

บทความพิเศษ:

โครงการหลวง: รอยต่อระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคม

อมรา พงศาพิชญ์*
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

ในบทความนี้ผู้เขียนเลือกที่จะวิเคราะห์เฉพาะพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ภายใต้ชื่อ “โครงการหลวง” ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่าง โครงการหลวง กับประชาชนชายขอบ กับการสร้างอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ของคนชายขอบในโครงการหลวง ด้วยแนวคิด คตินิยมการหน้าที่ (functionalism) และโครงสร้างหน้าที่ (structural-functionalism) ร่วมกับแนวคิดการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม(structuration) ในภาวะอิงอาศัยซึ่งกันและกัน (duality) ระหว่างเสรีภาพในการกระทำของบุคคลกับโครงสร้างสังคม รวมถึงแนวคิดการรื้อสร้างพื้นที่ทางสังคมใหม่ให้กับโครงการของสถาบันกษัตริย์ (deconstruction / reconstruction) โครงการหลวงทำหน้าที่สถาบันทางสังคมในโครงสร้างสังคมไทย โดยโครงการหลวงได้ทำหน้าที่สร้างพื้นที่ทางสังคมให้กับคนชายขอบ เริ่มจากรูปแบบของการสงเคราะห์ ต่อมาปรับมาเป็นการพัฒนาสังคม สร้างอาชีพให้คนชายขอบ และปัจจุบันได้ทำหน้าที่ในรูปขององค์กรภาคประชาสังคม พัฒนาการของโครงการหลวง สอดคล้องกับขบวนการประชาสังคม คือ ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในส่วนของกลไกราชการปกติไม่สามารถทำได้ รวมทั้งโครงการหลวงได้มีส่วนช่วยดึงคนชายขอบ ซึ่งเคยถูกมองว่าไม่มีคุณค่า ให้มีส่วนใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจ

* ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร., สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
(Email: amara.pongsapitch@gmail.com)

และทำให้เห็นรูปธรรม ของสังคมพหุวัฒนธรรมที่ชัดเจนขึ้น แม้จะไม่สมบูรณ์ เต็มที่ก็ตามด้วย

ในโครงสร้างสังคมไทยปัจจุบัน โครงการหลวงได้ทำหน้าที่ในฐานะ สถาบันทางสังคม หลังจากที่ระบอบกษัตริย์ได้ถูกลดอำนาจหน้าที่ในสถาบันการปกครองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นการสร้างโครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์กับประชาชนในรูปแบบที่แตกต่างไปจาก เดิม

คำสำคัญ: โครงการหลวง, รัฐ, ภาคประชาสังคม, โครงสร้างสังคมไทย, สถาบัน ทางสังคม

Special Article:
**The Royal Project: Interface between Government
and Public Sector**

Amara Pongsapich^{**}
Chulalongkorn University

Abstract

In this article, functional analyses of “The Royal Project” initiated by the late King Rama IX are presented. The relationship between the Royal Project and ethnic marginal people started from the project adopting philanthropy concept at first, and then later shifting to adopting social/community development concept. At present the Royal Project is functioning as a civil society organization, responding to the needs of the people in areas where government social services cannot be provided adequately. The development process of the Royal Project follows the pattern of development of civil society movement in Thailand. The project has been giving social space to marginal people in Thai society. Although not quite successful, the inclusive de-marginalization process has brought ethnic minorities closer to the center of power leading toward a more realistic culturally plural society.

^{**} Emeritus Professor, Ph.D., Chulalongkorn University Social Research Institute, (CUSRI)
(Email: amara.pongsapitch@gmail.com)

In the present Thai social structure, the Royal Project has been functioning as a social institution representing the monarchy after the absolute power of the monarchy in the political institution has been replaced in 1932.

Keywords: The Royal project, Government, Public sector, Thai social structure, Social institution

บทนำ

เนื่องจากบทความนี้เป็นเพียงข้อเขียนชิ้นเล็กๆ ที่มีพื้นที่จำกัด ผู้เขียนจึงเลือกที่จะเริ่มที่ “โครงการหลวง” ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยจะเลือกใช้ข้อมูลเฉพาะบางส่วนและนำเสนอในบางมิติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื้อหาโดยรวมของบทความนี้อาจขยายเกินขอบเขตของ “โครงการหลวง” ในบางส่วน เนื่องจากพระราชกรณียกิจต่างๆ มีลักษณะเชื่อมโยงและคาบเกี่ยวกันอยู่ด้วย และเนื่องจากโครงการหลวงได้พัฒนาจากโครงการพระบรมราชานุเคราะห์ชาวเขาในระยะแรก ผ่านการเปลี่ยนชื่อมาหลายครั้ง จนถึงปี พ.ศ.2523 จึงใช้ชื่อ “โครงการหลวง” ในบทความนี้ ผู้เขียนจะใช้ชื่อ “โครงการหลวง” ในความหมายกว้างที่รับรู้กันทั่วไป และจะไม่เคร่งครัดในการใช้ชื่อที่ต่างกันในช่วงเวลาที่ต่างกัน

1. โครงสร้างสังคมและสถาบันทางสังคม

คำว่า “โครงสร้างสังคม” น่าจะเป็นคำสามัญสำหรับผู้ที่ศึกษาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ของราชบัณฑิตยสถานอธิบายว่า

“โครงสร้างสังคม คือ แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของระบบสังคม เช่นสถาบันต่างๆทางเครือญาติ ศาสนา เศรษฐกิจ การเมือง และอื่นๆ ซึ่งรวมถึง บรรทัดฐาน ค่านิยม และบทบาททางสังคมของสถาบันเหล่านั้นด้วย โครงสร้างสังคมเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์พฤติกรรมและความสัมพันธ์ของคนในสังคม”
(ราชบัณฑิตยสถาน, 2549: 230)

รูปธรรมของ “โครงสร้างสังคม” มีหลายแบบ ในสังคมเร่ร่อน สังคมชนเผ่า สังคมชาวไร่ชาวนาชาวประมง ระบบเครือญาติเป็นกลไกพื้นฐานที่ยึดโยงองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมไว้ด้วยกัน ทางด้านเศรษฐกิจ ระบบเครือญาติเป็น

เครือข่ายในการผลิตและการทำมาหากิน ทางด้านการปกครอง ระบบเครือญาติ เป็นกลไกกำหนดผู้นำและผู้ตาม ส่วนในสังคมเกษตรกรรมสมัยใหม่หรือสังคมอุตสาหกรรม กลไกที่ทำหน้าที่ยึดโยงองค์ประกอบต่างๆ ในสังคมเข้าไว้ด้วยกัน อาจเป็นชนชั้นหรือฐานะทางเศรษฐกิจสังคม คือ ชนชั้นแรงงานซึ่งเป็นผู้ผลิต กับ ชนชั้นนายทุนผู้ควบคุมการผลิต และในสังคมศักดินาองค์ประกอบแยกเป็นชนชั้นไพร่และทาสกับชนชั้นขุนนางและเจ้านาย

ราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมาย สำนักโครงสร้างหน้าที่ (structural-functionalism) ว่าเป็นแนวทฤษฎีที่พิจารณาสังคมในฐานะที่เป็นระบบทางสังคม และอธิบาย สำนักคตินิยมการหน้าที่ (functionalism) ว่า

“คตินิยมการหน้าที่ คือ แนวคิดที่ว่า การจะเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมหรือวัฒนธรรม จะต้องวิเคราะห์หน้าที่การทำงานของส่วนต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นระบบรวมของสังคมหรือวัฒนธรรมนั้น สังคมเป็นระบบรวมของส่วนต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน การเปลี่ยนแปลงในส่วนใดก็ตาม จะนำไปสู่ความไม่สมดุล ซึ่งจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนอื่นๆ ของระบบ และจะทำให้เกิดการปรับตัวโดยมีการจัดองค์กรใหม่ของระบบทั้งหมด แนวความคิดนี้มีพื้นฐานอยู่ที่การเปรียบเทียบกับร่างกายของสิ่งที่มีชีวิต การที่สังคมดำเนินการไปได้ก็เปรียบเสมือนการทำงานของอวัยวะต่างๆ ของร่างกายที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2549: 131-132)

เมื่อองค์ประกอบส่วนใดของสังคมไม่สามารถคงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่หมดหน้าที่ และไม่มีคามจำเป็น (dysfunction) องค์ประกอบนั้นๆ ก็จะค่อยๆ สูญสลายไป องค์ประกอบต่างๆ ในสังคมจะคงอยู่ トラบเท่าที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสอดคล้องกับส่วนอื่นๆ และอย่างมีประโยชน์

มีผู้วิจารณ์แนวคิดโครงสร้างหน้าที่และคตินิยมการหน้าที่ว่า คำอธิบายเรื่องความสัมพันธ์ขององค์ประกอบนั้น เป็นการอธิบายโดยใช้รูปแบบโครงสร้างสังคมที่เป็นอยู่เป็นหลัก รวมทั้งการมีเจตจำนงที่จะรักษาให้คงอยู่ต่อไป แม้การปรับตัวเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงก็เป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อกลับไปสู่สมดุล แนวคิดนี้ไม่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการปฏิรูปหรือการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่ได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีผู้ถกเถียงว่า ต้องขยายคำอธิบายต่อเพิ่มขึ้น ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่เกิดขึ้น โครงสร้างสังคมและองค์ประกอบอื่นๆ ในสังคมก็จะต้องเปลี่ยนตามด้วย มิฉะนั้นก็จะเกิดความขัดแย้งรุนแรง ถึงขั้นทำให้สังคมล่มสลายได้ ต่อมานักวิชาการรุ่นใหม่หลังโครงสร้างนิยม เช่น ดาริดาได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการรื้อสร้างระบบคิดผ่านภาษา (deconstruction) ซึ่งย่อมมีผลถึงการรื้อสร้างโครงสร้างสังคมด้วย และแอนโทนี กิดเด็นส์เสนอให้วิเคราะห์โครงสร้างของความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาในภาวะอิงอาศัยซึ่งกันและกัน (duality) ระหว่างเสรีภาพในการกระทำของบุคคลกับโครงสร้างสังคม (structuration) ในการกำหนดวิธีการที่จะควบคุมและเปลี่ยนทิศทางสังคม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2549: 242)

ในการวิเคราะห์โครงสร้างสังคมเชิงนามธรรม นักวิชาการแบ่งการวิเคราะห์ตามมิติเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเรียกว่า สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันการเมือง สถาบันสังคม เป็นการเลือกวิเคราะห์ทีละมิติ ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริง มิติเหล่านี้ทับซ้อนกัน การเลือกวิเคราะห์ทีละมิติเพียงช่วยให้เห็นภาพของแต่ละมิติชัดขึ้นเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยในปี พ.ศ.2475 เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่สำคัญและยิ่งใหญ่ การเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีผลทำให้ระบอบกษัตริย์ไม่ได้อยู่ในระดับสูงสุดของสถาบันการปกครอง มีการลดทอนอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในสถาบันการปกครอง แต่ยังคงมี

บทบาทหน้าที่ในส่วนของสถาบันทางสังคม ดังจะเห็นได้ว่าพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เป็นพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม โดยพระองค์ท่านทรงมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน ทำตัวให้มีประโยชน์ต่อสังคมและช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อน ภายหลังจากที่พระองค์เสด็จสวรรคต มีการเผยแพร่พระราชกรณียกิจด้านการพัฒนาสังคมของพระองค์อย่างกว้างขวาง และชี้ให้เห็นว่าพระองค์ท่านทรงมีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม

2. โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและโครงการหลวง

สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) เป็นหน่วยงานราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ คณะกรรมการฯ ได้แบ่งประเภทของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริออกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ (1) โครงการตามพระราชประสงค์ (2) โครงการหลวง (3) โครงการตามพระราชดำริ และ (4) โครงการในพระบรมราชานุเคราะห์ โดยนิยามโครงการหลวงว่า

“โครงการหลวง หมายถึงโครงการส่วนพระองค์ที่ได้รับเงินสนับสนุนจากราษฎร รัฐบาลไทยและต่างประเทศ รวมทั้งสำนักงาน กปร. โดยทรงเจาะจงดำเนินการพัฒนาและบำรุงรักษาต้นน้ำลำธารในบริเวณภาคเหนือ โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ดำเนินกิจการโดยตรงกับชาวเขา โดยร่วมปฏิบัติผสมผสานกับหน่วยงานของรัฐบาลในพื้นที่ต่างๆ ในภาคเหนือ บางโครงการมีลักษณะการดำเนินงานแบบโครงการตามพระราชดำริ” (ชนิดา ชิตบัณชิตย์, 2550: 6)

ชนิดา ชิตบัณชิตย์ (2550) วิเคราะห์โครงการในพระราชดำริโดยแบ่งเป็น 4 ยุค คือ ยุคก่อกำเนิด (พ.ศ.2494-2500) ยุคพัฒนาเพื่อความมั่นคง

(พ.ศ.2501-2523) ยุคกำเนิดองค์กรประสานงาน (พ.ศ.2524-2530) และยุคกำเนิดองค์กรเอกชน (พ.ศ.2531-ปัจจุบัน) ทั้งนี้ชนิดา มองว่าโครงการพระราชดำรินิยุคแรกดำเนินการในพื้นที่ภาคกลางในกรุงเทพฯ เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์เป็นหลัก (โครงการหุบกะพง) ส่วนโครงการพระราชดำรินิภาคเหนือเริ่มดำเนินการในยุคที่สอง คือยุคพัฒนาเพื่อความมั่นคง ซึ่งเป็นช่วงที่โครงการหลวงเริ่มดำเนินการ

หนังสือ ประพาสต้นบนดอย แบ่งการดำเนินงานของโครงการหลวงตามช่วงเวลา คือทศวรรษที่หนึ่ง (พ.ศ.2512-2521) ทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2522-2531) และทศวรรษที่สาม (พ.ศ.2532-ปัจจุบัน--- คือ พ.ศ.2539 ปีที่หนังสือตีพิมพ์) โครงการหลวงเริ่มต้นตั้งแต่สมัยที่รัฐบาลมีปัญหาการสู้รบกับอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ และการปราบยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกฝิ่น ดังปรากฏในหนังสือประพาสต้นบนดอยว่า

“ในการเสด็จพระราชดำเนินแปรพระราชฐานไปประทับแรม ณ พระตำหนักภูพิงคราชนิเวศน์ จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ.2507 เป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมราษฎรชาวเขาในพื้นที่ต่างๆ ในเขตจังหวัดภาคเหนือ ได้ทอดพระเนตรเห็นการทำลายป่าตามยอดเขาเพื่อปลูกฝิ่นและทำไร่เลื่อนลอย ซึ่งนอกจากจะเป็นการละเมิดกฎหมายแล้ว ยังเป็นการทำลายป่าต้นน้ำลำธาร อันเป็นบ่อเกิด ของแม่น้ำสายสำคัญ โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์อีกด้วย ฉะนั้น ถ้าไม่หาทางหยุดยั้งการทำลายป่าแล้ว ผลเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาในอนาคตจะประมาธมิได้.....พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และพยายามจะทรงแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงทรงพระราชดำริว่า ถ้าให้ชาวเขาเลิกปลูกฝิ่นก็ ต้องหาพืชอื่นที่ขายได้ราคาดี และมีความเหมาะสมที่จะปลูก

ในที่สูง มาให้ชาวเขาปลูกทดแทนเป็นรายได้เสียก่อน จึงจะสามารถเลิกปลูกฝิ่นได้ ในเบื้องต้นทรงมอบให้ ม.จ. ภิศเดช รัชณี เป็นผู้รับสนองพระราชประสงค์” (ประพาสต้นบนดอย, 2539: 56-59)

จุดเริ่มต้นของโครงการหลวงเกิดจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานเงินจำนวนสองแสนบาทให้แก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในปี พ.ศ.2513 ให้ซื้อสวนที่ดอยปุยจากชาวบ้าน เพื่อดำเนินการทดลองและขยายพันธุ์พืชเมืองหนาวต่างๆมาปลูกบนดอย การดำเนินงานในระยะแรกเป็นการบุกเบิกพัฒนาในเขตพื้นที่สูง โดยการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ อย่างกว้างขวาง โครงการหลวงแตกต่างจากโครงการตามพระราชดำริซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานราชการและได้รับความสนับสนุนจากสำนักงาน กปร. ส่วนโครงการหลวงดำเนินงานโดยใช้พระราชทรัพย์เพียงส่วนหนึ่งจากสำนักงาน กปร. และมีการระดมทุนในรูปแบบต่างๆ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็น “พระประมุข” ของโครงการ และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไทยและต่างประเทศด้วย (ม.จ. ภิศเดช รัชณี, 2531) นอกจากนี้การใช้ชื่อ “โครงการหลวง” เป็นชื่อเรียกยังสะท้อนถึงโครงการที่มีลักษณะส่วนพระองค์มากกว่าโครงการตามพระราชดำริ

พัฒนาการของโครงการหลวง

ในการจัดตั้งโครงการหลวงใน พ.ศ.2512 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งและพระราชทานเป้าหมายของโครงการพระบรมราชานุเคราะห์ชาวเขาไว้ดังนี้

- (1) ช่วยชาวเขาเพื่อมนุษยธรรม
- (2) ช่วยชาวไทยโดยลดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ คือป่าไม้ และต้นน้ำลำธาร
- (3) กำจัดการปลูกฝิ่น

- (4) รักษาดินและใช้พื้นที่ให้ถูกต้อง คือให้ป่าอยู่ในส่วนที่เป็นป่า และทำไร่ ทำสวน ในส่วนที่ควรเพาะปลูก อย่าให้ส่วนทั้งสองนี้รุกล้ำซึ่งกันและกัน
- (5) ผลิตพืชเพื่อเพิ่มประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประเทศ

เป้าหมายในข้อ (1) และ (2) ในการให้ความช่วยเหลือชาวเขาและชาวไทยแสดงให้เห็นชัดเจนถึงความตั้งใจที่จะดูแลกลุ่มชาติพันธุ์ผู้เดือดร้อน และในกรณีโครงการหลวง คือการทำงานกับกลุ่มชายขอบ ซึ่งประกอบด้วยชาวเขากลุ่มต่างๆ ซึ่งยากจน รวมทั้งชาวไทยยากจนที่อาศัยอยู่บริเวณต้นน้ำลำธาร ในทางปฏิบัติ “โครงการหลวง” มีลักษณะเป็นโครงการส่วนพระองค์มากกว่าโครงการตามพระราชดำริอื่นๆ มีลักษณะของการทำงานกับ “คน” มีหน่วยแพทย์พระราชทานออกตรวจตามหมู่บ้านชาวเขา ทุกวันจันทร์และอังคาร อาทิตย์เว้นอาทิตย์ แต่แต่ละครั้งมีแพทย์ 2 คน พยาบาลของโรงพยาบาลภูมิภาค 1 คน และตัวแทนจากพระราชวัง 2 คน ทำหน้าที่จ่ายยา (ม.จ. ภิศเดช รัชนิ, 2531: 35)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2513 โครงการพระบรมราชานุเคราะห์ชาวเขาได้ขยายงานออกไปอีก โดยจัดตั้งสถานีเกษตรหลวงขึ้นที่ต๋อยอ่างขางอีกแห่งหนึ่ง เพื่อเป็นสถานีวิจัยและส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนฝิ่น และการปลูกพืชไม้เมืองหนาว และจากนั้นต่อมาก็ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น “โครงการหลวงพัฒนาชาวเขา” และเปลี่ยนอีกเป็น “โครงการหลวงพัฒนาภาคเหนือ” จนกระทั่งปี พ.ศ.2523 จึงเปลี่ยนชื่อเป็นการถาวรเป็น “โครงการหลวง” ตลอดมาจนทุกวันนี้ (สมัย สุทธิธรรม, 2531: 25)

การเปลี่ยนชื่อโครงการมาหลายครั้ง สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานของโครงการหลวง ในทศวรรษแรก ภายใต้โครงการพระบรมราชานุเคราะห์ เป็นการดำเนินงานในลักษณะ “สังคมสงเคราะห์” แต่นอกเหนือจากการสงเคราะห์ชาวเขาแล้ว การดำเนินงานของโครงการหลวงในทศวรรษแรก มีลักษณะของงาน “พัฒนา” ด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ทรงมีพระราชดำริตั้งโครงการหลวงเพื่อช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ของ

ชาวเขาคี โดยมีจุดมุ่งหมายทางด้านมนุษยธรรม และสนับสนุนนโยบายปราบฝิ่นของรัฐบาล ส่งเสริมให้ชาวเขาปลูกพืชทดแทนการปลูกฝิ่น ส่งเสริมให้ชาวเขาอยู่เป็นหลักแหล่ง สนับสนุนนโยบายรักษาไม้รักษาดิน ในระยะแรกโครงการดำเนินการควบคู่กับการศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีการร่วมมือกับตำรวจตระเวนชายแดนจัดอบรมวิชาการเกษตร โดยโครงการหลวงได้นำครูและผู้นำชุมชนชาวเขาจากหมู่บ้าน 17 แห่งในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงรายและน่าน เข้ารับการฝึกอบรมความรู้ด้านการเกษตรเพื่อนำไปถ่ายทอดแก่ชาวเขาในแต่ละหมู่บ้าน (ม.จ. ภิศเดช รัชนี้, 2531: 31)

งานโครงการหลวง เป็นการทำงานกับชุมชนในหมู่บ้าน เพราะการส่งเสริมการปลูกพืชในพื้นที่ เป็นงานที่มีชุมชนเป็นฐาน มีการเรียนรู้เทคโนโลยีการเกษตร การถ่ายทอดความรู้สู่ชุมชน และเมื่อมีผลผลิตเกิดขึ้นก็จะต้องมีการจัดการในระดับชุมชนด้วย ใน พ.ศ.2517 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โครงการหลวงพัฒนาชาวเขา (ชื่อขณะนั้น) จัดสร้างโรงงานอาหารสำเร็จรูปขึ้นในภาคเหนือจำนวนสองแห่งเพื่อรับซื้อผลผลิตจากราษฎรชาวเขาที่ได้รับการส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจทดแทนฝิ่น มาดำเนินการบรรจุกระป๋องเป็นผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูปออกสู่ตลาด เนื่องจากการขนส่งและการจัดจำหน่ายผลผลิตสดมีปัญหาการเน่าเสีย โรงงานสองแห่งในภาคเหนือตั้งอยู่ที่ หมู่บ้านบ้านยาง ตำบลแม่ฮอน อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ และหมู่บ้านป่าห้า ตำบลป่าซาง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย โดยได้รับพระราชทานชื่อว่าโรงงานหลวงอาหารสำเร็จรูป (สมุดภาพโครงการตามพระราชดำริ, 2525: 137) หลังจากนั้นมีการสร้างโรงงานในลักษณะเดียวกันภายใต้ชื่อโครงการหลวง แต่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออีก 2 แห่ง คือที่หมู่บ้านโนนดินแดง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ และหมู่บ้านนางอยโพนปลาไหล กิ่งอำเภอเต่างอย จังหวัดสกลนคร

ในทศวรรษที่สอง งานโครงการหลวงเป็นงานส่งเสริม มีการจัดทำศูนย์พัฒนาส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนฝิ่นตามหมู่บ้าน ในการดำเนินงานส่งเสริม

การเกษตร ได้มีองค์กรจากต่างประเทศให้ความช่วยเหลือจากหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา อิสราเอล ญี่ปุ่น เบลเยียม ฝรั่งเศส อังกฤษ นิวซีแลนด์ จีน และได้หวัน เป็นต้น ภายใต้นั้นพืชผลเมืองหนาวจากภาคเหนือเป็นผลผลิตใหม่สำหรับตลาดเมืองไทย โครงการหลวงจึงต้องหาทางให้ประชาชนรู้จักโครงการหลวงจากผลิตผลของโครงการฯ และรู้จักการบริโภคอุปโภคพืชผลเหล่านั้น ซึ่งมีทั้งผักสด ดอกไม้สด ผลไม้ ผลิตภัณฑ์แปรรูป และดอกไม้แห้ง วิธีการขั้นแรกที่สุดคือ การสร้างตราหรือยี่ห้อสำหรับผลิตผลเหล่านั้น ม.จ. ภิกษเดช รัชนี จึงทรงคิดตรา “ดอยคำ” ขึ้นใช้กับผลิตผลทุกชนิดของโครงการฯ รวมทั้งการให้ความเชื่อถือไว้ว่า ตราดอยคำเป็นสินค้าที่มีคุณภาพ โดยการคัดเกรด และเป็นสินค้าที่สด สะอาด ปลอดภัย (ประพาสต้นบนดอย, 2539: 195) โครงการหลวงสามารถพัฒนาคุณภาพของผลิตผลได้มาตรฐานจนสินค้าดอยคำได้รับคัดเลือกให้ได้รับรางวัลเกียรติยศมาตรฐาน “สินค้าไทยส่งออกดีเด่น” ในสาขาผักสด ผลไม้สด และผลไม้กระป๋องประจำปี พ.ศ.2531 THAI EXPO AWARD และได้รับรางวัลแมกไซไซในสาขา International Understanding ในปีเดียวกันนั้น

สำหรับทศวรรษที่สาม ซึ่งเริ่มประมาณปี พ.ศ.2532 หลังจากทีโครงการหลวงได้ดำเนินงานมาครบ 20 ปี คณะกรรมการจัดงาน “โครงการหลวง 20” จึงได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการหาทุนทรัพย์เพื่อถวายเข้ากองทุน เพื่อแบ่งเบาพระราชภาระในการดำเนินงานโครงการหลวงในอนาคต ผลจากการจัดงานคือในปี พ.ศ.2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนสถานภาพของโครงการหลวงมาเป็นมูลนิธิ เรียกว่า “มูลนิธิโครงการหลวง” และพระราชทานเงินก้อนหนึ่งเพื่อใช้เป็นทรัพย์สินเริ่มแรก จำนวนห้าแสนบาท เพื่อจะได้เป็นองค์กรนิติบุคคล มีกฎหมายรองรับ และดำเนินงานด้วยความมั่นคง

จากการประชุมคณะกรรมการอำนวยการและประสานงานมูลนิธิโครงการหลวง เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2539 ณ ทำเนียบรัฐบาล หม่อมเจ้าภิษศเดช รัชนีได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า “ในเมื่อโครงการหลวง ได้เป็นโครงการนำร่องในการ

พัฒนาที่สูงจนมีผลแน่นอนแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงมีรับสั่งกับ นายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) เมื่อต้นปี 2535 ว่ารัฐบาลน่าจะตั้ง องค์กรเพื่อรับงานบางส่วนไปทำ ทั้งนี้โดยวิธีของโครงการหลวง โดยลดขั้นตอน การบังคับบัญชาและจัดหางบประมาณให้โครงการหลวง” (ประพาสต้นบนดอย, 2550: 225) ต่อมานายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องพระราชดำริดังกล่าว เข้าสู่ที่ประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติใน หลักการและได้ดำเนินการใน 3 เรื่องคือ

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและประสานงานมูลนิธิโครงการหลวง

(2) ในปี 2536 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการตั้งกองพัฒนาเกษตรที่สูงขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้สำนักราชเลขาธิการเพื่อการดำเนินงานของมูลนิธิโครงการหลวง

ปัจจุบัน กิจการของมูลนิธิมีลักษณะการดำเนินงานที่ทันสมัย คุณลักษณะที่สำคัญได้แก่

(1) จัดตั้งบริษัทดอยคำอาหารสำเร็จรูป

(2) ปรับการดำเนินงานของโครงการให้มีลักษณะคล่องตัวและมีรายได้พึ่งตนเองได้

(3) จัดตั้งห้องปฏิบัติการวิจัยและพัฒนา

(4) ร่วมมือกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร

(5) สร้างการประสานงานและความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆโดยยึดแนวปฏิบัติพระราชทาน

3. โครงการหลวงและการสร้างพื้นที่ทางสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์ชายขอบ

จุดกำเนิดและวัตถุประสงค์ของโครงการหลวงในระยะแรก ตามวัตถุประสงค์ของโครงการพระบรมราชานุเคราะห์ชาวเขา คือการป้องกันการทำลายป่าต้นน้ำลำธารให้ชาวเขาเลิกการปลูกฝิ่น โดยการส่งเสริมการทดลองวิจัยพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ทดแทนการปลูกฝิ่น ถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจหลักวิชาการเกษตรที่สูง และส่งเสริมการพัฒนาการศึกษาและสุขภาพแก่ราษฎรชาวเขา

การดำเนินงานกับชาวเขาซึ่งอาศัยอยู่บนพื้นที่ชายแดน เป็นการทำงานกับคนชายขอบ บนพื้นที่ชายขอบ ทั้งในมิติของพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การทำงานกับคนชายขอบนั้นมีความละเอียดอ่อนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงแรกของการดำเนินงานของโครงการหลวงก่อนพ.ศ.2523 เมื่อปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์เป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลไทย ในช่วงที่รัฐบาลใช้นโยบายชาตินิยมและนโยบายผสมกลมกลืน เพื่อพยายามให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ กลายมาเป็นคนไทยนั้น การทำงานกับกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเขาจึงเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย ในช่วงของการสร้างชาติ รัฐบาลแบ่งพลเมืองออกเป็นชนกลุ่มน้อยและชนกลุ่มใหญ่ และมีความต้องการที่จะรวมชนกลุ่มน้อยเข้ากับชนกลุ่มใหญ่เพื่อความมั่นคงของชาติ นโยบายเรื่องความมั่นคง และกลยุทธ์ช่วงชิงประชาชนในช่วงที่มีภัยคอมมิวนิสต์ มีผลทำให้รัฐบาลดำเนินการส่งเสริมให้ชาวเขามีบัตรประชาชน และส่งเสริมให้ชาวเขาตั้งถิ่นฐานถาวรในรูปของนิคมสร้างตนเองด้านการปกครอง รัฐต้องการให้ชาวเขามีสำนึกว่าเป็นคนไทยหรือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ไม่สร้างปัญหาด้านความมั่นคง และก่อภาระด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองให้กับประเทศ รวมทั้งจัดระเบียบการประกอบอาชีพบนภูเขาให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของทางราชการ

นโยบายควบคุมประชาชนของรัฐ แม้จะถูกกำหนดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงของชาติโดยการพยายามดึงชนกลุ่มน้อยให้มารวม

กับชนกลุ่มใหญ่ แต่ก็ยังมีผลในทางตรงข้ามด้วย คือการผลักดันให้ชนบางกลุ่มบางพวกกลับกลายเป็นคนชายขอบมากขึ้น

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525) บัญญัติศัพท์ คำว่ากลุ่มชายขอบ ดังนี้

“กลุ่มชายขอบ (*marginal group*) หมายถึง กลุ่มที่ยังไม่ถูกกลืนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มใหญ่อย่างสมบูรณ์ กลุ่มที่จะละทิ้งวัฒนธรรมเดิมของตนไปบางส่วน และยังไม่ได้เป็นที่ยอมรับอย่างสมบูรณ์ในวัฒนธรรมใหม่ที่กลายมาเป็นวิถีชีวิตของตน คำนี้มักจะนำมาใช้กับกลุ่มคนที่อพยพย้ายเข้ามาอยู่ใหม่ ในกลุ่มคนนี้จะมีความวัฒนธรรมต่างๆ ผสมกันมากมาย ดังนั้นทัศนคติ คุณค่าและแบบอย่างพฤติกรรมที่แสดงออกมาจึงมิได้มีลักษณะเป็นของวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่ง” (พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2525: 265)

ความล้มเหลวของรัฐในการควบคุมประชาชนไม่ว่าจะจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใด นอกจากจะผลักดันให้คนกลุ่มนั้นเข้าสู่ภาวะความเป็นคนชายขอบมากขึ้นเรื่อยๆ แล้ว ในที่สุดยังมีผลทำให้ชนกลุ่มน้อยเข้าสู่ภาวะไม่มีทางเลือกมากขึ้นด้วย สุริชัย หวันแก้ว กล่าวว่า

“แนวความคิดในการศึกษาคนชายขอบของนักสังคมศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ เสนอว่า ความเป็นชายขอบ (*marginality*) ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น หมายถึง ผู้คนที่ด้อยอำนาจ (*the powerless*) คนที่ตกเป็นเบี้ยล่าง (*the subordinate*) ของคนกลุ่มใหญ่ และคนยากไร้ (*the have-nots*) และเมื่อคนเหล่านี้เป็นชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย เพศด้อย และไม่มีตำแหน่ง แห่งที่ในสังคม หรือเรียกรวมๆว่า

มีสถานะเป็นคนอื่น (the others) อีกด้วยแล้ว จึงทำให้ คนเหล่านี้ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกกีดกันออกข้างแล้วซ้ำแล้ว (multiple exclusions) หรือ เป็นคนชายขอบในพหุมิติ (multiple marginalities) จึงแทบกล่าวได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนเหล่านี้เท่ากับศูนย์” (สุริชัย หวันแก้ว, 2546: 12)

มองในภาพใหญ่ โครงการหลวงดำเนินการในลักษณะที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ คือการพยายามลดพื้นที่การปลูกฝิ่นเพื่อแก้ปัญหายาเสพติดและลดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในระดับพื้นที่ การดำเนินงานของโครงการหลวง คือการทำงานกับคนในพื้นที่ ในระยะต้นเป็นการช่วยเหลือ “คน” ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม และต่อมาเมื่อทำงานด้านการพัฒนา ก็เป็นการทำงานกับ “คน” ที่อาศัยอยู่ในชุมชน ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ ให้คำแนะนำ ให้ความรู้ และแสดงความห่วงใยด้านการศึกษาและสุขภาพอนามัย สายสัมพันธ์ที่เจ้าหน้าที่โครงการหลวง (ไม่ว่าจะมาจากหน่วยงานใด) สร้างกับ “คน” ในพื้นที่ เป็นสายสัมพันธ์ระหว่าง “คน” ต่อ “คน” โดยมีการยอมรับจุดกำเนิดของแต่ละคนและรับรู้ความเป็น ม้ง เมี่ยน มูเซอร์ ฯลฯ รายละเอียดที่ปรากฏในหนังสือของ ม.จ. ภิศเดช รัชนิ (2531) แสดงให้เห็นว่าปฏิสัมพันธ์ทางสังคมในพื้นที่เป็นการแลกเปลี่ยนที่เปิดเผยม ไม่จำเป็นต้องปิดซ่อนชาติพันธุ์เดิมของตน แม้ว่ารัฐจะกำหนดให้ชาวเขาเป็นคนไทย โดยการเปลี่ยนสัญชาติ เปลี่ยนชื่อและนามสกุล และเปลี่ยนมาพูดภาษาไทย อย่างไรก็ตามก็ชนกลุ่มน้อยจำนวนไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จในการกลายมาเป็นคนไทย แต่เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดูถูกหรือเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุของอคติทางชาติพันธุ์ที่ชนกลุ่มใหญ่ได้สร้างให้กับชนกลุ่มน้อย ชนกลุ่มน้อยส่วนหนึ่งจึงยังคงปิดบังสำนึกชาติพันธุ์ของตน

ในบทบรรณาธิการของเอกสารวิชาการลำดับที่ 34 ของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2546) กล่าวว่า อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ในบริบทความสัมพันธ์กับรัฐชาติ เป็นสิ่งที่ชนกลุ่มน้อยเลือกเองและถูก

เลือกให้อัตลักษณ์ทั้งสองประเภทไม่ได้ดำรงอยู่อย่างแยกขาดจากกัน หากแต่สัมพันธ์กันแบบวิภาษลักษณ์ (dialectic) โดยปะทะสังสรรค์ ต่อรองซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา โดยปิ่นแก้วชี้ให้เห็นว่า ชาวม้งในบทความของอริญญา ศิริพล และชาวอาข่าในบทความของปนัดดา บุญยสาระนั้น ในหนังสือเล่มเดียวกัน “ตอบโต้และไม่ยอมจำนนต่อกระบวนการกักขังอัตลักษณ์ที่ถูกกำหนดจากสังคมไทย โดยปฏิเสธและขัดขืนต่อภาพลักษณ์ที่เป็นลบ (คือภาพอคติม้งคำฝิ่นและอาช่าสกปรก) ที่ถูกยัดเยียดจากคนภายนอก” (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2546: 11)

นอกจากนี้ปิ่นแก้วยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า

“การประดิษฐ์ใหม่ของอัตลักษณ์ไม่ใช่สิ่งที่รัฐ หรือสถาบันทรงอำนาจในสังคมไทยกระทำ และบังคับใช้อยู่ฝ่ายเดียว หากยังเป็นกระบวนการที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในชายขอบ สร้างและผลิตใหม่อยู่ตลอดเวลาด้วยเช่นกัน บทความของ ประสิทธิ์ ลีปรีชา ซึ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงของระบบเครือญาติของชาวม้งในภาคเหนือของไทย แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์แบบโต้ตอบระหว่างการครอบงำของอัตลักษณ์ทางการ (official identification) และการแปรอัตลักษณ์แบบทางการให้กลายเป็นอัตลักษณ์ท้องถิ่น (vernacular identification) ในกรณีการปะทะสังสรรค์ทางอัตลักษณ์ของชาวม้งที่มีต่อการบังคับใช้นามสกุลของรัฐไทย ความเป็นม้งในไทยจึงไม่ได้ถูกผูกขาดความหมายอยู่เพียงภาพลักษณ์ในเชิงลบที่รัฐสร้างขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังเป็นกระบวนการต่อรอง ที่คนม้งเข้าร่วมเป็นผู้กระทำการ บนพื้นฐานที่ว่าอยากเห็นตนเองเป็นอย่างไร ในบริบทความสัมพันธ์กับรัฐและสังคมไทย อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์จึงเป็นอัตลักษณ์กระทำการ (active identity) ที่พยายามยับ

เขยื้อนกรอบอัตลักษณ์ประดิษฐ์อันทรงอำนาจที่หยุดนิ่งและตายตัว ด้วยการปะทะสังสรรค์ การเลือกสรร และปฏิเสธการตีความและนิยามใหม่ เพื่อทำให้อัตลักษณ์แบบเดียวและเปลี่ยนแปลงไม่ได้ กลายเป็นกระบวนการที่เป็นอเนกลักษณะ (multiple identification) ที่พื้นที่ในการแสดงตัวตนมีขอบเขตที่กว้างและหลากหลายขึ้น ที่อนุญาตให้มีการเลือกใช้และผสมผสานอัตลักษณ์ในหลายลักษณะในสถานการณ์ต่างๆ กันได้” (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2546: 12-13)

กล่าวได้ว่าในกระบวนการต่อรองกับอำนาจรัฐของชาวเขา โครงการหลวงได้เปิดพื้นที่ให้ชาวเขากลุ่มต่างๆ ได้มีโอกาสแสดงตัวตนของตนโดยไม่ต้องกังวลมากกว่าข้าราชการอาจเพ่งเล็ง แม้จะมีกรณีของความขัดแย้งกับข้าราชการของรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบนที่สูง แต่ชาวเขาที่มีความสัมพันธ์กับโครงการหลวงก็จะมีความรู้สึกว่ามีที่พึ่ง มีกลไกของการฟ้องร้องหรือถวายฎีกาได้ แม้ว่าชาวเขาจะไม่ได้หลุดพ้นจากการถูกกีดกันหรือถูกกล่าวโทษโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะตั้งแต่ต้นแล้ว ชาวเขาถูกประณามว่าเป็นผู้ทำลายป่าต้นน้ำ มีการกล่าวว่าการทำไร่หมุนเวียน ไร่เลื่อนลอย เป็นการทำลายดินและพื้นที่ต้นน้ำ แม้จะมีการพยายามตอบโต้ว่าเทคนิคการทำไร่หมุนเวียน และการทำไร่เลื่อนลอยแตกต่างกัน และการทำไร่หมุนเวียนน่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแบบพอเพียง คือเปิดโอกาสให้พื้นดินได้พักฟื้นคืนสู่สภาพที่สมบูรณ์ได้ด้วยไม่ใช่เป็นการทำลายแร่ธาตุในดินอย่างที่เข้าใจกัน

กระบวนการต่อรองยังคงมีอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางและชายขอบไม่ได้หยุดนิ่งและอยู่อย่างเสถียร ในทางเศรษฐกิจสังคมแล้ว ศูนย์กลางและชายขอบมีความสัมพันธ์ที่ขึ้นตรงต่อกันและพึ่งพาซึ่งกันและกัน “แม้ในวาทกรรมกระแสหลักว่าด้วยคนชายขอบ ความสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาซึ่งกันและกันจะถูกปฏิเสธ หรือมองไม่เห็น คนชายขอบถูกทำให้เป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนไร้คุณค่าหรือเป็นภาระแก่สังคมส่วนกลาง” (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2546: 15) แต่ในกรณี

โครงการหลวง การที่พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของศูนย์กลางอำนาจ ทรงมีปฏิสัมพันธ์และปฏิสันถารกับคนชายขอบ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่คาดหวังและไม่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้น คนชายขอบกลายเป็นผู้มีตัวตน มีคุณค่า และไม่ได้เป็นภาระแก่สังคมศูนย์กลางอย่างที่ถูกกล่าวหา โครงการหลวงได้ทำหน้าที่ในการดึงให้คนชายขอบเข้ามาใกล้ศูนย์กลางอำนาจมากขึ้น แม้จะไม่ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์

4. โครงการหลวงในฐานะรอยต่อระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคม

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จากการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สถานภาพของสถาบันกษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไป จากการที่มีสถานภาพเป็นศูนย์กลางของภาครัฐ มาเป็นสถานภาพใหม่ ในบางโอกาสอาจเชื่อมโยงกับรัฐอย่างใกล้ชิด และในบางโอกาสอาจไม่เกี่ยวกับรัฐเลย เพราะอยู่แยกจากรัฐ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเฉพาะหมวดที่หนึ่งเท่านั้น ด้วย เหตุนี้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์กับราษฎรจึงเปลี่ยนไป

โครงการหลวง คือ รูปแบบของความสัมพันธ์กับราษฎรรูปแบบหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ในทศวรรษแรกโครงการหลวงมีลักษณะเป็นโครงการพระบรมราชานุเคราะห์ ดำเนินงานตามแนวคิดสังคมสงเคราะห์ และเป็นโครงการศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ไปพร้อมๆ กัน นอกจากนี้โครงการหลวงยังแตกต่างจากโครงการตามพระราชดำริซึ่งดำเนินงานโดยหน่วยราชการ นอกจากโครงการหลวงจะไม่ใช่โครงการของหน่วยราชการแล้ว โครงการหลวงยังมีการระดมทุนจากราษฎรไทยและต่างประเทศ รวมทั้งจากรัฐบาลไทยด้วยความชัดเจนว่าโครงการหลวงไม่ได้ดำเนินงานภายใต้ภาครัฐแต่อยู่นอกกรอบแบบภาครัฐ ปรากฏในการพระราชทานวิธีดำเนินการให้ลดขั้นตอนซึ่งทำให้การปฏิบัติของโครงการหลวงลุล่วงไปได้รวดเร็วกว่าหน่วยงานราชการทั่วไป (ประพาสต้นบนดอย, 2531: 234)

เนื่องจากแนวทางการดำเนินงานไม่ได้มุ่งค่ากำไร จึงเป็นที่ชัดเจนว่าโครงการหลวงไม่ใช่โครงการของภาคธุรกิจ ดังนั้นในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงจะวิเคราะห์โครงการหลวงจากมิติของโครงการภาคประชาสังคม

แนวคิดเรื่องประชาสังคมมีปรากฏในวงวิชาการปรัชญาการเมืองในยุโรปตั้งแต่สมัยคริสต์ศตวรรษที่ 16-17 ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม ในช่วงที่สังคมกำลังเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม Thomas Hobbes (1588-1679) เชื่อว่ารัฐมีอำนาจเบ็ดเสร็จ (totalitarianism) และสามารถประกันสันติภาพให้แก่พลเมือง (civil peace) ตามแบบประเพณีนิยมและกษัตริย์นิยม ส่วน John Locke (1632-1734) ที่เชื่อในแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) มีความเห็นว่าประชาสังคม (civil society) สามารถทำหน้าที่แทนรัฐได้ และประชาสังคมควรทำหน้าที่คานอำนาจรัฐในทำนองเดียวกัน Jean Jacques Rousseau (1712-1778) ก็สนับสนุนบทบาทของประชาสังคม เพราะเขาเชื่อว่าในสังคมสมัยใหม่ มนุษย์เป็นพลเมืองภายใต้สัญญาประชาสังคม (social contract) สังคมจะคุ้มครองมนุษย์และมนุษย์ยอมอยู่ภายใต้ความดูแลของสังคม จึงเห็นได้ว่าประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมานานแล้ว

ในสังคมปัจจุบัน หลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม การขยายตัวของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้ภาคธุรกิจมีบทบาทมากขึ้น จนในที่สุดภาคธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในกลไกของภาครัฐ เมื่อภาครัฐและภาคธุรกิจมีอำนาจครอบงำทุกอย่างในสังคมโลกทุกระดับ ความต้องการกลไกที่ไม่ใช่ภาครัฐและไม่ใช่ภาคธุรกิจจึงปรากฏชัดเจน ทำให้มีการรื้อฟื้นกลไกภาคประชาสังคมเพื่อให้ทำหน้าที่คานอำนาจภาครัฐและภาคธุรกิจ การให้นิยามขององค์กรภาคประชาสังคมในยุคหลังในช่วงแรก จึงปรากฏในรูปขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (non-government organization) องค์กรไม่ค้ากำไร (non-profit organization) นอกจากนี้ยังมีศัพท์อื่นๆ อีกเช่น องค์กรประชาชน (people's organization) องค์กรประชาสังคม (civil society organization) องค์กรสาธารณประโยชน์ (public-interest

organization) องค์กรภาคที่สาม (Third Sector organization) หรือองค์กรภาคเอกเทศ (Independent Sector organization)

ผู้เขียนได้เคยสรุปสถานภาพและบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมด้วย 4 ทฤษฎี (อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ, 2546) คือ

(1) Welfare State Theory (Quadagno, 1987) หรือทฤษฎีรัฐสวัสดิการ ทฤษฎีนี้เชื่อว่าสถานภาพและบทบาทขององค์กรประชาสังคมขึ้นอยู่กับ การที่รัฐสามารถให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด ถ้าสังคมได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงและรัฐสามารถจัดสวัสดิการทางสังคมแก่ประชาชนได้ บทบาทขององค์กรประชาสังคมก็จะน้อย

(2) Heterogeneity Theory (James, 1987) หรือทฤษฎีพหุลักษณะ ที่มองว่า ในสังคมที่มีกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม โดยทั่วไป รัฐจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างทั่วถึง เพราะมีความต้องการที่แตกต่างกัน ภาคประชาสังคมจึงต้องทำหน้าที่แทน

(3) Social Entrepreneur Theory (Weisbrod, 1995) หรือทฤษฎีผู้ประกอบการที่มีสำนึกทางสังคม อธิบายว่าในสังคมที่มีความต้องการบริการสังคม ถ้ารัฐไม่สามารถตอบสนองได้ และถ้าองค์กรภาคประชาสังคมไม่สามารถดำเนินการในลักษณะการกุศลหรือสังคมสงเคราะห์ด้วยเหตุผลทางงบประมาณ ผู้ประกอบการที่มีสำนึกทางสังคม อาจจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการ โดยคิดค่าบริการราคาต่ำ และดำเนินการในลักษณะกึ่งธุรกิจและกึ่งการกุศลได้

(4) Civil Society Theory (Salamon et al., 2003) หรือทฤษฎีประชาสังคม อธิบายว่า ในสังคมที่ภาคประชาสังคมแข็งแรง องค์กรประชาสังคมจะทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและภาคธุรกิจ ประชาสังคมคือสังคมที่มีองค์ประกอบย่อย แยกต่างหากจากกลไกรัฐ และกลุ่มย่อยหรือกลุ่มองค์กรประชาสังคมเหล่านี้มีวิสัยทัศน์ในเรื่องการพัฒนาทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรม (Seligman, 1993)

ในประเทศไทยพัฒนาการของภาคประชาสังคมไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ทั่วโลก อาจแบ่งตามช่วงเวลา คือ

(1) ยุคก่อนสมัยใหม่ก่อน พ.ศ.2475 เริ่มจากองค์กรทางศาสนา มีทั้งวัดพุทธทำหน้าที่ทางศาสนาและให้บริการทางด้านการศึกษาและการรักษาโรค มีชนชั้นนารีให้บริการสังคมในรูปแบบโรงเรียนและโรงพยาบาล และสมาคมคนจีนหรือกลุ่มอั้งยี่ของคนจีน ดูแลคนจีนโพ้นทะเลที่เดือดร้อน

(2) ระหว่าง พ.ศ.2475-2516 ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหาร องค์กรการกุศลช่วยเหลือผู้ยากไร้และเดือดร้อน ช่วงนี้รัฐบาลพยายามควบคุมบทบาทขององค์กรเหล่านี้ภายใต้พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ.2484

(3) ระหว่าง พ.ศ.2516-2535 ช่วงของการขยายตัวของภาคประชาสังคม องค์กรประชาสังคมเริ่มตื่นตัว แต่ยังคงควบคุมโดยรัฐ หลัง 6 ตุลาคม 2519 นักศึกษาและประชาชนหนีเข้าป่าเพื่อเข้าร่วมกับขบวนการคอมมิวนิสต์ แต่ภายหลังการประกาศนโยบาย 66/23 นิรโทษกรรมผู้เข้าร่วมขบวนการคอมมิวนิสต์ องค์กรประชาสังคมขยายตัวและเพิ่มรูปแบบการดำเนินงาน จากองค์กรการกุศลเป็นหลัก มาเป็นองค์กรพัฒนา ช่วงนี้คือยุคดอกไม้แห่งการพัฒนา ผลิบาน มีการเริ่มทำงานเป็นเครือข่ายและประสานงานกันในรูปแบบขบวนการประชาสังคม จนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ต่อต้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

(4) หลังปี พ.ศ.2535 ตั้งแต่นายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรี ภาคประชาสังคมได้รับการสนับสนุนและปลดปล่อยจากการควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐ และสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองเพื่อป้องกันการปกครองโดยรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลเผด็จการ เครือข่ายองค์กรพัฒนารวมตัวกันเคลื่อนไหวทางสังคม ในรูปขบวนการประชาสังคม ทำงานในรูปแบบบรรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย ต่อต้านโลกาภิวัตน์ และต่อต้านการพัฒนาการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เน้นการพัฒนากระแสทางเลือกและความพอดี

พัฒนาการของโครงการหลวงสอดคล้องกับพัฒนาการของขบวนการประชาสังคม ในระยะแรก มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ชาวเขาที่เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ.2512 ให้บริการสังคมในรูปแบบสงเคราะห์ และปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาและวิจัยในช่วงต่อมา

การทำงานในทศวรรษแรกของโครงการหลวงสอดคล้องกับแนวคิดสวัสดิการและแนวคิดพหุลักษณะที่มองว่า เมื่อรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านบริการสังคมได้ โครงการราชประชานุเคราะห์จึงเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ และการเลือกทำงานกับชาวเขาสะท้อนว่าโครงการหลวงกำลังพยายามตอบสนองความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ พหุลักษณะ ที่มีความต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษแตกต่างจากประชาชนทั่วไป โดยการให้ความรู้ทางเทคนิคเพื่อส่งเสริมการปลูกพืชฤดูหนาวแทนการปลูกฝิ่น

หลังนโยบาย 66/23 รัฐยอมให้มีการขยายตัวขององค์กรประชาสังคม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรประชาสังคม (หรือองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ- non government organization) ไม่สู้จะราบรื่นนัก เนื่องจากมีกระบวนการพัฒนาที่แตกต่างกัน ในขณะที่รัฐมีแนวทางการทำงานตามทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลัก มุ่งเน้นการผลิตเพื่อส่งออก ขยายพื้นที่การเพาะปลูก เร่งใช้ปุ๋ยและสารเคมีเพื่อเพิ่มผลผลิต ในทางตรงกันข้าม องค์กรประชาสังคมทางด้านการพัฒนาชนบทและการพัฒนาการเกษตร มุ่งแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับการพัฒนาในแนวเกษตรทางเลือก เน้นการผลิตเพื่อบริโภคโดยไม่ใช้สารเคมี และให้ความสำคัญกับการดูแลสิ่งแวดล้อม มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ

ในช่วงทศวรรษที่สองของโครงการหลวง โครงการฯ ก็กำลังหาทิศทางการทำงานอยู่เช่นเดียวกัน โดยพยายามดำเนินการบน “ความพอดี” และผสมผสานแนวทางการพัฒนากระแสหลักกับกระแสทางเลือก นอกเหนือจากการวิจัยด้านเทคนิคการผลิต ก็มีกระแสหารูปแบบการพัฒนาผลผลิตและการพัฒนาการตลาด มีการใช้ตรา “ดอยคำ” และขยายตลาดภายในประเทศและ

ตลาดต่างประเทศเพื่อส่งออกด้วย แม้ในภาพรวมการดำเนินงานของโครงการหลวงในทศวรรษที่สองจะดูเหมือนเป็นการเคลื่อนตามแนวการพัฒนากระแสหลัก แต่ก็เป็นการทำงานนอกภาครัฐ และยังไม่ใช้ภาคธุรกิจ เพราะโครงการกำหนดให้มีกลไกคืนเงินให้เกษตรกร และโครงการฯ ยังไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ในทางทฤษฎี การดำเนินงานอาจเข้าข่ายแนวทางการทำงานของผู้ประกอบการที่มีสำนึกทางสังคม (social entrepreneur theory) โดยโครงการฯ ต้องคอยประคับประคองและพยายามสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรและชุมชน มีการทำงานกับชุมชน และไม่ได้มุ่งหวังให้กิจการมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจอย่างทันทีทันใด ยังมีความพยายามเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน และคาดหวังให้กิจการสามารถพึ่งตนเองได้

ในช่วงของการแสวงหาทิศทางและรูปแบบการดำเนินงานนี้ โครงการหลวงอยู่ในฐานะไม่ต่างจากองค์กรประชาสังคมอื่นๆ ที่ต้องพยายามช่วยตนเองหารายได้ เพื่อให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้ แต่โครงการหลวงได้เปรียบองค์กรอื่น ตรงที่มีบาทมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทำให้ได้รับความร่วมมือจากนักวิชาการ อาสาสมัคร สามารถสร้างแนวร่วม และหาทุนมาสนับสนุนโครงการจากแหล่งทุนที่หลากหลายได้ มีทั้งทุนจากรัฐ เช่น สโมสรไลออนส์ สโมสรโรตารี และทุนจากหน่วยงานต่างประเทศ รวมทั้งทุนจากหน่วยงานรัฐบาลไทยด้วย ความได้เปรียบนี้มีความหมายต่อการอยู่รอดของโครงการฯ จนได้มาจดทะเบียนเป็นมูลนิธิโครงการหลวงในปี พ.ศ.2535

ควรต้องย้ำถึงความสำคัญของสัญลักษณ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ในช่วงนี้ ในขณะที่องค์กรหลายองค์กรต้องต่อสู้กับกลไกของรัฐ เพราะความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน เนื่องจากกระบวนการพัฒนาที่ต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม โครงการหลวงไม่ต้องต่อสู้กับกลไกของรัฐในเชิงความคิด ประการแรกเป็นเพราะในระยะต้น โครงการหลวงยังดำเนินงานตามแนวกระแสหลักเหมือนกับรัฐบาล โดยโครงการหลวงดำเนินงานในลักษณะบูรณาการ และสามารถดำเนินงานโดยไม่ติดขัดตอน แม้โครงการหลวงจะมีความแตกต่างจาก

โครงการรัฐในระดับการปฏิบัติอยู่บ้าง ประการที่สอง โครงการหลวงยังทำงานภายใต้พระปรมาลิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พึ่งพระบารมีอันเป็นพลังทางสัญลักษณ์ที่สูงส่งในสังคมไทย รวมทั้งความเชื่อที่ว่าพระราชดำริเป็นสิ่งที่ไม่ต้องตั้งคำถาม โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้งหลาย จึงเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐทางด้านกำลังคนและงบประมาณอยู่เสมอ

การที่โครงการหลวงดำเนินงานบนพื้นที่ภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนที่ไม่ใช่พื้นที่ภาครัฐและ/หรือภาคธุรกิจ (non-government and non-profit) ทำให้สถาบันกษัตริย์มีโอกาสใกล้ชิดประชาชนพลเมือง โดยไม่มีอำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะได้ปกครองด้วยระบบที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพ แต่ความรู้สึกประหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเทพยังคงอยู่ และการที่ประชาชนซึ่งเป็นมนุษย์ธรรมดาสามารถสัมผัสกับเทพได้ก็เป็นสิ่งปกติวิสัย เพราะมนุษย์สามารถสื่อสารกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ผ่านการสวดมนต์หรือประกอบพิธีกรรมรูปแบบต่างๆ ได้อยู่เสมอ

ในปี พ.ศ.2535 เมื่อมีการจดทะเบียนมูลนิธิโครงการหลวง และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติสนับสนุนโครงการหลวง โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วยรัฐมนตรีจากบางกระทรวง และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่โครงการหลวงเป็นประจำทุกปี ทำให้สถานภาพของโครงการหลวงมั่นคง การจดทะเบียนมูลนิธิเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่าโครงการหลวง คือ องค์กรภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และสถาบันกษัตริย์เป็นส่วนหนึ่งของภาคประชาชนไม่ใช่ภาครัฐ การได้รับการสนับสนุนงบประมาณประจำปีจากรัฐไม่ได้แปลว่าเป็นองค์กรภาครัฐ เพราะเป็นที่แน่ชัดว่าในทางปฏิบัติที่ปรากฏในประเทศต่างๆ ทั่วโลก รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งให้องค์กรภาคประชาชนเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสังคมแก่ประชาชน ในกิจการที่รัฐไม่สามารถทำได้ดี และองค์กรภาคประชาชนสามารถทำได้ดีกว่า ในหลายประเทศองค์กรภาคประชาชนพึ่งพางบประมาณ

จากภาครัฐมากกว่าร้อยละ 50 และบางประเทศ เช่น เบลเยียมและไอร์แลนด์ องค์กรภาคประชาชนรับเงินจากรัฐ ถึงร้อยละ 77 ส่วนองค์กรในเยอรมนีและอิสราเอลรับจากรัฐร้อยละ 64 (Salamon et al., 1999: 25)

รัฐบาลนายกา อานันท์ เป็นรัฐบาลแรก que แสดงให้เห็นชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชน โดยการจัดตั้งกองทุน และ/หรือองค์กรอิสระ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม กองทุนสนับสนุนการวิจัย กล่าวได้ว่า มูลนิธิโครงการหลวงและมูลนิธิชัยพัฒนาเป็นตัวอย่างของผลที่เกิดจากนโยบายนี้ และมีส่วนช่วยสร้างพื้นที่ให้แก่องค์กรภาคประชาชนในสังคมไทย

บทบาทของภาคประชาชนในช่วงนี้คือ การมีพื้นที่ทางสังคมที่ชัดเจนมั่นคง ตามปกติองค์กรภาคประชาชนแต่ละองค์กรจะทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร แต่องค์กรหัวก้าวหน้าก็จะเลือกทำงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเพิ่มมากขึ้น การสร้างจิตสำนึกมีสูงขึ้น เช่น การสร้างจิตสำนึกเรื่องประชาธิปไตย การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การต่อต้านโลกาภิวัตน์ และการตรวจสอบภาครัฐบาลและภาคธุรกิจ เป็นต้น ในระยะหลัง กิจกรรมของภาคประชาสังคมที่ปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชน เป็นการรวมตัวกันเรียกร้องความเป็นธรรมทางสังคม ความโปร่งใส ต่อต้านคอร์รัปชัน และเป็นการทำงานในรูปแบบขบวนการอย่างชัดเจน ดังที่นักวิชาการได้แยกความแตกต่างระหว่างขบวนการทางสังคมแบบเดิมซึ่งเน้นการทำงานเพื่อองค์กรหรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ กับขบวนการทางสังคมแบบใหม่ (New Social Movement) ที่เน้นการทำงานในประเด็นสาธารณะและเป็นการทำงานเชิงการเมืองมากขึ้น (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอบาร, 2545) นอกจากนี้ ประเด็นสาธารณะที่เคลื่อนไหว ต้องเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความไม่เท่าเทียมเชิงโครงสร้าง ที่ผู้มีอำนาจสามารถนำความได้เปรียบทางอำนาจมาใช้ในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพรรคพวกของตัวเอง ประเด็นการเคลื่อนไหวจึงเป็นประเด็นการต่อต้านผู้มีอำนาจ หรือประเด็นทางชนชั้นด้วย

กรณีโครงการหลวง แม้จะไม่ได้เข้าร่วมกับขบวนการเคลื่อนไหวกลุ่มอื่นๆ ในการทำงานเชิงการเมืองต่อต้านผู้มีอำนาจหรือโครงสร้างอำนาจ แต่ก็ได้ปรับปรุงแบบการทำงานเข้าสู่รูปแบบของภาคประชาสังคมที่มีวัตถุประสงค์ในการทำงานเพื่อคนชายขอบ จึงอาจกล่าวได้ว่ากรณีโครงการหลวงเป็นการเคลื่อนไหวแบบแคบที่ได้ปรับปรุงแบบการทำงานเพื่อคนชายขอบ จากแนวการสงเคราะห์มาเป็นแนวการพัฒนา แต่ไม่รวมถึงการรณรงค์เพื่อเป้าหมายทางการเมือง

นอกจากนี้หลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 พระราชดำรัสในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงยังได้รับการตอบรับจากสาธารณชนในทุกระดับ แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เป็นผลจากประสบการณ์การทำงานนอกภาครัฐ และเป็นแนวคิดกระแสทางเลือกที่องค์กรกลุ่มรากหญ้า และชนชั้นกลางพยายามผลักดันให้ได้รับการยอมรับจากสังคม ปราบกฏการณ์เศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยเชื่อมโยงสถาบันกษัตริย์กับประชาชนให้ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น อาจถึงกับกล่าวได้ว่าอยู่ในขบวนการทางสังคมเดียวกัน ส่วนจะเรียกว่าเป็นขบวนการทางสังคมแนวใหม่หรือไม่ คงไม่สามารถเรียกได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากเป็นการผลักดันประเด็นสาธารณะที่สามารถช่วยแก้ปัญหาความยากจน และมีมิติเรื่องชนชั้นเป็นองค์ประกอบด้วย แต่ไม่ได้ไปไกลถึงขั้นพยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจหรือโครงสร้างสังคม

บทสรุป: โครงการหลวง ขบวนการประชาสังคม และโครงสร้างสังคม

ดังได้กล่าวแล้วในคาน้ำ ในบทความนี้ผู้เขียนพิจารณาพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 โดยเริ่มจากงานโครงการหลวง และชี้ให้เห็นผลกระทบและผลลัพธ์ของโครงการหลวง ที่ปรากฏในภาคประชาสังคมและภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนชายขอบ ในบทสรุปนี้ผู้เขียนจะขยายเนื้อหาของพระราชกรณียกิจให้กว้างขวางกว่าโครงการหลวง โดยรวมถึงพระราชกรณียกิจอื่นๆ ในลักษณะใกล้เคียงกัน ภายใต้คำเรียกโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งโครงการหลวงเป็นเพียงหนึ่งใน 4 รูปแบบของ

โครงการเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเป็นที่ปรากฏชัดเจนแล้วว่า ณ วันนี้ ทั้งมูลนิธิโครงการหลวงและมูลนิธิชัยพัฒนาได้จดทะเบียนเพื่อทำงานในภาคประชาสังคมและภาคประชาชนจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

การทำงานในภาคประชาชนของมูลนิธิทั้งสองและของโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริโดยรวม มีวัตถุประสงค์ที่มีกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มรากหญ้า กลุ่มชายขอบ เป็นผู้ได้รับประโยชน์ทางตรง ทำให้เกิดเครือข่ายกลุ่มรากหญ้าที่ชื่นชมในพระราชกรณียกิจ นอกจากนี้ในกระบวนการการทำงานยังมีผู้เกี่ยวข้องอีกหลายกลุ่ม รวมทั้ง ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการในสำนักราชเลขาฯ คหบดี นักวิชาการ ฯลฯ อาจเรียกได้ว่าเป็นประชาสังคมแบบเบญจภาคี ผู้เกี่ยวข้องในกลุ่มที่สองนี้เป็นทั้งชนชั้นกลางและชนชั้นสูง กลุ่มที่สองนี้ ชินดา ชิตบัณทิตย์ (2550) เรียกว่า “เครือข่ายในหลวง” และ McCargo (2005) เรียกว่า Network Monarchy เมื่อพระราชดำรัสเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นกระบวนการที่กำหนดทิศทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ฉบับที่ 9 ทำให้มองดูเหมือนกับจะเป็นการกลับตาลปัตร เมื่อกระแสทางเลือกกลายมาเป็นแผนชาติ ที่กำหนดโดยข้าราชการในหน่วยงานที่เป็นสัญลักษณ์ของศูนย์กลางการกำหนดนโยบาย ใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจ

เหตุการณ์ประท้วงรัฐบาลเมื่อต้นปี พ.ศ.2549 ซึ่งเป็นการประท้วงโดยภาคประชาชน และรัฐบาลขออภัยให้ประชาชนหยุดประท้วงเพื่อเฉลิมฉลองพระราชวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองราชย์ครบ 60 ปี รวมทั้งงานเฉลิมฉลองที่แสดงออกในการใส่เสื้อเหลืองเพื่อแสดงความจงรักภักดีในวันที่ 9 มิถุนายน 2549 สะท้อนให้เห็นถึงความใกล้ชิดระหว่างสถาบันกษัตริย์และภาคประชาชนได้อย่างดียิ่ง ขบวนการจงรักภักดีโดยการใส่เสื้อเหลืองในช่วงปี พ.ศ.2549 และ 2550 แสดงให้เห็นชัดเจนว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 มีเครือข่ายภาคประชาชนทั้งในระดับรากหญ้า ระดับชนชั้นกลาง

และระดับราชินิกุล ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ขบวนการต่อสู้เพื่อรัฐบาลที่มีจริยธรรม คือบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาคประชาชน และขบวนการประชาชน

สถาบันพระมหากษัตริย์ได้แยกตัวเองจากกลไกภาครัฐและสร้างพื้นที่ในภาคประชาชนได้ส่วนหนึ่ง เป็นพื้นที่ที่ทิ้งระยะห่างจากศูนย์กลางอำนาจรัฐพอประมาณ และไม่ใช้พื้นที่ขายขอบเพราะยังมีกลุ่มชายขอบอื่นๆอีกหลายกลุ่ม การกำหนดให้สถาบันกษัตริย์อยู่ในพื้นที่ภาคประชาชน ทำให้สถาบันกษัตริย์มีเสถียรภาพ ไม่เอนเอียงเปลี่ยนไปตามตามรัฐบาล เป็นการกำหนดที่ตั้งที่มั่นคง สอดคล้องกับสถานะภาพของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้ทรงเสด็จสวรรคต การแสดงความอาลัยของพสกนิกรทุกหมู่เหล่าที่ปรากฏให้เห็นในกรุงเทพมหานคร และในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นการยืนยันว่า ในความรู้สึกของประชาชน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้เป็นองค์ประกอบส่วนสำคัญของโครงสร้างสังคมไทย เป็นสถาบันทางสังคมที่ทำหน้าที่ค้ำจุนสังคมไทยให้รวมกันได้ อย่างมั่นคง แม้มีช่วงเวลาที่มีความแตกแยก มีความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีการถกเถียงทางความคิดกันอยู่บ้าง แต่สถาบันพระมหากษัตริย์โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้ทรงทำหน้าที่ยึดโยงคนไทยไว้ด้วยกันได้อย่างเข้มแข็ง มีบางช่วงเวลาที่พระองค์ท่านต้องทำหน้าที่ทางด้านการเมืองการปกครองบ้าง เช่น ในกรณีหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และ พฤษภาคม 2535 แต่ก็เป็นพระราชกรณียกิจที่พระองค์ท่านทรงแสดงบทบาทในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ผู้สร้างความสมานฉันท์ เป็นกรณีเฉพาะเมื่อมีความจำเป็นพิเศษ ไม่ใช่พระราชกรณียกิจที่ทรงทำเป็นปกติ ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อถึงกรณีความขัดแย้งทางการเมือง ในช่วง พ.ศ.2552-2553 และมีการเรียกร้องให้ขอพระราชทานนายกรัฐมนตรีคนนอกตาม มาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 ท่านก็มีได้ทรงพระราชทานให้ เพราะพระองค์ท่านไม่มีพระราชประสงค์ที่จะให้สถาบันกษัตริย์ต้องกลับไปเป็นส่วนของสถาบันการปกครองอีก

ประเด็นเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์ในโครงสร้างสังคมไทยเป็นประเด็นละเอียดอ่อน มีประวัติความเป็นมายาวนาน การคงอยู่ในโครงสร้างสังคมไทยตามแนวคิดโครงสร้างหน้าที่หรือคตินิยมการหน้าที่ เป็นไปได้เมื่อสถาบันมีพื้นที่ที่ชัดเจนในสังคมและสามารถทำหน้าที่ประโยชน์ที่สังคมยอมรับ ในภาวะของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน การรักษาโครงสร้างสังคมตามธรรมเนียมประเพณีเดิม ให้คงไว้เหมือนเดิมตลอดไป จะเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เพราะมีประเด็นท้าทายว่า เมื่อองค์ประกอบของสังคมเปลี่ยนไป มีบางส่วนเพิ่มขึ้นและบางส่วนหายไป ในภาพรวมมีความแตกต่างหลากหลายไปจากเดิมมาก โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมจำเป็นต้องเปลี่ยน ตัวโครงสร้างที่เป็นกลไกที่โยงองค์ประกอบส่วนต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันก็ย่อมต้องเปลี่ยน ต้องทำหน้าที่อย่างเข้มแข็ง รวมทั้งการกระทำขององค์ประกอบต่างๆ ที่เป็นส่วนของสังคมต้องทำหน้าที่ที่มีประโยชน์ต่อสังคม เชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง ให้สังคมเห็นประโยชน์อย่างชัดเจน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชนิดา ชิตบัณฑิตย์. (2550). **โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). **New Social Movement: ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2546). “บทบรรณาธิการ” ใน **อัตลักษณ์ชาติพันธุ์และความเป็นชายขอบ**. เอกสารวิชาการ ลำดับที่ 34 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร หน้า 1-26.
- ประพาสต้นบนดอย**. (2539). สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ คณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ.
- พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย**. ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2525). กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.
- พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย**. ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2549). ฉบับปรับปรุง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.
- ภิศเดช รัชณี, ม.จ. (2531). **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและโครงการหลวง**. กรุงเทพมหานคร: อักษรสัมพันธ์.
- สมัย สุทธิธรรม. (2531). **ดอยคำ: เรื่องราวของโครงการหลวงที่ได้รับรางวัลแมกไซไซ ปี 2531**. กรุงเทพมหานคร: อักษรบัณฑิต.
- สมุดภาพโครงการตามพระราชดำริ**. (2525). คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. กรุงเทพมหานคร: สำนักราชเลขาธิการ.

สุริชัย หวันแก้ว. (2546). **กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ Marginalization**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ. (2546). **องค์กรสาธารณะประโยชน์ในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

James, E. (1987). "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective" in **The Nonprofit Sector: A Research Handbook**. edited by Walter W. Powell. New Haven: Yale University Press.

McCargo, D. (2005). "Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand" **The Pacific Review**, 18(4): 499-519.

Quadagno, J. (1987). "Theories of the Welfare State" **Annual Review of Sociology**, 13: 109-128.

Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S., Sokolowski, S.W., et al. (1999). **Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector**. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Salamon, L.M. et al. (2003). **Global Civil Society: An Overview**. Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Seligman, A.B. (1993). **The Idea of Civil Society**. New York: The Free Press.

Weisbrod, B.A. (1995). **The Economic and Social Importance of Nonprofit Organization**. Evanston: Institute of Policy Research.