

แนวคิดในการพัฒนา : จากทุนมนุษย์

วัฒนา อิศรางกูร ณ อยุธยา*

1. ความนำ

ในการศึกษาวิชาทางด้านพัฒนาการเศรษฐกิจ เราจะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่กล่าวถึงในเอกสารแต่ละเล่ม มักจะเน้นแต่เพียงบางด้าน และแนวคิดดังกล่าวยังกระจัดกระจายกันอยู่ ทำให้มองเห็นการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดเหล่านั้นไม่ได้ชัดเจน บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอประเด็นของแนวคิดต่าง ๆ ให้เป็นหมวดหมู่เดียวกัน และจะพยายามแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดเหล่านั้น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มทศวรรษแรกของการพัฒนา จนถึงทศวรรษปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะเน้นแต่เฉพาะด้านการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งถือเป็นพื้นฐานหรือเป็นประเด็นสำคัญในการวางแผนและวางนโยบายพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ในด้านลัทธิความเชื่อต่าง ๆ เช่น ลัทธิทุนนิยม หรือสังคมนิยม ปัจจัยด้านการเมือง ตลอดจนการบริหารการพัฒนาต่าง ๆ จะไม่ขอกล่าวถึงในบทความนี้ ผู้ที่สนใจอาจจะหาอ่านได้เองจากหนังสือหรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

* วัฒนา อิศรางกูร ณ อยุธยา Ph.D.(Economics), University of California, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สรยุทธ มินะพันธุ์ ที่ช่วยกรุณาวิจารณ์และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่การเขียนบทความนี้มา ณ ที่นี้ด้วย)

2. แนวคิดการพัฒนาที่เน้นด้านการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ

ในระยะช่วงแรก ๆ ของการพัฒนา จุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจได้เน้นหนักไปในด้านการทำให้ระบบเศรษฐกิจเจริญขยายตัวในอัตราสูง ๆ และเป็นไปอย่างเร่งรัดโดยวิธีการสะสมทุน นั่นคือ ถือว่าทุนเป็นปัจจัยที่จำเป็นและขาดไม่ได้สำหรับการพัฒนา ส่วนปัจจัยด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ (ซึ่งรวมที่ดิน) หรือแรงงาน มีอยู่แล้วอย่างเหลือเฟือ ขาดก็เพียงปัจจัยทุน ที่จะนำมาใช้ร่วมกับทรัพยากรเหล่านั้น หรือแม้แต่ปัจจัยด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ก็ต้องอาศัยปัจจัยทุนมารองรับเช่นกัน¹ จากแนวคิดหรือทฤษฎีเหล่านี้เองที่ทำให้เกิดเป็นข้อสรุปในขั้นต้นว่า การที่ประเทศด้อยพัฒนาต้องตกอยู่ในวัฏจักรของความยากจน ก็เนื่องมาจากการขาดแคลนปัจจัยทุนนั่นเอง กล่าวคือ อัตราการสะสมทุนของประเทศเหล่านั้น ยังอยู่ในระดับที่ต่ำเกินกว่าจะก่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่จุดทะยานขึ้นได้

แนวคิดนี้เริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยของสมิธ (Smith) ริคาร์โด (Ricardo) และได้ถ่ายทอดสู่นักเศรษฐศาสตร์รุ่นต่อมา เช่น Marshall, Marx, Böhm Bawerk หรือแม้กระทั่ง Keynes ก็ให้ความสำคัญกับปัจจัยทุนในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้เริ่มมีบทบาทอย่างจริงจังและเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในการวางแผน และการวางนโยบายของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายก็เนื่องมาจากงานของโดมาร์และแฮร์รอด (Domar and Harrod) ซึ่งได้นำเอาปัจจัยทุนเข้ามามีส่วนในการอธิบายความเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยใช้รูปแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ง่าย ๆ ได้เป็นข้อสรุปออกมาดังสมการต่อไปนี้คือ²

$$g = \frac{s}{v}$$

g = อัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ

s = อัตราการออมของประเทศ

v = อัตราส่วนของทุนที่เพิ่มขึ้นต่อผลผลิตที่เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย

จากสมการดังกล่าวนี้ ถ้าสามารถประมาณหาค่า v ได้ เป้าหมายของการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก็มีความสัมพันธ์โดยตรงกับอัตราการออมและการลงทุน ดังนั้น เป้าหมายของการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจมีอัตราสูงมากขึ้นเท่าใดอัตราการออมและการสะสมทุนก็ยิ่งต้องสูงขึ้นตาม

ถึงแม้ว่าแนวความคิดการพัฒนาโดยอาศัยปัจจัยทุนจะมีเหตุและผลจูงใจอยู่มาก แต่การนำไปใช้ปฏิบัติในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ มักประสบปัญหา เพราะประชากรมี

รายได้ต่ำ ทำให้การออมในอัตราสูงๆ เกิดขึ้นยากด้วยเหตุนี้จึงได้เกิดแนวคิดในการพัฒนาโดยอาศัยทุนจากภายนอกประเทศมาช่วยเสริม เพื่อปิดช่องว่างของการออมที่ต้องการกับการออมที่เป็นอยู่จริงในระบบเศรษฐกิจ นั่นก็คือ ให้ประเทศที่พัฒนาแล้วช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา โดยนำเงินออมจากประเทศของเขาเข้าไปลงทุนในประเทศที่กำลังพัฒนาดัง เช่น แนวคิดที่เกี่ยวกับการเจริญทางเศรษฐกิจแบบสมดุลย์ (balance growth) หรือที่เกี่ยวกับความพยายามขั้นต่ำสุดในการพัฒนา (critical minimum effort)³ ถ้วนแล้วแต่ต้องการการสะสมทุนจากต่างประเทศทั้งสิ้น

เนื่องจากการออมและการสะสมทุนจากต่างประเทศ มีบทบาทเพิ่มขึ้นในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ตัวแปรค่าหรือปัจจัยภายนอก (external factors) จึงเพิ่มความสำคัญขึ้นในแบบจำลองการพัฒนาที่เน้นการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยภาคต่างประเทศ จะช่วยแก้ไขข้อจำกัดและอุปสรรคต่าง ๆ ของการพัฒนา ด้วยการจัดหาปัจจัยหรือตัวแปรค่าที่ขาดหายไปให้ เมื่อภาคต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การสะสมทุนจึงได้ครอบคลุมในความหมายที่กว้างขึ้น นอกจากทุนในด้านวัตถุแล้ว ยังรวมถึงสต็อกของเงินตราต่างประเทศ ทักษะ ความชำนาญงานการจัดการต่าง ๆ ที่มาจากต่างประเทศอีกด้วย แนวความคิดในการพัฒนาประเทศดังกล่าวนี้จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเชื่อมโยงไปถึงแนวความคิดที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือระหว่างประเทศ การค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ และการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคต่าง ๆ จากต่างประเทศ

การพัฒนาที่มีปัจจัยภายนอกประเทศ เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องมากขึ้นจะมีผลทำให้ระบบเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นแบบพึ่งพา (dependency economy) และมีขอบเขตของการเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดมากขึ้น การพัฒนาในลักษณะนี้จะเป็นผลให้แนวทางเดินของการพัฒนา มีความเสี่ยงและความไม่แน่นอนมากขึ้นกว่าเดิม ความเชื่อตามแบบเก่า ๆ ที่ว่า แนวทางเดินของการพัฒนาในทุกระบบเศรษฐกิจ จะเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ตามแนวคิดของโรสเทอร์ (Rostow) จึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้อีกต่อไป ทั้งนี้เพราะประเทศกำลังพัฒนา อาจได้รับอิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ จากประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลในด้านรูปแบบการบริโภค การใช้เทคโนโลยีหรือในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลให้สภาพปัญหา ช่องโหว่ต่าง ๆ หรืออุปสรรคข้อจำกัดต่าง ๆ มีรูปแบบที่ผิดแผกแตกต่างไปจากสภาพแวดล้อมที่เคยเป็นอยู่เดิม สำหรับประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบัน ภายใต้สภาพการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา อิทธิพลหรือแรงผลักดันที่มาจากประเทศ

พัฒนาแล้ว อาจมีผลในทางบวก ในแง่ที่ช่วยเพิ่มช่องโอกาสสำหรับประเทศกำลังพัฒนา เป็นผลให้การพัฒนาทำได้รวดเร็วขึ้นหรือดีขึ้นได้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจมีผลในทางลบในแง่ที่ อาจจะเพิ่มข้อจำกัดหรืออุปสรรคต่อการพัฒนาได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าอิทธิพลหรือแรง ผลักดันนั้นเกิดขึ้นในด้านใด และในรูปแบบใด

นอกจากการนำเอาปัจจัยด้านต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว แนวคิดของการพัฒนา ที่เน้นด้านความสำคัญของปัจจัยการออมและการสะสมทุน ที่มีต่อการเจริญขยายตัวของ ระบบเศรษฐกิจยังมีการนำเอาปัจจัยด้านโครงสร้างเข้ามาพิจารณาด้วย ดังเช่น แนวคิด ของหลุยส์ (Lewis) เรนิสและเฟย์ (Ranis and Fei) และจอร์เกนสัน (Jorgenson) ¹ เป็นต้น แนวคิดเหล่านี้เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมักจะมีปัญหาของระบบเศรษฐกิจสองระดับ (dualism) กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจในเมือง จะมีความเจริญก้าวหน้าทันสมัย คล้ายคลึงกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ในเขตชนบทระบบ เศรษฐกิจยังคงล้าหลังอยู่โดยที่ในภาคก้าวหน้าทันสมัยมักจะมี ความเจริญก้าวหน้าในด้าน อุตสาหกรรม ในขณะที่ภาคล้าหลัง เศรษฐกิจจะขึ้นอยู่กับสาขาเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ทั้งสองภาคนี้มีลักษณะแตกต่างกัน ตามทัศนะของนัก เศรษฐศาสตร์กลุ่มเศรษฐกิจสองระดับนี้ เป็นผลจากการที่ในภาคล้าหลังมีแรงงานอยู่อย่าง เหลือเฟือ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งอุปทานของแรงงานมีอยู่อย่างไม่จำกัด แต่ในขณะเดียวกัน ปัจจัยทุนกลับขาดแคลนในภาคล้าหลังนี้ และที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตของภาค เกษตรกรรมก็มีจำกัดเช่นเดียวกัน ดังนั้น ผลิตภาพในการผลิตของแรงงานในภาคล้าหลังจึง ต่ำมากใกล้เคียงกับศูนย์ เป็นตัวถ่วงความเจริญก้าวหน้าของภาคล้าหลัง นักเศรษฐศาสตร์ ในกลุ่มดังกล่าว จึงเสนอแนวคิดให้กลยุทธ์ในการพัฒนา เน้นหนักไปในทางที่เพิ่มการ ออมและการสะสมทุนในภาคก้าวหน้าทันสมัย เพื่อให้ภาคนี้มีความต้องการใช้แรงงานมาก ขึ้น ซึ่งจะ ทำให้มีการดึงแรงงานส่วนเกินจากภาคล้าหลัง ไปใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรม แรงงานที่เหลืออยู่ในภาคล้าหลังก็จะทำงานเต็มทีเพิ่มขึ้น ผลิตภาพของแรงงานในระบบ เศรษฐกิจโดยรวมจะเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเจริญขยายตัวในอัตราที่สูง ขึ้น ซึ่งก็หมายความว่าแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ เชื่อว่าความเจริญที่เกิดขึ้นใน ภาคก้าวหน้าทันสมัย จะช่วยผลักดันให้ภาคล้าหลังเจริญขยายตัวตามไปด้วย โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง เมื่อถึงจุดที่แรงงานส่วนเกินถูกใช้หมดไป ระบบเศรษฐกิจก็จะสามารถเจริญขยาย ตัวได้ด้วยตัวเองต่อไปแนวคิดในด้านการพัฒนาของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มดังกล่าวนี้

จึงเน้นหนักในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งจะมีผลผลักดันให้เกิดการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมต่อไป

อย่างไรก็ดี ถ้ามองตามเหตุผลทั้งในด้านทฤษฎี หรือในแง่ของสภาพข้อเท็จจริงจะพบว่า ปัจจัยทุนมิใช่ปัจจัยที่ขาดแคลนแต่เพียงปัจจัยเดียว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ ที่มีความสำคัญต่อการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เป็นต้นว่า ชุมปีเตอร์ (Schumpeter) และ เฮิร์ชแมน (Hirshman)⁵ ได้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยในด้านผู้ประกอบการ ที่ศรัทธาแรงใจ และปัจจัยในด้านสถาบันต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เงินออมเหล่านั้นก็อาจจะไม่นำไปลงทุนในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระบบเศรษฐกิจ เช่น แทนที่จะนำไปใช้ในการสร้างการพัฒนาเกษตร อุตสาหกรรมหรือพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ก็อาจจะนำไปใช้ในการสร้างวัดวาอาราม ประกอบกิจกรรมด้านการบริการ การค้า หรือใช้จ่ายฟุ่มเฟือยซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศ เป็นต้น

นักเศรษฐศาสตร์หลายท่าน เป็นต้นว่า เดนิสัน (Denison) สชิวลท์ (Schultz) และ เบ็คเกอร์ (Becker)⁷ ได้ให้ความสนใจเน้นหนักไปในด้านความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมอยู่ในปัจจัยแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้คุณภาพของแรงงานสูงขึ้น กล่าวคือ การให้แรงงานได้

นอกจากปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว นักเศรษฐศาสตร์อีกหลายท่าน เช่น สชิวลท์ (Schultz) โซโล (Solow) เดนิสัน (Denison) และเนลสัน (Nelson)⁶ มีความเห็นว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ก็คือ ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งสำคัญมากกว่าปัจจัยประเภททุน โดยได้ทำการทดสอบจากข้อมูลที่เป็นจริง และสร้างเป็นสมการทางเศรษฐมิติออกมา พบว่าค่าของปัจจัยส่วนที่เหลือ (Residual or the-Coefficient of Ignorance) มีส่วนสำคัญ ในการอธิบายอัตราการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ มากกว่าปัจจัยในด้านทุน หรือแรงงาน กล่าวคือ ประมาณถึงร้อยละ 87 ของการขยายตัวของเศรษฐกิจ เกิดขึ้นจากปัจจัยอื่นนอกเหนือจากทุนและแรงงาน เช่น ปัจจัยที่เกี่ยวกับการประหยัดจากขนาด (economics of scale) ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่รวมอยู่ในปัจจัยทุนและแรงงาน (embodied technological progress) ซึ่งมีผลในการเพิ่มคุณภาพหรือผลิตภาพการผลิตของทุนและแรงงานเหล่านั้นและความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่แยกออกมาต่างหาก ไม่รวมกับปัจจัยการผลิตอื่น ๆ (disembodied technological progress) นั่นคือ เทคโนโลยีที่ช่วยให้การจัดองค์การผลิตทันสมัยและมีประสิทธิภาพดีขึ้น เช่น ช่วยจัดเครื่องมือเครื่องจักร และแรงงานให้ทำงานตามความรู้ความสามารถและตามความถนัด ตลอดจนให้ทำงานเข้ากันได้ดีขึ้น ซึ่งจะมีผลให้ผลิตภาพการผลิตของหน่วยงานเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น

รับการศึกษา ฝึกอบรม และการปรับปรุงในด้านสุขภาพอนามัยเพิ่มขึ้น หรือที่เรียกว่าการลงทุนในด้านทรัพยากรมนุษย์นั่นเอง การลงทุนเหล่านี้จะเป็นปัจจัยอีกประการหนึ่ง ที่มีความสำคัญต่อการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากปัจจัยทุนที่เป็นวัตถุ และปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

จากการพิจารณาจุดมุ่งหมายหลักของแนวความคิดนี้ จะเห็นว่า เน้นหนักในด้านการพัฒนาที่มุ่งก่อให้เกิดการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในอัตราสูง โดยต่อเนื่องและอย่างสม่ำเสมอ อันจะมีผลช่วยให้จุดมุ่งหมายอื่น ๆ สัมฤทธิ์ผลได้โดยง่าย ทั้งนี้เพราะการเจริญขยายตัวของเศรษฐกิจ จะช่วยขจัดปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาความยากจนและการว่างงานต่าง ๆ ได้โดยอัตโนมัติ นั่นคือ นักเศรษฐศาสตร์เหล่านั้นเชื่อว่า กลไกการทำงานของตลาด จะช่วยกระจายผลประโยชน์ของความเจริญทางเศรษฐกิจไปสู่ประชากรกลุ่มต่าง ๆ (trickle-down mechanism) ได้เป็นอย่างดี และราบรื่น ทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้น แรงงานอาจจะได้รับค่าจ้างต่ำแต่ก็เพียงระยะแรก ๆ ของกระบวนการเท่านั้น หลังจากที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจแผ่ขยายไปทั่ว แรงงานก็จะได้รับค่าจ้างสูงขึ้นตามผลิตภาพการผลิตของตน ดังนั้น ปัญหาการว่างงาน การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน และปัญหาความยากจนก็จะถูกขจัดไปในที่สุด กลุ่มประชากรที่ยากจนจึงมีโอกาสได้รับผลประโยชน์จากการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับประชากรกลุ่มอื่น ๆ

แต่ถ้ากลไกของตลาดไม่สามารถกระจายผลประโยชน์ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจไปได้ทั่วถึงและราบรื่น แนวคิดการพัฒนาที่เน้นด้านการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ก็ยังวางพื้นฐานอยู่บนข้อสมมติที่ว่า กลไกของรัฐจะมีประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะช่วยทำงานแทนที่กลไกของตลาดได้ โดยรัฐจะใช้มาตรการต่าง ๆ ในด้านภาษี และการให้บริการในด้านอื่น ๆ ของรัฐเพื่อช่วยเหลือประชากรกลุ่มที่ยากจนและทำให้การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำน้อยลง

อย่างไรก็ดี จากสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศ ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า ความเชื่อต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมิได้เป็นความจริงเสมอไป บางประเทศอาจประสบความสำเร็จในการพัฒนาตามแนวความคิดนี้ แต่ก็มีหลายประเทศที่อัตราการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม อยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง แต่ปัญหาการว่าง

งาน ปัญหาการเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ปัญหาความยากจนและปัญหาอื่น ๆ ก็ยังคงปรากฏอยู่ และในบางกรณีขอบเขตของปัญหากลับทวีความรุนแรงขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นว่า กลไกของตลาดไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในการกระจายผลประโยชน์ของการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าปัจจัยหรือตัวแปรค่าทางเศรษฐกิจจะมีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดการเจริญขยายตัวแต่ในด้านของการกระจายของผลประโยชน์จะเกี่ยวข้องกับปัจจัยหรือตัวแปรค่าอื่นที่ไม่ใช่เศรษฐกิจด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวข้องกับลักษณะโครงสร้างดั้งเดิมของระบบเอง เป็นต้นว่าการกระจายของการถือครองทรัพย์สินต่างๆซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการกระจายของรายได้ และผลประโยชน์ของการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจ ปัจจัยหรือตัวแปรค่าทางด้านสังคมอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน จะมีส่วนกำหนดการกระจายผลประโยชน์เหล่านี้ด้วย เช่น โครงสร้างที่เกี่ยวกับกลุ่มอำนาจหรือกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง (power structure) ความเชื่อค่านิยมหรือวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ ของประชากรในท้องถิ่น ตลอดจนโครงสร้างทางด้านสถาบันและองค์กรที่มีอยู่ด้วย

นอกจากนี้ จากข้อเท็จจริงข้างต้นยังแสดงให้เห็นว่า กลไกการดำเนินงานของรัฐก็ไม่อาจแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาดได้ มาตรการต่าง ๆ ของรัฐในด้านภาษี การให้บริการการช่วยเหลือในด้านเงินโอน ตลอดจนมาตรการด้านการคลังและการเงินอื่น ๆ ไม่สามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงไม่ก่อให้เกิดผลเท่าใดนักในทางปฏิบัติ ผลประโยชน์ของการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจ ยังคงไม่สามารถกระจายไปสู่ประชากรทุกกลุ่มหรือทุกท้องที่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มประชากรที่ยากจนหรือห้องที่ยากจน

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การใช้อัตราการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เป็นเครื่องวัดระดับการพัฒนาของประเทศนั้นค่อนข้างจะแคบเกินไป Dudley Seers^๖ และนักเศรษฐศาสตร์พัฒนาคนอื่น ๆ ในสมัยหลัง^๗ จึงเห็นว่าการวัดระดับการพัฒนาของประเทศนั้น "ไม่ควรจะพิจารณาแต่เพียงการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในอัตราสูง ๆ เท่านั้น แต่ควรจะต้องมองถึงส่วนประกอบอื่น ๆ ของการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจด้วย เช่น พิจารณาถึงรูปแบบหรือกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีส่วนทำให้ปัญหาการว่างงาน ปัญหาความยากจนหรือปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไป นั่นก็คือ พิจารณาว่าการพัฒนามีผลช่วยในการเพิ่มคุณภาพชีวิตหรือไม่อย่างไร นอกจากนั้นยังอาจรวมไปถึง การพัฒนาที่จะมีผลทำให้มีการลดการพึ่งพิงต่างประเทศลงไป หรือทำให้ประเทศมีการพึ่งพิงตนเองมากขึ้นนั่นเอง

3. แนวคิดการพัฒนาที่เน้นด้านการสร้างงาน

จากการที่แนวคิดในการพัฒนาซึ่งเน้นทางด้านการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ หรืออีกนัยหนึ่งการพยายามเพิ่มรายได้รวมของประเทศไม่ได้ให้หลักประกันว่า การจ้างงานจะต้องเพิ่มขึ้น หรือจะช่วยบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ เช่น ปัญหาความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ และปัญหาความยากจน หรือช่วยก่อให้เกิดความสำเร็จในจุดมุ่งหมายของการพัฒนาด้านอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ แนวโน้มของแนวคิดในการพัฒนาในระยะต่อมา จึงพิจารณาไปที่รูปแบบของการพัฒนาที่เสริมสร้างรายได้ และในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นด้วยพร้อมกัน

การที่จำเป็นต้องหันมาเน้นเกี่ยวกับการจ้างงาน ก็เนื่องจากตามสภาพข้อเท็จจริงในประเทศกำลังพัฒนา การเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมักจะเป็นไปควบคู่กับการเจริญขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและเมืองใหญ่ ๆ ในขณะที่ชนบทห่างไกลออกไป มักไม่ได้รับผลประโยชน์ของการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงยังคงตกอยู่ในสภาพล้าหลังตามเดิม ประกอบกับชนบทเหล่านี้ มักมีการเจริญขยายตัวของประชากรในอัตราสูง เกินกว่าสภาพของทรัพยากรในท้องถิ่นจะรับได้ จึงเป็นผลให้แรงงานที่เพิ่มขึ้นในชนบทเหล่านี้ต้องอพยพเข้าไปหางานทำในเมือง ก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา

นักเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาด้านนี้ได้แก่ โทดาโร (Todaro)¹⁰ ซึ่งพิจารณาปัญหาการว่างงาน ในลักษณะของเศรษฐกิจสองระดับ โดยได้แสดงให้เห็นว่า การโยกย้ายแรงงานส่วนเกิน จากภาคเกษตรกรรมหรือภาคที่ล้าหลัง เข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรม หรือภาคที่ก้าวหน้าทันสมัยนั้น อาจก่อให้เกิดการว่างงานขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะอุปทานของแรงงานที่อพยพเข้า ไม่จำเป็นต้องสมดุลกับอุปสงค์ของงานที่สร้างขึ้นในภาคอุตสาหกรรมเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสภาพที่เป็นจริงในประเทศกำลังพัฒนา อัตราค่าจ้างแรงงานไม่ได้เปลี่ยนแปลงขึ้นลงอย่างเสรี เพื่อจะเป็นตัวปรับให้อุปสงค์และอุปทานของแรงงาน อยู่ในสภาวะที่สมดุลกัน แต่มักจะมีกฎหมายเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบังคับใช้อยู่ นอกจากนั้น แรงงานในชนบทส่วนใหญ่ ซึ่งอพยพเข้าไปหางานทำในเมือง ก็มักจะไม่ทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับจำนวนงานที่มีอยู่ในเมืองด้วย ดังนั้น ในสภาพการณ์เช่นที่กล่าวนี้ ปัญหาการว่างงานในเมืองย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ เนื่องจากแรงงานในชนบทอพยพเข้าไปหางานทำในเมืองมากกว่าจำนวนงานที่มีอยู่ในเมือง ในกรณีนี้ แรงงานส่วนเกินในภาคชนบทจะเปลี่ยนสภาพกลายเป็นแรงงานส่วนเกินในเมืองแทน

การที่การเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจไปกระจุกตัวอยู่เฉพาะตามเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งมีการขยายตัวของสาขาอุตสาหกรรมในอัตราสูง แต่ไม่ได้ช่วยสร้างงานให้กับแรงงานที่มีอยู่ในระบบอย่างเพียงพอ และช่องโอกาสในการได้รับการจ้างงานก็มีความไม่เท่าเทียมกันด้วย จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาความยากจน และการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันยังคงปรากฏอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศ นอกจากนั้น สาขาอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นมักจะใช้เทคนิคที่มีการใช้ปัจจัยทุนในสัดส่วนสูงกว่าปัจจัยแรงงาน (capital – intensive techniques) และมีขอบเขตของการสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับภาคชนบทที่ล้าหลัง (traditional rural sector) และภาคเมืองที่ไม่มีระบบแบบแผน (informal urban sector) น้อยมาก ทั้ง ๆ ที่ตามความจริงแล้วทั้งสองภาคที่กล่าวนี้ ประกอบไปด้วยแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากผลของการขยายตัวของสาขาอุตสาหกรรมในเมือง จึงให้ผลประโยชน์ต่อแรงงานในระบบ ในขอบเขตที่แคบมาก แนวคิดการพัฒนาในระยะต่อมา จึงเน้นที่การสร้างงานให้กับแรงงานเหล่านี้โดยตรง เพื่อช่วยเพิ่มรายได้ และขจัดปัญหาความยากจนให้บรรเทาเบาบางลงไป

แนวคิดในการพัฒนาที่เน้นนโยบายและมาตรการสร้างงานโดยตรง ทำให้ต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะและสภาพของการทำงาน ตลอดจนปัญหาการว่างงานของแรงงานในระบบ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ศึกษาสำรวจพบว่า ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผย (open unemployment) ไม่ใช่ปัญหารุนแรงน่าเป็นห่วงนัก ทั้งนี้เพราะการว่างงานในรูปแบบดังกล่าว มีอัตราต่ำเพียงประมาณร้อยละ 5 ของแรงงานที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมดและผู้ว่างงานในรูปแบบนี้ มักอยู่ในวัยหนุ่มสาวเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาและเริ่มออกหางานทำ จึงเป็นกลุ่มที่ยังมีที่พึ่งพิงในขณะที่ยังอยู่ในภาวะว่างงานเพราะเป็นเพียงสมาชิกในครอบครัว มิใช่เป็นกลุ่มหัวหน้าครอบครัว และกลุ่มดังกล่าวนี้ มักจะไม่ได้มีความสัมพันธ์กับปัญหาความยากจนของประเทศโดยตรง

ปัญหาการว่างงานที่น่าเป็นห่วง และมีความสัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาความยากจนก็คือ ปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) ระยะเวลาการทำงานอาจมีเพียง 2–8 ชั่วโมงต่อวัน หรือในอีกแง่หนึ่งอาจทำมากกว่า 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แต่ได้รับรายได้ที่ต่ำมาก ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ กลุ่มแรงงานที่ประสบปัญหาดังกล่าวนี้ มักจะอยู่ในสาขาเกษตรกรรม หรืออยู่ในสาขาที่ไม่มีระบบแบบแผน จึงมักเป็นกลุ่มที่ทำงานในครัวเรือน

หรือทำงานส่วนตัว เช่น กลุ่มเกษตรกรที่มีที่ดินขนาดเล็กมาก หรือที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ไม่สามารถใช้เพาะปลูกได้หลายครั้งต้องประสบกับปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลหรือการใช้แรงงานไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มเกษตรกรรับจ้าง กลุ่มแม่บ้านคนรับใช้กลุ่มที่ประกอบการค้าปลีกเล็ก ๆ น้อย ๆ กลุ่มช่างที่ประกอบกิจการเล็ก ๆ กลุ่มแรงงานรับจ้างตามที่ตั้งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้มีทั้งประเภทที่ทำงานน้อยชั่วโมงต่อวัน เช่น พวกกลุ่มแรงงานรับจ้าง อาจจะต้องนั่งรองานอยู่เฉย ๆ โดยไม่มีผู้ว่าจ้าง ขอบเขตและขีดขั้นของการทำงานต่ำกว่าระดับของกลุ่มต่าง ๆ จึงมักไม่แน่นอน และสำรวจได้ยาก อย่างไรก็ตามก็ดี ประเภทที่เป็นปัญหารุนแรงก็คือ กลุ่มที่ต้องทำงานในระยะเวลาอันยาวนานในแต่ละวันแต่ได้ค่าตอบแทนต่ำมาก แรงงานในกลุ่มนี้รวมไปถึงผู้หญิงและเด็กด้วย

กลุ่มที่ทำงานหนักมากแต่ได้ค่าจ้างต่ำดังกล่าวนี้ ได้ถูกจัดอยู่ในประเภทแรงงานที่มีงานทำแต่ยากจน (working poor) ซึ่งแรงงานในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ความจำเป็นที่ต้องทำงานหนักแต่ได้รับรายได้ต่ำ มักจะมีสาเหตุมาจากการขาดช่องโอกาสอื่น ๆ ให้เลือก ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีตลาดแรงงานที่เป็นระบบแบบแผนมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ติดต่อจนมีเงินสวัสดิการสงเคราะห์ผู้ว่างงานแรงงานอาจจะสามารถว่างงานอยู่ได้ในระยะหนึ่งเพื่อใช้เวลาหางานที่เหมาะสมสำหรับตนเองและให้รายได้สูงพอที่จะยอมรับได้ แต่ในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งขาดสถาบันที่จะให้บริการ ดังดังกล่าวแรงงานจึงไม่มีโอกาสที่จะ รองานหรือเลือกงาน โดยเฉพาะแรงงานที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งจำเป็นต้องยอมรับงานแรกที่ตนหาได้ เพื่อให้ได้รายได้มาเลี้ยงครอบครัว แม้ว่ารายได้นั้นจะตกก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นชนบท ซึ่งมีอาชีพเพาะปลูกเป็นหลัก มักจำเป็นต้องยึดเหนี่ยวอาชีพหลักของตนเอาไว้ เพราะถ้าจะออกไปหางานอื่นทำ ความไม่แน่นอนและความเสี่ยงย่อมมีมากกว่า เนื่องจากขาดข้อมูลข่าวสารในด้านงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ การทำอาชีพเกษตรกรรม จึงเป็นงานที่แน่นอนกว่าแม้ว่าผลได้จะต่ำก็ตาม การที่ต้องผูกพันอยู่กับอาชีพเพาะปลูกนี้เอง โอกาสที่จะหาอาชีพเสริมจึงมีน้อยลง เนื่องจากต้องพยายามหาอยู่ภายในท้องที่ของตนเอง หรือในแถบท้องที่ใกล้เคียง เป็นต้น

การหาข้อเสนอแนะในด้านการสร้างงาน เพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนยากจนที่มีรายได้ต่ำนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)¹¹ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามศึกษาโดยได้ทำการวิจัยค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างการกระจายรายได้และการจ้างงาน การเลือกใช้เทคโนโลยีรูปแบบต่าง ๆ ในการผลิต

โครงการสร้าง งาน ของรัฐบาล นโยบายเกี่ยวกับการควบคุมประชากร นโยบายด้านการศึกษา และการฝึกอบรม การอพยพเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ ผลกระทบในด้าน การจ้างงานจากการตั้งบริษัทข้ามชาติ ตลอดจนโครงการสร้างงานรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในเมืองและชนบทและผลกระทบที่มี ต่อปัญหาความยากจน จากงานศึกษาวิจัยเหล่านี้ก็ได้พยายามกำหนดเป็นแนวทางและมาตรการ ในด้านการสร้างงานและการเพิ่มผลผลิตการผลิตของแรงงานเพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การ ครองชีพ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ทางหนึ่ง

แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่ได้มีการเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการสร้างงานเพิ่มขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ โครงการพัฒนาด้านเกษตรกรรม ซึ่งเน้นด้านการจัดสรรกระจายที่ดินใหม่ การเปลี่ยนแปลงแนวทางในการลงทุน เช่น จากการลงทุนด้านทุนที่เป็นวัตถุ เป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ จากการเน้นการลงทุนในเมืองเป็นการลงทุนเพื่อพัฒนาชนบท หรือเปลี่ยนจากการลงทุนในกิจกรรมที่ใช้ทุนมาก เป็นกิจกรรมที่ใช้แรงงานเป็นสัดส่วนมากกว่า (Labor intensive activities) และจากการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคฟุ่มเฟือย เป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นเหล่านี้ เป็นต้น โดยที่เล็งเห็นว่าโครงการเหล่านี้ จะช่วยสร้างช่องโอกาสในการหางานที่เหมาะสม ให้แก่แรงงานที่ทำงานต่ำกว่าระดับทั้งสองรูปแบบที่กล่าวข้างต้น ซึ่งจะทำให้เกิดการเพิ่มรายได้และขจัดปัญหาความยากจนต่อไป

นอกจากการเสนอโครงการเหล่านี้แล้ว ยังได้มีการส่งเสริมให้แรงงานในชนบทพยายามรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์กรและกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง ลดการถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลเหนือกว่า และช่วยกันแก้ปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน

4. แนวคิดการพัฒนาที่เน้นการกระจายผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในรูปแบบใหม่

แนวทางการพัฒนาเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชากรกลุ่มที่ยากจน ตามที่กล่าวมาใน ส่วนที่แล้ว ส่วนใหญ่เน้นแต่ด้านการสร้างงานเพิ่มขึ้นในตลาดแรงงาน หรือการพยายามยกระดับคุณภาพของแรงงานในการผลิต เพื่อให้เขาได้รับรายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวทางพัฒนาดังกล่าว ยังไม่นับว่าเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมค่าของการกระจายรายได้ หรือปัญหาความยากจนต่าง ๆ ลงได้ เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่มีรายได้ต่ำเหล่านั้นไม่ได้เข้ามา อยู่ในตลาดแรงงานอย่างเป็นระบบ แต่มักจะประกอบกิจการส่วนตัวอยู่ในภาคชนบท หรือ

ในภาคเมืองที่ไม่มีระบบแบบแผน เช่น กลุ่มเกษตรกรที่ถือครองที่ดินขนาดเล็ก (รวมทั้ง—ผู้เช่าด้วย) ผู้ประกอบกิจกรรมประเภทหัตถกรรม และบริการต่าง ๆ ขนาดเล็กในหมู่บ้าน และผู้ที่ผู้รับจ้างทำงานในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ และประกอบอาชีพส่วนตัวในเมือง

การที่กลุ่มคนยากจนส่วนใหญ่ เป็นผู้ประกอบกิจกรรมส่วนตัว แนวทางการพัฒนา โดยเพิ่มอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ หรือเพิ่มการจ้างงาน อาจจะไม่ส่งผลประโยชน์ถึงกลุ่มคนยากจนเหล่านี้ ทั้งนี้เพราะการกระจายผลประโยชน์ของการเจริญขยายตัวของเศรษฐกิจ หรือการสร้างงานที่เพิ่มขึ้น จะขึ้นอยู่กับการกระจายของการเป็นเจ้าของหรือการถือครองทรัพย์สินและปัจจัยผลิตต่าง ๆ ทั้งที่เป็นวัตถุและที่ไม่ใช่วัตถุ เป็นต้นว่า การเป็นเจ้าของที่ดิน ทุนประเภทเครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ ทรัพย์สินที่เป็นวัตถุสิ่งก่อสร้าง และที่เป็นตัวเงิน ตลอดจนเงินทุนที่รวมอยู่ในตัวมนุษย์ ได้แก่ ทักษะ และความชำนาญพิเศษต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษา ฝึกอบรม ประสบการณ์และการเรียนรู้อื่น ๆ รวมถึงการปรับปรุงสุขภาพอนามัยให้ดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ การมีโอกาสเข้าถึงปัจจัยขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่รัฐสร้างขึ้น หรือบริการต่าง ๆ ที่รัฐให้ ก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาเช่นเดียวกัน

เซ็นเนอร์ (Chenery) และนักเศรษฐศาสตร์พัฒนาอีกหลายท่านได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสรรการกระจายผลประโยชน์จากการขยายตัวของเศรษฐกิจในรูปแบบใหม่ (Redistribution with growth)¹² กล่าวคือรัฐอาจจะเข้าแทรกแซงในหลาย ๆ ด้าน เพื่อจัดสรรการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ไปสู่กลุ่มประชากรที่ยากจนเพิ่มขึ้นเพื่อให้มีผลในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเป็นเจ้าของและการถือครองทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ตลอดจนการเข้าถึงปัจจัยขั้นพื้นฐานและบริการของรัฐอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้นซึ่งจะทำให้การกระจายรายได้มีความเสมอภาคกันยิ่งขึ้นกว่าเดิมในขณะเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจก็ยังสามารถจะเจริญขยายตัวในอัตราสูงต่อไปด้วย ถ้ารัฐจะเลือกใช้มาตรการในการแทรกแซงให้เหมาะสม

ในส่วนที่รัฐอาจจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาข้างต้น แบ่งได้เป็นหลายด้านดังต่อไปนี้คือ

ก. การแทรกแซงของรัฐในตลาดปัจจัยการผลิต

รัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซงในตลาดปัจจัยผลิต โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้

ราคาเปรียบเทียบของปัจจัยผลิต ระดับการใช้ (utilization levels) ของปัจจัยผลิต และรายได้ของปัจจัยผลิตเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะมีผลทำให้การกระจายรายได้ในระหว่างปัจจัยผลิตต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยทั้งนี้เพราะจากสภาพข้อเท็จจริงในประเทศกำลังพัฒนา ราคาทุนมักจะถูกบิดเบือนต่ำกว่าราคาที่เป็นจริงตามกลไกของตลาด เนื่องมาจากการที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยมีการให้สิทธิผลประโยชน์ทั้งในด้านภาษี เงินช่วยเหลือและอื่น ๆ แก่ปัจจัยทุน จึงทำให้ราคาของปัจจัยทุนเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงาน มีสัดส่วนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ผู้ผลิตใช้เทคนิคการผลิต ซึ่งมีส่วนผสมของปัจจัยทุนมากกว่าแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาการผลิตใหม่ ๆ (modern sector) ส่วนในสาขาเกษตรกรรมหรือการประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งมีการใช้แรงงานเป็นสัดส่วนสูง กลับต้องประสบกับภาวะที่ปัจจัยทุนมีราคาสูง ทำให้ปัจจัยทุนขาดแคลนในสาขาเหล่านี้เป็นผลให้การดูดกลืนแรงงานเข้ามามีใช้ในการผลิตเป็นไปในอัตราที่ช้าลง

แนวทางและมาตรการของรัฐบาล จึงควรเน้นหนักไปในด้านการจัดปัญหาการบิดเบือนของราคาทุนเพื่อที่จะทำให้การผลิตต่าง ๆ หันมาใช้แรงงานในสัดส่วนที่สูงขึ้นโดยต้องลดการให้สิทธิผลประโยชน์ต่าง ๆ แก่ปัจจัยลงทุน และให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเกษตรกรรมและการประกอบการขนาดเล็กเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือในด้านสินเชื่อ หรือบริการด้านอื่น ๆ เพื่อให้การประกอบการเหล่านี้ขยายตัวและมีการใช้แรงงานมากขึ้นการกระจายรายได้ก็จะมีผลเสมอกันยิ่งขึ้น

ข. การแทรกแซงของรัฐในด้านการเป็นเจ้าของและการถือครองทรัพย์สินและปัจจัยผลิตต่าง ๆ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ภาครัฐกระจายการเป็นเจ้าของและการถือครองทรัพย์สินและปัจจัยผลิตต่าง ๆ มีความไม่เท่าเทียมกันอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของที่ดิน สินทรัพย์ประเภททุน และการลงทุนในด้านทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น รัฐจึงควรเข้าแทรกแซง เพื่อก่อให้เกิดการกระจายจ่ายปันของทรัพย์สินในรูปแบบใหม่ขึ้น โดยใช้เครื่องมือหลาย ๆ ด้าน

ในกรณีที่ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อย รัฐบาลก็อาจใช้มาตรการในด้านการปฏิรูปที่ดินเข้าช่วย เพื่อให้ประชากรที่ยากจนซึ่งต้องเช่าที่ดินทำกินหรือมีที่ดินขนาดเล็กเกินไป ได้มีโอกาสครอบครองที่ดินในขนาดที่สามารถให้ผลตอบแทนซึ่งสูงกว่า ระดับของความ

ยากจนได้ และการที่จะทำให้การปฏิรูปที่ดินได้ผลดีขึ้น รัฐบาลก็ต้องมีมาตรการต่าง ๆ ประกอบด้วย เช่น มีการปฏิรูปสถาบันต่าง ๆ ที่ให้บริการในด้านสินเชื่อและปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ๆ การตลาด หรือการฝึกอบรมเผยแพร่ด้านการผลิตต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรที่ยากจนมีโอกาสเข้าถึงบริการเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ มาตรการในด้านการให้การศึกษาฝึกอบรม ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ทำให้ประชากรยากจนได้รับประโยชน์ด้วย กล่าวคือ ควรมุ่งเน้นระดับการศึกษาและการฝึกอบรมที่ประชากรยากจนส่วนใหญ่มีโอกาสเข้าถึง และมุ่งเน้นหลักสูตรที่สามารถเพิ่มผลิตภาพการผลิตของประชากรกลุ่มที่ยากจน เพื่อยกระดับทุนมนุษย์ของประชากรในกลุ่มนี้

ค. การแทรกแซงของรัฐ โดยใช้มาตรการด้านภาษีและการระดมทรัพยากรเข้ามาใช้

มาตรการด้านภาษีเป็นสิ่งจำเป็น ในการจัดสรรกระจายรายได้ในรูปแบบใหม่โดยที่มาตรการดังกล่าวจะเป็นกลไกด้านหนึ่งที่จะทำให้เกิดผลกระทบทั้งในตลาดผลผลิตและตลาดปัจจัยผลิต ตลอดจนช่วยก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ นำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ สำหรับกลุ่มประชากรที่ยากจน ผลกระทบของภาษีในด้านการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จะมีมากขึ้น ก็ต่อเมื่อโครงสร้างของระบบภาษีมียุทธการจัดเก็บแบบก้าวหน้า

ตามหลักแล้วภาษีทางตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีรายได้และทรัพย์สินถือว่าเป็นภาษีที่ควรจัดเก็บแบบก้าวหน้าให้มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติสำหรับประเทศกำลังพัฒนากลับปรากฏว่าภาษีดังกล่าวมักจะกลายเป็นแบบถดถอย ทั้งนี้เพราะมักจะจัดเก็บได้จากกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูง มีโอกาสหลบเลี่ยงภาษีได้มากกว่าเพราะมักจะมีรายได้จากการซื้อหลักทรัพย์ต่าง ๆ หรือประกอบกิจการส่วนตัว ซึ่งอาจจะหลีกเลี่ยงการแจ้งยอดรายได้เต็มตามจำนวน หรือมีฉะนั้นก็สามารถใช้อิทธิพลของตนในการหลบเลี่ยงภาษีได้ ในขณะที่คนมีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำมีโอกาสหลบเลี่ยงภาระภาษีได้น้อย เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ประเภทเงินเดือน หรือค่าจ้าง ซึ่งถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายล่วงหน้าอยู่ก่อนแล้ว ส่วนในกรณีภาษีประเภททรัพย์สินและมรดก ก็ปรากฏว่ายังมียุทธการจัดเก็บที่ต่ำมาก และไม่สามารถจัดเก็บได้ทั่วถึงอีกด้วย การปรับปรุงภาษีประเภทดังกล่าวนี้ มักจะประสบอุปสรรคเกี่ยวกับอิทธิพลทางการเมืองและอื่น ๆ อยู่เสมอ

ง. การแทรกแซงของรัฐโดยการจัดหาสินค้าอุปโภคบริโภคสาธารณะูปการให้แก่กลุ่มประชากรที่ยากจน

การพยายามจัดหาสินค้าอุปโภคบริโภคให้แก่ประชากรที่ยากจน เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และบรรเทาปัญหาความยากจน ตัวอย่างเช่น โครงการของรัฐบาลด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ตลอดจนการจัดบริการด้านไฟฟ้าและน้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาดให้แก่หมู่บ้านที่ยากจน โครงการบริการอาหารกลางวัน และการปรับปรุงด้านโภชนาการให้แก่เด็กนักเรียนที่ยากจน เป็นต้น โครงการที่จัดทำเหล่านี้ มักจะมีการเลือกทั้งในด้านชนิดของสิ่งอุปโภคบริโภคที่รัฐจัดหาให้ และในด้านกลุ่มผู้ยากจนที่จะได้รับผลประโยชน์โดยตรงด้วย

การที่รัฐจัดหาสินค้าอุปโภคบริโภคแบบสาธารณะูปการให้แก่คนกลุ่มยากจนนี้ เท่ากับเป็นการนำเอารายได้จากภาษีที่เก็บจากกลุ่มคนร่ำรวย ดังที่กล่าวมาในส่วนก่อนหน้า มาจัดสรรใหม่ให้แก่ประชากรกลุ่มยากจน ซึ่งการจัดสรรนี้ในต่างประเทศมีการให้ในรูปแบบเงินโอน (transfer payment) โดยจ่ายให้เป็นค่าสวัสดิการทางสังคม (social welfare) ต่าง ๆ เช่น เงินสงเคราะห์คนชรา คนพิการ และเด็กกำพร้า เงินช่วยเหลือคนยากจนที่ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ เป็นต้น แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนา การช่วยเหลือในรูปแบบเงินโอนแบบนี้ อาจจะทำให้ยากในขั้นแรก เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด และกลุ่มประชากรที่ยากจนอยู่กระจัดกระจายกันออกไป ดังนั้น จึงอาจจะจัดสรรในรูปแบบของเงินโอนต่อชุมชนโดยส่วนรวม จัดสร้างสินค้าอุปโภคบริโภคแบบสาธารณะูปการให้ใช้ร่วมกันในเขตพื้นที่ยากจน

จ. การแทรกแซงของรัฐในตลาดสินค้า

รัฐอาจจะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ในรูปแบบใหม่ โดยเข้าแทรกแซงในตลาดสินค้าและทำให้รูปแบบส่วนผสมของสินค้าต่าง ๆ ในตลาด ตลอดจนราคาเปรียบเทียบของสินค้าเหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไป เครื่องมือที่สามารถนำมาใช้เพื่อการนี้ ก็คือ มาตรการในด้านภาษีและเงินอุดหนุน (taxes and subsidies) ซึ่งจะใช้กับการผลิตและการบริโภคภายในประเทศ ตลอดจนสินค้าเข้าและสินค้าออก

ทางด้านการผลิต รัฐอาจส่งเสริมให้มีการขยายการผลิตของสาขา ก่อสร้าง เกษตรกรรม อุตสาหกรรม แปรรูปสินค้าเกษตร และสาขาบริการ โดยพยายามเพิ่มการลงทุนของรัฐในด้านเหล่านี้ด้วย เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัย และปัจจัยขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ต่าง ๆ

โดยคำนึงถึงการใช้แรงงานมากเป็นสำคัญ ส่วนการแทรกแซงของรัฐในด้านกบบริโภค ก็อาจจะมุ่งไปในด้านการรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพของคนยากจนให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อให้กลุ่มประชากรที่ยากจนสามารถซื้อสินค้าเหล่านี้ไปใช้ได้เพียงพอ วิธีการนี้ตามความเป็นจริงแล้วยังสู่วิธีการให้เงินโอนหรือสวัสดิการดังกล่าวแก่คนยากจนไม่ได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับในประเทศกำลังพัฒนา วิธีการให้เงินโอนหรือสวัสดิการดังกล่าวอาจจะทำได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะยังขาดสถาบันที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นผู้บริหารนโยบายเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับงบประมาณของรัฐก็ยังมีจำกัดอีกด้วย จึงไม่สามารถที่จะเลือกวิธีการนั้นได้ แม้ว่าจะเป็นวิธีการที่ดีกว่าก็ตาม

ฉ. การแทรกแซงของรัฐในด้านการใช้เทคโนโลยี

สภาวะการณ์ทางเทคโนโลยี และลักษณะของความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี จะเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับรายได้รวมของประเทศ และการกระจายรายได้ในประเทศกำลังพัฒนา เทคโนโลยีและความก้าวหน้าต่าง ๆ มักจะนำเข้ามาจากประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จึงไม่ค่อยเหมาะสมกับรูปแบบของอุปสงค์และลักษณะของปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ภายในประเทศ ถ้าหากรัฐบาลไม่เข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว ผลประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีและความรู้ใหม่ อาจจะถูกกักอยู่แต่เพียงในกลุ่มคนร่ำรวย ซึ่งทำให้การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำกันยิ่งขึ้น

การที่ผลประโยชน์ของการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจ ไม่ได้กระจายไปยังภาคเศรษฐกิจที่ด้อยลงในชนบท ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นไปอย่างเข้มข้นมากในภาคเศรษฐกิจที่กล่าวนี้ การที่จะทำให้มีการจัดสรรกระจายรายได้ใหม่ จึงควรมุ่งส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเทคนิควิชาการแก่ภาคเศรษฐกิจด้อยให้มีการใช้แรงงานมากขึ้นนอกจากนี้ควรให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรไปลงทุนในภาคนี้เพิ่มขึ้นด้วย

ในการทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางเทคนิควิชาการในภาคที่ด้อยอย่างต่อเนื่อง รัฐควรส่งเสริมให้มีการทำวิจัยค้นคว้า และการประดิษฐ์คิดค้นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคด้อยหลังเพิ่มขึ้น เช่น ในด้านที่เกี่ยวกับการโภชนาการ และการส่งเสริมสุขภาพอนามัยการก่อสร้างบ้านที่อยู่อาศัยราคาถูก การค้นคิดพันธุ์พืชใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นสำหรับเกษตรกรขนาดเล็กทั้งหลาย การคิดค้นเทคนิคการปลูกพืชในฤดูแล้ง และงานวิจัยค้นคว้าอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาการผลิตและการตลาดและเกี่ยวกับกิจกรรมที่เหมาะสมกับเทคนิคการผลิตที่ใช้แรงงาน

เป็นสัดส่วนสูง ตลอดจนการประดิษฐ์คิดค้นเพื่อสร้างเครื่องมือ เครื่องจักรแบบง่าย ๆ ที่ใช้ ในการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมขนาดย่อมต่าง ๆ เป็นต้น และรัฐควรพยายามกระจาย ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเหล่านี้ไปสู่กลุ่มคนที่ยากจนให้ทั่วถึงด้วย

แนวคิดในการพัฒนาที่เน้นด้านการกระจายจ่ายปันผลประโยชน์จากการขยายตัวของ เศรษฐกิจในรูปแบบใหม่ ได้มองเห็นความสำคัญของปัญหาโครงสร้างต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างของการกระจายการถือครอง และการเป็น เจ้าของทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ทั้งด้านวัตถุและที่มิใช่วัตถุ ตลอดจนการกระจายจ่าย ปันของการใช้ปัจจัยขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งถือเป็นตัวกำหนด ที่สำคัญต่อความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา และเนื่องจากปัญหาด้านโครงสร้างเหล่านี้ มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันหลายประการ แนว ทางและมาตรการที่ใช้แก้ปัญหา จึงต้องพยายามผสมผสานกันให้เหมาะสมสอดคล้องกับ สภาพปัญหาในแต่ละท้องที่ และการที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาเป็นแบบ ผสม ดังนั้น การอาศัยกลไกด้านตลาดและราคาอย่างเดียวย่อมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ รัฐจึง ต้องเข้าไปแทรกแซงโดยตรงด้วย มิฉะนั้นแล้วผลประโยชน์ของการเจริญขยายตัวของเศรษฐกิจ จะไม่กระจายไปสู่ท้องที่ต่าง ๆ โดยทั่วถึง แนวคิดที่สำคัญในเรื่องนี้ ก็คือ ข้อเสนอที่ให้มีการ จัดสรรเงินลงทุนของรัฐไปสู่กลุ่มประชากรที่ยากจนอย่างน้อยประมาณร้อยละ 2 ของรายได้ ประชาชาติทุก ๆ ปีเพื่อสร้างปัจจัยขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชากรกลุ่มนี้ และเพื่อให้ประชากรกลุ่มนี้มีโอกาสเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ทั้งด้านวัตถุและทุนมนุษย์ เพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและรายได้แก่ประชากรกลุ่มนี้ในระยะ— ยาวต่อไป และการนำไปสู่การพึ่งตนเอง ตลอดจนเสริมสร้างให้เกิดการเจริญขยายตัวในส่วน นี้ได้ในที่สุด

5 แนวคิดการพัฒนาที่เน้นด้านการจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน (Basic needs) ให้แก่กลุ่มประชากรที่ยากจน

แนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และการขจัดปัญหา ความยากจน โดยการริเริ่มมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้ผลประโยชน์จากการเจริญขยายตัวของ ระบบเศรษฐกิจ กระจายจ่ายปันไปสู่กลุ่มคนยากจนเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยวิธีการกระจายการ ถือครองของทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ให้เสมอภาคขึ้นหรือการพยายามให้กลุ่มคน

ยากจนเข้าถึงปัจจัยขั้นพื้นฐาน และบริการอื่น ๆ จากรัฐมากขึ้น ด้วยการจัดสรรเงินลงทุนไปสู่กลุ่มคนยากจน เป็นสัดส่วนหนึ่งของรายได้ประชาชาติทุกปี ดังกล่าวแล้วนั้น แนวทางและมาตรการเหล่านี้ต้องใช้เวลานาน โดยเฉพาอย่างยิ่ง ถ้าจะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ เพื่อให้ผลประโยชน์จากการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ และการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นแผ่กระจายออกไปช่วยลดปัญหาความยากจนในระบบเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น ในช่วงระหว่างที่รอคอยความสำเร็จอยู่นี้ ถ้าจะพิจารณาในแง่ความยุติธรรมของสังคมเราก็ไม่อาจปล่อยให้กลุ่มประชากรที่ยากจนต้องมีความเป็นอยู่อย่างแร้นแค้น คุณภาพชีวิตด้อยกว่าประชากรกลุ่มอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมี มาตรการระยะสั้นเป็น มาตรการเสริม (supplementary measure) เข้ากับมาตรการระยะยาวอื่น ๆ โดยมีจุดมุ่ง— หมายที่จะจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานให้กับกลุ่มประชากรที่ยากจนเหล่านี้ไปพลาง ๆ ก่อน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเขาให้ดีขึ้น และให้เขาสามารถที่จะร่วมในกระบวนการพัฒนา ได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะต่อไป

5.1 ความหมายของสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)ให้ความหมายของสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานของ มนุษย์ครอบคลุมไปถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

ก. ความต้องการขั้นต่ำจำนวนหนึ่งของครอบครัวในการอุปโภคบริโภค เป็นต้นว่า การมีอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการอย่างเพียงพอ มีเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ยา— รัักษาโรค ที่อยู่อาศัย และรวมถึงการมีอุปกรณ์เครื่องใช้สอยเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ที่จำเป็นในครัว เรือนอีกด้วย

ข. บริการต่าง ๆ ที่จำเป็นซึ่งจัดทำโดยรัฐสำหรับชุมชนโดยส่วนรวม เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาด การสุขภาพและการอนามัย การสาธารณสุขขั้นมูลฐาน การคมนาคม สื่อสารและการขนส่งมวลชนราคาถูก การศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบ ซึ่งเหมาะสมสำหรับชาวชนบทที่ยากจน ตลอดไปถึงการบริการในด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิตและรายได้ให้แก่กลุ่มชาวชนบทที่ยากจน เป็นต้น

ค. สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษยชน (basic human rights) เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของเขา และในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวเขาเอง นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงสิทธิในกระบวนการที่เกี่ยวกับการเมือง และสิทธิ ในความเป็นเอกเทศโดยส่วนตัวของบุคคลอีกด้วย

ง. การมีงานทำ ซึ่งในที่นี้ไม่ได้หมายถึงแต่การมีงานทำที่ก่อให้เกิดรายได้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำกิจกรรมอื่น ๆ เช่น การศึกษา การทำงานในไร่สวนและในบ้านเรือนของตนเอง การมีงานทำจะช่วยให้นุชู้รู้สึกถึงความมีศักดิ์ศรีของตนเองว่าไม่ได้อยู่ในสังคมโดยเปล่าประโยชน์ ทำให้มีความเป็นตัวของตัวเองและพึ่งพาตนเองได้ต่อไป

จะเห็นได้ว่าความต้องการขั้นพื้นฐานที่กล่าวนี้ ครอบคลุมทั้งความต้องการในด้านวัตถุและที่มีใช้วัตถุ ความต้องการทั้งสองประการนี้ จะมีส่วนช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกัน และช่วยให้ความต้องการแต่ละด้านบรรลุผลได้ง่ายขึ้น เป็นต้นว่า การให้การศึกษาและการเสริมสร้างสุขภาพอนามัยให้แข็งแรงสมบูรณ์อยู่เสมอ จะช่วยให้ประชาชนกระตือรือร้นทั้งกายและใจที่จะมีส่วนร่วมในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น หรือในอีกทางหนึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ก็จะทำให้เขาเหล่านั้นมีโอกาสเข้าถึงสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในด้านวัตถุเพิ่มขึ้น

5.2 เหตุผลที่มีการเสนอแนวคิดในด้านสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน

นอกจากสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานจะถือเป็นส่วนสำคัญของมาตรการเสริมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มประชากรที่ยากจนให้มีพลังที่จะช่วยตนเอง และร่วมในกระบวนการพัฒนาต่าง ๆ ต่อไปแล้ว แนวคิดในด้านสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานนี้ยังมีรากฐานมาจากเหตุผลอื่น ๆ อีกหลายประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. แนวทางพัฒนาเพื่อเพิ่มรายได้และการจ้างงาน หรือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ดังกล่าวมาในส่วนก่อนหน้านั้น ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะตกอยู่กับบุคคลที่อยู่ในกำลังแรงงานเป็นส่วนใหญ่ แต่เราจะพบว่า ในแต่ละสังคมยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอาจมีจำนวนประมาณถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดที่ไม่สามารถได้รับผลประโยชน์จากแนวทางพัฒนาเหล่านั้น กลุ่มบุคคลเหล่านี้คือ บุคคลที่เจ็บไข้ได้ป่วยเรื้อรัง ผู้ทุพพลภาพหรือพิการต่างๆ ผู้สูงอายุและเด็กกำพร้าอนาถา เป็นต้น แนวทางที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้จะต้องเป็นแนวทางที่ให้ผลประโยชน์โดยตรงแก่เขา ซึ่งการจัดหาสินค้าประเภทสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่พอเพียงให้แก่เขา ก็เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่เขาต้องการเช่นกัน

2. ซึ่งถือเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดก็คือ แนวทางพัฒนาที่เน้นในด้านการเพิ่มรายได้และการจ้างงาน มักจะสนใจไปในด้านการเลือกใช้เทคนิคการผลิตแบบต่าง ๆ มากกว่าการเลือก

ชนิดของผลผลิตที่เหมาะสม ซึ่งผลิตเพื่อสนองความต้องการของประชากรส่วนใหญ่ ดังนั้น สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจทั้งที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ หรือที่นำเข้ามาจากต่างประเทศก็ดี จึงมักจะสนองความต้องการของคนส่วนน้อยที่มีฐานะดีหรือค่อนข้างดีเท่านั้น สินค้าและบริการที่จำเป็นสำหรับกลุ่มประชากรที่ยากจนจึงมีไม่ค่อยเพียงพอในหลายท้องที่ แนวทางการพัฒนาที่เน้นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานจึงช่วยกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจหันมาให้ความสำคัญกับการเลือกชนิดของสินค้าและบริการที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มประชากรที่ยากจน และในขณะเดียวกันในด้านการเลือกใช้เทคนิคการผลิต ก็จะคำนึงถึงเทคนิคที่จะช่วยเสริมสร้างการจ้างงานให้แก่คนยากจนด้วย

3. สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานอาจจะมีการกระจายที่ไม่เท่าเทียมกันในบางท้องที่ อาจจะมีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานอยู่อย่างพร้อมมูล ในขณะที่ท้องที่อื่น อาจจะขาดสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานอีกหลายประเภท หรือมีอยู่แต่ก็ยังไม่พอเพียง ถ้าไม่มีมาตรการด้านนี้โดยตรง ท้องที่เหล่านั้นก็อาจจะมีคุณภาพชีวิตที่ยังด้อยอยู่ เมื่อได้มีการกำหนดมาตรการในด้านสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแล้ว รัฐก็สามารถเข้าไปจัดให้บริการสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ขาดแคลนในท้องที่นั้น ๆ ได้ ตัวอย่างเช่น การให้บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข สุขาภิบาล การจัดบริการน้ำดื่มน้ำใช้ที่สะอาด เป็นต้น

4. อาจเป็นไปได้ว่า ถ้ารัฐมุ่งเสริมสร้างรายได้และการจ้างงานให้แก่กลุ่มประชากรที่ยากจนแต่เพียงด้านเดียว โดยไม่คำนึงถึงการเสริมสร้างสินค้าและบริการที่จำเป็นขั้นพื้นฐานให้แก่พวกเขาด้วยแล้ว ประชากรกลุ่มนี้อาจไม่สามารถใช้จ่ายรายได้ไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้เพราะความไม่รู้และการขาดข้อมูลต่าง ๆ เช่น แทนที่จะใช้ในการบริโภคสินค้าที่มีคุณค่าทางโภชนาการเพิ่มขึ้น ก็อาจนำไปใช้ในการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยบางประเภทที่เป็นโทษแก่ร่างกายเพิ่มขึ้น หรือมีการบริโภคสิ่งอื่นแทนสิ่งที่มีคุณค่า เช่น ทรัพย์สินที่มรดก เลิกเลี้ยงลูกด้วยนมตัวเอง แต่หันไปใช้นมวัวมากขึ้น ซึ่งทำให้ทารกได้รับอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการด้อยลง เป็นต้น แนวทางส่งเสริมสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานโดยตรงจะช่วยให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่การเพิ่มคุณภาพชีวิตของกลุ่มประชากรที่ยากจนได้ดีขึ้น

5. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่เน้นในด้านการจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานให้แก่ประชากรที่ยากจนดังกล่าวนี้ ทำให้มีการพิจารณาประชากรกลุ่มที่ยากจนแยกเป็นหลาย ๆ กลุ่ม ในขณะที่แนวทางพัฒนาที่เน้นในด้านการเพิ่มรายได้ อาจให้ความสำคัญแก่หัวหน้าครอบครัวมากกว่า เป็นผลให้กลุ่มผู้หญิงและเด็กต้องถูกละเลยไป กลุ่มเหล่านี้อาจได้รับสิ่ง

จำเป็นขั้นพื้นฐานที่ไม่พอเพียง ทั้งนี้เพราะการจะได้รับมากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การกระจายจ่ายปันของรายได้ในครัวเรือนเป็นสำคัญ

6. แนวทางการพัฒนาที่เน้นในแง่การเพิ่มรายได้ หรือลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ มักจะไม่ได้คำนึงถึงสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่มีชีวิตอยู่ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญทั้งโดยตัวของมันเองและโดยที่เป็นเครื่องมือช่วยให้ความต้องการทางด้านสิ่งจำเป็นที่เป็นวัตถุได้รับการสนองตอบได้ดียิ่งขึ้น และด้วยต้นทุนที่ต่ำลง เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้น โดยที่เขาอาจจะร่วมในการกำหนด และการสร้างสิ่งจำเป็นเหล่านั้นขึ้นในท้องถิ่นของเขาเอง ถ้าหากเขาไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา นั่นก็คือไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่มีชีวิตอยู่แล้ว เขาก็อาจจะไม่ได้มีโอกาสสร้าง หรือกำหนดสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่เป็นวัตถุขึ้นตามความต้องการของเขาก็ได้

7. แนวคิดในการพัฒนาที่เน้นการให้สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแก่กลุ่มประชากรที่ยากจนนี้ เป็นสิ่งที่เห็นเป็นตัวเป็นตนมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางในด้านการทำให้เกิดความเสมอภาคของการกระจายรายได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนก่อนหน้า เพราะสำหรับประชากรกลุ่มที่ยากจนเองแล้ว มักจะสนใจในด้านการมีกินมีใช้อย่างพอเพียงมากกว่า ในด้านความเสมอภาค นอกจากนั้น การทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของความเสมอภาค ก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยากในด้านปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะซับซ้อนและเป็นสิ่งที่สัมผัสได้ยาก (abstract) ทำให้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานต่าง ๆ ทางปฏิบัติ เพื่อทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ไม่ได้ง่าย ๆ ในขณะที่แนวทางการเสนอสนองสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานให้แก่คนยากจน เป็นต้นว่า การขจัดภาวะทุโภชนาการ การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การให้การศึกษาฝึกอบรม และการให้บริการด้านอื่น ๆ เป็นสิ่งที่มีความมองเห็นได้และทำได้ (concrete) สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ได้ชัดเจนกว่า และยังสามารถผลออกมาได้ชัดเจนเช่นกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แนวคิดในการพัฒนาที่เน้นในด้านการจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานให้แก่กลุ่มประชากรที่ยากจนนี้ เป็นแนวทางและมาตรการ ที่มุ่งแก้ปัญหของความยากจนโดยตรง สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานจึงเป็นทั้งจุดหมายปลายทาง (ends) ประการหนึ่งของการพัฒนา และในขณะเดียวกัน ก็เป็นเครื่องมือ (means) ที่จะให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น ก็คือ การจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานให้โดยตรงนั่นเอง

นอกจากนี้ การพัฒนาที่เน้นด้านสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานนี้ ยังอาจถือว่า เป็นการลงทุนใน ด้านทรัพยากรมนุษย์ (human investment) ได้ทางหนึ่ง มิใช่เป็นเพียงการใช้จ่ายในการอุปโภค บริโภคแต่อย่างเดียว จากการศึกษาของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก¹³ ก็ได้แสดงให้เห็นว่า ประเทศที่ สามารถจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานให้แก่ประชากรที่ยากจนอย่างพอเพียง มักจะมีอัตราการ ขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าในประเทศที่ประชากรยังขาดแคลนสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจและตัวแปรในด้านสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แม้ว่าอาจจะมีตัวแปรอื่น ๆ เกี่ยวข้องอยู่ด้วยก็ตาม

5.8 ปัญหาในด้านวิธีการปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี แนวคิดในการพัฒนาที่เน้นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน เมื่อนำไปใช้ในทาง ปฏิบัติ ก็อาจจะต้องประสบปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง เป็นต้นว่า การกำหนดชนิดของสินค้า และบริการที่ประกอบกันเข้าเป็นส่วนผสมรวมทั้งหมด (package) ของสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน ซึ่งในแต่ละท้องที่ส่วนประกอบ (elements) เหล่านี้จะแตกต่างกันออกไป เนื่องจากแต่ละ ท้องที่จะมีระดับของการพัฒนาไม่เท่ากัน ดังนั้น อาจจะขาดสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในแต่ละ ประเภทไม่เหมือนกัน นอกจากนั้น ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันของสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน แต่ละชนิดในแต่ละท้องที่ ก็อาจจะมีขีดขั้น (degree) ที่แตกต่างกันด้วย ทำให้ผลทางด้าน การประหยัดจากภายนอก (externality) ในการจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแต่ละชนิดแตกต่างกันออกไป จึงส่งผลกระทบต่อต้นทุนของการจัดหาสิ่งจำเป็นเหล่านี้ในท้องที่ต่าง ๆ กัน เช่นเดียวกัน ดังนั้น การผสมสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแต่ละประเภทในสัดส่วนที่ต่างกันในแต่ละ ท้องที่ จึงอาจจะเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในทางปฏิบัติ

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญในทางปฏิบัติ ก็คือ รัฐจะต้องจัดระบบการส่ง บริการต่าง ๆ (service delivery system) ให้เหมาะสม โดยมีการประสานงานกันในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง และมีการวางแผนที่เป็นระบบ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ระบบการส่งบริการต่าง ๆ มี ประสิทธิภาพที่จะทำให้คนยากจนได้มีโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐจริง ๆ นอกจากนั้น ทาง ด้านผู้รับบริการคือกลุ่มประชากรที่ยากจนก็ต้องพยายามรวมตัวกันเป็นองค์กร เพื่อจะได้ สามารถรับบริการได้ดีขึ้น โดยกลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้จะเป็นกลไกทางด้านผู้รับ ซึ่งนอกจาก จะช่วยให้รับบริการได้มีประสิทธิภาพดีขึ้นแล้ว ยังเป็นศูนย์กลางที่จะทำให้ประชากรที่ยากจน มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเพิ่มขึ้นอีกด้วย โครงสร้างสถาบันทั้งที่เกี่ยวกับรัฐผู้ส่งบริการ และประชากรที่ยากจนผู้รับบริการจะมีรูปแบบลักษณะเช่นใด จะขึ้นอยู่กับความแตกต่างของ สภาพแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ ความแตกต่างดังกล่าวนี้ จะมีผลสืบเนื่องมาจาก

ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ๆ นั้นเอง¹⁴

6. แนวคิดการพัฒนาที่เน้นด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

จากการที่แนวคิดในการพัฒนาได้หันมาเน้นหนักในด้านการแก้ปัญหาการว่างงาน ปัญหาความยากจน หรือการพัฒนาเพื่อยกคุณภาพชีวิต โดยพยายามให้ประชากรที่ยากจนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนเพิ่มขึ้น ตลอดจนทำให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ แนวคิดเหล่านี้จึงมุ่งความสำคัญไปสู่ตัวคนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนที่อยู่ในกลุ่มประชากรที่ยากจน ด้วยเหตุนี้ ในทศวรรษปัจจุบันตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นไป แนวคิดในการพัฒนาจึงมุ่งเน้นหนักไปที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นแกนหลัก สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมต่อไป

เหตุที่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาได้ให้ความสำคัญไปที่ตัว “คน” มากขึ้นนั้น ก็เนื่องจากได้ตระหนักกันดีขึ้นว่า “คน” มีความสำคัญทั้งในด้านที่เป็นผู้รับผลของการพัฒนาและในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ทำการพัฒนาด้วย คือ เป็นทั้งผู้กระทำ และผู้รับผลของการกระทำ ดังนั้น การที่จะทำให้คนเป็นผู้ทำการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนที่เสียเปรียบซึ่งยากจนและมีรายได้ต่ำ ถ้าหากจะให้เขาเหล่านั้นมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และในกระบวนการพัฒนาตามขั้นตอนต่าง ๆ ได้ดีขึ้น ก็จำเป็นจะต้องมีการพัฒนาคน หรือพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กลุ่มที่กล่าวนี้ให้มีทักษะความชำนาญ มีประสบการณ์ และความสามารถที่จะประกอบการต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสมของกิจการที่ต้องกระทำนอกจากนั้น การที่จะให้คนรับผลของการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่คนซึ่งยากจนมีฐานะเสียเปรียบในสังคมมีโอกาสได้รับผลของการพัฒนาอย่างยุติธรรมคนเหล่านั้นจะต้องมีการพัฒนาเช่นกันเพื่อให้เขามีสิทธิมีเสียงและอำนาจต่อรองในสังคมดีขึ้น

ปัญหาสำคัญ ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ มักจะเกี่ยวข้องกับด้านปัญหาการว่างงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการทำงานไม่เต็ม ที่หรือการใช้แรงงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะและความชำนาญงาน ปัญหาการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ปัญหาด้านภาวะเจริญพันธุ์ซึ่งมีอัตราสูง ปัญหาด้านโภชนาการ สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย ตลอดจนปัญหาการพัฒนาตนเอง การพัฒนาองค์กรของตน และการพัฒนาสังคม เหล่านี้เป็นต้น วิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงต้องครอบคลุมไปในด้านที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ด้วย

ปัจจัยที่ถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การศึกษา ในทุกรูปแบบ องค์กรหรือการรวมกลุ่มที่จะเป็นศูนย์กลางหรือเป็นกลไกของการพัฒนา ปัจจัยที่ ทำหน้าที่เหมือนกับตัวเร่ง หรือตัวกระตุ้น (catalyst) ของการพัฒนาความคิด ทักษะ ทักษะ คุณธรรม หรือจริยธรรมต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นส่วนที่ช่วยกำหนดรูปแบบของการพัฒนา

6.1 การศึกษา

นโยบายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะขึ้นอยู่กับอย่างสำคัญกับกลยุทธ์ที่จัดทำขึ้นอย่าง มีแบบมีแผน และในขอบเขตที่กว้างขวางพอในด้านการพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อจูงใจให้ คนมีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอน การศึกษาจะแยก ออกเป็นหลายรูปแบบที่สำคัญ คือ

ก. การศึกษาในระบบโรงเรียนและสถาบันศึกษาต่าง ๆ (Formal education) ซึ่ง หมายถึงรูปแบบการศึกษาตามหลักสูตร 3 ขั้นตอน คือระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษา นั่นเอง การศึกษาดังกล่าวนี้อาจจะปฏิบัติตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ โดยจะมีความต่อเนื่องกัน ในแต่ละระดับ

ข. การศึกษาตามโครงการศึกษานอกโรงเรียน (Non-Formal education) หมายถึง การศึกษาที่จัดทำขึ้นตามโครงการต่าง ๆ นอกกระบวนการศึกษาของแบบแรกที่กำลังข้างต้น เช่น โครงการศึกษาสำหรับเด็กก่อนเข้าเรียนในโรงเรียน โครงการฝึกอบรมตามหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีทั้งระดับของเด็กและผู้ใหญ่ ส่วนใหญ่มักจะจัดทำขึ้นเพื่อเพิ่มพูนความรู้ประ— สบการณ์ หรือเพื่อการประกอบอาชีพต่าง ๆ การศึกษาดังกล่าวนี้อาจจะจัดทำเป็นหลาย รูปแบบ เช่น จัดทำเป็นโครงการฝึกอบรมตามสถาบันต่าง ๆ จัดทำเป็นหน่วยฝึกอาชีพเคลื่อนที่ จัดทำเป็นรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ หรือจัดทำเป็นศูนย์บริการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น

ค. การศึกษาในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal education) เป็นการศึกษา นอกกระบวนการเรียน ไม่มีหลักสูตรหรือระเบียบแบบแผน เช่น การสอนกันเองในระบบครอบครัว พ่อแม่อาจจะสอนลูกหรือสามีสอนภรรยา พี่สอนน้อง เป็นต้น หรือมีฉะนั้นก็อาจเป็น การเรียนรู้ซึ่งกันและกันภายในสังคมของตนเอง การพยายามพัฒนาตนเองด้วยการเรียนรู้ จากการอ่านหนังสือ การสังเกตจากประสบการณ์ การฟัง หรือโดยการใช้เครื่องมืออื่นใดก็ตาม ที่มีได้กำหนดขึ้นเป็นระบบแบบแผนเหมือนกับการศึกษาสองรูปแบบข้างต้น

การศึกษาทั้งสามรูปแบบที่กล่าวมานี้ ถ้าจะให้มามีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้นแล้ว ก็ควรที่จะให้แต่ละรูปแบบเป็นส่วนประกอบของกันและกัน และช่วยส่งเสริมกัน นอกจากนี้ การศึกษาก็ควรให้ผลในด้านการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจและการพัฒนาทักษะความชำนาญในแขนงวิชาความรู้ต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาตนเอง เพื่อความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่อไป ผลของการศึกษายังควรที่จะช่วยพัฒนาในด้านความ—คิด ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลต่อการทำงานหรือความรับผิดชอบอื่น ๆ ในสังคมด้วย เช่น การศึกษาอาจจะช่วยทำให้มีการยอมรับความคิดใหม่ ๆ ได้ง่ายหรือทำให้เป็นบุคคลที่กระทำการต่าง ๆ อย่างมีเหตุมีผลยิ่งขึ้น เป็นต้น

6.2 องค์กรหรือการรวมกลุ่ม

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะมีประสิทธิภาพเพียงใดยังขึ้นอยู่กับกรรวมกลุ่ม หรือการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อดำเนินงานร่วมกัน และก่อให้เกิดอำนาจการต่อรองต่าง ๆ ขึ้นในสังคม ทั้งนี้เพราะการที่คนจะแสดงออกถึงความต้องการของตน หรือการเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาตามขั้นตอนต่าง ๆ ก็จำเป็นจะต้องมีองค์กรที่เป็นศูนย์กลางสำหรับการรับความคิดเห็น และการกลั่นกรองส่งผ่านความคิดเห็นไปยังส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป ตลอดจนเป็นศูนย์กลางสำหรับการดำเนินงานต่าง ๆ ร่วมกันอีกด้วย องค์กรดังกล่าวนี้จึงเป็นเสมือนศูนย์กลางสำหรับการร่วมดำเนินงานพัฒนา และการรับผลของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นกลไกที่สำคัญของการพัฒนาด้านหนึ่ง และถ้าหากองค์กรดังกล่าวดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม ประสพผลสำเร็จในการพัฒนา ก็จะกลายเป็นกลไกที่สำคัญที่จะผลักดันให้การพัฒนาเกิดขึ้นจากภายในระบบเอง (endogenous development mechanism)

การพัฒนาที่เกิดขึ้นจากแรงผลักดันภายในกลุ่มนี้ จะดำเนินไปได้เป็นผลสำเร็จก็ต้องขึ้นอยู่กับความมีจุดร่วมกันของสมาชิกในกลุ่มเป็นสำคัญ ดังนั้น กลุ่มดังกล่าวจึงไม่ควรมีความคิดใหญ่เกินไปนัก สมาชิกทุกคนยังสามารถพบปะติดต่อกันเป็นส่วนตัวได้ การรวมกันของสมาชิกควรมุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ สมาชิกของกลุ่มมีความคล้ายคลึงกันในด้านจุดมุ่งหมายที่เป็นแกนหลักของการรวมกลุ่ม เช่น มีอาชีพอย่างเดียวกันเข้ามารวมกันเพื่อประโยชน์ในด้านการผลิต หรืออาจจะประสบปัญหาต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกัน เป็นต้น สมาชิกแต่ละคนจะต้องมีความรู้สึกร่วมในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ทั้งของส่วนตัว และของกลุ่มโดยไม่ขัดแย้งกัน นั่นคือ กลุ่มเองสามารถหาเครื่องมือ หรือวิธีการต่าง ๆ ที่จะลด

ปัญหาหรือความตึงเครียดใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นภายในกลุ่มได้ และทำให้เกิดการประณินประนามกัน เป็นผลให้กลุ่มยังดำรงคงอยู่และพัฒนาต่อไปได้ เครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการดำเนินงานหรือบริหารกลุ่ม จึงควรที่จะผสมผสานเข้ากับจารีตประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อของสมาชิกภายในกลุ่มเองด้วย หรือมิฉะนั้นกลุ่มก็จะต้องดำเนินงานโดยผู้นำที่มีความสามารถ ซึ่งสมาชิกในกลุ่มให้ความศรัทธาเชื่อถือ และสามารถที่จะโน้มน้าวสมาชิกให้ปฏิบัติตามได้โดยง่าย

6.3 ตัวเร่งหรือตัวกระตุ้นในการพัฒนา

ตัวเร่งหรือตัวกระตุ้นในการพัฒนา จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาจะเป็นไปได้รวดเร็วเพียงใด หรือประสบผลสำเร็จเพียงใด “คน” จะทำหน้าที่เป็นตัวเร่งหรือตัวกระตุ้นในการพัฒนาได้ คนกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนา คนกลุ่มที่มีส่วนช่วยเป็นตัวกระตุ้นการพัฒนานี้ อาจจะช่วยให้เกิดความคิดริเริ่มหรือช่วยเร่งรัดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้กับกลุ่มประชากรยากจนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายนี้ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวเร่งของการพัฒนาอาจจะเป็นใครก็ได้ เช่น อาจจะเป็นผู้นำหมู่บ้าน ครูชนบท แพทย์ในชนบท เจ้าหน้าที่พัฒนาการของรัฐ องค์กรของเอกชน กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน พระนักบวช หรือหมอสอนศาสนาต่าง ๆ เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของบุคคลที่เป็นตัวเร่งนี้ก็คือ เป็นผู้ที่สามารถโน้มน้าวจิตใจของชาวชนบทได้ เป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากบุคคลส่วนใหญ่ และมักจะคุ้นเคยกับสภาพปัญหาและสภาพการณ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นเป็นอย่างดี ตลอดจนทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของประชากรที่ยากจน บุคคลดังกล่าวนี้จะมีความรู้และประสบการณ์ที่จะสามารถให้คำแนะนำแก่คนในท้องถิ่นได้ และยังเป็นผู้มีความริเริ่มต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชนชนบทไปสู่ทิศทางการเร่งรัดพัฒนาชุมชนอย่างแท้จริง

เนื่องจากบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวเร่งหรือตัวกระตุ้นในการพัฒนามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากพลังผลักดันภายในระบบเอง ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงน่าที่จะพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลาด้วย โดยวิธีการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนการพยายามพัฒนาในด้านจิตใจปรับปรุงทัศนคติความเชื่อ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันเพื่อให้ตัวเขาเองมีความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างจริงจัง พร้อมทั้งจะทำงานเพื่อสังคมและเพื่อช่วย

เหลือกลุ่มคนที่มีฐานะเสียเปรียบในสังคม ให้สามารถพัฒนาช่วยเหลือตนเองต่อไปได้ในที่สุด รัฐบาลจึงควรที่จะให้ความสนใจมากขึ้นต่อบทบาทของผู้ที่มีส่วนช่วยเร่งรัดการพัฒนาเหล่านี้

6.4 คุณธรรม วัฒนธรรมและค่านิยม

ในด้านที่เกี่ยวกับความคิดค่านิยม คุณธรรมและวัฒนธรรมต่าง ๆ ก็มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา กลยุทธ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะประสบผลสำเร็จเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับค่านิยมการยอมรับของคน ตลอดจนคุณธรรม วัฒนธรรม จารีตประเพณี และความเชื่อของคนในสังคม ถ้าในสังคมใดบุคคลสามารถที่จะยอมรับความคิดใหม่ ๆ ได้ง่าย มีเหตุผลในการกระทำต่าง ๆ มีความขยันและความอดทนในการเรียนรู้และการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตลอดจนมีระเบียบวินัยและแบบแผนในการดำเนินชีวิตที่ดี การพัฒนาคนในสังคมนั้น ๆ ก็จะประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น คุณธรรมวัฒนธรรมและค่านิยมต่าง ๆ จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับการพัฒนาคนและการพัฒนาสังคมต่อไป

อย่างไรก็ดี คุณธรรมวัฒนธรรมและค่านิยมความเชื่อที่กล่าวมานี้ ก็สามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้โดยการศึกษาเช่นเดียวกัน และในทางกลับกันการศึกษาจะเป็นไปในรูปแบบที่เหมาะสมหรือไม่ก็ขึ้นกับคุณธรรมวัฒนธรรมและค่านิยมของบุคคลในระดับต่าง ๆ ของสังคมเช่นเดียวกัน ดังนั้นปัจจัยทั้งสองด้านจึงมีความสำคัญเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และในขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยอื่นๆที่กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย

ปัจจัยทั้งสี่ด้านที่กล่าวมานี้ ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งจะมีผลผลักดันให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงวิธีการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากจะอาศัยปัจจัยในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว การปรับปรุงในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ก็เป็นส่วนประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง การให้ความรู้และการช่วยเหลือในด้านนี้ จะทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้นถ้าปัจจัยด้านองค์กร ตัวแรง หรือตัวกระตุ้น ตลอดจนทัศนคติความเชื่อจารีตประเพณีของประชากรในท้องถิ่นเอื้ออำนวยให้ นอกจากนี้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังเกี่ยวข้องกับวิธีการในด้านการลดประชากร การวางแผนครอบครัว หรือการกระจายของประชากรโดยการอพยพย้ายถิ่นอย่างเหมาะสมอีกด้วย

แนวทางการพัฒนาที่เน้นในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นี้ ยังรวมตลอดไปถึง

การวางแผนกำลังคน การวางแผนการศึกษา หรือการสร้างงานในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะไม่ขอกกล่าวในบทความนี้ ทั้งนี้เพราะบทความนี้ต้องการเน้นแต่เพียงสาระสำคัญของแนวคิดแต่ละด้านเท่านั้น ถ้าจะมีการกล่าวถึงแนวทางและมาตรการต่าง ๆ ทั่ว ๆ ก็จะถูกกล่าวเพียงคร่าว ๆ เพื่อความเข้าใจในแก่นสำคัญของแต่ละแนวคิด สำหรับรายละเอียดเหล่านี้ ผู้อ่านสามารถติดตามได้ใน Becker (1964)

7. บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของแนวคิดในการพัฒนาส่วนใหญ่ที่ผ่านมา เป็นไปในด้านการเปลี่ยนแปลงการเน้นของจุดมุ่งหมายในการพัฒนา ซึ่งมีผลให้กลยุทธ์ แนวทางและมาตรการในการพัฒนาต้องเปลี่ยนแปลงไปให้สอดคล้องกันด้วยอย่างไรก็ดี ตามความจริงแล้วการพัฒนาก็มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายทุกประการที่กล่าวมา เช่น การก่อให้เกิดการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจ้างงานเต็มที่ การลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ การขจัดปัญหาความยากจน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาดังกล่าวเหล่านี้มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดเพียงแต่ว่าแนวคิดในการพัฒนาในแต่ละสมัย จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่จุดมุ่งหมายแต่ละด้านแตกต่างกันออกไป แต่เมื่อพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว จะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายในด้านการเจริญขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ก็ยังคงเป็นแก่นสำคัญในการพัฒนาอยู่เช่นเดิม แม้ว่ากลยุทธ์ในการพัฒนาหรือความสำคัญของตัวแปรค่าต่าง ๆ จะเปลี่ยนแปลงไป ต่างกับแนวความคิดเริ่มแรกของการพัฒนาที่เน้นการเจริญขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ซึ่งคำนึงเฉพาะปัจจัยทุนเป็นสิ่งสำคัญ หันมาสู่ “มนุษย์” มากขึ้นโดยมุ่งไปสู่การจัดการสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานและการพัฒนาตัวบุคคล ให้สามารถมีส่วนร่วมในผลประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้น และจากผลดังกล่าว ก็จะทำให้มีการพัฒนาเพิ่มขึ้นต่อไป

จากที่กล่าวมานี้ พอที่จะให้ข้อคิดได้ว่า แนวคิดในการพัฒนาของแต่ละประเทศไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกัน การที่นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มก็ดี หรือองค์การระหว่างประเทศก็ดี ได้กำหนดทศวรรษของการพัฒนา และเสนอแนะให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันนั้น จึงมิใช่สิ่งที่ถูกต้องแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะลักษณะหรือระดับของการพัฒนาที่แต่ละประเทศกำหนดขึ้น ย่อมจะแตกต่างกันออกไปตามคุณค่าการยอมรับของแต่ละสังคมและตามสภาพที่เป็นจริงของแต่ละประเทศ เป็นต้นว่า สภาพด้านโครงสร้าง

ของระบบ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ตลอดจนระดับการพัฒนาของประเทศที่เป็นอยู่ รวมทั้งอุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่ และความเป็นไปได้ในการพัฒนา ซึ่งจะแตกต่างกันออกไป ดังนั้น ส่วนเบี่ยงเบนระหว่างจุดมุ่งหมายของการพัฒนาและสภาพที่เป็นจริงของแต่ละประเทศจึงไม่จำเป็นต้องเหมือนกันหรือคล้ายกันด้วยเหตุนี้รูปแบบในการพัฒนาของแต่ละประเทศจึงน่าจะแตกต่างกันออกไปด้วย แนวคิดในการพัฒนาจึงไม่ควรเป็นแนวกว้าง ๆ ในรูปแบบทั่ว ๆ ไป แต่ควรจะเป็นแนวคิดเฉพาะสำหรับแต่ละประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับคุณค่าการยอมรับของสังคมและสภาพที่เป็นจริงของประเทศนั้น ๆ เอง

เชิงอรรถ

¹ นั่นคือ ให้ความสำคัญแก่เทคโนโลยีที่รวมอยู่ในปัจจัยทุน (embodied technological progress) เป็นอย่างมาก โดยที่ถือว่าการที่จะนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับ การสร้างสินค้านวัตกรรมใหม่ๆ ที่รวมเทคโนโลยีนั้น ๆ อยู่ด้วย ซึ่งจะช่วยให้ประสิทธิภาพการผลิตของสินค้านวัตกรรมที่สร้างขึ้นใหม่เพิ่มสูงขึ้น

² ดู harrod (1969) และ Domar (1957) นอกจากนี้ รูปแบบที่มีลักษณะคล้ายกัน แต่สลับซับซ้อนมากกว่าในทางทฤษฎี อาจจะดูได้จาก Solow (1956) และ Swan (1956)

³ ดู วัฒนา อิศรางกูร ณ อยุธยา *เศรษฐศาสตร์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา*
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2522 หน้า 201-216

⁴ ดู Lewis, (1954), Ranis and Fei (1961 and 1963) และ (1961 and 1967)

⁵ Schumpeter (1936), Hirschman (1958)

⁶ Schultz' (1964), Solow (1957), Denison (1967), Nelson (1964),
Becker (1964), Mushkin (1962)

⁷ Denison (1967), Becker (1964), Schultz (1961)

⁸ Seers (1977 a and 1977 b)

⁹ เป็นต้นว่า Streeten (1981), Misra (1981)

¹⁰ Todaro (1970)

¹¹ ILO (1961 and 1976)

¹² Chenery (1974)

¹³ ๓ Hicks (1980), Stewart (1979)

¹⁴ ๓ Watana Isarankura (1981)

บรรณานุกรม

1. Adelman, I. (1961). *Theories of Economic Growth*. Stanford : Stanford University Press.
2. Becker G. (1964) *Human Capital*. New York : Columbia University Press.
3. Berg, A (1980). "A Strategy to reduce Malnutrition" *Finance and Development*, March, Vol. 17, NO 1, pp. 23–26.
4. Bhagwati, J. (1966). *The Economic of Underdeveloped Countries*.
5. Bhagwati, J. and Srinivesan T. (1974). "On Reanalysing the Harris–Todaro Model : Ranking in the Case of Sector Specific Sticky Wages" *American Economic Review*, Vol. 64, pp. 502–508.
6. Chenery, H and Others. (1974). *Redistribution with Growth* London : University Sussex Press.
7. Chenery, H (1980). "Poverty and Progress—Choices for the Developing World", June, Vol. 17, No. 2., pp. 12–16.
8. Denison, E.F. (1967). *Essay in the Theory of Economic Growth*. New York : Oxford University Press.
9. Domar, E.D. (1957). *Essay in the Theory of Economic Growth*. New York : Oxford University Press.
10. Harrod, R.F. (1969). "Fundamental Dynamic Theorems", in H.R. Williams and J.D. Hufnagle (ed.) *Macroeconomic Theory : Selected Readings*. New York : Meradile Corporation, pp. 424–450.

11. Herman, S. (1979). "The three tiers of basic needs for rural development", *Finance and Development*, June, Vol. 16, No.2, pp. 29–31.
12. Hicks, N.L. (1980), "Is There a trade-off between growth and basic needs?", *Finance and Development*, June, Vol. 17, No. 2, pp. 17–20.
13. Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. London : Yale University Press.
14. International Labor Organization. (1961). *Employment objectives in Economic Development*. Geneva.
15. International Labor Organization. (1976). *Employment, Growth and Basic Needs : a One – World Problem*, Geneva.
16. Isarankura, Watana. (1981) *Agricultural and Rural Community Development in Japan: An Emphasis on the Roles of the Group Farming Organizations*. Nagoya : United Nations Centre for Regional Development (UNCRD).
17. Jorgenson, D.W. (1961). "The Development of a Dual Economy", *Economic Journal*, June.
18. Jorgenson, D.W. (1967). "Surplus Agriculture Labour and the Development of a Dual Economic", *Oxford Economic Papers*, November.
19. Lewis, A.W. (1954). "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", *Manchester School of Economic and Social Studies*, May, Vol. 55 No. 2, pp. 139–191.
20. Lewis, A.W. (1963). "A Review of Economic Development", May, Vol. 55, No. 2 pp. 1–16.
21. Misra, R.P. (1981). "The Changing Perception of Development Problems", in Misra R.P. and Honjo, M. (ed.). *Changing Perception of Development Problems*. Singapore: Maruzen Asia Pt.Ltd.
22. Morawetz, D. (1977). *Twenty-five years of Economic Development 1950 to 1975*, Baltimore: The John Hopkin University Press.
23. Myint, H. (1974). *The Economics of Developing Countries*. London : Hutchinson Company.
24. Nelson, R.R. (1964). "Aggregate Production Functions and Medium-Range Growth Projections", *American Economic Review*, September, Vol. 54.
25. Ranis, G. and Fie, J.C.H. (1961). "A Theory of Economic Development", *American Economic Review*, September, Vol. 51.
26. Rostow, W.W. (1961) *The Stage of Economic growth : A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.
27. Schultz, T.W. (1961) "investment in Human Capital", *American Economic Review*, March.
28. Schultz, T.W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. New Heaven : Yale University Press
29. Seers, D. (1977 a). "The Meaning of Development", *International Economic Development Review*, Vol. 2, pp. 1–7.

30. Seers, D. (1977 b). "The New Meaning of Development", *International Economic Development Review*, Vol. 3, pp. 2-7.
31. Solow, R. (1957). "Technical Change and Aggregate Production Function", *Review of Economics and Statistics*, August, Vol. 39.
32. Streeten, P. (1977). "The Distinctive Features of a Basic Needs Approach to Development", *International Economic Development Review*, Vol. 3.
33. Streeten, P. (1979). "From Growth to Basic Needs", *Finance and Development*, Sept., Vol. 17, No. 3, pp. 28-31.
34. Streeten, P.(1981), "Development Ideas in Historical Perspective", in R.P. Misra and M. Honjo, *Changing Perception of Development Problems*. Singapore: Maruzen Asia Pt. Ltd.
35. Stewart, F. (1979). "Country Experience in Providing for Basic Needs", *Finance and Development*, December, Vol. 16, No. 4., pp. 23-26.
36. Todaro, M.P. and Harris, J.(1970). "Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis", *American Economic Review*, Vol. 60, pp. 126-142.
37. Todaro, M.P. (1977). *Economic Development in the Third World*, New York: Longman Inc.
38. United Nations,Economic and Social Council. (1972). *Report on a Unified Approach to Development Analysis and Planning*.
39. World Bank (1981). *World Development Report*. Washington, D.C.
40. วัฒนา อิศรางกูร ณ อยุธยา (2522) *เศรษฐศาสตร์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา* มหาวิทยาลัยรามคำแหง
41. วัฒนา อิศรางกูร ณ อยุธยา (2527) *การเปลี่ยนแปลงของแนวคิดในการพัฒนา* คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์