

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา

ในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมา แนวทฤษฎีทางสังคมวิทยาได้มีวิวัฒนาการและวิวัฒนาการเกี่ยวกับแนวคิดทุนทางสังคมอย่างกว้างขวาง หากสืบสาวลงไปยังรากฐานของความคิดนี้ ผู้ที่ได้ศึกษาและอภิปรายอย่างเป็นระบบคนแรกคือ Pierre Bourdieu (1986) ซึ่งนิยามทุนทางสังคมว่าเป็นการรวมของทรัพยากร (สถาบัน องค์การและบุคคล) ทั้งที่เป็นจริงและมีศักยภาพซึ่งเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายที่มั่นคง มีความสัมพันธ์และยอมรับซึ่งกันและกัน จากนั้นนักคิดที่ได้รับการอ้างอิงกันมากในการศึกษาทุนทางสังคม คือ Coleman (1990) ซึ่งนิยามทุนทางสังคมโดยใช้เกณฑ์หน้าที่ (By Function) ว่าเป็น “ความหลากหลายของหน่วยทางสังคมซึ่งมีองค์ประกอบรวม 2 ประการคือ มิติด้านโครงสร้างสังคม และมิติด้านการเอื้อหรือหนุนเสริมให้เกิดการกระทำโดยผู้กระทำทั้งจากตัวบุคคลและจากองค์กร” อย่างไรก็ตามคำนิยามของ Coleman จะมีความคลุมเครือระหว่างสิ่งที่เป็นองค์ประกอบของทุนทางสังคมกับกลไกที่ทำให้เกิดทุนทางสังคม โดย Coleman ระบุว่า ทุนทางสังคมมีลักษณะคล้ายกับทุนในรูปแบบอื่นๆ ทุนทางสังคมสร้างผลผลิต สร้างโอกาสในการทำงานให้บรรลุเป้าประสงค์ซึ่งไม่สามารถบรรลุได้หากขาดทุนทางสังคม เช่น กลุ่มที่มีสมาชิกมีความซื่อสัตย์และไว้วางใจซึ่งกันและกัน ย่อมมีโอกาสทำงานบรรลุความสำเร็จมากกว่ากลุ่มที่ขาดสิ่งเหล่านี้ ขณะที่ Nan Lin (2001) ระบุว่า ทุนทางสังคมเป็นการลงทุนด้านความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งผู้ลงทุนคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

การนำแนวคิดทุนทางสังคมไปสู่การวิจัยอย่างเป็นรูปธรรมและศึกษาถึงผลลัพธ์ของมัน ซึ่งต่อมาได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวางและกลายเป็นแนวทางให้กับองค์กรระดับนานาชาตินำไปเผยแพร่ คือ งานวิจัยของ Robert Putnam ในงานชื่อ Making Democratic Work: Civic Traditions in Modern Italy ซึ่งได้มีการตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1993 Putnam (1993) ได้นิยามทุนทางสังคม ว่าเป็นลักษณะเด่นขององค์กรทางสังคม เช่น ความไว้วางใจ (Trust) บรรทัดฐาน (Norms) และเครือข่าย (Networks) ซึ่งสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพของสังคม โดยการส่งเสริม เกื้อหนุน การร่วมมือในการดำเนินงานซึ่งกันและกัน

Putnam ได้แสดงให้เห็นว่า ความเชื่อถือศรัทธาเป็นกลไกในการเกื้อหนุนให้ระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางการเงินของชาวบ้านดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยยกตัวอย่างระบบการหมุนเงิน(หรือที่เรียกว่า แซร์ ในประเทศไทย) ระบบนี้เป็นเครือข่ายทางการเงินแบบไม่เป็นทางการของประชาชนในหลายประเทศ ซึ่งทำให้สมาชิกที่อยู่ในระบบสามารถนำเงินไปใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ โดยไม่ต้องพึ่งพาสถาบันการเงินที่เป็นทางการ ความเชื่อถือศรัทธาจึงเปรียบเสมือนทรัพยากรด้านศีลธรรม และเป็นทรัพยากรที่ยิ่งใช้มากก็ยิ่งเพิ่ม แต่หากไม่ใช้ก็จะ

ลดลง ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นกับองค์ประกอบด้านบรรทัดฐาน และเครือข่ายทางสังคมเช่นเดียวกัน

บรรทัดฐานเป็นความคาดหวังร่วมของบุคคลหรือสมาชิกกลุ่มต่อพฤติกรรมที่พึงแสดงออกมา ว่าเป็นพฤติกรรมที่เหมาะสมและพึงปรารถนาหรือไม่เพียงไร บรรทัดฐานคล้ายกับกฎหรือระเบียบที่ไม่เป็นทางการซึ่งบุคคลในครอบครัว กลุ่ม ชุมชน หรือสังคมยึดถือร่วมกัน บรรทัดฐานจะได้รับการปลูกฝังและดำรงอยู่โดยการที่มีผู้นำทำเป็นแบบอย่าง และโดยการกล่อมเกลாதงสังคมทั้งโดยผ่านสถาบันการศึกษาและไม่ผ่านสถาบันการศึกษา รวมทั้งการแทรกแซงทางสังคม

บรรทัดฐานที่มีความสำคัญในการทำให้เกิดความเชื่อถือ ไว้วางใจกัน คือ บรรทัดฐานของการพึ่งพาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ระบบเอาแรง หรือลงแขกในสังคมไทย เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นบรรทัดฐานนี้เป็นอย่างดี เมื่อชาวนาได้รับการช่วยเหลือจากเพื่อนบ้านผู้ใดในชุมชนในการปักดำหรือเก็บเกี่ยวข้าว ชาวนาผู้นั้นจะต้องไปช่วยเพื่อนบ้านยามที่เขา ปักดำและเก็บเกี่ยวข้าวเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนแรงงานแบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน หากชาวนาผู้ใดละเมิดบรรทัดฐานนี้ เขาย่อมได้รับการแทรกแซงทางสังคม ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เช่น การไม่คบหาสมาคมด้วย เป็นต้น

เครือข่ายทางสังคม โดยเฉพาะองค์กรอาสาสมัคร เป็นรูปแบบสำคัญอย่างยิ่งของทุนทางสังคม เพราะกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรจะส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับบรรทัดฐานของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารและการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความซื่อสัตย์และพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคล

จะเห็นว่าแนวคิดทุนทางสังคมของ Putnam จะพิจารณาองค์ประกอบด้านความเชื่อถือไว้วางใจกัน บรรทัดฐาน และเครือข่ายทางสังคมเป็นองค์ประกอบที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ โดยยากที่จะจำแนกได้ว่าองค์ประกอบใดเกิดก่อนเกิดหลัง แม้ข้อเสนอของ Putnam จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ในแวดวงวิชาการการศึกษาทุนทางสังคมมีความหลากหลายในเชิงแนวคิดและแนวทางการศึกษา โดยมีมุมมองหลักในการศึกษา 2 มุมมอง

มุมมองแรกเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ระดับปัจเจกบุคคล เป็นการศึกษาที่เน้นการใช้ทุนทางสังคมโดยตัวบุคคล คำถามของมุมมองนี้ อาทิ ปัจเจกบุคคลเข้าถึงและใช้ทรัพยากรที่อยู่ในเครือข่ายสังคมเพื่อได้รับผลตอบแทนในการกระทำอย่างไร (เช่น การได้งานใหม่ที่ดีขึ้น) ดังนั้นในระดับความสัมพันธ์ ทุนทางสังคมมีลักษณะคล้ายกับทุนมนุษย์(Human Capital) ด้วยเหตุที่ว่าการลงทุนเช่นนั้นสามารถดำเนินการโดยตัวบุคคลซึ่งคาดหวังผลที่จะได้รับกลับมาในรูปผลประโยชน์หรือกำไรแก่บุคคลนั้น ถึงกระนั้นผลรวมของสิ่งตอบแทนที่บุคคลแต่ละคนได้รับจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยเช่นกัน ดังนั้นจุดเน้นในการวิเคราะห์ของมุมมองนี้จึงประกอบด้วย 1) วิธีการที่บุคคลลงทุนในความสัมพันธ์ทางสังคม 2) วิธีการที่บุคคล ใช้ในการนำทรัพยากรที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์มาใช้เพื่อให้ได้ผลตอบแทน ตัวอย่างของการศึกษาในแนวทางนี้ อย่างเช่น งานของ Nan Lin และ Yanjie Bian (1991) เรื่อง “Getting Ahead in Urban China” และงานของ Alejandro Porters และ Julia Sensenbrenner (1993)

เรื่อง “Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action”

ด้านมุมมองที่สองนั้น เน้นการศึกษาทุนทางสังคมระดับกลุ่มซึ่งการศึกษาจะเน้นในเรื่อง 1) วิธีการและกระบวนการที่กลุ่มพัฒนาและรักษาทุนทางสังคมในฐานะที่เป็นทรัพย์สินร่วมของกลุ่ม 2) กระบวนการที่ทรัพย์สินร่วมดังกล่าวสร้างและขยายโอกาสให้กับสมาชิกกลุ่ม มุมมองนี้สะท้อนในงานของ Putnam(1993) อย่างชัดเจนในเรื่อง “ Making Democratic Work: Civic Traditions in Modern Italy” ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าความแน่นแฟ้นของความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายสามารถรักษาและก่อให้เกิดความสำเร็จของกลุ่ม รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงวิธีการและกระบวนการที่เป็นบรรทัดฐาน ความไว้วางใจ การแทรกแซงทางสังคม และอำนาจหน้าที่ของกลุ่ม เป็นองค์ประกอบสำคัญในการผลิตและการดำรงรักษาทรัพย์สินร่วมของกลุ่ม

แม้ว่ามุมมองในการศึกษาทั้งสองมุมมองจะเน้นหน่วยในการวิเคราะห์ต่างกัน แต่ทั้งสองมุมมองยอมรับร่วมกันว่าปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในเครือข่ายสังคมเป็นพลังในการทำให้ทุนทางสังคมดำรงรักษาและสร้างความสำเร็จให้กับกลุ่มได้

Nan Lin (2001) ได้เสนอแนวทางในการวัดทุนทางสังคม โดยใช้ตัวแปรหลัก 3 ตัว คือ ทรัพยากรที่ดำรงอยู่ในโครงสร้างสังคม การเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าว และการใช้ทรัพยากรดังกล่าว ทรัพยากรที่ดำรงอยู่ในโครงสร้างสังคมมีสองลักษณะคือ 1) ทรัพยากรเครือข่าย(Network resources) ประกอบด้วย ประการแรก การที่บุคคลหรือกลุ่มมีขอบเขตความสัมพันธ์กับบุคคลใดหรือกลุ่มใดบ้าง เช่น กลุ่มองค์กรชาวบ้าน มีความสัมพันธ์กับเทศบาลหรือองค์กรสาธารณะประโยชน์ ประการที่สอง ทรัพยากรที่เป็นไปได้มากที่สุดที่เครือข่ายความสัมพันธ์ซึ่งหมายถึงองค์กรที่มีแนวโน้มหนุนช่วยองค์กรชาวบ้านมากที่สุด ประการที่สาม ความหลากหลายของทรัพยากรของกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ด้วย เช่น การที่กลุ่มชาวบ้านมีความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่มีทรัพยากรแตกต่างกัน โดยบางกลุ่มอาจเป็นกลุ่มที่มีวิชาการ บางกลุ่มอาจมีแหล่งทุน หรือบางกลุ่มอาจมีประสบการณ์และวิธีการปฏิบัติงานที่หลากหลาย และประการที่สี่ องค์ประกอบของทรัพยากรซึ่งหมายถึง ทรัพยากรดังกล่าวเป็นทรัพยากรที่มีอยู่ทั่วไปหรือเป็นทรัพยากรเฉพาะกลุ่ม 2) สถานภาพขององค์กรที่ติดต่อ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าซึ่งอยู่ภายใต้การครอบครองของกลุ่มที่ติดต่อด้วย เช่น ความมั่งคั่ง อำนาจ และสถานภาพทางสังคมของกลุ่มเหล่านั้น เพื่อช่วยให้เกิดกิจกรรมเฉพาะที่กลุ่มหรือบุคคลประสงค์ให้เกิด

หลังจากได้เสนอแนวคิดครั้งแรกจากงานวิจัยที่อิตาลี Putnam (2000) ได้พัฒนาแนวคิดทุนทางสังคมโดยได้จัดทำเป็นดัชนีวัดทุนทางสังคมขึ้นมา 5 องค์ประกอบ 14 ตัวชี้วัดดังนี้

- 1) องค์ประกอบด้านวิถีชีวิตขององค์กรในชุมชน
 - ก) ร้อยละของประชาชนในชุมชนที่เป็นคณะกรรมการต่างๆในชุมชนในรอบปี
 - ข) ร้อยละของประชาชนในชุมชนที่เป็นเจ้าหน้าที่ในชมรมหรือองค์กรในรอบปี
 - ค) จำนวนองค์กรทั้งหมดต่อประชากร 1,000 คน
 - ง) จำนวนเฉลี่ยของการประชุมขององค์กรต่างๆ ในรอบปี
 - จ) จำนวนเฉลี่ยของสมาชิกองค์กร
- 2) องค์ประกอบด้านกิจกรรมทางสังคม
 - ก) อัตราผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งประธานาธิบดี
 - ข) ร้อยละของสมาชิกองค์กรที่เข้าร่วมประชุมในกิจกรรมของโรงเรียนและเทศบาลในรอบปี
- 3) องค์ประกอบด้านอาสาสมัครชุมชน
 - ก) จำนวนขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่อประชากร 1,000 คน
 - ข) จำนวนเฉลี่ยของเวลาขององค์กรที่ปฏิบัติงานในโครงการของชุมชนในรอบปี
 - ค) จำนวนเฉลี่ยของเวลาที่อาสาสมัครทำงานในรอบปี
- 4) องค์ประกอบด้านความสามารถทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ
 - ก) ร้อยละของประชาชนที่ใช้เวลาบ่อยครั้งในการเยี่ยมเพื่อนบ้าน
 - ข) จำนวนเฉลี่ยของเวลาที่ใช้เพื่อการบันเทิงในบ้าน
- 5) องค์ประกอบด้านความไว้วางใจ
 - ก) ร้อยละของประชาชนที่คิดว่าผู้อื่นสามารถไว้วางใจได้
 - ข) ร้อยละของประชาชนที่คิดว่าผู้อื่นมีความซื่อสัตย์

การศึกษาทุนทางสังคมในเชิงปริมาณ โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ย่อมเสี่ยงไม่พ้นที่จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ กรณี Putnam ก็เช่นเดียวกันจะเห็นได้ว่า Putnam ไม่สามารถสร้างตัวชี้วัดในมิติด้านบรรทัดฐานซึ่งเป็นมิติที่เป็นนามธรรมขึ้นมาได้ ทั้งที่ในการศึกษาในยุคแรกๆของ Putnam นั้นได้ให้ความสำคัญในมิตินี้เป็นอย่างมาก นอกจากนั้นองค์ประกอบบางด้าน เช่น ความสามารถทางสังคมที่ไม่เป็นทางการนั้น ตัวชี้วัดในเรื่องจำนวนเฉลี่ยของเวลาที่ใช้เพื่อความบันเทิงในบ้าน ดูเหมือนจะขาดความตรงในเนื้อหา (Invalidity)

อย่างไรก็ตามแม้องค์ประกอบและตัวชี้วัดของ Putnam จะมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แต่ก็นับว่าเป็นข้อเสนอการวัดทุนทางสังคมที่เป็นแนวทางหลักสำหรับผู้ที่จะนำเรื่องนี้ไปปฏิบัติและศึกษาต่อไป

ในส่วนของการดำเนินงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การรวมพลังพัฒนาทุนทางสังคม เพื่อเสริมสร้าง

การคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มเป้าหมายและเพิ่มศักยภาพขององค์กร ชุมชน และเครือข่าย ให้มีแนวคิดและวิธีการทำงาน โดยใช้ข้อมูลและให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน และเนื่องจากเรื่องทุนทางสังคมเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ของสังคมไทย และยังไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลอย่างเป็นระบบมาก่อน กระทรวงฯ จึงได้ร่วมกับคณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ดำเนินการศึกษาและกำหนดดัชนีทุนทางสังคม เพื่อศึกษากรอบแนวคิด นิยามความหมาย ที่มาหรือแหล่งที่ก่อให้เกิดทุนทางสังคม การมีอยู่เดิมของทุนทางสังคมของชุมชนเพื่อหาแนวทางการพัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนให้ทุนทางสังคมเพิ่มระดับที่สูงขึ้นเพื่อใช้เป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุก ๆ ชุมชน โดยจะมีการจัดทำดัชนีทุนทางสังคมและระบบฐานข้อมูล เพื่อให้เป็นระบบสารสนเทศที่สามารถชี้ระดับทุนทางสังคมและสถานการณ์ทุนทางสังคม สำหรับนำไปกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการของกระทรวงฯ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

2. วัตถุประสงค์

เพื่อกำหนดดัชนีทุนทางสังคมของไทย

3. เป้าหมายโครงการ

ดัชนีทุนทางสังคมของไทย ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมไทย

4. ขอบเขตการศึกษา

4.1 ศึกษารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทุนทางสังคมไทย และข้อมูลดัชนีทุนทางสังคมในภูมิภาคเอเชีย ยุโรป อเมริกา และออสเตรเลียอย่างน้อยภูมิภาคละ 1 ประเทศ

4.2 จัดทำระบบฐานข้อมูลและกำหนดแนวทางและวิธีการรวบรวมข้อมูลในแต่ละตัวชี้วัด

4.3 จัดทำฐานข้อมูลดัชนีทุนทางสังคมของไทยมี Baseline Data อย่างน้อย 3 ปี

4.4 เก็บรวบรวมข้อมูลตัวชี้วัดเพื่อจัดทำเป็นดัชนีทุนทางสังคมของไทย

4.5 วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำเป็นข้อมูลข่าวสาร และข้อเสนอแนะแนวทางการนำดัชนีทุนทางสังคมของไทยสู่การปฏิบัติ และแนวทางการพัฒนาทุนทางสังคมของไทย

5. นิยามศัพท์

ทุนทางสังคม หมายถึง ลักษณะทางสังคม ที่ปัจเจกชนและองค์กรทางสังคมมีเครือข่าย (Networks) มีความไว้วางใจ (Trust) และมีบรรทัดฐานในการปฏิบัติ (Norms) เพื่อการส่งเสริม เกื้อหนุน และร่วมมือในการดำเนินงานซึ่งกันและกัน ซึ่งก่อให้เกิดความสามารถในการปรับปรุงสถานะของสังคม องค์กร และตนเองให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดร่วมกัน

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ระบบฐานข้อมูลสำหรับจัดเก็บข้อมูลดัชนีทุนทางสังคมของไทย และข้อมูลและดัชนีเกี่ยวกับทุนทางสังคมของไทย

6.2 รายงานการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารดัชนีทุนทางสังคม

6.3 แนวทางการพัฒนาดัชนีทุนทางสังคมของไทย

6.4 แนวทางการนำดัชนีทุนทางสังคมของไทยสู่การปฏิบัติ