

นโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคม:  
ทางเลือกการพัฒนาท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21<sup>1</sup>  
Social Capital-based Local Policy and Governance:  
An Alternative Approach to Local Development in 21<sup>st</sup> Century

ปิยะพงษ์ บุษบงก์และสุนทรชัย ชอปปยศ  
Piyapong Boossabong and Sunthonchai Chopyot

**บทคัดย่อ**

แนวคิดการส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่นได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในทศวรรษที่ผ่านมา หลังจากพบว่าการกระจายอำนาจนำไปสู่ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของท้องถิ่นเพื่อรับมือกับความแตกต่างหลากหลายของปัญหาที่แต่ละท้องถิ่นเผชิญ ซึ่งสร้างมิติใหม่และความแตกต่างเมื่อเทียบกับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการโดยรัฐบาลในส่วนกลาง ทว่า ในขณะที่แสวงหานวัตกรรมหรือของใหม่อาจทำให้มองข้ามไปได้ว่าของเก่าหรือทุนทางสังคมที่มีรากฐานเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ทางสังคมมีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นความไว้วางใจกัน การเกื้อกูลกัน การยึดมั่นในหลักศีลธรรมร่วมกัน การสร้างเครือข่ายทางสังคม การมีบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ทางสังคมร่วมกัน และการมีภูมิปัญญาของตนเอง ทั้งนี้ บทความชิ้นนี้สำรวจพรมแดนดังกล่าวเพื่อสร้างทางเลือกการพัฒนาท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 ที่นอกเหนือไปจากการแสวงหานวัตกรรม โดยเสนอความเป็นไปได้ของแนวทางการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคมผ่านกรณีศึกษาของการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองเก่าในจังหวัดร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม และกาฬสินธุ์

**คำสำคัญ:** ทุนทางสังคม, นโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่น

---

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยภายใต้แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตของเมือง ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

## Abstract

After decentralizing local governance in Thailand, local initiatives have been promoted for more than a decade. Various innovations are found using in governing local area to cope with different problems and challenges facing by each locality. They make different compared to centralized and top-down policy made by the central government. However, apart from seeking for the 'new' like an innovation, using the 'old' like social capital embedded in local history, culture and social interactions would also be capable to make a better place. There are many forms of social capital that could be used including trust, reciprocity, moral obligation, social network, shared social rules and norms, and local knowledge. This article argues that social capital-based local policy and governance could be effective in delivering sustainable local development and should be recognized as an alternative approach for developing local communities in the 21<sup>st</sup> century. The lessons from governing old towns of four cities in regional Thailand are addressed to illustrate the attempt to adopt this approach.

**Keywords:** Social Capital, Local Policy and Governance

## ความนำ

การกระจายอำนาจในประเทศไทยในห้วงราวสองทศวรรษที่ผ่านมาสร้างทั้งข้อวิจารณ์และการสรรเสริญ ตัวอย่างของการวิจารณ์ในเชิงลบที่สำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่น้อยได้สะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจคือการกระจายการคอร์รัปชัน กล่าวคือ เกิดการคอร์รัปชันอย่างหลากหลายรูปแบบและกว้างขวาง เนื่องจาก เมื่ออำนาจการตัดสินใจถูกกระจายออกไป โอกาสการทุจริตก็ถูกกระจายออกไปด้วย ผ่านระบบอุปถัมภ์ที่ถูกสร้างขึ้นอย่างลับซับซ้อน (เชิงชาญ จงสมชัย, 2552) นอกจากนั้น การกระจายอำนาจกลายเป็นการเพิ่มขนาดของระบบราชการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นอีกแขนขาหนึ่งของระบบราชการ ใช้กฎระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติแบบระบบราชการในส่วนกลางและภูมิภาคกับประชาชน อีกทั้งมักจะเข้าข้างภาครัฐเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ดังมีหลายกรณีที่แกนนำ

เคลื่อนไหวต่อสู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนสะท้อนว่าส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับส่วนภูมิภาคมากกว่า  
เข้าข้างชาวบ้าน (ปิยะพงษ์ บุษบงก์และคณะ, 2547)

ส่วนการสรรเสริญหรือผลดีที่ถูกกล่าวถึงนั้นมีไม่น้อยเช่นกัน ที่สำคัญคือ  
การหนุนเสริมค่านิยมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และส่งเสริมการปกครองและ  
การพึ่งตนเอง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557) อีกทั้งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้าง  
ความเข้มแข็งของชุมชน ด้วยการมองว่ารัฐต้องทำงานร่วมกับประชาชน (Work with)  
ซึ่งทำหยากรอบเดิมที่รัฐมักจะทำงานเพื่อประชาชน (Work for) รวมไปถึง  
ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เร็วกว่าและมากกว่า จากที่ไม่ต้องผ่าน  
หลายขั้นตอน และผู้ตัดสินใจกับผู้รับผลจากการตัดสินใจมีลักษณะร่วมกัน หรือ  
เป็นกลุ่มเดียวกัน เสมือนคนที่อยู่ใต้ร่มอันเดียวกัน (Umbrella of a common)  
นอกจากนั้น บางคนสะท้อนด้วยว่าการกระจายอำนาจจะช่วยกระจายความขัดแย้ง  
(Decentralization of conflict) อาทิ เมื่อการกระจายอำนาจเกิดขึ้นเต็มที่ ประชาชน  
ไม่ต้องไปเดินขบวนที่หน้าทำเนียบเพื่อกดดันรัฐบาล หากแต่สามารถไปเรียกร้องจาก  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตนเองได้ (อลงกรณ์ อรรคแสงให้สัมภาษณ์กับ  
มติชนฉบับ 23 กุมภาพันธ์ 2558) ซึ่งน่าเสียดายว่าที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มี  
ความก้าวหน้าด้านการกระจายอำนาจถึงขั้นที่จะกระจายความขัดแย้งเพื่อให้ความขัดแย้ง  
ระดับชาติเบาลงได้<sup>2</sup>

ทั้งนี้ สำหรับประเด็นที่ได้รับการมุ่งเน้นมากเป็นพิเศษในทศวรรษที่ผ่านมาคือ  
การกระจายอำนาจนำมาซึ่งความริเริ่มสร้างสรรค์หรือนวัตกรรมท้องถิ่น (Local  
initiatives/ innovations) ที่มากมายและหลากหลาย จนเกิดเป็น (สิ่งที่พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์  
(2549) เรียกในเชิงเหน็บแนมว่า) อุตสาหกรรมการศึกษาวัตกรรมการท้องถิ่น โดยเฉพาะ  
ภายหลังจากจรัส สุวรรณมาลา วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะนำศึกษาวิจัยในประเด็นนี้

---

<sup>2</sup> สำหรับการติดตามและประเมินผล 15 ปีการกระจายอำนาจของไทยที่เป็นระบบและครอบคลุม ดำเนินการ  
โดยวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557) โดยสรุปความสำเร็จที่สำคัญว่าประกอบไปด้วย (1) ทำให้ประชาชน  
สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการการศึกษาและสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน  
อย่างทั่วถึง (2) มีส่วนช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้น และ  
(3) การวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาได้ ในขณะที่ เรื่องที่ยัง  
ไม่ประสบผลสำเร็จที่ชัดเจนคือการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และรายได้สู่ท้องถิ่น ซึ่งหยุดชะงักไป  
ช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ซึ่งในการสำรวจของพวกเขาเมื่อปี พ.ศ.2547 พบว่ามีอยู่อย่างน้อย 500 นวัตกรรมที่โดดเด่น แยกออกได้เป็นหลายมิติ เช่น มิติการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดสวัสดิการสังคม การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน หรือแม้แต่มิติการเมืองและการมีส่วนร่วม จนสามารถจัดทำเป็นนามานุกรมนวัตกรรมท้องถิ่นขึ้นมาได้ พร้อมด้วยคู่มือการใช้และวิทัศน์ประกอบ (จรัส สุวรรณมาลา, 2547; จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, 2548; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548) และกลายมาเป็นวัตถุดิบสำคัญของการศึกษาค้นคว้าและจัดอบรมเรื่องการปกครองและบริหารจัดการท้องถิ่น อีกทั้งสถานศึกษาหลายแห่งบรรจุเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นไว้เป็นวิชาเลือกในหลักสูตรการศึกษา (เช่น ที่สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม)

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมการศึกษา นวัตกรรมท้องถิ่นถูกผลิตและผลิตซ้ำมากกว่าทศวรรษ จนทำให้การศึกษาวิจัยท้องถิ่นนวนายในอ่าง อนึ่ง แม้การศึกษา นวัตกรรมท้องถิ่นจะมีคุณภาพและนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาต่อยอดได้ อย่างกว้างขวาง ทว่า การแสวงหา ‘ของใหม่’ อาจทำให้แต่ละท้องถิ่นรวมถึงผู้ศึกษา วิจัยท้องถิ่นมองข้ามไปว่า ‘ของเก่า’ ที่มีอยู่และเชื่อมร้อยอยู่กับภูมิสังคมของแต่ละท้องถิ่นอาจจะมีศักยภาพเช่นกันที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นให้มีเอกลักษณ์และยั่งยืน (พร้อมทั้งไปไกลกว่าการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนหรือนโยบาย OTOP ที่เคยมีมา) ซึ่งขอเรียกว่า ‘ทุนทางสังคม’ ไม่ว่าจะเป็นความไว้วางใจกัน (Trust) การเกื้อกูลกัน (Reciprocity) การยึดมั่นในหลักศีลธรรมร่วมกัน (Moral obligation) การสร้างเครือข่ายทางสังคม (Social network) การมีบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ทางสังคมร่วมกัน (Shared social rules and norms) และการมีภูมิปัญญาของตนเอง (Local knowledge) โดยทุนทางสังคมอาจจะเป็นสิ่งที่มีอยู่เฉพาะที่หรือเฉพาะแหล่ง และอาจไม่สามารถนำไปสร้าง ‘Best Practices’ และ ‘Benchmark’ เพื่อเอาไปใช้ที่อื่นได้เสมอไปในแบบที่เป็นฐานคิดสำคัญของการศึกษานวัตกรรมท้องถิ่นในห้วงที่ผ่านมา หรือในอีกแง่หนึ่ง กล่าวได้ว่าการพัฒนาบนฐานของทุนทางสังคมสามารถสร้างบทเรียนเพื่อการเรียนรู้ได้ แต่ไม่ใช่สิ่งที่จะหยิบเอาไปใช้ต่างบริบทได้เสมอไป

จากข้างต้น แม้การศึกษานโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคมจะมีจุดตั้งต้น (entry point) ร่วมกับการศึกษานวัตกรรมท้องถิ่นที่มองว่า การกระจายอำนาจจะนำมาสู่วิถีของการออกแบบนโยบายและบริหารจัดการท้องถิ่นที่แตกต่างหลากหลาย ทว่า แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบนฐานของรากเหง้า

มากกว่าการแสวงหาของใหม่ทั้งจากการริเริ่มเองและการเรียนรู้แบบอย่างที่ดีเด่นจากที่อื่นแล้วหรือหิบบมาใช้ ซึ่งมีความสำคัญในแง่ที่โอกาสของการพัฒนาจะสอดคล้องกับภูมิสังคมของท้องถิ่นแต่ละแห่งมากกว่าและสามารถสร้างการพัฒนาที่มีเอกลักษณ์และยั่งยืนบนฐานของทรัพยากรที่มี รวมไปถึงภูมิปัญญาของตนเองได้ ทั้งนี้ แม้จะปฏิเสธไม่ได้ว่า นโยบายและการจัดการบางด้าน ต้องการมาตรฐานกลางบางประการ (Standardization) อาทิ นโยบายและการจัดการด้านความมั่นคง นโยบายและการจัดการด้านการต่างประเทศ นโยบายและการจัดการเศรษฐกิจมหภาคหรือนโยบายและการบริหารการคลังการงบประมาณของประเทศ รวมถึง ด้านการจัดการกับคุก การศาล และการตำรวจ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคง ความอยู่รอด และความน่าเชื่อถือของประเทศโดยรวม (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551: 54, 60) แต่การจัดการบริการสาธารณะต่างๆ ไป ภายใต้สังคมนที่เป็นพหุนิยม กล่าวคือ มีความแตกต่างหลากหลาย จะใช้มาตรฐานเดียวกันหมดคงตอบสนองความเฉพาะเจาะจงของแต่ละท้องถิ่นไม่ได้ ในขณะเดียวกัน การริเริ่มของใหม่หรือหิบบยืมแนวทางจากที่อื่นอาจจะนำมาสู่การลงทุนใหม่ ในขณะที่ การใช้ทุนทางสังคมหรือของที่มีอยู่ย่อมมีโอกาสลดต้นทุนของนโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นลงได้ ซึ่งทำลายแนวคิดที่ว่ากระจายอำนาจจะทำให้ต้นทุนการบริหารจัดการสูงขึ้น (จากที่มีการเพิ่มหน่วยการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นมากขึ้นเท่าไรก็ยิ่งทำให้ค่าใช้จ่ายสำนักงานเพิ่มขึ้นเท่านั้น) เพราะทุนทางสังคมสามารถช่วยลดต้นทุนจากการมีปฏิสัมพันธ์กัน (Transaction costs) เช่น การติดต่อกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งไม่ต้องจัดห้องประชุมหรือตั้งอาหารว่างและค่าเดินทาง และการแลกเปลี่ยนกัน และช่วยเหลือกันมากกว่าเน้นผลตอบแทน (Pennington and Rydin, 1999; Ostrom and Ahn, 2003)

บทความชิ้นนี้พัฒนาขึ้นเพื่อจุดประกายและชี้ชวนให้มีการศึกษาค้นคว้าและพัฒนานโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคมอย่างจริงจังมากขึ้นภายใต้บริบทสังคมที่แตกต่างหลากหลาย โดยไม่โลกสวย (Romanticism) มากจนเกินไป ไม่เพื่อฝันอยากย้อนกลับไปยังวันวาน (Nostalgiaism) และไม่อยู่ในอคติแบบชุมชนนิยมแบบสุดขั้ว (Communitarianism) จากการยอมรับว่ามีพลวัตรของทุนทางสังคมอันเป็นผลพวงมาจากการกัดเซาะของพลังทุนนิยม ทั้งนี้ เพื่อแผ้วถางทางเดิน บทความนี้ทำหน้าที่สืบค้นรากฐานทางแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งมาจากการสังมตลอดระยะเวลา มากกว่าแปดปี และทำหน้าที่สะท้อนกรณีตัวอย่างเพื่อให้เห็นความเป็นไปได้ในการศึกษาในพรมแดนนี้ในสังคมไทย ด้วยผลจากการวิจัยสถานะและบทบาทของทุนทางสังคม

ในการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองเก่าในจังหวัดร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม และกาฬสินธุ์

## 1. ทูทางสังคมกับการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการท้องถิ่น: สำรวจฐานคิดในเชิงทฤษฎี

### 1.1. ทูทางสังคมในฐานะที่เป็นทรัพยากรการพัฒนาท้องถิ่นอย่างหนึ่ง

ทูทางสังคม (Social capital) เป็นแนวคิดที่มีวรรณกรรมหรือการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กว้างขวางและหลากหลายมาก (บางที่ขัดแย้งกันระหว่างงานวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้) ทูทางสังคมเกี่ยวข้องกับศักยภาพของบุคคลและกลุ่ม ซึ่งถูกยอมรับว่าเป็นทรัพยากรรูปแบบหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เฉกเช่นเดียวกับทุนประเภทอื่นๆ เช่น ทุนทางเศรษฐกิจและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Lin, 2010)

ทุนเหล่านี้มีหลายประเภทฉันทูทางสังคมก็มีหลายประเภทฉันทันั้น เช่น ทุนทางเศรษฐกิจมีทั้งที่เป็นเงินสด สินเชื่อและทรัพย์สิน (สังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์) ในขณะที่ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติมีทั้งดิน น้ำ ป่าไม้ และแร่ธาตุ ในที่นี้ ทูทางสังคมคือทรัพยากรทางสังคมและวัฒนธรรมที่รวมไปถึงความไว้วางใจใจ การเกื้อกูลกัน การยึดมั่นในหลักศีลธรรม การสร้างเครือข่ายทางสังคม การมีบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ทางสังคมร่วมกันและการมีภูมิปัญญาของตนเอง (Bourdieu, 1997; Coleman, 1990; Fukuyama, 1995; Lin, 2010; Ostrom and Ahn, 2003; Putnam, 2000) อนึ่ง การนำทูทางสังคมมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนามิติต่างๆ นั้น มีพลวัต โดยทูทางสังคมเหล่านั้นอาจมีศักยภาพ (จุดแข็งหรือโอกาส) หรือเป็นตัวฉุดรั้งก็ได้ (จุดอ่อนหรือภัยคุกคาม) และบางประเภทอาจจะถูกใช้แล้วหมดไปเฉกเช่นเดียวกับกับทุนทางเศรษฐกิจและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ความไว้วางใจใจ ในขณะที่บางประเภทอาจจะต่างจากทุนอื่นๆ เพราะอาจจะถูกใช้แล้วเพิ่มพูนขึ้นได้ เช่น การเกื้อกูลกัน การยึดมั่นในหลักศีลธรรม และการสร้างเครือข่ายทางสังคม

ทั้งนี้ แนวคิดทูทางสังคมเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อถกเถียงทางทฤษฎี (Theoretical debates) ที่สำคัญ คือ การปะทะกันระหว่างแนวคิดที่เน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคลที่เน้นผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก (Self-interest account individualism) และแนวคิดชุมชนนิยม (Communitarianism) ที่เชื่อในการดำรงอยู่และพลังของความเป็นส่วนรวมหรือความเหนียวแน่นทางสังคม (Sense of collectivity/ Social cohesion)

กล่าวอีกนัยคือ การเชื่อในเรื่องของการดำรงอยู่ของรากเหง้าว่ามีพลังต่อการพัฒนา โดยแนวคิดแรกนั้นเติบโตและสอดคล้องกับวิถีทุนนิยมและลัทธิเสรีนิยมใหม่ ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่าทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Theory) ซึ่งคนทุกคนพยายามแสวงหาประโยชน์สูงสุดให้กับตนเองในแบบที่ลงแรงน้อยที่สุด ใช้ชีวิตอย่างอิสระจากผู้อื่นและสังคมรอบข้าง กฎกติกาที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย และคำสั่งจากผู้มีอำนาจทางการเมืองที่จะควบคุมพฤติกรรมและสร้างระเบียบให้สังคม รวมถึงกฎหมายเศรษฐศาสตร์ เช่น กำไร ขาดทุน คุ่ม ไม่คุ้ม ฯลฯ ในทางที่ต่างออกไป แนวคิดที่สอง (ชุมชนนิยม) ยังเชื่อในความเป็นมนุษย์ที่มีศีลธรรมของผู้คน (Moral/ ethical agent) ที่จะคิดและทำเพื่อส่วนรวม สนใจคนอื่น ๆ ในชุมชนเดียวกัน ให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะ และการพัฒนาเอกลักษณ์ร่วมระหว่างตนเองกับคนอื่น ๆ ในชุมชน มองเห็นความสำคัญของการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และความรักความหวงแหนในชุมชนของตนเอง (Sense of community) (Blackman, 1994; Cochrane, 2006; Etzioni, 1993) อีกทั้งให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องทุนทางสังคม

ต่อเนื่องจากข้างต้น แม้ทั้งสองแนวคิดจะมีความย้อนแย้งกัน แต่ก็เป็นการอธิบายสถานการณ์สังคมในปัจจุบันได้ดี จากที่สองแนวคิดนี้กำลังประชันกันอยู่ในสภาพความเป็นจริงทางสังคม โดยแนวคิดแรกมีแนวโน้มจะมีพลังมากกว่าและบั่นทอนแนวคิดหลัง ทว่า บทความนี้ไม่ได้มุ่งทำลายแนวคิดแรกและย้อนไปขุดหาแนวคิดหลังแบบที่กลุ่มอนุรักษนิยม (Conservatism) มักจะทำกัน หากแต่เสนอว่าเราสามารถสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นในบริบทสังคมปัจจุบัน โดยเน้นส่งเสริมแนวคิดหลังมากขึ้นเพื่อให้มีกำลังต้านทานพลังที่เพิ่มมากขึ้นของแนวคิดแรก เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่เกิดสมดุลระหว่างสองแนวคิดที่มากขึ้น ซึ่งเห็นว่าความหวังที่แนวทางนี้จะเป็นไปได้อยู่ที่การใช้ประโยชน์พลังทุนทางสังคมที่ฝังและแฝงอยู่ในท้องถิ่นในการต้านทานพลังทุนนิยม ซึ่งโน้มเอียงที่จะมีเป้าหมายร่วมกับซ้ายใหม่ (New Left) มากกว่าอนุรักษนิยมดังกล่าวข้างต้น

ในประเด็นที่เชื่อมโยงกัน อีกคู่แนวคิดการพัฒนาที่ปะทะกันอยู่ คือ แนวคิดการพัฒนาที่มุ่งเน้นพึ่งพิงการเจริญเติบโต (Growth dependence) กับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน น่าอยู่ ยืดหยุ่น เอาความสุขเป็นฐาน มีความสมดุล และมีอัตลักษณ์ (เป้าหมายดังกล่าวแยกบนฐานคิดที่ว่า มีลักษณะเสริมและทับซ้อนกัน ขึ้นอยู่กับการให้ค่าและการให้ความหมาย) (Rydin, 2013) ทั้งนี้ สองสายธารหลักของการพัฒนานี้ มีลักษณะปะปนกันอยู่ในทางปฏิบัติเช่นกัน โดยแนวคิดและแนวทางแรกยังคงเป็น

แนวที่มีพลังมากกว่าอยู่ ดังนั้นบทความนี้ชี้ชวนให้เน้นส่งเสริมแนวทางหลังมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การเสริมพลังเพื่อให้เกิดการตัดทานแนวทางแรกหรือสร้างสมดุลระหว่างสองแนวโน้มให้มากขึ้น

อนึ่ง เมื่อมองทิศทางหลักของการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตว่าเกิดจากการชักเย่อกันระหว่างสองแนวทาง บทความนี้จึงกำหนดกรอบแนวคิดไว้ว่าการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตไม่ควรจะสุดโต่งไปแนวทางแรก กระทั่งท้องถิ่นกลายเป็นเหมือนซูปเปอร์มาเก็ต กล่าวคือ ขับเคลื่อนด้วยทุนนิยม มีทุกอย่างแต่ไม่มีเอกลักษณ์หรือที่หลากหลายมาก เสมือนเป็นการรวมจักรวาลไว้ในที่เดียว (cosmopolitanism) ซึ่งไม่สนใจชนพื้นเมืองและเอกลักษณ์ท้องถิ่นอีกแล้ว ในทางที่ต่างออกไป ท้องถิ่นในอนาคตควรสนใจรากเหง้าของตนเอง หรือ อนาคตคือการย้อนกลับไปหาอดีต (seeking for its future by seeking for its roots) โดยการศึกษาวิจัยในยุคหลังของตะวันตกค้นพบในแนวทางที่สอดคล้องกันว่าท้องถิ่นหรือเมืองที่มีรากเหง้า มีวัฒนธรรมดั้งเดิม หรือมีทุนทางสังคม เป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มบรรลุเป้าหมายเรื่องอัตลักษณ์และความยั่งยืน ซึ่งรวมถึงความน่าอยู่ ยืดหยุ่น มีสมดุล และมีความสุขได้มากกว่าท้องถิ่นหรือเมืองที่ขาดรากเหง้า

## 1.2. ทุนทางสังคมในฐานะเสมือนเป็นกาวเชื่อมตัวแสดงนโยบายและผู้มีส่วนได้เสียของการบริหารจัดการ

สำหรับแนวคิดทุนทางสังคมที่ปรากฏอยู่ในกระบวนการทัศน์ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบาย การวางแผนและการบริหารจัดการนั้น กล่าวได้ว่าตั้งต้นมาจากฐานคติที่ว่าทุนทางสังคมเป็นเสมือนกาวเชื่อมตัวแสดงนโยบายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของการบริหารจัดการเข้าด้วยกัน รวมถึง เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สร้างพื้นที่ทางสังคมที่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน (Public sphere) เพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกัน บางประการ อันจะนำไปสู่การขับเคลื่อนร่วมกัน (Collective action) ทั้งนี้ การให้ความสำคัญกับทุนทางสังคมในทางนโยบาย การวางแผน และการบริหารจัดการ ปรากฏเด่นชัดมากที่สุดอยู่ในแนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบาย (Policy networks) การบริหารจัดการแบบฉันทก้ำลัง (Collaborative governance) และการวิเคราะห์นโยบายแบบปรึกษาหารือ (Deliberative policy analysis) โดยแนวคิดเหล่านี้มีมิติที่ซ้อนทับกันหลายประการ กระทั่งนักวิชาการจำนวนหนึ่งใช้คำเรียกเหล่านี้ในลักษณะรวบกับแทนที่กันได้

ก่อนที่จะแยกอธิบายแต่ละแนวคิด ลักษณะร่วมของแนวคิดข้างต้นคือการก้าวพ้นข้อถกเถียงเรื่องนโยบายและการจัดการจากบนลงล่างกับจากล่างขึ้นบน (Top-down and bottom up trap) จากการมุ่งเน้นแนวระนาบมากกว่าแนวตั้ง (Cross-sectoral policy initiative) กล่าวคือ ตั้งคำถามว่าจะสร้างความร่วมมืออย่างไรมากกว่าอำนาจจะอยู่ในมือใคร ซึ่งการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากบนลงล่างมาเป็นล่างขึ้นบนมีความสำคัญก็จริง เพราะนโยบายจากบนลงล่างมักเป็นเพียงความชอบพอของชนชั้นนำ (Elite preference) หรือเป็นผลผลิตของสถาบันของรัฐ (Institutional output) ที่เชื่อว่ามีสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับทุกกรณี (One best way) ภายหลยทศวรรษที่ผ่านมาสะท้อนว่าการเสนอแนวทางให้เกิดการริเริ่มนโยบายโดยประชาชนที่มีรัฐทำหน้าที่เพียงรับรองเพื่อทำให้ชอบด้วยกฎหมาย (Legalize) อีกทั้งการเสนอให้ภาคประชาชนเป็นเจ้าของโครงการสาธารณะต่างๆ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกระบวนทัศน์นโยบายแบบจากล่างขึ้นบน กลายเป็นเพียงกรอบเชิงอุดมคติที่ยากที่จะไปถึงเท่านั้นเอง (Ideal type framework) ดังนั้น ในทางที่พอจะเป็นไปได้มากกว่าไม่ใช่การให้ประชาชนยึดอำนาจจากรัฐแต่คือการร่วมออกแบบนโยบายและร่วมบริหารจัดการกับรัฐโดยอาศัยทุนทางสังคมเป็นทรัพยากรในการขับเคลื่อนไปด้วยกัน (Lowndes and Pratchett, 2010)

นอกจากนั้น แนวคิดเหล่านี้ตั้งต้นจากการให้ความสำคัญกับกระบวนทัศน์การพัฒนาที่เอาชุมชนเป็นฐาน (Community-based development) อันอยู่บนฐานที่ว่ากระบวนทัศน์การพัฒนาที่ผ่านมามีลักษณะเหมารวม เหมือนการโยนเสื้อขนาดเดียวกันให้ประชาชนทุกคนใส่ ทั้งที่บางคนตัวใหญ่ บางคนตัวเล็ก บางคนแพ้ผ้าฝ้าย บางคนแพ้ผ้าสักราซ (One-size-fit-all) ทั้งนี้ การเปลี่ยนผ่านสำคัญคือการกำหนดให้มีการร่วมกันสร้างเสื้อ เพื่อให้เหมาะกับสภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ ขนาดของแต่ละคน และที่สำคัญคือทรัพยากรที่แต่ละที่มี กล่าวคือ บางชุมชนอาจจะสร้างเสื้อกันหนาว บางชุมชนอาจจะสร้างเสื้อแขนกุด เป็นต้น ซึ่งการเน้นการร่วมกันสร้างเสื้อก็คือการมุ่งเน้นไปที่การร่วมกันทำนโยบายและการจัดการระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในชุมชนท้องถิ่น ในหลายรูปแบบ เช่น ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหลายๆ ระดับ (Inter-organization relations pattern) การทำงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานในระดับเดียวกัน (Joined-up government pattern) การขับเคลื่อนนโยบายในรูปแบบเครือข่าย (Networking pattern) และการทำงานร่วมกันบนฐานของความเชื่อมั่นในกันและกัน (Trust-based partnership pattern) เป็นต้น (Wallis and Dollery, 2002: 1) อีกทั้งเน้นโครงสร้าง

แบบไม่เป็นทางการมากกว่าแบบที่เป็นทางการ เน้นลดปัญหาการละเลยหรือเมินเฉยต่อบางกลุ่มในสังคม (Social exclusion) (Johnson, Headey and Jensen, 2003) เน้นความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือ และเน้นการเพิ่มพลังอำนาจของชุมชนด้วย (Community empowerment) (Taylor, 2003) ทั้งนี้ ส่วนต่อไปจะอธิบายแต่ละแนวคิดโดยสังเขป

### 1.2.1. เครือข่ายนโยบาย

แนวคิดเครือข่ายนโยบายตั้งต้นจากการทำทนายการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนแนวนโยบายเดิมที่หมกหมุ่นอยู่กับความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะคือนโยบายของรัฐบาล หรือ มีหน่วยงานของรัฐเป็นตัวแสดงนโยบาย ซึ่งกรอบดังกล่าวมีข้อจำกัดหลายอย่าง โดยเฉพาะเมื่อปัญหาเชิงนโยบายมีความซับซ้อนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการซ้อนทับประเด็น และความต้องการทรัพยากรเชิงนโยบายเพื่อนำมาแก้ปัญหาจำนวนมาก ซึ่งเกินที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือแม้แต่เกินที่รัฐบาลจะรับมือได้เพียงลำพัง

นอกจากนั้น โดยทั่วไป การออกแบบโครงสร้างของระบบราชการหรือองค์การของรัฐบาลมีข้อจำกัดในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนและมีลักษณะไม่ตายตัว (fluid) แบบที่การจัดแบ่งหน้าที่และพื้นที่แบบตายตัว (fixed) จะรับมือได้ บางเรื่องอาจจะใหญ่ไปในขณะที่บางเรื่องอาจจะเล็กไป อีกทั้งไม่ใช่เรื่องของรัฐอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่เกี่ยวข้องกับทั้งเอกชน ท้องถิ่น องค์กรพัฒนา และชุมชน ในขณะเดียวกัน แนวคิดเครือข่ายนโยบายเชื่อว่าไม่ว่ารัฐ เอกชน หรือ องค์กรพัฒนา ก็ล้มเหลวได้ด้วยกันทั้งนั้น ซึ่งควรมาร่วมมือกันด้วยการแบ่งปันทรัพยากรกันเพื่อจัดการกับปัญหาหรือสร้างการพัฒนาของส่วนรวม ทั้งนี้ แนวคิดเครือข่ายนโยบายใช้อธิบายนโยบายสาธารณะที่มีตัวแสดงนโยบายที่เกี่ยวข้องกันมากกว่าหนึ่ง (related policy actors) และการดำเนินนโยบายที่หลากหลาย (variety of policy actions) ภายใต้ประเด็นนโยบายเดียว (the same policy agenda) โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงนโยบายภายในเครือข่าย ซึ่งมีความอิสระแต่พึ่งพิงกันและกันนับว่ามีความสำคัญในการพิจารณาแนวคิดนี้ (Bevir and Richards, 2009: 3; Marsh, 1998: 8; Rhodes, 2007: 1243) นอกจากนี้ เครือข่ายนโยบายมีหลากหลายรูปแบบ โดย Schneider (1992: 109-29) ชี้ไว้ว่าเครือข่ายนโยบายมีอย่างน้อย 3 รูปแบบ คือ (1) เครือข่ายภาคี (corporatist network) ซึ่งภายใต้ตัวแสดงนโยบายทั้งหลายจะมีตัวแสดงที่มีอำนาจต่อรองและมีความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายมากกว่าตัวแสดงอื่นๆ (2) เครือข่ายพหุ (pluralist network)

ซึ่งอำนาจต่อรองของแต่ละตัวแสดงจะเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกัน ทว่า อาจจะมีตัวแสดงที่เป็นเสมือนศูนย์ประสานงาน และ (3) เครือข่ายอุปถัมภ์ (clientelist network) ซึ่งเครือข่ายในลักษณะนี้ จะมีความสัมพันธ์ภายในแบบนาย-บ่าว ลูกพี่-ลูกน้อง หรือ ผู้นำ-ผู้ตาม สำหรับการให้ความสำคัญกับทุนทางสังคมในแนวคิดเครือข่ายนโยบายเห็นได้จากการอธิบายว่าในขณะที่แนวคิดนโยบายสาธารณะแบบดั้งเดิม (traditional rationalist policy approaches) (ไม่ว่าจะเป็นนโยบายแบบที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centred) และนโยบายแบบที่มีตลาดเป็นศูนย์กลาง (market-centred)) มุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร เช่น สมรรถนะของบุคลากรงบประมาณและสินทรัพย์ อุปกรณ์-เครื่องมือ และหลักการบริหารจัดการ ทว่า แนวคิดเครือข่ายนโยบายให้ความสำคัญกับทุนทางสังคมในฐานะที่เป็นทรัพยากรเชิงนโยบาย (policy resource) ที่มีศักยภาพที่สามารถใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในรูปของเครือข่ายได้และเป็นเสมือนกาวเชื่อมตัวแสดงนโยบายที่แตกต่างหลากหลายให้เข้ามาขับเคลื่อนนโยบายร่วมกัน

### 1.2.2.การบริหารจัดการแบบพนักำล้ง

การบริหารจัดการแบบพนักำล้งพยายามท้าทายทฤษฎีการปกครอง (government) โดยไปไกลกว่าแนวคิดความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (public private partnerships) และการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย (network governance) ซึ่งมักจำกัดตนเองอยู่กับการสร้างความร่วมมือในมิติใดมิติหนึ่งหรือในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายและการบริหารจัดการเท่านั้น โดยแนวคิดการบริหารจัดการแบบพนักำล้งใส่ใจความเข้มข้นของความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาไปด้วยกัน (Donahue, 2004; Huxham, 2000) ซึ่งโดยทั่วไปการบริหารจัดการแบบพนักำล้งจะไม่ใช้ระบบหรือกลไกทางการบริหารที่อยู่ในโครงสร้างการจัดการที่ชัดเจนแน่นอนตายตัว ทว่า มักเป็นปรากฏการณ์การบริหารจัดการเป็นเรื่อยๆ ไป และเกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่งๆ ที่เฉพาะเจาะจง (ท้องถิ่นหนึ่งๆ) (Ausell and Gash, 2007) เช่น การบริหารจัดการแบบพนักำล้งเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชนแบบพนักำล้ง และการบริหารจัดการแบบพนักำล้งเพื่อแก้ปัญหาเสพติดหรือโรคติดต่อ เป็นต้น

อนึ่ง หากยึดตามที่ Kooiman (ใน Pierre, 2000) เสนอไว้ กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการแบบพนักำล้งไม่เพียงมุ่งเน้นการบริหารจัดการร่วมกัน (co-governance)

ทว่า ยังรวมถึงความเข้มแข็งหรือร่วมมือกันอย่างแข็งขันเพื่อการบริหารจัดการตนเอง (self-governance) ในนัยของ Ostrom (1990: 41) นักวิชาการรางวัลโนเบล ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาเรื่องการบริหารจัดการตนเองเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการดูแลทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (the commons) สะท้อนว่าการฉีกกำลังในการบริหารจัดการตนเอง เป็นเรื่องของจัดการกับปัญหาการขับเคลื่อนร่วมกัน (collective action problems) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น การใช้แรงจูงใจ (incentives) รวมถึง การอาศัยกฎเกณฑ์ และค่านิยมที่มีร่วมกันเพื่อสร้างความร่วมมือ ซึ่งทำให้แนวคิดทุนทางสังคมถูกให้ความสำคัญในแนวทางการศึกษาของ Ostrom และเครือข่ายของเธอ (Bloomington School of Policy Analysis) ส่วน Peters (ใน Pierre, 2000: 36, 41) พุดถึงแนวทางการบริหารจัดการแบบฉีกกำลังในการอธิบายการบริหารจัดการโดยเอาสังคมเป็นศูนย์กลาง (society-centred governance) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การกำหนดทิศทางของตัวเองของสังคม (self-steering society) เขายังใช้คำนี้ในการอ้างถึงศักยภาพของประชาชนและชุมชนในการกำหนดความต้องการของตนเองและดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งทุนทางสังคมของพวกเขามีบทบาทสำคัญในการสร้างพลังรวมหมู่ให้เกิดขึ้น

### 1.2.3. การวิเคราะห์นโยบายแบบปริศนาหารือ

แนวคิดนี้ครอบคลุมกับสองแนวคิดที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้พอสมควร กล่าวคือ สามารถมองได้ว่าการปริศนาหารือเป็นกลไกของการขับเคลื่อนเครือข่ายนโยบายและเป็นแนวทางการฉีกกำลัง (Innes and Booher, 2003: 33-59) อย่างไรก็ตาม แนวนี้มีจุดเน้นและวิวัฒนาการของตัวเอง โดยการวิเคราะห์นโยบายแบบปริศนาหารือไม่เห็นด้วยว่าปัจเจกบุคคลมีเหตุผลผลสมบูรณ์ในตัวเอง หากแต่เชื่อว่าทุกคนซึ่งสามารถอ้างอิงไปถึงทุกองค์กรมีข้อจำกัดในตัวเอง เราทุกคนรู้ในสิ่งที่เราต้องการแค่เพียงบางส่วน เต็มไปด้วยความไม่แน่ใจ ไม่สมบูรณ์ สับสน และขัดแย้งกันเอง การเติมเต็มกันและกัน จึงจำเป็น โดยการเติมเต็มผ่านการสื่อสารกันคือหัวใจของแนวคิดนี้ อย่างที่ Dryzek (2012) ใช้คำว่าวางไอเดียของเราไว้บนโต๊ะเพื่อถกเถียงกัน (put our ideas on the table for discussion) โดยข้อสรุปเชิงนโยบายอาจไม่ใช่สิ่งที่ดีที่สุดในแง่ของประสิทธิภาพ แต่คือสิ่งที่ยอมรับร่วมกันได้มากที่สุดหรือทำให้ก้าวไปด้วยกันได้ ทั้งนี้ ฐานของแนวคิดนี้คือทฤษฎีการสื่อสารแบบวิพากษ์ (Communicative Critical Theory) หรือชื่อที่คุ้นชินกันมากกว่าคือ ทฤษฎีการกระทำผ่านการสื่อสาร (Communicative Action) ของสำนักแฟรงค์เฟิร์ต เยอรมันที่นำโดย Habermas (ดู Habermas, 1987 เล่ม

1) ทั้งนี้ ฐานของทฤษฎีนี้เติบโตไปสู่หลายแนวคิดนอกเหนือจากแนวคิดที่กล่าวถึงนี้ โดยเฉพาะแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

อนึ่ง บทบาทของการสื่อสารในทางนโยบายสำหรับแนวคิดนี้ถือว่าสำคัญที่สุด โดยการสื่อสารนั้นขึ้นกับทั้งศักยภาพของปัจเจกและโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เช่น สถานภาพ หลักเหตุผลที่ต้องแสวงหาไม่ใช่หลักเหตุผลที่เป็นวิทยาศาสตร์อย่างเดียว หากแต่คือหลักเหตุผลผ่านการสื่อสาร (communicative rationality) ซึ่งให้ความสำคัญกับการเอาหลักเหตุผลต่างๆ ทั้งหลายมาเสริมหรือหักล้างกัน ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นเรื่องที่คนในสังคมทุกภาคส่วนได้มีโอกาสมาร่วมสนทนากัน ร่วมอภิปราย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนโยบาย กล่าวอีกอย่างคือ การนำข้อมูลทรัพยากร และทักษะในการแก้ไขปัญหาาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ผ่านมุมมอง ข้อคิดเห็นและเหตุผลของตน ในขณะเดียวกัน ต้องรับฟังความคิดเห็นและเหตุผลของผู้อื่น เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกันและหาข้อสรุปเชิงนโยบายร่วมกัน ดังที่ Habermas (1990) กล่าวไว้ว่า การปรึกษาหารือเป็นเรื่องของการสื่อสารระหว่างกัน (public communication) ในพื้นที่สาธารณะ (public sphere) โดยเชื่อว่าคนทุกคนมีสิทธิที่จะมีไอเดียดีๆ (Everybody has right to get a good idea) อันจะนำมาสู่ความเข้าใจ และยอมรับด้วยหลักของเหตุและผล ส่งผลให้นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาั้นผูกพันกับทุกๆ ภาคส่วนในสังคม ทั้งนี้ Habermas สะท้อนด้วยว่าการถกเถียงสาธารณะ (public discussion) จะทำให้เกิดกระบวนการสร้างความเป็นเหตุเป็นผลให้กับอำนาจ (rationalization of power) และเป็นการเติมเต็มข้อจำกัดของเหตุผลของเรา (supplement our limited rationality) โดยนโยบายที่มาจากการปรึกษาหารือจะสามารถตอบคำถามว่าอะไรที่สามารถทำร่วมกันได้บ้าง ส่วนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกำหนดนโยบายทุกฝ่ายที่เข้ามาร่วมกระบวนการปรึกษาหารือก็จะได้มีโอกาสเรียนรู้ สานสัมพันธ์ เข้าใจกันและกัน และค้นพบทางใหม่ที่จะก้าวไปด้วยกัน (เพื่อให้เป็นนโยบาย ‘สาธารณะ’ อย่างแท้จริง) หรือในระดับที่ลึกซึ้งขึ้นไปอีกก็คือ แต่ละฝ่ายจะสามารถเปิดและปรับเปลี่ยนตัวตนของตนเอง (to transform themselves) (ดูเพิ่มเติม Hajer and Wagenaar, 2003; Healey, 2006; Fischer, 2003; Fischer and Gottweis, 2012; Fischer and Forrester, 1993)

สำหรับการให้ความสำคัญกับทุนทางสังคมของแนวทางการวิเคราะห์นโยบายแบบปรึกษาหารือเน้นพิจารณาได้จากการใส่ใจต่อการรวบรวมความแตกต่างของผลประโยชน์และผลประโยชน์ที่สัมพันธ์กันเข้ามาสู่การถกเถียง การหลอมรวมกันนี้

จะนำไปสู่การยอมรับในกันและกัน ความสัมพันธ์กัน การเรียนรู้ และการสร้างสรรค์ ซึ่งเชื่อมโยงสู่ทุนทางสังคม เพราะการหลอมรวมเป็นความพยายามสร้างอัตลักษณ์ร่วม สร้างความเข้าใจร่วม และสร้างทางออกของปัญหาของส่วนรวมแบบใหม่ๆ (Innes and Booher, 2010; 2003: 33-59) โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการเห็นพ้องต้องกันทั้งหมด ทว่า อาจจะเป็นการรับรู้ว่ามีมุมมองที่แตกต่างกันอยู่เล็กน้อยเพียงไหน อาจจะเป็นการยอมรับความแตกต่างและสามารถอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างนั้นได้มากขึ้น หรือ อาจจะเป็นการหาจุดร่วมบางประการบนความต่างได้ (Warren, 2002: 182-190) ในขณะเดียวกัน Putnam (1993) มีคำอธิบายในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับทุนทางสังคมนำไปสู่การปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพ เช่น สร้างบรรยากาศ เป็นกันเองของการสนทนา มีการเปิดอกคุยกัน พยายามเข้าใจกัน เห็นอกเห็นใจกัน และรับประกันว่าเสียงของกลุ่มที่เป็นชายขอบจะได้รับการตระหนักในความสำคัญ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการปรึกษาหารือสามารถทั้งสร้างและใช้ประโยชน์ทุนทางสังคม

นอกจากนั้น ในมิติที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น แนวคิดการวิเคราะห์นโยบาย แบบปรึกษาหารือให้ความสำคัญกับการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือชุดความรู้ของผู้คนธรรมดาในท้องถิ่นนั้นๆ (local knowledge) ซึ่งนับเป็นทุนทางสังคมประเภทหนึ่ง ดังที่ได้เกริ่นไปในตอนต้น ทั้งนี้ Yanow (2003: 244-245) อธิบายภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้ว่าเป็นวิถีของการสะท้อนความรู้สึกนึกคิด (modes of expression) ซึ่งมีการรวมคำนิยาม ความเชื่อ และความรู้สึกไว้ในชุดความรู้เหล่านั้น มีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับบริบทของพื้นที่ และเป็นหลักคิดทั้งแนวอธิบายเรื่องราวและแนวทางการปฏิบัติ โดยเป็นความรู้ที่สร้างจากความรับรู้ (knowledge in sense making) อีกทั้งถูกล้อมรวมกับวิถีชีวิต จนนำไปสู่การคิดการตัดสินใจแบบอัตโนมิติหรือไม่ต้องไตร่ตรอง และเธอยังเสนอว่าความรู้ทางเทคนิค (technical knowledge) นั้นไม่ได้ดีกว่าหรือเหนือกว่าความรู้ท้องถิ่นหรือความรู้ชาวบ้าน ยิ่งไปกว่านั้นความรู้ทางเทคนิคยังคงมักเป็นความรู้ที่ไม่สามารถใช้ได้ ในทางปฏิบัติอีกด้วย หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความเชี่ยวชาญในความรู้เชิงเทคนิค -บนหลักเหตุผล-มาจากมหาวิทยาลัย (knowledge-technical – rational – university - based expertise) ไม่ได้ดีกว่าหรือเหนือกว่าความเชี่ยวชาญจากประสบการณ์ชีวิต (lived-experience-based expertise) จากฐานคติเช่นนี้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงสำคัญไม่แพ้ภูมิปัญญาที่มาจากกระบวนการหาความรู้อื่นใด ยิ่งไปกว่านั้น ยังเป็นชุดความรู้ที่ถูกใช้และผลิตซ้ำในโลกปฏิบัติมากที่สุดอีกด้วย ซึ่งฐานอธิบายเช่นนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Geertz (1983) ที่อธิบายว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นถูกล้อมรวมในวิถีชีวิต

จนการใช้ความรู้กลายเป็นเรื่อง ‘common sense’ โดยในภาพใหญ่ เรียกได้ว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นความรู้ร่วมในชุมชน (communal sensibility) ซึ่งแต่ละชุมชนย่อมมีชุดของความรู้ร่วมกันแตกต่างกันออกไป ทำให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นชุดความรู้ และปัญญาที่มีความหลากหลาย (pluralistic) และเป็นการให้ความหมายของแต่ละท้องถิ่น (local meaning)

อนึ่ง แม้แต่ Habermas (2010) ผู้ที่วางรากฐานสำคัญของแนวคิดทางการวิเคราะห์นโยบายแบบปรึกษาหารือก็หันมาสนใจประเด็นนี้มากขึ้นในช่วงปลายชีวิต วิชาการของเขา โดยมุ่งเน้นวิเคราะห์พลังของความรู้ท้องถิ่นอีกแบบที่เขาเรียกว่า ความรู้ศักดิ์สิทธิ์ (secular knowledge) เช่น ความรู้ที่เชื่อมโยงกับความเชื่อทางศาสนา สิ่งที่ถูกเน้นคือการปรึกษาหารือที่มีความหมาย (meaningful deliberation) จะต้องให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของความรู้ที่หลากหลาย ภายใต้หลักเหตุผลที่แตกต่างกัน (different modes of rationality) โดยนักวิเคราะห์นโยบายต้องทำหน้าที่ในการสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้มิใช่ทำหน้าที่เป็นนักเทคนิค หรือ เปลี่ยนจากการเป็นผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิควิธี (technical expertise) เป็นผู้อำนวยการความสะดวกให้การสนทนาดำเนินไปได้อย่างราบรื่น (facilitator) และสร้างบรรยากาศประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เพื่อให้ความรู้หลายแหล่งได้เข้าสู่กระบวนการถกแถลง และนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของสาธารณะอย่างแท้จริง (policy-relevant publics) หรือ ไม่หลุดลอยออกไปจากสภาพจริงของแต่ละที่ (local social practices) (Yanow, 2003: 231, 245)

## 2. จากแนวคิดสู่กรณีตัวอย่าง: นโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคม กรณี ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองเก่าในร้อยแก่นสารสินธุ์

ตัวอย่างที่จะหยิบยกมาแลกเปลี่ยนนี้ แม้จะไม่สามารถครอบคลุมทุกประเด็นทางแนวคิดทฤษฎีที่กล่าวถึงข้างต้นได้ แต่ก็สามารถสะท้อนแง่มุมที่สำคัญๆ ของความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคม โดยตัวอย่างเหล่านี้ได้มาจากการถอดบทเรียนของโครงการวิจัยสถานะและบทบาทของทุนทางสังคมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางในการพัฒนาชุมชนเมืองเก่า ซึ่งดำเนินการภายใต้แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตของเมือง ซึ่งคณะผู้วิจัยพยายามถอดรหัสการพัฒนาผ่านเครือข่ายนโยบาย การบริหารจัดการแบบฝึกกำลัง และการปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมีทุนทางสังคมเป็นกาวเชื่อม

พวกเขาเหล่านั้นและเป็นทรัพยากรสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองเก่าในทั้ง 4 จังหวัด กล่าวคือ ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ ซึ่งมีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์และรากฐานทางวัฒนธรรมที่ต่างกัน ทั้งนี้ การเลือกชุมชนเมืองเก่านั้นก็เพื่อให้เห็นภาพการปะทะกันระหว่างทุนทางสังคมกับทุนนิยมที่ชัดเจน กล่าวคือ ในชุมชนเมืองเก่ามักจะมีรากเหง้าบางประการ ในขณะที่เดียวกันก็กำลังเผชิญกับกระบวนการกลายเป็นเมืองที่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้น<sup>3</sup>

## 2.1. นโยบายและการบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมการทำปาลาร้าบองและเลี้ยงไก่พื้นบ้านในชุมชนเมืองในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ชุมชนดังกล่าวคือชุมชนวัดเวฬุวัน มีประชากรที่ค่อนข้างหนาแน่น มีพื้นที่ตั้งอยู่สองฝั่งของถนนสายหลักเมืองร้อยเอ็ดไปเมืองยโสธร (ถนนเทวาริบาล) บริเวณชุมชนดังกล่าวมีตึกสูง อาคารพาณิชย์ และบ้านเรือนของผู้คนมากมาย นอกจากนี้ยังมีร้านค้า ร้านขายอาหารและเครื่องดื่มอยู่ด้วย ทำให้ดูเป็นชุมชนเมืองที่ขยายตัวเต็มที่ โดยมีวัดเวฬุวันที่ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการทำกิจกรรมหลายด้านในชุมชนอยู่ ทั้งนี้ กิจกรรมที่มีความโดดเด่นของชุมชนวัดเวฬุวันคือการทำปาลาร้าบองและการเลี้ยงไก่พื้นบ้านในสภาพแวดล้อมที่รายล้อมไปด้วยอาคารพาณิชย์สมัยใหม่ บ้านเรือน รวมไปถึงร้านขายกาแฟสดที่ตกแต่งอย่างทันสมัยตั้งอยู่ข้างๆ ซึ่งนับว่าเป็นภาพที่แปลกตา จากการที่เห็นของเก่าและของใหม่อยู่ด้วยกัน กล่าวคือ โดยปกติทั่วไปมักจะไม่พบการทำปาลาร้าบองและการเลี้ยงไก่ในเมือง เพราะถูกตีตราว่าเป็นกิจกรรมล้าหลังของพวกบ้านนอก (กิจกรรมของผู้คนในชนบทดั้งเดิม) ทว่า ทั้งการส่งเสริมภูมิปัญญาการทำปาลาร้าบองและการเลี้ยงไก่ในเมือง (ซึ่งเป็นทุนทางสังคมประเภทหนึ่งที่ไม่ได้มีอยู่ทุกที่ หากแต่อาศัยการสั่งสมมา) ได้กลายมาเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองร้อยเอ็ดที่สร้างเอกลักษณ์และสร้างเศรษฐกิจชุมชนได้ จึงถูกหยิบยกมาในที่นี้เพื่อเป็นกรณีตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นพลังของนโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคม

ทั้งนี้ การส่งเสริมการทำปาลาร้าบองและการเลี้ยงไก่พื้นเมืองมีลักษณะเป็นเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการแบบฉันทกกำลังจากความร่วมมือของภาคที่สำคัญคือเทศบาล เอกชน สถานศึกษาในท้องถิ่น และชุมชน โดยแต่ละฝ่ายได้ปรึกษาหารือและ

<sup>3</sup> ในอีกด้านหนึ่ง ผู้เขียนเคยทดลองวิจัยทุนทางสังคมในชุมชนชนบทมาแล้ว และเริ่มพัฒนากรอบแนวคิดว่าด้วยนโยบายบนฐานของทุนทางสังคมรวมถึงทดลองนำเสนอมาตั้งแต่ปี 2551 (ดู ปิยะพงษ์, 2551; ปิยะพงษ์, 2552; Boosabong and Taylor, 2009)

มองเห็นโอกาสร่วมกันในการส่งเสริมเรื่องนี้ เพราะการทำปลาร้าและการเลี้ยงไก่บ้าน นับเป็นของที่อยู่คู่เมืองร้อยเอ็ดมาตั้งแต่ต้น กล่าวคือ นึกถึงร้อยเอ็ดจะต้องนึกถึงเมนูอาหารชื่อดังคือ “ต้มไก่บ้านและปลาร้า” ซึ่งในอดีตไก่เป็นเครื่องเส้นส่งเว่ยอย่างหนึ่งในพิธีกรรม เช่น หากมีการบวงสรวงศักดิ์สิทธิ์โดยเฉพาะมหัศจรรย์หลักเมือง สิ่งที่จะนำมาใช้แก้บนเมื่อสิ่งที่ขอสำเร็จคือ “เหล้าไหไก่ตัว” ส่วนปลาร้าเป็นภูมิปัญญาในการถนอมอาหารที่สามารถปรุงรสให้อร่อยได้ด้วย โดยผูกโยงกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนร้อยเอ็ดมายาวนาน

บทบาทที่สำคัญของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดคือการสนับสนุนงบประมาณ แม้งบประมาณบางส่วนจะเป็นของส่วนกลาง (เช่น งบ SML) แต่เทศบาลก็แสดงบทบาทสำคัญในการส่งผ่านงบนั้นไปยังชุมชนท้องถิ่น นอกจากนั้นก็มีการมรดงรงค์ที่เทศบาลนัด เช่น จัดการแข่งขันทำอาหารเมนูไก่ และการส่งอาหารเมนูไก่เพื่อรับแขกคนสำคัญของเทศบาลที่มาเยี่ยมเยือนในวาระต่างๆ ส่วนเอกชนนั้น แสดงบทบาทสำคัญในการริเริ่มซื้อสินค้าไปขายหรือแม่แต่ให้ใช้พื้นที่จำหน่ายโดยไม่คิดค่าเช่า เช่น ห้างสรรพสินค้าโรบินสันสนับสนุนด้วยการให้ชุมชนใช้พื้นที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองจนขึ้นชื่อในฐานะที่เป็นของฝากยอดนิยมของผู้มาเยือนเมืองร้อยเอ็ด และในกรณีของไก่พื้นเมืองร้านอาหารของกลุ่มเลี้ยงไก่ ยินดีรับซื้อไก่และสนับสนุนนโยบายนี้เต็มที่ เนื่องจากไก่บ้านสามารถสร้างโอกาสให้กับธุรกิจท้องถิ่นเพราะเป็นของหายากในปัจจุบัน กล่าวคือถ้าไม่ใช่คนในชนบทดั้งเดิม นับว่าโอกาสที่จะได้ลิ้มรสไก่นั้นมีน้อยมาก สำหรับบทบาทของสถานศึกษาในท้องถิ่น (มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด) พบว่ามีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการทำปลาร้าจากกลุ่มทำปลาร้าและนำไปต่อยอดเป็นปลาร้าอัดแท่ง ในขณะที่ตัวแสดงที่ขาดไม่ได้คือกลุ่มในชุมชน ซึ่งกรณีนี้คือกลุ่มสตรีผลิตปลาร้าบองและกลุ่มเลี้ยงไก่พื้นเมืองในชุมชนวัดเวฬุวัน ซึ่งเป็นกลุ่มเพื่อนบ้านที่รวมกันจากความชอบพอและความเป็นเครือญาติหรือเพื่อนฝูงกัน

ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำคัญคือการพัฒนาเครือข่ายนโยบายและความสามารถในการผนึกกำลังกันนั้นเกิดขึ้นได้จากการเชื่อมโยงเครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่แต่เดิม (ทุนทางสังคมอีกประเภทหนึ่ง) ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายของชาวบ้านเองหรือเครือข่ายระหว่างชาวบ้านกับนักการเมืองท้องถิ่นที่ขอบพอกการกินปลาร้า เลี้ยงไก่ บริโภคไก่ หรือชอบดูไก่ชน ซึ่งส่วนหนึ่งสมาชิกกลุ่มมักจะมีบทบาทหน้าที่ทางสังคมที่หลากหลาย เช่น เป็นแกนหลักในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในนามของชุมชน เป็นกรรมการชุมชน เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือแม้แต่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและ

เป็นหัวคะแนน ในอีกด้านหนึ่งเครือข่ายทางสังคมแบบไม่เป็นทางการยังสร้างมาจากการร่วมงานบุญประเพณีของชุมชนและการพบปะกันในวัด (การมีบรรทัดฐานทางสังคมร่วมกัน) กรณีของประธานกลุ่มสตรีผลิตปลาร้าบองนั้น มักจะเข้าร่วมทำกิจกรรมงานประเพณีต่างๆ ซึ่งเทศบาลมักเป็นผู้จัด (เช่น บุญเผวดหรือบุญเดือนสี่ การหล่อเทียนพรรษาเพื่อนำไปถวายวัด บุญข้าวจี รดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ บุญข้าวสาก บุญคุ้มของชุมชน บุญข้าวประดับดิน ออกพรรษา ฯลฯ) และมักเป็นเจ้าภาพภักฐินหรือผ้าป่า โดยมักจะเห็นต้นเงินอยู่ที่หน้าร้านจำหน่ายปลาร้าบองเป็นประจำ โดยชี้ชวนให้ผู้คนที่ผ่านไปมาทำบุญด้วยศรัทธาที่ว่า “ให้ทานก่อนค่อยกิน” ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักคองสิบลี่ดั้งเดิมของอีสาน (ทุนทางสังคมอีกประเภทหนึ่งเช่นกัน)

อนึ่ง เมื่อนำภูมิปัญญาชาวบ้านดั้งเดิมมาส่งเสริมในบริบทที่เปลี่ยนเป็นเมืองก็ต้องอาศัยความเห็นอกเห็นใจและความเกื้อกูลกันของผู้อยู่อาศัยในระแวกนั้นพร้อมๆ กับการปรับตัวของภูมิปัญญาเพื่อให้เข้ากับสังคมสมัยใหม่ ทั้งในแง่ที่ไม่สร้างกระทบ เช่น การควบคุมกลิ่น (เช่น น้ำน้ำไอเอ็ม (Effective Microorganism) และน้ำข้าวขำมาล้างและทำความสะอาดเพื่อระงับกลิ่น) การจัดการของเสีย และการควบคุมเสียง รวมถึง ในแง่ที่ปรับตัวให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนสมัยใหม่มากขึ้น เช่น พัฒนาสูตรปลาร้ากะปิ (นำปลาร้ามาทำกะปิ) ทำปลาร้าผง และทำปลาร้าอัดแท่ง คล้ายคลึงกับคนอร์ที่พ่อครัวแม่ครัวใช้ประกอบอาหารในปัจจุบัน ซึ่งทำให้คนที่รังเกียจปลาร้าแบบดั้งเดิมกล้าทดลองมากขึ้น ในขณะที่ คนที่นิยมบริโภคปลาร้าอยู่แล้วได้รับความสะดวกมากขึ้นในการพกพา

## 2.2. นโยบายและการบริหารจัดการขยะของชุมชนชะมาม ในฐานะที่เป็น ‘เทศบาลเล็ก’ ในเทศบาลนครขอนแก่น

ในเบื้องต้น กรณีนี้ตั้งต้นจากการที่เทศบาลนครขอนแก่นริเริ่มตั้งเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ กล่าวคือ กระจายอำนาจของเทศบาลให้กับชุมชนเมืองอีกทอดหนึ่ง เพื่อให้ชุมชนได้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มั่งบประมาณเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ตนเอง เสมือนเป็นเทศบาลเล็กที่อยู่ในเทศบาลใหญ่ เหตุผลที่มีการนำเสนอแนวคิดนี้เพราะการบริหารเทศบาลใหญ่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งจากที่แต่ละพื้นที่มีความแตกต่างหลากหลายและมีความสลับซับซ้อนของปัญหาแตกต่างกัน อีกทั้งการกระจายอำนาจต่อให้ชุมชนจะช่วยสร้างการมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มใจ เป็นการส่งเสริมให้ชุมชนสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง สร้างชุมชนเข้มแข็ง

และดูแลตัวเองได้โดยการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหามากกว่าจะแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ รวมถึงสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการทำงานเป็นทีม มีจิตสาธารณะ มีจิตสำนึกที่เป็นประชาธิปไตย มีความรู้สึกเป็นเจ้าของของท้องถิ่นตนเอง และสร้างการพัฒนาที่อยู่บนรากฐานของทรัพยากรชุมชนเพื่อให้มีเอกลักษณ์และยั่งยืน

ทั้งนี้ การกระจายภารกิจบางอย่างให้ชุมชนสามารถดำเนินการเองนั้นเกิดขึ้นจากการพูดคุยกันอย่างกว้างขวางระหว่างประชาคมคนขอนแก่นในเวทีสาธารณะที่เรียกว่า “สภาเมือง” ซึ่งเน้นกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อสร้างฉันทามติและนำไปสู่การตัดสินใจที่สำคัญๆ ของเทศบาล โดยผลการปรึกษาหารือเห็นพ้องต้องกันว่าจะให้ชุมชนก่อสร้างถนนตามชุมชนต่างๆ ภายในเขตเทศบาลเอง ขุดลอกท่อระบายน้ำ ทำฝาบ่อพัก วางท่อระบายน้ำในชุมชน (จัดซื้อวัสดุก่อสร้างเพื่อดำเนินการเอง และจ้างแรงงานที่เป็นคนในชุมชน) ดูแลรักษาสวนสาธารณะและเกาะกลางถนน (จำนวน 29 จุด คิดเป็น พื้นที่ 276 ไร่) และจัดการขยะในชุมชนเอง (รวมถึงเก็บค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะมูลฝอยเอง ซึ่งครอบคลุมประมาณ 17,785 หลังคาเรือน และจะทำให้ชุมชนมีรายได้จากค่าธรรมเนียมไม่ต่ำกว่า 300,000 บาทต่อเดือนหรือไม่ต่ำกว่า 4,100,000 บาทต่อปี ซึ่งคิดเป็น 1 ใน 3 ของค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัดขยะของเทศบาลนครขอนแก่น) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากดำเนินการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่มาได้สักพัก โดยมีชุมชนเข้าร่วมโครงการ 81 ชุมชนคิดเป็นร้อยละ 90 ของชุมชนทั้งหมด ได้บทเรียนว่าไม่ใช่ว่าชุมชนทุกแห่งจะมีศักยภาพในการเป็นเทศบาลเล็กที่เข้มแข็งได้ หากแต่ขึ้นอยู่กับความไว้วางใจที่คนในชุมชนมีต่อกันและมีต่อเทศบาล ความเกื้อกูลกัน การมีบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ร่วมกันบางประการ และความเข้มแข็งของเครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่ภายในชุมชนเองด้วย ซึ่งกล่าวอีกนัยคือการมีอยู่ของทุนทางสังคมของชุมชน

ชุมชนบะขามถือเป็นทั้งชุมชนนำร่องเทศบาลเล็กและเป็นเทศบาลเล็กที่เข้มแข็งโดดเด่นที่สุด โดยได้ริเริ่มมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ก่อนมีกฎหมายกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2542 เสียอีก ทั้งนี้ ในมิติของการจัดการขยะของชุมชนนั้น ชุมชนบะขามสามารถเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะได้มากกว่าเป้าหมายที่เทศบาลเคยตั้งไว้ลดการจ้างบุคลากรของเทศบาล ประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าเทศบาลดำเนินการเอง ทั้งในด้านค่าตอบแทนบุคลากร ค่าวัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีปฏิสัมพันธ์กัน มีช่องทางสื่อสารที่ดีระหว่างเทศบาลกับชุมชน ประชาชนในชุมชนมีรายได้เสริม และชุมชนมีเงินเหลือจากการจ่ายค่าตอบแทนคนจัดเก็บค่าธรรมเนียมนำไปใช้ในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาชุมชน เช่น จ่ายค่าไฟฟ้าและประปาของ

ศาลาชุมชน และใช้ในการจัดงานประเพณีในชุมชน เป็นต้น ส่วนในแง่ของการบริหารจัดการชุมชนบะขามเดิมมีการจัดตั้งศูนย์คล้ายธนาคารขยะเพื่อรับขยะจากครัวเรือน แต่ต่อมามีการรณรงค์ให้มีการคัดแยกขยะจากต้นทางคือครัวเรือน โดยให้แต่ละครัวเรือนเรียนรู้คุณค่าจากการคัดแยกขยะและขายขยะสร้างรายได้ได้เอง ส่วนเทศบาลเล็ก (ที่ขับเคลื่อนโดยกรรมการชุมชน) หนุนเสริมด้วยการแจก “ไซ” หรือถุงขยะที่ทำจากมุ้งเขียว ซึ่งเป็นวัสดุหาง่ายในท้องถิ่น เพื่อช่วยลดกลิ่นเหม็นของขยะและเอื้อให้มีการคัดแยกในเบื้องต้น

สำหรับการใช้ทุนทางสังคมมาเป็นฐานในการขับเคลื่อนนโยบายและการจัดการที่โดดเด่นนั้นคือการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นอีสาน กล่าวคือ การประพันธ์บทกลอนลำพูนวกกับคำผญา มาใช้ในการรณรงค์การคัดแยกขยะและการลดโลกร้อน เช่น “ขยะคือจิ้งของน้องโสถิม เป็นของปมีค่า เจียรนัยเรียบร้อยมีค่ายิ่งกว่าทอง...” (ขยะเปรียบเสมือนสิ่งที่ไม่มีความค่าแต่เมื่อมีการคัดแยกขยะออกเป็นประเภทต่างๆ ก็สามารถนำไปขายได้ราคา) นอกจากนี้ ทุนทางสังคมยังเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาเครือข่ายนโยบาย การบริหารจัดการแบบผืนีกกำลัง และการเอื้ออำนวยให้เกิดการปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลใหญ่ (ในฐานะผู้สนับสนุน) คณะกรรมการชุมชนผู้ดูแลเทศบาลเล็ก (ในฐานะผู้ดำเนินการ) ผู้ประกอบการในชุมชน อาสาสมัคร และสมาชิกชุมชน อาทิ ความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกันทำให้เกิดการทำงานร่วมกันและการทำงานร่วมกันนั้นเป็นไปอย่างราบรื่น กล่าวคือ เทศบาลมีความเชื่อมั่นต่อศักยภาพชุมชน ในขณะที่สมาชิกชุมชนเชื่อมั่นในกรรมการชุมชนว่าจะตรงไปตรงมาในการเก็บค่าธรรมเนียมรวมถึงข้อดีเสียในการใช้จ่ายเงินจากที่ไม่มีกลไกตรวจสอบที่เป็นทางการอยู่ (อาศัยความเชื่อมั่นในคุณธรรมจริยธรรมของฝ่ายต่างๆ เป็นหลัก) โดยในการแสดงความบริสุทธิ์ใจ ผู้ถือเงินมักจะใช้เวทีพูดคุยในชุมชนอย่างไม่เป็นทางการต่างๆ ในการชี้แจงรายละเอียดการใช้จ่ายและหลายครั้งคณะกรรมการชุมชนได้ให้ความไว้วางใจให้พ่อค้า-แม่ค้าเป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมกันเอง แล้วค่อยส่งต่อให้เทศบาลเล็กอีกทอดหนึ่ง (การจัดเก็บค่าธรรมเนียมแบบมีส่วนร่วม) โดยต่างมั่นใจว่าค่าธรรมเนียมเหล่านั้นท้ายที่สุดจะถูกนำไปใช้แก้ปัญหาในชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนเอง (อนึ่ง ต้องทบทวนได้ว่าความไว้วางใจในฐานะที่เป็นทุนทางสังคมเป็นเหมือนบดาบสองคม กล่าวคือ แม้จะทำให้ราบรื่นมากขึ้น แต่ก็อาจนำไปสู่การทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์จากการได้รับความไว้วางใจได้)

มากไปกว่านั้น การเกื้อกูลกันอันเป็นทุนทางสังคมประเภทหนึ่งก็ปรากฏเด่นชัดในกรณีนี้ อาทิ ความสามารถในการระดมทุนด้วยการทำผ้าป่าเพื่อนำมาสร้างสำนักงานเทศบาลเล็กและศูนย์เรียนรู้ของชุมชนได้ โดยไม่ได้ใช้งบจากภายนอกหรือกู้เงินเลย

อนึ่ง การเกื้อกูลกันนี้ยังเป็นพลังสำคัญทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การมีอาสาสมัครชุมชนมาร่วมกันทำถนนและเก็บขยะ ทั้งลงขัน ลงแรง และนำอาหารของว่างและเครื่องดื่มมาแจกจ่าย ทำให้เทศบาลเล็กสามารถสร้างถนนและจัดการขยะได้ประหยัดกว่าให้เทศบาลใหญ่ทำ (มีการประมาณการว่าในปีหนึ่งๆ เทศบาลสามารถประหยัดงบประมาณได้กว่า 10 ล้านบาทจากการให้เทศบาลเล็กทำโครงการพัฒนาเอง) ทั้งนี้ ยังพบว่าฐานของความเกื้อกูลยังมาจากการยึดมั่นในบรรทัดฐานทางสังคมบางประการร่วมกัน อาทิ การเชื่อมโยงเรื่องการเสียสละกับเรื่องบุญ ซึ่งผู้ที่นำเงินมาสมทบผ้าป่าที่กล่าวถึงข้างต้นและผู้ที่มาเป็นอาสาสมัครในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน จะเชื่อว่าการเสียสละของตนนั้นเป็นการทำบุญอย่างหนึ่ง ซึ่งสิ่งดีงามเหล่านั้นก็จะเป็นกุศลกลับคืนมาสู่ตนในท้ายที่สุด (อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าระบบค่าตอบแทนหรือสิ่งจูงใจไม่มีความสำคัญ กล่าวคือ ระบบเหล่านั้นก็ควรมีคู่ขนานกันไปด้วยเพื่อสร้างหลักประกันเรื่องความเป็นธรรม อาทิ ในกรณีนี้มีการจ่ายค่าตอบแทนให้อาสาสมัครเช่นกัน โดยการทำความสะอาดถนนจะได้ค่าตอบแทนระยะทางเมตรละ 2.5 บาท ซึ่งจากแรงจูงใจที่น้อยมากดังกล่าวทำให้ต้องมีจิตอาสาไปด้วย)

### 2.3. นโยบายและการบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมการทำข้าวเฝ้าในชุมชนเมืองในเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ข้าวเฝ้าผูกโยงอยู่กับรากเหง้าคนอีสานมานาน กล่าวคือ เมื่อถึงฤดูที่ข้าวในท้องนาจะสุกเต็มที่ ชาวบ้านจะพากันนำข้าวที่ยังไม่สุกมากันมาตำตามกรรมวิธีของชาวบ้าน กระทั่งเป็นข้าวเฝ้าตามที่เราได้พบเห็นทั่วไป เช่น มีขายตามงานประเพณีต่างๆ หรือขายตามสถานีขนส่งโดยสาร(บขส.)ประจำจังหวัดหรือที่อื่นๆ เป็นต้น ปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและมีการขายข้าวเฝ้าทุกฤดูกาล โดยเฉพาะกรณีชุมชนโพธิ์ศรีเทศบาลเมืองมหาสารคาม นับเป็นแหล่งผลิตและจำหน่ายข้าวเฝ้าออกสู่ท้องตลาดที่สำคัญโดยที่ยังทำจากภูมิปัญญาดั้งเดิมของชาวบ้าน (ทุนทางสังคมประเภทหนึ่ง) ในพื้นที่ชุมชนโพธิ์ศรี เดิมทีเจ้าเมืองคนแรก (ท้าวมหาชัย) ได้มาตั้งโฮง (เทียบเท่าจวนผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน) อยู่บริเวณนี้ (ที่หนองทุ่มหรือหนองกระทุ่ม โดยเรียกตามชื่อต้นกระทุ่มที่พบมากบริเวณที่ลุ่มชื้น) กล่าวอีกนัยคือพื้นที่ชุมชนนี้มีสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของเมืองมหาสารคามตั้งอยู่ ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ตั้งของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดมหาสารคาม อยู่ตรงข้ามกับโรงเรียนเทศบาลโพธิ์ศรี

ชุมชนโพธิ์ศรีแบ่งออกเป็นสองชุมชน คือ ชุมชนโพธิ์หนึ่งและชุมชนโพธิ์ศรีสอง

ซึ่งมีประมาณ 496 ครัวเรือน เป็นแหล่งทำข้าวเม่าที่ขึ้นชื่อของเมืองมหาสารคาม ซึ่งหมอลำคณะเพชรพิณทองได้นำไปสื่อสารในการแสดงดั่งว่า “อยากกินข้าวเม่า ให้ไปกินข้าวเม่าสารคามเด้อ” นอกจากนั้น ยังมีสื่อมาติดต่อสัมภาษณ์ไปออกรายการทีวี และการเชิญให้ไปออกร้านที่เมืองทองธานี ทำให้ข้าวเม่ามหาสารคามเป็นข้าวเม่าที่มีชื่อเสียงพอสมควร ทั้งนี้ ชุมชนโพธิ์ศรียังคงทำข้าวเม่าโดยใช้ภูมิปัญญาดั้งเดิม กล่าวคือ ใช้แรงคนในการตำข้าว อีกทั้งยังคงตำข้าวเม่าด้วยมือ ทำให้ชุมชนโพธิ์ศรียังคงผลิตข้าวเม่าที่หอมกรุ่น ต่างจากหลายแห่งที่ใช้วิธีตำด้วยครกไฟฟ้า โดยมีลูกค้าประจำทั้งในและต่างจังหวัด อนึ่งในการปรับตัวของทุนทางสังคมดังกล่าวในสังคมปัจจุบัน ชาวเมืองได้มีการคิดค้นวิธีการทำให้ผลิตข้าวเม่าได้ตลอดปี (โดยทั่วไปจะมีข้าวเม่าเฉพาะในช่วงที่มีปลูกข้าว เช่น ช่วงนาปรังและนาปี) และพยายามแปรรูปข้าวเม่าให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย

สิ่งที่เห็นนอกเหนือจากภูมิปัญญาการทำข้าวเม่าคือการเกื้อกูลกันระหว่างหลายฝ่าย (ซึ่งเป็นทุนทางสังคมอีกประเภทหนึ่ง) ก่อเกิดมาเป็นเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการแบบฉีกก้ำกั๊ง เช่น กลุ่มตำข้าวเม่าในเมืองมีความเกื้อกูลกันกับชาวนาในชนบทที่ส่งข้าวเปลือกมาให้ โดยแลกเปลี่ยนกันระหว่างข้าวเปลือกกับข้าวเม่า (ข้าวที่ตำแล้ว) โดยคนชนบทนำข้าวมาให้ตำและคนที่ตำให้นั้นก็มีการแบ่งผลิตผลครึ่งหนึ่งของข้าวเปลือกคืนให้คนชนบท นอกจากนั้น ยังมีร้านค้าข้าวที่กลุ่มตำข้าวเม่าไปรับข้าวมาประจำแห่งหนึ่งตั้งอยู่ตรงสามแยกวาปีปทุม ซึ่งเป็นร้านขายข้าวที่ให้เครดิตและเห็นอกเห็นใจกลุ่มตำข้าวเม่ามานาน ส่วนความเกื้อกูลที่เห็นระหว่างกลุ่มคนที่ทำข้าวเม่าด้วยกัน คือ เมื่อลูกค้าประจำมารับข้าวเม่าแต่ตนนั้นไม่มีข้าวเม่าให้ลูกค้า ก็มีการไปขอยืมข้าวเม่าจากอีกคนหนึ่งก่อนเพื่อมาให้ลูกค้าและเงินที่ได้ก็เก็บไว้เอง กระทั่งตนเองนั้นมีข้าวเม่าจึงนำกลับไปคืนคนที่ขอยืมมา ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้นอกจากจะมีความเกื้อกูลกันแล้วยังมีความไว้เนื้อเชื่อใจกัน

สำหรับอีกกลุ่มตัวแสดงที่สำคัญในเครือข่ายนโยบายส่งเสริมการทำข้าวเม่าคือ สำนักงานจังหวัดมหาสารคาม เทศบาลเมืองมหาสารคาม วัดประจำชุมชน และโรงเรียนเทศบาลโพธิ์ศรี กล่าวคือ กลุ่มตำข้าวเม่ามักจะเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา ร่วมงานเทศกาลของจังหวัดและเทศบาล (เช่น แสดงในงานสงกรานต์) และการมีกิจกรรมที่ร่วมกับโรงเรียนเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำข้าวเม่าให้เด็กรุ่นหลังได้เรียนรู้วิธีการทำข้าวเม่า โดยโรงเรียนชุมชนโพธิ์ศรีมีการตั้ง “ศูนย์ข้าวเม่าเป” ขึ้นโดยเชิญผู้มีความรู้ในการทำข้าวเม่าจากชุมชนไปสอนให้กับเด็กๆ ในโรงเรียน ในขณะที่

จังหวัด เทศบาล และวัดมักจะสั่งทำข้าวเม่าเพื่อมาใช้ในงานหรือเทศกาลต่างๆ ในจังหวัดมหาสารคาม เช่น การใช้ข้าวเม่าร่วมกับกิจกรรมทางศาสนา อาทิ งานฉลองสมศักดิ์ การสอบปริยัติธรรม บุญมหากรฐิน และโรทานตามวัด (เช่น วัดประชาบารุง อำเภอมือเมือง วัดนาสีนวล อำเภอกันทรวิชัย) เป็นต้น ซึ่งนับเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนบนฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ก้าวหน้ากว่าการส่งเสริม OTOP ในแง่ที่มีการเชื่อมโยงการผลิตกับการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ผ่านเครือข่ายนโยบายที่ถูกพัฒนาขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าข้าวเม่าถูกนำมาสร้างเอกลักษณ์ของเมือง อาทิ ในช่วงเทศกาลสงกรานต์มีการตั้งชื่อถนนสงกรานต์ของมหาสารคามโดยเทศบาลว่า “ถนนข้าวเม่า” และมีการจัดประกวด “เทพีข้าวเม่า” อีกด้วย โดยมีหน่วยงานของท้องถิ่นให้การสนับสนุนในการทำข้าวเม่าเพื่อนำมาแจกจ่ายผู้มาร่วมงาน และมีงบประมาณให้ชุมชน 25,000 บาท เพื่อให้รวมตัวร่วมแรงร่วมใจกันทำข้าวเม่าร่วมในเทศกาลสงกรานต์ดังกล่าว

#### 2.4. นโยบายและการบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมเกษตรในชุมชนเมืองในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ชุมชนดังกล่าวคือชุมชนดอนสวรรค์ มีพื้นที่ติดกับริมน้ำป่า ซึ่งเป็นลำน้ำหลักของเมืองกาฬสินธุ์ เป็นอัตลักษณ์สำคัญจนขึ้นชื่อว่า “กาฬสินธุ์ดินดำน้ำชุ่ม” ส่วนสภาพทั่วไปนั้น ชุมชนนี้ค่อนข้างมีพื้นที่แคบ แออัด มีลักษณะของบ้านเรือนที่ติดกันแต่มีขนาดเล็กเป็นส่วนมาก โดยไม่มีวัดประจำของชุมชน ทว่า เป็นชุมชนเมืองที่ยังมีโรงสีข้าวในชุมชน ซึ่งเป็นโรงสีข้าวที่มีลักษณะเหมือนโรงสีข้าวทั่วไปในชุมชนชนบทโดยโรงสีดังกล่าวยังมีการเลี้ยงหมูด้วย ทั้งนี้ชุมชนนี้มีการทำกิจกรรมร่วมกันที่โดดเด่นคือ ใช้พื้นที่สาธารณะประโยชน์มาทำสวนผักคนเมืองปลอดสารพิษ ซึ่งกลายมาเป็นพื้นที่ที่ก่อร่างสร้างเครือข่ายนโยบาย สร้างการบริหารจัดการแบบผืนก้าง และกลายเป็นเวทีในการปรึกษาหารือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนบนฐานของทุนทางสังคม

การปลูกผักและสมุนไพรปลอดสารพิษในพื้นที่สาธารณะนำโดยกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งมีภูมิปัญญาด้านการเกษตรเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว โดยผักและสมุนไพรสำคัญที่ปลูก คือ ผักบุ้งจีน ผักสลัด ถั่ว หอม ขิง ข่า ตะไคร้ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการของกลุ่มมีสมาชิก จำนวน 16 คน ส่วนผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกก็ได้รับความไว้วางใจให้สามารถเข้าออกในพื้นที่เพื่อทำกิจกรรมร่วมกันหรือมาพบปะกันได้ ส่วนการดำเนินการมีลักษณะที่ให้สมาชิกปลูกผักเองและรับผิดชอบขายเองซึ่งพื้นที่

ทางการตลาดคือชุมชนดอนสวรรค์ หรือร้านค้าที่ประกอบกิจการที่ต้องใช้ผัก เช่น ร้านขายกล้วยเดี่ยวในเขตเมือง เป็นต้น สำหรับเงินที่ได้จากการขายก็ตกเป็นของผู้ที่มีผักที่สามารถนำไปจำหน่ายได้ ทั้งนี้ กลุ่มคนที่ทำกิจกรรมนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุเพศหญิง โดยมีเยาวชนเข้ามาร่วมอยู่บ้างเป็นครั้งคราว ซึ่งการร่วมกิจกรรมนี้ได้ทั้งเพื่อน ความรู้ สุขภาพ และรายได้สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุและเด็ก

กรณีการปลูกผักปลอดสารพิษของชุมชนเมืองนี้ นับเป็นการผนวกเกษตร ซึ่งเป็นสิ่งที่คู่กับชนบทเข้ากับเมือง ซึ่งเป็นการสร้างเอกลักษณ์ให้กับเมืองในอีสานอย่างหนึ่ง จากที่วัฒนธรรมของภูมิภาคนี้ผูกโยงอยู่กับเรื่องเกษตร การพัฒนาเมืองโดยยังยึดโยงอยู่กับเกษตรจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้และส่งผลดีหลายประการ ทั้งนี้ ในขณะที่เกษตรในชนบทเน้นการผลิตเชิงเดี่ยวใช้สารเคมี ชุมชนดอนสวรรค์มุ่งปลูกแบบผสมผสานและปลอดสารทำให้สามารถสร้างทางเลือกให้กับผู้บริโภคและเชื่อมโยงกิจกรรมเข้ากับเรื่องการส่งเสริมสุขภาพได้ นอกจากนี้ การเกษตรในเมืองดังกล่าวยังเป็นการใช้ทุนทางธรรมชาติที่มีอยู่ กล่าวคือ ริมน้ำป่าว มาใช้ประโยชน์ โดยพื้นที่ที่ใช้นั้นไม่เหมาะที่จะนำไปทำอย่างอื่น (ไม่เหมาะกับการก่อสร้างเพราะเป็นที่ลาดลงสู่แม่น้ำ) อีกทั้งยังช่วยสร้างการความตระหนักในความเป็นคุ่มหรือกลุ่มในชุมชนเมืองที่ไม่ได้มีลักษณะต่างคนต่างอยู่เสียทีเดียว ทั้งนี้ การขายผักปลอดสารพิษจะไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว หรือค่อนข้างมีความยืดหยุ่นสูงอันเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของคนอีสาน ส่วนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปลูกผักปลอดสารพิษนี้มีหลายอย่าง เช่น การทำน้ำอีมัเองเพื่อไล่แมลงหรือศัตรูพืช การใช้ปุ๋ยธรรมชาติโดยเฉพาะปุ๋ยที่มาจากมูลสัตว์ ในที่นี้คือมูลสุกรที่มาจาก การเลี้ยงของเจ้าของกิจการโรงสีข้าว สำหรับบรรทัดฐานสำคัญของกลุ่มคือการทำตามกำลังและตามมีตามเกิด โดยมีลักษณะเกี่ยวพันกันมากกว่าการแข่งขันและชิงดีชิงเด่น เห็นได้จากการแบ่งแปลงเกษตรใช้แนวทางที่ว่า “ใครมีแรงมากก็ทำมาก ใครมีแรงน้อยก็ทำน้อย” และ “การมาช่วยๆ กันทำ” เช่น การหมักปุ๋ยร่วมกัน ช่วยกันเป็นวิทยากร และมาช่วยกันทำงานที่ถูกร้องขอจากทางเทศบาลหรือสำนักงานจังหวัด เป็นต้น

จากข้างต้นเครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่เดิมเป็นกลไกสำคัญในการสร้างเครือข่ายนโยบายและการบริหารจัดการแบบฉันทกกำลัง โดยนอกจากกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ตลาดชุมชน ร้านค้ารับซื้อผัก โรงสี และสมาชิกชุมชนโดยทั่วไปแล้วยังมีผู้ว่าราชการจังหวัดแสดงบทบาทสำคัญในการประสานไปยังกรมอนุรักษ์เพื่อให้มีการอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุติดกับพื้นที่บ้านของหัวหน้าศูนย์บริการสาธารณสุขมูลฐานประจำชุมชนเพื่อสร้างแปลงผักชุมชนรวมถึงศาลาเพื่อเป็นลานจัดกิจกรรมและเวที

แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องต่างๆ (รวมถึงเป็นพื้นที่จัดฝึกอบรม) โดยพื้นที่แห่งนี้ยังเป็นที่ตั้งของศูนย์ปฏิบัติการกองทุนชุมชนเมืองของชุมชนดอนสวรรค์อีกด้วย ทำให้กลายเป็นศูนย์กลางในการพบปะของสมาชิกชุมชนแพนวัตที่อยู่ห่างไกลออกไปจากตัวชุมชน (ดังกล่าวถึงในตอนต้นว่าชุมชนแห่งนี้ไม่มีวัดประจำชุมชน) ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยท้องถิ่น (มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์) ได้กลายมาเป็นภาคีหนึ่งในเครือข่ายนโยบายด้วยจากการเข้ามาช่วยสร้างศาลาประชุมและหนุนเสริมในเชิงวิทยาการความรู้ด้านการเกษตรต่างๆ ในขณะที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ก็มักจะเชื่อมโยงกับคนในชุมชนนี้โดยประสานงานผ่านเครือข่ายกลุ่มปลูกผักปลอดสารพิษดังกล่าว อาทิ ในระหว่างที่ลงพื้นที่พบว่าสมาชิกในกลุ่มกำลังทำงานใบตองเพื่อนำไปเป็นฐานวางน้ำดื่มสมุนไพรที่จะมีการจัดงานในเทศบาล

จากการพูดคุยกับชาวเมืองในละแวกนั้นพบว่าผู้คนไว้วางใจว่าผักจากแปลงเกษตรในเมืองดังกล่าวปลอดสารจริง เนื่องจากเป็นการปลูกแบบดั้งเดิมหรือทำเกษตรกรรมธรรมชาติ จนกลายเป็นที่ต้องการและแหล่งอาหารปลอดภัยของคนในชุมชน พวกเขาสามารถเข้ามาในแปลงผักและตรวจสอบความปลอดภัยได้ตลอดเวลา อีกทั้งสามารถเข้ามาซื้อในแปลงได้เลยหรือตะโกนข้ามคลองมาก็ได้ ด้วยความที่สถานที่ปลูกผักเป็นพื้นที่ในชุมชน และทำการปลูกโดยคนในชุมชน จึงสร้างความคุ้นเคยดังกล่าว จนส่งผลให้เกิดความไว้วางใจกัน ทั้งการเชื่อมั่นของผู้บริโภคว่าผักเหล่านั้นปลอดจากสารพิษจริง และความเชื่อใจของผู้ปลูกที่อนุญาตให้สมาชิกชุมชนสามารถเข้ามาในแปลงได้โดยไม่ระแวงว่าจะมีใครเข้ามาขโมยผักในแปลง นอกจากนี้ การเดินขายผลผลิตตามบ้านก็สืบทอดมาแต่อดีตเช่นกัน ซึ่งวิถีดั้งเดิมเหล่านี้สร้างเสริมทั้งอาหารปลอดภัย ระบบอาหารใกล้บ้าน ความรับผิดชอบต่อกัน และความสัมพันธ์ทางสังคม ในอีกแห่งหนึ่ง การที่แปลงเกษตรแห่งนี้เป็นทั้งพื้นที่อาหาร พื้นที่ของการดูแลสุขภาพ (ผลิตอาหารปลอดภัย ยาสมุนไพร และเป็นที่ตั้งของศูนย์บริการสาธารณสุขชุมชน) พื้นที่แห่งการเรียนรู้ภูมิปัญญาการทำเกษตรปลอดสารและการใช้สมุนไพร ทำให้พื้นที่นี้สร้างและพัฒนาเครือข่ายทางสังคมที่หลากหลายมากขึ้นเรื่อยๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเกิดการเพิ่มพูนของทุนทางสังคมที่มีอยู่

## สรุป

จากทั้งแนวคิดและกรณีตัวอย่างเป็นการสะท้อนความหวังในการพัฒนาเพื่อสร้างอนาคตให้กับท้องถิ่นไทยบนรากฐานของการกลับไปหารากเหง้าหรือทุนทางสังคมของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นความไว้วางใจกัน การเกื้อกูลกัน การยึดมั่นในหลักศีลธรรมร่วมกัน เครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่ บรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ทางสังคมที่มีร่วมกัน และภูมิปัญญาที่สั่งสมมา ซึ่งแตกต่างจากการมุ่งเสาะแสวงหานวัตกรรมท้องถิ่นใหม่ๆ ซึ่งมุ่งเน้นกันมามากในทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจที่กระต่อนกระแต้นที่ผ่านมา ทั้งนี้ บทความนี้ชี้ชวนให้เห็นว่า การกลับไปหาสิ่งที่มีอยู่สามารถเป็นทางเลือกการพัฒนาเพื่อสร้างอนาคตที่ยั่งยืนและมีเอกลักษณ์ได้ ซึ่งสอดคล้องกับฐานคติของกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า 'Post-cosmopolitanism' ซึ่งเชื่อว่าอดีตคือคำตอบของอนาคต เพราะตอบโจทย์การพัฒนาที่พึงประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาสู่ความยั่งยืน ความน่าอยู่ ความยืดหยุ่น ความสมดุล หรือแม้แต่ความสุข อนึ่งหากทุกที่ไร้อดีต ในอนาคต ทุกที่จะเหมือนกันไปหมด กล่าวคือ แต่ละที่ไม่หลงเหลือเอกลักษณ์จากการที่พลเมืองของแต่ละที่กลายเป็นประชากรโลกที่เคลื่อนย้ายอย่างอิสระ และจากการที่พัฒนานำโดยทุนนิยมซึ่งทำให้ทุกที่หน้าตาเหมือนกันไปหมด (Humphrey and Skvirskaja, 2012)

ทั้งนี้ บทความนี้ไม่มีความกล้าหาญพอที่จะสรุปว่าการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคมจะช่วยจุดริ้วการพัฒนาท้องถิ่นที่น่าโดยทุนนิยมได้ และเห็นความอันตรายของลัทธิโหยหวนหาอดีต (โดยเฉพาะบนกรอบคิดแบบอนุรักษนิยม) ดังที่ได้เปรยไว้แต่ตอนต้น ทว่า ในเมื่อเราคงไม่อาจรอการปฏิวัติชนชั้น การล้มลงเองของทุนนิยม (Entropy of capitalism) เราก็ต้องพยายามมองหาแสงสว่างปลายอุโมงค์ แม้เป็นแสงริบหรี่ก็คงต้องลองเดินออกไปหา ดีกว่ายืนรออยู่เฉยๆ โดยบทความนี้เพียงต้องการชี้ชวนให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่กระบวนทัศน์ที่เสนอนี้จะช่วยในการปรับสมดุลของการพัฒนาท้องถิ่นที่มีแนวโน้มถูกทำให้เป็นสมัยใหม่ที่ไร้เอกลักษณ์และขาดความยั่งยืน ซึ่งเป็นโจทย์ของผู้ที่สนใจในอนาคตศึกษา ไม่ใช่เพียงโจทย์ของผู้มีรสนิยมสะสมของเก่าหรือชอบรื้อกล่องหาอดีต อนึ่ง หวังว่าจะเห็นการส่งเสริมและการศึกษาบทเรียนนโยบายและการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคมจากทั้งในท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองและเป็นชุมชนชนบท ในส่วนอื่นของภาคอีสานและในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ



## เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. 2547. *นามานุกรมนวัตกรรมท้องถิ่นไทย ประจำปี พ.ศ.2547*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- และคณะ. 2548. *โครงการวิถีใหม่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เชิงชาญ จงสมชัย. 2552. *การศึกษาการคอร์ปชั่นในองค์การบริหารส่วนตำบล*. รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. 2549. มิติที่หลากหลายในเรื่องของ “อำนาจ” ใน “อุตสาหกรรมงานวิจัยเรื่องการแพร่กระจายอำนาจและนวัตกรรมท้องถิ่น. *รัฐศาสตร์สาร*, 27 (3) (กันยายน-ธันวาคม): หน้า 122-153.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. 2551. *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ปิยะพงษ์ บุชบงก์. 2552. นโยบายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนฐานของทุนทางสังคม: แนวคิดและ ‘Best Practice’. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 7(2) (พฤษภาคม – สิงหาคม): หน้า 84-115.
- 2551. ทุนทางสังคมในชุมชนชนบทอีสานกับการกำหนดนโยบายบนฐานของทุนทางสังคม. *การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 9*, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2-3 ธันวาคม.
- และคณะ. 2547. *ปัญหาการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น: สะท้อนผ่านการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชน*. รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- และคณะ. 2557. *โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย*. รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- “อลงกรณ์ อรรคแสง” ชงกระจาย”อำนาจ-ความเจริญ” สูตรความปรองดอง”ยั่งยืน”, *มติชน*, 23 กุมภาพันธ์ 2558.

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2557. *แปรถื่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Ausell, C., and A. Gash. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18 (4): pp.543-71.
- Bevir, M., and D. Richards. 2009. Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda. *Public Administration*. 87(1): pp. 3–14.
- Blackman, T. 1994. *Urban Policy in Practice*. London: Routledge.
- Boossabong, P., and M. Taylor. 2009. Social Capital-based Public Policy: Theoretical Background and Good Practices. *Various Knowledge in Public Administration and Public Affairs*. College of Politics and Governance, pp.203-50.
- Bourdieu, P. 1997. Economic Capital, Cultural Capital, and Social Capital. *The Hidden Mechanisms of Power*. VSA-Verlag, Hamburg, pp. 49-79.
- Cochrane, A. 2006. *Understanding Urban Policy: A Critical Introduction*. London: Blackwell.
- Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Donahue, J. 2004. *On Collaborative Governance*. Working Paper No.2. Boston: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Dryzek, J. 2012. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Etzioni, A. 1993. *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers.
- Fischer, F. and H. Gottweis, eds. 2012. *Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. London and Durham: Duke University Press.

- . 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.
- and J. Forrester, eds. 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*, London: UCL Press.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. London: Hamish Hamilton.
- Geertz, C. 1983. *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*. Princeton: Basic Books.
- Habermas, J. 1990. *Moral Consciousness and Communicative Action*, transl. C. Lenhardt and S.W. Nicholsen. Massachusetts: the MIT press.
- . 1987. *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalisation of Society*, transl. T.McCarthy. Cambridge: Polity.
- , et. al. 2010. *An Awareness of What is Missing: Faith and Reason in a Post-secular Age*, pp.15-23, Malden: Polity Press.
- Hajer, M., and H. Wagenaar, eds. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P. 2006. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Humphrey, C. and V. Skvirskaja, eds. 2012. *Post-Cosmopolitan Cities: Explorations of Urban Coexistence*, New York and London: Berghahn.
- Huxham, C. 2000. The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management: an international journal of research and theory*. 2(3): pp.337-57.
- Innes, J., and D. Booher. 2010. *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London and New York: Routledge.
- . 2003. Collaborative policymaking: governance through dialogue. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, eds., M. Hajer and H. Wagenaar, pp. 33-59. Cambridge: Cambridge University Press.

- Johnson, D., B. Headey and B. Jensen. 2003. *Communities, Social Capital and Public Policy: Literature Review*. Melbourne: Melbourne Institute Working Paper No.26/ 03.
- Lin, N. 2010. A network theory of social capital. *The handbook of social capital*, eds, Castiglione, D., J.W. Van Deth, and G. Wolleb, pp. 50-69. New York: Oxford University Press.
- Lowndes, V., and L. Pratchett. 2010. Public policy and social capital. *The handbook of social capital*, eds, Castiglione, D., J.W. Van Deth, and G. Wolleb, pp. 677-707. New York: Oxford University Press.
- Marsh, D., and M. Smith. 2000. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies*. 48(1): pp. 4-21.
- , ed. 1998. *Comparing Policy Networks*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- , and T. Ahn. 2003. *Foundations of Social Capital*. London: Edward Elgar.
- Pennington, M., and Y. Rydin. 1999. Researching social capital in local environmental policy contexts. *Policy and Politics*. 28 (2): pp. 233-249.
- Pierre, J., ed. 2000. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- , 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton. New Jersey: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W. 2007. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*. 28: pp.1243-1264.
- , 2006. Policy Network Analysis. *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds, M. Moran, M. Rein and R. Goodin, pp. 423-45. Oxford: Oxford University Press.

- , 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rydin, Y. 2013. *The Future of Planning: Beyond Growth Dependence*. London: Policy Press.
- Schneider, V. 1992. The structure of policy networks: An comparison of the chemical control and telecommunications policy domains in Germany. *European Journal of Political Research*. 21: pp.109-29.
- Taylor, M. 2003. *Public Policy in the Community*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wallis, J. and B. Dollery. 2002. *Local Government and Social Capital*. University of Otago Economics Discussion Papers No.0207.
- Warren, M. 2002. Deliberative Democracy. *Democratic Theory Today*, pp.173-202, eds.,G. Stokes and A. Carter. Cambridge: Polity Press.
- Yanow, D. 2003. Accessing Local Knowledge. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, eds., M. Hajer, and H. Wagenaar, pp.228-46. Cambridge: Cambridge University Press.