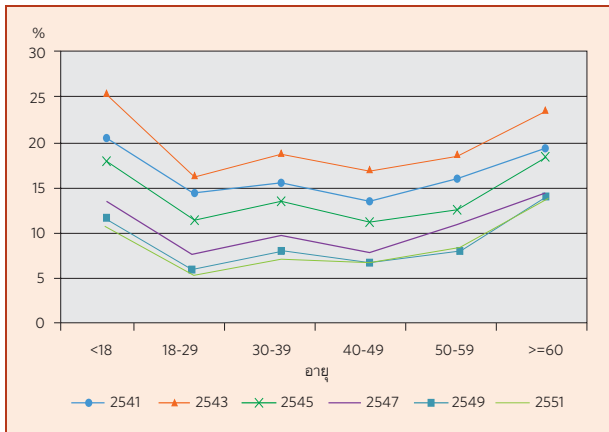


แผนภูมิที่ 5.17 ภาวะความยากจน จำแนกตามอายุของไทย



แหล่งข้อมูล: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ความต้องการการออมเงินเพื่อใช้ในยามเกษียณนั้นมีมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เดือนเมษายน ปี 2553 โดยมีกลุ่มตัวอย่างครอบคลุมครัวเรือนในทุกจังหวัดจำนวน 3,680 ครัวเรือน การสำรวจได้ถามว่า ถ้ารัฐบาลให้ท่านออมเงิน 100 บาทต่อเดือนทุกเดือนและรัฐบาลช่วยสมทบให้อีก 50 บาท ซึ่งจะทำให้ท่านได้รับบำนาญเป็นจำนวน 700 บาทต่อเดือนเมื่ออายุ 60 ปี ท่านจะออมหรือไม่ ผลจากการสำรวจแสดงในตารางที่ 5.4 ประมาณร้อยละ 80 ของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการที่จะออม

ตารางที่ 5.4 การสำรวจการออมเพื่อวัยเกษียณ

	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	รวม
ต้องการออม						
และสามารถออมได้	55	49	43	47	51	48
แต่ไม่แน่ใจว่าจะออมได้สม่ำเสมอ	14	22	24	27	20	23
แต่ไม่มีกำลังทรัพย์ที่จะออม	10	12	14	13	18	13
ไม่ต้องการออม						
เนื่องจากสามารถจัดการกับเงินออมของตัวเองได้	7	4	5	2	1	3
เนื่องจากไม่มีความต้องการที่จะออม	3	3	2	2	1	2
เนื่องจากไม่เชื่อใจรัฐบาล	1	3	2	2	1	2
ไม่ทราบ, ไม่แน่ใจ	11	8	11	8	8	9

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจอุปสงค์ของ ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

เงินเพื่อใช้ในยามเกษียณ แต่มีเพียงครึ่งหนึ่ง เท่านั้นที่มั่นใจว่าจะมีความสามารถในการออมเงินได้ทุกๆ เดือน สัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ต้องการออมนั้นมีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยในทุกๆ ภาค ตัวอย่างที่อยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่รวยกว่าภาคอื่น มีสัดส่วนที่ต้องการออมด้วยตัวเองมากกว่าภาคอื่นๆ

หากนโยบายทางด้านประชากรไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย ประเทศไทยอาจต้องส่งเสริมให้มีการเข้ามาของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้นเพื่อเผชิญกับปัญหาสังคมสูงอายุ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีแรงงานต่างด้าวถึง 6 ล้านคน ในอีก 10 ปีข้างหน้า เพื่อเติมความขาดแคลนของแรงงานและเพื่อรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง (ธนะพงษ์ โปธิพิติ, 2553) ถ้าหากจำนวนของแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ไทยควรมีนโยบายทางสังคมที่เหมาะสมและมีการดำเนินการอย่างจริงจัง แรงงานต่างด้าวควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานไทย ลูกหลานของแรงงานต่างด้าวควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับเด็กไทย ดังนั้น ค่าใช้จ่ายด้านสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้าน การศึกษา สุขภาพ และการประกันสังคมด้านอื่นๆ จะต้องเพิ่มมากขึ้นด้วย ภาครัฐจะต้องชั่งน้ำหนักให้ดี ระหว่างต้นทุนทางสังคมที่จะเกิดขึ้นนี้ กับทางเลือกที่จะให้การเติบโตทางเศรษฐกิจมาจากการพัฒนาผลิตภาพแรงงานโดยการพัฒนาทุนมนุษย์และการสะสมทุนทางกายภาพ



ความเป็นเมืองและผลกระทบจากการย้ายถิ่น

ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่มีรายได้ในระดับปานกลางในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาพร้อมๆ กับการเจริญเติบโตของความเป็นเมืองที่ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว การเจริญเติบโตของความเป็นเมืองนี้เป็นผลมาจากรูปแบบของการโยกย้ายถิ่นฐานที่มีมาช้านานและแนวโน้มแบบใหม่ๆ ของการกระจายตัวของประชากรซึ่งประมาณหนึ่งในสามของประชากรไทยอาศัยอยู่ในเขตเมืองในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศทั้งการย้ายถิ่นเข้าและย้ายถิ่นออกจากประเทศไทยได้กลายเป็นแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ รายงานในบทนี้จะเป็นการศึกษาแนวโน้มและความแตกต่างของการโยกย้ายถิ่นฐานทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศตั้งแต่ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เป็นต้นมา นอกจากนี้ยังจะศึกษาแนวโน้มของการขยายตัวของความเป็นเมืองและรูปแบบในการตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองและผลกระทบของแนวโน้มเหล่านี้ต่อความแตกต่างของลักษณะทางประชากรและสังคม และรายได้ของชาวเมืองและชาวชนบท รวมถึงนำเสนอภาพรวมของผลกระทบของการขยายตัวของความเป็นเมืองและการโยกย้ายถิ่นฐานต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และในตอนท้ายจะได้อภิปรายถึงการนำแนวโน้มเหล่านี้มาใช้ในการกำหนดนโยบายและการวางแผนพร้อมข้อเสนอแนะสำหรับยุทธศาสตร์ในการรับมือกับสถานการณ์ของประเทศในโอกาสที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับใหม่

การโยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ

รูปแบบของการโยกย้ายถิ่นฐานระยะยาว

การโยกย้ายถิ่นฐานไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งจะเกิดขึ้นในประเทศไทยและการโยกย้ายถิ่นฐานไม่ได้เป็นผลมาจากการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในช่วงยี่สิบห้าปีที่ผ่านมาแต่เพียงอย่างเดียว ประชาชนในชนบทได้อพยพเข้าเมืองเพื่อหารายได้เสริมจากการเกษตรโดยเฉพาะในฤดูแล้งที่เป็นช่วงพักการทำงานมาตั้งแต่ปี 2343 - 2442 รูปแบบของการโยกย้ายถิ่นฐานในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สองเป็นการย้ายถิ่นระหว่างชนบท

สู่ชนบทเนื่องจากเป็นช่วงที่ประชาชนต้องการย้ายไปหาพื้นที่ทำกินใหม่ในเขตพื้นที่ป่า จากการที่ประเทศไทยในยุคนั้นมีที่ดินว่างเปล่าอยู่มากมายผนวกกับการที่ประชาชนสามารถแผ้วถางจับจองพื้นที่ว่างเปล่าได้อย่างค่อนข้างอิสระทำให้มีการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานกันอย่างกว้างขวางเมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (ดู Sussangkorn, 1990 และ Phélinas, 2001)

ในขณะเดียวกัน ในช่วงระหว่างปี 2444 - 2494 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีจำนวนผลผลิตทางการเกษตรที่สูงมากจึงทำให้ไม่มีแรงจูงใจให้ชาวชนบทย้ายเข้าสู่เขตเมือง และการที่มีชาวจีนอพยพเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนมากก็ทำให้การดำรงชีพอยู่ด้วยการเป็นชาวนานั้นมีความเป็นอยู่ที่ดีกว่า การย้ายถิ่นเพื่อไปเป็นแรงงานไร้ฝีมือในเมืองหลวง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลเริ่มมีนโยบายจำกัดจำนวนชาวจีนที่จัดอนุญาตให้อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยได้ในปี 2490 ได้ทำให้ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มสูงขึ้นซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้ชาวชนบทมุ่งหน้าเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โดยจะเห็นปรากฏการณ์ที่กล่าวมานี้ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นหลังปี 2493 เมื่ออัตราการขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้นในขณะที่ผลผลิตข้าวลดลง ปัจจัยดังกล่าวประกอบกับการปรับปรุงการคมนาคมขนส่งทางบกได้ทำให้การย้ายถิ่นตามฤดูกาลกลายเป็นเรื่องปกติสำหรับทั้งประชากรชายและหญิงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (ดู Ouyyanont, 1998, 2003 และ Phélinas, 2001)

Chamratrithirong (2007) ชี้ให้เห็นว่าทำไมการเพิ่มขึ้นอย่างมากและรวดเร็วของประชากรในประเทศไทยในช่วงปี 2593-2512 จึงทำให้เกิดความสนใจที่จะทำการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลี้ภัยของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะในปี 2503, 2513 และ 2523 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการย้ายถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าว โดยระหว่างปี 2518-2523 นั้นจะเห็นได้ว่าการย้ายถิ่นจากชนบทสู่ชนบทนั้นลดลงแต่การย้ายถิ่นข้ามภูมิภาค การย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง และการย้ายจากเมืองสู่เมืองนั้นมีเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ช่วงปี 2508-2513 พบว่ามีการลี้ภัยของประชากรสู่กรุงเทพมหานคร

ภาคเหนือ และภาคใต้ของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามพบว่าระหว่างปี 2518-2523 มีเพียงภาคกลางและกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีประชากรเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการโยกย้ายถิ่นฐาน (ดู Goldstein & Goldstein, 1986)

มีการสำรวจย่อยๆ เพื่อศึกษารูปแบบของการย้ายถิ่นฐานในเชิงลึกในช่วงปี 2513-2532 อยู่หลายครั้ง จากการสำรวจของ Lightfoot และคณะ (1983) ใน 6 หมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่าอัตราการย้ายถิ่นระยะสั้นแบบหมุนเวียนต่อเนื่องอยู่ในอัตราที่สูงโดยมีกรุงเทพมหานคร เป็นจุดหมายปลายทางหลัก ซึ่งพบว่าประมาณร้อยละ 60 ของการย้ายถิ่นทั้งหมดเป็นการมุ่งหน้าสู่กรุงเทพมหานคร ในขณะที่การย้ายถิ่นส่วนมากเป็นการย้ายถิ่นระยะสั้นตามฤดูกาลและพบว่าร้อยละ 79 ของผู้ย้ายถิ่นระยะสั้นตามฤดูกาลนั้นไม่ประสบการณ์ในการย้ายถิ่นมากกว่าหนึ่งฤดูกาล นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาวิจัยอื่นๆ ที่พบว่าผู้ย้ายถิ่นระยะยาวถูกคัดสรรมากกว่าผู้ย้ายถิ่นระยะสั้น และยังพบว่าโครงการพัฒนาชนบทต่างๆ มีผลต่อการเอื้อให้เกิดการย้ายถิ่นออกจากภูมิลำเนา มากกว่าที่จะสกัดกั้นการย้ายถิ่น (ดู Chamratrithirong, 2007)

การสำรวจการย้ายถิ่นระดับชาติ (National Migration Survey หรือ NMS) ในปี 2535 ได้ใช้กระบวนการปฏิทินวิถีชีวิต (Life History Calendar) ในการเก็บข้อมูลการย้ายถิ่นย้อนหลังเดือนต่อเดือนเพื่อตรวจสอบการย้ายถิ่นระยะสั้นและระยะยาวอย่างละเอียดรวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่นกับเหตุการณ์ต่างๆ ในชีวิตของบุคคลอื่นและลักษณะของครัวเรือน ซึ่งข้อมูลจากการสำรวจนี้ได้แสดงให้เห็นว่าตัวเลขการย้ายถิ่นในระยะสั้นที่ได้จากการสำรวจอื่นๆ และจากการสำรวจสำมะโนประชากรนั้นต่ำกว่าความเป็นจริงและถ้านิยามของการย้ายถิ่นหมายถึงการเคลื่อนย้ายในระยะเวลานานหนึ่งเดือนหรือนานกว่านั้น ข้อมูลจากการสำรวจนี้ก็ชี้ให้เห็นว่าร้อยละ 22 ของประชากรได้มีการย้ายถิ่นในช่วงห้าปีที่ผ่านมาในขณะที่การสำรวจสำมะโนประชากรปี 2533 (ดู Chamratrithirong et al., 1995) พบว่ามีเพียงร้อยละ 8 เท่านั้น ในจำนวนผู้ที่เคยย้ายถิ่นนี้มีอยู่ร้อยละ 35.9 ที่เป็นผู้ที่เคยย้ายถิ่นสองครั้งหรือมากกว่านั้นโดยร้อยละ 18.8 (หรือประมาณครึ่งหนึ่งของกลุ่มที่ย้ายถิ่นตั้งแต่สองครั้งขึ้นไป) เป็นแรงงานที่ย้ายถิ่นตามฤดูกาล นอกจากนี้ได้มีการสำรวจตัวอย่างของครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซ้ำอีกครั้งในอีกสองปีถัดมาคือในปี 2535 (ดู Richter et al. 1996) พบว่าหนึ่งในสี่ (หรือประมาณร้อยละ 25) ของผู้ให้สัมภาษณ์เคยย้ายถิ่นในช่วงเวลาสองปีที่ผ่านมาโดยมีร้อยละ 9 เป็นแรงงานที่ย้ายถิ่นตามฤดูกาล

มีการศึกษาวิจัยที่สำคัญอีกสองครั้งที่ทำการศึกษาพลวัตของการย้ายถิ่นในประเทศไทยและทั่วโลก การศึกษาในโครงการ “นางรอง” เป็นการสำรวจครัวเรือนในอำเภอหนึ่งของจังหวัดบุรีรัมย์ในปี 2527, 2537 และ 2543 โดยการติดตามสัมภาษณ์แรงงานย้ายถิ่นจากอำเภอที่ศึกษาระหว่างปี 2527 และ 2537 ไปยังสี่จุดหมาย

ปลายทางหลัก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พื้นที่โครงการพัฒนาชายฝั่งตะวันออก นครราชสีมา และบุรีรัมย์ ในปี 2538 และได้มีการบันทึกข้อมูลเชิงพื้นที่เพิ่มเติมในฐานข้อมูลของการศึกษาในปี 2537-2538 รวมทั้งได้มีการเพิ่มข้อมูลด้านสภาพแวดล้อมในฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ในปี 2543 (ดู Entwisle et al., 1999; Rindfuss et al., 2003; และ Walsh et al., 2005) การศึกษาโครงการนางรองนี้มีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความเข้าใจในเชิงลึกเพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินกับความกดดันด้านประชากรและการย้ายถิ่น โดยพบว่าครัวเรือนที่ถือครองที่ดินขนาดเล็กกว่ามักมีการเพิ่มขยายแหล่งรายได้ผ่านการย้ายถิ่นชั่วคราว และการย้ายถิ่นออกจากภูมิลำเนาส่งผลให้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกน้อยลง (ดู Rattanawarang, 2009; Van Wey, 2008) ซึ่งผลที่ตามมาคือขนาดของการถือครองที่ดินทำกินกลายเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญน้อยลงต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของประชากรในหมู่บ้านที่มีอัตราการย้ายถิ่นออกไปยังพื้นที่ที่สูง (ดู Garip & Curran, 2009)

การศึกษาที่สำคัญครั้งล่าสุดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นคือการสำรวจการเฝ้าระวังทางประชากร (Demographic Surveillance Survey) ซึ่งเป็นการศึกษาระยะยาวในชุมชนเมืองและชนบทรวม 100 แห่งในจังหวัดกาญจนบุรี การศึกษาในครั้งนี้ได้รวบรวมข้อมูลทางด้านประชากรและครัวเรือน เศรษฐกิจและสังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ โดยที่ข้อมูลเหล่านี้ได้ถูกเชื่อมโยงเข้ากับชุมชนและฐานข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System หรือ GIS) มีการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ปี 2543 จนถึงปัจจุบัน (2553) โดยมีการศึกษาเฉพาะหลายหัวข้อที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นและผลกระทบต่อครัวเรือนและสมาชิกในครอบครัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อเด็กและผู้สูงอายุ และนอกจากนี้ในช่วงปี 2550-2553 ได้มีการติดตามกลุ่มผู้ที่ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานคร และอำเภอเมืองในจังหวัดกาญจนบุรีเพื่อสำรวจเกี่ยวกับสถานะการจ้างงาน พฤติกรรมด้านสังคม และสุขภาพ ซึ่งครั้งนี้เป็นการศึกษาที่รวมทั้งแรงงานย้ายถิ่นที่เป็นคนไทยและแรงงานข้ามชาติ (ดู สถาบันวิจัยประชากรและสังคม IPSR, 2002) ผลการสำรวจในเบื้องต้นขณะนี้พบว่าผู้ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงของจังหวัดกาญจนบุรีมีการย้ายถิ่นฐานขณะที่มีอายุน้อยกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ราบในเขตชนบทซึ่งที่ดินทำกินเป็นปัจจัยหนึ่งที่กดดันให้ต้องมีการย้ายถิ่นฐาน (ดู Lam et al, 2007 และ Soe, 2005)

วิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2540

ในขณะที่การศึกษาวิจัยเหล่านี้มีส่วนอย่างมากในการทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตของการย้ายถิ่นในประเทศไทยในระหว่างปี 2533 - 2542 แต่ผลกระทบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในกลางปี 2540 ที่ทำให้ตลาดหุ้นและตลาดหลักทรัพย์ทรุดตัวลงและทำให้ค่าเงินบาทลดลงก่อให้เกิดความไม่แน่นอน จึงมีการตั้งคำถามว่าหากแรงงานอพยพที่อยู่ในภาคธุรกิจก่อสร้าง การผลิต

และภาคอื่นๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศต้องตกงานพวกเขาจะเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนในชนบทหรือไม่ และหากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจริงเขตชนบทจะมีศักยภาพในการรองรับและรักษาคนเหล่านี้ไว้ในพื้นที่ได้หรือไม่

ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อการจ้างงานเป็นเรื่องยากที่จะคาดเดาเนื่องจากแรงงานหลายคนที่ต้องตกงานได้ย้ายออกจากตลาดแรงงานที่เป็นทางการไปยังเศรษฐกิจนอกระบบ ด้วยเหตุนี้ตัวเลขจำนวนผู้ที่ว่างงานจึงไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงสัดส่วนของผู้ที่ได้รับการว่าจ้างแบบไม่เต็มเวลาหรือผู้ที่ไม่ได้ถูกรวมอยู่ในตัวเลขสถิติอย่างเป็นทางการ แหล่งข้อมูลส่วนใหญ่กล่าวว่ามี การว่างงานเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ (ดู Skeldon (2004) หน้า 58) โดยภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือธุรกิจก่อสร้าง (ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากจากทุพภิกขภัย) และภาคการผลิตเนื่องจากภาวะเงินตึงตัว และยังมีการค้าและการพาณิชย์ที่หดตัว (ดู Chalamwong, 2000) มีหลักฐานว่าภาคบริการได้รับแรงงานจากภาคธุรกิจอื่นๆ เข้ามาสู่ภาคบริการถึงร้อยละ 19 (ดู Knowles et al., 1999) หลังจากช่วงหลายทศวรรษแห่งการถดถอยทางเศรษฐกิจอัตราความยากจนได้เพิ่มขึ้นในประเทศที่เศรษฐกิจกำลังเฟื่องฟูขณะที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่นในประเทศไทยความยากจนลดลงจากร้อยละ 32.6 ในปี 2531 เป็นร้อยละ 11.4 ในปี 2539 แต่กลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.9 ในปี 2541 (ดู NESDB, 1999) ความยากจนที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการไร้สมรรถภาพของเศรษฐกิจนอกระบบและภาคการเกษตรที่ไม่สามารถรองรับแรงงานที่ไม่มีงานทำ ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเริ่มฟื้นตัวในปี 2542 ประเทศไทยกลับฟื้นตัวได้ช้ากว่าและไม่สามารถทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลับเข้าสู่ระดับก่อนหน้าได้จนกระทั่งถึงปี 2544

การย้ายถิ่นภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างขนานใหญ่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540-2542 ด้วยการพลิกกลับของรูปแบบของการย้ายถิ่นจากที่เคยเป็นการย้ายจากชนบทสู่เมืองเนื่องจากแรงงานอพยพที่ต้องออกจากงานในเมืองและเขตชานเมืองเดินทางกลับภูมิลำเนาในชนบท ในประเทศไทยที่ซึ่งภาคการผลิตและการก่อสร้างได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างรุนแรงนั้น

การคาดประมาณว่าสองในสามของผู้ว่างงานเป็นผู้ที่อพยพมาจากชนบท และมีแรงงานย้ายถิ่นกลับสู่ชนบทเพิ่มขึ้นถึงสี่เท่าโดยที่ร้อยละ 75 ของแรงงานกลุ่มนี้ย้ายกลับภูมิลำเนาของตน (ดู Chalamwong, 2000)

แนวโน้มในปัจจุบันของการย้ายถิ่นภายในประเทศ

ในตอนนี้จะเป็นการนำเสนอแนวโน้มของรูปแบบของการย้ายถิ่นภายในประเทศตั้งแต่ช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าข้อมูลการสำรวจสำมะโนประชากรจะมีข้อจำกัดในด้านการศึกษาถึงความซับซ้อนของรูปแบบของการย้ายถิ่นแต่ก็มีประโยชน์ในด้านการศึกษาที่ต่อเนื่องในระยะยาว การสำรวจสำมะโนประชากรให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้เคยย้ายถิ่นในช่วงชีวิต (Lifetime migrants) กล่าวคือผู้ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดที่ไม่ใช่จังหวัดบ้านเกิด และผู้ย้ายถิ่น “ห้าปี” ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีประสบการณ์ในการย้ายถิ่นในรอบห้าปีก่อนการทำสำมะโน ดังที่จะเห็นได้จากตารางที่ 6.1 ที่แสดงว่าการย้ายถิ่นในช่วงชีวิตเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2508-2513 หลังจากนั้นก็จะอยู่ในอัตราคงที่ระหว่างปี 2518-2533 และเพิ่มขึ้นอีกครั้งในช่วงปี 2538-2543 ในขณะที่ผู้ย้ายถิ่นห้าปีก็มีแนวโน้มของการย้ายถิ่นที่คล้ายคลึงกันยกเว้นช่วงปี 2518-2523 ที่มีการย้ายถิ่นในรอบห้าปีลดลงจากประมาณร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 4 และในระหว่างปี 2538-2543 การย้ายถิ่นห้าปีได้เพิ่มขึ้นสู่ระดับสูงสุดที่ร้อยละ 6.3

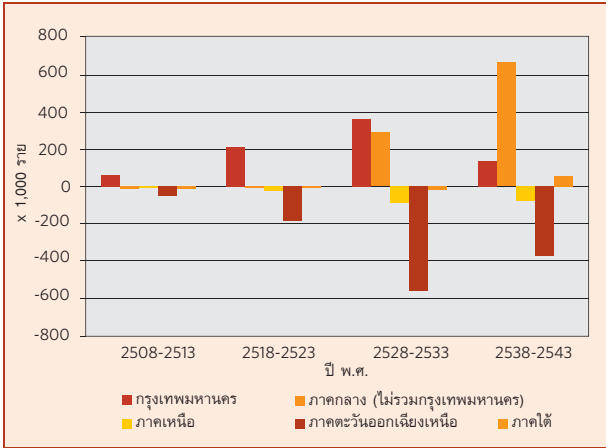
นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสำรวจสำมะโนประชากรยังมีประโยชน์ในด้านการสะท้อนให้เห็นภาพรวมของการย้ายถิ่นในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศดังในแผนภูมิที่ 6.1 ที่แสดงให้เห็นว่ามีการไหลของประชากรออกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีการไหลของประชากรเข้าสู่กรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2498-2503 กระทั่งถึงช่วงปี 2528 - 2533 แต่ในช่วงปี 2543 กระแสการย้ายถิ่นสู่ภาคกลางของประเทศที่อยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร ได้แซงหน้าการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และขนาดของประชากรที่ย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานคร กลับลดลงโดยมีสาเหตุหลักมาจากการขยายตัวของพื้นที่เขตเมืองในเขตปริมณฑลรอบๆ กรุงเทพมหานคร ซึ่งทำให้เกิดการขยายตัวด้านโอกาสในการจ้างงานซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

ตารางที่ 6.1 ร้อยละของประชากรที่เป็นผู้เคยย้ายถิ่นในช่วงชีวิต (Lifetime migrant - ผู้ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดอื่นที่ไม่ใช่จังหวัดที่เกิด) และผู้ย้ายถิ่นห้าปี (มีการย้ายถิ่นห้าปีก่อนการสำรวจ)

	ปี 2503	ปี 2513	ปี 2523	ปี 2533	ปี 2543
ผู้ย้ายถิ่นในช่วงชีวิต (%)	10.8	13.1	14.1	13.9	16.8
ผู้ย้ายถิ่นห้าปี (%)	3.6	5.9	4.1	5.1	6.3

แหล่งข้อมูล: ข้อมูลจากสำมะโนประชากรและการเคหะ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2546

แผนภูมิที่ 6.1 การเพิ่มขึ้นหรือลดลงสุทธิของการย้ายถิ่นห้าปี
ในภูมิภาคต่างๆ ระหว่างปี 2508-2543



แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2546

สำหรับการศึกษารายละเอียดของการย้ายถิ่นตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ผู้เขียนใช้การสำรวจการย้ายถิ่นที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติมาตั้งแต่ปี 2540 (ดูสำนักงานสถิติแห่งชาติ, 1990) แม้ว่าจะมีการดำเนินการสำรวจเป็นประจำทุกปีมาตั้งแต่ปี 2547 แต่ไม่มีการดำเนินการสำรวจนี้ในระหว่างปี 2541-2544 และในปี 2546 การสำรวจใช้กลุ่มตัวอย่างระดับประเทศและใช้แบบสอบถามเดียวกันกับการสำรวจกำลังแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติโดยได้เพิ่มข้อความถามเกี่ยวกับการย้ายถิ่นเข้าไว้ด้วย แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงนิยามของคำว่า การย้ายถิ่นในบางประเภทในการสำรวจในรอบหลายปีที่ผ่านมาแต่การวัดการย้ายถิ่นในรอบหนึ่งปีก่อนการสำรวจยังคงใช้นิยามเดิมและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

แผนภูมิที่ 6.2 แสดงถึงอัตราการย้ายถิ่นของประชากรรวมทั้งเพศชายและเพศหญิงในปี 2540-2552 การสำรวจในปี 2540 นั้นดำเนินการในช่วงฤดูฝนซึ่งเป็นเวลาหลายเดือนหลังจากที่ค่าเงินบาทลดลงในเดือนกรกฎาคม การวิเคราะห์ผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางการเงินปี 2540 นี้พบว่าน่าจะมีการย้ายถิ่นในระดับสูงซึ่งสะท้อนความเป็นจริงที่ว่าผู้ย้ายถิ่นจากชนบทจำนวนมากได้กลับภูมิลำเนาเนื่องจากโอกาสของการได้งานทำในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตเมืองอื่นๆ นั้นลดลง แต่อย่างไรก็ตามพบว่าสัดส่วนของการย้ายถิ่นในปี 2540 นั้นต่ำกว่าที่วัดได้ในปี 2545 เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว (ร้อยละ 3.6 และร้อยละ 4.6) โดยประเด็นนี้จะได้รับการวิเคราะห์ในเชิงลึกในลำดับต่อไป

แผนภูมิที่ 6.2 สัดส่วนของประชากรที่เป็นแรงงานย้ายถิ่นหนึ่งปี (รวมและจำแนกตามเพศ) ระหว่างปี 2540-2552

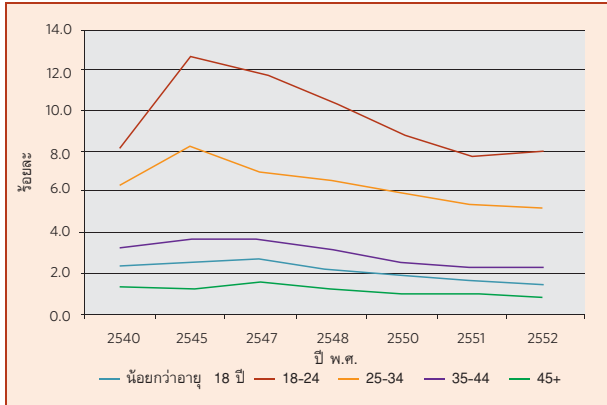


หมายเหตุ: เนื่องจากไม่ได้มีการสำรวจเป็นรายปีในช่วงก่อนปี 2547 ระดับของเส้นแผนภูมิจึงมีความคลาดเคลื่อน

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการย้ายถิ่น 2540, 2545 และ 2547-2552

ตั้งแต่ปี 2545 อัตราการย้ายถิ่นลดลงอย่างต่อเนื่องโดยผู้ชายจะมีการย้ายถิ่นในอัตราที่สูงกว่าผู้หญิงแต่ความแตกต่างระหว่างเพศนี้ได้ลดลงในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างด้านอายุ (ดูแผนภูมิที่ 6.3) จะพบว่ากลุ่มประชากรวัยทำงานที่ยังอยู่ในช่วงวัยหนุ่มสาว (อายุ 18-24 และ 25-34 ปี) มีอัตราการย้ายถิ่นสูงกว่าประชากรในกลุ่มอายุอื่น ๆ โดยในปี 2545 พบว่าร้อยละ 12.7 ของผู้ที่มีอายุระหว่าง 18-24 ปี และร้อยละ 8.2 ของผู้ที่มีอายุ 25-34 ปีได้ย้ายถิ่นในรอบปีที่ผ่านมาในขณะที่ประชากรในกลุ่มอายุอื่นๆ มีอัตราการย้ายถิ่นน้อยกว่าร้อยละ 4 ยิ่งไปกว่านั้นในขณะที่อัตราการย้ายถิ่นของผู้ที่อายุต่ำกว่า 18 ปีหรือมากกว่า 35 ปียังคงค่อนข้างคงที่ในช่วงเวลานี้กลับปรากฏว่าคนวัยทำงานรุ่นหนุ่มสาวได้ย้ายถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปี 2540-2545 และลดลงอย่างมากในระหว่างปี 2545-2552 ในขณะที่ความแตกต่างระหว่างผู้ที่มีอายุระหว่าง 18-24 ปี และ 25-34 ปีลดลงในช่วงเวลานี้ กลุ่มผู้ที่มีอายุระหว่าง 18-24 ปีเป็นประชากรกลุ่มเดียวที่มีอัตราการย้ายถิ่นเพิ่มขึ้นในปี 2552

แผนภูมิที่ 6.3 ร้อยละของประชากรที่เป็นแรงงานย้ายถิ่นหนึ่งปี จำแนกตามกลุ่มอายุระหว่างปี 2540-2552

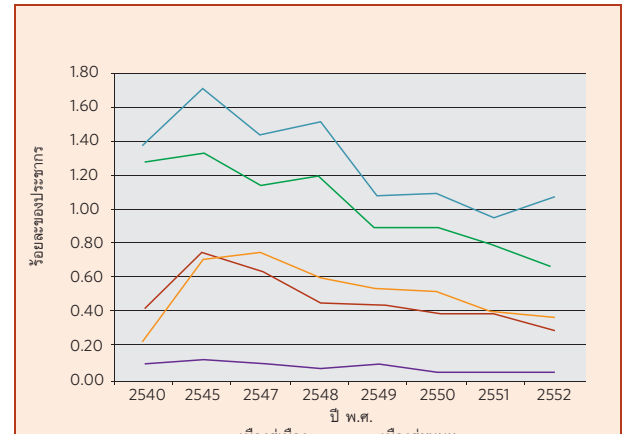


แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการย้ายถิ่น 2540, 2545 และ 2547-2552

อัตราการย้ายถิ่นในช่วงเวลานี้จะเห็นได้จากแผนภูมิที่ 6.4 และเนื่องจากการย้ายถิ่นมักเป็นการย้ายถิ่นตามฤดูกาลจึงควรตั้งข้อสังเกตว่าการสำรวจนี้ที่ผ่านมาจะดำเนินการหลังจากที่ผ่านพ้นช่วงฤดูฝนไปใหม่ๆ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สามารถึงเข้าถึงผู้ย้ายถิ่นตามฤดูกาลในชุมชนบ้านเกิดได้มากที่สุดเนื่องจากผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่มักเดินทางกลับภูมิลำเนาเพื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตจากนาข้าว แต่ก็มีข้อยกเว้นในการสำรวจปี 2552 ที่ได้ดำเนินการสำรวจในช่วงฤดูแล้งโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะดูว่ามีการย้ายถิ่นเพิ่มขึ้นเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2551 หรือไม่ ซึ่งก็พบว่า เป็นไปตามที่คาดไว้คือมีการเคลื่อนย้ายทั้งจากเมืองสู่ชนบทและจากชนบทสู่ชนบทมากที่สุดในช่วงฤดูฝนเมื่อแรงงานตามฤดูกาลและแรงงานระยะสั้นกลับสู่ภูมิลำเนา ในการสำรวจปี 2540 พบว่าการเคลื่อนย้ายจากเมืองสู่เมืองและชนบทสู่เมืองอยู่ในระดับที่ต่ำสุด ซึ่งน่าจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการขาดโอกาสจ้างงานในเขตเมืองในช่วงวิกฤตทางการเงินในช่วงปี 2540 ซึ่งสอดคล้องกับการย้ายถิ่นจากชนบทสู่ชนบทซึ่งอยู่ในอัตราสูงสุดในปี 2540 และดังที่ได้คาดไว้ ในขณะที่การย้ายถิ่นจากเมืองสู่ชนบทเป็นกระแสการย้ายถิ่นที่ใหญ่ที่สุดแต่ ความจริงที่ว่าอัตราการย้ายถิ่นสู่ชนบทที่เพิ่มขึ้นต่อไปในปี 2545 และยังคงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงต้นของปี 2543 - 2553 ทำให้เกิดคำถามขึ้นกับผลการสำรวจก่อนหน้านี้ที่ว่าวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2540 ได้ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นกลับสู่พื้นที่ชนบทขนานใหญ่นั้นเป็นความจริงหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม การขาดข้อมูลเกี่ยวกับช่วงเวลาของการย้ายถิ่นและระยะเวลาของการย้ายถิ่นทำให้ยากที่จะให้ข้อสรุปใดๆ เนื่องจากโอกาสการจ้างงานในช่วงปี 2545-2547 น่าจะทำให้เกิดการย้ายถิ่นระยะสั้นตามฤดูกาลเพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราที่เกิดขึ้นในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญเช่นกันก็คือการย้ายถิ่นจากเมืองสู่ชนบทที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงฤดูแล้งในปี 2552 รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะของการย้ายถิ่นเหล่านี้ได้แสดงไว้ในตารางที่ 6.2 และ

เนื่องจากข้อมูลปี 2552 ชี้ให้เห็นว่าอัตราของแรงงานย้ายถิ่นที่ระบุว่าพวกเขาย้ายกลับภูมิลำเนานั้นเพิ่มขึ้นจากการสำรวจในปีก่อนๆ ซึ่ง Boonyamanond และ Punpuing (2010) ชี้ว่านี่คือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าอย่างน้อยการย้ายถิ่นกลับภูมิลำเนาบางส่วนเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2551

แผนภูมิที่ 6.4 สัดส่วนของประชากรที่เป็นแรงงานย้ายถิ่นหนึ่งปี จำแนกตามเส้นทางในการย้ายถิ่นระหว่างปี 2540-2552



แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการย้ายถิ่น 2540, 2545 และ 2547-2552

ตารางที่ 6.2 ร้อยละของแรงงานย้ายถิ่นหนึ่งปีที่ระบุว่า การย้ายถิ่นครั้งล่าสุดเป็นการย้ายกลับภูมิลำเนา จำแนกตามจุดหมายปลายทางระหว่างปี 2551-2552

ปี	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
2551 (%)	42.1	66.4	58.9
2552 (%)	44.9	73.7	65.7

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการย้ายถิ่น 2551-2552

รูปแบบของความเป็นเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการศึกษาวินิจฉัยด้านการย้ายถิ่นฐานส่วนใหญ่ในช่วงระหว่างปี 2503-2532 นั้นเกิดขึ้นจากความสนใจเกี่ยวกับการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้ายสู่กรุงเทพมหานคร ความเป็นเมืองเอกในท่ามกลางเมืองใหญ่อีกหลายแห่งในประเทศของกรุงเทพมหานคร ได้ก่อ

1 คำถามนี้เป็นคำถามที่เพิ่มเติมเข้าไปในการสำรวจปี 2551 ดังนั้นจึงไม่สามารถเปรียบเทียบกับข้อมูลในปีก่อนหน้านี้ได้

ตัวชี้วัดอย่างชัดเจนมาตั้งแต่เมื่อเริ่มสร้างเมืองในคริสต์ศตวรรษที่ 18 (2243-2342) โดยในปี 2524 กรุงเทพมหานคร มีประชากรเป็นจำนวนมากถึง 50 เท่าของเมืองที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ การเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร ยังเพิ่มขึ้นอีกเมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว และในปี 2543 กรุงเทพมหานคร มีประชากรเป็นจำนวนมากถึงครึ่งหนึ่งของประชากรในเขตเมืองทั้งหมดของประเทศไทย และมีผลผลิตมวลรวมในประเทศต่อประชากรหรือ GDP คิดเป็นร้อยละ 35.2 ของเขตเมืองทั่วประเทศ การครอบงำของระบบทุนในด้านโอกาสในการทำงานสามารถสะท้อนให้เห็นได้จากความเป็นจริงที่ว่ามีการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองที่ไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบขั้นตอนของการย้ายถิ่นเช่นในอดีตที่ผ่านมาเนื่องจากมีทั้งผู้ย้ายถิ่นตามฤดูกาลและผู้ย้ายถิ่นระยะยาวจำนวนมากมุ่งหน้าเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โดยที่ไม่เคยย้ายถิ่นไปยังเขตเมืองอื่นที่มีขนาดเล็กกว่า กรุงเทพมหานคร มาก่อน นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอีกด้วย (ดู Chamrathirong et al, 1995, 1999. ชัยบี, 1998; Glassman & Sneddon, 2003; และ Ouyannont, 1998)

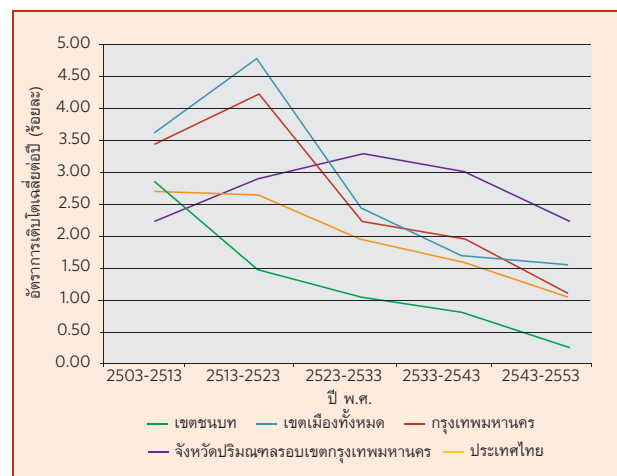
เพื่อตอบสนองต่อการเติบโตอย่างรวดเร็วรัฐบาลไทยได้ประกาศใช้นโยบายการกระจายอำนาจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (2515-2519) และฉบับที่สี่ (2520-2524) ซึ่งแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับนี้ได้ให้สิ่งจูงใจในการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกให้เป็นศูนย์กลางทางการผลิตและสนับสนุนการเจริญเติบโตของเขตเมืองในภูมิภาคต่างๆ โดยผ่านทางการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะลดความเป็นเมืองสำคัญหนึ่งเดียวของกรุงเทพมหานคร ลงในช่วงเวลานี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าไรนัก และเมื่อถึงช่วงประมาณปี 2530-2532 รัฐบาลไทยได้มุ่งไปที่การลดผลกระทบในด้านลบของการพัฒนามากกว่าการวางแผนรองรับการขยายตัวของพัฒนาความเป็นเมือง แต่เนื่องจากในช่วงเวลานั้นพื้นที่ในเขตปริมณฑลรอบนอกกรุงเทพมหานคร มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วยิ่งกว่าในเขตตัวเมืองกรุงเทพมหานคร ทำให้นักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นในเชิงโต้แย้งว่าการไม่มีการวางแผนได้นำไปสู่ปัญหาของพื้นที่เขตเมือง เช่น ความแออัด และมลภาวะ ในเมืองที่เป็นศูนย์กลางของแต่ละภูมิภาคในขณะที่ปัญหาดังกล่าวในเขตกรุงเทพมหานคร กลับไม่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นแต่อย่างใด (ดู CODI, 2006; Glassman & Sneddon, 2003; Guest & Jones, 1996; และ Punpuing, 1999)

การเจริญเติบโตของเขตเมืองในทุกมุมโลกในปัจจุบันนั้นอยู่ในอัตราที่สูงอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งขัดกับความเชื่อทั่วไปที่ว่าเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางจะเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วมากกว่าเมืองขนาดใหญ่ระดับมหานคร (ดู UNFPA, 2007) ดังที่จะเห็นได้จากแผนภูมิที่ 6.5-1 ที่อัตราการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร นั้นสูงกว่าการเติบโตของประเทศไทยโดยรวมในช่วง ช่วงปี

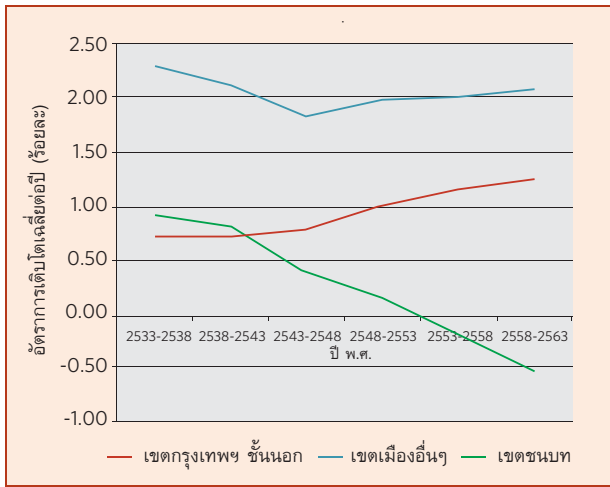
2503-2522 ซึ่งความแตกต่างของการเติบโตนี้ได้ลดลงในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา การเติบโตของกรุงเทพมหานคร พุ่งสูงสุดสูงสุดในอัตราเกือบร้อยละ 5 ใน ช่วงปี 2513-2522 แต่เมื่อถึงช่วงปี 2523-2532 จังหวัดที่อยู่รอบๆ กรุงเทพมหานคร กลับมีการเติบโตในอัตราที่รวดเร็วกว่า ในขณะเดียวกันอัตราการขยายตัวของเขตเมืองอื่นๆ ก็สูงกว่าในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลตลอดช่วงปี 2533-2552 (ดูแผนภูมิที่ 6.5-2) ทำให้สัดส่วนของประชากรในเขตเมืองของกรุงเทพมหานคร ลดลง (ดูแผนภูมิที่ 6.6) จากการประมาณการณ์โดยกระทรวงมหาดไทยพบว่าจังหวัดนครราชสีมาและอำเภอหาดใหญ่ในจังหวัดสงขลามีประชากรเมืองมากที่สุดถ้าไม่นับกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลโดยมีจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเคยเป็นเมืองใหญ่อันดับสองรองจากกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ในครั้งอดีตเป็นเมืองที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดเป็นอันดับสองรองจากสองเมืองนี้

แผนภูมิที่ 6.5 อัตราการเจริญเติบโตของประชากรเฉลี่ยรายปีของประเทศไทย จำแนกตามประเภทของเมือง

แผนภูมิที่ 6.5-1 เขตชนบท เขตเมือง กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ประเทศไทย ระหว่างปี 2503-2553



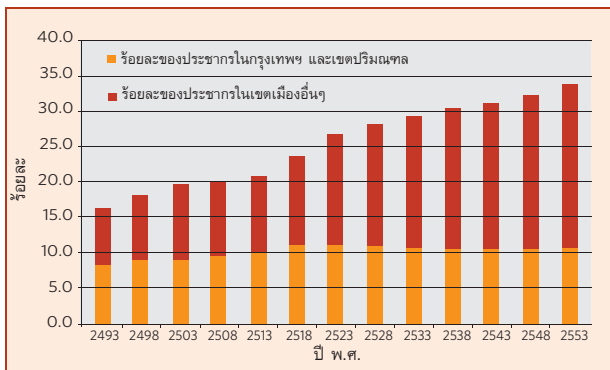
**แผนภูมิที่ 6.5-2 เขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล เขตเมือง
อื่นๆ เขตชนบท ระหว่างปี 2538-2563**



แหล่งข้อมูล: แผนภูมิที่ 6.5-1 ข้อมูลเขตเมืองและเขตชนบทจาก United Nations, World Urbanization Prospects Database, 2007; ข้อมูลอื่นๆ จาก 1960-2000 Population and Housing Census, NSO และ 2000-2010 Population projections, NESDB.

แผนภูมิที่ 6.5-2 จาก United Nations, World Urbanization Prospects Database, 2007

**แผนภูมิที่ 6.6 สัดส่วนของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขต
กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล และเขตเมือง
อื่นๆ ระหว่างปี 2493-2553**



แหล่งข้อมูล: สหประชาชาติ ฐานข้อมูลขนาดความเป็นเมืองทั่วโลก, 2550

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาความแตกต่างของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสถานการณ์ด้านประชากรของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคที่เพิ่มมากขึ้นได้นำไปสู่การโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งปรากฏการณ์นี้มักเกิดขึ้นในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งไร้ฝีมือที่ย้ายจากประเทศที่มีระดับเศรษฐกิจต่ำกว่าไปยังประเทศที่มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งกว่า ตัวอย่างเช่นการย้ายถิ่นฐาน

เข้าสู่ประเทศไทยโดยแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีระดับเศรษฐกิจต่ำกว่า ในขณะที่มีแรงงานไทยที่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือจำนวนมากย้ายถิ่นไปยังเขตเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งกว่าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตะวันออกกลาง และในภูมิภาคอื่นๆ ของโลก

การย้ายถิ่นฐานออกจากประเทศไทย

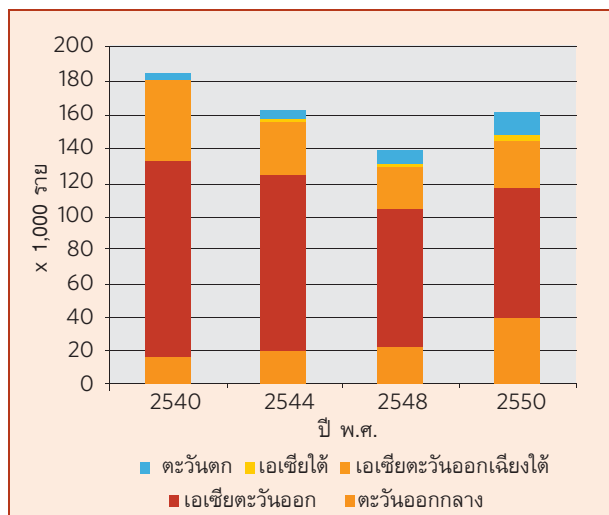
สถิติอย่างเป็นทางการรายงานว่าแรงงานไทยที่ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นแรงงานชาย (ร้อยละ 85) และส่วนใหญ่เป็นการไปทำงานที่ใช้ทักษะต่ำ และเมื่อพิจารณาแนวโน้มตัวเลขอย่างเป็นทางการในแผนภูมิที่ 6.7 จะพบว่าแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างแดนมีจำนวนลดลงเล็กน้อยอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลา 10 ปี โดยมีจำนวนแรงงานไทยในต่างประเทศอยู่ระหว่าง 180,000-160,000 คน แต่จำนวนนี้ได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วงปี 2549-2550 อย่างไรก็ตามการคาดประมาณจำนวนของแรงงานไทยที่เดินทางกลับจากต่างแดนอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางการเงินในช่วงปี 2540 เป็นเรื่องที่ทำให้ได้ยากมากเนื่องจากมีแรงงานจำนวนมากไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างเป็นทางการ วิกฤติเศรษฐกิจนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แรงงานไทยหลังไหลเข้าไปทำงานในประเทศที่สำคัญในภูมิภาค อาทิเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์และมาเลเซีย เป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ (ดู Skeldon, 1999) แต่ด้วยผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจทำให้หลายๆ ประเทศพยายามที่จะจำกัดจำนวนแรงงานข้ามชาติโดยการออกนโยบายเลิกจ้างและส่งกลับแรงงานจากต่างประเทศ แต่ถึงกระนั้นก็ตามจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในระบบธุรกิจที่ไม่เป็นทางการยังคงมีตัวเลขคงที่หรืออาจจะเพิ่มขึ้นก็เป็นได้ ซึ่ง Skeldon (2004) ได้ให้ข้อสรุปไว้ว่านโยบายส่งกลับแรงงานข้ามชาติไม่ได้มีผลสำคัญใดๆ เลยต่อการย้ายถิ่นฐานในเวลานั้น

ตารางที่ 6.3 สถิติอย่างเป็นทางการของคนไทยที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศระหว่างปี 2539-2550

ปี	คนไทยที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ (หน่วยต่อ 1,000 ประชากร)
2539	185.4
2540	183.7
2541	175.4
2542	159.6
2543	177.7
2544	165.0
2545	160.8
2546	147.8
2547	148.6
2548	139.7
2549	160.8
2550	161.9

แหล่งข้อมูล: Hugué & Punpuing (2005); Sciortino & Punpuing (2009)

แผนภูมิที่ 6.7 จำนวนคนไทยที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคต่างๆทั่วโลกหว่าปี 2540-2550 (สถิติอย่างเป็นทางการ)

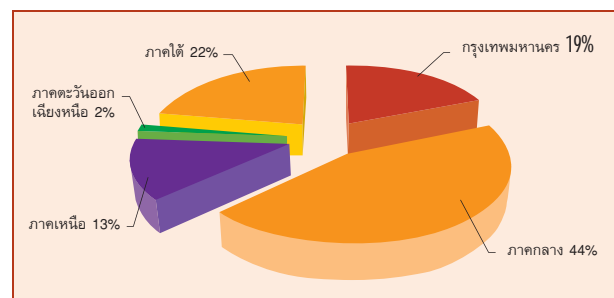


แหล่งข้อมูล: Hugué & Punpuing (2005); Sciortino & Punpuing (2009)

จากสถิติรายงานที่กล่าวมาแล้วข้างต้นยังพบอีกว่าแรงงานไทยได้หันเหจุดหมายปลายทางของการไปทำงานในต่างแดนในช่วง

ระยะเวลาดังกล่าว (ดูแผนภูมิที่ 6.8) ดังที่เห็นได้ว่าสถิติจำนวนแรงงานย้ายถิ่นของไทยที่ลดลงนั้นน่าจะเป็นผลมาจากการลดลงของจำนวนแรงงานไทยในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ตัวเลขแรงงานไทยในประเทศแถบตะวันออกกลางกลับเพิ่มขึ้นเกือบเป็นสองเท่าในปี 2548-2550 และนอกจากนี้จำนวนแรงงานไทยในประเทศแถบตะวันตกยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน หากพิจารณาถึงประเทศจุดหมายปลายทางในแถบตะวันออกกลางจะพบว่าอิสราเอลเป็นประเทศที่มีแรงงานไทยอยู่เป็นจำนวนมากและค่อนข้างคงที่อยู่ที่ประมาณ 9,000-12,000 คน อย่างไรก็ตามจำนวนแรงงานไทยที่เพิ่มขึ้นในตะวันออกกลางในปี 2550 เกือบทั้งหมดเป็นแรงงานที่เข้าไปทำงานในประเทศสาธารณรัฐอาหรับอิมิเรสต์ (เมืองดูไบ) ที่มีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่อยู่มากมายในช่วงเวลานั้นโดยมีแรงงานไทยประมาณ 10,000 คนทำงานอยู่ที่นั่นในปี 2550 และเมื่อวิเคราะห์ตัวเลขแรงงานไทยที่ไปทำงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบว่าจำนวนลดลงอันเนื่องมาจากการลดลงของจำนวนแรงงานไทยในไต้หวัน (จากกว่า 100,000 คนเหลือเพียงประมาณ 50,000 คน) ส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นพบว่าจำนวนแรงงานไทยลดลงมากอย่างเห็นได้ชัดทั้งในประเทศมาเลเซีย (จาก 9,000 คนเหลือเพียง 3,000 คน) และประเทศบรูไน (จาก 18,000 คนเหลือเพียง 4,000 คน) (ดู Hugué & Punpuing, 2005 และ Sciortino & Punpuing, 2009)

แผนภูมิที่ 6.8 การกระจายสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารเข้าเมืองในภูมิภาคต่างๆของประเทศไทย ในปี 2552



แหล่งข้อมูล: กระทรวงแรงงาน รายงานสถานการณ์แรงงาน 2553

แม้ว่าจะเป็นการยากที่จะคาดประมาณจำนวนแรงงานไทยในต่างประเทศที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้องแต่มีความเป็นไปได้ว่าอาจมีจำนวนแรงงานเหล่านี้ในจำนวนที่มากกว่าแรงงานที่ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศอย่างเป็นทางการโดยมีสาเหตุหนึ่งมาจากการที่ประเทศไทยมีพรมแดนเปิดที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศมาเลเซียที่มีวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันกับชาวไทยในภาคใต้ทำให้มีแรงงานไทยย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียในระยะสั้นอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนในประเทศอื่นๆ ที่มีแรงงานไทยอยู่เป็นจำนวนมาก

เช่นประเทศไต้หวันแรงงานไทยที่ไปทำงานตามสัญญาที่ถูกต้อง ในตอนแรกอาจจะเกิดสัญญาเมื่อสามารถหางานอื่นที่ดีกว่าได้ หรืออาจอยู่ในประเทศนานเกินกว่าที่ทางรัฐบาลไต้หวันกำหนด แรงงานหญิงที่ทำงานในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการเช่นงานรับใช้ในบ้านหรือแรงงานในภาคการเกษตรมักมีแนวโน้มที่จะมีสถานะเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย (ดู Hugo, 2005; Martin, 2009; Sciortino & Punpuing; และ Skeldon, 1999)

การอพยพมาอยู่ในประเทศไทย

นับตั้งแต่ในอดีต ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางสำหรับผู้ย้ายถิ่นฐานจากประเทศอื่นๆ โดยกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดเป็นพ่อค้าและแรงงานทักษะต่ำจากประเทศจีนที่เดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 และ 19 (ช่วงปี 2243-2443) และได้ลงหลักปักฐานในประเทศไทยมาหลายชั่วอายุคน การสำรวจสำมะโนประชากรในปี 2452 พบว่ามีผู้อพยพชาวจีนจำนวน 162,505 คน อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร (ดู APMRN, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) และโดยเฉพาะในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 มีชาวต่างชาติอื่นๆ ที่ส่วนใหญ่เข้ามายังประเทศไทยในฐานะพ่อค้า แรงงานที่มีทักษะหรือเครือข่ายเชิงพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นชาวอินเดีย ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และชาวยุโรปและเอเชียอื่น ๆ โดยที่กลุ่มผู้อพยพชาวอินเดียและมาเลย์จำนวนมากได้ปรับตัวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยได้อย่างกลมกลืนเป็นอย่างดีอีกด้วย (ดู Sciortino & Punpuing, 2009)

กลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เข้ามายังประเทศไทยที่เห็นได้ชัดเจนกลุ่มที่สองคือกลุ่มผู้ลี้ภัย ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สองมีกลุ่มผู้อพยพจากเวียดนามที่หนีภัยจากความขัดแย้งและความไร้เสถียรภาพในประเทศเวียดนามเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากซึ่งมีการประมาณการณ่ว่าประมาณครึ่งหนึ่งของผู้อพยพจำนวน 68,800 คนได้ลงหลักปักฐานในประเทศไทยในปี 2502 โดยเฉพาะในพื้นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ นอกจากนี้ในระหว่างสงครามเวียดนามคลื่นผู้อพยพลูกใหม่ได้ทะลักเข้ามาในประเทศไทยอีกระลอกแต่ผู้อพยพกลุ่มนี้ส่วนมากได้อพยพไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามแล้ว (ส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกา) อย่างไรก็ตามยังไม่เป็นที่ทราบกันว่าจำนวนที่แท้จริงของผู้อพยพชาวเวียดนามในปัจจุบันเป็นอย่างไร แต่จากตัวเลขอย่างเป็นทางการในช่วงปี 2541-2547 พบว่ามีผู้อพยพชาวเวียดนามอยู่จำนวน 24,914 คนที่มีสถานะเป็น “คนต่างด้าว” ตามทะเบียนราษฎรซึ่งบุตรหลานรุ่นที่สองและสามของบุคคลเหล่านี้ต้องยื่นคำร้องเพื่อขอรับ “สัญชาติไทย” (ดู Sciortino & Punpuing, 2009)

ในช่วงหลังสงครามเวียดนาม (นับจากปี 2518) มีชาวลาวประมาณ 320,000 คนหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยซึ่งส่วนใหญ่ได้ย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามหรือย้ายกลับประเทศลาวไป

แล้ว ในขณะที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ชาวม้งจากประเทศลาวรวมทั้งบุตรหลานของประชากรกลุ่มนี้ที่เกิดในประเทศไทยประมาณ 15,500 คนเคยอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยจนกระทั่งถึงต้นปี 2553 ที่รัฐบาลไทยได้ส่งคนกลุ่มนี้กลับประเทศลาว

กลุ่มผู้อพยพชาวกัมพูชาถูกผลักดันให้เข้ามายังประเทศไทยจากเหตุการณ์ต่างๆ ในประเทศกัมพูชา อันได้แก่ภัยชนของเขมรแดง ในปี 2518 การสู้รบระหว่างกองทัพเวียดนามกับกองทัพเขมรแดง ในปี 2522 การรุกรานของกองทัพเวียดนามตามแนวชายแดนไทย ในปี 2527-2528 การล่มสลายของรัฐบาลผสมกัมพูชาในปี 2540 และการสิ้นสุดของยุคเขมรแดงในปี 2541 โดยที่ค่ายอพยพสำหรับผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาแห่งแรกเปิดขึ้นในปี 2522 และค่ายอพยพแห่งสุดท้ายได้ถูกปิดลงในปี 2542 มีผู้อพยพชาวกัมพูชาประมาณ 235,000 คนที่ได้ย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามในขณะที่มีชาวกัมพูชาอีกจำนวน 370,000 คนได้รับการส่งกลับไปยังประเทศกัมพูชา (ดู Robinson อ้างใน Huguet & Punpuing, 2005)

นอกจากนี้แล้วประเทศไทยยังเป็นที่พักพิงของกลุ่มคนจำนวนมากจากประเทศพม่าที่หลบหนีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มติดอาวุธชนกลุ่มน้อยที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลกลางในประเทศพม่า ตามข้อมูลจากองค์การกึ่งรัฐผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ณ เดือนธันวาคม 2550 พบว่ามีประชากรจำนวน 130,435 คนอาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราว 9 แห่งที่ตั้งอยู่ในแนวชายแดนไทย-พม่า (ดู UNHCR อ้างใน Sciortino & Punpuing, 2009, หน้า 83) ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศหลักที่รองรับผู้ย้ายถิ่นมาตั้งแต่ช่วงปี 2533 เมื่อมีการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะต่ำจากอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงที่ประกอบด้วย ประเทศจีน (โดยเฉพาะจากมณฑลยูนนาน) เวียดนาม ลาว กัมพูชา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศพม่าที่เริ่มมีจำนวนมากกว่าแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ (ดู Tsay, 2002 และ Sciortino & Punpuing, 2009) ผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี 2540-2542 ต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นยากที่จะประมาณการณ่ได้เนื่องจากวิกฤติการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบในรูปแบบที่แตกต่างกันในแต่ละภาคส่วนธุรกิจในแต่ละประเทศ แต่จากสถิติที่รวบรวมได้จากแหล่งข้อมูลที่เป็นทางการโดย Skeldon (2004) พบว่าจำนวนประชากรข้ามชาติในประเทศไทยยังคงมีอยู่ในระดับที่คงที่หรืออาจจะเพิ่มมากขึ้นในช่วงเวลานั้น

มีการคาดประมาณว่ามีจำนวนชาวต่างชาติที่ทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศไทยทั้งสิ้นประมาณ 2.8 ล้านคน ณ สิ้นปี 2550 (ดู Sciortino & Punpuing, 2009) ทางรัฐบาลได้มีความพยายามที่จะจางับจำนวนกลุ่มประชากรเหล่านี้ในการสำรวจสำมะโนประชากรในปี 2553 ให้ได้มากกว่าที่เคยนับได้ในการสำรวจสำมะโนประชากรในปี 2543 ซึ่งในการสำรวจครั้งนั้นนับได้ว่ามีแรงงานจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาอยู่เพียงประมาณ 70,000 คน เท่านั้น (ดู Archavanitkul et al., 2009) ในขณะที่มี

การคาดประมาณว่ามีแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนอยู่ในประเทศไทยถึง 1,314,382 คน² ในปลายปี 2542 ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 82 เป็นแรงงานจากประเทศพม่า ร้อยละ 8 จากลาว และเกือบร้อยละ 10 จากประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นจำนวนมากกว่าสองเท่าของจำนวนรวมของประชากรข้ามชาติทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทยเนื่องจากมีประชากรข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนอยู่เพียง 1,093,237 คนตามที่ได้อ้างถึงในบทที่ 2 และเนื่องจากการจ้างงานที่ไม่ใช่งานในภาคการเกษตรส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตเมืองจึงมีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่ในเขตเมืองอย่างหนาแน่นดังที่เห็นจะได้จากแผนภูมิที่ 6.7 ว่าประมาณ 1 ใน 5 ของประชากรข้ามชาติหรือประมาณ 252,768 คนเป็นผู้ที่มาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาที่ทำงานและพักอาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ประมาณร้อยละ 44, 22, 13 และ 2 กระจุกตัวอยู่ในจังหวัดต่างๆ ในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามลำดับ (ดู กระทรวงแรงงาน, 2010) ประชากรข้ามชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือที่มีรายได้ต่ำแต่รายได้นี้ก็ยังคงสูงกว่ารายได้ที่กลุ่มคนเหล่านี้จะได้รับในประเทศของตนซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

นอกจากนี้ยังมีประชากรข้ามชาติประเภทอื่นๆ ที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลด้านการงานหรือเพื่อมาตั้งถิ่นฐานรกรากเนื่องจากประเทศไทยมีความต้องการผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะสูงด้านการบริหารจัดการ วิศวกรรม เทคโนโลยี หรืออุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น โดยในปลายปี 2552 มีชาวต่างชาติที่ถือใบอนุญาตทำงานอยู่ในประเทศไทยทั้งสิ้น 210,745 คน ภายใต้สัญญาจ้างงานจากนายจ้างหรือภายใต้โครงการพิเศษของรัฐบาลไทยที่ส่งเสริมด้านการลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนี้ผู้ที่เข้ามาตามสัญญาการจ้างงานแล้วยังมีบุคคลชาวต่างชาติอื่นๆ รวมถึงนักเรียน นักศึกษา คู่สมรสของชาวไทยและชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และผู้ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยหลังเกษียณอายุการทำงาน (ดูตัวอย่างใน Toyota, 2006) และมีนักท่องเที่ยวบางคนที่พำนักอยู่ในประเทศไทยเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดในเอกสารเข้าเมืองหรือวีซ่า หรือกลายเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร (ดู Huguet & Punpung, 2005)

ผลกระทบของการย้ายถิ่นและความเป็นเมือง

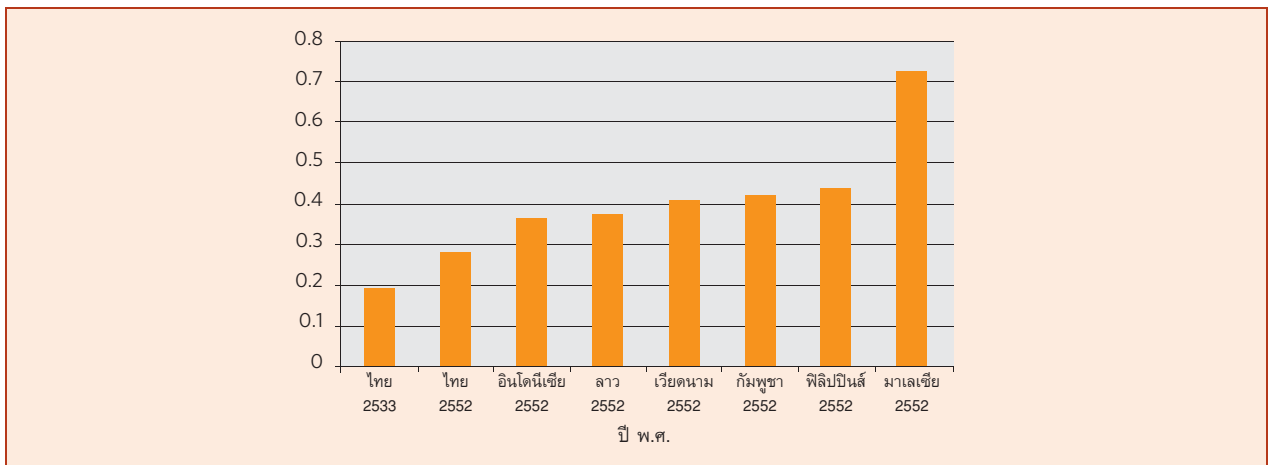
ความกังวลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานและการขยายความเป็นเมืองมักมาจากการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน การที่ผู้มีการศึกษาและทักษะย้ายออกจากเขตชนบทจะยิ่งทำให้ความไม่เท่าเทียมระหว่างชนบทและเมืองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันนี้อาจเกิดจากการหลั่งไหลของประชากรวัยทำงานที่มีการศึกษาออกจากพื้นที่ชนบทและจากภาวะการพึ่งพาที่สูงขึ้น ทั้งสองปัจจัยนี้ส่งผลให้ความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท และระหว่างแรงงานย้ายถิ่นกับแรงงานที่ไม่เคยย้ายถิ่นยิ่งมีมากขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ ประเทศไทยยังคงมีสัดส่วนแรงงานในภาคการเกษตรที่ค่อนข้างสูงดังที่แสดงให้เห็นในแผนภูมิที่ 6.9 ว่าในขณะที่อัตราส่วนของสัดส่วนของ GDP จากภาคการเกษตรกับสัดส่วนของการจ้างงานในภาคการเกษตรได้เพิ่มขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาแต่อัตราส่วนนี้ยังคงอยู่ในระดับต่ำที่สุดในภูมิภาคนี้ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น การมีสัดส่วนของผู้เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมาก ความถี่ของการย้ายถิ่นตามฤดูกาลและการย้ายถิ่นระยะสั้นอื่นๆ และการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว (ดู Guest & Jones, 1996 และ Sussangkarn & Chalamwong, 1996) ในขณะที่นักวิชาการบางท่านเห็นว่าสัดส่วนที่สูงของแรงงานที่ยังคงทำงานอยู่ในภาคการเกษตรผนวกกับความเป็นเมืองที่โดดเด่นแต่เพียงหนึ่งเดียวของกรุงเทพมหานคร และการที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างรวดเร็วและการสะสมทุนมากกว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืน ให้ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทยิ่งเพิ่มมากขึ้นไปอีก (ดู Glassman & Sneddon, 2003)

นอกจากนี้ ทรัพยากรต่างๆ เช่น บริการด้านสุขภาพซึ่งเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญของการดำรงชีวิตมีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร การพัฒนาความเป็นเมืองที่ไม่หยุดยั้งอาจทำให้ยังมีการกระจุกตัวของทรัพยากรเหล่านี้มากขึ้น แต่แรงงานข้ามชาติอาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการเหล่านี้ด้วยเหตุผลหลายประการ นอกจากนี้ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาความเป็นเมืองที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องทั่วโลกนี้มีผลต่อการดำรงชีวิตในชนบทเช่นกัน ในส่วนต่อไปจะวิเคราะห์ให้เห็นว่าแนวโน้มของการย้ายถิ่นฐานและการพัฒนาความเป็นเมืองที่อธิบายไว้ข้างต้นนี้มีผลกระทบต่อความไม่เสมอภาคและสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง

2 แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหมายถึงผู้ที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทยโดยไม่มีเอกสารตรวจคนเข้าเมือง เช่น บัตรผ่านชายแดน หรือวีซ่า

แผนภูมิที่ 6.9 อัตราส่วนของสัดส่วนของ GDP จากภาคการเกษตรต่อสัดส่วนของจำนวนแรงงานที่ทำงานในภาคการเกษตรของประเทศไทยและประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



	ประเทศไทย		อินโดนีเซีย	ลาว	เวียดนาม	กัมพูชา	ฟิลิปปินส์	มาเลเซีย
	2533 ¹	2552						
ร้อยละของ GDP จากภาคการเกษตร	12.4	11.6	15.3	29.9	21.3	29.0 ³	14.8	9.4
ร้อยละของแรงงานในภาคการเกษตร	63.5	42.4 ²	42.1 ⁴	80.0	51.8	67.9	34.0	13.0 ⁴

แหล่งข้อมูล: จาก CIA World Factbook, 2009 ยกเว้นที่ระบุไว้ต่างหาก

1 จาก Sussangkarn and Chalamwong, 1996, p. 101.

2 ข้อมูลปี 2551

3 ข้อมูลปี 2550

4 ข้อมูลปี 2548

ความแตกต่างด้านประชากรและสังคม

การลดลงอย่างรวดเร็วของภาวะการเจริญพันธุ์ในประเทศไทยตั้งแต่กลางช่วงปี 2513-2523 มีผลเป็นอย่างมากต่อการเพิ่มสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ (ดู Knodel et al., 2007) ตารางที่ 6.4-1 แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของโครงสร้างอายุของประชากรในเขตชนบทและในเมืองในช่วงระยะเวลาสิบปีนับจากปี 2540 ถึง 2550 ซึ่งจะเห็นว่ามีส่วนของเด็กในชนบทสูงกว่าในเมืองในทั้งสองช่วงระยะเวลาที่กล่าวมานี้ แต่สัดส่วนที่แตกต่างกันนี้ไม่เพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป และทั้งในปี 2540 และ 2550 สัดส่วนของผู้สูงอายุในเขตชนบทนั้นสูงกว่าในเมืองเพียงเล็กน้อย รูปแบบเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงสัดส่วนของภาวะพึ่งพาในทั้งสองช่วงระยะเวลา จากแผนภูมิที่ 6.10 จะเห็นได้ว่าอัตราการพึ่งพารวมในเขตชนบทนั้นสูงกว่าในเมือง แต่อย่างไรก็ตาม อัตราการพึ่งพารวมในทั้งชนบทและในเมืองนั้นลดลงในอัตราเดียวกันในระหว่างปี 2540 และ 2550 โดยที่อัตราการพึ่งพาในกลุ่มเด็กและผู้สูงอายุนั้นแตกต่างกัน ในขณะที่อัตราการพึ่งพาในกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นในระยะเวลา 10 ปีแต่การเพิ่มขึ้นนี้ก็เป็นอย่างช้าๆ ที่ละน้อยทำให้มีความแตกต่างของระดับการพึ่งพาระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุในชนบท

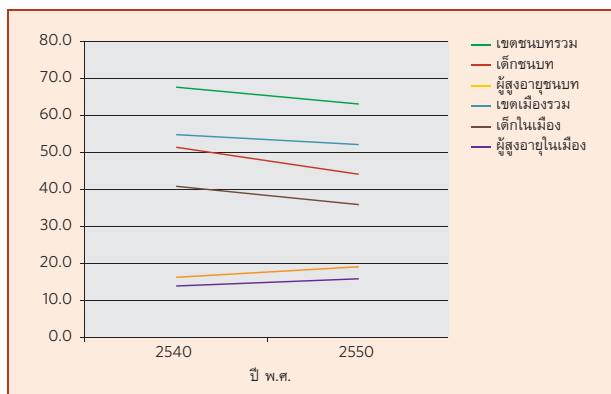
และในเมืองมีไม่มากนัก สำหรับอัตราการพึ่งพาในเด็กนั้นพบว่าลดลงโดยที่ในเขตชนบทยังคงมีอัตราการพึ่งพาในเด็กสูงกว่าในเมือง กล่าวโดยรวมก็คือไม่มีความแตกต่างของโครงสร้างทางอายุของประชากรหรืออัตราการพึ่งพาระหว่างประชากรในชนบทและในเมือง หรืออาจกล่าวในอีกนัยหนึ่งได้ว่าความแตกต่างระหว่างพื้นที่ชนบทและเขตเมืองในด้านขนาดของประชากรที่เป็นกำลังแรงงานเชิงเศรษฐกิจยังคงอยู่ในระดับเดียวกันและทั้งชนบทและเขตเมืองต่างได้รับผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของอายุเฉลี่ยของประชากรโดยรวมมากกว่าผลกระทบจากการย้ายถิ่นหรือการเติบโตของความเป็นเมือง ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่าเด็กที่ย้ายถิ่นส่วนใหญ่มักรักษาความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจกับบิดามารดาของตน ที่อยู่ในชนบท (ดู Knodel et al., 2007) ประชากรข้ามชาติในวัยทำงานที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอาจส่งผลกระทบต่อการกระจายโครงสร้างทางอายุและเพศของประชากรในประเทศไทยถึงแม้ว่าการคาดประมาณจำนวนประชากรข้ามชาติที่แท้จริงจะทำได้ยากก็ตาม (ดูบทที่ 2) เนื่องจากประชากรข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวที่มีอายุระหว่าง 19-29 ปี และส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ในขณะที่ยังไม่มียางานจำนวนที่แน่นอนแต่เด็กที่เกิดจากประชากรข้ามชาติในประเทศไทยและเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีที่ได้ย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยตนเองนั้นอาจมีส่วนทำให้โครงสร้างทางอายุของประชากรในประเทศไทยลดลงได้ (ดู Sciortino and Punpuing, 2007)

ตารางที่ 6.4 การกระจายประชากรในเขตชนบทและเขตเมืองจำแนกตามกลุ่มอายุและเพศในปี 2540 และ 2550

อายุ	ปี 2540				ปี 2550			
	เขตเมือง		เขตชนบท		เขตเมือง		เขตชนบท	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
ต่ำกว่า 15 ปี (%)	26.9	25.6	31.0	30.2	24.8	22.5	27.8	26.2
15-59 ปี (%)	64.6	64.6	60.0	59.3	65.5	66.0	61.4	61.1
60 ปีขึ้นไป (%)	8.4	9.8	9.0	10.5	9.7	11.6	10.7	12.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร 2540 และ 2550

แผนภูมิที่ 6.10 อัตราการพึ่งพา รวม อัตราการพึ่งพาในกลุ่มเด็ก และกลุ่มผู้สูงอายุ ในเขตชนบทและเขตเมืองในปี พ.ศ.2540 และ 2550



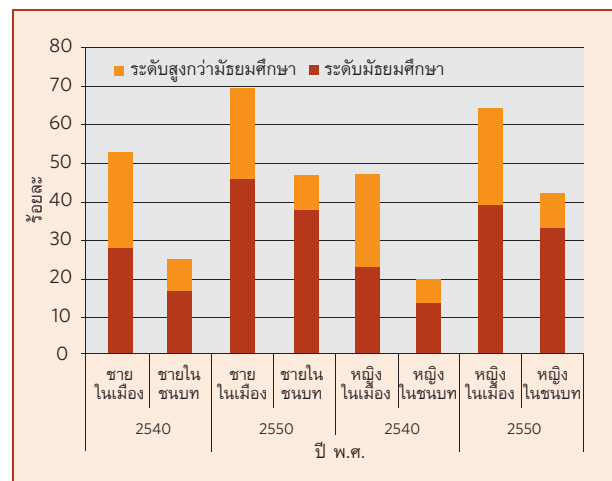
แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ปี 2540 และ 2550

ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนบทและเขตเมืองส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหา "สมองไหล" เมื่อแรงงานที่มีทักษะและมีการศึกษาย้ายถิ่นไปอยู่ในเขตเมืองมากขึ้นเพราะไม่สามารถที่จะหางานที่เหมาะสมในชนบทได้ สำหรับประเทศไทยได้มีการปรับระดับการศึกษาภาคบังคับจากประถม 6 เป็นมัธยมศึกษาตอนต้นในปี 2542 และด้วยเหตุนี้จำนวนนักเรียนที่กำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาก็มีความสัมพันธ์กับขนาดประชากรตามกลุ่มอายุด้วย³ และเมื่อวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างเด็กที่กำลังเรียนอยู่ในระดับมัธยมศึกษาในเขตชนบทและเขตเมืองโดยจำแนกตามเพศและปีการศึกษาตามแผนภูมิที่ 6.11 แล้วก็จะพบว่าความแตกต่างของอัตราการเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาจากปี 2540-2550 ได้ลดลงอย่างมาก

3 เนื่องจากจำนวนนักเรียนที่กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาล่าเรียนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอายุของประชากร การกระจายสัดส่วนในที่นี่จึงเป็นส่วนที่มิมาตรฐานการกระจายตามอายุแล้ว ดังนั้นตัวเลขจึงแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของเด็กที่กำลังศึกษาเล่าเรียนในปี 2550 จะเป็นอย่างไร หากการกระจายของอายุประชากรในปี 2540 ยังอยู่ในระดับที่คงที่

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีเด็กได้เข้าเรียนในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในภาพรวม แต่สัดส่วนเด็กที่เข้าเรียนในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นในเขตเมืองก็ยังคงสูงกว่าสัดส่วนของเด็กในชนบทอยู่ถึงประมาณสามเท่าโดยเด็กผู้หญิงในเขตชนบทเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนของการเข้าเรียนในระดับที่สูงขึ้นเพิ่มขึ้นมากที่สุดในช่วงระยะเวลาสิบปีนี้โดยเพิ่มจากร้อยละ 6.2 เป็น 8.4 แต่โดยภาพรวมแล้วความแตกต่างระหว่างเพศในด้านการศึกษายังค่อนข้างคงที่

แผนภูมิที่ 6.11 การเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของเด็กในชนบทและในเขตเมืองจำแนกตามเพศในปี 2540 และ 2550 (เปรียบเทียบโดยใช้อายุมาตรฐานเป็นเกณฑ์)



แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ปี 2540 และ 2550

การแบ่งแยกด้านอาชีพ

แม้ว่าสถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยจะได้รับความสนใจมากกว่าแรงงานในประเทศ แต่ความแตกต่างของ

ตารางที่ 6.5 อาชีพของแรงงานที่ย้ายถิ่นในรอบหนึ่งปีและแรงงานที่ไม่ย้ายถิ่นจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมและเพศในปี 2550

ประเภทอุตสาหกรรม	แรงงานย้ายถิ่น			แรงงานที่ไม่ได้ย้ายถิ่น		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
การเกษตร/การประมง	42.2	36.3	39.9	47.9	48.7	48.2
อาชีพอื่นทั้งหมดที่นอกเหนือจากการเกษตร	57.8	63.7	60.1	51.9	51.2	51.6
การผลิต	15.9	14.5	15.4	8.8	8.2	8.5
การก่อสร้าง	11.8	2.7	8.3	7.8	1.8	5.0
การขาย	13.7	16.4	14.8	14.5	15.3	14.9
การบริการ	10.5	15.1	12.3	10.4	12.5	11.4
การเงิน/อสังหาริมทรัพย์/ ธุรกิจ	2.2	2.5	2.3	2.9	3.1	3.0
งานราชการ/ ธุรกิจ/ เสริม	3.6	9.9	6.0	7.3	9.1	8.2
งานรับใช้ในบ้าน	0.1	2.5	1.0	0.2	1.2	0.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการย้ายถิ่น 2550

ประเภทของอาชีพในแรงงานเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานย้ายถิ่นภายในประเทศด้วยเช่นกัน ตารางที่ 6.5 แสดงถึงข้อมูลระดับประเทศของแรงงานย้ายถิ่นและแรงงานที่ไม่ได้ย้ายถิ่นในรอบ 1 ปีก่อนการสำรวจซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่าแรงงานย้ายถิ่นยังคงทำงานในเฉพาะบางสาขาอาชีพอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในภาคการผลิต (ร้อยละ 16 ในแรงงานชายและร้อยละ 14 ในแรงงานหญิง) โดยที่งานก่อสร้างจัดเป็นงานที่สำคัญสำหรับแรงงานชาย (ร้อยละ 8) ในขณะที่สัดส่วนของแรงงานหญิงจะสูงมากในภาคบริการ (ร้อยละ 15) สำหรับงานประเภทอื่นๆ เช่น พนักงานขายหรือพนักงานของรัฐนั้นมีสัดส่วนของแรงงานย้ายถิ่นที่ได้รับการว่าจ้างใกล้เคียงกันกับสัดส่วนของแรงงานที่ไม่ได้เป็นผู้ย้ายถิ่น อย่างไรก็ตามพบว่า มีแรงงานที่มีประสบการณ์การย้ายถิ่นในรอบ 1 ปีที่ผ่านมาทำงานในภาคการเกษตรน้อยกว่าแรงงานที่ไม่ได้ย้ายถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานหญิง

ตารางที่ 6.6 แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติกระจุกตัวอยู่ในภาคการเกษตรและการประมง (ประมาณร้อยละ 40) ตามด้วยภาคการผลิต การขาย และงานบริการ (ประมาณร้อยละ 15 ในแต่ละประเภท) สัดส่วนที่สูงที่สุดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าอยู่ในภาคบริการ ในขณะที่งานรับใช้ในบ้านส่วนใหญ่ตกเป็นของแรงงานข้ามชาติจากประเทศลาว และภาคการก่อสร้างเป็นงานสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชาเป็นส่วนใหญ่ (ดู กระทรวงแรงงาน, 2553) ภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลส่วนใหญ่ก็เป็นงานที่มีแรงงานข้ามชาติอยู่มากเช่นกัน นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากยังเป็นแหล่งแรงงานสำหรับการผลิตทางการเกษตรขนาดใหญ่ในภาคใต้ (ส่วนใหญ่เป็นการผลิตยางพารา) และสำหรับการเลี้ยงสัตว์และการเพาะปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ดู Sciortino และ Punpuing, 2009)

ตารางที่ 6.6 แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาที่ไม่มีเอกสารเข้าเมืองที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจำแนกตามประเภทธุรกิจ ณ เดือนธันวาคม 2552

	แรงงานข้ามชาติทั้งหมด	แรงงานพม่า	แรงงานลาว	แรงงานกัมพูชา
รวมทุกภาคอุตสาหกรรม (จำนวนคน)	1,314,382	1,078,767	110,854	124,761
ร้อยละจำแนกตามประเภทธุรกิจ				
ภาคบริการ	18.2	19.8	11.8	10.1
ภาคการเกษตร	16.9	16.6	16.3	19.3
การก่อสร้าง	16.7	16.2	11.4	26.1
การแปรรูปอาหารทะเล/ ประมง	14.7	15.7	2.7	16.7
งานรับใช้ในบ้าน	9.9	9.5	19.2	5.3
อื่นๆ	23.6	22.2	38.6	22.5
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

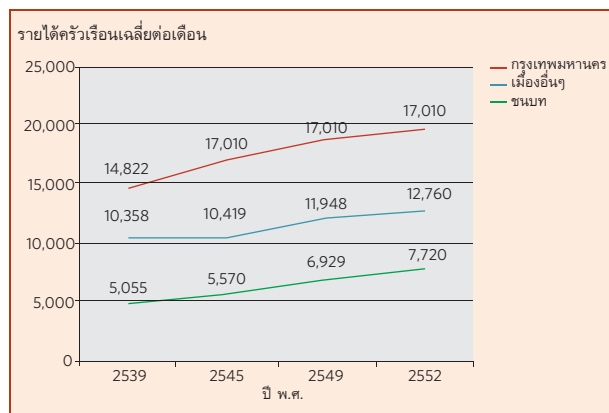
แหล่งข้อมูล: กระทรวงแรงงาน รายงานสถานการณ์แรงงาน, 2553

ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้

ถึงแม้ว่าจะมีการให้ความสำคัญต่อปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในประเทศไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่องค์การสหประชาชาติยังคงจัดอันดับสัมประสิทธิ์จีนิหรือสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ (Gini Coefficient) ของประเทศไทยให้อยู่ในระดับกลางเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ โดยในปี 2553 ประเทศไทยมีค่าสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ อยู่ที่ระดับ 42.5 เมื่อเปรียบเทียบกับระดับ 37.8 ของประเทศเวียดนาม 44.0 ในประเทศฟิลิปปินส์ และ 51.6 ในประเทศมาเลเซีย (ดู United Nations, 2010) แผนภูมิที่ 6.12 แสดงความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนจำแนกตามสภาพความเป็นเมือง⁴ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความแตกต่างของรายได้ระหว่างครัวเรือนในชนบท ในกรุงเทพมหานคร และในเขตเมืองอื่นๆ ยังคงเดิมโดยความแตกต่างลดลงเพียงเล็กน้อยในขณะที่ครัวเรือนในเขตเมืองอื่นๆ และในกรุงเทพมหานคร มีความแตกต่างของรายได้มากขึ้น จากข้อมูลในแผนภูมิจะเห็นว่าครัวเรือนในชนบทมีรายได้เพียงร้อยละ 39 ของรายได้ครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ครัวเรือนในเขตเมืองอื่นๆ มีรายได้ประมาณร้อยละ 65 ของรายได้ครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร

4 ข้อมูลรายได้ครัวเรือนที่ใช้เป็นข้อมูลที่ใช้ปรับค่าตามอัตราเงินเฟ้อแล้วโดยใช้การปรับเทียบค่าตามสมมูลหรือเครื่องชั่งสมมูลของ OECD (OECD equivalence scale) ซึ่งทำให้การวัดมีความถูกต้องแม่นยำมากกว่าการใช้ข้อมูลรายได้ต่อหัวประชากร ซึ่งค่าสมมูล (Equivalence scale) ของ OECD ได้กำหนดการถ่วงน้ำหนักไว้ที่ 1.0 สำหรับหัวหน้าครัวเรือน 0.5 ต่อสมาชิกครัวเรือนวัยผู้ใหญ่แต่ละคน และ 0.3 สำหรับสมาชิกครัวเรือนวัยเด็กแต่ละคน ในขณะที่ปกติการวัดรายได้ต่อหัวประชากรจะใช้วิธีแบ่งหารรายได้ของครัวเรือนด้วยจำนวนสมาชิกทั้งหมดในครัวเรือน (OECD, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.)

แผนภูมิที่ 6.12 รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนที่ปรับโดยใช้ค่าสมมูลของ OECD สำหรับครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร เมืองอื่นๆ และในชนบทระหว่างปี 2539-2552 (บาทในปี 2550)⁵

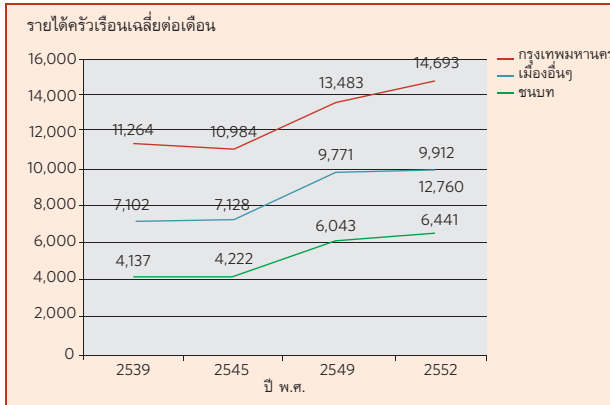


แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน, พ.ศ.2539, 2545, 2549 และ 2552

ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายจากการสำรวจเศรษฐกิจในครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะมีความถูกต้องมากกว่าข้อมูลด้านรายได้ ซึ่งมักจะไม่ค่อยมีการรายงานหรือยากที่จะคำนวณ แผนภูมิที่ 6.13 แสดงให้เห็นว่าแม้ครัวเรือนในเขตชนบทจะมีค่าใช้จ่ายในระดับที่ต่ำกว่าครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่มากแต่ค่าใช้จ่ายครัวเรือนระหว่างชนบทและกรุงเทพมหานคร ยังมีความแตกต่างเพิ่มขึ้นมาตลอดจนถึงปัจจุบันซึ่งการค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอีก

5 คู่อัตราเงินเฟ้อจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ที่ <http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=409&language=eng>

แผนภูมิที่ 6.13 ค่าใช้จ่ายครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนปรับโดยใช้ค่าสมมูลของ OECD สำหรับครัวเรือนในกรุงเทพฯ เมืองอื่นๆ และในชนบทในปี 2539-2552 (บาทในปี 2550)⁶



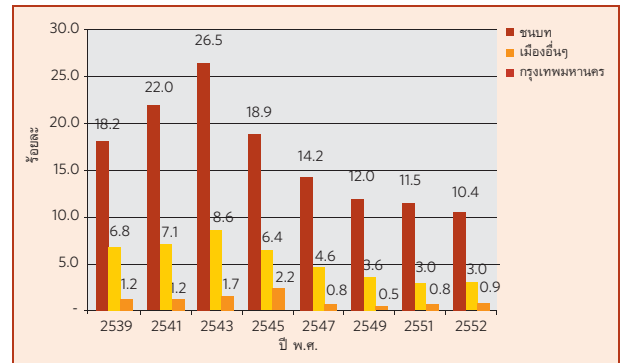
แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน, 2539, 2545, 2549 และ 2552

อัตราส่วนความยากจนต่อหัวประชากรเป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่สามารถสะท้อนความกินดีอยู่ดีของประชากรตั้งที่จะเห็นได้จากแผนภูมิที่ 6.14 ว่าแม้ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการลดอัตราความยากจนลงในช่วง 10-15 ปีที่ผ่านมาแต่ช่องว่างระหว่างชนบท เขตเมือง และกรุงเทพมหานครจะยังคงมีขนาดใหญ่อยู่ โดยข้อมูลในปี 2552 ได้ชี้ให้เห็นว่าร้อยละ 10 ของครัวเรือนในชนบทถูกจัดอยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่มีสถานะยากจนในขณะที่มีครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร ที่อยู่ในกลุ่มยากจนไม่ถึงร้อยละ 1

ผลกระทบของการย้ายถิ่นและการพัฒนาความเป็นเมืองต่อสิ่งแวดล้อม

การตั้งถิ่นฐานระยะยาวสองรูปแบบมีผลกระทบอย่างเฉียบพลันต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย รูปแบบแรกคือการย้ายถิ่นเข้าไปในพื้นที่ที่ยังไม่เคยมีการทำการเพาะปลูกมาก่อนซึ่งพบมากที่สุดในการย้ายถิ่นจากชนบทสู่ชนบทในช่วงก่อนปี 2513 - 2523 มีการศึกษาพบว่า การย้ายถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและรายละเอียดของวิธีการใช้ที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ดู Entwisle et al., 1998 และ Walsh et al., 1999) ส่วนรูปแบบของการตั้งถิ่นฐานแบบที่สองที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมคือการพัฒนาความเป็นเมืองและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการเติบโตของเมืองได้รวบรวมเอาพื้นที่ที่เคยถูกใช้เพื่อการผลิตมาก่อนเข้าไว้ด้วย (ดู Punpuing, 1999)

แผนภูมิที่ 6.14 สัดส่วนความยากจนต่อหัวประชากรระหว่างปี พ.ศ. 2539-2552



แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน, 2539, 2545, 2549 และ 2552 จำนวนโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ประเทศไทย

หมายเหตุ: สัดส่วนของความยากจนคำนวณโดยการนำจำนวนประชากรทั้งหมดมาหารด้วยจำนวนประชากรที่มีค่าใช้จ่ายในการบริโภคต่ำกว่าเส้นแบ่งระดับความยากจน

การเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมสามารถเป็นได้ทั้งสาเหตุและผลกระทบของการย้ายถิ่นฐาน การที่ดินให้ผลผลิตที่ลดลงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลกระตุ้นให้มีการย้ายถิ่นของเกษตรกรเข้าสู่ชุมชนแออัดในเมืองใหญ่เพื่อความอยู่รอด และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถทำให้เกิดพื้นที่ทะเลทราย การเปลี่ยนแปลงของแหล่งน้ำทั้งจากภัยแล้งและน้ำท่วมและภัยธรรมชาติอื่นๆ (ดู Gleditsch et al, 2007 และ Richter et al., 2009) ผู้ลี้ภัยจากสภาพแวดล้อมจะถูกหนุให้อพยพโดยปัจจัยเหล่านี้เช่นกันซึ่งอาจจะเป็นทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เป็นความหายนะที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและ/หรือค่อยๆ ก่อตัวขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ยาวนาน การย้ายถิ่นอาจถูกมองว่าเป็นการอพยพโดยความสมัครใจ (เมื่อรายได้ลดลงเมื่อเทียบกับโอกาสในที่อื่น) หรือโดยความไม่สมัครใจ (เมื่อที่ดินที่เคยครอบครองได้กลายเป็นที่ซึ่งหาประโยชน์ไม่ได้เนื่องจากอุบัติเหตุทางสิ่งแวดล้อมหรือภัยพิบัติตามธรรมชาติ หรือแม้กระทั่งการเวนคืนที่ดินด้วยเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อม) (ดู Hunter, 2004 และ Vine, 2005)

ในทางกลับกัน ผู้ย้ายถิ่นอาจสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในชุมชนต้นทางและชุมชนปลายทางของการย้ายถิ่นฐาน ความยากจนในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นในชุมชนปลายทางและการขาดความรู้สึกผูกพันต่อชุมชนก่อให้เกิดแรงต้านต่อแรงจูงใจในการดูแลรักษาทรัพยากรของชุมชน (ดู Cassels, 2006) การย้ายถิ่นเข้าไปยังพื้นที่ที่ห่างไกลมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและรายละเอียดของวิธีการใช้ที่ดินผ่านการตัดไม้ทำลายป่า (ดู de Sherbinin et al., 2007) มีการประมาณการณ์ว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ได้ถูกทำลายลงในระหว่างปี 2516-2525 (ดู Suhrke, 1993)

6 ดูอัตราเงินเฟ้อจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ที่ <http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=409&language=eng>

ซึ่งกระแสการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ในช่วงระยะเวลาที่สามารถเชื่อมโยงได้โดยตรงกับความต้องการอย่างมากต่อการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรผนวกกับวัฏจักรของภัยแล้งในภูมิภาคนี้

การตัดไม้เชิงพาณิชย์เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการทำลายผืนป่าในประเทศไทย การขาดแคลนที่ดินผืนใหม่สำหรับการทำเกษตรและความไม่แน่นอนของแหล่งน้ำก็มีส่วนทำให้คนจำนวนมากเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองซึ่งคนกลุ่มนี้อาจย้ายถิ่นไปเป็นแรงงานรายวันหรือทำงานในภาคอุตสาหกรรม (ดู Yodduern - Attig et al., 2004) การศึกษาระยะยาว โครงการ “นางรอง” พบว่านอกจากการไม่มีที่ดินทำกินแล้วการลดลงของขนาดการถือครองที่ดินในช่วงระหว่างปี 2527-2537 นั้นยังมีความสัมพันธ์กับการย้ายถิ่นของประชากรอีกด้วย (ดู Rattanawarang & Punpuing, 2003)

จากการศึกษาล่าสุดอื่นๆ เกี่ยวกับผลกระทบของการพัฒนาความเป็นเมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ต่อปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนพบว่า Chamratrithong et al. (1999) ได้เชื่อมโยงระดับความหนาแน่นของประชากรและระดับการบริโภคที่สูงมากในเขตกรุงเทพมหานคร กับการเกิดปัญหามลพิษทางอากาศ น้ำ และขยะมูลฝอยที่เป็นอันตราย โดยผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่ามลพิษทางอากาศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2533 - 2543 และประมาณร้อยละ 60-70 ของมลพิษเกิดจากการเพิ่มขึ้นของขบวนการพาหนะที่ใช้ในการสัญจร และที่เหลือเกิดจากการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนและการอุตสาหกรรมรวมทั้งการเปลี่ยนไปใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลที่ทันสมัยมากขึ้น ราคาที่ดินในใจกลางกรุงเทพมหานคร ที่สูงขึ้นมากนั้นนอกจากจะก่อให้เกิดการขยายตัวของความเป็นเมืองไปยังพื้นที่ในจังหวัดรอบนอกซึ่งทำให้ประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางเข้าเมืองเพื่อการทำงานมากขึ้นและนำไปสู่ปัญหามลพิษทางอากาศในที่สุดแล้ว ยังผลักดันให้ผู้ที่อยู่ในชุมชนแออัดและผู้ที่เป็นผู้อาศัยอยู่เดิมของพื้นที่รอบกรุงเทพมหานคร ต้องเผชิญกับความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ที่มีมลภาวะมากขึ้น อย่างไรก็ตามจำนวนผู้ย้ายถิ่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รอบนอกก็เพิ่มขึ้นด้วยเนื่องจากพื้นที่เหล่านี้ได้กลายเป็นเขตอุตสาหกรรมเช่นกัน (ดู Storey, 2005) อย่างไรก็ตามไม่พบว่ามีความแตกต่างในด้านการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นและผู้ที่ไม่ได้ย้ายถิ่น Pounsomlee and Ross (1992) ได้ทำการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างภาวะการพัฒนาความทันสมัยและการพัฒนาความเป็นเมืองกับประโยชน์หรือข้อดีของความทันสมัยต่อกลุ่มชนชั้นสูงในขณะที่ปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยและกลับจะยิ่งเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันในสังคมให้มากขึ้น และ Storey (2005) ได้ชี้ให้เห็นว่าสถาบันต่างๆ ได้ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมและด้วยเหตุนี้การดำเนินมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลไทยจึงเป็นไปอย่างล่าช้า

สรุป

การย้ายถิ่นภายในประเทศไทยในอัตราที่สูงเป็นการย้ายถิ่นในระยะยาวซึ่งมีแรงขับเคลื่อนมาจากปัจจัยต่างๆ เช่นวัฏจักรของฤดูกาลของการเพาะปลูกข้าว ความกดดันด้านประชากร และการพัฒนาอุตสาหกรรม การย้ายถิ่นระยะยาวถือเป็นเรื่องปกติและการเติบโตของความเป็นเมืองได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการพัฒนาเป็นเมืองอุตสาหกรรมและการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการเกษตร เช่น การก่อสร้าง และการบริการ อย่างไรก็ตามมีหลักฐานจากการศึกษาวิจัยที่ยืนยันว่าการย้ายถิ่นเป็นปฏิกิริยาปกติที่ตอบสนองต่อวิกฤตทางเศรษฐกิจทั้งวิกฤตในช่วงปี 2540 และการถดถอยของเศรษฐกิจในปี 2551 ที่ผ่านมาซึ่งปรากฏว่ามีอัตราการย้ายถิ่นกลับสู่ภูมิลำเนาในชนบทที่เพิ่มสูงขึ้น จากความจริงที่ว่าแรงงานย้ายถิ่นมักจะถูกจับตัวอยู่ในภาคการผลิตและงานที่ต้องอาศัยกำลังแรงงานของมนุษย์ทำให้แรงงานเหล่านี้ยังคงอยู่ในภาวะที่เปราะบางเมื่อมีการหดตัวในภาคการผลิตและการก่อสร้างในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจถดถอย และเนื่องจากสัดส่วนของการทำงานในภาคการเกษตรลดลงจึงเป็นไปได้ที่ศักยภาพของครัวเรือนในชนบทในการรองรับแรงงานย้ายถิ่นที่ต้องกลับสู่ชนบทจะลดลงด้วย ดังนั้นสมดุลทางเศรษฐกิจที่ครัวเรือนได้รับผ่านทางรายได้ของครัวเรือนที่ไม่ได้ถือครองที่ดินหรือมีทรัพย์สินอื่นๆ จึงยังเป็นประเด็นคำถามให้ต้องขบคิดต่อไป

ข้อมูลจากการสำรวจสำมะโนประชากรและการสำรวจอื่นๆ ในช่วงระยะ 15 ปีที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่าอัตราการย้ายถิ่นลดลงอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่าอัตราการลดลงของการย้ายถิ่นนั้นส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับคนที่กลุ่มประชากรวัยทำงานที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวมีการย้ายถิ่นน้อยลง ในขณะที่ข้อมูลการย้ายถิ่นตามฤดูกาลและการย้ายถิ่นระยะสั้นมีแนวโน้มว่าจะต่ำกว่าความเป็นจริงแต่ก็ปรากฏว่ากลุ่มแรงงานวัยหนุ่มสาวนี้มีการย้ายถิ่นน้อยกว่าในอดีต ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มประชากรรุ่นแรกของประเทศที่ได้รับประโยชน์จากการขยายการศึกษาภาคบังคับไปตั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งอาจทำให้ประชากรกลุ่มนี้มีโอกาสได้งานที่มั่นคงถาวรมากกว่ากลุ่มประชากรที่มีอายุสูงกว่า

ในบางครั้งแรงงานข้ามชาติจะถูกมองว่าเข้ามาแย่งงานคนไทยโดยเฉพาะงานที่ใช้ทักษะต่ำในภาคเกษตรกรรมและงานประเภท 3D หรืองานหนัก (Difficult) สกปรก (Dirty) และอันตราย (Dangerous) อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่นานมานี้ได้มีงานวิจัยเพื่อศึกษาว่าแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นแหล่งแรงงานทดแทนจะสามารถลดการสูญเสียกำลังแรงงานไทยที่มีอายุเพิ่มขึ้นได้หรือไม่โดยการใช้เทคนิคการสร้างแบบจำลองต่างๆ เพื่อตรวจสอบสมมุติฐานนี้ จากผลการศึกษาพบว่าแรงงานข้ามชาติหนึ่งคนจะมีกำลังการผลิตเท่ากับแรงงานไทยเพียง 0.58 คนเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานข้ามชาติไม่สามารถบรรเทาความสูญเสียของ

GDP จากการศึกษาที่ประชากรไทยมีอายุสูงขึ้นได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติมีศักยภาพในด้านกำลังการผลิตต่อหัวประชากรต่ำกว่าแรงงานไทยมาก และเนื่องจากการลดลงของทุนในการผลิต (ดู Potipiti, 2010)

นอกจากนี้แล้ว รูปแบบของการพัฒนาความเป็นเมืองในประเทศไทยยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางภูมิทัศน์อีกด้วย ถึงแม้ว่าการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร จะมีการชะลอตัวแต่นั้นก็เป็นผลมาจากการขยายตัวของจังหวัดปริมณฑลที่มีการเจริญเติบโตที่รวดเร็วยิ่งกว่ากรุงเทพมหานคร ทำให้กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลกลายเป็นมหานครที่มีขอบเขตพื้นที่ที่กว้างขวางขึ้น ในขณะเดียวกัน ศูนย์กลางของความเป็นเมืองในภูมิภาคอื่นๆ ก็มีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงขึ้นโดยเฉพาะในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และแม้การกระจายฐานการผลิตและงานอื่นๆ ไปยังภูมิภาคต่างๆ จะมีผลในทางบวกต่อการเติบโตเหล่านี้โดยส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยปราศจากแผนยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคหรือระดับชาติ

การวิเคราะห์ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรได้แสดงให้เห็นว่าโดยรวมแล้วความแตกต่างระหว่างเขตเมืองกับ

เขตชนบทนั้นลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แม้ว่าช่องว่างทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาระหว่างนักเรียนในชนบทและในเมืองเริ่มแคบลงแต่ก็ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเมื่อพิจารณาถึงโอกาสในการศึกษาในระดับที่สูงกว่า มัธยมศึกษา ในขณะเดียวกัน ยังคงมีช่องว่างที่เด่นชัดในด้านรายได้และค่าใช้จ่ายครัวเรือนและอัตราความยากจนระหว่างพื้นที่ชนบทและในเมืองซึ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง

แนวโน้มประชากรจะยังคงเป็นแรงผลักดันที่มีผลต่อการย้ายถิ่นฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประชากรโดยรวมของประเทศไทยมีสูงอายุขึ้นซึ่งจะส่งผลให้มีสัดส่วนกำลังแรงงานเชิงเศรษฐกิจลดลงในขณะที่อัตราการพึ่งพาที่สูงขึ้น และภาวะพึ่งพาก็มักจะเชื่อมโยงกับประชากรที่อยู่นอกครัวเรือนด้วย ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาความเป็นเมืองจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และการวางแผนยุทธศาสตร์ของประเทศไทยก็ควรมีการพิจารณาถึงพลวัตทางประชากรทั้งในแง่ที่เป็นปัจจัยขับเคลื่อนและการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจร่วมด้วย



การเปลี่ยนแปลงของนโยบายและแผนประชากร

เนื้อหาบทนี้ จะเป็นการแสดงวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงประชากรในประเทศไทย และวิเคราะห์ถึงผลกระทบและนัยต่อนโยบาย บทนี้จะให้ภาพรวมของข้อคิดเห็นในบทต่างๆ และให้ความสำคัญกับนโยบายที่มีผลต่อแนวโน้มประชากรของประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 1 ว่าประเทศไทยมีคุณลักษณะพิเศษเฉพาะตัว และยังคงเหมือนว่านโยบายประชากรที่เคยใช้ได้ในประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคหรือประเทศอื่นๆ ในโลกที่มีลักษณะที่คล้ายกัน จะไม่สามารถนำมาใช้กับประเทศไทย หากไม่นำมาปรับเปลี่ยนให้เหมาะกับบริบทของประเทศเสียก่อน ลักษณะเฉพาะของประเทศไทยย่อมต้องมีนโยบายที่เฉพาะเหมาะสมกับประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม บทเรียนจากประเทศอื่นๆ ย่อมสามารถเป็นประโยชน์ในการเรียนรู้สำหรับประเทศไทยได้อย่างแน่นอน

นโยบายที่ตอบสนองและนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของประชากร

จุดประสงค์หลักของรายงานฉบับนี้คือเพื่อทำความเข้าใจถึง การเปลี่ยนแปลงของประชากรที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยด้านประชากรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และคาดการณ์ถึงผลกระทบด้านต่างๆ ที่มีต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของคนคนในประเทศไทย นโยบายที่คำนึงถึง ผลกระทบของแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงประชากร ซึ่งช่วยสร้างให้เกิดผลในเชิงบวกและช่วยลดการเกิดผลลัพธ์ในเชิงลบจะถูกจัดไปรวมอยู่ในกลุ่ม “นโยบายที่ตอบสนอง” (Population-responsive policies) ต่อการเปลี่ยนแปลงของประชากร ซึ่งอาจได้แย้งว่านโยบายแทบทุกนโยบายล้วนได้รับผลกระทบมาจาก การเปลี่ยนแปลงของประชากรแทบทั้งสิ้น และยังรวมเข้าว่าเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร ซึ่งพึงควรระวังว่าการศึกษาที่ออกแบบเพื่อการตอบสนองเชิงนโยบายที่เป็นผลมาจากแนวโน้มของโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงนั้น อาจกลับกลายเป็นเพียงการศึกษาเพื่อนโยบายการพัฒนาทั่วๆ ไป ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง ทั้งนี้คงไม่เป็นการเหมาะสมที่จะเหมารวมว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากรจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาในทุกๆ ด้าน แต่สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงคือประเด็นสำคัญ

ด้านการพัฒนาต่างๆ ที่แนวโน้มทางประชากรจะเป็นหัวใจสำคัญของแผนการพัฒนา

นโยบายที่พยายามที่จะทำให้การคาดประมาณทางประชากรได้รับการปรับเปลี่ยน โดยจะหลีกเลี่ยงผลลัพธ์ทางลบเรียกว่าเป็นนโยบายที่ “มีอิทธิพลต่อประชากร” (Population-influencing policies) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นโยบายทางประชากรของประเทศไทยเป็นนโยบายที่ต้องการลดอัตราเจริญพันธุ์ของประเทศที่คิดว่าสูงเกินไป ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 แล้วว่าเป้าหมายนี้ถูกยกเลิกไปในแผนฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสองฉบับล่าสุด (คือ ฉบับที่ 9 และ 10 ซึ่งครอบคลุมปี 2545-2549 และ 2550-2554 ตามลำดับ) ได้เน้นถึงความจำเป็นที่จะรักษาอัตราเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับที่สามารถทดแทนประชากรได้ แต่อัตราเจริญพันธุ์ของประเทศได้ลดลงต่ำกว่าระดับทดแทนตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสองฉบับนี้แล้ว เมื่อทราบว่าเจริญพันธุ์นั้นอยู่ในระดับที่ต่ำ สถานการณ์จึงค่อยๆ เปลี่ยนไป ทำให้ประเด็นหลักสำหรับประเทศไทยในปัจจุบันน่าจะพิจารณาให้มีมาตรการสนับสนุนการเกิดโดยชะลอการเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว การลดลงของกำลังแรงงาน ซึ่งในที่สุดอาจจะนำไปสู่การลดลงของจำนวนประชากรโดยรวม

วิวัฒนาการของนโยบายประชากรในประเทศไทย

นโยบายประชากรของไทยระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงที่ชัดเจน คือ หนึ่ง ช่วงของนโยบายสนับสนุนการเกิด (อยู่ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1) สอง ช่วงของนโยบายควบคุมการเกิด (อยู่ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ 1-9) สาม ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้รัฐบาลไทยมีนโยบายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนสำหรับแต่ละช่วงเวลาดังกล่าว

สงครามโลกครั้งที่ 2 - แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 : นโยบายสนับสนุนการเกิด

กล่าวได้ว่าไทยมีนโยบายประชากรครั้งแรกในสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยในช่วงปี 2481-2487 และช่วงปี 2491-2500 นโยบายการสร้างชาติของจอมพล ป. เชื่อว่าการจะสร้างให้ประเทศไทยให้เข้มแข็งได้ ประเทศไทยจะต้องมีประชากรจำนวนมาก รัฐจึงได้มีนโยบายสนับสนุนให้ผู้หญิงมีสุขภาพดี โดยมองว่าผู้หญิงที่มีสุขภาพดีจะสามารถให้กำเนิดเด็กที่มีสุขภาพดีได้ แนวทางในการดำเนินงานต่างๆ ที่สนับสนุนนโยบายนี้ มีดังต่อไปนี้

- มีการจัดตั้งโรงเรียนทางผดุงครรภ์ในโรงพยาบาลวชิรพยาบาล เพื่อปรับปรุงอนามัยแม่และเด็กในปี 2482 โดยผู้หญิงอายุ 19-30 ปี ที่จบประถมศึกษาปีที่ 4 สามารถเข้ารับการอบรม หลักสูตร 1 ปี โดยภาครัฐเป็นผู้ให้ทุน
- มีการจัดตั้งกระทรวงสาธารณสุขขึ้น ในปี พ.ศ. 2485 โดยเป็นการรวมกิจการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่เคยกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่างๆ ไว้ด้วยกัน ซึ่งงานอนามัยแม่และเด็กถูกรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งในกระทรวงสาธารณสุข
- ได้แทรกแซงการแต่งงานของประชาชน โดยภาครัฐได้ประกาศวัฒนธรรมห้าเมีย เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของครอบครัวที่จะส่งผลต่อความเข้มแข็งของชาติ ทั้งนี้รัฐได้ส่งเสริมหนุ่มโสดแต่งงานสร้างครอบครัว และขอให้ฝ่ายหญิงเรียกสินสอดในการแต่งงานแต่น้อย
- จัดตั้งองค์การส่งเสริมการสมรสขึ้นภายใต้กระทรวงสาธารณสุข โดยมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ชายหญิงในการตรวจร่างกายก่อนการสมรส
- รัฐบาลเป็นผู้จัดหาคู่ให้ประชาชน โดยภาครัฐจัดตั้งสำนักงานสื่อสมรส
- ออกพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปี 2487 โดยจัดเก็บภาษีกับหนุ่มโสดที่อายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป ภาษีนี้อยู่เหนือจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยชายโสดต้องเสียเพิ่มอีกร้อยละ 10 ของภาษีเงินได้
- แนะนำให้ประชาชนเลือกคู่สมรสที่มีสุขภาพแข็งแรง คนที่เป็นโรคทางพันธุกรรมจึงไม่ได้รับการสนับสนุนให้แต่งงาน รัฐได้พยายามตรากฎหมายเพื่อบังคับให้คู่สมรสตรวจร่างกาย และได้รับใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อนสมรส
- รัฐได้ออกมาตรการจูงใจต่างๆ แก่คู่สมรสใหม่ อาทิเช่น
 - คู่สมรสใหม่สามารถกู้เงินเกินเงินฝากได้ร้อยละ 50
 - ลูกคนแรกของคู่สมรสทุกคู่จะได้รับการศึกษาฟรี หากรัฐประกอบพิธีสมรสให้
 - คู่สมรสใหม่สามารถดูหนังฟรีได้ที่โรงหนังเครือสหชินีมาเป็นเวลา 30 วัน นับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนสมรส
 - หญิงมีครรภ์สามารถขึ้นรถโดยสารสาธารณะฟรี
- มีการห้ามการคุมกำเนิด ยกเว้นแต่ได้รับการอนุญาตจากแพทย์เท่านั้น
- ให้คำแนะนำถึงอายุที่เหมาะสมสำหรับการสมรส สำหรับผู้ชายควรมีอายุ 20-30 ปี สำหรับผู้หญิงควรมีอายุ 18-25 ปี และมีการจัดทำคู่มือสมรสในปี 2486

ผลกระทบของนโยบายเหล่านี้ยากที่จะประเมินได้ อย่างไรก็ตาม ประชากรไทยได้เพิ่มขึ้นจาก 21 ล้านคน ไปเป็น 28 ล้านคนในช่วง 10 ปี ระหว่างปี 2493 และ 2503 ด้วยอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 3.4 ต่อปี ซึ่งนี่คือการเจริญเติบโตที่รวดเร็วที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย ปัจจัยหลักที่ทำให้ประชากรเพิ่มขึ้นมากนั้นมาจากอัตราการตายของไทยที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัดแต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่านโยบายสนับสนุนการเกิดได้มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของประชากร

1 ที่มาจาก ภิญญพันธ์ พจนานวณีย์ 2552. วันแม่ในทศวรรษ 2480: เซ็กส์ ความรักกับการเป็น “แม่พันธุ์” แห่งชาติ

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-9 : ความคุมอัตราการเพิ่มของประชากร

เป็นช่วงที่เด็กที่เกิดมากในช่วงสนันสนุนการเกิด (pro-natalist period) ได้เข้าสู่วัยเจริญพันธุ์ซึ่งพร้อมที่จะมีลูกหลานสืบต่อ ถ้าไม่มีการแทรกแซงอย่างอื่น อัตราการเจริญเติบโตของคลื่นประชากรที่สองนี้จะสูงมาก ในช่วงนี้รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนจากนโยบายสนันสนุนการเกิดมาเป็นนโยบายควบคุมการเกิด

อัตราการเจริญเติบโตของประชากรในช่วงแผนฯ 1 (2504-2509) และแผนฯ 2 (2510-2513) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสังคม ในปี 2506 ภาครัฐได้เริ่มถกถึงปัญหาที่มีสาเหตุมาจากการที่ประชากรมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูง (Robinson and Rachapetayakom, 1993; Rosenfield and Min, 2007: 223-7). นโยบายประชากรถูกประกาศอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2513 ได้มีการจัดตั้งสมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงผลกำไรแห่งแรกที่ให้ความช่วยเหลือในการวางแผนครอบครัวอย่างจริงจัง

ภาครัฐประกาศเป้าหมายการเติบโตของประชากรไว้ที่ร้อยละ 2.5 เมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) แต่ผลจากการดำเนินงานพบว่าในปี 2519 อัตราการเพิ่มประชากรอยู่ที่ร้อยละ 2.7 (ตารางที่ 7.1) ทั้งนี้ ภาครัฐมีเป้าหมายที่จะลดอัตราการเพิ่มประชากรอย่างต่อเนื่อง โดยบรรจุเข้าไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่ละฉบับ เป็นเวลามากกว่า 2 ทศวรรษมาแล้ว ถึงแม้ผลที่ได้จะค่อนข้างไม่ไปไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแต่ละแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ไม่ได้หมายความว่า การดำเนินการเพื่อลดอัตราการเพิ่มประชากรนั้นล้มเหลว ทั้งนี้เนื่องจากการไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ไม่ได้มาจากการดำเนินการที่ไม่ดี แต่มาจากการตั้งเป้าหมายที่ค่อนข้างเกินจริง สิ่งที่เกิดในประเทศไทยช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ถือได้ว่าเป็นในช่วงที่อัตราเจริญพันธุ์ลดลงอย่างรวดเร็วมากที่สุดแห่งหนึ่งในประวัติศาสตร์โลก โดยอัตราเจริญพันธุ์ลดลงจาก 5.5 ในปี 2513 มาเหลือเพียง 2.2 ในเวลา 20 ปีต่อมา เหตุผลที่เป้าหมายอัตราการเพิ่มประชากรไม่บรรลุขึ้นเพราะประเทศไทยมีความคาดหวังกับเป้าหมายที่ตั้งไว้สูงเกินไปโดยมองข้ามผลที่เกิดจากแรงเหวี่ยงทางประชากร (Population Momentum) ที่ทำให้อัตราการเติบโตของประชากรในช่วงนั้นไม่ลดลงเท่าที่ควรแม้ว่าภาวะเจริญพันธุ์ขณะนั้นจะลดลงอย่างรวดเร็วก็ตาม ตัวอย่างเช่น การคาดว่าอัตราการเพิ่มของประชากรจะสามารถลดลงจากร้อยละ 2.7 ต่อปีมาเป็นร้อยละ 1.5 ต่อปีภายในเวลาเพียง 10 ปีนั้น ในช่วง 2519

ถึง 2529 นั้น เป็นการตั้งความคาดหวังที่สูงเกินไป เพราะการที่ภาวะเจริญพันธุ์ลดลงอย่างรวดเร็วนั้นได้ส่งผลทำให้สัดส่วนของประชากรวัยเจริญพันธุ์เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 7.1 เป้าหมายและผลสำเร็จของการลดอัตราการเจริญเติบโตของประชากร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	เป้าหมาย (%)	ผลสำเร็จ (%)
ฉบับที่ 3 (2515-2519)	2.5	2.7
ฉบับที่ 4 (2520-2524)	2.1	2.2
ฉบับที่ 5 (2525-2529)	1.5	1.7
ฉบับที่ 6 (2530-2534)	1.3	1.4
ฉบับที่ 7 (2535-2539)	1.2	1.2

ในช่วง พ.ศ. 2513 ภาครัฐและเอกชนได้ทำงานร่วมกันในด้านวางแผนครอบครัว การประชาสัมพันธ์ “มีลูกมากจะยากจน” เป็นที่รู้จักกันดี กระทรวงสาธารณสุขได้สร้างความมั่นใจว่าจะสามารถให้บริการคุมกำเนิดได้อย่างทั่วถึง ซึ่งรวมถึงมาตรการที่อนุญาตให้พยาบาลผดุงครรภ์สามารถให้บริการใส่ห่วงคุมกำเนิดได้ (Rosenfield et al., 1982) ในปี 2522 คุณ มีชัย วีระไวทยะ หรือที่รู้จักกันดีว่า Mr. Condom ได้ย้ำว่าการมีลูกมากไม่เพียงแต่จะทำให้ยากจนเท่านั้นแต่ยังส่งผลต่อสุขภาพของบิดา และมารดาของเด็กทารกอีกด้วย (Veravaidya, 1979) กิจกรรมของภาคเอกชนภายใต้การนำของคุณมีชัยมีส่วนสำคัญที่ช่วยเสริมการขยายงานวางแผนครอบครัวของกระทรวงสาธารณสุขให้เป็นที่ยอมรับทั่วประเทศ

เป็นเรื่องยากที่จะระบุได้อย่างเจาะจงว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลมากกว่ากันในการลดลงของอัตราการเติบโตของประชากร ระหว่างปัจจัยทางด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศ การลดลงของอัตราการตาย หรือว่าเป็นผลมาจากการวางแผนครอบครัว ในกรณีของประเทศไทยนั้นมีความชัดเจนว่าปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ส่งเสริมกันนำไปสู่อัตราการเติบโตของประชากรที่ลดลง

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 จำนวนเด็กต่อครอบครัวได้ลดลงอย่างต่อเนื่องทั่วประเทศ เป้าหมายของการลดภาวะเจริญพันธุ์ถูกกำหนดไว้ในบางภาค เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในพื้นที่บนภูเขา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อัตราการเกิดยังคงสูงอยู่ ทำให้เกิดการไม่สมดุลของการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาและด้านสุขภาพ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549)

ไม่ได้มีเป้าหมายในการลดอัตราการเพิ่มประชากรเช่นเดิม แต่มีเป้าหมายให้คนไทยมีขนาดครอบครัวที่เหมาะสม ไม่เล็กเกินไปหรือใหญ่เกินไป ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้กล่าวถึงความพยายามรักษาระดับอัตราเจริญพันธุ์ให้อยู่ในระดับทดแทน ในบางพื้นที่ อัตราเจริญพันธุ์ถูกพิจารณาว่าต่ำเกินไปแต่ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการปัญหานี้ อัตราการเจริญเติบโตของประชากรเมื่อสิ้นปี 2548 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.2 ต่อปี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 - ปัจจุบัน : ประเด็นประชากรสูงอายุ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้ตระหนักถึงการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทยและกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมีข้อสังเกตว่าการที่ประเทศพัฒนาแล้วมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น อาจทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมาก

จากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วเพื่อโอกาสในการทำงานที่ดีกว่าอยู่ ซึ่งอาจจะทำให้ไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม นโยบายในระดับกระทรวงต่างๆ เป็นแบบนโยบายที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของประชากร เพื่อเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ยังไม่มีมารกล่าวถึงการเพิ่มอัตราการเกิดแต่ได้ตั้งเป้าไปที่ลดอัตราการตายของแม่และเด็ก ตามนโยบายต่างๆ ที่แสดงในตารางที่ 7.2

ประเด็นนำกังวลที่สำคัญสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อไป คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รายจ่ายด้านการดูแลสุขภาพและสวัสดิการสังคม เศรษฐกิจโลกที่เติบโตต่ำและหนี้สาธารณะที่สูง ความท้าทายที่สำคัญข้อหนึ่งสำหรับแผนฯ ฉบับหน้า คือ อัตราการเติบโตที่ลดลงของกำลังแรงงานจากร้อยละ 0.98 ต่อปี ในช่วงปี 2548-2552 มาเป็นร้อยละ 0.45 ต่อปี ในช่วง 2553-2557 กำลังแรงงานจะเริ่มลดลงในปี พ.ศ. 2561 แต่สัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรทั้งหมดจะเริ่มลดลงในปัจจุบัน

ตารางที่ 7.2. นโยบายตอบสนองทางประชากรด้านสังคมและเศรษฐกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10

หน่วยงาน	นโยบายตอบสนองทางประชากร
กระทรวงการคลัง	สนับสนุนให้ประชาชนออมเพื่อการเกษียณ
กระทรวงแรงงาน	ไม่มีแผนระยะยาวสำหรับแรงงานต่างด้าว แผนสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุ ในส่วนงานชั่วคราวหรืองาน part-time แผนพัฒนาผลผลิตภาพแรงงาน ศึกษาการขยายอายุเกษียณ
กระทรวงสาธารณสุข	ส่งเสริมการวางแผนครอบครัว ปรับปรุงการดูแลแม่และเด็ก เฝ้าสังเกตดัชนีอนามัยเจริญพันธุ์และภาวะเจริญพันธุ์ วางแผนการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว
รัฐบาลท้องถิ่น	ร่วมมือกับภาคเอกชนในการสร้างศูนย์ดูแลเด็กระดับชุมชน ขยายความช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ ส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมของผู้สูงอายุ สนับสนุนให้ภาคประชาชน ภาครัฐ และเอกชน มีส่วนร่วมในการบริหารงานสวัสดิการ
กระทรวงพัฒนาสังคมและทรัพยากรมนุษย์	เสริมสร้างความตระหนักแก่สังคมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ปกป้องสิทธิทางสังคมของผู้สูงอายุ

หมายเหตุ: นโยบายเหล่านี้ไม่ได้มีผลตอบสนองต่อแนวโน้มประชากรเท่านั้น แต่ยังมีผลตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยอีกด้วย

ตารางที่ 7.3 สมมุติฐานอัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rate-TFR) ตามการคาดประมาณประชากรขององค์การสหประชาชาติ

	2548-2553	2553-2558	2558-2563	2563-2568	2568-2573
คาดประมาณระดับสูง	1.81	2.10	2.25	2.35	2.35
คาดประมาณระดับกลาง	1.81	1.85	1.85	1.85	1.85
คาดประมาณระดับต่ำ	1.81	1.60	1.45	1.35	1.35

แหล่งข้อมูล: UN World Population Prospects, 2008

ตารางที่ 7.4 ผลที่เกิดจากการเปลี่ยนสมมุติฐานการเติบโตระดับกลางและโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปของประเทศไทย

	2553	2558	2563	2568	2573
ร้อยละ ช่วงอายุ 0-14					
คาดประมาณระดับสูง	21.5	21.4	21.9	22.4	22.1
คาดประมาณระดับกลาง	21.5	20.7	20.1	19.3	18.5
คาดประมาณระดับต่ำ	21.5	20.0	18.2	16.0	14.7
ร้อยละ ช่วงอายุ 15-64					
คาดประมาณระดับสูง	70.8	69.9	67.7	65.2	63.4
คาดประมาณระดับกลาง	70.8	69.8	69.3	67.8	66.2
คาดประมาณระดับต่ำ	70.8	71.1	70.7	70.5	69.1

แหล่งข้อมูล: UN World Population Prospects, 2008

การตอบสนองต่อแนวโน้มประชากรในปัจจุบัน และที่คาดการณ์ในอนาคต

อัตราการเจริญเติบโตของประชากร และโครงสร้างอายุ

ปัจจุบันประชากรของไทยเติบโตช้ามาก และคาดว่าจะหยุดเติบโตภายใน 1-2 ทศวรรษ องค์การสหประชาชาติคาดว่า การเปลี่ยนแปลงภาวะเจริญพันธุ์และการตายในอนาคตจะทำให้เกิดความแตกต่างเล็กน้อยในการคาดการณ์แนวโน้มโครงสร้างอายุ การคาดประมาณประชากรขององค์การสหประชาชาติ มีการกำหนดข้อสมมุติภาวะเจริญพันธุ์ที่ต่างกันดังที่แสดงในตารางที่ 7.3 ในตารางที่ 7.4 แสดงให้เห็นว่าถ้าหากคาดประมาณโดยใช้ข้อสมมุติภาวะเจริญพันธุ์สูงหรือต่ำ จะมีผลกระทบต่อโครงสร้างอายุในช่วงระหว่างปี 2553-2563 (ยกตัวอย่างเช่น สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 0-14 ปี จะแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยระหว่างร้อยละ 18.2 และร้อยละ 21.9 สำหรับสัดส่วนประชากรวัยแรงงานแตกต่างกันเพียงร้อยละ 67.7 และร้อยละ 70.7) ในช่วง 10 ปีต่อมาข้อสมมุติภาวะเจริญพันธุ์ที่ต่างกันจะมีผลต่อโครงสร้าง

อายุที่แตกต่างกันมากขึ้น แต่เนื่องจากผลกระทบที่หักล้างกันของประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้นและประชากรวัยเด็กที่ลดลง สัดส่วนประชากรวัยแรงงานจึงเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก (ระหว่างร้อยละ 63.4 และร้อยละ 69.1)

หากพิจารณาข้อสมมุติภาวะเจริญพันธุ์ในตารางที่ 7.3 พบว่าการคาดประมาณระดับสูง (ข้อสมมุติภาวะเจริญพันธุ์สูง) มีแนวโน้มว่าจะไม่เกิดขึ้นจริง และจากการประมาณภาวะเจริญพันธุ์ของประเทศไทยล่าสุดที่แสดงในบทที่ 2 การคาดประมาณที่ระดับภาวะเจริญพันธุ์ต่ำและกลางมีความเป็นไปได้พอๆ กันจริงๆ แล้วอาจกล่าวได้ว่าการคาดประมาณด้วยภาวะเจริญพันธุ์ต่ำอาจจะมีโอกาสเกิดขึ้นมากกว่าด้วยซ้ำ เพราะภาวะเจริญพันธุ์จริงนั้นได้ต่ำกว่าสมมุติฐานที่ใช้ในการคาดประมาณระดับกลางแล้ว ทั้งนี้ การคาดประมาณด้วยภาวะเจริญพันธุ์ระดับกลางได้สมมุติให้อัตราเจริญพันธุ์ในอีก 2 ทศวรรษข้างหน้ายังคงที่ด้วยซ้ำ เพราะฉะนั้นการเปรียบเทียบการเติบโตของประชากรในอนาคต จึงไม่ใช้การคาดประมาณด้วยภาวะเจริญพันธุ์ระดับสูงขององค์การสหประชาชาติ และเมื่อเปรียบเทียบการเติบโตประชากรจากการคาดประมาณ

ระดับกลางและต่ำ จะเห็นว่าจำนวนประชากรวัยแรงงานจะเริ่มลดลงในช่วงต้นทศวรรษ 2563 อย่างไรก็ตาม สำหรับการคาดการณ์ทั้ง 2 กรณี จำนวนประชากรวัยหนุ่มสาว (อายุ 15-29 ปี) จะเริ่มลดลงก่อนปี 2553 (ดูบทที่ 1 ตาราง 1.5)

ผู้สูงอายุและความหมายโดยนัย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและปัจจัยทางทางเศรษฐกิจและสังคมต่างมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ เช่น การลดลงของการอยู่ในครอบครัวเดียวกันของลูกวัยผู้ใหญ่กับพ่อแม่ผู้สูงอายุ การอยู่ในครอบครัวเดียวกันจะยิ่งลดลงอย่างต่อเนื่องในอนาคต อีกทั้งยังคาดว่าผู้สูงอายุในอนาคตจะมีการศึกษาที่ดีขึ้น มีสุขภาพที่ดีขึ้น ผู้สูงอายุจำนวนมากจะได้รับรายได้หรือผลประโยชน์จากการเกษียณอายุ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจึงควรจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างปลอดภัย

ในประเทศไทยลูกเป็นที่พึ่งของพ่อแม่เมื่อยามแก่เฒ่ามาเป็นเวลานาน ในบทที่ 3 ได้แสดงให้เห็นว่าการเกื้อหนุนทางด้านวัตถุจากลูกแก่พ่อแม่ลดลงเล็กน้อย การเกื้อหนุนทางการเงินไม่จำเป็นว่าจะถูกกำหนดจากระยะทางระหว่างลูกกับพ่อแม่ การช่วยด้านการเงินจากลูกเพิ่มขึ้นตามโอกาสการได้งานทำที่ดีขึ้นของลูก อย่างไรก็ตามในอนาคต การเกื้อหนุนทางด้านวัตถุอาจลดลงเนื่องจากครัวเรือนของผู้สูงอายุในอนาคตจะมีขนาดเล็ก และจากหลักฐานที่ชัดเจนยังจะเห็นว่าสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีลูกจะมีมากขึ้น ดังนั้น จึงค่อนข้างสำคัญที่รัฐจะขยายบำนาญแก่ผู้ประกันตนภายใต้ระบบประกันสังคมและผู้ออมภายใต้ระบบกองทุนการออมแห่งชาติ¹ ที่กำลังจะเกิดขึ้น ในระหว่างนี้จึงค่อนข้างสำคัญที่รัฐจะยังคงจ่ายเบี้ยยังชีพจำนวน 500 ให้แก่ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ควรคำนึงว่า ในอนาคตสัดส่วนผู้สูงอายุจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น คนวัยทำงานทั้งหลายจึงควรเตรียมการออมให้เพียงพอเพื่อไปเพิ่มให้แก่เงินเบี้ยยังชีพจำนวนน้อยที่จะได้รับจากรัฐซึ่งจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นได้ยาก

ชีวิตความเป็นอยู่ในเชิงกายภาพของผู้สูงอายุสามารถดีขึ้นถ้าได้รับการดูแลสุขภาพที่ดีจนทำให้สามารถทำงานได้นานขึ้น สิ่งนี้จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับการขยายอายุเกษียณจาก 60 ปี ไปเป็น 65 ปี หรือ การจัดรูปแบบการจ้างงานให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถทำงานบางเวลาได้ จากการสำรวจประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยปี 2550 พบว่าร้อยละ 70 ของประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปไม่ได้อยู่ในกำลังแรงงาน ซึ่งเหตุผลหลักเนื่องจากผู้สูงอายุคิดว่าพวกเขามีอายุมากเกินไปที่จะทำงาน แต่หากมีโอกาสในการทำงาน ผู้สูงอายุเหล่านี้บางส่วนอาจต้องการทำงานก็เป็นได้ ทั้งนี้

1 ระบบการออมแห่งชาติ เพิ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยมีจุดประสงค์ที่จะสนับสนุนให้คนวัยทำงานออมเงินเพื่อการเกษียณ โดยภาครัฐสัญญาว่าจะจ่ายเงินสมทบให้หากประชาชนออมจนกระทั่งถึงวัยเกษียณอายุ

มีเพียงร้อยละ 7 ของผู้สูงอายุที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากความเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 3 รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนที่ในที่สุดจะต้องเข้าสู่วัยสูงอายุทุกคน ได้วางแผนสำหรับตนเองตั้งแต่เนิ่นๆ ทั้งผ่านช่องทางระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ การส่งเสริมควรทำอย่างสมเหตุสมผลและอิงบนหลักความเป็นจริงเช่นว่าการได้รับเงินสนับสนุนสำหรับผู้สูงอายุนั้นจะมากน้อยเพียงใดและผ่านโครงการใดบ้าง ด้วยข้อจำกัดด้านการเงินของรัฐและการเติบโตของจำนวนผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว การพึ่งพิงตนเองย่อมเป็นแนวทางหลักในการเตรียมชีวิตความเป็นอยู่อย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันรัฐควรคำนึงถึงการช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่บางคน บางครอบครัว หรือบางชุมชน ที่ไม่สามารถเตรียมการด้วยตนเองได้ ด้วยทรัพยากรที่จำกัด การช่วยเหลือดังกล่าวอาจจะถูกจำกัดอยู่ที่บางกลุ่มที่จำเป็นจริงๆ เช่น คนแก่ที่สุดหรือคนที่ทุพพลภาพ

การดูแลระยะยาวสำหรับบุคคลทุพพลภาพหรือมีโรคเรื้อรังรุนแรงจะเผชิญกับความท้าทายมากที่สุดในภาวะที่ขนาดครอบครัวที่เล็กลง การแยกที่อยู่ของลูก และการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีลูก ภาครัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนทั้งมาตรการสำหรับผู้สูงอายุที่มีครอบครัวและไม่มีครอบครัว ในส่วนมาตรการสำหรับผู้สูงอายุที่มีครอบครัว ภาครัฐควรส่งเสริมนโยบายการลางานเพื่อดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งการดำเนินการควรทำด้วยความระมัดระวังเพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไม่ถูกต้อง และต้องมีความชัดเจนด้วยว่าใครจะเป็นผู้แบกรับต้นทุนและจะมีการจัดการกับคนที่ทำไม่ถูกต้องอย่างไร ในส่วนมาตรการที่ไม่ผ่านกลไกครอบครัว รัฐควรส่งเสริมและกำกับดูแลหน่วยงานภาคเอกชนที่ให้เข้ามาดูแลเต็มเวลาแก่ผู้สูงอายุ ความต้องการการดูแลสำหรับผู้สูงอายุจะเพิ่มมากขึ้นพร้อมๆ กับจำนวนผู้สูงอายุซึ่งจะมีลูกน้อยลง หรือไม่มีลูก หรือไม่เคยแต่งงาน การแทรกแซงของรัฐบาลในการตรวจสอบและกำกับดูแลเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อปกป้องผู้สูงอายุ ผู้ซึ่งได้เก็บออมในช่วงวัยทำงานเพื่อใช้จ่ายในช่วงสุดท้ายของชีวิต

รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความท้าทายในเรื่องการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวในบริบทของการช่วยเหลือจากรอบครัวที่ลดลง และได้มีการทดลองโครงการนำร่องในช่วยเหลือผู้สูงอายุที่บ้านในระดับชุมชนผ่านอาสาสมัครทั้งแบบจ่ายเงินและแบบไม่จ่ายเงิน วิธีการนี้เป็นยุทธศาสตร์ที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีประสิทธิภาพสำหรับการจัดการกับกิจกรรมบางประเภท เช่น การเตรียมอาหาร การซื้อของ การทำความสะอาดบ้าน ซึ่งต้องใช้เวลาจากอาสาสมัครแบบไม่เต็มเวลาเท่านั้น แต่สำหรับผู้สูงอายุที่ต้องนอนเตียงหรือเจ็บป่วยเรื้อรังนั้นจะไม่สามารถใช้วิธีการนี้ได้ ซึ่งสำหรับกลุ่มนี้จะต้องใช้เงินช่วยเหลือจากรัฐจำนวนมาก จึงควรลดจำนวนผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางลักษณะนี้ด้วยการป้องกันไม่ให้สุขภาพเสื่อมถอยในวัยที่สามารถทำได้

ตารางที่ 7.5 การเจริญเติบโตของประชากรไทยในอนาคต ตามการคาดประมาณระดับกลางและระดับต่ำขององค์การสหประชาชาติ

การคาดประมาณระดับกลาง	2553	2558	2563	2568	2573	2578	2583
ประชากร							
อายุ 0-14	14,629	14,485	14,321	14,027	13,651	13,327	13,078
อายุ 15-64	48,259	49,311	49,528	49,207	48,602	47,847	47,103
อายุ 65+	5,251	6,143	7,594	9,394	11,209	12,736	13,823
รวม	68,139	69,939	71,443	72,628	73,462	73,910	74,004
ร้อยละการเติบโตเมื่อเทียบกับห้าปีก่อน							
อายุ 0-14	-3.3	-1.0	-1.1	-2.1	-2.7	-2.4	-1.9
อายุ 15-64	4.6	2.2	0.4	-0.4	-1.2	-1.6	-1.6
อายุ 65+	12.1	17.0	23.6	23.7	19.3	13.6	8.5
รวม	3.3	2.6	2.2	1.7	1.1	0.6	0.1
การคาดประมาณระดับต่ำ							
ประชากร							
อายุ 0-14	14,629	13,834	12,661	11,140	10,203	9,634	9,227
อายุ 15-64	48,259	49,311	49,528	49,207	47,956	46,197	44,237
อายุ 65+	5,251	6,143	7,594	9,494	11,209	12,736	13,823
รวม	68,139	69,288	69,782	69,741	69,369	68,568	67,287
ร้อยละการเติบโตเมื่อเทียบกับห้าปีก่อน							
อายุ 0-14	-3.3	-5.4	-8.5	-12.0	-8.4	-5.6	-4.2
อายุ 15-64	4.6	2.2	0.4	-0.6	-2.5	-3.7	-4.2
อายุ 65+	12.1	17.0	23.6	23.7	19.3	13.6	8.5
รวม	3.3	1.7	0.7	-0.1	-0.5	-1.2	-1.9

แหล่งข้อมูล: UN World Population Prospects, 2008

การวางแผนบริการด้านสุขภาพ

จากบทที่ 4 เน้นให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และสุขภาพมีผลต่อบรรณภาพด้านสุขภาพ เนื่องจาก สัดส่วนความต้องการการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และรายจ่ายด้านสุขภาพในหลายๆ ด้านเพิ่มขึ้น ในช่วงชีวิตของคนเรานั้น ปีแรกและปีสุดท้ายของการมีชีวิต เป็นช่วงที่มีค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลสูงที่สุด ถ้าให้สัดส่วนทารกแรกเกิดลดลงอย่างต่อเนื่อง และสัดส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สัดส่วนของค่าใช้จ่ายภาครัฐในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุต่อบรรณภาพด้านสุขภาพทั้งหมดย่อมเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ตามภาระด้านงบประมาณของรัฐจะมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าได้มีการใช้นโยบายอะไรด้วย

โรคที่มีความสำคัญจาก การวัดการสูญเสียสุขภาพจะรายปี (Disability Adjusted Life Years หรือ DALY) ของผู้สูงอายุทั้งชายและหญิง ได้แก่ โรคมะเร็ง โรคทางระบบหลอดเลือดหัวใจ และโรคเรื้อรังทางระบบหายใจ ความผิดปกติของอวัยวะที่มีประสิทธิภาพรู้ทั้งห้า เช่น การสูญเสียความสามารถในการมองเห็น การได้ยิน และความพิการทางระบบประสาท (Neurological disorders) เช่น ภาวะสมองเสื่อม ล้วนแต่มีความสำคัญสำหรับผู้สูงอายุเช่นกัน เนื่องจากเป็นตัวสะท้อนถึงพัฒนาการความเสื่อมโทรมทาง

ร่างกายเมื่อแก่ตัวไป ส่วนกลุ่มคนก่อนเข้าสู่วัยชรา (pre-elderly group) นั้น แม้โรคมะเร็ง โรคทางระบบหลอดเลือดหัวใจ ยังคงเป็นกลุ่มโรคที่มีความสำคัญเหมือนกับผู้สูงอายุ แต่การบาดเจ็บโดยไม่ตั้งใจ การติดเชื้อไวรัส HIV/AIDS และ อาการผิดปกติทางจิต นั้น เป็นกลุ่มโรคที่สำคัญ มากกว่าผู้สูงอายุ ตามข้อมูลของ DALY

บทที่ 4 ย้ำถึงความจำเป็นในการเตรียมความพร้อมด้านสุขภาพก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ และพยายามลดปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ของผู้ชราในวัยก่อนสูงอายุที่เกิดจากการดื่มสุรา สูบบุหรี่ และความดันโลหิตสูง และลดปัจจัยเสี่ยงสำหรับผู้หญิงในวันก่อนสูงอายุทางด้านดัชนีมวลกายที่สูง การมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัย ความดันโลหิตสูง การติดตามปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องมีหลายวิธีการ นับตั้งแต่การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพผ่านการประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมสุขภาพ และการออกแบบชุมชนเมืองที่ดีขึ้นซึ่งเอื้อต่อการดำเนินชีวิต การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมอย่างมีประสิทธิภาพจะสามารถช่วยให้ความพยายามเหล่านี้ดำเนินไปในแนวทางที่ต้องการมากขึ้น

สำหรับการดูแลสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุนั้นจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน มาตรการด้านสาธารณสุขจำเป็นต้องได้รับการจัดการเพื่อลดการเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงพื้นฐาน อย่างเช่น การบริโภคสุราและบุหรี่ การปรับปรุงภาวะโภชนาการ และส่งเสริมกิจกรรมการออกกำลังกาย อีกทั้ง ทักษะในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาร่วมกัน ระหว่างบ้านชุมชน และสถาบันที่ดูแลผู้สูงอายุ

ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางแพทย์ในหลายพื้นที่ที่ไม่ดึงดูดให้ไปทำงาน จากการสำรวจพบว่าสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรในกรุงเทพฯ 10,000 คน มีสัดส่วนมากกว่าสัดส่วนแพทย์ในภาคเหนือถึง 10 เท่า การวางแผนรับมือเรื่องบุคลากรทางแพทย์นี้มีความซับซ้อน เนื่องจากสัดส่วนของโรงพยาบาลเอกชนที่เพิ่มมากขึ้นในตลาดสุขภาพ ซึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจและการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ (Medical Tourism) ของรัฐบาลที่ดึงดูดให้ทั้งแพทย์และพยาบาลจากสถานพยาบาลของรัฐในชนบทย้ายมาทำในโรงพยาบาลเอกชน สัดส่วนของแพทย์ที่ย้ายมาจากกระทรวงสาธารณสุข ของสถานพยาบาลรัฐ ไปสู่สถานประกอบการใหม่เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 22 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 80 ในปี 2551 และถึงแม้ว่าจะมีการเพิ่มเงินเพื่อจูงใจมากขึ้น ในปี 2552 สัดส่วนจึงลดลงร้อยละ 63 ในปี 2552 แต่การจ่ายเงินส่วนนี้ต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่าจะเกิดสมดุลที่ดีขึ้นระหว่างปริมาณบุคลากรทางแพทย์ กับความต้องการใช้บริการที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคของประเทศ

แนวโน้มการสมรสในประเทศไทยมีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบความต้องการเข้าถึงบริการอนามัย

การเจริญพันธุ์ของประชากร รวมทั้งการคุมกำเนิด อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องให้ความสนใจเรื่องอนามัยเจริญพันธุ์ของหญิงวัยเจริญพันธุ์ที่ยังไม่ได้แต่งงาน ความเร่งด่วนของนโยบายที่จะดูแลประชากรกลุ่มนี้เกิดจากการที่สัดส่วนประชากรวัยเจริญพันธุ์ที่ยังไม่ได้แต่งงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการแต่งงานที่ช้าลง ควรคำนึงถึงมาตรการเพื่อลดความอ่อนไหวในการให้บริการด้านอนามัยเจริญพันธุ์แก่หญิงที่ยังไม่เคยแต่งงานเพื่อประโยชน์ของประชากรกลุ่มนี้ ไม่ใช่เพียงแต่ประโยชน์จากการลดความเสี่ยงในเรื่อง HIV/AIDS

แผนพัฒนาทุนมนุษย์

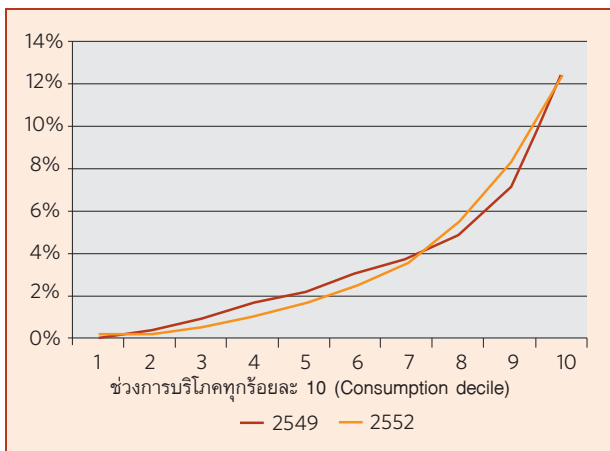
สัดส่วนเด็กที่มีอายุ 0-14 ปี และวัยแรงงานอายุ 15-59 ปี ต่อประชากรทั้งหมด เพิ่มขึ้นจนถึงจุดสูงสุดในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สัดส่วนเด็กคิดเป็นร้อยละ 45 ในปี พ.ศ. 2508 (ปัจจุบันลดลงเหลือร้อยละ 21) สัดส่วนประชากรวัยแรงงานถึงจุดสูงสุดในปี 2553 คิดเป็นร้อยละ 71 ในบทที่ 5 แสดงให้เห็นว่าการปันผลทางประชากรครั้งแรกจะสิ้นสุดลงในปี 2553 การปันผลทางประชากรครั้งแรกหมายถึง อัตราการเจริญเติบโตของสัดส่วนระหว่างจำนวนผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพต่อจำนวนผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ หลังจากปี 2553 ประเทศไทยจะไม่ได้รับผลกระทบด้านบวกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอันเกิดจากโครงสร้างประชากร ดังนั้น นโยบายที่มีแนวทางเพื่อปรับปรุงทุนมนุษย์หรือเพิ่มการสะสมทุน จึงมีความจำเป็นต่อเศรษฐกิจในระยะกลางและระยะยาว

การสะสมทุนมนุษย์มีบทบาทสำคัญในการเพิ่มผลิตภาพแรงงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ของไทยคือคุณภาพการศึกษา ไทยใช้จ่ายเพื่อการศึกษามากแต่ยังล้าหลังกว่าประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เมื่อพิจารณาจากดัชนีชี้วัดด้านการศึกษา คุณภาพการศึกษาระดับประถมและมัธยมมีความแตกต่างกันมากระหว่างในเมืองและชนบท และระหว่างในจังหวัดที่พัฒนาแล้วกับที่พัฒนาน้อยกว่า ครูไทยในชนบทที่ห่างไกลไม่มีความรู้ทางภาษา คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ที่ดีเพียงพอ ปัญหาเหล่านี้ทั้งหมดควรที่จะถูกแก้ไขเพื่อพัฒนาคุณภาพแรงงานในอนาคต กำลังแรงงานที่น้อยลงในอนาคตจำเป็นต้องพัฒนาตนเองให้เป็นกำลังแรงงานที่มีผลิตภาพการผลิตสูง การพัฒนานี้มีนัยต่องบประมาณด้านการศึกษา การลดจำนวนลงของเด็กวัยเรียนไม่ได้หมายความว่างบประมาณด้านการศึกษาควรถูกตัดลง การลงทุนจำเป็นต้องเน้นด้านคุณภาพการศึกษาและจะทำให้ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนสูงขึ้น

อุปสรรคอีกประการหนึ่งคือ การเข้าถึงการศึกษาที่สูงขึ้น พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ขยายโอกาสทางการศึกษาจากเดิม

เรียนฟรี 12 ปี เป็นเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย คราวเรือนที่มีรายได้ต่างกันมีโอกาสเท่ากันในการเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา(ถึงแม้คุณภาพการศึกษาต่างกัน) อย่างไรก็ตาม โอกาสการเข้าถึงการศึกษาในระดับที่สูงกว่ามัศึกษามีความแตกต่างกันอย่างมาก ดังแสดงในแผนภูมิที่ 7.1 เงินช่วยเหลือเพื่อการศึกษาแก่เด็กยากจนและเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักเรียนในครอบครัวที่มีรายได้ปานกลางควรมีต่อไปทั้งนี้ เนื่องจากคาดว่าจะทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นนอกเหนือไปจากการเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์

แผนภูมิที่ 7.1 ร้อยละของครัวเรือนที่มีสมาชิกเรียนในระดับสูงกว่ามัธยมปลาย



แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2549 และ 2552

การเพิ่มการสะสมทุนทางกายภาพ เป็นทางเลือกเชิงนโยบายหนึ่งที่จะรักษาการเศรษฐกิจเติบโตได้ในอนาคต การสะสมทุนทางกายภาพสามารถนำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างถาวรของการใช้ทุนเข้มข้น และทำให้สัดส่วนทุนต่อแรงงานสูงขึ้น ระดับการบริโภคจะต่ำเกินไปถึงแม้ว่าจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุแล้ว ดังนั้น ภาครัฐจึงควรสนับสนุนให้ประชาชนออมเพื่อการเกษียณอายุ การจัดทำบำนาญในลักษณะที่ไม่มีการสะสมการออมหรือแบบ Pay-As-You-Go นั้นควรจะมีให้น้อย

นโยบายอย่างเช่นการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อทดแทนแรงงานทักษะต่ำอาจจะเหมาะสมในระยะสั้นเท่านั้น เนื่องจากมีกระหนาบด้านลบต่อรายได้ต่อหัว แรงงานทักษะต่ำมักจะเป็นแรงงานนอกระบบ อีกประมาณ 5-10 ปีร้อยละ 30 ของแรงงานไทยที่มีทักษะต่ำที่ขณะนี้อายุมากกว่าสามสิบปีขึ้นไปอาจไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากพวกเขามีอายุเพิ่มขึ้นเป็น 60 ปีหรือมากกว่า หากประเทศไทยเลือกที่จะทดแทนแรงงานทักษะต่ำด้วยแรงงานต่างด้าว รายจ่ายทางด้านสังคมจะเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งรวมไปถึงรายจ่ายทางการศึกษาสำหรับลูกของแรงงานต่างด้าว รายจ่ายด้านสาธารณสุขและด้านสังคมอื่นๆ

ที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาค่าจ้างต่ำเนื่องจากเลือกปฏิบัติหรือการเอาเปรียบเปรียบแรงงานและบังคับใช้กฎหมายในตลาดแรงงาน จะเห็นว่าการทดแทนแรงงานทักษะต่ำด้วยแรงงานต่างด้าวมุ่งที่ต้นทุนและประโยชน์ ดังนั้นควรมีประเมินผลผลได้ผลเสียจากนโยบายดังกล่าวอย่างเปิดเผย

ด้วยเหตุที่ว่าค่าใช้จ่ายทางสังคมจะเพิ่มขึ้นในอนาคต รัฐบาลไทยจึงควรเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้จากภาษี ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมารายได้จากภาษีคิดเป็นเพียงร้อยละ 16-18 ของ GDP ประมาณร้อยละ 55 ของรายได้ภาษีเป็นรายได้จากภาษีทางอ้อม (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากรนำเข้า และภาษีการขายอื่นๆ) และประมาณร้อยละ 45 เป็นรายได้จากภาษีทางตรง ไทยมีฐานภาษีรายได้ที่แคบซึ่งครอบคลุมคนเพียงหนึ่งในสี่ของกำลังแรงงานทั้งหมด ประมาณร้อยละ 44 ของคนที่ยื่นแบบการเสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดาที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับที่จะต้องเสียภาษี รัฐบาลสามารถเพิ่มรายได้จากภาษีด้วยการนำภาษีทรัพย์สิน (จากที่ดินและอสังหาริมทรัพย์) มาใช้ หรือยกเลิกการยกเว้นภาษีแก่บริษัทขนาดใหญ่ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (หรือบีโอไอ) หรือการปรับการลดหย่อนรายการต่างๆ สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรือการขึ้นอัตราภาษีแก่บางชั้นรายได้ (สมชัย จิตสุชน, 2553; ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, 2553; วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2553)

ความเป็นเมือง การย้ายถิ่น การลดลงของประชากรในระดับภาค

การประเมินการเจริญเติบโตและการกระจายตัวของประชากรในประเทศไทย ควรทำด้วยความระมัดระวัง เนื่องจาก การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรขณะนี้เป็นอย่างช้าๆ อยู่ระหว่าง 1 ล้าน และ 1.5 ล้านคน (คาดประมาณระดับต่ำ) และมากกว่า 6 ล้านคน (คาดประมาณระดับกลาง) ก่อนที่อัตราจำนวนประชากรจะลดลงในที่สุด เนื่องจากอัตราความเป็นเมืองในปัจจุบันค่อนข้างต่ำ คาดว่าสัดส่วนความเป็นเมืองจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในอนาคต ดังนั้นการวางแผนปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรในเมืองที่กำลังเติบโตจึงสำคัญมาก

การวางแผนต้องคำนึงว่าประชากรเมืองที่กำลังเติบโตจะอยู่ที่ใดบ้าง ทั้งนี้มีแนวโน้มว่าสัดส่วนคนเมืองที่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ต่อประชากรเมืองทั้งหมดลดลงเรื่อยๆ (จากการสังเกตในช่วงปี 2533-2543 ดูใน Jones and Douglass 2551 ตารางที่ 3.4) ซึ่งบอกเป็นนัยได้ว่าเมืองที่มีขนาดเล็กตามภูมิภาคต่างๆ จะเติบโตอย่างรวดเร็ว การวางแผนสำหรับความเป็นอยู่ของคนเมืองทั้งด้านกายภาพ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในเมืองเหล่านี้ควรที่จะได้รับความสนใจเป็นอันดับแรกๆ ในขณะเดียวกัน การเติบโตของในเขตปริมณฑลรอบๆ กรุงเทพมหานครจะกลายเป็นประเด็นในการวางแผนที่ซับซ้อนเช่นกัน

ตารางที่ 7.6 ร้อยละของลักษณะการอยู่อาศัยในครอบครัวเดียวกันของเด็ก

ครัวเรือนที่มี	2549	2550	2551	2552
ทั้งพ่อและแม่	64.5	63.0	62.0	61.9
มีพ่อเพียงคนเดียว	2.4	2.3	2.6	3.1
มีแม่เพียงคนเดียว	13.7	12.8	13.6	13.8
ไม่มีพ่อ แม่ แต่มีญาติ	18.9	21.7	21.4	21.0
ไม่มีพ่อ แม่ และไม่มีญาติ	0.5	0.3	0.4	0.3
รวม	100	100	100	100

แหล่งข้อมูล: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ดูเหมือนว่าบางพื้นที่จะมีประชากรน้อยลง เพราะว่าการเจริญเติบโตของเมืองในแต่ละภาคจะไม่สามารถชดเชยกับจำนวนประชากรที่ลดลงในเขตชนบท ผลลัพธ์จากการที่ประชากรลดลงในบางพื้นที่อาจจะถึงขั้นเป็นปัญหาได้ ยกตัวอย่างเช่น การตัดสินใจที่ยากลำบากในการยุบหรือปิดกิจการของโรงเรียนบางแห่ง และจัดให้มีโรงเรือนรับนักเรียนนอกระบบไปส่งในโรงเรียนนอกพื้นที่ที่มีคุณภาพการศึกษาดีกว่า ทั้งนี้อาจประสบปัญหาในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน ที่ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับประชากรที่มีขนาดใหญ่

ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ย้ายถิ่นจำเป็นต้องมีการวางแผน ทั้งในส่วนผู้ย้ายถิ่นในประเทศ เช่นการย้ายถิ่นจากชนบทตามฤดูกาลหรือถาวร และผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ จากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ล้วนมีรากฐานดั้งเดิมมาจากชนบทเหมือนกัน

ภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเปลี่ยนแปลงประชากร ไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อรูปแบบการอยู่อาศัยร่วมกันของลูกและผู้สูงอายุ แต่ยังมีผลต่อเด็กด้วย คนวัยทำงานจำนวนมากย้ายออกจากบ้านเกิดเพื่อไปทำงานในเมืองหรือจังหวัดที่อยู่ห่างไกล ซึ่งคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ เมื่อมีบุตรและต้องพบกับความยากลำบากจากการทำงานไปด้วยและเลี้ยงบุตรไปด้วย ทำให้เด็กจำนวนมากต้องอยู่ในครัวเรือนที่ไม่มีพ่อหรือแม่อยู่พร้อมหน้ากันในครัวเรือน

การสำรวจทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ.2549 และ 2552 แสดงให้เห็นว่าเด็กที่ได้อยู่กับพ่อและแม่มีสัดส่วนลดลง โดยในช่วง 4 ปีที่ผ่านมาสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 64.5 ไปเป็นร้อยละ 61.9 ส่วนเด็กไม่ได้อยู่กับทั้งพ่อและแม่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 19.4 ไปเป็นร้อยละ 21.3 ทั้งนี้พบว่าเด็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนการได้อยู่กับพ่อและแม่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่น (คิดเป็นประมาณร้อยละ 55) ในขณะที่กรุงเทพฯมีสัดส่วนสูงสุด

(คิดเป็นประมาณร้อยละ 76) โดยการย้ายถิ่นคือเหตุผลหลักที่เด็กไม่ได้อยู่กับพ่อและ/หรือแม่ เหตุผลรองมาคือ พ่อแม่แยกทางกัน ทั้งนี้พบว่าเด็กที่ไม่ได้อยู่กับพ่อแม่ อาจจะเผชิญกับความเสี่ยงหลายๆ ด้าน² ถ้าหากว่าโครงสร้างพื้นฐานสำหรับเด็ก เช่น ศูนย์รับดูแลเด็กเล็ก มีอย่างเพียงพอ ครึ่งหนึ่งของเด็กเหล่านี้สามารถอยู่กับพ่อแม่ในเมืองที่พ่อแม่ทำงานอยู่ การช่วยเหลือให้ครอบครัวสามารถทำงานและเลี้ยงดูลูกไปด้วยกันเป็นสิ่งจำเป็น ในขณะที่การที่เด็กย้ายจากการอยู่กับปู่ย่าตายายในชนบทมาอยู่กับพ่อแม่ในเมืองอาจไม่ใช่สิ่งที่ดีที่สุดเสมอไป เนื่องจากสภาพแวดล้อมในเมืองที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการเลี้ยงดูเด็กมากกว่าการอยู่อาศัยในชนบท

นโยบายที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของประชากร

ภาวะการตาย

เป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่าการต่อสู้กับความเจ็บป่วยและการลดลงของการตายเป็นสิ่งพึงปรารถนา เพราะฉะนั้นนโยบายที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงประชากรด้วยการเพิ่มอายุขัยของประชากรให้ยาวนานขึ้นเป็นเป้าหมายที่สำคัญ จากมุมมองทางเชิงนโยบายสิ่งที่ต้องตัดสินใจ (ซึ่งนำไปสู่ประเด็นถกเถียง) คือการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อเป้าหมายนี้ โดยต้องแข่งกับการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะไม่เน้นในประเด็นนี้ นโยบายอย่างเช่น การใช้ทรัพยากรในด้านสุขภาพอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในภาวะที่เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านภาวะการติดเชื้อ เป็นต้น ซึ่งได้ให้รายละเอียดในเบื้องต้นไว้แล้ว

2 การศึกษาของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ พบว่าเด็กจะมีความเสี่ยงในการหยุดเรียนกลางคัน มีพฤติกรรมก้าวร้าว ดื้อยาเสพติด มีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร เป็นต้น (อ้างจาก สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา www.onec.go.th/cms/new_highlightview.php?ID=332)

ตารางที่ 7.7 ร้อยละของสาเหตุที่เด็กไม่ได้อยู่ในครัวเรือนเดียวกันกับพ่อแม่ ปี 2552

การอยู่อาศัยของเด็ก	พ่อและ/หรือแม่เสียชีวิต	พ่อแม่แยกทางกัน	พ่อและ/หรือแม่ทำงานคนละจังหวัด	พ่อและ/หรือแม่ทำงานอยู่ต่างประเทศ	เด็กต้องเข้าโรงเรียน	อื่นๆ	รวม
อยู่กับพ่อเพียงคนเดียว	10	64	23	1	1	2	100
อยู่กับแม่เพียงคนเดียว	12	36	38	10	0	4	100
อยู่กับญาติ	6	25	61	2	2	5	100
อยู่กับคนอื่น	17	28	19	9	0	27	100
รวม	8	32	49	5	1	5	100

แหล่งข้อมูล: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาวะเจริญพันธุ์

ภาวะเจริญพันธุ์ของไทยต่ำกว่าระดับทดแทนค่อนข้างมาก และยังคงลดลงอยู่เรื่อยๆ โดยไม่มีที่ท่าว่าจะเพิ่มขึ้น ภาวะเจริญพันธุ์อาจต่ำกว่าระดับ 1.5 ซึ่งหลายๆ คนมองว่าเป็นจุดวิกฤติด้วยเหตุผล 2 ประการ คือหนึ่งภาวะเจริญพันธุ์ที่ต่ำกว่าระดับนี้เป็นเวลานานหรือต่ำกว่านี้อีกจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรสูงอายุ และจำนวนประชากรในแต่ละรุ่นจะลดลงประมาณร้อยละ 30 เมื่อเปรียบเทียบกับคนรุ่นก่อน ซึ่งนำไปสู่การหดตัวของประชากรที่ชัดเจนซึ่งยากที่จะกลับคืน เนื่องจากแรงเหวี่ยงทางประชากร (population momentum) ในด้านลบที่ทำให้ประชากรมีแนวโน้มลดลงมากขึ้นแม้ว่าภาวะเจริญพันธุ์เพิ่มขึ้นก็ตาม เนื่องจากประชากรในวัยเจริญพันธุ์มีขนาดเล็กลง สองเมื่อภาวะเจริญพันธุ์ต่ำกว่าระดับนี้แล้ว มีโอกาสน้อยมากที่อัตราเจริญพันธุ์จะสามารถกลับไปที่ระดับทดแทนได้อีก นี่คือความจริงเชิงประจักษ์แต่ไม่ได้หมายความว่าทำอะไรไม่ได้

จากข้อสังเกตในบทที่ 1 ประเทศในทวีปเอเชียส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงนโยบายประชากรช้ามากเมื่อประเทศอยู่ในภาวะที่ภาวะเจริญพันธุ์ต่ำกว่าระดับทดแทน ประเทศไทยพบกับสถานการณ์เดียวกันกับ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และได้หวันซึ่งได้ผ่านสถานการณ์เช่นนี้ไปแล้ว ประเทศเหล่านี้รอประมาณ 15 ปีหรือมากกว่านั้น หลังจากทีภาวะเจริญพันธุ์ลดลงต่ำกว่าระดับทดแทนก่อนจะประกาศนโยบายสนับสนุนเพิ่มอัตราการเกิดอย่างเป็นทางการ จึงน่าจะถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลไทยจะดำเนินการที่ชัดเจนในการสนับสนุนการเพิ่มภาวะเจริญพันธุ์

ถ้าเห็นพ้องว่ามาตรการที่สนับสนุนการเกิดให้สูงขึ้นเหมาะสมกับช่วงเวลานี้ ประเด็นสำคัญคือควรจะใช้มาตรการอะไรที่เห็นผลอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันพึงควรที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบ

ในเชิงลบด้วย ประเด็นนี้สำคัญเพราะเชื่อกันโดยทั่วไปว่านโยบายสนับสนุนให้อัตราการเกิดเพิ่มขึ้นในเอเชียตะวันออกไม่ได้เกิดผลตามที่ต้องการมากนัก

ทัศนะที่ว่านโยบายของประเทศแถบเอเชียตะวันออกไม่ค่อยมีผลมากนักจำเป็นต้องมีการประเมินอย่างระมัดระวัง อาจมีข้อโต้แย้งว่าในความเป็นจริงแล้วประเทศแถบเอเชียตะวันออกไม่ได้ขึ้นนโยบายที่เป็นไปได้จริงจังกัง (ในที่นี้หมายถึงประเทศในเอเชียที่มีภาวะเจริญพันธุ์ต่ำทั้งหมด) และ/หรือมีการประกาศใช้นโยบายเมื่อไม่นานมานี้ ผลกระทบของนโยบายจึงยังไม่ปรากฏเห็นได้ชัด อย่างเช่น ในเกาหลีใต้และไต้หวัน เพราะฉะนั้นมีความเป็นไปได้ที่นโยบายที่ดีจะสามารถเพิ่มภาวะเจริญพันธุ์ได้ การมีลูก 2 คน เป็นค่าเฉลี่ยที่พึงปรารถนาในประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค การที่ครอบครัวไม่มีลูกตามค่าเฉลี่ยนี้อาจมาจากอุปสรรคเชิงโครงสร้าง นโยบายรัฐจึงควรพยายามขจัดอุปสรรคเหล่านั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องดำเนินการคือ การออกแบบนโยบายเชิงบูรณาการ แทนที่จะมองผู้หญิงว่าเป็นเครื่องมือของนโยบายประชากร ดังเช่นที่ถูกวิจารณ์ในกรณีของนโยบายที่พยายามลดอัตราการเกิดในอดีตที่ผ่านมา ทั้งนี้ควรให้ทั้งผู้หญิงและผู้ชายมีทางเลือกที่ดีที่สุดในการตัดสินใจแต่งงาน มีบุตร และสามารถทำงานและเลี้ยงดูบุตรได้พร้อมๆ กัน เป้าหมายคือการสร้างนโยบายครอบครัวที่เปิดทางเลือกให้กว้างแก่ผู้ที่จะเป็นพ่อแม่หรือกำลังจะเป็นพ่อแม่ให้สามารถตัดสินใจมีบุตรมากขึ้น

ประเด็นเฉพาะที่จำเป็นต้องตระหนักในการพิจารณาโยบายครอบครัว และนโยบายเจริญพันธุ์ สำหรับสถานการณ์ในประเทศไทย

1. ความสำคัญของการแต่งงานช้าลงต่ออัตราการเกิดที่ลดลง ปัจจุบันนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศในเอเชียตะวันออกมีภาวะเจริญพันธุ์ที่ต่ำ (Jones, 2007)

2. ในหลายๆ ประเทศแถบเอเชีย องค์กรปกครองที่สำคัญหนึ่งที่ภาวะเจริญพันธุ์ต่ำมากคืออัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานของผู้หญิงเพิ่มขึ้น และความยากลำบากของผู้หญิงที่ต้องทำงานไปด้วยเลี้ยงลูกไปด้วย อัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานของผู้หญิงคิดเป็นสัดส่วนที่สูงมาโดยตลอด (ดังตารางที่ 7.8) และไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วงเวลาที่อัตราเจริญพันธุ์ในไทยลดลง ดังนั้นดูเหมือนว่าสำหรับประเทศไทยการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์จะไม่ได้มีความสัมพันธ์กับอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานของผู้หญิงดังเช่นประเทศแถบเอเชียตะวันออก อย่างไรก็ตามการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์อาจมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการจ้างงานสำหรับผู้หญิงที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพ และการเพิ่มสัดส่วนงานที่ทำให้ผู้หญิงอยู่ห่างไกลจากบ้านมาก ซึ่งเห็นได้ชัดในตารางที่ 7.8 ว่าโครงสร้างการจ้างงานของผู้หญิงในประเทศไทยได้เปลี่ยนไปมากตั้งแต่ช่วงปี 2523-2533 ส่วนแบ่งการจ้างงานในภาคเกษตรลดลงเกือบครึ่ง ในขณะที่สัดส่วนของอุตสาหกรรมเพิ่มมากกว่าสองเท่าและในภาคบริการเพิ่มเกือบสามเท่า การจ้างงานของผู้หญิงในภาคตลาดทางการเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน

แนวโน้มเหล่านี้ น่าจะมีผลต่อการตัดสินใจมีบุตรของผู้หญิง และพ่อแม่โดยทั่วไป

3. ในประเทศไทย ไม่เหมือนกับประเทศในแถบเอเชียตะวันออก ภาวะการเป็นเมืองที่ต่ำกว่าหมายถึงว่าการเพิ่มภาวะเจริญพันธุ์โดยรวมจะต้องให้ผู้หญิงทั้งในเมืองและชนบทเพิ่มภาวะเจริญพันธุ์ทั้งหมด นโยบายในประเทศแถบเอเชียตะวันออกได้พัฒนานโยบายที่เน้นเฉพาะคนเมือง ซึ่งอาจจะทำให้ไม่เหมาะสมกับกรณีประเทศไทย ในทางตรงกันข้าม มีข้อสังเกตว่า อัตราความเป็นเมืองที่แท้จริงของประเทศไทยนั้นสูงกว่าอัตราที่ทางการประกาศ ในช่วงตั้งแต่ปี 2523 เมื่อสัดส่วนการจ้างงานของผู้หญิงในภาคเกษตรลดลงเกือบครึ่งนั้น สัดส่วนของประชากรในเขตชนบทลดลงจากร้อยละ 73.2 เป็นร้อยละ 66.0 จะเห็นว่าอัตราความเป็นเมืองและการจ้างงานในภาคเกษตรไม่ได้เปลี่ยนไปในทางที่สอดคล้องกัน

นโยบายที่จะมีอิทธิพลต่อรูปแบบการมีบุตรในบริบทเฉพาะของประเทศไทย ตามที่ได้กล่าวข้างต้นดูเหมือนว่ามีความแตกต่างระหว่างบริบทในประเทศไทยและประเทศในเอเชียตะวันออกที่มีภาวะเจริญพันธุ์ต่ำอื่นๆ แต่ความแตกต่างนั้นอาจจะไม่มากมายนักเหมือนกับที่คาดการณ์ในตอนแรก

ตารางที่ 7.8 การเปลี่ยนแปลงอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานของผู้หญิง และโครงสร้างการจ้างงานของประเทศไทยในปี 2523-2553

	2523	2528	2533	2538	2543	2548	2553
การเปลี่ยนแปลงการเข้าร่วมในกำลังแรงงานหญิง							
อายุ 40-64	84.4	82.1	84.4	81.1	77.9	78.9	78.3
อายุ 20-39	80.4	76.0	78.5	73.6	72.8	75.0	76.3
รวม ช่วงอายุ 20-64	83.0	80.0	82.3	78.1	75.7	77.1	77.3
ร้อยละ การจ้างงานแรงงานหญิง ใน							
ภาคการเกษตร	71.7	67.4	63.4	52.9	46.9	40.0	38.4
ภาคอุตสาหกรรม	8.0	9.5	12.6	17.4	17.9	19.8	18.7
ภาคการค้า	10.7	11.2	11.4	14.3	16.1	14.9	16.0
ภาคบริการ	9.5	11.9	12.6	15.4	19.0	25.2	26.9
ร้อยละ ลูกจ้าง (หรือ ผู้ที่ได้รับค่าจ้าง) ที่เป็นหญิง							
ภาคการเกษตร	47.6	46.9	45.0	48.1	45.0	44.2	43.5
นอกภาคการเกษตร	31.6	35.0	39.0	39.4	43.8	45.8	45.8
รวม	34.7	37.7	40.2	40.7	44.0	45.6	45.5

*รวม การก่อสร้าง, การขนส่ง, การไฟฟ้า ก๊าซและการประปา
แหล่งข้อมูล: การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ข้อเสนอแนะหนึ่งสำหรับการออกนโยบายที่น่าจะมีผลในทางปฏิบัติ คือ การดูตัวอย่างจากประเทศตะวันตกที่สามารถจัดการให้ภาวะเจริญพันธุ์เพิ่มจนเข้าใกล้ระดับทดแทน หรือรักษาภาวะเจริญพันธุ์ไม่ให้ตกลงและให้คงอยู่ใกล้กับระดับทดแทน (Neyer and Andersson, 2007; McDonald, 2002) ตัวอย่างประเภทแรกคือประเทศแถบสแกนดิเนเวียและฝรั่งเศส ตัวอย่างของประเภทหลังคือ สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ซึ่งประเทศเหล่านี้มีความหลากหลายมากและยากที่จะหาองค์ประกอบร่วมกันในนโยบายที่มีความหลากหลายที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น นโยบายสวัสดิการครอบครัวอย่างดี การมีสิทธิลาคลอดบุตรเป็นเวลานาน จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดูแลเด็ก และนโยบายสร้างความเท่าเทียมทางเพศในที่ทำงาน มีความสำคัญในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย สำหรับฝรั่งเศสได้จัดให้มีการลดภาษีและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดูแลเด็กที่เยี่ยมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย³ ในออสเตรเลียมีการให้เงินโบนัสแก่พ่อแม่ที่มีบุตรเกิดใหม่ จำนวน 5,000 เหรียญออสเตรเลีย.

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ถ้านโยบายที่ใช้ในไต้หวันและเกาหลีใต้ส่งผลทางบวกจริงจะยังคงเร็วเกินไปที่จะชี้ให้เห็นว่านโยบายเหล่านี้มีผลกระทบต่อภาวะเจริญพันธุ์มากนักเพียงใด เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2553 รัฐบาลเกาหลีใต้ประกาศแผน 5 ปี ซึ่งเป็นแผนที่ครอบคลุมมากกว่าแผนที่ได้ทบทวนในบทที่ 1 แผนนี้มีมูลค่า 75.8 ล้านล้านวอน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากแผน 5 ปี ฉบับก่อน (2548-2553) ถึงร้อยละ 79 สิทธิในการลาคลอดบุตรจะขยายจาก 3 เดือนในปัจจุบันไปเป็น 1 ปี โดยในเดือนที่ 4 ถึงเดือนที่ 12 จะได้รับเงินชดเชยร้อยละ 40 ของเงินเดือน มีการจัดชั่วโมงทำงานที่ยืดหยุ่นให้กับลูกจ้างหญิงที่มีลูก และมีการส่งเสริมให้บริษัทจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดูแลเด็กในสถานที่ทำงาน การศึกษาของบุตรในระดับก่อนประถมศึกษาจะได้รับการอุดหนุนและการศึกษาของบุตรคนที่ 2 จะไม่เสียค่าใช้จ่ายจนถึงระดับมัธยมศึกษา (Straits Times, 9/11/2010: "Baby incentive fails to excite South Koreans").

สำหรับประเทศไทยถึงเวลาแล้วที่ภาครัฐจะประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบาย ด้วยการสนับสนุนการแต่งงานและการมีบุตรในบริบทของนโยบายครอบครัว ในขณะที่นโยบายเหล่านี้จำเป็นต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังโดยเฉพาะเรื่องงบประมาณและผลที่อาจเกิดตามมา ควรมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นที่มีนโยบายคล้ายๆ กัน ดังนั้นนโยบายที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

3 เมื่อถามข้อคิดเห็นของรัฐมนตรีด้านครอบครัวของฝรั่งเศสว่า ทำไมฝรั่งเศสถึงมีภาวะเจริญพันธุ์ที่สูงกว่าประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป คำตอบคือ "พวกเราใช้จ่ายเงินมากที่สุดและมีการดูแลเด็กที่ดี ไม่น่าแปลกใจที่ผลเป็นเช่นนั้น" (New York Times, Saturday November 6, 2010: "French difference lives: women lag in equality".)

สิทธิในการลาคลอดของแม่

การประชุมครั้งใหม่ของ ILO ระบุเงื่อนไขว่า สิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินในระหว่างการลาคลอดจะต้องจ่ายในอัตรา 2 ใน 3 ของรายได้ก่อนคลอดหรือรายได้ที่ได้รับการประกันจากการประกันตน โดยกำหนดระยะเวลาของการลาคลอดขั้นต่ำ 14 สัปดาห์ ในปัจจุบันประเทศน้อยกว่าครึ่งของโลกที่ปฏิบัติตามมาตรฐานนี้ (United Nations, 2010: 104) ในประเทศไทยสิทธิลาคลอดคือ 90 วัน และผู้ลาได้รับเงินสิทธิประโยชน์ร้อยละ 50 ของรายได้ที่ได้รับ การประกันจากการประกันสังคม ซึ่งเงินผลประโยชน์นี้มาจากการสมทบของนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐ ทั้งนี้ควรมีการให้ประโยชน์ในการลาคลอดที่ดีกว่านี้

สิทธิในการลาคลอดของพ่อ

เป็นการลาของผู้ชายระยะเวลาหนึ่งเพื่อดูแลบุตรที่เพิ่งเกิด เป้าหมายเพื่อให้ผู้ชายแสดงบทบาทที่มากขึ้นในการดูแลครอบครัวและความเป็นผู้ปกครองของบุตรที่เกิดมา

การมีชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่น

ชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่นออกแบบมาเพื่อช่วยพ่อแม่ให้สามารถใช้เวลากับครอบครัวมากขึ้นตามที่ต้องการ และสามารถหยุดงานเพื่อดูแลลูกได้เมื่อจำเป็น ในประเทศไทยชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่นไม่ใช่สิ่งปกติที่เห็นกันทั่วไปในข้อตกลงการจ้างงาน

ปรับปรุงและอุดหนุนการดูแลเด็ก

ประเทศส่วนใหญ่มีเป้าหมายในการเพิ่มอัตราการเกิด รวมทั้งได้มีการขยายสิ่งอำนวยความสะดวกในการดูแลเด็กเข้าไปเป็นส่วนสำคัญของโครงการ ถ้าหากไม่ส่งเสริมให้เกิดสถานที่ดูแลเด็กเช่นนี้ ผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะพบความยากลำบากในการกลับเข้าไปทำงานเต็มเวลาภายในช่วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการทำงาน โอกาสความก้าวหน้า และการพัฒนาทางอาชีพ สิ่งเหล่านี้เป็นตัวขัดขวางให้ผู้หญิงตัดสินใจมีลูก หรือมีลูกเพิ่มขึ้น

แรงจูงใจทางภาษี และ/หรือ โบนัสสำหรับการมีบุตร

สิงคโปร์มีการสนับสนุนทางการเงินจำนวนมากเพื่อเป็นโบนัสสำหรับการมีบุตร ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนโดยภาครัฐและตัวพ่อแม่เอง ในหลายๆ ประเทศมีการลดภาษีสำหรับผู้มีบุตร ซึ่งบางครั้งลดภาษีให้ค่อนข้างมาก หลักการพื้นฐานของโครงการเหล่านี้คือ ผู้ให้กำเนิดและเลี้ยงดูเด็กเป็นผู้มีส่วนช่วยเหลือสังคมโดยรวม ดังนั้นจึงควรได้รับการชดเชยต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเลี้ยงดูเด็กของพวกเขา

เป้าหมายที่พึงปรารถนาคือ การพัฒนาชุดของนโยบายที่ทำให้สร้างความสัมพันธ์และสร้างความเข้มแข็งให้กับชีวิตความเป็นอยู่ในครอบครัวและสามารถเพิ่มอัตราเจริญพันธุ์ได้ในเวลาเดียวกัน สิ่งนี้ควรเป็นเป้าหมายของนโยบายครอบครัวและนโยบายเจริญพันธุ์ของประเทศไทย

ในขณะที่เดียวกันโครงการอนามัยเจริญพันธุ์ควรจะดำเนินการต่อไปเพื่อสนับสนุนเป้าหมายต่างๆ ถึงแม้ว่าการเพิ่มอัตราเจริญพันธุ์อยู่ในความสนใจระดับชาติ ในด้านชีวิตความเป็นอยู่ก็เป็นสิ่งสำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงการตั้งครรรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งควรเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง และควรมีการให้คำปรึกษาและบริการวางแผนครอบครัวที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม อัตราเจริญพันธุ์ในกลุ่มคนบางกลุ่มยังคงสูงอยู่ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ม้ง ชาวมุสลิมในภาคใต้ในพื้นที่ห่างไกล และกลุ่มที่เป็นแรงงานข้ามชาติบางกลุ่ม โครงการอนามัยเจริญพันธุ์ที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของกลุ่มคนเหล่านี้ ควรดำเนินการเป็นต่อไปและควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกๆ

ในช่วงปี 2503 - 2513 ผู้วางแผนนโยบายในประเทศไทยได้นำนโยบายควบคุมการเกิดมาใช้ ได้มีการจัดสัมมนาประชากรระดับชาติหลายครั้งและมีการถกกันในเชิงลึกในประเด็นด้านประชากรในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงที่จำเป็นต้องนำนโยบายสนับสนุนการเกิดมาใช้ และดูเหมือนว่าจำเป็นจะต้องใช้วิธีที่เคยทำมาแล้วอีกครั้งในการศึกษาการกำหนดนโยบายและการสนับสนุนเพื่อให้เกิดผลเชิงนโยบาย แต่เท่าที่ผ่านมาจะเห็นว่า การอภิปรายในประเด็นนี้มีเพียงเล็กน้อยทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบายและในหมู่ประชาชนทั่วไป

การตั้งครรรภ์ในวัยรุ่นและการตั้งครรรภ์โดยไม่ต้องการ

ตามการอภิปรายในบทที่ 2 พบว่าการมีเพศสัมพันธ์ของวัยรุ่นที่ยังไม่แต่งงานกำลังเพิ่มขึ้น (และเป็นที่ยอมรับมากขึ้น) วัยรุ่นที่ตั้งครรรภ์ในประเทศไทยมีจำนวนมาก ซึ่งมักเป็นการตั้งครรรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ การตั้งครรรภ์ของวัยรุ่นมี 2 ประเภท คือวัยรุ่นอายุน้อยที่แต่งงานแล้ว และที่ยังไม่ได้แต่งงาน ซึ่งวัยรุ่นที่ตั้งครรรภ์ส่วนใหญ่เป็นวัยรุ่นที่ยังไม่แต่งงานซึ่งเป็นการตั้งครรรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ และวัยรุ่นอายุน้อยที่แต่งงานแล้วจำนวนมากที่ตั้งครรรภ์โดยไม่พึงประสงค์เช่นกัน โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการแต่งงานเพื่อรับผิดชอบหลังเกิดการตั้งครรรภ์ที่ไม่คาดคิด

การตั้งครรรภ์โดยที่ยังไม่พร้อมของวัยรุ่นถือเป็นประเด็นร้ายแรงในประเทศไทย เนื่องจากมีความเสี่ยงที่มากขึ้นต่อเด็กและตัวของแม่ที่อายุน้อย เมื่อผู้หญิงที่อายุน้อยมากให้กำเนิดลูก เพราะว่ามีการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับคุณภาพการเลี้ยงดูเด็กในกรณีนี้

เด็กเกิดจากการตั้งครรรภ์โดยไม่พร้อม และเนื่องจากการทำแท้งที่มากขึ้นของวัยรุ่นที่ยังไม่ได้แต่งงาน ซึ่งประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงของการมีเพศสัมพันธ์ในวัยรุ่นที่เพิ่มขึ้น และความเสี่ยงจากการติดเชื้อจากโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ รวมถึงเชื้อ HIV การแทรกแซงนโยบายที่เป็นไปได้เพิ่มประเด็นในการโต้แย้งมากขึ้น แต่ความจำเป็นในการแทรกแซงไม่สามารถถูกเพิกเฉยได้ จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนการตั้งครรรภ์ในวัยรุ่นควรมีการให้การศึกษาในเรื่องเพศศึกษาอย่างเหมาะสม และสอนให้วัยรุ่นให้ความสนใจที่เพียงพอต่อความรับผิดชอบของเพศชาย ให้รู้ถึงผลที่จะตามมาจากการมีเพศสัมพันธ์ วัยรุ่นที่ยังไม่แต่งงานเหล่านั้น (รวมถึงคนที่อายุมากกว่าวัยรุ่น) ที่เลือกกว่าจะมีเพศสัมพันธ์จำเป็นต้องเข้าถึงการคุมกำเนิดที่มีประสิทธิภาพ ควรมีการพิจารณาการเข้าถึงการทำแท้งที่ปลอดภัยสำหรับผู้ที่มีที่ตั้งครรรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ โดยให้สอดคล้องกับนโยบายที่มีอยู่ และควรยกเลิกการปฏิบัติของโรงเรียนที่เด็กที่ตั้งท้องออกจากโรงเรียน เพื่อให้แม่วัยใสมีอนาคตที่ดีขึ้นได้

ความเป็นเมือง การย้ายถิ่น การลดลงของประชากรในระดับภาค

ภาครัฐมักจะมีนโยบายที่ต้องการให้มีอิทธิพลต่อการกระจายตัวของประชากร นับเป็นเวลาที่นานมากที่ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียมีทัศนคติด้านลบต่อการเติบโตของเมืองใหญ่ และมักจะมีนโยบายเฉพาะเพื่อจำกัดการย้ายถิ่นจากชนบทไปสู่เมือง และสนับสนุนการเจริญเติบโตของเมืองเล็ก โดยให้แรงจูงใจสำหรับอุตสาหกรรมที่ตั้งในเมืองห่างไกลและมีนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อโต้แย้งที่ต่อต้านการขยายตัวของกลุ่มเมืองใหญ่ไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แท้จริงในการศึกษาเมื่อไม่นานมานี้ของ World Bank (2552) ได้เตือนถึงความพยายามในการการรักษาหรือเพิ่มระดับประชากรในพื้นที่ที่เสียเปรียบและการจำกัดการเติบโตในเมืองใหญ่ ในรายงานนี้แย้งว่าการกระจุกตัวเชิงพื้นที่ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นตามการพัฒนา และภาครัฐไม่ควรที่จะหยุดมันด้วยการส่งเสริมการลงทุนและให้ความสำคัญเชิงนโยบายมากเกินไปกับพื้นที่ที่ล้าหลังของประเทศ ในทางกลับกัน ควรมีนโยบายที่เป็นกลางต่อที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ช่วยในการพัฒนาประเทศ แต่รัฐควรต้องสร้างการลงทุนในด้านคมนาคมขนส่งและการสื่อสารอย่างรอบคอบเพื่อให้พื้นที่เสียเปรียบสามารถเชื่อมต่อกับศูนย์กลางของความเจริญเติบโตได้ ความท้าทายของรัฐคือการปล่อย (หรือส่งเสริม) ให้มีการเจริญเติบโตที่ไม่สมดุล แต่ต้องแน่ใจว่าสามารถรวมพื้นที่ห่างไกลเข้าสู่การพัฒนาด้วย โดยผ่านการจัดการที่ดีทั้งของ สถาบัน โครงสร้างพื้นฐาน และการแทรกแซงของภาครัฐ

Montgomery (2552) ได้บททวนงานศึกษาของธนาคารโลก และให้ข้อคิดเห็นว่ารายงานของธนาคารโลกอาจมองโลกในแง่ดีเกินไปเกี่ยวกับประโยชน์ที่เกิดจากการกระจุกตัวเชิงพื้นที่ เขาแย้งว่าในประเทศยากจนที่มีการบริหารจัดการไม่ดีและไม่มีธรรมาภิบาลอาจจะเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการในการผจญประโยชน์อย่างเต็มที่ในการอยู่ในเมือง เมื่อภาครัฐไม่สามารถจัดหางบบริการไฟฟ้าและน้ำประปาได้อย่างเพียงพอและน่าเชื่อถือ และเมื่อระบบคมนาคมขนส่งของเมืองมีการจัดการที่แย่ การจราจรติดขัด ก็จะทำให้ไปสู่ความยุ่งเหยิงได้ ข้อคิดเห็นของเขานำไปใช้ได้กับประเทศที่ยากจนที่สุดมากกว่าประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก รวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและยั่งยืน ประเทศเกาหลีใต้ จีน มาเลเซีย ไทย และอินโดนีเซีย เป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของการกระจุกตัวเชิงพื้นที่ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติที่รวดเร็ว บทบาทของกรุงเทพในการเป็นกลจักรสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจน

โดยทัศนะเชิงทางด้านนโยบาย การกระจายตัวและการเติบโตของประชากรในไทยจำเป็นต้องมีการประเมินอย่างระมัดระวัง จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าประชากรไทยเติบโตอย่างช้าๆ โดยคาดว่าจะเติบโตขึ้นอีกระหว่าง 1.5 - 6 ล้านคน ก่อนที่จะลดจำนวนลง ในขณะที่ระดับความเป็นเมืองอยู่ในระดับต่ำ สัดส่วนประชากรเมืองคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และจำนวนประชากรในชนบทจะลดลง มีแนวโน้มว่าภาครัฐอยากเข้ามาแทรกแซงว่าประชากรในเมืองที่กำลังโตขึ้นนั้นควรที่จะอยู่ที่ไหน และหาแนวทางจำกัดการลดลงของประชากรในชนบท อย่างไรก็ตาม ควรหลีกเลี่ยงนโยบายที่ควบคุมการเติบโตของประชากรในมหานครกรุงเทพ และนโยบายที่จะสนับสนุนการเติบโตของเมืองเล็กควรทำด้วยความระมัดระวังและทำในบริบทของการพัฒนาระดับภูมิภาคมากกว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพยายามทำให้การเจริญเติบโตในกรุงเทพช้าลง แต่ก็ไม่สนับสนุนให้อุตสาหกรรมหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมากเกินไป หรือไม่เพิ่มแรงจูงใจราคาแพงสำหรับการเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ล้าหลัง

มีแนวโน้มว่าบางภูมิภาคจะมีประชากรลดลง เพราะว่าการลดลงของประชากรในชนบทนั้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง ในภูมิภาค การวางแผนเพื่อเผชิญกับการลดลงของประชากรเป็นสิ่งสำคัญ หลายๆ ประเทศในโลกก็ได้เคยเผชิญมาแล้ว เห็นได้จากยุโรปและเอเชียตะวันออก บทเรียนของประเทศเหล่านี้ในการจัดการกับการลดลงของประชากรในพื้นที่ชนบทจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบครอบ

ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับความหนาแน่นทางประชากรตามฤดูกาล ที่มาจากการอพยพในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งในประเทศและนอกประเทศ เนื่องจากกำลังแรงงาน (Labour force) ของ

ประเทศไทย เพิ่มในอัตราที่ช้า ผนวกกับค่าจ้างที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ล้วนเป็นสิ่งยืนยันได้อย่างดีว่า การอพยพระหว่างประเทศ จะคงมีต่อไปในประเทศไทย ซึ่งอาจมีมากขึ้นไปอีกหากเกิดความไม่แน่นอนทางการเมืองจากประเทศนั้นๆ แม้แรงงานอพยพเหล่านี้เป็นแรงงานที่ยืดหยุ่นสูง ซึ่งจำเป็นต่อตลาดแรงงาน แต่ควรมีนโยบายที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับความต้องการทางด้านสังคมโดยเฉพาะเรื่องการศึกษา และสุขภาพ ของแรงงานอพยพกลุ่มนี้ และเพื่อลดความเสี่ยงจากการอพยพ รวมทั้ง ความอดอยาก, สภาพแวดล้อมที่อาศัยที่ไม่ถูกหลักสุขอนามัย, ความยากจน, การไม่รู้หนังสือ, ความเสี่ยงต่อการคุกคามทางเพศกับการค้าประเวณี และภัยอันตรายจากการประกอบอาชีพ (Sciortino และ Punpuing, 2552) ข้อมูลควรได้รับการบริหารจัดการให้ดีขึ้นเพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลในเรื่องจำนวนประชากรและความต้องการของแรงงานต่างตัวได้ดีขึ้น และเพื่อให้ได้ข้อมูลของแรงงานต่างตัวราว 2 ล้านคน ผู้มาจากภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ที่กำลังอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นด้วย (กระทรวงสาธารณสุข., 2553: 17-21)

สรุป

แนวโน้มทางประชากรของประเทศไทย กำลังเปลี่ยนแปลงไปและควรมึนโยบายใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์ออกมารองรับ มีนโยบายออกมามากมายเพื่อที่จะปรับให้เข้ากับแนวโน้มประชากร และเพื่อที่จะเปลี่ยนแนวโน้มประชากรให้ไปอยู่ในทิศทางที่ต้องการ ขนาดของประชากรในประเทศไทยไม่ว่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงเล็กน้อยก็ดูจะไม่ได้สร้างปัญหาให้กับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมพื้นฐานในประเทศเท่าไร ไม่เหมือนกับประเทศอื่นในเอเชียที่เป็นปัญหา ส่วนแนวโน้มในด้านโครงสร้างอายุกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น แต่สถานการณ์เช่นนี้สามารถจัดการให้เหมาะสมได้หากรู้จักผสมผสานนโยบายต่างๆ ให้ดี แต่สิ่งหนึ่งที่ควรหลีกเลี่ยงคือ นโยบายลดอัตราการเกิดของประชากรของประเทศให้อยู่ในระดับที่ต่ำมากเกินไป ซึ่งจะทำให้จำนวนประชากรลดลงอย่างรวดเร็วในระยะยาว และทำให้สัดส่วนประชากรสูงอายุสูงขึ้นอย่างมาก

นโยบายที่นำเสนอในบทนี้ต้องการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ต้องมีงานวิจัยที่ดีเพื่อแนะแนวทางให้กับนโยบายได้ ยกตัวอย่างเช่นงานวิจัยเกี่ยวกับแบบแผนภาพทัศนทางประชากร (Population Scenarios) ที่ใช้สมมุติฐานอื่นนอกเหนือจากสามสมมุติฐานของสหประชาชาติ และควรใช้ขอบเขตสมมุติฐานในเรื่องการย้ายถิ่นร่วมด้วย สิ่งหนึ่งที่ควรระวังเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นในอนาคตคือควรหลีกเลี่ยง ไม่ให้ทุนมนุษย์ของประเทศไทยลดลงเนื่องจากความไม่สมดุลกันระหว่างแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาในประเทศกับแรงงานที่มีฝีมือที่ออกไปนอกประเทศ ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันการวิจัยในประเทศไทยสามารถผลิตงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในเรื่องต่างๆ ได้

ภาคผนวก ก

การสำรวจภาวะการทำงานรอบไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2553 ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีคำถามเกี่ยวกับการศึกษา 2 ข้อที่ถามสมาชิกในครัวเรือนทุกคนที่อายุตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไป คำถามแรกให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพการศึกษาในปัจจุบันของบุคคลนั้นว่ายังเรียนหนังสืออยู่หรือไม่ ถ้ายังเรียนหนังสืออยู่ เรียนอยู่ในระดับใด คำถามข้อที่สอง ถามถึงระดับการศึกษาสูงสุดที่เรียนจบ พบว่า ร้อยละ 19 ของกลุ่มอายุ 20-24 ปียังเรียนหนังสือ แต่ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 3 ในกลุ่มอายุ 25-29 ปี และร้อยละ 1 ในกลุ่มอายุ 30-34 ปี

พึงสังเกตว่าเมื่อถึงปี พ.ศ. 2593 ผู้ที่อายุ 60 ปี คือ ผู้ที่อายุ 20 ปี ในปี พ.ศ. 2553 ดังนั้นเพื่อจะทำการคาดประมาณระดับการศึกษาของผู้ที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปจนถึงปี พ.ศ. 2593 จะต้องกำหนดหรือทราบระดับการศึกษาที่จบของผู้ที่อายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปในปี พ.ศ. 2553 เพื่อทำการคาดประมาณนี้ จึงตั้งข้อสมมติฐานว่าระดับการศึกษาที่จบของผู้ที่อายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปในปี พ.ศ. 2553

ที่ไม่ได้เรียนหนังสือแล้ว คือระดับการศึกษาสูงสุดที่จบ สำหรับผู้ที่ยังเรียนหนังสืออยู่ ระดับการศึกษาสูงสุดที่จบ คือระดับที่กำลังเรียนอยู่ จริงๆ แล้วคนเหล่านี้บางคนอาจเรียนต่อระดับสูงขึ้นกว่าที่กำลังเรียนอยู่ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่หมวดการศึกษาสูงสุดที่ใช้ในการคาดประมาณ คือระดับมัธยมศึกษาหรือสูงกว่า การให้ระดับการศึกษาที่กำลังเรียนอยู่ เป็นระดับการศึกษาสูงสุดที่จบสำหรับผู้ที่กำลังเรียน เชื่อว่าเป็นการจัดคนเหล่านั้นลงในหมวดการศึกษาที่ถูกต้อง แม้ว่าในที่สุดแล้วคนพวกนี้จะเรียนจบระดับการศึกษาที่สูงกว่านั้นก็ตาม เหตุผล คือ ผู้ที่อายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปที่กำลังเรียนหนังสืออยู่ เกือบทั้งหมดหรือส่วนใหญ่จะเรียนอยู่ในระดับมัธยมศึกษาแล้ว

ข้อพึงสังเกตหรือคำหนึ่งอีกประการหนึ่งสำหรับการคาดประมาณนี้ คือ การมีข้อสมมติฐานว่าผู้ที่มีการศึกษาต่างระดับกันไม่ได้มีการย้ายถิ่นหรือการตายที่แตกต่างกัน ดังนั้น ระดับการศึกษาในปัจจุบันจึงคงที่ตลอดไปในอนาคตสำหรับคนในแต่ละรุ่นอายุ



วิธีการประเมินการปันผลทางประชากรแรก

วิธีการประเมินการปันผลทางประชากรมีการทำให้เป็นระเบียบแบบแผนอย่างครอบคลุมตามการศึกษาของ Mason (2005) โดยมีการนิยามสัดส่วนผู้บริโภค (N) และ สัดส่วนผู้ผลิต (L) ดังนี้

$$N(t) = \sum_a \alpha(a)P(a,t)$$

$$L(t) = \sum_a \gamma(a)P(a,t)$$

โดยที่ $\alpha(a)$ และ $\gamma(a)$ คือ กลุ่มอายุของการบริโภคและรายได้จากแรงงาน $P(a,t)$ คือ ประชากร โดยใช้การสร้างสมการทางคณิตศาสตร์ ส่วนรายได้ต่อผู้บริโภค (Y/N) ประกอบด้วยรายได้ต่อแรงงาน (Y/L) และ อัตราส่วนระหว่างแรงงานและผู้บริโภค (L/N) หรือเรียกว่า สัดส่วนการสนับสนุน ดังนี้

$$\frac{Y(t)}{N(t)} = \frac{Y(t)}{L(t)} \times \frac{L(t)}{N(t)}$$

เพื่อที่จะระบุช่วงเวลาและความยาวของการปันผล รายได้ต่อแรงงานและสัดส่วนการสนับสนุนสามารถแปลงจากระดับของอัตราการเติบโต โดยการใส่ลอการีที่มธรรมชาติทั้งสองข้างและคำนวณการตอบสนองต่อเวลา ดังนี้

$$g\left(\frac{Y(t)}{N(t)}\right) = g\left(\frac{Y(t)}{L(t)}\right) + g\left(\frac{L(t)}{N(t)}\right)$$

อัตราการเติบโตของรายได้ต่อผู้บริโภคสามารถคำนวณให้เป็นผลรวมของอัตราการเติบโตของประสิทธิภาพในการผลิต และอัตราการเติบโตของสัดส่วนการสนับสนุน การปันผลทางประชากรครั้งแรกนิยามว่าเป็นอัตราการเติบโตของสัดส่วนการสนับสนุนทางเศรษฐกิจ การปันผลทางประชากรครั้งที่สองจะอธิบายในตอนถัดไป ซึ่งกระทบโดยประสิทธิภาพการผลิตที่เพิ่มขึ้นที่เกิดจากการสะสมของทุน

วิธีการคำนวณการปันผลทางประชากรที่สอง

ตามงานวิจัยของ Mason (2005) กำหนดให้ทุนถือครองโดยผู้มีอายุ 50 ปี ขึ้นไป เพื่อใช้ประมาณผลของประชากรต่อวงจรชีวิตทุน และการปันผลทางประชากรครั้งที่สอง ความต้องการวงจรชีวิตทุนสามารถคำนวณได้จากผลต่างระหว่างมูลค่าปัจจุบันของการบริโภค (Lifetime Consumption) และมูลค่าปัจจุบันของการผลิต (Lifetime Production) ของผู้ใหญ่

มูลค่าปัจจุบันของการบริโภคในอนาคต (future lifetime consumption) ของกลุ่มเกิดใหม่ในปี $b = t - a$ หรือก่อนหน้าเป็นดังนี้

$$\bar{c}(t)PVN(<b, t) = \bar{c}(t) \sum_{x=0}^{w-a} e^{(g_c - r)x} N(\leq b, t+x)$$

โดยที่ $N(\leq b, t+x)$ คือ จำนวนผู้บริโภคที่เกิดในปี b หรือ ก่อนหน้าและเป็นผู้ที่มีชีวิตอยู่ในปี $t+x$, g_c คือ อัตราการเติบโตของอายุต่อหัวของการบริโภค r คือ อัตราดอกเบี้ย และ $\bar{c}(t)$ คือ การบริโภคต่อสัดส่วนผู้บริโภค (consumption per effective consumer) ในปีที่ t

เช่นเดียวกับการบริโภค หากรูปแบบของการผลิตต่อหัวในแต่ละกลุ่มอายุเหมือนเดิมและเพิ่มขึ้นไปที่อัตราของ g_y มูลค่าปัจจุบันของการผลิตในอนาคต (future lifetime production) ของกลุ่มคนที่เกิดในปี $b = t - a$ หรือก่อนหน้าเป็นดังนี้

$$\bar{y}^l(t)PVL(<b, t) = \bar{y}^l(t) \sum_{x=0}^{w-a} e^{(g_y - r)x} L(\leq b, t+x),$$

โดยที่ $L(\leq b, t+x)$ คือ จำนวนผู้ผลิตเกิดในปี b หรือก่อนหน้าและเป็นผู้ที่มีชีวิตอยู่ในปี $t+x$ และ $\bar{y}^l(t)$ คือ ผลผลิตต่อสัดส่วนผู้ผลิต (production per effective producer) ในปีที่ t

หากไม่คำนึงถึงเรื่องมรดกแล้วผลที่ได้ พบว่างบประมาณชีวิตของคนที่มีชีวิต (lifetime budget constraint) จะรับรองว่าทุนในปีที่ t ของเด็กเกิดใหม่ในปีที่ b หรือก่อนหน้า สามารถเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$W(\leq b, t) = \bar{c}(t)PVN(< b, t) - \bar{y}^l(t)PVL(< b, t).$$

ด้วยการจัดการทางพีชคณิต อัตราส่วนของทุนต่อรายได้จากแรงงานรวม $w(< b, t) = W(< b, t)/Y^l(t)$ สำหรับผู้ที่เกิดในปีที่ b หรือก่อนหน้า ($b=t-a$) สามารถแสดงได้ดังนี้

$$w(\leq b, t) = [\bar{c}(t) / \bar{y}^l(t)]PVC(\leq b, t) / L(t) - PVL(\leq b, t) / L(t),$$

โดยที่ $PVC(\leq b, t)/L(t)$ คือ มูลค่าปัจจุบันของการบริโภคในอนาคต (future lifetime consumption) ของคนที่เกิดในปีที่ b หรือก่อนหน้า ต่อสัดส่วนผู้ผลิต (per effective producer) ในปีที่ t

เอกสารอ้างอิงภาษาไทย

กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. *แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2552-2555*. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.

กรมอนามัย, กระทรวงสาธารณสุข. 2010. *แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2553-2556*.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2553. *บริการสำหรับชาวเขา*. http://www.m-society.go.th/msoservice_detail.php?pageid=216 (สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553).

กระทรวงแรงงาน, ทิศทางการทำงานของกระทรวงแรงงานปี 2553 เกี่ยวกับผู้สูงอายุ. เข้าถึงได้จาก http://www.mol.go.th/anonymouse/policy_vision_mission

กฤตยา อาชวนิจกุล. 2554 (กำลังพิมพ์). *ข้อเท็จจริงและตัวเลขแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคลในประเทศไทย*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. 2553. การศึกษาการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย. มกราคม 2553. เข้าถึงได้จาก <http://www.mfa.go.th/web/2993.php?id=3880#>

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2550. ผลกระทบต่อสถาบันการศึกษาจากอัตราการเกิดที่ลดลง. เข้าถึงได้จาก <http://www.vcharkarn.com/varticle/33613>

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, 2553. “การกระจายของภาวะภาษีทางอ้อม” ใน การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อเพื่อความ เป็นธรรมทางสังคม, รายงานแก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ชาย โพธิ์สิตา, อัญชลี วรากรณ์, รศรินทร์ เกรย์, ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์, และ ศุทธิดา ชวนวัน. 2552. “การเปลี่ยนแปลงภาวะสมรสในประเทศไทย พ.ศ. 2503-2543: นัยต่อภาวะเจริญพันธุ์ในอนาคต”. *วารสารสงขลานครินทร์ ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* 15(5): 703-722.

ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ. 2553. รายงานต่างดาวไร้ฝีมือและปัญหาผู้สูงอายุไทย. รายงานก่อนตีพิมพ์ที่เตรียมเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์. 2548. “สถานการณ์ประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548.” หน้า 14-31 ใน *ประชากรและสังคม 2548: ประชากรของประเทศไทย ณ พ.ศ. 2548*, บรรณาธิการ กฤตยา อาชวนิจกุล และปราโมทย์ ประสาทกุล. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล.

ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์. 2552. “มิติประชากรและครอบครัวของคนสองรุ่น.” หน้า 18-27 ใน *ประชากรและสังคม 2552: ครอบครัวไทย ในสถานการณ์เปลี่ยนผ่านทางสังคมและประชากร*, บรรณาธิการ ชาย โพธิ์สิตา และสุชาติ ทวีสิทธิ์. นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.

พินสุดา สิริธรงค์ศรี. 2552. รายงานการวิจัยภาพการศึกษาไทย ในอนาคต 10-20 ปี.เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด.

พิมลพรรณ อิศรภักดี และ สุกัญญา จงถาวรสถิตย์. 2547. “ภาวะเจริญพันธุ์ของผู้ย้ายถิ่นสตรีชาวพม่าในจังหวัดระนอง”. หน้า 35 - 52 ใน การประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2547. กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักประชากรไทย.

ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัฒน์. 2552. วันแม่ในทศวรรษ 2480: เช็กส์ความรักกับความเป็น “แม่พันธุ์” แห่งชาติ. เข้าถึงได้จาก www.artgazine.com/shoutouts/viewopic.php?t=9180

มีชัย วีระไวทยะ. 2522. อันตราย! ถ้ามีลูกถี่ หรือมีมากเกินไป. *นิตยสารหมอชาวบ้าน*. เล่ม 7 (พฤศจิกายน). หน้า 19.

เยาวรัตน์ ปรปักษ์ขาม และ พรพันธุ์ บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ). 2549. การสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทย โดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2546-2547. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ในพระบรมราชูปถัมภ์.

วรชัย ทองไทย. 2544. “อายุมีบุตรคนแรก: ตัวกำหนดภาวะเจริญพันธุ์ที่สำคัญในสภาวะเจริญพันธุ์ต่ำ.” หน้า 177-190 ใน *การประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2544*. สมาคมนักประชากรไทย.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2553. “Marginal cost of public funds และการปฏิรูปภาษีรายได้” ใน การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อเพื่อความ

เป็นธรรมชาติทางสังคม, รายงานแก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วิชัย เอกพลากร (บรรณาธิการ). 2553. รายงานการสำรวจสุขภาพประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2551-2. นนทบุรี: สำนักงานสำรวจสุขภาพประชาชนไทย.

วิทยากร เชียงกูร. 2552. สภาวะการศึกษาไทย ปี 2550/2551 ปัญหาความเสมอภาค และคุณภาพของการศึกษาไทย. สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษาสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น.

วิพรรณ ประจวบเหมาะ นภาพร ชโยวรรณ มาลินี วงษ์สิทธิ์ ศิริวรรณ ศิริบุญ บุศริน บางแก้ว และ ชนตติ มลินทางกูร 2551 รายงานการศึกษาโครงการสร้างระบบการติดตามและประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) กรุงเทพฯ: ธันวาคม 2551

ศุภกิจ ศิริลักษณ์, 2552. การเตรียมความพร้อมสำหรับการให้บริการด้านสุขภาพของคนไทย. วารสารนโยบายและแผนสาธารณสุข. เล่ม 10 (มกราคม-ธันวาคม). หน้า 1-2.

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักปลัดฯ กระทรวงศึกษาธิการ. ข้อมูลสถิติพื้นฐานการศึกษา ปี 2551. http://www.moe.go.th/data_stat/Download_Excel/BriefStat/2009-09-04_statistics2551.xls

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551). ตลาดแรงงานสำหรับสังคมผู้สูงอายุ. (สำเนา).

ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2553. สารสนเทศทางการศึกษา. http://doc.obec.go.th/doc/web_doc/#h4 (สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2553).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. โครงการศึกษาวิจัยการลงทุนด้านสังคมภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการปรับตัวสู่สังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้: ทูทางสังคม. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สมชัย จิตสุชน, 2553. “มาตรการทางการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม: การขยายฐานภาษี” ใน การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม, รายงานแก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมประวิณ มันประเสริฐ และคณะ 2553. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) . ศักดิ์โสภณาการพิมพ์

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. 2550. กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565).

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). 2551. รายงานประจำปี 2551 (๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2552. วิสัยทัศน์ของประเทศไทย ปี 2570. จากรายงานการประชุมประจำปี 2552.

สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว. 2553. รายงานสถิติรายเดือน มีนาคม 2553. <http://wp.doe.go.th/sites/default/files/statistic/7/sm03-53.pdf> (สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553).

สำนักงานประเมินผลการจัดการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. 2551. การรายงานการสังเคราะห์สภาวะการณ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาไทย. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น.

สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (2551-2554).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2536. รายงานการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับบุตร พ.ศ. 2536. กรุงเทพมหานคร: กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2549. รายงานการสำรวจอนามัยการเจริญพันธุ์ พ.ศ. 2549. กรุงเทพมหานคร: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2553. รายงานการสำรวจอนามัยการเจริญพันธุ์ พ.ศ. 2552. กรุงเทพมหานคร: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, สำนักงานปลัด, กระทรวงสาธารณสุข. 2553. แผนกลยุทธ์สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2552-2555). กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.

สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2545-2564)

สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. 2552. สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2551. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รักษ์, ปราโมทย์ ประสาทกุล, วรชัย ทองไทย และฟิลิป เกสต์. 2540. การสำรวจภาวะคู่มก่าเนิดในประเทศไทย พ. ศ. 2539. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล.

เอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ

- Anuchitworawon, Chaiyasit, 2010, "indirect tax incidence" in Economic reform for social justice, a research reported to Thailand Research Fund. (in Thai).
- Aphichat Chamrathirong, Pramote Prasartkul, Varachai Thongthai and Philip Guest. 1997. *National Contraceptive Prevalence Survey 1996*. Nakhonpathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University. (in Thai)
- Archavanitkul, K., Punpuing, S., Prohmmo, A., and Bryant, J. 2009. Lessons learned from pilot census in areas where there are concentration of migrants in Thailand. Paper presented at the Regional Workshop on Lessons Learned from Pilot Census in Areas Where There Are Concentration of Migrants in Thailand, Pattaya.
- Asia Pacific Migration Research Network (APMRN). n.d. Migration issues in the Asia-Pacific. Accessed 12/09/2010 at <http://www.unesco.org/most/apmrnw14.htm>.
- Bangkok Post. 2010. National retirement scheme set for 2011 launch. Business section 13/04/2010. Bangkok: Bangkok Post.
- Becker G. and HG Lewis (1973). On the interaction between the quantity and quality of children. *Journal of Political Economy* 84(2): S279-S288.
- Bhassorn Limanonda. 1983. *Marriage Pattern in Thailand: Rural-Urban Differentials*, Paper No. 44. Bangkok: Institute of Population Studies, Chulalongkorn University.
- Bloom, David, David Canning & Guenther fink. 2009. The graying of the global population and its macroeconomic consequences. Working Paper 47, Program on Global Demography of Aging. Harvard School of public Health.
- Bongaarts, John. 1982. "The fertility-inhibiting effects of the intermediate fertility variables." *Studies in Family Planning* 13(6/7):179-189.
- Bongaarts, John. 1983. "The proximate determinants of natural marital fertility." Pp. 103-138 in *Determinants of Fertility in Developing Countries. Volume 1: Supply and Demand for Children*. edited by Rodolfo A. Bulatao and Ronald D. Lee. New York: Academic Press.
- Boonpratuang, Chet, Gavin W. Jones and Chanpen Taesrikul, 1996, "Dispelling some myths about urbanization in Thailand", *Journal of Demography* (Chulalongkorn University, 12(1): 21-36.
- Boonyamanond, S. and Punpuing, S. 2010. The global financial crisis: impact on internal migration in Thailand. UNDP Discussion Paper.
- Booth, Anne, 2003, "Education and economic development in Southeast Asia: myths and realities", in Jomo K.S. (ed), *Southeast Asian Paper Tigers? From Miracle to Debacle and Beyond*, London: Routledge Curzon.
- Bureau of Policy and Strategy, Permanent Secretary Office, Ministry of Public Health. 2010. *Ministry of Public Health 's strategic plan (2009-2012)*. Bangkok: Sam Charoen Panich (in Thai).
- Caldwell, John. 1982. *Theory of Fertility Decline*. New York: Academic Press.
- Cassels, S. 2006. When are Migrants "Good" or "Bad" for the Environment? Panel Contribution to the PERN Cyberseminar on Rural Household Micro-Demographics, Livelihoods, and the Environment, April 2006. Accessed at <http://www.populationenvironmentresearch.org/seminars042006.jsp> 30-Aug-10.

- Chai Podhisita, AnchaleeVarangrat, Rossarin Gray, PatamaVapattanawong, and Sootthida Chuanvan. 2009. "Nuptiality Change in Thailand, 1960-2000: Implication for Future Fertility". *Songklanakarin Journal of Social Sciences and Humanities* 15(5):703-722. (in Thai)
- Chalamwong, Y. 2000. Thailand: the economic contraction, the labour market and migration. Pp. 217-242 in *Labour Migration and the Recent Financial Crisis in Asia*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Chamrathirong, A. 2007. Research on internal migration in Thailand: the state of knowledge. *Journal of Population and Social Research* 16(1):1-20.
- Chamrathirong, A., Archavanitkul, K., Richter, K., Guest, P., Boonchalaksi, W., Piriathamwong, N. and Vong-Ek, P. 1995. *The National Migration Survey of Thailand*. Mahidol University. Institute for Population and Social Research; no. 188.
- Chamrathirong, Apichat, Sirinan Kittisuksathit, Chai Podhisita, Pimonpan Isarabhakdi, and Malee Sabaiying. 2007. *National Sexual Behavior Survey of Thailand 2006*. Nakhonpathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Chamrathirong, Apichat. 1980. *Nuptiality in Thailand: A Cross-sectional Analysis of the 1970 Census*, Paper of the East-West Population Institute; No. 69. Hanolulu: East-West Center.
- Chandoevrit, Worawan, 2010, "Marginal cost of public funds and income tax reform" in Economic reform for social justice, a research reported to Thailand Research Fund. (in Thai).
- Charasdamrong, Prasong. 1992. "The Misery of Those Left Behind," *Bangkok Post*, 10 May 1992.
- Charathirong, A., Prasartkul, P., Punpuing, S., Boonchalaksi, W., and Santiphop, T. 1999. The study of population-consumption-environment link: the case of air pollution in Bangkok. Institute for Population and Social Research No. 224.
- Chareonwongsak, Kriengsak. (2007).The Impact on educational institutions from the lower birth rate.Available URL: <http://www.vcharkarn.com/varticle/33613> (in Thai).
- Chawla, A. (2008). Macroeconomic Aspects of Demographic Changes andIntergenerational Transfers in Thailand.Ph.D. dissertation submitted to the University of Hawaii at Manoa.
- Chen, Ya-Mei & Elaine Adams Thompson. 2010. Understanding Factors That Influence Success of Home- and Community-Based Services in Keeping Older Adults in Community Settings. *Journal of Aging and Health*, 22 (3): 267-291.
- Chiangkul, Wittayakorn. (2009). Thailand's education situation 2007/2008, The problem of Equalityand Quality. Bangkok:V.T.C Communication. (in Thai).
- Chubb, E. 1998. Bangkok: A primate city. *Geofactsheet* No. 53. Birmingham: Curriculum Press.
- Chula Unisearch, Chulalongkorn University (2008). Labor market for aging society. (mimeo) (in Thai).
- Commission on Higher education, Ministry of Education. (2007).Framework of the second 15-year long range plan on higher education of Thailand (2008-2022). (in Thai)
- Community Organization Development Institute (CODI). 2006. Urban development towards sustainable cities and housing for the urban poor in Thailand. Accessed at http://www.codi.or.th/downloads/english/Paper/Urban_Poor_in_Thailand_062006.pdf 25-August-2010.
- de Sherbinin, A., Carr,I.D., Cassels, S., and Jiang, L. 2007. Population and Environment. *Annu.al Review of Environment and Resources*. 32:345-73.
- Department of Health, Ministry of Public Health. 2010. Four years action plan (2010-2013) (in Thai).
- Department of International Economic Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand. (2010). The study of Thailand competitivenessability development. Available URL:<http://www.mfa.go.th/web/2993.php?id=3880#> (in Thai).

- Department of Local Administration, Ministry of Interior. Four years action plan (2009-2012). Bangkok: Department of Local Administration (in Thai).
- Duflo, Esther (2003). Grandmothers and Granddaughters: Old-age pension and intra-household allocation in South Africa. *World Bank Economic Review* 17(1): 1-25.
- Easterlin, Richard. 1975. "An economic framework for fertility analysis". *Studies in Family Planning* 6(3):54-63.
- East-West Center. 2002. *The Future of Population in Asia*. Honolulu: East-West Center.
- Ekpalakorn W et al. (2010) The 4th National Health Examination Survey (2008-09). Nonthaburi: Health System Research Institute.
- Entwisle, B., Walsh S.J., Rindfuss, R. R. and Chamrathirong, A. 1998. Land use/land cover and population dynamics, Nang Rong, Thailand. Pp. 121-144 in *People and pixels: linking remote sensing and social science*. National Research Council.
- Examination Survey III, Thailand." *Singapore Med J* 49(11): 868-73.
- Feng, Junxin and David D. Li, 2006, "Stages of urbanization: is China's urbanization poised to take off?" unpublished draft.
- Frejka, Tomas, Gavin W. Jones and Jean-Paul Sardon, 2010, "East Asian childbearing patterns and policy developments", *Population and Development Review*, 36(3): 579-606.
- Fujioka, Rika & Sopon Thangphet. 2009. *Decent work for older persons in Thailand*. (ILO Asia working paper series). Bangkok: ILO Regional Office for Asia and Pacific.
- Garip, Filiz, and Sara Curran. 2009. Increasing migration, diverging communities: Changing character of migrant streams in rural Thailand. *Population Research and Policy Review* 29:659-685.
- Glassman, J. and Sneddon, C. 2003, Chiang Mai and Khon Kaen as growth poles: regional industrial development in Thailand and its implications for urban sustainability. *Annals of the American Academy AAPSS* 590:93-115.
- Gleditsch, N.P., Nordås, R. and Salehyan, I. 2007. *Climate Change and Conflict: The Migration Link*. International Peace Academy: Coping with Crisis Working Paper Series.
- Goldstein, Joshua R., Tomas Sobotka and Aiva Jasilioniene, 2009, "The end of "lowest-low" fertility?" *Population and Development Review*, 35(4): 663-699.
- Goldstein, S. and Goldstein, A. 1986. Migration in Thailand: A Twenty-five Year Review. Papers of the East-West Population Institute No. 100.
- Goldstein, Sidney and Alice Goldstein, 1986, "Migration in Thailand: a twenty-five year review", *Papers of the East-West Population Institute* No. 100, Honolulu, Hawaii.
- Gray, Rossarin, Chai Podhisita, PatamaVapattanawong and AnchaleeVarangrat. 2004. "Fertility decline among the Karen and the Hmong, hill tribe minorities in northern Thailand". Pp. 53-75 in *The 2004 Thai National Symposium on Population Studies*. Bangkok: Thai Population Association.
- Greenspan A. (1994) After the demographic transition: policy responses to low fertility in four Asian countries. *Asia Pac Pop Policy*. Sep(30):1-4.
- Guest, P. and Jones, G. 1996. Policy options when population growth slows: The case of Thailand. *Population Research and Policy Review* 15:109-130.
- Guest, Philip and Joean Tan. 1994. *Transformation of Marriage Patterns in Thailand*. IPSR Publication No. 176. Bangkok: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Guest, Philip. 1995. "Declining of fertility in Thailand: determinants and consequences." Pp. 17-95 in *The Turning Point of Population Policy in Thailand*, edited by Kusol Soonthornthada. Bangkok: Thai Research Fund.
- Guest, Philip. 1998. Assessing the consequences of internal migration: methodological issues and a case study on Thailand based on longitudinal household survey data. Pp. 275-218 in R. Bilborrow (ed.), *Migration, Urbanization and Development: New Directions and Issues*. Norwell MA: United Nations Population Fund and Kluwer Academic Publishers.

- Havanon, Napaporn, John Knodel & Werasit Sittitrai. 1992. The Impact of Family Size on Wealth Accumulation in Rural Thailand. *Population Studies* 46(1):37-51.
- Hermalin, Albert I., Mary B. Ofstedal & Rebecca Tesfai. 2007. Future characteristics of the elderly in developing countries & their implications for policy. *Asian Population Studies* 3(1):5-36.
- Hollingsworth, David Anthony, 2007, *The Rise, the Fall, and the Recovery of Southeast Asia's Minidragons*, Lexington Books, Lanham Md.
- Hugo, G. 2005. Migration in the Asia-Pacific region. Global Commission on International Migration (GCIM). Accessed at <http://www.gcim.org/mm/File/Regional%20Study%202020.pdf> 20-Jul-10.
- Huguet, J.W. and Punpuing, S. 2005. *International Migration in Thailand*. International Organization for Migration, Regional Office. Bangkok, Thailand.
- Hunter, L.M. 2004. Migration and Environmental Hazards. University of Colorado at Boulder: Institute of Behavioral Science Research Program on Environment and Behavior Working Paper EB2004-0002.
- Hunter, Lori M., 2000, *Environmental Implications of Population Dynamics*, Santa Monica: RAND.
- Institute for Population and Social Research (IPSR). 2002. Report of the baseline survey Round 1 (Kanchanaburi).
- Knowles, J.C., Pernia, E.M. and Racelis, M. 1999. Social consequences of the financial crisis in Asia. Asian Development Bank Economic Staff Paper No. 60.
- International Institute for Management Development (2009). IMD world competitiveness yearbook 2009.
- International Institute for Management Development (2010). IMD world competitiveness yearbook 2010.
- IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Cambridge: Cambridge University Press.
- James, William E., Seiji Naya and Gerald M. Meier, 1987, *Asian Development: Economic Success and Policy Lessons*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Jenchitr, Wataneee & Chalao Pongprayoon. 2003. The national program for the prevention of blindness and eye health promotion and Thailand. *The Journal of Public Health Ophthalmology* 17(1): 6-19.
- Jitapunkul, Suttichai, Jiraporn Kespichayawattana, Napaporn Chayovan & Sasipat Yodpet. 2008. *Age Profile - Health System and Long-term Care in Thailand*. Bangkok: Ministry of Social development and Human Security.
- Jitsuchon, Somchai, 2010, "Fiscal measures for economic and social justice: expanding tax base" in Economic reform for social justice, A research reported to Thailand Research Fund. (in Thai).
- Jones, Gavin W. 2008. Fertility decline in Asia: The role of marriage change. *Asia-Pacific Population Journal* 22(2):13-32.
- Jones, Gavin W. 2004. 'Not "when to marry" but "whether to marry": the changing context of marriage decisions in East and Southeast Asia'. Pp 3-58 in *(Un)tying the Knot: Ideal and Reality in Asian Marriage*, edited by Gavin W. Jones & Kamalini Ramdas. Asia Research Institute, National University of Singapore, Singapore.
- Jones, Gavin W. and Bina Gubhaju, 2009, "'Factors influencing mean age at first and proportions never marrying in the low-fertility countries of East and Southeast Asia", *Asian Population Studies*, 5(3): 237-266.
- Jones, Gavin W. and Mike Douglass (eds), 2008, *Mega-Urban Regions in Pacific Asia: Urban Dynamics in a Global Era*, Singapore: NUS Press.
- Jones, Gavin W. and Mike Douglass, 2008, *Mega-Urban Regions in Pacific Asia: Urban Dynamics in a Global Era*, Singapore: NUS Press.
- Jones, Gavin W., 1990, "Population dynamics and educational and health planning", Paper No. 8, Training in Population, Human Resources and Development Planning, ILO, Geneva.

- Jones, Gavin W., 2004, "Urbanization trends in Asia: the conceptual and definitional challenges", in Tony Champion and Graeme Hugo (eds), *New Forms of Urbanization: Beyond the Urban-Rural Dichotomy*, Aldershot: Ashgate.
- Jones, Gavin W., 2005, "Policy synthesis on demographic change and the demographic dividend in Asia: the utility of education in Thailand and Indonesia", in Kua Wongboonsin and Philip Guest (eds), *The Demographic Dividend: Policy Options for Asia*, Bangkok: College of Population Studies, Chulalongkorn University.
- Jones, Gavin W., 2007, "Fertility decline in Asia: the role of marriage change", *Asia Pacific Population Journal*, 22(2): 13-32.
- Jones, Gavin, Paulin Tay Straughan and Angelique Chan, 2009, *Ultra-low Fertility in Pacific Asia: Trends, Causes and Policy Issues*, London: Routledge.
- Jylha, Marja. 2009. What is self-rated health and why does it predict mortality? Towards a unified conceptual model. *Social Science & Medicine* 69:307-316.
- Kamnuansilpa, Peerasit and Apichat Chamrathirong. 1985. *Contraceptive Use and Fertility in Thailand: Results from the 1984 Contraceptive Prevalence Survey*. Bangkok: NIDA and IPSR.
- Katz, S., L. G. Branch, et al. (1983). Active life expectancy. *N Engl J Med* 309(20): 1218-24.
- Khoman, Sirilaksana, 1993, "Education policy", in Peter G. Warr (ed), *The Thai Economy in Transition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Knodel J & Chayovan N. (2008) Population Ageing and the Well-being of Older Persons in Thailand. Population Studies Center Research Report 08-659, University of Michigan: Population Studies Center, October 2008.
- Knodel, J., Kespichayawattana, J., Wiwatwanich, S. and Saengtienchai, C. 2007. *Migration and Intergenerational Solidarity: Evidence from Rural Thailand*. Bangkok: UNFPA.
- Knodel, John & Chanpen Saengtienchai. 2007. Rural Parents with Urban Children: Social and Economic Implications of Migration on the Rural Elderly in Thailand. *Population, Space and Place* 13(3):193-210.
- Knodel, John & Napaporn Chayovan. 2008. *Population Ageing and the Well-Being of Older Persons in Thailand: Past trends, current situation and future challenges. Papers in Population Ageing No. 5*. Bangkok: UNFPA.
- Knodel, John and Malinee Wongsith, 1989, "monitoring the education gap in Thailand: trends and differentials in lower and upper secondary schooling", *Asian and Pacific Population Forum*, 3(4): 25-35.
- Knodel, John, Aphichat Chamrathirong and Nibhon Debavalya. 1987. *Thailand's Reproductive Revolution: Rapid Fertility Decline in a Third World Setting*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Knodel, John, Aphichat Chamrathirong, Napaporn Chayovan and Nibhon Debavalya. 1982. *Fertility in Thailand: Trends, Differentials, and Proximate Determinants*. Washington, D.C.: National Academy of Sciences.
- Knodel, John, Jiraporn Kespichayawattana, Suvinee Wiwatwanich and Chanpen Saengtienchai. 2007. *Migration and Inter-generational Solidarity: Evidence from Rural Thailand*. In UNFPA Country Technical Services Team for East and Southeast Asia, Papers in Population Ageing Series, Number 2. Bangkok: UNFPA.
- Knodel, John. 1997. "The Closing of the Gender Gap in Schooling: The Case of Thailand," *Comparative Education* 33(1): 61-86,
- Kojima, Reetsu, 1995, "Urbanization in China", *The Developing Economies*, XXX111-2: 121-154.
- Kritaya Archavanitkul and Pramote Prasartkul. Nakhonpathom: Population and Social Printing. (in Thai)
- Kritaya Archavanitkul. 2011 (forthcoming). *Facts and Figures of Cross-border Migrants and People with Personal Legal Status Problems in Thailand*. Nakhonpathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University. (in Thai)
- Lam, T.Q., Bryant, J.R., Chamrathirong, A. and Savangdee, Y. 2007. Labor migration in Kanchanaburi Demographic

- Surveillance System: characteristics and determinants. *Journal of Population and Social Studies* 16:117-144.
- Lee, R. and A. Mason (2010). "Fertility, human capital, and economic growth over the demographic transition" *European Journal of Population*. 26(2): 159-182.
- Leoprapai, Boonlert and VarachaiThongthai. 1989. *Contraceptive Practice of Thai Women 1987: Results of the Study on Determinants and Consequences of Contraceptive Use Patterns in Thailand*. Nakhonpathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University. IPSR Publication No.138.
- Lightfoot, P. and Fuller, T. 1983. Circular rural-urban movement and development planning in Thailand. *Geoforum* 14(3):277-287.
- Litwak, Eugene & S Kulis. 1987. Technology, Proximity, and Measures of Kin Support. *Journal of Marriage and the Family* 49(3):649-61
- Lutz, W., A. Prskawetz, and W.C. Sanderson, Eds. 2002. *Population and Environment. Methods of Analysis*. Supplement to *Population and Development Review*, Vol. 28, 2002. New York: The Population Council.
- Martin, P. 2009. *Migration in the Asia-Pacific Region: Trends, factors, impacts*. UNDP: Human Development Research Paper 2009/32.
- Mason, A. (2005). Demographic transition and demographic dividends in developed and developing countries. United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, Mexico City, August 31 - September 2, 2005
- Mason, A., R. Lee, A.C Tung, M. Lai, and T. Miller (2009). "Population aging and intergenerational transfers: introducing age into national accounts, developments in the economics of aging", edited by David Wise. (National Bureau of Economic Research: University of Chicago Press). pp. 89-122.
- McDonald, Peter, 2002, "Sustaining fertility through public policy: The range of options", *Population (English Edition)*, Vol. 57, no. 3
- McDonald, Peter, 2002, "Sustaining fertility through public policy: the range of options", *Population (English Edition)*, 57(3): 417-446.
- Mckinsey&Company (2007). How the world's best-performing school systems come out on top, September.
- McMichael AJ, Woodruff R & Hales S. 2006, Climate change and human health: Present and future risks. *The Lancet*; 367: 859-69.
- Ministry of Commerce- Department of Export Promotion (2008). Statistics of foreign patients. (unpublished).
- Ministry of Education. 2008. Synthesis report of conditions and factors affecting Thailand education quality. Bangkok:V.T.C Communication.(in Thai).
- Ministry of Labor. Ministry of Labor's implementation plan in 2010 relating to elderly. http://www.mol.go.th/anonymouse/policy_vision_mission
- Ministry of Public Health (MOPH) (1997). National Health Examination Survey (1996-7). Nonthaburi, Ministry of Public Health.
- Ministry of Public Health (MOPH) (2004). National Health Examination Survey (2003-4). Nonthaburi, Ministry of Public Health.
- Ministry of Public Health, Personnel Administration Division. (2008). Administrative Registration database.
- Ministry of Public Health, Personnel Administration Division. (2010). Administrative Registration database.
- Ministry of Public Health, with support from the United Nations Population Fund (UNFPA), 2010, *ICPD at 15 Report: Progress and Challenges in Implementing the Programme of Action in Thailand*, Nonthaburi: Ministry of Public Health of Thailand.
- Ministry of Social Development and Human Security. 2010. *Services for Hill Tribes*. http://www.m-society.go.th/msoservice_detail.php?pageid=216 . (accessed 1st August 2010).

- Montgomery, Mark R., review of *World Bank, World Development Report 2009*, in *Population and Development Review*, 35(1): 197-199.
- Myers, Charles and Chalongphob Sussangkarn, 1992, *Educational Options for the Future of Thailand*, Bangkok: Thai Development Research Institute.
- National Economic and Social Development Board of Thailand (NESDB). 1999. *Poverty and inequality during the economic crisis in Thailand. Indicators of well-being and policy analysis, a newsletter of the NESDB 3(1)*.
- National Economic and Social Development Board. 2009. *Thailand millennium development goals report 2009*. Bangkok: NESDB. (in Thai)
- National Economic and Social Development Board. 2009. *Thailand's vision in 2027. A report from annual conference in 2009* (in Thai).
- National Economic and Social Development Board. 2009. *Thailand's vision in 2027. A report from annual conference in 2009* (in Thai).
- National Statistical Office (NSO) (1986). *Health and Welfare Survey*. Bangkok, National Statistical Office.
- National Statistical Office (NSO) (1994). *Report of the 1994 Survey of Elderly in Thailand*. Bangkok, National Statistical Office.
- National Statistical Office (NSO) (2002). *Disability Survey*. Bangkok, National Statistical Office.
- National Statistical Office (NSO) (2002). *Report of the 2002 Elderly in Thailand Survey*. Bangkok, National Statistical Office.
- National Statistical Office (NSO) (2003). *Health and Welfare Survey*. Bangkok, National Statistical Office.
- National Statistical Office (NSO) (2006). *Health and Welfare Survey*. Bangkok, National Statistical Office.
- National Statistical Office (NSO) (2007). *Disability Survey*. Bangkok, National Statistical Office.
- National Statistical Office (NSO) (2007). *Health and Welfare Survey*. Bangkok, National Statistical Office.
- National Statistical Office (NSO) (2007). *Report of the 2007 Older Person in Thailand*. Bangkok, National Statistical Office.
- National Statistical Office (NSO). n.d. *Analysis Report No. 1: Migration*. Bangkok: National Statistical Office, Office of the Prime Minister.
- National Statistical Office. 1993. *Report the Social Attitude Towards Children Survey 1993*. Bangkok: Statistical Data Bank and Information Dissemination, National Statistical Office. (in Thai)
- National Statistical Office. 2006. *Report of 2006 Reproductive Health Survey*. Bangkok: Statistical Forecasting bureau, National Statistical Office. (in Thai)
- National Statistical Office. 2007. *Report on the 2005-2006 Survey of Population Change*. Bangkok: Statistical Forecasting Bureau, National Statistical Office.
- National Statistical Office. 2010. *Report of 2009 Reproductive Health Survey*. Bangkok: Statistical Forecasting bureau, National Statistical Office. (in Thai)
- Neyer, Gerda and Gunnar Andersson, 2007, "Consequences of family policies on childbearing behaviour: effects or artifacts?" MPIDR Working Paper WP 2007-021, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock, Germany.
- Noree T (2010). *Doctor income*. (unpublished).
- Nursing Council (2010) *Nursing Production Plan*. (unpublished).
- O'Neil, BC, Lutz, W, Mackellar, L 2005. *Population and Climate Change*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Office of Foreign Workers Administration. 2010. *Monthly Statistics, March 2010*. <http://wp.doe.go.th/sites/default/files/statistic/7/sm03-53.pdf> . (accessed 1st August 2010).
- Office of Permanent Secretary, Ministry of Social Development and Human Security. *Four years Ministry's action plan (2008-2011)* (in Thai).

- Office of the Basic Education Commission. 2010. *Education Information*. http://doc.obec.go.th/doc/web_doc/#h4. (accessed 15th September 2010).
- Office of the Education Council, Ministry of Education. 2009. Education statistics in Thailand academic year 2008. Bangkok: Prikwan Graphic. (in Thai).
- Office of the Permanent Secretary, Ministry of Education. 2008. Geographical, economic, political and social data. Available URL: http://www.moe.go.th/data_stat/Download_Excel/BriefStat/2009-09-04_statistics2551.xls (in Thai).
- Office of the Prime Minister, *National Elderly Plan Vol. 2 (2002-2021)*. Bangkok (in Thai).
- Ogawa, N., A. Chawla and R. Matsukura (2009). Some new insights into the demographic transition and changing age structures in the ESCAP region. *Asia-Pacific Population Journal* 24(1): 87-116.
- Ogawa, N., A. Mason, A. Chawla, R. Matsukura and A. Tung. (2009). Declining fertility and the rising cost of children, What can NTA say about low fertility in Japan and other Asian countries? *Asian Population Studies* 5(3): 289-307.
- Ogawa, N., A. Mason, A. Chawla, R. Matsukura. (2010). Japan's unprecedented aging and changing intergenerational transfers, in *The economic consequences of demographic change in East Asia* edited by Takatoshi Ito and Andrew Rose, NBER-EASE Voumen 19, pp. 131-160, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). n.d. What are equivalence scales? OECD Project on Income Distribution and Poverty. Accessed at http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_33933_35411112_1_1_1_1,00.html
- Ouyyanont, P. 1998. Bangkok as a magnet for rural labour: changing conditions, 1900-1970. *Southeast Asian Studies* 36(1):78-108.
- Pachanee C, Wibulpolprasert S (2006) Incoherent policies on universal coverage of health insurance and promotion of international trade in health services in Thailand. *Health Policy Plan.* 21:310-318.
- Pagaiya N (2008) Health workforce requirement for aged care. Available at : http://www.thainhf.org/document/media/media_677.pdf (July 16th, 2010).
- Patcharanarumol W, Tangcharoensathien V, Limwattananon S, Panichkriangkrai W, Patchanee K (2010). Why and how Thailand achieved Good Health at Low Cost? Nonthaburi, Ministry of Public Health, International Health Policy Program. 20 August 2010
- Phananiramai, Mathana. 1997. Population changes and economic developments in Thailand: their implication on women's status. *TDR Quarterly Review*, Vol. 12(3):15-26.
- PhÉlinas, P.M. 2001. *Sustainability of rice production in Thailand*. Hauppauge, New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Pimonpan Isarabhakdi and Sukanya Chongthawonsatid. 2004. "Fertility of migrants from Myanmar in Ranong Province". Pp 35-52 in *The 2004 Thai National Symposium on Population Studies*. Bangkok: Thai Population Association. (in Thai)
- Podhisita, Chai and Peter Xenos, 2008, *Survey Comparisons of the Sexual Risk Behavior of Young Adults in Thailand, Vietnam and the Philippines*, IPSR
- Podjanalawan, Pinyapun. 2009. The National Mother Day in 1937: Sex, Love and National Female Breeder. Prachathai On-line Newspaper. [www.artgazine.com/shoutouts /viewopic.php?t=9180](http://www.artgazine.com/shoutouts/viewopic.php?t=9180) (in Thai).
- Pongpaichit, Pasuk and Chris Baker, 1998, *Thailand's Boom and Bust*, Chiang Mai: Silkworm Books.
- Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations
- Porapakkham, Y., J. Pattaraarchachai, et al. (2008). "Prevalence, awareness, treatment and control of hypertension and diabetes mellitus among the elderly: the 2004 National Health
- Potipiti, T. 2010. Unskilled migrant workers and Thai aging problems. Working paper prepared for the Thailand Research Fund.

- Potipiti, Tanapong. 2010. The number of unskilled migrant workers from Myanmar, Lao, and Cambodia in the future and the demand for migrant workers in aging society. Thailand Research Fund. (in Thai)
- Poungsomlee, A. and Ross, H. 1992. Impacts of modernization and urbanization in Bangkok: an integrative ecological and biosocial study. Institute for Population and Social Research No. 164.
- Prachuabmoh, Vipana 2009. "Preparation for Old Age and Social Participation of Present and Future Older Persons in Thailand: Gender Difference", Paper presented at the Conference on 'Workshop on Gender and Ageing in Southeast Asia: Contexts, Concerns and Contradictions, February 10-11, 2009, organized by Asia Research Institute, National University of Singapore.
- Prachuabmoh, Vipana, Napaporn Chayovan, Malinee Wongsit, Siriwan Siriboon, Busarin Bangkaew, and Chanette Milingtangul. 2008. *The Project on Setting-Up the System for Monitoring and Evaluation of the Second National Plan for Older Persons (2002-2021)*. Bangkok: Thanwa Printing.
- Prachuabmoh, Vipana and Preeya Mithranon, 2003, "Below replacement fertility in Thailand and its policy implications", *Journal of Population Research*, 20(1): 35-50.
- Prachuabmoh, Vipana and Preeya Mithranon, 2003, "Below replacement fertility in Thailand and its policy implications", *Journal of Population Research*, 20(1): 35-50. (in Thai)
- Pramote Prasartkul and PatamaVapattanawong. 2008. "Population Dimension and Families of the Two Generations." Pp 18-27 in *2008 Population and Social: Thai Families in the Social and Demographic Transitions*, edited by Chai Podhisita and SuchadaThaweessit. Nakhonpathom: Population and Social Printing. (in Thai)
- Pramote Prasartkul and PatamaVapattanawong. 2005. "Population Situation of Thailand, B.E. 2548." Pp 14-31 in *2005 Population and Social: Population of Thailand on 2005*, edited by
- Punpuing, S. 1999. Bangkok and its environment as the context of commuting. *Journal of Population and Social Studies* 7(2): 33-69.
- Rattanawarang, W. 2009. *Migration and land use change: a case study in Nang Rong, Buriram Province*. PhD Dissertation, Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Rattanawarang, W. and Punpuing, S. 2003. Migration and land size change: a case study in Nang Rong, Buriram, Thailand. *Journal of Population and Social Studies*, 11(2): 95-119.
- Richter, K., Benjamin A.E. and Punpuing, S. 2009. Population and Environment in Asia and the Pacific: Trends, Implications and Prospects for Sustainable Development. *Asia and Pacific Population Journal* 24(1):35-64.
- Richter, K., Guest, P., Boonchalaksi, W., Piriathamwong, N. and Ogena, N. 1997. *Migration and the Rural Family: Sources of Support and Strain in a Mobile Society*. Report of the Northeastern Follow-up to the National Migration Survey. Mahidol University. Institute for Population and Social Research.
- Rindfuss, R., Prasartkul, P., Walsh, S.J., Entwisle, B., Sawangdee, Y. and Vogler, J.B. 2003. Household-parcel linkages in Nang Rong, Thailand: challenges of large samples. Pp. 131-172 in Fox, J., Rindfuss, R., Walsh, S.J. and Mishra, V. (eds.), *People and the Environment*. Kluwer Academic Publishers.
- Robinson, Warren C. and John A. Ross (eds), 2007, *The Global Family Planning Revolution: Three Decades of Population Policies and Programs*, Washington D.C.: The World Bank.
- Robinson, Warren C. and Yawalaksana Rachapaetayakom, 1993, "The role of government planning in Thailand's fertility decline", in Richard Leete and Iqbal Alam (eds), *The Revolution in Asian Fertility: Dimensions, Causes and Implications*, Oxford: Clarendon Press.
- Robinson, Warren C. and Yawalaksana Rachapaetayakom, 1993, "The role of government planning in Thailand's fertility decline", in Richard Leete and Iqbal Alam (eds), *The Revolution in Asian Fertility: Dimensions, Causes and Implications*, Oxford: Clarendon Press.

- Rosenfield, Allan G. and Caroline J. Min, 2007, "The emergence of Thailand's National Family Planning Program", in Warren C. Robinson and John A. Ross (eds), *The Global Family Planning Revolution: Three Decades of Population Policies and Programs*, Washington D.C.: The World Bank.
- Rosenfield, Allan, Anthony Bennett, Somsak Varakamin and Donald Lauro, 1982, "Thailand's family planning program: an Asian success story", *International Family Planning Perspectives*, 8(2): 43-51.
- Rumakom, Patchara, PramotePrasartkul, Philip Guest, VorachaiThongthat and SureepongPunpuing. (2002). Change to the epidemiological transition in Thailand due to HIV/AIDS: Implications for population and health policies. Paper presented at the 2002 IUSSP Regional Population Conference, Bangkok, 10-12 June 2002. <http://www.iussp.org/Bangkok2002/S07Rumakom.pdf>
- Sakunpanich T. et al (2009). Trend of cost and service in Thai health delivery systems. Preliminary report
- Schwab, Klaus (editor) (2009). The global competitiveness report 2009-2010. World Economic Forum.
- Sciortino, R. and Punpuing, S. 2009. *International Migration in Thailand 2009*. International Organization for Migration, Regional Office. Bangkok, Thailand.
- Siamwalla, Amar, Suthad Setboonsarng and Direk Patemasirawat, 1993, "Agriculture", in Peter G. Warr (ed), *The Thai Economy in Transition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sirirak, Supakit. 2009. "Preparation for elderly healthcare services in Thailand", *Journal of Public Health Policy and Planning*, 10 (January-December): 1-2 (in Thai).
- Siritrangsri, Pinsuda (2008). Research of the future: research on scenario of Thai education in the next 10-20 Years. Proposed to Office of the Education Council, Ministry of Education. Bangkok: Pimdee Printing. (in Thai).
- Skeldon, R. 1999. Migration in Asia after the economic crisis: patterns and issues. *Asia and Pacific Population Journal* 14(3):3-24.
- Smith RD, Chanda R, Tangcharoensathien V. (2009) Trade in health-related services. *The Lancet*; 373: 593-601.
- Soe, Khaing Khaing. Factors affecting the timing of first migration: a case study of Kanchanaburi DSS areas. PhD Dissertation, Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Storey, D. 2005. Urban water pollution, communities and the State in Southeast Asia. Paper presented to the workshop on *Water in Mainland Southeast Asia*, Siem Reap, 30 November to 2 December 2005.
- Suhrke, A. 1993. Pressure points: environmental degradation, migration and conflict. Cambridge: American Academy of Art and Science. Accessed at <http://www.cmi.no/publications/publication/?1374=pressure-points-environmental-degradation> 11-Jul-10.
- Sussangkarn, C. 1990. Labour market in an era of adjustment: a study of Thailand. Paper prepared for the workshop on "Labour market in an era of adjustment", Warwick University. Accessed at <http://www.ftadigest.com/reports/published/h40.pdf> 28-Aug-10.
- Sussangkarn, C. and Chalamwong, W. 1996. Thailand: development strategies and their impacts on labor markets and migration. Pp. 91-126 in O'Connor, D. and Farsakh, L., *Development Strategy, Employment and Migration: Country Experiences*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Sussangkarn, Chalongsob, 1988, "Production structures, labor markets and human capital investments: issues of balance for Thailand", *NUPRI Research Paper Series No. 46*, Nihon University Population Research Institute.
- Tangcharoensathien V., Prakongsai P., Limwattananon S., Patcharanarumol W., and Jongudomsuk P. (2009) From targeting to Universality : lessons from the health system in Thailand (Chapter 16). In Peter Townsend, editor. *Building decent societies : rethinking the role of social security in development*, 310-322. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan.
- Tantivess, S. and G. Walt (2008). "The role of state and non-state actors in the policy process: the contribution of

- policy networks to the scale-up of antiretroviral therapy in Thailand." Health Policy Plan 23(5): 328-38.
- Taub, Eric. 2010. The Technology for Monitoring Elderly. *New York Times* (July 28, 2010)
- Thai Health Research Institute (1992). National Health Examination Survey (1991-2). Nonthaburi, Health System Research Institute.
- Thailand Development Research Institute. 2009. Strategic for country's development in service sector. A research project submitted to the Office of the National Social and Economic Development Board. (in Thai).
- The Office for National Standards and Quality Assessment (2008). Annual report 2008 (October 1, 2007 - September 30, 2008). (in Thai).
- The Thai Working Group on Burden of Disease. (2008) Burden of Disease and Injury in Thailand. Nonthaburi: International Health Policy Program, Ministry of Public Health.
- The Thai Working Group on National Health Account. (2010) National Health Expenditure 1994 to 2008. Nonthaburi, International Health Policy Program, Ministry of Public Health http://ihppthaigov.net/index.php?option=com_content&task=view&id=117&Itemid=124 [access 18 April 2010]
- Toyota, Mika, 2006, "Ageing and transnational householding : Japanese retirees in Southeast Asia", *International Development Planning Review*, 28(4): 515-531
- Tsay, C. 2002. Labour migration and regional changes in East Asia: outflows of Thai workers to Taiwan. Paper presented at the IUSSP Conference on "Southeast Asia's Population in a Changing Asian Context", Bangkok, Thailand.
- UNFPA, 2009, *State of World Population 2009. Facing a Changing World: Women, Population and Climate*, New York: UNFPA.
- UNFPA. 2005. *Reproductive Health of Women in Thailand: Progress and Challenges Towards Attainment of International Development Goals*. UNFPA Country Technical Services Team for East and South-East Asia, Bangkok, Thailand.
- UNFPA. 2010. ICPD at 15 Report: Progress and Challenges in Implementing the Programme of Action in Thailand. UNFPA and Department of Health, Ministry of Public Health.
- United Nations (UN). 1956. *The Ageing of Populations & Its Economic & Social Implications*. New York, United Nations.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2010. *World urbanization prospects: the 2009 revision database*. Accessed at <http://esa.un.org/wup2009/unup/> 14-Jul-10.
- United Nations Population Division, 2009, *World Population Prospects: the 2008 Revision*, New York: United Nations.
- United Nations Population Fund (UNFPA). 2007. State of the World's Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth.
- United Nations, 2010, *The World's Women 2010*, New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- United Nations. 2002. *Report of the Second World Assembly on Ageing: Madrid, 8-12 April 2002*. United Nations: New York.
- United Nations. 2010. *Human Development Report*. Accessed at http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Tables_reprint.pdf 21-December-2010.
- Van Landingham M, Hirschman C. (2001) Population pressure and fertility in pre-transition Thailand. *Popul Stud (Camb)*; 55:233-48.
- VanWey, L.K. 2003. Land ownership as a determinant of temporary migration in Nang Rong, Thailand. *European Journal of Population* 19: 121-145.
- Varachai Thongthai. 2001. "Age at first birth: an important determinant of low fertility." Pp 177-190 in *The 2001 Thai National Symposium on Population Studies*. Bangkok: Thai Population Association. (in Thai)
- Vine, D. 2005. The Other Migrants: Cause and Prevention in Involuntary Displacement and the Question of "Environmental Refugees". Pp. 141-153 in *International Migration and the Millennium Development Goals: Selected Papers Of The*

UNFPA Expert Group Meeting Marrakech, Morocco 11-12 May 2005.

Viravaidya, Mechai. 1979, "Caution! frequent child bearing or too many children". *Journal of Rural Doctor*, 7 (November): 19. (in Thai).

Walsh S.J., Rindfuss, R. R. , Prasartkul, P., Entwisle, B., and Chamrathirong, A. 2005. Population Change and Land Use Dynamics. Pp. 135-159 in Entwisle, B. and Stern, P.C. *Population, land use, and environment: research directions*. National Academy of Sciences.

Walsh, S.J., Evans, T.P., Welsh, W.F., Entwisle, B. and Rindfuss, R. 1999. Scale-dependent relationships between population and environment in Northeastern Thailand. *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing*, 65:97-105.

Warakamin, Suwanna, Nongluk Boonthai and Viroj Tangcharoensathien. 2004. "Induced abortion in Thailand: Current situation in public hospitals and legal perspectives." *Reproductive Health Matters* 12(Supplement 24):147-156.

Watcharaseranee, Nahathai, Pitcha Pinchantra and Somkid Piyaman. 2006. "The incidence and complications of teenage pregnancy at Chonburi hospital." *Journal of the Medical Association of Thailand* 89(Supplement 4):S118-S123.

Wibulpolprasert S Ed (2008) Thailand Health Profile 2001-2004. Bangkok, Thailand: Bangkok: Express Transportation Organization.

Wibulpolprasert S, Pengpaiboon P (2003) Integrated strategies to tackle the inequitable distribution of doctors in Thailand: four decades of experience. *Human Resources for Health*; 1:12.

Wichai Aekplakorn (editor). 2010. *National Health Examination Survey IV, 2008-2009*. Nonthaburi: National Health Examination Survey Office. (in Thai)

World Health Organisation (WHO) (1999). *The World Health Report 1999: making a difference*. Geneva, World Health Organisation.

World Health Organisation (WHO) (2006) *The World Health Report 2006. Working together for health*. Geneva: World Health Organization.

Yawarat Porapakkham and Porapan Punyaratabandhu (editors). 2006. *National Health Examination Survey III, 2003-2004*. Nonthaburi: Health System Research Institute and Bureau of Policy and Strategy, Ministry of Public Health. (in Thai)

Yoddumnern-Attig, B., Attig, G.A., Santiphop, T., Rojnkureesstien, K., and Vorasiriamorn, Y. 2004. Population dynamics and community forestry in Thailand: Understanding and incorporating population issues into forestry development plans and programs. Institute for Population and Social Research, Mahidol University.

Zimmer, Zachary and John Knodel. 2010. Return Migration and the Health of Older Aged Parents: Evidence from Rural Thailand. *Journal of Aging and Health* 21 (forthcoming in 2010).



Office of the National Economic
and Social Development Board



UNFPA

**GOING
GREEN**

ISBN: 978-974-680-287-1

Printed on recycled paper
United Nations Population Fund