

**ทุนทางสังคมภายนอกชุมชน:
การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**
**Linking Social Capital:
Public Participation and Local Administrative Organization**

อภिरดี วงศ์ศิริ

aphiradee wongsiri

สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์บูรณาการ

Public Administration, Faculty of Integrated Social Scienc

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

Khon Kaen University Nongkhai Campus

บทคัดย่อ

ในบทความนี้มุ่งนำเสนอทุนทางสังคมภายนอกชุมชนในฐานะที่เป็นกลไกขับเคลื่อนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทุนทางสังคมภายนอกชุมชนจึงเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกันซึ่งก่อให้เกิดการร่วมแรงร่วมใจ ร่วมคิด และร่วมมือดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของชุมชน แต่อย่างไรก็ตามทุนทางสังคมภายนอกชุมชนยังเป็นเรื่องท้าทายเป็นอย่างมากเนื่องจากทุนทางสังคมภายนอกชุมชนอาจก่อให้เกิดการกีดกัน การแบ่งพรรคแบ่งพวกจากความไม่เท่าเทียมกันในแง่ของฐานะทางสังคมและทางเศรษฐกิจของคนสมาชิกในชุมชนกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนนำไปสู่การแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนกันในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ได้

คำสำคัญ : ทุนทางสังคมภายนอกชุมชน, การมีส่วนร่วมของประชาชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purpose of this article is to present linking social capital as an important mechanism in enhancing public participation in the local administrative organization. In this article, linking social capital is defined as networks of trusting relationships between the community and the local administrative organization. These relationships enhance collaborations, sharing ideas, and collective actions for community benefits. However, a major challenge of linking social capital is related to social exclusion and social inequality as influenced by one's socioeconomic status. This challenge can influence corrupt behaviors which promote the exchange of resources between community members and local government officials in a patronage system.

Keywords: Linking Social Capital, Public Participation, Local Administrative Organization

บทนำ

การกระจายอำนาจ (decentralization) โดยถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ เช่น การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน การรักษาความปลอดภัยในท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Larsen et al., 2004) ประชาชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงส่งผลให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินงานของตนเองและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจของประชาชน (พระมหาดรณรงค์ เชื้อบัวเย็น, 2552)

การมีส่วนร่วมถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การให้เหตุผลและแผนเสียงเท่านั้น (Lowatcharin & Stallmann, 2017) แต่หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเองหรือกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตโดยคนในชุมชน (วสันต์ จันทวร และ สิทธิชัย ตันศรีสกุล, 2558) ตัวอย่างเช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ทำงานร่วมกันในการระบุปัญหาที่พบบ่อยในชุมชนจนถึงการร่วมกันหาวิธีแก้ไขปัญหาเหล่านั้นเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นให้กับชุมชน เช่น ความผาสุกและคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยและการปฏิรูปการบริหารภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) โดยเริ่มพัฒนาจากฐานราก (bottom-up) (ปิยะพงษ์ บุษบก และ สุนทรชัย ขอบยศ, 2558; วสันต์ จันทวร และ สิทธิชัย ตันศรีสกุล, 2558)

ในบทความนี้ ผู้เขียนมุ่งนำเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านมุมมองทุนทางสังคม โดยเน้นที่ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ถือเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบทที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบลและหมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ

ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย (โกวิทย์ พวงงาม, 2544) สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในบทความนี้ หมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนของตนเอง เช่น การร่วมกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองภายในชุมชน การจัดการบริหารสาธารณะ รวมถึงร่วมตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน นอกจากนี้ยังรวมถึงการรวมตัวของประชาชนเป็นเครือข่ายทุกรูปแบบเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและแก้ไขปัญหาของชุมชนในพื้นที่ ในขณะที่ทุนทางสังคมภายนอกชุมชน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีตำแหน่งและอำนาจในการบริหารจัดการและตัดสินใจในนโยบายท้องถิ่น ซึ่งทุนทางสังคมภายนอกชุมชนจึงเป็นลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (vertical) และเป็นทางการที่มีลำดับชั้น (hierarchy) ที่เชื่อมโยงกับอำนาจในการตัดสินใจ ดังนั้น ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนจึงสะท้อนถึงความสามารถของสมาชิกในชุมชนในการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อร่วมกำหนด วางแผนพัฒนา ตลอดจนตัดสินใจร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนและเพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างโปร่งใสเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในพื้นที่

โดยบทความนี้อาศัยจากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อสังเคราะห์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดทุนทางสังคมที่จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจทุนทางสังคมมากยิ่งขึ้น โดยเนื้อหาในการนำเสนอแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) แนวคิดทุนทางสังคม 2) ทุนทางสังคมภายนอกชุมชน: การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ความท้าทายของทุนทางสังคมภายนอกชุมชน และ 4) บทสรุป

แนวคิดทุนทางสังคม

ในปัจจุบันทุนทางสังคมถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในหลายสาขาวิชา เช่น สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ (Nistor, Tirhas, & Ilut, 2011) โดยการศึกษาวิจัยเรื่องทุนทางสังคมสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะหลัก ๆ ดังนี้ 1) มุ่งศึกษาในระดับบุคคล (individual actors) คือ การที่บุคคลเข้าถึงและเคลื่อนย้ายทรัพยากรที่ฝังอยู่ในเครือข่ายทางสังคมเพื่อจะให้ได้บรรลุเป้าหมายของตนเอง และ 2) มุ่งศึกษาในระดับกลุ่ม

(collective actors) คือ การมีส่วนร่วมในกลุ่มหรือสมาคมต่าง ๆ เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม เช่น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือการพัฒนาสังคม (Son & Lin, 2008) โดยทุนทางสังคมได้รับการพิจารณาในการเป็นแนวคิดที่ใช้ในการอธิบายการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (social interaction) ความเกี่ยวพันทางสังคม (social involvement) ความไว้วางใจทางสังคม (social trust) ตลอดจนบรรทัดฐานพลเมือง (civil norms) เครือข่ายทางสังคม (social networks) การเกื้อกูลกัน (social support) การมีส่วนร่วมของชุมชน (community participation) และการบริหารจัดการที่ดีในรูปแบบประชาธิปไตย (democratic governance) (Grant, 2001; Nistor et al., 2011; สังคม ศุภรัตนกุล, ดุษฎี อายุวัฒน์, และพีระศักดิ์ ศรีฤาชา, 2553) ดังนั้น ทุนทางสังคมจึงถูกนำไปนิยามในหลากหลายความหมายตามมุมมองที่แตกต่างและหลากหลายบริบทที่ศึกษา โดยในบทความนี้ทางผู้เขียนได้ใช้แนวคิดทุนทางสังคมจากสาขาทางด้านสังคมวิทยาและรัฐศาสตร์ในการอธิบาย ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการหลัก 3 ท่าน คือ Bourdieu (1986) Coleman (1988) และ Putnam (1993) ซึ่งได้เสนอแนวคิดทุนทางสังคมในมุมมองและบทบาทของทุนทางสังคมที่แตกต่างกันออกไป (Nistor et al., 2011) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความหมายของทุนทางสังคม

Bourdieu (1986) ได้นิยามทุนทางสังคมไว้ในระดับบุคคล โดยพิจารณาในลักษณะของศักยภาพของบุคคลในการขับเคลื่อนการเชื่อมต่อในสังคมเพื่อให้บุคคลนั้นเข้าถึงทุนประเภทอื่น ๆ ทุนเงิน ทุนวัฒนธรรม ทุนธรรมชาติ (Nistor et al., 2011) ในขณะที่แนวคิดทุนทางสังคมของ Coleman (1988) ให้ความสนใจในเรื่องของหน้าที่ของทุนทางสังคมเป็นหลัก โดยมี 2 องค์ประกอบ คือ โครงสร้างทางสังคมและการกระทำของตัวแสดง ซึ่งทุนทางสังคมนั้นจะฝังตัวอยู่ในเครือข่ายทางสังคมและก่อให้เกิดการกระทำร่วมกันโดยผ่านความคาดหวัง (expectations) ภาระผูกพัน (obligations) ความไว้วางใจ (trustworthiness) ข้อมูลข่าวสาร (information) และบรรทัดฐาน (norms) (Nistor et al., 2011) ในขณะที่ Putnam (1993) ได้นิยามทุนทางสังคมในระดับสังคม โดยทุนทางสังคมตามแนวคิด Putnam ส่งผลทั้งในระดับบุคคลและระดับสังคม กล่าวคือ การมีส่วนร่วมกับเครือข่ายทางสังคมในองค์กรภาคประชาสังคมจะสะท้อนถึงของความ

ร่วมมือและความไว้วางใจของประชาชนซึ่งถือเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย (จินตนา อมรสงวนสิน, 2548; Nistor et al., 2011; Pichler & Wallace, 2007) ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญของระดับทุนทางสังคมของประชาชนในสังคม

จากความหมายของทุนทางสังคมจากนักคิดทั้ง 3 ท่าน คือ Bourdieu, Coleman และ Putnam ทุนทางสังคมสามารถแบ่งออกเป็น 2 มุมมอง คือ หนึ่ง คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคม (social cohesion) สะท้อนถึงความไว้วางใจและบรรทัดฐาน สอง คือ เครือข่ายทางสังคม (social networks) (Batra et al., 2014; Kawachi, Subramanian & Kim, 2008; Murayama, Fujiwara, & Kawachi, 2012) สะท้อนถึงการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูลข่าวสาร โดยทรัพยากรและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เหล่านี้จะฝังอยู่ในเครือข่ายทางสังคมที่แต่ละบุคคลเป็นสมาชิกอยู่ (Batra et al., 2014; Kawachi et al., 2008; Murayama et al., 2012)

ประเภทของทุนทางสังคม

แนวคิดทุนทางสังคมสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ทุนทางสังคมภายในครัวเรือน (bonding social capital) ทุนทางสังคมภายในชุมชน (bridging social capital) และ ทุนทางสังคมภายนอกชุมชน (linking social capital) (Woolcock, 1998) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ทุนทางสังคมภายในครัวเรือน (bonding social capital) คือ ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดหรือแนบแน่นระหว่างบุคคลที่มีความคล้ายคลึงกันบนพื้นฐานของการมีเอกลักษณ์ทางสังคมร่วมกันที่เชื่อมโยงติดกันไว้ เช่น สมาชิกในครอบครัว เครือญาติ เพื่อนสนิท หรือกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน (สังคม ศุภรัตน์กุล และคณะ, 2553; อาณัติ ลิ้มคเดช, ธีระ สิ้นเดชารักษ์, นวลนา ธนศักดิ์, 2550; Rouxel, Heilmann, Aida, Tskos, & Watt; 2015)

2) ทุนทางสังคมภายในชุมชน (bridging social capital) คือ ความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ ระหว่างบุคคลซึ่งมีความแตกต่างของภูมิหลัง เช่น เพื่อนร่วมงาน เพื่อนต่างเผ่าพันธุ์ (จินตนา อมรสงวนสิน, 2548; อาณัติ ลิ้มคเดช และคณะ, 2550; Rouxel et al., 2015)

3) ทุนทางสังคมภายนอกชุมชน (linking social capital) คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลที่อยู่ตำแหน่งและอำนาจในองค์กรซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (vertical) และเป็นทางการที่มีลำดับชั้น (hierarchy) (จิตนา อมรสงวนสิน, 2548; อาณัติ ลิ้มคเดช และคณะ, 2550) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่ายความสัมพันธ์ในแนวดิ่งนี้ (vertical networks) สามารถที่จะเชื่อมโยงชุมชนและตัวแทนของข้าราชการเข้าด้วยกันเพื่อเปิดโอกาสในการติดต่อสื่อสารกันซึ่งและกัน ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ (Musso & Weare, 2015)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบประเภทของทุนทางสังคมและองค์ประกอบพื้นฐานของทุนทางสังคม

องค์ประกอบพื้นฐาน	ประเภทของทุนทางสังคม		
	ทุนทางสังคมภายใน ครัวเรือน (Bonding social capital)	ทุนทางสังคมภายใน ชุมชน (Bridging social capital)	ทุนทางสังคม ภายนอกชุมชน (Linking social capital)
แหล่งทุนทางสังคม (Source)	สมาชิกในครอบครัว เครือญาติ เพื่อนสนิท	เพื่อนร่วมงาน เพื่อนต่างเผ่าพันธุ์ หรือกลุ่มทางธุรกิจ	สถาบันที่เป็นทางการ เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น สถานีตำรวจ โรงเรียน
การปฏิสัมพันธ์ (Interaction)	แนวนอน	แนวนอน	แนวดิ่ง
ความไว้วางใจ (Trust)	ระหว่างบุคคลที่มีความสนิทสนมคุ้นเคย	ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มที่ไม่สนิทสนมคุ้นเคย	ระหว่างบุคคลที่มีอำนาจแตกต่างกัน
การกระทำทางสังคม (Social action)	ผ่านเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ	ผ่านเครือข่ายที่เป็นทางการ	การมีส่วนร่วม

ที่มา: ปรับปรุงจาก Nanetti & Holguin, 2016; Rouxel et al., 2015.

จากตารางที่ 1 แสดงถึงการเปรียบเทียบประเภทของทุนสังคมและองค์ประกอบพื้นฐานของทุนทางสังคมทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ แหล่งทุนทางสังคม การปฏิสัมพันธ์ ความไว้วางใจ และการกระทำทางสังคม โดยมีรายละเอียดดังนี้

แหล่งทุนทางสังคมของ ทุนทางสังคมภายในครัวเรือนเกิดจากสมาชิกในครอบครัว เครือญาติ และเพื่อนสนิท ที่มีความสนิทสนมคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี สำหรับทุนทางสังคมภายในชุมชนเกิดจากเพื่อนร่วมงาน เพื่อนต่างเผ่าพันธุ์หรือกลุ่มทางธุรกิจที่ไม่ได้มีความสนิทสนมคุ้นเคย ในทางตรงกันข้าม ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนเกิดจากสถาบันที่เป็นทางการต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีตำรวจ และโรงเรียน เป็นต้น

สำหรับการปฏิสัมพันธ์ จะพบว่า ทุนทางสังคมภายในครัวเรือนและทุนทางสังคมภายในชุมชนเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอนที่ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ในขณะที่ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้งที่มีลำดับชั้นหรืออำนาจที่แตกต่างกัน ผ่านสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นทางการ การปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถสะท้อนถึงความไว้วางใจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ทุนทางสังคมภายในครัวเรือนเป็นความไว้วางใจระหว่างบุคคลที่มีความสนิทสนมคุ้นเคยกัน ส่วนทุนทางสังคมภายในชุมชน เป็นความไว้วางใจระหว่างบุคคลหรือกลุ่มที่ไม่สนิทสนม คุ้นเคย หรือมีความแตกต่างในแง่ของสถานภาพทางสังคม เช่น ระดับการศึกษา อาชีพ เป็นต้น ในส่วนของทุนทางสังคมภายนอกชุมชน เป็นความไว้วางใจระหว่างบุคคลที่มีอำนาจแตกต่างกันผ่านสถาบันที่เป็นทางการต่าง ๆ สำหรับการกระทำทางสังคม จะพบว่า ทุนทางสังคมภายในครัวเรือนจะกระทำผ่านเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ ในขณะที่ทุนทางสังคมภายในชุมชนจะกระทำผ่านเครือข่ายที่เป็นทางการ ส่วนทุนทางสังคมภายนอกชุมชนการกระทำทางสังคมจะเน้นจากการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ

การวิเคราะห์ทุนทางสังคม

การวิเคราะห์ทุนทางสังคมในบทความนี้ จะแบ่งระดับการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจุลภาค (micro level) และ ระดับมหภาค (macro level) (Musso & Weare, 2015; Son & Lin, 2008) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์ทุนทางสังคมในระดับจุลภาค (micro level) คือ การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Claridge, 2018a) กล่าวคือ บุคคลสามารถ

ลงทุนในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเพื่อที่จะสร้างทุนทางสังคมให้แก่ตนเอง เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมเครือข่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมกิจกรรมภายในชุมชนที่จัดขึ้นหรือการเป็นอาสาสมัครในชุมชน กิจกรรมเหล่านี้จะส่งเสริมให้บุคคลสามารถพบปะกับบุคคลอื่นนอกเหนือเครือข่ายของตนเองและมีโอกาสการสร้างความสัมพันธ์หรือมิตรภาพใหม่กับบุคคลภายนอกเครือข่ายเหล่านั้น (Claridge, 2018a) โดยทุนทางสังคมในระดับมหภาคนี้ สามารถวัดได้จากการมีส่วนร่วมของระดับบุคคลในสถาบันทางสังคมต่าง ๆ เช่น องค์กรอาสาสมัคร (volunteer organizations) องค์กรที่ยึดถือศรัทธา (faith-based organizations) และสภาชุมชน (community councils) โดยให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของบุคคลในเครือข่ายมากกว่าการเป็นสมาชิกในสมาคมหรือหน่วยงานต่าง ๆ (Musso & Weare, 2015)

ดังนั้น การวิเคราะห์ทุนทางสังคมในระดับจุลภาคจึงมุ่งเน้นที่การเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่ในเครือข่ายเพื่อทำให้บุคคลบรรลุเป้าหมายของตนเอง (Claridge, 2018a; Pena-Lopez & Sanchez-Santos, 2017) ในทางตรงกันข้าม การวิเคราะห์ทุนทางสังคมในระดับมหภาค (macro level) ซึ่งอาจเป็นได้ทั้ง กลุ่ม (group) องค์กร (organization) หรือ ชุมชน (community) (Lin, 2000) โดย Claridge (2018a) อธิบายไว้ว่า ทุนทางสังคมในระดับมหภาคเปรียบเสมือนสินค้าสาธารณะที่เป็นสินทรัพย์ของชุมชนมากกว่าของบุคคล โดยทุนทางสังคมในระดับนี้จะมีความเปลี่ยนแปลงช้าและฝังรากลึกในประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชุมชน ทุนทางสังคมในระดับมหภาคจะให้ความสนใจในเรื่องของความไว้วางใจ บรรทัดฐานการปฏิบัติของประชาชน การเป็นสมาชิกในสมาคม รวมถึงกิจกรรมอาสาสมัครต่าง ๆ

ในส่วนของประโยชน์ของทุนทางสังคมมีอยู่ 2 ระดับด้วยกัน คือ ระดับบุคคลและระดับกลุ่มหรือชุมชน โดยในระดับบุคคลจะเกี่ยวข้องกับการใช้ทุนทางสังคมของบุคคล เช่น การที่บุคคลเข้าถึงและใช้ทรัพยากรผ่านทางเครือข่ายทางสังคมของตนเองเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้ตนเองบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ดังนั้น ประโยชน์ของทุนทางสังคมในระดับบุคคลจึงคล้ายกับทุนมนุษย์ในแง่ของการลงทุนเพื่อหวังผลตอบแทนกลับมา (Lin, 2000) สำหรับในระดับกลุ่มนั้นจะให้ความสนใจในเรื่องของวิธีที่กลุ่มต่าง ๆ ใช้พัฒนาและรักษาทุนทางสังคมให้มากขึ้นหรือน้อยลงเพื่อเป็นสินทรัพย์ร่วมกัน

(collective assets) และสินทรัพย์ร่วมกันนี้สามารถเพิ่มโอกาสชีวิตให้กับกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างไรร้าง (Lin, 2000) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ทูทางสังคมสามารถให้ประโยชน์หลากหลายแก่บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ

ทูทางสังคมภายนอกชุมชน: การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถสะท้อนถึงทูทางสังคมของคนในชุมชนที่บ่งชี้ระดับความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจกันและกัน ความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยผ่านระบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ เช่น คน วัฒนธรรม ชุมชน สถาบัน องค์กร (อาณัติ ลีมคเดช และคณะ, 2550) ตัวอย่างเช่น ถ้าประชาชนในชุมชนมีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้น (strong ties) และสถานภาพทางสังคมที่สูง (higher social status) เช่น ระดับการศึกษา สถานะทางเศรษฐกิจ จะก่อให้เกิดกระทำการร่วมกันในชุมชนมากขึ้นตามไปด้วย (Bandura, 1997) โดยความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นนี้จะเป็นตัวผลักดันให้บุคคลหันเหจากประโยชน์ส่วนตนไปสู่ผลประโยชน์ส่วนรวมแทน ในขณะที่เดียวกันสถานภาพทางสังคมที่สูงจะเป็นตัวบ่งชี้ในการกระทำการร่วมกันและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานท้องถิ่นหรือรัฐบาล (Bandura, 1997) ทูทางสังคมจึงเป็นชุดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (set of relationships) เป็นความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความหวังในสิ่งต้องใช้อยู่ร่วมกัน (common) มีค่านิยมร่วมกัน (shared value) และความไว้วางใจกันและกัน (Trust) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคนหรือระหว่างกลุ่ม สถาบัน (ไมตรี อินทรีย์ยะ, 2560) ทูทางสังคมจึงเปรียบเสมือนสินทรัพย์ของชุมชน (community asset) ที่คนในชุมชนสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ (Larsen et al., 2004) หากชุมชนได้มีการสะสมทูทางสังคมมากขึ้นก็ส่งผลให้บุคคลสามารถบรรลุถึงความต้องการของตนเอง ในขณะที่เดียวกันทูทางสังคมก็ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้ดียิ่งขึ้นตามไปด้วย (ไมตรี อินทรีย์ยะ, 2560)

สำหรับในบทความนี้มุ่งนำเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้กรอบแนวคิดด้านทุนทางสังคมภายนอกชุมชนเป็นกรอบในการอภิปราย หากพิจารณาทุนทางสังคมในชุมชน จะพบว่าทุนทางสังคมมีอยู่อย่างหลากหลายในแต่ละชุมชน โดยมีพื้นฐานจากวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนาที่คล้ายคลึงกัน (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2550) ซึ่งเป็นเครื่องยึดโยงให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์กันภายในชุมชนหรือชุมชนรอบข้าง การถ้อยทีถ้อยอาศัย ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จนนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจและความรักความสามัคคีในชุมชน (วสันต์ ลิ้มรัตนภัทรกุล และ วีระศักดิ์ อุณอรมณเลิศ, 2558) แต่อย่างไรก็ตามทุนทางสังคมจากภายในครัวเรือนหรือในชุมชนเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะชุมชนที่มีความคล้ายคลึงกันในรูปแบบของการดำเนินชีวิต วัฒนธรรมจะพบว่า มีทุนทางสังคมภายในครัวเรือนหรือภายในชุมชนมากกว่าทุนทางสังคมภายนอกชุมชน (Hawkins & Maurer, 2009) ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ทางเครือญาติมีรากฐานมาจากความเป็นชาติพันธุ์เดียวกันก่อให้เกิดความรักและความหวงแหนความเป็นชาติพันธุ์เดียวกันซึ่งเป็นทุนที่คอยเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่มต่าง ๆ ทำงานร่วมกันได้อย่างดี แต่เมื่อใดก็ตามเมื่อเกิดความขัดแย้งก็สามารถใช้ความเป็นเครือญาติกันในแก้ไขปัญหาก็ได้ (วสันต์ ลิ้มรัตนภัทรกุล และ วีระศักดิ์ อุณอรมณเลิศ, 2558) ดังนั้น ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนจึงเป็นกลไกที่มีศักยภาพในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้นผ่านเครือข่ายทางสังคม เนื่องจากทุนทางสังคมภายนอกชุมชนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้สามารถที่จะใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเองในการถึงทรัพยากรหรืออำนาจต่าง ๆ ได้ รวมถึงอำนาจในการตัดสินใจ ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนจึงเป็นความสามารถของการเชื่อมต่อระหว่างเครือข่ายทางสังคมด้วยกันเพื่อเชื่อมต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้บรรลุเป้าหมายของชุมชนได้อย่างรวดเร็วและนโยบายท้องถิ่นสามารถตอบสนองได้ดียิ่งขึ้นเพราะชุมชนสามารถเป็นผู้ให้ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่นให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานและขับเคลื่อนชุมชน (Claridge, 2018a;

Nanetti & Holguin, 2016) ในขณะเดียวกันก็จะสะท้อนถึงผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการสาธารณะในท้องถิ่น จะมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ความรับผิดชอบ ทรัพยากรบุคคล เงิน โดยผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็น “ตัวแสดงหลัก” ในการเมืองท้องถิ่น โดยเริ่มต้นจากการรับรู้ถึงปัญหาสาธารณะภายในชุมชนของตนเอง กระตุ้นให้มีการอภิปรายและระดมความคิดเห็นชุมชนผ่านเวทีประชาคม (อ้างในชลิดา ศรมณี และคณะ, 2555) ในขณะที่ประชาชนในชุมชนเป็น “ตัวแสดงร่วม” ที่มีความสำคัญทัดเทียมกัน มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชลิดา ศรมณี และคณะ, 2555)

อย่างไรก็ตาม ทั้งตัวแสดงหลักและตัวแสดงร่วมจะทำงานร่วมกันไม่ได้เลย ถ้าหากขาดกลไกที่สำคัญที่เรียกว่า “ทุนทางสังคมภายนอกชุมชน” ที่เป็นตัวเชื่อมตัวแสดงทั้งสองในการบริหารจัดการท้องถิ่นเข้าด้วยกันบนเงื่อนไขพื้นฐานที่สร้างพื้นที่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน (public sphere) เพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกันจนนำไปสู่การขับเคลื่อนร่วมกัน (collective action) (ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ สุนทรชัย ขอบยศ, 2558, น. 60) เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี มีการตรวจรับงานอย่างมีคุณภาพโดยผ่านกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนในชุมชน กล่าวคือ จะมีการคัดเลือกตัวแทนจากทุกหมู่บ้าน ๆ ละ 5 คน เพื่อเป็นอาสาสมัครตรวจรับงาน โดยประชาชนจะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลของตนเอง เพื่อให้ได้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพและคุ้มค่ากับการลงทุน และหากตรวจพบว่างานที่ดำเนินการยังไม่ได้มาตรฐานก็จะไม่ตรวจรับงานจนกว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้ได้มาตรฐานที่กำหนด (อ้างในพระมหานรงค์ เชื้อบัวเย็น, 2552) จากข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็น การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเครือข่ายทางสังคมและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และเห็นประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง จนนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพของบริการสาธารณะและคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ (จินตนา ออมสงวนสิน, 2548, น. 106) ดังนั้น ทุนทางสังคมภายนอกชุมชน

จึงสามารถเชื่อมโยงสมาชิกในชุมชนกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยประชาชนจะเป็นผู้ให้ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่นให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานและขับเคลื่อนชุมชน (Claridge, 2018a) ตัวอย่างเช่น การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น ในแง่ของผลลัพธ์ของนโยบายท้องถิ่น กล่าวคือ สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจท้องถิ่น การปรับปรุงบริการสาธารณะต่าง ๆ ในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนได้ในอนาคต

ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น องค์กรชุมชน สมาคม หรือกลุ่มต่าง ๆ จะสะท้อนถึงคุณภาพของเครือข่ายทางสังคมที่ฝังตัวอยู่นั้น แต่อย่างไรก็ตามเครือข่ายทางสังคมก็ทำหน้าที่ทั้งกีดกัน (exclude) ในฐานะคนนอกเครือข่าย (outsider) และนำรวม (include) ในฐานะสมาชิกของเครือข่าย (insider) (Flora, 1998) กล่าวคือ ในฐานะสมาชิกของเครือข่ายอาจได้รับการแบ่งปันในเรื่องของทรัพยากร อำนาจ รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกในเครือข่าย แต่ในทางตรงกันข้าม หากไม่ได้เป็นสมาชิกของเครือข่ายก็จะถูกกีดกันและถูกปิดกั้นโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาดังนั้น สมาชิกในชุมชนจึงจำเป็นต้องแสวงหาโอกาสให้ตนเองโดยการเข้าไปเป็นสมาชิกของกลุ่มเครือข่ายทางสังคมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มเครือข่ายของตนเอง และสามารถนำข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองและชุมชนได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าสมาชิกของชุมชนไม่สามารถอยู่ได้โดยลำพังแต่ต้องมีการแสวงหาเครือข่ายทางสังคมเพื่อเพิ่มศักยภาพให้ตนเองและชุมชน ก่อให้เกิดแรงบันดาลใจในการทำงานร่วมกันช่วยเหลือเกื้อกูล เพื่อผลประโยชน์ของชุมชนเป็นที่ตั้ง

สำหรับเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานทุนทางสังคมภายนอกชุมชน คือ การที่สมาชิกในชุมชนมองที่ผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์และเชื่อในการดำรงอยู่ ตลอดจนพลังของความเป็นส่วนรวมหรือความเหนียวแน่นทางสังคม ความรักความหวงแหนในชุมชนของตนเอง

ความไว้วางใจกันและกันในการสร้างเครือข่ายร่วมกัน (ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ สุนทรชัย ขอบยศ, 2558) ในทัศนะของผู้เขียน ถึงแม้ทุนทางสังคมภายนอกจะสะท้อนถึงความแตกต่างของอำนาจและทรัพยากรระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันมุ่งเน้นการพัฒนาจากระดับฐานราก (grass-roots level) หรือล่างขึ้นบน (bottom-up) สามารถช่วยลดช่องว่างความแตกต่างในแง่ของอำนาจของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งจะทำให้ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนได้ดียิ่งขึ้น กล่าวคือ สามารถลดความกังวลของประชาชนในการทำงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเพราะความแตกต่างทางระดับการศึกษา ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ และที่สำคัญ คือ ลดการกีดกันทางสังคม (social exclusion) ที่จะเกิดขึ้นกับบางกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อให้เกิดความตระหนักยึดเหนี่ยวร่วมกันภายในชุมชน และสามารถทำงานร่วมกันได้นอกจากนี้ ยังรวมถึงบรรยายภาวภายในชุมชนด้วย คือ ต้องมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือ และพลังอำนาจของชุมชน (community empowerment) ในการขับเคลื่อนและเป็นพลังในการต่อรองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแม้แต่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ (ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ สุนทรชัย ขอบยศ, 2558)

การที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเครือข่ายทุนทางสังคมภายนอกชุมชน สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ อาศัยการสร้างควมไว้วางใจผ่านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เช่น การเสริมสร้างความไว้วางใจผ่านนวัตกรรมของสถาบัน (institutional innovation) ที่จะก่อให้เกิดสถาบันที่มีส่วนร่วมของท้องถิ่น เช่น สภาชุมชน (community councils) สมาคมอาสาสมัคร (voluntary associations) หรือเครือข่ายของการรวมตัวขององค์กรชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ภายในประชาคม (ไมตรี อินทรีย์ยะ, 2560; วสันต์ ลิ้มรัตนัททกุล และธีระศักดิ์ อุณหารมณเลิศ, 2558; Schneider, 2017; Musso & Weare, 2015) เพราะความไว้วางใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้สามารถดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้ามเมื่อใดก็ตามที่ระดับความไว้วางใจของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่นลดน้อยลง ย่อมสะท้อนถึงการบริหารและการบริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้นไม่มี

ประสิทธิภาพเพียงพอ ตัวอย่างเช่น ประชาชนผู้ซึ่งมีประสบการณ์เกี่ยวกับการไม่ได้รับความยุติธรรมมีแนวโน้มที่ไม่ไว้วางใจในและต่อต้านหน่วยงานของรัฐ (อ้างใน Myeong & Seo, 2016) นอกจากนี้ ทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะตัวแสดงหลักควรต้องมีการเชื่อมโยงกับองค์กรชุมชนหรือกลุ่มเครือข่ายทางสังคมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมกันในการทำงานและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในรูปแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีเพิ่มมากขึ้น (พระมหานรงค์ เชื้อบัวเย็น, 2552) กล่าวคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคล หรือระหว่างบุคคลกับองค์กรต่าง ๆ ซึ่งสามารถนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ส่วนบุคคลได้

สำหรับชุมชนนั้น องค์กรชุมชนถือเป็นองค์กรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานท้องถิ่นและประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ รวมถึงสถาบันทางสังคมอื่น ๆ เช่น โรงเรียน สถานีดำรงจ โรงพยาบาล เป็นต้น เนื่องจากองค์กรชุมชน คือ การรวมตัวกันของคนในชุมชนบนพื้นฐานความไว้วางใจเชื่อใจกัน การเกื้อกูลกัน การยึดมั่นในหลักศีลธรรมร่วมกัน เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาของชุมชนร่วมกัน (ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ สุนทรชัย ขอบยศ, 2558) และสร้างอำนาจต่อรองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ นอกจากนี้ องค์กรชุมชนยังสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับฐานล่างโดยการรวมตัวของเครือข่ายทางสังคมทั้งภายในครอบครัวและภายในชุมชน จนสามารถขยายผลเป็นเครือข่ายทางสังคมจากภายนอกชุมชนที่มีศักยภาพที่สามารถเชื่อมโยงชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเข้าร่วมใน องค์กรชุมชน สมาคม กลุ่มต่าง ๆ หรือกิจกรรมทางการเมืองในท้องถิ่นจะส่งเสริมทักษะทางสังคมก่อให้เกิดความไว้วางใจในการมีส่วนร่วม และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชุมชน ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนจึงเปรียบเหมือนสะพานเชื่อมระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะส่งเสริมธรรมาภิบาลในรูปแบบประชาธิปไตยในการสร้างความเข้มแข็งให้กับการเมืองภาคพลเมืองที่เป็นรากฐานที่เข้มแข็งของชุมชน (วสันต์ ลิ้มรัตน์ ภัทรกุล และ วีระศักดิ์ อุ่นอารมณเลิศ, 2558; Musso & Weare, 2015) ในขณะเดียวกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะเป็นการปกครอง การบริหาร รวมถึงการพัฒนาท้องถิ่นสามารถส่งเสริมความรู้สึกของความเป็นชุมชนได้ (sense of community) (พระมหาณรงค์ เชื้อบัวเย็น, 2552)

ความท้าทายของทุนทางสังคมจากภายนอกชุมชน

รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทุนทางสังคมในประเทศไทยส่วนใหญ่กล่าวถึงทุนทางสังคมในภาพรวม มากกว่าเจาะลึกเป็นประเภทของทุนทางสังคม และศึกษาทุนทางสังคมในเชิงบวกเป็นสำคัญ กล่าวคือ ทุนทางสังคมจะช่วยให้ประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ เข้าถึงทรัพยากรและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ จากเครือข่ายทางสังคมของตนเอง เพื่อยกระดับโอกาสของชีวิตของตนเองและความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชน ตลอดจนพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (จิตนา อมรสงวนสิน, 2548; วสันต์ ลิ้มรัตนภัทรกุล และ ธีระศักดิ์ อุ่นอารมณเลิศ, 2558) ทุนทางสังคมยังก่อให้เกิดความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน อยากเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนของตนเอง (สถาบันพระปกเกล้า, 2554) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ สุนทรชัย ขอบยศ (2558, น.55-57) ที่นำเสนอแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 โดยใช้ทุนทางสังคมที่เชื่อมโยงกับรากฐานของวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และความสัมพันธ์ทางสังคมแทนการส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่น เพราะทุนทางสังคมให้ความสำคัญกับรากเหง้าของตนเองมากกว่าแสวงหาสิ่งใหม่และการใช้ทุนทางสังคมสามารถลดต้นทุนของนโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นได้ ยกตัวอย่างเช่น การลดต้นทุนจากการมีปฏิสัมพันธ์กัน การแลกเปลี่ยนและช่วยเหลือกันโดยไม่หวังผลตอบแทน นอกจากนี้ ทุนทางสังคมยังเป็นกลไกการขับเคลื่อนทางการเมืองเนื่องจากทุนทางสังคมสามารถเชื่อมโยงกลุ่มต่าง ๆ ในการทำงานร่วมกันแบบมีส่วนร่วมได้ ดังนั้น ผลประโยชน์จากการใช้ทุนทางสังคมจึงมีอยู่กว้างขวางทั้งด้านการเมืองและสังคม โดยเฉพาะทุนทางสังคมกระตุ้นให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์ของคนในชุมชนในรูปแบบของการสร้างเครือข่ายทางสังคม องค์กรชุมชน มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความหลากหลายในการร่วมกันทำงานและสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาของชุมชนได้ อย่างไรก็ตาม หากมีการศึกษาทุนทางสังคมโดยแบ่งตามประเภทของทุน

ทางสังคม เช่น ทุนทางสังคมภายในครัวเรือน ทุนทางสังคมภายในชุมชน และทุนทางสังคมภายนอกชุมชน ก็จะสามารถทำให้เข้าใจบริบทของทุนทางสังคมและสามารถนำประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือประเด็นต่าง ๆ ได้ขึ้น

ในทางตรงกันข้าม ทุนทางสังคมสามารถเป็นเครื่องมือในการกระจายความไม่เท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นในสังคมเนื่องจากการเข้าถึงแหล่งเครือข่ายทางสังคมที่แตกต่างกันนั่นเอง กล่าวคือ เพราะทุกคนล้วนแล้วแต่สามารถใช้ประโยชน์จากเครือข่ายของตนเองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งบางเครือข่ายอาจมีอิทธิพลมากจนสามารถไปจำกัดทุนทางสังคมของเครือข่ายอื่นได้ ยกตัวอย่างเช่น ระดับการมีส่วนร่วมจะเพิ่มสูงขึ้นท่ามกลางกลุ่มคนที่มีการศึกษาสูงและฐานะมั่นคง (Bandura, 1997; Field, 2003; Lin, 2000) ในทัศนะของผู้เขียนบทความนี้ เล็งเห็นว่าความไม่เท่าเทียมของการสะสมทุนทางสังคมจากภายนอกชุมชนของแต่ละบุคคลเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะส่งผลต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ของชุมชนกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานร่วมกันและการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนแก้ไขปัญหาชุมชนร่วมกับท้องถิ่น สำหรับในสังคมชนบทนั้นจะพบว่าความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมยังคงดำรงอยู่ ยกตัวอย่างเช่น ด้านการศึกษาจะพบเยาวชนในเขตเมืองมีโอกาสดำเนินการศึกษามากกว่าเยาวชนในเขตชนบท (อุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์ และ ปัทมา อมรสิริสมบุญ, 2550) นอกจากนี้จากการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในตำบลช้างเผือก จังหวัดเชียงใหม่ ของ บุศรา โพธิสุข (2559) พบว่า ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น อาชีพ รายได้ต่อเดือน และตำแหน่งหน้าที่ในชุมชนมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน จากผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นเพราะความแตกต่างของระดับต้นทุนที่แต่ละบุคคลมีอยู่ ซึ่งผลต่อทั้งปริมาณ (quantity) และคุณภาพ (quality) ของทุนทางสังคมภายนอกชุมชนที่บุคคลสามารถจะเข้าถึงและใช้ประโยชน์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตนเอง

หากพิจารณาในเชิงทฤษฎีทุนทางสังคมก็เปรียบเสมือนทุนประเภท ๆ เช่น ทุนมนุษย์ ทุนเงิน ทุนวัฒนธรรม (Lin, 2001) ที่ต้องมีการลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ทุนมนุษย์อาศัยการลงทุนในรูปแบบของการศึกษา การฝึกอบรม หรือประสบการณ์ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ให้กับทั้งตนเองและผู้จ้างงานในตลาดแรงงาน เช่น ได้รับ

ค่าตอบแทนที่สูงกว่าบุคคลอื่นหรือสามารถเพิ่มผลผลิตให้กับหน่วยงานของตนเอง เช่นเดียวกับทุนทางสังคมที่ต้องอาศัยการลงทุนในลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคม เพื่อสร้างเครือข่ายทางสังคมของตนเองในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรอื่น ๆ ที่ตนเองอาจไม่มีโอกาสเข้าถึงเนื่องจากการไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการกีดกันทางสังคม (social exclusion) โดยสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสังคมที่มีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของระดับรายได้ การศึกษา ฐานะทางสังคม ทำให้เกิดการแบ่งความเป็นพวกเขาหรือพวกเราเกิดขึ้นในสังคมส่งผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนอาจจะก่อให้เกิดการระบอบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน (Claridge, 2018b; Field, 2003) โดยผ่านการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ในขณะที่ด้วยกันประชาชนก็สามารถแสวงหาประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน โดยผลตอบแทนที่ทั้งสองฝ่ายได้รับ ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับสิ่งตอบแทนในรูปแบบของเงินหรือของขวัญต่าง ๆ ในขณะที่ประชาชนจะได้รับในการยกเว้นในเรื่องของกฎหรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของตนเองให้สำเร็จลุล่วง (Center for the Study of Democracy, 2015) รวมถึงบริบทของแต่ละชุมชน ทั้งในแง่ของมิติต่าง ๆ เช่น ประวัติศาสตร์ การเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสังคม สามารถสะท้อนถึงพลวัตภายในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นในแง่การปะทะกับสังคมภายนอกในรูปแบบของความร่วมมือกันหรือความขัดแย้ง ทำให้ระดับทุนทางสังคมภายนอกชุมชนของแต่ละชุมชนนั้นมีความแตกต่างกันออกไป เราจึงไม่สามารถสรุปว่าทุกชุมชนมีระดับทุนทางสังคมที่เท่ากันและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้กับทุก ๆ ชุมชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำประเด็นต่าง ๆ มาพิจารณาในการอธิบายทุนทางสังคมภายนอกชุมชน เพื่อที่จะสามารถพัฒนาทุนทางสังคมภายนอกชุมชนได้ตรงกับบริบทของชุมชน และสามารถนำประโยชน์ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนมาใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

บทสรุป

บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ทุนทางสังคมในชุมชนชนบทไทยมีหลากหลายรูปแบบ เช่น ทุนทางสังคมภายในครัวเรือน ทุนทางสังคมภายในชุมชน หรือทุนสังคมจากภายนอกชุมชน เช่น สถาบัน องค์กรต่าง ๆ โดยทุนทางสังคมนั้นก่อให้เกิดเครือข่ายทางสังคมที่ให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เกิดความไว้วางใจกันมากขึ้น และนำไปสู่การร่วมแรงร่วมใจในการทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะทุนทางสังคมภายนอกชุมชนที่เป็นกลไกที่ในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการแสดงความคิดเห็นสะท้อนความต้องการของตนเอง เกิดการร่วมแรงร่วมใจ ร่วมคิด ร่วมมือดำเนินการ และร่วมตัดสินใจบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และการมีเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่น

นอกจากนี้ ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนยังเป็นทุนที่มีศักยภาพในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ เช่น งบประมาณ การสนับสนุนทางเทคนิคและเทคโนโลยี จากหน่วยงานภายนอกชุมชน เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล นักการเมืองท้องถิ่น สถาบันทางการเงิน เป็นต้น รวมถึงเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบายท้องถิ่นซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว

แต่อย่างไรก็ตามทุนทางสังคมภายนอกชุมชนยังเป็นเรื่องท้าทายอย่างมากในสังคมไทย เนื่องจากทุนทางสังคมภายนอกเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมเพื่อสร้างเครือข่ายทางสังคมของตนเองในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรอื่น ๆ ที่ตนเองอาจไม่มีโอกาสเข้าถึงเนื่องจากการไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการกีดกันทางสังคม (Social exclusion) ยิ่งไปกว่านั้น ทุนทางสังคมภายนอกชุมชนยังมีความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้มีอำนาจและใช้อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Vertical) หรือความสัมพันธ์ที่เป็นทางการที่มีลำดับชั้น (Hierarchy) โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ จนนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่นได้

ทั้งนี้ การใช้ประโยชน์จากทุนสังคมจากภายนอกชุมชนต้องคำนึงถึงบริบทของชุมชนในมิติต่าง ๆ เช่น ประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้เห็นพลวัตรของชุมชนได้เป็นอย่างดี และสามารถที่จะนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาทุนทางสังคมจากภายนอกชุมชนได้ในอนาคต

รายละเอียดเกี่ยวกับผู้เขียน

อาจารย์ ดร. อภิรดี วงศ์ศิริ

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร
คณะสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2544). *ประวัติและพัฒนาการองค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นวันที่ 12 กรกฎาคม 2561 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=องค์การบริหารส่วนตำบล>
- จินตนา อมรสงวนสิน. (2548). ทุนสังคมกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 2(1), 107-134.
- ชลิดา ศรมณี, เดช อุณหะจิรังรักษ์, บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, จักรภพ ศรมณี, พีระพงศ์ ภัคศิริ, วิโรจน์ ก่อสกุล, และ เฉลิมพล ศรีหงษ์. (2555). *รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะโดยองค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- บุศรา โพธิสุข. (2559). การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลช้างเผือกอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่. *พินเนศวร์สาร*, 12(1), 151-162.
- ปิยะพงษ์ บุญบก และ สุนทรชัย ซอব্যศ. (2558). นโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคม: ทางเลือกการพัฒนาท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21. *วารสารสังคมศาสตร์*, 11(1), 53-83.

พระมหาดรณรงค์ เชื้อบัวเย็น. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา 3 องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ไมตรี อินเดรียะ. (2560). ทุนทางสังคม. *วารสารนาคนุตรปริทรรศน์*, 9(2), 14-25.

วสันต์ ลิ้มรัตนภักตร์กุล และ วีระศักดิ์ อุ่ณารมณเลิศ. (2558). รูปแบบการประยุกต์ใช้ทุนทางสังคมเพื่อเสริมสร้าง การมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคพลเมือง. *วารสารสาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ ฉบับภาษาไทยมหาวิทยาลัยศิลปากร*, 8(2), 1019-1035. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2561, จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/.../32321>

สถาบันพระปกครอง. (2554). *การศึกษาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนบริเวณโรงไฟฟ้ากระบี่ในเขตตำบลคลองขนาน ปากาย และตลิ่งชัน อำเภอนี้เอคลอง จังหวัดกระบี่*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. (2550). *สังคมวิทยาชนบทแนวคิดทางทฤษฎีและแนวโน้มในสังคม*. กรุงเทพฯ : ออฟเซ็ท ศรีเอชั่น.

สังคม สุภรัตนกุล, ดุษฎี อายุวัฒน์ และ วีระศักดิ์ ศรีฤทธา. (2553). *ทุนทางสังคมกับความมั่นคงด้านสุขภาพของ ครอบครัวในชนบท*. การประชุมวิชาการการเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา ครั้งที่ 11. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2561, จาก <https://gsbooks.gs.kku.ac.th/53/grc11/fiels/hdo8.pdf>.

อานันท์ ลิ้มเดช, วีระ ลินเดชาวัักษ์ และ นวลนภา ธนศักดิ์. (2550). *ทุนทางสังคมในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2561, จาก <http://dspace.library.tu.ac.th/>

อุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์ และ ปัทมา อมรศิริสมบุญ. (2550). *ความไม่เท่าเทียมด้านการศึกษา: เมืองและชนบท*. ในประชากรและสังคม 2550. วรชัย ทองไทย และสุริยพรพันธุ์. บรรณาธิการ (นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม, 2550).

Bandura, A. 1997. *Self-efficacy*. New York: W. H. Freeman and Company.

Bourdieu, P. (1986) The forms of capital. *Cultural theory: An anthology*, 81-93.

- Batra, M., Tangade, P., Rajwar, Y. C., Dany, S. S., & Rajput, P. (2014). Social capital and oral health. *Journal of clinical and diagnostic research: JCDR*, 8(9), ZE10
- Center for the Study of Democracy. (2015). *Mapping anti-corruption enforcement instruments*. Retrieved 23 May, 2018 from www.csd.bg/fileSrc.php?id=22546.
- Claridge, T. (2018a). *Explanation of the different levels of social capital*. Retrieved May 18, 2018, from <https://www.socialcapitalresearch.com/levels-of-social-capital>.
- Claridge, T. (2018b). *What is linking social capital?*. Retrieved May 18, 2018, from <https://www.socialcapitalresearch.com>
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of Sociology*, S95-S120.
- Field, J. (2003). *Social capital*. New York: Routledge.
- Flora, J. L. (1998). Social Capital and Communities of Place 1. *Rural sociology*, 63(4), 481-506.
- Scheider, J.A. (2017). *Social capital, community, and place a primer*. Retrieved 23 May, 2018, from <https://www.chrysaliscollaboration.com/wp-content/uploads/knight-social-capital-primer-final.pdf>
- Hawkins, R. L., & Maurer, K. (2009). Bonding, bridging and linking: how social capital operated in New Orleans following Hurricane Katrina. *British Journal of Social Work*, 40(6), 1777-1793.
- Kawachi, I., Subramanian, S. V., & Kim, D. (2008). *Social capital and health* (pp. 1-26). Springer New York.
- Larsen, L., Harlan, S. L., Bolin, B., Hackett, E. J., Hope, D., Kirby, A., ... & Wolf, S. (2004). Bonding and bridging: Understanding the relationship between social capital and civic action. *Journal of Planning Education and Research*, 24(1), 64-77.

- Lowatcharin, G., & Stallmann, J. I. (2017). Engaging Citizens in Public Service Co-production: Lessons from Volunteer-Based Road Construction in Thailand's Local Government. *Social Science Asia*, 3(2), 116-139. DOI: 10.14456/ssa.2017.18
- Lin, N. (2000). Inequality in social capital. *Contemporary Sociology*, 29(6), 785-796.
- Lin, N. (2001). *Social capital: a theory of social structure and action*. New York: Cambridge University Press.
- Myeong, S., & Seo, H. (2016). Which type of social capital matters for building trust in government? Looking for type of social capital in the governance era. *Sustainability*, 8(4), 1-15.
- Murayama, H., Fujiwara, Y., & Kawachi, I. (2012). Social capital and health: a review of prospective multilevel studies. *Journal of Epidemiology*, 22(3), 179-187.
- Musso, J. A., & Weare, C. (2015). From participatory reform to social capital: micro-motives and the macro-structure of civil society networks. *Public Administration Review*, 75(1), 150-164.
- Nanetti, R. Y., & Holguin, C. (2016). *Social Capital in Development Planning: Linking the Actors*: Springer.
- Nistor, L., Tirhas, C., & Ilut, P. (2011). Linkages Between Informal and Formal Social Capital and Their Relations with Forums of Trust. A focus on Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7(34), 155-174.
- Rouxel, P. L., Heilmann, A., Aida, J., Tsakos, G., & Watt, R. G. (2015). Social capital: theory, evidence, and implications for oral health. *Community dentistry and oral epidemiology*, 43(2), 97-105.

- Pena-López, J. A., & Sánchez-Santos, J. M. (2017). Individual social capital: Accessibility and mobilization of resources embedded in social networks. *Social Networks*, 49, 1-11.
- Pichler, F., & Wallace, C. (2007). Patterns of formal and informal social capital in Europe. *European Sociological Review*, 23(4), 423-435.
- Putnam, R. D. (1993). The prosperous community. *The American Prospect*, 4(13), 35-42.
- Son, J., & Lin, N. (2008). Social capital and civic action: A network-based approach. *Social Science Research*, 37(1), 330-349.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and society*, 27(2), 151-208.