

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นพื้นฐานการจัดทำมาตรฐานและตัวชี้วัด

การพิจารณา เรื่อง “ความมั่นคงของมนุษย์” ในความหมายที่มีหน่วยวิเคราะห์เป็น “ตัวบุคคล” มิใช่เป็นระดับรัฐตามแนวคิดเดิม เป็นผลจากการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการพัฒนาประเทศ ที่เน้นด้านการพัฒนาสังคม และยึดคนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งในระยะแรกที่ใช้แนวคิดนี้ได้ให้ความสนใจกับเรื่องคุณภาพชีวิต โดยมีการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินผลการพิจารณา ตั้งแต่ พ.ศ.2525 เป็นต้นมา และต่อมาได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืนโดยได้มีการจัดทำตัวชี้วัดเช่นเดียวกัน ต่อมาเมื่อโลกอยู่ในสภาพที่เป็นโลกาภิวัตน์มากขึ้น ความซับซ้อนของการพัฒนามากขึ้นด้วย การมองการพัฒนาคนด้านคุณภาพชีวิตซึ่งเป็นด้านบวกอาจไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุมสภาพที่เป็นจริง จึงได้มีการพิจารณามนุษย์ในด้านที่ถูกกระทำ เช่น ถูกฉ้อโกงสิทธิเสรีภาพ การขาดความเสมอภาคในโอกาส ความยากจนอันเกิดจากโครงสร้างของสังคมไปจนถึงการถูกละเมิด ถูกครอบงำ และถูกทำร้าย เป็นต้น

ดังนั้นในการพิจารณากรอบมาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ครั้งนี้ จึงควรทบทวนแนวคิดที่สัมพันธ์กัน 4 เรื่อง ได้แก่ 1) แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา และคุณภาพชีวิต 2) แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ 3) แนวคิดเรื่องมาตรฐานและตัวชี้วัด และ 4) การบูรณาการแนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและคุณภาพชีวิต

2.1.1 ทฤษฎีการพัฒนาตะวันตก

แนวคิดทฤษฎีและตัวแบบการพัฒนาทั้งหลายที่ใช้กันในโลกเกือบทั้งหมด เป็นแนวคิดของนักวิชาการประเทศตะวันตก และผู้ที่ทำงานให้กับหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ เป็นส่วนใหญ่ และในการจัดแบ่งกลุ่มทฤษฎีการพัฒนานั้น ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะจัดได้อย่างชัดเจนโดยไม่ทับซ้อนกัน ได้มีการจัดโดยใช้มิติต่าง ๆ หลายมิติ แต่ที่ง่ายคือการจัดแบ่งเป็น 2 กลุ่มได้แก่ แนวคิดกระแสหลักและแนวคิดกระแสรอง ซึ่งมีสาระสำคัญของแนวคิดโดยสังเขปดังนี้

กลุ่มแรกมีพื้นฐานแนวคิดมาจากวิชาเศรษฐศาสตร์สำนักคตินานาชาติเสรีนิยม (Liberal Internationalist School) ซึ่งใช้ประโยชน์ตั้งแต่หลักการของอดัม สมิท (Adam Smith) ในหนังสือ The Wealth of Nations (1776) เกี่ยวกับความมั่งคั่งของประเทศอันเกิดจากการค้าและการลงทุนกับต่างประเทศ และขยายแนวคิดไปสู่หลักการผลิตสินค้าบริการ โดยอาศัยความสามารถเฉพาะด้านที่เน้นประสิทธิภาพตามหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในทฤษฎีของเดวิด ริคาโด (David Ricardo) ไปจนถึงแนวคิดทฤษฎีความเจริญทางเศรษฐกิจต่างๆ และทฤษฎีภาวะความทันสมัยในศตวรรษที่ 20

โดยเฉพาะช่วง ค.ศ. 1950 ถึง 1970 เช่นเรื่องขั้นตอนการพัฒนาประเทศของ Walt W. Rostow แนวคิดเรื่องการไหลรินของการพัฒนาจากประเทศร่ำรวยสู่ประเทศยากจน (Trickle down effects) และแนวความคิดที่สนับสนุนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในสำนักคิดเศรษฐศาสตร์ยุคใหม่ (Neo-classical School) อีกจำนวนมาก

ส่วนกลุ่มหลังซึ่งเป็นแนวคิดกระแสรอง ได้มองการพัฒนาอย่างรอบด้านทั้งแง่บวกและลบ หรือที่เรียกว่าวัตถุนิยมวิภาษวิธี (Dialectic materialism) เริ่มตั้งแต่แนวคิดของกลุ่ม มาร์กซิสต์ (Marxist) เป็นแนวความคิดพื้นฐาน แนวคิดทฤษฎีพึ่งพา (Dependency theory) ตัวแบบศูนย์กลางความเจริญ และทฤษฎีระบบโลก (The central-periphery model and world systems theory) การศึกษาที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งเป็นแนวคิดของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนานาชาติ (International political economy: IPE) ซึ่งเข้ามามีบทบาทนำเสนอความเห็นเชิงวิพากษ์ในช่วงทศวรรษที่ 1970 – 1980 โดยนักวิชาการในประเทศยุโรปและกลุ่มประเทศโลกที่สาม เช่น วลาดีเมียร์ แอล เลนิน (Vladimir I. Lenin), เจ.ที.คอฟโปลสกี (J.T. Kozlowski), เฟร์นันโด เฮนริค คาร์โดโซ (Fernando Henrique Cardoso), แองโก ฟาเลตโต (Enzo Faletto), ทีโอโทนีโอ โด ซานโต (Teotonio Dos Santos), อองเดรย์ จี แฟรงก์ (Andre G. Frank), โจฮัน กัลตุง (Johan Galtung), ปีเตอร์ อีวานส์ (Peter Evans) และ แฟรงก์ ทักเวล (Frank Tugwell) เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังรวมถึงแนวความคิดภายหลังสงครามเย็นของนักวิชาการในช่วงทศวรรษ 1990 ที่เน้นความสำคัญของทฤษฎีโลกาภิวัตน์ นำโดย Susan Strange และ Barry Gills ซึ่งให้แง่มุมมองการวิเคราะห์ใหม่ ๆ ที่เรียกว่าเป็นประเด็นทางเศรษฐศาสตร์การเมืองยุคใหม่ (New political economy) ตลอดจนแนวคิดของนักปฏิบัติการพัฒนาในยุคเดียวกันกับ Strange และ Gills ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืนโดยนักพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม (Environmentalists) การเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสตรี (The women's movement) การเสริมสร้างพลังเข้มแข็งขององค์กรประชาชนและชุมชน (Community empowerment) การขำรงรักษาสีทิมมนุษยชน (Human rights advocates) และสุดท้ายคือ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ (Human security)

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต

ในกระบวนการพัฒนาตามแนวคิดทฤษฎีทั้งกระแสหลัก และกระแสรองดังกล่าวแล้วข้างต้น ได้มีนักวิชาการและนักปฏิบัติการพัฒนาอีกส่วนหนึ่งที่มุ่งให้ความสำคัญกับการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการพัฒนาโดยการสร้างเครื่องมือขึ้นมาวัดและสรุปผลการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาในโลกตลอดมา บรรดาเครื่องมือตรวจสอบส่วนใหญ่อยู่ในรูปตัวชี้วัดการพัฒนา (Development indicators) ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และมักสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาแต่ละแนวคิดด้วย นับตั้งแต่ตัวชี้วัดดั้งเดิม คือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) และอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจ ไปจนถึง

ตัวชี้วัดในด้านปัญหาจากการพัฒนา เช่น ความยากจน ซึ่งนิยมใช้ Lorenz Curve และ Gini Coefficient ตลอดจนตัวชี้วัดการพัฒนาในยุคต่อ ๆ มาที่สัมพันธ์กับแนวคิดการพัฒนาแต่ละแนวคิด เช่น แนวคิดการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนและแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายการคุ้มครองทางสังคม (Social safety Net) เป็นต้น ตัวชี้วัดหรือเครื่องมือตรวจสอบผลการพัฒนาที่มีจำนวนมากเหล่านี้พบว่ามักเกี่ยวข้องหรือมีพื้นฐานเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องคุณภาพชีวิต (Quality of life) เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้คงจะเห็นว่า นอกเหนือจากนักวิชาการและนักปฏิบัติการพัฒนาโดยทั่วไปแล้ว หน่วยขององค์กรสหประชาชาติหลายองค์กรเองก็ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลการพัฒนาในด้านคุณภาพชีวิตเช่นกัน เช่น UNESCO (1981) ได้กำหนดองค์ประกอบคุณภาพชีวิตไว้ 7 ด้าน ได้แก่ 1) อาหาร 2) สุขภาพ 3) การศึกษา 4) สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร 5) ที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐาน 6) การมีงานทำ และ 7) ค่านิยม ศาสนา จริยธรรม กฎหมาย และปัจจัยด้านจิตวิทยา และ ESCAP (1990) ก็ได้กำหนดตัวแปรที่ใช้วัดคุณภาพชีวิตไว้ 7 ด้านเช่นกัน คือ 1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 2) สุขภาพ 3) ชีวิตการทำงาน 4) ชีวิตครอบครัว 5) ชีวิตการใช้สติปัญญา (Intellectual life) 6) ชีวิตชุมชน และ 7) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ สำหรับ UNDP ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาที่เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลางได้จัดทำรายงานที่ชื่อว่า Human Development Report ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา และในระยะหลังตั้งแต่ปี 2542-2544 ก็ได้จัดทำ “รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย” โดยเฉพาะอีก ในเอกสารดังกล่าวได้ใช้ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตเป็นเครื่องมือประเมินสถานการณ์การพัฒนา ที่ทำให้เห็นรูปธรรมได้ชัดเจนมากกว่าในอดีต ภายใต้ชื่อว่า “ดัชนีความก้าวหน้าของคน” (Human Achievement Index : HAI) ซึ่งใช้ 8 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) สุขภาพ 2) การศึกษา 3) การทำงาน 4) รายได้ 5) ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม 6) ชีวิตครอบครัวและชุมชน 7) การคมนาคมและการสื่อสารและ 8) การมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในช่วงเวลาที่มีการนำเสนอและปรับปรุงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศตั้งแต่ยุคแรก ๆ จนถึงยุคหลังภาวะความทันสมัย (Post modernism) การสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ตรวจสอบประเมินผลการพัฒนาได้เป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงสมัย สำหรับตัวชี้วัดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตนั้น นับว่าได้รับความสนใจ และมีการนำเสนอโดยนักวิชาการ นักปฏิบัติการพัฒนาและหน่วยงานด้านการพัฒนาจำนวนมาก ในลักษณะและทิศทางที่ได้แย่งแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาซึ่งเน้นใช้พัฒนาเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก ไปสู่การพัฒนามนุษย์ที่เป็นการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) อันเกิดจากการผนวก ผูกหรือบูรณาการทุกด้านของมนุษย์ตามความหมายที่เป็นจริงของชีวิตนั่นเอง

2.1.3 เครื่องมือที่ใช้ประเมินคุณภาพชีวิตคนไทย

โดยที่การพัฒนาประเทศของสังคมไทย เริ่มต้นจากแนวคิดแบบแยกส่วน กล่าวคือให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ภายใต้การจูงใจประชาชนด้านเศรษฐกิจที่ว่า “งานคือเงิน

เงินคืองาน บันดาลสุข” และการดำเนินงานของรัฐให้เกิด “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่เน้นโครงสร้างพื้นฐานเป็นลำดับแรก เพื่อนำไปสู่การเพิ่มรายได้การบริโภคและการลงทุนตามมา จนกระทั่งประมาณปี 2515-2519 ในช่วงแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 5 ได้มีความพยายามมองการพัฒนาในเชิงสหสาขาวิชาการ (Multi disciplinary approach) โดยใช้ชื่อว่าสาขา “การพัฒนาสังคม” ซึ่งเป็นคนละความหมายกับคำว่า การพัฒนาสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยุคแรก กล่าวคือมิใช่มองเป็นสาขาการพัฒนาที่นอกเหนือจากสาขาเศรษฐกิจ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น แต่เป็นความหมายเชิงการพัฒนาสังคมมนุษย์ ทำนองเดียวกับคำจำกัดความของ Myrdall ที่ว่า “การพัฒนาคือระบบทั้งหมดของสังคมที่ก้าวไปข้างหน้า” และต่อมาได้มีการพัฒนาแนวความคิดเรื่องนี้ไปสู่การสร้างตัวชี้วัดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต ดังปรากฏในเอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เรื่องแนวคิดและเครื่องชี้วัดการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2538 สรุปว่า “..... คำว่าพัฒนาสังคมเมื่อแรกใช้ยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนผู้ใช้โดยต้องการจะให้ครอบคลุมมิติอื่นๆ ที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ เป็นการใช้คำในความหมายที่หลวม กลุ่มนักวิชาการจาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อาจเป็นกลุ่มแรก ๆ ที่พยายามนิยามคำว่าพัฒนาสังคมเพราะมีการเปิดสอนในสาขาวิชานี้ ”

จากการสำรวจและรวบรวมเครื่องมือที่ใช้ตรวจสอบติดตามผลการพัฒนาดังแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาประเทศของไทยในปี 2504 เป็นต้นมา อาจแบ่งเครื่องมือดังกล่าวเป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก ใช้วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับสาขาการพัฒนามุ่งไปจนถึงภาพรวมของระดับประเทศ เช่น การวัดอัตราความเจริญหรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การวัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และการวัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย (Thailand Sustainable Development Indicators - SDI) เป็นต้น ซึ่งจะขอไม่พิจารณาในที่นี้ ลักษณะที่สอง เป็นการวัดที่ให้ความสำคัญกับตัวมนุษย์และการพัฒนาสังคม ซึ่งอาจใช้วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล ครัวเรือน หรือชุมชน แล้วสรุปเป็นภาพรวมในระดับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมายไปจนถึงระดับชาติได้เช่นเดียวกัน สำหรับเครื่องมือลักษณะหลังนี้ พบว่า มีชุดตัวชี้วัดด้านคุณภาพชีวิตอยู่จำนวนมากกว่า 20 ชุด ซึ่งจัดทำโดยทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานของสหประชาชาติ ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 คือ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา และมีการจัดทำมากขึ้นตามลำดับ โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 มีจำนวน 4 ชุด ฉบับที่ 6 จำนวน 6 ชุด ฉบับที่ 7 จำนวน 7 ชุด และช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 อีกจำนวน 5 ชุด

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบผลของการพัฒนาแต่ละด้านมักเป็นผู้สร้างเครื่องมือเอง หลายหน่วยมีการพัฒนาเครื่องมือและนำมาใช้อย่างจริงจัง เช่น กระทรวงสาธารณสุข แต่หลายหน่วยได้เพียงแต่สร้างขึ้นมาแล้วขาดการพัฒนาและการนำไปใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง ในจำนวนนี้เครื่องมือชุดความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน (จปร.) ถือได้ว่าเป็นชุดที่มีการพัฒนา

อย่างต่อเนื่องและนำไปใช้ประโยชน์เป็นอย่างมาก ขณะที่ในระยะหลัง ๆ ได้มีความพยายามสร้างเครื่องมือชุดใหม่ ๆ ขึ้นมาอย่างหลากหลาย เช่นดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ และดัชนีความอยู่ดีมีสุขของคนไทย เป็นต้น ซึ่งมีส่วนใหญ่เป็นการบูรณาการตัวชี้วัดที่มีอยู่แล้วในมุมมองใหม่ ๆ

ตารางที่ 2-1 สรุปเครื่องมือชี้วัดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตคนไทย

หน่วยงาน/องค์กร ดำเนินการ	ปีที่เริ่มใช้ ชื่อเครื่องมือ และขอบเขต	สาระสำคัญ	วัตถุประสงค์หลักและการใช้ ประโยชน์
1. สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ (สศช.)	● 2518 (แผนฯ 3) ● เครื่องชี้ภาวะสังคม (Social Indicators) ● ข้อมูลทั้งประเทศ	มี 9 องค์ประกอบ (หมวด) 55 ตัวชี้วัด 1. ประชากร 2. สาธารณสุข 3. การศึกษา 4. เศรษฐกิจสังคม 5.สวัสดิการสังคม 6. การมีงานทำ 7. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 8. สถาบันครอบครัว 9. ภาวะมลพิษ	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคลและ ครอบครัว - เสนอเป็นรายงานประจำปีใน ภาพรวมและรายภาค
2. สำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ (สวช.)	● 2522 (แผนฯ 4) ● ค่านิยมเพื่อชีวิตและสังคมไทย 20 ประการ ● ข้อมูลทั้งประเทศ แต่เน้นเฉพาะด้านวัฒนธรรม	มี 2 องค์ประกอบ (ลักษณะ) 24 ตัวชี้วัด (ข้อ) ● ลักษณะแรก เน้นค่านิยมที่มีคุณค่าต่อสังคม มี 18 ข้อ ● ลักษณะที่ 2 เป็นค่านิยมที่มีคุณค่าต่อผู้ปฏิบัติ มี 6 ข้อ เช่น คุณธรรม 8 ประการ ตามพระราชดำรัส การพึ่งตนเอง เป็นต้น	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล - ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ จึงมิได้นำมาใช้วัดและติดตามผล อย่างต่อเนื่อง
3. คณะกรรมการอำนวยการงาน พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ในชนบท (กรมการพัฒนาชุมชน เป็น สนง.เลขานุการ)	● 2525 (แผนฯ 5) ● กชช. 2 ค. ● ภาพรวมทั้งประเทศยกเว้น ในเขตเทศบาล	มี 6 องค์ประกอบ (กลุ่ม) 31 ตัวชี้วัด 1. สภาพพื้นฐาน 2. ผลผลิตรายได้และ การมีงานทำ 3. สาธารณสุข 4. แหล่งน้ำ 5. ความรู้ การศึกษา 6. ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชน - เริ่มจาก 38 จังหวัด 12,586 หมู่บ้าน ปัจจุบันขยายเป็น 66,193 หมู่บ้าน - จัดเก็บข้อมูลทุก 2 ปี เสนอเป็น รายหมู่บ้าน
4. กระทรวงสาธารณสุข	● 2525 (แผนฯ 5) ● โครงการเฝ้าระวังและติดตามทาง โภชนาการในเด็กแรกเกิด	มี 3 ระดับ คือ ระดับ 1 เริ่มผิดปกติ ระดับ 2 อันตราย	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล - วัดน้ำหนักส่วนสูงรายบุคคล - นำเสนอเป็นรายตำบล

หน่วยงาน/องค์กร ดำเนินการ	ปีที่เริ่มใช้ ชื่อเครื่องมือ และขอบเขต	สาระสำคัญ	วัตถุประสงค์หลักและการใช้ ประโยชน์
	● ข้อมูลเฉพาะกลุ่มเป้าหมายเด็กแรกเกิด	ระดับ 3 อันตรายมาก	
5. สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ (สกศ.)	● 2527 (แผนฯ 5) ● ดัชนีทางการศึกษา ● ข้อมูลทั้งประเทศ แต่เน้นเฉพาะด้านการศึกษา	มี 8 องค์ประกอบ (กลุ่ม) 132 ดัชนีหลัก 973 ดัชนีย่อย 1. ระดับก่อนประถมศึกษา 2. ระดับประถมศึกษา 3. ระดับมัธยมศึกษา 4. ระดับมัธยมศึกษา 5. ระดับ อุดมศึกษา 6. ระดับอาชีวศึกษา 7. การศึกษานอกโรงเรียน 8. ดัชนีที่เกี่ยวข้อง	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับ สถานศึกษา - จัดทำและนำเสนอเฉพาะกลุ่ม เป้าหมาย
6. คณะกรรมการอำนวยการงาน พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ในชนบท (กรมการพัฒนารัฐบาล เป็น สานง.เลข)	● 2528 (แผนฯ 5) ● จปฐ. ● ข้อมูลทั้งประเทศยกเว้นในเขต เทศบาล และ กทม.	มี 8 องค์ประกอบ (หมวด) 39 ตัวชี้วัด 1. สุขภาพดี 2. มีบ้านอาศัย 3. ศึกษาถ้วนทั่ว 4. ครอบครัวสุขสบาย 5. รายได้มาก 6. อยากร่วมพัฒนา 7. พาสู่คุณธรรม 8. บำรุงสิ่งแวดล้อม	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคลและ ครอบครัว - เสนอเป็นรายหมู่บ้านจนถึงระดับ ประเทศ เป็นรายงานประจำปี
7. สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)	● 2530 (แผนฯ 6) ● เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Index) ● ภาพรวมทั้งประเทศ	มี 11 องค์ประกอบ (สาขา) 89 ตัวชี้วัด 1. ประชากร 2. แรงงาน 3. เกษะ 4. ประมง 5. เกษตร 6. การศึกษา 7. สาธารณสุข 8. รายได้-รายจ่าย 9. การขนส่งและคมนาคม 10. การเงินการธนาคาร 11. บัญชีรายได้ประจำชาติ	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคลและ ครัวเรือน - นำเสนอเป็นรายจังหวัด - มีการปรับปรุงตัวชี้วัดเป็นระยะ ๆ
8. สำนักงานกฤษฎามนตรี	● 2530 (แผนฯ 6) ● โครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ● ข้อมูลเฉพาะพื้นที่เป้าหมายบาง ตำบล/หมู่บ้านที่เป็น กรณีตัวอย่าง	มี 8 ตัวชี้วัด 1.สุขภาพ 2. มีปัญญาความสามารถ ช่วยเหลือ ตนเองได้ 3.ความเป็นอยู่ดีตามอัตภาพ 4. มีบุตรดี 5.มีรายรับสูงกว่ารายจ่าย 6.มีศีลธรรม คุณธรรม	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชน - จัดทำภายใต้โครงการพิเศษ

หน่วยงาน/องค์กร ดำเนินการ	ปีที่เริ่มใช้ ชื่อเครื่องมือ และขอบเขต	สาระสำคัญ	วัตถุประสงค์หลักและการใช้ ประโยชน์
		เมตตาธรรม ไม่เอาเปรียบกัน 7. มีการจัดตั้งพลัง ประชาชน 8. มีการศึกษา	
9. กรุงเทพมหานคร	● 2532 (แผนฯ 6) ● ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม ● ข้อมูลเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานคร	มี 5 องค์ประกอบ (ด้าน) 47 ตัวชี้วัด (ตัวบ่งชี้) 1. สิ่งแวดล้อม 2. เศรษฐกิจ 3. สังคม 4. สุขภาพ 5. จิตใจ	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล และครอบครัว - ปรับปรุงจาก จปฐ.และUNICEF - ใช้เฉพาะชุมชนแออัดที่มี กรรมการชุมชนแต่ขาดความ ต่อเนื่อง
10. สภาองค์กรพัฒนาเด็ก และเยาวชน	● 2533 (แผนฯ 6) ● สถานะความต้องการพื้นฐาน และบริการสำหรับเด็ก ● ข้อมูลเฉพาะกลุ่มเป้าหมายเด็ก	มี 7 ด้าน ได้แก่ 1. โภชนาการและสุขภาพ 2. ความแข็งแรงของ ร่างกาย 3. การพัฒนาด้านสติปัญญา 4. การศึกษา จิตใจ อารมณ์ และสังคม 5. วัฒนธรรม 6. การ เตรียมเข้าสู่อาชีพ 7. สิทธิหน้าที่พื้นฐานด้านการเมือง การปกครอง	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล - ใช้เกณฑ์มาตรฐานสากลตามสิทธิ เด็ก และความต้องการขั้นพื้นฐาน
11. สำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อม (สวล.)	● 2533 (แผนฯ 6) ● คุณภาพชีวิตของคนเมืองหลวง ● ข้อมูลเฉพาะกลุ่มคน กทม.	มี 4 ด้าน คือ 1.การมีส่วนร่วมสาธารณะ 2.การมีสิ่งก่อสร้างที่ เหมาะสม 3.การมีโอกาสได้ชากับฝั่งเมือง และเห็นคุณค่าของชีวิต 4. ความปลอดภัยในชีวิต ทางวัฒนธรรมและทรัพย์สิน	- วัดหน่วยวิเคราะห์เฉพาะพื้นที่ กทม.

หน่วยงาน/องค์กร ดำเนินการ	ปีที่เริ่มใช้ ชื่อเครื่องมือ และขอบเขต	สาระสำคัญ	วัตถุประสงค์หลักและการใช้ ประโยชน์
12. กระทรวงสาธารณสุข	● 2534 (แผนฯ 6) ● ตัวชี้วัดสถานภาพงานอนามัยแม่และเด็ก ● ข้อมูล ทั้งประเทศเฉพาะกลุ่มแม่และเด็ก	มี 7 ตัวชี้วัด เช่น การดูแลก่อนคลอด / หลังคลอด อัตราการตายของเด็กแรกเกิด อัตราการตายของมารดา เป็นต้น	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล - นำเสนอเป็นรายตำบล
13. กระทรวงสาธารณสุข	● 2535 (แผนฯ 7) ● ตัวชี้วัดสุขภาพดีถ้วนหน้า (Health for all by the year 2000) ● ข้อมูลทั้งประเทศเฉพาะด้านสาธารณสุข	มี 3 กลุ่ม 17 หมวด 24 เกณฑ์ชี้วัด เช่น การสาธารณสุขมูลฐาน การเข้าถึงบริการของรัฐ การป้องกันโดยชุมชน เป็นต้น	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล - นำเสนอเป็นรายตำบล ถึงจังหวัด
14. กระทรวงสาธารณสุข	● 2535 (แผนฯ 7) ● การพึ่งตนเองทางสาธารณสุขพื้นฐานในหมู่บ้าน ● ข้อมูลทั้งประเทศเฉพาะด้านสาธารณสุข	มี 8 หมวด 22 เครื่องชี้วัด เช่น การมีองค์กรหมู่บ้าน การถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี การมีข้อมูล ข่าวสาร การดูแลตนเอง เป็นต้น	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับชุมชน - นำเสนอเป็นรายชุมชน ถึงจังหวัด
15. สำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.)	● 2535 (แผนฯ 7) ● มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ● ข้อมูลทั้งประเทศเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม	มีตัวชี้วัด 4 หมวดคือ 1. มลพิษทางอากาศ 2. มลพิษทางเสียง 3. มลพิษทางน้ำ 4. ทรัพยากรธรรมชาติ	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคลและชุมชน 4. ด้านคือ 1. ทรัพยากรทางธรรมชาติ 2. ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต 3. คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ 4. คุณค่าจากคุณภาพชีวิต
16. สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมและประสานงาน เยาวชนแห่งชาติ (สยช.)	● 2537 (แผนฯ 7) ● ตัวบ่งชี้การพัฒนาศักยภาพเด็กและเยาวชน ● ภาพรวมเฉพาะกลุ่มเป้าหมายเด็กและเยาวชน	มี 7 องค์ประกอบ (ด้าน) 44 ตัวชี้วัด สำหรับเด็ก และ 66 ตัวชี้วัดสำหรับเยาวชน 1. ประชากร 2. โภชนาการ 3. สุขภาพกาย สุขภาพจิต 4. สติปัญญาและความสามารถพื้นฐาน	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคลและครอบครัว

หน่วยงาน/องค์กร ดำเนินการ	ปีที่เริ่มใช้ ชื่อเครื่องมือ และขอบเขต	สาระสำคัญ	วัตถุประสงค์หลักและการใช้ ประโยชน์
		5. การมีงานทำและเตรียมอาชีพ 6. สังคมวัฒนธรรม จริยธรรม 7. การบริหารและงบประมาณ	
17. กรมประชาสงเคราะห์	● 2538 (แผนฯ 7) ● เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตชาวเขา ● ข้อมูลเฉพาะกลุ่มเป้าหมายชาวเขา	มี 10 กลุ่ม 59 ตัวชี้วัด 1. การตั้งถิ่นฐาน 2. การเมืองการปกครอง 3. สภาพพื้นฐาน 4. แหล่งน้ำ 5. ผลผลิต 6. รายได้ 7. การศึกษา 8. วัฒนธรรม 9. ยาเสพติด และ 10. ความค้อย โอกาสทางสังคม	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล และชุมชน - การนำเสนอตามกลุ่มเป้าหมาย
18. กรมประชาสงเคราะห์	● 2538 (แผนฯ 7) ● เครื่องชี้วัดครอบครัวผาสุก ● ข้อมูลทั้งประเทศแต่นำด้านครอบครัว	มี 4 หมวด 20 ตัวชี้วัด (ปรับปรุงจาก จปฐ.) 1. องค์ประกอบของครอบครัว 2. ความอบอุ่น 3. การพึ่งตนเองได้ 4. การเข้าถึงบริการของรัฐ	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับครอบครัว - การนำเสนอเป็นรายชุมชน
19. มูลนิธิเพื่อนหญิง	● 2538 (แผนฯ 7) ● คุณภาพชีวิตของหญิงไทย ● เฉพาะกลุ่มสตรี	มี 7 หมวด คือ 1. ค่าจ้าง 2. บริการเลี้ยงเด็ก 3. สวัสดิการสังคม 4. ความปลอดภัย 5. การถูกล่วง 6. สุขภาพ 7. การมีส่วนร่วมพัฒนา	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล - เพื่อนำเสนอหน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้อง
20. UNDP	● 2542 (แผนฯ 8) ● ดัชนีชี้วัดความขัดสนรวม (Composite Index of Human Deprivation – IHD) ● ข้อมูลทั้งประเทศตามโครงการ	มีองค์ประกอบ 8 ตัว 48 ชีววัด 1. รายได้ 5. ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม 2. สุขภาพ 6. การสื่อสารและคมนาคม 3. การศึกษา 7. การอุปโภค บริโภค 4. การจ้างงาน 8. สถานภาพผู้หญิง	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคลและ ครัวเรือน - วัดความยากจนเชิงรายได้ (income poverty) และความขัด สน ค้อยโอกาส (non – income poverty)

หน่วยงาน/องค์กร ดำเนินการ	ปีที่เริ่มใช้ ชื่อเครื่องมือ และขอบเขต	สาระสำคัญ	วัตถุประสงค์หลักและการใช้ ประโยชน์
	Human Development Index (HDI)		- เสนอเป็นรายจังหวัดและ ภาพรวมรายงานใน Human Development Report
21. UNDP	• 2546 (แผนฯ 9) • ดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (Human Achievement Index -HAI) • โครงการ Human Development Index (HDI)	มี 8 องค์ประกอบ 40 ตัวชี้วัด 1. สุขภาพ 2. การศึกษา 3. การทำงาน 4. รายได้ 5. ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม 6. ชีวิตครอบครัวและชุมชน 7. การคมนาคมและการสื่อสาร 8. การมีส่วนร่วม	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล ครัวเรือนและชุมชน - คัดเลือกจาก ตัวชี้วัดเสนอเชิง เปรียบเทียบระหว่างจังหวัดรายงาน ใน Human Development Report
22. สศช.	• 2546 (แผนฯ 9) • ดัชนีความอยู่ดีมีสุขของคนไทย • ข้อมูลทั้งประเทศ	มี 5 องค์ประกอบ 13 ตัวชี้วัด 1. สุขภาพอนามัย 2. ความรู้ 3. ชีวิตการทำงาน 4. รายได้และกระจายรายได้ 5. สภาพแวดล้อม	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน - คัดเลือกจากตัวชี้วัดเดิมเสนอ เป็น 3 ช่วงคือ ก่อนวิกฤติ (2535-2539) ระหว่างวิกฤติ (2540 – 2541) และ หลังวิกฤติ (2542 – 2544)
23. กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์	• 2547 (แผนฯ 9) • มาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ • ข้อมูลทั้งประเทศ (อยู่ระหว่างดำเนินการโดยคณะ พัฒนาสังคม นิติาร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์)	มี 10 องค์ประกอบได้แก่ 1. เศรษฐกิจ 2. การเมืองการบริหาร 3. สุขภาพ 4. อาหาร 5. การศึกษา 6. ศาสนาและความเชื่อ 7. ที่อยู่อาศัย 8. สิ่งแวดล้อม 9. ครอบครัว 10. ชุมชน	- วัดหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน - ใช้มิติพิจารณา 3 ด้าน คือ 1) การถูกกลั่นแกล้ง 2) การขาดโอกาส 3) การถูกคุกคาม

2.1.4 กรณีตัวอย่างผลการประเมินคุณภาพชีวิตคนไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าแนวคิดในการพัฒนาประเทศนั้นมีหลากหลาย และสังคมไทยก็ได้เลือกวิธีการพัฒนาและเครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตที่หลากหลาย ควบคู่กันไปด้วย ฉะนั้น การสรุปผลคุณภาพชีวิตคนไทยให้ครอบคลุมทุกกลุ่มตัวชี้วัดจึงทำได้ยาก ดังนั้น จึงขอหยิบยกกรณีตัวอย่างของผลการประเมินคุณภาพชีวิตคนไทยที่ได้มีการจัดทำไว้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบมาพิจารณาเฉพาะบางชุดตัวชี้วัดโดยสรุป ดังนี้

2.1.4.1 คุณภาพชีวิตชุดตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐานครัวเรือน (จปฐ.)

เครื่องมือชุดนี้เริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 ในช่วงแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 5 และมีการปรับปรุงมาเป็นระยะ ๆ หลังสุด ประกอบด้วย 8 หมวด 39 ตัวชี้วัด ผลการสำรวจในช่วงแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ซึ่งเป็นช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่าแต่ละปีมีผลการสำรวจไม่แตกต่างกันมากนัก ดังตัวอย่างปี 2541 ได้ทำการสำรวจครัวเรือนทั่วประเทศกว่า 7 ล้านครัวเรือน พบว่ายังมีตัวชี้วัด 14 ตัว ที่ไม่ผ่านเกณฑ์เป้าหมาย ตัวชี้วัดเหล่านี้กระจายอยู่ในองค์ประกอบ คุณภาพชีวิตเกือบทุกหมวดดังแสดงในตารางที่ 1 และสรุปในภาพรวมทั้งประเทศได้ดังนี้

1) ด้านสุขภาพ ยังมีปัญหา 2 เรื่องที่ไม่บรรลุเป้าหมายคือ

- (1) เด็กอายุ 6-12 ปีได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคไม่ครบ เนื่องจากบิดามารดาไม่ได้พาไปรับบริการ ปัญหานี้พบในทุกภาคของประเทศ
- (2) ยังมีครัวเรือนที่กินอาหารประเภทเนื้อสัตว์ ที่ไม่ทำให้สุกด้วยความร้อน ปัญหานี้มีมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ

2) ด้านที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อม มีปัญหา 2 เรื่องที่ไม่ผ่านเกณฑ์ คือครัวเรือนยังมีน้ำ

สะอาดบริโภคไม่พอเพียง และครัวเรือนมีภาวะถูกรบกวนจากมลพิษ ซึ่งพบทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้

3) ด้านการศึกษา มี 4 ตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเกณฑ์เป้าหมายได้แก่

- (1) ยังมีเด็กที่อายุครบเกณฑ์แต่ไม่ได้เข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ เช่น เด็กเร่ร่อน ขาวเขา ขาวเล เป็นต้นซึ่งพบทุกภาคของประเทศ
- (2) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่ได้เรียนต่อระดับมัธยมศึกษา ยังปรากฏอยู่ทุกภาคของประเทศเช่นกัน
- (3) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับไม่ได้เรียนต่อและไม่ได้รับการอบรมอาชีพ ยังปรากฏในระดับรุนแรงทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้
- (4) ยังมีคนไทยอายุ 14 – 50 ปี ที่อ่านและเขียนภาษาไทยไม่ได้ ซึ่งปรากฏในภาคเหนือ เช่น ขาวเขาบางส่วน และภาคใต้ในกลุ่มชาวไทยมุสลิมบางส่วน

4) **ด้านชีวิตครอบครัว** ในเรื่องนี้พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอุบัติเหตุ อุบัติภัย และความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งทุกภาคของประเทศยังไม่บรรลุตามเกณฑ์

5) **ด้านรายได้** พบว่าในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ยังไม่บรรลุเกณฑ์เป้าหมายในเรื่องนี้ กล่าวคือยังมีสมาชิกครัวเรือนอีกส่วนหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 2 หมื่นบาท ต่อคนต่อปี

6) **ด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนา** พบว่าในการมีส่วนร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล ประชาชนในภาคกลางและภาคใต้ยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาน้อยและในเรื่องการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งยังพบว่าต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในทุกภาค

7) **การสูบบุหรี่** พบว่าครัวเรือนในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ยังมีสัดส่วน การสูบบุหรี่ สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

หากพิจารณาจากจังหวัดที่มีผลสำรวจอยู่ลำดับต่ำสุด พบว่า จังหวัดที่อยู่ห่างไกลการคมนาคมไม่สะดวก คือจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีตัวชี้วัดที่ไม่ผ่านเกณฑ์และอยู่ลำดับต่ำสุดถึง 11 ตัว รองลงมาเป็นจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาดกอยู่ในลำดับต่ำสุดถึง 3 ตัวชี้วัด มี 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดร้อยเอ็ด สุราษฎร์ธานี และยะลา ส่วนจังหวัดที่มีระดับตัวชี้วัดต่ำสุด 2 ตัวชี้วัดมี 6 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย กำแพงเพชร มุกดาหาร ศรีสะเกษ ชุมพร และสตูล

นอกจากนี้หากพิจารณาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาระหว่างด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ยังพบว่ามีลักษณะที่มักตรงกันข้าม เช่น จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีผลจากตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจดี แต่มีปัญหาสังคมและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาต่ำ หรือกรณีจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวด้านธรรมชาติ กลับมีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมีส่วนร่วมป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อมต่ำ เป็นต้น

ตารางที่ 2-2 ผลการประเมินคุณภาพชีวิตชุดความจำเป็นพื้นฐาน (อปฐ.) พ.ศ. 2541

องค์ประกอบ / ตัวชี้วัด	ประชาชน กลุ่มเป้าหมาย	เกณฑ์เป้าหมาย (ร้อยละ)	ตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเกณฑ์เป้าหมาย (ร้อยละที่ต่ำกว่าเกณฑ์)					จังหวัดที่ผล สำรวจอยู่ลำดับ ต่ำสุด
			ทั่วประเทศ	เฉพาะภาค				
				เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	
1. หมวดสุขภาพดี								
1) หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอดและฉีดวัคซีนครบ	แม่และเด็ก	80						ยะลา
2) หญิงตั้งครรภ์ได้รับการทำคลอด และการดูแลหลังคลอด	แม่และเด็ก	95						สุรินทร์
3) เด็กแรกเกิดน้ำหนักไม่ต่ำกว่า 2,500 กรัม	เด็ก	93						แม่ฮ่องสอน
4) เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างเดียว อย่างน้อย4 เดือนแรกติดต่อกัน	เด็ก	30						นครปฐม
5) เด็กอายุตั้งแต่ต่ำกว่า 1 ปี ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบ	เด็ก	95						ยะลา
6) เด็กแรกเกิดถึง 5 ปี ได้กินอาหารอย่างเหมาะสมและเพียงพอ	เด็ก	80						แม่ฮ่องสอน
7) เด็กอายุ 6 –15 ปี ได้กินอาหารถูกต้องครบถ้วน	เด็กและเยาวชน	90						แม่ฮ่องสอน
8) เด็กอายุ 6 –12 ปี ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบ	เด็กและเยาวชน	100	(- 1.1)	(- 1.7)	(- 0.9)	(- 1.1)	(- 1.2)	อำนาจเจริญ
9) ครวเรือนไม่กินอาหารประเภทเนื้อสัตว์ที่ไม่ทำให้สุกด้วยความร้อน	ทุกคน	90	(- 1.9)	(- 7.4)	(- 7.9)			ร้อยเอ็ด
10) ครวเรือนมีการบริโภคเกลือไอโอดีน	ทุกคน	60						มุกดาหาร
11) ครวเรือนได้กินอาหารควบคุมที่มีตรา อย.	ทุกคน	85						แม่ฮ่องสอน
12) ครวเรือนมีความรู้ในการใช้ยาที่ถูกต้องเหมาะสม	ทุกคน	60						แม่ฮ่องสอน
2. หมวดมีบ้านอาศัย								
13) ครวเรือนมีที่อยู่อาศัยคงทนถาวรอย่างน้อย 5 ปี	ทุกคน	95						แม่ฮ่องสอน
14) ครวเรือนมีและใช้ส้วมถูกสุขาภิบาล	ทุกคน	95		(- 0.6)				แม่ฮ่องสอน
15) ครวเรือนมีน้ำสะอาดบริโภคเพียงพอ	ทุกคน	95	(- 5.0)	(- 8.7)	(- 4.3)		(- 9.3)	น่าน
16) ครวเรือนจัดบ้านเป็นระเบียบถูกสุขลักษณะ	ทุกคน	60	(- 1.8)	(- 4.9)	(- 4.9)		(- 3.0)	สตูล
17) ครวเรือนไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ	ทุกคน	95						กำแพงเพชร
3. หมวดศึกษาถ้วนทั่ว								
18) เด็กอายุ 2 –5 ปี ได้รับการเลี้ยงดูที่ถูกต้อง	เด็กและเยาวชน	90	(- 1.0)	(- 2.1)	(- 1.0)		(- 0.5 .)	ตาก
19) เด็กที่มีอายุครบเกณฑ์ได้เข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ	เด็กและเยาวชน	100	(- 7.0)	(- 8.0)	(- 8.0)	(- 0.7)	(- 5.1)	ศรีสะเกษ
20) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับได้เข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมต้น	เด็กและเยาวชน	98	(- 16.3)	(- 20.2)	(- 22.4)	(- 3.4)	(- 16.7)	ศรีสะเกษ
21) เด็กที่ไม่ได้ศึกษาต่อได้รับการฝึกอบรมด้านอาชีพต่าง ๆ	เด็กและเยาวชน	80	(- 1.3)	(- 5.3)			(- 1.4)	แม่ฮ่องสอน
22) คนในครัวเรือนอายุ 14 –50 ปี อ่านและเขียนภาษาไทยได้	เยาวชนและผู้ใหญ่	99						แม่ฮ่องสอน
23) ครวเรือนได้รับรู้ข่าวสารอย่างน้อยสัปดาห์ละ 3 ครั้ง	(ทุกคน)	95						แม่ฮ่องสอน
24) ครวเรือนมีความรู้เกี่ยวกับโรคเอดส์	(ทุกคน)	80						แม่ฮ่องสอน

องค์ประกอบ / ตัวชี้วัด	ประชาชน กลุ่มเป้าหมาย	เกณฑ์เป้าหมาย (ร้อยละ)	ตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเกณฑ์เป้าหมาย (ร้อยละที่ต่ำกว่าเกณฑ์)					จังหวัดที่ผล สำรวจอยู่ลำดับ ต่ำสุด
			ทั่วประเทศ	เฉพาะภาค				
				เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	
4.หมวด ครอบครัวสุขภาพ								
25) คู่สมรสที่ภรรยาอายุ 15 – 44 ปี ใช้บริการคุมกำเนิด	ทุกคน	77						ยะลา
26) ครอบครัวมีความอบอุ่น	ทุกคน	90						อุดรดิต์
27) ครัวเรือนมีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุ	ทุกคน	100	(- 1.9)	(- 2.8)	(- 1.6)	(- 1.1)	(- 2.0)	เชียงราย
28) ครัวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	ทุกคน	100	(- 0.6)	(- 0.7)	(- 0.5)	(- 0.4)	(0.7)	เชียงราย, สตูล หนองบัวลำภู
5. หมวดรายได้มาก								
29) ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาทต่อปี	ทุกคน	70	(- 20.2)	(- 25.8)	(- 4.1)		(- 7.7)	มุกดาหาร
6. หมวดอยากร่วมพัฒนา								
30) ครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้านตำบล	ทุกคน	90	(- 2.1)			(- 5.5)	(12.7)	สมุทรปราการ
31) คนในครัวเรือนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	ทุกคน	90	(- 10.6)	(- 10.5)	(- 11.8)	(- 7.5)	(- 11.3)	ร้อยเอ็ด
32) ครัวเรือนเข้าร่วมกิจกรรมในการบำรุงรักษาสาธารณสมบัติ	ทุกคน	95					(- 3.3)	ชุมพร
7. หมวดพาสู่คุณธรรม								
33) ครัวเรือนปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา สัปดาห์ละครั้ง	ทุกคน	90						สุราษฎร์ธานี
34) คนในครัวเรือนไม่ติดสุรา	ทุกคน	90						กาญจนบุรี
35) คนในครัวเรือนไม่ติดบุหรี่	ทุกคน	90	(- 3.0)	(- 3.9)	(- 4.9)		(- 2.2)	ร้อยเอ็ด
36) ครัวเรือนเข้าร่วมกิจกรรมตามประเพณีศิลปวัฒนธรรม	ทุกคน	90						ชุมพร
37) คนสูงอายุและคนพิการได้รับการดูแล	ผู้สูงอายุและผู้พิการ	90						กำแพงเพชร
8. หมวดบำรุงสิ่งแวดล้อม								
38) ครัวเรือนร่วมกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	ทุกคน	90						สุราษฎร์ธานี
39) ครัวเรือนร่วมกิจกรรมป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อม	ทุกคน	90						สุราษฎร์ธานี

ที่มา : รวบรวมและวิเคราะห์จาก พช. รายงานคุณภาพชีวิตของคนไทย

จากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2541

2.1.4.2 คุณภาพชีวิตชุดตัวชี้วัดความอยู่ดีมีสุข

ในปี พ.ศ. 2545 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สร้างและใช้ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตชุดที่เรียกว่า ความอยู่ดีมีสุข ซึ่งมีองค์ประกอบ 5 ด้าน มีตัวชี้วัดรวม 13 ตัว วัดในช่วงเวลาก่อน ระหว่าง และหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า

1) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวม ลดลง หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เนื่องจาก การว่างงานเพิ่มเป็น 2 เท่า ความไม่มั่นคงในการทำงาน ความแตกต่างระหว่างรายได้และปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2) คนไทยส่วนใหญ่ยากจนลงกว่าเดิมระหว่างและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ กล่าวคือ ระดับรายได้ที่แท้จริง ลดลงจากปี 2539 และ 2540 มีความเหลื่อมล้ำของรายได้สูงมาก กล่าวคือ คนจนกลุ่ม 20% มีส่วนแบ่งรายได้ของประเทศ เพียงร้อยละ 4.2 ขณะที่คนรวย 20% ครอบครองรายได้เกินครึ่งหรือร้อยละ 55.4 ของรายได้ทั้งหมด หรือกว่า 13 เท่า และหากพิจารณาจำนวนคนจน พบว่ามีเพิ่มขึ้นอีก 1.4 ล้านคน รวมเป็น 8.2 ล้านคน ซึ่งก่อนหน้านี้ลดลงจาก 17.9 ล้านคนในปี 2531 เหลือ 6.8 ล้านคนในปี 2539

3) แม้สภาพแวดล้อมของคนไทยด้านสาธารณูปโภคและด้านที่อยู่อาศัยดีขึ้น แต่คุณภาพของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ทำให้ชีวิตคนไทยถูกคุกคามทั้งที่รู้ตัวและไม่รู้ตัว

4) คนไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาการคิดเป็นทำเป็น และการใช้สติปัญญาอย่างถูกต้อง กล่าวคือ แม้รัฐประสบความสำเร็จในการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน จนทำให้โอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนในทุกกลุ่มอายุเพิ่มขึ้น แต่กลับพบว่า ปัญหาคุณภาพทางการศึกษาทั้งด้านการให้บริการและด้านผู้รับบริการอ่อนด้อยลง เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยรวมลดลง ผลคะแนนการทดสอบวิชาหลัก 4 วิชา ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ยังคงอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าร้อยละ 50 และมีแนวโน้มต่ำลงเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้น โดยเฉพาะด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของทุกระดับการศึกษาต่ำกว่าเกือบทุกประเทศในเอเชีย ยกเว้น อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

5) แม้คนไทยจะอายุยืนขึ้น มีสุขภาพแข็งแรงขึ้นด้วยการคุ้มครองของรัฐที่มีค่าใช้จ่ายสูง แต่ก็พบพฤติกรรมความเสี่ยงด้านสุขภาพอย่างกว้างขวาง ทั้งด้านอุบัติเหตุ และการบริโภคในทั้งกลุ่มคนยากจน และกลุ่มไม่ยากจน นอกจากนี้ยังพบว่าสุขภาพจิตของคนไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างน่าห่วง

ตารางที่ 2-3 สถานภาพความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

องค์ประกอบและตัวชี้วัด	ระดับการเปลี่ยนแปลง		
	ก่อนวิกฤต 2535 - 2539	ระหว่างวิกฤต 2540 - 2541	หลังวิกฤต 2542 - 2544
1. สุขภาพอนามัย	81.5 (ดีขึ้น)	84.3 (ดีขึ้น)	84.1 (ดีขึ้น)
1) อายุขัยเฉลี่ย	86.2 (ดีขึ้น)	87.6 (ดีขึ้น)	88.5 (ดีขึ้น)
2) สุขภาพดี	84.7 (ดีขึ้น)	84.7 (ดีขึ้น)	88.5 (ดีขึ้น)
3) การมีหลักประกัน	72.0 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	80.3 (ดีขึ้น)	78.2 (ไม่เปลี่ยนแปลง)
2. ความรู้	63.9 (ลดลง)	69.3 (ลดลง)	73.8 (ไม่เปลี่ยนแปลง)
4) จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	76.7 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	82.2 (ดีขึ้น)	88.9 (ดีขึ้น)
5) การเข้าเรียน ม.ต้น และ ม.ปลาย	60.6 (ลดลง)	70.5 (ดีขึ้น)	73.4 (ดีขึ้น)
6) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	47.9 (ลดลง)	45.0 (ลดลง)	47.4 (ลดลง)
3. ชีวิตการทำงาน	79.8 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	38.4 (ลดลง)	50.3 (ลดลง)
7) การมีงานทำ	100.0 (ดีขึ้นมาก)	45.9 (ลดลง)	61.9 (ลดลง)
8) ความไม่มั่นคงในงาน	24.6 (ลดลง)	25.4 (ลดลง)	26.1 (ลดลง)
4. รายได้และการกระจายรายได้	83.0 (ดีขึ้น)	77.6 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	73.4 (ไม่เปลี่ยนแปลง)
9) สัดส่วนประชาชนยากจน	87.7 (ดีขึ้น)	76.9 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	70.4 (ไม่เปลี่ยนแปลง)
10) การกระจายรายได้	77.7 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	78.3 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	76.2 (ไม่เปลี่ยนแปลง)
5. สภาพแวดล้อม	74.3 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	70.9 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	70.9 (ไม่เปลี่ยนแปลง)
11) ที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค	63.0 (ลดลง)	68.6 (ลดลง)	72.7 (ไม่เปลี่ยนแปลง)
12) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	78.3 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	61.8 (ลดลง)	56.2 (ลดลง)
13) สิ่งแวดล้อม	79.5 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	79.9 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	79.8 (ไม่เปลี่ยนแปลง)
รวม	77.1 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	71.3 (ไม่เปลี่ยนแปลง)	72.1 (ไม่เปลี่ยนแปลง)

หมายเหตุ 1. แบ่งตัวชี้วัด เป็น 4 ระดับ คือ ดีขึ้นมาก (ร้อยละ 90-100) ดีขึ้น (ร้อยละ 80-89.9)
ไม่เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ 70-79.9) ลดลง (น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 60)

2. ปรับปรุงจาก สศท. ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย (กรุงเทพฯ: บ.เพชรรัตนการพิมพ์ จก. 2546) หน้า 13

2.1.4.3 คุณภาพชีวิตชุดดัชนีความก้าวหน้าของคน

หลังจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้เสนอดัชนีความขาดส่น (Human Deprivation Index) แล้ว ในปี พ.ศ. 2546 ได้เสนอดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index HAI) โดยใช้ 8 องค์ประกอบ 22 ตัวชี้วัด สรุปคุณภาพชีวิตคนไทย ดังปรากฏในตารางที่ 3 และมีข้อสรุปดังนี้

1) **ด้านสุขภาพ** ได้พยายามสะท้อนปรัชญาสาธารณสุขแนวใหม่ คือการส่งเสริมสุขภาพ โดยในภาพรวมพบว่าจะเชิงเตตราเป็นจังหวัดที่ดีที่สุด กรุงเทพฯ และปริมณฑลรองลงต่ำสุดเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสถานการณ์สุขภาพใกล้เคียงกันคือปัญหาโภชนาการ และข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการ ที่น่าสนใจ คือระยองและภูเก็ต มีมาตรฐานการดำรงชีวิตดี แต่มีพฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และจิตประสาท เช่น สุรา บุหรี่ เอดส์ แพทย์ยังคงกระจุกตัวอยู่ใน กรุงเทพฯ โรคเครียดโรคจิตประสาทมีความเสี่ยงและเกิดขึ้นเท่า ๆ กัน ทั้งในจังหวัดจนและรวย ส่วนโรคเอดส์เคลื่อนตัวจากภาคเหนือไปยังเขตอุตสาหกรรมที่มีแรงงานย้ายถิ่น เช่น ระยอง ปทุมธานี และลำปาง

2) **ด้านการศึกษา** ตัววัดนี้สะท้อนปรัชญาการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 พบว่าจังหวัดที่โดดเด่นได้แก่ ชลบุรี ภูเก็ต ลำพูน นครปฐม และพระนครศรีอยุธยา ส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจังหวัดห่างไกล คือ แม่ฮ่องสอนและนราธิวาส อยู่ระดับต่ำที่น่าตั้งข้อสังเกตคือ กรุงเทพฯ มีอัตราการเข้าเรียนชั้นมัธยมต่ำ และไม่อาจสรุปได้ว่าเด็กจังหวัดรวย มีโอกาสดีกว่าจังหวัดอื่น

3) **ด้านการมีงานทำ** จังหวัดที่โดดเด่นสุด ได้แก่จังหวัดวงแหวนรอบกรุงเทพฯ รองลงมาเป็นจังหวัดรวยได้แก่ ภูเก็ตและชลบุรี จังหวัดที่มีคะแนนต่ำอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและจังหวัดชายแดน คือ อุตรธานี หนองบัวลำภู และนครพนม

4) **ด้านรายได้** จังหวัดรวย ได้แก่กรุงเทพฯ และวงแหวนรอบ ๆ และภูเก็ต จังหวัดจน คงอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่ำสุด คือ ยโสธร หนองบัวลำภู และนครพนม รายงานนี้แสดงให้เห็นว่าหนี้สินเป็นปัญหาระดับชาติ จังหวัดที่มีปัญหามาก สัดส่วนครัวเรือนถึง 9 ใน 10 มีปัญหาหนี้สิน แม้ในจังหวัดที่รวย ก็ยังมีครัวเรือนกว่า 1 ใน 4 ก็ยังเป็นหนี้ ยิ่งกว่านั้นยังมีข้อน่าสังเกตว่าจังหวัดที่มีหนี้สูงมิใช่จังหวัดที่มีสัดส่วนคนยากจนสูง ความสัมพันธ์ระหว่างหนี้สินและความยากจนมิใช่ความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงแบบเดิม แต่มีความซับซ้อนจากตัวแปรพฤติกรรมบริโภคเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่นกระบี่เป็นจังหวัดที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยแหล่งท่องเที่ยวแต่กลับมีหนี้เป็นอันดับสามของประเทศ

5) **ด้านที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อม** จังหวัดที่โดดเด่นอยู่รอบ ๆ กรุงเทพฯ จังหวัดห่างไกล คือแม่ฮ่องสอน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือชายแดนต่ำสุด คราวเรือนยังไม่มีแม่เตาแก๊ส ส่วนชุมชนแออัดยังมีการขยายตัวตามการขยายเขตเทศบาลและชุมชนเมือง

6) **ด้านชีวิตครอบครัวและชุมชน** เป็นที่น่าสนใจว่าจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสถานการณ์ด้านคุณภาพชีวิตแย่เกือบทุกด้าน แต่กลับมีชีวิตครอบครัวและชุมชนดีที่สุดในจังหวัดโดดเด่น คือ สุรินทร์ และขอนแก่น สภาพการณ์นี้เกิดขึ้นที่แม่ฮ่องสอน และยะลา ในทางกลับกันคือจังหวัดที่ย่ำแย่ด้านชีวิตครอบครัวและชุมชนคือจังหวัดที่อยู่รอบ ๆ กรุงเทพฯ รวมถึงกรุงเทพฯ ที่มีอัตราการหย่าร้าง คดีอุกฉกรรจ์และยาเสพติดในระดับสูง

7) **ด้านคมนาคมและการสื่อสาร** ตัวชี้วัดนี้ใช้ความสะดวกในการเดินทางและการมีสื่อ ดังนั้นกรุงเทพฯ จึงมีคะแนนเต็ม และภูเก็ตซึ่งเป็นเมืองศูนย์เทคโนโลยีสื่อสารเป็นอันดับรองลงมา ส่วนจังหวัดห่างไกล และจังหวัดชายแดนมีคะแนนต่ำและมีความเหลื่อมล้ำกันกว่า 30 เท่า

8) **ด้านการมีส่วนร่วม** จังหวัดที่ส่วนร่วมโดดเด่น ได้แก่สิงห์บุรี พังงา อำนาจเจริญ และอุทัยธานี ในขณะที่จังหวัดที่มีส่วนร่วมต่ำคือ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ และปทุมธานี

ตารางที่ 2-4 โครงสร้างดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index – HAI)

ดัชนี	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1. ดัชนีสุขภาพ	1. อายุขัย	1. อายุขัยเฉลี่ยแรกเกิด (ปี)	50	95
		2. อัตราการขาดสารอาหารขั้นแรกเริ่มในเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี (%)	0	20
	2. สุขภาพอนามัย	3. จำนวนผู้เป็นโรคเอดส์ที่เพิ่มขึ้น (ต่อประชากร 100,000)	0	65
		4. จำนวนผู้ป่วยโรคเครียด โรคจิต ประสาท (ต่อประชากร 1,000)	0	100
	3. การส่งเสริมสุขภาพ	5. ประชากรมีพฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น สูบบุหรี่ ดื่มสุรา (%)	15	55
		6. จำนวนประชากรต่อแพทย์ (คน)	600	20,000
2. ดัชนีการศึกษา	5. ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	7. จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยในประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป (ปี)	3	12
		8. อัตราการเข้าเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (%)	30	100
	6. การเข้าเรียน	9. อัตราการเข้าเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (%)	20	95
		10. คะแนนเฉลี่ยของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (%)	30	65
	7. คุณภาพการศึกษา	11. คะแนนเฉลี่ยของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (%)	20	55
		12. จำนวนนักเรียนต่อครูชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (คน)	10	37
	8. บริการการศึกษา	13. จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (คน)	20	60
3. การทำงาน	9. การว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ	14. อัตราการว่างงาน (%)	0	8
		15. อัตราการทำงานต่ำกว่าระดับ (%)	0	30
	10. สวัสดิการแรงงาน	16. แรงงานที่มีประกันสังคม (%)	1	100
4. ดัชนีรายได้	11. ระดับรายได้	17. รายได้เฉลี่ยครัวเรือนต่อเดือน (บาท)	4,000	30,000
		18. การเปลี่ยนแปลงรายได้เฉลี่ยครัวเรือนต่อเดือน (2541-2543) (%)	-50	40
	12. การเปลี่ยนแปลงรายได้	19. สัดส่วนคนจน (%)	0	60
		20. ครัวเรือนที่มีหนี้ (%)	20	90
5. ดัชนีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม	15. ที่อยู่อาศัย	21. ครัวเรือนที่ผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัว (%)	70	100
		22. ครัวเรือนในชุมชนแออัดในเขตเมือง	0	100
	16. สภาพแวดล้อม	23. ครัวเรือนที่มีผู้เข็น (%)	30	100
		24. ครัวเรือนที่หุงต้มด้วยเตาแก๊สหรือเตาไฟฟ้า	10	100
		25. ครัวเรือนที่ผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัว (%)	10	50
6. ดัชนีชีวิตครอบครัวและชุมชน	17. ชีวิตครอบครัว	26. ครัวเรือนที่ผู้สูงอายุเป็นหัวหน้าครอบครัว	5	50
		27. เด็กอายุ 15 – 17 ปีที่ทำงาน	0	60
	18. ความปลอดภัยในชุมชน	28. การหย่าร้าง (ต่อคู่สมรส 1,000 คู่)	50	600
		29. คนพิการ (%)	0	6
		30. การแจ้งความคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ (ต่อประชากร 100,000)	0	40
		31. การจับกุมคดีเกี่ยวกับยาเสพติด (ต่อประชากร 100,000)	60	1,250
		32. ครัวเรือนที่เดินทางไปอำเภอไกลที่สุดได้สะดวกตลอดปี (%)	30	100
		33. จำนวนยานพาหนะส่วนบุคคล (ต่อประชากร 1,000)	80	950
		34. ครัวเรือนที่มีโทรศัพท์	40	100
		35. จำนวนประชากรต่อโทรศัพท์ (คน)	1	65
7. ดัชนีคมนาคมและการสื่อสาร	19. คมนาคม	36. ประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต (%)	1	20
	20. การสื่อสาร	21. การมีส่วนร่วมทางการเมือง	30	100
		22. การมีส่วนร่วมทางสังคม	4	450
		37. การใช้สิทธิเลือกตั้ง (%)	30	100
		38. จำนวนองค์กรชุมชน (ต่อประชากร 100,000)	4	450
		39. ครัวเรือนที่เป็นสมาชิกกลุ่ม/องค์กรท้องถิ่น (%)	35	100
		40. ครัวเรือนที่ร่วมกิจกรรมสาธารณะประโยชน์สูงสุด	70	100

ที่มา : สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย 2546

(กรุงเทพฯ : 2546) หน้า 106

2.1.5 ความไม่สอดคล้องระหว่างปัญหาคุณภาพชีวิตคนไทย กับทิศทาง และกระบวนการพัฒนา

หากย้อนกลับไปพิจารณาทางเลือกการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา อาจสรุปได้ว่า ด้านระบบเศรษฐกิจ สังคมไทยเลือกเดินแนวทางทุนนิยมเสรีอย่างสุดขั้ว สำหรับด้านเป้าหมายของการพัฒนานั้น ในช่วงแรกของการพัฒนาได้มุ่งเน้นที่กายภาพและความเจริญทางวัตถุเป็นด้านหลัก ดังนั้นตัวชี้วัดการพัฒนาจึงมิได้ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิต จนกระทั่ง มีการเพิ่มแนวคิดด้านการพัฒนาสังคม โดยเฉพาะเรื่องการยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จึงปรากฏตัวชี้วัดด้านคุณภาพชีวิตมากขึ้น ตัวอย่างเช่น สุขภาพ การศึกษาเรียนรู้ ความอบอุ่นในครอบครัว และการเสริมพลังชุมชน เป็นต้น ซึ่งน่าจะเป็นทิศทางที่ถูกต้อง

แต่อย่างไรก็ดี แม้เป้าหมายการพัฒนาและตัวชี้วัดจะเน้นคุณภาพชีวิตของประชาชนก็ตาม ในทางปฏิบัติหากพิจารณาถึงกระบวนการพัฒนาซึ่งครอบคลุมถึงการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา การใช้ทรัพยากรบริหาร ตลอดจนวิธีการปฏิบัติพบว่าทั้งบทบาททำกิจของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย สาระของนโยบาย กลไกการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ ตลอดจนจุดเน้นในการกำกับควบคุมผลของการพัฒนา ล้วนแล้วแต่มุ่งเน้นที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มิได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ด้วยสาเหตุสำคัญบางประการ รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่ผ่านมา ก็เป็นอุปสรรคต่อการมุ่งมั่นพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยตามทิศทางการพัฒนาด้วย สาเหตุสำคัญสรุปได้ดังนี้

- 1) มีการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนผู้มีอำนาจและบทบาทในการพัฒนาก่อนข้างบ่อย ทำให้รัฐบาลแต่ละยุคเลือกให้ความสำคัญกับผลงานระยะสั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะมักเน้นเรื่องทางเศรษฐกิจซึ่งสามารถเห็นผลได้ชัดเจนได้ในช่วงสั้น ส่วนผลงานเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตซึ่งต้องใช้เวลาและความต่อเนื่องจึงมักมิได้กระทำจนบรรลุเป้าหมาย

- 2) ในด้านกลไกการปฏิบัติ ซึ่งได้แก่หน่วยงานและบุคลากรส่วนใหญ่ในระบบราชการต่างก็มีความคุ้นเคยกับการปฏิบัติแบบเดิม แล้วยังมีโครงสร้างที่ซับซ้อนเทอะทะ ขาดการปฏิบัติและกำกับติดตามที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ผลงานในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควรแม้จะใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณไปมากมายก็ตาม

จนถึงยุคปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ได้คลี่คลายลงไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลสามารถอยู่ได้จนครบวาระ อันเป็นผลมาจากข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และปัจจัยอื่น ๆ ตลอดจนกลไกของรัฐก็ได้รับการปฏิรูปไปเป็นส่วนใหญ่แล้ว แต่เป็นที่น่าสนใจว่าทางเลือกในการพัฒนา นับตั้งแต่เป้าหมาย ไปจนถึงกระบวนการปฏิบัติโดยรวม กลับขาดความสอดคล้องกับสิ่งซึ่งเป็นสภาพปัญหาด้านคุณภาพชีวิต ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพชีวิต ตามชุดความจำเป็นพื้นฐานครัวเรือน ชุดความอยู่ดีมีสุข หรือชุดความก้าวหน้าของคนดังกล่าวมาแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะ

รัฐบาลมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว เช่นการกำหนดเป้าหมาย อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจที่สูง การลงทุน การผลิต การค้า และตลาดหุ้น เป็นต้น โดยมีการดำเนินงานและใช้มาตรการแบบก้าวกระโดด ที่สำคัญคือมาตรการหรือนโยบายบางเรื่องเป็นการเน้นอบายมุขต่าง ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตโดยสิ้นเชิง ส่วนด้านการพัฒนาสังคมแม้ว่ารัฐบาลได้กล่าวถึงไว้ในนโยบายอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ส่วนใหญ่มักมิได้มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญอย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดเรื่อง “พาสู่คุณธรรม” ใน จปฐ. หรือเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในชุดตัวชี้วัดความอยู่ดีมีสุขของคนไทย เมื่อเป็นเช่นนี้โอกาสของการแก้ปัญหาหรือยกระดับคุณภาพชีวิตในตัวชี้วัดที่ยังค้างังเป็นไปได้อย่างยากในอนาคต

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการวัดคุณภาพชีวิตมิได้หยุดนิ่ง หากมีความพยายามที่จะกำหนดเป้าหมายในการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมขึ้นไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้โดยคาดการณ์ว่าการคลี่คลายปัญหาปัจจุบันยังคงเป็นตัวชี้วัดสำคัญ เช่น ความยากจน การขาดการศึกษา โรคเอดส์ และมลภาวะทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในเรื่องนี้มีหน่วยงานของสหประชาชาติ 2 หน่วย คือ UNDP และ ESCAP ได้ร่วมมือกันกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพชีวิตในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) สำหรับประเทศในกลุ่มเอเชีย และแปซิฟิก 54 ประเทศซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ได้กำหนดชุดตัวชี้วัดที่เรียกว่า *เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (The Millennium Development Goals in Asia and the Pacific – MDG 2015)* ประกอบด้วย 8 องค์ประกอบเป้าหมาย 48 ตัวชี้วัด ได้แก่ เป้าหมาย 1 การลดความยากจนและหิวโหยระดับรุนแรง เป้าหมาย 2 การบรรลุเป้าหมายการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป้าหมาย 3 ความเสมอภาคระหว่างเพศและการเสริมพลังสตรี เป้าหมาย 4 ลดการตายของเด็กแรกเกิด เป้าหมาย 5 สุขภาพมารดา เป้าหมาย 6 การต่อสู้เอาชนะ โรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคอื่นๆ เป้าหมาย 7 ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม และเป้าหมาย 8 การเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการพัฒนา

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์

2.2.1 ข้อตกลงเกี่ยวกับขอบข่ายการพิจารณา

ในการพิจารณาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้น ได้มีการกำหนดขอบข่าย ความหมาย และการวิเคราะห์อย่างแคบไปจนถึงกว้าง การนำเสนอหัวข้อเรื่องในการประชุมแต่ละครั้งก็ดี ข้อเสนอของการประชุมแต่ละครั้งก็ดี เอกสารวิชาการตลอดจนรายงานต่าง ๆ ก็ดี สิ่งเหล่านี้มีการกำหนดทิศทาง วัตถุประสงค์ และจุดยืนของคำจำกัดความที่มีลักษณะเฉพาะ หลากหลายแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นกับองค์ประกอบในการกำหนดขอบข่ายความหมายที่จะนำมาพิจารณา ซึ่งมีอยู่อย่างน้อย 5 ประการ คือ

1) **ขอบข่ายความสัมพันธ์กับแนวคิดเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง** ขอบข่ายการพิจารณาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์หากพิจารณาอย่างกว้าง ก็มักจะสัมพันธ์กับแนวคิดเรื่องการพัฒนาในมิติด้านภูมิภาค (Regional development) การเปลี่ยนแปลงในการพิจารณา (Transformation) ของประเทศกำลังพัฒนา และการจุดประกายความคิด (Enlightment) แนวคิดเรื่องการพัฒนาสังคม แนวคิดเรื่องการพัฒนา มนุษย์ เช่น มิติคุณภาพชีวิต และแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน (Stephen Castles, 2000) แต่หากพิจารณาความหมายอย่างแคบ ก็จะไม่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการพิจารณาในที่นี้เป็นขอบข่ายอย่างกว้างกล่าวคือพิจารณาถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยได้แก่ การพัฒนาสังคม การพัฒนามนุษย์ และคุณภาพชีวิตดังได้กล่าวมาแล้ว

2) **ระดับองค์กรที่พิจารณา** ขอบข่ายการพิจารณาของหน่วยงานหรือองค์กรแต่ละกลุ่ม แต่ละระดับมักพิจารณาเรื่องนี้ในกรอบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ (1) ระดับหน่วยงานภาครัฐ ก็มักพิจารณาในขอบข่ายค่อนข้างแคบ ตามบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานตน (2) หน่วยงานระดับรัฐบาล ก็ จะให้ความสนใจเรื่องนี้ในมุมกว้างขึ้น (3) องค์กรระหว่างประเทศ ก็มักพิจารณาครอบคลุมถึงเรื่องการพัฒนาอย่างกว้างและบวกกับสิ่งที่มีความสนใจในกระแสของโບกขณะนั้นด้วย (4) กลุ่มนักวิชาการ และองค์กรประชาชน มักจะพิจารณาอย่างกว้างขวาง และเน้นตามกระแสความสนใจหรือความเคลื่อนไหวของตนหรืออาจจะลึกในสาขาที่แต่ละกลุ่มสนใจ เช่น เรื่องสตรี คนพิการ ฯลฯ เป็นต้น

ในการจัดทำมาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ครั้งนี้ แม้เป็นการดำเนินงานระดับกระทรวง แต่เนื่องจากเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับงานเกือบทุกกระทรวง ขอบข่ายในการพิจารณาจึงควร ถือเป็นงานในระดับรัฐบาลในส่วนรวมมากกว่าระดับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเท่านั้น

3) **การเน้นเชิงวิชาการหรือปฏิบัติการ** การพิจารณาความหมายเชิงวิชาการมักมีมุมมองที่กว้างไกล ไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ ชุมชนหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง และพิจารณาความสัมพันธ์ซึ่งเวลา ทั้งอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ขณะที่การเน้นเชิงปฏิบัติมักมุ่งที่จะนำผลสรุปไปใช้ประโยชน์ เช่น การประชุมเรื่องนี้ที่สำนักรัฐศาสตร์เคนเนดี มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2001 เป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการ มีผู้เสนอความเห็น ว่า แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์มิใช่เรื่องทาง วิชาการเท่านั้น หากเป็นระเบียบวาระทางการเมืองที่ครอบคลุมถึงด้านจริยธรรม ทำให้ลดกระแสความคิด

ด้านการทำให้เป็นการทหารของโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Militarization of globalization) และเห็นพ้องกันว่า จำเป็นต้องสร้างองค์ความรู้ เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ให้สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ ดังนั้นหากเน้นเชิง ปฏิบัติการขอขยายที่พิจารณาก็มีชัดเจน และชี้เฉพาะเรื่อง เฉพาะกลุ่มคนมากขึ้น

ในการพิจารณาครั้งนี้ใช้แนวคิดเชิงวิชาการเป็นฐานแต่จะเน้นเชิงปฏิบัติการ ทั้งนี้โดย กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ “คนไทยทุกคน” และใช้คำนิยามเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้กำหนดไว้เป็นฐานการพิจารณา

1) ฐานคติและจุดยืน การพิจารณาเรื่องนี้อาจกว้าง แคล หรือเบี่ยงเบนไปได้ตามฐานคติ (Assumption) และจุดยืน (Standing point) ของผู้พิจารณา ดังตัวอย่างเช่น การแบ่งกลุ่มคำนิยามความ มั่นคงของมนุษย์อาจแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มแรกเป็นการมองเชิงกว้างแบบองค์รวม ซึ่งให้ ความสำคัญเรื่องการพัฒนา และความขัดแย้ง กับอีกกลุ่มคำนิยามหนึ่งเป็นการมองแบบแคบ และมีอคติ ซึ่งอาจใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงประเทศอื่น ที่เรียกว่าลัทธิแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Interventionism) (อนุช อาภาภิรม , 2547 : 18-19) (1) กลุ่มเป้าหมายที่มุ่งให้เกิดผล (Referent Object) เป็นใคร เช่น กลุ่มคน ชุมชน กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น (2) คุณค่าหลักที่ใช้ พิจารณา (Key Values) เช่น เสรีภาพ ความต้องการความมีศักดิ์ศรี การมีส่วนร่วม ความเท่าเทียมกันและ สิทธิมนุษยชน เป็นต้น (3) ลักษณะของการกระทำคุกคาม (Nature of Threats) ได้แก่ คุกคามโดยตรง หรือโดยอ้อม และรูปแบบการกระทำ เช่น อิทธิพล ภัยพิบัติ ก่อการร้าย ไปจนถึงสงคราม (4) ตัวการ ของความไม่มั่นคง (Agents of Insecurity) หมายถึง การมีสาเหตุจากอะไร เช่น กลุ่มอาชญากรข้ามชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพล ไปจนถึงภัยของธรรมชาติ เป็นต้น

ในเรื่องฐานคติหรือจุดยืนนี้นับเป็นเรื่องสำคัญต่อขยายของการพิจารณา จากการ รวบรวมข้อเสนอและข้อสรุปในเอกสารงานการประชุมต่างๆ ที่จัดขึ้นเป็นทศวรรษแบบตะวันตก ที่มีฐาน คติ ว่าความไม่มั่นคงของมนุษย์ล้วนแต่เป็นผลหรือมีตัวการมาจากปัจจัยภายนอกตัวมนุษย์ทั้งสิ้น ซึ่งใน ความเป็นจริงหากพิจารณาบนฐานคติของปรัชญาตะวันออก ความไม่มั่นคงของมนุษย์มีเหตุปัจจัยมาจาก ทั้งปัจจัยภายนอกตัวมนุษย์และปัจจัยภายในตัวมนุษย์ด้วย เช่น กิเลส ตัณหา ความประมาท ฯลฯ อีกด้าน หนึ่งด้วย ดังนั้น ในการศึกษานี้มีฐานคติที่จะมองตัวการหรือปัจจัยเหตุของความไม่มั่นคงของมนุษย์ทั้ง ภายนอกและภายในตัวมนุษย์ควบคู่กันไป

2.2.2 ความเป็นมาและการพัฒนาการของแนวคิดตะวันตก

หากย้อนไปในประวัติศาสตร์ของมนุษย์ อาจกล่าวได้ว่า ความมั่นคงปลอดภัย และความ อยู่รอดของมนุษย์เป็นสัจพจน์พื้นฐานในชีวิตประจำวัน เมื่อมีการพัฒนาทางสังคมมนุษย์อยู่กันเป็น กลุ่ม เป็นเผ่า สมัยโบราณมีแนวคิดเรื่องความมั่นคงว่า ให้ความสำคัญแก่ผู้นำเป็นสมมติเทพ เมื่อผู้นำมี ความเข้มแข็ง สมาชิกก็มีความมั่นคงด้วย ต่อมาเมื่อมีรัฐเกิดขึ้น นักปราชญ์สมัยนั้น เช่น เพลโต ได้มีการ

แบ่งหน้าที่ของคนในรัฐ เป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้นำทำหน้าที่ปกครอง ทหารทำหน้าที่ป้องกันเขตแดน และประชาชนทำหน้าที่การผลิตทางเศรษฐกิจ ในยุคต่อมาเมื่อสังคมมีลักษณะเป็นรัฐชาติ ความมั่นคงของประชาชนอยู่ที่ความมั่นคงของรัฐชาติ ซึ่งมักประกอบไปด้วย การมีดินแดนที่แน่นอน มีอำนาจอธิปไตย และผลประโยชน์ทางประชาชาติ กลไกของความมั่นคงของรัฐ คือการทหาร และเศรษฐกิจ ดังนั้นแนวคิดในอดีตที่ผ่านมาเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ จึงผูกโยงกับเรื่องทางการทหารเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการพิจารณาจากหน่วยวิเคราะห์ในระดับรัฐมากกว่าในระดับตัวมนุษย์เป็นรายบุคคล

ต่อมาเมื่อโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ การพัฒนาทางเทคโนโลยีทำให้มนุษย์สามารถสื่อสารระดับบุคคลกันได้ ความซับซ้อนในระบบสังคมมีมากขึ้น ความขัดแย้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป เช่น ปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด การทำอาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ การละเมิดสิทธิและความรุนแรงในการก่อการร้าย เป็นต้น แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์จึงเปลี่ยนแปลงไป จากการให้ความสำคัญที่หน่วยวิเคราะห์ระดับรัฐมาเป็นที่หน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล

ดังนั้น ในการกล่าวถึงความเป็นมาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ จึงจะพิจารณาในเชิงความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกเกี่ยวกับเรื่องนี้ในช่วงรอยต่อระหว่างแนวคิดความมั่นคงระดับรัฐมาเป็นความมั่นคงระดับตัวบุคคลตามลำดับเวลาดังนี้

2.2.2.1 การจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องและการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

แม้แนวคิดเรื่องความมั่นคงในอดีตได้ผูกโยงกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเน้นความเข้มแข็งทางการทหารในการศึกสงครามก็ตาม แต่ผลกระทบสุดท้ายของสงครามและความขัดแย้งก็มาตกที่ตัวมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นหลังสิ้นสุดสงครามจึงมักมีแนวความคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูและป้องกันความไม่มั่นคงของมนุษย์ตามมา และในสถานการณ์เช่นนั้น ความมั่นคงของมนุษย์จึงไม่ใช่เรื่องของวิชาการเท่านั้น ได้มีการนำมาเคลื่อนไหวเป็นระเบียบวาระทางการเมืองที่ได้รับการเสนอขึ้นจนกระทั่งกลายเป็นระเบียบวาระโลก เมื่อโลกทั้งโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนา เผชิญกับความไม่แน่นอน ถูกนานาภัยคุกคาม การเคลื่อนไหวที่มีลักษณะต่อเนื่องนี้มีมานาน ปรากฏการณ์สำคัญที่อาจนับว่าเป็นการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม ก็คือ นับแต่มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครกาชาดในปี ค.ศ.1863 และการทำอนุสัญญาเจนีวาในปี ค.ศ.1864 ที่กำหนดให้คู่สงครามต้องให้การดูแลแก่ผู้ได้รับบาดเจ็บ เหยื่อศึก และพลเมืองในยามสงคราม

การเคลื่อนไหวที่สำคัญอีกจุดหนึ่ง ได้แก่ การประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ.1948 (พ.ศ.2491) การประกาศดังกล่าว ถือเป็นการเริ่มต้นของการนำแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์มาสู่การปฏิบัติที่สำคัญอย่างยิ่ง แม้ว่าในทางปฏิบัติจริง ได้มีการละเลยกันอยู่บ้างก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากปัญญาดังกล่าวได้ใช้เป็นพื้นฐานที่ประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาสามารถอ้างอิงร่วมกัน และเป็นพื้นฐานของแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันอีกด้วย

2.2.2.2 การเคลื่อนไหวของประเทศโลกที่สาม : การประชุมที่บันดุง

เดือนเมษายนในปี ค.ศ.1955 (พ.ศ.2498) ได้มีการประชุมผู้นำประเทศใน เอเชีย-แอฟริกาที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย (Afro-Asia Bandung Conference) ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากที่เพิ่งพ้นจากการเป็นอาณานิคม หรือกึ่งอาณานิคม ได้พยายามผลักดันให้มีการคัดค้านการละเมิดอธิปไตยจากประเทศตะวันตกที่ถือว่าตนเองเจริญแล้ว มีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมรวม 29 ประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย การประชุมครั้งนี้มีเหตุการณ์สำคัญคือ มีการวินาศกรรมสายการบินแอร์อินเดีย เพื่อลอบสังหารผู้นำบางประเทศ รวมถึงนายกรัฐมนตรีโจวเอินไหล แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ นายกรัฐมนตรีโจวเอินไหลไม่ได้ไปเที่ยวบินดังกล่าว เนื้อหาหลักของการประชุมมี 4 ประการ คือ (1) การต่อต้านลัทธิอาณานิคมและลัทธิเชื้อชาติ (2) ความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (3) การยึดหลักสิทธิมนุษยชน และสิทธิอัตวินิจัย (Self determination) (4) การสร้างสันติภาพร่วมกัน ทั้งหมดเพื่อคัดค้านสงครามเย็น และเรียกร้องความสำนึกทางจริยธรรมของนักการเมือง โดยเฉพาะตะวันตก

ผลของการประชุมได้ประกาศเป็นเจตนารมณ์บันดุง (The Spirit of Bandung) ได้แก่ (1) เคารพในหลักมูลฐานของสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เป็นไปตามจุดประสงค์และหลักการขององค์การสหประชาชาติ (2) เคารพในอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพเหนือดินแดนของทุกประเทศชาติ (3) รับรองความเท่าเทียมกันของทุกเชื้อชาติ และความเท่าเทียมกันของทุกประเทศชาติ ไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก (4) ละเว้นจากการเข้าไปแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศอื่น (5) เคารพในสิทธิป้องกันตัวของชาติใดทั้งโดยเอกเทศและร่วมกับชาติอื่น ทั้งนี้ โดยยึดถือกฎบัตรของสหประชาชาติ (6) ละเว้นจากการจัดสร้างกองกำลังรวมหมู่เพื่อผลประโยชน์ของชาติมหาอำนาจใด และนานาประเทศละเว้นจากการกดดันประเทศอื่น (7) ละเว้นจากการกระทำ หรือการคุกคามด้วยการใช้กำลัง ต่อบูรณภาพเหนือดินแดน หรือความเป็นเอกราชทางการเมืองของประเทศใด (8) ยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศอย่างสันติวิธี เช่น การเจรจา การปรองดอง การตัดสินทางอนุญาโตตุลาการหรือทางกระบวนการกฎหมาย หรือตกลงอย่างสันติวิธีตามที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเลือก ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ (9) ส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันและความร่วมมือ (10) เคารพต่อความยุติธรรมและข้อผูกพันทางศาล

ในที่ประชุมนี้ยังมีการเสนอแนวคิด “รวมอิสลาม” (Pan-Islam) ซึ่งรวมรัฐอิสลามต่าง ๆ ที่โดยพื้นฐานเป็นแบบสังคมนิยมและชาตินิยมเข้าด้วยกัน นอกจากนี้มีการเสนอ “ลัทธิรวมอาหรับ” (Pan – Arabism) และลัทธิรวมแอฟริกา (Pan – Africanism) อีกด้วย

2.2.2.3 การเคลื่อนไหวในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกช่วง ค.ศ.1950-2000

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน กับการเคลื่อนไหวของประเทศโลกที่สามจนเกิดการประชุมที่บันดุง ก็มีการเคลื่อนไหวของประเทศในยุโรปตะวันตกตลอดมาเป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 3 ช่วงสถานการณ์ คือ ในช่วงทศวรรษ 1950 , 1970 , 1980 และ 1990 ตามลำดับ ดังนี้

1) การเจรจาสันติภาพของประชาคมยุโรปกับสหภาพโซเวียต ตั้งแต่ ค.ศ.1950 ได้มีความพยายามในการเจรจา เพื่อแสวงหาความมั่นคงร่วมกันระหว่างตะวันตกและตะวันออก นั่นคือระหว่างยุโรปตะวันตกกับสหภาพโซเวียต เนื่องจากสหภาพโซเวียต ต้องการกีดกันอิทธิพลสหรัฐซึ่งเข้ามาตั้งฐานทัพคุกคามต่อประเทศของตนออกไป และให้ยอมรับสถานะในยุโรปตะวันออกที่อยู่ใต้อิทธิพลของตน ขณะเดียวกันยุโรปตะวันตกก็ต้องการสร้างยุโรปที่มีสันติภาพ มีความมั่นคงแบบร่วมมือกัน (Cooperative Security) และเจรจากันในเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย จึงไม่ต้องการตัดสหรัฐออกไป ดังนั้นความไม่ลงตัวในหัวข้อเจรจา ความระแวงกัน และความขัดแย้งอันเกิดจากสงครามเย็น ทำให้การเจรจาล่าช้ามากกว่า 15 ปี

จนเมื่อถึงทศวรรษ 1970 สหรัฐและสหภาพโซเวียตได้มีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้น การเจรจาดังกล่าวจึงเริ่มจริงจังในปี ค.ศ.1969 และได้ทำสนธิสัญญาระหว่าง 2 ฝ่ายในปี ค.ศ.1972 ในปีนี้เอง ได้มีการจัดเตรียมการประชุมว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Conference of Security and Cooperation in Europe-CSCE) เนื้อหาการประชุมมี 3 ส่วน ที่เรียกว่า “ตะกร้า” (Basket) คือ (1) ความมั่นคงทางทหาร การเจรจานั้นหนักในเรื่องการลดกำลังอาวุธ และมาตรการสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกัน (Confidence-Building Measures-CBM) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1983 ได้ขยายสาระเป็น Confidence and Security Building Measures-CSBM (2) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และ (3) เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเรื่องทำนองคล้ายกัน เรียกชื่อว่า “ความมั่นคงมิติทางมนุษย์” (Human Dimension of Security) ซึ่งเป็นการผลักดันจากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก โดยหวังว่าจะเป็นการเน้นย้ำความสำคัญของเรื่องนี้ในกลุ่มประเทศสังคมนิยม (Cathal J. Nolan, 1995)

ในการประชุมเมื่อปี ค.ศ.1972 มีประเทศในยุโรปเข้าร่วมประชุมรวม 25 ประเทศ หลังจากนั้นก็มีการประชุมอีกหลายครั้ง จนกระทั่งในปี ค.ศ.1975 จึงได้ข้อสรุป เรียกว่าข้อบัญญัติสุดท้ายเฮลซิงกิ (Helsinki Final Act) มีหลักการ 10 ประการ ได้แก่ (1) ความเท่าเทียมกันทางอธิปไตยของประเทศสมาชิก (2) การยุติการคุกคามการใช้กำลังต่อประเทศที่ร่วมลงนามด้วยกัน (3) พรหมแดนที่ไม่อาจลบล้างได้ (4) บุรณภาพเหนือดินแดน (5) การยุติความขัดแย้งโดยสันติวิธี (6) การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก (7) การเคารพในสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพมูลฐาน รวมทั้งเสรีภาพในความคิด วัฒนธรรม ศาสนาและความเชื่อ (8) สิทธิที่เท่าเทียมกันและสิทธิทางอัตวิญญ์ของประชาชนและประชาชน (9) ความร่วมมือกันระหว่างรัฐ และ (10) การยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามพันธะของกฎหมายระหว่างประเทศ

แม้การประชุมและข้อตกลงดังกล่าวมีผู้วิจารณ์ว่า เป็นเพียงการแสดงโวหารและการฝันเฟื่อง ซึ่งก็มีความเป็นจริงอยู่บ้างแต่ก็ชี้ให้เห็นว่า ความมั่นคงของมนุษย์หรือความมั่นคงในมิติของมนุษย์ได้เป็นที่ยอมรับกันในนโยบายระหว่างประเทศมากขึ้น และก็ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ในหลายประเด็นตามมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การประชุมว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือแห่ง

ยุโรป ก็ได้เติบโตใหญ่ขยายตัวเป็นสถาบันถาวร ได้แก่ องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe) ในปี ค.ศ.1995 จนถึงปี ค.ศ.2004 มีสมาชิกรวม 55 ประเทศ ครอบคลุมยุโรปเอเชีย (Eurasia) และยุโรป-แอตแลนติก (Euro-Atlantic) มีเงินทุน 179.8 ล้านยูโร มีเจ้าหน้าที่กว่า 4 พันคน และมีพนักงานในเครืออีกกว่า 1 พันคน ทำงานด้านการแจ้งเตือนการป้องกันความขัดแย้ง การจัดการความขัดแย้ง และการฟื้นฟูสภาพหลังการขัดแย้ง เพื่อความมั่นคงของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นด้วยว่า แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์อาจใช้เป็นเครื่องมือหรืออาวุธทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

2) การเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชน : สโมสรแห่งกรุงโรม ค.ศ.1970

สุภาชัย สาระจรัส (2546 : 61-79) ได้รวบรวมและสรุปเรื่องนี้ว่า แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ตั้งแต่เริ่มแรก เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในยุค ค.ศ.1960 , 1970 และ 1980 ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ทั้งหลายได้สร้างตัวแบบของการพัฒนาประเทศไว้หลายรูปแบบ โดยได้พิจารณาถึงความมั่นคงของมนุษย์มากบ้างน้อยบ้างตามลำดับเวลา ดังนี้

ในช่วงทศวรรษ 1970 องค์การระหว่างประเทศ กลุ่มศึกษาความมั่นคง และโครงการตัวแบบการจัดระเบียบโลก (World Order Models Project) มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะสร้างความเป็นระเบียบและความมั่นคงให้กับโลก โดยส่วนหนึ่งมุ่งเน้นความสนใจไปที่ปัญหาด้านความสุขและความปลอดภัยของมนุษย์ในฐานะที่เป็นบุคคลในสังคม เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่สำคัญ จุดหนึ่งจึงเกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคลจากหลายชาติ หลายอาชีพทั้งนักเศรษฐศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์ และผู้ประกอบการที่มีฐานในประเทศเยอรมันนี ได้รวมตัวกันเป็นชมรมหรือสโมสรในนามของ “Club of Rome” และในต้นทศวรรษ 1970 ได้ออกเอกสารชุดหนึ่ง ชื่อว่า สภาวะปัญหาของโลก (World Problematique) โดยนำเสนอความคิดเรื่อง “ความซับซ้อนของปัญหาที่นำความทุกข์มาสู่มวลมนุษย์ทุก ๆ ชาติ” อันได้แก่ ความยากจน การทำลายสิ่งแวดล้อม การสูญเสียศรัทธาในสถาบัน การขยายขอบเขตความเป็นเมืองที่ปราศจากการควบคุม ความไม่มั่นคงของการจ้างงาน ความแปลกแยกของเยาวชนต่อสังคม การปฏิเสธค่านิยมดั้งเดิม รวมถึงภาวะเงินเฟ้อ การผูกขาด และปัญหาเศรษฐกิจอื่น ๆ

จากรายงานชุดนี้ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า “ทุก ๆ คนบนโลกนี้ กำลังเผชิญกับปัญหาและความกดดันมากมาย ซึ่งทุกคนจะต้องร่วมกันให้ความสนใจและร่วมกันทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ” ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อแต่ละบุคคลในระดับรุนแรงที่ต่างกันไป คนบางคนต้องใช้เวลาเกือบทั้งวันเพื่อหาอาหารให้พอยังชีพ ในขณะที่คนบางคนอาจจะมุ่งสนใจอยู่กับอำนาจที่ตนมีอยู่ หรืออำนาจของชาติตนเอง ...

ปัญหาและความสนใจต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน หากศึกษาจากแนวโน้มระดับโลกที่มีผลกระทบมาสู่ระดับบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเร่งรัดพัฒนา

อุตสาหกรรม การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร การขาดอาหารที่แผ่ขยายไปทั่วโลก การลดลงของทรัพยากรที่มีจำกัด และการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ สโมสรรแห่งกรุงโรมยังได้ออกเอกสารที่ได้รับความสนใจอย่างมาก อีกฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า **“ความจำกัดของการพัฒนา” (The Limit To Growth, 1972)** อธิบายถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันของตัวแปรต่าง ๆ ระดับโลก (ระดับมหภาค) ที่ทำให้เราได้ทราบถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกที่มีขีดจำกัดอย่างยิ่ง และจะนำมาซึ่งความหายนะต่อสังคมของมนุษย์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับแนวคิดเรื่องการพัฒนาเสียใหม่เพื่อให้เกิดความสมดุลของสิ่งต่าง ๆ ขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่การทำให้ “ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนจะต้องบรรลุ และมนุษย์แต่ละคนจะต้องได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในอันที่จะเข้าใจถึงศักยภาพส่วนตัวของเขา”

ในระยะสั้น สโมสรรนี้ได้นำเสนอว่าจะต้องมีระบบที่คอยเฝ้าระวังผลกระทบอันจะเกิดขึ้นแก่ชีวิตบุคคล และการค้นหาหนทางพัฒนาโลกด้วยวิถีทางต่าง ๆ เพื่อผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายคือความมั่นคงของโลกที่จะพัฒนาชีวิตมนุษย์ให้ดีขึ้นได้อย่างยั่งยืน

3) การเคลื่อนไหวจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ในยุโรป ตั้งแต่ ค.ศ. 1980

ในช่วงทศวรรษ 1980 ได้มีการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของคณะกรรมการ 2 คณะที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับการพัฒนาและความมั่นคงของมนุษย์ ในกลุ่มประเทศยุโรป ดังนี้

คณะที่หนึ่งชื่อ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยประเด็นการพัฒนาระหว่างประเทศ (Independent Commission on International Development Issues) มีประธานคือ วิลลี แบรินท (Willy Brandt) ในปี ค.ศ. 1980 คณะกรรมการชุดนี้ได้นำเสนอแนวทางที่มีชื่อเรียกกันว่า **รายงานจากโลกเหนือและโลกใต้ (North – South Report)** แบรินท (Brandt) ได้เขียนไว้ในคำนำของรายงานนี้ว่า “รายงานนี้เกิดขึ้นจากพื้นฐานความสนใจร่วมกันในเรื่องธรรมชาติที่สุด นั่นคือ มนุษยชาติต่างต้องการที่จะมีชีวิตอยู่ และแต่ละชีวิตต้องการได้รับการดูแลให้มีชีวิตอย่างชอบธรรม เรื่องนี้ไม่ใช่เพียงการยกเอาคำถามแบบเดิม ๆ มากล่าวซ้ำ นั่นคือเรื่องสงครามและสันติภาพ แต่เราจะยกเอาคำถามที่สำคัญกว่านั้นมาพูดถึง ซึ่งได้แก่ การเอาชนะความหิวโหย ความอดอยากของพลเมืองโลก และการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันอย่างมากมายของคุณภาพชีวิตระหว่างประเทศที่ร่ำรวยกับประเทศที่ยากจน” รายงานฉบับนี้ได้นำเสนอถึงความจำเป็นเร่งด่วนประเทศที่มีโอกาสและประเทศด้อยโอกาสจะต้องประสานความร่วมมือกันในการพัฒนา “เพื่อที่จะเอาชนะความขัดแย้งระหว่างประเทศ สร้างผลประโยชน์ร่วมกันแก่ประเทศและภูมิภาค และที่สำคัญที่สุด คือ เพื่อสร้างประโยชน์สุขแก่มวลมนุษย์ในทุกส่วนของโลกนี้”

คณะที่สอง ชื่อ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการลดอาวุธและปัญหาความมั่นคง (Independent Commission on Disarmament and Security Issues) มีประธานคือ โอลอฟ ปาล์ม (Olof Palme) คณะกรรมการชุดนี้ได้นำเสนอแนวทางที่มีชื่อเรียกว่า รายงานเรื่องความมั่นคงพื้นฐาน (Common

Security Report A Blueprint for Survival 1982) ซึ่งได้ให้ความสนใจกับวิธีคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคง โดยชี้ให้เห็นว่า ประเทศในโลกที่สามคิดถึงเรื่องความมั่นคงของชาติโดยใช้กำลังทหาร ในขณะที่ตามความเป็นจริงแล้วประเทศเหล่านี้กำลังถูกคุกคามอย่างรุนแรงด้วยความยากจน แร้นแค้น อันเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ดังนั้น “ความมั่นคงพื้นฐาน” ก็คือ การทำให้ประชาชนมีชีวิตอยู่อย่างมีเกียรติและมีสันติภาพ ซึ่งหมายถึง ประชาชนจะต้องมีอาหารบริโภคอย่างเพียงพอ มีงานทำ และมีชีวิตอยู่บนโลกที่ปราศจากความยากจนและการขาดแคลน

4) การจัดตั้งเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network)

ในช่วงทศวรรษ 1990 ภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุด แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ที่ดำเนินการกันในยุโรปได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งในประเทศกลุ่มยุโรปและประเทศอื่น ๆ ตลอดจนหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ และหากพิจารณาเฉพาะการเคลื่อนไหวในยุโรป พบว่า มีดังนี้

ปี ค.ศ.1991 ในประเทศสวีเดน มีคณะผู้บุกเบิกแห่งสต็อกโฮล์ม ว่าด้วยความมั่นคงโลก และการปกครอง (Stockholm Initiative of Global Security and Governance) ได้ออกรายงานชื่อ “ความรับผิดชอบร่วมกันในทศวรรษ 1990” (Common Responsibility in the 1990's, 1991) กล่าวถึงการท้าทายที่มากกว่าการเป็นปรปักษ์ทางการเมือง และการติดอาวุธ สู่แนวคิดเรื่องความมั่นคงที่กว้างกว่า โดยให้ความสนใจเรื่องภัยคุกคามจากความล้มเหลวในการพัฒนา ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การเติบโต และการเคลื่อนย้ายประชากรมากเกินไป และการขาดความก้าวหน้าแท้จริงของประชาธิปไตย และต่อมาในปี ค.ศ.1994 ก็ได้ออกรายงานอีกฉบับหนึ่ง เรื่อง “ผองเพื่อนบ้านร่วมโลก” (Our Global Neighborhood) กล่าวถึงความมั่นคงของโลกในมุมมองใหม่ ซึ่งพิจารณาขอบเขตที่ขยายจากเดิมไปเน้นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงของโลกที่เหนือความมั่นคงของชาติ

และที่สำคัญ คือในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1999 ได้มีการจัดประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกที่ประเทศนอร์เวย์ ภายใต้การจัดตั้งเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของเครือข่ายด้วย ประเด็นที่นำมาพิจารณาที่สำคัญ คือ เรื่องเสรีภาพกับความมั่นคงของมนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับ 3 เรื่อง ได้แก่ 1) การปลอดจากความขาดแคลน (Freedom from want) 2) การปลอดจากความกลัว (Freedom from fear) และ 3) การมีโอกาสมิที่เท่าเทียมกัน (Equity of opportunities)

2.2.2.4 การเคลื่อนไหวของประชาคมโลกและองค์การสหประชาชาติ

นอกเหนือจากการเคลื่อนไหวในระดับภูมิภาคบางส่วนของโลก เช่น เอเชีย-แอฟริกา และยุโรป ดังได้กล่าวมาแล้ว หากพิจารณาในช่วงเวลาเดียวกัน คือ ช่วง ค.ศ.1950-2000 จะพบว่าประชาคมโลกในระดับที่กว้างกว่าภูมิภาคมิได้ให้ความสนใจเรื่องความมั่นคงของมนุษย์มากนัก ในระยะแรก ๆ ของช่วงเวลาดังกล่าว แต่มาเริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นในช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา กล่าวคือ

พบว่าในช่วงปลายทศวรรษ 1960 กลุ่มที่เรียกตัวเองว่า ขบวนการยูติธรรมโลก มีการเคลื่อนไหวผ่าน ขบวนการนักศึกษาและปัญญาชนหลายเรื่อง เช่นต่อต้านการเหยียดผิวต่อต้านสงครามเวียดนาม ถัดกัน บรรษัทข้ามชาติและระบบทุนนิยม และคัดค้านการทำลายสิ่งแวดล้อม ขบวนการนี้เองมีส่วนผลักดันให้เกิดการจัดประชุมใหญ่ระดับโลกเป็นระยะ ๆ ขององค์การสหประชาชาติในช่วงทศวรรษ 1900 เช่น การประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมโลกในปี ค.ศ.1992 (พ.ศ.2535) ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล การผลักดันให้สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) จัดทำเรื่องการพัฒนามนุษย์ และความมั่นคงของมนุษย์ในปี ค.ศ.1994 (พ.ศ.2537) และทำให้ประเด็นนี้กลายเป็นระเบียบวาระโลกใน ภายหลังต่อก็ผลักดันให้ มีการประชุมสุดยอดแห่งโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคม ที่กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อปี ค.ศ.1995 (พ.ศ.2539) โดยเน้นประเด็นทางสังคม 3 เรื่อง คือ (1) การขจัด ครอบยากจน (2) การส่งเสริมให้มีการทำงานเต็มที่ และ (3) การเสริมสร้างการบูรณาการทางสังคม ในปี ค.ศ.1999 ขบวนการประชาคมโลกนี้เองได้เคลื่อนไหวคัดค้านการประชุมขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่เมืองซีแอตเติล สหรัฐอเมริกา จนกระทั่งต้องยุติการประชุมกลางคัน ต่อมาในปี ค.ศ.2000 ก็ผลักดันให้มีการประชุมสหประชาชาติรอบสหัฐวรรษ เพื่อแก้ปัญหาความยากจน

หลังสุดจนถึง ค.ศ.2001 (พ.ศ.2544) ขบวนการประชาคมโลก ได้สร้างเครือข่ายและ ดำเนินการเคลื่อนไหว โดยการแสดงความเป็นตัวของตัวเอง ในการจัดประชุมสมัชชาสังคมโลก (World Social Forum) ที่เมืองปอร์โต อเลเกรอ ประเทศบราซิล โดยมีความมุ่งหมายที่จะพยายามสร้างโลกอีก แบบหนึ่งที่แตกต่างจากแบบทุนนิยมปัจจุบันซึ่งยึดประสิทธิภาพ การแข่งขันและกำไรเป็นหลัก จึงอาจ กล่าวได้ว่า เครือข่ายประชาคมโลกมีบทบาทผลักดันเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เป็นอย่างมาก และมี แนวโน้มจะมีบทบาทต่อไปในอนาคตด้วย

สำหรับการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาคมโลกที่ก่อให้เกิดการดำเนินงานของ UNDP นับว่ามีผลสำคัญต่อการพัฒนา เรื่องความมั่นคงของมนุษย์อย่างมาก กล่าวคือ ในปี ค.ศ.1994 UNDP ได้นำเสนอข้อคิดเห็นของนาย Mahbub ul Haq ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ด้านการพัฒนาและเป็นที่ ปรีกษาของ UNDP ที่เขียนไว้ในเอกสารชื่อ New Imperatives of Human Security มาดำเนินการ และ ต่อมาในปี ค.ศ.1995 UNDP ก็ได้ออกเอกสารเรื่อง Redefining Security : The Human Dimension (รายละเอียดจะกล่าวถึงภายหลัง)

นอกจากนี้เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ได้นำมาสัมพันธ์กับประเด็นการพัฒนาอื่น ๆ อย่างหลากหลาย สำหรับการนำมาวิเคราะห์ร่วมกับการพัฒนาเมือง (Urban development) ก็เป็นเรื่องที่ ให้ความสำคัญกันอีกด้านหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาและบริบทของการพัฒนาเมืองมีขอบข่ายกว้างขวางมาก และเกี่ยวข้องกับตัวมนุษย์ในหลายแง่มุม ตั้งแต่ความยากจน การขาดการศึกษา ปัญหาสุขภาพไปจนถึง เรื่องการกระจายอำนาจ หน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ เช่น United Nations Center for Regional Development (UNCRD) ได้จัดการสัมมนาและฝึกอบรมในหัวข้อที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคง

ของมนุษย์กับเรื่องนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ.2002 โดยเน้นประเด็นการให้ชุมชนเมืองมีบทบาทและได้รับการกระจายอำนาจในการพัฒนาตนเอง โดยมีแผนระยะยาว มีทีมงานที่สนับสนุน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของความมั่นคงของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ด้วยความร่วมมือของทั้งภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน (UNCRD Newsteller No.55 January-June 2003)

2.2.2.5 การเคลื่อนไหวของประเทสหราชอาณาจักรระดับกลาง

ในระหว่างที่มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มประเทศในบางภูมิภาค และเครือข่ายประชาคมโลก ตลอดจน UNDP แล้ว ยังมีประเทสหราชอาณาจักรระดับกลาง เช่น แคนาดา และญี่ปุ่น ให้ความสนใจในช่วงเวลาระยะหลัง ๆ นี้ด้วย โดยแคนาดาพยายามรวมกลุ่มเข้ากับประเทศในยุโรป และญี่ปุ่นได้พยายามเข้าไปมีบทบาทร่วมกับองค์การสหประชาชาติ Ronald M. Behringer แห่งมหาวิทยาลัยฟลอริดา สหรัฐ ได้เขียนบทความชื่อ “ความเป็นผู้นำของประเทสหราชอาณาจักรขนาดกลางว่าด้วยความมั่นคงมนุษย์” (Middle Power Leadership on Human Security, 2003) ซึ่งว่าประเทสหราชอาณาจักรขนาดกลาง ได้แก่ แคนาดา เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์ เป็นต้น สามารถมีบทบาทในการริเริ่มโครงการความมั่นคงมนุษย์อย่างได้ผล ถ้าหากการเคลื่อนไหวนั้น ไม่ก่อความหวาดระแวงและขัดต่อผลประโยชน์ของสหรัฐ ซึ่งเน้นความมั่นคงไปทางด้านการเมือง-การทหาร ตัวอย่างการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จ เช่น การก่อตั้งกองพลน้อยพร้อมปฏิบัติการขององค์การสหประชาชาติ (The Standby High Readiness Brigade for United Nations Operation) ในปี ค.ศ.1996 การรณรงค์ต่อต้านกับระเบิดบุคคล (Personal Landmine) ตามมติการประชุมที่ออกตาวา ปี ค.ศ.1997 การจัดตั้งศาลอาชญากรรมสากล (International Criminal Court) สำเร็จในปี ค.ศ.2002 แต่ความพยายามในการห้ามค้าอาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา ไม่ประสบความสำเร็จและความไม่สำเร็จเหล่านี้ มักก่อความหวาดระแวงและการต่อต้านจากสหรัฐในระดับต่าง ๆ รายงานฉบับนี้ยังชี้ว่า ประเทระดับกลางได้รับผลประโยชน์จากการเคลื่อนไหวด้านความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากได้มีความสัมพันธ์กับองค์การพัฒนาเอกชนหรือเอ็นจีโอทั่วโลก และได้รับการยอมรับนับถือจากองค์กรเหล่านี้ มากกว่าประเทอภิมหาอำนาจ และยังทำให้ผู้นำของประเทระดับกลางเหล่านี้ ได้สามารถแสดงบทบาทในเวทีระดับโลกได้

ประเทญี่ปุ่นเป็นอีกประเทหนึ่งที่มีบทบาทเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้สนใจเรื่องความมั่นคงมนุษย์อย่างต่อเนื่องจริงจัง ให้เงินสนับสนุนโครงการทางด้านนี้ จนทำให้คิดว่ามีวาระซ่อนเร้นบางอย่าง เช่น ใช้ประเด็นนี้สำหรับการมีบทบาทเคลื่อนไหวการเมืองระหว่างประเท และในกลุ่มเอ็นจีโอ ในการประชุม “การสนทนาทางปัญญาว่าด้วยการสร้างอนาคตเอเชีย” (Intellectual Dialogue of Building Asia’s Tomorrow) ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1998 นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น นายเกอิโช โอบุชิ ได้กล่าวถึงปัญหาความมั่นคงมนุษย์ ต่อมาในเดือนเดียวกันยังได้ปราศรัยในการประชุมหัวข้อ “สู่การสร้างอนาคตที่สดใสของเอเชีย” ที่กรุงฮานอย ว่าควรจะได้จัดตั้งกองทุนเพื่อความมั่นคงมนุษย์ (Trust Fund for Human Security) ในองค์การสหประชาชาติ โดยญี่ปุ่นเป็นผู้ให้ทุนสนับสนุน เงินทุนเริ่มแรก

ของคณะกรรมการนี้ประมาณ 500 ล้านเยน และต่อมาเงินบริจาคเพิ่มเป็น 18.9 พันล้านเยน ทำให้กลายเป็นกองทุนขนาดใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ จุดประสงค์ของกองทุนก็เพื่อให้แนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ กลายเป็นรูปธรรมโดยให้เงินอุดหนุนโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานในองค์การสหประชาชาติ เพื่อการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ศึกษาหรือจัดภัยคุกคามต่อชีวิตความเป็นอยู่และศักดิ์ศรีของมนุษย์ ในเรื่องเช่น ความยากจน ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ความขัดแย้ง กับระเบิดปัญหาผู้ลี้ภัย การค้ายาเสพติด และโรคระบาดอย่างเช่น HIV / AIDS เมื่อถึงปลายเดือนมิถุนายน ค.ศ.2002 ได้ให้เงินอุดหนุนโครงการทั้งหมด 61 โครงการ มูลค่า 84.12 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการส่วนใหญ่อยู่ในทวีปเอเชีย แต่โครงการในเมืองโคโซโว ซึ่งมีทั้งหมด 10 โครงการกลับใช้เงินมากที่สุด กว่าครึ่งหนึ่งของเงินทุนที่ใช้ไป ซึ่งเข้าใจว่าเป็นปัญหาใหญ่เฉพาะหน้า จำนวนโครงการและเงินอุดหนุนที่ให้มากที่สุดมีอยู่ 2 เรื่อง ได้แก่ การแก้ไขปัญหาคความยากจน และในด้านสุขภาพ

ในการประชุมสหัฐวรรษขององค์การสหประชาชาติปี ค.ศ.2000 นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นนายโยชิโร โมริได ได้ย้ำถึงความมั่นคงของมนุษย์ว่าเป็นประเด็นสำคัญ และได้ผลักดันให้ตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ (Commission of Human Security) ในเดือนมกราคม ค.ศ.2001 โดยมีนางซาดาโกะ โอคาตะอดีตนายกรัฐมนตรีขององค์การสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัยและศาสตราจารย์ฮารุมัตสึ เสน ผู้ได้รับรางวัลโนเบลทางเศรษฐศาสตร์เป็นประธานร่วมกัน อนึ่ง นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของไทยได้เป็นกรรมการในคณะนี้ด้วย และเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.2001 กระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นก็ได้จัดให้มีการประชุมซัมมิทเอเชียระหว่างประเทศ ว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นในหัวข้อ “ความมั่นคงของมนุษย์กับลัทธิก่อการร้าย”

2.2.3 ขอบข่ายเกี่ยวกับปัจจัยเหตุของความไม่มั่นคงของมนุษย์บนพื้นฐานปรัชญาศาสนา

จากการรวบรวมทบทวนแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดเป็นแนวคิดภายใต้ปรัชญาตะวันตกทั้งสิ้น แต่ต้องยอมรับในเบื้องต้นว่าเรื่องเกี่ยวกับชีวิตมนุษย์ที่ดี เรื่องความทุกข์ ความสุขของมนุษย์ที่ดี และแม้แต่เรื่องการพัฒนาที่ดี ปรัชญาตะวันออกมองแตกต่างจากตะวันตกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเหตุแห่งความไม่มั่นคงของมนุษย์ และวิธีการที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในตัวของมนุษย์ โดยมีมิติเกี่ยวกับจิตใจ หรือจิตวิญญาณ (Spiritual dimension) ซึ่งปรัชญาตะวันตกมิได้กล่าวถึงนั่นเอง

ในปรัชญาทางพุทธศาสนา ถือว่าธรรมชาติของชีวิตนั้นเป็นทุกข์ มีความไม่แน่นอน และท้ายที่สุดก็ไม่มียะไรต้องยึดติด โดยเฉพาะเมื่อตายไปจากโลก ตามหลักไตรลักษณ์ คืออนิจจัง ทุกขัง และอนัตตานั้นเอง ความไม่มั่นคงของมนุษย์นั้นมิได้อยู่แล้วโดยธรรมชาติ การลดภาวะความไม่มั่นคงอาจทำได้หลายทาง แต่ที่สำคัญคือ ความไม่ประมาท ซึ่งมีขอบข่ายความหมายกว้างและลึกซึ้ง เช่น หมายรวมถึงการฝึกใช้ปัญญา และการประกอบกุศลกรรม ละเว้นอกุศลกรรม อันจะทำให้ลดความไม่มั่นคงของชีวิต

โดยเฉพาะเรื่องการฝึกใช้ปัญญา มีความหมายเกี่ยวกับการพัฒนาจิตใจในแนวทางที่เป็นองค์รวม ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาที่มากกว่าความฉลาดหรือความคิดเชิงเหตุผล แต่เป็นปัญหาที่ทำให้มนุษย์ยกสภาพจิตใจให้เป็นสัตว์ประเสริฐ มิใช่มีความฉลาดเพื่อการแข่งขัน เอาชนะ หรือเอาเปรียบผู้อื่นตามวิถีทุนนิยมปัจจุบัน และกุศลกรรมที่อยู่บนพื้นฐานที่ถูกต้อง เป็นสัมมาทิฐิ

ปัจจุบันเทคโนโลยีได้ช่วยให้โลกแคบลง มีสภาพทางกายภาพรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มนุษย์สามารถติดต่อถึงกันได้หมด ที่เรียกว่า หมู่บ้านโลก (Global village) แต่มนุษย์กลับแบ่งแยก ขัดแย้ง กีดกัน แข่งขัน เอาเปรียบ และทำสงครามกันอย่างหนัก ด้วยทิฐิที่ถือว่าตนเองดีกว่า ถูกต้องกว่า ผลคือความไม่มั่นคงของมนุษย์ทั้งสองฝ่าย เป็นการแบ่งแยก แยกแยะทรัพยากร ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และท้ายสุดมนุษย์ก็ทำลายล้างมนุษย์ด้วยกันเอง ในทางกลับกันหากมนุษย์โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจใช้สัมมาทิฐิประกอบกุศลกรรม มองมนุษย์ในส่วนอื่นของโลกอย่างกัลยาณมิตร การก่อการร้ายก็จะไม่เกิด

ในเรื่องเหตุปัจจัยของความไม่มั่นคงก็เช่นกัน เหตุปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งมิได้เกิดจากภายนอก หากแต่เกิดจากความประมาท การมัวเมา เช่นตกอยู่ในพฤติกรรมอบายมุขต่าง ๆ ท้ายที่สุดก็นำมาซึ่งความฉิบหาย ความทุกข์ ความไม่มั่นคงนั่นเอง ทั้ง ๆ ที่เหตุปัจจัยจากอบายมุขเหล่านั้นมิใช่เป็นการกระทำจากผู้อื่น หรือปัจจัยภายนอกเลย (พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต, 2546 การสร้างสรรค์ปัญญา เพื่ออนาคตของมนุษยชาติ)

สำหรับศาสนาอิสลามซึ่งโดยพื้นฐานแล้ว ได้ให้ความสำคัญด้านจิตใจในลักษณะที่เป็นวิถีปฏิบัติในชีวิตประจำวันเป็นอย่างมาก เพราะมุสลิมมีการดำเนินชีวิตตามวิถีทางของศาสนา ตลอดเวลา มีความสัมพันธ์กับพระเจ้าด้วยความศรัทธาในพระองค์อัลลอฮ์ ในระดับบุคคลการปฏิบัติตั้งแต่ลิ้มดาจนหลับ การกิน การนอน กิจกรรมทั่วไป รวมถึงเรื่องสุขภาพ การเจ็บป่วย ความตาย ส่วนในระดับชุมชนและสังคม เรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การศึกษา สังคมวัฒนธรรม เช่น การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน การประกอบการดี การห้ามปรามความชั่ว กิจกรรมสาธารณประโยชน์ การจัดกิจกรรมทางศาสนา เป็นต้น ล้วนตั้งอยู่ในกรอบแนวทางศาสนาที่บัญญัติไว้ในคัมภีร์อัลกุรอาน และแบบอย่างของท่านศาสดามูฮัมหมัด วิถีมุสลิมจึงเน้นมิติด้านจิตวิญญาณ (Spiritual well-being) เป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น ความเชื่อเกี่ยวกับสุขภาพดีจะต้องครอบคลุม 3 มิติ ได้แก่ 1) ฮับดุล มินัล-ลอฮ์ คือ มิติด้านความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างมนุษย์กับพระเจ้า 2) ฮับดุล มินัล-อาลามีน คือ มิติด้านความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม และ 3) ฮับดุล มินนัฟซี คือ มิติด้านความสัมพันธ์ที่ดีของมนุษย์ที่มีต่อตัวเอง (พลเดช ปิ่นประทีป เรียบเรียง สานติธรรมรวมใจดับไฟได้ด้วยปัญญา กรุงเทพฯ : อุษาการพิมพ์ 2547, หน้า 30-31) ในมิติที่ 3 นี้ หมายถึง การที่บุคคลสามารถกำกับควบคุมตนเองให้ประพฤติ ปฏิบัติในสิ่งที่อยู่ในกรอบของศาสนา การประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ผิดจากหลักคำสอน จึงเป็นเหตุให้มนุษย์มีความเสี่ยงและขาดความมั่นคงในชีวิต เรื่องใด เรื่องหนึ่งนั่นเอง

2.2.4 การแสวงหาความหมายที่เหมาะสมเรื่องความมั่นคงของมนุษย์

ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) เป็นแนวคิดใหม่ กล่าวได้ว่าเพิ่งเสนอเป็นระเบียบวาระโลก ในรายงาน “การพัฒนามนุษย์ ค.ศ.1994” ของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program – UNDP) รายงานนี้ได้เสนอแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาที่กำหนดให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Centered) โดยมีเป้าหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับมนุษย์ 2 ประการ คือ (1) มนุษย์ทุกคนจะต้องปลอดจากความกลัว (Freedom from fear) และ (2) ปลอดจากความขาดแคลน หรือความต้องการ (Freedom from want) ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนคำจำกัดความของความมั่นคงเดิมที่มักหมายถึงความมั่นคงของชาติ อันประกอบด้วยรัฐและดินแดนมาเป็นความมั่นคงของประชาชนในฐานะเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของชาติ และจากความมั่นคงทางเสถียรภาพสู่ความมั่นคงทางการพัฒนา ต่อมาในปี ค.ศ.1999 หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบไปทั่วโลก รายงาน “การพัฒนามนุษย์ ค.ศ.1999” ได้กล่าวถึงความมั่นคงของมนุษย์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการพิจารณาในทิศทางด้านลบ โดยชี้ว่ามนุษย์ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ได้เผชิญกับความไม่มั่นคงอะไรบางอย่าง ในกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งได้จำแนกออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่ (1) ความผันผวนทางการเงินและความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ (2) ความไม่มั่นคงทางอาชีพและรายได้ (3) ความไม่มั่นคงทางสุขภาพ (4) ความไม่มั่นคงทางวัฒนธรรม (5) ความไม่มั่นคงส่วนบุคคล เช่น การเผชิญกับอาชญากรรม การค้ายาเสพติดและการค้ามนุษย์ เป็นต้น (6) ความไม่มั่นคงทางสิ่งแวดล้อม และ (7) ความไม่มั่นคงทางการเมืองและชุมชน เช่น ความตึงเครียดทางสังคม การवादกลัวสงครามทั้งระหว่างประเทศและสงครามกลางเมือง อันก่อผลกระทบต่อเสถียรภาพและความเป็นปึกแผ่นของชุมชน

ต่อมาในรายงาน “การพัฒนามนุษย์ ค.ศ.2000” ใช้ชื่อว่า “สิทธิมนุษยชนกับการพัฒนามนุษย์ – เพื่อเสรีภาพและความเป็นปึกแผ่น” ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชน การพัฒนามนุษย์ และความมั่นคงของมนุษย์เข้าด้วยกัน โดยชี้ให้เห็นว่าสิทธิมนุษยชนและการพัฒนามนุษย์มีวิสัยทัศน์และจุดประสงค์ร่วมกัน ได้แก่ การสร้างความมั่นคงแก่การกินดีอยู่ดี เสรีภาพและศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคนทั่วโลก และจำแนกความมั่นคงทางเสรีภาพออกเป็น 7 ประการ ได้แก่ (1) เสรีภาพจากการกีดกัน (2) เสรีภาพจากความต้องการ (3) เสรีภาพในการพัฒนาและการประจักษ์ในศักยภาพแห่งตน (4) เสรีภาพจากความหวาดกลัว เช่น ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของบุคคล (5) เสรีภาพจากความอยุติธรรมและการละเมิดการปกครองโดยกฎหมาย (6) เสรีภาพทางความคิด การพูดและการรวมกลุ่ม และ (7) เสรีภาพในการทำงานที่เหมาะสมไม่ถูกขูดรีด

บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวคิดใหม่ เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ ดร.มาห์บับ อุลฮัก (Mahbub ul-Haq) ผู้เคยดำรงตำแหน่งเป็น รัฐมนตรีกระทรวงการคลังในรัฐบาลอดีตรัฐบาลาธิบดีชีฮ อุลฮัก แห่งปากีสถาน เป็นผู้อำนวยการในการจัดทำรายงานได้ให้ความหมายใหม่ของความมั่นคงว่า ควรหมายถึง “ความมั่นคงของประชาชน ไม่ใช่เพียงดินแดน ; ความมั่นคงของปัจเจก

บุคคล ไม่เพียงแต่ประชาชน ; ความมั่นคงโดยผ่านการพัฒนา ไม่ใช่ผ่านการทหาร ; ความมั่นคงของมวลประชาชนทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็นในบ้าน ในที่ทำงาน ในท้องถนน ในชุมชน และในสิ่งแวดล้อม”

ผู้มีบทบาทสำคัญอีกคนหนึ่งในเรื่องนี้ คือ นางซาดาโกะ โอคาตะ อดีตข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัย และประธานคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ในองค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวปราศรัยที่มหาวิทยาลัยบราวน์ของสหรัฐ ในปลายเดือนพฤษภาคม 2002 ในหัวข้อ “จากความมั่นคงของรัฐสู่ความมั่นคงมนุษย์” โดยเห็นว่าการต่อต้านการก่อการร้าย ต้องสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองความมั่นคงของรัฐกับการปกป้องเสรีภาพและชีวิตของพลเมือง นางได้ให้ความเห็นเรื่องกลุ่มเป้าหมายของความมั่นคงของมนุษย์ว่า จากประสบการณ์ในฐานะเป็นข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัย ความมั่นคงของมนุษย์มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ และน่าจะให้ความสนใจแก่บุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของความขัดแย้ง ผู้อพยพลี้ภัย ผู้ยากจนข้นแค้นและหิวโหยอมโรค (2) กลุ่มที่ถูกกีดกันจากสังคมทั้งทางเชื้อชาติ ความเชื่อและประเพณี (3) ความไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่ดำรงอยู่ยาวนาน และจากการศึกษาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ พบว่ามีหนทางปฏิบัติได้ 2 ทางคือ การคุ้มครอง (Protection) และการเสริมพลัง (Empowerment) โดยเฉพาะแก่ประชาชนฐานราก ซึ่งประชาชาติทั้งหลายควรจะได้ยึดมั่นในคำขวัญ “การปลอดจากความขาดแคลน และ การปลอดจากความหวาดกลัว” เพื่อที่ว่าจะได้สามารถแก้ไขปัญหาคือความทุกข์ยากและความไม่มั่นคงมนุษย์ที่เพิ่มขึ้นได้

ในตอนท้าย นางโอคาตะ ได้สรุปบทเรียนที่สำคัญหลังกรณีวินาศกรรม 11 กันยายน 2001 ว่า การเน้นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้หมายถึง การเข้ามาแทนที่ความมั่นคงแห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติก็จำเป็นต้องเสริมให้เข้มแข็งขึ้นไปพร้อมกัน และเห็นว่าความมั่นคงทั้งสองประการจะช่วยเสริมกัน

นอกจากนี้ ดร.ซาบินา อัลไทร์ (Sabina Alkire) ซึ่งเคยทำงานกับคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ เป็นคณะวิจัยในโครงการความเป็นธรรมของมนุษย์ ณ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด และงานวิจัยโครงการแก้ปัญหาคือความยากจนของธนาคารโลก ได้ให้ความหมายเชิงปฏิบัติการไว้ว่า “วัตถุประสงค์ของความมั่นคงของมนุษย์ คือการป้องกันภัย (Safeguard) ต่อเรื่องสำคัญ (Vital core) ของมนุษย์ทุกคน (All human lives) จากภัยคุกคามที่ล่อแหลมในด้านต่าง ๆ (Critical pervasive threats) โดยเกิดผลอย่างครบถ้วนแก่มนุษย์ในระยะยาว (Long-term human fulfillment) ความหมายนี้จึงต้องมีการขยายความคำที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) การป้องกันภัย (Safeguard) มีความหมาย 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการจัดหา (Provide) ซึ่งการจัดหาและส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์มีกิจกรรมสำคัญดังนี้ (1) การชี้ (ภัยคุกคามที่ล่อแหลมและกว้างขวาง) (2) การป้องกัน (เพื่อว่าอันตรายจะได้ไม่เกิดขึ้น) (3) การบรรเทา (ทำให้อันตรายจากความเสียนั้นลดลง) (4) การปฏิบัติ (เพื่อว่าเหยื่อหรือผู้ที่ตกอยู่ในความยากจนเรื้อรังสามารถอยู่รอดได้

อย่างมีศักดิ์ศรีและรักษาชีวิตของตนไว้ได้) ส่วนที่สองเป็นการยอมรับว่ากิจกรรมดังกล่าว สามารถคาดการณ์ได้ ไม่ว่ามันจะเริ่มขึ้นมาอย่างไร

2) เรื่องสำคัญ (Vital Core) เป็นการเจาะประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ให้แคบผู้เรื่องที่ สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้อย่างบังเกิดผล มีกิจกรรมที่ต้องทำ คือการทำให้เป็น พื้นฐานแต่หลากหลายมิติในชุดของสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพของมนุษย์บนพื้นฐานของการปฏิบัติอย่างมี เหตุผล การเชื่อมโยงระหว่างการปลอดจากความกลัวและความขาดแคลนในเรื่องสำคัญของความมั่นคง ของมนุษย์มีความเหมาะสม

3) มนุษย์ทุกคน (All Human Lives) คือการถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยเน้นทั้ง ด้านปัจเจกบุคคลและชุมชน การเป็นสากลและไม่กีดกัน ถือว่ามนุษย์ไม่ใช่เพียงเครื่องมือของการพัฒนา แต่เป็นเป้าหมายสูงสุดท้ายของการพัฒนา

4) ภัยคุกคามที่ล่อแหลมในด้านต่าง ๆ (Critical Pervasive Threats) ภัยคุกคามอาจเป็น โดยตรง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือสงครามกลางเมือง หรือเป็นโดยอ้อม เช่น วิกฤตการเงิน ภัย คุกคามที่ล่อแหลมอาจกว้างขวางเกิดขึ้นกระจัดกระจายเป็นวงกว้างหรือเกิดขึ้นบ่อย

5) ความครบถ้วนแก่มนุษย์ในระยะยาว (Long-term Human Fulfillment) กระบวนการ สร้างความมั่นคงของมนุษย์ต้องสอดคล้องกับการพัฒนามนุษย์ โดยการสนับสนุนการมีส่วนร่วม เสรีภาพ ความเหมาะสมทางสถาบัน และความหลากหลาย

จากการทบทวนเอกสาร รายงานต่าง ๆ ในเรื่องนี้ อาจสรุปได้ว่า มีอยู่ให้ความหมายของ ความมั่นคงของมนุษย์ไว้อย่างกว้างขวางและหลากหลาย ประกอบกับเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้ในมิติ ต่าง ๆ หลายมิติ การจะนำความหมายเรื่องนี้ไปใช้จึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ และการเลือกกำหนดขอบข่าย ในประเด็นที่สอดคล้องต้องการกับการใช้งานหรือการนำเสนอ สำหรับการนำไปใช้ประโยชน์ในการ กำหนดและพัฒนามาตรฐานตัวชี้วัด คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอ ดังนี้

1) หน่วยวิเคราะห์ (Unit of analysis) เป็นระดับตัวบุคคล (Individual) ไม่ใช่ระดับสังคม หรือประเทศ

2) กลุ่มเป้าหมาย (Target group) ของความมั่นคง หมายถึงรวมถึง มนุษย์ทุกคนใน สังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทย โดยไม่แยกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น ผู้ถูกคุกคามหรือผู้ด้อยโอกาส เป็น ต้น

3) ประเด็นของความไม่มั่นคง (Insecurity issues) พิจารณา 3 ประเด็น คือ 1) การปลอด พ้นจากความขาดแคลน 2) การปลอดพ้นจากความกลัว และ 3) การมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน

4) ทิศทางและระดับความรุนแรง (Direction and level) พิจารณาในทิศทางที่ก่อให้เกิด ความไม่มั่นคงแก่มนุษย์ซึ่งเป็นทิศทางที่ตรงข้ามกับการพัฒนา และคุณภาพชีวิต

5) ความครอบคลุม (Coverage) พิจารณาขอบข่ายในองค์ประกอบด้านใดบ้าง เช่น ด้านสุขภาพ การศึกษา ครอบครัวยุคใหม่ เป็นต้น

6) แหล่งปัจจัยเหตุของความไม่มั่นคง (Insecurity factors) จากการทบทวนเอกสารทั้งหมดเป็นการพิจารณาตามแนวตะวันตก กล่าวคือมองปัจจัยเหตุของความไม่มั่นคงทั้งหลายทั้งปวง จากปัจจัยภายนอกด้านเดียว ในการศึกษาจะพิจารณาทั้งปัจจัยภายนอก หรือภาวะปัจจัย และปัจจัยภายในตนเอง หรืออดีตปัจจัย ควบคู่กันไป

2.2.5 กรอบแนวคิดการศึกษาเพื่อจัดทำมาตรฐาน

สุภาชัย สาระจรัส(2546: 61-79) ชี้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ มี 3 แนวทาง ได้แก่ 1) แนวความคิดแบบดั้งเดิม (Classical National Security Approach) 2) แนวความคิดแบบ UNDP (UNDP Approach to Human Security) และ3) แนวความคิด แบบแคนาดา (Canadian Approach to Human Security) การพิจารณาว่าแนวคิดทั้งสามนี้มีความเหมือนหรือความแตกต่างกันอย่างไร จำเป็นต้องตั้งกรอบการพิจารณาภายใต้มาตรฐานอ้างอิงอันเดียวกัน ดังนั้นถ้าใช้กรอบแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ ชื่อ เดวิด บอลด์วิน (David Baldwin) เจ้าของผลงานเรื่อง *“The Concept of Security”* ที่ตีพิมพ์ในวารสาร Review of International Studies เล่มที่ 23 (1997) หน้า 12 – 18 ซึ่งได้ให้คำแนะนำไว้ว่า ในการประเมินหรือพิจารณาเนื้อหาของแนวความคิดด้านความมั่นคงจะต้องยอมรับกติกา 2 ข้อ คือ 1) การตกลงกันในเรื่องความหมายของคำว่า ความมั่นคง และ2) การตอบคำถามในเนื้อหาเพื่อแสดงความสัมพันธ์ของ ความมั่นคงว่าเป็นไปเพื่อใคร (Security for whom) ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร (Security for which values) ความมั่นคงถูกคุกคามจากเรื่องใด (Security for what threats) และ จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นด้วยวิธีใด (Security by what means)

ในการตกลงกันเรื่องความหมายของความมั่นคง เดวิด บอลด์วิน (David Baldwin) ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง “ การไม่มีภัยคุกคามต่อสิ่งที่มีคุณค่า ” หรืออาจจะประยุกต์ว่าหมายถึง “ โอกาสที่จะทำความเสียหายต่อสิ่งที่มีคุณค่าเกิดขึ้นได้น้อย ” ดังนั้นนโยบายเรื่องความมั่นคงก็คือกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำไปเพื่อลดโอกาสในการสร้างความเสียหายให้แก่สิ่งที่มีคุณค่า เช่นคุณภาพชีวิตของมนุษย์

เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น คณะผู้ศึกษาขอนำแนวความคิดของกลุ่มต่าง ๆ มาตอบคำถามสำคัญ 4 ข้อ คือ (1)ความมั่นคงเพื่อใคร (2)ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร (3)ความมั่นคงถูกคุกคามจากเรื่องใด และ (4) จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นด้วยวิธีใด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.5.1 ความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวความคิดของ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP Approach to Human Security)

UNDP ได้จัดทำเอกสาร *UNDP’s Human Development Report* ประจำปี 1994 และได้มีการนำเสนอเรื่องของความมั่นคงของมนุษย์ในบทที่มีชื่อว่า “ Redefining Security : The Human

Dimension ” ซึ่งให้ความเห็นไว้ว่า จำจะต้องสร้างทางเลือกใหม่จากความคิดเรื่องความมั่นคงแบบเก่าในการพัฒนามนุษย์

คำถามที่ 1 ความมั่นคงเพื่อใคร (Security for whom)

รายงานของ UNDP ได้วิจารณ์แนวความคิดแบบเก่า ที่มุ่งสนใจแต่เพียงความมั่นคงในดินแดนจากการรุกรานของศัตรูภายนอก หรือการปกป้องความมั่นคงของรัฐด้วยนโยบายต่างประเทศ หรือความมั่นคงของโลกจากการคุกคามด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่สนใจเพียงความมั่นคงของประเทศมากกว่าที่จะสนใจในตัวมนุษย์ซึ่งเป็นประชาชนของประเทศ สิ่งทีแนวความคิดแบบเก่ามองข้ามไปก็คือ สิทธิตามกฎหมายของคนในชาติซึ่งจะต้องได้รับความมั่นคงในชีวิตประจำวันของพวกเขา

รายงานของ UNDP จึงยืนยันว่า การกำหนดนโยบายความมั่นคงจะต้องมีมนุษย์เป็นจุดศูนย์กลาง มนุษย์ในที่นี้หมายถึง ชีวิตของคนแต่ละคนในประเทศที่จะต้อง

ปลอดภัยจากความหวาดกลัว (freedom from fear)

ปลอดภัยจากความขาดแคลน (freedom from want)

โดยรัฐจะต้องให้น้ำหนักเท่า ๆ กัน ระหว่างความมั่นคงของดินแดนกับความมั่นคงของมนุษย์

คำถามที่ 2 ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร

รายงานของ UNDP เน้นคุณค่าของความมั่นคงไปในเรื่องความปลอดภัย (Safety) ความเป็นอยู่ที่ดี (well-being) และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Dignity of human-being) ในการดำรงชีวิตประจำวัน

“ ความมั่นคงของมนุษย์ คือ การที่เด็กมีชีวิตอยู่รอด การที่โรคไม่แพร่กระจายของโรค การไม่ต้องถูกออกจากการงาน การที่ไม่ต้องใช้ความรุนแรงเพื่อขจัดความขัดแย้งของชนเผ่า การไม่ถูกสั่งให้ปิดปากเงียบไม่เห็นด้วย ความมั่นคงของมนุษย์จึงไม่เกี่ยวข้องกับอาวุธยุทธโธปกรณ์ หากเกี่ยวข้องกับวิถีของประชาชนมีชีวิตในสังคม วิถีแห่งความเป็นอิสระที่สามารถหาทางเลือกของตน โอกาสต่าง ๆ ในสังคม และการดำเนินชีวิตอยู่ภายใต้ความสงบสุขปราศจากความขัดแย้ง ”

ความมั่นคงของมนุษย์จึงรวมเอาทางเลือกส่วนตัวของบุคคลและการมีหลักประกันในโอกาสและอนาคตของมนุษย์ ความแตกต่างระหว่างความมั่นคงของมนุษย์ กับ การพัฒนามนุษย์ (Human security VS. Human Development)

UNDP อธิบายว่า การพัฒนามนุษย์เป็นแนวคิดที่กว้างกว่าและหมายถึงกระบวนการสร้างหรือขยายทางเลือกต่าง ๆ ของมนุษย์ ในขณะที่ความมั่นคงของมนุษย์ หมายถึง การที่ประชาชนสามารถแสดงออกในทางเลือกของตนอย่างปลอดภัยและเป็นอิสระ และประชาชนยังคงมั่นใจได้ว่า

โอกาสที่มีอยู่ในวันนี้จะยังคงอยู่ในวันพรุ่งนี้ ประชาชนควรจะมีศักยภาพและได้รับอำนาจมากพอที่จะดูแลรับผิดชอบตนเอง มีโอกาสที่จะแสวงหาความต้องการของตนเอง และมีรายได้พอเพียงในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว

ภายใต้หลักการทั่วไปเหล่านี้ UNDP ได้ประกาศองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ไว้ 7 องค์ประกอบ ดังนี้

- 1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic security)
- 2) ความมั่นคงทางอาหาร (Food security)
- 3) ความมั่นคงทางสุขภาพ (Health security)
- 4) ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental security)
- 5) ความมั่นคงส่วนบุคคล (Personal security)
- 6) ความมั่นคงของชุมชน (Communities security)
- 7) ความมั่นคงทางการเมือง (Political security)

โดยมีความหมายในแต่ละด้าน ดังนี้

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง ประชาชนมีรายได้พอเพียงแก่การยังชีพและมีหลักประกันการมีงานทำหรือการประกันสังคม

ความมั่นคงทางด้านอาหาร หมายถึง ประชาชนสามารถหาอาหารมาเลี้ยงชีวิตได้อย่างเพียงพอจากรายได้ที่เกิดขึ้นหรือจากทรัพย์สินที่มีอยู่

ความมั่นคงทางสุขภาพ หมายถึง ประชาชนมีสุขภาพดี ปลอดภัยจากโรคติดต่อต่าง ๆ และความเจ็บไข้ได้ป่วยอื่น ๆ รวมถึงความสามารถในการเข้าถึงบริการด้านการรักษาพยาบาลของทุก ๆ คน

ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง ความสมบูรณ์ของทรัพยากรบนแผ่นดิน ในอากาศ และในแหล่งน้ำ ซึ่งทำให้มนุษย์สามารถสร้างถิ่นฐานอยู่ได้อย่างยั่งยืน

ความมั่นคงส่วนบุคคล หมายถึง ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดภัยจากอาชญากรรมและความรุนแรงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้หญิงและเด็กซึ่งอ่อนแอกว่า

ความมั่นคงของชุมชน หมายถึง ความมีเกียรติและศักดิ์ศรีในวัฒนธรรมของชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่ มีสันติภาพสงบสุขภายในชุมชนและระหว่างชุมชนใกล้เคียง

สุดท้าย **ความมั่นคงทางการเมือง** หมายถึง การมีสิทธิและความเสมอภาค ตลอดจนได้รับการคุ้มครองสิทธิทางการเมือง

คำถามที่ 3 ความมั่นคงถูกคุกคามจากเรื่องใด

UNDP อธิบายว่า ความมั่นคงของมนุษย์ถูกคุกคามจากภัย 2 ระดับ

ระดับแรก เป็นภัยจากการคุกคามภายในประเทศ ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

ระดับสอง เป็นภัยคุกคามจากสภาวะของโลก

1. ภัยจากภายในประเทศ ได้แก่

- 1.1) การคุกคามต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงภาวะต่อไปนี้
 - ขาดการจ้างงานโดยมีค่าตอบแทนที่เหมาะสม
 - การจ้างงานที่ไม่แน่นอน
 - ขาดระบบประกันการว่างงาน
- 1.2) การคุกคามต่อความมั่นคงทางอาหาร
- 1.3) การคุกคามต่อความมั่นคงทางสุขภาพ
 - โรคติดต่อ เช่น HIV โรคติดเชื้ออื่น ๆ
 - โรคเรื้อรังต่าง ๆ เช่น มะเร็ง ความดันโลหิตสูง เบาหวาน
 - ขาดน้ำดื่มที่สะอาดและปลอดภัย
 - อากาศเป็นพิษ
 - ขาดระบบบริการสุขภาพสำหรับประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส
- 1.4) การคุกคามต่อความมั่นคงของสิ่งแวดล้อม
 - ภัยจากความแห้งแล้ง
 - มลภาวะของแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ
 - การเสื่อมโทรมของที่ดินเกษตรกรรม
 - การทำลายป่าไม้
 - ภัยธรรมชาติต่าง ๆ
- 1.5) การคุกคามต่อความมั่นคงส่วนบุคคล
 - อาชญากรรม
 - ยาเสพติดต่าง ๆ
 - การใช้ความรุนแรงและการเอาเปรียบต่อเด็กและสตรี
- 1.6) การคุกคามต่อความมั่นคงของชุมชน
 - ครอบครัวแตกแยก
 - การล่มสลายของวัฒนธรรมพื้นบ้าน
 - การแตกแยกทางศาสนาและเชื้อชาติ
- 1.7) การคุกคามต่อความมั่นคงทางการเมือง
 - การเสื่อมถอยของรัฐบาล
 - การรุกรอนสิทธิมนุษยชน
 - การใช้อำนาจทางการเมือง

2. ภัยจากสภาวะของโลก

เป็นภัยคุกคามที่เพิ่มเติมจากภัยภายในประเทศดังกล่าวมาแล้ว มีการแพร่กระจายไปทั่ว และมีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ โดยไม่มีพรมแดนที่เจาะจง แบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม คือ

- 1) ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากในการแสวงหาทรัพยากร อาหาร และอื่น ๆ มากขึ้น ทำให้เกิดภาวะความยากจนขึ้นในหลายประเทศ เกิดความเสื่อมโทรมและทำลายสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น และเกิดการอพยพข้ามประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงความอดอยาก
- 2) ความแตกต่างมากขึ้นระหว่างประเทศร่ำรวยและประเทศยากจน ซึ่งนำไปสู่ลัทธิบริโภคนิยมมากขึ้นในประเทศอุตสาหกรรม แต่เกิดความยากจนและการทำลายทรัพยากรในประเทศกำลังพัฒนา
- 3) มีการย้ายถิ่นฐานหรืออพยพข้ามประเทศในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น
- 4) ภัยจากการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น ฝนกรด ภาวะเรือนกระจก และการลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ การทำลายป่าชายเลน แนวปะการัง รวมถึงการลดลงของพื้นที่ป่าไม้
- 5) ปัญหาเสียดิน เป็นปัญหาที่ขยายวงกว้างไปทั่วโลก
- 6) การก่อการร้ายข้ามชาติ ได้แพร่ขยายจากแถบลาตินอเมริกาในปี 1980 จนเป็นการก่อการร้ายทั่วทุกภูมิภาค

คำถามที่ 4 จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นได้ด้วยวิธีใด

ภัยจากการคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ ภายในประเทศที่สำคัญ ๆ 7 ด้าน และระดับโลก 6 ด้าน ทำให้จำเป็นต้องคิดกันใหม่ว่า เราจะจัดการกับปัญหาเหล่านี้ด้วยเครื่องมือและวิธีการใด UNDP เสนอให้สังคมโลกคือทุก ๆ ประเทศร่วมมือกันให้มากกว่านี้ เพื่อค้นหาเครื่องมือใหม่ ๆ ความร่วมมือใหม่ ๆ และแนวทางใหม่ ๆ เพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องความมั่นคงเสียใหม่ โดยเปลี่ยนจากการเน้นด้านสมดุลทางอำนาจการทหารมาเป็นแนวนโยบายเรื่อง ความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ การจ้างงานที่มั่นคง รายได้สม่ำเสมอ สิทธิมนุษยชน การทูตและการพัฒนาเชิงป้องกัน รวมทั้งการปฏิรูปสถาบันระดับโลก

2.2.5.2 ความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวความคิดของแคนาดา (Canadian Approach to Human Security)

แคนาดาพร้อมกับกลุ่มประเทศเป็นกลางจำนวนหนึ่ง ได้นำเสนอแนวความคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่คล้ายคลึงกับแนวคิดของ UNDP ในช่วงเริ่มต้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปหลายปี แนวความคิดก็เริ่มแตกต่างออกไปในบางส่วน แคนาดาได้จัดพิมพ์เอกสารเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ 2 ฉบับคือ ในปี 1997 และ 1999 ตามลำดับ และได้ร่วมกับประเทศนอร์เวย์จัดประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศขึ้นครั้งแรกที่เกาะ Lysoen เมือง Bergen ประเทศนอร์เวย์ (1999) และได้จัดตั้งเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network) ขึ้น โดยมีผู้ก่อตั้ง 13 ประเทศจากทุก

ภูมิภาคและประเทศไทยเป็นสมาชิกในผู้ก่อตั้งครั้งนี้ด้วย แนวทางของแคนาดาจะตอบคำถามทั้ง 4 ข้อของ เดวิด บอลด์วิน (David Baldwin) ได้ดังนี้

คำถามที่ 1 ความมั่นคงเพื่อใคร (Security for whom)

สำหรับแคนาดามีความเห็นเช่นเดียวกับ UNDP ว่า ความมั่นคงเป็นเรื่องของมนุษย์แต่ละคน รัฐมนตรีต่างประเทศ ลอยด์ แอ็กเวิร์ทตี้ (Lloyd Axworthy) ได้ให้เหตุผลในรายงานปี 1997 ว่า “เพื่อให้เกิดความมั่นคง จะต้องต่อสู้กับความยากแค้นทางเศรษฐกิจ เพื่อการประกันคุณภาพชีวิตที่ดี และการประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน” สองปีต่อมา (1999) ได้เพิ่มข้อสังเกตว่า “ความมั่นคงของแต่ละคน (ก็คือ ความมั่นคงของมนุษย์) จะเป็นเกณฑ์ใหม่ของสังคมโลก” อย่างไรก็ตาม ยังเป็นที่ยอมรับว่าความมั่นคงระหว่างรัฐก็ยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการก่อเกิดความมั่นคงของประชาชน

คำถามที่ 2 ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร (Security of what values)

รายงานของแคนาดาได้ให้คุณค่าของความมั่นคงไว้ว่า คือ คุณภาพชีวิตที่เหมาะสมกับสังคม และการได้รับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งหมายถึง ความจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ การพัฒนาเศรษฐกิจ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล นิติรัฐ ธรรมชาติ ความเสมอภาคทางสังคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในการลงนามร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกาะ Lysoen ได้ให้คำจำกัดความเพิ่มเติมว่า คุณค่าพื้นฐานของความมั่นคงมนุษย์ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 3 เรื่อง คือ 1) Freedom from fear (การปลอดจากความหวาดกลัว) 2) Freedom from want (การปลอดจากความขาดแคลน) และ 3) Equal opportunities (การได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน)

กล่าวโดยสรุป กลุ่มแคนาดา มีแนวคิดว่าคุณค่าของความมั่นคงมนุษย์ คือ การปลอดจากสิ่งคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพประชาชนในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

คำถามที่ 3 ความมั่นคงถูกคุกคามจากเรื่องใด

แคนาดานำเสนอภัยหลัก ๆ ที่เกิดจากการคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ไว้เพียงเล็กน้อย และไม่เป็นระบบเหมือนกับที่ UNDP ได้เสนอไว้ โดยสรุปได้ดังนี้ คือ จากรายงาน ปี 1997 ได้เสนอภัยคุกคาม ที่เกิดจากช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ร่ำรวยกับประเทศที่ยากจน ความขัดแย้งระหว่างประเทศ อาชญากรรมข้ามชาติ การผลิตอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ความขัดแย้งทางศาสนาและกลุ่มชนภายในประเทศ การทำลายสิ่งแวดล้อม การเพิ่มขึ้นของประชากร การอพยพย้ายถิ่นฐาน การกระจายขยายแนวการวางกับระเบิด การละเมิดสิทธิเด็ก และการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ

จากรายงาน ปี 1999 ได้เพิ่มเติมภัยคุกคามในเรื่องต่อไปนี้เป็น ความขัดแย้งของกลุ่มชน และการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ ด้านลบของโลกาภิวัตน์ ซึ่งก่อให้เกิดอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรง การค้า ยาเสพติด การก่อการร้ายข้ามชาติ การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และโรคใหม่ ๆ

คำถามที่ 4 จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นได้ด้วยวิธีใด

ในรายงาน ปี 1997 แคนาดามีข้อเสนอแนะว่า การสร้างความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้จากการสร้างสันติภาพ การธำรงรักษาสันติภาพ การปลดอาวุธ (โดยเฉพาะการกักตุนระเบิด) การพิทักษ์สิทธิของเด็ก การพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบสมดุล การสร้างอาวุธใหม่ คือ อาวุธทางปัญญา ได้แก่ การใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อมุ่งให้เกิดผลโดยการชักชวนแทนการใช้กำลังบังคับ (Soft Power) การรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีรัฐบาล NGO สถาบันวิชาการ สถาบันธุรกิจ และประชาคมร่วมมือประสานกัน

ตารางที่ 2-5 แสดง ข้อแตกต่างของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ระหว่าง UNDP กับ Canada

	UNDP	Canada
1. ความมั่นคงเพื่อใคร	ประชาชนแต่ละคนเป็นอันดับแรก	ประชาชนแต่ละคนเป็นอันดับแรก แต่ความมั่นคงของรัฐก็ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญ
2. ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร	- ความปลอดภัยของมนุษย์ - การอยู่ดีกินดี - เสรีภาพส่วนบุคคล	- ความปลอดภัยของมนุษย์ - การอยู่ดีกินดี - เสรีภาพส่วนบุคคล
3. ความมั่นคงถูกคุกคามจากเรื่องใด	- การใช้ความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม - เน้นมากที่ความรุนแรงทางอ้อม ได้แก่ ปิศาจทางเศรษฐกิจ และปิศาจทางสิ่งแวดล้อม	- การใช้ความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม - เน้นมากที่ความรุนแรงทางตรง ได้แก่ การสู้กันด้วยอาวุธภายในประเทศ (สงคราม) และการสู้กันด้วยอาวุธระหว่างประเทศ
4. จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นด้วยวิธีใด	โครงการส่งเสริมในเรื่องต่อไปนี้ - การพัฒนามนุษย์ให้ได้รับความจำเป็นขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและยั่งยืน - ความเป็นประชาธิปไตย - ความมีส่วนร่วมทุกระดับในสังคม	โครงการส่งเสริมในเรื่องต่อไปนี้ - การพัฒนาการเมือง - การมีธรรมาภิบาล และ - การสร้างมาตรฐานในสังคม (แต่ ขอมรับการใช้อำนาจหรือการ Sanctions เมื่อมีความจำเป็น) - การใช้อาวุธทางปัญญา

2.2.5.3 การวิเคราะห์เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ สำหรับ ประเทศไทย

1) ความมั่นคงเพื่อใคร (Security Referent)

ปัจจุบันแนวความคิดใหม่เรื่องความมั่นคงของมนุษย์แตกต่างจากแนวคิดพื้นฐานแบบเดิมดังกล่าวข้างต้น โดยแนวความคิดใหม่มุ่งกล่าวถึงเป้าหมายความมั่นคงขั้นแรกคือ ประชาชนแต่ละคน ความมั่นคงของมนุษย์มิได้ปฏิเสธในเรื่องความมั่นคงของรัฐ หากแต่ให้ความสำคัญเท่า ๆ กับ (หรือน้อยกว่า) ความมั่นคงของประชาชนแต่ละคน เพราะที่สุดแล้วความมั่นคงของชาติไทยก็เพื่อความมั่นคงของประชาชนคนไทยนั่นเอง ดังนั้น ความมั่นคงของประชาชนเท่านั้น คือ ความหมายที่แท้จริงของความมั่นคงของมนุษย์

ความเกี่ยวพันของความมั่นคงของประชาชนกับความมั่นคงของรัฐอีกอย่างหนึ่งก็คือ การคุกคามความมั่นคงของประชาชนอันนับเป็นการคุกคามภายใน รัฐอาจจะปลอดภัยจากการคุกคามจากภายนอก แต่อาจจะเกิดความอ่อนแอจากภายในจนไม่สามารถต่อสู้กับศัตรูภายนอกได้ เนื่องจากสูญเสียความเข้มแข็งภายใน นอกจากนั้น รัฐอาจจะสูญเสียอำนาจทางกฎหมายด้วยเหตุผลต่าง ๆ และกลักลับกลายเป็นศัตรูของพลเมืองตนเอง ความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของประชาชนจึงอาจจะกลายมาเป็นการขัดแย้ง รัฐที่คุกคามความปลอดภัยและสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของพลเมืองจะสูญเสียอำนาจการปกครอง ในที่สุดความมั่นคงของรัฐก็จะไม่สามารถก่อให้เกิดความมั่นคงของประชาชนได้

ปัจจุบัน ประเทศไทยเล็งเห็นความสำคัญเรื่องความมั่นคงของมนุษย์โดยมุ่งที่ปัจเจกชนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ความมั่นคงของมนุษย์คือความมั่นคงของประชาชนแต่ละคน ซึ่งประชาชนในที่นี้หมายถึง สมาชิกทุกคนในสังคมไทย ไม่มีข้อยกเว้นว่าคน ๆ นั้นจะเป็นคนไทยโดยกำเนิดหรือไม่ รวมถึงชาวต่างชาติที่มาพักอาศัยประกอบอาชีพในประเทศไทย และนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายด้วย

การจำแนกกลุ่มประชาชนถ้าแบ่งโดยเส้นความยากจน (Poverty line) จะแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มต่ำกว่าเส้นความยากจน คือกลุ่มด้อยโอกาสต่าง ๆ อันเป็นบุคคลที่ต้องเผชิญกับความขาดแคลนเร้นแค้นและปัญหาที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ ซึ่งกลุ่มนี้จะมีทั้งในเขตเมืองและชนบท ส่วนกลุ่มเหนือเส้นความยากจน คือกลุ่มคนที่มีโอกาส ซึ่งคนกลุ่มนี้เมื่อรวมกันอยู่ในสังคมเมืองแล้ว ส่วนใหญ่จะเกิดการแก่งแย่ง แข่งขันเอาตัวรอด และดำรงชีวิตอยู่ด้วยการบริโภคอย่างสิ้นเปลือง อย่างไรก็ดี สมาชิกทุกคนในสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใดก็ตามจำเป็นต้องได้รับ “การจัดการจากภาครัฐ” ประกอบกับ “การจัดการกับชีวิตตนเอง” ไปพร้อมกัน เพื่อให้เกิดความมั่นคง

2) คุณค่าของความมั่นคง (Security Values)

คุณค่าสำคัญ 2 ประการของความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวความคิดใหม่ คือ ความปลอดภัยทางร่างกายและความมีเสรีภาพส่วนบุคคล ในเรื่อง ความปลอดภัยทางร่างกาย หมายถึง การปกป้องร่างกายจากความเจ็บปวดและการถูกทำร้าย (Freedom from Fear) รวมถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีตาม

ความจำเป็นพื้นฐาน (Freedom from want) ส่วน *ความมีเสรีภาพส่วนบุคคล* หมายถึง เสรีภาพขั้นพื้นฐานในเรื่องความเป็นส่วนตัวและการเลือกวิถีชีวิต (เช่น การแต่งงาน กฎหมายส่วนบุคคล การปรับตัวทางด้านเพศสัมพันธ์ การทำงาน) และเสรีภาพ ซึ่งอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “เสรีภาพพลเมือง” ซึ่งหมายถึงเสรีภาพในการจัดการในเรื่องประเพณี วัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ความมั่นคงของมนุษย์จำเป็นต้องประกอบด้วยคุณค่าสำคัญทั้ง 2 ประการนี้ ความปลอดภัยทางร่างกายและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเกี่ยวข้องกับเสรีภาพส่วนบุคคล การได้รับความเจ็บปวดและการถูกทำร้ายร่างกายหมายถึง การไม่มีเสรีภาพส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐที่ดูแลเรื่องความปลอดภัยจะต้องใช้วิธีที่จะทำให้แน่ใจว่าประชาชนจะไม่ทำร้ายเบียดเบียนซึ่งกันและกัน หรือทำลายกฎระเบียบทางสังคมโดยการละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลให้ลดน้อยลง รูปแบบการปกครองแบบใช้อำนาจเด็ดขาดของรัฐอาจจะสร้างสังคมที่ได้รับการปกป้องจากอันตรายต่าง ๆ ได้ การจัดระเบียบสังคมสามารถทำให้แต่ละคนรู้ว่าตนเองควรจะยืนอยู่ ณ จุดใด และจะปลอดภัยจากอันตรายต่าง ๆ ตราบเท่าที่พวกเขาเคารพข้อห้ามและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ความมั่นคงของมนุษย์จึงหมายถึงความสมดุลระหว่างความต้องการความปลอดภัยกับความต้องการมีเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจเผด็จการในเรื่องความปลอดภัยและเสรีภาพนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่น่ายินดีนัก และยังอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากตามมาอีกด้วย

ในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ เป้าหมายหรือคุณค่าของความมั่นคงตามทิศทางใหม่ของไทยจะต้องยึดเศรษฐศาสตร์กระแสตรงมากขึ้น นั่นคือ เศรษฐกิจพอเพียง โดยเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ใช้ในเวทีสังคมโลก ซึ่งมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายของระดับการพัฒนา อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็นตัวบ่งชี้ระดับของการพัฒนายังคงมีความจำเป็นต้องใช้เป็นเครื่องชี้วัดพื้นฐาน แต่การวัดคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ จะวัดแต่อัตราการเจริญเติบโตอย่างเดียวนั้นย่อมไม่เพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสทางสังคมของคนไทยทุกคน ความมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ การมีงานทำของประชาชนเพราะ การว่างงานเป็นความทุกข์ของบุคคลและก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ มากมายตามมา ดังนั้น เศรษฐศาสตร์กระแสตรงจะต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยเน้นที่ความสุขและความพอเพียงตามสถานภาพของแต่ละคน แต่ละท้องถิ่น และแต่ละชุมชน

คุณค่าของความมั่นคงอาจพิจารณาจากความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ของคนไทย ซึ่งการพึ่งพาในที่นี้หมายถึง 1) ทางด้านสุขภาพ คือการมีร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรง การมีจิตใจอารมณ์ที่ดี มีความพร้อมที่จะปรับตัวอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม 2) การมีปัญญา คือการคิดอย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผล 3) การมีจิตสำนึกสาธารณะ มีความเป็นประชาสังคม มีการรวมตัวของสมาชิกในสังคมเพื่อเชื่อมประสานผลประโยชน์จากทรัพยากรหรืออำนาจระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ โดยเป้าหมายของประชาสังคมคือ “การเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีของสมาชิกทุกคนในสังคม”

3) การคุกคามความมั่นคง (Security Threats)

สำหรับแนวคิดเดิม การคุกคามความปลอดภัยเกี่ยวข้องโดยตรงกับการรุกรานโดยรัฐอื่น แต่แนวความคิดใหม่เรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้น การคุกคามมีได้ทั้งโดยตรงและทางอ้อมจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับครอบครัวขึ้นไปจนถึงระบบเศรษฐกิจโลก ปัจจุบันการคุกคามอาจเกิดขึ้นในหลายรูปแบบและไม่สามารถติดตามสืบค้นได้ง่าย

นอกจากนั้น ยังอาจเกิดขึ้นจากผลของการกระทำที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดจากปฏิบัติการต่าง ๆ หรือแม้แต่อาจเกิดขึ้นโดยไม่มีปฏิบัติการใด ๆ เลยก็เป็นได้ การคุกคามทั้งทางตรงและทางอ้อมนี้เป็นภาวะคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ทุกชาติ ทุกเผ่าพันธุ์ในโลก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่สามารถป้องกันปราบปราม หรือกำจัดได้ มีบางปัจจัยเท่านั้นที่ยากต่อการป้องกัน เช่น ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นโดยคาดไม่ถึง ตารางที่ 2-6 แสดงการคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ตารางที่ 2-6 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างการคุกคามทางตรงเปรียบเทียบกับทางอ้อม

การคุกคามทางตรง	การคุกคามทางอ้อม
1. ยาเสพติด : การค้ำสิ่งเสพติดต่าง ๆ เช่น เฮโรอีน ยาบ้า ยาอี ฯลฯ 2. การใช้ความรุนแรง การเสียชีวิตจากการฆาตกรรม / การทำร้ายจนเกิดความพิการ : เหยื่อของการฆาตกรรม การชนฆ่าสตรีและเด็ก การล้วงละเมิดทางเพศ การก่อการร้าย การก่อกบฏของชนกลุ่มต่าง ๆ การสังหารหมู่ การสังหารเพื่อล้างความลับ การลอบสังหารเพื่อตัดตอนเครือข่าย 3. การลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ : การล่วงละเมิดสตรีและเด็ก การใช้เด็กเป็นขoitาน การใช้แรงงานสตรีและเด็ก การจับตัวเรียกค่าไถ่ การกักตัวคู่แข่งทางการเมือง 4. ความมีอคติและการใช้อำนาจบังคับ : กฎหมาย/การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาสและสตรี การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม การเป็นปฏิปักษ์ต่อหรือการแทรกแซงสถาบันและสื่อมวลชน 5. ความขัดแย้งระหว่างประเทศ : วิกฤตการณ์การตั้งเครือข่ายระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์ทางทหาร 6. อาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง : การสะสมอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง อาวุธขนาดเล็ก กับระเบิดตามชายแดน	1. การขาดแคลนสิ่งจำเป็น : ระดับของการขาดแคลนความจำเป็นพื้นฐาน และสิทธิขั้นพื้นฐาน (อาหาร น้ำดื่มสะอาด สาธารณสุขมูลฐาน การศึกษาภาคบังคับ ฯลฯ) 2. การเกิดโรค : การเจ็บป่วย (การแพร่เชื้อ HIV การเกิดโรคต่าง ๆ เช่น โรคหัวใจ โรคมะเร็ง) 3. ภัยธรรมชาติ และอุบัติเหตุที่มนุษย์ก่อให้เกิดขึ้น การเกิดอัคคีภัยร้ายแรง น้ำท่วม แผ่นดินไหว อุบัติเหตุจากรถ 4. ความด้อยพัฒนา : ผลผลิตมวลรวมในประเทศต่ำ การเจริญเติบโตของผลผลิตต่ำ ภาวะเงินเฟ้อ ภาวะการว่างงาน ความไม่เท่าเทียม การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร ความยากจน ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก ภาวะชะงักงันของการพัฒนา 5. การอพยพของประชากร : ผู้อพยพและการย้ายถิ่นฐานตามชายแดน 6. การเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อม (ระดับท้องถิ่น ประเทศ ภูมิภาค โลก) การเกิดภาวะเรือนกระจก การก่อให้เกิดมลภาวะต่าง ๆ

ตารางดังกล่าว ได้อธิบายไว้เป็นสังเขป อย่างไรก็ตาม มีประเด็นสำคัญเพิ่มเติม 4 ประการ ซึ่งสัมพันธ์กับการคุกคามและความมั่นคงของมนุษย์ คือ

1) ชนิดของการคุกคาม ทั้ง 12 รูปแบบนั้น แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ รูปแบบของการคุกคามที่มีผลต่อความปลอดภัยทางร่างกายและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมย่อมแตกต่างไปจากประเทศกำลังพัฒนา ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยย่อมแตกต่างจากประเทศที่มีการปกครองระบอบอื่น

2) การคุกคามที่ปรากฏในตารางดังกล่าว เป็นการคุกคามที่เกิดขึ้นและลุกลามทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติ วิกฤติการณ์ดังเคียฟทางทหาร สงครามโลก และการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ ตลอดจนอาวุธเคมีและชีวภาพ จะทำให้ความปลอดภัยของทุกคนลดน้อยลง นอกจากนั้น ยาเสพติดที่แพร่ระบาด การทำลายสิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดอันตรายต่อทุกชีวิตบนพื้นโลก ความผันผวนทางเศรษฐกิจของโลกก็สามารถก่อให้เกิดผลร้ายต่อทุกคนได้เช่นกัน

3) ตารางได้แสดงถึงความสำคัญของการคุกคามประเภทต่าง ๆ โดยจัดลำดับความสำคัญของยาเสพติด การเสียชีวิตจากการฆาตกรรม/การถูกทำร้ายถึงขั้นพิการ และการขาดแคลนสิ่งจำเป็นไว้ในอันดับต้น ๆ ของความรุนแรงทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ประเภทของการคุกคามดังกล่าวมีความสำคัญอยู่ในลำดับต้น ๆ ของความปลอดภัยและเสรีภาพของมนุษย์

4) การคุกคามทั้งทางตรงและทางอ้อมในเรื่องการใช้ความรุนแรง การลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ ยาเสพติด และการขาดแคลนสิ่งจำเป็น กลุ่มเครือในเรื่องผลกระทบที่มีต่อความปลอดภัยทางร่างกายและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจจะเป็นการยากที่จะกล่าวว่าความตายที่เกิดจากการเข่นฆ่า การลดคุณค่าของมนุษย์ หรือความตายจากการเสพยาเสพติด เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดผลด้านลบต่อความปลอดภัยและเสรีภาพของมนุษย์ บางท่านอาจจะเกิดความสงสัยว่าการขาดแคลนสิ่งจำเป็น การเกิดโรคและอุบัติภัยจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างไร

กฎหมายที่มีอคติและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ อาจทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของร่างกายได้ หากผู้นั้นทำทนายกฎหมายและการปฏิบัตินั้น ๆ เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการเป็นพลเมืองของประชาชน แม้ว่ามันจะไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยตรงก็ตาม

ความขัดแย้งในเรื่องดินแดนระหว่างประเทศ อาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ความคาดหวังในการทำสงคราม และการเตรียมการเข้าสู่สงคราม ซึ่งฌอง-ชาร์ล รูสโซ (Jean-Jaques Rousseau) เรียกว่า “สงครามแห่งรัฐ” อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบ “กองทัพนิยม” โดยกระทำการเผยแพร่แนวความคิดกองทัพนิยม และยกย่องเชิดชูสัญลักษณ์ ค่านิยม และการปฏิบัติที่เกี่ยวกับความรุนแรง รัฐบาลที่ใช้ระบบกองทัพนิยมอาจกลายเป็นดังที่ แฮโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ได้กล่าวไว้ คือเป็นรัฐบาลทหารที่ถูก

ปกครองโดยผู้เชี่ยวชาญทางด้านความรุนแรง ประเทศที่ถูกปกครองโดยระบบนี้ย่อมเป็นสถานที่ที่อันตรายในแง่ของความปลอดภัยและเสรีภาพของประชาชน

การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง โดยมีการสะสมอาวุธสมัยใหม่ไว้เกินความจำเป็น นับเป็นอันตรายและเปล่าประโยชน์ บางท่านอาจโต้แย้งว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีไว้เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศอื่นโจมตี อย่างไรก็ตามในอนาคต ควรมีการลดการสะสมอาวุธหรือยกเลิกการสะสม (แต่สำหรับปัจจุบันการมีไว้ซึ่งอาวุธดังกล่าวก็ยังจำเป็นสำหรับความมั่นคงในบางประเทศ)

ความด้อยพัฒนาของรัฐ ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่น่ากังวลให้เกิดความไม่มั่นคงของมนุษย์ได้ ภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ จะทำให้ระดับของการพัฒนาประเทศลดต่ำลง และระดับความยากจนเพิ่มสูงขึ้น อันจะส่งผลกระทบให้เกิดการขาดแคลนความจำเป็นพื้นฐาน และสิทธิที่พึงมีพึงได้ของประชาชน ซึ่งย่อมหมายถึงการลดทอนความปลอดภัยและเสรีภาพของบุคคลเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การก่อสร้างเขื่อน เคาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ก็อาจจะเป็นตัวการทำลายระบบนิเวศ ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยของมนุษย์ รวมทั้งประเพณีวัฒนธรรมอันดีงามอีกด้วย การเวนคืนที่ดินและการอพยพผู้คนออกจากพื้นที่ อาจทำให้เกิดความลำบากทั้งด้านอาชีพ และเป็นการทำลายความสงบสุขของชุมชน จึงนับเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่ง

ในสังคมไทยสิ่งที่เป็นภาวะคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากการคุกคามทางตรงและทางอ้อมทั้ง 12 รูปแบบ ซึ่งเป็นการคุกคามด้านกายภาพดังกล่าวมาแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาให้ความสำคัญคือบริบทด้านวัฒนธรรม จิตใจ ค่านิยมของปัจเจกบุคคล และชุมชน ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่หรือท้องถิ่น อันอาจถูกคุกคามจากการครอบงำและการเอารัดเอาเปรียบจากผู้ที่มีอำนาจมีอิทธิพลเหนือกว่า เช่นการถูกจำกัดสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีพึงได้จากรัฐ การขาดโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันต่าง ๆ เป็นผลให้ชีวิตไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ในทำนองเดียวกันภาวะคุกคามนอกจากจะเกิดกับภาคประชาชนแล้วยังเกิดกับภาครัฐได้ด้วย ดังนั้น รัฐจะต้องวิเคราะห์ภาวะคุกคามที่มีต่อตนเองควบคู่ไปกับภาวะคุกคามต่อประชาชนในประเทศ เพื่อกำหนดนโยบายหรือค้นหาวิธีการที่จะลดภาวะคุกคามต่าง ๆ เหล่านั้น ภาคประชาชนจะต้องเรียนรู้และเข้ามามีบทบาทมากขึ้นปกป้องตนเองจากภาวะคุกคามต่าง ๆ

อนึ่ง ภาวะคุกคามในปัจจุบันไม่ได้เกิดจากการใช้กำลังกองทัพเพื่อการรุกรานดินแดนผู้อื่นหรือปกป้องดินแดนของตนเองเท่านั้น (non-military threat) ดังนั้นรัฐจึงไม่สามารถใช้บทบาทในเชิงอำนาจของตนเองปกป้องได้ เพราะภาวะคุกคามมีหลายปัจจัยและส่งผลโดยตรงถึงครัวเรือนผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ รัฐจำเป็นต้องปรับบทบาทของตนในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับปัจเจกบุคคล และชุมชนในการป้องกันตนเองไม่ให้ถูกรุกรานโดยขาดการไตร่ตรองพิจารณา ในทำนองเดียวกันจะต้องใช้วิจรรณญาณในการวิเคราะห์ภาวะคุกคามนั้นมาเป็นโอกาสในการพัฒนาให้ได้ด้วย

4) วิธีการที่ทำให้เกิดความมั่นคง (Security Instruments / Means)

แนวความคิดในเรื่องการใช้เครื่องมือที่เหมาะสม เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ ก็นับว่าแตกต่างจากแนวความคิดเดิม สำหรับกรณีศึกษา : สำหรับประเทศไทยมีประเด็นใหญ่ ที่สำคัญ 4 ประการดังนี้ 1) การจัดการเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ วิธีการใช้กำลังเป็นเครื่องมือระดับทุติยภูมิ ในขณะที่การพัฒนาคนและการปกครองแบบธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือที่สำคัญลำดับแรก 2) ความร่วมมือกันในระยะยาวของหน่วยงานระหว่างประเทศทั้งราชการและเอกชน 3) แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงดั้งเดิม ซึ่งเห็นว่าความเข้มแข็งหรือกำลังทหารเป็นศูนย์กลางของความมั่นคง แต่แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ถือเอา “พลังแห่งความนุ่มนวล พลังแห่งปัญญา (Soft Power)” หรือ “ศิลปะการชักจูง” เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาคัดแย้งด้วยการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร แนวความคิดในการดำเนินงาน เพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมือร่วมใจให้เกิดขึ้นอย่างสันติ 4) รัฐองค์กรระดับภูมิภาค และองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ควรร่วมมือกัน กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์

แนวความคิดในเรื่องวิธีการสร้างความมั่นคงทั้ง 4 ประการ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั่วโลกโดยใช้แนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไป ในบริบทของสังคมไทยก็เช่นเดียวกันสถานการณ์และปัญหาพื้นฐานของคนในแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่นหรือภูมิภาคย่อมมีความแตกต่างกัน วิธีการที่รัฐจะสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลหรือชุมชน จะต้องพิจารณาจากพื้นฐานและสถานการณ์ของคนในแต่ละพื้นที่ด้วย ความแตกต่างระหว่างความมั่นคงของประเทศและความมั่นคงของมนุษย์ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 2-7

ตารางที่ 2-7 แสดงความแตกต่างระหว่างความมั่นคงของประเทศ กับ ความมั่นคงของมนุษย์

ประเด็นที่พิจารณา	ความมั่นคงของประเทศ	ความมั่นคงของมนุษย์
ความมั่นคงเพื่อใคร	- รัฐ	- ปัจเจชน ชุมชน
ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร	- ความเป็นปึกแผ่นของแผ่นดินและ ความเป็นเอกราชของชาติ	- ความปลอดภัยของบุคคลและสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล - ความเสมอภาคของบุคคลในการเข้าถึงโอกาสทางสังคม - ความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้
ความมั่นคงถูกคุกคามอย่างไร	- การคุกคามโดยตรงจากรัฐอื่น	- การคุกคามโดยตรงและโดยอ้อมทางด้าน กายภาพจากรัฐและผู้อื่น - การถูกรอบงำด้านวัฒนธรรม ค่านิยม ช่องทางในการคุกคามส่งตรงถึงบ้าน
ความมั่นคงเกิดขึ้นด้วย วิธีการใด	- การใช้กำลังเป็นเครื่องมือ เพื่อ ปกป้องความปลอดภัยของรัฐ - ความสมดุลทางอำนาจ ความสำคัญ อำนาจขึ้นอยู่กับแสนยานุภาพทางทหาร - การร่วมมือกันระหว่างรัฐ เป็นไปใน รูปแบบของการเป็นพันธมิตรที่ เปราะบางยิ่ง - ปทัสถานและสถาบันมีความสำคัญอัน จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการ ดำเนินการทางทหาร	- การพัฒนามนุษย์และการปกครองแบบธรรมา ภิบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมความ มั่นคงของมนุษย์ (การใช้กำลังเป็นเครื่องมือหุติย ภูมิ) - ความสมดุลแห่งอำนาจมีการใช้อย่างจำกัด พลังแห่งความนุ่มนวลหรือศิลปะการชักจูงมีความสำคัญยิ่งกว่า - การร่วมมือระหว่างรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน เกิดประสิทธิภาพและ ความยั่งยืน - ปทัสถานและสถาบันมีความสำคัญมาก การเป็น ประชาธิปไตยและการมีตัวแทนในสถาบันต่าง ๆ จะช่วยให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น - ความตระหนักของภาครัฐในการจัดการให้เกิด ความมั่นคง

2.3 มาตรฐานและตัวชี้วัด

โดยที่ความมั่นคงของมนุษย์เป็นสิ่งที่แปรเปลี่ยนได้ตามเหตุการณ์ สถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในการประเมินและติดตามผลด้านความมั่นคงของมนุษย์ก็เช่นเดียวกันกับเรื่องที่มีการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ เช่น เรื่องคุณภาพชีวิต จำเป็นต้องมีเกณฑ์วัด และเมื่อวัดได้แล้วก็ต้องมีมาตรฐานที่จะเทียบได้ว่า น้อย ปานกลาง รุนแรง หรือเกินระดับที่ควรยอมรับได้ ถึงขั้นต้องมีการแก้ไขอย่างไรต่อไป

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดขึ้นมา แต่ในเรื่องนี้เท่าที่เป็นอยู่ในประเทศไทยยังมีความสับสน บางประการ เนื่องจากหลายหน่วยงานมีการกำหนดและจัดทำมาตรฐาน โดยพิจารณาขอบข่าย ความหมาย รายละเอียด ตลอดจนนิยามศัพท์ที่ใช้แตกต่างกันอย่างหลากหลาย จึงควรนำมาทบทวนเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ดังนี้

2.3.1 นิยามของคำที่เกี่ยวข้อง

2.3.1.1. มาตรฐาน (Standard)

องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization : ISO) ได้ให้นิยามศัพท์ว่า หมายถึง เอกสารที่จัดทำขึ้นจากการเห็นพ้องต้องกันและได้รับความเห็นชอบจากองค์กรอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เอกสารดังกล่าวได้ วางกฎระเบียบแนวทางหรือลักษณะเฉพาะแห่งกิจกรรมหรือผลที่เกิดขึ้นของกิจกรรมนั้นๆ เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กันทั่วไปจนเป็นปกติวิสัย โดยมุ่งให้บรรลุถึงความสำเร็จสูงสุดตามข้อตกลงที่วางไว้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้คำนิยามว่า มาตรฐาน หมายถึง สิ่งถือถือเป็นหลักสำหรับเทียบ กำหนด

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ได้กำหนดไว้ว่า มาตรฐาน คือข้อกำหนดรายละเอียดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเกี่ยวกับ

- 1) จำพวก แบบ รูปร่าง มิติ การทำ เครื่องประกอบ คุณภาพ ชิ้นส่วนประกอบ ความสามารถ ความทนทานและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- 2) วิธีทำ วิธีออกแบบ วิธีเขียนรูปแบบ วิธีใช้ วัตถุที่นำมาทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และความปลอดภัยอันเกี่ยวกับการทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- 3) จำพวก แบบ รูปร่าง มิติของหีบห่อ หรือสิ่งบรรจุของชนิดอื่น รวมถึงตลอดถึงการหีบห่อหรือบรรจุชนิดอื่น วิธีการบรรจุ หีบห่อหรือผูกมัด และวัตถุที่ใช้ในการนั้นด้วย
- 4) วิธีทดลอง วิธีวิเคราะห์ วิธีเปรียบเทียบ วิธีตรวจ วิธีทดสอบ และวิธีชั่งตวง วัด เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

5) คำพาหนะ คำย่อ สัญลักษณ์ เครื่องหมาย สี เลขหมาย และหน่วยที่ใช้ในการทางวิชาการอันเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

6) ข้อกำหนดรายการอย่างอื่นอันเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ตามที่รัฐมนตรีประกาศหรือตามพระราชกฤษฎีกา

สมาน สุวรรณโชติ (เอกสาร “มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม – ปัจจัยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” หลักสูตรนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 27 พ.ศ.2527-2528) ได้สรุปความหมายของมาตรฐานว่า หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องและเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนด แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะกว้างๆ คือ

ลักษณะแรก มาตรฐานที่เกิดขึ้นเอง (Natural Standard) ซึ่งได้วิวัฒนาการมาจากความเคยชิน ขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ

ลักษณะที่สอง มาตรฐานที่กำหนดขึ้น (Original Standard) ซึ่งเป็นผลของการตกลงร่วมกันของกลุ่มชนหรือผู้แทนของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ กัน

2.3.1.2. การมาตรฐาน (Standardization)

องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน ได้นิยามศัพท์ว่า หมายถึง กิจกรรมในการวางข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญที่มีอยู่หรือที่จะเกิดขึ้นเพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ใช้กันทั่วไปจนเป็นปกติวิสัย โดยมุ่งให้บรรลุถึงความสำเร็จสูงสุดตามข้อกำหนดที่วางไว้

1) กล่าวโดยเฉพาะ ได้แก่ กิจกรรมที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการกำหนด การประกาศใช้และการนำมาตรฐานต่างๆ ไปใช้

2) ประโยชน์ที่สำคัญของการมาตรฐาน ได้แก่ การปรับปรุงความเหมาะสมของผลิตภัณฑ์กรรมวิธี และการบริหารตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคในทางการค้า และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันทางเทคโนโลยี

2.3.1.3. ตัวชี้วัด (Indicator)

ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวแปร ที่สามารถสะท้อนหรืออธิบายสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้วัดความเปลี่ยนแปลง หรือใช้บ่งบอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะการดำเนินงานเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์มาตรฐาน สามารถใช้วัดความสำเร็จ หรือผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการระบุปัญหา การวางแผนและประเมินผลการพัฒนา ใช้ประเมินวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ว่าบรรลุความสำเร็จเพียงใด เครื่องชี้วัดมิได้เป็นเป้าหมายของการพัฒนา เป็นแต่เพียงเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบความสำเร็จว่าผลเป็นอย่างไร ตัวชี้วัดแบ่งออกเป็น 7 กลุ่ม ดังนี้

1) แสดงปัจจัยนำเข้า (Input Indicator) ใช้วัดเมื่อจะดำเนินการพัฒนา

2) แสดงการกระทำที่เกิดขึ้น (Process or Performance Indicator) ใช้วัดจำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการ

3) แสดงผลที่ได้รับ (Output Indicator) ใช้วัดผลงานเมื่อโครงการและกิจกรรมต่างๆ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยเทียบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและการครอบคลุม

4) แสดงผลสำเร็จ (Outcome Indicator) ใช้วัดผลสำเร็จเมื่อโครงการและกิจกรรมต่างๆ สิ้นสุด ทั้งนี้โดยเทียบกับจุดมุ่งหมายระยะยาวของโครงการ หรือผลกระทบด้านต่าง ๆ ของโครงการที่นอกเหนือไปจากที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

5) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ใช้วัดผลผลิตตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ

6) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ใช้วัดค่าใช้จ่ายที่ลงทุนเปรียบเทียบกับผลผลิตที่เกิดขึ้น

7) ผลกระทบ (Impact) ใช้วัดผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย แผนงาน และโครงการที่จัดทำขึ้นนั้น เช่น นโยบายแก้ปัญหาสาธารณสุข มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคมอย่างไร

2.3.1.4. เกณฑ์ (Criteria)

เกณฑ์ หมายถึง ข้อกำหนดในภาพรวมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ วิธีการดำเนินงาน และวิธีปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินคุณภาพของสิ่งหนึ่งสิ่งใด ที่มีลักษณะเป็นที่ยอมรับว่ามีความเหมาะสมตามสภาพหรือคุณลักษณะที่ควรจะเป็น

2.3.2 กระบวนการเกี่ยวกับมาตรฐาน

เนื่องจากมาตรฐานเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่แตกต่าง จึงมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามความเหมาะสม แม้โดยทั่วไปจะใช้ภาวะวิสัย (Objectivity) เป็นแนวทางการกำหนด แต่บางครั้งก็อาจมีเรื่องของค่านิยมและปทัสถาน (Normative) มาพิจารณาประกอบด้วย กระบวนการมาตรฐานจึงเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อนและไม่หยุดอยู่กับที่ จึงควรพิจารณาในประเด็นหลัก และวิธีการสร้างและพัฒนามาตรฐานประกอบด้วย

2.3.2.1 หลักเบื้องต้นของการมาตรฐาน (Principles of Standardization)

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในสากลว่า หลักการเบื้องต้นของการมาตรฐาน มีดังต่อไปนี้

1) การมาตรฐานเป็นความพยายามทำสิ่งต่างๆ ให้ง่ายขึ้น อันเป็นผลมาจากการพยายามอย่างมีเหตุผลของสังคม โดย การพยายามที่จะลดแบบและขนาดของสิ่งต่างๆ การมาตรฐานนั้นไม่เพียงแต่เป็นผลของการพยายามลดความซับซ้อนยุ่งยากในปัจจุบันเท่านั้น แต่มีความมุ่งหมายในทางป้องกันความยุ่งยากซับซ้อนที่ไม่จำเป็นอันจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

2) การมาตรฐานเป็นทั้งสังคมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งการจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากการประสานงานร่วมกันของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานนั้น ควรจะมีพื้นฐานมาจากประมุขตกลงกันของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีการลงมติเป็นเอกฉันท์

3) การจัดทำมาตรฐานจะไม่มีค่าหรือมีประโยชน์เลย ถ้าไม่มีการสนับสนุน ส่งเสริมให้มีการนำมาใช้อย่างกว้างขวาง และสิ่งสำคัญที่จะให้การส่งเสริมมาตรฐานนั้นให้ได้ผล ก็คือ จะต้องมีการเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อส่วนรวม

4) วิธีการปฏิบัติในการกำหนดมาตรฐานแต่ละประเภทนั้น จะต้องมีการพิจารณามาตรฐานที่จะกำหนดอย่างรอบคอบอีกครั้ง

5) มาตรฐานควรจะได้มีการตรวจแก้ไขในระยะเวลาที่สมควรและควรมีการแก้ไขในส่วนที่จำเป็น ระยะเวลาที่จะกำหนดให้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรฐานนั้น ขึ้นอยู่กับกรณีหรือสิ่งแวดล้อมเฉพาะตัว โดยทั่วไปแล้ว มาตรฐานจะต้องมีการตรวจสอบทุกๆ 5 ปี และปรับปรุงแก้ไขภายใน 10 ปี

6) ในการกำหนดมาตรฐานนั้น จะต้องมีการกำหนดสมรรถนะหรือคุณลักษณะอื่น ๆ ของผลิตภัณฑ์ และจะต้องครอบคลุมในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการทดสอบ เพื่อจะได้ทราบว่าผลิตภัณฑ์นั้นเป็นไปตามเกณฑ์กำหนดหรือไม่ และจะต้องมีการกำหนดวิธีการชักตัวอย่าง ขนาด ความถี่ของระยะเวลาในการเก็บตัวอย่างด้วย

7) การกำหนดมาตรฐานในระดับชาตินั้น ควรจะต้องมีกฎหมายบังคับและในการนำมาตราฐานไปใช้นั้น จะต้องพิจารณาถึงธรรมชาติของมาตรฐาน กฎหมาย ระดับของโรงงาน และเงื่อนไขต่างๆ ของบุคคลในสังคม

2.3.2.2 ขอบเขตของการกำหนดมาตรฐาน (Field of Standardization)

ขอบเขตของการกำหนดมาตรฐานจะครอบคลุมถึง ระดับ (Level) สาขา (Subject) และเรื่องหรือข้อกำหนด (Aspect) ดังนี้

1) ระดับของการมาตรฐาน (Standardization Level) ระดับของมาตรฐานหมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ใช้มาตรฐาน สามารถแยกออกเป็นระดับต่างๆ ได้ ทั้งนี้มาตรฐานที่กำหนดขึ้นนั้น หากจำแนกโดยระดับแล้วอาจมีได้หลายระดับ โดยพิจารณาจากการกำหนดขึ้นและการนำไปใช้ ระดับของมาตรฐาน แยกได้เป็น 6 ระดับที่สำคัญ ดังนี้

(1) มาตรฐานระดับบุคคล (Individual Standards) เป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยที่การใช้งานแต่ละบุคคล รวมไปถึงการกำหนดโดยแต่ละหน่วยงานเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของแต่ละคนหรือแต่ละหน่วยงานนั้น เช่น ข้อกำหนดการทำเฟอร์นิเจอร์แต่ละชิ้น การออกแบบบ้านแต่ละหลัง เชื้อเพลิงแต่ละแห่ง การสร้างสะพาน ฯลฯ

(2) มาตรฐานระดับบริษัท (Company Standards) เป็นมาตรฐานที่เกิดขึ้นจากการกำหนดขึ้น โดยการตกลงร่วมกันของแผนกในบริษัท เพื่อใช้เป็นแนวทางในการออกแบบการผลิต การซื้อขาย ฯลฯ

(3) มาตรฐานระดับสมาคม (Association Standards) เป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นจากกลุ่มบริษัท หรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในวงการค้าเดียวกัน หรือเกิดจากข้อตกลงของกลุ่มบริษัท หรือโรงงานที่มีกิจกรรมของอุตสาหกรรมเป็นอย่างเดียวกัน หรือมีการผลิตของชนิดเดียวกัน เช่น กลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า ฯลฯ

(4) มาตรฐานระดับประเทศ (National Standards) เป็นมาตรฐานที่ได้จากการประชุมหารือ เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในชาติ โดยมีหน่วยงานมาตรฐานของชาตินั้นๆ เป็นศูนย์กลาง ซึ่งหน่วยงานมาตรฐานของชาตินี้อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ได้

(5) มาตรฐานระดับภูมิภาค (Regional Standards) เป็นมาตรฐานที่เกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน แล้วกำหนดข้อตกลงร่วมกัน ส่วนมากจะเป็นการปรับมาตรฐานระดับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ให้มีสาระสำคัญสอดคล้องกัน

(6) มาตรฐานระหว่างประเทศ (International Standards) เป็นมาตรฐานที่ได้จากข้อตกลงร่วมกันของประเทศสมาชิกต่างๆ ที่มีความสนใจร่วมกัน เช่น มาตรฐานระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization : ISO)

2) สาขาของการมาตรฐาน (Standardization Subject) สาขาของมาตรฐานหมายถึง สิ่งของนามธรรม รูปแบบ สัญลักษณ์ ฯลฯ ซึ่งมีความเหมาะสมที่จะนำมาทำให้เป็นมาตรฐาน รวมทั้งกิจกรรมที่มนุษย์ประกอบเป็นอาชีพในสาขาต่างๆ เช่น วิศวกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม วิทยาศาสตร์ การศึกษา การขนส่ง การก่อสร้าง อาหาร การป่าไม้ สิ่งทอ เคมีภัณฑ์

3) ข้อกำหนดของการมาตรฐาน (Standardization Aspect) ข้อกำหนดในมาตรฐาน หมายถึง รายละเอียดภายใต้ข้อกำหนดแต่ละข้อในมาตรฐานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตัวอย่างเช่น

- (1) ความหมายของคำต่างๆ ที่ใช้มาตรฐาน (บทนิยาม)
- (2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาด รูปร่าง ชั้นคุณภาพ หรือ Parameter ที่ออกแบบเพื่อสนองความต้องการของผู้ใช้ให้มากที่สุด และต้องทำให้เกิดความประหยัดที่สุดด้วย
- (3) รายละเอียดการทำหรือโครงสร้าง
- (4) คุณลักษณะที่ต้องการด้านคุณภาพ ส่วนประกอบหรือสมรรถนะของวัสดุที่ใช้เครื่องมือ เครื่องจักร หรือโครงสร้าง
- (5) วิธีการชักตัวอย่างเพื่อนำไปตรวจสอบเพื่อหาหรือติดตามว่าผลิตภัณฑ์นั้นเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดในแต่ละรายการหรือไม่ โดยการตรวจสอบจากตัวอย่าง
- (6) วิธีการทดสอบหรือวิเคราะห์เพื่อประเมินคุณลักษณะของวัสดุหรือสารเคมีที่ใช้ตัวใดตัวหนึ่งตามรายการทดสอบหรือวิเคราะห์
- (7) วิธีการกำหนดชั้นคุณภาพและการให้คำจำกัดความของแต่ละชั้นคุณภาพ เช่น ไม้ แร่ ฯลฯ

(8) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้าง การทำงาน ความปลอดภัย การบำรุงรักษาของอาคาร สิ่งก่อสร้าง หรือเครื่องจักร

(9) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบรรจุหีบห่อ การเก็บ หรือการขนส่งวัสดุและผลิตภัณฑ์

4) ประเภทของมาตรฐาน มาตรฐาน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

(1) มาตรฐานสมบูรณ์ (Absolute Standard) เป็นมาตรฐานที่ได้จากทฤษฎีการวิจัยและหลักการต่างๆ

(2) มาตรฐานสัมพัทธ์ (Relative Standard) เป็นมาตรฐานที่ได้จากการเปรียบเทียบกับผลงานในกลุ่มต่างๆ

ทั้งเกณฑ์และมาตรฐาน มีลักษณะที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ เกณฑ์ที่ดีจะต้องมีมาตรฐาน มาตรฐานที่ดีสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินได้

2.3.2.3 ความมุ่งหมายของการกำหนดมาตรฐาน (Aims of Standardization)

ความมุ่งหมายของการกำหนดมาตรฐานในแต่ละระดับ จะมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยทั่วไปแล้วสามารถรวบรวมความมุ่งหมายที่สำคัญเข้าด้วยกันได้ 3 จุดมุ่งหมาย คือ

1) เพื่อให้เกิดความประหยัดในทางเศรษฐกิจ (Overall Economy) หมายถึง การประหยัดกำลังคน วัสดุ และเครื่องจักร อำนาจและพลังงาน และยังหมายถึงการประหยัดของผู้ผลิตและผู้บริโภคด้วย

2) เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค (Protection of Consumers' Interests) หมายถึง การให้ความคุ้มครองคุณภาพของสินค้าและบริการ

3) เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของชีวิตและสุขภาพ (Safety and Protection of Health and Life) จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้สินค้าหรือวัสดุโดยทั่วไป หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกรรมวิธีการผลิต เช่น มาตรฐานในการกำหนดความไม่บริสุทธิ์ในเครื่องบริโภค มาตรฐานในการเก็บรักษาวัตถุดิบมันคงภาพรังสี

2.3.2.4 ประโยชน์ของการมาตรฐาน (Benefits of Standardization)

ประโยชน์ของการมาตรฐานอาจแยกแยะได้ดังนี้

1) เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน

2) ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการซื้อขาย และในการแข่งขันทางการค้า เพราะข้อกำหนดมาตรฐานจะทำให้สินค้ามีคุณภาพแน่นอน

3) การสับเปลี่ยนทดแทนกันได้

2.3.2.5 ประโยชน์ของเครื่องชี้วัด (Benefits of Indicator)

1) เพื่อวัดความก้าวหน้า วัดประสิทธิภาพ ประเมินประสิทธิผลและผลกระทบของกระบวนการพัฒนา ให้ผู้บริหารทราบว่าเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ใกล้จะบรรลุผลสำเร็จหรือยัง

2) ในระดับผู้กำหนดนโยบาย เครื่องชี้วัดเป็นเครื่องมือที่ใช้บ่งบอกสถานะของสิ่งที่ต้องการวัด

3) ในระดับการดำเนินงานตามแผน เครื่องชี้วัด เป็นเครื่องมือที่ใช้บ่งบอกว่าโครงการหรือบริการที่ใช้ประชาชนเหมาะสมหรือไม่ สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจสังคมหรือไม่

2.3.2.6 คุณลักษณะสำคัญของเครื่องชี้วัด (Important Characteristic of Indicator)

เครื่องชี้วัดที่ดีมีลักษณะต่าง ๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

- 1) มีความถูกต้อง สามารถวัดสิ่งที่ต้องการวัดจริงๆ (Validity)
- 2) เป็นภาวะวิสัยและเชื่อถือได้ (Objectivity / Reliability)
- 3) มีความไวต่อการวัดการเปลี่ยนแปลง (Sensitivity)
- 4) มีความเฉพาะเจาะจงชี้วัดสิ่งที่จะวัดได้ (Specificity)
- 5) เป็นสากล (Universality)
- 6) เป็นที่ยอมรับ (Acceptability)
- 7) ง่ายแก่การคำนวณ (Simple Calculation)
- 8) ประหยัดในการจัดหา (Low Cost)

2.3.2.7 ค่าแสดงของมาตรฐาน (Standard Quantity)

โดยทั่วไป การแสดงค่ามาตรฐานอาจแสดงในรูปของตัวเลขร้อยละ (Percentage) อัตราส่วน (Ratio) สัดส่วน (Proportion) อัตรา (Rate) หรือจำนวน (Number) กล่าวโดยสรุปดังนี้

1) ร้อยละ (Percentage) คือจำนวนของเลขกลุ่มหนึ่ง ซึ่งนำมาเปรียบเทียบกับเลขอีกกลุ่มหนึ่ง โดยปรับให้เลขกลุ่มหลังมีค่าเท่ากับ 100 เช่น หญิงมีครรภ์เป็นโรคโลหิตจางจากการขาดธาตุเหล็ก จำนวน 50 คน และจำนวนหญิงมีครรภ์ทั้งประเทศเท่ากับ 1,000 คน ดังนั้น ร้อยละของหญิงมีครรภ์เป็นโรคโลหิตจางจากการขาดธาตุเหล็กเท่ากับ $50 \times 100 / 1,000$ หรือเท่ากับร้อยละ 5 เป็นต้น การนำค่าร้อยละมาเปรียบเทียบต้องมาจากฐานข้อมูลเดียวกัน

2) อัตราส่วน (Ratio) คือ ข้อมูลที่แสดงความสัมพันธ์เปรียบเทียบระหว่างจำนวนของเลขกลุ่มหนึ่ง กับจำนวนของเลขอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอยู่ในเหตุการณ์เดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน เช่น จำนวนสตรีในชนบทมี 15,000 คน และจำนวนบุรุษในชนบทมี 10,000 คน ดังนั้น อัตราส่วนของสตรีต่อบุรุษในชนบทเท่ากับ $15,000 / 10,000$ หรือเท่ากับ 1.5 : 1 เป็นต้น

3) สัดส่วน (Proportion) คือ ข้อมูลที่แสดงสัมพันธ์ระหว่างจำนวนของเลขกลุ่มหนึ่งกับจำนวนของเลขอีกกลุ่มหนึ่ง โดยจำนวนเลขกลุ่มแรกนั้น เป็นส่วนหนึ่งหรือรวมอยู่ในจำนวนของเลขกลุ่มหลังด้วย เช่น สตรีที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมีสัดส่วนเท่ากับ $10,000 / 40,000$ หรือเท่ากับ 0.25 หรือ 1 ใน 4 ของสตรีทั้งประเทศ เป็นต้น

4) อัตรา (Rate) คือ อัตราส่วนระหว่างเลขจำนวนหนึ่งกับเลขอีกจำนวนหนึ่ง ภายในระยะเวลาหนึ่ง หรือการเอาจำนวนเลขของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในระยะเวลาหนึ่งเป็นตัวตั้งหาร ด้วยจำนวนประชากรทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นั้นแล้วปรับฐานให้เท่ากับ $100 / 1,000 / 10,000$ หรือ $100,000$ เช่น อัตราการตายของทารกเท่ากับ 25 ต่อการเกิดมีชีพพันคน หมายถึง ในการที่เกิดใหม่ ทุก 1,000 คนจะมีทารกที่ตาย 25 คน เป็นต้น บางอัตราอาจต้องปรับฐานให้เท่ากับ 10,000 คน หรือ 100,000 คน ในกรณีที่ตัวตั้งมีจำนวนน้อยและตัวหารเป็นจำนวนมาก

5) จำนวน (Number) คือ ตัวเลขที่แสดงถึงจำนวนสิ่งของหนึ่งๆ เช่น จำนวน สถานีนอนมัยขนาดใหญ่ จำนวน โรงพยาบาลชุมชน จำนวนโรงพยาบาล ศูนย์โรงพยาบาลทั่วไป เป็นต้น

6) ค่าเฉลี่ย (Average or Mean) คือ ตัวเลขหนึ่งซึ่งเฉลี่ยจากกลุ่มตัวเลขจำนวน หนึ่งที่ เป็นประเภทเดียวกัน กล่าวคือ เป็นค่าตัวเลขหนึ่ง ซึ่งได้มาจากการรวมค่าของจำนวนตัวเลขกลุ่ม ตัวอย่างหนึ่งแล้วหารด้วยจำนวนตัวอย่งนั้นทั้งหมดรวมกัน เช่น มารดาที่มีบุตรคนแรก จำนวน 100 คน ซึ่งมีอายุแตกต่างกันไป ดังนั้น อายุเฉลี่ยของมารดาที่มีบุตรคนแรกจึงเท่ากับผลรวมของอายุมารดาทุกคน หารด้วย 100 คน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การแสดงค่ามาตรฐานอาจแสดงโดยวิธีอื่นก็ได้ เช่น มาตรฐานทางบัญชีและ มาตรฐานที่เป็นกระบวนอื่น ๆ เป็นต้น

2.3.3 ตัวอย่างการใช้มาตรฐานและตัวชี้วัด

การใช้มาตรฐานและตัวชี้วัดในประเทศไทยมีการกำหนดแตกต่างกันไปบ้าง ตั้งแต่การใช้ ศัพท์ทางวิชาการแตกต่างกัน นิยามศัพท์ต่างกัน ไปจนถึงใช้มาตรฐานในเรื่องเดียวกันต่างกันไปในบรรดา หน่วยงานราชการ อาจกล่าวได้ว่ากระทรวงสาธารณสุข เป็นต้นแบบในเรื่องนี้ เนื่องจากมีการพัฒนา ต่อเนื่องมานาน และมีความเป็นหน่วยงานที่ต้องอาศัย หลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ เป็นเครื่องบ่งชี้การ ตัดสินใจ อาทิเช่น ชุดตัวชี้วัดระดับการบรรลุเป้าประสงค์ในภาพรวม ด้านสุขภาพดังตารางที่ 2-8

ตารางที่ 2-8 แสดงมาตรฐานและตัวชี้วัดระดับการบรรลุเป้าประสงค์ด้านสุขภาพในภาพรวม

ดัชนี/ตัวชี้วัด	นิยาม/หลักการและเหตุผล	การคำนวณค่าแสดงมาตรฐานของตัวชี้วัด
1. ดัชนีวัดสภาวะสุขภาพ อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (Life expectancy: LE)	จำนวนปีโดยเฉลี่ยที่ประมาณว่าบุคคลหนึ่งนั้นตั้งแต่แรกเกิดจะมีชีวิตอยู่ต่อไปอีกเท่าไร เป็นดัชนีวัดสภาวะสุขภาพโดยรวมของประชากรในระยะเวลาหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาสุขภาพในภาพรวม	คำนวณโดยใช้ Model life table ที่เหมาะสม โดยใช้ข้อมูลโครงสร้างประชากร Age และ Specific Death Rate ที่ถูกต้อง
อัตราตายของทารก (Infant mortality rate : IMR)	แสดงผลกระทบของการพัฒนาด้านสุขภาพในภาพรวม โดยเฉพาะด้านอนามัยแม่และเด็ก	จำนวนทารกเกิดมีชีวิตที่ตายก่อนอายุครบ 1 ปี ต่อการเกิดมีชีวิต 1,000 คน
อัตราตายของเด็กต่ำกว่า 5 ปี (Under five mortality rate)	แสดงผลกระทบของการพัฒนาด้านสุขภาพในภาพรวม โดยเฉพาะด้านอนามัยแม่และเด็ก	จำนวนทารกเกิดมีชีวิตที่ตายก่อนอายุครบ 5 ปี ต่อการเกิดมีชีวิต 1,000 คน
อัตราส่วนการตายมารดา (Maternal mortality rate: MMR)	แสดงผลกระทบของการพัฒนาด้านอนามัยแม่และเด็ก โดยเฉพาะการดูแลแม่ระหว่างตั้งครรภ์ คลอด และหลังคลอด รวมทั้งภาวะโภชนาการของแม่	จำนวนหญิงตั้งครรภ์ที่เสียชีวิตขณะตั้งครรภ์หรือภายใน 42 วันหลังสิ้นสุดการตั้งครรภ์ไม่ว่าอายุครรภ์จะเป็นเท่าใดหรือการตั้งครรภ์ที่ตำแหน่งใดจากสาเหตุที่เกี่ยวข้องหรือก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นจากการตั้งครรภ์และการดูแลรักษาขณะตั้งครรภ์และคลอด แต่ไม่ใช่จากอุบัติเหตุหรือสาเหตุที่ไม่เกี่ยวข้องต่อการเกิดมีชีวิต 100,000 คน
จำนวนปีที่เสียชีวิตก่อนเวลาอันสมควร (Year of life lost: YLL)	ระบุสาเหตุการตายอย่างถูกต้อง โดยจำแนกสาเหตุการตายตามเพศ กลุ่มอายุ และสาเหตุการตาย	ข้อมูลรายบุคคลของผู้เสียชีวิต ระบุสาเหตุการเสียชีวิตเป็นรหัสโรค (ICD10) อายุ เพศ และจังหวัดที่เสียชีวิต
อัตราเด็กต่ำกว่า 5 ปี ที่ขาดสารอาหาร	แสดงผลกระทบการดูแลด้านโภชนาการในเด็กแรกเกิด -5 ปี โดยวัดจากภาวะการขาดสารอาหารทุกระดับ	จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีที่ขาดสารอาหาร (ทุกระดับรวมกัน) ต่อจำนวนเด็กที่ตรวจทั้งหมด 100 คน

ดัชนี/ตัวชี้วัด	นิยาม/หลักการและเหตุผล	การคำนวณค่าแสดงมาตรฐานของตัวชี้วัด
จำนวนเด็กที่คลอดน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ (Low birth weight : LBW)	วัดผลการดูแลแม่และทารกระหว่างตั้งครรภ์ และปัญหาสุขภาพอนามัยของแม่และทารกแรกเกิด	จำนวนทารกเกิดมีชีวิตที่มีน้ำหนักแรกเกิดน้อยกว่า 2,500 กรัมต่อจำนวนทารกแรกเกิดที่ได้รับการชั่งทั้งหมด 100 คน
อายุคาดเฉลี่ยที่ปรับความพิการ (Disability Adjusted Life Expectancy : DALE)	จำนวนปีโดยเฉลี่ยที่ประมาณว่าบุคคลหนึ่งจะมีชีวิตอยู่ต่อไปโดยปรับความพิการแล้ว	คำนวณจากการปรับอายุคาดเฉลี่ย (Life expectancy) ด้วยอายุที่สูญเสียไปจากความเจ็บป่วยหรือความพิการ
จำนวนเด็ก 0-5 ปี มีการเจริญเติบโตตามเกณฑ์มาตรฐานอายุน้ำหนัก ส่วนสูง	วัดการเจริญเติบโตของเด็กอายุ 0-5 ปีว่าเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอายุน้ำหนัก และส่วนสูง	คำนวณเด็กที่เจริญเติบโตตามเกณฑ์มาตรฐาน ต่อจำนวนเด็กทั้งหมด
อัตราการติดเชื้อเอดส์ในชายไทยที่เข้าเป็นทหารกองประจำการ	วัดการลดปัญหาการติดเชื้อเอดส์รายใหม่	จำนวนผู้ติดเชื้อเอดส์รายใหม่ ต่อประชากรชายอายุ 15-45 ปี 1,000 คน
อัตราการติดเชื้อเอดส์ในหญิงวัยเจริญพันธุ์	วัดการลดปัญหาการติดเชื้อเอดส์รายใหม่	จำนวนผู้ติดเชื้อเอดส์รายใหม่ ในกลุ่มหญิงวัยเจริญพันธุ์ต่อประชากรหญิงอายุ 15-45 ปี 1,000 คน
อัตราป่วยจากโรคไข้เลือดออก	วัดการลดปัญหาโรคไข้เลือดออกในทุกกลุ่มอายุ	จำนวนผู้ป่วยด้วยไข้เลือดออกทุกอายุ ต่อประชากร 100,000 คน
อัตราป่วยวัณโรคระยะแพร่เชื้อ	วัดการลดปัญหาโรควัณโรคที่มีเสมหะพบเชื้อทุกกลุ่มอายุ	จำนวนผู้ป่วยด้วยโรควัณโรคที่มีเสมหะพบเชื้อทุกกลุ่มอายุ ต่อประชากร 100,000 คน
อัตราการเกิดโรคมาลาเรีย	วัดการลดปัญหาโรคไข้มาลาเรียในทุกกลุ่มอายุประชากร	จำนวนผู้ป่วยมาลาเรียรายใหม่ทั้งประเทศต่อประชากร 1,000 คน
อัตราป่วยจากโรคเลปโตสไปโรซิส	วัดการลดปัญหาโรคเลปโตสไปโรซิส ในทุกกลุ่มอายุประชากร	จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคเลปโตสไปโรซิสต่อประชากร 100,000 คน
อัตราการบริโภคบุหรี่ยี่สิบปีขึ้นไป	วัดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบริโภคบุหรี่ยี่สิบปีขึ้นไป	จำนวนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ที่สูบบุหรี่ต่อประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป

ดัชนี/ตัวชี้วัด	นิยาม/หลักการและเหตุผล	การคำนวณค่าแสดงมาตรฐานของตัวชี้วัด
2. ดัชนีวัดการตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน ความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อความเคารพในตัวบุคคลของผู้ให้บริการ (Respect for persons)	แสดงความพึงพอใจของคนไข้ต่อ (1) ความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อผู้รับบริการ (2) ความมีอิสระในการตัดสินใจที่จะเลือกรับบริการหรือไม่ (3) การรักษาความลับของผู้รับบริการ	จำนวนผู้รับบริการที่ได้รับการสุ่มตัวอย่าง ที่มีผลรวมของคะแนนความพึงพอใจต่อบริการในระดับที่ถือว่าพึงพอใจ x 100 จำนวนผู้รับบริการที่ได้รับการสุ่มตัวอย่าง
ความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อการได้รับการให้ความสำคัญและความเอาใจใส่จากผู้ให้บริการ (Client orientation)	แสดงความพึงพอใจของคนไข้ต่อ (1) การได้รับความสนใจอย่างรวดเร็วเมื่อไปรับบริการ (2) คุณภาพขององค์ประกอบและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่ได้รับขณะรับบริการ (3) การเข้าถึงเครือข่ายบริการทางสังคมอื่น ๆ ขณะรับบริการ (4) สิทธิในการเลือกผู้ให้บริการและสถานบริการ	จำนวนผู้รับบริการที่ได้รับการสุ่มตัวอย่าง ที่มีผลรวมของคะแนนความพึงพอใจต่อบริการในระดับที่ถือว่าพึงพอใจ x 100 จำนวนผู้รับบริการที่ได้รับการสุ่มตัวอย่าง
3. ดัชนีวัดความเสมอภาคในการรับภาระด้านการเงินในระบบสุขภาพ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเฉลี่ยต่อปีแยกตามเศรษฐกิจสถานะ	เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการแสดงความเสมอภาคทางการเงินในการใช้บริการสุขภาพของประชาชนแยกตามเศรษฐกิจสถานะ	ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเฉลี่ยต่อปีของประชาชนที่ได้รับการสุ่มตัวอย่างแยกตามเศรษฐกิจสถานะ
ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเฉลี่ยต่อปีต่อรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อปีแยกตามเศรษฐกิจสถานะ	เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการแสดงภาระทางการเงินในการใช้บริการสุขภาพของประชาชนแยกตามเศรษฐกิจสถานะ	ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเฉลี่ยต่อปีของประชาชนที่ได้รับการสุ่มตัวอย่างของแต่ละเศรษฐกิจสถานะ รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อปีของผู้ใช้บริการที่ได้รับการสุ่มตัวอย่างในเศรษฐกิจสถานะนั้น