

หน่วยที่ 1

แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาคน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ นุชเปี่ยม

ชื่อ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ นุชเปี่ยม
วุฒิ	อ.บ. (ภาษาอังกฤษ-ประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อ.ม. (ภาษาอังกฤษ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Dip. In Politics, Lancaster University, UK M.A. in Politics, Lancaster University, UK Ph.D. (International Relations), Lancaster University, UK
ตำแหน่ง	ผู้ทรงคุณวุฒิ หลักสูตรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
หน่วยที่เขียน	หน่วยที่ 1

แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา การพัฒนามนุษย์ในบริบทโลก

หน่วยที่ 1 แนวคิดทฤษฎีการพัฒนามนุษย์

ตอนที่

- 1.1 ความรู้ทั่วไปและพัฒนาการทางความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์
- 1.2 ความคิดทางทฤษฎีการพัฒนามนุษย์
- 1.3 ยุทธศาสตร์และแนวปฏิบัติด้านการพัฒนามนุษย์

แนวคิด

1. การพัฒนามนุษย์เป็นมิติสำคัญด้านหนึ่งของความคิดเรื่องการพัฒนาที่สะท้อนความกังวลสนใจหลักในปัจจุบันด้านการพัฒนาในประเด็นปัญหาความยากจน ชีวิตความเป็นอยู่ รวมไปถึงสุขภาพและสุขอนามัยและด้านอื่นๆ ของชีวิต ความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมและการกดขี่เอารัดเอาเปรียบ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสตรี เด็ก และชาติพันธุ์กลุ่มน้อยในสังคม ตลอดจนประเด็นด้านความมั่นคงมนุษย์
2. รากฐานทางความคิดสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนามนุษย์คือแนวคิดทางทฤษฎีของอมรรตยะ เช่น เรื่อง “ความสามารถ” แนวคิดนี้ประกอบด้วยหลักคิด 2 ประการ ประการแรกคือความคิดที่ว่าเสรีภาพที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดี (well-being) มีความสำคัญยิ่งในทางศีลธรรม และประการที่สอง เสรีภาพที่จะบรรลุถึงความเป็นอยู่ที่ดีดังกล่าวเป็นที่เข้าใจในแง่ของความสามารถของประชาชน นั่นคือ การมีโอกาสที่แท้จริงที่จะทำและเป็นในสิ่งที่พวกเขามีเหตุผลที่จะให้คุณค่า
3. การพัฒนามนุษย์เป็นแนวคิดแบบองค์รวมที่บูรณาการแนวทางต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน จึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติด้านการพัฒนามนุษย์ที่หลากหลายแตกต่างกันไป และคงเป็นไปได้ที่จะมียุทธศาสตร์หรือแนวทางการดำเนินงานอย่างไรก็ตามหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะการพัฒนามนุษย์จะมียุทธศาสตร์และแนวปฏิบัติอย่างไร แนวทางสำคัญจะต้องได้แก่ยุทธศาสตร์ที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง มิใช่ยุทธศาสตร์ที่ยึดถือสินค้าหรือการผลิตเป็นหลัก

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายพัฒนาการทางความเรียงการพัฒนามนุษย์ได้
2. อธิบายความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีการพัฒนามนุษย์ได้
3. อธิบายกลยุทธ์และแนวทางปฏิบัติเรื่องการพัฒนามนุษย์ได้

กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 1
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 1-3
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายในเอกสารการสอน
4. ฟังรายการวิทยุกระจายเสียง (ถ้ามี)
5. ชมรายการวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี)
6. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 3

สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. รายการสอนทางวิทยุกระจายเสียง (ถ้ามี)
4. รายการสอนทางวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี)

การประเมินผล

1. ประเมินผลจากแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากกิจกรรมและแนวตอบท้ายเรื่อง
3. ประเมินผลจากการสอบประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน
หน่วยที่ 1 ในแบบฝึกหัด แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

บทนำ

“การพัฒนาคนุขย์” (human development) เป็นมิตินำคัญด้านหนึ่งของความคิดเรื่องการพัฒนาที่เป็นความสนใจทางวิชาการมาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความคิดเรื่องพัฒนามีพัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่ช่วงนั้น ความคิดเรื่องการพัฒนาคนุขย์กล่าวได้ว่าเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากพัฒนาการดังกล่าว ดังนั้น ตอนที่ 1 ของหน่วยนี้จะเป็นการสำรวจพัฒนาการทางความคิดเรื่องการพัฒนาที่นำไปสู่ความคิดและความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาคนุขย์ ความคิดและความเข้าใจดังกล่าวส่วนหนึ่งปรากฏอยู่ใน “รายงานการพัฒนาคนุขย์” (Human Development Report) ซึ่งมีการจัดทำและเผยแพร่ออกมาอย่างสม่ำเสมอโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ตอนที่ 1 จึงจะกล่าวถึงรายงานนี้ด้วย ตอนที่ 2 จะเป็นการพิจารณาความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาคนุขย์ โดยจะมองเรื่องนี้เชื่อมโยงกับทั้งความคิดเรื่องการพัฒนาโดยรวมและประเด็นเฉพาะสำคัญประการหนึ่งคือ การวัดและตัวชี้วัดการพัฒนาคนุขย์ ตอนสุดท้ายจะพิจารณามิติด้านปฏิบัติของการพัฒนาคนุขย์ โดยจะเสนอกรอบหรือเค้าโครงยุทธศาสตร์การพัฒนาคนุขย์

ตอนที่ 1.1

ความรู้ทั่วไปและพัฒนาการทางความคิดเรื่องการพัฒนาคน

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 1.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 11.1.1 ความเป็นมาและพัฒนาการทางความคิดเรื่องการพัฒนาคน
- 11.1.2 แนวคิดและนิยามของการพัฒนาคน
- 11.1.3 ประเด็นสำคัญจากรายงานการพัฒนาคน

แนวคิด

1. ความคิดเรื่องการพัฒนาคนสะท้อนการเปลี่ยนแปลงสำคัญในกระบวนการพัฒนา ซึ่งเคยมุ่งเน้นไปที่ความเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเป็นความสนใจเรื่องปัญหาความยากจน ชีวิตความเป็นอยู่ด้านต่างๆ ตลอดจนปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมและการกดขี่ขูดรีดเอารัดเอาเปรียบและความมั่นคงของคน
2. แนวคิดการพัฒนาคนเป็นแนวทางการพัฒนาที่มุ่งก่อให้เกิดความก้าวหน้าในชีวิตความเป็นอยู่ ของผู้คน เป็นเรื่องการขยายความมั่งคั่งของชีวิตคนแทนที่จะเป็นเพียงความมั่งคั่งของระบบเศรษฐกิจที่มนุษย์ใช้ชีวิตอยู่เป็นส่วนหนึ่ง และเป็นแนวทางซึ่งมีจุดประสงค์อยู่ที่ประชาชน โอกาส และทางเลือกของพวกเขา จากแนวคิดนี้มีการให้นิยามของการพัฒนาคนว่าเป็นกระบวนการขยายทางเลือกของประชาชนออกไป ซึ่งรวมไปถึงการมีเสรีภาพทางการเมือง สิทธิมนุษยชนที่ได้รับหลักประกัน และการนับถือตนเอง
3. มีการจัดทำรายงานการพัฒนาคนออกมาตั้งแต่ ค.ศ. 1990 จนถึงปัจจุบัน รายงานแต่ละฉบับนอกจากจะเป็นการสรุปความก้าวหน้า ผลงาน และปัญหาท้าทายต่างๆ แล้ว ยังนำเสนอประเด็นหรือแนวทางเฉพาะ ที่บ่งบอกถึงพัฒนาการทางความคิด ประเด็นด้านนโยบาย และแนวทางการดำเนินงานช่วงระยะต่างๆ ที่ผ่านมาด้วย

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความเป็นมาและพัฒนาการทางความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์ได้
2. อธิบายแนวคิดและนิยามของการพัฒนามนุษย์ได้
3. อธิบายประเด็นสำคัญจากรายงานการพัฒนามนุษย์ได้

ความนำ

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การพัฒนามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการทางความคิดเรื่องการพัฒนาความเข้าใจเรื่องการพัฒนามนุษย์จึงจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจพัฒนาการดังกล่าวนี้ด้วย ตอนที่ 1.1 นี้จึงจะเริ่มในเรื่องที่ 1.1.1 ที่ความเป็นมาและพัฒนาการโดยย่อของความคิดเรื่องการพัฒนาที่นำไปสู่ความสนใจเรื่องการพัฒนามนุษย์ จากนั้นเรื่องที่ 1.1.2 จะพิจารณาแนวคิดและนิยามของการพัฒนามนุษย์เพื่อให้เข้าใจเรื่องนี้ได้ชัดเจนขึ้น เรื่องสุดท้ายคือ เรื่องที่ 1.1.3 จะกล่าวถึงประเด็นสำคัญใน*รายงานการพัฒนามนุษย์* เพื่อย้ำความเข้าใจและเห็นทิศทางของพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้

เรื่องที่ 1.1.1

ความเป็นมาและพัฒนาการทางความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์

ความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์กล่าวได้ว่าสะท้อนความกังวลสนใจหลักในปัจจุบันด้านการพัฒนาในประเด็นปัญหาความยากจน ชีวิตความเป็นอยู่ (รวมไปถึงสุขภาพและสุขอนามัยและด้านอื่นๆ ของชีวิต) ความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมและการกดขี่เอารัดเอาเปรียบ (โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสตรี เด็ก และชาติพันธุ์กลุ่มน้อยในสังคม) ตลอดจนประเด็นด้านความมั่นคงมนุษย์ (human security) โดยเฉพาะที่เป็นผลพวงจากการพัฒนา ในแง่นั้นนั้นเราอาจกล่าวได้ว่าสภาพที่เป็นอยู่นี้บ่งบอกถึงความล้มเหลวของการพัฒนาในช่วงกว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะการพัฒนาที่มุ่งเน้นไปที่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีได้ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนส่วนใหญ่ดีขึ้นเท่าใดนัก จึงก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจทั้งด้านนโยบายและในเชิงวิชาการเกี่ยวกับพัฒนาการของมนุษย์ให้มากขึ้น ความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์จึงกล่าวได้ว่าสะท้อนการเปลี่ยนแปลงสำคัญในกระบวนทัศน์ (paradigm) ด้านการพัฒนาด้วย ดังนั้น เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนเราจึงจำเป็นต้องศึกษาความเป็นมาของความคิดนี้ก่อนจะกล่าวถึงแนวคิดและนิยามเฉพาะของการพัฒนามนุษย์ในเรื่องต่อไป

ความสนใจเรื่องการพัฒนาปรากฏชัดเจนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีประเทศ “เกิดใหม่” จากการสลายตัวของลัทธิอาณานิคมจำนวนมาก (แม้จะเรียกกันว่าประเทศ “เกิดใหม่” แต่ดินแดนเหล่านี้บางแห่ง เช่น อินเดีย มีอารยธรรมรุ่งเรืองในอดีตมาช้านาน) ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังยากจนและล้าหลังในด้านต่างๆ เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วในโลกตะวันตก มีถ้อยคำหลากหลายที่ใช้กับประเทศเกิดใหม่เหล่านี้ โดยเฉพาะ “ด้อยพัฒนา” (underdeveloped) และ “กำลังพัฒนา” (developing) และเมื่อเรียกรวมกันก็จะมีความหมายว่า “โลกที่สาม” (Third World) ซึ่งมีนัยทั้งในแง่ของการเป็นดินแดนด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาและการเป็นดินแดนที่ไม่ได้อยู่ใน “โลกที่หนึ่ง” (First World) หรือดินแดนที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่อยู่ในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ รวมไปถึงญี่ปุ่น ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ หรือ “โลกที่สอง” (Second World) ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยประเทศในค่ายสังคมนิยม ได้แก่ สหภาพโซเวียต ยุโรปตะวันออก และประเทศที่อยู่ในค่ายนี้อื่นๆ แต่บางประเทศในกลุ่มนี้ เช่น จีน เวียดนามเหนือ (ขณะนั้น) และคิวบา ก็ถือว่าอยู่ในโลกที่สามด้วย เมื่อค่ายสังคมนิยมล่มสลายลงเมื่อสิ้นทศวรรษ 1980 คำว่า “โลกกำลังพัฒนา” (developing world) ก็เป็นที่นิยมนานมากกว่าคำว่า “โลกที่สาม”

ความคิดเริ่มแรกในการพัฒนาคือการมองว่า ชาติในโลกที่สามหรือโลกกำลังพัฒนาที่เริ่มปรากฏตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1940 ในเอเชีย (ฟิลิปปินส์ อินเดีย ปากีสถาน ซีลอน เนปาล และอินโดนีเซีย) และในช่วงครึ่งหลังทศวรรษต่อมาในแอฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮารา (Sub-Saharan Africa) คือ ซูดานและกานา จะ “พัฒนา” ต่อไปอย่างไร ความคิดในช่วงนั้นคือ ชาติ “ด้อยพัฒนา” หรือ “กำลังพัฒนา” เหล่านี้จะเติบโต

ก้าวหน้ากลายเป็นประเทศ “พัฒนาแล้ว” (developed) ต่อไปในอนาคต¹ ประเด็นสำคัญก็คือ “การพัฒนา” เช่นนั้นจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

ประเด็นปัญหาเช่นนี้ที่ก่อให้เกิดแนวคิดทางทฤษฎีซึ่งเรียกว่า “ทฤษฎีการพัฒนา” (development theory) ขึ้นตั้งแต่ประมาณช่วงทศวรรษ 1950 จากนั้นช่วงทศวรรษต่อมา ก็ปรากฏสาขาวิชา “พัฒนาศึกษา” (development studies) โดยเฉพาะที่สถาบันพัฒนาศึกษา (Institute of Development Studies) ที่ก่อตั้งขึ้นที่มหาวิทยาลัยซัสเซก (University of Sussex) ประเทศอังกฤษเมื่อ ค.ศ. 1966 ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนมุมมองด้านการพัฒนาจากการมุ่งเน้นที่ความเติบโตทางเศรษฐกิจมาเป็นการให้ความสำคัญต่อมิติด้านต่างๆ ของการพัฒนาโดยเฉพาะด้านสังคมมากขึ้น คือ ดัดลีย์ ซีเยร์ส (Dudley Seers) ซึ่งเป็นผู้อำนวยการคนแรกของสถาบันแห่งนี้² ในที่นี้เราจะพิจารณาพัฒนาการทางความคิดด้านการพัฒนาโดยย่อตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1950 จนถึงต้นทศวรรษ 2000 เมื่อความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวาง³

เมื่อถึงช่วงทศวรรษ 1950 ปัญหาความซับซ้อนของกระบวนการพัฒนาเริ่มเป็นที่ประจักษ์แล้ว แต่ในช่วงทศวรรษนี้และทศวรรษต่อมา ความคิดเรื่องการพัฒนาเป็นการมองกระบวนการนี้ว่าจะเป็นพัฒนาการแบบเส้นตรงไปสู่การเป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว มักจะเรียกกระบวนการนี้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่ “ความเป็นสมัยใหม่” (modernization) เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากสังคมดั้งเดิมที่มีลักษณะเป็น “สังคมแบบจารีต” (traditional society) ไปสู่ “สังคมสมัยใหม่” (modern society) มีปัจจัยหลายประการบ่งบอกพัฒนาการในลักษณะนี้ [บางครั้งจึงเรียกปัจจัยเช่นนี้ว่า “ลักษณะที่แสดงถึงการพัฒนา” (development syndromes)] อย่างไรก็ตาม ความคิดแนวนี้มากมาจากมาจากสมมุติฐานง่ายๆ ว่า ปัญหาความยากจนและการพัฒนาเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของมนุษย์จะแก้ไขได้ด้วยการลงทุนอย่างเพียงพอด้านทุนทางกายภาพ (physical capital) และโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) นั่นคือ การลงทุนสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตหรือที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตที่สนับสนุนการดำรงชีวิตไปพร้อมๆ กันด้วย เช่น การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ระบบการสื่อสารคมนาคม ระบบพลังงาน ตลอดจนสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่แสดงถึงความเป็นสมัยใหม่

เป็นธรรมดาอยู่เองที่รัฐจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาตามแนวทางนี้ เชื่อกันขณะนั้นว่าในโลกกำลังพัฒนาโดยทั่วไปนั้น การพัฒนาที่ดำเนินการโดยรัฐ (state-led development) เป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาประเทศ และจริงๆ แล้วนับเป็นเวลาหลายทศวรรษที่เดียวภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ผู้เชี่ยวชาญทั้ง

¹ Jeffrey Haynes. (2005). “1 Introduction”, in Jeffrey Haynes (ed.). *Palgrave Advances in Development Studies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 3-4.

² Dudley Seers. (1969). “The Meaning of Development”, Communication Series No. 44, *Institute of Development Studies*. <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf>

³ ดูสรุปพัฒนาการทางความคิดเรื่องการพัฒนาในช่วงนี้ได้ใน Haynes. *op.cit.*, pp. 6-9.

แนวเสรีนิยมและแนวมาร์กซ์เห็นว่ารัฐมีบทบาทหลักในกระบวนการพัฒนา เพราะถือกันว่าเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำริและดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดและขยายการพัฒนาในด้านต่างๆ ออกไป⁴

ในขั้นแรกนั้น ปัญหาความด้อยพัฒนามองกันว่า เป็นประเด็นด้านเทคนิคเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถจะแก้ไขได้ โดยนักบริหารที่ได้รับการศึกษาอบรมมาอย่างดี บุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้จัดทำนโยบายและโครงการพัฒนา และเมื่อได้รับงบประมาณอย่างเหมาะสมก็จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านการพัฒนาของรัฐ เจ้าหน้าที่ซึ่งอุทิศตนเช่นนั้นถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้นำนโยบายที่จำเป็นไปปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในคำแถลง นโยบาย และโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะดำเนินงานภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับ กล่าวโดยสรุป รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาถูกมองว่าเป็นตัวการการพัฒนา (agents of development) ซึ่งมีความรับผิดชอบหลักอยู่ที่การทำให้การดำรงชีวิตด้านวัตถุของพลเมืองทั้งหมดดีขึ้น⁵

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ปรากฏชัดในเวลาต่อมาว่า การพัฒนาในแนวทางดังกล่าวถือว่าล้มเหลว เพราะมิได้แก้ปัญหาคือพื้นฐานสำคัญที่สุดคือความยากจน ความล้มเหลวดังกล่าวทำให้เป็นที่ตระหนักว่า ผลการพัฒนาไม่ได้ขึ้นอยู่กับการทุ่มเทในด้านทุนอย่างเพียงพอเท่านั้น ปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ที่ว่า รัฐบาลดำเนินการอย่างไรกับทุนหรือทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อการพัฒนา ตัวอย่างเช่น แม้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ประชาชนยากจนในโลกกำลังพัฒนาจะได้รับประโยชน์จากโอกาสในการมีสุขภาพและการศึกษาที่ดีขึ้น แต่กลับไม่มีการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเพื่อมุ่งไปในแนวทางนี้ ปัญหาก็คือแม้ว่าการยกระดับการพัฒนาด้านการศึกษาและสาธารณสุขไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญในตัวเองเท่านั้น แต่ยังเป็นเงื่อนไขที่ส่งเสริมการเติบโตและการพัฒนาโดยทั่วไปด้วย [เพราะเป็นการพัฒนา “ทุนมนุษย์” (human capital) ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของความเติบโต] แต่การทุ่มเทในเรื่องนี้ก็มักถูกต่อต้านโดยบางกลุ่มและบางฝ่ายในสังคมที่เห็นว่าสถานะของตนจะได้รับความกระทบกระเทือน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การตัดสินใจเรื่องการพัฒนาเป็นการตัดสินใจทางการเมือง โดยเฉพาะเมื่อมีประเด็นเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้ที่มีผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียมักจะขัดขวางไม่ให้เกิดการพัฒนาดำเนินไปในทิศทางที่ทำให้พวกเขาสูญเสียผลประโยชน์⁶

ความผิดหวังจากความล้มเหลวของการพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1950-1960 นำไปสู่ประเด็นความสนใจใหม่ด้านการพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1970 คือ ความสนใจเปลี่ยนไปที่ “ความจำเป็นพื้นฐาน” (basic needs) หรือ จปฐ. ในภาษาราชการไทย⁷ การพัฒนาในแนวทางนี้ให้ความสำคัญต่อสิ่งที่หลายคนเห็นว่า เป็นรากฐานของการพัฒนา นั่นคือ การให้หลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการสนองความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งรวมไปถึงการมีน้ำสะอาด สาธารณสุขมูลฐาน และการศึกษาระดับประถมศึกษา การพัฒนาในแนวทางนี้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนา “ทุนมนุษย์” นั่นเอง

⁴ Jeffrey Haynes. (2008). *Development Studies*. Cambridge: Polity Press, p. 11.

⁵ *Ibid.*

⁶ Haynes. *op.cit.*, p. 6.

⁷ ปัจจุบันราชการไทยยังคงให้ความสำคัญต่อเรื่องความจำเป็นพื้นฐาน โดยมีการจัดทำ “คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน” โดยกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ดู “คู่มือ” ฉบับล่าสุด *คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ปี 2560-2564*. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, กรกฎาคม 2559.

อย่างไรก็ดี ในช่วงทศวรรษ 1980 การมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทุนมนุษย์ในลักษณะที่กล่าวข้างต้นถูกแทนที่โดย “โครงการปรับโครงสร้าง” (structural adjustment programmes: SAPs) อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงความคิดด้านการพัฒนาในบรรดารัฐบาลผู้ให้ความช่วยเหลือต่างๆ แนวทางหลักในทิศทางใหม่ของการพัฒนาในช่วงทศวรรษนี้ คือ การลดบทบาทด้านการพัฒนาของรัฐและหันไปให้ความสำคัญต่อ “พลังของตลาด” (market forces) และประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) ในการจัดการปัญหาความยากจนและความด้อยพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา แนวทางนี้สะท้อนอิทธิพลในช่วงนั้นของ “เสรีนิยมใหม่” (neo-liberalism) แนวคิดนี้ย้ำว่า บทบาทของรัฐด้านการพัฒนาต้องลดลง ขณะที่บทบาทของนายทุนและผู้ประกอบการควรได้รับการยกระดับและขยายออกไป จากแรงกดดันของรัฐบาลตะวันตก สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากต้องนโยบายนโยบายแนวเสรีนิยมใหม่มาใช้ แต่ก็ได้ประสบผลสำเร็จโดยทั่วไป การพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1980 จึงกล่าวได้ว่า มุ่งไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมให้พลังของระบบตลาดเข้ามามีบทบาทในประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น⁸

อำนาจเชิงอุดมการณ์ของเสรีนิยมใหม่มีมากที่สุดในช่วง ค.ศ. 1989-ค.ศ. 1991 อันเป็นช่วงที่สงครามเย็น (Cold War) กำลังยุติลงเมื่อระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกล่มสลาย พัฒนาการสำคัญนี้ถูกมองว่าแสดงถึงพลังอำนาจของระบอบประชาธิปไตยและทุนนิยมที่เหนือกว่าระบอบคอมมิวนิสต์ที่เป็นคู่แข่งในสงครามเย็น ทำให้เป็นเวลาหลายปีหลังจากนั้นกระแสพลังนิยมระบบตลาดเป็นกระแสที่ไม่อาจหยุดยั้งได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อมหาศาลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองต่อประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก ในหลายกรณีความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจประจวบเหมาะกะกับ (หรือกระตุ้นให้เกิด) การหันเหทางการเมืองไปในแนวทางประชาธิปไตย

ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาในแนวทางเสรีนิยมใหม่รู้จักกันในนาม “ฉันทามติวอชิงตัน” (Washington Consensus) คำเรียกเช่นนี้แสดงถึงความโดดเด่นเป็นที่ยอมรับของความคิดแนวนี้นั้นในบรรดาผู้มีอิทธิพลทางความคิดและด้านนโยบายในนครหลวงของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ธนาคารโลก และ IMF อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือจากสถาบันเหล่านี้และรัฐบาลชาติตะวันตกโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่ไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังกันไว้เท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ จำนวนมากจากการที่รัฐบาลในประเทศเหล่านี้ต้องตัดงบประมาณในด้านบริการสาธารณะด้านต่างๆ ลง

เมื่อเป็นที่ประจักษ์ชัดยิ่งขึ้นทุกทีว่า SAPs ใช้ว่าจะแก้ปัญหาด้านการพัฒนาได้ทั้งหมด ความคิดเรื่องการพัฒนาก็มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกครั้ง รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1990 (*Human Development Report 1990*)⁹ เสนอแนวทางใหม่ในเรื่องการพัฒนาซึ่งมุ่งไปที่ประชาชนเป็นหลัก ผู้อำนวยการโครงการจัดทำ

⁸ Haynes. *op.cit.*, pp. 6-7.

⁹ *Human Development Report 1990*. The United Nations Development Programme, 1990. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf

เอกสารฉบับนี้คือ มาห์บুব อุล ฮัก (Mahbub ul Haq) นักเศรษฐศาสตร์ชาวปากีสถาน และยังมีอมรตยะ เซน (Amartya Sen) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอินเดีย เป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษา (ต่อมาใน ค.ศ. 1998 เขาได้รับรางวัลโนเบลสาขาสถิติศาสตร์) ความสนใจในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนใช้ว่าจะเพิ่งปรากฏ ความมุ่งหวังต้องการที่จะแก้ปัญหาความยากจนและแนวทางการพัฒนาที่มุ่งสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ได้กล่าวแล้ว เป็นการให้ความสนใจต่อประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ดี เมื่อถึงช่วงทศวรรษ 1990 แนวคิดซึ่งเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ คือ การมุ่งเน้นเฉพาะความเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ไม่เพียงพอที่จะสนองตอบเป้าหมายและความมุ่งหวังด้านการพัฒนาอื่นๆ¹⁰ ท่าทีเช่นนี้สะท้อนอยู่ในรายงานการพัฒนามนุษย์ฉบับแรกที่กล่าวถึงข้างต้น “คำนำ” ของรายงานระบุเลยว่า “...เรากลับมาค้นพบความเป็นจริงที่สำคัญยิ่งยวด คือ ประชาชนจะต้องอยู่ที่ศูนย์กลางของการพัฒนาทั้งหมด”¹¹

สาระสำคัญของรายงานการพัฒนามนุษย์ฉบับนี้ก็คือ ขณะที่ความเติบโตด้านการผลิตของชาติ (GDP) จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการตอบสนองวัตถุประสงค์สำคัญยิ่งทั้งหมดของมนุษย์ สิ่งสำคัญคือจะต้องศึกษาว่าความเติบโตดังกล่าวเปลี่ยน – หรือมิได้เปลี่ยน – ไปเป็นการพัฒนามนุษย์อย่างไรในสังคมหลากหลาย บางสังคมประสบความสำเร็จด้านการพัฒนามนุษย์ในระดับสูงโดยมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวในระดับไม่สูงนัก ส่วนสังคมอื่นๆ ไม่สามารถจะเปลี่ยนระดับรายได้ได้อย่างค่อนข้างสูงและความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วไปสู่การพัฒนามนุษย์ที่สอดคล้องกัน นโยบายแบบใดที่ก่อให้เกิดผลเช่นนั้น การศึกษาในแนวทางนี้จะเป็นการวางรากฐานไว้สำหรับการมีความเชื่อมโยงที่ดีขึ้นระหว่างความเติบโตทางเศรษฐกิจกับการพัฒนามนุษย์ การเชื่อมโยงเช่นนั้นมิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ¹²

ความเคลื่อนไหวทางความคิดและแนวทางการพัฒนามีได้มีเพียงที่กล่าวไว้อย่างย่อข้างต้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญในที่นี่ คือ ความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์ปรากฏขึ้นเมื่อใดและอย่างไร¹³ เรื่องต่อไปจะเป็นการพิจารณาแนวคิดและนิยามของการพัฒนามนุษย์เพื่อจะได้เข้าใจประเด็นนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น

กิจกรรม 1.1.1

แนวทางการพัฒนาที่กล่าวได้ว่าใกล้เคียงกับการพัฒนามนุษย์คือแนวทางใด

แนวตอบกิจกรรม 1.1.1

แนวทางการพัฒนาที่ถือได้ว่าใกล้เคียงหรืออยู่ในทิศทางเดียวกับการพัฒนามนุษย์ คือ แนว “ความจำเป็นพื้นฐาน” หรือ จปฐ. ในภาษาราชการไทย การพัฒนาในแนวทางนี้ให้ความสำคัญต่อสิ่งที่หลายคนเห็นว่า เป็นรากฐานของการพัฒนา คือ การให้หลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการสนองความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งรวมไปถึงการมีน้ำสะอาด สาธารณสุขมูลฐาน และการศึกษาระดับประถมศึกษา

¹⁰ Haynes. *op.cit.*, p. 11.

¹¹ *Human Development Report 1990, op.cit.*, p. iii.

¹² *Ibid.*

¹³ ในประเด็นนี้ ดูเพิ่มเติมใน Richard Jolly et al. (2009). “The UN and Human Development”, *UN Intellectual History Project Briefing Note*, Number 8, July 2009. <http://www.unhistory.org/briefing/8HumDev.pdf>

เรื่องที่ 1.1.2

แนวคิดและนิยามของการพัฒนามนุษย์

เรื่องก่อนหน้านี้ได้สรุปพัฒนาการทางความคิดที่นำไปสู่การให้ความสำคัญกับการพัฒนามนุษย์เมื่อถึงช่วงทศวรรษ 1990 อย่างไรก็ตาม มีประเด็นเฉพาะอีกบางประการที่แม้ว่าบางส่วนจะได้พูดถึงไปแล้ว แต่ก็ควรจะนำกล่าวย้ำ ณ ที่นี้ในแง่ที่เป็นปัจจัยหรือสถานะเงื่อนไขที่ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนความคิดและแนวทางมาเป็นการพัฒนามนุษย์ ปัจจัยหรือสภาพเงื่อนไขเหล่านี้ ได้แก่¹⁴

- ข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับผลจากการพัฒนามิได้สนับสนุนความเชื่อที่ว่า ผลที่ได้จากการเติบโตทางเศรษฐกิจจะส่งผลลงมายังระดับล่าง (trickle-down effect) ในลักษณะการกระจายผลดังกล่าวออกไป ซึ่งจะช่วยลดหรือขจัดความยากจนในสังคม
- ในช่วงทศวรรษ 1980-1990 เป็นที่ตระหนักกันมากขึ้นเกี่ยวกับ “ต้นทุนมนุษย์” (human costs) ที่ผู้คนต้องแบกรับจากโครงการปรับโครงสร้าง (SAPs) ที่เป็นเงื่อนไขสำหรับความช่วยเหลือจากชาติตะวันตกและสถาบันการเงินต่างๆ
- อาการป่วยไข้ต่างๆ ทางสังคม (social ills) ที่แพร่ขยายอย่างไม่หยุดยั้ง ไม่ว่าจะเป็นอาชญากรรม ความเสื่อมคลายของสายใยสังคมที่เคยยึดเหนี่ยวผู้คนไว้ด้วยกัน การแพร่ระบาดของ HIV/AIDS ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและมลภาวะต่างๆ ที่เกิดขึ้น แม้กระทั่งในกรณีที่มีความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง
- กระแสการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (democratization) ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้ก่อให้เกิดความหวังอย่างกว้างขวางว่า เสียงของคนธรรมดาสามัญทั่วไปจะได้รับการรับฟังด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

การเสื่อมคลายความสำคัญของยุทธศาสตร์ความจำเป็นพื้นฐานของทศวรรษ 1970 และการกลับมาของกระแสนิยมระบบตลาดในแนวทางเสรีนิยมใหม่จะส่งผลกระทบรุนแรงที่สุดในแง่ของต้นทุนด้านมนุษย์ที่กล่าวแล้ว จนทำให้เกิดความต้องการที่จะกลับไปให้ความสำคัญต่อประชาชน กระแสนิยมระบบตลาดในแนวดังกล่าวเป็นผลจากการขึ้นมาอำนาจของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) ในอังกฤษ และประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ในสหรัฐอเมริกาในช่วงไล่เลี่ยกัน นโยบายเศรษฐกิจของผู้นำ 2 คนนี้นำไปสู่นโยบายด้านนี้ที่เรียกว่า “Thatcherism” และ “Reaganomics” ซึ่งมีอิทธิพลกว้างขวางในโลกตะวันตกและประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ นอกจากนี้ เศรษฐกิจโลกที่กำลังประสบภาวะถดถอยและความต้องการของธนาคารต่างๆ ที่จะมีหลักประกันว่าหนี้สินที่ประเทศกำลังพัฒนามีต่อธนาคารเหล่านี้จะได้รับการชดเชย ก็มีผลผลักดันให้มีการใช้ SAPs เป็นเงื่อนไขในการให้เงินกู้หรือความ

¹⁴ Tim Scott et al. “Briefing Note: The Concept of Human Development”, *Human Development and Capability Association*. <https://www.scribd.com/document/255309995/Scott-Human-Development-Briefing-Note>

ช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วย ประเทศที่เผชิญกับการแบกรับเงื่อนไขแบบนี้ตลอดช่วงทศวรรษ 1980 และช่วงเวลาส่วนใหญ่ของทศวรรษต่อมาอยู่ในลาตินอเมริกาและแอฟริกาเป็นส่วนมาก¹⁵

รายงานการพัฒนาคนุชย์ฉบับแรกที่ UNDP เสนอขึ้นมาใน ค.ศ. 1990 หนึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปฏิกริยาตอบโต้และหาทางออกจากสภาวะการณนี้ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญอยู่ขณะนั้นนั่นเอง นั่นคือ เป็นการเสนอแนวทางการพัฒนาที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและเป็นการมองประชาชนในภาพรวมเป็นทางเลือกใหม่นอกเหนือไปจากแนวทางเสรีนิยมใหม่ที่ทรงอิทธิพลขณะนั้น รายงานฉบับนี้ และฉบับต่อๆ มาที่ออกมาอย่างสม่ำเสมอเกือบทุกปีโดยเว้นเพียง 1 หรือ 2 ปี (จะกล่าวถึงรายงานการพัฒนาคนุชย์ฉบับต่างๆ ในเรื่องที่ 1.1.3) ทำให้แนวคิดเรื่องนี้เป็นที่รับรู้ทั่วโลก โดยได้รับสนใจเป็นพิเศษจากสื่อมวลชนทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น ภายในระยะเวลาเพียง 1-2 ปีประเทศต่างๆ ก็เริ่มผลิตรายงานการพัฒนาคนุชย์ของประเทศตนโดยใช้แนวทางนี้กับปัญหาและนโยบายของประเทศ เมื่อถึงปัจจุบันมีการผลิตรายงานประเภทนี้ออกมาแล้วหลายร้อยฉบับในกว่า 140 ประเทศทั่วโลก นอกจากนั้นยังปรากฏรายงานระดับภูมิภาคออกมาด้วย¹⁶ ในทางวิชาการมีการตีพิมพ์วารสาร *Journal of Human Development and Capabilities*¹⁷ ตั้งแต่ต้น ค.ศ. 2000 และใน ค.ศ. 2004 มีการตั้งสมาคมการพัฒนาและความสามารถคนุชย์ Human Development & Capability Association ขึ้น¹⁸

ปัจจุบันเรากล่าวว่าการพัฒนาคนุชย์เป็น “แนวทาง” (approach) อย่างหนึ่งในการพัฒนา ลักษณะเด่นของแนวทางนี้ คือ “ประชาชนต้องมาก่อน” (people first)¹⁹ แนวทางนี้ปรากฏอยู่ในชื่อรองของผลงานตีพิมพ์ของสมาคมการพัฒนาและความสามารถคนุชย์ ชื่อ *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Agency and Freedom* (2009) ในทางสังคมศาสตร์คำว่า “agency” มีนัยสำคัญของความสามารถของบุคคลที่จะกระทำและเลือกได้อย่างเป็นอิสระด้วยตนเอง²⁰ ในแง่ของความคิดเชิงทฤษฎี (จะกล่าวถึงในตอนที่ 2 ของหน่วยนี้) แนวทาง [หรือบางครั้งก็เรียกว่า “กระบวนทัศน์” (paradigm)] นี้อาศัย

¹⁵ Richard Jolly et al. (2004). *The UN and Human Development*. Bloomington, IN: Indiana University Press, p. 1.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*. (2000). จัดพิมพ์โดย Hyman Development & Capability Association. <http://hd-ca.org/publication-and-resources/journal-of-human-development-and-capabilities>

¹⁸ Human Development & Capability Association: Agency, Well-Being and Justice <https://hd-ca.org/>

¹⁹ Séverine Deneulin with Lila Shahani (eds.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency*. London: Earth Scan, 2009, pp. 13-14. <https://www.idrc.ca/en/book/introduction-human-development-and-capability-approach-freedom-and-agency>

²⁰ แนวทางตรงกันข้ามคือ แนวทางที่ให้ความสำคัญกับ “โครงสร้าง” (structure) ในฐานะปัจจัยที่มีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ แนวทางการศึกษาทั้ง 2 แนวทางในด้านสังคมศาสตร์ (โดยเฉพาะสังคมวิทยา) คือ “บุคคล” และ “โครงสร้าง” มีระเบียบวิธีในการศึกษาเฉพาะแตกต่างกันไป

ความคิดของอรรถตยะ เช่นเรื่อง “ความสามารถมนุษย์” (human capabilities) ในแง่ที่ว่าประชาชนสามารถจะ “เป็น” หรือ “ทำ” สิ่งอันพึงประสงค์ในชีวิตหรือไม่

ในแง่ของแนวคิด (concept) การพัฒนามนุษย์เป็นแนวทางการพัฒนาที่มุ่งก่อให้เกิดความก้าวหน้าในชีวิตความเป็นอยู่ (well-being) ของผู้คน ประเด็นสำคัญในแนวคิดนี้คือ “การพัฒนามนุษย์...เป็นเรื่องของการขยายความมั่งคั่ง (richness) ของชีวิตมนุษย์แทนที่จะเป็นเพียงความมั่งคั่งของระบบเศรษฐกิจที่มนุษย์ใช้ชีวิตอยู่เป็นส่วนหนึ่ง การพัฒนามนุษย์เป็นแนวทางซึ่งมีจุดประสงค์อยู่ที่ประชาชน โอกาส และทางเลือกของพวกเขา”²¹ คำสำคัญทั้ง 3 คำในแนวคิดนี้ คือ ประชาชน โอกาส และทางเลือก สามารถอธิบายได้ดังนี้

- *ประชาชน* – การพัฒนามนุษย์มุ่งไปที่การทำให้การดำเนินชีวิตของประชาชนดีขึ้นแทนที่จะเชื่อว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่การดำรงชีวิตที่ขึ้นแก่ทุกคนโดยอัตโนมัติ การเติบโตด้านรายได้เป็นวิธีการที่นำไปสู่การพัฒนาแทนที่จะเป็นเป้าหมายในตัวเอง
- *โอกาส* – การพัฒนามนุษย์เป็นเรื่องของการให้เสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้นในการมีชีวิตอย่างที่เราเห็นว่ามีความคุณค่า ในทางปฏิบัตินี้หมายถึงการพัฒนาความสามารถของประชาชนและการให้โอกาสแก่พวกเขาในการที่จะใช้ความสามารถเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น การให้การศึกษากับเด็กหญิงคนหนึ่งจะเป็นการสร้างทักษะให้แก่เธอ แต่ทักษะที่เธอได้รับมาก็แทบจะไม่มีประโยชน์อะไรหากเธอไม่มีโอกาสจะได้เข้าถึงแหล่งงาน หรือทักษะที่เธอได้รับมาไม่เหมาะสมสำหรับตลาดแรงงานในท้องถิ่น
- *ทางเลือก* – การพัฒนามนุษย์โดยพื้นฐานแล้วก็คือการมีทางเลือกมากขึ้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนโดยไม่ต้องยืนยันหรือเร่งรัดว่าพวกเขาจะต้องใช้โอกาสเหล่านั้น ไม่มีใครให้หลักประกันความสุขแก่มนุษย์ได้²² และการที่ประชาชนจะเลือกอย่างไรเป็นเรื่องของพวกเขาเอง กระบวนการพัฒนา (ในความหมายของการพัฒนามนุษย์) ควรจะอย่างน้อยสร้างสภาวะแวดล้อมให้แก่ประชาชนทั้งในแง่ของแต่ละบุคคลและประชาชนโดยรวมสำหรับให้พวกเขาได้พัฒนาให้เต็มศักยภาพและมีโอกาสอย่างเหมาะสมที่จะใช้ชีวิตอย่างมีโภคผลและสร้างสรรค์ในแนวทางที่พวกเขาเห็นว่ามีความคุณค่า²³

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนามนุษย์เป็นเรื่องของการเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชนและการเสริมสร้างความสามารถของพวกเขาในการที่จะ “เป็น” (being) หรือ “ทำ” (doing) ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้อยู่ที่การที่ประชาชนมีเสรีภาพที่จะเลือก (freedom of choice) “เป็น” หรือ “ทำ” นั้นเอง “เป็น” ในที่นี้หมายถึงการมี

²¹ “About Human Development”, *Human Development Reports, United Nations Development Programme*. <http://hdr.undp.org/en/humandev>

²² ความสุข (happiness) เป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งของการพัฒนามนุษย์ โปรดดูประเด็นเรื่องนี้ใน Jon Hall and John Helliwell. (2014). *Happiness and Human Development*. Occasional Paper, UNDP Human Development Report Office. http://hdr.undp.org/sites/default/files/happiness_and_hd.pdf

²³ “About Human Development”, *op.cit.*

หรือการอยู่ในสภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างเช่น “มีกินมีใช้” (well fed) “มีที่พักพิง” (sheltered) หรือ “มีสุขภาพดี” (healthy) ในขณะที่ “ทำ” มีนัยของการเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ทำงาน การศึกษาหาความรู้ การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการมีส่วนร่วมในวิถีชีวิตของชุมชน ประเด็นสำคัญของเรื่องนี้ ดังที่ได้กล่าวแล้ว คือ การมี “เสรีภาพในการเลือก” บางคนเลือกที่จะหิวโหย (เช่นในช่วงของการถือศีลอด) แต่การอยู่ในสภาพหิวโหยเช่นนี้ต่างกันโดยสิ้นเชิงกับผู้ที่หิวโหยเพราะไม่สามารถจะซื้ออาหารมารับประทานได้²⁴ ประชาชนสามารถเลือกได้อย่างหลากหลาย แต่ในแนวคิดนี้มีอยู่ 3 สิ่งที่เป็นพื้นฐานสำคัญ ซึ่งประชาชนควรจะได้ (และสามารถ) ที่จะแสวงหามาได้ คือ

- การมีชีวิตที่ยืนยาว มีสุขภาพดี และมีความสร้างสรรค์ (to live a long, healthy and creative life)
- การมีความรู้ (to be knowledgeable)
- การเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เหมาะสม (to have access to resources needed for a decent standard of living)²⁵

แน่นอน ยังมีสิ่งอื่นๆ อีกมากมายซึ่งมีความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่จะช่วยสร้างสภาพเงื่อนไขที่ถูกต้องเหมาะสมสำหรับการพัฒนามนุษย์ เมื่อสามารถบรรลุถึงปัจจัยพื้นฐานแห่งการพัฒนามนุษย์แล้ว ปัจจัยเหล่านี้ก็จะเปิดโอกาสให้มีความก้าวหน้าต่อไปอีกในด้านอื่นๆ ของชีวิต โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมในวิถีชีวิตของชุมชนของพวกเขาและในการตัดสินใจที่จะส่งผลกระทบต่อพวกเขาเองในที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้นเราพอจะให้นิยามของการพัฒนามนุษย์ตามที่ปรากฏในรายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1990 ได้ว่าเป็น “กระบวนการขยายทางเลือกของประชาชนออกไป ทางเลือกสำคัญยิ่งยวดที่สุดในบรรดาทางเลือกอันมีอยู่อย่างกว้างขวางนี้ คือ การมีชีวิตยืนยาวและมีสุขภาพดี การได้รับการศึกษา และการได้เข้าถึงทรัพยากรสำหรับการมีมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสม ทางเลือกอื่นๆ นอกจากนี้ ได้แก่ การมีเสรีภาพทางการเมือง สิทธิมนุษยชนที่ได้รับหลักประกัน และการนับถือตนเอง”²⁶ อย่างไรก็ตาม การพัฒนามนุษย์เป็นกระบวนการที่มุ่งไปในทางปฏิบัติ ดังนั้น นิยามของแนวทางนี้จึงมีลักษณะ “ปลายเปิด” (open-ended) คือสามารถจะกำหนดนิยามขึ้นใหม่ที่มีลักษณะเฉพาะยิ่งขึ้นหรืออาจครอบคลุมมิติต่างๆ ของการพัฒนามนุษย์ได้มากเท่ากับการมีหนทางที่จะขยายทางเลือกของประชาชนออกไป ดังจะเห็นต่อไป เมื่อพิจารณาสาระสำคัญในรายงานการพัฒนามนุษย์ฉบับต่อๆ มา (ในเรื่องที่ 1.1.3) ว่ามีการขยายประเด็นและพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Human Development Report 1990, op.cit., p. 11.

กิจกรรม 1.1.2

ที่กล่าวว่ำนิยามของการพัฒนามนุษย์ที่กล่าวถึงในที่นี้มีลักษณะ “ปลายเปิด” หมายความว่าอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 1.1.2

การพัฒนามนุษย์เป็นความคิดที่มุ่งไปในทางปฏิบัติ ดังนั้นนิยามของแนวทางนี้จึงมีลักษณะที่เรียกว่า “ปลายเปิด” คือสามารถจะกำหนดนิยามขึ้นใหม่ที่มีลักษณะเฉพาะยิ่งขึ้นหรืออาจครอบคลุมมิติด้านต่างๆ ของการพัฒนามนุษย์ได้มากเท่ากับการมีหนทางที่จะขยายทางเลือกของประชาชนออกไป

เรื่องที่ 1.1.3

ประเด็นสำคัญจากรายงานการพัฒนามนุษย์

ตั้งแต่มีการจัดทำรายงานการพัฒนามนุษย์ฉบับแรกใน ค.ศ. 1990 ก็มีรายงานแบบเดียวกันนี้ออกมาอย่างต่อเนื่องเกือบทุกปีจนถึงปัจจุบัน (มกราคม 2018) กล่าวคือ จนถึงขณะนี้มียารายงานการพัฒนามนุษย์ออกมาแล้ว 25 ฉบับ ฉบับล่าสุดคือ รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2016²⁷ รายงานแต่ละฉบับนอกจากจะเป็นการสรุปความก้าวหน้า ผลงาน และปัญหาท้าทายต่างๆ แล้ว ยังนำเสนอประเด็นหรือแนวทางเฉพาะ ที่บ่งบอกถึงพัฒนาการทางความคิด ประเด็นด้านนโยบาย และแนวทางการดำเนินงานช่วงระยะต่างๆ ที่ผ่านมาด้วย ดังนั้น เพื่อให้เห็นความหลากหลายด้านประเด็นทางความคิดและนโยบาย ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว จึงจะขอกล่าวถึงรายงานแต่ละฉบับ ดังนี้²⁸

- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1990: แนวคิดและการวัดการพัฒนามนุษย์
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1991: การหาเงินทุนเพื่อการพัฒนามนุษย์²⁹
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1992: มิติระดับโลกของการพัฒนามนุษย์³⁰
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1993: การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน³¹
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1994: มิติใหม่ของความมั่นคงมนุษย์³²
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1995: เพศภาวะและการพัฒนามนุษย์³³
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1996: ความเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนามนุษย์³⁴

²⁷ *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*. United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf

²⁸ *Human Development Reports 1990-2015*. United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/en/global-reports>

²⁹ *Human Development Report 1991: Financing Human Development*. United Nations Development Programme, 1991. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/220/hdr_1991_en_complete_nostats.pdf

³⁰ *Human Development Report 1992: Global Dimensions of Human Development*. (1992). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/221/hdr_1992_en_complete_nostats.pdf

³¹ *Human Development Report 1993: People's Participation*. (1993). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/222/hdr_1993_en_complete_nostats.pdf

³² *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*. (1994). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf

³³ *Human Development Report 1995: Gender and Human Development*. (1995). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr_1995_en_complete_nostats.pdf

- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1997: การพัฒนามนุษย์เพื่อขจัดความยากจน³⁵
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1998: การบริโภคเพื่อการพัฒนา³⁶
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1999: โลกาภิวัตน์ที่เน้นมิติด้านมนุษย์³⁷
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2000: สิทธิมนุษยชนและการพัฒนามนุษย์³⁸
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2001: ทำให้เทคโนโลยีใหม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนามนุษย์³⁹
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2002: วางรากฐานประชาธิปไตยให้เข้มแข็งในโลกที่แตกแยก⁴⁰
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2003: เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ การผนึกกำลังบรรดาชาติต่างๆ เพื่อยุติความยากจน⁴¹
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2004: เสรีภาพทางวัฒนธรรมในโลกแห่งความหลากหลายของทุกวันนี้⁴²
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2005: ความร่วมมือระหว่างประเทศ ณ จุดหัวเลี้ยวหัวต่อ ความช่วยเหลือ การค้า และความมั่นคงในโลกที่ไม่แน่นอน⁴³

³⁴ *Human Development Report 1996: Economic Growth and Human Development.* (1996). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/257/hdr_1996_en_complete_nostats.pdf

³⁵ *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty.* United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf

³⁶ *Human Development Report 1998: Consumption for Human Development.* (1998). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/259/hdr_1998_en_complete_nostats.pdf

³⁷ *Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face.* (1999). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf

³⁸ *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development.* (2000). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/261/hdr_2000_en.pdf

³⁹ *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development.* (2001). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr_2001_en.pdf

⁴⁰ *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World.* (2002). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf

⁴¹ *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals – A Compact among Nations to End Human Poverty.* (2003). United Nations Development Programme. http://www.unic.un.org.pl/hdr/hdr2003/hdr03_complete.pdf

⁴² *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World.* (2004). United Nations Development Programme. http://www.unic.un.org.pl/hdr/hdr2004/hdr04_complete.pdf

- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2006: ข้ามพ้นความขาดแคลน – อำนาจ ความยากจน และวิกฤต
เรื่องน้ำของโลก⁴⁴
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2007/8: ต่อสู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ – เอกภาพแห่ง
มวลมนุษยในโลกที่แบ่งแยก⁴⁵
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2009: เอาชนะอุปสรรคกีดขวาง – การเคลื่อนย้ายและการพัฒนา
มนุษย์⁴⁶
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2010: ความมั่งคั่งที่แท้จริงของมนุษย์ – หนทางไปสู่การพัฒนา
มนุษย์⁴⁷
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2011: ความยั่งยืนและความเสมอภาค – อนาคตที่ดีขึ้นสำหรับทุก
คน⁴⁸
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2013: การก้าวขึ้นมาของดินแดนส่วนใต้ – ความก้าวหน้าของ
มนุษย์ในโลกที่หลากหลาย⁴⁹
- รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2014: จรรโลงความก้าวหน้าของมนุษย์ – ลดความอ่อนแอและ
สร้างความยืดหยุ่นเข้มแข็ง⁵⁰

⁴³ *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads – Aid, Trade and Security in an unequal world.* (2005). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdr05_complete.pdf

⁴⁴ *Human Development Report 2006: Beyond Scarcity – Power, Poverty and Global Water Crisis.* (2006). United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/267/hdr06-complete.pdf>

⁴⁵ *Human Development Report 2007/8: Fighting Climate Change – Human Solidarity in a Divided World.* (2007). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr_20072008_en_complete.pdf

⁴⁶ *Human Development Report 2009: Overcoming Barriers – Human Mobility and Development.* (2009). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf

⁴⁷ *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations – Pathways to Human Development.* (2010). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/270/hdr_2010_en_complete_reprint.pdf

⁴⁸ *Human Development Report 2011: Sustainability and Equity – A Better Future for Everyone.* (2011). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/271/hdr_2011_en_complete.pdf.

⁴⁹ *Human Development Report 2013: The Rise of the South – Human Progress in a Diverse World.* (2013). United Nations Development Programme http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf

- รายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 2015: งานสำหรับการพัฒนาคน⁵¹
- รายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 2016: การพัฒนาคนสำหรับทุกคน

จะเห็นได้ว่า รายงานการพัฒนาคนเท่าที่ผ่านมามีครอบคลุมประเด็นหลากหลาย โดยที่ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นหลักในเรื่องการพัฒนา การพัฒนาคนซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับประเด็นหลักต่างๆ เหล่านี้จึงนับเป็นหัวใจหรือแกนกลางของการพัฒนาเลยทีเดียว ประเด็น เช่น การลดความยากจน การมีส่วนร่วมของประชาชน เพศสภาวะ ความมั่นคงมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และอื่นๆ ยังคงจะต้องเป็นเป้าหมายหลักด้านการพัฒนาต่อไปแม้ว่าแนวคิดและแนวทางการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนแนวทางนโยบายด้านการพัฒนา จะเปลี่ยนไปในทิศทางใดในอนาคตก็ตาม (อย่างที่เคยเปลี่ยนมาแล้วในอดีต) ในที่นี้เราคงไม่สามารถสำรวจเนื้อหาของรายงานฉบับต่างๆ ได้ทั้งหมด (แต่ละฉบับมีความยาวกว่า 100 หรือ 200 หน้า) เราได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องการพัฒนาคนซึ่งมีปรากฏในรายงานฉบับที่ 1 แล้ว และประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่กล่าวไว้ในรายงานฉบับนี้ (และมีพัฒนาการต่อมา) คือ เรื่องการวัด (measurement) การพัฒนาคน ก็จะเป็นสาระสำคัญของเรื่องที่ 1.2.3 ดังนั้น เรื่องที่ 1.1.3 นี้จะกล่าวถึงสาระสำคัญบางประการของรายงานการพัฒนาคนฉบับล่าสุด คือ ฉบับ ค.ศ. 2016 เท่านั้น โดยเฉพาะที่กล่าวถึงภาพรวมของความสำเร็จ ประเด็นท้าทายต่างๆ และความหวังด้านการพัฒนาคน⁵²

ในช่วง 10 ปีภายหลังการตีพิมพ์รายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 1990 รายงานฉบับต่อๆ มาได้ขยายประเด็นทางความคิดด้านการพัฒนาออกไปอย่างสำคัญ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนนโยบายสาธารณะและวาระด้านการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 1994 เสนอความคิดว่าด้วยความมั่นคงมนุษย์ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการขยายความคิดเรื่องนี้ออกไปจากความคิดดั้งเดิมที่มุ่งเน้นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติและความมั่นคงทางดินแดน รายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 1995 ซึ่งว่าด้วยเพศสภาวะและการพัฒนาคนมีส่วนในการจัดทำ “ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่ง” (Beijing Declaration and Platform of Action) โดยที่ประชุมโลกเรื่องสตรีครั้งที่ 4 (Fourth World Conference on Women) หรือรายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 1997 เสนอแนวคิดความยากจนในมิติหลากหลาย (multi-dimensional concept of poverty) ซึ่งเรียกว่า “ความยากจนมนุษย์” (human poverty) และมาตรการที่เกี่ยวข้องคือ “ดัชนีความยากจนมนุษย์” (Human Poverty Index) ซึ่งเป็นความก้าวหน้าสำคัญด้านการวิเคราะห์ที่ทำให้การถกเถียงเกี่ยวกับสภาวะขาดแคลนของมนุษย์ (human deprivations) ก้าวพ้นไปจากการมองความยากจนในแง่ของรายได้เท่านั้น

⁵⁰ Human Development Report 2014: Sustaining Human Progress – Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. (2014). United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>

⁵¹ Human Development Report 2015: Work for Human Development. (2015). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_standalone_overview_en.pdf

⁵² Human Development Report 2016: Human Development for Everyone, pp. 25-43.

นอกจากคุณูปการที่มีต่อความคิดเรื่องการพัฒนาแล้ว รายงานฉบับต่างๆ ซึ่งบรรจุไว้ทั้งข้อเสนอแนะ ด้านนโยบายและการนำเสนอข้อมูลอย่างมีรูปแบบที่เป็นนวัตกรรม ส่งผลสำคัญเชิงนโยบายด้วย เช่น ข้อเสนอให้จัดตั้งองค์การความซื่อสัตย์ระหว่างชาติ (Honesty International) ในรายงาน*การพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1992* ได้นำไปสู่การก่อตั้งองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ในเวลาต่อมา เมื่อสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ประมุขแห่งรัฐและหัวหน้าคณะรัฐบาลของ 189 ประเทศได้ให้ความเห็นชอบปฏิญญาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Declaration) และเป้าหมายการพัฒนาสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) เพื่อเอาชนะความขาดแคลนพื้นฐานของมนุษย์ภายใน ค.ศ. 2015 เป้าหมายเหล่านี้ล้วนแต่อาศัยแนวทางของการพัฒนามนุษย์ทั้งสิ้น

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา*รายงานการพัฒนามนุษย์*ยังมุ่งไปที่ประเด็นหลากหลาย ตั้งแต่การเมืองและวัฒนธรรม ไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงด้านภูมิอากาศ ดังได้กล่าวแล้ว ความคิด ข้อเสนอแนะ และแนวนโยบายที่ปรากฏในรายงานกลายเป็นพลังขับเคลื่อนไปสู่ความก้าวหน้าของมนุษย์ เรื่องที่ดูจะเป็นความท้าทายอย่างยิ่งในช่วงต้นทศวรรษ 1990 กลับสามารถเอาชนะได้เมื่อถึง ค.ศ. 2015 *รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2016* ได้ให้ภาพรวมและข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับความสำเร็จด้านการพัฒนามนุษย์ ซึ่งจะนำมาสรุปไว้บางส่วนในที่นี้

ความยากจนและความหิวโหยที่ลดลง

อัตราความยากจนรุนแรงระดับโลก (global extreme poverty rate) ซึ่งวัดจากการมีรายได้ต่ำกว่า 1.90 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน ประมาณว่าลดลงเหลือร้อยละ 11 ของประชากรโลกเมื่อถึง ค.ศ. 2013 ซึ่งเป็นการลดลงไปกว่า 2 ใน 3 จากร้อยละ 35 ใน ค.ศ. 1990 พัฒนาการด้านนี้ชัดเจนอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก ในภูมิภาคนี้อัตราส่วนของประชากรที่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยรายได้ต่ำกว่า 1.90 ดอลลาร์สหรัฐต่อวันได้ลดลงส่วนลงจากร้อยละ 60.2 ใน ค.ศ. 1990 ลงเหลือเพียงร้อยละ 3.5 ใน ค.ศ. 2013 ในเอเชียใต้อัตราส่วนนี้ก็ลดลงจากร้อยละ 44.6 มาเป็นร้อยละ 15 ในกรณีของจีนความยากจนรุนแรงลดลงจากร้อยละ 66.5 ใน ค.ศ. 1990 มาเป็นร้อยละ 1.9 ใน ค.ศ. 2013 ผู้ใช้แรงงานที่มีฐานะยากจน (working poor) ซึ่งอาศัยแรงงานเลี้ยงชีพด้วยรายได้น้อยกว่า 1.90 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน มีสัดส่วนร้อยละ 10 ของผู้ใช้แรงงานทั่วโลกใน ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ลดลงเกือบ 2 ใน 3 จาก ค.ศ. 2000 ประชากรโลกที่ได้รับความทุกข์ยากจากความหิวโหยก็ลดลงจากร้อยละ 15 ในช่วง ค.ศ. 2000-ค.ศ. 2002 มาเป็นร้อยละ 11 ในช่วง ค.ศ. 2014-ค.ศ. 2016

อัตราการเสียชีวิตของทารกที่ลดลง

อัตราการเสียชีวิตของทารกวัยต่ำกว่า 5 ขวบลดลงกว่าครึ่งในช่วง ค.ศ. 1990-2015 อัตราการเสียชีวิตลดลงมากที่สุดในแอฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮารา (Sub-Saharan Africa) อันเป็นดินแดนที่เคยเป็นความท้าทายมากที่สุด แม้ว่าเด็กในครอบครัวยากจนที่สุดยังมีโอกาสน้อยกว่ามากที่จะมีชีวิตรอดถึงอายุ 5 ขวบ แต่อัตราการเสียชีวิตของเด็กในครอบครัวยากจนก็ลดลงอย่างรวดเร็วกว่าอัตราการเสียชีวิตของเด็กอื่นๆ อัตราการเสียชีวิตของมารดาที่ลดลงด้วยอย่างมากตั้งแต่ ค.ศ. 1990 คือ ลดลงร้อยละ 45 ทั่วโลกและลดลงร้อยละ 64 ในเอเชียใต้เมื่อถึง ค.ศ. 2013

การเข้าถึงการดูแลสุขภาพอย่างถูกหลักการโดยนักวิชาชีพด้านนี้ก็ขยายตัวมากขึ้น ใน ค.ศ. 2014 กว่าร้อยละ 71 ของการคลอดทั่วโลกได้รับการดูแลโดยบุคลากรที่มีความชำนาญ เพิ่มจากร้อยละ 59 ใน ค.ศ. 1990 เกือบ 2 ใน 3 ของสตรีในช่วงวัย 15-49 ที่แต่งงานแล้วหรือที่ยังอยู่กับคู่ครอง รู้จักการคุมกำเนิด อันเป็นอัตราส่วนซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 55 ใน ค.ศ. 1990 ในภูมิภาคกำลังพัฒนาอัตราส่วนของประชากรที่อยู่ในภาวะทุโภชนาการลดลงกว่าครึ่งตั้งแต่ ค.ศ. 1990 ใน ค.ศ. 2013 วัคซีนป้องกันโรคหัดเข้าถึงร้อยละ 84 ของเด็กทั่วโลก ประเมินว่าเด็ก 15.6 ล้านคนมีชีวิตรอดได้เพราะได้รับวัคซีนป้องกันโรคหัดในช่วง ค.ศ. 2000-2013 พัฒนาการเชิงบวกเหล่านี้ทำให้อัตราการเสียชีวิตของเด็กจากโรคที่ป้องกันได้ลดลงอย่างมากขณะที่อัตราการเสียชีวิตของผู้คนโดยรวมก็ลดลงส่วนหนึ่งเพราะการรณรงค์ต่อต้านโรคมาลาเรีย วัณโรค และ HIV/AIDS

การเข้าถึงบริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน

การเข้าถึงบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานขยายตัวอย่างมากทั่วโลกระหว่าง ค.ศ. 1990-ค.ศ. 2015 ประชากร 2.1 พันล้านคนมีสุขอนามัยที่ดีขึ้น ทำให้จำนวนผู้ที่ถ่ายอุจจาระนอกบ้านโดยไม่ใช้ส้วมที่เป็นบ่อเกิดสำคัญของโรคติดต่อ เช่น อหิวาตกโรค ลดลงไปกว่าครึ่ง ประชากรกว่า 2.6 พันล้านคนเข้าถึงแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดีขึ้นและเป้าหมายของ MDGs ที่จะลดจำนวนประชากรที่ไม่สามารถเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดลดลงครึ่งหนึ่งก็บรรลุถึงในเวลาก่อนกำหนดถึง 5 ปี การยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเช่นนี้น่าประทับใจเป็นพิเศษทั้งในแอฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮาราและในเอเชียตะวันออกเฉียง ในแอฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮาราอัตราส่วนของประชากรที่เข้าถึงแหล่งน้ำดื่มที่ดีขึ้นเพิ่มจากร้อยละ 48 ใน ค.ศ. 1990 เป็นร้อยละ 68 ใน ค.ศ. 2015 ส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อัตราส่วนนี้เพิ่มจากร้อยละ 68 มาเป็นร้อยละ 96 ในเวลาเดียวกัน

นอกจากด้านสุขภาพแล้ว สภาวะทางสังคมของประชากรทั่วโลกก็ดีขึ้นอย่างมาก แม้การขยายตัวของเมืองจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกประเทศ แต่สัดส่วนของประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดในภูมิภาคกำลังพัฒนาต่างๆ กลับลดลงเกือบร้อยละ 10 ในช่วง ค.ศ. 2000-ค.ศ. 2014 ใน ค.ศ. 2015 เด็กๆ ในภูมิภาคเหล่านี้ที่อยู่ในวัยเรียนระดับประถมศึกษาร้อยละ 91 มีโอกาสได้เข้าโรงเรียน อันเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 83 ใน ค.ศ. 2000 และจำนวนเด็กที่ไม่ได้เข้าโรงเรียนก็ลดน้อยลงกว่าครึ่งทั่วโลกในเวลาเดียวกัน ความก้าวหน้ามีมากที่สุดในแอฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮารา ในดินแดนนี้อัตราการเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 52 ใน ค.ศ. 1990 มาเป็นร้อยละ 80 ใน ค.ศ. 2015 อัตราการรู้หนังสือของประชากรช่วงอายุ 15-24 ทั่วโลก คือ ร้อยละ 91 ใน ค.ศ. 2015 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 83 ใน ค.ศ. 1995 ช่องว่างด้านการรู้หนังสือระหว่างชายและหญิงก็ลดน้อยลงด้วย

ความก้าวหน้าด้านอื่นๆ

ความก้าวหน้าด้านอื่นๆ ที่สำคัญซึ่งควรกล่าวถึงในที่นี้ได้แก่ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะและการเมือง มีความก้าวหน้าในด้านนี้อย่างมากในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ความก้าวหน้าสำคัญอีกด้านหนึ่ง คือ ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะในเรื่องของความเสื่อมโทรมของชั้นโอโซน (ozone layer) ที่เมื่อถึงปัจจุบันสามารถหยุดยั้งได้ จำนวนพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลที่ได้รับการปกป้องที่เพิ่มขึ้นหรือพื้นที่ที่มีการสูญเสียด้านป่าไม้ที่ลดลง นอกจากนี้ ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีก็ส่งผลในหลายด้าน ไม่ว่าจะ

จะเป็นการทำให้ระบบเศรษฐกิจดีขึ้น การอำนวยความสะดวกด้านการสื่อสารและการขนส่งคมนาคม หรือการสร้างความก้าวหน้าด้านสุขภาพและการศึกษา และอื่นๆ ผลกระทบที่กล่าวได้ว่าสำคัญที่สุดประการหนึ่งมาจากด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เมื่อถึง ค.ศ. 2016 ร้อยละ 94.1 ของประชากรประเทศกำลังพัฒนา มีโทรศัพท์มือถือใช้ และร้อยละ 40.1 เข้าถึงอินเทอร์เน็ต อันเป็นอัตราซึ่งเพิ่มจากร้อยละ 7.8 ใน ค.ศ. 2005 ส่วนในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น การเข้าถึงเทคโนโลยีด้านนี้ของประชากรกล่าวได้ว่าเป็นไปอย่างทั่วถึงทั้งหมด

แม้จะมีความสำเร็จที่น่าประทับใจในหลายด้านดังกล่าวแล้ว แต่การพัฒนามนุษย์ยังต้องเผชิญกับการท้าทายอยู่อีกหลากหลาย การท้าทายบางอย่างเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่มาช้านาน เช่น การขาดแคลน การท้าทายบางอย่างเป็นปัญหาที่หนักหน่วงยิ่งไปกว่าเดิม โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียม และบางปัญหาก็ก็น่าสนใจที่กำลังปรากฏ เช่น การมีความคิดหรือการใช้วิธีการชนิดสุดขั้วอย่างรุนแรง (violent extremism) ปัญหาท้าทายบางอย่างเป็นปัญหาระดับโลก เช่น ความไม่เสมอภาคด้านเพศภาวะ บางปัญหาเป็นเรื่องระดับภูมิภาค เช่น การมีความกดดันเรื่องน้ำ (water stress) และการท้าทายในบางเรื่องก็จำกัดอยู่ในเขตพรมแดนชาติ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ แต่ปัญหาท้าทายส่วนใหญ่ยังมีผลซ้ำเติมปัญหาอื่น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านภูมิอากาศ ส่งผลให้ความมั่นคงทางอาหาร (food security) ลดน้อยลง และการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วก็ผลักดันให้คนยากคนจนกลายเป็นคนชายขอบ (marginalized) ในเขตเมือง

ในที่นี้เราคงไม่สามารถกล่าวถึงปัญหาท้าทายเหล่านี้และอื่นๆ ได้แม้จะโดยสรุป⁵³ สิ่งที่จะขอย้ำในที่นี้คือ ไม่ว่าธรรมชาติหรือขอบเขตของปัญหาเหล่านี้จะเป็นอย่างไร แต่ก็เป็นปัญหาที่ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนทั้งสิ้น ที่สำคัญคือ ปัญหาบางอย่างแม้จะมีการทุ่มเทความพยายามและความตั้งใจที่จะจัดหรือแก้ไขมาแล้วเป็นเวลายาวนาน แต่ก็ยังดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจน แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าในการจัดการกับปัญหานี้ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ดังได้กล่าวแล้ว แต่ก็ยังมีประชากร 766 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นเด็ก 385 ล้านคน ดำรงชีวิตด้วยรายได้ต่ำกว่า 1.90 ดอลลาร์สหรัฐต่อวันใน ค.ศ. 2013 ทั้งนี้ยังไม่ต้องกล่าวถึงปัญหาความขาดแคลนอื่นๆ ตั้งแต่อาหาร (โภชนาการ) ไปจนถึงโอกาสในการเรียนรู้เพื่อให้อ่านออกเขียนได้

อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหาท้าทายหลากหลายจะยังดำรงอยู่ดังกล่าวแล้ว แต่รายงานพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2016 ก็ยังให้ความหวัง โดยเฉพาะผลสำเร็จในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาได้สร้างความหวังหรือแม้กระทั่งความมั่นใจไม่น้อยว่า การเปลี่ยนแปลงระดับพื้นฐานสำคัญเป็นไปได้ “แน่นอนความก้าวหน้าในหลายด้านยังไม่สม่ำเสมอและความขาดแคลนในลักษณะต่าง ๆ ก็ยังดำรงอยู่ แต่ถึงกระนั้นสิ่งที่ได้บรรลุถึงแล้วก็สามารถจะเป็นรากฐานสำหรับความก้าวหน้าต่อไปในหลายเรื่องด้วยกัน เราสามารถสำรวจหาหนทางใหม่ๆ สำหรับการเอาชนะการท้าทายต่างๆ และบรรลุสิ่งที่ครั้งหนึ่งดูเหมือนว่าไม่อาจบรรลุถึงได้ การจะบรรลุความหวังไม่เกินจะเอื้อมถึง”⁵⁴

⁵³ โปรดดู *Ibid.*, pp. 29-39.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 39.

กิจกรรม 1.1.3

สาระสำคัญของรายงานการพัฒนามนุษย์เท่าที่ผ่านมาคืออะไร

แนวตอบกิจกรรม 1.1.3

รายงานการพัฒนามนุษย์เท่าที่ผ่านมาครอบคลุมประเด็นหลากหลาย โดยที่ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นหลักในเรื่องการพัฒนา การพัฒนามนุษย์ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับประเด็นหลักต่างๆ เหล่านี้จึงนับเป็นหัวใจหรือแกนกลางของการพัฒนาเลยทีเดียว ประเด็น เช่น การลดความยากจน การมีส่วนร่วมของประชาชน เพศสภาวะ ความมั่นคงมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และอื่นๆ ยังคงจะต้องเป็นเป้าหมายหลักด้านการพัฒนาต่อไปแม้ว่าแนวคิดและแนวทางการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนแนวทางนโยบายด้านการพัฒนา จะเปลี่ยนไปในทิศทางใดในอนาคตก็ตาม อย่างที่เคยเปลี่ยนมาแล้วในอดีต

ตอนที่ 1.2

ความคิดทางทฤษฎีการพัฒนามนุษย์

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 1.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 1.2.1 มุมมองทางทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนามนุษย์
- 1.2.2 การพัฒนามนุษย์กับความคิดเรื่องการพัฒนา
- 1.2.3 แนวคิดเรื่องการวัดการพัฒนามนุษย์

แนวคิด

1. รากฐานทางความคิดทฤษฎีของการพัฒนามนุษย์ คือ ความคิดเรื่องความสามารถของอมรรตยะ เช่น แนวคิดนี้มีลักษณะเป็น “กรอบทางทฤษฎี” ที่ยืดหยุ่นและมีลักษณะเอนกประสงค์ คือนำไปใช้ได้หลากหลาย มิใช่เป็นทฤษฎีเฉพาะที่ว่าด้วยการมีความเป็นอยู่ที่ดี ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของแนวคิดทางทฤษฎีนี้ คือ ถูกกำหนดขึ้นในลักษณะของทฤษฎีเชิงปทัสสถาน มิใช่ทฤษฎีที่มุ่งหมายจะใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เรียกว่าการพัฒนามนุษย์
2. การจะเข้าใจการพัฒนามนุษย์ ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาแนวทางหนึ่ง จำเป็นต้องเข้าใจความคิดด้านการพัฒนาที่เริ่มปรากฏตั้งแต่ประมาณช่วงทศวรรษ 1950 โดยรวม เพื่อจะเข้าใจว่าความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์ปรากฏขึ้นในบริบทของความคิดแนวอื่นๆ อย่างไร และและเหตุใดความคิดเรื่องนี้จึงปรากฏขึ้น
3. ความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์ก็เช่นเดียวกับแนวคิดเชิงทฤษฎีอื่นๆ ที่จะเป็นจะต้องมีตัวชี้วัดเพื่อจะได้มีนัยที่เชื่อมโยงกับแนวทางปฏิบัติ ทั้งในแง่ของการบ่งชี้ว่า ที่เรียกว่าการพัฒนามนุษย์นั้นจะเป็นการพัฒนาในด้านใดบ้าง และจะวัดความก้าวหน้าของการพัฒนาในลักษณะนี้อย่างไร การวัดการพัฒนามนุษย์จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความคิดในเรื่องนี้

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายมุมมองทางทฤษฎีเรื่องการพัฒนามนุษย์ได้
2. อธิบายการพัฒนามนุษย์กับความคิดเรื่องการพัฒนาได้
3. อธิบายความหมายและความสำคัญของการวัดการพัฒนามนุษย์ได้

ความนำ

ได้กล่าวแล้วว่า รากฐานความคิดสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนามนุษย์ คือ แนวคิดทางทฤษฎีของ อมรรตยะ เช่น เรื่อง “ความสามารถ” (capability) การจัดทำรายงาน*การพัฒนามนุษย์* โดยเฉพาะฉบับแรก ใน ค.ศ. 1990 อาศัย “แนวความสามารถ” (capability approach) ของเซนเป็นสำคัญ ดังนั้น การกล่าวถึง มุมมองทางทฤษฎีการพัฒนามนุษย์ในเรื่องที่ 1.2.1 จะมุ่งไปในแนวทางนี้เท่านั้น ด้วยเหตุที่ความคิดเรื่องการ พัฒนาซึ่งมีความหลากหลายนั้น มีความเกี่ยวเนื่องกัน เรื่องที่ 1.2.2 จึงจะทบทวนประเด็นนี้อีกครั้งโดยจะแสดง ให้เห็นว่า ความคิดการพัฒนามนุษย์โดดเด่นแตกต่างจากความคิดอื่นอย่างไร เรื่องสุดท้าย คือ เรื่องที่ 1.2.3 จะ กล่าวถึงประเด็นสำคัญทางความคิดทางทฤษฎีอีกประเด็นหนึ่ง คือ การวัดการพัฒนามนุษย์

เรื่องที่ 1.2.1

มุมมองทางทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนามนุษย์

แนวคิดเรื่องความสามารถของอมรรตยะ เช่น⁵⁵ เป็นแนวคิดเชิงทฤษฎีสำคัญในยุคสมัยของเรา แนวคิดนี้ประกอบด้วยหลักคิด 2 ประการ ซึ่งได้กล่าวถึงข้างแล้วในเรื่องที่ 1.1.2 ประการแรกคือความคิดที่ว่าเสรีภาพที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดี (well-being) มีความสำคัญยิ่งในทางศีลธรรม และประการที่สอง เสรีภาพที่จะบรรลุถึงความ เป็นอยู่ที่ดีดังกล่าวเป็นที่เข้าใจในแง่ของความสามารถของประชาชน นั่นคือ การมีโอกาสที่แท้จริงที่จะทำ และเป็นในสิ่งที่พวกเขามีเหตุผลที่จะให้คุณค่า

แนวคิดทางทฤษฎีนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นทฤษฎีเชิงปทัสฐาน (normative theory) เฉพาะด้าน หลากหลาย รวมทั้งกลายเป็นส่วนหนึ่งของความคิดทางทฤษฎีด้านความยุติธรรมทางสังคมและจริยศาสตร์ด้านการพัฒนา นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดงานเขียนใหม่ๆ แนวสหวิทยาการ (interdisciplinary) อย่างมากในวิชาการด้านสังคมศาสตร์ ตลอดจนสถิติและตัวชี้วัดใหม่ทางสังคม ที่สำคัญคือ ได้นำไปสู่กระบวนการทัศน์ใหม่ด้านนโยบาย การพัฒนา คือ “แนวการพัฒนามนุษย์” (human development approach)

แม้บางด้านของ “แนวความสามารถ” จะมีปรากฏมาตั้งแต่อริสโตเติล (Aristotle) ต่อมาจนถึงอาดัม สมิท (Adam Smith) และคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) แต่ปัจจุบันแนวทางนี้ผูกพันใกล้ชิดกับอมรรตยะ เช่น ซึ่งเป็นทั้งนักเศรษฐศาสตร์และนักปรัชญา เขาบุกเบิกความคิดในแนวความสามารถมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 และยังมีนักปรัชญาคนอื่นๆ เช่น มาร์ธา นุสบาว์ม (Martha Nussbaum) ที่พัฒนาแนวคิดของอมรรตยะ เช่น ต่อมา⁵⁶ แนวความสามารถถูกกำหนดขึ้นในลักษณะที่เป็น “กรอบทางทฤษฎี” (theoretical framework) ที่ยืดหยุ่นและมีลักษณะอเนกประสงค์ คือ สามารถนำไปใช้ได้หลากหลาย มิใช่เป็นทฤษฎีเฉพาะที่ว่าด้วยการมี ความเป็นอยู่ที่ดี ลักษณะอเนกประสงค์หรือ “ปลายเปิด” (open-ended) เช่นนี้เป็นเหตุผลส่วนหนึ่งเหตุใดจึง เรียกแนวคิดทางทฤษฎีนี้ว่า “แนวความสามารถ” มิใช่ “ทฤษฎีความสามารถ” (capability theory) แม้จะมีความแตกต่างหรือความไม่ลงรอยกันในทางความคิดอยู่บ้าง แต่ก็มีแกนหลักทางความคิดแบบเดียวกัน คือ (1) การประเมินความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล (2) การประเมิน (รวมถึงการประเมินคุณค่า) การจัดระเบียบทางสังคม ด้านต่างๆ และ (3) การออกแบบและข้อเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change)

แนวความสามารถในแง่ความคิดทางทฤษฎีเชิงปทัสฐานที่ถูกนำมาใช้ในลักษณะต่างๆ ให้ความสำคัญ ต่อ “การเป็น” (beings มีความหมายรวมไปถึงการได้รับหรือการอยู่ในสภาวะอย่างใดอย่างหนึ่ง) และ “การทำ” (doings) บางสิ่งบางเรื่องของประชาชน และโอกาสของพวกเขาที่จะ “เป็น” หรือ “ทำ” ได้อย่างแท้จริง

⁵⁵ ดูสรุปสาระสำคัญแนวคิดทางทฤษฎีนี้ใน “The Capability Approach”. (October 2016). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/>

⁵⁶ ดูสรุปภูมิหลังและพัฒนาการทางความคิดในด้านนี้ของอมรรตยะ เช่น ใน “Sen’s Capability Approach”. *Internet Encyclopedia (IEP)*. <http://www.iep.utm.edu/sen-cap/>

เช่น โอกาสที่จะได้รับการศึกษา ความสามารถที่จะเคลื่อนย้ายและได้รับประโยชน์จากความสัมพันธ์ทางสังคม ที่เกื้อหนุน แนวคิดเรื่องความเป็นอยู่ที่ดีเช่นนี้เห็นได้ชัดว่า ตรงกันข้ามกับแนวคิดอื่นๆ ซึ่งให้ความสำคัญ ต่อภาวะเชิงอัตวิสัย (subjective) เช่น ความสุข (happiness) หรือเครื่องมือทางวัตถุที่จะนำไปสู่การมีความ เป็นอยู่ที่ดี เช่น ทรัพยากรประเภทรายได้หรือความมั่งคั่ง

ได้กล่าวแล้วว่า แนวความสามารถเป็นแนวคิดทางทฤษฎีเชิงปทัสสถาน นั่นคือ มีใช้ทฤษฎีที่ใช้อธิบาย (explanatory theory) ทฤษฎีโดยทั่วไป โดยเฉพาะทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ จะมีลักษณะและหน้าที่เช่นนี้เป็น สำคัญ คือเป็นทฤษฎีที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางธรรมชาติต่างๆ อย่างไรก็ตาม แนวความสามารถ มีใช้ทฤษฎีที่ใช้อธิบายลักษณะหรือปรากฏการณ์ทางสังคม เช่น ความยากจน ความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียม หรือการมีความเป็นอยู่ที่ดี แต่เป็น “กรอบทางทฤษฎี” ที่ช่วยให้เรากำหนดแนวคิด (conceptualize) เกี่ยวกับ ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ เช่น “ความยากจน” ถูกกำหนดเป็นแนวคิดว่าเป็นการขาดหรือการไม่มี (deprivation) ความสามารถที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีและ “การพัฒนา” ก็ถูกกำหนดเป็นแนวคิดว่าเป็นการขยายความสามารถ เช่นนั้นจนบรรลุการมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้⁵⁷

แนวคิดทางปรัชญาเรื่องความสามารถของอมรรตยะ เช่นครอบคลุมประเด็นสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องหลาย เรื่องด้วยกัน ซึ่งไม่สามารถจะกล่าวถึงในที่นี้ได้ทั้งหมด ดังนั้น ในที่นี้เราจะมุ่งความสนใจไปที่ “ความสามารถ พื้นฐาน” (basic capabilities) และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกันประการหนึ่ง คือ “เสรีภาพ” (freedoms) เท่านั้น เราจะเห็นต่อไปว่า แนวคิด 2 ประการนี้เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด

“ความสามารถ” ก็เช่นเดียวกับแนวคิดอื่นๆอีกหลากหลายที่มีความหมายและได้รับการตีความแตกต่างกันไปโดยบรรดานักคิดแต่ละคน อมรรตยะ เช่น เองในผลงานแรกๆ ได้กล่าวถึง “ความสามารถพื้นฐาน” แต่ ในงานต่อๆ มา ก็เปลี่ยนมาใช้คำว่า “ความสามารถ” เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในงานเขียนช่วงหลังของเขานั้น เขายังสงวนคำว่า “ความสามารถพื้นฐาน” ไว้เพื่อหมายถึง “ระดับความสามารถที่เกี่ยวข้องซึ่งช่วยให้ก้าวข้ามพ้นไปได้” (threshold level for relevant capabilities) ความสามารถพื้นฐานจึงหมายถึง “ความสามารถที่จะ สนองปฏิบัติการ (functionings)⁵⁸ พื้นฐานซึ่งมีความสำคัญยิ่งยวดบางประการจนถึงระดับใดระดับหนึ่ง”⁵⁹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสามารถพื้นฐานหมายถึงเสรีภาพที่จะกระทำสิ่งพื้นฐานบางประการที่จำเป็นสำหรับ ความอยู่รอดและหลีกเลี่ยง หรือหนีจาก ความยากจนหรือสภาพการขาดแคลนร้ายแรงบางอย่าง ความสำคัญของ ความสามารถพื้นฐานมิใช่ผลของการกำหนดระดับมาตรฐานการครองชีพ แต่เป็นผลการกำหนดหาจุดตัด (cut-off point) เพื่อวัตถุประสงค์ของการประเมินความยากจนและการขาดแคลน ดังนั้น ขณะที่แนวคิดเรื่อง

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ “Functionings” ในความหมายนี้คือ ความสามารถของบุคคลคนใดคนหนึ่งที่จะ “เป็น” (beings) และ “ทำ” (doings) ในภาษาไทย “เป็น” หมายรวมไปถึงการได้รับหรือการอยู่ในสภาวะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างของ “เป็น” ในที่นี้ คือ “การกินดีอยู่ดี” (being well-nourished) “การได้รับการศึกษา” (being educated) หรือ “การเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย ทางสังคมที่เอื้ออาทร” (being part of a supportive social network) ส่วนตัวอย่างของ “ทำ” ได้แก่ “การเดินทาง” “การ ดูแลเด็ก” หรือ “การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง”. “The Capability Approach”, *op.cit.*

⁵⁹ อ้างใน *Ibid.*

ความสามารถหมายถึงโอกาสด้านต่างๆ หลากหลาย ความคิดเรื่องความสามารถพื้นฐานหมายถึงโอกาสอันแท้จริง (real opportunity) ที่จะหลีกเลี่ยงความยากจน หรือที่จะบรรลุถึงหรือข้ามพ้นขอบเขตเบื้องต้นของการมีความเป็นอยู่ที่ดี⁶⁰

ในส่วนของ “เสรีภาพ” จะเห็นได้ว่าสำคัญยิ่งต่อความคิดเรื่องการพัฒนาของอมรรตยะ เช่น หนังสือของเขาเรื่อง *Development as Freedom*⁶¹ เป็นผลงานที่ได้รับการยกย่องอย่างมาก ในความคิดของเขานั้น การพัฒนามนุษย์เป็นเรื่องของการขยายความสามารถของพลเมืองออกไป ดังได้กล่าวแล้ว และเราก็ได้เห็นแล้ว เช่นกันว่า ความสามารถพื้นฐานสำคัญก็คือการมีเสรีภาพที่จะกระทำสิ่งพื้นฐานบางประการ โดยเฉพาะสิ่งที่จะช่วยให้หนีพ้นจากความยากจน เสรีภาพและความสามารถจึงมักเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นสิ่งเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 คำนี้ใช้ในความหมายเฉพาะในแนวความสามารถของอมรรตยะ เช่น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องย้ำประเด็นนี้เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนอีกครั้ง (แม้ว่าจะได้กล่าวไว้บ้างแล้งข้างต้นก็ตาม) ดังต่อไปนี้

ประเด็นเรื่องความสามารถและเสรีภาพมีเรื่องของ “โอกาส” (opportunity) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ ในความคิดของอมรรตยะ เช่นนั้น ความสามารถคือเสรีภาพในความหมายของการมีโอกาสที่แท้จริง กล่าวคือ ความสามารถในแง่ของการมีเสรีภาพหมายถึง “การปรากฏ” หรือ “การมีอยู่” (presence) ของทางเลือกที่มีคุณค่า (valuable options/alternatives) ในความหมายนี้โอกาสมีได้ดำรงอยู่เพียงในนามหรือตามกฎหมายเท่านั้น หากแต่เป็นโอกาสที่เข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยบุคคล⁶² กล่าวอีกนัยหนึ่ง เสรีภาพก็คือการขยายโอกาสหรือการเข้าถึงสิ่งซึ่งพลเมืองถือว่ามีคุณค่าต่อเขานั่นเอง

ความคิดทางทฤษฎีของอมรรตยะ เช่นมีคุณูปการต่อการพัฒนาอย่างมาก แนวความสามารถของเขา ทำทนายทศนะของชนชั้นนำในเรื่องนี้ กล่าวคือ เขามุ่งความสนใจไปที่ความเป็นอยู่ที่ดีและสิทธิของประชากรที่อยู่ล่างสุดในสังคม ไม่ใช่ประสิทธิภาพของของผู้ที่อยู่ระดับบน “แนวการพัฒนามนุษย์” ที่เป็นกระแสหลักของความคิดด้านการพัฒนาปัจจุบัน และมีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนด MDGs เมื่อสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ก็ให้ความสำคัญต่อสิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรยากจนในโลก นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) กล่าวถึงเสรีภาพและสิทธิของประชากรยากจนไว้เมื่อครั้งที่ยังดำรงตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติในรายงาน ค.ศ. 2005 เรื่อง “In Larger Freedom” ว่า “ทุกวันนี้ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน สิทธิของคนจนเป็นเรื่องในระดับพื้นฐานสำคัญเท่าเทียมกับสิทธิของคนมั่งมี ความเข้าใจสิทธิของพวกเขาโดยรวมก็สำคัญต่อความมั่นคงของทั้งโลกพัฒนาแล้วและโลกกำลังพัฒนา”⁶³

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Amartya Sen. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

⁶² “The Capacity Approach”, *op.cit.*

⁶³ อ้างใน “Amartya Sen on Development”, *Discovering Development: The Dream and Damage*, 3 April 2013.

<https://developmenthannahclifton.wordpress.com/2013/04/03/amartya-sen-on-development/>

กิจกรรม 1.2.1

ที่เรียกแนวคิดเรื่องความสามารถว่าเป็น “กรอบทางทฤษฎี” นั้น มีนัยสำคัญว่าอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 1.2.1

แนวคิดเรื่องความสามารถถูกกำหนดขึ้นในลักษณะของ “กรอบทางทฤษฎี” ที่ยืดหยุ่นและมีลักษณะ
อเนกประสงค์ คือ สามารถนำไปใช้ได้หลากหลาย มิใช่เป็นทฤษฎีเฉพาะที่ว่าด้วยการมีความเป็นอยู่ที่ดีของ
มนุษย์ ลักษณะอเนกประสงค์หรือ “ปลายเปิด” เช่นนี้เป็นเหตุผลส่วนหนึ่งเหตุใดจึงเรียกแนวคิดทางทฤษฎีนี้ว่า
“แนวความสามารถ” ไม่ใช่ “ทฤษฎีความสามารถ”

เรื่องที่ 1.2.2

การพัฒนามนุษย์กับความคิดเรื่องการพัฒนา

ในการกล่าวถึงความเป็นมาและพัฒนาการทางความคิดเรื่องพัฒนามนุษย์ในเรื่องที่ 1.1.1 เราสรุปวิวัฒนาการทางความคิดและแนวทางการพัฒนาไว้แล้วบางส่วน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นลักษณะโดดเด่นเฉพาะของแนวการพัฒนามนุษย์ที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด เรื่องที่ 1.2.2 นี้จะทบทวนกระแสความคิดต่างๆ ในด้านการพัฒนาที่มีปรากฏตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1950 โดยสรุปอีกครั้ง⁶⁴ และชี้ให้เห็นลักษณะโดดเด่นของแนวการพัฒนามนุษย์ในท้ายเรื่อง

กระแสความคิดสำคัญด้านการพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1950-1960 คือ ความคิดทางทฤษฎีเรื่องการปรับตัวสู่ความเป็นสมัยใหม่ (modernization) และการพึ่งพา (dependency) ลักษณะสำคัญของความคิดแรก คือ การมองกระบวนการพัฒนาโดยอาศัยตัวแบบและประสบการณ์ของโลกตะวันตกเป็นสำคัญ กล่าวคือ “สภาพด้อยพัฒนา” (underdevelopment) ของประเทศเกิดใหม่ส่วนใหญ่สามารถจะเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าต่อไปได้ตามแนวทางการพัฒนาแบบเดียวกันกับที่ได้เกิดขึ้นแล้วในโลกตะวันตก การที่เรียกกระบวนการพัฒนานี้ว่าเป็นการปรับตัวไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ก็เพราะประเทศเกิดใหม่เหล่านี้ถูกมองว่ามีลักษณะซึ่งบ่งบอกความด้อยพัฒนาที่มีร่วมกัน คือ ความยากจน ความล่าช้าทางเทคโนโลยี และอิทธิพลโดดเด่นของ “จารีตดั้งเดิม” (tradition) เหนือ “ความเป็นสมัยใหม่” (modernity) ดังนั้น กระบวนการพัฒนาจึงถูกมองว่าเป็นการเปลี่ยนไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยที่การมีความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองก็คือการบรรลุถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบของยุโรปและสหรัฐอเมริกา นั่นเอง

ในด้านการเติบโตไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ทางเศรษฐกิจนั้น ตัวแบบที่ทรงอิทธิพลในยุคนั้น คือ ความคิดเรื่องการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นขั้นตอนของวอลต์ รอสเตา (W. W. Rostow)⁶⁵ ซึ่งเคยเป็นอาจารย์สอนวิชาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่สถาบันเทคโนโลยีแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts Institute of Technology: MIT) ขั้นตอนการเติบโตดังกล่าว คือ 1) ขั้นตอนการเป็นสังคมแบบจารีต (traditional society) 2) ขั้นตอนการเปลี่ยนผ่าน (transitional stage) มีลักษณะเงื่อนไข (preconditions) จำเป็นสำหรับ “การทะยานขึ้น” 3) ขั้นตอนการทะยานขึ้น (take-off) เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ เช่น แรงงานเคลื่อนย้ายจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น 4) ขั้นตอนการก้าวขึ้นสู่การเจริญเต็มที่ (drive to maturity) และ 5) ขั้นตอนการบริโภคมวลชน (mass-consumption) มีการบริโภคอยู่ในระดับสูงประกอบด้วยสินค้าและบริการหลากหลาย ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกและสวัสดิการต่างๆ

⁶⁴ ดู Haynes, *Development Studies: Chapter 2 “History of Development”*, pp. 19-40.

⁶⁵ W. W. Rostow. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

การมองกระบวนการพัฒนาที่มีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจแบบเส้นตรงเช่นนั้นถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะการมองว่าสังคมจารีตต้องเปลี่ยนไปสู่สังคมสมัยใหม่สะท้อนอคติของชาติตะวันตกอย่างชัดเจน จึงมีการพยายามปรับแก้ความคิดนี้เสียใหม่ในเวลาต่อมา (เรียกการปรับแก้ที่ว่า “modernization revisionism”) ด้วยการยอมให้ลักษณะเฉพาะและผลกระทบของโครงสร้างทางสังคมดั้งเดิมและลักษณะทางวัฒนธรรมของสังคมเหล่านี้ยังคงมีส่วนสำคัญในการวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจกระบวนการพัฒนา แต่แนวทางที่ปรับแก้ก็ยังมิได้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยทางโครงสร้างอื่นๆ ทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างชาติ เช่น โครงสร้างชนชั้นทางสังคม อิทธิพลของผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของตะวันตก ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และในเวลาต่อมาผลกระทบจากโลกาภิวัตน์

ขณะที่แนวคิดเรื่องการปรับตัวสู่ความเป็นสมัยใหม่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยภายในประเทศเป็นหลัก ความคิดทางทฤษฎีการพึ่งพา (หรือพึ่งพิง) มุ่งไปที่ผลกระทบของโครงสร้างระบบโลกต่อการพัฒนา สมมุติฐานที่เป็นแกนของความคิดนี้ คือ ธรรมชาติของโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะขัดขวางการเปลี่ยนผ่านแบบเส้นตรงจากสภาพดั้งเดิมแบบจารีตไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ การพัฒนาในโลกตะวันตกเป็นผลจากการสร้างระบบเศรษฐกิจโลกแบบทุนนิยมโลก ระบบนี้เป็นกลไกหลักสำหรับการถกฉวยประโยชน์แบบเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจจากดินแดนนอกโลกตะวันตก และปิดกั้นโอกาสที่ดินแดนเหล่านี้จะพัฒนาต่อไปได้ จนทำให้ต้องตกอยู่ในสภาพด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดมา

ประเด็นทางความคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดสภาพเช่นนี้ คือ การที่โลกพัฒนาไปมีลักษณะของ “ศูนย์กลาง” [center หรือ “แกน” (core)] และ “ขอบนอก” (periphery) สองส่วนนี้มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence) แต่เป็นการพึ่งพาอาศัยกันที่ไม่เท่าเทียม อังเดร กุนเดอร์ แฟรงค์ (André Gunder Frank) ตันตำรับความคิดสำคัญคนหนึ่งของทฤษฎีพึ่งพา กล่าวไว้ในผลงานหลักของเขาในเรื่องหนึ่ง คือ *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*⁶⁶ ว่า ระบบเศรษฐกิจและการเมืองโลกทั้งหมดเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในทางโครงสร้างอย่างไม่เสมอภาค คือ มีความสัมพันธ์เป็นเครือข่ายหรือห่วงโซ่ระหว่าง “ดินแดนศูนย์กลาง” (metropolis) กับ “บริวารรอบนอก” (satellites) สัมพันธภาพแบบนี้ปรากฏทั่วไปและเป็นลักษณะของระบบทุนนิยมโลก

พัฒนาการของระบบนี้ทำให้มีการดึงโลกกำลังพัฒนาไปเป็นส่วนหนึ่งของสัมพันธภาพที่ทำให้ประเทศส่วนนี้อยู่ในสภาพเสียเปรียบในเชิงโครงสร้าง “สังคมจารีต” ที่กล่าวถึงในความคิดเชิงทฤษฎีของรอสเตานัน ได้ถูกผนวกเข้าไปอยู่ในระบบทุนนิยมโลกมานานแล้ว การเข้าไปอยู่ในสัมพันธภาพที่เสียเปรียบในระบบนี้ [เช่น ความเสียเปรียบในแง่ของ “อัตราราคา” (terms of trade) ของประเทศกำลังพัฒนาที่ผลิตสินค้าขั้นปฐมภูมิในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศตะวันตกที่ผลิตสินค้าอุตสาหกรรม] ทำให้มีประเทศพัฒนาแล้วที่เกิดขึ้นใหม่น้อยมาก แต่โลกกำลังพัฒนาเกือบทั้งหมดตกอยู่ในสภาพด้อยพัฒนาระยะยาว ประเทศในโลกกำลังพัฒนาจะพัฒนาได้ก็ต่อเมื่อหลุดพ้นจากสัมพันธภาพที่ทำให้เสียเปรียบในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกเท่านั้น

⁶⁶ André Gunder Frank. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York and London: Monthly Review Press.

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเป็นยากที่โลกกำลังพัฒนาจะหลุดพ้นจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก เมื่อถึงช่วงทศวรรษ 1980 พลังของระบบนี้ก็ยังปรากฏชัด เมื่อเกิดวิกฤตหนี้สินโลก (international debt crisis) และประเทศ/สถาบันการเงินที่ให้กู้ยืมต่างกำหนดเงื่อนไขเข้มงวดเรื่องการปรับโครงสร้าง (SAPs) ที่ได้กล่าวถึงแล้ว ความคิดทฤษฎีพึ่งพาเชื่อมความนิยมไปตั้งแต่ช่วงทศวรรษก่อนหน้านั้นและเกิดมุมมองใหม่ด้านการพัฒนาที่หันมาให้ความสนใจต่อชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก (อันนำไปสู่ความคิดเรื่อง “ความจำเป็นพื้นฐาน”) แต่อิทธิพลจากภายนอกโดยเฉพาะในรูปแบบของ SAPs ก็กลับยากจะหลีกเลี่ยงและสร้างความทุกข์ยากให้แก่ประชากรในโลกกำลังพัฒนาจำนวนมาก ดังกล่าวแล้วในเรื่องที่ 1.1.1 ขณะเดียวกัน ประสบการณ์ของจีนและอินเดียที่เคยมุ่งไปที่การพัฒนาโดยพึ่งพาตนเองเป็นหลัก ก็กลับมาเติบโตก้าวหน้าอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 อันเป็นผลจากการเปิดสู่โลกภายนอก ประสบการณ์ของทั้ง 2 ประเทศนี้ รวมทั้งความสำเร็จของประเทศในเอเชียตะวันออก เช่น ฮองกง สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน ก็ยืนยันว่าระบบเศรษฐกิจโลกมิใช่มีผลกระทบในทางลบต่อโลกกำลังพัฒนาเสมอไป

เราได้เห็นแล้วว่า ในบรรยากาศเช่นนี้เองที่แนวทางการพัฒนามนุษย์ปรากฏขึ้นเป็นทางเลือกใหม่ในด้านการพัฒนา ประสบการณ์กว่าครึ่งศตวรรษของการพัฒนาที่ยั่งยืนแก่เราได้ว่า คงไม่มีแนวทางการพัฒนาแบบใดที่จะทำให้การพัฒนาบรรลุเป้าหมายได้ทั้งหมด กระนั้นก็ตาม แม้แนวทางการพัฒนามนุษย์จะไม่มีหลักประกันว่าจะประสบความสำเร็จมากกว่าแนวทางอื่น แต่ก็น่าจะพิจารณาว่า จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้น แนวทางนี้มีลักษณะสำคัญใดที่ทำให้กล่าวได้ว่าโดดเด่นเหนือแนวทางอื่น⁶⁷

ลักษณะเด่นประการหนึ่งของแนวทางการพัฒนามนุษย์ คือ การเป็นแนวที่มุ่งปฏิบัติ (action-oriented) เพื่อก่อให้เกิดผลในแง่ของการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ นอกจากนั้น แนวทางการพัฒนามนุษย์ยังมีลักษณะของแนวคิดทางทฤษฎีที่มองแบบองค์รวม (holistic) และมีความเป็นสหวิทยาการจากการบูรณาการประเด็นทางความคิดหลากหลาย ที่สำคัญที่เราได้เห็นแล้ว คือ แนวทางนี้มองความยากจนว่าเป็นสภาพหลากหลาย มิได้มองในแง่ของรายได้เท่านั้น ประเด็นที่จะต้องย้ำในแง่นี้ คือ แนวทางการพัฒนามนุษย์ตระหนักว่า *ไม่มีความเชื่อมโยงกันโดยอัตโนมัติระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าของมนุษย์* ประเด็นนี้เองที่น่าจะถือว่าเป็นหัวใจของการพัฒนามนุษย์ และเป็นแนวทางที่ต่างจากแนวให้ให้ความสำคัญต่อเรื่องเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ทิม สกอตต์ (Tim Scott) และคณะสรุปประเด็นนี้ไว้อย่างชัดเจน

ความเชื่อมโยง [ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับความก้าวหน้าของมนุษย์] จะต้องทำให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังโดยนโยบายในทุกระดับและโดยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก รวมทั้งรัฐ ความเติบโตนั้นจำเป็น แต่ก็ยังไม่เพียงพอ การเติบโตเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การขยายทางเลือกของมนุษย์ แต่ก็มีใช้เป้าหมายในตัวเอง *โครงสร้างและคุณภาพของการเติบโตมีผลสำคัญ* นโยบายที่มุ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงมิติต่าง ๆ ของการพัฒนามนุษย์สามารถจะนำไปสู่

- ความเติบโตที่มีได้สร้างงาน (jobless growth) คือไม่ได้ขยายโอกาสในการจ้างงาน
- ความเติบโตที่ไร้ความปราณี (ruthless growth) คือ ผลของการพัฒนาส่วนใหญ่ไปตกอยู่กับคนที่มีฐานะร่ำรวย

⁶⁷ Scott *et al.* “Briefing Note: The Concept of Human Development”.

- ความเติบโตที่ไร้ราก (rootless growth) เป็นความเติบโตที่ปิดกั้นความหลากหลายและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม
- ความเติบโตที่ไร้อนาคต (futureless growth) คือความเติบโตที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติสูญสลายไป
- ความเติบโตที่ไร้เสียง (voiceless growth) คือเติบโตโดยไม่ได้มีการขยายประชาธิปไตยและพลังประชาชน⁶⁸

กิจกรรม 1.2.2

ความคิดเรื่องการพัฒนามนุษย์มีลักษณะเด่นอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 1.2.2

ลักษณะเด่นประการหนึ่งของแนวการพัฒนามนุษย์ คือ การเป็นแนวที่มุ่งปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดผลในแง่ของการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ แนวการพัฒนามนุษย์ยังมีลักษณะของแนวคิดทางทฤษฎีที่มองแบบองค์รวม และมีความเป็นสหวิทยาการจากการบูรณาการประเด็นทางความคิดหลากหลาย ที่สำคัญคือ แนวทางนี้มองความยากจนว่าเป็นสภาพหลากหลาย มิได้มองในแง่ของรายได้เท่านั้น ประเด็นที่จะต้องย้ำในแง่นี้ คือ แนวการพัฒนามนุษย์ตระหนักว่า *ไม่มีความเชื่อมโยงกันโดยอัตโนมัติระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าของมนุษย์* ประเด็นนี้เองที่น่าจะถือว่าเป็นหัวใจของการพัฒนามนุษย์ และเป็นแนวทางที่ต่างจากแนวให้ให้ความสำคัญต่อเรื่องเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

⁶⁸ Ibid.

เรื่องที่ 1.2.3

แนวคิดเรื่องการวัดการพัฒนาคน

ประเด็นสำคัญที่เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดเชิงทฤษฎีคือ การวัดการพัฒนาคน (measurement of human development) สภาวะหรือปรากฏการณ์ทางสังคมโดยทั่วไปมักมีปัจจัยหลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น การวัดที่ต้องการจะให้ได้ความสมบูรณ์ครบถ้วนจึงอาจจะเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน การพัฒนาคนก็เป็นสภาวะซึ่งมีปัจจัยหลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นกัน แต่ก็ได้มีการตั้งข้อสังเกตไว้ใน *รายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 1990* ว่าการกำหนดให้มีตัวชี้วัด (indicators) มากเกินไปจะทำให้มีภาพการพัฒนาคนซับซ้อนยุ่งยาก และที่สำคัญคืออาจเบี่ยงเบนความสนใจของผู้กำหนดนโยบายไปจากประเด็นหรือแนวโน้มหลักของการพัฒนาคน ข้อสำคัญในเรื่องนี้จึงอยู่ที่การหาจุดเน้นมากกว่าจะหาตัวชี้วัดให้ครบถ้วนสมบูรณ์มากที่สุด⁶⁹

การวัดและการกำหนดตัวชี้วัดเป็นทั้งประเด็นด้านทฤษฎีและประเด็นด้านเทคนิค ประเด็นด้านทฤษฎีคือการกำหนดในลักษณะของแนวคิดหรือสมมติฐานว่าอะไรควรจะเป็นตัวชี้วัดการพัฒนาคน ส่วนประเด็นด้านเทคนิคจะเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานซึ่งมักต้องอาศัยระเบียบวิธีการทางสถิติเป็นเครื่องมือในการ “วัด” สภาวะนี้ให้เป็นที่เข้าใจและยอมรับร่วมกันได้ ในที่นี้เราคงเพียงแต่กล่าวถึงแนวคิดหลักๆ เกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาคนเท่านั้น แต่จะไม่กล่าวถึงระเบียบวิธีเกี่ยวกับการวัด⁷⁰

การกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาคนหรือ “ดัชนีการพัฒนาคน” (Human Development Index: HDI) กล่าวได้ว่าเป็นนวัตกรรมสำคัญยิ่งของ *รายงานการพัฒนาคน* รายงานฉบับต่างๆ เปลี่ยนความสนใจแต่เฉพาะที่ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น รายได้ประชาชาติต่อหัว มาให้ความสำคัญต่อ “ตัวชี้วัดเกี่ยวกับคน” (human indicators) โดยตรง แม้ว่าตัวชี้วัดเหล่านี้ก็เป็นเพียงตัวเลขหยาบๆ เช่นเดียวกับ GNP แต่ดังที่เซนได้ตั้งข้อสังเกตไว้ใน *รายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 1999* แต่ก็เป็นตัวชี้วัดที่ “...มิได้ละเลยมิติทางสังคมของชีวิตคนเหมือน GNP”⁷¹ ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ใน *รายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 1990* ได้แก่⁷²

- *การมีชีวิตที่ยืนยาว* (longevity) วัดจากอายุคาดเฉลี่ย (life expectancy) หรืออายุโดยเฉลี่ยของประชากรที่คาดว่าจะมีชีวิตอยู่ ความสำคัญของการใช้อายุคาดเฉลี่ยเป็นตัวชี้วัดมาจากความเชื่อโดยทั่วไปว่า การมีอายุยืนยาวมีคุณค่าในตัวเอง และจากข้อเท็จจริงที่ว่าผลประโยชน์โดยทางอ้อม

⁶⁹ *Human Development Report 1990. op.cit.*, p. 11.

⁷⁰ ข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับพัฒนาคนมีการเผยแพร่อย่างสม่ำเสมอทุกปีทั้งโดย UNDP และประเทศต่างๆ ที่ดำเนินการวัดความก้าวหน้าในการพัฒนาคนของตนเอง ส่วนผลงานทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดดู Sabina Alkire. (2016). “Measures of Human Development: Key Concepts and Properties”, *OPHI Working Paper No. 107*, October 2016. <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP107.pdf>

⁷¹ อ้างโดย Jolly *et al.*, “The UN and Human Development” *op.cit.*

⁷² *Human Development Report 1990. op.cit.*, pp. 11-13.

หลากหลาย เช่น การมีโภชนาการที่ครบถ้วนพอเพียงและการมีสุขภาพดี เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการมีอายุคาดเฉลี่ยสูง

- **ความรู้ (knowledge)** วัดจากการรู้หนังสือ (literacy) แต่ตัวชี้วัดนี้เป็นเพียงเครื่องสะท้อนอย่างหยาบๆ ของการเข้าถึงการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพดี ซึ่งจำเป็นยิ่งสำหรับการมีชีวิตที่มีโอกาสในสังคมสมัยใหม่ แต่การรู้หนังสือก็เป็นเพียงขั้นตอนแรกของบุคคลในการเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้และสร้างสมความรู้ ดังนั้น แม้จะเป็นเพียงเครื่องชี้อย่างหยาบๆ แต่การรู้หนังสือก็นับว่าสำคัญยิ่งในการวัดการพัฒนาคน
- **การมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี (decent living standards)** เกี่ยวข้องกับการควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดีดังกล่าว ตัวชี้วัดนี้อาจวัดได้ยากเพราะต้องอาศัยข้อมูลด้านการเข้าถึงที่ดิน สินเชื่อ รายได้ และทรัพยากรอื่น ๆ แต่การขาดข้อมูลหลายด้านเหล่านี้ [ในขณะนี้] จึงยังอาจต้องใช้รายได้เป็นตัวชี้วัดหลักไปก่อน

ปัจจุบันตัวชี้วัดการพัฒนาคนก็ยังคงอาศัยตัวชี้วัดหลัก 3 ด้านดังกล่าว แต่ขอบเขตของตัวชี้วัดบางด้านได้มีการขยายออกไป โดยเฉพาะในด้านความรู้วัดจากอัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ประกอบกับอัตราการเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และระดับสูงกว่านั้น ส่วนการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีใช้รายได้ต่อหัวที่วัดจากความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ (purchasing power parity: PPP) ที่กำหนดเป็นดอลลาร์สหรัฐเพื่อจะเปรียบเทียบระหว่างชาติได้ อย่างไรก็ดี นอกจากใช้ HDI ซึ่งประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัดดังกล่าวแล้ว ยังมีการพัฒนาตัวชี้วัดอื่นๆ ได้แก่⁷³

- **ดัชนีการพัฒนากับเพศภาวะ (Gender-related Development Index: GDI)** ตัวชี้วัดนี้ใช้ผล HDI เพื่อสะท้อนความไม่เท่าเทียมระหว่างชายและหญิงในส่วนของตัวชี้วัดหลักทั้ง 3 ตัว
- **ดัชนีวัดการสร้างพลังของเพศภาวะ (Gender Empowerment Measure: GEM)** เป็นตัวชี้วัดที่มุ่งไปที่โอกาสที่เปิดสำหรับสตรี นั่นคือ เป็นการวัดความไม่เท่าเทียมด้านโอกาสใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ (1) การมีส่วนร่วมและการตัดสินใจทางการเมือง (2) การมีส่วนร่วมและการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ และ (3) การมีอำนาจเหนือทรัพยากรทางเศรษฐกิจ
- **ดัชนีความยากจนมนุษย์ (Human Poverty Index: HPI)** เป็นดัชนีวัดความขาดแคลน หรือการไม่มีในเรื่องที่เป็นมิติพื้นฐานของการพัฒนาคนทั้ง 3 ด้านที่กล่าวแล้ว โดยผนวกอัตราส่วนของประชากรที่คาดว่าจะเสียชีวิตตั้งแต่ยังไม่ถึงวัยอันควร (คือ 40 ปีในประเทศกำลังพัฒนา และ 60 ปีในประเทศพัฒนาแล้ว) อัตราการไม่รู้หนังสือ และการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจโดยรวมที่จำเป็นสำหรับการมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีได้อย่างไม่ด้อย

ตั้งแต่ ค.ศ. 2010 *รายงานการพัฒนาคน* เริ่มใช้ดัชนีการพัฒนาคัดสรรที่ปรับตามความไม่เท่าเทียม (Inequality-adjusted Human Development Index: IHDI) IHDI เป็นการวัดที่รวมผลเฉลี่ยด้านสุขภาพ

⁷³ Jolly et al. op.cit.

การศึกษา และรายได้ของประเทศใดประเทศหนึ่งเข้ากับเครื่องบ่งชี้ว่าผลเหล่านี้กระจายออกไปในหมู่ประชากรอย่างไรโดยการปรับลดค่าเฉลี่ยของแต่ละมิติไปตามระดับความไม่เท่าเทียม หากประเทศนั้นมีความเท่าเทียมโดยสมบูรณ์ ค่าของ IHDI ก็จะเท่ากับค่า HDI แต่หากค่าของ IHDI ต่ำกว่าค่า HDI ความไม่เท่าเทียมก็จะสูงขึ้น ความแตกต่างระหว่าง HDI และ IHDI คือต้นทุนด้านความไม่เท่าเทียมของการพัฒนามนุษย์ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความสูญเสียด้านการพัฒนามนุษย์อันเป็นผลมาจากความไม่เท่าเทียม⁷⁴

HDI ถูกกำหนดขึ้นเพื่อย้ำว่า ประชาชนและความสามารถของพวกเขาควรจะเป็นเกณฑ์พื้นฐานสำคัญที่สุดสำหรับการประเมินการพัฒนาของประเทศใดประเทศหนึ่ง มิใช่ความเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น HDI ยังสามารถนำมาใช้เพื่อประเมินทางเลือกด้านนโยบายของชาติด้วยการตั้งคำถามว่า หาก 2 ประเทศซึ่งมีรายได้ประชาชาติ (gross national income: GNI) ต่อหัวอยู่ในระดับเดียวกัน แต่เหตุใดมีผลด้านการพัฒนามนุษย์แตกต่างกัน การชี้ให้เห็นความแตกต่างเช่นนั้นสามารถกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับลำดับความสำคัญเร่งด่วนของนโยบายรัฐบาล⁷⁵ อันจะส่งผลให้มีการปรับแนวทางการพัฒนาให้เกิดความเท่าเทียมและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยรวม

กิจกรรม 1.2.3

ตัวชี้วัดหลักของการพัฒนามนุษย์มีอะไรบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 1.2.3

ตัวชี้วัดหลักของการพัฒนามนุษย์ ได้แก่ 1) การมีอายุที่ยืนยาว ซึ่งวัดจากอายุคาดเฉลี่ย 2) ความรู้ซึ่งวัดจากการรู้หนังสือ และ 3) การมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดีดังกล่าว

⁷⁴ "Inequality-adjusted Human Development Index – IHDI". *United Nations Development Programme*.

<http://hdr.undp.org/en/content/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi>

⁷⁵ "Human Development Index (HDI)". *United Nations Development Programme*. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

ตอนที่ 1.3

ยุทธศาสตร์และแนวปฏิบัติด้านการพัฒนามนุษย์

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 1.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 1.3.1 เปรียบเทียบยุทธศาสตร์ความจำเป็นพื้นฐาน และ MDGs กับแนวการพัฒนามนุษย์
- 1.3.2 คำโคจรยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์

แนวคิด

1. การพัฒนามนุษย์เป็นแนวคิดแบบองค์รวมซึ่งบูรณาการแนวทางต่างๆ ไว้ด้วยกัน จึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติด้านการพัฒนามนุษย์ที่หลากหลายแตกต่างกันไป และคงเป็นไปได้ที่จะมียุทธศาสตร์หรือแนวทางการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น นอกจากนั้น แนวการพัฒนาอื่นๆ บางด้านก็อยู่ในกระแสเดียวกับการพัฒนามนุษย์ จึงควรเอาแนวทางที่อยู่ในกระแสเดียวกันเหล่านี้ โดยเฉพาะแนวความจำเป็นพื้นฐานและ MDGs มาเปรียบเทียบกับแนวการพัฒนามนุษย์ว่ามีส่วนที่เหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง มิใช่ยุทธศาสตร์ที่ยึดถือสินค้าหรือการผลิตเป็นหลัก

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายยุทธศาสตร์หรือแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาตามแนวการพัฒนามนุษย์เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางอื่นอีกบางแนวทางได้
2. อธิบายแนวการพัฒนามนุษย์ในแง่ที่เป็นยุทธศาสตร์ที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางได้

ความนำ

ได้กล่าวแล้วว่า การพัฒนามนุษย์เป็นแนวคิดแบบองค์รวมซึ่งบูรณาการแนวทางต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน จึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติด้านการพัฒนามนุษย์ที่หลากหลายแตกต่างกันไป และคงเป็นไปได้ที่จะมียุทธศาสตร์หรือแนวทางการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น นอกจากนั้น แนวการพัฒนาอื่นๆ บางด้านก็อยู่ในกระแสเดียวกับการพัฒนามนุษย์ จึงควรเอาแนวทางที่อยู่ในกระแสเดียวกันเหล่านี้ โดยเฉพาะแนวความจำเป็นพื้นฐานและ MDGs มาเปรียบเทียบกับแนวการพัฒนามนุษย์ว่ามีส่วนที่เหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร ในส่วนที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์นั้น ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงเค้าโครงของแนวทางที่เสนอโดย คีธ กริฟฟิน และ เทร์รี แมคคินเลย์ (Keith Griffin and Terry McKinley) เรื่อง “Towards a Human Development Strategy”⁷⁶ เท่านั้น เพราะเรื่องนี้เป็นประเด็นที่อยากจะสรุปได้อย่างสั้นๆ และรวบรัด

⁷⁶ Keith Griffin and Terry McKinley. “Towards a Human Development Strategy”. *United Nations Development Programme*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/keith_griffin_terry_mckinley.pdf

เรื่องที่ 1.3.1

เปรียบเทียบยุทธศาสตร์ความจำเป็นพื้นฐานและ MDGs กับแนวทางการพัฒนามนุษย์

ความคิดเรื่องความจำเป็นพื้นฐานเป็นคำริมาจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ในช่วงทศวรรษ 1970⁷⁷ เราอาจกล่าวได้ว่า แนวทางนี้เป็นการวางรากฐานให้แก่แนวทางการพัฒนามนุษย์เมื่ออีก 2 ทศวรรษต่อมา ทั้ง 2 แนวทางเป็นกรอบแนวคิดซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางทั้งสำหรับการวิเคราะห์และการนำไปใช้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวความจำเป็นพื้นฐานอาจจะดูได้เปรียบแนวทางการพัฒนามนุษย์ในแง่ที่เข้าใจได้ง่ายกว่า และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ทันที ในขณะที่แนวทางการพัฒนามนุษย์ก็มีข้อได้เปรียบที่เป็นกรอบการดำเนินงานที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าและมีรากฐานทางปรัชญาและทฤษฎีที่มั่นคงเข้มแข็งกว่า

ในแง่ของการเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนานั้น แนวความจำเป็นพื้นฐานให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อการสร้างหลักประกันว่า กลุ่มคนยากจนที่สุดในแต่ละประเทศควรมีมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำได้ภายในกรอบเวลาที่กำหนดไว้ขณะนั้น คือ สิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 หรือ 25 ปีหลังจากมีมติเรื่องนี้ขึ้นมา ยุทธศาสตร์นี้กำหนดให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญต่อความจำเป็นพื้นฐาน 2 ด้าน คือ ให้หลักประกันว่าแต่ละครอบครัวจะได้รับสิ่งจำเป็นขั้นต่ำเพื่อการบริโภค (อาหาร ที่อยู่อาศัยและเครื่องนุ่งห่ม) และหลักประกันการได้รับบริการที่จำเป็นยิ่งสำหรับชุมชนโดยรวม (น้ำดื่มปลอดภัย การสุขภาพ การขนส่งสาธารณะ สุขภาพ และการศึกษา) การมีส่วนร่วมและสิทธิมนุษยชนได้รับการผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของความจำเป็นพื้นฐานด้วย

เห็นได้ชัดว่าแนวความจำเป็นพื้นฐานมุ่งความสนใจไปที่ประชาชนยากจนและชายขอบ เช่นเดียวกับแนวทางการพัฒนามนุษย์ แต่แนวความจำเป็นพื้นฐานมุ่งที่ประเด็นเฉพาะที่กำหนดขึ้นอย่างแคบกว่า (โภชนาการ สุขภาพ และการศึกษาระดับประถมศึกษา) มิได้ครอบคลุมทางเลือกที่มีคุณค่าทั้งหมดในชีวิตมนุษย์ โดยเฉพาะมิได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องเสรีภาพมากนัก (ในแนวทางการพัฒนามนุษย์นั้นหากขาดเสรีภาพทางเลือกจำนวนมาก รวมไปถึงโอกาสต่างๆ ก็ไม่อาจเข้าถึงได้) นอกจากนี้ ในแง่ของแนวทางการดำเนินงาน แนวความจำเป็นพื้นฐานมุ่งไปที่การจัดหาสิ่งจำเป็นให้แก่ประชาชนมากกว่าจะให้ความสำคัญต่อประเด็นที่ว่า สิ่งจำเป็นเหล่านี้ช่วยให้ประชาชนได้ “เป็น” หรือ “ทำ” อะไรได้บ้าง ขณะเดียวกันในด้านการมีส่วนร่วมแนวทางนี้ก็เน้นที่ประชาชนในฐานะผู้ได้รับประโยชน์ (beneficiaries) มิใช่ในฐานะตัวการการเปลี่ยนแปลง (agents of change)⁷⁸

เราได้เห็นแล้วว่า การดำเนินงานตามแนวทางความจำเป็นพื้นฐานยังมีทันจะบังเกิดผลชัดเจน กระแสความคิดด้านการพัฒนาก็เปลี่ยนไปในช่วงทศวรรษ 1980 เมื่อเสรีนิยมใหม่และโครงการปรับโครงสร้าง (SAPs)

⁷⁷ ดู Jolly et al. *op.cit.*

⁷⁸ Scott et al. *op.cit.*

เข้ามาครอบงำแนวทางการพัฒนา อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นทศวรรษ 1990 มีการจัดประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติ (Millennium Summit) ที่สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติในนิวยอร์ก เมื่อเดือนกันยายน 2000⁷⁹ ผู้นำโลกที่ร่วมประชุมครั้งนั้นได้ยอมรับเป็นพันธกิจของประเทศของตนว่าจะร่วมเป็นหุ้นส่วนในการลดความยากจนรุนแรง และกำหนดเป้าหมายที่จะให้บรรลุถึงภายใน ค.ศ. 2015 เป้าหมายเหล่านี้เรียกกันต่อมาว่า “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ” (MDGs) ซึ่งประกอบด้วย⁸⁰

- ขจัดความยากจนรุนแรงและความหิวโหย (eradicate extreme poverty and hunger)
- ประสบความสำเร็จในการได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาอย่างทั่วหน้า (achieve universal primary education)
- ส่งเสริมความเท่าเทียมด้านเพศภาวะและเพิ่มอำนาจสตรี (promote gender equality and empower women)
- ลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก (reduce child mortality)
- ส่งเสริมสุขภาพมารดาให้ดีขึ้น (improve maternal health)
- ต่อสู้กับ HIV/AIDS มาลาเรียและโรคอื่นๆ (combat HIV/AIDS, malaria and other diseases)
- ประกันความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (ensure environmental sustainability)
- พัฒนาความเป็นหุ้นส่วนใกล้ชิดระดับโลกเพื่อการพัฒนา (develop global partnership for development)

เห็นได้ชัดว่า MDGs จริงๆ แล้วก็คือตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ด้านต่างๆ นั่นเอง การบรรลุถึงเป้าหมายเหล่านี้ย่อมหมายถึงความก้าวหน้าสำคัญของการพัฒนาในแนวนี้อย่างไรก็ตาม รายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 2003 จึงเป็นฉบับที่อุทิศให้ MDGs เป็นการเฉพาะโดยมุ่งไปที่การวิเคราะห์อุปสรรคและข้อจำกัดต่างๆ รวมทั้งพิจารณาว่า จะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อเอาชนะอุปสรรคและข้อจำกัดเหล่านี้ และเสนอแนะอย่างเป็นรูปธรรมว่าจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างไร

รายงานเสนอกรอบการดำเนินงานเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว เรียกว่า “Millennium Development Compact” ซึ่งวางแนวทางกว้างๆ สำหรับให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและการสนับสนุนระดับนานาชาติ ไม่ว่าจะจากประเทศและสถาบันให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานระหว่างประเทศ หรือองค์กรอื่นๆ ทำงานอย่างประสานสอดคล้องกันยิ่งขึ้นและอย่างเหมาะสมกับระดับของปัญหาท้าทายที่โลกกำลังเผชิญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง

⁷⁹ “Millennium Summit (6-8 September 2000)”. *United Nations Conferences, Meetings and Events*. http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml

⁸⁰ “Millennium Development Goals”. *United Nations Development Programme*. http://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgooverview/mdg_goals.html

รายงานฉบับนี้เสนอแนวทางการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุ MDGs โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาดำเนินการกับ ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่ ประเด็นที่เป็นข้อเสนอแนะในรายงาน ได้แก่⁸¹

- ความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค
- ความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันและระบบธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งเพื่อบังคับใช้หลักนิติธรรมและ ควบคุมการคอร์รัปชัน
- ความจำเป็นที่จะต้องมีความยุติธรรมทางสังคมและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่มี ผลกระทบทั้งต่อพวกเขาโดยตรง และต่อชุมชนและประเทศของพวกเขา
- ความจำเป็นที่จะต้องจัดการกับข้อจำกัดด้านโครงสร้าง ซึ่งขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจและ การพัฒนามนุษย์

มองในแง่หนึ่ง แนวการพัฒนามนุษย์ก็คือแนวทางที่จะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ อันจะ ก่อให้เกิดความก้าวหน้าสำคัญแก่นุชยชาติ และขณะเดียวกันแนวทางนี้ก็ค้ำนึ่งเป้าหมายอื่นๆ ด้วย ลักษณะ สำคัญประการหนึ่งของแนวการพัฒนามนุษย์เมื่อเปรียบเทียบกับ MDGs คือ MDGs เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้า มนุษย์โดยมิได้มองไปถึงความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียม ขณะที่แนวการพัฒนามนุษย์จะให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ อย่างมาก โดยเฉพาะเป็นการพยายามเข้าใจสาเหตุและผลกระทบของความไม่เท่าเทียมที่จะมีต่อการพัฒนา มนุษย์ เพราะแม้กระทั่งหากบรรลุ MDGs ได้ทั้งหมด ปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมก็อาจจะยังดำรงอยู่⁸² เรื่องต่อไปจะเป็นการพิจารณายุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์หรือแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ของการพัฒนาในแนวทางนี้

⁸¹ ดูสรุปรายงานฉบับนี้ใน “Human Development Report 2003”. United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2003>

⁸² Scott et al, *op.cit.*

กิจกรรม 1.3.1

การพัฒนาตามแนวความจำเป็นพื้นฐานกับการพัฒนามนุษย์ต่างกันหรือไม่ อย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 1.3.1

การพัฒนาตามแนวความจำเป็นพื้นฐานมุ่งความสนใจไปที่ประชาชนยากจนและชายขอบ เช่นเดียวกับแนวการพัฒนามนุษย์ แต่แนวความจำเป็นพื้นฐานมุ่งที่ประเด็นเฉพาะที่กำหนดขึ้นอย่างแคบกว่า (โภชนาการ สุขภาพ และการศึกษาระดับประถมศึกษา) มิได้ครอบคลุมทางเลือกที่มีคุณค่าทั้งหมดในชีวิตมนุษย์ โดยเฉพาะมิได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องเสรีภาพมากนัก (ในแนวการพัฒนามนุษย์นั้นหากขาดเสรีภาพทางเลือกจำนวนมาก รวมถึงโอกาสต่างๆ ก็ไม่อาจเข้าถึงได้) นอกจากนี้ ในแง่ของแนวทางการดำเนินงาน แนวความจำเป็นพื้นฐานมุ่งไปที่การจัดหาสิ่งจำเป็นให้แก่ประชาชนมากกว่าจะให้ความสำคัญต่อประเด็นที่ว่า สิ่งจำเป็นเหล่านี้ช่วยให้ประชาชนได้ “เป็น” หรือ “ทำ” อะไรได้บ้าง ขณะเดียวกันในด้านการมีส่วนร่วมแนวทางนี้ก็เน้นที่ประชาชนในฐานะผู้ได้รับประโยชน์ มิใช่ในฐานะตัวการการเปลี่ยนแปลง

เรื่องที่ 1.3.2

เค้าโครงยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์

คงต้องยอมรับกันว่าเส้นทางไปสู่การพัฒนามนุษย์ย่อมไม่ได้มีเส้นทางเดียว แต่แต่ละประเทศสามารถจะกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เป็นทางเลือกของตนได้หลากหลาย โดยที่จริงๆ แล้วในทางปฏิบัติก็จำเป็นต้องมีทางเลือกเช่นนั้น โดยมีใช้จะยึดมั่นอยู่แต่แนวทางใดแนวทางหนึ่งก็อาจไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาหรือลักษณะเฉพาะของประเทศนั้นๆ หรือไม่เหมาะสมเมื่อเวลาผ่านไป อย่างไรก็ตาม ทางเลือกต่างๆ คงต้องคำนึงถึงปัจจัยหลักร่วมกันบางประการ และนำมาเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการดำเนินเพื่อให้ประสบความสำเร็จในการพัฒนามนุษย์ ในที่นี้จะอาศัยแบบอย่างของ “Towards a Human Development Strategy” ที่กล่าวถึงแล้วมาเป็นกรอบหรือเค้าโครงยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์⁸³ กรอบหรือเค้าโครงเช่นนี้อาจมีแตกต่างกันออกไปจากที่นำมากล่าวถึงในที่นี้เป็นเพียงแบบอย่างหนึ่งเท่านั้น

สิ่งที่จะต้องย้าเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์ คือ ยุทธศาสตร์นี้ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centred strategy) มิใช่ยุทธศาสตร์ที่ยึดถือสินค้าหรือการผลิตเป็นหลัก มีหลักคิดสำคัญ 2 ประการในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในแนวนนี้

1) *การมองการพัฒนามนุษย์ในแง่ที่เป็นเป้าหมาย (end) ในตัวเอง* การพิจารณาว่าการพัฒนามนุษย์เป็นเป้าหมายในตัวเอง คือ การถือว่าการพัฒนามนุษย์เป็นวิถีทางหนึ่งในการทำให้ประชาชนบรรลุศักยภาพได้ด้วยการขยายความสามารถออกไป การดำเนินงานในลักษณะนี้เป็นการสร้างพลังอำนาจ (empowerment) ของประชาชนเพื่อให้พวกเขาสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเข้มแข็งในการพัฒนาตนเอง ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบนี้มิได้ถือเอาประชาชนเป็นเพียงผู้รับประโยชน์ (เช่น จากโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ หน่วยงาน หรือองค์การพัฒนาเอกชนที่เข้ามามีบทบาทด้านนี้) หากแต่เป็นตัวการในการพัฒนาเลยทีเดียว

2) *การมองการพัฒนามนุษย์ในแง่ที่เป็นเครื่องมือหรือวิธีการ (means)* การพิจารณาการพัฒนามนุษย์ว่าเป็นเครื่องมือ/วิธีการมีนัยสำคัญคือ เป็นการขยายหรือเสริมสร้างทักษะ ความรู้ ผลิตภาพ (productivity) และความสามารถเชิงประดิษฐ์กรรม (inventiveness) แก่ประชาชนโดยอาศัยกระบวนการสร้างสมทุนมนุษย์ (human capital formation) ในความหมายกว้างๆ ของการพัฒนาทักษะ ความรู้ และความสามารถมนุษย์ การขยายความสามารถเชื่อมโยงไปถึงเสรีภาพและโอกาส โดยเฉพาะที่จะหลุดพ้นจากความยากจน ดังได้กล่าวแล้วในเรื่องความคิดทางทฤษฎีแนวความสามารถมนุษย์

นัยสำคัญประการหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง คือ การถือว่าการสร้างพลังอำนาจให้แก่ประชาชนในการกำหนดความสำคัญเร่งด่วนของพวกเขาเองในการพัฒนาเป็นสิ่งสำคัญ

⁸³ เอกสารนี้ ซึ่งสามารถค้นหาได้จากอินเทอร์เน็ต มิได้ระบุเลขหน้า ในที่นี้จึงจะไม่มีอ้างอิงถึงในการนำเสนอสาระสำคัญของเอกสาร สรุปสาระสำคัญในหน่วยนี้อยู่ในส่วนของ “บทนำ” (Introduction) ของเอกสารเป็นสำคัญ

ยิ่ง นัยดังกล่าวนี้รวมไปถึงการที่พวกเขาำโครงการพัฒนาต่างๆ ที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์โดยตรงของพวกเขาเอง

กล่าวคือ การพัฒนาควรจะเป็นกระบวนการที่มีใช้เพื่อประชาชนเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการที่กำหนด ชี้นำ และดำเนินการโดยประชาชน นัยที่ตามมาจากความคิดนี้ ก็คือ การมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนในกระบวนการพัฒนา และความจำเป็นที่สืบเนื่องต่อมาอีกของการสร้างสถาบันที่จะเปิดโอกาสให้มี (และจริงๆ แล้วกระตุ้นส่งเสริมให้มี) การมีส่วนร่วมเช่นนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมีประชาสังคม (civil society) ที่เข้มแข็งนับเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์ที่ประสบผลสำเร็จ

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมเพื่อเป้าหมายของการพัฒนามนุษย์มิได้หมายถึงการลดบทบาทภาครัฐ ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้มีได้อยู่ที่ปริมาณการใช้จ่ายหรือขนาดของงบประมาณรัฐ แต่อยู่ที่ว่ามี การนำไปใช้ในเรื่องใดบ้าง การพัฒนามนุษย์มิได้อยู่ที่สัดส่วนของงบประมาณภาครัฐและภาคประชาสังคมว่า ฝ่ายใดจะใช้จ่ายมากหรือน้อยกว่ากัน แต่อยู่ที่การปรับเปลี่ยนลำดับความจำเป็นเร่งด่วนในรายจ่ายภาครัฐเสียใหม่เป็นสำคัญ นั่นคือ ปัญหาอยู่ที่ว่า ภาครัฐใช้จ่ายในเรื่องใด หรือทำอะไร มีใช้อยู่ที่ว่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากการพัฒนาคนสามารถจะดำเนินการในด้านต่างๆ ได้มากที่เดียวด้วยการปรับเปลี่ยนโยกย้ายรายจ่ายของรัฐเสียใหม่โดยไม่ต้องหารายได้เพิ่มด้วยมาตรการทางภาษี แนนอน การใช้การปรับเปลี่ยนโยกย้ายงบประมาณย่อมจะส่งผลกระทบต่อผลกระทบทางการเมือง เพราะการกระจายผลประโยชน์และภาระ ในบรรดากลุ่มและฝ่ายต่างๆ ในสังคมเสียใหม่ ย่อมหมายถึงมีฝ่ายที่ได้และฝ่ายที่เสียผลประโยชน์

การพัฒนามนุษย์จึงมิใช่การดำเนินงานที่มีลักษณะ “เป็นกลาง” (neutral) ทางการเมือง โดยเฉพาะ มิใช่เป็นเรื่องของการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาที่อาศัยเพียงความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่รัฐ [โดยเฉพาะบรรดา “เทคโนแครต” (technocrats)] เหมือนอย่างที่เคยเข้าใจกันในสมัยที่ยังมุ่งเน้นไปในการสร้างเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์จึงมีลักษณะเป็นยุทธศาสตร์ทางการเมืองมากกว่าในแง่ที่มีความจำเป็นต้องสร้างการสนับสนุนทางการเมืองในระดับกว้าง ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงการสร้างแนวร่วมที่ประกอบด้วยกลุ่มและฝ่ายต่างๆ หลากหลายที่จะร่วมกันสนับสนุนและผลักดันเรื่องนี้

นอกจากประเด็นเรื่องการจัดสรรงบประมาณว่ารัฐจะนำไปใช้ทำอะไรในเรื่องใดแล้ว การพัฒนามนุษย์จะต้องอาศัยการเปลี่ยน “ทัศนะ” เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณด้วย มองในแง่ยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์ การแบ่งประเภทงบประมาณตามแบบแผนที่ใช้กันอยู่ทั่วไปออกเป็นงบลงทุน (capital accumulation) และงบดำเนินการ (current expenditure) ทั้งสร้างความสับสนและเป็นผลร้าย ในทัศนะนี้การใช้งบประมาณในการสร้างอาคารเรียนถือเป็นการลงทุน ซึ่งจะส่งผลต่อความเติบโตและการพัฒนา ขณะที่การจ่ายเงินเดือนครูถือเป็นงบดำเนินการ ซึ่งไม่ส่งผลต่อความเติบโตและการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง หากมีสถานการณ์ที่จำเป็นต้องจ้างครูเพิ่มเติม ก็อาจส่งผลต่อการพัฒนามากกว่าการสร้างอาคารเรียนเพิ่มเติม ดังนั้น รัฐบาลซึ่งต้องการมุ่งไปที่การพัฒนามนุษย์จะต้องละทิ้งทัศนะและวิธีคิดแบบดั้งเดิมนี้เสียและใช้วิธีการใหม่ๆ ที่มาจากการกำหนดประเภทขึ้นใหม่ (มิใช่ยึดแต่การแบ่งงบประมาณออกเป็นงบลงทุนและงบดำเนินการอย่างที่ใช้กันตลอดมา)

การเปลี่ยนทัศนคติด้านงบประมาณจากเดิมรวมไปถึงลักษณะการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงบประมาณ 2 ประเภทดังกล่าว นั่นคือ มีหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับ “การผลิต” (production) เช่น กระทรวงที่รับผิดชอบด้านอุตสาหกรรม การเกษตร และการพาณิชย์ และหน่วยงานด้าน “บริการสังคม” (social services) เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน (ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันประเทศซึ่งเป็นภาระด้านงบประมาณอย่างมาก) ยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์มองว่า มีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานด้าน “บริการสังคม” มากขึ้น และจริงๆ แล้วการแบ่งประเภทภารกิจออกเป็นด้าน “การผลิต” และ “บริการสังคม” ก็สร้างความเข้าใจผิดและเป็นผลร้ายเช่นเดียวกับการแบ่งประเภทงบประมาณเป็นงบลงทุนและงบดำเนินการที่กล่าวข้างต้น การใช้จ่ายงบประมาณในเรื่องการศึกษา สาธารณสุข ความปลอดภัยในการทำงาน การดูแลแม่และเด็ก และอื่นๆ ไม่สมควรจะเรียกว่าเป็นการใช้จ่ายงบประมาณด้าน “บริการสังคม” แต่การใช้จ่ายด้านนี้ควรจะถือว่่านำไปสู่การสร้างทุนมนุษย์ ขณะที่งบประมาณที่ทุ่มเทจำนวนมากให้แก่ด้าน “การผลิต” ก็แทบมิได้ส่งผลในแง่ของการเพิ่มผลผลิต แต่โดยอาศัยนโยบายอุดหนุนต่างๆ กลับส่งผลในแง่ของการกระจายรายได้ซึ่งทำให้ประชากรที่ยากจนตกอยู่ในสภาพเสียเปรียบ

ภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างทุนมนุษย์เอง ก็จำเป็นต้องมีการปรับการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่เพื่อให้มีผลต่อการพัฒนามนุษย์อย่างแท้จริง มีหลักฐานบ่งชี้โดยเฉพาะในประเทศซึ่งการพัฒนามนุษย์ยังอยู่ในระดับต่ำว่า ผลจากการลงทุนระดับล่างมีมากกว่าผลจากการลงทุนระดับบน เช่น ผลจากการลงทุนในการศึกษาระดับประถมศึกษาจะสูงกว่าผลจากการลงทุนในระดับมัธยมศึกษา และผลจากการลงทุนในระดับมัธยมศึกษาที่จะมีมากกว่าการลงทุนในระดับมหาวิทยาลัย ทำนองเดียวกันผลจากการลงทุนด้านสาธารณสุขมูลฐานและเวชศาสตร์ป้องกัน (preventive medicine) ก็จะสูงกว่าการลงทุนสร้างโรงพยาบาลและเวชศาสตร์บำบัดรักษา (curative medicine) และผลจากการลงทุนโครงการศึกษาอบรมด้านอาชีวศึกษาและการฝึกงานด้านต่างๆ ก็สูงกว่าการลงทุนผลิตนักกฎหมาย นักบริหารธุรกิจที่มีคุณวุฒิสูง และนักบัญชีที่ได้รับใบอนุญาต

ในเรื่องของเงินทุนที่จะใช้จ่ายในการพัฒนามนุษย์นั้น *รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1991* เป็นฉบับที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ ประเด็นสำคัญที่กล่าวไว้ในยุทธศาสตร์ คือ การพัฒนามนุษย์ไม่ควรจะถูกใช้เป็นข้ออ้างโดยรัฐในการขยายกรอบงบประมาณออกไป นั่นคือ ควรจะใช้จ่ายมากขึ้นและเก็บภาษีมากขึ้น การพัฒนามนุษย์เป็นเรื่องของ*การที่รัฐจะต้องทำอะไรที่ต่างไปจากที่เคยทำ* การปรับเปลี่ยนโยกย้ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาไม่จำเป็นต้องตามมาด้วยการเพิ่มระดับรายจ่ายภาครัฐ แม้ว่าในบางกรณีการขยายงบประมาณอาจเป็นสิ่งพึงประสงค์ ยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์ใช้ทรัพยากรไปในการลงทุนในด้านที่ถูกกลืนโดยยุทธศาสตร์แนวอื่นๆ แต่ก็มีข้อมูลหลักฐานยืนยันว่า ผลที่ได้รับจากแนวการพัฒนาที่มีอัตราสูงกว่า การพัฒนามนุษย์จึงน่าจะก่อให้เกิดเติบโตได้ไม่น้อยกว่าการใช้ยุทธศาสตร์ที่ต่างออกไป แต่ระดับความยากจนจะต่ำกว่า และความเสมอภาคจะมีมากกว่า นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์ก็มีโอกาสจะอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศน้อยกว่าการพัฒนาในแนวทางอื่นๆ

ประเด็นที่เกี่ยวข้องอีกประการหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะทาง “เทคนิค” มากกว่าทางการเมืองเช่นที่ได้กล่าวแล้ว คือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ (human resources) ประชาชนนับเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่าที่สุดของประเทศ การใช้ทรัพยากรนี้ต้องมีเหตุผลและมีประสิทธิภาพจึงสำคัญยิ่งต่อการพัฒนามนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างชาญฉลาดเท่านั้นก็ยังไม่เพียงพอ แต่จะต้องขยายทรัพยากรนี้ด้วยโดยการสั่งสมทุนมนุษย์ ปัจจัยสำคัญในเรื่องนี้ คือ ระบบหรือโครงสร้างแรงจูงใจ (structure of incentives)⁸⁴ การพัฒนามนุษย์จะต้องพิจารณาด้วยว่า ระบบหรือโครงสร้างแรงจูงใจเอื้อหรือส่งเสริมการแสวงหาความรู้และทักษะโดยสมาชิกทั้งมวลของสังคมทั้งชายหรือหญิงหรือไม่ และส่งเสริมการค้นพบและเผยแพร่ความรู้ใหม่เช่นด้วยการให้รางวัลผลงานการค้นคว้าวิจัยและนวัตกรรมต่างๆ การพัฒนาในด้านนี้ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขยายความสามารถของประชาชนที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ออกไปนั่นเอง

ท้ายที่สุดยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์จำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในสถาบันต่างๆ ในด้านสิทธิในทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ต่างๆ ซึ่งจะมีผลสำคัญต่อการพัฒนามนุษย์ ในแง่ของการเป็นสาเหตุของความยากจนและการกระจายความมั่งคั่งและรายได้ ด้วยเหตุที่การปฏิรูปเชิงโครงสร้างมักมีผลกระทบลึกซึ้งและกว้างไกล การดำเนินงานในลักษณะนี้จึงมักก่อให้เกิดการถกเถียงโต้แย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง และมักจะถูกต่อต้านโดยพวกที่ต้องการรักษาสถานะเดิม อย่างไรก็ตาม ในประเทศต่างๆ จำนวนมากที่เดียวที่การปฏิรูปเชิงโครงสร้างเป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์

ความสำคัญของการปฏิรูปเชิงโครงสร้างอยู่ที่การสร้างกรอบทางสถาบันขึ้นใหม่ที่จะให้หลักประกันว่าทุกคนจะมีงานทำและได้รับประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ จะเข้าถึงทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดโอกาส และจะมีอาหารเพียงพอตามหลักโภชนาการต่อการที่จะดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดี คนยากคนจนก็ควรจะได้รับหลักประกันความมั่นคงในทางเศรษฐกิจขั้นต่ำด้วย

⁸⁴ ประเด็นนี้ค่อนข้างจะซับซ้อน เพราะเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นๆ อีกหลากหลาย เช่น การจ้างงานและตลาดแรงงาน การเข้าถึงทุนด้านการเงิน ที่ดิน ทุนธรรมชาติ ตลอดจนการเกื้อหนุนระหว่างกันของการลงทุนภาครัฐและภาคเอกชน ผู้สนใจโปรดดูบทที่ 2 “The Structure of Incentives” ใน “Towards A Human Development Strategy”

กิจกรรม 1.3.2

การพัฒนาในแนวการพัฒนาชุมชนมีนัยทางการเมืองหรือไม่ ในแง่ใด

แนวตอบกิจกรรม 1.3.2

การพัฒนาชุมชนมิใช่การดำเนินงานที่มีลักษณะ “เป็นกลาง” ทางการเมือง โดยเฉพาะมิใช่เป็นเรื่องของการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาที่อาศัยเพียงความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะ “เทคโนโลยี” เหมือนอย่างที่เคยเข้าใจกันในสมัยที่ยังมุ่งไปในด้านการสร้างเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนมีลักษณะเป็นยุทธศาสตร์ทางการเมืองมากกว่าในแง่ที่มีความจำเป็นต้องสร้างการสนับสนุนทางการเมืองในระดับกว้าง ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงการสร้างแนวร่วมที่ประกอบด้วยกลุ่มและฝ่ายต่างๆ หลากหลายที่จะร่วมกันสนับสนุนและผลักดันเรื่องนี้

- 1 Jeffrey Haynes. (2005). "1 Introduction", in Jeffrey Haynes (ed.). Palgrave Advances in Development Studies. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 3-4.
- 2 Dudley Seers. (1969). "The Meaning of Development", Communication Series No. 44, Institute of Development Studies. <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf>
- 3 คู่มือการพัฒนาการทางความคิดเรื่องการพัฒนาในช่วงนี้ได้ใน Haynes. op.cit., pp. 6-9.
- 4 Jeffrey Haynes. (2008). Development Studies. Cambridge: Polity Press, p. 11.
- 5 Ibid.
- 6 Haynes. op.cit., p. 6.
- 7 ปัจจุบันราชการไทยยังคงให้ความสำคัญต่อเรื่องความจำเป็นพื้นฐาน โดยมีการจัดทำ "คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน" โดย กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ดู "คู่มือ" ฉบับล่าสุด คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ปี 2560-2564. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, กรกฎาคม 2559. <http://phangnga.cdd.go.th/services/>
- 8 Haynes. op.cit., pp. 6-7.
- 9 Human Development Report 1990. The United Nations Development Programme, 1990. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf
- 10 Haynes. op.cit., p. 11.
- 11 Human Development Report 1990, op.cit., p. iii.
- 12 Ibid.
- 13 ในประเด็นนี้ ดูเพิ่มเติมใน Richard Jolly et al. (2009). "The UN and Human Development", UN Intellectual History Project Briefing Note, Number 8, July 2009. <http://www.unhistory.org/briefing/8HumDev.pdf>
- 14 Tim Scott et al. "Briefing Note: The Concept of Human Development", Human Development and Capability Association. <https://www.scribd.com/document/255309995/Scott-Human-Development-Briefing-Note>
- 15 Richard Jolly et al. (2004). The UN and Human Development. Bloomington, IN: Indiana University Press, p. 1.
- 16 Ibid.
- 17 Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development. (2000). จัดพิมพ์โดย Hyman Development & Capability Association. <http://hd-ca.org/publication-and-resources/journal-of-human-development-and-capabilities>
- 18 Human Development & Capability Association: Agency, Well-Being and Justice <https://hd-ca.org/>
- 19 S?verine Deneulin with Lila Shahani (eds.). An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency. London: Earth Scan, 2009, pp. 13-14. <https://www.idrc.ca/en/book/introduction-human-development-and-capability-approach-freedom-and-agency>
- 20 แนวทางตรงกันข้ามคือ แนวทางที่ให้ความสำคัญกับ "โครงสร้าง" (structure) ในฐานะปัจจัยที่มีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ แนวทางการศึกษาทั้ง 2 แนวทางในด้านสังคมศาสตร์ (โดยเฉพาะสังคมวิทยา) คือ "บุคคล" และ "โครงสร้าง" มีระเบียบวิธีในการศึกษาเฉพาะแตกต่างกันไป
- 21 "About Human Development", Human Development Reports, United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/en/humandev>
- 22 ความสุข (happiness) เป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งของการพัฒนามนุษย์ โปรดดูประเด็นเรื่องนี้ใน Jon Hall and John Helliwell. (2014). Happiness and Human Development. Occasional Paper, UNDP Human Development Report Office. http://hdr.undp.org/sites/default/files/happiness_and_hd.pdf
- 23 "About Human Development", op.cit.
- 24 Ibid.
- 25 Ibid.
- 26 Human Development Report 1990, op.cit., p. 11.

- 27 Human Development Report 2016: Human Development for Everyone. United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf
- 28 Human Development Reports 1990-2015. United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/en/global-reports>
- 29 Human Development Report 1991: Financing Human Development. United Nations Development Programme, 1991.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/220/hdr_1991_en_complete_nostats.pdf
- 30 Human Development Report 1992: Global Dimensions of Human Development. (1992). United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/221/hdr_1992_en_complete_nostats.pdf
- 31 Human Development Report 1993: People's Participation. (1993). United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/222/hdr_1993_en_complete_nostats.pdf
- 32 Human Development Report: New Dimensions of Human Security. (1994). United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf
- 33 Human Development Report 1995: Gender and Human Development. (1995). United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr_1995_en_complete_nostats.pdf
- 34 Human Development Report 1996: Economic Growth and Human Development. (1996). United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/257/hdr_1996_en_complete_nostats.pdf
- 35 Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty. United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf
- 36 Human Development Report 1998: Consumption for Human Development. (1998). United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/259/hdr_1998_en_complete_nostats.pdf
- 37 Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face. (1999). United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf
- 38 Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development. (2000). United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/261/hdr_2000_en.pdf
- 39 Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development. (2001). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr_2001_en.pdf
- 40 Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World. (2002). United Nations Development Programme.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf
- 41 Human Development Report 2003: Millennium Development Goals – A Compact among Nations to End Human Poverty. (2003). United Nations Development Programme. http://www.unic.un.org.pl/hdr/hdr2003/hdr03_complete.pdf
- 42 Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World. (2004). United Nations Development Programme.
http://www.unic.un.org.pl/hdr/hdr2004/hdr04_complete.pdf
- 43 Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads – Aid, Trade and Security in an unequal world. (2005). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdr05_complete.pdf
- 44 Human Development Report 2006: Beyond Scarcity – Power, Poverty and Global Water Crisis. (2006). United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/267/hdr06-complete.pdf>
- 45 Human Development Report 2007/8: Fighting Climate Change – Human Solidarity in a Divided World. (2007). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr_20072008_en_complete.pdf
- 46 Human Development Report 2009: Overcoming Barriers – Human Mobility and Development. (2009). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf

- 47 Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations – Pathways to Human Development. (2010). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/270/hdr_2010_en_complete_reprint.pdf
- 48 Human Development Report 2011: Sustainability and Equity – A Better Future for Everyone. (2011). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/271/hdr_2011_en_complete.pdf.
- 49 Human Development Report 2013: The Rise of the South – Human Progress in a Diverse World. (2013). United Nations Development Programme http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf
- 50 Human Development Report 2014: Sustaining Human Progress – Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. (2014). United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>
- 51 Human Development Report 2015: Work for Human Development. (2015). United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_standalone_overview_en.pdf
- 52 Human Development Report 2016: Human Development for Everyone, pp. 25-43.
- 53 โปรดดู Ibid., pp. 29-39.
- 54 Ibid., p. 39.
- 55 ดูสรุปสาระสำคัญแนวคิดทางทฤษฎีนี้ใน “The Capability Approach”. (October 2016). Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/>
- 56 ดูสรุปภูมิหลังและพัฒนาการทางความคิดในด้านนี้ของอมรรตยะ เซน ใน “Sen’s Capability Approach”. Internet Encyclopedia (IEP). <http://www.iep.utm.edu/sen-cap/>
- 57 Ibid.
- 58 “Functionings” ในความหมายนี้คือ ความสามารถของบุคคลคนใดคนหนึ่งที่จะ “เป็น” (beings) และ “ทำ” (doings) ในภาษาไทย “เป็น” หมายถึงไปถึงการได้รับหรือการอยู่ในสภาวะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างของ “เป็น” ในที่นี้ คือ “การกินดีอยู่ดี” (being well-nourished) “การได้รับการศึกษา” (being educated) หรือ “การเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายทางสังคมที่เอื้ออาทร” (being part of a supportive social network) ส่วนตัวอย่างของ “ทำ” ได้แก่ “การเดินทาง” “การดูแลเด็ก” หรือ “การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง”. “The Capability Approach”, op.cit.
- 59 อ้างใน Ibid.
- 60 Ibid.
- 61 Amartya Sen. (1999). Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press.
- 62 “The Capacity Approach”, op.cit.
- 63 อ้างใน “Amartya Sen on Development”, Discovering Development: The Dream and Damage, 3 April 2013. <https://developmenthannahclifton.wordpress.com/2013/04/03/amartya-sen-on-development/>
- 64 ดู Haynes, Development Studies: Chapter 2 “History of Development”, pp. 19-40.
- 65 W. W. Rostow. (1960). The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Cambridge: Cambridge University Press.
- 66 Andr? Gunder Frank. (1967). Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil. New York and London: Monthly Review Press.
- 67 Scott et al. “Briefing Note: The Concept of Human Development”.
- 68 Ibid.
- 69 Human Development Report 1990. op.cit., p. 11.
- 70 ข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับพัฒนามนุษย์มีการเผยแพร่อย่างสม่ำเสมอทุกปีทั้งโดย UNDP และประเทศต่างๆ ที่ดำเนินการวัดความก้าวหน้าในการพัฒนามนุษย์ของตนเอง ส่วนผลงานทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดดู Sabina Alkire. (2016). “Measures of Human Development: Key Concepts and Properties”, OPHI Working Paper No. 107, October 2016. <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP107.pdf>
- 71 อ้างโดย Jolly et al, “The UN and Human Development” op.cit.

72 Human Development Report 1990. op.cit., pp. 11-13.

73 Jolly et al. op.cit.

74 “Inequality-adjusted Human Development Index – IHDI”. United Nations Development Programme.

<http://hdr.undp.org/en/content/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi>

75 “Human Development Index (HDI)”. United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

76 Keith Griffin and Terry McKinley. “Towards a Human Development Strategy”. United Nations Development Programme.

http://hdr.undp.org/sites/default/files/keith_griffin_terry_mckinley.pdf

77 จู Jolly et al. op.cit.

78 Scott et al. op.cit.

79 “Millennium Summit (6-8 September 2000)”. United Nations Conferences, Meetings and Events. http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml

http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml

80 “Millennium Development Goals”. United Nations Development Programme. http://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html

http://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html

81 คู่มือรายงานฉบับนี้ใน “Human Development Report 2003”. United Nations Development Programme.

<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2003>

82 Scott et al, op.cit.

83 เอกสารนี้ ซึ่งสามารถค้นหาได้จากอินเทอร์เน็ต มีได้ระบุเลขหน้า ในที่นี้จึงจะไม่มีอ้างอิงถึงในการนำเสนอสาระสำคัญของเอกสารสรุปสาระสำคัญในหน่วยนี้อยู่ในส่วนของ “บทนำ” (Introduction) ของเอกสารเป็นสำคัญ

84 ประเด็นนี้ค่อนข้างจะซับซ้อน เพราะเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นๆ อีกหลากหลาย เช่น การจ้างงานและตลาดแรงงาน การเข้าถึงทุนด้านการเงิน ที่ดิน ทุนธรรมชาติ ตลอดจนการเกี่ยวเนื่องกันของการลงทุนภาครัฐและภาคเอกชน ผู้สนใจโปรดดูบทที่ 2 “The Structure of Incentives” ใน “Towards A Human Development Strategy”