

## ทุนทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืนและนัยสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย \*

พลอย สืบวิเศษ \*\*

### บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคม (social capital) กับการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ผลการวิจัยพบว่า ทุนทางสังคมส่งผลดีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ ทุนทางสังคม โดยเฉพาะการที่ประชาชนเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันปกป้องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ตลอดจนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้ดีขึ้น ถึงแม้หน่วยงานของรัฐในจังหวัดและท้องถิ่นจะมีทรัพยากรมากขึ้น ก็ได้เป็นหลักประกันว่าทรัพยากรที่เพิ่มมากขึ้นนั้น จะถูกนำไปใช้ในการพัฒนาชุมชนในประเทศไทยนั้น การที่หน่วยงานภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (public accountability) ไม่สูงนัก ทุนทางสังคมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยในอนาคต จึงควรให้ความสำคัญกับการยกระดับภาคประชาชน โดยเฉพาะเครือข่ายทางสังคม ให้ความสำคัญเทียบเท่ากับภาครัฐ ซึ่งข้อเสนอแนะนี้สอดคล้องกับแนวความคิดใหม่ในการปฏิรูประบบราชการที่เรียกกันว่า New Public Governance หรือ NPG

**คำสำคัญ:** ทุนทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย การบริหารงานภาครัฐ

\* ผลการศึกษาเบื้องต้นของงานวิจัยชิ้นนี้ ได้นำเสนอในการประชุมทางวิชาการ ประจำปี 2560 ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารการพัฒนา: จากปรัชญาสู่การปฏิบัติ” กรุงเทพมหานคร 31 มีนาคม 2560

\*\* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: ploystar@yahoo.com

## Social Capital, Sustainable Development, and Implications for Public Sector Reform in Thailand<sup>\*</sup>

Ploy Suebvises<sup>\*\*</sup>

### Abstract

This research examines the relationship between social capital and sustainable development, especially, citizens' participation. The result shows that citizens' participation increase more cooperation among the citizens in the protection of environment and community resources and enable more access to the basic infrastructures. However, an increase in budget allocation of the local government and the provincial government do not guarantee that such allocation will be used in the community development. In Thailand where public organizations do not hold high public accountability, social capital will be an important factors affecting sustainable development. Thailand's future Public Sector Reform should aim to increase an importance of citizens' participation, especially social network among citizens. Such recommendation is in accordance with the paradigm in Public Administration called New Public Governance (NPG).

**Keywords:** Social capital, public sector reform, public administration

---

<sup>\*</sup> Preliminary study was presented at the Academic Conference hosted by National Institute of Development Administration on 31<sup>st</sup> March, 2016.

<sup>\*\*</sup> Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

E-mail: ploystar@yahoo.com

## บทนำ

อะไรคือ การพัฒนาที่ยั่งยืน ในอดีต เมื่อกล่าวถึง การพัฒนาที่ยั่งยืน นักวิชาการมักจะให้ความสำคัญไปในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก เนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในอดีตนั้น มีส่วนในการทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก เช่น ทำให้เกิดการทำลายป่าไม้ แหล่งน้ำ ดิน แร่ธาตุ รวมไปถึงอากาศ ตลอดจนแหล่งพลังงานต่าง ๆ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 นักวิชาการทั้งในสายวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ได้รวมตัวกันในชื่อ The Club of Rome และได้ตีพิมพ์หนังสือชื่อ The Limits to Growth (1972) โดยชี้ให้เห็นว่าทรัพยากรในโลกมีจำกัด หากมนุษย์ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ไปในระดับอย่างที่เคยเป็นมา โลกอาจเกิดภาวะขาดแคลนทรัพยากรอันนำไปสู่ความหายนะได้ จากข้อคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่การให้ความสำคัญการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า “เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองความจำเป็นของคนในยุคปัจจุบัน แต่ไม่ได้ลดขีดความสามารถในการตอบสนองความจำเป็นของคนในอนาคต” (Meadows et al., 1972: 7) ดังนั้น การพัฒนาและการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่ต้องพัฒนาควบคู่กันไป

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่ประชุมองค์การสหประชาชาติจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ Brundtland Commission ขึ้น คณะกรรมการดังกล่าวได้ตีพิมพ์รายงานชื่อ Our Common Future (WCED, 1987) เพื่อผลักดันให้เกิดแนวทางในการสร้างความร่วมมือกันเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวคือ สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมมีความสัมพันธ์อย่างแยกออกจากกันไม่ได้ กล่าวคือ “สิ่งแวดล้อมเปรียบเสมือนกับที่ที่เราอยู่อาศัย ส่วนการพัฒนามีคือ การที่เราพยายามปรับปรุงส่วนต่าง ๆ ทั้งหมดของที่เราอยู่อาศัยให้ดีขึ้น” (WCED, 1987: 20) จากข้อเสนอดังกล่าวทำให้เกิดความหมายใหม่ของการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ การพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ควรจำกัดอยู่แค่เพียงการรักษาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพเท่านั้น แต่ต้องอาศัยการพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้นอกจากจะต้องให้ความสำคัญกับความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาคาความยากจน ตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งที่เหมาะสมอีกด้วย เพื่อให้ประชาชนใช้ชีวิตร่วมกันได้อย่างสงบสุข ดังนั้น สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม จึงถูกกำหนดให้เป็นสามเสาหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืนในปัจจุบัน

ข้อเสนอของ Brundtland Commission ดังกล่าวได้ถูกนำไปขยายผลอย่างกว้างขวาง ในการประชุม Earth Summit ที่จัดขึ้นที่เมือง Rio De Janeiro ในปี ค.ศ.1992 และได้ถูกนำไปกำหนดเป็นเป้าหมายของการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ ได้แก่ Millennium Development Goals (MDGs) ซึ่งเน้นการลดปัญหาความยากจน และการลดอัตราการตายของทารกแรกเกิด การส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย และต่อมา ในปี ค.ศ.2015 องค์การสหประชาชาติกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ภายหลังปี ค.ศ.2015 ขึ้น โดยเน้นที่การลดปัญหาความยากจน ความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาและการสาธารณสุข การพัฒนาเมืองและถิ่นฐานมนุษย์ การรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืน การส่งเสริมการมีธรรมาภิบาลและความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ เป็นต้น (United Nations, 2015) จากเป้าหมายเหล่านี้ จึงเห็นได้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นหมายถึง การพัฒนาที่เชื่อมโยงความเสมอภาคทางสังคม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีควบคู่ไปด้วยกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ข้อเรียกร้องให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนจะเป็นสิ่งที่ดี แต่การนำเอาเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเหล่านี้มาปฏิบัติให้เกิดผลได้จริงก็ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่าย คำถามก็คือ ปัจจัยที่สำคัญอะไรบ้างที่จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

ตามแนวความคิดของทฤษฎีทุนทางสังคม (social capital theory) ทุนทางสังคม หมายถึง การที่ประชาชนมีเครือข่ายทางสังคม (social network) และการมีความเชื่อมั่นทางสังคม (social trust) เป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนด้วยกันเองและระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนา จากงานเขียนของ Robert Putnam เรื่อง Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (1993: 123) ได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนที่มีส่วนร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างกว้างขวาง และมีความเชื่อมั่นทางสังคมจะเป็นผู้ที่มีความสนใจต่อกิจการสาธารณะสูง ทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนและภาครัฐ ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน งานศึกษาของ World Bank (2015a: 2) พบว่าการมีทุนทางสังคม ได้แก่ การมีเครือข่ายทางสังคมของประชาชนอย่างเข้มแข็ง ทำให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น Tobisson และ Rudqvist (1992: 10-12) ได้ชี้ให้เห็นว่า ทุนทางสังคมส่งผลให้เกิดความร่วมมือกันและความไว้วางใจซึ่งกันและกันในการรักษาสีเขียวและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาด้านความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชน งานศึกษาของ Uphoff (1988) ก็เช่นเดียวกัน ได้แสดงให้เห็นว่า การมีเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็งช่วยส่งเสริมให้ประชาชนในเขตชนบทมีความสามารถในการรวมกลุ่มเพื่อการพัฒนา ทุนทางสังคมดังกล่าวช่วยให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันเพื่อยกประเด็นปัญหาของสังคมที่ชุมชนมีความกังวลร่วมกัน ให้เป็นที่รับรู้แก่ภาครัฐและสร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่ก่อให้เกิดความกังวลร่วมกันดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น ทุนทางสังคมจึงช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ลดความเสี่ยงในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในปัจจุบัน งานวิจัยเกี่ยวกับทุนทางสังคมในประเทศไทยยังมีน้อย โดยเฉพาะงานวิจัยที่ศึกษาถึงผลกระทบของทุนทางสังคมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของทุนทางสังคมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญสามประการคือ ประการที่หนึ่ง เพื่อศึกษาถึงลักษณะสำคัญของทุนทางสังคมในประเทศไทย โดยเฉพาะรูปแบบของการเข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมและลักษณะของความเชื่อมั่นทางสังคมของประชาชนไทย ประการที่สอง เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของทุนทางสังคมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย และ ประการสุดท้าย เพื่อสรุปและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายโดยเฉพาะแนวทางในการปฏิรูประบบราชการจากผลของการศึกษาด้วย

## การทบทวนวรรณกรรม

ตั้งแต่งานเขียนของ Robert Putnam (1993) แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม (social capital) ได้เป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมและมีชื่อเสียงขึ้นในหมู่นักสังคมศาสตร์ ในการศึกษาครั้งนั้น Putnam ได้ประเมินระดับการพัฒนาของมลรัฐของประเทศอิตาลี 20 แห่ง จากการศึกษาของเขาสรุปได้ว่า ในมลรัฐที่มีทุนทางสังคมเข้มแข็งจะมีผลการพัฒนาที่ดี โดยประชาชนจะสามารถเข้าถึงบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขมากขึ้น โรงเรียนมีมาตรฐานที่ดี อัตราอาชญากรรมลดลง และคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น ความแตกต่างของผลการพัฒนาเหล่านี้ เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาคประชาสังคมและสมาคมอาสาสมัครในแต่ละภูมิภาค โดยในภาคเหนือของอิตาลี ซึ่งประชากรมีระดับของทุนทางสังคมสูง (วัดจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวนผู้อ่านหนังสือพิมพ์ การเป็นสมาชิกชมรมหรือสมาคมต่าง ๆ เช่น สมาคมฟุตบอล และมีความเชื่อมั่นในสถาบันของรัฐ) ซึ่งจะส่งผลทำให้รัฐบาลของมลรัฐและท้องถิ่นสามารถทำงานและมีความร่วมมือกับประชาชนได้ดีขึ้น สามารถแก้ปัญหาที่สำคัญทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพในการทำงาน มีความสร้างสรรค์ในการออกนโยบายต่าง ๆ และมีความสำเร็จในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ในขณะที่รัฐในภาคใต้ที่มีทุนทางสังคมต่ำกว่า องค์การภาครัฐในระดับภูมิภาคเหล่านี้ จะมีการฉ้อฉลและไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน (Putnam, 1993: 81)

นักวิชาการด้านทุนทางสังคม (Box & Posner, 2000; Keefer & Knack, 2005: 716) เสนอว่า มีกลไก 3 ประการ ที่จะอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างทุนทางสังคมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประการแรก ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจะต้องทำหน้าที่นำนโยบายที่ผู้ลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่สนับสนุนไปปฏิบัติ และกดดันข้าราชการให้ส่งมอบบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เนื่องจากการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐขึ้นอยู่กับความสามารถของประชาชนในการตรวจสอบตัวแทนที่พวกเขาเลือกมานั้น ให้มีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานเพื่อประชาชน ประชาชนที่มีทุนทางสังคมสูงมีการเข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมอย่างกว้างขวาง จะเป็นประชาชนที่มีความตื่นตัวในกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนอย่างตื่นตัวนี้ จะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการอภิปรายในกิจกรรมทางสังคมมากขึ้น เพิ่มความตระหนักในประเด็นทางสังคม และประเมินว่ารัฐได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่หรือไม่ในการปรับปรุงสวัสดิการสาธารณะต่าง ๆ ให้ดีขึ้น (Putnam, 1993: 81, Boix & Posner, 2000: 17) ดังนั้น ทุนทางสังคมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพิ่มความต้องการของประชาชนในการมีส่วนร่วมและผลักดันให้ภาครัฐต้องปรับปรุงผลการดำเนินงาน ซึ่งส่งผลให้เกิดผลดีต่อการพัฒนา

ประการที่สอง ทุนทางสังคมสามารถอุปถัมภ์ให้เกิดคุณธรรมในหมู่พลเมือง การมีส่วนร่วมของพลเมืองในเครือข่ายทางสังคม ส่งผลทำให้ประชาชนมีอัตลักษณ์ร่วมกัน ทำให้ประชาชนมีประสบการณ์ร่วมกันและสร้างคุณภาพที่ดีในการตัดสินใจ ดังนั้น ทุนทางสังคมสามารถสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาล โดยเปลี่ยนความคิดของคนในชุมชนจากที่มองผลประโยชน์ส่วนตน (เช่น ฉันจะรวยมากขึ้นได้อย่างไร) มาเป็นการมองประโยชน์ของชุมชนส่วนรวมมากขึ้น (เช่น ทำอย่างไรจะช่วยให้ชุมชนของเราพัฒนาขึ้น) ทุนทางสังคมจึงช่วยสนับสนุนให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งที่ประชาชนต้องการเรียกร้องจากรัฐ ซึ่งสิ่งเหล่านั้นควรจะเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อทุกคน แทนที่จะเป็นการพัฒนาที่เป็นการช่วยให้สมาชิกบางคนของสังคมให้ได้ประโยชน์บนความเสียเปรียบของประชาชนคนอื่น (Boix & Posner, 2000: 18) ดังนั้น ทุนทางสังคมจะช่วยเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน ลดภาระต้นทุนของการใช้กฎระเบียบและการบังคับใช้กฎระเบียบที่เข้มงวด ช่วยสนับสนุนการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ประชาชนที่มีทุนทางสังคมสูงจะเป็นชุมชนที่ยึดโยงกันโดยกฎระเบียบของการอยู่ร่วมกัน และชุมชนที่ยึดโยงกันด้วยกฎระเบียบนี้จะทำให้ชุมชนนั้นเป็นชุมชนที่มีต้นทุนต่ำทางการพัฒนา (Knack, 2002: 744)

ท้ายที่สุดประการที่สาม ทุนทางสังคมสามารถช่วยลดความขัดแย้งในชุมชน ในหลาย ๆ ชุมชน พลเมืองจะถูกแบ่งแยกเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นมิตรต่อกันทางการเมือง หรือมีกลุ่มที่แตกต่างกันทางเชื้อชาติหรือศาสนา การมีทุนทางสังคมต่ำอาจทำให้การแบ่งแยกต่าง ๆ เหล่านี้มีมากขึ้นในชุมชน การมีทุนทางสังคมสูงจะช่วยนำไปสู่ความเต็มใจในการประสานรอยร้าวเหล่านั้น ดังนั้น ทุนทางสังคมจะช่วยเพิ่มความร่วมมือและทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและสาธารณชนมีบรรทัดฐานทางสังคมร่วมกันซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือกันด้วยความเต็มใจและสามารถทำให้กิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีร่วมกันนั้นก้าวหน้ามั่นคงมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้ชุมชนเกิดการพัฒนามากขึ้น (World Bank, 2015b; Boix & Posner, 2000: 19)

Putnam และ Goss (2002: 4) กล่าวว่า ทุนทางสังคม หมายถึง เครือข่ายทางสังคมและบรรทัดฐานที่สนับสนุนการดำเนินงานร่วมกันของคนในสังคม ทุนทางสังคม จึงประกอบไปด้วย ความสัมพันธ์และแบบแผนประเพณีที่ก่อให้เกิดรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ทางสังคม นักวิชาการมักวัดระดับของทุนทางสังคมโดยดูจาก 1) เครือข่ายทางสังคม (social network) คือการรวมตัวกันของปัจเจกซึ่งจะช่วยส่งเสริมและปกป้องความสัมพันธ์ส่วนบุคคล และ 2) ความเชื่อมั่นทางสังคม (social trust) คือเจตคติร่วมซึ่งก่อให้เกิดการติดต่อกันทางสังคมที่มากขึ้นและทำให้เกิดการทำงานร่วมกันที่เข้มแข็งขึ้น (World Bank, 2015a: 1-4) ทุนทางสังคมซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญสององค์ประกอบคือ

เครือข่ายทางสังคมและความเชื่อมั่นทางสังคมที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นองค์ประกอบทางโครงสร้างและทางวัฒนธรรมของทุนทางสังคม ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้งสองนี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ นักวิชาการมีความเชื่อว่า เครือข่ายทางสังคมจะสร้างบรรทัดฐานแบบแลกเปลี่ยนและส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นทางสังคม ในขณะเดียวกันความเชื่อมั่นทางสังคมเองก็ช่วยเพิ่มให้เกิดเครือข่ายทางสังคมได้ด้วย ดังนั้น ความเชื่อมั่นทางสังคมและเครือข่ายทางสังคมจึงเป็นแก่นของทุนทางสังคม

นักวิชาการด้านทุนทางสังคม กล่าวว่า เครือข่ายทางสังคม (social network) มีรูปแบบแตกต่างกัน Putnam และ Goss (2002: 10) แบ่งประเภทเครือข่ายทางสังคมเป็น 4 ประเภทคือ แบบเป็นทางการกับแบบไม่เป็นทางการ (informal vs formal) แบบเบาบางกับแบบหนา (thin vs thick) แบบมองเข้าไปภายในกับแบบมองออกไปข้างนอก (inward-looking vs outward-looking) แบบการเชื่อมต่อกับแบบเป็นพันธะ (bridging vs bonding) ประเภทเครือข่ายทางสังคมที่แตกต่างกันทำให้เกิดผลต่างกันต่อบรรทัดฐานร่วมและความเชื่อมั่น เครือข่ายทางสังคมที่มีการก่อตัวแบบแนวดิ่งหรือตามสายการบังคับบัญชา จะทำให้เกิดการมุ่งผลประโยชน์แบบแคบ ๆ แบบความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ และอาจปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูล รวมถึงวัตถุดิบและทรัพยากรซึ่งใช้ในการช่วยสนับสนุนชุมชน (World Bank, 2015b: 2) งานวิจัยก่อนหน้านี้ (Pharr, 2000: 175; Warren, 2001: 45) พบว่าเครือข่ายทางสังคมในแนวราบที่สมาชิกมีสถานะเท่าเทียมกัน สามารถสร้างบรรทัดฐานแบบแลกเปลี่ยนและสร้างความเชื่อมั่นทางสังคมได้มากที่สุด การศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับทุนทางสังคม จะมุ่งเน้นการศึกษาไปที่เครือข่ายแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการและพบว่าเครือข่ายทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการจะส่งเสริมทุนทางสังคมมากกว่า Putnam และ Goss (2002: 9) กล่าวว่ากลุ่มไม่เป็นทางการมีแนวโน้มที่จะ “มีบทบาทในการขัดเกลาทางสังคมที่สร้างนิสัยของการมีส่วนร่วมให้ประชาชน” จากงานที่กล่าวมานี้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้เห็นรูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไทยในเครือข่ายทางสังคมเหล่านี้ และศึกษาว่า เครือข่ายทางสังคมเหล่านี้จะมีผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่

ความเชื่อมั่นทางสังคม (social trust) เป็นองค์ประกอบด้านวัฒนธรรมของทุนทางสังคม ซึ่งหมายถึงความถึงเจตคติโดยรวมของปัจเจกที่มีต่อเพื่อนประชากรด้วยกัน (Cook, 2001: 82) นักวิชาการด้านทุนทางสังคม กล่าวว่ามีความเชื่อมั่นทางสังคมหลายแบบ และความเชื่อมั่นทางสังคมแต่ละแบบก็ส่งผลต่อความเข้มแข็งและความกว้างขวางของการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนในระดับที่ต่างกัน (Uslaner, 2002: 14; Cook, 2001: 77) ความเชื่อมั่นในคนแปลกหน้าหรือคนที่ไม่รู้จักสามารถส่งผลต่อความเป็นพลเมือง (civil society) และการมีส่วนร่วม ความเชื่อมั่นทางสังคมประเภทนี้ เรียกว่า ความเชื่อมั่นทางสังคมโดยทั่วไป (generalized trust) เกิดขึ้นมาจากการมีความปรารถนาดีที่มีให้กับคนที่ไม่รู้จักกันมาก่อน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนที่มีพื้นฐานแตกต่างกันมากกว่าคนที่มีพื้นฐานเหมือนกันในทางกลับกัน ประเภทของความเชื่อมั่นทางสังคมในกลุ่มแบบเฉพาะเจาะจงหรือแบบคับแคบอาจไม่ก่อให้เกิดชุมชนของพลเมือง ความเชื่อมั่นทางสังคมประเภทนี้ ซึ่งมักเรียกว่า ความเชื่อมั่นแบบเฉพาะเจาะจง (particularized trust) มักจะเกิดขึ้นในกลุ่มคนที่มีความคล้ายคลึงทางประชากร หรือคนที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมที่เหมือนกัน ความเชื่อมั่นทางสังคมแบบเฉพาะเจาะจงนี้มีแนวโน้มที่จะสร้างความคาดหวังความปรารถนาดีเฉพาะภายในกลุ่มสมาชิกของตน และสร้างความไม่เชื่อมั่นไว้วางใจในกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มตน ความเชื่อมั่นทางสังคมแบบเฉพาะเจาะจงนี้ อาจกล่าวได้ว่าไม่ส่งเสริมให้เกิดทุนทางสังคม (Levi, 1996: 47) จากข้อความข้างต้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาความเชื่อมั่นทางสังคมทั้งแบบทั่วไป และแบบเฉพาะเจาะจง เพื่อศึกษาว่า ความเชื่อมั่นทางสังคมทั้งสองแบบนี้ มีผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่

## การออกแบบการวิจัยและการวัดทุนทางสังคม

ในงานวิจัยนี้ มีสมมติฐานว่า ทุนทางสังคมก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ การมีทุนทางสังคมที่สูงโดยการมีเครือข่ายทางสังคมของประชาชนที่กว้างขวาง และการมีความเชื่อมั่นทางสังคม ทำให้ประชาชนมีความสนใจในกิจการสาธารณะ สามารถรวมตัวกันเพื่อการพัฒนา สร้างความร่วมมือกันในการแก้ปัญหาที่สำคัญของสังคม ชุมชน และส่วนรวม ซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนาโดยเฉพาะด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะพื้นฐานที่สำคัญของประชาชนและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนในปัจจุบัน

### การเก็บข้อมูล

งานวิจัยนี้อาศัยข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ

1. ข้อมูลปฐมภูมิได้มาจากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเก็บข้อมูลระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ.2559

2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้มาจากเอกสารทางราชการ เช่น ตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (B.E.2559) ข้อมูลการประเมินมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (พ.ศ.2559) และเอกสารข้อมูลสารสนเทศจากส่วนราชการอื่น ๆ

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ผู้วิจัยได้กำหนดตัวอย่างและสุ่มตัวอย่างดังนี้

1. ประชากร (population) ที่ใช้ในการศึกษาคือ ประชากรไทยที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป จำนวน 45,092,955 คน จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ.2559<sup>1</sup>

2. กลุ่มตัวอย่าง (samples) การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากงานวิจัยนี้ เป็นการศึกษาที่ประชากรมีจำนวนแน่นอน Taro Yamane (1973) ได้กำหนดสูตรที่ใช้ในการคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างคือ

$$n = \frac{N}{1 + N * (e)^2}$$

n = sample size

N = population

e = acceptable sampling error

โดยกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ = 0.02

ขนาดของตัวอย่างสามารถคำนวณได้ดังนี้

$$\begin{aligned} n &= \frac{45,092,955}{1 + 45,092,955 (0.02)^2} \\ &= 2,499.86 \text{ คน} \end{aligned}$$

ดังนั้น ตัวอย่างในการศึกษาจากการคำนวณจึงต้องไม่ต่ำกว่า 2,500 คน งานวิจัยนี้กำหนดตัวอย่างในการเก็บข้อมูลมากกว่าที่ได้จากการคำนวณไว้ร้อยละ 4 ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างเป้าหมายของงานวิจัยชิ้นนี้คือ ประชากรไทย อายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 2,600 คน และจากการลงเก็บข้อมูลระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ.2559 ประชากรจำนวน 2,508 คน ได้ตอบแบบสอบถามกลับคืนมาร้อยละ 96.46

3. วิธีการสุ่มตัวอย่าง เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้มีประชากรที่ต้องศึกษาเป็นจำนวนมากและครอบคลุมทั่วประเทศ จึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 1) เพื่อให้ตัวอย่างกระจายไปในภาคและจังหวัดต่าง ๆ อย่างทั่วถึง โดยสุ่มตัวอย่างจังหวัดจากภาคต่าง ๆ 4 ภาคหลักในประเทศไทย ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ภาคละ 6 จังหวัด รวม 24 จังหวัด เป็นหน่วยตัวอย่างในขั้นที่ 1

ในขั้นที่ 2 สุ่มอำเภอจากจังหวัดที่มีจำนวนประชากรอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวนมาก (ตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป) จำนวน 6 อำเภอ และจากจังหวัดที่มีประชากรอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวนน้อย (น้อยกว่า 500,000 คน) จำนวน 4 อำเภอ

และในขั้นที่ 3 สุ่มประชากรที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป อำเภอละ 21 คน ดังตารางที่ 1 นอกจากนั้น ในแต่ละจังหวัดและอำเภอ ผู้วิจัยจะต้องไปสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐ 1-2 คน เพื่อสอบถามข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด

ตารางที่ 1. จังหวัด ประชากร และจำนวนกลุ่มตัวอย่าง

| จังหวัด         | จำนวนประชากรอายุ 18 ปีขึ้นไป | จำนวนอำเภอ | ตัวอย่าง |
|-----------------|------------------------------|------------|----------|
| <u>ภาคกลาง</u>  |                              |            |          |
| - นนทบุรี       | 749,362                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| - ปทุมธานี      | 642,936                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| - จันทบุรี      | 364,876                      | 4 อำเภอ    | 84       |
| - ราชบุรี       | 597,905                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| - สุพรรณบุรี    | 628,124                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| - กาญจนบุรี     | 547,991                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| <u>ภาคเหนือ</u> |                              |            |          |
| - พิจิตร        | 413,058                      | 4 อำเภอ    | 84       |
| - พิชณุโลก      | 627,109                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| - อุตรดิตถ์     | 354,331                      | 4 อำเภอ    | 84       |
| - อุทัยธานี     | 242,487                      | 4 อำเภอ    | 84       |
| - ตาก           | 283,451                      | 4 อำเภอ    | 84       |
| - แม่ฮ่องสอน    | 145,200                      | 4 อำเภอ    | 84       |

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 1. จังหวัด ประชากร และจำนวนกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

| จังหวัด                 | จำนวนประชากรอายุ 18 ปีขึ้นไป | จำนวนอำเภอ | ตัวอย่าง |
|-------------------------|------------------------------|------------|----------|
| - ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ |                              |            |          |
| - ขอนแก่น               | 1,285,332                    | 6 อำเภอ    | 126      |
| - มหาสารคาม             | 689,600                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| - บุรีรัมย์             | 1,087,037                    | 4 อำเภอ    | 126      |
| - อุบลราชธานี           | 1,243,889                    | 6 อำเภอ    | 126      |
| - หนองคาย               | 640,680                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| - สุรินทร์              | 968,976                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| ภาคใต้                  |                              |            |          |
| - กระบี่                | 273,071                      | 4 อำเภอ    | 84       |
| - ชุมพร                 | 346,049                      | 4 อำเภอ    | 84       |
| - นครศรีธรรมราช         | 1,079,379                    | 6 อำเภอ    | 126      |
| - นราธิวาส              | 449,167                      | 4 อำเภอ    | 84       |
| - สงขลา                 | 911,718                      | 6 อำเภอ    | 126      |
| - สตูล                  | 189,043                      | 4 อำเภอ    | 84       |
| - รวม                   |                              | 124 อำเภอ  | 2,604    |

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

#### การวัดทุนทางสังคม

ตามแนวความคิดของนักวิชาการด้านทุนทางสังคม ทุนทางสังคมสามารถวัดได้จากการมีเครือข่ายทางสังคมและความเชื่อมั่นทางสังคม ซึ่งวัดได้ดังนี้

1. เครือข่ายทางสังคม (social network) จากแบบสอบถาม มีสี่คำถามที่ใช้วัดเครือข่ายทางสังคม คำถามเหล่านี้เป็นคำถามที่ใช้ถามกันอย่างกว้างขวางในการวัดเครือข่ายทางสังคมของประเทศต่าง ๆ (เช่น Asian Barometer Survey<sup>2</sup>; World Bank, 2015a: 3-5) คำถามแรก ถามเกี่ยวกับการเข้าร่วมของประชาชนในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ “ท่านเป็นสมาชิกที่มีบทบาทในองค์กร สมาคม หรือกลุ่มทางสังคมที่เป็นทางการหรือไม่” คำถามที่สอง ผู้ตอบแบบสอบถามจะต้องระบุชื่อสมาคม องค์กร หรือกลุ่มทางสังคมที่เป็นทางการที่ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นสมาชิกไม่เกินสามองค์กรหรือกลุ่ม คำถามที่สามถามเกี่ยวกับการเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ “ท่านเป็นสมาชิกที่มีบทบาทของกลุ่มหรือเครือข่ายทางสังคมที่ไม่เป็นทางการหรือไม่” และคำถามที่สี่ ผู้ตอบจะต้องระบุชื่อกลุ่มหรือเครือข่ายทางสังคมที่ไม่เป็นทางการที่ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นสมาชิกไม่เกินสามเครือข่ายหรือกลุ่ม จากคำถามเหล่านี้ ทำให้สามารถจำแนกรูปแบบของการเข้าร่วมของประชาชนในเครือข่ายทางสังคมออกเป็นสี่แบบคือ 1) แบบไม่เข้าร่วม (non-involvement) 2) แบบเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ (informal network

involvement) 3) แบบเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ (formal network involvement) และ 4) แบบเข้าร่วมอย่างเต็มรูปแบบทั้งแบบเป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ (full involvement) แบบไม่เข้าร่วม หมายถึง การที่ประชาชนไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การหรือกลุ่มหรือเครือข่ายทางสังคมใด ๆ เลยไม่ว่าจะเป็นองค์การหรือกลุ่มแบบที่เป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ แบบเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ หมายถึง การที่ประชาชนเป็นสมาชิกขององค์การหรือกลุ่มหรือเครือข่ายทางสังคมที่ไม่เป็นทางการเท่านั้น แบบเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ หมายถึง การที่ประชาชนเป็นสมาชิกของสมาคม องค์การ หรือกลุ่มทางสังคมแบบเป็นทางการเท่านั้น ส่วนแบบเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ ก็คือ การที่ประชาชนเป็นสมาชิกขององค์การหรือเครือข่ายทางสังคมทั้งแบบที่เป็นทางการและแบบที่ไม่เป็นทางการ

2. ความเชื่อมั่นทางสังคม (social trust) จากแบบสอบถาม มีคำถามที่ใช้ในการวัดความเชื่อมั่นทางสังคมสองคำถาม คำถามแรกถามเกี่ยวกับความเชื่อมั่นระหว่างบุคคล (interpersonal trust) “โดยทั่วไปแล้ว ท่านจะกล่าวได้หรือไม่ว่า คนทั่ว ๆ ไปมีความน่าเชื่อถือ หรือท่านไม่จำเป็นต้องระมัดระวังมากเกินไปในการติดต่อกับคนเหล่านั้น” คำถามแรกนี้มีการใช้กันกว้างขวางในแบบสำรวจความเชื่อมั่นทางสังคมในประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ (Knack & Keefer, 1997; World Bank, 2015b: 3) คำถามที่สองวัดเจตคติต่อคนแปลกหน้า “ท่านจะเห็นด้วยหรือไม่กับคำกล่าวที่ว่า ในการทำงานกับใครสักคน การทำงานกับเพื่อนหรือเครือข่ายเป็นสิ่งพึงปรารถนามากกว่าการทำงานกับคนแปลกหน้า แม้ว่าคนแปลกหน้าคนนั้นจะมีคุณสมบัติดีกว่าเพื่อนหรือญาติ” คำถามที่สองนี้ก็เช่นเดียวกัน มีการใช้กันอย่างกว้างขวางในการสำรวจความเชื่อมั่นทางสังคมในหลายประเทศ (Shin & Chu, 2004; Knack & Keefer, 1997) เพื่อวัดความเชื่อมั่นในตัวคนแปลกหน้าและเนื่องจากคำถามทั้งสองข้อนี้เป็นคำถามเชิงทัศนคติ จึงได้ทำการวัดความเที่ยงตรง (validity) และความเชื่อมั่น (reliability) ของคำถาม โดยได้ค่า Index of Item-Objective Congruence (IOC)  $\geq 0.6$  และ Cronbach's alpha = 0.906 ซึ่งแสดงถึงการมีความเที่ยงและความเชื่อมั่นที่สูง

จากคำถามทั้งสองชุด สามารถจำแนกรูปแบบความเชื่อมั่นทางสังคมออกได้เป็น 4 ประเภทคือ 1) ความเชื่อมั่นทั่วไป (generalized trust) 2) ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานความสามารถ (competence-based trust) 3) ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานของความผูกพัน (commitment-based trust) และ 4) ความเชื่อมั่นแบบเฉพาะเจาะจง (particularized trust) ความเชื่อมั่นทั่วไป หมายถึง การที่ประชาชนเชื่อว่า คนทั่วไปมีความน่าเชื่อถือและสามารถทำงานร่วมกันได้แม้จะเป็นคนแปลกหน้า ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานความสามารถ หมายความว่า คนทั่วไปไม่น่าเชื่อถือไว้วางใจ แต่คนเหล่านั้นบางคนที่สามารถร่วมงานกับเราได้ถ้ามีความสามารถหรือสมรรถนะที่เหมาะสม ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานของความผูกพัน หมายถึง การที่ประชาชนเชื่อว่า คนทั่วไปมีความน่าเชื่อถือไว้วางใจ แต่ก็ต้องการทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อนหรือกลุ่มเครือข่ายเป็นหลักมากกว่า ส่วนความเชื่อมั่นแบบเฉพาะเจาะจง หมายความว่า คนส่วนใหญ่ไม่น่าเชื่อถือไว้วางใจ ความเชื่อถือไว้วางใจจะถูกจำกัดอยู่เฉพาะกับแวดวงของกลุ่มเพื่อนหรือเครือข่ายเท่านั้น

### เครือข่ายทางสังคมในประเทศไทย

ประชาชนไทยเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมมากน้อยเพียงใด ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงการเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมของประชาชนไทย จากตารางจะพบว่า ประมาณครึ่งหนึ่ง (50.02%) ของประชาชนไทยไม่ได้เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมใด ๆ เลยทั้งเครือข่ายทางสังคมแบบทางการและแบบไม่เป็นทางการ ในส่วนของผู้ที่เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคม ร้อยละ 24.9 เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ ร้อยละ 13.3 เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ และเพียงแค่ร้อยละ 11.6 เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือ เป็นสมาชิกของเครือข่ายทางสังคมทั้งแบบที่เป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ ข้อค้นพบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คนไทยเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมในระดับปานกลาง และการเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมส่วนใหญ่เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ

**ตารางที่ 2.** การเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมของประชาชนไทย

| รูปแบบของการเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคม     | ร้อยละ   |
|---------------------------------------------|----------|
| เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ    | 13.32    |
| เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ | 24.99    |
| เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ  | 11.67    |
| ไม่เข้าร่วม                                 | 50.02    |
| ประชากร                                     | 2,508 คน |

ที่มา: แบบสอบถาม

**ตารางที่ 3.** ประเภทของเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการที่ประชาชนเข้าร่วม

| ประเภทของเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ                           | ร้อยละของการเป็นสมาชิก |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------|
| สหกรณ์ (เช่น สหกรณ์ร้านค้าและสหกรณ์ผู้ผลิต)                       | 23.2                   |
| สมาคมการเกษตร                                                     | 10.9                   |
| สมาคมศิษย์เก่า                                                    | 9.6                    |
| องค์กรพัฒนาชุมชน                                                  | 15.6                   |
| กลุ่มเครดิตยูเนียน                                                | 8.9                    |
| สหภาพแรงงาน                                                       | 2.3                    |
| กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนและสถาบันการเงินชุมชนรายย่อย                   | 10.5                   |
| สมาคมผู้ปกครอง                                                    | 1.8                    |
| พรรคการเมือง                                                      | 2.1                    |
| กลุ่มผู้ผลิต (เช่น กลุ่มธุรกิจชุมชน กลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์) | 39.8                   |
| สมาคมเคหะสถาน                                                     | 1.6                    |
| กลุ่มกีฬาและสันทนาการ                                             | 11.2                   |
| สมาคมหรือกลุ่มทางศาสนา                                            | 16.2                   |
| สมาคมการค้า                                                       | 2.9                    |
| กลุ่มอาสาสมัคร                                                    | 20.2                   |

**หมายเหตุ:** ค่าแต่ละค่าแสดงให้เห็นถึงร้อยละของเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการที่ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าร่วม เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละคนถูกกำหนดให้ระบุเครือข่ายทางสังคมที่เข้าร่วม เป็นจำนวนไม่เกินสามเครือข่าย ดังนั้น ค่าร้อยละดังกล่าวจึงไม่สามารถรวมกันได้

ที่มา: แบบสอบถาม

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึงประเภทของเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการที่ประชาชนไทยเข้าร่วม ซึ่งรวมถึง สหกรณ์ สมาคมศิษย์เก่า องค์กรพัฒนาชุมชน กลุ่มเครดิตยูเนียน สถาบันการเงินชุมชนรายย่อย พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน กลุ่มกีฬาและสันทนาการ กลุ่มผู้ผลิต กลุ่มทางศาสนา และกลุ่มอาสาสมัครอื่น ๆ ในการเข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการนั้น คนไทยส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของกลุ่มผู้ผลิต (39.8%) ตามมาด้วย กลุ่มสหกรณ์ (23.2%) กลุ่มอาสาสมัคร (20.2%) กลุ่มศาสนา (16.2%) และองค์กรพัฒนาชุมชน (15.6%) เป็นที่น่าสังเกตว่า ในประเทศไทยนั้น กลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มผู้ผลิต (กลุ่มธุรกิจชุมชน และกลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์) สหกรณ์การผลิต และสมาคมการเกษตร จัดเป็นเครือข่ายทางสังคมที่คนไทยเข้าร่วมมากที่สุด ตามมาด้วยกลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มทางศาสนา และองค์กรพัฒนาชุมชน ในประเทศไทยนั้นถึงแม้ประชาชนในชนบทจะอพยพเข้ามาอาศัยในเมืองเป็นจำนวนมาก แต่จากประเมินของธนาคารโลก ในปี ค.ศ.2014 (World Bank, 2015a: 29) พบว่าประมาณร้อยละ 50.8 ของประชาชนไทยยังอาศัยอยู่ในชนบท ดังนั้น เครือข่ายและองค์กรในชุมชน ซึ่งรวมถึงกลุ่มธุรกิจชุมชน สหกรณ์การเกษตร สมาคมการเกษตร องค์กรพัฒนาชุมชน และกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน เช่น สถาบันการเงินชุมชนรายย่อยและเครดิตยูเนียนจึงเป็นเครือข่ายทางสังคมที่สำคัญที่สุดในสังคมชนบท

จากแบบสอบถามในส่วนที่เป็นคำถามปลายเปิด ผู้ตอบแบบสอบถามได้อธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของเครือข่ายทางสังคมเหล่านี้ โดยชี้ให้เห็นว่า เครือข่ายทางสังคมที่เป็นทางการเหล่านี้มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาของชุมชน โดยมีบทบาทสำคัญในการให้ข่าวสารข้อมูลและปัจจัยสนับสนุนกับสมาชิก จัดสรรสินค้าและบริการที่จำเป็นแก่สมาชิก ประเมินความต้องการด้านต่าง ๆ ของชุมชนและของสมาชิก วางแผนและสนับสนุนการพัฒนาของชุมชน ติดตามและประเมินผลการพัฒนาต่าง ๆ ของชุมชน และประสานงานและมีส่วนร่วมทำงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและจังหวัดตลอดจนภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในประเทศไทยนั้น การเป็นสมาชิกของเครือข่ายทางสังคมในระดับชาติ เช่น สมาคมการค้า สหภาพแรงงาน และพรรคการเมือง จะมีอยู่ในระดับต่ำ

ตารางที่ 4 แสดงให้เห็นถึงประเภทของเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการที่คนไทยเข้าร่วม จากตารางจะพบว่า เครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการที่คนไทยเข้าร่วมมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มกิจกรรมในชุมชน (25.6%) กลุ่มเพื่อนที่แลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลกัน (20.7%) กลุ่มเพื่อนที่มีงานอดิเรกร่วมกัน (20.3%) กลุ่มสังสรรค์ทั่ว ๆ ไป (18.8%) และกลุ่มเพื่อนที่ไปทำกิจกรรมทางศาสนาด้วยกัน (18.2%) ในบริบทของประเทศไทยนั้น วัดถือเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมโยงชาวบ้านเข้าด้วยกัน กรรมการวัดในชุมชนต่าง ๆ จะจัดกิจกรรมทางศาสนาและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชุมชนอย่างสม่ำเสมอโดยอาศัยวัดเป็นศูนย์กลาง ซึ่งชาวบ้านมักจะรู้สึกว่าจะตนเองมีหน้าที่ที่จะต้องมีส่วนร่วมและลงแรงช่วยเหลือในกิจกรรมเหล่านี้ด้วย ดังนั้น วัดจึงเป็นสถาบันสำคัญในการเชื่อมโยงคนในชุมชนเข้าด้วยกัน นอกจากนั้นแล้ว คนไทยก็ยังเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการอื่น ๆ อีก เช่น กลุ่มเพื่อนเก่าจากโรงเรียนเดียวกัน กลุ่มเพื่อนจากจังหวัดหรือภูมิภาคเดียวกัน และกลุ่มเงินกู้ยืมนอกระบบ เป็นต้น สำหรับกิจกรรมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการเหล่านี้ จากคำถามปลายเปิดในแบบสอบถาม พบว่ากิจกรรมที่ทำร่วมกันที่สำคัญ ได้แก่ การพบปะพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารบ้านเมือง ร่วมกิจกรรมที่สำคัญทางศาสนา ร่วมกิจกรรมทางสังคม เล่นแชร์ในหมู่เพื่อนฝูง ร่วมสังสรรค์กับเพื่อนฝูงตามโอกาส ออกกำลังกายเพื่อสุขภาพกับกลุ่มเพื่อน ปฏิบัติธรรมที่วัด พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองที่จัดโดยกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น

โดยสรุป ถึงแม้ว่า ประชาชนไทยเป็นจำนวนมากให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในเครือข่ายทางสังคม แต่อย่างไรก็ตาม คนไทยจำนวนร้อยละ 50.02 ไม่ได้เข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมใด ๆ และในบรรดาผู้ที่เข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมร้อยละ 13.3 เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ ร้อยละ 24.9 เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ และเพียงร้อยละ 11.6 เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือ เข้าร่วมในเครือข่าย

ทางสังคมทั้งในแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การค้นพบดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนไทยในภาพรวม เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมในระดับปานกลางเท่านั้น

**ตารางที่ 4.** ประเภทของเครือข่ายทางสังคมที่ไม่เป็นทางการที่ประชาชนเข้าร่วม

| ประเภทของเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ          | ร้อยละของการเป็นสมาชิก |
|-----------------------------------------------------|------------------------|
| กลุ่มเพื่อนร่วมงานที่มีกิจกรรมร่วมกันหลังจากเลิกงาน | 6.5                    |
| กลุ่มเพื่อนที่มีงานอดิเรกเหมือนกัน                  | 20.3                   |
| กลุ่มเพื่อนที่ทำธุรกิจร่วมกัน                       | 6.7                    |
| กลุ่มเพื่อนที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน                | 1.2                    |
| กลุ่มเพื่อนที่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร               | 20.7                   |
| กลุ่มเพื่อนที่ทำกิจกรรมทางศาสนาด้วยกัน              | 18.2                   |
| กลุ่มกิจกรรมในชุมชน                                 | 25.6                   |
| กลุ่มเครือข่าย                                      | 1.3                    |
| กลุ่มสังสรรค์ทั่ว ๆ ไป                              | 18.8                   |
| กลุ่มเงินกู้ยืมในระบบ                               | 8.2                    |
| กลุ่มเพื่อนเก่าจากโรงเรียนเดียวกัน                  | 10.1                   |
| กลุ่มเพื่อนทหารผ่านศึก                              | 0.2                    |
| กลุ่มเพื่อนที่มาจากจังหวัดหรือภูมิภาคเดียวกัน       | 8.6                    |

**หมายเหตุ:** ค่าแต่ละค่าแสดงให้เห็นถึงร้อยละของเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการที่ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าร่วม เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละคนถูกกำหนดให้ระบุเครือข่ายทางสังคมที่เข้าร่วม เป็นจำนวนไม่เกินสามเครือข่าย ดังนั้น ค่าร้อยละดังกล่าว จึงไม่สามารถรวมกันได้

**ที่มา:** แบบสอบถาม

### รูปแบบของความเชื่อมั่นทางสังคมในประเทศไทย

คนไทยมีความเชื่อมั่นทางสังคมในลักษณะเช่นใด ในการเก็บข้อมูลนั้น แบบสอบถามได้ถามคำถามเกี่ยวกับความเชื่อมั่นระหว่างบุคคล (โดยทั่วไปแล้ว ท่านจะกล่าวได้หรือไม่ว่า คนทั่วไปมีความน่าเชื่อถือหรือท่านไม่จำเป็นต้องระมัดระวังมากเกินไปในการติดต่อกับคนเหล่านั้น) เพียงร้อยละ 38.8 ของผู้ตอบแบบสอบถาม แสดงออกถึงการมีความเชื่อมั่นต่อบุคคลอื่น ซึ่งหมายความว่า คนไทยเป็นจำนวนมากมีความลังเลที่จะเชื่อมั่นไว้วางใจในบุคคลอื่นในขณะเดียวกัน แบบสอบถามได้ถามคำถามเกี่ยวกับความเชื่อมั่นไว้วางใจในคนแปลกหน้า (ท่านเห็นด้วยหรือไม่ในคำกล่าวที่ว่า ในการทำงานกับใครสักคน การทำงานกับเพื่อนหรือเครือข่ายเป็นสิ่งที่ดีกว่าการปรารถนามากกว่าการทำงานกับคนแปลกหน้า แม้ว่าคนแปลกหน้าคนนั้นจะมีคุณสมบัติดีกว่าเพื่อนหรือญาติ) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (70.1%) ไม่เห็นด้วยกับข้อคำถามดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คนไทยส่วนใหญ่จะมีความเชื่อมั่นไว้วางใจและสามารถทำงานกับ

คนแปลกหน้า โดยคนแปลกหน้าเหล่านั้นจะต้องมีคุณสมบัติหรือสมรรถนะที่เหมาะสมเท่านั้น เพียงร้อยละ 29.9 ของผู้ตอบแบบสอบถามจะมีความเชื่อมั่นไว้วางใจและต้องการที่จะทำงานเฉพาะกับคนที่เป็เพื่อนฝูงหรือเครือญาติเท่านั้น

จากข้อคำถามทั้งสองข้อดังกล่าว สามารถจำแนกรูปแบบของความเชื่อมั่นทางสังคมออกได้เป็น 4 รูปแบบ คือ 1) ความเชื่อมั่นทั่วไป (generalized trust) 2) ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานความสามารถ (competence-based trust) 3) ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานของความผูกพัน (commitment-based trust) 4) ความเชื่อมั่นแบบเฉพาะเจาะจง (particularized trust) ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นทางสังคมของคนไทย จากตารางจะพบว่า จำนวนร้อยละ 42.5 ของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะของความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานความสามารถ ซึ่งหมายความว่า ในมุมมองของคนไทยส่วนใหญ่นั้น ผู้คนทั่วไปไม่น่าไว้วางใจ แต่อย่างไรก็ตาม คนบางคนเหล่านี้ สามารถมีความน่าเชื่อถือ และสามารถร่วมทำงานด้วยได้ถ้าคนเหล่านี้มีความสามารถและสมรรถนะที่เหมาะสม และร้อยละ 27.6 มีลักษณะของความเชื่อมั่นทางสังคมแบบทั่วไป กล่าวคือ ในมุมมองของคนเหล่านี้ คนทั่วไปมีความน่าเชื่อถือและสามารถทำงานด้วยได้ ถึงแม้คนเหล่านั้นจะเป็นคนแปลกหน้าก็ตาม และเพียงร้อยละ 18.7 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีลักษณะความเชื่อมั่นทางสังคมแบบเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อบุคคลอื่นจะจำกัดอยู่ในเฉพาะเครือญาติและกลุ่มเพื่อนเท่านั้น ประการสุดท้าย เพียงร้อยละ 11.2 ของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะของความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานของความผูกพัน กล่าวคือ ในมุมมองของผู้ตอบแบบสอบถามเหล่านี้ บุคคลทั่วไปมีความน่าไว้วางใจและมีความน่าเชื่อถือโดยหลักการ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถามเหล่านี้ ก็ยังต้องการที่จะร่วมทำงานเฉพาะกับเครือญาติหรือกลุ่มเพื่อนฝูงที่มีความผูกพันโดยส่วนตัวเท่านั้น

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า ความเชื่อมั่นทางสังคมแบบทั่วไป (generalized trust) ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการมีทุนทางสังคมตามแนวคิดของทฤษฎีทุนทางสังคม ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายนักในประเทศไทย กล่าวคือ คนไทยส่วนใหญ่ไม่ได้มีความเชื่อมั่นทางสังคมแบบทั่วไป หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ในประเทศไทยนั้น คนไทยจำนวนไม่มากนักก็มีความเชื่อมั่นไว้วางใจในบุคคลอื่น ๆ อย่างไม่มีข้อแม้ ข้อค้นพบนี้แสดงให้เห็นว่า ประชาชนไทยมีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกความเชื่อมั่นทางสังคมในหลักการ (trust-in-principle) ออกจากความเชื่อมั่นทางสังคมในทางปฏิบัติ (trust-in-action) กล่าวคือ ประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถามมีความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานความสามารถ (competence-based trust) ซึ่งหมายความว่า ในมุมมองของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ในหลักการแล้ว คนโดยทั่ว ๆ ไปไม่น่าไว้วางใจ แต่คนบางคนเหล่านี้ก็อาจจะสามารถเป็นที่น่าเชื่อถือไว้วางใจและทำงานร่วมกันได้ หากเป็นผู้ที่มีความสามารถและมีสมรรถนะที่เหมาะสม นอกจากนั้น เป็นสิ่งดีที่พบว่า คนไทยจำนวนไม่มากนักก็มีลักษณะความเชื่อมั่นทางสังคมแบบเฉพาะเจาะจง (particularized trust) ซึ่งตามทฤษฎีทุนทางสังคมนั้น ความเชื่อมั่นทางสังคมแบบเฉพาะเจาะจงที่กล่าวถึงนี้ เป็นความเชื่อมั่นที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดทุนทางสังคม จากข้อสรุปดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนไทยไม่ใช่ประชาชนที่มีความเชื่อมั่นทางสังคมต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม คนไทยส่วนใหญ่มีลักษณะความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานความสามารถ โดยมักให้ความเชื่อมั่นกับบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติและความรู้ความสามารถ ตลอดจนภูมิหลังที่เหมาะสม

**ตารางที่ 5. ประเภทของความเชื่อมั่นทางสังคมในประเทศไทย**

| ประเภทของความเชื่อมั่นทางสังคม      | ร้อยละ   |
|-------------------------------------|----------|
| ความเชื่อมั่นทั่วไป                 | 27.6     |
| ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานของความผูกพัน | 11.2     |
| ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานความสามารถ    | 42.5     |
| ความเชื่อมั่นแบบเฉพาะเจาะจง         | 18.7     |
| ประชากร                             | 2,508 คน |

ที่มา: แบบสอบถาม

**การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืน**

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคม ซึ่งรวมถึงการมีเครือข่ายทางสังคมของประชาชนและการมีความเชื่อมั่นทางสังคมของประชาชนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีสมมติฐานว่าทุนทางสังคมมีผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างกว้างขวางและมีความเชื่อมั่นทางสังคม จะเป็นผู้ที่มีความสนใจต่อกิจการสาธารณะสูง สามารถรวมตัวกันเพื่อการพัฒนา สร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่สำคัญของชุมชนและสังคม ทำให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ทุนทางสังคมจึงน่าจะส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

**การวัดตัวแปรตาม**

เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายทางสังคม ความเชื่อมั่นทางสังคมที่มีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น หน่วยของการวิเคราะห์ (units of analysis) ก็คือ จังหวัด 24 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ซึ่งกระจายครอบคลุมในภาคต่าง ๆ ทั่วทั้งสี่ภาคหลักของประเทศไทย (ดูรายชื่อจังหวัดได้ในตารางที่ 1) องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2015) ได้กำหนดเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development goals) ไว้ทั้งหมด 17 เป้าหมาย ได้แก่ 1) การไม่มีความยากจน 2) การยุติความหิวโหย 3) การมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี 4) การเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ 5) ความเสมอภาคระหว่างชายหญิง 6) การมีน้ำสะอาดและสุขอนามัย 7) การเข้าถึงพลังงานสะอาด 8) การมีงานทำและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 9) การพัฒนาทางอุตสาหกรรม นวัตกรรม และโครงสร้างพื้นฐาน 10) การลดความไม่เสมอภาค 11) เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน 12) การบริโภคและการผลิตที่มีความรับผิดชอบ 13) การปกป้องภูมิอากาศ 14) การปกป้องชีวิตใต้ทะเล 15) การปกป้องชีวิตบนบก 16) สันติภาพและการมีสถาบันที่เข้มแข็ง และ 17) การเป็นหุ้นส่วนร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติจึงมีหลากหลายมิติ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดด้านขอบเขตของการศึกษาและข้อจำกัดด้านข้อมูล การพัฒนาที่ยั่งยืน (ตัวแปรตาม) ในงานวิจัยนี้ จึงเน้นไปที่การเข้าถึงบริการสาธารณสุขพื้นฐานของประชาชน (เช่น ไฟฟ้าและน้ำประปา) การเข้าถึงบริการทางการศึกษาและสาธารณสุข และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็เป็นเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติด้วย จังหวัดเป็นหน่วยการศึกษาที่เหมาะสมในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ ก็เพราะ

แต่ละจังหวัดมีระดับของการพัฒนาที่ยั่งยืนแตกต่างกัน จากตารางที่ 6 จะพบว่า ในบางจังหวัดประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะพื้นฐาน เช่น ประปา ไฟฟ้า การศึกษา สาธารณสุข และสามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าบางจังหวัด การมีระดับของการพัฒนาที่ยั่งยืนแตกต่างกันนี้ ทำให้เราสามารถศึกษาผลกระทบของทุนทางสังคมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ดีขึ้น ตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ใช้ในงานวิจัยนี้จึงประกอบไปด้วย ตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) ร้อยละของครัวเรือนในจังหวัดที่เข้าถึงน้ำประปา 2) ร้อยละของครัวเรือนในจังหวัดที่เข้าถึงไฟฟ้า 3) จำนวนแพทย์ต่อประชากร 1,000 คนในจังหวัด 4) จำนวนปีโดยเฉลี่ยในการเข้ารับการศึกษาของประชากรอายุ 15-59 ปี ในจังหวัด 5) อัตราการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ในจังหวัด และ 6) ปริมาณขยะในจังหวัด ตัวชี้วัดสี่ตัวแรก เป็นตัวชี้วัดการเข้าถึงบริการสาธารณะพื้นฐานของประชาชน ได้แก่ ประปา ไฟฟ้า การศึกษา และสาธารณสุข ส่วนสองตัวชี้วัดสุดท้ายเป็นการวัดความสามารถในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แหล่งที่มาของตัวชี้วัดเหล่านี้ได้มาจากฐานข้อมูลตัวชี้วัดด้านการพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ.2559) และแหล่งข้อมูลจากภาครัฐอื่น ๆ ตารางที่ 7 อธิบายถึงตัวแปรตามและตัวแปรอิสระทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา

### การวัดตัวแปรอิสระ

เพื่อที่จะศึกษาถึงอิทธิพลของเครือข่ายทางสังคมและความเชื่อมั่นทางสังคมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การวัดตัวแปรอิสระในงานวิจัยชิ้นนี้ทำได้โดยการคำนวณสัดส่วนของจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามในแต่ละจังหวัด (ซึ่งทำการเก็บข้อมูลในปี พ.ศ.2559) ที่เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สัดส่วนของจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ สัดส่วนของจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ และสัดส่วนของจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ และคำนวณสัดส่วนของจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดที่มีความเชื่อมั่นทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สัดส่วนของจำนวนผู้ที่มีความเชื่อมั่นทางสังคมแบบทั่วไป สัดส่วนของจำนวนผู้มีความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานความสามารถ และสัดส่วนของจำนวนผู้มีความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานของความผูกพัน ตัวชี้วัดเหล่านี้ทำให้เราสามารถวัดระดับสูงหรือต่ำของจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมรูปแบบต่าง ๆ ในจังหวัด และระดับสูงหรือต่ำของจำนวนประชาชนที่มีความเชื่อมั่นทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ในจังหวัด โดยใช้ผู้ไม่เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมและผู้มีความเชื่อมั่นแบบเฉพาะเจาะจงเป็นกลุ่มอ้างอิง

### ตัวแปรควบคุม

เพื่อจะได้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแน่ชัดมากขึ้น งานวิจัยนี้จึงได้กำหนดให้มีตัวแปรควบคุม 2 ตัวแปรหลัก ได้แก่ ตัวแปรด้านทรัพยากรของภาครัฐในจังหวัดและตัวแปรด้านเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด โดยตัวแปรเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาที่ยั่งยืนได้เช่นกัน ตัวแปรควบคุมทั้งหมดเป็นข้อมูลของปี พ.ศ.2558-2559

1. ทรัพยากรของภาครัฐ ตัวแปรควบคุมชุดแรก ประกอบด้วย ทรัพยากรภาครัฐในจังหวัด การพัฒนาในระดับจังหวัดน่าจะดีขึ้นเมื่อจังหวัดมีทรัพยากรมากขึ้น จำนวนของทรัพยากรที่แต่ละจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดนั้น ๆ ได้รับ จึงถูกใช้เป็นตัวแปรควบคุม ตัวชี้วัดในหมวดนี้ ประกอบไปด้วย 1) งบประมาณจังหวัดทั้งหมดที่จังหวัดนั้น ๆ ได้รับ และ 2) รายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดนั้น ๆ

2. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด เมื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดมีระดับสูงขึ้นบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ภาครัฐจัดสรรให้กับประชาชนก็มักจะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นไปด้วย ทั้งนี้ ก็เพราะว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลให้จังหวัดและท้องถิ่นในจังหวัดมีรายได้ (เช่น จากภาษี) เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปลงทุนในการปรับปรุงเพิ่มเติมบริการสาธารณะ และดูแลสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ แก่ประชาชน นอกจากนั้น เมื่อประชาชนในจังหวัดมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความต้องการด้านสาธารณูปโภค การศึกษา และความต้องการในบริการสาธารณสุข

ของประชาชนก็มักจะเพิ่มสูงขึ้นด้วย ดังนั้น ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัว (Per Capita GPP) จึงถูกนำมาใช้เป็นตัวแปรควบคุมตัวแรกในหมวดนี้ นอกจากนั้น จำนวนประชากรในจังหวัดและระยะทางจากกรุงเทพมหานครถึงจังหวัดนั้น ๆ ก็ถูกใช้เป็นตัวแปรควบคุมในหมวดนี้อีกด้วย ทั้งนี้ ก็เพราะว่า ความต้องการในบริการสาธารณะของประชาชนและต้นทุนในการจัดสรรบริการสาธารณะของภาครัฐย่อมผันแปรไปตามขนาดของประชากรและความห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ ความต้องการบริการสาธารณะ น่าจะสูงกว่าในจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากกว่าและอยู่ใกล้กรุงเทพมหานครมากกว่า เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมด้านการค้าและอุตสาหกรรมของไทย ต้นทุนในการจัดสรรบริการสาธารณะหรือการสร้างสาธารณูปโภคควรจะสูงกว่าในจังหวัดที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร

**ตารางที่ 6. ตัวชี้วัดด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนในจังหวัด (พ.ศ.2559)**

| ตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนในจังหวัด                                        | จังหวัดที่มีค่าต่ำสุด* | จังหวัดที่มีค่าสูงสุด* | ค่ากลางของประเทศ** | จำนวนจังหวัดที่ศึกษา |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|--------------------|----------------------|
| - ร้อยละของครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้                                        | 1.94                   | 41.92                  | 15.77              | 24                   |
| - ร้อยละของครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้                                           | 59.91                  | 110.78                 | 88.41              | 24                   |
| - จำนวนแพทย์ต่อประชากร 1,000 คน                                             | 0.18                   | 1.24                   | 0.37               | 24                   |
| - จำนวนปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรอายุ 15-59 ปี                  | 7.20                   | 10.10                  | 8.90               | 24                   |
| - อัตราการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ในจังหวัด *** ช่วงปี พ.ศ.2557-2559 (%) | -7.52                  | 12.43                  | 0.01               | 24                   |
| - ปริมาณขยะในจังหวัด (ตันต่อปี)                                             | 79,935                 | 682,550                | 247,105            | 24                   |

หมายเหตุ: \* ค่าต่ำสุดและค่าสูงสุดของ 24 จังหวัดที่ศึกษา

\*\* ค่าเฉลี่ยของ 76 จังหวัดในประเทศไทย

\*\*\* ค่าที่เพิ่มสูงขึ้นสะท้อนถึงความอุดมสมบูรณ์มากขึ้นของทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าไม้) ตัวอย่างการคำนวณ เช่น จังหวัด ก. มีพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น 79.25 ตารางกิโลเมตร ขณะที่ปีก่อนหน้ามีพื้นที่ป่าทั้งสิ้น 78.91 ตารางกิโลเมตร ค่าตัวชี้วัดจะเท่ากับ  $(79.25 - 78.91 / 78.91) \times 100 = 0.43\%$

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (B.E.2559) สำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (B.E.2559)

ตารางที่ 7. ตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุมที่ใช้ในการศึกษา

| ตัวแปร                                        | ทิศทางความสัมพันธ์ | ตัวชี้วัด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | แหล่งข้อมูล                                                                                                 |
|-----------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ตัวแปรตาม</b><br>ครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ | +                  | ร้อยละของครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ในจังหวัด                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB) ตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (2559) |
| ครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้                        | +                  | ร้อยละของครัวเรือนที่มีไฟฟ้าในจังหวัด                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | NESDB (2559)                                                                                                |
| จำนวนแพทย์ต่อประชากร                          | +                  | จำนวนแพทย์ต่อประชากร 1,000 คนในจังหวัด                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | NESDB (2559)                                                                                                |
| จำนวนปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากร   | +                  | จำนวนปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากร อายุ 15-59 ปีในจังหวัด                                                                                                                                                                                                                                                                              | NESDB (2559)                                                                                                |
| อัตราการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้           | +                  | อัตราการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ในจังหวัดช่วงปี พ.ศ.2557-2559 (%)<br>ค่าที่สูงขึ้นสะท้อนถึงความอุดมสมบูรณ์มากขึ้นของทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าไม้)<br>ตัวอย่างการคำนวณ เช่น จังหวัด ก. มีพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น 79.25 ตร.กม. ขณะที่ปีก่อนหน้ามีพื้นที่ทั้งสิ้น 78.91 ตร.กม.<br>ค่าตัวชี้วัดจะเท่ากับ $(79.25 - 78.91) / 78.91 \times 100 = 0.43\%$ | NESDB (2559)                                                                                                |
| ปริมาณขยะในจังหวัด                            | +                  | ปริมาณขยะในจังหวัด (ตันต่อปี)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | NESDB (2559)                                                                                                |
| <b>ตัวแปรอิสระ</b><br>เครือข่ายทางสังคม       |                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                             |
| - เข้าร่วมในเครือข่ายแบบเป็นทางการ            | +                  | สัดส่วนของจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมอย่างเป็นทางการในจังหวัด                                                                                                                                                                                                                                                                             | แบบสอบถาม                                                                                                   |
| - เข้าร่วมเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ           | +                  | สัดส่วนของจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการในจังหวัด                                                                                                                                                                                                                                                                            | แบบสอบถาม                                                                                                   |

ตารางที่ 7. ตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุมที่ใช้ในการศึกษา (ต่อ)

| ตัวแปร                                      | ทิศทาง<br>ความสัมพันธ์ | ตัวชี้วัด                                                                   | แหล่งข้อมูล             |
|---------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| - เข้าร่วมในเครือข่ายอย่างเต็มรูปแบบ        | +                      | สัดส่วนของจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ                  | แบบสอบถาม               |
| <b>ความเชื่อมั่นทางสังคม</b>                |                        |                                                                             |                         |
| - ความเชื่อมั่นทั่วไป                       | +                      | สัดส่วนของจำนวนผู้ที่มีความเชื่อมั่นทางสังคมแบบทั่วไปในจังหวัด              | แบบสอบถาม               |
| - ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานของความผูกพัน       | +                      | สัดส่วนของจำนวนผู้ที่มีความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานของความผูกพันในจังหวัด | แบบสอบถาม               |
| - ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานความสามารถ          | +                      | สัดส่วนของจำนวนผู้ที่มีความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานของความสามารถในจังหวัด | แบบสอบถาม               |
| <b>ตัวแปรควบคุม</b>                         |                        |                                                                             |                         |
| <b>ทรัพยากรของภาครัฐในจังหวัด</b>           |                        |                                                                             |                         |
| - งบประมาณจังหวัด                           | +                      | งบประมาณจังหวัดทั้งหมดที่จังหวัดนั้น ๆ ได้รับ (ล้านบาท)                     | แบบสอบถาม (เจ้าหน้าที่) |
| - รายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  | +                      | รายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดนั้น ๆ (ล้านบาท)    | แบบสอบถาม (เจ้าหน้าที่) |
| <b>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด</b> |                        |                                                                             |                         |
| - ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัว         | +                      | ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัว                                           | NESDB (2559)            |
| - ขนาดของประชากร                            | +                      | จำนวนประชากรทั้งหมดในแต่ละจังหวัด (ล้านคน)                                  | แบบสอบถาม (เจ้าหน้าที่) |
| - ระยะทางจากกรุงเทพฯ ถึงจังหวัด             | +                      | ระยะทางจากกรุงเทพฯ ถึงจังหวัดนั้น ๆ (กม.)                                   | แบบสอบถาม (เจ้าหน้าที่) |

## ผลการศึกษา

ตารางที่ 8 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคมกับตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยอาศัยการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (multiple regression analysis) โดยเป็นการศึกษาใน 24 จังหวัด ซึ่งกระจายครอบคลุมภาคต่าง ๆ ทั้งสี่ภาคหลักของประเทศไทย โดยตัวแปรอิสระ ตัวแปรตาม และตัวแปรควบคุม เป็นข้อมูลในปี พ.ศ.2557-2559 จากการศึกษาพบว่า เครือข่ายทางสังคมมีผลดีกับการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ จังหวัดที่ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมเป็นสมาชิกในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกกับตัวชี้วัดด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกด้านและมีความสัมพันธ์ในทิศทางลบกับปริมาณขยะซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานของการวิจัย โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับครัวเรือนที่มีน้ำประปาและไฟฟ้าใช้และอัตราการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่า กล่าวคือ จังหวัดที่ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ จะเป็นจังหวัดที่มีครัวเรือนที่เข้าถึงประปาและไฟฟ้าสูง และสามารถรักษาพื้นที่ป่าได้ดีขึ้น ข้อค้นพบนี้ได้รับการยืนยันเพิ่มเติมจากกรณีการเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือ จังหวัดที่ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการก็มีความสัมพันธ์ทางสถิติในทิศทางบวกกับตัวชี้วัดด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกด้านและมีความสัมพันธ์ในทิศทางลบกับปริมาณขยะ โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับครัวเรือนที่มีน้ำประปาและไฟฟ้าใช้และอัตราการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าด้วย ข้อค้นพบดังกล่าวนี้สนับสนุนทฤษฎีทุนทางสังคม กล่าวคือ ทุนทางสังคมโดยเฉพาะการเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการและการเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างเต็มรูปแบบ จะส่งผลให้ประชาชนมีความสนใจในกิจการสาธารณะและเกิดความร่วมมือกันในการแก้ปัญหาของชุมชนซึ่งส่งผลดีต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในกรณีของความเชื่อมั่นทางสังคม (social trust) จากการศึกษาไม่พบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างความเชื่อมั่นทางสังคมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ ทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นทางสังคมและตัวชี้วัดด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนแต่ละด้านไม่ค่อยเป็นไปตามสมมติฐานและไม่มีความสำคัญทางสถิติ จังหวัดที่ประชาชนจำนวนมากมีความเชื่อมั่นและมีความไว้วางใจต่อบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของความเชื่อมั่นทั่วไป (generalized trust) ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานความสามารถ (competence-based trust) หรือความเชื่อมั่นบนพื้นฐานของข้อผูกพัน (commitment-based trust) ก็ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อค้นพบดังกล่าวนี้จึงไม่สนับสนุนทฤษฎีทุนทางสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยอื่น ๆ (เช่น Uslaner, 2002: 137; Knack, 2002: 780) พบว่าความเชื่อมั่นทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดเครือข่ายทางสังคม และเครือข่ายทางสังคมจะเป็นปัจจัยเหตุที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนา ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นทางสังคมกับผลของการพัฒนาอาจไม่ใช่ความสัมพันธ์ทางตรง ดังนั้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

กรณีตัวแปรควบคุม (control variables) จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐไม่ได้มีแนวโน้มที่จะพยายามแก้ปัญหาด้านการพัฒนาของชุมชนในจังหวัดของตนเองมากนักแม้มีทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ทรัพยากรของภาครัฐในจังหวัดไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการพัฒนาที่ยั่งยืน งบประมาณจังหวัดไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับทุกตัวชี้วัดด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน รายรับทั้งหมดขององค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับเพียงหนึ่งตัวชี้วัดด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน คือครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ และระดับของความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ค่อนข้างต่ำ ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัว ซึ่งมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในสองด้าน โดยจังหวัดที่ประชาชนมีรายได้สูง ก็มักจะเป็นจังหวัดที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะโดยเฉพาะ

ด้านไฟฟ้าได้มากขึ้น ตลอดจนมีจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรที่สูง นอกจากนั้น ขนาดของประชากรในจังหวัดก็มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับตัวชี้วัดด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนในสองด้าน กล่าวคือ จังหวัดที่มีประชากรจำนวนมากก็มักจะเป็นจังหวัดที่มีทรัพยากรป่าไม้ลดลงและมีปริมาณขยะมาก

โดยสรุปผลการวิเคราะห์ทางสถิติ แสดงให้เห็นว่า ทุนทางสังคมโดยเฉพาะเครือข่ายทางสังคมสามารถส่งผลดีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยที่หน่วยงานภาครัฐยังมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (public accountability) ไม่สูงนัก หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดไม่ได้มีแนวโน้มที่จะสามารถแก้ปัญหาด้านการพัฒนาของชุมชนในจังหวัดได้มากขึ้นนักแม้มีทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น ทรัพยากรทางการเงินมีความสำคัญแต่ทรัพยากรเหล่านี้ อาจถูกใช้ไปในด้านอื่น ๆ ในประเทศไทยที่ความรับผิดชอบต่อประชาชนของภาครัฐยังมีอยู่ในระดับที่ไม่สูงนั้น ทุนทางสังคมโดยเฉพาะการที่ประชาชนเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมอย่างกว้างขวาง จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ตารางที่ 8. ทูทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

|                                                      | ตัวแปรตาม: การพัฒนาที่ยั่งยืน      |                                 |                               |                                                           |                                         |                               |
|------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------|
|                                                      | ร้อยละของครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ | ร้อยละของครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ | จำนวนแพทย์ต่อประชากร 1,000 คน | จำนวนปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากร อายุ 15-59 ปี | อัตราการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ (%) | ปริมาณขยะในจังหวัด (ตันต่อปี) |
|                                                      | (Coefficients $\beta$ )            | (Coefficients $\beta$ )         | (Coefficients $\beta$ )       | (Coefficients $\beta$ )                                   | (Coefficients $\beta$ )                 | (Coefficients $\beta$ )       |
| <b>ตัวแปรอิสระ</b>                                   |                                    |                                 |                               |                                                           |                                         |                               |
| <b>เครือข่ายทางสังคม</b>                             |                                    |                                 |                               |                                                           |                                         |                               |
| - เข้าร่วมในเครือข่ายแบบเป็นทางการ                   | 0.246 (2.45)*                      | 0.321 (2.66)*                   | 0.078 (0.68)                  | 0.221 (0.72)                                              | 0.324 (2.76)*                           | -0.213 (-0.84)                |
| - เข้าร่วมในเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ                | 0.043 (0.45)                       | 0.045 (0.32)                    | 0.032 (0.55)                  | 0.117 (0.72)                                              | 0.119 (0.32)                            | -0.076 (-0.42)                |
| - เข้าร่วมในเครือข่ายอย่างเต็มรูปแบบ                 | 0.322 (2.65)*                      | 0.301 (3.34)**                  | 0.123 (0.14)                  | 0.317 (2.66)*                                             | 0.237 (3.55)**                          | -0.112 (-0.69)                |
| <b>ความเชื่อมั่นทางสังคม</b>                         |                                    |                                 |                               |                                                           |                                         |                               |
| - ความเชื่อมั่นทั่วไป                                | 0.081 (0.33)                       | 0.128 (1.11)                    | 0.213 (0.63)                  | 0.088 (0.48)                                              | 0.087 (0.24)                            | -0.479 (-0.68)                |
| - ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานของความผูกพัน                | -0.045 (-0.21)                     | -0.032 (-0.75)                  | 0.077 (0.35)                  | -0.121 (-0.63)                                            | 0.021 (0.55)                            | 0.085 (0.54)                  |
| - ความเชื่อมั่นบนพื้นฐานความสามารถ                   | -0.013 (-0.47)                     | 0.036 (0.41)                    | 0.042 (0.53)                  | 0.143 (0.76)                                              | 0.112 (1.12)                            | -0.114 (-0.77)                |
| <b>ทรัพยากรของภาครัฐในจังหวัด</b>                    |                                    |                                 |                               |                                                           |                                         |                               |
| - งบประมาณจังหวัด (ล้านบาท)                          | 0.221 (0.34)                       | 0.211 (0.32)                    | -0.121 (-0.79)                | 0.087 (0.38)                                              | 0.076 (0.14)                            | -0.132 (-0.76)                |
| - รายรับทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ล้านบาท) | 0.141 (0.25)                       | 0.033 (2.67)*                   | 0.132 (0.82)                  | 0.078 (0.76)                                              | 0.248 (0.35)                            | 0.076 (0.56)                  |
| <b>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคมของจังหวัด</b>             |                                    |                                 |                               |                                                           |                                         |                               |
| - ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัว                  | -0.036 (-0.73)                     | 0.055 (2.51)*                   | 0.156 (0.76)                  | 0.145 (3.48)**                                            | -0.256 (-0.69)                          | 0.151 (0.87)                  |
| - ขนาดของประชากร (ล้านคน)                            | -0.054 (-0.65)                     | -0.098 (-1.38)                  | -0.123 (-0.64)                |                                                           | -0.341 (-2.77)*                         | 0.321 (2.34)*                 |
| - ระยะทางจากกรุงเทพมหานคร ถึงจังหวัด (กม.)           | -0.141 (-2.34)*                    | 0.046 (0.57)                    | -0.126 (-0.79)                | 0.066 (0.56)                                              | 0.066 (0.86)                            | -0.124 (1.42)                 |
| N                                                    | 24                                 | 24                              | 24                            | 24                                                        | 24                                      | 24                            |
| Adjusted R square                                    | 0.845                              | 0.897                           | 0.805                         | 0.934                                                     | 0.912                                   | 0.891                         |
| F                                                    | 48.651                             | 48.793                          | 56.674                        | 48.674                                                    | 49.876                                  | 49.543                        |

- หมายเหตุ: T-statistics ในวงเล็บ  
 \* นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05  
 \*\* นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01  
 \*\*\* นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001

ที่มา: แบบสอบถาม; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (B.E.2559) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (B.E.2559)

## ข้อสรุปและนัยสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามแนวความคิดของ Putnam (1993) ทุนทางสังคมซึ่งวัดโดยการมีเครือข่ายทางสังคม (social network) และความเชื่อมั่นทางสังคม (social trust) จะมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ ในสังคมที่มีทุนทางสังคมที่เข้มแข็ง ประชาชนก็มักมีความสนใจในกิจการสาธารณะ สามารถรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ได้ดีขึ้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเอาแนวความคิดของ Putnam มาศึกษาในกรณีประเทศไทยโดยศึกษาทุนทางสังคมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนใน 24 จังหวัด

จากการศึกษาระดับของทุนทางสังคมในด้านเครือข่ายทางสังคม พบว่าประชาชนไทยเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมในระดับปานกลาง กล่าวคือ ประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรไทย ไม่ได้เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมในแบบใดเลยทั้งในแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในกรณีของผู้ที่เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคม ร้อยละ 24.9 เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ ร้อยละ 13.3 เข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมแบบเป็นทางการ และเพียงแค่อ้อยละ 11.6 เป็นสมาชิกของทั้งเครือข่ายทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ยังพบว่า ประชาชนไทยมีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกความเชื่อมั่นทางสังคมในหลักการ (trust-in-principle) ออกจากความเชื่อมั่นทางสังคมในทางปฏิบัติ (trust-in-action) กล่าวคือ ประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรไทย มีความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานความสามารถ ซึ่งหมายความว่า ในมุมมองของคนไทยส่วนใหญ่ในหลักการแล้ว คนโดยทั่ว ๆ ไปไม่น่าไว้วางใจ แต่คนบางคนเหล่านี้ก็อาจจะสามารถเป็นที่น่าเชื่อถือไว้วางใจและทำงานร่วมกันได้ หากเป็นผู้มีความสามารถและมีสมรรถนะที่เหมาะสม ส่วนคนไทยที่มีความเชื่อมั่นทางสังคมแบบทั่วไป โดยมีความเชื่อมั่นไว้วางใจในบุคคลอื่น ๆ อย่างไม่มีข้อแม้ มีสัดส่วนเป็นจำนวนน้อย ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทยนั้นไม่ได้เป็นประเทศที่คนมีความเชื่อมั่นทางสังคมต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนไทยส่วนใหญ่ ก็ยังมีลักษณะความเชื่อมั่นทางสังคมบนพื้นฐานความสามารถ โดยมักให้ความเชื่อมั่นเฉพาะกับบุคคลอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติและความรู้ความสามารถตลอดจนมีภูมิหลังที่เหมาะสม

ทุนทางสังคมในลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ จากการศึกษพบว่า การที่ประชาชนเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมโดยเฉพาะแบบเป็นทางการและอย่างเต็มรูปแบบอย่างกว้างขวางสามารถส่งผลดีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ การที่ประชาชนในจังหวัดเข้าร่วมในเครือข่ายทางสังคมดังกล่าวอย่างกว้างขวางมักจะเป็นผู้ที่มีความสนใจต่อกิจการสาธารณะสูง ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาของสังคม การมีเครือข่ายทางสังคมที่กว้างขวางส่งเสริมให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันในการปกป้องทรัพยากรและรักษาสีเขียวของชุมชน ตลอดจนส่งผลให้เกิดการพัฒนาด้านความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชนโดยประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะพื้นฐานได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น ทุนทางสังคมจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ความรับผิดชอบต่อประชาชนของภาครัฐยังมีไม่สูงนัก กล่าวคือ การที่หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดและท้องถิ่นมีทรัพยากรมากขึ้น

เช่น มีงบประมาณจังหวัดที่สูงและมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูง ก็ได้เป็นหลักประกันที่ว่าทรัพยากรที่สูงนั้น จะถูกนำไปใช้ในการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน ทรัพยากรของภาครัฐอาจถูกนำไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ มากกว่า ในสถานการณ์ที่องค์กรภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคมไม่สูงนักดังที่กล่าวมาแล้วนี้ การส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเสริมสร้างเครือข่ายทางสังคมจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

อะไรคือ บทเรียนที่สำคัญที่ได้จากงานวิจัยชิ้นนี้ ประการแรก การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของ ทรัพยากรภาครัฐในจังหวัด อาจไม่ได้ส่งผลดีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมากนัก ประการที่สอง การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยควรให้ความสำคัญมากขึ้นกับการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และการสร้าง เครือข่ายทางสังคม บทเรียนดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิรูประบบราชการที่เรียกว่า New Public Governance หรือ NPG (Osborne, 2010; Denhardt & Denhardt, 2000; Pestoff, Brandsen & Verschuere, 2012)

ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยได้รับอิทธิพลอย่างมากจากกระบวนทัศน์ของการจัดการภาครัฐในแนวใหม่หรือ New Public Management (NPM) NPM ได้เสนอแนวความคิดให้นำเอา การบริหารงานแบบภาคเอกชนและการแข่งขันเข้ามาใช้ในระบบราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน หลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย และไทย ได้มีการปฏิรูประบบราชการตามแนว NPM ในช่วงทศวรรษที่ 1980-2000 การปฏิรูปดังกล่าวมักจะเน้นในเรื่องของการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) การเน้นไปที่ประสิทธิภาพและผลงาน การจัดทำระบบบริหารงานแบบมุ่งเน้น ผลงานโดยมีการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดผลงานและระบบการติดตามประเมินผลงาน (Dunleavy & Hood, 1994; Kettl, 2005)

อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยนั้น ถึงแม้การปฏิรูประบบราชการตามแนว NPM จะส่งผลให้เกิดนวัตกรรม การบริหารใหม่ ๆ มากขึ้นก็ตาม แต่การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามกระบวนทัศน์ NPM ก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก หลายหน่วยงานถูกกำหนดให้จัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ แผนงานโครงการและตัวชี้วัดผลงาน แต่วิสัยทัศน์และ พันธกิจเหล่านั้นมิถูกนำมาใช้ในการบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างจริงจัง หลายครั้ง ส่วนราชการ มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงาน การลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ มากกว่าการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการและเป้าหมายของสังคม ดังนั้น ถึงแม้ว่า การมุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพของผลงานจะมีความสำคัญ แต่เป้าหมาย ของระบบราชการก็ควรจะมุ่งเน้นไปที่การตอบสนองความต้องการของสังคมด้วย (Akira, 2014; Mutebi & Sivaraks, 2007)

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการของไทยในอนาคต จึงควรเน้นให้ความสำคัญกับการยกระดับภาคประชาชน โดยเฉพาะเครือข่ายทางสังคมให้มีความสำคัญเทียบเท่ากับภาครัฐ กระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิรูประบบราชการแบบ NPG นี้ มีพื้นฐานมาจากค่านิยมแบบประชาธิปไตย (democratic values) โดยให้ความสำคัญกับการยกระดับภาค ประชาชนให้มีความสำคัญเทียบเท่ากับภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ ประชาชนมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม ในการให้บริการสาธารณะ (co-production) และสามารถมีส่วนร่วม (participation) ในการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ การบริหารราชการจะประสบความสำเร็จโดยบรรลุเป้าหมายของการตอบสนองความต้องการของสังคมได้ ก็จะต้อง ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม ความร่วมมือและการสร้างเครือข่าย (network) กับภาคประชาชน ซึ่งการดำเนินการ ดังกล่าวนี้อาจสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ (trust) ของประชาชนต่อระบบราชการ ส่งผลให้การพัฒนาประสบความสำเร็จได้ มีหลักฐานว่า ในประเทศไทยมีเครือข่ายทางสังคมในการบริหารงานภาครัฐเช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ (Ostrom, 1996;

Krueathep, Riccucci & Suwanmala, 2010) แต่ส่วนใหญ่จะพบเครือข่ายทางสังคมในระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีเฉพาะในงานบางภาคส่วน เช่น ในโครงการการพัฒนาชุมชน โครงการการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และการให้บริการสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ความพยายามสร้างเครือข่ายเหล่านี้ยังไม่สามารถยกระดับให้เกิดขึ้น จนเกิดเป็นทิศทางใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น การสร้างความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างประชาชนด้วยกัน และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เพิ่มมากขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ จึงเป็นสิ่งที่รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนผลักดันต่อไป ดังนั้น แนวความคิดด้านการบริหารราชการแบบ NPG จึงได้เสนอให้ระบบราชการมีค่านิยมหลัก (core values) 3 ประการคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) การให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายประชาชน (collaboration) และการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชน (empowerment) ในการพัฒนา (Denhardt & Denhardt, 2000: 551) ซึ่งระบบราชการไทยสามารถปรับปรุงและส่งเสริมค่านิยมหลัก 3 ประการตามหลักคิดดังกล่าวให้เพิ่มมากขึ้นในการบริหารราชการในทุกภาคส่วนได้

---

#### เชิงอรรถท้ายบท

<sup>1</sup> <http://nso.go.th> service.

<sup>2</sup> Asian Barometer: A Comparative Survey of Democracy, Governance and Development. [www.asianbarometer.org](http://www.asianbarometer.org); Park, C. M., & Shin, D. C. (2003). Social capital and democratic citizenship: The case of South Korea. *Asian Barometer Working Paper Series No. 12*. Taipei: Asian Barometer Project Office, National Taiwan University and Academic Sincia.

## References

- Akira, S. (2014). Technocracy and Thasinocracy in Thailand: Reform of public sector and the budget system under the Thaksin government. *Southeast Asian Study*, 3(2), 299-344.
- Boix, C., & Posner, D. N. (2000). *Making Social Capital Work: A Review of Robert Putnam's Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. The Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Paper No. 96-4, June 1996. Retrieved from November 30, 2016 from <http://web.mit.edu/posner/www/papers/9604.pdf>.
- Cook, K. S. (2001). *Trust in Society*, New York: Russell Sage Foundation.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Keefer, P., & Knack, S. (2005). Social capital, social norms and the new institutional economics. In Menard, C., & Shirley, M. M. *Handbook of New Institutional Economics*. Amsterdam: Springer.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Massachusetts: Brookings Institution Press.
- Knack, S. (2002). Social capital and the quality of government: Evidence from the states. *American Journal of Political Science*, 46(4), 722-785.
- Knack, S., & Keefer, S. (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why do agencies work together? The determinants of network formation at the subnational level of government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 157-185.
- Levi, M. (1996). Social capital and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's making democracy work. *Politics and Society*, 24(1), 45-55.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). *The Limits to Growth*. Retrieved December 17, 2016 from [http://collections.dartmouth.edu/published-derivatives/meadows/pdf/meadows\\_ltg-001.pdf](http://collections.dartmouth.edu/published-derivatives/meadows/pdf/meadows_ltg-001.pdf).
- Mutebi, A. M., & Sivaraks, P. (2007). Public management reform drivers in Thailand. *International Journal of Public Administration*, 30(10), 1083-1102.
- Office for National Education Standards and Quality Assessment (Public Organization). (B.E. 2559). *Raingan Khan Prameon Kunnabab Khan Suksa Prachum Pee Por Sor 2559*. Retrieved November 12, B.E.2559 from <http://www.onesqa.or.th/th/index.php>.

- Office of the National Economic and Social Development Board. (B.E.2559). *Tuachiwat Khan Pattana Chungwat Lae Groum Chungwat*. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Oxon: Routledge.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087
- Park, C. M., & Shin, D. C. (2003). Social capital and democratic citizenship: The case of South Korea. *Asian Barometer Working Paper Series No. 12*. Taipei: Asian Barometer Project Office, National Taiwan University and Academic Sincia.
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2013). *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. New York: Routledge.
- Pharr, S. J. (2000). Officials' misconduct and public distrust: Japan and the trilateral democracies. In Pharr, S. J., & Putnam, R. D. (eds.). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D., & Goos, K. A. (2002). Introduction. In Putnam, R. D. (ed.). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Shin, D. C., & Chu, Y. (2004). *The Quality of Democracy in South Korea and Taiwan: Subjective Assessment from the Perspectives of Ordinary Citizens*. A Comparative Survey of Democracy, Governance and Development. Working Paper Series: No.25. Retrieved December 10, 2016 from <http://www.asianbarometer.org/publications/64fec5f4457badf0efd04063a68fa053.pdf>.
- Tobisson, E., & Rudqvist, A. (1992). *Popular Participation in Natural Resource Management*. Stockholm University, Department of Social Anthropology, Development Studies Unit, Popular Participation Program, Working Paper no. 11.
- United Nations. (2015). *Sustainable Development Goals*. Retrieved November 10, 2016 from <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.
- United Nations World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Uphoff, N. (1988). *Community-Based Natural Resource Management: Connecting Micro and Macro Processes and People with Their Environments*. Retrieved November 10, 2016 from [https://www.researchgate.net/publication/237580413\\_Community-based\\_natural\\_resource\\_management\\_Connecting\\_micro\\_and\\_macro\\_processes\\_and\\_people\\_with\\_their\\_environments](https://www.researchgate.net/publication/237580413_Community-based_natural_resource_management_Connecting_micro_and_macro_processes_and_people_with_their_environments).

Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.

Warren, M. E. (2001). *Democracy and Association*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

World Bank. (2015a). *Rural Population Data*. Retrieved November 10, 2016 from <http://www.dataworldbank.org>.

\_\_\_\_\_. (2015b). *Social Capital in Poverty Reduction and Economic Development*. Retrieved October 25, 2016 from <http://www.worldbank.org/socialdevelopment>.

Yamane, T. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis*. New York: Harper & Row.