

3-1-2540

## วิสัยทัศน์และแนวนโยบายการพัฒนาคุณภาพประชากรไทย

ภัสสร ลิมานนท์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/jdm>



Part of the [Demography, Population, and Ecology Commons](#)

---

### Recommended Citation

ลิมานนท์, ภัสสร (2540) "วิสัยทัศน์และแนวนโยบายการพัฒนาคุณภาพประชากรไทย," *Journal of Demography*. Vol. 13: Iss. 1, Article 1.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/jdm/vol13/iss1/1>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Demography by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact [ChulaDC@car.chula.ac.th](mailto:ChulaDC@car.chula.ac.th).

## วิสัยทัศน์และแนวนโยบายการพัฒนาคุณภาพประชากรไทย

ภัสสร ลิมานนท์\*

### ความนำ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประชากรเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของแต่ละสังคม ในอดีตภาวะการเปลี่ยนแปลงทางประชากรมักเกิดขึ้นในระดับที่รุนแรงและรวดเร็ว (กล่าวคือ อัตราเกิดสูง แต่อัตราตายก็สูงด้วยสาเหตุุนานัปการ ทำให้อัตราเพิ่มประชากรต่ำ) ทำให้รัฐส่วนใหญ่มีนโยบายเน้นการเพิ่มปริมาณประชากรเพื่อความอยู่รอดของสังคม อีกทั้งยังถือว่าปริมาณประชากรเป็นแหล่งกำเนิดของอำนาจแห่งชาติ ทั้งด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม จากหลักฐานประวัติศาสตร์ประชากร พบว่าภาวะประชากรในสังคมยุโรปตะวันตกส่วนใหญ่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีอัตราเพิ่มที่ต่ำลงพร้อมๆ กันไปกับการเกิดขึ้นของขบวนการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ 19 และลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องจนปัจจุบันและในหลายประเทศแถบนี้มีอัตราเพิ่มเป็นลบในระดับที่น่าเป็นห่วง ในอีกด้านหนึ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศส่วนใหญ่ ต่างก้าวเข้าสู่ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่คล้ายคลึงกัน คือ มีอัตราเพิ่มประชากรที่สูงมากเนื่องจากอัตราตายได้ลดลงอย่างรวดเร็วขณะที่อัตราเกิดยังสูงอยู่ จนทำให้เกิดแรงกดดันทางประชากรที่ประเทศต่างๆ มีความรู้สึกร่วมกันว่า ปริมาณประชากรกำลังกลายเป็นตัวแปรที่ชลดความเติบโตทางเศรษฐกิจและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาสังคมหลายๆด้าน รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป จนอาจก่อให้เกิดความขาดแคลนในระยะยาวเพราะขาดการอนุรักษ์ที่ดี

ประชากรในฐานะตัวแปรสำคัญที่จะทำให้สังคมอยู่รอดและเจริญก้าวหน้าไปด้วยดีทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมจึงถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นหัวข้อการประชุมของสังคมโลกในทุก 10 ปี\*\* เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาประชากรของแต่ละสังคมทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ภายใต

\* รองศาสตราจารย์ และผู้อำนวยการสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*\* การประชุมประชากรโลกครั้งแรก จัดให้มีขึ้นที่กรุงบูคาเรสต์ ประเทศโรมาเนีย เมื่อปี ค.ศ.1974 ครั้งที่สองจัดการประชุมที่เม็กซิโกซิตี ประเทศเม็กซิโก ในปี ค.ศ.1984 และครั้งล่าสุดคือครั้งที่ 3 จัดการประชุมที่กรุงไคโร ประเทศอียิปต์ ในปี ค.ศ.1994

สถานการณ์ใหม่ของโลกที่โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่เปลี่ยนรูปจากระบบการผลิตแบบเกษตรกรรมไปสู่ระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ช่วยในการผลิต และมีการแข่งขันค่อนข้างรุนแรงในตลาดโลก ยิ่งทำให้ตัวแปรทางประชากรต้องถูกนำเข้าไปผูกพันกับระบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น เพราะประชากรเป็นปัจจัยพื้นฐานกำหนดความเป็นไปได้ในการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกัน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็เป็นตัวแปรสำคัญกำหนดการเปลี่ยนแปลงภาวะประชากรทั้งในด้านการเกิด การตาย และการย้ายถิ่น

### การเปลี่ยนแปลงประชากรประเทศไทย: จากอดีตถึงปัจจุบันและอนาคต

การเปลี่ยนแปลงด้านภาวะประชากรของประเทศไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ก็มีได้แตกต่างจากของประเทศส่วนใหญ่ในโลก อัตราเพิ่มประชากรที่สูงมากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ประมาณร้อยละ 3 ต่อปี) ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเริ่มได้คิดและตระหนักถึงผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาหลายด้านที่จะเกิดขึ้น ความตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวที่ปรากฏเป็นรูปธรรมคือการประกาศนโยบายประชากรแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2513 โดยอาศัยโครงการวางแผนครอบครัวโดยสมัครใจของกลุ่มสมรส เป็นแนวทางในการควบคุมอัตราเพิ่มประชากร ผลที่ได้ก็คือ ประเทศไทยสามารถลดอัตราเพิ่มประชากรจากกว่าร้อยละ 3 ต่อปีในช่วงต้นปี พ.ศ.2500 ลงมาเป็นประมาณร้อยละ 1.2 ต่อปีในปี พ.ศ.2539 อันเป็นระยะสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 7 และในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ อัตราภาวะเจริญพันธุ์รวมยอด (TFR) ของสตรีไทยลดลงจากกว่า 6.0 ในช่วงกลางทศวรรษ 2503 มาเป็นประมาณ 1.9

ระยะเวลาประมาณ 25 ปี จากจุดที่รัฐบาลประกาศใช้นโยบายวางแผนครอบครัวจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้รับการยอมรับนับถือและยกย่องจากสังคมโลก ให้เป็นตัวอย่างของความสำเร็จในการควบคุมปริมาณประชากร ที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือการลดอัตราเพิ่มประชากรที่เกิดขึ้นในระยะเวลาไม่นานนักได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในโครงสร้างทางอายุของประชากร กล่าวคือ จำนวนเด็กเกิดใหม่ และประชากรวัยเด็กลดจำนวนลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้อัตราส่วนประชากรที่เป็นภาระ (วัยเด็กหรืออายุต่ำกว่า 15 ปี) ลดลงซึ่งสามารถคาดการณ์ได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนของประชากรกลุ่มอายุดังกล่าว น่าจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว รวมทั้งอาจจะช่วยลดผลกระทบทางลบที่อาจมีต่อสถานะแวดล้อม และการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้มากเกินไป หากรัฐมีการจัดการบริหารที่มีประสิทธิภาพระดับหนึ่ง แต่ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงด้านภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดลงอย่างรวดเร็วก็ส่งผลให้โครงสร้างทางอายุของประชากรที่เคยมีลักษณะเป็นประชากรเยาว์วัย (young population) กลายเป็นประชากรสูงวัย (old population) ที่จำนวนประชากรผู้สูงอายุมีมากขึ้นตามลำดับ แม้ว่าในอนาคตโครงสร้างทางอายุของประชากรไทยจะเปลี่ยนแปลงน้อยลงและมีความคงที่มากขึ้น เนื่องจากภาวะเจริญพันธุ์ได้ลดลงถึงระดับทดแทนหรือต่ำกว่า

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) อาจถือได้ว่าเป็นจุดริเริ่มของการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของนโยบายการพัฒนาประชากรของประเทศไทย ทั้งนี้เพราะในแผนพัฒนาใหม่นี้ รัฐได้ลดความสำคัญของนโยบายการควบคุมปริมาณประชากรโดยการวางแผนครอบครัว (ยกเว้นในบางพื้นที่ที่ยังมีอัตราการใช้การคุมกำเนิดต่ำและมีภาวะเจริญพันธุ์สูงอยู่) แต่มีแผนงานที่เน้นย้ำการพัฒนาคุณภาพประชากรให้มีความสมบูรณ์มากขึ้นและเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพตั้งแต่วาระแรกจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต

### **การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยุคใหม่: มีอีกหลายปัญหาที่น่าจับตามอง**

ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่า ประชากรเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญมีความผูกพันและเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับระบบเศรษฐกิจและสังคม โดยที่ประชากรจะเป็นทั้งตัวกำหนดและเป็นตัวรับผลจากการพัฒนาด้วยความสัมพันธ์ที่เด่นชัดดังกล่าวนี้ ทำให้แผนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันไม่สามารถแยกออกมามีการเป็นเอกเทศโดยไม่นำเอาตัวแปรทางด้านประชากรเข้ามาประกอบการพิจารณาวางแผนประเทศ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุของประชากรประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะการลดลงอย่างรวดเร็วของภาวะเจริญพันธุ์จนถึงระดับทดแทนในปัจจุบัน และมีแนวโน้มว่าจะลดต่ำลงอีกในอนาคตอันไม่ไกล ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระต่อกันจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ต่างจากสภาพที่เคยเกิดขึ้นในอดีตของสังคมตะวันตก ทั้งนี้เพราะเป็นผลพวงจากความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติที่กล่าวแล้วเป็นหลัก นอกจากนี้ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจ (ในแง่ของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ) ก็เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงไม่ถึงสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ความสัมพันธ์ของสองตัวแปรสำคัญที่กล่าวแล้วข้างต้นในประเทศไทยในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะที่ขาดความสอดคล้องที่จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้กลายเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขดูแลอย่างจริงจังในระดับนโยบายของรัฐ

#### **การพัฒนาเศรษฐกิจกับปัญหาแรงงานด้อยคุณภาพ**

หากพิจารณาถึงระดับการเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลาประมาณกว่า 30 ปี เศรษฐกิจไทยได้รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว และเกือบส่วนใหญ่เปลี่ยนรูปจากระบบการผลิตแบบเกษตรกรรมไปสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรม การบริหาร และการส่งออกมากขึ้น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของประเทศในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาอยู่ในอัตราร้อยละ 8-10 รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น

เกือบ 3 เท่าในระยะเวลา 2 ทศวรรษ ทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับให้อยู่ในฐานะประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่ประเทศคู่แข่งทางเศรษฐกิจจับตามอง แม้ว่าในระยะช่วงหลังอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลงมาก่อนข้างมากเนื่องจากหลายสาเหตุด้วยกันก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ทั้งที่อัตราเพิ่มประชากรได้ลดต่ำลงอย่างน่าพอใจแล้ว ก็ยังมิได้เกิดปรากฏการณ์ซึ่งเชื่อกันว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วจะทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจกระจายตัวออกไปโดยอัตโนมัติและประชากรส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์ เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะส่งผลให้เกิดความต้องการจ้างงานในระดับสูง และอัตราค่าจ้างแรงงานโดยทั่วไปรวมทั้งแรงงานไร้ฝีมือจะยกระดับสูงขึ้น รวมทั้งอาจทำให้แรงงานเกษตรโยกย้ายออกจากภาคเกษตรเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น (โฆนิท ปันเปียมรัชฎ์ 2532: 8) แต่สิ่งที่เกิดขึ้นและกลายเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลไทยทุกยุค นับตั้งแต่ช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน คือการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันและมีความต่างกันมากระหว่างประชากรเมืองและประชากรชนบท หรือระหว่างแรงงานภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม จนส่งผลให้เกิดความยากจนในระดับที่รุนแรงขึ้นในกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ของประเทศและส่งผลกระทบถึงคุณภาพชีวิตในหลายด้าน นอกจากนี้เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ยังขาดคุณภาพและไร้ทักษะ ทำให้เกิดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบในการว่าจ้าง ประชากรชนบทส่วนใหญ่จึงยังมีความยากจนและไร้การศึกษาทำให้ขาดความพร้อมและขาดโอกาสที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานสมัยใหม่ได้

ปัญหาใหม่ที่เกิดแทรกซ้อนและคาดว่าส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยอีกประการหนึ่ง คือ นโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2539 โดยยินยอมให้แรงงานต่างชาติ (พม่า เขมร และลาว) ที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยก่อนการอนุมัตินโยบายผ่อนผันนี้ และมีจำนวนมากกว่า 700,000 คน ได้ทำงานอยู่ในประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นเวลา 2 ปี ภายใต้การดูแลของนายจ้าง นโยบายดังกล่าวแม้ว่าจะช่วยผ่อนเพลาปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ทักษะในอุตสาหกรรมบางประเภทก็ตาม แต่คาดว่าน่าจะส่งผลกระทบต่อระยะยาวทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพแรงงานไทยที่นายจ้างหรือผู้ว่าจ้างจะไม่ต้องการลงทุนด้านการพัฒนาทักษะให้แก่คนกลุ่มนี้ เพราะมีราคาแพงกว่าการหันไปเลือกจ้างแรงงานต่างชาติที่อาจจะมีการจ่ายค่าแรงงานที่ถูกกว่าแทน และในระยะยาวแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานชั่วคราวจำนวนมากมหาศาลจะกลายเป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานแทนที่มากกว่าเข้ามาทำงานเสริมแรงงานไทยที่มีการอ้างว่าขาดแคลน จนอาจกลายเป็นปัญหาแรงงานที่มีความรุนแรงได้ในอนาคต

### การพัฒนาสังคมกับปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษาของประชากร

มีผู้กล่าวว่า “เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน ให้มีความสามารถ มีสุขภาพดีทั้งร่างกายและจิตใจ เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ มีความรู้ทางวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี มีความสามารถในการประกอบอาชีพ สามารถดูแลรักษาสุขภาพ และความปลอดภัย มีพฤติกรรมในองค์กรที่ดีในการสร้างชุมชน ตลอดจนได้รับการพัฒนาด้านจิตใจ” (ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ 2538)

ในการพัฒนาคุณภาพของ ‘คน’ ให้กลายเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีค่ามากขึ้นนั้น เครื่องมือประการหนึ่งคือ การศึกษาไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบหรือนอกระบบ ซึ่งดูเหมือนจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่ช่วยปรับปรุงคนให้มีคุณภาพได้ในระดับหนึ่ง แม้ว่าการศึกษาแต่เพียงปัจจัยเดียวอาจจะไม่ใช่กุญแจสำคัญที่จะนำสังคมไปสู่ความสำเร็จหรือสามารถแก้ไขปัญหาทุกประการได้ก็ตาม แต่คนจำนวนไม่น้อยเชื่อว่าหากประชากรมีการศึกษาหรือมีความรู้ที่ดีขึ้น ก็ย่อมหมายถึงว่าสังคมได้มีทุนทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพที่จะส่งผลให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรแต่ละคนได้ ซึ่งในทางอ้อมแล้วก็เท่ากับทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้เป็นตัวกำหนดอนาคตของชาติว่าจะดำเนินไปในทิศทางใดด้วย

ข้อมูลระดับชาติแสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มใช้กฎหมายการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ปี พ.ศ.2464 อัตราการรู้หนังสือของประชากรไทยโดยรวมดีขึ้น (แม้ว่าสัดส่วนการรู้หนังสือของหญิงยังต่ำกว่าของชาย) แต่จากปัญหาที่ประเมินได้จากแผนพัฒนาในอดีตทำให้รัฐต้องวางแผนปรับปรุงในแผนพัฒนาประเทศ ระยะที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาของชาติในส่วนที่มีความเกี่ยวพันด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นการเพิ่มกำลังพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นการกระจายทรัพยากรการศึกษา จัดสรรเงินลงทุนด้านศึกษามากขึ้น มีการขยายจำนวนสถานศึกษา เพิ่มอุปกรณ์พัฒนาคุณภาพครู ล่าสุดในปี พ.ศ.2538 รัฐได้เริ่มนโยบายการให้ประชากรรายได้น้อยกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาต่อในระดับสูงของนักเรียน และเพื่อขยายสถานศึกษาภาคเอกชนในภูมิภาค ประกอบกับภายหลังการประกาศนโยบายประชากรของประเทศตั้งแต่ พ.ศ.2513 ภาวะเจริญพันธุ์ลดลงเกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางประชากรโดยเฉพาะกลุ่มประชากรวัยเด็ก ทำให้จำนวนเด็กอายุ 6 ปี ซึ่งเข้าเกณฑ์ชั้นประถมปีที่หนึ่งลดลงไปมากในหลายเขตพื้นที่ ทำให้รัฐบาลสามารถกระจายการศึกษาภาคบังคับครอบคลุมประชากรวัยเรียนได้ดีกว่าในช่วงก่อนหน้านั้น การขยายปริมาณการศึกษาที่ผ่านมาจึงนับว่าสามารถตอบสนองการพัฒนาประเทศได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามพบว่า แม้ว่านักเรียนจะมีการเรียนต่อระดับสูงกว่าภาคบังคับ (มัธยม 1) ในสัดส่วนที่สูงขึ้น แต่เมื่อเทียบกับประชากรวัยเรียนในกลุ่มเดียวกันนี้แล้วสามารถครอบคลุมได้เพียงร้อยละ 57 รวมทั้งในพื้นที่ห่างไกลยังมีเด็กจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้เรียนต่อ นอกจากนี้ เด็กจากครอบครัวเกษตรกรมีสัดส่วนน้อยที่สุดที่มีโอกาสเข้าสู่ระบบการศึกษาในระดับสูงขึ้น ซึ่งหมายความว่าในอนาคตจะส่งผลให้ผู้ที่

อยู่ในฐานะที่ด้อยอยู่แล้ว ด้วยโอกาสในสังคมมากขึ้น ความแตกต่างด้านรายได้ และฐานะทางสังคมของประชากรด้อยโอกาสและผู้มีโอกาสจะทวีความรุนแรงขึ้นอีก (ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ 2538) ทั้งหมดนี้เป็นภาพที่ชี้ให้เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า ตลอดเวลาที่ผ่านมา แม้ประชากรของประเทศจะลดจำนวนลงไปในระดับที่น่าพอใจแต่นโยบายของรัฐที่จะเน้นในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรยังอยู่ในระดับที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ทั้งนี้เพราะประชากรที่มีความรู้และคุณภาพชีวิตที่ดีนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งสำหรับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ และประเทศไทยกำลังได้รับบทเรียนจากความขาดแคลนประชากรที่มีคุณภาพอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) และระยะที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ระบบเศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น อัตราการว่างงานลดลง แต่ตลาดแรงงานและอุปทานแรงงานของกลุ่มประชากรที่มีการศึกษาระดับกลาง (มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และมหาวิทยาลัย) มีความตึงตัวเพราะสัดส่วนของผู้ที่มีการศึกษาระดับดังกล่าวเพิ่มขึ้นไม่มาก ปัญหาขาดแคลนแรงงานคุณภาพระดับนี้ทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงแผนพัฒนาประเทศ ระยะที่ 7 รวมทั้งมีการคาดการณ์ว่าหากระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยจะมีการขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต สถานการณ์นี้จะยิ่งทำให้เกิดปัญหาความแตกต่างของค่าจ้าง และปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างแรงงานที่มีทักษะ (ระดับกลางซึ่งมีส่วนน้อย) และแรงงานไร้ทักษะ (ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่) รวมทั้งปัญหาค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น เพราะความต้องการแรงงานฝีมือ อาจส่งผลให้เกิดปัญหากับประเทศหากต้องแข่งขันกับตลาดโลก (สุขเกษม, สมเกียรติ และฉลองภพ, 2533) ที่สำคัญคือ ประเทศไทยยังมีปัญหาประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศมีการศึกษาระดับต่ำ (เฉลี่ย 4-6 ปี) กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือ และปัญหาการว่างงานของประชากรในภาคเกษตรจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องทุ่มความสนใจในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้ให้ได้มีโอกาสเพิ่มเติมความรู้ความสามารถ และทักษะในการประกอบอาชีพ เลื่อนฐานะตนเองให้เข้าไปเป็นแรงงานฝีมือในระบบอุตสาหกรรมแบบใหม่ได้มากขึ้น

### การพัฒนาสุขภาพอนามัยประชากรกับปัญหาโรคเอดส์

ปัญหาประการหนึ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนับหลายทศวรรษ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรไทย คือ โอกาสการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยสำหรับประชากรทั่วไปยังมีน้อย และยังคงมีความขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จะให้การดูแลและให้คำแนะนำด้านการรักษาสุขภาพอนามัยของประชากร แม้ว่าอัตราการเพิ่มประชากรจะชะลอลดลงไปบ้างกว่าที่เป็นในอดีตก็ตาม แต่ระบบการให้บริการด้านสาธารณสุขและบุคลากรเติบโตไม่รวดเร็วเท่ากับความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังมีความแตกต่างในด้านการเข้าถึงบริการระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบทเป็นอย่างมาก ก็ยิ่งทำให้คุณภาพชีวิตประชากรด้านสุขภาพอนามัยในสองพื้นที่นี้ยังมีความแตกต่าง

กันมาก ด้วยสถานการณ์เช่นนี้จึงทำให้เป้าหมายของกระทรวงสาธารณสุขที่กำหนดไว้ว่าให้ประชากรทุกคนมีสุขภาพดีถ้วนหน้าปี 2000 (พ.ศ.2543) อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ยาก

ปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกิดแทรกซ้อนขึ้นใหม่ในประเทศไทย ในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมา คือการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสเอชไอวีที่กระจายตัวไปอย่างรวดเร็วจนพบได้ในกลุ่มประชากรทุกเพศและทุกวัย และแนวโน้มที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นกว่าที่พบในอดีตก็คือ จำนวนของสตรีตั้งครรภ์ที่ติดเชื้อ และมีการถ่ายทอดเชื้อไปยังทารกที่อยู่ในครรภ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และยากที่จะมีมาตรการยับยั้ง การแพร่ระบาดของอย่างรวดเร็วของเชื้อไวรัสจนทำให้มีผู้ติดเชื้อ ผู้ป่วยและผู้ตายด้วยโรคเอดส์จำนวนมหาศาลเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม และสภาพจิตใจของบุคคลและครอบครัวที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือ คุณภาพชีวิตของประชากรจะตกต่ำลงไปอย่างมาก จำนวนครอบครัวที่ต้องแตกแยกเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องจากการที่มีพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่ เสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ทำให้บุตรที่ไม่ได้ติดเชื้อต้องกลายเป็นเด็กกำพร้าที่ขาดความอบอุ่น และยังเด็กเหล่านี้ขาดญาติพี่น้องที่จะให้การดูแลก็จะยิ่งประสบปัญหาหนักขึ้นแน่นอน ดังนั้นปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการดูแล แก้ไข และป้องกันอย่างใกล้ชิดจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มิฉะนั้นแล้วในอนาคตอันใกล้ สังคมไทยอาจจะประสบปัญหาทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของประชากรที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์จนยากที่จะแก้ไขได้

### วิสัยทัศน์สำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน: การสร้างคน คือการสร้างชาติ

เมื่อมีการเปรียบเทียบระหว่างอัตราความก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจกับปริมาณการลงทุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันของประเทศไทย ภาพพจน์มักจะออกมาในทางลบดังเช่นที่มีผู้ให้ความเห็นว่า “เศรษฐกิจไทยพุ่งทะยานแต่คนส่วนใหญ่ยังยากจน ถ้าไม่สร้างพลังสำรองให้คนคือโอกาส เลือดจะนองแผ่นดิน” (มติชนฉบับพิเศษ 9 มกราคม 2538) ทั้งหมดนี้มีความหมายในตัวเองว่า การพัฒนาที่แท้จริงและจะยั่งยืนได้อยู่ที่การพัฒนาคุณภาพของคนเป็นสำคัญ มิใช่อาศัยการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมีอาจดำเนินไปได้ตลอดรอดฝั่งหากผลประโยชน์นั้นตกอยู่กับเพียงคนกลุ่มน้อยขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ถูกทิ้งไว้ให้จมอยู่กับความยากจน ความไม่รู้ และการขาดโอกาสที่ดีในชีวิต

ประเทศไทยในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา นับว่าประสบผลสำเร็จอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสามารถควบคุมจำนวนประชากรให้ลดลงมาอยู่ในระดับที่น่าจะเป็นตัวช่วยเสริมการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น หากแต่แนวโน้มนโยบายของทั้งสององค์ประกอบที่ว่าก้าวเดินไปได้แบบ “ไม่เคียงบ่าเคียงไหล” เท่าใดนัก และนโยบายของรัฐโดยรวมในอดีตยังคงยึดในแง่การเน้นความสำคัญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้นหน้าที่สำคัญของรัฐทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเต็มกำลัง จึงน่าจะเป็น



การลงทุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยใช้การศึกษาทั้งในและนอกระบบเป็นตัวเริ่มต้น เพื่อให้ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น จนมีความสามารถในอันที่จะปรับปรุง คุณลักษณะภาพชีวิตของตนเองและของสมาชิกครอบครัวให้อยู่ในระดับที่พอเหมาะสมกับฐานะของแต่ละคน การสร้างหรือกำหนดแผนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรจำเป็นต้องอาศัยวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและมองเห็นประเด็นปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรแต่ละด้านแต่ละเรื่องยังมีปัญหาใดบ้างที่ยังเป็นอุปสรรคอยู่และควรได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน หรือปัญหาใดควรถูกจัดให้มีความสำคัญอยู่ในลำดับต้นๆ น่าจะช่วยให้แผนนโยบายนั้นประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น

### เอกสารอ้างอิง

- โหมยิต ปิ่นเปี่ยมรัษฎ์ โครงการผลิตกับการกระจายผลการพัฒนา กทม: พี.เอ.ลิฟวิง จำกัด (2532)
- ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ “ภาพรวมของสังคมไทย” บทความนำเสนอต่อการสัมมนาสยาม 2543 ตีพิมพ์ในมติชน ฉบับพิเศษ (จันทร์ที่ 9 มกราคม 2538)
- ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย. สรุปภาวะเศรษฐกิจ ปี 2532 และแนวโน้มปี 2533 กทม: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ (2533)
- ภัสสร ลิมานนท์. “จากวันนั้นถึงวันนี้: 20 ปีของนโยบายประชากรไทย” วารสารประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2533) กทม: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สุขเกษม วงศ์สุวรรณ สมเกียรติ กำจรกิจจร และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ “การศึกษาโครงสร้างตลาดแรงงานไทย และการประมาณความต้องการแรงงานในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 (2535-2539) เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบยี่สิบปีนโยบายประชากร (14-17 มีนาคม 2533)
- มติชนฉบับพิเศษ “สยาม 2543” วันจันทร์ที่ 9 มกราคม พ.ศ.2538
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) กทม: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (2525)
- U.N. Summary of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development (ICPD, 1994). New York: United Nations Department of Public Information. (March, 1995)