่ยังบรรลุถึงความหนาแน่นในระดับหนึ่ง กล่าวคือ จะมีจุดที่ผลตอบแทนต่อหัวสูงสุดขึ้นอยู่กับระดับความรู้ความชำนาญ ทุนที่สะสมไว้ และความก้าวหน้าทางเทคนิค⁴ ขณะที่ Sidwick เป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีขนาดประชากร ที่เหมาะสมเชิงพลวัต (dynamic theory of optimum population) นักเศรษฐศาสตร์อีกผู้หนึ่งคือ Cannan ก็ได้รับการกล่าวถึงในฐานะเป็นผู้ให้ความหมายหรือนิยามแนวความคิด ซึ่งต่อมาได้รับการขนานนามว่า เป็นแนวความคิดขนาดประชากรที่เหมาะสมเชิงสถิต (static concept of optimum population) เขากล่าวว่า “ในขณะใดขณะหนึ่ง (ขนาดประชากรที่เหมาะสม) คือ ขนาดหรือจำนวนประชากรที่สอดคล้องกับผลผลิตของอุตสาหกรรมสูงสุดในที่ดินขนาดหนึ่ง” แต่เขาก็กล่าวต่อไปอีกว่า “ไม่สามารถที่จะแสดงออกมาได้อย่างแน่นอนว่าขนาดประชากรใดหรือเล็กกว่าที่ควรจะเป็นนั้นมีจำนวนเท่าใด”⁵

จากการพิจารณาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับขนาดประชากรที่เหมาะสม จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ใช้เครื่องชี้วัดทางเศรษฐกิจเป็นมาตรการ แต่ไม่ว่าจะใช้เครื่องชี้วัดทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือการเมืองเป็นมาตรการก็ตาม สิ่งหนึ่งที่นักสังคมศาสตร์ทุกสาขาที่พิจารณาในเรื่องนี้เห็นพ้องต้องกันก็คือ เป็นการยากมากที่จะกำหนดลงไปได้ว่าในขณะใดขณะหนึ่ง “ขนาดประชากรที่เหมาะสม” คืออะไร ขนาดประชากรที่เหมาะสม ที่ทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรสูงสุดอาจจะไม่เหมาะสมต่อการทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรแต่ละคนดีที่สุด หรือความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินต่อหัวของประชากรสูงสุด ถึงแม้จะยอมให้มี “ขนาดประชากรที่เหมาะสมหลาย ๆ ขนาด” ขึ้นอยู่กับเครื่องชี้วัดแต่ละตัว ก็เป็นการยากมากที่จะกำหนดขนาดที่เหมาะสมเหล่านั้นได้ เพราะการที่จะกำหนดให้ปัจจัยอื่น ๆ เช่น เทคโนโลยี ทรัพยากร โครงสร้างสังคม การค้า คมนาคม และการสื่อสารระหว่างประเทศ ฯลฯ คงที่ และให้ “ขนาด

ประชากร”ปรับเปลี่ยนไปจนถึง “จุด” หรือแม้แต่ “ช่วง” ที่เหมาะสมนั้นเป็นเงื่อนไขที่ไม่เป็นจริง เพราะปัจจัยอื่น ๆ ก็เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงประชากร ถ้าหากจะกล่าวไปแล้วประชากรและปัจจัยอื่นๆ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างสลับซับซ้อน ตราบใดที่ เรายังไม่สามารถทราบถึง “ขนาด” และ “ทิศทาง” ของความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างประชากร กับปัจจัยต่าง ๆ เราก็ไม่สามารถกำหนดขนาดประชากรที่เหมาะสมได้ แม้ว่าในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1920 และ 1930 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และมีคนว่างงานจำนวนมากทั่วโลกนั้นจะมีวรรณกรรมเกี่ยวกับ “ขนาด ประชากรที่เหมาะสม” ค่อนข้างมาก แต่หลังจากเกิดมหาสงครามโลกครั้งที่สอง เศรษฐกิจของอเมริกาและยุโรปเริ่มเติบโตและดีขึ้น ความสนใจเรื่อง “ขนาดประชากรที่เหมาะสม” ค่อยลดน้อยลงไป นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา มีนักสังคมศาสตร์และนักวิทยาศาสตร์อเมริกันบางท่านมองคว่าทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสม มีประโยชน์ในการชี้ให้เห็นผลที่ตามมาของการเติบโตของประชากรในระดับต่าง ๆ ที่มีต่อคุณภาพชีวิต สวัสดิการทางเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย และมาตรการเกี่ยวกับการเติบโตและการเปลี่ยนแปลงประชากรที่ทำให้ประชาชนในชาติมีการอยู่ดีกินดี (Spengler and Duncan, 1963, p.159; Singer, 1973, p. xiii).

วิวัฒนาการของแนวความคิดขนาดประชากรที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า จนกระทั่งถึงบัดนี้ยังไม่มีการวิจัยหรือแม้แต่งานวิเคราะห์เกี่ยวกับขนาดประชากรที่เหมาะสม แต่ถ้าหากจะถือเอาแนวความคิดที่แสดงออก ในรูปของการที่ขนาดหรือจำนวนประชากรในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่งมีแนวโน้มที่จะมีมากหรือน้อยเกินไปหรือไม่ ซึ่งผู้เสนอแนวความคิดนี้อาจมีแนวความคิดของขนาดประชากรที่เหมาะสมเป็นพื้นฐานอยู่แต่ไม่ได้แสดงออกมาอย่างชัดเจน หรืออาจจะไม่มีแนวความคิดดังกล่าวเลยก็ได้ การวิเคราะห์ภาวะประชากรและผลที่ตามมาของการมีประชากรมากหรือน้อยกว่าที่ควรจะเป็นก็อาจจะถือได้ว่ามีความหมายเป็นนัยต่อแนวความคิดและทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสมได้ แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือ

แนวความคิดดังกล่าวนำไปสู่นโยบายประชากร ความคิดเกี่ยวกับขนาดประชากรไทย มีมากหรือน้อยกว่าที่ควรจะเป็นอาจมีมานานแล้ว แต่ปราศจากหลักฐานที่พอจะสืบค้นได้ ฉะนั้นในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการวิเคราะห์แนวความคิดของการที่ขนาดประชากรโตหรือเล็กกว่าที่ควรจะเป็น และนำไปสู่นโยบายที่จะเพิ่มจำนวนและอัตราเติบโตของประชากร หรือความพยายามที่จะลดอัตราเพิ่มประชากร (แต่ไม่ใช่เป็นการลดขนาดหรือจำนวนประชากร เพราะนอกจากเป็นเรื่องที่ผิดศีลธรรมจรรยาอย่างร้ายแรงแล้วยังเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมาก) หรือในชื่อที่ทราบกันทั่วไปว่า “นโยบายชะลอการเพิ่มประชากร” ตั้งแต่กลางพุทธศตวรรษ 25 เป็นต้นมา

แนวความคิดแรก ที่อาจกล่าวได้ว่ามีผลเป็นนัยต่อขนาดประชากรที่เหมาะสม คือแนวความคิดที่ว่าประเทศไทยมีประชากรน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เพราะระดับการตายของประชากรไทยยังสูง จึงได้มีนโยบายเพิ่มประชากรด้วยการลดระดับการตาย ดังจะเห็นได้จากพระคำรัสของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงกล่าวในพิธีเปิดประชุมแพทย์หัวเมือง เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2449 ความตอนหนึ่งว่า

“....เมืองไทยมีอาณาเขตกว้างขวาง แต่มีคนน้อย ถ้าจะมีคนสัก 5 เท่า หรือ 6 เท่าของเดี๋ยวนี้ก็จะมั่งคั่งพอกันอยู่ไม่ขัดคุด ความเจริญของบ้านเมืองต้องอาศัยพลเมืองในการทุกอย่าง กำลังบ้านเมืองฝ่ายทหาร ถ้าพลเมืองมาก ทหารก็ยิ่งมากขึ้น กำลังฝ่ายโรคทรัพย์ของบ้านเมือง ถ้าคนมากการทำไร่นา ค้าขายและกิจการที่เกิดโรคทรัพย์ก็ย่อมทวีขึ้น กำลังรัฐบาลที่จะจัดการทำนุบำรุงบ้านเมือง ซึ่งต้องอาศัยการเก็บภาษีอากรนั้น เมื่อมีคนมากเงินภาษีอากรก็ย่อมจะเกิดมีมากขึ้นเป็นธรรมดา ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าจำนวนพลเมืองเป็นสิ่งสำคัญแก่บ้านเมืองมาก จะทำอย่างไรให้พลเมืองของเรามีมากขึ้น แม้รัฐบาลจะเนรมิตให้คนมากขึ้นไม่ได้ก็จริงอยู่ แต่ก็ยังมีทางทำได้อย่างหนึ่งคือบำรุงคน ที่เกิดมาให้

รอคอยจนเติบโตให้มาก อย่าให้ตายเสียมากนัก ถ้ารัฐบาลคิดอ่าน
ป้องกันอย่างใดให้คนตายน้อยลงได้ จำนวนไพร่บ้านพลเมืองก็
ย่อมจะมากขึ้นโดยรวดเร็ว” (มนัสวี 2517, หน้า 2)

นโยบายลดระดับการตายเพื่อเพิ่มประชากรนี้ ปรากฏว่าได้ผลค่อนข้างดี กล่าวคือจากผลการสำรวจสำมะโนครัว⁶ ปรากฏว่าประชากรไทยเพิ่มขึ้นจากประมาณ 8.266 ล้านคนใน พ.ศ. 2454 เป็นประมาณ 9.207 ล้านคนใน พ.ศ. 2462 หรือเพิ่มขึ้นใน อัตราเพิ่มคงที่เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 1.36 สำหรับในช่วงระหว่างปีสำมะโนครัว พ.ศ. 2462 และ พ.ศ. 2472 นั้น ปรากฏว่าอัตราเพิ่มคงที่เฉลี่ยต่อปีได้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 2.69 โดยมีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 11.506 ล้านคน จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงห่วงใยว่าอัตราเพิ่มประชากรค่อนข้างสูงนี้ อาจมีผลกระทบต่อการพัฒนา คุณภาพชีวิตของคนในชาติได้ ดังจะเห็นได้จากกระแสพระราชดำรัส ซึ่งทรง พระราชทานในพระราชพิธีฉัตรมงคล พ.ศ. 2472 ว่า

“เนื่องจากปรากฏจากการสำรวจสำมะโนประชากรว่า การเพิ่ม
ประชากรมีแนวโน้มสูงอย่างผิดปกติ จึงขอให้ช่วยกันสังวรใน
เรื่องนี้ ความรุ่งเรืองของประเทศต้องอาศัยความสมบูรณ์ของ
พลเมืองด้วย ไม่ใช่มีแต่เพียงจำนวนพลเมืองมากเท่านั้น และ
ปริมาณทรัพยากรของพลเมืองก็ต้องเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าพลเมือง
จึงจะเรียกว่าบ้านเมืองได้รุ่งเรืองขึ้นโดยแท้จริง เหตุฉะนั้นเศรษฐกิจ
ของราษฎรจึงเป็นปัญหาสำคัญควรสนใจในขณะนี้” (มนัสวี
2517, หน้า 3)

กระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่อัญเชิญมา
ข้างนี้ นอกจากจะเป็นสังขรณ์ของประชากรและการพัฒนาแล้ว ยังมีความหมายเป็น
นัยต่อแนวความคิดขนาดประชากรที่เหมาะสมคือ แนวโน้มของอัตราเพิ่มประชากร

ควรจะต่ำกว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงจะกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีจำนวนประชากรไม่มากกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงแสดงออกให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของประชากร และปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม และมีความหมายเป็นนัยต่อแนวความคิดขนาดประชากรที่เหมาะสมแล้วยังมีบุคคลอื่นๆ เช่น หม่อมเจ้าวรรณกร วรวรรณ อธิบดีกรมสาธารณสุขกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทรงเขียนบทความในหนังสือการประชุมเวชกรรมเมืองร้อนแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 8 เมื่อ พ.ศ. 2473 ว่า

“...จำนวนที่ได้จากการสำรวจสำมะโนประชากรเมื่อ พ.ศ. 2472 และการสำรวจครั้งก่อนแสดงว่า อัตราเพิ่มของประเทศไทยสูงถึง 18.96 ต่อ 1,000 นั้น ...แสดงว่าในอีก 60 หรือ 70 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีประชากรเพิ่มเป็น 48 ล้านคน การที่จะพัฒนาความอยู่ดีกินดีของประชากรให้บริบูรณ์ และเพิ่มขึ้นทัดเทียมกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นถึงขนาดดังกล่าวเป็นเรื่องสุด-วิสัย...” (มนัสวี 2517, หน้า 4)

แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและหม่อมเจ้าวรรณกร วรวรรณ จะได้ทรงแสดงออกซึ่งความห่วงใยในแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงประชากร แต่เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครอง รวมทั้งเหตุการณ์อื่น ๆ จึงยังมิได้มีการกำหนดนโยบายในด้านประชากรออกมา และต่อมาก็ได้เกิดมหาสงครามโลกซึ่งประเทศไทยก็ถูกดึงเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องด้วย แม้ว่าอัตราเพิ่มประชากรในช่วงทศวรรษ 2470-80 และทศวรรษ 2480-90 จะมีแนวโน้มสูงขึ้นไปอีก แต่อุดมการณ์ของผู้นำทางการเมืองในขณะนั้น (จอมพล แปลก พิบูลสงคราม) คงจะมุ่งเน้นในด้านการทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศมหาอำนาจทางทหาร และทางเศรษฐกิจ จึงได้มีนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากรด้วย

การส่งเสริมการสมรส และส่งเสริมให้ประชาชนรีบทำการสมรสในวัยหนุ่มสาว และส่งเสริมให้สตรีที่สมรสแล้วมีบุตรจำนวนมากในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2485-87 (บุญเลิศ 2520, น. 86)

ความหมายเป็นนัยของนโยบายการเพิ่มประชากร ที่มีต่อแนวความคิดขนาดประชากรที่เหมาะสมก็คือ จำนวนประชากรไทยมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นดังจะเห็นได้จากตอนหนึ่งของคำปราศรัยของ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานพิธีสถาปนากรมสาธารณสุขขึ้นเป็นกระทรวงสาธารณสุขเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2485 ว่า

“... การที่รัฐบาลรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์มาอยู่ในบังคับบัญชาขององค์การเดียวกัน ก็เพื่อส่งเสริมการแพทย์และการสาธารณสุขด้วยจุดประสงค์ให้มีจำนวนประชากรของประเทศมากขึ้น...เวลานี้เรามีพลเมือง 18 ล้าน คนเท่ากับมี 36 ล้านแขน เราก็ทำงานสร้างชาติของเราได้น้อย ถ้าเรามีพลเมือง 100 ล้านคน เราก็จะมีกำลังทำงานได้ถึง 200 ล้านแขน ซึ่งจะเป็นทางให้ประเทศชาติของเราก้าวไปสู่ความเป็นมหาอำนาจได้” (มนัสวี 2517, หน้า 6)

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2487 เป็นต้นมา ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่ง (เช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ) ที่ประสบผลสำเร็จในการลดระดับการตายด้วยการนำเทคโนโลยีในการควบคุมโรคระบาดและโรคติดต่อ รวมทั้งระบบสุขภาพแบบง่าย ๆ มาใช้ ทำให้อัตราตายของประชากรไทยมีแนวโน้มลดต่ำลงมาอย่างรวดเร็ว และในขณะเดียวกันอัตราการเกิดกลับมีแนวโน้มคงที่หรือสูงขึ้น เพราะการที่ประชาชนมีสุขภาพอนามัยดีขึ้น มีอาหารการกินที่ค่อนข้างดี ก็อาจมีผลทำให้ความสามารถในการมีบุตรของสตรีมีเพิ่มขึ้น แนวโน้มของการเพิ่มประชากรในช่วงนี้ประกอบกับความตั้งใจของรัฐบาลในขณะนี้ที่จะพยายามทำการวางแผนพัฒนาประเทศ จึงได้ขอ

ให้คณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและพัฒนาการ (ธนาคารโลก) เข้ามาช่วยพิจารณา รายงานของคณะสำรวจก็ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ อัตราเพิ่มประชากรที่ค่อนข้างสูง นอกจาก นั้นผลการวิเคราะห์และวิจัยของนักวิชาการแขนงต่าง ๆ ที่ทำขึ้น ชี้ให้เห็นว่าการที่ประชากรเพิ่มในอัตราเพิ่มค่อนข้างสูง (อัตราเพิ่มคงที่ต่อปีประมาณร้อยละ 3.2 ต่อปี ระหว่าง พ.ศ. 2490-2503) ทำให้เกิดความหวุ่นวิตกกังวลว่า สิ่งนี้จะเป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากร จึงได้มีการเสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อลดอัตราเพิ่มประชากรหรือชะลอการเพิ่มประชากร แต่เนื่องจากยังมีนักวิชาการและนักการเมืองบางกลุ่มยังมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรมีประชากรมากกว่าที่มีอยู่ หลังจากที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาหลาย คณะและมีการระดมพลังความคิดของนักวางแผน นักบริหาร นักวิชาการสาขาต่าง ๆ ด้วยการสัมมนาประชากรระดับชาติ 3 ครั้ง ในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2513 ว่า

“รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการวางแผนครอบครัวโดยสมัครใจ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการเพิ่มประชากรที่สูงมาก ซึ่งเป็นอุปสรรค สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ”

จากวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประชากรของประเทศไทย ตั้งแต่กลางพุทธศตวรรษที่ 25 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงวันที่รัฐบาลประกาศนโยบายเกี่ยวกับกลยุทธ์หรือมาตรการหลักและสำคัญหนึ่ง (การวางแผนครอบครัว) ของนโยบายประชานั้น จะเห็นว่าความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประชากรของประเทศไทยที่ควรจะเป็นกว้างสลับไปมาระหว่างกลุ่มที่เห็นว่าประเทศไทยควรมีประชากรจำนวนมากกว่าที่มีอยู่ และกลุ่มที่เห็นว่าถ้าหากไม่สะกิดกันหรือกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การเติบโตของประชากรจะเร็วเกินไปจนกระทั่งทำให้ขนาดประชากรมีมากกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งจะทำให้ความพยายามพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรทำได้ช้าลงหรือไม่ประสบผลสำเร็จ โดยที่ทั้งสองกลุ่มไม่ได้มีทฤษฎีหรือแนว

ความคิดเกี่ยวกับขนาดประชากรที่เหมาะสมเป็นมูลฐาน แต่ก็อาจจะกล่าวได้ความคิดของทั้งสองกลุ่มที่กล่าวมาแล้ว มีความหมายเป็นนัยต่อแนวความคิดหรือทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสมดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

นับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 26 จนกระทั่งถึงวันประกาศนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวเมื่อ พ.ศ. 2513 และมีแผนงานวางแผนครอบครัวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 โดยนโยบายประชากรมีขอบข่ายครอบคลุมกิจกรรมประชากรทั้ง 3 ด้าน คือ การลดอัตราเพิ่มประชากร การพัฒนาคุณภาพประชากรและการกระจายตัวประชากร และการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา การศึกษาวิจัยประชากร ที่ไม่ใช่ด้านชีวการแพทย์ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ที่มีผลเป็นนัยต่อนโยบาย แผนงาน และโครงการด้านประชากรและสังคม และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (operations research) เพื่อปรับปรุงแผนงานหรือโครงการวางแผนครอบครัว ซึ่งเป็นมาตรการหรือกลวิธีหลักของนโยบายลดอัตราเพิ่มประชากร และเพื่อแสดงให้เห็นความชอบธรรมเชิงเศรษฐกิจและสังคมของการดำเนินงานวางแผนครอบครัว ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งของงานปาฐกถาพิเศษเรื่อง “แนวโน้มประชากรไทยและผลเป็นนัยต่อการศึกษาวิจัยทางประชากร” ที่ ดร. บุญเลิศ เลี้ยวประไพ กล่าวในการประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2530 ที่แสดงไว้ข้างล่างนี้

“จากวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการลดอัตราเพิ่มประชากรด้วยการลดระดับการเกิด ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 และในแผนพัฒนาฉบับต่อ ๆ มาจนกระทั่งถึงปัจจุบันซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 แม้วานับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 เป็นต้นมาจะได้รวมเอานโยบายและเป้าหมายด้านการกระจายตัวและตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และด้านการพัฒนาคุณภาพประชากรเข้ามาด้วยก็ตาม การศึกษา

วิจัยทางสังคมศาสตร์ ที่นักประชากรศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ สาขาต่าง ๆ ดำเนินการทั้งก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดนโยบาย และแผนประชากร และอาจกล่าวได้ว่าจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้นั้น ส่วนใหญ่มุ่งเน้นในด้านที่จะให้มีผลต่อนโยบายประชากร ในด้านการลดระดับภาวะเจริญพันธุ์ และการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานวางแผนครอบครัว ซึ่งจะเห็นได้จาก บรรณานุกรมการศึกษาวิจัยทางด้านที่บุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ รวบรวมขึ้นมา เช่น *บรรณานุกรมด้านประชากรศาสตร์ของประเทศไทยอดีต - พ.ศ. 2522* โดย นพวรรณ จงวัฒนา หรือ *ประชากร : บรรณานุกรม* ของสำนักบรรณาสารการพัฒนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นต้น หรือถ้าจะกล่าวให้เฉพาะเจาะจงลงไปก็อาจจะพิจารณาได้จาก *บรรณานุกรมเรื่องประชากรกับการพัฒนาชนบท : การวิจัยและย่อความเอกสารทางวิชาการ* โดย พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ มยุรี นกยูงทอง และ คาราวรรณ เขียมเพิ่มพูน ในบรรณานุกรมที่กล่าวถึงนี้ แม้จะคัดเลือกมาทำบรรณานุกรมเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท และจำกัดเฉพาะเอกสารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 จนถึงปลายปี พ.ศ. 2524 จำนวนทั้งหมด 336 เรื่องนั้น จำนวน 179 เรื่องหรือประมาณร้อยละ 49 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาวะเจริญพันธุ์ และการวางแผนครอบครัวโดยตรง แม้แต่เรื่องที่คณะบรรณาธิการจัดอยู่ภายใต้หัวข้ออื่น ๆ เช่น ข้อมูลประชากรทั่วไป ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่น ก็ยังมีส่วนที่ว่าด้วยภาวะสมรส ภาวะเจริญพันธุ์ ความรู้ ทัศนคติและการปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวรวมอยู่ด้วย และถ้าหากเราจะพิจารณาจากเอกสารรวมผลงานวิจัยอื่น ๆ โดยไม่นับรวม *An Annotated Bibliography Fertility Research in Thailand* ของสมาคมวิจัยภาวะเจริญพันธุ์แห่งประเทศไทย ซึ่งรวบรวมผลงานวิจัยทางด้านเจริญพันธุ์ และการวางแผนครอบครัวโดยเฉพาะ

แล้วก็ตาม ก็จะได้เห็นว่า มีลักษณะแบบเดียวกับบรรณานุกรมที่ยกมากล่าวแล้ว เช่น ในหนังสือรายงาน คณะกรรมการบริหารโครงการวิจัยระดับจุลภาคในประเทศไทย เรื่องประชากรกับการพัฒนาในประเทศไทย สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ บรรณาธิการของเอกสารดังกล่าวได้กล่าวไว้ในบทนำว่า “รายงานวิจัย 11 โครงการที่ได้เสนอไว้ในหนังสือเล่มนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นรายงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายประชากรในความหมายที่แคบ คือเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งคาดว่าจะมีผลต่อการเติบโตและการกระจายตัวประชากร นี่คือนโยบายที่เป็นทางการในการลดอัตราการเพิ่ม หรืออัตราเกิดของประชากร และขยายงานวางแผนครอบครัวในกลุ่มประชากร เป้าหมาย...” (บุญเลิศ เลี้ยวประไพ 2530)

ตัวอย่างข้อสรุปของการวิเคราะห์และการศึกษาวิจัย ที่เสนอต่อที่ประชุมทางวิชาการของโครงการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 19-20 ธันวาคม 2528 ที่นำมาเสนอไว้ข้างล่างนี้ ผู้วิเคราะห์หรือผู้ทำการศึกษาวิจัยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อชี้ให้เห็นผลดีของงานวางแผนครอบครัวต่อขนาดและองค์ประกอบของประชากรไทยต่อการให้บริการทางสังคมต่อการบริหารการศึกษา และผลเชิงลบของการเพิ่มประชากรต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ไม่ได้คำนึงถึงขนาดประชากรที่เหมาะสมเลย แม้ว่าข้อคิดเห็นของที่ประชุมจะระบุว่า “ตามสภาพเศรษฐกิจสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประเทศไทยควรจะมีจำนวนประชากรไม่เกิน 65 ล้านคน ซึ่งในขณะเดียวกันนั้นประเทศจะมีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่เพียง 68 ล้านไร่เท่านั้น แต่ถ้าไม่สามารถจะหยุดยั้งการเพิ่มของประชากรได้ และเมื่อมีถึง 86 ล้านคนเมื่อใดก็อาจจะเกิดวิกฤตทางประชากรโดยจะมีอัตราตายจากโรคภัยไข้เจ็บเพิ่มขึ้น ซึ่งเกิดขึ้นจากความแออัดของมนุษย์ภายใต้เนื้อที่และทรัพยากรที่จำกัด” (โครงการวางแผนครอบครัว กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 2528, น.3)

บทสรุปจากการศึกษาเรื่อง ผลกระทบของงานวางแผนครอบครัวต่อขนาด และองค์ประกอบประชากรไทยของ ดร. บุญเลิศ เลี้ยวประไพ แห่งสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คือ

“ถ้าไม่มีการวางแผนครอบครัว ประเทศไทยจะมีประชากรประมาณหกสิบล้านคนเศษใน พ.ศ. 2528 ซึ่งมีจำนวนมากกว่าที่มีอยู่จริงในปัจจุบันไม่น้อยกว่าเก้าล้านคน และใน พ.ศ.2533 ถ้าไม่มีการวางแผนครอบครัวประชากร จะมีจำนวนถึง 72.3 ล้านคน ซึ่งจะมีจำนวนมากกว่าที่คาดว่าจะมี (ภายใต้ข้อสมมติฐานมีการวางแผนครอบครัว) ถึง 17.04 ล้านคน ในด้านองค์ประกอบอายุประชากร ถ้าเปรียบเทียบระหว่างที่ไม่มีและมีการวางแผนครอบครัวจะมีความแตกต่างกัน ดังนี้คือ ถ้าประเทศไทยไม่มีการวางแผนครอบครัว ในปี 2528 จะมีกลุ่มวัยเด็ก (0-14 ปี) จำนวน 465 คน ในจำนวนประชากรทั้งหมด 1,000 คน แต่เมื่อมีการวางแผนครอบครัวจะมีเพียง 365 คนเท่านั้น ส่วนกลุ่มวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) นั้นเกือบจะไม่มี ความแตกต่างกันเลยคือ ถ้าไม่มีการวางแผนครอบครัวจะมีคนกลุ่มนี้ 46 คน และเมื่อมีการวางแผนครอบครัวจะมีมากกว่า 8 คน คือมีเพียง 54 คน ในประชากร 1,000 คนเท่านั้น” (โครงการวางแผนครอบครัว กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 2528, น. 1)

บทสรุปจากการศึกษาเรื่อง ผลกระทบของงานวางแผนครอบครัวต่อการให้บริการทางสังคมของ ดร. เทียนฉาย กิรินันท์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ

“การให้บริการทางสังคมของรัฐในที่นี้หมายความรวมถึงสวัสดิการสังคม การสงเคราะห์แม่และเด็ก การสงเคราะห์คนชราและ

ผู้พิการ การสงเคราะห์ผู้ป่วยทางจิต การบรรเทาสาธารณภัย
 นันทนาการและกิจกรรมบริการสังคมอื่น ๆ ทั้งหมด จากรายงาน
 การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณในระยะเวลา 10 ปี
 คือ ระหว่าง พ.ศ. 2514-2524 ทำให้สามารถประมาณการค่าใช้จ่าย
 พื้นฐานของรัฐเพื่อบริการสังคมทั้งหมด สำหรับในช่วงแผน
 พัฒนา ฉบับที่ 5 (2525-2529) และแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (2530-
 2534) ซึ่งสรุปได้ว่าผลจากการวางแผนกรอบคร่าวที่ป้องกันการเกิด
 ไว้ได้นั้น สามารถประหยัดรายจ่ายของรัฐเฉพาะที่เกี่ยวกับการให้
 บริการทางสังคมไปได้ถึงประมาณกว่า 21,000 ล้านบาทในระยะ
 แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 และประมาณกว่า 51,000 ล้านบาท
 ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ถ้าเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการ
 ดำเนินงานวางแผนกรอบคร่าว กับค่าใช้จ่ายที่รัฐสามารถประหยัด
 ไว้ได้เฉพาะในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 5
 มีความแตกต่างกันไม่น้อยกว่า 10 เท่า คือในแผนพัฒนา ฉบับที่
 5 มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานวางแผนกรอบคร่าวทั้งภาครัฐและ
 ภาคเอกชน รวมกันเพียง 1,861 ล้านบาทเศษเท่านั้น” (โครงการ
 วางแผนกรอบคร่าว กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 2528, น.1-2)

บทสรุปจากการศึกษาเรื่อง ผลกระทบของงานวางแผนกรอบคร่าวต่อการ
 บริหารศึกษาของ ดร. ปราโมทย์ ประสาทกุล แห่งสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
 มหาวิทยาลัยมหิดล คือ

“การวางแผนกรอบคร่าว ทำให้จำนวนประชากรในวัยประถมศึกษา
 และมัธยมศึกษา (ประชากรในช่วงอายุ 6-17 ปี) มีน้อยกว่าถ้าไม่มี
 การวางแผนกรอบคร่าว ถึง 1.4 ล้านคนในปี 2523 4 ล้านคนในปี
 2528 8 ล้านคนในปี 2533 และเกือบ 13 ล้านคนในปี 2538”

(โครงการวางแผนครอบครัว กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
2528, น.2)

บทสรุปจากการศึกษาเรื่อง ผลกระทบของงานวางแผนต่อการใช้ทรัพยากร
ธรรมชาติของ ดร. พิรสิทธิ์ คำนวนศิลาปี แห่งสำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร-
ศาสตร์ คือ

“เนื่องจากประชากรเป็นทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิตพร้อม ๆ กัน ในการ
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉะนั้นไม่ว่าประชากรจะอยู่ในฐานะใด
ก็ตาม การเพิ่มของประชากรย่อมหมายถึงการใช้ทรัพยากร-
ธรรมชาติที่เพิ่มขึ้น จากข้อมูลที่ได้จากการปกครอง กระทรวง
มหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเห็นได้ว่าเมื่อ
ประชากรที่เพิ่มขึ้น จำนวนที่ดินที่ใช้ในการเกษตร ก็จะเพิ่มขึ้น
และพื้นที่ป่าไม้จะลดลงเรื่อย ๆ และสมมุติว่าถ้าไม่สามารถจะลด
อัตราการเพิ่มของประชากรให้ต่ำกว่าร้อยละ 1.6 ต่อปีได้อีก ก็
พอจะประมาณจำนวนประชากรในอนาคตได้ว่าใน พ.ศ. 2533
ประเทศไทยจะมีประชากรประมาณ 55.2 ล้านคน และหลังจากนั้น
จะมีประชากรเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 1 ล้านคน จนกระทั่งถึงปี
พ.ศ. 2543 จะมีประชากรประมาณ 66 ล้านคน แต่ต่อจากนั้นไป
จำนวนเพิ่มแต่ละปีจะมากกว่า 1 ล้านคน และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ
เพราะฐานประชากรที่เพิ่ม ในขณะเดียวกันการที่จะให้ประชากร
มีมาตรฐานการครองชีพ และความเป็นอยู่เท่ากับปัจจุบันภายใต้
ระดับการพัฒนาในปัจจุบัน เราจะต้องมีที่ดินที่ใช้ในการเกษตร
เพิ่มขึ้นจาก 141.1 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2533 เป็น 154.5 ล้านไร่ใน
พ.ศ.2538 และเป็น 291 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2573 ซึ่งประเทศไทย
จะมีประชากรประมาณ 112 ล้านคน ซึ่งสถานะเช่นนี้จะเป็นไป
ได้ในเมื่อประเทศไทยมีที่ดินอยู่ทั้งหมดเพียง 322 ล้านไร่เท่านั้น”

(โครงการวางแผนครอบครัว กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
2528, น. 2-3)

การเน้นเฉพาะผลกระทบเชิงบวกของงานวางแผนครอบครัว และผลกระทบเชิงลบของการเพิ่มประชากรก็เพราะว่าในช่วงเวลานั้น (จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2528) ซึ่งเป็นปีก่อนปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 นั้น เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งคือ นักประชากรศาสตร์และนักสังคมศาสตร์หลายคนยังไม่มั่นใจว่าอัตราเพิ่มประชากร ซึ่งมีอัตราเจริญพันธุ์ของประชากรเป็นปัจจัยหรือตัวกำหนดหลักจะลดลงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 หรือไม่ ปัญหานี้ นักวิชาการที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการวางแผนประชากรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534 สองกลุ่มมีความเห็นไม่ตรงกัน กลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่า อัตราเพิ่มประชากรจะไม่ลดต่ำลงสู่เป้าหมายตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า ส่วนอีก กลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่าอัตราเพิ่มประชากรจะลดลงสู่เป้าหมายหรืออาจจะต่ำกว่าเป้าหมายอีก ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หก เป้าหมายจำนวนประชากรจึงระบุไว้ว่า “ลดอัตราเพิ่มประชากรให้เหลือร้อยละ 1.3 ในปี 2534 โดยคาดว่าจะมีจำนวนประมาณ 57 ล้าน อัตราเกิดประมาณ 19.1 ต่อประชากร 1,000 คน และอัตราตายประมาณ 5.7 ต่อประชากร 1,000 คน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2529, หน้า 74) แต่จากหลักฐานต่าง ๆ พบว่าระดับเจริญพันธุ์ของประชากรลดต่ำกว่าที่คาดไว้ เช่น อัตราเจริญพันธุ์รวมยอ อัตราเกิดทดแทนรวม และอัตราเกิดทดแทนสุทธิต่อผู้หญิง 1 คน เมื่อวันกลางปี พ.ศ. 2533 เป็นประมาณ 2.21, 1.08 และ 1.02 ตามลำดับและอาจถือได้ว่าประชากรไทยบรรลุการเกิดในระดับทดแทนตนเอง⁸ จนกระทั่งมีการเรียกปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงประชากรที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา 20 ปีว่า “การปฏิวัติประชากร” (บุญเลิศ. 2533, น.2)

ดังที่กล่าวมาแล้ว บทสรุปของการศึกษาผลกระทบของงานวางแผนครอบครัวที่นำมาแสดงไว้ข้างบนไม่ได้คำนึงถึงขนาดประชากรที่เหมาะสม แต่การที่ที่ประชุมวิชาการสรุปว่าขนาดประชากรที่เหมาะสมคือ 65 ล้านคนนั้น อาศัยข้อมูลการคาด

ประมาณประชากร การประมาณการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่โดยอาศัยข้อสมมติว่าอัตราเพิ่มประชากรคงที่โดยอาศัยอัตราเจริญพันธุ์รวมยอคของปี พ.ศ. 2527 เป็นเกณฑ์ จำนวนไร่ของที่ดินที่ใช้ในการเกษตรต่อประชากรหนึ่งคน และจำนวนไร่ของพื้นที่ป่าไม้ลดลงต่อการที่ประชากรเพิ่มขึ้นหนึ่งคนคงที่ ภายใต้ข้อสมมติเหล่านี้ในช่วงเวลาอันยาวนานจะเกิดปรากฏการณ์ที่สุจริตหรือไม่เป็นจริง เช่น ในปี พ.ศ. 2573 เมื่อคาดประมาณว่าประเทศไทยมีประชากรประมาณ 112.45 ล้านคนนั้น จะใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรถึง 291.081 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าไม้ที่มีจะเป็น -60.576 ล้านไร่ ในขณะที่ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดเพียง 322 ไร่ เป็นต้น และคิดไว้ใน พ.ศ. 2543 ที่คาดว่าเมื่อประเทศไทยมีประชากรประมาณ 65 ล้านคนที่ต้องใช้เนื้อที่เพื่อการเกษตรประมาณ 169 ล้านไร่ และมีพื้นที่ป่าไม้อยู่ประมาณ 68 ล้านไร่ น่าจะเป็นการเหมาะสมโดยไม่ได้มีการนำเอามาตรการหรือตัวชี้วัดอื่นใดเข้ามาพิจารณาเลย

หลังจากที่พบว่าอัตราเพิ่มประชากรของประเทศไทยลดลงตามเป้าหมายหรือสูงกว่าเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะ 5 ปี ตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่สาม เป็นต้นมา นักประชากรศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ และนักวางแผนพัฒนาหลายคนได้แสดงความกังวลว่าการที่อัตราเพิ่มประชากรลดลง เพราะการลดลงอย่างรวดเร็วอัตราเจริญพันธุ์จะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น

“...เป็นที่คาดหวังว่าในปี ค.ศ. 1990 ทุกอำเภอทั่วทั้งประเทศระดับภาวะเจริญพันธุ์จะลดต่ำลงถึงระดับทดแทนตนเองแล้ว การลดระดับภาวะเจริญพันธุ์อย่างรวดเร็วเช่นนี้...เอื้ออำนวยต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในระยะ 20 ปีอย่างมาก และยังคงผลดีที่ตามมาอีกชั่วระยะหนึ่ง (แต่) การลดระดับภาวะเจริญพันธุ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างไม่คาดคิดมาก่อน เช่น การย้ายถิ่นจากภาคที่มีภาวะเจริญพันธุ์และความคับแค้นสูง จำนวนนักเรียนในโรงเรียน และจำนวนนักเรียนต่อชั้นเรียนได้ลดลงมาก (จน) โรงเรียนประชาบาลต้องปิดตัวเองมากขึ้นเป็นลำดับ เป็นเวลาต่อ

เนื่องมาหลายปี ...ในอนาคตอันใกล้...สังคมไทย จะต้องเผชิญ
ปัญหาผู้สูงอายุอย่างหนักหน่วงยิ่งกว่ายุโรป อเมริกา (ทั้ง ๆ ที่เรา
เป็นประเทศที่ยากจนกว่า ในเวลาอีกประมาณ 25-30 ปีนี้ และ
การลงทุนอุตสาหกรรมจะลดน้อยลง เนื่องจากประสบปัญหาขาด
แรงงานสูง...” (เคียง. 2531, น. 72-73)

ข้อสังเกตของเคียง นำไปสู่ข้อเสนอที่จะให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบาย
ประชากรจากการส่งเสริมให้มีครอบครัวขนาดเล็กเป็นการส่งเสริมให้มีครอบครัวขนาดใหญ่ขึ้น
“...การวางแผนครอบครัวที่มุ่งแต่จะมีครอบครัวเล็กมาก ๆ ในเวลารวดเร็ว
อย่างที่ดำเนินอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันจะเกิดผล สะท้อนกลับที่รุนแรงมากจนไม่
คุ้มกัน การเปลี่ยนแปลงนโยบายประชากรยิ่งเร็วเท่าใดก็ย่อมจะผ่อนคลายนโยบาย
ในอนาคตได้มากขึ้นเท่านั้น ...นโยบายด้านประชากรส่งเสริมให้ประชากรมีลูก 2-3 คน
จะต้องรีบดำเนินการอย่างรีบด่วน”

การรณรงค์เพื่อปรับเปลี่ยนนโยบายจากลดระดับเจริญพันธุ์เป็นการเพิ่มระดับ
เจริญพันธุ์แม้จะดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาเกือบทศวรรษของเคียง ได้รับ
การสนองตอบไม่มากนัก นักประชากรศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ที่มีความรู้และความ
เข้าใจในพลวัตประชากรตระหนักดีว่า การลดลง อย่างรวดเร็วของระดับการเจริญพันธุ์
จะนำไปสู่ “กระบวนการสูงอายุ” และได้มีการศึกษาวิจัยปัญหาด้านเหตุของผู้
สูงอายุที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากจะเสนอประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของการ
สูงอายุและผู้สูงอายุในประเทศไทยแล้ว ยังมีการเสนอวิธีปฏิบัติการณ์และเรื่องที่น่าจะ
ทำการศึกษาวิจัยด้วย (Chayovan, 1992).

การที่ระดับเจริญพันธุ์ของประชากรไทยลดลงอย่างรวดเร็วสู่การเกิดระดับทด
แทนตนเองภายในเวลาเพียงสองทศวรรษนี้ นักประชากรศาสตร์ผู้หนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า
ปรากฏการณ์ของการลดลงอย่าง รวดเร็วของการระดับการเกิดนี้ทำให้โครงสร้าง
ประชากรไม่มีเวลาปรับตัวเลยยังมีศักยภาพที่จะเติบโตไปอีกหลายทศวรรษ แม้

แต่ภายใต้ข้อสมมติว่าการเกิดของประชากรไทย จะอยู่ในระดับทดแทนตนเองต่อไปอีก 20 ปี จะมีผลเพียงชะลอการเติบโตในขนาดของประชากรไทย กล่าวคือจากจำนวนเพิ่มเฉลี่ยปีละประมาณหนึ่งล้านคนในช่วง พ.ศ. 2513-2533 มาเป็นประมาณแปดแสนเศษ ๆ ในช่วง พ.ศ. 2533-2553

“ในด้านผลของการปฏิวัติขนาดครอบครัวที่มีต่อโครงสร้าง (องค์ประกอบอายุ) ประชากรนั้นจะเป็นในแบบแผนที่สัดส่วนประชากรในวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) จะลดลง ในขณะที่สัดส่วนและจำนวนประชากรในวัยทำงาน (15-59 ปี) และประชากรวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จะสูงขึ้น มีผลทำให้อัตราแบกรับภาระของประชากรวัยทำงานลดต่ำลง นอกจากนั้น ผลการปฏิวัติขนาดครอบครัวยังก่อให้เกิดผลบวกทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจอื่น เช่น รายได้ต่อหัวของประชากรสูงขึ้น จำนวนประชากรที่เป็นกำลังแรงงานมีมากขึ้น แต่จำนวนประชากรที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานครั้งแรกจะลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ ในด้านจำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยเรียน (อายุ 6-23 ปี) นั้น ภายหลัง พ.ศ. 2533 จะมีแนวโน้มลดต่ำลงไป ทำให้ภาวะการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนไม่สูงขึ้น ผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นก็คือการเพิ่มขึ้นทั้งในจำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) กล่าวคือใน พ.ศ. 2553 จะมีประชากรสูงอายุประมาณ 6.65 ล้านคน หรือร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด” (บุญเลิศ 2534-2535, น. 49-50)

นอกจากข้อสังเกตที่ชี้ให้เห็นว่า ขนาดและองค์ประกอบอายุประชากรไทยที่เกิดขึ้นเพราะการลดอย่างรวดเร็วของระดับการเจริญพันธุ์ และที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเพราะการคงไว้ซึ่งการเจริญพันธุ์ในระดับต่ำ จะก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในเชิงบวกมากกว่าเชิงลบ ยังมีข้อสังเกตของนักประชากรศาสตร์และ

นักสังคมศาสตร์หลายคนเห็นว่าปรากฏการณ์ดังกล่าว จะไม่มีผลเชิงลบต่อการดูแลผู้สูงอายุ และเป็นตัวปัญหาที่ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน

“...มีการคาดหมายกันว่า การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์จะมีผลกระทบเชิงลบต่อการสนับสนุนของครอบครัวให้แก่ผู้สูงอายุ ความคิดเช่นนี้มีมูลฐานมาจากข้อสมมติที่ว่า มีความสัมพันธ์ระดับจำนวนบุตรที่มีชีวิตอยู่กับความเป็ไปได้และความมากน้อยที่บุตรจะให้การดูแลบิดามารดา แต่ในกรณีของประเทศไทย Knodel (1993) ชี้ให้เห็นว่า ผลกระทบเช่นนี้จะมีไม่มากเนื่องจากการอยู่ร่วมกันระหว่างผู้สูงอายุกับบุตรที่โตแล้ว ซึ่งถือว่าเป็น แนวทางหลักของระบบการให้การสนับสนุนโดยครอบครัวนั้น แม้จำนวนบุตรของครอบครัวจะมีมากกว่า 2 คนก็จะไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างอะไร เขา [Knodel] ย้ำว่า “การลดลงในจำนวนบุตรเฉลี่ยที่อาศัยอยู่ร่วมครัวเรือนผู้สูงอายุจะมีมากขึ้น แต่ในบริบทของประเทศไทยที่สืบทอดกันมาว่าจะมีบุตรที่สมรสแล้ว 1 คน อยู่ดูแลบิดา มารดาในครัวเรือน อิทธิพลของการลดลงในจำนวนบุตรเฉลี่ยจะมีน้อยมาก” และ “..สภาพการเช่นนี้มีความหมายเป็นนัยว่าปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากปัญหาอุปสงค์มากกว่าอุปทานแรงงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นผลของเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจ และการด้อยการศึกษาของประชากรมากกว่าการเปลี่ยนแปลงประชากร”

(Wongboonsin and Prachuabmoh-Ruffolo, 1993, pp.12 & 13)

การอภิปรายถกเถียงระหว่างกลุ่มที่มีความเห็นว่า รัฐบาลควรที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายประชากรไปสู่การยกระดับการเกิดของประชากรให้สูงขึ้น กับกลุ่มที่มีความเห็นว่าการธำรงไว้ซึ่งการเกิดในระดับต่ำยังเป็นสิ่งที่น่าจะธำรงไว้แม้ว่าผลที่ตามมาด้านต่าง ๆ ในระยะยาวอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบ้าง แต่ในระยะสั้นหรือระยะปานกลาง

(ประมาณ 25-30 ปีข้างหน้า) ผลทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองที่ตามมาจะมีลักษณะเชิงบวกมากกว่าลบมาก ความคิดเห็นตรงข้ามกันนี้คง จะมีอยู่ต่อไป และคงจะไม่มีผลค่อนโยบายประชากรมากนักเพราะถือว่าการขัดแย้งเชิงวิชาการ และถ้าพิจารณาข้อเขียนของนักประชากรศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ที่อภิปรายในเรื่องนี้ จะไม่มีใครกล่าวถึงหรือเสนอแนวความคิดขนาดประชากรที่เหมาะสมเลย แนวความคิดขนาดประชากรที่เหมาะสม ปรากฏอยู่ในบทวิเคราะห์เรื่อง "Population Trends and Policy Issues for Thailand" ของ Gavin W. Jones ที่เสนอไว้ ณ UNFPA/NESDB Workshop on Programme Policies : New Directions, 7-11 กันยายน 2535

หลังจากพิจารณาแนวโน้มการเติบโตประชากร การกระจายตัวประชากรตามภูมิภาคและการรวมตัวเป็นเมือง โครงสร้างอายุประชากร แนวโน้มสำคัญในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่เจ็ดและในช่วงแผนต่อไป ผลเป็นนัยต่อกำลังแรงงาน และการเข้าเรียนหนังสือ Jones ได้ระบุประเด็นปัญหา ที่นโยบายประชากรของประเทศไทยจะต้องเผชิญซึ่งได้แก่ ขนาดประชากรที่จะเป็นในอนาคตอันยาวไกลและเส้นทางของภาวะเจริญพันธุ์ที่พึงปรารถนา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุถึงระบบเศรษฐกิจและสังคมแบบยั่งยืน⁹ Jones ได้เสนอทางเลือกของนโยบายเกี่ยวกับขนาดและการเติบโตประชากรไว้ 4 ทางเลือกคือ ชำรงไว้ซึ่งการเจริญพันธุ์ในระดับต่ำต่อไปเรื่อย ๆ โดยไม่คำนึงว่าขนาดของประชากรในอนาคตจะเป็นเช่นไร มุ่งเข้าสู่สภาวะการเพิ่มประชากรเป็น "ศูนย์" ให้ได้เร็วที่สุด และเข้าสู่สภาวะขนาดประชากรคงที่หลังจากนั้น ทำให้จำนวนเกิดอยู่ในสภาวะเสถียรภาพเพื่อให้เกิดโครงสร้างอายุที่ราบเรียบ (โครงสร้างอายุคงรูป) และทางเลือกประการสุดท้ายคือ การกำหนดเป้าหมายขนาดประชากร และมุ่งไปสู่เป้าหมายนั้นให้เร็วที่สุดที่จะทำได้ (Jones, 1992, p.10)

ในทางเลือกของนโยบายประการสุดท้ายนี้เองที่ Jones กล่าวว่า [ทางเลือกนี้] นำไปสู่ประเด็นปัญหาที่ยุ้งยากในเรื่องเป้าหมายขนาดประชากรที่เหมาะสม ซึ่งเป็นเรื่องซึ่งดูเหมือนว่ามีการคิดในเรื่องนี้น้อยมากในประเทศไทย

“ขนาดประชากรที่เหมาะสมเป็นแนวความคิดเชิงทฤษฎี ซึ่งมีความหมายเมื่อพิจารณาควบคู่ไปกับความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ กับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ฉะนั้นไม่ควรจะมองว่าขนาดประชากรที่เหมาะสมเป็นสิ่งที่กำหนดตายตัวและเปลี่ยนแปลงไม่ได้ แม้แต่ภายใต้สภาวะที่กำหนดเทคโนโลยีคงที่ ก็ไม่เป็นการง่ายที่จะหาข้อตกลงที่เกี่ยวกับขนาดประชากรที่เหมาะสมได้ เพราะขึ้นอยู่กับรสนิยมของ ประชาชนในด้านต่าง ๆ ... (ดู Singer, 1971) แต่สิ่งที่เห็นพ้องต้องกันมากขึ้นเรื่อยและอย่างกว้างขวางก็คือ เป้าหมายของขนาดประชากรที่เหมาะสมคือ การพัฒนาแบบยั่งยืน...ซึ่งมีความหมายเป็นนัยว่าขนาดประชากรที่เหมาะสมจะเล็กกว่าขนาดใหญ่ที่สุดที่มนุษย์จะดำรงชีวิตได้” (Jones, 1992, p.11)

จากที่ยกมาระบุไว้ข้างบน จะเห็นได้ว่าเป็นเพียงการอธิบายแนวความคิดของขนาดประชากรที่เหมาะสมเท่านั้น ไม่ได้มีความพยายามที่จะทำการวิจัยวิเคราะห์ หรือแม้แต่พยายามที่จะกำหนดขนาด ประชากรที่เหมาะสม ณ สัมมนาเชิงปฏิบัติที่เดียวกันนี้ Chalongsob Sussangkarn เสนอข้อเขียนเรื่อง *Optimum Population Policy in Thailand : Review and Suggested Research*.

หลังจากวิเคราะห์ความสำเร็จของนโยบายประชากร ในช่วงสองถึงสามทศวรรษที่ผ่านมา เช่น อัตราเพิ่มประชากรลดลงพร้อม ๆ กับการลดลงของอัตราตาย และสถานภาพสุขภาพอนามัยที่ดีขึ้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งอยู่ในระดับสูงอย่างน่าพอใจเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7 ในช่วงสองถึงสามทศวรรษที่ผ่านมาและในช่วงท้าย ๆ ของคริสต์ทศวรรษ 1980 อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับ “ตัวเลข 2 หลัก” (คือสูงกว่าร้อยละ 10) แต่ถ้ามองจากในแง่ของประชากรกับการพัฒนา แม้ว่าอัตราเพิ่มประชากรจะลดลงอย่างรวดเร็ว ความสำเร็จของการพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมาต้องอาศัยการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มี

คำมาใช้ประโยชน์อย่างมากมาย ก่อให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมตามมา ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาเกี่ยวกับการเติบโตของประชากรในอนาคต มีผู้ที่เห็นว่าควรพยายามคงไว้หรือลดอัตราเจริญพันธุ์ซึ่งต่ำอยู่แล้วให้ต่ำลงไปอีก และมีผู้ที่เห็นว่าอัตราเจริญพันธุ์ต่ำเกินไปแล้ว แต่คำตอบในเรื่องนโยบาย ขนาดประชากรที่เหมาะสมของประเทศไทย ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังไม่มี ทั้งนี้ก็เพราะว่าประชากรและการพัฒนามีความสัมพันธ์ต่อกันและกันอย่างสลับซับซ้อน ผลกระทบของการเติบโตประชากรที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ อาจจะเป็นบวกหรือลบขึ้นอยู่กับขนาดของผลกระทบ ที่แตกต่างกันไปตามระดับของการพัฒนาขนาดของเศรษฐกิจ และขั้นตอนของคุณภาพทางประชากรที่กลุ่มประชากรอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง¹⁰ ในทางกลับกันผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อการเติบโตประชากรอาจจะมีมากขึ้นหรือมีน้อยลงในระยะยาว สิ่งที่สำคัญคือกรอบแนวคิดสำหรับวิเคราะห์ความเชื่อมโยงต่าง ๆ เหล่านี้ แล้วเปรียบเทียบผลของการวิเคราะห์ภายใต้ข้อสมมติที่ต่างกันก่อนที่จะทำการพิจารณาตัดสินใจอย่างมีหลักเกณฑ์ว่านโยบายขนาดประชากรที่เหมาะสมของประเทศไทยคืออะไร

กรอบแนวคิด สำหรับวิเคราะห์นโยบายขนาดประชากรที่เหมาะสมของประเทศเริ่มด้วยข้อเสนอ “แบบจำลองเศรษฐกิจประชากร” (economic-demographic model) ซึ่งพยายามเชื่อมโยงองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น แนวโน้มประชากรจำแนกตามอายุและเพศ โครงสร้างครัวเรือน สถานภาพการศึกษาและชั้นการศึกษาที่เรียนสำเร็จของกลุ่มประชากร กำลังแรงงานจำแนกตามอายุ เพศ และชั้นการศึกษาที่เรียนสำเร็จ ตัวแบบเศรษฐศาสตร์มหภาค การพัฒนาภูมิภาคและการย้ายถิ่น แล้วทำการประมาณผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง ที่มีต่อองค์ประกอบอื่น ๆ ภายใต้ข้อสมมติต่าง ๆ เช่น ผลกระทบของนโยบายการศึกษา และการฝึกอบรมต่าง ๆ ที่มีต่อองค์ประกอบแรงงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้

“กล่าวอย่างย่อ ๆ เป็นการดูผลกระทบของอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษา ตอนต้นของนักเรียนที่เรียนจบชั้นประถมศึกษา ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่เจ็ด จะเพิ่มอัตราส่วนร้อยละของนักเรียนที่เรียนจบชั้นประถมศึกษา แล้วเรียนต่อมัธยมศึกษาตอนต้นจากร้อยละ 55 เมื่อต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่เจ็ด เป็นร้อยละ 73 เมื่อสิ้นแผน...อีกทางเลือกหนึ่งคือ อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาเท่ากับร้อยละ 100 และในทางเลือกที่สามซึ่งเป็นกรณีในอุดมคติ (กล่าวคือไม่สามารถบรรลุได้) ก็คือ การให้อัตราการเรียนต่อมัธยมศึกษาเป็นร้อยละ 100 ใน ค.ศ. 1992 ผลของการใช้ข้อสมมติ (ทางเลือก) ต่าง ๆ นั้นปรากฏว่าทั้งสามกรณี อัตราส่วนกำลังแรงงานที่มีการศึกษา ระดับประถมศึกษาสูงกว่าร้อยละ 70 ...ในด้านผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (Gross Domestic Products) ทางเลือกทั้งสามทางไม่ทำให้เกิดความแตกต่างกันมากนัก..... ในด้านผลกระทบต่อการกระจายรายได้ทั้งสาม กรณีชี้ให้เห็นว่าการกระจายรายได้ใน ค.ศ. 2000 จะเร็วกว่าการกระจายรายได้ใน ค.ศ. 1990 มาก...” (Sussangkarn, 1992, p.27)

ฉลองภพพยายามชี้ให้เห็นว่าการปรับปรุงแบบจำลองเศรษฐกิจประชากร ที่ยกมากล่าวข้างต้น จะนำไปสู่การวิเคราะห์นโยบายประชากรในด้านต่าง ๆ ได้ดี และนำเสนอการวิเคราะห์นโยบายประชากรที่เหมาะสม พร้อม ๆ กันนี้ก็ได้แนะนำการศึกษาวิจัยด้านนโยบายขนาดประชากรที่เหมาะสมไว้ 3 หัวข้อคือ (1) การวิเคราะห์แนวโน้มการเติบโตประชากร โครงสร้าง และแบบแผนการกระจายตัวประชากรโดยใช้ข้อมูลจากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2533 (2) ปรับปรุงแบบจำลองเศรษฐกิจประชากร ที่มีอยู่เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งกันและกันระหว่างปัจจัยทางประชากรและเศรษฐกิจ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอายุประชากรกับการออม เป็นต้น และ (3) ทำการศึกษาเรื่องผลกระทบและนโยบายสนองตอบที่เหมาะสมของการ

เปลี่ยนแปลงประชากร : กรณีประชากรเติบโตในระดับต่ำและสูง (Sussangkarn, 1992, pp.27-32).

ทั้ง Jones และ Sussangkarn กล่าวถึง ขนาดประชากรที่เหมาะสมนั้นเป็นเพียง แนวความคิด และข้อเสนอเกี่ยวกับชนิดของงานศึกษาวิจัยที่อาจนำไปสู่การกำหนด นโยบายทางประชากรที่เหมาะสมเท่านั้น

จากวิวัฒนาการของแนวคิดและทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสม ของบรรดานักปราชญ์ชาติต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยโบราณจนกระทั่งถึงปัจจุบันจะเห็นได้ความยุ่งยากและ สลับซับซ้อนของการกำหนดขนาด ประชากรที่เหมาะสมไม่ว่าจะใช้เครื่องมือวัดใด ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง เป็นมาตรการ เพราะปัจจัยต่าง ๆ เช่น เทคโนโลยี ทรัพยากร โครงสร้างสังคม การคมนาคม และการสื่อสารระหว่าง ประเทศ ฯลฯ และประชากรเองเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และเมื่อพิจารณาถึง วิวัฒนาการของแนวความคิดขนาดประชากรที่เหมาะสมกับประเทศไทย ก็อาจกล่าว ได้ว่ายังไม่มีการวิจัยหรือการวิเคราะห์อย่างมีระบบ เกี่ยวกับขนาดประชากรที่เหมาะสมของประเทศไทยเลย อย่างมากที่สุดที่อาจกล่าวได้ว่ามีผลเป็นนัยต่อขนาดประชากร ที่เหมาะสม คือ แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประเทศไทยมีประชากรในขณะใดขณะ หนึ่ง “มาก” หรือ “น้อย” กว่าที่ควรจะเป็นและนำไปสู่ข้อเสนอแนะนโยบายหรือนโยบายเพิ่มจำนวนและอัตราเติบโตประชากร และล่าสุดคือนโยบายชะลอการเพิ่ม ประชากรซึ่งเป็นนโยบายประชากรที่ถือปฏิบัติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2513 แม้แต่การเสนอ ทางเลือกทางหนึ่งของนโยบายประชากรที่ Jones เสนอก็เป็นเพียงการอธิบาย แนวความคิดของขนาดประชากรที่เหมาะสม เท่านั้น ในทำนองเดียวข้อเสนอกรอบ แนวความคิดสำหรับการวิเคราะห์ขนาดประชากรที่เหมาะสมของ Sussangkarn ก็ เป็นเพียงความพยายาม ที่จะปรับปรุงแบบจำลองเศรษฐกิจประชากรที่ใช้ในการศึกษา ประชากรกับการพัฒนา โดยการนำเอาผลการศึกษาระดับจุลภาคเข้ามามุ่งเน้นการแบบ จำลองมหภาค ซึ่งยังไม่สามารถตอบได้ว่าข้อค้นพบของการศึกษาวิจัยเหล่านี้ จะทำ ให้ความรู้ความเข้าใจในขนาดประชากรที่เหมาะสม อัตราเพิ่มประชากรที่เหมาะสม

การรวมตัวหรือการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม ที่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายของบรรณานโยบายประชากรตามหลักวิทยาศาสตร์ และอย่างมีเหตุผลหรือไม่

ฉะนั้น ภายใต้สถานภาพแห่งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอิทธิพลของบรรดาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีต่อประชากรและการเปลี่ยนแปลงประชากร และอิทธิพลของประชากรกับความเปลี่ยนแปลงประชากร ที่มีต่ปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดสภาพคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดในกลุ่มประชากรไทยทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบัน *รัฐยังไม่ควรหรือพยายามที่จะกำหนดนโยบายขนาดประชากรที่เหมาะสม* ถ้าหากมีทรัพยากรเพียงพอและถ้าหากผู้กำหนดนโยบายและนักวางแผนพัฒนามีความสนใจในเรื่องนี้ ก็น่าจะให้การสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ในเรื่องนี้ต่อไป

แต่การเปลี่ยนแปลงประชากรไทยที่เกิดขึ้นแล้วและแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทำให้สามารถทราบขนาดและองค์ประกอบ (อายุและเพศ) ของประชากรไทยที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายประชากร ไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงประชากร (population responsive policies) และนโยบายที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขนาด องค์ประกอบ และการกระจายตัวประชากร (population influencing policies) ที่เหมาะสมได้¹¹ เพราะวัตถุประสงค์ของนโยบายทั้งสองประเภทนี้คือ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรไทยให้สูงขึ้น

ข้อเสนอนโยบายประชากรของประเทศไทย

ข้อเสนอนโยบายประชากรของประเทศไทยข้างล่างนี้ มีมูลฐานมาจากพลวัตประชากรไทยที่เกิดขึ้นแล้วและคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต กล่าวคือระดับการเกิดซึ่งวัดโดยอัตราเจริญพันธุ์รวมยอได้ลดลงอย่างรวดเร็วจากประมาณ 6.42 ต่อสตรีหนึ่งคน ในช่วง พ.ศ. 2503-2508 มาเป็นประมาณ 2.21 ต่อสตรีหนึ่งคน ซึ่งเป็นการเกิดในระดับทดแทนตนเองในช่วง พ.ศ. 2533-2538 และระดับการตายซึ่งวัดโดยอายุขัยเฉลี่ยขณะเกิดของประชากรทั้ง 2 เพศก็ลดลงเช่นกัน กล่าวคืออายุขัยเฉลี่ยขณะเกิดเพิ่ม

จากประมาณ 53.9 ปีในช่วง พ.ศ. 2503-2508 เป็น 69.3 ปีในช่วง พ.ศ. 2533-2538 ภายใต้ข้อสมมติที่ว่าอัตราเจริญพันธุ์รวมย่อจะเป็นประมาณ 1.85 ต่อสตรีหนึ่งคน ตั้งแต่ในช่วง พ.ศ. 2538-2543 จนกระทั่งถึงช่วง พ.ศ. 2563-2568 และระดับการตายลดต่ำลงไปอีกเล็กน้อย กล่าวคืออายุขัยเฉลี่ยของประชากรทั้ง 2 เพศจะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในทุกช่วง 5 ปี จนกระทั่งถึงช่วง พ.ศ. 2563-2568 ข้อสมมติดังกล่าวนี้เป็นข้อสมมติที่องค์การสหประชาชาติใช้ในการทำการฉายภาพ ประชากรไทยและดูเหมือนว่าจะเป็นข้อสมมติเกี่ยวกับแนวโน้มประชากรที่เป็นไปได้มากที่สุด เพราะจากประสบการณ์ของประเทศที่มีการเกิดในระดับต่ำหรือแม้แต่ประเทศเล็กที่เป็นเพียงรัฐนคร เช่น สิงคโปร์ หรือหลายประเทศของยุโรปตอนเหนือและยุโรปตะวันตก ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดประสบความสำเร็จในการกลับแนวโน้มของระดับการเกิดให้สูงขึ้นได้เลยไม่ว่าจะใช้สิ่งจูงใจหรือมาตรการทางการเงินการคลังหรือกฎหมายใดๆ ฉะนั้น แม้ว่าข้อค้นพบของการศึกษาวิจัยโดยแบบจำลองประชากรและการพัฒนาจะชี้ออกมาว่าใน พ.ศ. 2548, 2558 และ 2568 ประเทศไทยควรมีประชากรจำนวน ประมาณ 72, 78 และ 84 ล้านคนตามลำดับก็คงจะเป็นการยากมาก หรือต้องใช้ทรัพยากรและความพยายามอย่างมากที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมของคู่สมรสให้มีบุตรมากขึ้นได้ ในทางกลับกัน ถ้าหากผลการศึกษาปรากฏออกมาว่าในปี พ.ศ. ทั้งสามที่ระบุไว้ข้างบนนี้ ประเทศไทยควรมีประชากรประมาณ 62, 65 และ 68 ล้านคนตามลำดับ การจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวต้องใช้ความพยายาม และทรัพยากรอย่างมากในการลดระดับการเกิดซึ่งต่ำอยู่แล้วให้ต่ำลงไปอีก หรือฉะนั้นก็ต้องทำให้ระดับการตายของประชากรไทยสูงขึ้น ซึ่งเป็นนโยบายที่ไม่ใครยอมรับได้

ฉะนั้น นโยบายประชากรที่พึงพิจารณาก็คือ บรรดานโยบายที่ทำให้ผลกระทบในเชิงบวกของ ขนาด องค์ประกอบ และการกระจายตัวประชากรที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตมีมากที่สุด และผลกระทบในเชิงลบมีน้อยที่สุดที่จะทำได้ เช่น ตามการฉายภาพประชากรขององค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1993) และตามข้อสมมติที่ระบุไว้ข้างบน จะเสนอเฉพาะจำนวนประชากรรวม จำนวนประชากรจำแนก

ตามเพศ และตามหมวดอายุอย่างกว้างเท่านั้น เพื่อเป็นข้อมูลมูลฐานประกอบตัวอย่าง
การกำหนดนโยบายประชากรบางนโยบาย

คุณลักษณะ	พ.ศ. 2538		พ.ศ. 2548		พ.ศ. 2558		พ.ศ. 2568	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ประชากร (หน่วย 1,000)	58,265	100.0	64,088	100.0	69,019	100.0	72,264	100.0
ชาย	28,898	49.6	31,796	49.6	34,234	49.6	35,783	49.5
หญิง	29,366	50.4	32,293	50.4	34,785	50.4	36,481	50.5
การแจกแจงอายุ								
0 - 14 ปี	17,013	29.2	15,509	24.2	14,908	21.6	13,947	19.3
15 - 59 ปี	37,173	63.8	42,999	67.0	45,967	66.6	46,177	63.9
60 ปีขึ้นไป	4,079	7.0	5,640	8.8	8,144	11.8	12,140	16.8
ประชากรวัยเรียน								
อายุ 6-11 ปี	6,759	11.6	6,132	9.6	6,005	8.7	5,637	7.8
อายุ 12 - 14 ปี	3,612	6.2	3,268	5.1	2,968	4.3	2,880	4.0
อายุ 15 - 17 ปี	3,438	5.9	3,204	5.0	2,899	4.2	2,963	4.1
อายุ 18 - 23 ปี	7,166	12.3	6,793	10.6	6,212	9.0	5,926	8.2

จากแนวโน้มเกี่ยวกับขนาดและองค์ประกอบอายุประชากรไทย ที่คาดว่าจะ
เป็นในช่วง 30 ปีข้างหน้าจะเห็นได้ว่า แม้ตามข้อสมมติของการเกิดในระดับที่ต่ำกว่า
ระดับทดแทนตนเอง จำนวนประชากรไทยก็ยังคงเพิ่มขึ้นอีก แม้ว่าจำนวนประชากร
เพิ่มเฉลี่ยต่อปี และอัตราเพิ่มคงที่เฉลี่ยต่อปีในแต่ละช่วงจะลดน้อยและต่ำลงไป เช่น
ในช่วง พ.ศ. 2538-2548 จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณ ปีละ 582,300 คน และ

อัตราเพิ่มคงที่เฉลี่ยต่อปีเท่ากับร้อยละ 0.96 ในช่วง พ.ศ. 2548-2558 จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณปีละ 492,500 คน และอัตราเพิ่มคงที่เฉลี่ยต่อปีเท่ากับร้อยละ 0.74 ในช่วง พ.ศ. 2558-2568 จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณปีละ 324,500 คน และอัตราเพิ่มคงที่เฉลี่ยต่อปีเท่ากับร้อยละ 0.46 เป็นต้น ผลของการเปลี่ยนแปลงจำนวนหรือขนาดประชากรที่กล่าวมานี้ที่มีต่อนโยบายด้านการเพิ่มประชากรของประเทศไทยที่ควรจะเป็นก็คือ การไม่มีนโยบายกำหนดเป้าหมายการลดหรือเพิ่มอัตราเพิ่มประชากร

ในทำนองเดียวกัน การที่ประชากรสูงอายุหรือประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมีมากทั้งด้านจำนวน และอัตราส่วนร้อยละของประชากรที่เพิ่มขึ้นก็จะช่วยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการ-สังคม การแพทย์ และสาธารณสุข และอื่น ๆ ตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว นโยบายสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงประชากรในเรื่องนี้น่าจะได้แก่การกำหนดแผนการกลยุทธ์หรือมาตรการในช่วงต่าง ๆ หลังจากที่ได้มีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายตัวของผู้สูงอายุ สถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนที่ผู้สูงอายุอยู่หรือของตัวผู้สูงอายุ ปัญหาและความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัยผู้สูงอายุ ฯลฯ หรือในด้านจำนวนและอัตราส่วนของประชากรในวัยเรียน ก็เป็นข้อมูลมูลฐานสำหรับการกำหนดนโยบายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศได้ เป็นต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อคิดเห็นหรือแนวความคิดหรือทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสมนั้น แม้ว่าจะมีนักคิด นักปราชญ์ หรือนักสังคมศาสตร์ได้คิดหรือกล่าวถึงเรื่องนี้มาเป็นเวลาเกือบ 2,500 ปี เริ่มตั้งแต่นักปราชญ์ชาวจีน เช่นขงจื้อที่พูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับที่ดินเพื่อการเกษตร และนักปราชญ์ชาวกรีก เช่นเพลโต และอริสโตเติล ที่พูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับความมั่นคงปลอดภัยและเสถียรภาพของรัฐ จนกระทั่งถึงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ที่บรรดานักเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะนัก

เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกได้พูดถึงขนาดประชากรที่เหมาะสมกับการเกษตร และการอุตสาหกรรม โดยนำแนวความคิดการลดลงหรือเพิ่มขึ้นของผลได้เข้ามาพิจารณา โดยทั่วไปนักคิด นักปราชญ์ และนักสังคมศาสตร์เหล่านี้ทำเพียงให้ความหมายของขนาดประชากรที่เหมาะสม หรืออภิปรายสภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยประชากร และปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ที่ทำให้ผลผลิตต่อหัวสูงสุด แต่ไม่มีผู้ใดพยายามกำหนดขนาดประชากรที่เหมาะสมเชิงปริมาณออกมา ยกเว้นพลาโตที่กำหนดขนาดประชากรที่เหมาะสมกับบรรพบุรุษ

ในกรณีของประเทศไทย ไม่ปรากฏว่ามีงานวิจัยวิเคราะห์ หรือข้อคิดเห็น หรือแนวความคิดเกี่ยวกับขนาดประชากรที่เหมาะสมเลย มีแต่ข้อคิดเห็นหรือแนวความคิดที่ว่าประเทศไทยอาจมีประชากรมากหรือน้อยกว่าที่ควรจะเป็นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และนำไปสู่การเสนอหรือการกำหนดนโยบายเร่ง หรือชะลออัตราเพิ่มประชากร ข้อคิดเห็นหรือแนวความคิดดังกล่าวอย่างมากที่สุดอาจจะกล่าวได้ว่ามีความหมายเป็นนัยต่อแนวความคิดหรือทฤษฎีขนาดประชากรที่เหมาะสม แม้แต่ในปัจจุบันขนาดประชากรที่เหมาะสมที่นักประชากรศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์สองคน คือ Jones และฌองภพพูดถึงก็เป็นเพียงข้อเสนอว่า ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงประชากรที่เกิดขึ้นเพราะระดับการเกิดของประชากรลดลงอย่างรวดเร็ว และการลดลงของระดับการตายในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา การกำหนดนโยบาย ขนาดประชากรที่เหมาะสมกับประเทศ อาจเป็นทางเลือกทางหนึ่งของนโยบายประชากร และเป็นข้อเสนอกรอบแนวความคิดการศึกษาวิจัยประชากรกับการพัฒนาที่อาจนำไปสู่การกำหนดนโยบาย ขนาดประชากรที่เหมาะสมได้เท่านั้น

เนื่องจากการกำหนดขนาด (รวมทั้งองค์ประกอบทางประชากร เศรษฐกิจ สังคมและการกระจายตัว) ประชากรที่เหมาะสมเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนยุ่งยากมีอัตราส่วนต้นทุนต่อผลประโยชน์สูง ประกอบกับข้อความจริงที่ว่าความพยายามในการเปลี่ยนแปลงเส้นทางเปลี่ยนแปลงประชากรที่เกิดขึ้น และสะสมมาเป็นเวลาประมาณสามทศวรรษเป็นเรื่องยุ่งยากสลับซับซ้อน และมีอัตราส่วนต้นทุนต่อผลประโยชน์

สูงพอ ๆ กับการพยายามในการกำหนดขนาดประชากรที่เหมาะสม และที่สำคัญที่สุดก็คือแม้จะยอมรับขนาดประชากรที่เหมาะสมตามมาตรการต่าง ๆ ขนาดนั้นก็เปลี่ยนแปลงไปในเวลาไม่นาน จึงไม่น่าที่จะพยายามกำหนดนโยบายขนาดประชากรที่เหมาะสม บทวิเคราะห์นี้จึงขอเสนอแนะว่าแทนที่จะพยายามกำหนดนโยบาย ขนาดประชากรที่เหมาะสม ควรใช้แนวโน้มเกี่ยวกับขนาดและองค์ประกอบการรวมตัว หรือการกระจายตัวประชากรที่คาดว่าจะมีความเป็นไปได้มากที่สุดเป็นฐานแล้ว นำบรรดา นโยบายที่สนองต่อการเปลี่ยนแปลงประชากร บรรดา นโยบายที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขนาดองค์ประกอบและการกระจายตัวของประชากรมาผสมผสานเพื่อให้มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม ในเชิงบวกมากที่สุด และในเชิงลบให้น้อยที่สุดที่จะเป็นไปได้ การศึกษาวิจัยหรือการวิเคราะห์เชิงนโยบายและเพื่อการวางแผนกลยุทธ์ที่น่าจะมีลำดับความสำคัญสูง คือการวิจัยเพื่อหากลวิธีหรือมาตรการที่จะทำให้บรรดา นโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชากรที่มีอยู่ และที่คาดว่าจะกำหนดขึ้นมาเพิ่มเติมในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นนโยบายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นโยบายบริหาร จัดการและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายขนส่งและคมนาคม นโยบายการเกษตร อุตสาหกรรม การคลัง นโยบายการค้าระหว่างประเทศ และ ฯลฯ สนับสนุนและส่งเสริมซึ่งกันและกัน และนำไปสู่เป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรส่วนใหญ่

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยผ่านสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ขอคิดเห็นใด ๆ ที่ผู้วิจัยแสดงไว้ในรายงานฉบับนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนตัว ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยหรือที่ผู้วิจัยสังกัด

เชิงอรรถ

- 1 เอกสารที่เป็นมูลฐานสำคัญของการเขียนหัวข้อนี้คือ Nathan Keyfitz, 1965. "History of Demographic Theory." A paper contributed for United Nations World Population Conference, Belgrade, Yugoslavia, 30 August to 10 September 1965, (Background Paper : General/1/E/24/ -- Chapter III, "Population Theory" in the United Nations. 1973. *The Determinants and Consequences of Population Trends. Volume 1. New York : Department of Economic and Social Affairs*, pp. 33-63. สำหรับเอกสารชิ้นหลังนี้ ในทัศนะของผู้เขียนเป็นเอกสารสรุป วิวัฒนาการของ ทฤษฎีประชากรตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์ (Ancient time) จนกระทั่งถึงทฤษฎีการ เปลี่ยนแปลงคุณภาพประชากร (demographer transition theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ พรรณาระดับการเกิดการตายที่เกิดขึ้น ในกลุ่มประชากรที่ผ่านจากสภาพทาง เศรษฐกิจแบบดั้งเดิมหรือก่อนทันสมัย (ช่วงระดับการเกิดสูง การตายสูง) มาสู่ สภาพสังคมเมืองและอุตสาหกรรมทันสมัย (ช่วงระดับการเกิดต่ำ การตายต่ำ โดย Professor Frank W. Notestein เป็นผู้ใช้ชื่อนี้เป็นคนแรกเมื่อ ค.ศ. 1945 การอ้างอิง ใด ๆ (ถ้าหากมี) จะระบุเฉพาะหน้าของเอกสารสองชิ้นที่เท่านั้น เช่น Keyfitz, 1965. p. หรือ United Nations, 1973, p. เพราะว่าเอกสารอ้างอิงที่ยังใน เอกสารทั้งสองชิ้นนี้ไม่มีในหอสมุดหรือสำนักหอสมุด ของมหาวิทยาลัยใน ประเทศไทย เช่น Chen, Huanchang, 1911. *The economic principles of Confucius and his school*. New York : Columbia University Press. 2 Volumes. เป็นต้น
- 2 *Laws* ที่อ้างใน United Nations, 1973 เขียนขึ้นเมื่อประมาณ 350 ปีก่อนคริสตกาล With an English translation by R.G. Bary, 2 vol. London : Heinemann; Cambridge, Mass : Harvard University Press. First printed 1926, Reprinted 194, 1952.
- 3 *Politica*. with an English translation by H. Rackham. London. Heinemann, 1932. คือหนังสือของ Aristotle ที่อ้างใน United Nations, 1973.

- 4 ดู United Nations, 1973 หน้า 55 ซึ่งระบุไว้ว่าข้อสังเกตของ Sidwick มาจาก Sidwick, Henry. 1883. *The principle of political economy*. London : Macmillan, pp. 150-155.

- 5 ดู Cannan, Edwin. 1888. *Elementary Political Economy*, London : H. Frowde, part 1, sect. 7. อ้างใน United Nations, 1973 หน้า 55 สำหรับ “ขนาดประชากรที่เหมาะสม” ที่ใส่ไว้ในวงเล็บผู้เขียนเติมขึ้นมาเอง

- 6 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยทำการนับจำนวนและคุณลักษณะประชากรด้วยวิธีการดำเนินการทางสถิติที่เรียกว่า “สำมะโนประชากร” และดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี นั้น การสำรวจจำนวนและคุณลักษณะประชากรบางประการทำโดยวิธีที่เรียกว่า “การสำรวจสำมะโนครัว” โดยการแจกแบบสำมะโนครัวให้บุคคลในครัวเรือนกรอก และมีกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดำเนินการ

- 7 เป้าหมายจำนวนประชากรของประเทศ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529 คือ “ลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้มีอัตราต่ำลง โดยกำหนดเป้าหมายให้อัตราเพิ่มประชากรลดลงเหลือประมาณร้อยละ 1.5 ในปี 2529 หรือมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 52.1 ล้านคน มีอัตราเกิดประมาณ 22.9 ต่อพันคนและอัตราตายประมาณ 7.3 ต่อพันคน (หน้า 209)

- 8 อัตราเจริญพันธุ์รวมยอด (total fertility rate) หมายถึง จำนวนบุตรเกิดรอดโดยเฉลี่ยที่คาดว่าจะสตรีคนหนึ่ง (หรือกลุ่มหนึ่ง) จะให้กำเนิดในชั่วชีวิตของเธอ ถ้าหากสตรีนั้นผ่านช่วงวัยมีบุตรของเธอไปโดยมีอัตราเจริญพันธุ์ตามรายอายุเป็นไปตามอายุที่เป็นอยู่ในปีหนึ่ง อัตราเกิดทดแทนรวม (gross reproduction rate) คือ จำนวนบุตรหญิงโดยเฉลี่ยที่สตรีคนหนึ่ง (หรือสตรีกลุ่มหนึ่ง) จะให้กำเนิดในชั่วชีวิตของสตรีกลุ่มนั้นเป็นไปตามอัตราเจริญพันธุ์ตามรายอายุที่เป็นอยู่ในปีหนึ่ง อัตราเกิดทดแทนสุทธิ (net reproduction rate) คือ จำนวนบุตรหญิงโดยเฉลี่ยที่คาดว่าจะ สตรีคนหนึ่ง (หรือสตรีกลุ่มหนึ่ง) จะให้กำเนิด ถ้าหากว่าสตรีนั้นได้ผ่าน

- ชีวิตตั้งแต่เกิดของเธอไปโดยชีวิตของเธอเป็นไปตามอัตราเจริญพันธุ์ และอัตราตายตามอายุในปีหนึ่ง (หรือกล่าวโดยทั่วไป ถ้าหากอัตราเกิดทดแทนสุทธิเท่ากับประมาณหนึ่งก็หมายความว่าบรรลุถึงการเกิดระดับทดแทนตนเอง)
- 9 การพัฒนาแบบยั่งยืน ตามนิยามของ World Commission on Environment and Development หมายถึง “หลักการที่ชนรุ่นปัจจุบันสนองความต้องการของพวกเขาโดยไม่ให้ผลกระทบต่อความสามารถของชนรุ่นอนาคต ที่จะสนองความต้องการของพวกเขา” ดู World Commission on Environment and Development, 1987. *Our Common Future*. New York : Oxford University Press.
 - 10 ขั้นตอนของจุลภาคทางประชากร เป็นขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงประชากรที่ ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจุลภาคประชากร (demographic transition theory) พรรณาระดับการเกิดการตายที่เกิดขึ้นในกลุ่มประชากร ที่ผ่านจากสภาพทาง เศรษฐกิจสังคมแบบดั้งเดิมหรือก่อนทันสมัย (ช่วงระดับการเกิดสูง การตายสูง) มาสู่สภาพสังคมเมืองและอุตสาหกรรมทันสมัย (ช่วงระดับการเกิดต่ำ และการตายต่ำ) ขั้นตอนของทฤษฎีที่อาจแบ่งคร่าว ๆ เป็น 3 หรือ 5 ขั้นตอนแล้วแต่นักสังคมศาสตร์ที่เสนอ เช่น Blacker (1947) แบ่งขั้นตอนของจุลภาคทาง ประชากรออกเป็น 5 ขั้นคือ (1) the high stationary stage ซึ่งมีอัตราเกิด อัตราตายสูง (2) the early expanding stage มีอัตราเกิดสูงและอัตราตายสูง แต่ลดต่ำลงมา (3) the late expanding stage ซึ่งมีอัตราเกิดลดลงแต่อัตรา ตายลดลงอย่างรวดเร็ว (4) the low stationary stage มีอัตราเกิดต่ำและอัตรา ตายต่ำเช่นกัน (5) the declining stage มีอัตราตายต่ำแต่อัตราเกิดต่ำกว่า และ จำนวนตายมีมากกว่าจำนวนเกิด (ดู Blacker, J.G.C. "Stages in population growth." *Eugenics Review*. (London) 39(3) : 88-102, October 1947). และผู้ใช้ ชื่อทฤษฎีนี้เป็นคนแรกคือ Professor Frank W. Notestein ใน "Population : the long view" ใน Theodose W. Schultz, ed. *Food for the World*. Chicaco : University of Chicago Press, 1945, pp. 36-57.
 - 11 ดูการอภิปรายนโยบายประชากรทั้งสองประเภทนี้ใน บุญเลิศ เลี้ยวประไพ. 2520. “นโยบายประชากร” *พัฒนบริหารศาสตร์*. 17(1), น. 82-83

เอกสารอ้างอิง

(Reference)

โครงการวางแผนครอบครัว กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. 2528. *สรุปผลการประชุมวิชาการ เรื่องผลกระทบของงานวางแผนครอบครัวต่อการพัฒนาประเทศ 19-20 ธันวาคม 2528 ณ โรงแรมเวียงตาด จ.ตาก (เอกสารโรเนียว)*

_____. 2529. *รายงานการประชุมเรื่องผลกระทบของการวางแผนครอบครัวต่อการพัฒนาประเทศ.*

เตียง ผาติไชยง. 2531. “การลดระดับภาวะเจริญพันธุ์และผลที่ตามมาเนื่องจากการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ : วิเคราะห์จากความสำเร็จของงานวางแผนครอบครัวที่จังหวัดเชียงใหม่-ลำพูน” *วารสารประชากรและสังคม* 1(1), กรกฎาคม 2531 หน้า 43-76.

บุญเลิศ เลี้ยวประไพ. 2520. “นโยบายประชากร” *พัฒนาบริหารศาสตร์*, 17(1), หน้า 80-91.

_____. 2530. “แนวโน้มประชากรไทยและผลเป็นนัยต่อการศึกษาวิจัยทางประชากร” - ปาฐกถาพิเศษ *การประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2530*. กรุงเทพฯ สมาคมนักประชากรไทย

_____. 2533. “การปฏิบัติทางประชากร” *เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง การเปลี่ยนแปลงประชากร พ.ศ. 2513-2533 ในโอกาสครบรอบสองทศวรรษ นโยบายประชากร โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพมหานคร.*

_____. 2534-2535. “ประชากรของประเทศไทยหลังการปฏิบัติขนาดครอบครัว” *วารสารประชากรและสังคม* 3 (1-2), หน้า 21-53.

มนัสวี อุณหนันท์. 2517. "นโยบายประชากรของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ"
เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ปัญหาประชากรของประเทศไทยสำหรับ
ผู้แทนสื่อมวลชน โรงแรมสมิหลา จังหวัดสงขลา 7-10 มีนาคม 2517

พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ มยุรี ยุงทอง และ คาราวรรณ เจียมเพิ่มพูน. 2525. *ประชากร
กับการพัฒนาชนบท การวิจัยและย่อความเอกสารทางวิชาการ*. กรุงเทพฯ
สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. พ.ศ. ต่าง ๆ. *แผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม (พ.ศ. 2515-2519) ถึงฉบับที่เจ็ด
(พ.ศ. 2535-2539)*. กรุงเทพฯ สำนักนายกรัฐมนตรี.

Bailey Kenneth D. 1987. *Methods of Social Research*. Third Edition. New York.
The Free Press.

Chayovan, Napaporn. 1992. *Population Aging in Thailand : A Call for Research and
Action*. Paper presented at UNFPA/NESDB Workshop on Population
Programme Policies : New Directions. Quality Chiangmai Hills Hotel,
Chiangmai, 7-11 September 1992

Jones, Gavin W. 1992. "Population Trends and Policy Issues for Thailand." Paper
presented at UNFPA/NESDB Workshop Population Programme Policies : New
Directions. Quality Chiangmai Hills Hotel, Chiangmai, 7-11 September 1992.

Keyfitz, Nathan. 1965. "History of Demographic Theory." Paper presented at the
United Nations World Population Conference, Belgrade, Yugoslavia, 30 August
to 10 September 1965.

National Family Planning Program. 1981-1986. *Thailand Population Research
Inventory*. Vols. 1-6. Bangkok : Department of Health Ministry of Public
Health.

- Prasith-rathsint, Suchart (ed). 1982. *Fertility and Development Interactins in Thailand*. Bangkok : Steering and Review Committee, Microlevel Studies Program on Population and Development Interactions in Thailand.
- S. Fred Singer, (ed.) 1971. *Is There are Optimum Level of Population*. A Population Council Book. New York : McGraw-Hill Book Company.
- Spengler, Joseph J. and Otis Dudley Dancan (eds). 1963. *Population Theory and Policy. Selected Readings. Ill : The Free Press of Glencoe*.
- Sussangkarn, Chalongphob. 1992. "Optimum Population Policy for Thailand : Review and Suggested Research." Paper presented at UNFPA/NESDB Workshop on Population Programme Policies : New Directions. Quality Chiangmai Hills Hotel, Chiangmai, 7-11 September 1992.
- Wongboonsin, Kua and Vipan Prachuabmoh-Ruffolo. 1993. "The Future of Thailand's Population Policy : Potential Direction." *Asia-Pacific Population Journal*. 8(3), September 1993.
- United Nations. 1973. *The Determinants and Consequences of Population Trends*. Volume I. New York : Department of Social and Economic Affairs.
- _____. 1993. *World Population Prospects : The 1992 Revision*. New York : Department for Economic and Social Information and Policy Analysis.