

นโยบายกระตุ้นภาวะเจริญพันธุ์ กรณีศึกษาประเทศไทย-สิงคโปร์

Enhancement of Fertility Policy: A Case Study of Thailand and Singapore

เมทีณี แสงกระจ่าง¹

Metinee Sangkrajang¹

บทคัดย่อ

บทความนี้กล่าวถึงการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ในประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเปรียบเทียบให้เห็นสภาพการเปลี่ยนแปลงของอัตราเจริญพันธุ์รวม (TFR) อัตราเกิด ส่วนของหญิงโสด อายุแรกสมรส ของทั้งสองประเทศ รวมถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงภาวะเจริญพันธุ์ ที่เกิดจากนโยบายการลดภาวะเจริญพันธุ์ในอดีต และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์นี้ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นภาวะเจริญพันธุ์ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคม นโยบายต่าง ๆ ที่ทั้งสองประเทศได้ดำเนินการ เพื่อกระตุ้นภาวะเจริญพันธุ์ โดยสรุปเปรียบเทียบ ความเหมือน และแตกต่างของนโยบายทั้งสองประเทศ พร้อมกันนี้ได้นำเสนอข้อเสนอแนะ เพื่อรัฐบาลไทย ในการจัดสรรนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

คำสำคัญ: ภาวะเจริญพันธุ์, นโยบายภาวะเจริญพันธุ์

Abstract

This article discussed the decline of fertility in Thailand and Singapore that had happened since the past decade. The comparison of changing situation in the total fertility rate (TFR), the proportion of unmarried women, age at first marriage of those two countries, and caused of reduced fertility policies in the past and the impact of this reduction in fertility. Demonstrates the necessary of stimulate fertility for economics and social benefits. The implemented policies that both countries had done to stimulate fertility, compared with the same and difference. In addition, to suggest for Thai government in allocate the appropriate policy.

Keywords: fertility, fertility policy

¹ นิสิตหลักสูตรศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาประชากรศาสตร์ วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ Students of Doctor of Philosophy Program in Demography, College of Population Studies, Chulalongkorn University

บทนำ

โครงสร้างประชากรของไทยเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ อัตราเพิ่มประชากรที่เคยสูงกว่าร้อยละ 3 ต่อปี เมื่อ 40 ปีก่อน ลดลงเหลือร้อยละ 0.5 ต่อปี และในขณะเดียวกันอัตราการเกิดลดลงเหลือร้อยละ 1.3 คือ จำนวนเด็กเกิดแต่ละปีจากเดิมมากกว่า 1 ล้านคน เหลือเพียง 8 แสนคน และมีแนวโน้มจะลดต่ำลงไปอีก อัตราการเพิ่มประชากรที่ลดต่ำลงเป็นผลมาจากภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว อัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rate: TFR) หมายถึง จำนวนบุตรโดยเฉลี่ยต่อสตรีคนหนึ่งจะมีตลอดด้วยเจริญพันธุ์ของตน ในปี 2554 ระดับประเทศมีเพียง 1.5 ซึ่งลดลงจาก 1.6 1.7 และ 1.8 ในปี 2550 2548 และ 2545 ตามลำดับ (สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, 2554) ปัญหาการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์รวมนี้ ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรไทย ที่เป็นผลจากการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศอย่างต่อเนื่อง การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ที่อยู่ต่ำกว่าระดับทดแทน (Replacement Level) ทำให้ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนลดลงและประชากรผู้สูงอายุมีสัดส่วนสูงมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546: 35) ภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรไทยที่ลดลง เป็นผลมาจากคู่สมรสต้องการมีบุตรน้อยลง ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา คู่สมรสชาวไทยต้องการมีบุตรโดยเฉลี่ยเพียง 2-3 คนเท่านั้น (นภาพร และคณะ, 2546; อภิชาติ และคณะ, 2539) และมีแนวโน้มที่จะมีความต้องการที่ลดลงในปี 2552 คู่สมรสชาวไทยต้องการมีบุตรโดยเฉลี่ยเพียง 1.93 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552)

การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์อย่างต่อเนื่องจนต่ำกว่าระดับทดแทนในปัจจุบัน ส่งผลให้ประเทศไทยเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงประชากร ในระยะที่มีภาวะเจริญพันธุ์ต่ำมาก ๆ สาเหตุจากวิถีชีวิตและครอบครัวของไทยที่เปลี่ยนไปจากเดิม รูป

แบบครอบครัวเปลี่ยนแปลงไปสู่ลักษณะของการเป็น “ครอบครัวปราศจากการมีบุตร” หรือ DINK (Double Income No Kid) หมายถึง ครอบครัวในลักษณะที่คู่สมรสตัดสินใจไม่มีลูก ด้วยเหตุผลด้านภาระในการเลี้ยงดู สภาพเศรษฐกิจที่บีบคั้น สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม รวมถึงความต้องการมีชีวิตอิสระ พร้อมกับแบบแผนการสมรสที่เปลี่ยนแปลง ประชากรไทยมีแนวโน้มการเป็นโสดมากขึ้น หรือ SINK (Single Income No Kid) ให้มีความสำคัญกับการสมรสลดลง ขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการดำรงชีวิตเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจมากขึ้น (พิชราวลัย วงศ์บุญสิน, 2553)

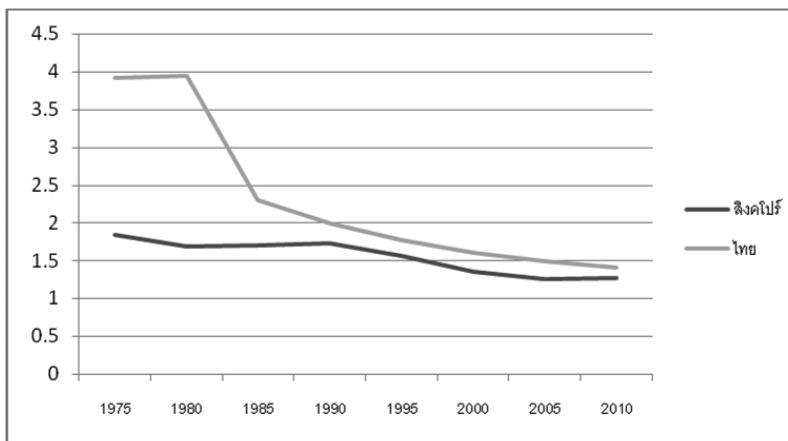
ในขณะที่ประชากรของประเทศสิงคโปร์ แม้จะมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นในแต่ละปี โดยมีจำนวนประชากร (ล้านคน) ดังนี้ 1.75, 2.152, 2.54, 3.23, 4.04 และ 5.09 ในปี 2505, 2515, 2525, 2535, 2545 และ 2555 ตามลำดับ แต่ในจำนวนนี้เป็นจำนวนประชากรสิงคโปร์แท้ ๆ ไม่ถึงร้อยละ 40 ยกตัวอย่างเช่น ปี 2555 ประเทศสิงคโปร์มีประชากรประมาณ 5 ล้านคน แต่เป็นคนสิงคโปร์แท้ ๆ 1.85 ล้านคน เป็นคนสิงคโปร์ที่เกิดที่อื่น 1.96 ล้านคน และเป็นแรงงานต่างด้าว 1.27 ล้านคน จากจำนวนแรงงานทั้งสิ้น 3.36 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 37 ของแรงงานทั้งหมดของประเทศสิงคโปร์ หรือร้อยละ 58.6 ของแรงงานคนสิงคโปร์ สรุปแล้วประชากรสิงคโปร์มาจากที่อื่นมากกว่าครึ่งประเทศ จากรายงานของธนาคารโลก พบว่า อัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศสิงคโปร์ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 5.2, 3.05, 1.1, 1.76, 1.37 และ 1.15 ในปี 2505, 2515, 2525, 2535, 2545 และ 2555 ตามลำดับ (สราวุธ ไพฑูรย์, 2556)

เมื่อเปรียบเทียบการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์รวมระหว่างประเทศไทยกับสิงคโปร์ พบว่าทั้งสองประเทศมีแนวโน้มที่อัตราเจริญพันธุ์รวมมีการลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศไทยมีการลดลงจากอัตราเจริญพันธุ์รวมที่อยู่ในระดับสูง เป็นอัตราเจริญพันธุ์รวมในระดับต่ำ ในขณะที่ประเทศ

สิงคโปร์ มีการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์รวมในระดับต่ำ เป็นอัตราเจริญพันธุ์รวมในระดับต่ำมาก และ

มีแนวโน้มที่ต่ำลงอย่างต่อเนื่องในทั้งสองประเทศ (ภาพประกอบ 1)

ภาพประกอบ 1 แสดงการเปรียบเทียบการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rate: TFR) ของประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์

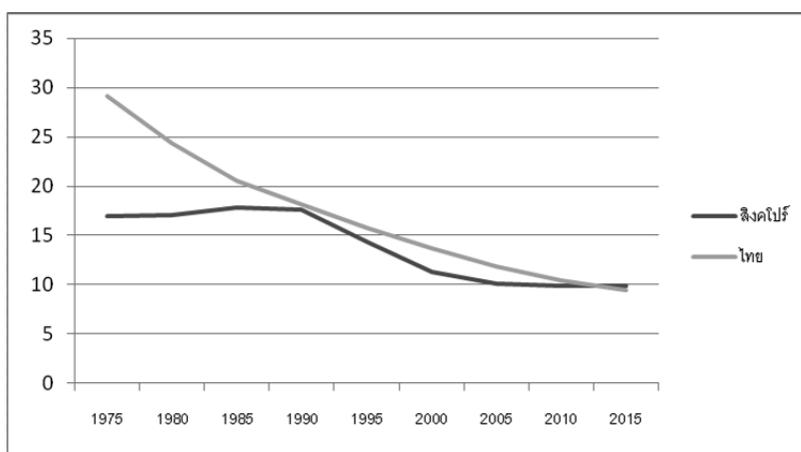


ที่มา: Population Division of the Department of Economics and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2012 Revision.

อีกตัวชี้วัดหนึ่งแสดงถึงการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ คือ อัตราเกิด เมื่อเปรียบเทียบใน

สองประเทศ พบว่า อัตราเกิดในทั้งสองประเทศมีการลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน (ภาพประกอบ 2)

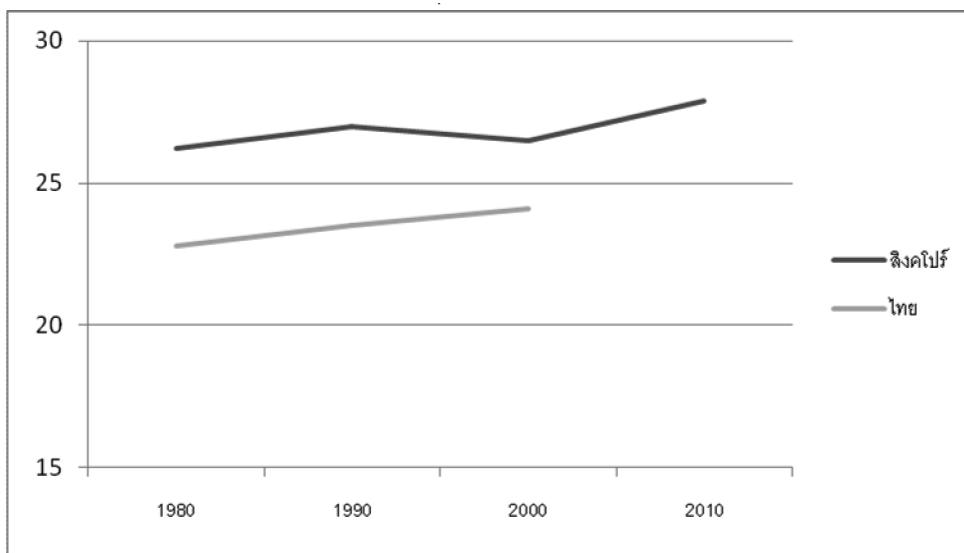
ภาพประกอบ 2 แสดงการเปรียบเทียบอัตราเกิด (ต่อประชากร 1,000 คน) ของประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์



ที่มา: Population Division of the Department of Economics and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2012 Revision.

การแต่งงานซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเจริญพันธุ์ มีการเปลี่ยนแปลงไปในกลุ่มประชากรทั้งสองประเทศ โดยประชากรเพศหญิงของทั้งสองประเทศสิงคโปร์และไทย มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการสมรสอย่างเห็นได้ชัดเจน มีการยืดอายุการแต่งงาน ผลการรายงานจากสำนักงานสถิติแห่งชาติของไทยพบว่าอายุเฉลี่ยเมื่อสมรสครั้งแรกของหญิงไทยเพิ่มสูงขึ้นจาก 22 ปีในปี 2513 เป็น 24 ปีในปี 2543 การที่อายุแรกสมรสนิ่งเลื่อนไปมากขึ้นเท่าใด ช่วงเวลาของโอกาสที่จะมีบุตรก็จะยิ่งน้อยลงเท่านั้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ออนไลน์) เมื่อทำการเปรียบเทียบอายุเฉลี่ยแรกสมรสระหว่างประเทศไทยกับสิงคโปร์ พบว่า ทั้งสองประเทศมีแนวโน้มที่อายุเฉลี่ยแรกสมรสมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศไทยมีการเพิ่มขึ้นจาก ประมาณ 23 ปี ในปี 1980 เป็น 24 ปี ในปี 2000 ขณะที่ประเทศสิงคโปร์มีการเพิ่มขึ้นจาก อายุประมาณ 26 ปี ในปี 1980 เป็นประมาณ 28 ปี ในปี 2010 (ภาพประกอบ 3)

ภาพประกอบ 3 แสดงการเปรียบเทียบอายุเฉลี่ยแรกสมรสของประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์

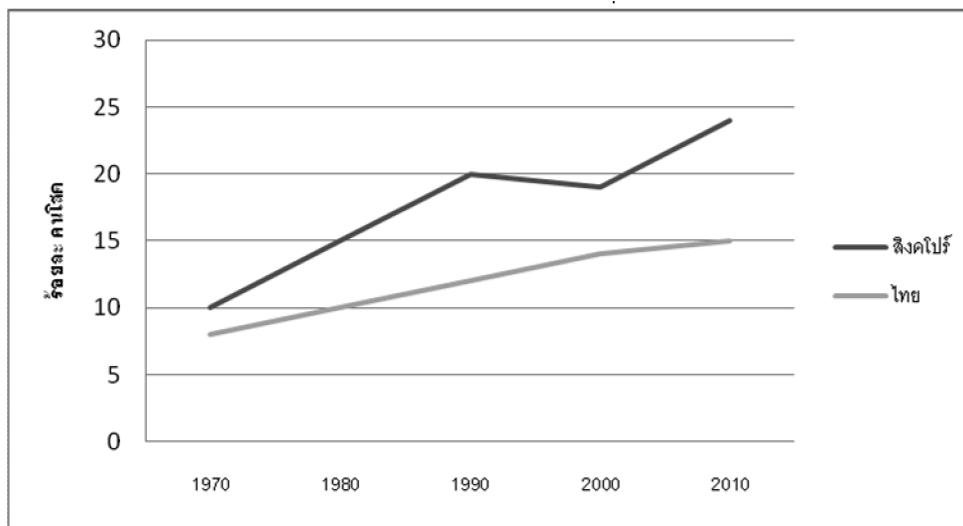


ที่มา: Age at First Marriage, Female - All Countries, <http://www.quandl.com/demography/age-at-first-marriage-female-all-countries>

ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในสังคมที่สตรีมีความเป็นอิสระเสรีมากขึ้น มีการพึ่งพิงตนเองมากขึ้นทำให้สตรีมีการตัดสินใจเกี่ยวกับภาวะเจริญพันธุ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สังเกตได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนหญิงโสด ในทั้งประเทศไทยและสิงคโปร์ (ภาพประกอบ 4) ที่มีจำนวนหญิงที่เป็นโสดเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต

จากแนวโน้มการแต่งงานที่ช้าลงและการอยู่เป็นโสดมากขึ้นของเพศหญิง ส่งผลโดยตรงต่อจำนวนประชากรของประเทศ เพราะเมื่อหญิงอยู่เป็นโสดมากขึ้น ร่วมกับการแต่งงานที่ช้าลง ผนวกกับค่านิยมในการมีบุตรจำนวนน้อยลง ย่อมส่งผลทำให้ประเทศเข้าสู่สภาพการขาดแคลนวัยแรงงานในอนาคต

ภาพประกอบ 4 แสดงการเปรียบเทียบสัดส่วนหญิงโสด อายุ 30-34 ปี ของประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์



ที่มา: Gavin W. Jones. (2012). Population Policy in a Prosperous City-State: Dilemmas for Singapore. *Population and Development Review*. June 2012. 38(2); 311-336

นโยบายการลดภาวะเจริญพันธุ์

การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ในประเทศไทย เนื่องจากนโยบายที่ต้องการลดอัตราการเกิด ซึ่งมีทั้งการจัดการข้อมูลและการให้บริการการวางแผนครอบครัว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนประชากรที่มากจะส่งผลกระทบต่อภาวะเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ขนาดครอบครัวที่พึงปรารถนามีขนาดเล็กลงประกอบกับมีนโยบายการวางแผนครอบครัว การลดจำนวนประชากรของไทยประสบความสำเร็จอย่างน่าทึ่งและรวดเร็วต่อเนื่อง นโยบายการลดภาวะเจริญพันธุ์ถูกบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ละเว้นการกำหนดเป้าหมายเพื่อลดภาวะเจริญพันธุ์ที่เคยดำเนินการมาก่อนหน้านั้น เนื่องจากบรรลุผลตามเป้าหมายแล้ว ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และ 10 ได้ระบุให้รักษาอัตราการเจริญพันธุ์ให้คง

ไว้ในระดับทดแทน แต่ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรจึงลดลงไปเรื่อย ๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) ส่งผลให้ประเทศไทยมีอัตราภาวะเจริญพันธุ์อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าระดับทดแทนอย่างต่อเนื่อง โครงสร้างประชากรจึงเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จากปีพ.ศ. 2513 สัดส่วนประชากรวัยเด็ก : วัยแรงงาน : วัยสูงอายุ เท่ากับ 45.1 : 49.9 : 4.9 เปลี่ยนเป็น 29.3 : 63.4 : 7.3 ในปีพ.ศ. 2523 (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2545; 10) ในปี 2551 ผลมาจากภาวะเจริญพันธุ์ของสตรีไทยที่ลดลงต่ำมาอยู่ที่ 1.6 ทำให้สัดส่วนประชากร วัยเด็ก : วัยแรงงาน : ผู้สูงอายุ ลดลงเป็นร้อยละ 20.5 : 67.6 : 11.9 ในปี 2553 (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2555)

ในส่วนของประเทศสิงคโปร์มีการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ตั้งแต่มีการสถาปนาประเทศ ได้มีนโยบายส่งเสริมให้แต่ละครอบครัวมีบุตรไม่เกิน 3 คน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่กลับได้

ผลตรงกันข้ามเมื่อครอบครัวที่มีรายได้น้อยและระดับการศึกษาต่ำส่วนใหญ่กลับมีบุตร 4 – 5 คน การมีบุตรเป็นจำนวนมากยิ่งทำให้ยากจนมากขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้เริ่มดำเนินนโยบายคุมกำเนิดอย่างจริงจัง ตั้งแต่ปี 1970 โดยสนับสนุนให้แต่ละครอบครัวมีบุตรไม่เกิน 2 คน สำหรับครอบครัวที่มีบุตรเกิน ถูกจำกัดในด้านกรรับเงินเบี้ยเลี้ยง การขอสิทธิซื้อบ้านราคาถูก การส่งบุตรเข้าเรียน และมาตรการด้านอื่นๆ มาตรการเหล่านี้ได้เปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับการมีบุตรของชาวสิงคโปร์ให้จำกัดจำนวนบุตร หรือขยายเวลาการมีบุตรออกไป (สถานีวิทยุซีอาร์ไอ, ออนไลน์)

ผลกระทบจากการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์

ผลกระทบที่ 1 แนวโน้มการเกิดลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชากรวัยเด็กมีจำนวนลดลง เป็นผลทำให้จำนวนประชากรวัยแรงงานที่จะเติบโตขึ้นมามีจำนวนน้อยลง ประชากรรุ่นหลังมีจำนวนประชากรน้อยกว่าประชากรรุ่นก่อนหน้า

ผลกระทบที่ 2 ประชากรวัยทำงานลดลง ปัจจุบันสัดส่วนประชากรวัยทำงานต่อประชากรทั้งหมดเริ่มลดลงแล้ว โดยจำนวนสุทธิของประชากรกลุ่มนี้จะลดลง ปรากฏการณ์นี้ชี้ให้เห็นถึงการเริ่มปิด “หน้าต่างแห่งโอกาสทางประชากร” หรือ “โบนัสดังประชากร” ที่หากมีสัดส่วนประชากรวัยทำงานมากขึ้นต่อเนื่องแล้ว จะเป็นสภาวะที่เอื้ออำนวยส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว

ผลกระทบที่ 3 ประชากรสูงวัยมากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกครอบครัว นับตั้งแต่การดูแลผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งพา การคงไว้ของรายได้ผู้สูงอายุ ตลอดจนผลที่เกิดต่อพลวัตทางเศรษฐกิจของประเทศ การอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันกับบุตรของผู้สูงอายุมีแนวโน้มลดลง แม้ว่าสัดส่วนการมีบุตรที่อาศัย

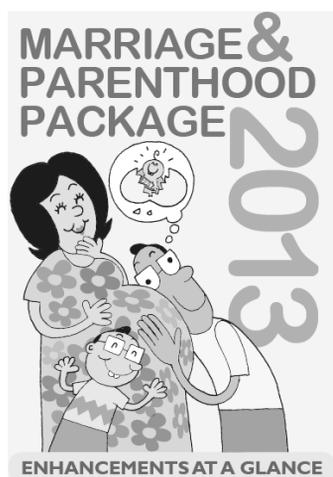
อยู่ด้วยกัน หรือที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน จะยังคงอยู่ในระดับสูง การดูแลเกื้อกูลพ่อแม่ของบุตรจะลดลงเพียงเล็กน้อย แต่ในอนาคตอาจจะลดลงมากกว่าเดิมไปอีก เนื่องจากครอบครัวของผู้สูงอายุในอนาคตจะมีขนาดที่เล็กลง และผู้สูงอายุที่ไม่มีบุตรจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

ความจำเป็นที่ต้องยกระดับภาวะเจริญพันธุ์

ในกรณีประเทศไทยนั้น ปรากฏการณ์ลดลงของจำนวนประชากรวัยเด็ก ชี้ให้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการพัฒนาทุนมนุษย์ของแรงงาน เพื่อให้สามารถเป็นส่วนขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจของประเทศยังคงขยายตัวต่อไป ในขณะที่ต้องเผชิญหน้ากับแรงงานที่มีจำนวนลดลง และแรงงานมีอายุเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้การขยายโอกาสทางการศึกษาในทศวรรษที่ผ่านมาจะมีความคืบหน้ามากขึ้น แต่ผลจากตัวชี้วัดด้านคุณภาพการศึกษาของเด็กไทย ยังคงไม่เป็นที่น่าพอใจ เด็กที่อยู่ในวัยที่ต้องเข้าสู่การศึกษาภาคบังคับส่วนหนึ่ง ยังไม่ได้เข้าเรียน นอกจากนี้ผลการทดสอบด้านภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา ยังคงอยู่ในระดับต่ำ (พัชรราวลัย วงศ์บุญสิน, 2554) อีกทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำทางโอกาสอย่างมาก ในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ ระหว่างนักเรียนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างกัน หรือเป็นผู้ที่มีภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน ส่งผลกระทบต่อภาระกึ่งอนุทางเศรษฐกิจจะระหว่างรุ่น จากวัยแรงงานสู่วัยสูงอายุที่จะลดลง เกิดภาวะต่อภาครัฐที่ต้องให้การช่วยเหลือประชากรในวัยสูงอายุ คนไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมล่วงหน้าก่อนถึงวัยชรา โดยไม่ควรคาดหวังความช่วยเหลือจากโครงการและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐ

นโยบายกระตุ้นภาวะเจริญพันธุ์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มอัตราเจริญพันธุ์อย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดนโยบายภาวะเจริญพันธุ์อย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ปี 2001 และได้กำหนดนโยบายเพิ่มเติม ภายใต้ชื่อนโยบาย Marriage & Parenthood 2013 เพื่อกระตุ้นการแต่งงาน และการมีบุตรแก่ประชากรสิงคโปร์ โดยจัดสรรงบประมาณปีละ 2,000 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ หรือเท่ากับประมาณ 50,000 ล้านบาท มุ่งกระตุ้นให้อัตรากำเนิดที่ตกต่ำลงเรื่อยๆ กระตุ้นขึ้น ได้เริ่มประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมามีการตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะทำให้อัตราเจริญพันธุ์รวมเพิ่มขึ้นถึง 1.4 หรือ 1.5

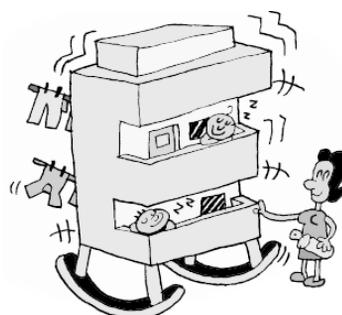


เนื้อหาของนโยบายที่น่าสนใจไม่เพียงแต่มุ่งเน้นไปที่คู่สมรสแล้วเท่านั้น หากแต่เพิ่มกลุ่มเป้าหมาย คือ วัยหนุ่มสาว โดยการสนับสนุนให้หนุ่มสาวจับคู่และแต่งงานกันเพื่อจะได้มีลูกกันอีกด้วย วิธีการหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้หนุ่มสาวมาจับคู่กันนั้น รัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานเครือข่ายพัฒนาสังคม ที่ทำหน้าที่หลัก คือการช่วยให้คนโสดได้มาเจอกันผ่านกิจกรรมสังสรรค์ต่างๆ เช่น ทานข้าว ตีมไวน์ เล่นกีฬา เรียนเต้นรำ ทำอาหาร เป็นต้น พร้อม ๆ ไปด้วยกับการปรับเปลี่ยนทัศนคติการหาคู่ของหนุ่มสาวที่

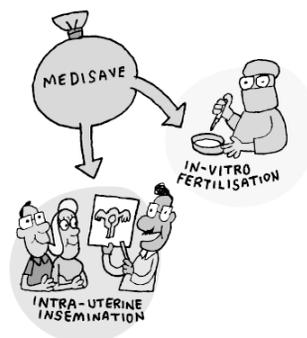
ยังโสดอีกด้วย เช่น การทำชุดการ์ตูนที่ช่วยกระตุ้นให้คนโสด กล้าที่จะเปิดใจลองคบหาคนใหม่ ๆ (มนสิการ กาญจนะจิตรา, 2556)

สำหรับคู่สมรสที่มีบุตรจะได้รับสวัสดิการ โดยมีสาระสำคัญที่เด่นชัด ดังนี้

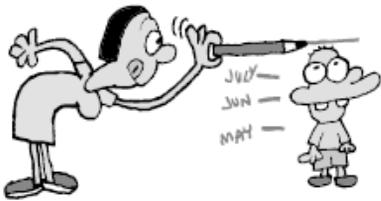
1) การสนับสนุนให้ครอบครัวที่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเอง โดยการให้สิทธิพิเศษในการซื้อบ้านของรัฐ สำหรับคู่แต่งงานหรือครอบครัวที่มีบุตร โดยกันร้อยละ 30 ของบ้านใหม่ให้แก่ครอบครัวเหล่านี้ก่อน ในราคาที่ถูกกว่า และได้สิทธิ์ก่อน



2) การให้ความช่วยเหลือสำหรับคู่สมรสที่มีบุตรยาก โดยการให้ค่าปรึกษา และนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ เพื่อช่วยในการตั้งครรภ์ ผ่านการให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนจากรัฐ ในวงเงินร้อยละ 75 ของค่าบริการทางการแพทย์ และการให้เงินเพื่อช่วยเหลือในระยะตั้งครรภ์ และระยะคลอด

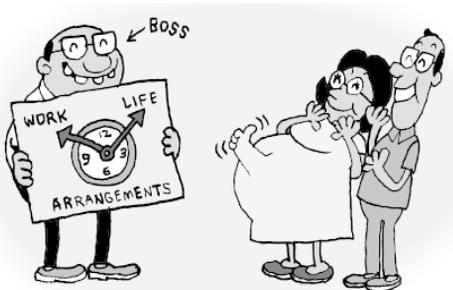


3) การให้เงินสดการคลอดบุตร (Baby Bonus) สำหรับลูกคนที่ 1 และ 2 จำนวน 6,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือประมาณ 150,000 บาท และลูกคนที่ 3 และ 4 จำนวน 8,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือประมาณ 200,000 บาท ต่อคน อีกทั้งยังมีโครงการเงินฝากสะสมสำหรับบุตร โดยผู้ปกครองฝากเงินออมให้บุตรเท่าใด รัฐฝากให้เพิ่มเท่านั้น จำนวนเงินเพิ่มตามลำดับของจำนวนบุตร แต่ไม่เกิน 18,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือประมาณ 450,000 บาท



4) การให้สิทธิลดหย่อนภาษีแก่บิดามารดา โดยบุตรคนที่ 1 ได้ลดหย่อนภาษี 5,000 บุตรคนที่ 2 จำนวน 10,000 และ 20,000 เหรียญสิงคโปร์ สำหรับบุตรคนที่ 3 เป็นต้นไป สำหรับผู้มีรายได้ต่ำยังได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือ เพื่อดูแลบุตรที่มีอายุต่ำกว่า 7 ปี เป็นจำนวนเงิน 600-800 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน

5) สิทธิในการลาคลอดโดยได้รับเงินเดือนของมารดาเป็นเวลา 4 เดือน โดยบริษัทจ่าย 2 เดือน และรัฐจ่ายให้อีก 2 เดือน บิดาสามารถลาแบบได้เงินเดือนเพื่อดูแลภรรยาได้ 1 สัปดาห์ บิดามารดาสามารถลาเพื่อดูแลบุตรที่อายุไม่เกิน 7 ปี ได้ 6 วัน/ปี



เห็นได้ว่าประเทศสิงคโปร์มีนโยบายที่ส่งเสริมภาวะเจริญพันธุ์อย่างเป็นรูปธรรมและประกาศใช้อย่างกว้างขวาง แตกต่างกับประเทศไทยที่ยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน เพียงแต่เป็นการได้รับผลกระทบทางอ้อมผ่านมาตรการอื่น ๆ

ในส่วนของประเทศไทยนั้นยังไม่มีนโยบายที่ส่งเสริมภาวะเจริญพันธุ์โดยตรง หากแต่มีนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อทางอ้อม ได้แก่

1) มาตรการการลดหย่อนภาษีให้แก่คู่สมรส และคู่สมรสที่มีบุตร สำหรับคู่สมรส สามารถลดหย่อนได้ 30,000 บาท โดยต้องไม่แยกคำนวณภาษีหรือมีเงินได้ประเภทอื่น สำหรับบุตรมีเงื่อนไขว่าบุตรที่เกิด ก่อนหรือในพ.ศ.2522 และมีอายุไม่เกิน 25 ปี คนละ 15,000 บาท แต่รวมกันต้องไม่เกิน 3 คน หากบุตรเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพ ตามกฎหมาย จะลดหย่อนได้ 60,000 บาท รวมทั้งการลดหย่อนเพื่อการศึกษา โดยต้องศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือชั้นอุดมศึกษาภายในประเทศ ให้ลดหย่อนเพื่อการศึกษาได้อีกคนละ 2,000 บาท

2) สำหรับผู้ที่เป็นแรงงานในระบบประกันสังคม หากมีการคลอดบุตรจะได้รับเงินค่าคลอดบุตรเหมาจ่ายจำนวน 13,000 บาท รวมทั้งเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอด ร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นเวลา 3 เดือน และยังมีค่าสงเคราะห์บุตรรายเดือน เดือนละ 400 บาท จนบุตรมีอายุ 6 ปี

3) การคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยสามารถลาคลอดได้ไม่เกิน 90 วัน และได้รับเงินเดือนปกติแต่ไม่เกินสี่สัปดาห์

4) นโยบายเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพของรัฐบาล ที่ส่งผลกระทบต่อตรงต่อครอบครัวที่มีบุตร ในการลดค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของบุตร คือ ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) การศึกษาออกโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ทั้งโรงเรียนรัฐบาล

โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเป็นโรงเรียนรัฐบาลค่าเล่าเรียนฟรีร้อยละ 100 ส่วนโรงเรียนเอกชนรัฐจะจ่ายเงินช่วยเหลือมากขึ้นเป็น ร้อยละ 70 ส่วนที่ให้การช่วยเหลือคือ ค่าเล่าเรียน แบบเรียน เสื้อผ้า ค่าอุปกรณ์การเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน โดยจำนวนเงินเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษา

สรุปเปรียบเทียบความเหมือน ความแตกต่างของนโยบายในทั้งสองประเทศ

พบว่าประเทศสิงคโปร์มีนโยบายที่ส่งเสริมภาวะเจริญพันธุ์อย่างเป็นรูปธรรม และประกาศใช้อย่างกว้างขวาง แตกต่างกับประเทศไทยที่ยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน เพียงแต่เป็นการได้รับผลกระทบทางอ้อมผ่านมาตรการอื่น ๆ โดยสามารถเปรียบเทียบเนื้อหา นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ของทั้งสองประเทศ แยกเป็นแต่ละประเด็นดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบเนื้อหา นโยบาย/มาตรการของทั้งสองประเทศในแต่ละประเด็น

ประเด็น	ประเทศสิงคโปร์	ประเทศไทย
ชื่อ นโยบาย	Marriage & Parenthood 2013	ไม่มีการกำหนดนโยบายที่เฉพาะเจาะจง
วัตถุประสงค์	เพื่อกระตุ้นการแต่งงานและการมีบุตรแก่ประชากรสิงคโปร์	เป็นวัตถุประสงค์ทางอ้อมจากมาตรการอื่น
มาตรการส่งเสริมการสมรส	<ul style="list-style-type: none"> - การสนับสนุนให้มีกิจกรรมเพื่อเปิดโอกาสให้หนุ่มสาวจับคู่และแต่งงาน - ครอบครัวที่สมรสหรือมีบุตรได้สิทธิ์ในการซื้อบ้านของรัฐก่อน 	<ul style="list-style-type: none"> - ผลทางอ้อมจากการลดหย่อนภาษีเงินได้จากการลดหย่อนภาษีคู่สมรสสามารถลดหย่อนได้ 30,000 บาท
มาตรการส่งเสริมการมีบุตร	<ul style="list-style-type: none"> - การให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนจากรัฐในวงเงินร้อยละ 75 ของค่าบริการทางการแพทย์ สำหรับผู้มีบุตรยาก 	ไม่มีมาตรการที่เกี่ยวข้อง
การลดอุปสรรค	<ul style="list-style-type: none"> - การให้เงินลดการคลอดบุตร สำหรับลูกคนที่ 1 และ 2 จำนวน 6,000 เหรียญสิงคโปร์ และลูกคนที่ 3 และ 4 จำนวน 8,000 เหรียญสิงคโปร์ - การลาคลอดโดยได้รับเงินเดือนของมารดาเป็นเวลา 4 เดือน โดยบริษัทจ่าย 2 เดือน และรัฐจ่ายให้อีก 2 เดือน 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ประกันตนในระบบการคลอดบุตรจะได้รับเงินค่าคลอดบุตรเหมาจ่ายจำนวน 13,000 บาท (รวมค่าคลอด) - สิทธิคุ้มครองแรงงานให้ลาคลอดได้ไม่เกิน 90 วัน และได้รับเงินเดือนปกติแต่ไม่เกินสี่สัปดาห์

ประเด็น	ประเทศสิงคโปร์	ประเทศไทย
การเลี้ยงดูบุตร	<ul style="list-style-type: none"> - การให้สิทธิลดหย่อนภาษีแก่บิดามารดา โดยบุตรคนที่ 1 ได้ลดหย่อนภาษี 5,000 บุตรคนที่ 2 จำนวน 10,000 และ 20,000 เหรียญสิงคโปร์ สำหรับบุตรคนที่ 3 เป็นต้นไป - สำหรับผู้มีรายได้น้อยยังได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือ เพื่อดูแลบุตรที่มีอายุต่ำกว่า 7 ปี เป็นจำนวนเงิน 600-800 เหรียญสิงคโปร์ ต่อเดือน - บิดามารดาสามารถลาเพื่อดูแลบุตรที่อายุไม่เกิน 7 ปี ได้ 6 วัน/ปี - โครงการเงินฝากสะสมสำหรับบุตร โดยผู้ปกครองฝากเงินออมให้บุตรเท่าใด รัฐฝากให้เพิ่มเท่านั้น 	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรการลดหย่อนภาษี บุตรคนละ 15,000 บาท แต่รวมกันต้องไม่เกิน 3 คน - ผู้ประกันตนมีค่าสงเคราะห์บุตรรายเดือน เดือนละ 400 บาท จนบุตรมีอายุ 6 ปี - นโยบายเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ
ปัจจัยแห่งความสำเร็จ	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดสรรงบประมาณปีละ 2,000 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ - การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อกำกับดูแล คือ กระทรวงกำลังคน (Ministry of Manpower) - การออกแคมเปญเชิงชุมชนที่เป็นรูปธรรม - เทคโนโลยีและสารสนเทศที่ทันสมัย - จัดตั้งสำนักงานประชากรและผู้มีความรู้ความสามารถแห่งชาติ (National Population and Talent Division) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย 	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายที่ไม่เฉพาะเจาะจงแต่เป็นผลกระทบจากนโยบายอื่น ทำให้ผู้ได้รับประโยชน์กว้างขวางไม่จำกัดเฉพาะกลุ่ม

ข้อเสนอแนะสำหรับนโยบาย

ทัศนคติของประชากรในการที่จะตัดสินใจมีบุตร และการเลี้ยงดูบุตรในอนาคต จะเป็นอุปสรรคใหญ่สำหรับการดำเนินนโยบายกระตุ้นภาวะเจริญพันธุ์ที่ผ่านมา เนื่องจากทั้งสองประเทศให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มาตรฐานวัดความสำเร็จทางวัตถุส่งผลต่อความกดดันในตัวประชากรเอง ให้ต้องมีการแข่งขันเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีค่านิยมที่เปลี่ยนไปในการมีบุตร การให้ความสำคัญกับครอบครัวเหนือการทำงาน มีโอกาสก้าวหน้าในงานน้อย ความก้าวหน้าในอาชีพการงานถือเป็นความสำเร็จสูงสุดของคนยุคใหม่ จึงเป็นไปได้ยากที่นโยบายกระตุ้นภาวะเจริญพันธุ์จะ

สำเร็จได้ในระยะเวลาอันสั้น

การปรับเปลี่ยนทัศนคติ และการสร้างความมั่นใจให้กับคู่สมรสน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี ที่จะทำให้คู่สมรสเชื่อมั่นได้ว่า ลูกจะได้รับการดูแลอย่างแข็งแรงและมีเครือข่ายสนับสนุนที่มากเพียงพอ แต่จำเป็นต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงระหว่างการรอผลผลิตของนโยบายกระตุ้นภาวะเจริญพันธุ์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นมาตรการเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ เพื่อรองรับการลดลงของจำนวนแรงงาน และการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงวัย เพื่อพัฒนาความสามารถเชิงคุณภาพ ทดแทนความสามารถเชิงปริมาณที่ขาดหายไป จากจำนวนแรงงานที่ลดลง

รัฐบาลควรต้องพิจารณาเพิ่มเติมจากประเทศต่าง ๆ ที่มีประสบการณ์ภาวะเจริญพันธุ์ต่ำกว่าระดับทดแทน และผลการปฏิบัติตามนโยบายในแต่ละประเทศ ว่าสามารถเพิ่มภาวะเจริญพันธุ์ได้อย่างไร

ตอบสนองตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้เพียงใด และจัดสรรนโยบายเพื่อกระตุ้นภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดต่ำลงนั้น เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม และเป็นไปได้สำหรับประเทศไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2555). *บริการข้อมูลประชากรและบ้าน*. [เข้าถึงเมื่อ 24 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: <http://www.dopa.go.th/web/index.php/2012-06-16-12-35-04/people-service1>
- กรมสรรพากร. (2556). *ผู้มีเงินได้มีสิทธิลดหย่อนอะไรได้บ้าง*. [เข้าถึงเมื่อ 24 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: <http://www.rd.go.th/publish/557.0.html>
- นภาพร ชโยวรรณ และคนอื่น ๆ. (2546). *รายงานเบื้องต้นโครงการภาวะเศรษฐกิจกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรและครอบครัวในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน. (2553). *โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาคมอาเซียน: โอกาสหรือภาวะคุกคาม*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรวัลย์ วงศ์บุญสิน.(2554). *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในยุคสังคมเสี่ยงภัย: มุมมองทางประชากร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ.
- มนสิการ กาญจนะจิตตรา. (2555). *ปฏิบัติการมีลูกเพื่อชาติในสิงคโปร์*. [เข้าถึงเมื่อ 25 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/newsletter/index.php/2012-11-08-03-49-15/33-1/91-vol33no2-08>
- รู้จักโครงการเรียนฟรี 15 ปี. (2552). [เข้าถึงเมื่อ 30 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: <http://highlight.kapook.com/view/35236>
- สถานีวิทยุซีอาร์ไอ. (2556). *สิงคโปร์ออกนโยบายส่งเสริมการมีบุตร*. [เข้าถึงเมื่อ 25 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: <http://thai.cri.cn/247/2013/01/30/226s206624.htm>
- สรารุช ไพฑูรย์. (2556). *อนาคตสิงคโปร์กับแรงงานต่างด้าว*. [เข้าถึงเมื่อ 25 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1367579665&gripid=03&catid&subcatid
- สิงคโปร์ออกนโยบายส่งเสริมการมีบุตร. (2556). [เข้าถึงเมื่อ 26 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: <http://thai.cri.cn/247/2013/01/30/226s206624.htm>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). *ผลกระทบการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย*. [เข้าถึงเมื่อ 24 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: www.nesdb.go.th%2Ftemp_social%2Fdata%2Fdata_02.pdf
- สำนักงานประกันสังคม. (2556). *สิทธิประโยชน์ กรณีคลอดบุตร*. [เข้าถึงเมื่อ 27 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?cat=869>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2542). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจอนามัยการเจริญพันธุ์ พ.ศ. 2552*. [เข้าถึงเมื่อ

- 30 กันยายน 2556] แหล่งที่มา: <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/fertility/fertilityRep52.pdf>
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2545). *กรอบยุทธศาสตร์ งานสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคระดับชาติ ปี 2554-2558*. [เข้าถึงเมื่อ 13 สิงหาคม 2556] แหล่งที่มา: <http://bps.ops.moph.go.th/กรอบยุทธศาสตร์54-58/202554-2558.pdf>
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข. (2554). *สรุปสถิติที่สำคัญ พ.ศ. 2554*. [เข้าถึงเมื่อ 14 สิงหาคม 2556] แหล่งที่มา: <http://bps.ops.moph.go.th/Statistic/Statistical%20Thailand%202011/statistic%20thailand.html>
- อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์ และคนอื่น ๆ. (2539). *การสำรวจภาวะคุมกำเนิด ในประเทศไทย พ.ศ. 2539*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- Government of Singapore. (2013). *Marriage & Parenthood Package 2013*. [cited 2013 Sep 30]; Available from: URL <http://www.heybaby.sg/mppackage.html>
- Jones, G., W. (2013). *Population Policy in a Prosperous City-State: Dilemmas for Singapore*. *Population and Development Review* 38: 311-336.
- Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. (2012). *World Population Prospects: The 2012 Revision*. [cited 2013 Sep 30]; Available from: URL <http://esa.un.org/wpp/>
- Quandl. (2013). Age at First Marriage, Female - All Countries. [cited 2013 Sep 30]; Available from: URL <http://www.quandl.com/demography/age-at-first-marriage-female-all-countries>