

## ภาคผนวก ฉ

แนวคิดและทฤษฎีซึ่งนำไปสู่กระบวนการทำให้เกิดมาตรฐาน

## ● **มาตรฐานและกระบวนการทำให้เกิดมาตรฐาน (Standard and Standardization)**

คำว่า “มาตรฐาน” ตามความหมายในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “**สิ่งที่ถือเอาเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนด**”

หากพิจารณาให้ละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรฐาน (Standard) มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ การมีชีวิตของมนุษย์มาก โดยที่เราอาจมิได้ตระหนักนึกถึงคำว่ามาตรฐานมากนัก ยกตัวอย่างเช่น ปัจจุบันในฐานะที่เราเป็นผู้ซื้อหรือผู้ใช้สินค้า หากเราได้รับสินค้าที่มีคุณภาพต่ำ ไม่เหมาะสมกับสิ่งที่เราใช้งาน หรือการดำเนินชีวิตประจำวันของเรา สินค้านั้นก็จะเป็นสิ่งไม่น่าเชื่อถือ และเป็นอันตราย แต่หากสินค้านั้นตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของเรา เราก็จะให้การยอมรับสิ่งนั้นอย่างง่ายดาย จึงทำให้บางครั้งคนเราทั่วไปมิได้ตระหนักถึงอิทธิพลและความสำคัญของคำว่า “มาตรฐาน” ซึ่งซ่อนอยู่ในการพิจารณา ตัดสินที่คุ้นชินของเราอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ความมีคุณภาพ ความปลอดภัย เชื่อได้ มีประสิทธิภาพ รวมถึงความคุ้มค่า และประหยัด ของสินค้าและบริการนั้นๆ

องค์กร หรือหน่วยงานที่ให้ความสำคัญ และให้การรับรองด้านมาตรฐานและการทำให้เกิดมาตรฐานด้านการผลิตสินค้า และบริการ ปัจจุบันมีมากมายทั้งเป็นหน่วยงานของไทยและต่างประเทศ เช่น มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมระบบการจัดการอาชีวอนามัยและความปลอดภัย (มอก.18000) ของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มาตรฐานแรงงานไทย ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มาตรฐานตราสัญลักษณ์ Q-MARK ของผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง นักธุรกิจ และผู้ชำนาญการสาขาต่างๆ ส่วนในต่างประเทศ เช่น GMP (Good Manufacturing Practice) ขององค์การอาหารยาและเครื่องสำอาง (FDA) สหรัฐอเมริกา และที่สำคัญ ก็คือ **องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization) หรือ ISO** ซึ่งในความเป็นจริงก่อนที่จะมี ISO นั้น ได้มีองค์กรสากลด้านมาตรฐานที่ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า “The International Electrotechnical Commission” (IEC) ซึ่งมีการก่อตั้งในปี ค.ศ. 1906 รวมไปถึงสมาคมมาตรฐานแห่งชาติที่กำกับดูแลงานวิศวกรรม ที่เรียกว่า “The International Federation of the National Standardizing Associations” (ISA) ที่ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1926 และยุติบทบาท

ไปในปี ค.ศ. 1942 ต่อมาในปี ค.ศ. 1946 ได้มีการรวมตัวของประเทศอุตสาหกรรมกว่า 25 ประเทศ และมีการประชุม ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ จนเกิดองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้อให้เกิดความร่วมมือและความเป็นเอกภาพมาตรฐานทางอุตสาหกรรม และก่อตั้งเรียกชื่อองค์กรนี้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1947 ซึ่งก็คือ ISO หรือ **International Organization for Standardization** (ISO, 2004) ปัจจุบัน ISO มีองค์กร/บริษัทเครือข่ายกว่า 634,000 แห่ง ครอบคลุม 152 ประเทศทั่วโลก พันธกิจสำคัญของ ISO คือ การส่งเสริม สนับสนุน และให้การรับรองมาตรฐาน 2 เรื่องใหญ่ๆ คือ ISO 9000 ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการที่มีคุณภาพ (Quality management) ที่เน้นในองค์กรมีการผลิตสินค้าและบริการ และปรับปรุงสินค้าและบริการอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าเป็นสำคัญ ในขณะที่ ISO 14000 ให้ความสำคัญกับการจัดการสภาพแวดล้อม (Environmental management) กล่าวคือ องค์กรต้องลดผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม อันเนื่องจากการทำหน้าที่ขององค์กร และปรับปรุงวิธีการลดผลกระทบดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

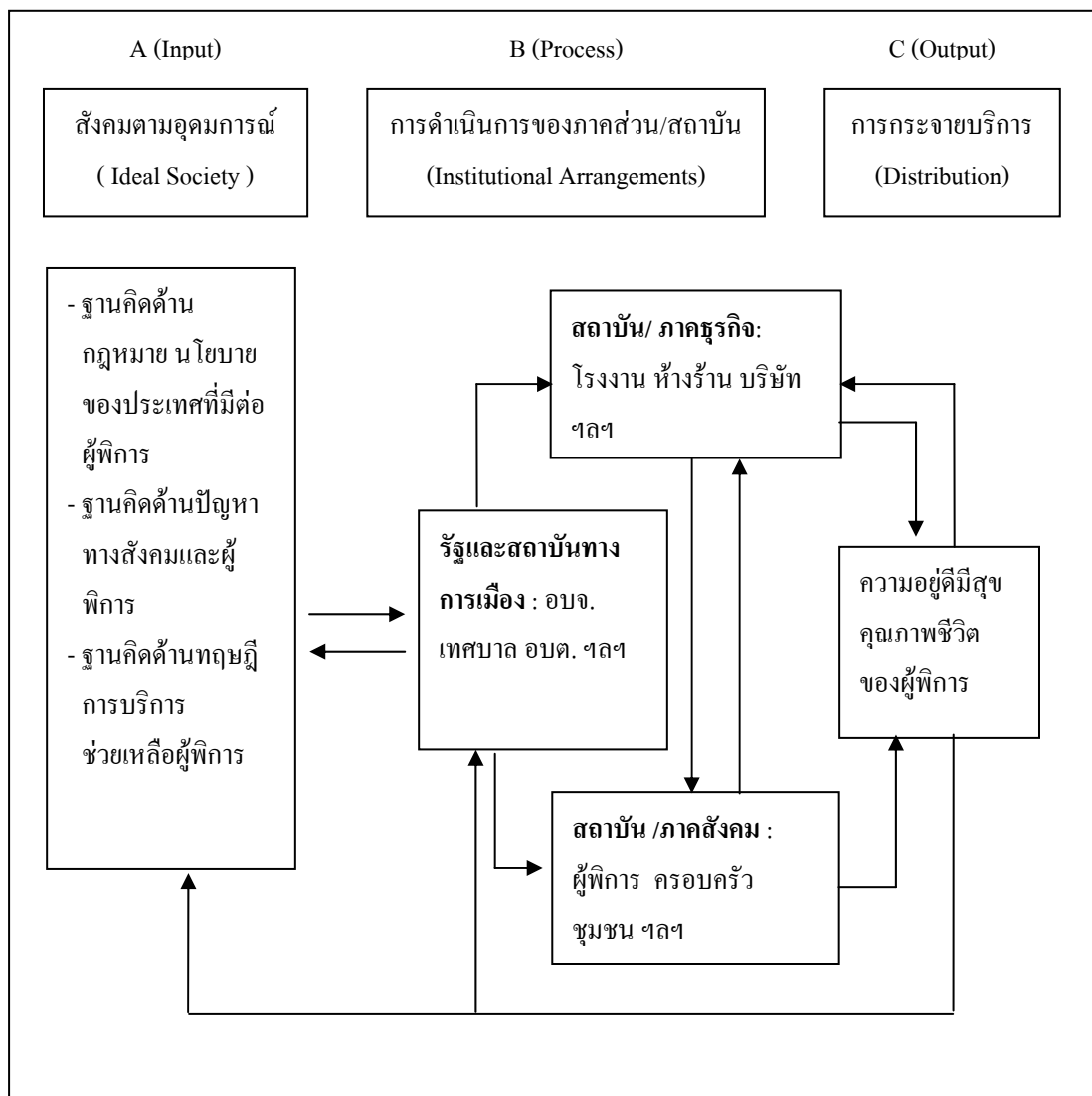
กล่าวโดยสรุปแล้ว มาตรฐานและกระบวนการทำให้เกิดมาตรฐานนั้น มีเป้าหมายที่สำคัญก็คือการกำหนดสร้างสิ่งที่ถือเอาเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนดในคุณภาพของการผลิต สิ่งของ สินค้า และบริการต่างๆ เพื่อให้ผู้ใช้บริการ ผู้ซื้อ ลูกค้าหรือประชาชน ได้รับความพึงพอใจ ตอบสนองความต้องการสูงสุด รวมทั้งกระบวนการผลิตสิ่งของสินค้า และบริการนั้นๆ จะต้องไม่ส่งผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และสิ่งที่ถือเอาเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนดนั้น จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลง พัฒนาอย่างต่อเนื่อง อยู่ตลอดเวลา ดังนั้น “จึงไม่มีมาตรฐานที่ดียึดตายตัว คงที่”

ปัจจุบันแนวคิดด้านการผลิต บริการ หรือการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐาน ได้มีอิทธิพลต่อนโยบายขององค์กร หน่วยงานทั้งในระดับมหภาคหรือสากล ในระดับชาติ ลงไปถึงระดับจุลภาค หรือองค์กรหน่วยงาน บริษัทต่างๆ รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการทำงาน การปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานของหน่วยงานภาครัฐ เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่มีการปฏิรูประบบราชการ ที่มีทั้งการพัฒนา แก้ไขโครงสร้าง โดยการปรับเปลี่ยน ยุบรวม กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ การพัฒนา แก้ไขระบบการบริหารจัดการ ได้แก่ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result based management : RBM) การสร้างดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน (Key performance indicators : KPIs) รวมทั้งการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และการบริหารประเทศที่ใช้หลักธรรมาภิบาล (Good governance) ที่เน้นหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (สุทิน ลีปิยะชาติ, 2547) ดังนั้น การจัดทำมาตรฐานการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้พิการฉบับนี้ ก็ได้รับอิทธิพลส่วนหนึ่งจากกระแสความเคลื่อนไหวในเรื่องมาตรฐานทั้งระดับสากล และนโยบายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน

ด้วยกระแสการตื่นตัวด้านมาตรฐานและกระบวนการทำให้เกิดมาตรฐานนี้เอง ทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชนมีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานของตน ในส่วนของภาครัฐนั้นกระทรวง ทบวง กรม มีการจัดทำมาตรฐานการผลิตสินค้า และบริการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของตนมากมาย เช่น มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการ ของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้พิการ (2548) มาตรฐานการจัดบริการกลุ่มเป้าหมายในสถานสงเคราะห์ ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (2548) ซึ่งทั้งสองมาตรฐานเป็นของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งในรายละเอียด รูปแบบการเขียน การจัดทำจะมีความแตกต่างกันบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดทำมาตรฐานนั้นมีสิ่งที่เหมือนกันก็คือ การใช้หลักการวัดและประเมินผล (Measuring and evaluation) ผสมเข้ากับ แนวคิดด้านการจัดทำนโยบายสังคม (Social policy) ซึ่งมีนักคิด นักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น หลัก CIPP Model ของ Daniel L. Stufflebeam (1973) หลักวัตถุประสงค์เป็นฐาน (Goal based approach) ของ Tyler (1950 อ้างใน ทวี เชื้อสุวรรณทวี, 2545) สำหรับการจัดทำมาตรฐานการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้พิการ ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ยึดแนวคิดของ Dementrius Iatridis (1994) ดังแผนภาพที่ 7

แผนภาพที่ 6 : บริบทของนโยบายสังคมและมาตรฐานการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้พิการ



หมายเหตุ : ปรับจาก Dementrius Iatridis ( 1994, p21)

จาก Model ของ Iatridis จะเห็นว่า ผลลัพธ์ (Output) หรือเป้าหมายสูงสุดของงานสวัสดิการสังคม หรือนโยบายทางสังคมนั้นก็คือ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน หรือผู้พิการ ซึ่งเกิดจากกระบวนการทำงาน (Process) เชื่อมโยงของ 3 ภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคสังคม หรือภาคประชาชน ภายใต้ปรัชญา อุดมการณ์ และเป้าหมายซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ของประเทศอันเดียวกัน โดยทั้งผลลัพธ์ กระบวนการ และปัจจัยนำเข้าจะเกี่ยวโยง และเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ซึ่งกันและกันไปมา จนกว่าจะบรรลุความต้องการของนโยบายสังคมดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป มาตรฐานการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้พิการในที่นี้ ประกอบด้วย 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ

1) **ปัจจัยนำเข้า (Input)** ซึ่งหมายถึง **อุดมการณ์ อุดมคติ** ที่เป็นที่มาหรือเบื้องหลัง และรวมถึงบริบท (Context) ปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้เกิดขึ้นหรือที่มาของการจัดทำมาตรฐาน ซึ่งการจัดทำมาตรฐานโดยทั่วไปมักมิได้กล่าวถึงหรือให้ความสำคัญมากนัก ซึ่งแท้ที่จริงแล้วส่วนนี้มีความสำคัญมากและอาจถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำมาตรฐานและนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการหรือกระบวนการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการต่อไป อย่างไรก็ตามมีนักทฤษฎีบางท่าน เช่น Stufflebeam (1973) อาจแยกบริบท และปัจจัยนำเข้าออกจากกัน ทั้งนี้เนื่องจากมองว่า ปัจจัยนำเข้าเป็นทรัพยากร อันได้แก่ คน งบประมาณ วัสดุเครื่องมือที่ป้อนเข้าสู่ระบบหรือกระบวนการ แต่ในที่นี้ ปัจจัยนำเข้าเน้นไปที่อุดมการณ์และสิ่งที่ผลักดันให้เกิดการจัดทำมาตรฐานหรือนโยบายสังคม

2) **กระบวนการ (Process)** หมายถึง **วิธีการ**ที่จะนำไปสู่การบรรลุอุดมการณ์ เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของมาตรฐาน ซึ่งบางมาตรฐานอาจใช้คำว่า **ยุทธศาสตร์ ข้อกำหนด แนวทางปฏิบัติ แนวทาง มาตรการ** ซึ่งก็หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการนั่นเอง ในมิติดินโยบายสังคมแล้ว การจะบรรลุผลเป้าหมายได้ต้องอาศัยการทำงาน การประสานงานร่วมกันระหว่าง ภาครัฐหรือภาคการเมือง ภาคธุรกิจ ภาคสังคมหรือภาคประชาชน ที่หนุนเสริมซึ่งกันและกัน

3) **ผลลัพธ์ (Output)** หมายถึง การจัดสรร/การกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ทั่วถึง หรือ **ความเป็นอยู่ดีมีสุข (Well - being)** หรือ **คุณภาพชีวิต**นั่นเอง แต่เพื่อให้การวัดและประเมินผลลัพธ์มีความชัดเจน ชี้ให้เห็นถึงว่าผลที่ได้จากกระบวนการ หรือวิธีการดำเนินงานมีความสอดคล้องกับอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด จึงมีการกำหนดดัชนี (Indicators) และเกณฑ์ (Criteria) การประเมินมาตรฐานด้วย

ดังนั้น มาตรฐานฉบับนี้ จึงมีทั้ง 3 ส่วน จะขาดมิได้ซึ่งส่วนใดส่วนหนึ่ง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันตลอดเวลา ทั้งนี้ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นถึงทั้ง 3 ส่วนมาเป็นลำดับโดยบทที่ 1-4 นั้นจะเน้นถึง ปัจจัยนำเข้า (Input) หรืออุดมการณ์ ปัจจัยเงื่อนไข บริบทที่ทำให้เกิดมาตรฐานฉบับนี้ ส่วนในบทที่ 5 นั้นได้ชี้ให้เห็นถึง กระบวนการ และผลลัพธ์ (Process and output) ของมาตรฐาน ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

### ● ทฤษฎีและแนวคิดด้านความเป็นอยู่ที่ดี (Well being)

ในอดีตที่ผ่านมามาตรฐานและดัชนีชี้วัด “การพัฒนา” ของประเทศไทยและสากล ผู้คิดและให้ความสำคัญกับ “การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” ตามแนวคิดทฤษฎีของความทันสมัย (Modernization theory) โดยพิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product : GNP) หรือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) แต่อย่างไรก็ตาม ตัวเลข เครื่องมือชี้วัดในทางเศรษฐกิจเหล่านั้น ไม่สามารถสะท้อนความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือ GDP ค่อนข้างสูงอยู่ประมาณ 13-15 พบว่า มีความไม่เท่าเทียม สัดส่วนและความแตกต่างทางชนชั้น คนรวยคนจนมีมากขึ้น นำไปสู่การเกิดปัญหาทางสังคมมากขึ้น ทำให้กลุ่มคนอย่างน้อย 5 กลุ่ม คือ คนสีผิว เด็ก ผู้สูงอายุ สตรี และผู้พิการ ถูกขูดรีดจากสังคม และมีปัญหาการเลือกปฏิบัติ กีดกันจากสังคมมากขึ้น (Iatridis, 1994; Gutierrez, Parsons, Cox, 1998; ทวี เชื้อสุวรรณทวี<sup>1</sup>, 2548) เช่นเดียวกับประเทศไทย แม้ในช่วงปี 2546 - 2547 ที่ผ่านมามีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือ GDP อยู่ประมาณ 6.1 - 6.9 (ทักษิณ ชินวัตร, 2548) ซึ่งนับว่ามีการเจริญเติบโตพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างน่าพอใจเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกัน แต่ทว่าคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในสังคมยังไม่ดีขึ้นและเกิดปัญหาทางสังคมบางประเภทใหม่ๆ มากขึ้น และสวนทางกับตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยพบว่า จากการรายงานภาวะสังคม ในไตรมาสที่สาม ปี พ.ศ. 2547 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547) พบว่า คดีเด็กและเยาวชน คดีทำร้ายชีวิต ร่างกาย และเพศ มีจำนวนเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับไตรมาสก่อน ทั้งนี้ร้อยละ 85 ของผู้กระทำผิดเป็นเยาวชน หรืออยู่ระหว่างวัยเรียนมีอายุ 15-18 ปี ประชาชนมีพฤติกรรมบริโภคนิยม เพิ่มภาระหนี้สินแก่ตนเองมากขึ้น มีผู้ใช้โทรศัพท์มือถือเพิ่มขึ้น คราวเรือนมีรายจ่ายในหมวดยานพาหนะและ

การสื่อสารมากขึ้น มีพฤติกรรมเกี่ยวกับความปลอดภัยในการจับชีพาหนะไม่ถูกต้อง เช่น จับในขณะที่มีเม็มร่อยละ 48 ของกลุ่มตัวอย่าง ส่งผลทำให้เกิดอุบัติเหตุ เสียชีวิตและพิการมากขึ้น

ดังนั้นนโยบายของประเทศนอกจากจะให้ความสำคัญกับนโยบายเศรษฐกิจแล้ว รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับนโยบายสังคมควบคู่ไปด้วย หัวใจสำคัญและเป้าหมายสูงสุดของนโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม คือ **ความเป็นอยู่ที่ดี หรือความอยู่ดีกินดี (Well-being)** ของบุคคลและสังคมโดยรวม โดยไม่เน้นเพียงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจความร่ำรวยของบุคคล หรือสังคม ประเทศชาติ ที่พิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product : GNP) หรือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) เท่านั้น เนื่องจากมิได้บ่งชี้ถึงสุขภาวะ ความอยู่ดี กินดี ของผู้คนและสังคมได้อย่างแท้จริง (Iatridis,1994; O'brien and Penna,1998; สุภางค์ จันทวานิช และวรรณิ ไทยานันท์, มปป อ้างถึงใน อนุชาติ พวงสำลี และ ורתัย อาจอ้า, 2541) ประเทศต่างๆ จึงได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม โดยพยายามเพิ่มเติมของเครื่องมือชี้วัดให้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่ถูกละเลย เช่น ประเด็นสิ่งแวดล้อม ความเป็นชุมชน สมานฉันท์ สิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของสตรี ผู้พิการ ผู้สูงอายุ ความเท่าเทียม สิทธิมนุษยชน เป็นต้น องค์การระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเครื่องมือชี้วัดองค์กรหนึ่งคือ องค์การสหประชาชาติ (UN) ภายใต้โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โดยได้เริ่มพัฒนาดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index : HDI) โดยได้ใช้องค์ประกอบของการพัฒนามนุษย์ 3 ประการคือ 1) การมีชีวิตที่ยืนยาว 2) ความรู้/การศึกษา 3) มาตรฐานความเป็นอยู่ (อนุชาติ พวงสำลี และ ורתัย อาจอ้า, 2541)

จากงานเขียนของ ดีเมนเทรียส ไอไตรดีส (Dementrius Iatridis) ในหนังสือ Social Policy : Institutional Context of Social Development and Human Services (1994) ซึ่งให้เห็นว่าความอยู่ดีกินดี เป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการการชี้วัดทางสังคม เกี่ยวข้องทั้งระดับจุลภาคหรือตัวบุคคล/มหภาคหรือสังคมโดยรวม มิได้เป็นเรื่องของคนใด กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นทั้งผลประโยชน์และหน้าที่ของคนทุกคนในสังคม จากข้อสรุปดังกล่าว หากจะยกตัวอย่างให้เห็นชัดขึ้น เช่น “ความยากจนและการว่างงาน” มิได้เป็นปัญหาเฉพาะ “กลุ่มคนจนหรือคนตกงาน” เท่านั้น ซึ่งความยากจน การว่างงาน อาจผลักดันให้คนหาทางออกด้วยการประกอบอาชีพที่ไม่สุจริต กระทำผิด ก่ออาชญากรรม มีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้คนและสังคมทั่วไปด้วย หรือ “ความพิการ” อาจมิได้เป็นปัญหาเฉพาะผู้พิการเท่านั้น ยังเป็นปัญหาและกระทบ



ต่อสมาชิกในครอบครัว เพื่อนบ้าน และชุมชน หรือแม้แต่คนทั้งประเทศที่ต้องดูแลและใช้ทรัพยากร งบประมาณจากภาษีราษฎรทุกคนมาจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากร การดูแลแก้ไขที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำงานซ้ำซ้อนแล้ว ก็เท่ากับเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร โดยเปล่าประโยชน์ และหากเป็นการปล่อยปละละเลย เลือกปฏิบัติ ก็คั่นผู้พิการ ถือเป็น การรุกรอนความเป็นมนุษย์ ขัดแย้งกับค่านิยมสากล กระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ดังนั้น ความอยู่ดีกินดี จึงมีทั้งความหมายแคบและกว้าง ทั้งระดับปัจเจกและสังคม โดยรวม จึงมีทฤษฎีแนวคิดอธิบายถึงความเป็นอยู่ที่ดีมากมาย ที่สำคัญมี 3 แนวคิด

#### ● ทฤษฎีว่าด้วยความต้องการของบุคคล (Basic individual needs)

แนวคิด ทฤษฎีนี้เชื่อว่าโดยธรรมชาติของมนุษย์ต้องการสิ่งต่างๆ ทรัพยากรที่จะทำให้ การมีชีวิตอยู่ ความพึงพอใจในการตอบสนองความต้องการของตน และอาจใช้กลไกตลาด หรือ รัฐเป็นตัวขับเคลื่อน แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดความต้องการพื้นฐานของมนุษย์มีความแตกต่างกัน ของสำนักคิด เช่น ( Iatridis, 1994 ; อ้างแล้ว)

มาสโลว์ (Maslow) ระบุความต้องการของมนุษย์ มี 5 ชั้น ได้แก่ 1) ความต้องการกายภาพ ที่จำเป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิต ซึ่งอาจหมายถึงความต้องการปัจจัยสี่คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค/การมีสุขภาพกายที่ดีและที่อยู่อาศัย 2) ความปลอดภัย ซึ่งหมายรวมถึงความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินของตน 3) ความเป็นเจ้าของ/ความรัก ซึ่งหมายถึงการมีปฏิสัมพันธ์และ อยู่ร่วมกับคนอื่นอย่างเหมาะสม 4) ความสำเร็จแห่งตน หมายถึง ความรู้สึกภาคภูมิใจในตนเอง พึงพอใจและพึงใจในความสำเร็จของตน 5) ศักดิ์การแห่งตน หมายถึง เข้าถึงความเป็นมนุษย์อย่าง แท้จริง พึงพอใจในตนเอง ในขณะที่เดียวกันสามารถที่จะเอื้อประโยชน์ ทำประโยชน์แก่คนอื่น สังคมด้วย

อัลลาร์ด (Allardt) ได้ศึกษาในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย แบ่งความต้องการพื้นฐานเป็น 3 ประการ คือ 1.การมีชีวิตอยู่ (living ) ด้วยการมีทรัพยากรทางกายภาพที่เพียงพอ 2. ความต้องการ ความรัก มีสัมพันธ์ภาพกับผู้อื่น (Interpersonal relation) 3. ความต้องการมีสัมพันธ์ภาพกับสังคม วงกว้าง สามารถควบคุมชีวิตของตนได้อย่างอิสระ และปราศจากการกดขี่ ความแปลกแยก

บรอดส์เลย์ (Brodsky) เห็นว่า ความอยู่ดีกินดี มีมากกว่าการปรับตัวที่ดี หรือมีภาวะสมดุล ระหว่างความรู้สึกอัดอั้นกับสิ่งที่ต้องการ แต่ความอยู่ดีกินดี เป็นภาวะอารมณ์ทางบวกของบุคคล เช่น ความรู้สึกสุข สนุกสนาน และการมีภาวะอารมณ์ทางลบน้อยๆ ดังนั้นความอยู่ดีกินดี จึงเป็นอัตวิสัย (Subjective) และเป็นภาวะของอารมณ์ความรู้สึกที่ดี และอาจเปลี่ยนแปลงและพลวัตตลอดเวลา

อีริกสัน และ ฟรอยด์ (Erikson and Freud) เห็นว่าชีวิตมีขั้นพัฒนาการที่ต่อเนื่องตั้งแต่เกิดจนตาย ต้องการการตอบสนองในแต่ละช่วงวัยที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้นความอยู่ดีกินดีของมนุษย์ คือการได้รับการตอบสนองแต่ละขั้น แต่ละวัยอย่างเหมาะสม จะนำไปสู่การพัฒนาของมนุษย์ และความต้องการในขั้นต่อไป

ทั้งหมดสะท้อนถึงความต้องการที่หลากหลายของมนุษย์ โดยสรุป ความอยู่ดีกินดีในระดับบุคคลนั้นจึงมีความหลากหลาย ได้แก่ ความต้องการความมั่นคงในชีวิต สวัสดิภาพ เสรีภาพ และอิสระในการเข้าถึงทรัพยากร อิสระในการมีชีวิตรอยู่ ความมีเอกลักษณ์และอัตลักษณ์แห่งตน การมีนิเวศวิทยาหรือสิ่งแวดล้อมที่ดี

#### ● ทฤษฎีว่าด้วยความต้องการพื้นฐานของสังคม (Basic society needs or collective needs)

ความต้องการความเป็นชุมชน และสังคมของมนุษย์ เป็นสิ่งเสมือนสะท้อนให้เห็นว่า ต้องมีตัวร่วม หรือสิ่งที่ทุกคนในสังคมนั้นเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อทุกคน ความต้องการดังกล่าวจึงกลายเป็นความต้องการจำเป็นของสังคมหรือส่วนรวมนั้นๆด้วย ที่จะทำให้สังคมอยู่รอด และสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกภายใน ซึ่งปัญหามักอยู่ที่ว่า แล้วความต้องการของส่วนรวมคืออะไร มีลำดับชั้น ความสำคัญ เหมือนของบุคคลหรือไม่

พาร์สัน (Parson) ได้สร้างกรอบแนวคิด “ระบบปฏิบัติการของมนุษย์” (Human action system) ประกอบด้วยอินทรีย์ บุคลิกภาพ ระบบสังคม ระบบวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลผลิตอิทธิพลของเศรษฐกิจ การเมือง อำนาจ และชุมชนวัฒนธรรม หรือค่านิยม แบบแผนชุมชน ซึ่งการจะเข้าใจบุคลิกภาพของสมาชิก และระบบสังคม รวมทั้งความต้องการของสังคม ต้องดูจากบทบาทและกลุ่มของบทบาทภายในสังคมนั้น

คองต์ สเปนเซอร์ และเดอรัคแฮม (Comte, Spencer and Durkheim) เห็นว่าความต้องการของสังคม ดูเหมือนเป็นไปตามขั้นของพัฒนาการของสังคม และทฤษฎีความทันสมัย และการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ (Economic development) โดยเริ่มจาก สังคมชุมชน/เกษตร ไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ส่วนมาร์ก และ เอทโซนิ (Marx and Etzioni) เห็นว่าความต้องการของสังคม คือ การปฏิบัติไปสู่ความเท่าเทียมของชนชั้น ปราศจากการกดขี่ ล้มล้างทุนนิยม

- **ทฤษฎีว่าด้วยความสำเร็จในเป้าหมาย (Goal- achievement approach : input - output strategies)**

แนวคิดนี้ เห็นว่าทั้งทฤษฎีว่าด้วยความต้องการของบุคคล และทฤษฎีว่าด้วยความต้องการพื้นฐานของสังคม มักจะขาดข้อสรุปที่แน่ชัดว่า ธรรมชาติ และลำดับความสำคัญของความต้องการของบุคคล/หรือสังคม คืออะไรกันแน่ ทำให้ยากต่อการวัด ประเมิน หรือยากต่อการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดที่ 3 ขึ้น โดยดูความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่ต้องการ และผลที่เกิดขึ้น ทำให้นำไปใช้ในการปฏิบัติที่ง่าย ชัดเจนขึ้น เพราะการทำงานนโยบายสังคม ต้องรู้ว่าต้องการจะไปไหน เราอยู่ตรงไหน เราจะบรรลุเป้าหมายนั้นได้อย่างไร ดังนั้น การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลง และพัฒนานโยบายสังคม การกระทำ (input - output) เป็นสิ่งจำเป็นสำคัญ ในการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดี

- **ดัชนีชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีและการมีคุณภาพชีวิต**

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้น นั้นเป็นแนวคิดเชิงทฤษฎีที่พยายามจะอธิบายว่าความอยู่ดี กินดี มีสุขของมนุษย์นั้นพิจารณาจากมิติอะไรบ้าง แต่ก็ยังไม่สามารถจะวัดและประเมินได้ชัดเจน หรือสรุปหาข้อยุติได้เนื่องจากระดับหรือความพึงพอใจการมีความสุขของผู้คนนั้นมีความแตกต่างกันมากในสังคม ชนเผ่า และประเทศ ดังนั้นจึงมีการกำหนดประเด็นหรือตัวแปรเพื่อสะดวกในการวัดและประเมินได้ง่าย และมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดดัชนีชี้วัดด้านสังคม คุณภาพชีวิต การอยู่ดีกินดี ประกอบด้วย 8 ด้าน ประเทศอินเดีย 7 ด้าน ประเทศฝรั่งเศส 4 ด้าน เกาหลี 6 ด้าน ฟิลิปปินส์ 9 ด้าน มาเลเซีย 12 ด้าน โดยมีการแบ่งเป็นดัชนีชี้วัดย่อยตั้งแต่ 25- 97 ตัว (Iatridis,1994 ; อนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ, 2541) สำหรับประเทศไทยมีความพยายามในการศึกษาหาตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตหลายสำนักคิด แต่ก็ยังหาข้อยุติไม่ได้ แต่ก็มีความคล้ายคลึงกับประเทศอื่นๆ ที่กล่าวมา แม้ว่าแต่ละประเทศจะมี

เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมที่แตกต่างกัน ไปบ้าง แต่โดยสรุปแล้ว สามารถจัดกลุ่ม หมวดหมู่ ที่สำคัญได้ 6 ด้านดังนี้

1) **ด้านสุขภาพกาย-จิต** โดยมีดัชนีย่อย เช่น จำนวนปีอายุขัยเฉลี่ย ความบ่อยของการเจ็บป่วย อัตราการตายของทารกแรกเกิด ความปลอดภัยด้านอาหาร จำนวนความสะดวก และคุณภาพของสถานบริการสุขภาพ อัตราการป่วยเป็นโรคเอดส์ การคิดสารเสพติด จำนวนและอัตราการเกิดความพิการ เป็นต้น

2) **ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ** โดยมีดัชนีตัวย่อย เช่น การมีรายได้ที่เพียงพอ การมีอาชีพที่มั่นคง การมีเงินออม โอกาสของการจ้างงานและมีอาชีพ เป็นต้น

3) **ด้านการศึกษา** โดยมีดัชนีตัวย่อย เช่น อัตราการเข้าโรงเรียนและโอกาสทางการศึกษา อัตราการรู้หนังสือ จำนวนปีเฉลี่ยที่ใช้ศึกษาในสถาบันการศึกษาของประชากร จำนวนสัดส่วนของประชากร ที่ได้รับการศึกษาแต่ละระดับ เป็นต้น

4) **ด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม** โดยมีดัชนีตัวย่อย เช่น อัตราประชากรที่มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง สภาพแวดล้อมธรรมชาติ และที่อยู่อาศัย บริการด้านสาธารณสุขโลก จำนวนและความสะดวกของบริการสาธารณะ เป็นต้น

5) **ด้านสังคม** โดยมีดัชนีตัวย่อย เช่น เสรีภาพในการเลือกและตัดสินใจในการดำเนินชีวิต ความเป็นมนุษยชน การเข้าถึงวัฒนธรรมและชีวิตที่มีคุณค่า โอกาสการเลื่อนชั้นทางสังคม การมีส่วนร่วมกิจกรรมในครอบครัว ชุมชน กลุ่มหรือสมาคม การใช้เวลาว่าง นันทนาการ โอกาสในการสร้างสรรค์ การได้รับการปฏิบัติจากสังคมอย่างเท่าเทียม ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

6) **ด้านการเมือง การปกครอง** โดยมีดัชนีย่อย เช่น สิทธิในการพูด การแสดง การให้ข้อคิดเห็น ในฐานะพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมในสิทธิทางการเมือง การปกครอง การเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรและยุติธรรมทางสังคม การได้รับความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

หากกลับมามองมิติด้านผู้พิการ จากงานวิจัย งานเขียนหลายฉบับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2542 ; สมัญญา โสภภาพ, 2543; อังคณา สาสาต, 2541;บุญสม นาวานุเคราะห์, 2542; กนิษฐา ถาวรกิจ 2538; รัชติกร แสงสร 2531; Pim Kuipers and et al, 2003; Cheausuwantavee, 2005) พบว่ามีประเด็นปัญหาความต้องการของผู้พิการและการดำเนินงานในชุมชนนั้น พบมีปัญหที่สำคัญ ดังนี้

- 1) ปัญหาด้านสุขภาพกาย และยังมีได้รับการบำบัดรักษา ฟันฟูสมรรถภาพ
- 2) ไม่มีรายได้ และอาชีพในการเลี้ยงดูตนเองที่เพียงพอ
- 3) ความต้องการเงินสงเคราะห์และเบี้ยยังชีพ กรณียากจน และพิการรุนแรงไม่สามารถช่วยตนเองได้
- 4) ต้องการกำลังใจและความรู้ ความเข้าใจเรื่องการดูแลผู้พิการที่เหมาะสมของผู้พิการ และครอบครัว
- 5) ได้รับผลกระทบจากการมีเจตคติทางลบ และเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการของชุมชน สังคม
- 6) มีอุปสรรคในการเข้าถึง คมนาคม และการติดต่อสื่อสาร
- 7) ผู้พิการส่วนใหญ่ยังมิได้รับการศึกษาที่เหมาะสม
- 8) การขาดงบประมาณ และทรัพยากรสนับสนุนการช่วยเหลือผู้พิการในชุมชนที่ต่อเนื่อง
- 9) ขาดการมีส่วนร่วมของผู้พิการ ครอบครัว และสมาชิกชุมชนระดับตำบล อำเภอ ในการวางแผนและดำเนินการช่วยเหลือ พัฒนาผู้พิการ
- 10) ฐานข้อมูลของผู้พิการยังไม่ทันสมัยและขาดความถูกต้อง ผู้พิการตกสำรวจจำนวนมาก ทำให้การช่วยเหลือไม่ทั่วถึงและเพียงพอ จากรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นปัญหาทั้ง 10 ประการของผู้พิการในชุมชนนั้น สะท้อนให้เห็นว่ามีความต้องการในการแก้ไขเพื่อให้ผู้พิการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีความสอดคล้องกับประเด็นการกำหนดดัชนีชี้วัดทางสังคม คุณภาพชีวิต ความอยู่ดีกินดี ข้างต้นดังนี้

ตารางที่ 3 : แสดงความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีชี้วัดทางสังคมและปัญหาของผู้พิการ

ดัชนีชี้วัดทางสังคมและคุณภาพชีวิต	ปัญหาของผู้พิการที่ต้องการแก้ไข
1. ด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต	ข้อ 1,4
2. ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	ข้อ 2,3
3. ด้านการศึกษา	ข้อ 6,7,10
4. ด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม	ข้อ 2,3
5. ด้านสังคม	ข้อ 5,9
6. ด้านการเมือง การปกครอง	ข้อ 5,8,9,10