

## บทที่ 2

### พัฒนาการการท่องเที่ยวท้องถิ่นจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ในบทนี้ต้องการนำเสนอภาพในอดีตของการพัฒนาและจัดการการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อให้เห็นพัฒนาการของการท่องเที่ยวท้องถิ่นที่เป็นผลเชื่อมโยงจากนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ โดยเริ่มส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนเป็นพื้นที่หลักตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาที่รัฐดำเนินนโยบายการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน การท่องเที่ยวเชิงนิเวศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 8 ภาพการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอนในระยะสิบปีนี้ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบการจัดการทรัพยากรเพื่อการท่องเที่ยวที่หลากหลาย เราจะเห็นความแตกต่างของพัฒนาการการท่องเที่ยวในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน อำเภอปางมะผ้า และอำเภอปายอย่างเห็นได้ชัด เนื้อหาในบทนี้กล่าวถึงความเป็นมาของการท่องเที่ยวอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการโยนไปสู่การท่องเที่ยวปายที่จะกล่าวในบทต่อไป บทนี้มีประเด็นนำเสนอต่อไปนี้

1. การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย
  - 1.1 การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยตั้งแต่ 2519-2539
  - 1.2 การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544)
  - 1.3 การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 9 (2545-2549)
  - 1.4 ปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยว
2. การพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดแม่ฮ่องสอน
  - 2.1 การพัฒนาการท่องเที่ยว อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน
  - 2.2 การพัฒนาการท่องเที่ยวอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ปางมะผ้า ปาย
3. สรุป

## 1. การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย

### 1.1 การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยตั้งแต่ 2519-2539

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2503 ในขณะนั้นใช้ชื่อว่า องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อศท.) ภารกิจหลักของ อศท. คือส่งเสริมและประชาสัมพันธ์อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ที่เดิมเคยดำเนินการโดยกรมประชาสัมพันธ์ และการรถไฟแห่งประเทศไทย อศท. ยังรับผิดชอบในการกระจายข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในกลุ่มตลาดในประเทศ มีการจัดกิจกรรมหลาย ๆ ประเภท เช่น จัดการสัมมนาสำหรับผู้นำในระดับจังหวัด เพื่อก่อให้เกิดความคุ้นเคยกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (รวมถึงบุคคลจากภาครัฐ นักธุรกิจ สื่อมวลชน ผู้นำระดับท้องถิ่น และผู้นำด้านวิชาการ เป็นต้น) ซึ่งนำไปสู่ความสนใจที่จะพัฒนาและลงทุนด้านการท่องเที่ยวมากขึ้น เช่น โรงแรม และสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ และได้มีการจัดพิมพ์หนังสือ “Holiday Times in Thailand” และจดหมายข่าว อศท. ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระจายข้อมูลสู่คนไทย

ประเทศไทยยังได้รับเลือกให้เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมประจำปีขององค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยวภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (PATA) เมื่อปี พ.ศ. 2512 เป็นครั้งแรก จากการประชุม ส่งผลให้มีการขยายท่าอากาศยานเชียงใหม่และปรับเปลี่ยนให้เป็นท่าอากาศยานนานาชาติ นอกจากนั้นได้ฟื้นฟูประเพณีสำคัญต่าง ๆ ของไทยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาในประเทศ เช่น ประเพณีลอยกระทง จังหวัดสุโขทัย และขบวนแห่เทียนพรรษา จังหวัดอุบลราชธานี และประเพณีการคล้องช้าง จังหวัดสุรินทร์

ธุรกิจการท่องเที่ยวได้เติบโตขึ้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2508-2516 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาเพิ่มขึ้นจาก 200,000 คน เป็น 1 ล้านคนในปี 2516 รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจาก 500 ล้านบาทในปี 2508 เป็น 3,500 ล้านบาท คิดเป็น 7 เท่า ในระยะเวลาไม่ถึง 10 ปี เมื่อพิจารณาศักยภาพในระดับสากลแล้ว อุตสาหกรรมนี้จึงมีโอกาที่จะเติบโตอีกได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในระดับประเทศ เพื่อเป็นแนวทางด้านการตลาดและการพัฒนา เพื่อตอบสนองต่อการเติบโตอย่างรวดเร็วที่คาดว่าจะมีขึ้นในอนาคต

แผนพัฒนาด้านการท่องเที่ยวฉบับแรกได้จัดทำขึ้นจากความช่วยเหลือของ Institute of Tourism Development Consultants ของประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอศท. การดำเนินการตามแผนได้เริ่มขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2518 และได้เสร็จสิ้นเมื่อปี พ.ศ. 2519 เป้าหมายของแผนดังกล่าวคือ เพื่อสร้างแนวทางในการ

รองรับการเติบโตที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และตอบสนองความต้องการของตลาด เช่น ต้นแบบ สาธารณูปโภคและกิจกรรม/ การท่องเที่ยวต่าง ๆ จะต้องเหมาะสมกับจุดหมายปลายทางและ สถานที่ท่องเที่ยวอื่น ๆ ส่วนที่ท่องเที่ยวที่มีศักยภาพอื่น ๆ ต้องกระจายตัวออกไปและไม่กระจุกตัว อยู่เฉพาะที่เดียว ในสมัยนั้นมีสถานที่ท่องเที่ยวหรือจุดสนใจทั้งสิ้น 21 จุด เช่นกรุงเทพฯ/พญา, สงขลา/หาดใหญ่ และเชียงใหม่ ซึ่งสถานที่เหล่านี้ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางให้กับภูมิภาคต่าง ๆ โดยรอบ ต่อมา มีการเสนอ ภูเก็ต หัวหิน และกาญจนบุรี ซึ่งได้มีการจัดการศึกษาแยกออกไป เพื่อ กำหนดแผนเฉพาะสำหรับแต่ละจุดหมายปลายทาง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเปลี่ยน อสท.ให้ เป็นองค์กรเทียบเท่ากระทรวงเพื่ออำนวยความสะดวกในการบูรณาการ การพัฒนา และการร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ การเปลี่ยนจาก อสท. เป็น ททท.ได้ทำให้องค์กรมีสถานะทาง นิติบัญญัติที่สูงขึ้น (อสท. ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น) ททท. มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล การวางแผน และพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีเนื้องาน สอดคล้องกัน

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับแรกในปี พ.ศ. 2519 ได้นำไปสู่การจัดทำแผน แม่บทควบคู่กับการศึกษาความเป็นไปได้ ในสถานที่ท่องเที่ยวหลักหลาย ๆ แห่ง เช่น พญาในปี พ.ศ. 2521 ภูเก็ตในปี พ.ศ. 2522 และการศึกษาเบื้องต้นของจังหวัดเชียงใหม่ในเดือนธันวาคม 2522 และ สงขลา/หาดใหญ่ในเดือนตุลาคม 2522 ต่อมาแผนแห่งชาติจึงได้ถูกกำหนดขึ้นและถูก รวมเข้าภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นครั้งแรกในแผนฉบับที่ 4 ระหว่างปี พ.ศ. 2520-2524 รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ ในรูปของเงินตราต่างประเทศเป็นลำดับ 3 รองจาก การส่งออกยางและข้าว และช่วยลดภาระการ ขาดดุลย์การค้า (ภราเดช พยัควิเชียร, ออนไลน์, น. 2-4; Pradech Phayakvichien, 2006, น. 44-48)

ต่อมาประเทศมีปัญหาวิกฤตขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากการพัฒนาตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1-3 ที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามาถึงทางตัน อุตสาหกรรมซึ่งเน้นการส่งออกยังไม่มี ความก้าวหน้า ความจำเป็นจะต้องใช้เงินตราต่างประเทศ เพิ่มขึ้นเนื่องจากราคาน้ำมันสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว (2523) พร้อมทั้งมีความต้องการใช้เงินตรา ต่างประเทศเพื่อการลงทุนและขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เศรษฐกิจของโลกอยู่ในภาวะ ชบเซา (2526) และมีค่าใช้จ่ายทางการทหารและการซื้ออาวุธ ขณะที่เงินตราต่างประเทศที่ได้ จากการมีฐานทัพสหรัฐหมดสิ้นไปทั้งหมดนี้ยังเป็นการสร้างแรงกดดันให้จำเป็นต้องมีการหาเงินมา จากต่างประเทศเข้ามาประเทศมากขึ้น (อภิชัย พันธเสน, 2539) ในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญปัญหา

วิกฤตด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศลดค่าเงินบาทและมุ่งหวังรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นตัวฟื้นเศรษฐกิจ มีการประชาสัมพันธ์ปีเทศกาลท่องเที่ยวไทยไปทั่วโลก ส่งผลให้ในช่วงปี 2530-2535 มีนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องคิดเป็นอัตราเฉลี่ย 13.02% ต่อปี

ปีเทศกาลท่องเที่ยวไทยประสบความสำเร็จสูงยิ่ง รายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวสูงมากเป็นอันดับหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับยอดรายได้จากการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ก่อให้เกิดผลดีในเชิงเศรษฐกิจอีกหลายประการ อาทิ มีการว่าจ้างแรงงานภาคบริการ ทั้งพนักงานโรงแรมและที่พัก มีคฤหาสน์น้ำเที่ยว รวมทั้งผู้ประกอบการบริษัทท่องเที่ยว และรถเช่า ฯลฯ อีกทั้งมีการขยายตัวของธุรกิจภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เป็นต้นว่า การผลิตสินค้าหัตถกรรม เครื่องประดับตกแต่งบ้าน ฯลฯ

ในทางกลับกัน การขยายตัวของการท่องเที่ยวดังกล่าวแม้จะนำเงินตราเข้ามาประเทศมากมายมหาศาล แต่ขณะเดียวกันก็ได้ก่อปัญหาผลกระทบอย่างรุนแรง ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรม ต่อพื้นที่ท่องเที่ยวหลักทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพฯ พัทยา หาดใหญ่ ภูเก็ต เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น และอุดรธานี ฯลฯ ดังมีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติส่วนหนึ่งมองภาพลักษณ์ของประเทศไทยบิดเบี้ยวจาก “Land of Smile” หรือ “ดินแดนแห่งรอยยิ้ม” ไปเป็น “Land of See, Sand, Sun and Sex” หรือ “ดินแดนแห่งท้องทะเล หาดทราย แสงแดด และเซ็กส์” (สินธุ์ สโรบล, 2546, น. 32-33) การพัฒนาการท่องเที่ยวอีกรูปแบบหนึ่งคือการขายธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาในรูปแบบหลังนี้เกิดมากขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยถูกสังคมโลกประณามว่าเป็นแหล่งโสเภณี อย่างไรก็ตามการปรับนโยบายการท่องเที่ยวมาขายธรรมชาติและขายศิลปวัฒนธรรมก็มีทั้งในรูปแบบของการอนุรักษ์ธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมเพื่อรักษาความเป็นไทย และการปรับเปลี่ยนธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมให้เพี้ยนไปจากเดิมเพื่อเอาใจนักท่องเที่ยว (อมรา พงศาพิชญ์, 2542)

ตัวอย่างจากกรณีของพัทยา ซึ่งเคยเป็นหมู่บ้านประมงขนาดเล็กที่เงียบสงบไม่ห่างจากกรุงเทพฯ นัก และได้เปลี่ยนแปลงกลายเป็นสถานที่พักผ่อนและสันตนาการสำหรับทหารอเมริกันในช่วงสงครามเวียดนาม ทำให้สถานที่นี้เติบโตอย่างรวดเร็วมากและไม่มีทิศทางที่แน่ชัด ภาครัฐไม่สามารถควบคุมการลงทุนของภาคเอกชนได้ การขาดแผน การจัดการ อำนาจตัดสินใจ และความรู้สึกเป็นเจ้าของในท้องถิ่น (เนื่องมาจากการลงทุนจากภายนอก) ส่งผลกระทบให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว การจัดทำแผนฟื้นฟูและกู้คืนในภายหลังต้องใช้ทั้งเงินและเวลามาก และจำเป็นต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์ของเมืองเองด้วย

การใช้ประเพณีและวัฒนธรรมเพื่อเพิ่มค่าให้กับการท่องเที่ยวเป็นการดำเนินการที่ดี เป็นการทำให้ชุมชนเห็นคุณค่าของวัฒนธรรมและประเพณีของตน ในขณะที่เดียวกันก็ได้ ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจด้วย อย่างไรก็ตามควรกระทำด้วยความเข้าใจว่าวัฒนธรรมจะสามารถ สร้างขึ้น และทำให้เพียงพอได้ก็ต่อเมื่อวัฒนธรรมนั้น ๆ ก่อประโยชน์ให้กับชุมชน จึงจะสามารถ นำมาใช้เป็นเครื่องมือดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ควรส่งผลกระทบต่อทางตรงกับ วัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น มิเช่นนั้นแล้วจะทำให้เสียคุณค่าต่อชุมชนโดยกลายเป็นเพียง กิจกรรม เพื่อจุดประสงค์ทางการท่องเที่ยวเท่านั้น ตัวอย่างหนึ่งคือการทำเทียนพรรษาใหญ่จนไม่ สามารถนำเข้าอุโบสถได้ที่จังหวัดอุบลราชธานี (“การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของไทยทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคต,” ออนไลน์, 2550)

การส่งเสริมการท่องเที่ยวมหาชน มีผลกระทบต่อทางสังคมและสิ่งแวดล้อมต่อแหล่ง ท่องเที่ยวมิได้เกิดเฉพาะในเมืองไทย แต่สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นในพื้นที่ท่องเที่ยวทั่วโลก ในปี 2535 มีการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลก หรือ “Earth Summit” ที่ เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศ บราซิล มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสการพัฒนาการท่องเที่ยว 3 ประการ ประกอบด้วย (1) กระแส ความต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ (2) กระแสความต้องการของตลาด การท่องเที่ยวในด้านการศึกษาเรียนรู้ และ (3) กระแสความต้องการพัฒนาคน จากผลการประชุม ครั้งนี้ มีผลต่อการวางแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวของไทยในเวลาต่อมา ในระยะแผนพัฒนา สังคมและเศรษฐกิจของชาติฉบับที่ 7 (2534-2539) นายอานันท์ ปันยารชุน (นายกรัฐมนตรี 2 สมัย 2534-2535) ได้ตระหนักถึงและให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้ประกาศใช้พ.ร.บ. บ้านส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตราที่ 112-115 เพื่อกำหนด อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมี หน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางการปฏิบัติในส่วนที่ ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง และสนับสนุนให้มีการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการพัฒนาการ ท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ทั้งยังได้ก่อตั้งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) หรือ The Thailand Research Fund (TRF) ซึ่งหนึ่งในสปีดภารกิจหลักคือ สนับสนุนการสร้างความรู้เพื่อพัฒนา โครงสร้างและรูปแบบการจัดการท่องเที่ยวที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนการท่องเที่ยว ระดับมหภาคและพื้นที่ ที่จะเกิดประโยชน์กับประเทศและกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดย เชื่อมโยงกับการสร้างความรู้ของท้องถิ่นในด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ความหลากหลายทาง ชีวภาพ โบราณสถาน โบราณวัตถุ รวมทั้งการจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน เพื่อให้ชุมชนมี

ทางเลือกในการพัฒนาตนเองและจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของท้องถิ่นสำหรับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

จากการทบทวนแผนการพัฒนาท่องเที่ยวแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ถึงแผนฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ได้ข้อสรุปว่าการที่ประเทศและท้องถิ่นพัฒนาไป แผนการท่องเที่ยวไม่สามารถเป็นแผนพัฒนาที่แยกออกมาต่างหาก แต่จำเป็นต้องผสมผสานไปกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแผนพัฒนาระดับจังหวัดเพื่อให้เกิดความเป็นบูรณาการ (integration) และนำไปปฏิบัติให้เห็นผล คือ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2536)

## 1.2 การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544)

กระแสการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนที่แพร่หลายในประเทศไทยปี 2537 ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนโลก ผลักดันให้ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการดำเนินนโยบายและการพัฒนาการท่องเที่ยวไปสู่แนวคิดเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน นโยบายการท่องเที่ยวของไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)<sup>1</sup> จึงเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยว (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2540) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2540) ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยว และเน้นการดำเนินนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และกำหนดนิยาม “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ว่าเป็น การท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบต่อแหล่งธรรมชาติ มีเอกลักษณ์ท้องถิ่น และแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมและเป็นการท่องเที่ยว ที่มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้เกี่ยวข้อง ภายใต้การจัดการอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อมุ่งให้เกิดจิตสำนึกต่อการรักษาระบบนิเวศอย่างยั่งยืน

ในประเทศไทย การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ถูกใช้ในฐานะที่เป็นคำไวพจน์ของ “การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน” (Sustainable Tourism) และ “การท่องเที่ยวทางเลือก” (Alternative Tourism) มีความหมายกว้างและครอบคลุมการท่องเที่ยวที่เกี่ยวกับธรรมชาติ (nature based tourism) การท่องเที่ยวแนววัฒนธรรมและวิถีชีวิต (culture sensitive tourism) และการท่องเที่ยวชนบท (rural tourism) (ดวงใจ หล่อธนาภิรักษ์ และคณะ, 2539) กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าวได้มี

ผลต่อการปรับตัวของระบบการท่องเที่ยวและระบบการจัดการการท่องเที่ยวในการหาทางเลือก (Alternative tourism) เพื่อตอบสนองความต้องการ และทดแทนการท่องเที่ยวตามประเพณีนิยมแบบเดิมที่เคยปฏิบัติกันมา (Conventional tourism) การท่องเที่ยวทางเลือกที่มีชื่อเรียกหลากหลาย เช่นการท่องเที่ยวสีเขียว (Green tourism) การท่องเที่ยวชีวภาพ (Bio tourism) การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน (Sustainable tourism) การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Conservation tourism) การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม (cultural tourism) (ดวงใจ หล่อธนวนวณิชย์ และคณะ, 2539)

ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา หน่วยงานภาครัฐ เอ็นจีโอ สถาบันการศึกษา สนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการท่องเที่ยว ใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน ประกอบกับในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองเริ่มเกิดกระแสท้องถิ่นนิยม (Localization) ขึ้นหลายหน่วยงานสนับสนุนให้ชุมชนในหลายพื้นที่จัดการการท่องเที่ยวด้วยตนเอง ภายใต้กรอบแนวคิดของการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

จากการสำรวจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในปี 2542 พบว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ต้องการพัฒนาการท่องเที่ยวประมาณ 3 พัน อบต. จากจำนวนทั้งสิ้น 7 พัน อบต. ที่ต้องการนำทรัพยากรการท่องเที่ยว ทั้งที่เป็น ธรรมชาติ วัฒนธรรม วิธีการดำเนินชีวิต เทศกาลงานประเพณี ที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นมาสร้างเป็นจุดขายทางการท่องเที่ยวเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวไทยและนักท่องเที่ยวต่างชาติ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ชุมชนผ่านกระบวนการเรียนรู้และปรับตัวกับวิถีคิด และการส่งเสริมของรัฐที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวมาสักระยะหนึ่ง เราเห็นว่าหลายชุมชนเริ่มมีทักษะในการจัดการการท่องเที่ยว พร้อม ๆ กับเกิดความขัดแย้งภายในชุมชน ผู้วิจัยเริ่มมีคำถามว่าวิถีคิดของรัฐ นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ในเรื่องแนวทางการจัดการการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เสริมหรือแย้งกับวิถีคิดของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยว อย่างไร และวัฒนธรรมวิถีคิดแบบใดจึงจะมีอิทธิพลต่อให้ชุมชนสามารถจัดการการท่องเที่ยวเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนเอง

### 1.3 การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 9 (2545-2549)

ในการดำเนินแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2545-2549) ภายใต้งานปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการเป็นการปรับโครงสร้างจากการรวมศูนย์อำนาจการบริหารปกครอง

ผู้การกระจายอำนาจทางการบริหารปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และตั้งแต่ปี 2545 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเริ่มใช้งบประมาณในการบริหารจัดการท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ในแผนพัฒนาฉบับนี้ ทิศทางการเคลื่อนไหวและการปรับตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยสู่ “การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน” และมีเป้าหมายที่สำคัญคือ ให้ประเทศไทยเป็น “ศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย” โดยมุ่งพัฒนาและส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพและระยะยาว คือ มุ่งพัฒนาไปสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีมาตรฐานระดับสากล อันจะนำไปสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และได้วางแผนการท่องเที่ยวของประเทศปี 2545 กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มค่าใช้จ่ายนักท่องเที่ยว และพยายามรักษาวินัยมากกว่าการมุ่งเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว

พร้อมกันนี้ได้กำหนดนโยบายการท่องเที่ยวของประเทศไว้ 5 ประการ ด้วยกัน ดังนี้

1. มุ่งเน้นให้การท่องเที่ยวเติบโตอย่างต่อเนื่อง ในแนวทางที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นการเร่งพัฒนาเพื่อทำลายตัวเอง

2. มุ่งเน้นการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น ส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวของนักท่องเที่ยวจากแหล่งท่องเที่ยวหลักสู่แหล่งท่องเที่ยวเสริมข้างเคียง และส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในธุรกิจท่องเที่ยว และการบริการจัดการท่องเที่ยวโดยเชื่อมโยงกับนโยบาย 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ของรัฐบาล

3. เน้นบทบาทการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในการเป็นผู้ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อสร้างเครือข่ายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในทิศทางที่เหมาะสม

4. เน้นความร่วมมือกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวระหว่างกันสร้างโอกาสให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางและประตูภูมิภาค

5. มุ่งเน้นการแก้ปัญหาภัยพิบัติราคาถูก (สินธุ์ สโรบล, 2546, น. 34-35)

มีการกำหนดยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของประเทศที่ชัดเจนสู่ยุทธศาสตร์ระดับภาค ระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัดที่มีทิศทางการพัฒนาท่องเที่ยวในแนวเดียวกันเพื่อจัดทำแผนแบบบูรณาการ และมีความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทำให้ภาคท้องถิ่นเริ่มมีบทบาทในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดำเนินนโยบาย โดยมีได้ให้ความสนใจต่อแผนฯ ฉบับที่ 9 ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ ซึ่งได้เริ่มใช้เมื่อรัฐบาลชุดนี้เริ่มมีอำนาจ รัฐบาลทักษิณได้สนับสนุนการเปลี่ยนระบบรัฐบาล (หรือที่รู้จักว่าการปฏิรูประบบราชการ) มีการก่อตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระจายอำนาจออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ในรูปแบบของผู้ว่าฯ CEO และกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ

แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามกระจายอำนาจสู่ผู้ว่าฯ CEO และกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วการบริหารงานยังคงเป็นการออกนโยบายในส่วนกลางและผลักดันผู้ว่าฯ ในระดับจังหวัด เนื่องจากในระดับภูมิภาคยังไม่มีศักยภาพในการจัดประเภท และลำดับความสำคัญในเรื่องความต้องการของคนในท้องถิ่น คนในท้องถิ่นยังไม่มีความสามารถในด้านเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม ความรู้ และการสนับสนุนด้านเทคนิค เพื่อสร้างพลังในการต่อรองให้ตนเป็นส่วนหนึ่งของระบบ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เป็นกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาอย่างไม่คงที่ยังมีการพูดถึงการปรับเปลี่ยนต่อไปเป็นกระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว ส่วนสำคัญคือปัญหาพื้นฐานไม่ได้รับการแก้ไขกล่าวคือ การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมากกว่า 1 กระทรวง ที่ผ่านมา ภาระงานได้ถูกจัดสรรให้ทางกระทรวงโดยมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการริเริ่มนโยบาย การวางแผนการพัฒนาและออกกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเคยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ททท. เจ้าหน้าที่ ททท. ที่ดูแลด้านนี้ไม่ได้โอนย้ายตามงานไป ในขณะที่เจ้าหน้าที่กระทรวงไม่มีประสบการณ์และพื้นฐานเพียงพอที่จะรับหน้าที่ต่อ ก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างขนาดใหญ่ในระยะเวลาการปรับเปลี่ยน ขณะที่ ททท. ในปัจจุบันมีหน้าที่รับผิดชอบน้อยลง และรับผิดชอบแค่ด้านการตลาดและการส่งเสริม ทำให้ในปัจจุบัน ททท. มีจำนวนพนักงานมากเกินไป และกระทรวงขาดพนักงาน (“การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของไทยทั้งอดีตปัจจุบันและอนาคต,” ออนไลน์, 2550) แม้ว่ารัฐบาลจะมีความตั้งใจอย่างสูงในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวด้านคุณภาพ แต่การตั้งเป้านักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าประเทศจำนวน 20 ล้านคนภายในปี 2551 ซึ่งเห็นได้จากโครงการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวโดยการสนับสนุนสายการบินต้นทุนต่ำ และการเน้นการประชาสัมพันธ์และการทำการตลาด ทั้งในตลาดในประเทศและต่างประเทศ ในขณะที่การตลาดสามารถกระทำได้ดีทันที การพัฒนาต้องใช้เวลามากกว่าที่จะเห็นผล อย่างไรก็ตาม จากประวัติการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ขาดคุณภาพของไทยได้พิสูจน์ให้เห็นว่า จะก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบระยะยาว

นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลนโยบายการท่องเที่ยวในรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ (ปี พ.ศ. 2549-ปัจจุบัน) เปิดเผยว่า ตลอดระยะเวลาเกือบ 50 ปีที่ผ่านมา แม้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยจะขยายตัวจนมีรายได้เพิ่มเป็น 500,000 ล้านบาทต่อปี แต่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยยังมีภาพลักษณ์การเอื้อประโยชน์เฉพาะกับคนกลุ่มน้อยเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่

รัฐบาลต้องลงทุนสาธารณูปโภคไปมาก และทรัพยากรของชาติถูกนำไปใช้อย่างหนัก แต่เนื้อแท้ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย ยังไม่ส่งเสริมการเป็นเครื่องมือจัดความยากจนและส่งเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันของมนุษยชาติ ทำให้พบว่าปัญหาความยากจนยังเป็นปัญหาอันดับหนึ่งของประเทศ และมีช่องว่างระหว่างรายได้ของประชากรที่ขยายตัวมากกว่าเดิม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้นักท่องเที่ยว จะโตถึง 14 ล้านคน แต่ยังขาดความยั่งยืนอยู่ (เดลินิวส์, 2550, น. 7)

การท่องเที่ยวที่กระจุกตัวทำให้ไม่เกิดการพัฒนาก่อชนบทเท่าที่ควร เช่น จังหวัดเชียงใหม่มีนักท่องเที่ยว 4 ล้านคน แต่จังหวัดลำพูนที่อยู่ใกล้กันมีนักท่องเที่ยวเพียง 2 แสนคน จึงเห็นแค่มีการเร่งลงทุนสาธารณูปโภคเฉพาะเมืองท่องเที่ยวหลัก แต่ส่วนเมืองบริวารกลับได้รับการพัฒนาน้อยมาก กลายเป็นช่องว่างระหว่างเมืองอย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชาชนและเพิ่มปัญหาทางสังคมมากขึ้น

ส่วนโครงสร้างการบริหารการท่องเที่ยวยังขาดเอกภาพและซ้ำซ้อน คือ มี ก) กระทรวงการท่องเที่ยวที่ดูแลการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ข) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งมีบริษัทไทยจัดการท่องเที่ยว และบริษัท ไทยปริวิลูจการ์ด์ และ ค) สำนักงานรัฐมนตรีมีสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ และองค์การบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมายที่ต้องแก้ไขเพื่อแก้ความซ้ำซ้อนและหาเจ้าภาพดำเนินการที่แท้จริง เช่น การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวซึ่งไม่มีเจ้าภาพจริงนับจากการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น และขาดทิศทางที่ชัดเจนจนสร้างความขัดแย้งในสังคมหลายแห่ง

#### 1.4 ปัญหาผลกระทบจากการท่องเที่ยว

ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทย นับตั้งแต่ระยะก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 มาจนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 9 มีลักษณะของปัญหาไม่แตกต่างกัน กล่าวคือเป็นลักษณะการบริหารแบบต่างคนต่างทำ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ขาดการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ไม่มีแผนงานงบประมาณ ขาดการติดตามประเมินผล จึงไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ แม้จะมีการระบุโครงสร้างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน ที่เข้ามาบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แต่ไม่ได้กำหนดกลไกและเครือข่ายการบริหารไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ และการประสานงาน หรือการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง

กับการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ในผลการศึกษาได้กล่าวถึงจุดอ่อนขององค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนไว้ สรุปดังนี้

จุดอ่อนขององค์กรภาครัฐ คือ มีความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ทำให้เกิดปัญหาเกยกันรับผิดชอบภารกิจ มีความบกพร่องและไม่ได้มีการควบคุมบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ความไม่คล่องตัวในความร่วมมือและประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน ทำให้ปัญหาการท่องเที่ยวไม่ได้รับการแก้ไข ลักษณะการทำงานที่ต่างคนต่างทำจนบางครั้งประกาศนโยบายและการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของเอกชนไม่มีองค์กรกลางของรัฐที่จะช่วยประสานความขัดแย้ง

จุดอ่อนขององค์กรภาคเอกชน กล่าวคือ สมาคมและชมรมธุรกิจท่องเที่ยวไม่สามารถควบคุมสมาชิกที่มีพฤติกรรมขัดจรรยาบรรณธุรกิจ นอกจากนี้ การที่สมาคมและชมรมธุรกิจท่องเที่ยวในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมีจำนวนมากและซ้ำซ้อนทำให้เกิดปัญหาการประสานงานและความสับสนระหว่างภาคธุรกิจท่องเที่ยวเอกชน และขาดเอกภาพในการเสนอความคิดเห็นและความต้องการต่อองค์กรภาครัฐ

ส่วนจุดอ่อนขององค์กรประชาชนในท้องถิ่น ผลการศึกษาสรุปว่า ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนในการวางแผนพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในการดูแลรักษาทรัพยากรท่องเที่ยว โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศ อีกทั้งไม่สามารถต้านผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคด้านการสื่อสาร และอุปสรรคทางภาษา ถึงแม้ว่าจะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรสู่ภาคการท่องเที่ยว แต่ยังคงค่าจ้างแรงงานต่ำเพราะเป็นแรงงานด้อยประสิทธิภาพ (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยรังสิต, 2547, น. 106-109)

การที่ลักษณะของปัญหาและอุปสรรคในโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย ในช่วงเวลากว่า 4 ทศวรรษไม่แตกต่างกัน ตามข้อสรุปของผลศึกษานั้น ทำให้ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากระบบการท่องเที่ยวเป็นระบบที่ซับซ้อน ที่ประกอบด้วยตัวแสดงจำนวนมาก ทั้งที่เป็น องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจเอกชน องค์กรประชาชนในพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีปฏิสัมพันธ์กันทั้งในทางตรงและทางอ้อม มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กร หรือภายในองค์กรทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ ผู้วิจัยมีสมมุติฐานว่า ระบบการท่องเที่ยวของไทยมีการปรับตัว ต่อปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศที่มากกระทบระบบตลอดเวลา แต่ไม่ได้หมายความว่าตัวแสดงในองค์กรภายในระบบท่องเที่ยวจะปรับตัวได้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่

เกิดขึ้นในช่วงเวลาสั้น จึงดูเหมือนว่าปัญหาการท่องเที่ยวของไทยนับตั้งแต่ระยะก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 มาจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบัน มีลักษณะของปัญหาไม่แตกต่างกัน ตามที่กล่าวในข้างต้น ในความเห็นของผู้วิจัยกลับมองว่า ลักษณะของปัญหาการท่องเที่ยวของไทย มีการพัฒนารูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น ซึ่งในบางปัญหาต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลข้ามชาติ อย่างเช่น ทวีร์ศุณย์เหรียญ เป็นต้น และในทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่รัฐบาลดำเนินนโยบายการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน และส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กลับยิ่งทำให้แหล่งท่องเที่ยวมีแนวโน้มที่จะไม่ยั่งยืน เพิ่มมากขึ้นในช่วงเวลาเพียงสั้น ๆ ดังจะเห็นได้จากกรณีการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เกาะช้าง

ผู้วิจัยจึงเกิดคำถามว่า “การท่องเที่ยวกับความยั่งยืน” มีอยู่จริงหรือในสังคมไทย หรือว่า “ความยั่งยืน” ถูกใช้เพื่อเป็นเพียงการสร้างภาพลักษณ์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อแสวงหาประโยชน์จากท้องถิ่น

## 2. การพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดแม่ฮ่องสอน

### ที่ตั้ง สภาพธรรมชาติ สภาพสังคม

จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตั้งอยู่ทางภาคเหนือไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศไทย ซึ่งห่างจากกรุงเทพมหานครมากที่สุด ในภาคเหนือ มีระยะทางประมาณ 924 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 12,681.259 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 7,925,812.5 ไร่ ซึ่งใหญ่เป็นอันดับ 3 ของภาคเหนือ และเป็นอันดับ 7 ของประเทศ มีความยาวจากเหนือจรดใต้ประมาณ 250 กิโลเมตร และกว้างประมาณ 95 กิโลเมตร ทิศเหนือและทิศตะวันตก ติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า รวม 3 รัฐ คือ รัฐฉานตอนใต้ รัฐคะยา และรัฐคอกทูเล โดยมีเทือกเขาถนนธงชัยตะวันตก แม่น้ำสาละวิน และแม่น้ำเมย เป็นแนวพรมแดนกั้นระหว่างประเทศ ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก โดยมีแม่น้ำยวม และแม่น้ำเงา เป็นแนวเขตจังหวัด ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอแม่แตง อำเภอแม่แจ่ม อำเภอฮอด และอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเทือกเขาถนนธงชัยกลาง และเทือกเขาถนนธงชัยตะวันออกเป็นแนวเขตจังหวัด ทุกอำเภอของจังหวัดแม่ฮ่องสอน จะมีแนวพรมแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า รวมความยาวประมาณ 483 กิโลเมตร ที่เป็นพื้นดินประมาณ 326 กิโลเมตร เป็นแม่น้ำประมาณ 157 กิโลเมตร (แยกเป็นแม่น้ำสาละวิน 127 กิโลเมตร และแม่น้ำเมย 30 กิโลเมตร)

### ภูมิประเทศ

พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัด เป็นทิวเขาสูงสลับซับซ้อน และยังคงเป็นป่าไม้ตามธรรมชาติ ที่อุดมสมบูรณ์ โดยมีพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 6,976,650 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 88.02 ที่อุดมสมบูรณ์ โดยมีทิวเขาเรียงตามแนวทิศเหนือ-ใต้ ชนนานกัน ซึ่งมีทิวเขาที่สำคัญ คือ ทิวเขาแดนลาว อยู่ทางตอนเหนือสุดของจังหวัด เป็นแนวแบ่งเขตแดนประเทศไทยกับสหภาพพม่า และทิวเขาถนนธงชัย ซึ่งประกอบด้วยทิวเขาเรียงชนานกัน 3 แนว คือ ทิวเขาถนนธงชัยตะวันตก เป็นแนวเขตแดนไทย-สหภาพพม่า ทิวเขาทิศตะวันออกของจังหวัด เป็นแนวแบ่งเขตระหว่าง จังหวัดแม่ฮ่องสอนกับเชียงใหม่ ยอดเขาที่สูงที่สุด คือ ยอดเขาแม่ยะ อยู่บริเวณทิวเขาถนนธงชัย ตะวันออก ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดในเขตอำเภอปาย ซึ่งสูงจากระดับน้ำทะเล ประมาณ 2005 เมตร

### เขตการปกครอง

จังหวัดแม่ฮ่องสอน แบ่งเขตการการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอแม่สะเรียง อำเภอปาย อำเภอขุนยวม อำเภอแม่ลาน้อย อำเภอสบเมยและอำเภอปางมะผ้า มี 44 ตำบล (ไม่รวมตำบลจองคำ ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน) มี 415 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 48 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 4 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 44 แห่ง

### ลักษณะภูมิอากาศ

จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่มีภูมิอากาศแบบร้อนชื้น โดยในฤดูร้อนจะมีอากาศ ร้อนจัด อากาศหนาวจัดในฤดูหนาว และฝนจะตกชุกในฤดูฝน นอกจากนี้จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีหมอกปกคลุมตลอดทั้งปี

ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่ช่วงระหว่างกลางเดือนกุมภาพันธ์-กลางเดือนพฤษภาคม จะมี อากาศร้อนอบอ้าว

ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่ช่วงกลางเดือนพฤษภาคม-เดือนตุลาคม จะได้รับอิทธิพลจากลม มรสุมตะวันตกเฉียงใต้ทำให้อากาศชุ่มชื้นฝนจะตกชุกมาก ซึ่งจะมีปริมาณมากที่สุดในเดือน สิงหาคม

ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่ช่วงเดือนตุลาคม-กลางเดือนกุมภาพันธ์ โดยได้รับอิทธิพลจากลม มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและความกดอากาศสูงจากประเทศจีน อากาศจะหนาวเย็นมาก

### สภาพทางสังคม

ประชากรในจังหวัดแม่ฮ่องสอน มี 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. คนไทยเชื้อสายไทยใหญ่ หรือคนไต เป็นกลุ่มที่อยู่บนพื้นที่ราบ และเป็นประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัด ชาวไทยใหญ่เรียกตัวเองว่า “ไตโหลง” เรียกสั้น ๆ ว่า “ไต” พม่า เรียกว่า “ฉาน” หรือ “ชาน” ชาวไทยใหญ่อพยพมาจากรัฐฉาน ซึ่งเป็นบ้านเมืองเดิมในประเทศพม่าเข้ามาตั้งถิ่นฐานในจังหวัดแม่ฮ่องสอนหลายครั้งหลายคราด้วยกัน แบ่งตามสาเหตุที่เข้ามาได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ พวกที่เข้ามาหักล้างทางพงหาที่ทำกิน พวกที่หนีศึกสงครามเข้ามา และคนในปกครองของอังกฤษที่เข้ามาทำไม้และค้าขาย

จากการอพยพเข้ามาของชาวไทยใหญ่ ทำให้วัดวาอารามหลายแห่งได้รับอิทธิพลทางศิลปะจากไทยใหญ่ผสมผสานกับศิลปะพม่าที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ สถาปัตยกรรมที่ปรากฏในวัด ไม่ว่าจะเป็นโบสถ์ วิหาร จอง จะมีรูปแบบหลังคาที่ทำซ้อนขึ้นไปหลาย ๆ ชั้น โดยยกจั่วขึ้นและมีหลังคาขนาดเล็กกว่าที่ชายขอบลงมาอีกชั้น ชาวไทยใหญ่ จะมีภาษาพูดเป็นของตนเองเรียกว่า “ก่าไต” เวลาพูดภาษาไต เรียกว่า “อุบไต” คล้ายคลึงกับภาษาไทยแม้เมื่อพูดต่อกันเป็นประโยคเราอาจฟังไม่รู้เรื่องแต่หากแยกเป็นคำเดี่ยว ๆ จะเข้าใจได้ง่าย ส่วนภาษาเขียนตัวอักษรไทยเรียกว่า “ลิกไต” มีใช้กันมาตั้งแต่สมัยโบราณลักษณะกลมบ่อมคล้ายตัวอักษรมอญและพม่า

การแต่งกายผู้หญิงนิยมนุ่งผ้าชิ้นเป็นสี่พื้น ไม่มีการต่อชายผ้าชิ้นทอหรือปักลายอย่างชิ้นตีนจกที่คนเมืองนิยมใส่กัน ส่วนเสื้อเป็นแบบที่ชาวพม่าใส่ คือ สบเสื้อด้านหน้าจะป้ายจากด้านซ้ายมาติดกระดูกด้านขวา มีทั้งแบบแขนสั้นและแขนยาว ตามคอและชายเสื้อนิยมปักจุดสำหรับผู้ชายนิยมสวมกางเกงแบบเดี่ยวโย้ง หรือ เดี่ยวสะดอ แบบที่ชาวล้านนาใส่กัน เสื้อคอกลมแบบต่อแขนยาว ติดกระดูกผ้าด้านหน้าแบบเสื้อคนจีนมีของประจำกาย คือ ย่าม และดาบเงิน ไม่ว่าจะชายหรือหญิงเวลาออกนอกบ้าน มักพกผ้าหรือสวมหมวก ที่เรียกว่า “กูปไต” เป็นหมวกปีกกว้างยอดแหลมคล้ายหมวกเวียดนาม

2. ชาวไทยภูเขา ส่วนใหญ่จะอาศัยและประกอบอาชีพอยู่บนพื้นที่สูงมีจำนวนใกล้เคียงกับคนเชื้อสายไทยใหญ่ โดยชาวไทยภูเขาจะอยู่ในทุกอำเภอ มีทั้งหมด 576 กลุ่มบ้านประกอบด้วยเผ่าต่าง ๆ ดังนี้

- กะเหรี่ยง เป็นชนเผ่าที่มีประชากรมากที่สุดของชาวไทยภูเขา คือ ประมาณร้อยละ 79.3 จะตั้งถิ่นฐานอยู่ทุกอำเภอ เป็นกลุ่มชนที่อาศัยในดินแดนแถบนี้มาช้านาน บางหมู่บ้านมีอายุมากกว่า 100 ปี กะเหรี่ยงในแม่ฮ่องสอนมีสองกลุ่ม คือ กะเหรี่ยงโปว์ พบมากที่อำเภอแม่สะเรียง อำเภอสบเมย กับกะเหรี่ยงสะกอพบอยู่ทุกอำเภอ

- มูเซอ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ มูเซอแดง และมูเซอดำ
- ลีซอ พบได้ใน อำเภอปาย และ อำเภอปางมะผ้า

- ลัวะ เป็นกลุ่มชนที่อาศัยในดินแดนล้านนา รวมถึงแม่ฮ่องสอนมาตั้งแต่โบราณ ปัจจุบัน ชาวลัวะอพยพขึ้นไปอยู่บนพื้นที่ภูเขาสูง ตั้งชุมชนเป็นแนวยาวไปตามสันเขา พบได้มากที่เขตรอยต่อ อำเภอแม่ลาน้อย กับ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
- แม้วหรือม้ง เป็นกลุ่มชาวเขาที่มีประชากรน้อยที่สุดในแม่ฮ่องสอนแต่มีอยู่ทุกอำเภอ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ม้งขาวและม้งลาย ซึ่งเรียกจาก สีกระโปรงของผู้หญิงชาวม้งนั่นเอง
- ปาดอง หรือกะเหรี่ยงคอยาว ปัจจุบันมีอยู่ที่บ้านในสอย บ้านน้ำเพียงดิน และบ้านห้วยเสือเฒ่า ในเขตอำเภอเมือง
- จีนฮ่อ เป็นกลุ่มชาวจีนที่เป็นอดีตทหารกองพล 93 ที่หนีภัยทางการเมืองเข้ามาในประเทศไทย อยู่ที่ อำเภอปาย อำเภอปางมะผ้า และ อำเภอเมือง บางแห่งตั้งเป็นชุมชนถาวรมีเฉพาะชาวจีนฮ่อเท่านั้น เช่น หมู่บ้านสันติสุข อำเภอปาย และหมู่บ้านแม่ออ อำเภอเมือง

## 2.1 การพัฒนาการท่องเที่ยว อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน

ก่อนหน้าที่จะประกาศให้แม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดแห่งการท่องเที่ยว (2532) ททท.ได้ทำการศึกษาศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวในประเทศไทย (2525) โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจนักท่องเที่ยวชาวไทยและต่างชาติ เพื่อทราบทัศนคติต่าง ๆ ต่อแหล่งท่องเที่ยว และได้มีการจัดลำดับความเด่นของแหล่งท่องเที่ยวในแต่ละจังหวัดทางภาคเหนือ 11 จังหวัด แต่แหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่ถูกจัดลำดับความสำคัญในแผนดังกล่าว ซึ่งก่อนหน้านั้น ได้มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาเที่ยวบ้างแล้ว จากสถิติของกองกำกับการตำรวจภูธรแม่ฮ่องสอน ปี 2528 มีจำนวน ผู้มาเยือนแม่ฮ่องสอน ประมาณ 3 หมื่นคน

อย่างไรก็ตาม ในปี 2529 เริ่มมีการสำรวจศักยภาพเพื่อการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นครั้งแรก และรัฐบาลได้ประกาศให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดเพื่อการท่องเที่ยวในปี 2532 (อยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ เศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6) ภาครัฐและเอกชนได้ร่วมมือกันกำหนดแนวทางในการพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ส่งเสริมสถานที่ท่องเที่ยวหลัก คือ “ทุ่งบัวตอง กะเหรี่ยงคอยาว ความเป็นเมืองสามหมอก” จนกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่คนไทยนิยมไปในช่วงหน้าหนาว และนักท่องเที่ยวต่างชาติบางกลุ่มที่ต้องการสัมผัสประสบการณ์ที่แปลกใหม่ วัฒนธรรมที่แตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ กะเหรี่ยง

แม่่ว ละหู่ ลีซอ ลัวะ ไทใหญ่” (สำนักงานสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2537, น. 11)

การท่องเที่ยวในแม่ฮ่องสอนขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีการศึกษา เพื่อกำหนดแนวทางและแผนงานในการรองรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (2535-2539) ทางสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทยทำวิจัยเพื่อจัดทำผังเมืองรวมแม่ฮ่องสอน (2535) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้ให้ทำการสำรวจเบื้องต้นของแหล่งท่องเที่ยวใน 6 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง เลย เพชรบูรณ์ (2536) และให้มีศึกษาเพื่ออนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวเมืองแม่ฮ่องสอน และบริเวณเกี่ยวเนื่อง (2537) โครงการนี้เป็นการสำรวจแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและวัฒนธรรม และจัดอันดับความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวในทุกอำเภอ โดยพิจารณาจากเกณฑ์ (1)การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว (2) สิ่งอำนวยความสะดวก (3) ความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยว (4) ช่วงเวลาที่ท่องเที่ยวได้ (5) การรวมกลุ่มของแหล่งท่องเที่ยว (6) ความปลอดภัย ผลการศึกษานี้ได้เสนอแนวคิดในการพัฒนา ปรับปรุง และอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ที่อุทยานผาเสือ ถ้ำผีแมน โป่งน้ำร้อนท่าปาย ในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนและทุ่งบัวตอง อำเภอขุนยวม นอกจากนี้ ได้เสนอแนวทางการอนุรักษ์รูปแบบสถาปัตยกรรมเรือนไตใหญ่ที่บ้านเมืองปอน อำเภอขุนยวม กับบ้านสามแลบ อำเภอสบเมย (อรศิริ ปาณินท์ และคณะ, 2537, น. 89-91, 108-202)

ต่อมา ททท. ได้ว่าจ้างให้ทำการศึกษาทบทวนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวภาคเหนือตอนบน รวม 8 จังหวัด ได้มีการสำรวจแหล่งท่องเที่ยวประเภทต่าง ๆ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนสรุปว่า มีแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ 77 แห่ง ประวัติศาสตร์ โบราณวัตถุและศาสนา 26 แห่ง ศิลปวัฒนธรรม 57 แห่ง รวม 160 แห่ง และทำการจัดลำดับศักยภาพระดับจังหวัดด้านการท่องเที่ยว โดยพิจารณาจากปัจจัยดังนี้ ประการที่ 1 ศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งมี 4 ระดับ สูงมาก สูง ปานกลาง และต่ำ พบว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพสูงที่สุด มี 5 แห่ง ศักยภาพสูง 5 แห่ง ศักยภาพปานกลาง 8 แห่งปัจจัยประการที่ 2 การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวทางถนน ทางรถไฟ ทางเครื่องบิน ประการที่ 3 สิ่งอำนวยความสะดวก ดูจากระดับและจำนวนที่พัก สถานบันเทิง ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก และประการที่ 4 โอกาสการพัฒนา ดูจากการที่มีสนามกีฬานานาชาติหรือหอประชุมขนาดใหญ่ และโอกาสที่จะขยายการท่องเที่ยวสู่ประเทศข้างเคียง พบว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีศักยภาพระดับปานกลาง

ผลจากการศึกษาศักยภาพต่อความสามารถในการจัดการพบว่า ถ้ำน้ำลอด และกลุ่มถ้ำในอำเภอปางมะผ้า และวัดพระธาตุดอยกองมู ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่

มีความสามารถในการรองรับต่ำ กล่าวคือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสามารถในการรับนักท่องเที่ยวจำนวนน้อย โดยมีโอกาสก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมรุนแรง เนื่องจากมีความสำคัญในแง่ของระบบนิเวศวิทยาสูง มีพื้นที่และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำกัด ไม่สามารถขยายตัวได้ ขณะที่วัดพระธาตุจอมคำ จอมกลาง ไปงน้ำร้อน ท่าปาย หมอกจำแป่ วัดพระนอนหนองจอมคำ น้ำตกแม่สุรินมีความสามารถในการรองรับ ปานกลางและถ้าปลาทุ่งดอกบัวตองแม่อุคค มีความสามารถในการรองรับสูง (ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541, น. 4-2, 4-64, 4-47, 4-68, 4-69, 4-73)

ในช่วงการดำเนินแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนและการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศกลายเป็นนโยบายหลักของการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน หลายหน่วยงานหันมาสนับสนุนงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น นับเป็นช่วงเวลาที่หลายสิ่งหลายอย่างไหลเข้าสู่ชุมชน เน้นการสร้างความรู้จากท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็โครงการของ SIF กรมพัฒนาชุมชน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นต้น กระบวนการทำงานก็เน้นการจัดเวทีให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือแม้แต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวระดับต่าง ๆ เพื่อดำเนินในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ก็จัดทำภายใต้กระบวนการวางแผน “แบบมีส่วนร่วม” ของชุมชน และกำหนดการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (eco tourism) อยู่ในแผนพัฒนาท่องเที่ยว ซึ่งแตกต่างไปจากเดิมที่เป็นการวางแผนการท่องเที่ยวโดยมีหน่วยงานรัฐ และ ททท. เป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกับจังหวัด

แม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่มีการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนกับนักวิจัย และสร้างองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท่องเที่ยวที่ยั่งยืนมาตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ที่เริ่มมีการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาหาความรู้ด้านความหลากหลายทางชีวภาพและความหลากหลายทางวัฒนธรรมของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้แก่ ศึกษาหาความรู้ด้านนก เฝิร์นกล้วยไม้ป่า ชนิดของนก ไปงสัตว์ป่า พันธุ์ปลา หอยทากจิวเขาหินปูน ถ้ำ และศึกษากลุ่มชาติพันธุ์ในเขตอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน และอำเภอปางมะผ้า แล้วถ่ายทอดความรู้ที่ได้รับให้แก่ชุมชนพื้นที่เป้าหมาย และชุมชนอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของชุมชนเพื่อรองรับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยเน้นกระบวนการวิจัยที่ให้ชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วยการเป็นผู้ช่วย

การศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน และพื้นที่บริเวณใกล้เคียง ดวงใจ หล่อธนวนิชย์ และอิวะสะ โยชิโร (2545) ได้เสนอทิศทางการ

พัฒนาการท่องเที่ยว ที่ยั่งยืนของแม่ฮ่องสอนโดยมองว่า เส้นหนึ่งของแม่ฮ่องสอน คือ (1) ธรรมชาติที่ สมบูรณ์งดงาม ของทุ่งบัวตอง (2) ชาวเขา (3) กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และการท่องเที่ยวผจญ ภัย และ (4) ย่านเมืองเก่าทางประวัติศาสตร์และเสนอวิธีการใช้เส้นหนึ่งของแม่ฮ่องสอนเพื่อการ ท่องเที่ยว พร้อมกับเสนอแนวทางการจัดการท่องเที่ยว ยกตัวอย่างเส้นที่ทางวัฒนธรรม เช่น ชาวเขาหลายชาติพันธุ์

การที่แต่ละหมู่บ้านของชาวเขามีลักษณะเหมือนกันย่อมไม่สามารถสร้างจุดสนใจ ให้กับนักท่องเที่ยว ดังนั้นแต่ละหมู่บ้านควรสร้างจุดเด่นโดยนำเอาลักษณะเฉพาะออกมา โดยการ ค้นหาลักษณะเด่นของหมู่บ้าน กำหนดบทบาทของแต่ละหมู่บ้านว่ามีกิจกรรมใดให้นักท่องเที่ยว ดูหรือลองทำ จัดแบ่งกิจกรรมของแต่ละหมู่บ้านและปรับปรุงระบบการรับนักท่องเที่ยวให้มี ประสิทธิภาพ

นอกจากนี้แม่ฮ่องสอนมีย่านอาคารบ้านเรือนเก่าแก่ทางสถาปัตยกรรมของไทยใหญ่ที่ สืบทอดมาจากอดีตหลงเหลือให้เห็นอยู่หลายแห่งสร้างความโดดเด่นทางวัฒนธรรมและเส้นหนึ่งของ เมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะย่านเรือนอาศัยในหมู่บ้านเมืองปอน อำเภอขุนยวม และที่บ้านปาง หมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ส่วนที่ อำเภอเมืองปาย และในตัวเมืองแม่ฮ่องสอนยังคงมีหลงเหลือ ให้เห็นบ้างประปราย ตัวอาคารเก่าแก่รูปทรงดั้งเดิมได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นอาคารรูปทรงสมัยใหม่ มีแผนป้ายโฆษณาที่หลากหลายแบบติดตามกันสาดบ้านบดบังเส้นของอาคารบ้านเรือนเก่าแก่ รูปทรงทางสถาปัตยกรรมไทยใหญ่

การที่ประเทศกำลังพัฒนาให้เจริญรุดหน้า ก็ยังมีแนวโน้มที่ผู้คนจะยิ่งหวงแหนถึงภาพ อดีตแม่ฮ่องสอนจะเป็นจังหวัดที่มีคนรู้จักในภาพลักษณ์ของเมืองเก่าแก่ที่มีประวัติศาสตร์อีกแห่ง หนึ่งทางภาคเหนือ หากมีการอนุรักษ์ย่านอาคารบ้านเรือนรูปทรงสถาปัตยกรรมไทยใหญ่ ซึ่งคงไว้ซึ่ง ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาหลายร้อยปีมาสร้างจุดขายให้แม่ฮ่องสอนเป็น “เมืองที่มีประวัติศาสตร์”

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการพัฒนาทิศทางการท่องเที่ยวของแม่ฮ่องสอนให้ก้าวไปสู่ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นความพยายามในระดับนโยบายหรือในโครงสร้างระดับบนเท่านั้น ยังไม่ มีการแปรผลไปสู่เชิงปฏิบัติการในระดับรากหญ้าอย่างจริงจัง ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นยังไม่ได้ เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นผู้ได้รับประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจอย่างแท้จริง หากแต่ผลประโยชน์ส่วน ใหญ่ยังตกอยู่กับผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเพียงกลุ่มเดียว ที่สำคัญคือผู้ประกอบการธุรกิจ ท่องเที่ยวเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรท่องเที่ยว นำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็น

ทรัพย์สินรวม มาตอบสนองความต้องการของกระแสวัฒนธรรมบริโภคนิยมโดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนของธรรมชาติ และความสามารถในการรองรับของธรรมชาติเท่าที่ควร

## 2.2 พัฒนาการการท่องเที่ยวของอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ปางมะผ้า ปาย

หากมองความสัมพันธ์ของพัฒนาการการท่องเที่ยวจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่ามีพื้นที่ท่องเที่ยวหลัก 3 แห่ง แต่ละแห่งมีการจัดการและผลกระทบจากการท่องเที่ยวแตกต่างกัน

1. พื้นที่ในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนและชุมชนหมู่บ้านในพื้นที่โดยรอบ นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นคนไทยและต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในกลุ่มทัวร์

ททท.-สำนักงานราชการส่วนจังหวัด-ทุนใหญ่ต่างถิ่นร่วมกันจัดการภายใต้แนวคิดพัฒนานิยม

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานราชการส่วนจังหวัด และทุนใหญ่ต่างถิ่นร่วมกันวางแผนเปิดพื้นที่ท่องเที่ยวในเขตเทศบาลที่มีอำเภอแม่ฮ่องสอนเป็นศูนย์กลาง ที่เชื่อมต่อกับพื้นที่ท่องเที่ยวที่อยู่ในความรับผิดชอบของอุทยานแห่งชาติอำเภอปางมะผ้าและ อำเภอขุนยวม ใช้สื่อประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวกะเหรี่ยงคอยาว ทุ่งบัวตอง เมืองสามหมอกและส่งเสริมให้นักลงทุนต่างถิ่นเข้ามาสร้างรีสอร์ทขนาดใหญ่เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางเป็นกลุ่มใหญ่กับบริษัททัวร์

วิถีคิดของรัฐและทุนขนาดใหญ่ในการพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในเมืองแม่ฮ่องสอน “หน้าตาของเมือง” แม่ฮ่องสอนเปลี่ยนแปลงไป มีการขยายตัวของชุมชนจากการเข้ามาประกอบอาชีพของคนต่างถิ่นและการใช้ที่ดินในเขตเทศบาลเมือง ส่งผลกระทบทางกายภาพ สังคม เกิดปัญหาขยะ น้ำเสีย และเสียงดัง (สุริย์ บุญญานุพงศ์, 2539) บ้านเรือนสถาปัตยกรรมไทใหญ่ถูกแทนที่ด้วยร้านค้าอาคารคอนกรีต แม้จะมีการเสนอโครงการอนุรักษ์ภูมิสถาปัตยกรรม อาคารบ้านเรือนศิลปะไทใหญ่ (อรศิริ ปาณินท์ และคณะ, 2537) แต่รัฐกลับไม่มีการตอบสนองเชิงนโยบาย ในทางตรงกันข้ามรัฐกลับพยายามสร้าง “ความเป็นแม่ฮ่องสอน” ประดิษฐ์ศิลปวัฒนธรรมไทใหญ่ขึ้นมาใหม่เพื่อการท่องเที่ยว

2. พื้นที่ท่องเที่ยวในอำเภอปางมะผ้า พื้นที่นี้ตั้งอยู่กึ่งกลางระหว่างอำเภอแม่ฮ่องสอนกับอำเภอปาย เริ่มมีนักท่องเที่ยวต่างชาติกลุ่มสะพายเป้มาเที่ยวถ้ำ และทัวร์ป่ากัน เป็นกลุ่มเล็ก ๆ ปัจจุบันมีหมู่บ้านหลายแห่งที่ชุมชนเริ่มจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

บริษัททัวร์ต่างถิ่น กับชาวบ้านท้องถิ่นร่วมกันจัดกิจกรรมทัวร์ป่า และเที่ยวหมู่บ้าน ชาวเขาการท่องเที่ยวชาติพันธุ์ภายใต้แนวคิด “ความเป็นของแท้” (authenticity)

เส้นทางทัวร์ป่าในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน-อำเภอปางมะผ้า และอำเภอปาย เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นช่วงต้นทศวรรษ 2510 ตั้งแต่มีทัวร์ป่าในภาคเหนือของไทยปี พ.ศ. 2513 แต่หลังจากที่การท่องเที่ยวชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่และเชียงรายไม่ใช่ “ของแท้” ในสายตานักท่องเที่ยว ภาคเอกชนจึงต้องหา “พื้นที่ท่องเที่ยว” ที่บริสุทธิ์ และใหม่สำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการชมวิถีชีวิตและหมู่บ้าน “ชาวไทยภูเขาแท้” (authentic) (Cohen, 1996)

บริษัททัวร์ที่เชียงใหม่ เชียงรายและชาวบ้านท้องถิ่นร่วมมือกันวางแผนเปิดเส้นทางทัวร์ป่าตามเส้นทางลำน้ำปายที่เชื่อมต่อกับอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนและอำเภอปาย ตามเส้นทางลำน้ำปายตั้งแต่ปี 2524 ส่วนใหญ่จะมีจุดเริ่มต้นจากจังหวัดแม่ฮ่องสอน และศูนย์ฝึกช้างในกิ่งอำเภอปางมะผ้า มีการเดินเท้า นั่งช้างและล่องแพในลำน้ำปาย มีจุดเที่ยวชมบริเวณตำบลสบป่อง ซึ่งมีบ้านชาวเขาบ้านน้ำริน (ลีซอ) บ้านถ้ำลอด (ไทใหญ่) บ้านแม่ละนา (ไทใหญ่) บ้านผามอน บ้านแพม (ปกากะญอ) บ้านวนาหลวง บ้านหนองตองที่เป็นจุดแวะเที่ยวชมเดินตามหมู่บ้าน ซึ่งแต่ละบริษัทจะมีเส้นทางประจำ

การส่งเสริมการท่องเที่ยวมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับชุมชน อย่างเช่นชุมชนบ้านถ้ำลอด อาชีพที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเข้ามาเสริมรายได้จากการเกษตร ทำให้ชาวบ้านมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมาก แต่รายได้ที่ตกถึงคนในท้องถิ่นเป็นรายได้ส่วนน้อยของกิจกรรมการท่องเที่ยว และสิ่งที่มีคุณค่าในถ้ำรวมทั้งแหล่งโบราณคดีถูกทำลายโดยนักท่องเที่ยวและชาวบ้าน (สุรีย์ บุญญาอนุพงศ์, 2539) ผลจากทัวร์ป่าทำให้ชุมชนมีรายได้แต่ไม่กระจาย ในขณะที่เดียวกันก็เกิดการตัดไม้ทำที่ปัก ตัดไม้ทำฟืน ตัดไม้ไผ่ ทำแพ เกิดการทำลายความสมบูรณ์ของน้ำ และดินเกิดการลุดล้ำที่สาธารณะ ป่าอุทยาน ป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสัตว์ป่า มีไลเคน ชาวเขา และยาเสพติด (ปฐพี อาคมานนท์ และคณะ, 2535; สุวิทย์ นามแสง, 2536) ผลกระทบจากทัวร์ป่าและการนำวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ทางภาคเหนือมาเป็นสินค้าท่องเที่ยว โดยที่ชุมชนชาวเขาไม่มีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวพวกเขาจึง กลายเป็น “ผู้ถูกท่องเที่ยว” (ชยันต์ วรรณภูติ, 2538)

สำนักงานจังหวัดแม่ฮ่องสอน-นักวิชาการ-เอ็นจีโอ-ชาวบ้าน ร่วมมือจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้แนวคิดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน

จากผลกระทบทัวร์ป่าทางภาคเหนือ และกระแสการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนในประเทศไทย ทำให้มีหลายหน่วยงานความพยายามที่จะจัดการการท่องเที่ยวในแม่ฮ่องสอนให้ยั่งยืน หลังจาก

รัฐดำเนินนโยบายการทองเที่ยวเชิงนิเวศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 มีความร่วมมือระหว่าง สำนักงานจังหวัดแม่ฮ่องสอน-นักวิชาการ-องค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) ร่วมมือกันเปิดพื้นที่ทองเที่ยวเชิงนิเวศในหมู่บ้านของอำเภอปางมะผ้าและหมู่บ้านรอบนอกตัวเมืองแม่ฮ่องสอน โดยจัดกระบวนการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติปางมะผ้าซึ่งมีทรัพยากรถ้ำและเป็นศูนย์รวมของความหลากหลายทางธรรมชาติ และเป็นแหล่งโบราณคดีที่มีการพบโครงกระดูกคนที่เก่าแก่ที่สุดเท่าที่มีการขุดพบทางภาคเหนือของไทย คือที่บริเวณแหล่งโบราณคดีเพิงผาที่บ้านถ้ำลอด อายุประมาณ 13,720 ปี กับ 12,160 ปี และแหล่งโบราณคดีเพิงผาที่บ้านไร่ อายุประมาณ 9,770 ปี (รัศมี ชูทรงเดช, 2547) จึงเป็นพื้นที่ที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้ามาช่วยเตรียมความพร้อมและสร้างศักยภาพในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และฝึกอบรมชาวบ้านในพื้นที่และภาคเหนือ และสร้างองค์ความรู้ด้านความหลากหลายทางวัฒนธรรมชาติพันธุ์ ที่บ้านผามอน (มุเซอร์แดง) บ้านบ่อไคร้ (มุเซอร์ดำ) บ้านเมืองแพ (ปกากะญอ) บ้านน้ำริน (ลีซอ) ในอำเภอปางมะผ้า (ยศ สันตสมบัติ และคณะ, 2543) ตลอดจนมีสร้างกระบวนการเตรียมความพร้อมของชุมชนโดยกลุ่มเครือข่ายเอ็นจีโอ ในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นและจัดการธุรกิจทองเที่ยวชุมชนที่ บ้านแม่ละนา (ไทใหญ่) บ้านจะโป้ (มุเซอร์ดำ) และบ้านบ่อไคร้ (มุเซอร์แดง) (สุภาวดี มีสิทธิ์ และคณะ, 2545) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เอ็นจีโอเข้าไปทำงานภายใต้โครงการสร้างศักยภาพของชุมชนในพื้นที่สูงเพื่อการพึ่งตนเอง

จากกระบวนการดังกล่าว ทำให้ปี 2543 เป็นต้นมา ชุมชนในหลายพื้นที่ เช่น บ้านแม่ฮี้ (ปกากะญอ) บ้านแม่ละนา (ไทใหญ่) บ้านเมืองแพม (ปกากะญอ) บ้านรักไทย (จีนฮ่อ) เริ่มเรียนรู้สิทธิในการจัดการทรัพยากรทองเที่ยว และเรียนรู้จากบทเรียนของหมู่บ้านทองเที่ยวอื่น เกิดการรวมกลุ่มกันจัดการการท่องเที่ยวและจัดสรรรายได้ให้เกิดการกระจาย และออกกฎของหมู่บ้านในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จัดการที่พักและออกข้อปฏิบัติสำหรับนักท่องเที่ยว รวมถึงปรับปรุงร้านขายของที่ระลึกในหมู่บ้าน

ในปี 2548-2549 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้ดำเนินโครงการวิจัยและส่งเสริมกลไกการจัดการความรู้สู่ชุมชนบริเวณลุ่มน้ำกลาง-น้ำของ ด้วยกระบวนการจัดการความรู้ที่บูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายในพื้นที่ ได้จัดการทำคู่มือทองเที่ยว และแหล่งทองเที่ยวชุมชนที่สามารถนำไปประกอบการเรียนการสอน และมีการจัดมัคคุเทศก์น้อยการจ้ดอบรมซึ่งได้ฝึกทักษะในการจัดนำทองเที่ยวจริง นอกจากนี้ยังมีการวางแผนที่จะฟื้นฟูวัฒนธรรม อนุรักษ์ของดีในชุมชนซึ่งทองถิ่นได้จัดการกันเอง ตลอดจนมีกำหนดเวลาส่งข่าวสารและความรู้ ผ่านวิทยุชุมชน (เสียงจากลุ่มน้ำกลาง)

ทำให้ปางมะผ้าจึงเป็นพื้นที่ที่มีการจัดการท่องเที่ยวชุมชนแบบอุดมคติบนฐานแนวคิดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนที่กลุ่มเครือข่ายพัฒนาองค์กรชุมชนทั้งในและต่างประเทศเดินทางมาศึกษาดูงาน แม้ว่าจะไม่ได้รับความร่วมมือจากบริษัทนำเที่ยวทั่วไป เพราะค่าที่พักค่าอาหารและค่านำเที่ยวที่ชาวบ้านตกลงกันสูงกว่าหมู่บ้านชาวเขาอื่น จึงมีนักท่องเที่ยวมาไม่ต่อเนื่องทั้งยังเป็นผลมาจากการลดลงของนักท่องเที่ยวทัวร์ป่าที่มาจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจำนวนวันพักที่สั้นลง อีกสาเหตุหนึ่งเป็นเพราะราคาทัวร์ป่าของประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว) ถูกกว่าและมีธรรมชาติสมบูรณ์กว่า (ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อยที่ 1 วันที่ 17 พฤษภาคม 2549) และที่สำคัญคือการพัฒนาทำให้เมืองแม่ฮ่องสอนและเมืองปายที่เคยเป็นเมืองชนบทเล็ก และเป็นเมืองที่มีลักษณะเด่นของวัฒนธรรมพื้นถิ่นเปลี่ยนไป จึงทำให้เสน่ห์ของแม่ฮ่องสอนเปลี่ยนไปจึงเป็นผลเชื่อมโยงถึงการท่องเที่ยวปางมะผ้าด้วยเช่นกัน

3. ที่ท่องเที่ยวในอำเภอปายและชุมชนหมู่บ้านพื้นที่โดยรอบ มักมีนักท่องเที่ยวต่างชาติกลุ่มสะพายเป้ ที่มาเที่ยวกันเองเดินทางมาเป็นกลุ่มเล็ก

บริษัททัวร์ต่างถิ่น-ชาวบ้านท้องถิ่น-นักท่องเที่ยว ร่วมกันสร้างปายให้เป็นเมืองที่มีบุคลิกภายใต้แนวคิดการท่องเที่ยวร่วมสมัย ที่มอง “วัฒนธรรมเป็นสินค้า”

ผลจากการที่กิจกรรมทัวร์ป่าได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น ทำให้หมู่บ้านเวียงใต้ซึ่งเคยเป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ ในตัวเมืองปาย ซึ่งเป็น “ทางผ่าน” ของผู้คนที่เดินทางมาค้าขายหรือท่องเที่ยวไปยังตัวเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน กลายมาเป็น “จุดแวะพัก” ของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาทัวร์ป่า และจากการแนะนำในหมู่นักท่องเที่ยวผ่านคู่มือการเดินทางที่คนต่างชาติจัดทำเผยแพร่ และการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต ทำให้ปายกลายเป็น “จุดหมายปลายทาง” ของกลุ่มนักท่องเที่ยวสะพายเป้ในเวลาต่อมาพัฒนาการของการท่องเที่ยวปายและปางมะผ้าระยะแรกที่เติบโตอย่างช้า ๆ คนท้องถิ่นจึงมีโอกาสรเรียนรู้ และปรับตัวจากในฐานะ “ผู้เฝ้ามอง” มาเป็น “ผู้ประกอบการ” ธุรกิจท่องเที่ยว ที่เกิดการกระจายรายได้ภายในชุมชน การที่ปายเป็นพื้นที่ที่มีการปะทะประสานทางวัฒนธรรมระหว่างคนในกับคนนอกอย่างต่อเนื่อง ทำให้ปายเป็นเมืองที่มีวัฒนธรรมที่มีชีวิต (living culture) และมีบุคลิก และเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่ชุมชนมีโอกาสรเรียนรู้ที่จะจัดการการท่องเที่ยวบนสถานการณ์จริง ด้วยสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและวิถีชีวิตที่มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ที่กลายเป็นต้น

ทุนทางสังคมและเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ตั้งใจให้นักท่องเที่ยวต่างชาติมาเป็นเวลากว่า 2 ทศวรรษ จนในปัจจุบันปายกลายเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวร่วมสมัยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

ที่มีการเคลื่อนย้ายของคนที่ต้องการบริโภคความเป็นชนบทด้วยวัตถุประสงค์และรูปแบบที่แตกต่างกัน

### 3. สรุป

ด้วยอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ต่อเศรษฐกิจ สังคมไทยในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศที่ยึดแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและเกิดกระแสท้องถิ่นนิยม แม้ว่ารัฐจะดำเนินนโยบายการท่องเที่ยวตามแนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน แต่ตรรกะของการพัฒนาการท่องเที่ยวของรัฐ ยังคงยึดแนวทางการพัฒนาเพื่อรายได้ ใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ แทนที่จะให้ความสำคัญกับคุณค่าทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น

พัฒนาการการท่องเที่ยวในจังหวัดแม่ฮ่องสอนในช่วงเวลาสองทศวรรษ พบว่าการดำเนินนโยบายรัฐตามแนวคิด ที่นโยบายการท่องเที่ยว นโยบายความมั่นคง นโยบายวัฒนธรรม นโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงไม่ถูกนำมาบูรณาการ ที่ผ่านมารัฐใช้วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยที่รัฐทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นไม่ส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นและยอมให้ถูกทำลายโดยกลไกของทุนนิยมโดยไม่ลุกขึ้นมาปกป้องวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือสร้างกลไกภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการวางแผนหรือจัดการทรัพยากร และการจัดการการท่องเที่ยว หรือทำให้เกิดสำนึกร่วม เกิดความรัก และความภาคภูมิใจในท้องถิ่น

อย่างเช่นในกรณี เมืองแม่ฮ่องสอนเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่รัฐเป็นแกนนำในการจัดการการท่องเที่ยวที่หวังผลระยะสั้น เน้นการสร้างสาธารณูปโภคเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ และใช้สื่อประชาสัมพันธ์จุดขายของหมู่บ้านชาวเขาจัดตั้ง (หมู่บ้านกระเหรี่ยงคอยาว ปะด่อง) และชักชวนนักลงทุนรายใหญ่และรายย่อยเข้าไปลงทุนทำโรงแรมรีสอร์ตขนาดใหญ่มากขึ้น ทำให้เมืองแม่ฮ่องสอนขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยที่คนท้องถิ่นไม่ทันตั้งตัว เป็นผลให้วงจรของระบบท่องเที่ยวเมืองแม่ฮ่องสอนสั้นและไม่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจสังคมท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ยิ่งไปกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการเมืองไทย ที่มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และการดำเนินนโยบายของรัฐบาลประชานิยมในช่วงที่รัฐบาลทักษิณ ที่เน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2544 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้าง

อาคารที่ทำการ และสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างเพื่อขายสินค้าหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลขนาดใหญ่ และศูนย์วัฒนธรรมขึ้นในหลายพื้นที่โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง การสร้างและการขยายถนนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพทั้งในตัวเมืองและนอกตัวเมืองแม่ฮ่องสอน อย่างเด่นชัด ซึ่งเป็นปัจจัยภายในจากการดำเนินนโยบายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นแล้ว ยังมีปัจจัยภายนอกจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศเพื่อนบ้านในอนุภาคลุ่มน้ำโขง ที่มีทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมที่โดดเด่น และบริสุทธิจึงทำให้ “ความเป็นชนบทที่มีความโดดเด่นของวัฒนธรรมท้องถิ่นของกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย” ที่เคยเป็นสินค้าท่องเที่ยวของอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนและเป็นภาพลักษณ์ของจังหวัดไม่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกได้อีกต่อไป การประกาศยกเลิกเที่ยวบินของสายการบินแห่งชาติระหว่างเชียงใหม่แม่ฮ่องสอนในปี พ.ศ. 2540 เป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการสิ้นสุดของวงจรชีวิตธุรกิจท่องเที่ยวในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน

แม้ว่าพัฒนาการการท่องเที่ยวของเมืองปางมะผ้า และปายในระยะเริ่มต้นจะแตกต่างจากการเติบโตของการท่องเที่ยวเมืองแม่ฮ่องสอน เพราะไม่ใช่พื้นที่เป้าหมายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐ จึงทำให้ปลอดจากโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคของรัฐและการหลั่งไหลของกลุ่มนักลงทุน แต่ในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา จากการปรับโครงสร้างทางการเมืองในประเทศ การเปิดเสรีการค้าการเกษตรกับจีน การส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศเพื่อนบ้าน การขยายตัวของอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยี และการรุกเข้ามาของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจท่องเที่ยว เป็นสภาวะการณ์สังคมปัจจุบันที่คนท้องถิ่นที่ปายกำลังเผชิญและปรับตัว ดังที่จะกล่าวในบทต่อไป

---

<sup>1</sup> จุดเน้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คือกระบวนการแก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาการเมือง ปัญหาสังคม ปัญหาการหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้กำหนด แนวคิดทิศทางการและกระบวนการทัศน์ใหม่ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ (2540, ง) ในขณะนั้นอธิบายว่า “การก้าวไปสู่สังคมไทยที่พึงปรารถนา จะต้อง ทำอย่างเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องไปในระยะยาวโดยการสร้างโอกาสหลักประกันและ สภาพแวดล้อมให้ ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีโอกาสร่วมคิดร่วมกำหนดแผนร่วมดำเนินการและร่วม ติดตามประเมินผลเพื่อให้การพัฒนาสังคมไทยในอนาคตเป็นสังคมที่มีเศรษฐกิจดี สังคมไม่มี

---

ปัญหาและการพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้มากกว่า  
ทศวรรษที่ผ่านมา” แต่ภายหลังประกาศใช้แผนฯ ฉบับที่ 8 ไม่นานนัก ประเทศไทยประสบวิกฤติ  
เศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จนรัฐบาลต้องประกาศลดตัวค่าเงินบาท กรกฎาคม ปี 2540 และปรับ  
แผนเพื่อรับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ได้กลายเป็นปัญหาใหม่ อภิชาติ พันธเสน, พัฒนาชนบทไทย  
สมัยและมรรค ความหวัง ทางออกและทางเลือกใหม่ (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิภูมิปัญญา,  
2539), น. 40-41, 43.