แนวคิดการพัฒนามนุษย์ใน Human Development Report [1]

สมบัติ กุสุมาวลี [2]

- บทนำ -

"สายลมอันสดชื่นได้พัดผ่านงานเขียนล่าสุดด้านการพัฒนา สรรพมนุษย์ เริ่มที่จะได้รับความเอาใจใส่มากขึ้น ทั้งในฐานะที่เป็นเครื่องมือและเป้าหมายของการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จทั้งมวล"

Mahbub Ul Haq (1989)

พฤษภาคม ค.ศ. 1990 คือปฐมบทแห่งการริเริ่มนำเสนอตีพิมพ์รายงานการพัฒนามนุษย์ (Human Development Report) โดยหน่วยงานโครงการพัฒนาแห่งองค์การสหประชาชาติ หรือ UNDP (United Nations Development Programme) นับเป็นรายงานประจำปีระดับโลก (Global Report) ที่นำเสนอแนวทางเลือกการพัฒนาอันท้าทายต่อแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลานั้น (Desai, 1991 : 350) เนื่องจากเป็นรายงานประจำปีระดับโลกฉบับแรกที่มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนามนุษย์ ว่าเป็นเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนา และใช้ระดับการพัฒนามนุษย์เป็นดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาประเทศ กล่าวได้ว่าแม้จะออกปรากฏตัวต่อสาธารณชนล้าหลังล่าช้า World Development Report ซึ่งเป็นรายงานประจำปีของธนาคารโลก (World Bank) ไปถึงกว่า 12 ปี แต่รายงานการพัฒนามนุษย์ก็ถือเป็นรายงานที่นำเสนอนัยความหมายของการพัฒนาที่แตกต่างออกไปจากแนวคิดการพัฒนาแบบเดิม (Anand and Ravallion, 1993)

---

[1] บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษาเรื่อง "แนวคิดการพัฒนามนุษย์และสาระสำคัญของรายงานการพัฒนามนุษย์ 1990 - 1995" ซึ่งนำเสนอต่อสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

[2] โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 22 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2539) หน้า 83-105

ในด้านหนึ่งมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการนำเสนอรายงานประจำปีของบรรดาหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ในช่วงที่ผ่านมานั้น มักจะเป็น "แฟชั่น" ที่นิยมกระทำกัน อาจจะเนื่องมาจากความรู้สึกถึงความจำเป็นทางสถานภาพหรือ "ภาระผูกพันทางใจ" ของหน่วยงานเหล่านั้น ที่จะต้องผลิตรายงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาในแต่ละด้านที่หน่วยงานเหล่านั้นรับผิดชอบอยู่ออกมาให้ประชาคมโลกได้รับรู้ ดังเช่น รายงานประจำปีอันเก่าแก่และทรงอิทธิพลของธนาคารโลก คือ World Development Report ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ออกมาทุก ๆ ปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา ส่วนบรรดาหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติก็ได้ทยอยตีพิมพ์รายงานประจำปี (หรือ 2 ปีต่อครั้ง หรือ 2 ครั้งต่อปี) ออกมาเช่นกัน ดังเช่น Trade and Development Report ของ UNCTAD The State of the World's children ของ UNICEF และ World Education Report ของ UNESCO เป็นต้น (Boer & Koekkoek, 1993)

แต่หากพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่ง จะพบว่าการนำเสนอแนวคิดใหม่ในรายงานการพัฒนามนุษย์นั้น น่าจะเป็นผลสะท้อนอันเนื่องมาจากปฏิกิริยาในทางลบหรือความไม่พึงพอใจต่อแนวคิดการพัฒนากระแสหลักที่ได้ครอบงำแนวคิดด้านการพัฒนามาไม่น้อยกว่า 3 ทศวรรษ ในนามของการพัฒนาเพื่อสร้างความจำเริญเติบโตและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ซึ่งภายหลังจากที่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะบรรดาประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาในโลกที่สาม ได้มีประสบการผ่าน "ยุคแห่งการพัฒนา" มาแล้ว 3 ทศวรรษ และกำลังย่างเข้าสู่ทศวรรษที่ 4 แห่งการพัฒนา โฉมหน้าที่แท้จริงอันเป็นผลพวงมาจากแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาก็ค่อย ๆ เผยภาพลักษณ์ออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ บรรดานักคิดนักวิชาการจำนวนมากเริ่มท้าทายและตั้งคำถามกับการนิยามความหมายของคำว่า "การพัฒนา" (Development) เนื่องจากความหมายแต่ดั้งเดิมของมันมีนัยหมายถึงขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของชาติ โดยพิจารณาถึงความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของชาติ ความสามารถในการทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) เพิ่มขึ้นในระดับร้อยละ 5-7 และพิจารณาว่าจะสามารถธำรงรักษาระดับความจำเริญเติบโตเช่นนั้นไว้ในระยะยาวได้หรือไม่ (Todaro, 1985 : 83) การวัดระดับการพัฒนาจึงใช้ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น GNP (Gross Nation Product) GDP (Gross Domestical Product) รายได้เฉลี่ยต่อหัว (Income per se) หรือ GNP per capita เป็นสำคัญ โดยมีพื้นฐานทางทฤษฎีที่เชื่อมั่นว่าหากพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความจำเริญเติบโตอย่างต่อเนื่องแล้ว ในที่สุดผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็จะ "ไหลริน" (Trickle down) ลงไปสู่มวลชนวงกว้างในรูปของรายได้ หรือมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นเป็นต้น ดังนั้น นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 องค์การสหประชาชาติจึงประกาศให้เป็นยุคแห่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยใช้ดัชนีทางเศรษฐกิจ เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) เป็นเครื่องชี้วัดการพัฒนาที่สำคัญ แต่แล้วเมื่อบรรดาประเทศโลกที่สามได้ผ่านประสบการณ์

ของการพัฒนานับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา ประเทศเหล่านี้ก็ประจักษ์ว่าแม้พวกเขาจะสามารถบรรลุถึงระดับความจำเริญเติบโตตามเป้าหมายที่องค์การสหประชาชาติได้ตั้งเอาไว้ แต่ระดับการดำรงชีวิตของมวลหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น (Todaro, 1985 : 84) มิหนำซ้ำ ในหลายประเทศแม้จะมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่สถานการณ์ภายในประเทศกลับเต็มไปด้วยความปั่นป่วนวุ่นวายทางสังคมและการเมืองยิ่งขึ้น (Haq, 1989 : 41)

เมื่อย่างเข้าสู่ทศวรรษที่ 1960 คำถามเกี่ยวกับความพอเพียง (sufficiency) ของความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวไปสู่ความรู้สึกไม่พึงพอใจ พร้อมกับการตีภาพที่แท้จริงของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นความจำเริญเติบโต (Growth-oriented development strategies) ซึ่งส่งผลให้เกิดการละเลยภาคสังคมและหาได้ขจัดความยากจนให้ลดน้อยลงไปไม่ จากการศึกษาทางเศรษฐมิติ (Econometric) ในช่วงนี้ยังพบว่าแนวคิดการพัฒนากระแสหลักมีข้อจำกัดทางความคิดเนื่องจากมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยการผลิตแบบเดิม (Traditional inputs) คือ แรงงานและทุน ทำให้ละเลยในส่วนที่สำคัญ (residuals) ได้แก่ คุณภาพของแรงงาน อันประกอบไปด้วยระดับการศึกษาและสุขอนามัยของแรงงาน นอกจากนี้แนวคิดการพัฒนากระแสหลักยังนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับความร่อยหรอของทรัพยากรและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 (Desai, 1991 : 351)

ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 จึงเป็นห้วงที่ถูกขนานนามว่าเป็นยุคแห่งความพยายามที่จะ "ล้มบัลลังก์ GNP" (Dethronement of GNP) เนื่องจากบรรดานักคิดนักวิชาการเริ่มพยายามที่จะแสวงหาแนวทางเลือกและการปรับคำนิยามของการพัฒนาเสียใหม่ (Todaro, 1985 : 84) ดังเช่น ดัดลี่ เซียรส์ (Dudley Seers, 1969) ที่นำเสนอคำนิยามของการพัฒนาเสียใหม่ว่าหมายถึงการขจัดภาวะความยากไร้ การว่างงานและความไม่เสมอภาคในสังคม ภายใต้บริบทของความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือ โยฮัน กัลตุง (Johan Galtung, 1978) ได้กล่าววิพากษ์ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแบบเก่าที่ก่อให้เกิดความด้อยพัฒนาของประเทศริมขอบ (the periphery) ขาดความเป็นอิสระต้องพึ่งพิงบรรดาประเทศศูนย์กลาง ซึ่งมีการพัฒนาแบบล้นเกิน (Overdevelopment) กัลตุงได้นำเสนอวิธีการหนึ่งที่บรรดาประเทศริมขอบจะสามารถยืนหยัดพึ่งพิงตนเองได้นั่นคือแนวคิดที่ว่า "...การพัฒนาควรจะเป็นการพัฒนาคน *ไม่ใช่สิ่งของ (Things) ...การพัฒนาไม่ใช่การเพิ่มขึ้นของ GNP per capita ของการค้าโลกหรือการนำเอาระบบประชาธิปไตยหรือสังคมนิยมเข้าไปใช้ แต่จะเป็นการพัฒนาก็ต่อเมื่อได้แสดงให้เห็นว่ามีการพัฒนามนุษย์...*"(Galtung, 1978 : 6) นิยามของการพัฒนาจึงถูกขยายออกไปเป็นกระบวนการที่หลาก-

หลายเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ มากขึ้น เช่น โครงสร้างทางสังคม ชีวิตมนุษย์ สถาบันต่าง ๆ เป็นต้น

แต่เนื่องจาก ภาวะวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil shock) และเกิดภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจทำให้การถกเถียงโต้แย้งกันในเรื่องนี้ของนักเศรษฐศาสตร์และนักกำหนดนโยบายต้องหยุดชะงักลงไป ด้วยประเทศที่พัฒนาแล้วต้องสาละวนอยู่กับการต่อสู้กับภาวะเงินเฟ้อ (Anti inflationary) และนำเอานโยบาย Supply-side effects เพื่อกระตุ้นให้เกิดความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในทางกลับกันประเทศกำลังพัฒนากลับทำได้ดีขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1970 ภายหลังจากภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันอัตราความจำเริญเติบโตในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศพุ่งสูงขึ้นเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว จนกระทั่งถึงทศวรรษที่ 1980 ปัญหาเกี่ยวกับความยากจน การกระจายรายได้และปัญหาสภาพแวดล้อมก็หมุนวนกลับมาอีกครั้ง พร้อมกับปัญหานี้ สินในโลกที่สาม ราคาสินค้าขั้นปฐม (Primary products) ตกต่ำ และความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมที่บังเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษนี้ได้ทำให้ต้องหันกลับมาให้ความสนใจกับความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและผลที่ตามมาของมัน วิกฤตการณ์ของบรรดาประเทศในโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลาตินอเมริกาและแอฟริกาได้นำไปสู่การตรวจสอบถึงขั้นที่ว่าความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความจำเป็น (necessary) และเพียงพอ (sufficiency) หรือไม่เพียงใด ไม่ใช่แค่ตั้งคำถามว่ามันเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาหรือไม่อีกต่อไป (Desai, 1991)

บทเรียนจาก 3 ทศวรรษแห่งการพัฒนาที่ผ่านมาจึงประจักษ์ชัดว่า ตัวแบบการพัฒนาแบบเดิมที่ให้ความสำคัญกับความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเน้นที่การเพิ่ม GNP (the Gross National Product) GDP (the Gross Domestic Product) ซึ่งหลายหน่วยงาน เช่น ธนาคารโลกหรือ UNSNA (the United Nations's System of National Accounts) นิยมเอาตัวชี้วัดเหล่านี้มาใช้อ้างอิงนั้น ได้ถูกพิสูจน์ให้เห็นถึงความล้มเหลว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดาประเทศแถบใต้ (Southern hemisphere) (Henderson, 1990 : 60) อันเป็นการส่อสัญญาณให้เห็นว่าน่าจะมีความผิดพลาดกับนิยามความหมายของการพัฒนา

นอกจากนี้ยังมีความพยายามของบรรดานักคิดนักวิชาการในการนำเสนอเครื่องมือชี้วัดระดับการพัฒนาแนวใหม่ที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ(Interdisciplinary) มากขึ้น โดยก้าวให้พ้นไปจากกรอบการวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค (beyond macro-economic analyses) แบบเดิม ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องของความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว (Henderson, 1990) หากพินิจพิเคราะห์แล้วจะพบว่าสามารถจำแนกความพยายามเช่นนี้ได้เป็น 2 กระแสสำคัญ กระแสแรกเป็นกระแสของการวิพากษ์วิจารณ์การใช้ดัชนีชี้วัดแบบเดิมของแนวคิดการพัฒนากระแสหลัก และอีก

กระแสหนึ่งเป็นกระแสที่พยายามนำเสนอแนวทางสำหรับการสร้างตัวชี้วัดแบบใหม่ สำหรับกระแสแรก เป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนหรือข้อจำกัดของตัวชี้วัดการพัฒนาแบบเดิม ซึ่งจะเห็นตัวอย่างได้จากบทความของ Schatan ที่วิพากษ์วิจารณ์การใช้ GNP เป็นดัชนีชี้วัดการพัฒนาว่าเป็น "ศิลปะแห่งการหลอกลวง" (the art of deception) (Schatan, 1990 : 70) เนื่องจากตัวชี้วัดเช่นนี้หาได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของคนในสังคมนั้น ๆ ไม่ Schatan ใช้ตัวแบบการพัฒนาของประเทศชิลีเป็นอุทาหรณ์ที่แสดงให้เห็นว่า แม้ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาชิลีจะมีความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมี GNP อยู่ในระดับร้อยละ 6-10 มาโดยตลอด แต่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่กลับตกไปอยู่แค่ในมือกลุ่มคนรวย 20 % แรกเท่านั้น Schatan จึงนำเสนอว่าภารกิจซึ่งท้าทายนักสังคมศาสตร์ที่สุดในทุกวันนี้ก็คือการเปิดโปงให้เห็นถึงความหลอกลวงของ (1)ตัวแบบการพัฒนาสังคม - เศรษฐกิจ แบบดั้งเดิมของตะวันตก และ (2) เครื่องมือที่ถูกใช้เพื่อการสนับสนุนตัวแบบเหล่านี้ ในนามของดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ - สังคม (Schatan, 1990: 69) ส่วนอีกกระแสหนึ่งคือการแสวงหาแนวทางสำหรับการสร้างตัวชี้วัดแบบใหม่ จะพบว่ามีนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่พยายามนำเสนอดัชนีชี้วัดการพัฒนาแนวใหม่ซึ่งพวกเขาเชื่อว่าจะสามารถสะท้อนภาพการพัฒนาได้อย่างรอบด้านมากขึ้นปรากฏออกมาเป็นระยะ ๆ ดังเช่น Drewnowski and Scott (1996) นำเสนอ "Level of living index" McGranahan et al. (1972) นำเสนอ "Development index" Morris (1979) นำเสนอ "Physical quality of life index" (PQLI) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ดัชนีชี้วัดเหล่านี้ก็ยังไม่อาจแย่งชิง "บัลลังก์" ไปจาก GNP ได้ มิหนำซ้ำยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นสิ่งที่ฟุ่มเฟือยมากเกินความจำเป็น เนื่องจากค่า (Values) ของมันมีนัยสำคัญทางสถิติและมีสหสัมพันธ์ในทางบวกกับ GNP per capita ด้วยเหตุนี้ มันจึงไม่ได้เผยให้เห็นถึงสิ่งที่ GNP per capita เองก็ไม่สามารถแสดงออกมาให้เห็นได้เช่นกัน ดังนั้น มันจึงเป็นเพียงดัชนีที่ช่วยเสริม GNP per capita เท่านั้น (McGillivray, 1991 :1461)

อาจกล่าวได้ว่า ช่วงทศวรรษที่ผ่านมานอกจากจะเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความล้มเหลวของแนวคิดการพัฒนาแบบเดิมแล้ว มันก็ยังได้พิสูจน์ถึงความไร้น้ำยาของบรรดานักคิดนักวิชาการที่ไม่อาจจะแสวงหาแนวทางการพัฒนาแบบใหม่ที่หลุดพ้นไปจากการพัฒนาแบบเดิมได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะแสวงหาแนวทางการพัฒนาแบบใหม่ ควบคู่ไปกับการแสวงหาดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาก็ยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง งานเขียนวิชาการด้านการพัฒนาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ถึงต้นทศวรรษที่ 1990 ยังปรากฏออกมาในลักษณ์ของการทายท้าและแสวงหาแนวทางเลือกใหม่ของการพัฒนาพร้อมไปกับการที่นักคิดนักวิชาการได้หันกลับมาทบทวนตั้งคำถามกับองค์ความรู้ของตนเองอย่างจริงจังมากขึ้น ดังเช่น Ekins (1990) ที่ได้ตั้งคำถามกับวิชาเศรษฐศาสตร์ว่า

" ...- *เศรษฐกิจประกอบไปด้วยอะไรบ้าง ?*

- อะไรคือความตั้งใจที่เศรษฐกิจจะมุ่งไปให้ถึง ?

- แล้วจะสามารถวัดความสำเร็จนั้นได้อย่างไร ?... "

(Ekins, 1990 : 92)

ในสภาวการณ์เช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่ามีคำถามสำคัญที่บรรดานักวางแผนการพัฒนา นักคิด นักวิชาการจะต้องครุ่นคิดเพื่อแสวงหาคำตอบร่วมกัน นั่นคือ อะไรคือเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนา ? ความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนาใช่หรือไม่ ? อะไรคือดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนา ? อัตราความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ , การเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยคือตัวชี้วัดระดับการพัฒนาที่แท้จริงใช่หรือไม่ ?

แนวคิดพื้นฐานการพัฒนามนุษย์

ก่อนจะมาเป็น Human Development Report

ความล้มเหลวของการพัฒนาซึ่งไม่สามารถยกระดับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ได้ ผนวกกับปฏิกริยาในทางลบ ความรู้สึกไม่พึงพอใจต่อแนวทางการพัฒนาแบบเดิมในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เป็นมูลเหตุสำคัญที่กระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการแสวงหาแนวทางเลือกใหม่ในการพัฒนาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในห้วงนี้เองที่ แนวคิดการพัฒนาซึ่งมุ่งเน้นให้ "มนุษย์" เป็นเป้าหมายและเป็นตัวชี้วัดที่แท้จริงของการพัฒนา ได้ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาอย่างจริงจัง ดังเช่น เมื่อปี คศ. 1986 องค์การเอกชนที่ชื่อ the Development Alternatives Centre (CEPAUR) และ the Dag Hammarskjold Foundation ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาร่วมกันของทีมนักวิจัยจากบรรดาประเทศในลาตินอเมริกาและบรรดาผู้เชี่ยวชาญหลายประเทศ เพื่อแสวงหาทางออกสำหรับปัญหาความล้มเหลวในการพัฒนาของกลุ่มประเทศในลาตินอเมริกา ซึ่งต้องประสบกับสภาวะวิกฤตการณ์ทั้งในการเมือง สังคม เศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ (1) แนวคิดแบบพัฒนานิยม (Developmentalism) และ (2) แนวคิดลัทธิการเงินเสรีแผนใหม่ (Neo-liberal monetarianism) ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ ครอบงำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ พวกเขา พบว่าทั้ง 2 แนวคิดนี้หาได้เอื้อต่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ เนื่องจาก แนวคิด Neo-

liberalism มีฐานคติว่าความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth) คือเป้าหมายใน ตัวของมันเอง (End-in-itself) และเป็นแนวคิด ที่ส่งเสริมให้มีการกระจุกตัวรวมศูนย์ทรัพยากร (Concentration of resource) เพื่อ ที่จะเร่งให้เกิดความจำเริญเติบโตได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่แนวคิดแบบพัฒนานิยมนั้น แม้จะเห็นว่าการสร้างความจำเริญเติบโตเป็นเพียงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ (means) ที่จะนำ ไปสู่การพัฒนา (ends) แต่แนวคิดพัฒนานิยม (Developmentalism) เองกลับตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อได้รับการเกื้อหนุนโดยการกระจุกรวมศูนย์ทรัพยากร ดังนั้น โดยตรรกแล้วแม้ Developmentalism จะมองเห็นข้อจำกัดของ Neo-liberalism แต่ก็ไม่อาจจะควบคุมมันไว้ได้ (Max-Neef et al., 1992 :11)

ด้วยเหตุนี้ แม้ในด้านหนึ่งการใช้กลยุทธการพัฒนาเช่นนี้จะก่อให้เกิดความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้นในหลาย ๆ ด้าน เช่น มีอัตราการขยายตัวของการส่งออกมากขึ้น มีทุนต่างชาติอัดฉีดเข้าไปอย่างมาก เป็นต้น แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนส่วนใหญ่กลับต้องเผชิญกับภาวะความทนทุกข์และยากไร้มากขึ้น ดังนั้น คำถามสำคัญก็คือ การพัฒนาในอนาคตจะยั่งยืนได้อย่างไร ในเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีชีวิตที่ดีขึ้น? ที่ประชุมจึงได้นำเสนอกระบวนทัศน์การพัฒนาแบบใหม่ที่มีความเป็นกลไกน้อยลง แต่มีมนุษยธรรมมากขึ้น (Less mechanistic and more humane) เรียก ว่าการพัฒนาที่เน้นเกณฑ์มนุษย์ (Human scale development) โดยให้คุณภาพชีวิตของมนุษย์เป็นเกณฑ์ชี้วัด และมีมนุษย์เป็นตัวแสดงที่สำคัญ (protagonists) ในกระบวนการของการพัฒนาในอนาคต อย่างไรก็ตามแม้จะมีรายงานนำเสนอที่เป็นรูปธรรม แต่แนวคิดนี้ก็ยังไม่แพร่หลายในวงกว้างมากนัก เนื่องจากได้รับการตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี คศ. 1986 ด้วยภาษาสเปนและเพิ่งจะได้รับการตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษในวารสาร Development Dialogue เมื่อปี คศ. 1992

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เป็นห้วงที่เกิดการฟุ้งกระจายทางความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) ได้บรรลุถึงจุดสุดยอดในแง่ของการนำเสนอมิติมุมมองใหม่ที่เกี่ยวกับการพัฒนา โดยแสดงออกมาอย่างชัดเจนในแผนปฏิบัติจาการ์ต้าว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Jakarta Plan of Action on Human Resources Development in the ESCAP Region) อันเป็นแผนที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาโดย ESCAP และรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้นำแนวคิดนี้ไปปฏิบัติใช้ แล้วจึงนำไปเสนอที่กรุงจาการ์ต้า เมื่อปี คศ. 1988 สาระสำคัญของแผนนี้มุ่งเน้นไปที่บทบาทอันสำคัญของมนุษย์ ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการ การพัฒนา ทั้งบทบาทในด้านการผลิตของทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นแก่น

สำคัญของทฤษฎีทุนมนุษย์และบทบาทด้านการบริโภคของทรัพยากรมนุษย์ที่ปรากฏอยู่ในงานเขียนเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้มีการปฏิบัติการอย่างมีคุลยภาพและมีบูรณภาพสำหรับปัจจัยด้านอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ให้สัมพันธ์กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และมุ่งเน้นให้มนุษย์ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการมีงานทำ โดยเห็นว่าแนวคิดทุนมนุษย์ในยุคแรก ๆ นั้น มีลักษณะเป็น Supply side มากจนเกินไป (ESCAP, 1988)

ในขณะที่ แนวคิดซึ่งต้องการให้บรรจุมิติของมนุษย์เข้าไปในกระบวนการการพัฒนาเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา แนวคิดที่เสนอให้มีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์ก็ปรากฏตัวออกมาอย่างเป็นรูปธรรมเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของ Mahbub ul Haq อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงินและการวางแผนแห่งประเทศปากีสถาน ซึ่งในเวลาต่อมามีสถานะเป็นที่ปรึกษาพิเศษ (Special Advisor) โดยรับบทบาทหน้าที่เป็น "ผู้อำนวยการโครงการ" (Project director) ในการจัดทำรายงานการพัฒนามนุษย์ 1990 จวบจนกระทั่งถึงรายงานการพัฒนามนุษย์ฉบับปัจจุบัน (1995) Haq ยังคงรับบทบาทเป็นผู้รับผิดชอบโครงการโดยมีตำแหน่งเป็น "Principal coordinator"

บทความชิ้นสำคัญ ๆ ของ Haq ปรากฏอยู่ในวารสาร Development อันเป็นวารสารของ SID (the Society for International Development) ซึ่งเป็นองค์การเอกชน (NGO) ที่กล่าวอ้างว่าเป็นองค์การเอกชนที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุดในโลก ในวารสาร Development ฉบับที่ 2/3 ปี 1988 เป็นฉบับที่ว่าด้วย "มิติใหม่ของการพัฒนา" (New Perspective on Development) Haq ซึ่งในขณะนั้นยังดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการวางแผนของประเทศปากีสถาน ได้นำเสนอบทความเรื่อง People in Development โดยเรียกร้องให้เห็นความสำคัญของการพัฒนามนุษย์ "*...ภายหลังจากหลายทศวรรษของการพัฒนาที่ผ่านมา เราได้ค้นพบสัจธรรมที่เด่นชัดอีกครั้งแล้วว่าคนเป็นทั้งเครื่องมือและเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ...*" (Haq, 1988 : 41)

Haq กล่าวถึงปัญหาการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ที่แม้บางประเทศจะมีเงินทุนมากมาย (เช่น บางประเทศในกลุ่มประเทศ OPEC) หรือบางประเทศที่มีศักยภาพเนื่องจากมีฐานทรัพยากรธรรมชาติมหาศาล แต่กลับต้องประสบกับความยากลำบากในการพัฒนาประเทศ อันเป็นเหตุเนื่องมาจากฉันทาคติ (preoccupation) ของบรรดานักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งให้ความสำคัญกับเรื่องของการออมและการลงทุน การส่งออกและการนำเข้า แล้วสรุปรวมความออกมาเป็นตัวเลขที่เรียกว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ปัญหาก็คือ แม้ว่าตัวเลข GNP จะเพิ่มสูงขึ้น แต่คุณภาพชีวิตของมนุษย์ก็อาจจะถดถอยด้อยลงไปได้เหมือนกัน หากว่ามีการละเลยปัจจัยมนุษย์ เนื่องจากแนวคิดการพัฒนาแบบเดิมได้ทอนมนุษย์ลงไปให้กลายเป็น

"ปัจจัยส่วนเกิน" (residual factor) ของการพัฒนา อย่างไรตาม Haq เห็นว่า ในช่วงทศวรรษ 1980 เริ่มมีการตั้งคำถามว่าการพัฒนาควรจะเป็นไปเพื่อใคร และเริ่มที่จะมองพ้นให้ไปจากเรื่องของการเพิ่ม GNP ในที่สุด ก็เริ่มที่จะยอมรับว่าแท้จริงแล้วสวัสดิภาพของมนุษย์ (Human welfare) คือเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา หาใช่ตัวเลข GNP ไม่

แม้แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนามนุษย์จะแพร่หลายมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มีการพัฒนาแนวคิดเช่นนี้ให้เป็นสถาบัน (Institutionalize) อย่างต่อเนื่อง ที่ผ่านมาเป็นเพียงความสนใจอย่างผิวเผิน ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ว่าจะบูรณาการปัจจัย "มนุษย์" ให้เข้าไปสู่กระบวนการพัฒนาทั้งในฐานะที่เป็นเครื่องมือและเป้าหมายสูงสุดได้อย่างไร คำถามก็คือว่า *"...หากมนุษย์ได้ถูกจัดวางให้เป็นหัวใจของการพัฒนาแล้ว อะไรคือนัยยะที่เป็นรูปธรรมสำหรับการวางแผนเศรษฐกิจ ? ..."* (Haq 1988 : 41) Haq จึงได้นำเสนอนัยยะสำคัญ 3 ประการที่เน้นปัจจัยมนุษย์ในกระบวนการพัฒนากล่าวคือ

1.มิติมนุษย์ในการวางแผนการพัฒนาประเทศ โดยแผนพัฒนาประเทศควรจะให้มนุษย์เป็นตัวตั้ง แล้วบรรจุปัจจัยสำคัญ 5 ประการเข้าไปในแผน ได้แก่

1.1 ในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศ ควรจะเริ่มต้นด้วยการจัดทำรายงานสภาพชีวิตของประชาชน (a human balance sheet) เช่น สภาพความเป็นอยู่ การศึกษา คลังทักษะ การมีงานทำ การกระจายตัวของประชากร ฯลฯ เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนาแห่งชาติที่ผ่านมามักจะเริ่มต้นด้วยภาพรวมของ GNP การออมและการลงทุน ระดับรายได้ ฯลฯ

1.2 การวางเป้าหมายของแผนจะต้องแสดงให้เห็นถึงการจัดความสำคัญอันดับแรกที่ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ แล้วจึงค่อยแปลงเป้าหมายไปยังเป้าหมายการผลิตและการบริโภค นั่นคือเริ่มต้นที่เป้าหมายก่อนจะมาสู่วิธีการ

1.3 การบรรจุมิติมนุษย์เข้าไปในการวางแผนพัฒนา ควรมีการบรรจุเป้าหมายในการผลิตและการกระจาย และให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมกันด้วย นั่นคือ แผนการพัฒนานอกจากจะต้องระบุว่าจะมีการผลิตอะไรแล้ว ควรระบุด้วยว่าจะมีการกระจายอย่างไร และอะไรคือนโยบายที่เป็นรูปธรรมที่จะประกันว่าการผลิตของชาติจะถูกกระจายออกไปอย่างเท่าเทียมกัน

1.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์จะเป็นไปได้ก็โดยการกระจายอำนาจ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมและการพึ่งพาตนเองของชุมชน

1.5 แผนการพัฒนาจะต้องมีกรอบการวิเคราะห์มนุษย์ (Human framework) เพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์พฤติกรรมของมนุษย์ มีการพัฒนาดัชนีชี้วัดสังคมและมนุษย์ที่สามารถติดตามประเมินความก้าวหน้าของแผนได้

2.มิติของมนุษย์ในกระบวนการปรับงบ (The human dimension in the adjustment process) มักจะมีข้อโต้แย้งกันว่านโยบายการปรับงบประมาณให้เหมาะสม (Adjustment policies)

กับการพัฒนามนุษย์เป็นข้อเสนอที่ขัดแย้งกัน (Antithetical) และไม่อาจจะจัดเข้ากันได้ในการวางกรอบนโยบายระดับชาติ เนื่องจาก the adjustment policies ต้องการแก้ไขความบิดเบือนของราคาให้ถูกต้อง โดยเน้นบทบาทของกลไกตลาดและลดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของภาครัฐให้น้อยลง แต่นโยบายการพัฒนามนุษย์ต้องการให้ภาครัฐเข้าแทรกแซงให้มากขึ้นโดยเฉพาะในด้านการศึกษาและสาธารณสุขอันเป็นกิจกรรมการบริการสังคม

Haq เห็นว่าข้อโต้แย้งนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับเรื่องที่ท้าทายในช่วงทศวรรษที่ 1970 ในการผสานแนวคิดที่ขัดแย้งกันของสำนัก Growth school กับ Distribution school ในขณะที่สำนักแรกเสนอว่าประเทศกำลังพัฒนาจะต้องดำเนินการสร้างความจำเริญเติบโตให้กับเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเหนือสิ่งอื่นใด เพราะมิฉะนั้นแล้วมันจะกลายเป็นเพียงการกระจาย "ความยากจน" แต่อีกสำนักหนึ่งก็ตอบโต้ว่าหากการเพิ่ม GNP เป็นเพียงพระเจ้าองค์เดียวที่ควรค่าแก่การสักการะแล้ว มันก็จะนำไปสู่การกระจุกตัวของรายได้และความมั่งคั่งอย่างรุนแรง และคุณภาพชีวิตของมนุษย์ส่วนใหญ่จะตกต่ำลงไป แม้การผลิตของชาติจะเพิ่มขึ้นก็ตาม ดังนั้นสิ่งที่ทายท้าทางปัญญาในห้วงเวลานั้นก็คือจะประสานนโยบายความจำเริญเติบโตกับการกระจายรายได้เข้าไปในกรอบการวางแผนพัฒนาของชาติได้หรือไม่?

ในลักษณาการเดียวกัน Haq ชักชวนให้ครุ่นคิดถึงแนวคิดที่ขัดแย้งกันนี้อย่างรอบคอบ เพราะเขาพบว่าจริง ๆ แล้วในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังมีการจัดสรรทรัพยากรไม่สมบูรณ์ หากได้มีการจัดการอุปสงค์ให้ดีขึ้น แก้ไขการบิดเบือนของราคาให้ถูกต้อง ลดการแทรกแซงของรัฐที่เข้าไปในหลาย ๆ อุตสาหกรรมโดยไม่จำเป็น ควบคุมการบริหารและเศรษฐกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพและฉ้อฉลให้ลดน้อยลงไปแล้ว มาตรการเหล่านี้ก็จะสามารก่อให้เกิดทรัพยากรสำหรับการสร้างความจำเริญทางเศรษฐกิจและการพัฒนามนุษย์ได้เพิ่มขึ้นอีกมาก

Haq ใช้ประเทศปากีสถานเป็นตัวอย่างที่มีการแก้ไขนโยบายการปรับงบ (adjustment policies) ได้อย่างถูกต้อง ทำให้สามารถมีทรัพยากรไปใช้สร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษา สาธารณสุขและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านอื่น ๆ ได้ดีขึ้น ในขณะที่บรรดาประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ต่ำส่วนใหญ่มีการจัดสรรค่าใช้จ่ายที่ไม่สมเหตุสมผล เช่นในช่วงปี คศ. 1972-1982 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุขในประเทศเหล่านี้มีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศกลับเพิ่มสูงขึ้นหลายเท่า ดังนั้น จึงเกิดคำถามที่เจ็บปวดว่า "...เมื่อเด็ก ๆ ของเราร่ำร้องขอนมในท่ามกลางราตรีอันมืดมิด แล้วเราควรจะมอบกระสุนปืนเป็นการตอบแทนให้แก่พวกเขากระนั้นหรือ ?..." (Haq, 1988 : 44) นอกจากค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงแล้วยังมีการจัดสรรทรัพยากรภายในประเทศที่ไม่สมเหตุสมผล ดังเช่น ความไร้ประสิทธิภาพและความ

ฉ้อฉลของหน่วยงานภาครัฐที่มักจะมีราคาค่างวดที่สูง

3. **มิติมนุษย์ในการดำเนินการระหว่างประเทศ** (The human dimension in international decisions) มีอย่างน้อย 4 ประเด็นที่ควรได้รับความสนใจ

3.1 เดิมการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ประเทศต่าง ๆ มักจะให้สิทธิพิเศษแก่ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารเพื่อการพัฒนาภูมิภาค ส่วนหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษทางด้านการพัฒนามนุษย์ในระดับจุลภาค เช่น UNESCO WHO UNICEF UNDP UNFPA ILO มักจะถูกปฏิเสธที่จะให้สิทธิพิเศษเหล่านี้ ดังนั้นหากต้องการให้การพัฒนามนุษย์เป็นประเด็นศูนย์กลาง ก็ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ ในด้านหนึ่ง ธนาคารโลกกับ IMF และธนาคารเพื่อการพัฒนาภูมิภาคนอกจากจะให้ความสำคัญกับเรื่องของการวางแผนการผลิตและรายได้ประชาชาติแล้ว ก็ควรเจาะลึกลงไปสู่เรื่องของการพัฒนามนุษย์ด้วย ส่วนอีกด้านหนึ่ง จะต้องเชื่อมโยงหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทบทวนแผนการพัฒนาประจำปีและให้คำปรึษาแนะนำในแผนนโยบายเหล่านี้

3.2 ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศควรจะออกแบบเงื่อนไขสำหรับการกู้ยืมเงินเสียใหม่ โดยให้ครอบคลุมมิติมนุษย์เข้าไปและควรจะให้หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาการกู้ยืมเงินด้วย

3.3 ประเทศที่ให้เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (External donors) ควรพิจารณาจัดสรรเงินให้กับการพัฒนามนุษย์และสังคม ในสัดส่วนที่มากขึ้น

3.4 ควรมีการร่วมมือกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันเพื่อแสวงหาทางออกที่เป็นรูปธรรม ดังเช่นในภูมิภาคเอเชียใต้ มีการจัดตั้งสมาคม SAARC (the South Asian Association for Regional Cooperation) ซึ่งร่วมกันวางแผนการพัฒนามนุษย์สำหรับปี 2000

บทความ Haq ชิ้นนี้จึงเป็นความพยายามกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงปัจจัยมนุษย์ในกระบวนการพัฒนาและเรียกร้องให้มีการบรรจุมิติมนุษย์เข้าไปในการวางแผนการพัฒนาในทุกระดับ รวมทั้งการเรียกร้องให้เห็นความสำคัญของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การสหประชาชาติซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการพัฒนามนุษย์ให้สามารถเข้าไปมีบทบาทร่วมกำหนดแผน/นโยบายการพัฒนาทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ

เสียงเรียกร้องของ Haq มิได้เป็นเสียงอันโดดเดี่ยวที่พร่ำบ่นออกมาแล้วพร่าจางหายไปในที่สุดเนื่องเพราะมีเสียงขานรับตอบกลับมา ดังจะเห็นได้จากบทความ Human Development ในวารสาร Development ฉบับเดียวกัน สาระของบทความชิ้นนี้เป็นผลสรุปมาจากการประชุมโต๊ะกลม The

North South Roundtable on Human Development จัดโดย SID และ UNDP เมื่อวันที่ 3-5 กันยายน 1988 ณ กรุงอัมมัน ประเทศจอร์แดน เป็นการประชุมเกี่ยวกับการวางเป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์สำหรับปี 2000 เนื่องจากการละเลยต่อมิติมนุษย์ในช่วงวิกฤตการณ์การพัฒนาของทศวรรษ 1980 "*...สิ่งท้าทายที่ชุมชนนานาชาติต้องเผชิญในทุกวันนี้... ก็คือการทดแทนความละเลยต่อมนุษย์ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ด้วยยุทธศาสตร์ระยะยาวสำหรับทศวรรษที่ 1990 ซึ่งจัดให้มนุษย์มีความสำคัญเป็นอันดับแรก ...*" (SID/ UNDP, 1988 : 46)

ข้อเสนอจากการประชุมโต๊ะกลมที่เรียกว่า The Amman Statement นี้มีเนื้อหาสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกับข้อเสนอของ Haq แต่มีจุดเด่นที่น่าสนใจสองประการคือ การนำเสนอแนวคิดการพัฒนาที่เน้นเรื่องขีดความสามารถ (Capabilities approach) ซึ่งนิยามการพัฒนาว่าเป็นกระบวนการของการขยายขีดความสามารถของประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของมนุษย์ ความเป็นปัจเจกภาพและการอยู่ร่วมกัน และการสร้างกระบวนการพัฒนาที่เป็นประชาธิปไตย แนวคิดเช่นนี้ยังยอมรับว่ามนุษย์คือจักรกลที่สำคัญของความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเห็นว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์ถือเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งเหมือนกับค่าใช้จ่ายด้านเครื่องจักรอาคารสิ่งก่อสร้างและโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ สำหรับแนวคิดแบบ Capabilities approach จะได้กล่าวถึงอีกครั้งในบทต่อไป จุดเด่นที่น่าสนใจอีกประการคือข้อเสนอของที่ประชุมให้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะกิจระดับสูงหรือสภาสากล (an International Council) ว่าด้วยการพัฒนามนุษย์ขึ้นมาภายในระบบองค์การสหประชาชาติ (UN system) เพื่อติดตามดูแลการนำเอาแผนยุทธศาสตร์ไปประยุกต์ใช้สำหรับทศวรรษที่ 4 แห่งการพัฒนา โดยคณะกรรมาธิการหรือสภานี้จะเป็นเวทีสำหรับการอภิปรายถกเถียงในประเด็นพื้นฐานของการกระตุ้นเร่งเร้าการพัฒนามนุษย์ ทั้งในระดับปฏิบัติการ สิ่งท้าทายจะอยู่ที่การขยายจุดย้ำเน้นและแรงสนับสนุนจากนานาชาติให้กว้างออกไป ส่วนระดับทางความคิดประเด็นและแนวคิด เช่น การมีส่วนร่วม การเพิ่มอำนาจ (Empowerment) และความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนกับการพัฒนาจะต้องได้รับการสำรวจต่อไป จุดสำคัญคือ คณะกรรมาธิการหรือสภาชุดนี้ควรจะตีพิมพ์เผยแพร่รายงานเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้ออกมาอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์ซึ่งสรุปให้เห็นถึงความคืบหน้าในการนำเอาแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติใช้

นับเป็นครั้งแรกที่มีการเสนอให้องค์การสหประชาชาติจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์และข้อเสนอเช่นนี้ได้นำไปสู่การนำปฏิบัติให้เป็นจริงขึ้นมา ดังจะเห็นได้จากบทความของ Haq (1989) ซึ่งเสนอต่อ the SID North South Roundtable ในปีถัดมา (กันยายน 1989) Haq แสดงให้เห็นถึงจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การที่

คณะกรรมาธิการด้านการวางแผนการพัฒนาแห่งองค์ การสหประชาชาติ (the UN Committee on Development Planning) ได้นำเสนอยุทธศาสตร์ใหม่ในการพัฒนาระหว่างประเทศสำหรับทศวรรษที่ 1990 โดยมีจุดเน้นไปที่การพัฒนามนุษย์ ในฐานะที่เป็นเป้าหมายสำคัญสำหรับทศวรรษหน้า การที่องค์การสหประชาชาติเบนเข็มการพัฒนาในทศวรรษที่ 1990 ไปยังด้านการพัฒนามนุษย์ ทำให้ต้องกำหนดจุดยืนของตนเองที่จะแสดงบทบาทในด้านการออกแบบและการนำเอาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์ไปปฏิบัติอย่างมีเอกภาพ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านสังคมและมนุษย์เข้ามาจัดการกับเรื่องต่าง ๆ ทั้งในระดับเทคนิค และระดับนโยบาย เช่น UNESCO(ด้านการศึกษา) WHO(สุขภาพ-อนามัย) HABITAT(ที่อยู่อาศัย) FAO(โภชนาการ) WFP,IFAD(อาหาร) UNEP(สภาพแวดล้อม) UNICEF(เด็ก) UNOV(สตรี) UNHCR(ผู้อพยพ) UNFDAC(ยาเสพติด)

ขณะเดียวกัน Haq เรียกร้องให้องค์การสหประชาชาติริเริ่มดำเนินกิจกรรม 7 ประการ ซึ่งข้อเสนอประการหนึ่งก็คือ การจัดทำรายงานประจำปีการพัฒนามนุษย์ โดย "...จะต้องทำให้ผู้กำหนดนโยบายตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นการพัฒนามนุษย์มากขึ้นและให้พวกเขาได้นำเอาประสบการณ์ด้านนโยบายที่สอดคล้องเกี่ยวข้องนั้นมาบรรจุไว้ในรูปแบบที่กลั่นกรองแล้วควรค่าแก่การอ่าน ซึ่งจะสามารถทำได้โดยการผลิตรายงานการพัฒนามนุษย์ออกมาทุกปี ***ซึ่งการริเริ่มเช่นนี้ UNDP ได้กำลังดำเนินการอยู่..."*** (Haq , 1989 :)

หลังจากนั้นอีกประมาณ 1 ปี รายงานการพัฒนามนุษย์ (Human Development Report) 1990 ซึ่งจัดทำโดย UNDP จึงได้ปรากฏตัวออกมาอย่างเป็นรูปธรรม

พื้นฐานทางทฤษฎี

"...จงทดแทนการครอบงำของสภาพแวดล้อมและโชคชาตาที่เหนือมนุษย์

โดยให้มนุษย์เป็นผู้ครอบงำเหนือสภาพแวดล้อมและโชคชาตา..."

คาร์ล มาร์กซ์ (อ้างใน Sen, 1990)

แม้ว่ารายงานการพัฒนามนุษย์ของ UNDP จะพยายามชี้ชวนให้เห็นถึงการเปลี่ยนมุมมองของการพัฒนาจากการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic) โดยย้ำเน้นให้เห็นถึงความยากไร้และการพัฒนามนุษย์ แต่นี่ไม่ใช่รายงานฉบับแรกที่กล่าวถึงปัจจัยมนุษย์ในกระบวนการพัฒนา แท้จริงแล้วยังเคยมีรายงานฉบับอื่น ๆ ที่มีกล่าวถึง ยกตัวอย่างเช่น the Dag Hummarskold Report ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 รายงานเกี่ยวกับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (Basic needs) โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization (ILO)) ช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 the Brandt Commission Report ช่วงต้นทศวรรษ 1980 เป็นต้น (Hopkons, 1991 : 1469) หรือแม้กระทั่ง World Development Report รายงานประจำปี ของธนาคารโลกที่แต่เดิมมุ่งเน้นไปที่อัตราความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในรายงานฉบับปี 1990 ก็ได้หันมาให้ความสำคัญกับปัจจัยมนุษย์ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม รายงานเหล่านี้ต่างก็มีแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับมนุษย์แตกต่างออกไปจากรายงานการพัฒนามนุษย์ของ UNDP ปกติแล้วแนวคิดแบบเดิมมักจะพิจารณาถึง "ชีวิตที่ดี" (well-being) ของคน ๆ หนึ่งคือการที่เขาหรือเธอได้ครอบครองความเป็นเจ้าของโภคทรัพย์ (command over commodities) ส่วนตัวที่ใช้ชี้วัดที่ดีอาจจะมีความแตกต่างหลากหลายออกไป เช่น ใช้รายได้ที่เป็นเงิน หรือ สิ่งของที่สามารถวัดออกมาเป็นตัวเงินได้ (money metric utility) แต่องค์ประกอบที่มีร่วมกันก็คือการครอบครองเหนือโภคทรัพย์ (Commodities) ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการประเมินวัดค่าชีวิตที่ดี (Anand & Ravallion, 1993 : 134) แนวคิดเช่นนี้คือกระแสหลักของทฤษฎีการพัฒนาที่มักจะถือว่าการพัฒนาหมายถึงการทำให้รายได้เพิ่มขึ้น ถึงแม้ในช่วงทศวรรษ 1970 จะมุ่งเน้นไปที่เรื่องของการกระจายรายได้ การพัฒนาก็ยังมีนัยยะหมายถึงการมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้น ส่วนช่วงทศวรรษ 1980 ก็มีการให้ความสำคัญกับการบริการทางสังคม (social services) มากขึ้น เช่นการศึกษาและการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน แต่บริการเหล่านี้ก็ถูกมองว่าเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการเพิ่มรายได้ของผู้ยากไร้ (ตัวอย่างเช่น World Development Report 1980) แม้กระทั่งปัจจุบัน การอภิปรายกันในเรื่อง "เป้าหมายของการพัฒนา" ก็ยังเน้นหนักไปที่เรื่องการขจัดความยากจน (ดูตัวอย่างได้ใน World Development Report 1990, 1991) ดังนั้น แนวทางทั้งหมดเหล่านี้ การพัฒนาจึงหมายถึงการทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นหรือการได้ครอบครองเหนือสิ่งของที่มีค่า Anand&Ravallion (1993) เรียกแนวคิดเช่นนี้ว่าแนวคิดที่เน้นรายได้ (Income-centred approach) ซึ่งแนวคิดเช่นนี้จะปรากฏอยู่ใน World Development Report ของธนาคารโลก ส่วนรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในช่วงทศวรรษ 1970 มีแนวคิดที่เรียกว่าเน้นความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (Basic needs approach) ซึ่งแม้จะก้าวพ้นไปจากเรื่องของการให้คุณค่ากับรายได้ต่อหัว แต่แนวคิดความจำเป็นขั้นพื้นฐานนี้ ก็ยังมุ่งเน้นไปที่

การได้ครอบครองโภคทรัพย์ (Commodity possession) อยู่นั่นเอง

ในขณะที่ World Development Report เห็นว่าการขจัดความยากจนคือเป้าหมายสำคัญของการพัฒนา โดยใช้ความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการขจัดความยากจน แต่รายงานการพัฒนาของมนุษย์ UNDP มีแนวคิดการพัฒนาที่แตกต่างออกไป Keith Griffin นักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังซึ่งมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาคนหนึ่งของรายงานการพัฒนามนุษย์กล่าวถึงกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจว่าสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นกระบวนการของการขยายขีดความสามารถของมนุษย์ เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจก็คือการพัฒนามนุษย์นั่นคือการให้ความสำคัญกับสิ่งที่มนุษย์สามารถที่จะกระทำ (doing) หรือที่จะเป็น (being) คำถามสำคัญก็คือ พวกเขาสามารถมีชีวิตยืนยาวหรือไม่ ? พวกเขาได้รับการบำรุงเลี้ยงดูอย่างดีหรือไม่? พวกเขาสามารถหลีกพ้นจากโรคภัยไข้เจ็บที่ป้องกันได้หรือไม่ ? พวกเขาสามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและมีความเคารพนับถือในตนเองหรือไม่ ? พวกเขาสามารถ อ่าน เขียน สื่อสารและพัฒนาความคิดของพวกเขาเองได้หรือไม่ ? ในแง่นี้การพัฒนาจึงเป็นเรื่องที่มากไปกว่าการขยายเพิ่มพูนอุปทานของโภคทรัพย์ แต่การขยายเพิ่มพูนขีดความสามารถของมนุษย์ต่างหากเล่าที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา ส่วนความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือที่จะนำไปสู่เป้าหมายเช่นนี้ได้ นี่คือสาระสำคัญของแนวคิดแบบ Human capabilities approach ที่มี Amartya Sen ศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์เป็นผู้บุกเบิก (Griffin&Knight, 1990)

พัฒนาการทางความคิดของ Sen นั้นเกิดจากความอับจนของกระบวนทัศน์แบบเก่าที่ไม่อาจแก้ปัญหาเรื่องความยากจนและความไม่เท่าเทียมกัน ในช่วงทศวรรษ 1960 การถกเถียงโต้แย้งเกี่ยวกับความยากจนและการกระจายรายได้นำไปสู่การพยายามสร้างทฤษฎีที่เข้มข้นมากขึ้น งานเขียนเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจได้ถูกจุดประกายโดยบทความของ Atkinson เมื่อปี 1970 แล้ว Sen เป็นผู้ขยายความไปสู่เรื่องของการวัดความยากจน ซึ่งเมื่อผนวกกันแล้วก็นำไปสู่พัฒนาการของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการแนวใหม่ (a new welfare economics) งานเขียนของ Sen เกี่ยวกับเรื่องความอดอยาก (famine) และความยากจน (poverty) ได้ชักนำ Sen ไปสู่การคิดทฤษฎี Entitlement และในที่สุดก็กลายเป็นแนวคิดเรื่องขีดความสามารถ (capabilities)

Sen (1990 , 1991) วิจารณ์ข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดของเศรษฐศาสตร์การพัฒนาแบบเดิมคือการมุ่งเน้นไปที่เรื่องของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (national product) รายได้รวม (aggregate income) และอุปทานรวมของสินค้า (total supply of particular goods) ซึ่ง Sen เห็นว่าควรพิจารณา Entitlements และ ขีดความสามารถ (Capabilities) ของคนมากกว่า เพราะในที่สุดแล้ว กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่มนุษย์สามารถที่จะกระทำ (doing) หรือสามารถที่จะ

ดำรงชีพ(being) ดังคำถามที่ Griffin&Knight ได้ตั้งเอาไว้ข้างต้น

Entitlements หมายถึงชุดของโภคทรัพย์ (a set of alternative commodities) ที่คน ๆ หนึ่งสามารถครอบครองมันได้ในสังคมหนึ่ง ๆ โดยใช้สิทธิและโอกาสทั้งหมดที่เขาหรือเธอมี Entitlements สามารถแสดงให้เห็นตัวอย่างได้ง่ายในเศรษฐกิจตลาดบริสุทธิ์ กล่าวคือ สมมติว่าหากคน ๆ หนึ่งสามารถทำเงินได้ 5000 บาท โดยการขายแรงงานของเขาและขายสิ่งของอื่นที่เขามีหรือขายสินค้าที่เขาผลิตขึ้นมาได้ Entitlements ของเขาก็หมายถึงชุดของโภคทรัพย์ที่มีราคาไม่มากกว่า 5000 บาท เขาสามารถซื้อสิ่งของใด ๆ ก็ได้ แต่ต้องไม่มีราคามากไปกว่านั้นและขีดจำกัดจะถูกกำหนด โดยความเป็นเจ้าของของเขา (เรียกว่า Endowment) และโอกาสความเป็นไปได้ที่เขาสามารถจะทำการแลกเปลี่ยน (เรียกว่า exchange entitlement) ทั้ง 2 อย่างนี้รวมกันเป็นตัวกำหนด Entitlement ทั้งหมดของเขา (Overall entitlement) บนพื้นฐานของ Entitlement นี้คน ๆ หนึ่งสามารถที่จะได้มาซึ่งขีดความสามารถบางอย่าง กล่าวคือความสามารถที่จะกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (เช่นสามาถที่จะได้รับโภชนาการอย่างดี) และจะไม่อาจได้มาซึ่งขีดความสามารถอื่น ๆ บางอย่าง กระบวนการของการพัฒนาเศรษฐกิจจึงสามารถมองได้ว่าเป็นกระบวนการของการขยายขีดความสามารถของมนุษย์ จากความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่าง Entitlement กับ Capability ของมนุษย์เช่นนี้ จึงทำให้คุณประโยชน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจก็คือการขยาย Entitlement ของมนุษย์

สำหรับมนุษยชาติส่วนใหญ่แล้ว โภคทรัพย์เพียงอย่างเดียวที่มนุษย์สามารถขายได้คือแรงงาน (Labor power) ดังนั้น entitlements ของคนจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของคน ๆ นั้น ที่จะทำงานหนึ่ง ๆ อัตราค่าจ้างสำหรับการทำงานของเขา และราคาของโภคทรัพย์ที่คน ๆ นั้นปรารถนาที่จะซื้อหาซึ่งความล้มเหลวของการวิเคราะห์ความอดอยากหิวโหยของประเทศโลกที่สามตามแนวเศรษฐศาสตร์การพัฒนาแบบเดิมคือการมุ่งเน้นไปที่เรื่องของอุปทานของอาหาร ขนาดของประชากร และระดับรายได้เป็นหลัก แม้ว่าในเวลาต่อมาจะมีการเปลี่ยนจุดเน้นจากการเพิ่มรายได้รวม (Growth of total income) ไปสู่เรื่องของการกระจายรายได้ (Distribution of incomes) แต่ "รายได้" ก็ยังไม่อาจเป็นพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ entitlement ของ คน ๆ หนึ่ง รายได้เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการซื้อสิ่งต่าง ๆ เท่านั้น มันแสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจการซื้อในระดับหนึ่ง ถึงแม้ในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ จะไม่มีโรงเรียน โรงพยาบาลอยู่ในหมู่บ้านเลย แต่ชาวบ้านก็ยังสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นได้ แต่การมีรายได้เพิ่มขึ้นเช่นนี้ อาจจะไม่สามารถที่จะจัดการกับสิ่งต่าง ๆ ได้เพียงพอเท่ากับที่พวกเขามี entitlements ด้านการศึกษาหรือการดูแลรักษาทางการแพทย์ เนื่องจากการมีรายได้เพิ่ม

ขึ้นหาได้เป็นเครื่องรับประกันถึงสิ่งเหล่านี้ได้เลย ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่ Sen เห็นว่าเป็นข้อบกพร่องของเศรษฐศาสตร์การพัฒนาแบบเดิมคือการให้ความสำคัญกับความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจว่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนา ซึ่ง Sen เห็นว่าความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นอาจเป็นสิ่งที่ "จำเป็น" แต่ยัง "ไม่เพียงพอ" เพราะมันเป็นได้เพียง "เครื่องมือ" อันหนึ่งที่จะนำไปสู่ "เป้า-หมาย" อีกอันหนึ่งเท่านั้น ความจำเริญเติบโตจะมีความสำคัญอย่างยิ่งหากว่ามันได้ก่อให้เกิดความรุ่มรวยในชีวิตของมนุษย์มากขึ้น แต่จากประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนากลับพบว่าความเชื่อมโยงเช่นนี้หาได้เกิดขึ้นไม่ เพราะพบว่าประเทศที่มี GNP per capita สูง กลับบรรลุถึงคุณภาพของชีวิตในระดับที่ต่ำ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งมี GNP per capita สูงกว่าประเทศศรีลังกาหรือจีนถึง 5-6 เท่า แต่ประชากรกลับมีอายุขัยต่ำกว่าทั้ง 2 ประเทศนั้นถึง 5-10 ปี เป็นต้น ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ (1)ความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจหาได้เป็นอะไรมากไปกว่าเครื่องมือที่จะสร้างความรุ่มรวยให้กับชีวิตมนุษย์ นับเป็นความสับสนอย่างยิ่งที่ไปกำหนดให้มันมีสถานะเป็นเป้าหมายของการพัฒนา (2)แม้จะเป็นเพียงเครื่องมืออันหนึ่ง แต่การจะทำเพียงแค่ให้มีความมั่งคั่งโดยเฉลี่ยทางเศรษฐกิจ (average economic opulence) เพิ่มพูนขึ้นแต่เพียงอย่างเดียว ก็อาจจะเป็นสิ่งไร้ค่าขาดประสิทธิผล หากขาดการแสวงหาเป้าหมายที่มีคุณค่าที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้จึงควรกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาให้ชัดเจน

ประเด็นเรื่องเป้าหมาย (Ends) และเครื่องมือ (Means) ของการพัฒนาเป็นจุดสำคัญที่ Sen เห็นว่าเศรษฐศาสตร์การพัฒนาแบบเดิมมองบทบาทของมนุษย์อย่างผิดพลาดมาตลอด เพราะนอกจากมนุษย์จะเป็นได้ทั้งเครื่องมือของการผลิต (means of production) แล้วมนุษย์ก็ยังเป็นผู้ที่รับประโยชน์ (beneficiaries) และผู้ตัดสินชี้ขาด (adjudicators) ได้ด้วย บทบาทแบบทวิลักษณ์เช่นนี้ของมนุษย์เป็นรากฐานสำคัญของความสับสนในการจัดเป้าหมายและเครื่องมือ (The ends-means confusion) ในการวางแผนและการจัดทำนโยบายการพัฒนา

การพัฒนาที่แท้จริงควรมีเป้าหมายอยู่ที่คุณภาพชีวิตของมนุษย์ แต่คำว่าคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในตัวมันเองก็มีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง Sen จึงได้นำเสนอแนวทางที่เรียกว่า Capability approach ซึ่งมองชีวิตของมนุษย์ว่าเป็นชุดของการกระทำหรือการดำรงชีวิต (A set of doings and beings) หรืออาจจะเรียกรวมว่าเป็น "การดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิต" (Functionings) ของมนุษย์ ซึ่งในการประเมินคุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์ จะต้องมีการเชื่อมโยงกับการประเมินขีดความสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิตของมนุษย์Sen กล่าวว่ารากฐานของแนวคิดนี้ สามารถสืบเสาะย้อนรอยไปได้จนถึงแนวคิดของนักคิดอย่าง อาดัม สมิธ, คาร์ล มาร์กซ์ และอาริสโตเติล เลยทีเดียว กล่าวคือ อาริสโตเติลจะมองคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในแง่ของการที่มนุษย์ได้ดำเนินกิจกรรมที่มีคุณค่าในชีวิตและขีด

ความสามารถของพวกเขาที่จะบรรลุสิ่งเหล่านั้นได้ ส่วนอาดัม สมิธและคาร์ล มาร์กซ์ ก็กล่าวถึงความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิต (Functionings) และขีดความสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นว่าเป็นตัวตัดสินชี้ขาดความมีชีวิตที่ดี จุดเด่นของมาร์กซ์ อยู่ที่ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงรากฐานของเศรษฐศาสตร์การเมืองให้มองความสำเร็จของมนุษย์ในแง่ของการทำให้มนุษย์สามารถบรรลุถึงกิจกรรมที่ปรารถนาได้อย่างเต็มที่ Sen เห็นว่าหากมองว่าชีวิตของมนุษย์เป็นชุดของการกระทำและการดำรงชีวิตที่มีคุณค่าแล้ว การประเมินคุณภาพชีวิตของมนุษย์ก็ควรจะใช้รูปแบบการประเมินการดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิตและขีดความสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิตเหล่านี้ การประเมินคุณภาพแห่งชีวิตไม่อาจจะกระทำได้โดยการมุ่งเน้นไปเพียงที่โภคทรัพย์หรือรายได้ดังที่แนวคิดการพัฒนาแบบเดิมนิยมใช้ประเมินคุณภาพชีวิตมนุษย์ ซึ่งนับเป็นความสับสนในเป้าหมายและเครื่องมือของการพัฒนาเพราะว่าโภคทรัพย์หรือรายได้เป็นเพียงตัวช่วยสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิตเท่านั้น ดังที่มาร์กซ์เรียกร้องให้ก้าวพ้นไปจาก "ลัทธิบูชาโภคทรัพย์" (commodity fetishism) หรือที่อาริสโตเติลให้ความสำคัญกับชีวิตที่มากไปกว่า "ชีวิตของการทำเงิน" (The life of money-making)

ในการพิจารณาถึงชีวิตมนุษย์ Sen ยังได้จำแนกองค์ประกอบของชีวิตว่าประกอบไปด้วยการดำเนินกิจกรรมขั้นพื้นฐานของชีวิต (Elementary functionings) เช่น การหลบเลี่ยงจากภาวะความเจ็บป่วยและความตาย การแสวงหาอาหารเพื่อดำรงชีพ เป็นต้น และ การดำเนินกิจกรรมที่ซับซ้อนของชีวิต (Complex functionings) เช่นการบรรลุถึงความเคารพนับถือในตนเอง การเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตของชุมชน การปรากฏตัวในที่สาธารณะโดยไม่ต้องเขินอาย เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิตคือส่วนประกอบที่สำคัญของชีวิตมนุษย์และการประเมินชีวิตที่ดีของมนุษย์ก็จะต้องใช้รูปแบบการประเมินองค์ประกอบเหล่านี้ Sen ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิตของมนุษย์คือการที่มนุษย์ได้บรรลุถึงสิ่งที่เขาหรือเธอต้องการที่จะกระทำ (to do) หรือที่จะเป็น (to be) และการดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิตของมนุษย์จะสะท้อนให้เห็นถึงสถานะแห่งชีวิตของคน ๆ นั้น ส่วนขีดความสามารถของมนุษย์จะเป็นตัวบ่งบอกถึงการผสมผสานกันอย่างหลากหลายของการดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิตที่เขาหรือเธอสามารถจะบรรลุถึงได้ ขีดความสามารถเป็นตัวสะท้อนให้เป็นถึงความมีเสรีภาพของคนที่จะเลือกกระทำหรือเป็นอะไรระหว่างวิถีแห่งชีวิตที่มีความแตกต่างหลากหลาย อันเป็นเสรีภาพที่จะเลือกเอารูปแบบของการดำเนินชีวิตแบบใดแบบหนึ่ง แต่ในการใช้เสรีภาพเช่นนั้นก็ต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้ใช้เสรีภาพนั้นด้วย เช่นการได้รับการศึกษา เพราะนอกจากการศึกษามากขึ้นจะช่วยให้มีผลิตภาพสูงขึ้น คนมีการศึกษาจำนวนมากขึ้นจะช่วยให้เกิดการกระจายรายได้มากขึ้นแล้ว การศึกษายังมีส่วนช่วยให้ผู้ได้รับการศึกษาสามารถเลือกรูปแบบของการดำเนินชีวิต

ของตนเองได้โดยใช้ปัญญาชี้นำ การพัฒนาการศึกษาจึงมีความเชื่อมโยงกับแนวคิด Capability - based approach และมีความสำคัญมากในกระบวนการพัฒนามนุษย์ นอกจากการให้การศึกษาแล้ว การมีสุขภาพที่ดี และมีภาวะโภชนาการ (nutrition) ที่ดีล้วนมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยให้มนุษย์ได้พัฒนาขีดความสามารถของตนเอง จุดที่น่าสนใจก็คือว่า การเพิ่มพูนขีดความสามารถของมนุษย์เป็นได้ทั้งเป้าหมายในตัวมันเอง และยังเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดผลิตภาพที่สูงขึ้นและมีรายได้มากขึ้นได้ด้วย

เนื่องจากสิ่งที่มนุษย์เห็นว่าเป็นการกระทำหรือการดำรงชีพที่มีคุณค่านั้นมีความแตกต่างหลากหลาย ดังนั้นการพัฒนาจึงเป็นเสมือนการผสมผสานกันของกระบวนการที่หลากหลายมากกว่าเป็นเพียงแค่เรื่องของการเพิ่มพูนสิ่งที่มีค่าอย่างเดียวกันดังเช่น รายได้ เป็นต้น อีกทั้งขีดความสามารถที่มีคุณค่าก็มีความหลากหลายนับจากอิสรภาพขั้นพื้นฐาน เช่น ความเป็นอิสระจากความหิวโหยและภาวะทุโภชนา ฯลฯ ไปจนถึงความสามารถที่ซับซ้อน ดังเช่น การบรรลุถึงความเคารพในตนเองและความมีส่วนร่วมในสังคม ฯลฯ กระบวนการพัฒนาจึงควรเป็นเรื่องของการเพิ่มพูนขีดความสามารถของมนุษย์ในการกระทำและการดำรงชีพหรือการดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิต ให้ดำเนินไปสู่ชีวิตที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นในประเด็นนี้จะเห็นความแตกต่างระหว่างแนวคิดแบบ Capability approach กับแนวคิด Utilitarian calculation อย่างชัดเจน ในแง่ที่แนวคิด Capability approach จะเปิดพื้นที่ให้กับการกระทำและสภาพการอันหลากหลายของมนุษย์ว่ามีความสำคัญในตัวมันเอง (มิใช่เพียงเพราะว่ามันอาจจะก่อให้เกิดอัตถประโยชน์ (utility) และให้คุณค่ากับความเสรีภาพอันหลากหลายในแง่ของการมีขีดความสามารถ อีกทั้งแนวคิดนี้ก็ไม่ได้ติดยึดถือมั่นกับสิ่งที่แนวคิดอื่น ๆ ถือว่ามีความสำคัญโดยตรงต่อวิถีชีวิต เช่น รายได้ ความมั่งคั่ง การถือครองเงินตรา สิ่งของหรือทรัพยากร ฯลฯ (Sen, 1993)

หากพิจารณาโดยรวมแล้ว น่าสังเกตว่าแนวคิดเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของมนุษย์ของ Sen เองก็มิได้ปฏิเสธความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างความจำเริญเติบโตเสียโดยสิ้นเชิง ดังที่เขาได้กล่าวถึงแนวคิดแบบมองโลกในแง่ดี (Optimism) ของเศรษฐศาสตร์การพัฒนาแบบเดิมที่เชื่อว่าการเร่งสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจะก่อให้เกิดการพัฒนานั้นช่างเป็นแนวคิดที่ซื่อบริสุทธิ์ไร้เดียงสา (naive) เนื่องจากทุก ๆ ครั้งที่มีการแก้ไขปัญหาก็มักจะก่อให้เกิดอีกปัญหาหนึ่งตามมา (เป็นคำกล่าวของ Paul Streeten นักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังอีกท่านหนึ่ง) ดังนั้น Sen จึงเห็นว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองควรจะต้องเรียนรู้ว่า "ของดีทุกอย่างหาได้มาพร้อมกันไม่" ความจำเริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วอาจจะมาพร้อมกับความปั่นป่วนวุ่นว่ายทางการเมือง ดังที่ได้ปรากฏมาแล้วในหลายประเทศโลกที่สาม ดังนั้น การให้ความสำคัญ

กับการพัฒนาขีดความสามารถของมนุษย์ก็มิได้หมายความว่าจะต้องละเลยการพัฒนาความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพียงแต่ต้องรู้จักจัดวางเป้าหมายและเครื่องมือของการพัฒนาให้ถูกต้อง รวมทั้งต้องมองบทบาทของมนุษย์ในกระบวนการพัฒนาให้ครอบคลุมรอบด้านมากขึ้น กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่ามนุษย์เป็นได้ทั้งเครื่องมือและเป้าหมายของการพัฒนา โดยที่การสร้างความจำเริญเติบโตความก้าวหน้า และการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือที่จะช่วยสร้างเสริมสภาพแวดล้อมให้มนุษย์ได้มีขีดความสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมแห่งชีวิตที่ตนเองปรารถนาได้มากขึ้น อันจะนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาคือประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั่นเอง

นอกจากแนวคิดพื้นฐานของ Sen แล้ว Anand&Ravallion ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งของแนวคิดแบบ Income - centered approach กับแนวคิดแบบ Capability - based approach กล่าวคือ แนวคิดแบบเน้นรายได้จะมุ่งประเมินการลงทุนใน "ทุนมนุษย์" (Human capital) เช่นด้านสุขภาพอนามัย โภชนาการ การศึกษา ฯลฯ ว่าการลงทุนเช่นนี้จะก่อให้เกิดการมีรายได้หรือผลลัพธ์เพิ่มขึ้นหรือไม่ การลงทุนเช่นนี้จะคุ้มค่า ควรค่าแก่การลงทุนก็ต่อเมื่อสัดส่วนของอัตราผลตอบแทนที่ได้รับมีมากกว่าต้นทุนที่ใช้จ่ายไป แต่ในทางกลับกัน แนวคิดแบบเน้นขีดความสามารถเห็นว่าการทำให้คนสามารถอ่าน เขียนหนังสือได้มากขึ้น มีสุขภาพดีขึ้น หรือมีภาวะโภชนาการดีขึ้นนั้นควรจะถือเป็นเป้าหมายในตัวมันเอง ถึงแม้ว่าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่วัดได้สำหรับการลงทุนไปในด้านการรู้หนังสือ สุขภาพอนามัย โภชนาการของประชาชนจะเป็นศูนย์ก็ตาม (Anand and Ravallion, 1993:135)

บรรณานุกรม

Anand , S. and M. Ravallion
1993 "Human Development in Poor Countries : On the Role of Private Income and Public Services" **Journal of Economic Perspectives** , 7:1 , pp. 133-150.

Boer , L. and A. Koekkoek
1993 "Human Development Report : Fad or Fixture" **Development Policy Review** , 11 , pp. 427-438.

Desai , M.
1991 "Human Development : Concept and Measurement" **European Economic Review** 35:2/3 , pp. 350-357.

Ekins , P.
1990 "An Indicator Framework for Economic Progress" **Development** 3/4 , pp. 92/98.

ESCAP
1988 **Jakarta Action Plan on Human Resources Development in the EACAP Region** Bangkok.

Galtung , J.
1978 **Toward Self-Reliance and Global interdependence** A report prepared for the policy branch , Canadian International Development Agency and the Advanced Concepts Centre , Department of Environment , Ottawa.

Griffin, K, and J, Knight
1990 "Human Development : The Case for Renewed Emphasis" in Griffin and Knight (ed.) **Human Development and the International Development Strategy for the 1990s** Hampshire : Macmillan in association with United Nations.

Henderson , H.
1990 "Beyond Economics : New Indicators for Culturally Specific , Sustainable Development" **Development** , 3/4 , pp. 60-68.

Hopkins , M.
1991 "Human Development Revisited : A New UNDP Report" **World Development** 19:10 , pp. 1469-1473.

Max-Neef , M. et al.
1992 "Human Scale Development : An Option for the Future" **Development Dialogue** pp. 5-80.

McGillivray , M.
1991 "The Human Development Index : Yet Another Redundant Composite Development Indicator ?" **World Development** 19:10 , pp. 1461-1468.

Schatan , J.
1990 "the Deceitful Nature of Socio-Economic Indicators" **Development** 3/4 , pp.69-75.

Sen , A
1983 "Development : Which way now?" **Economic Journal** 93 (December) , pp. 745-762.

Sen , A
1990 "Development as Capability Expansion" in Griffin and Knight (ed.) **Human Development and the International Development strategy for the 1990s** Hampshire : Macmillan in association with United Nations.

Sen , A
1993 "Capability and Well-being" in Nussbaum M.C. and Amartya Sen (ed.) **The Quality of Life** Oxford : Clarendon press.

SID North South Roundtable/UNDP
1988 "Human Development" **Development** 2/3 , pp, 46-49.

Todaro , M.P.
1985 **Economic Development in the Third World** (3ed.) New York : Longman.

Ul Haq , M.
1988 "People in Development" **Development** 2/3 , pp. 41-45.

Ul Haq , M.
1989 "United Nations Role in Human Development" **Development** 4 , pp. 41-45.

United Nation Development Programs
1990 **Human Development Report 1990** , New York : Oxford University Press.