

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญ มีการเติบโตขึ้นอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง และพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อันเป็นผลจากความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทางด้านเทคโนโลยีด้านคมนาคมและโทรคมนาคม จากการศึกษาตัวเลขทางสถิติพบว่า ผู้เดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากในปี พ.ศ. 2520 ที่มีผู้เดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกเพียงจำนวน 69 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็น 286 ล้านคนในปี พ.ศ. 2523 และในปี 2538 มีผู้เดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกถึง 567 ล้านคน (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2540: (1-1)) และเพิ่มขึ้นถึง 703 ล้านคนในปี พ.ศ. 2545 จากการประมาณการขององค์การท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization: WTO) พบว่าจำนวนผู้เดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกจะเพิ่มขึ้นเป็น 937 ล้านคนในปี พ.ศ. 2553 โดยมีอัตราการเติบโตของการท่องเที่ยวโดยเฉลี่ยต่อปี ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2538-2553 เท่ากับร้อยละ 4.7 ซึ่งอัตราการเติบโตดังกล่าวก่อให้เกิดรายได้จากการท่องเที่ยวในปี 2543 ถึง 527 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2540: (1-2))

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก มีการขยายตัวของการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีต โดยมีอัตราการเติบโตสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อัตราการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยว ในช่วงปี พ.ศ. 2503-2538 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกมีอัตราการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยวสูงสุดเฉลี่ยร้อยละ 11.3 ต่อปี ถึงแม้ว่าแนวโน้มการขยายตัวชะลอลงเล็กน้อย แต่ยังคงก่อให้เกิดรายได้จากการท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้ประมาณ 69 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี พ.ศ. 2538 จากการคาดคะเนอัตราการเติบโตของการท่องเที่ยวโดยองค์การท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization: WTO) ในช่วงปี พ.ศ. 2533 ถึงปี พ.ศ. 2553 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกก็ยังเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 6.7 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตของจำนวนนักท่องเที่ยวทั่วโลก โดยจะมีนักท่องเที่ยวที่มาเยือนจำนวน 190 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2553 สำหรับในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีนักท่องเที่ยวจำนวน 29 ล้านคนในปีพ.ศ. 2538 คิดเป็นร้อยละ 35.4 ของทั้งภูมิภาค นอกจากนี้ประเทศทางแถบเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียแปซิฟิก ยังมีปริมาณนักท่องเที่ยวที่เดินทางออกนอกประเทศในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มจำนวนของชนชั้นกลางที่มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จีน ญี่ปุ่น ฯลฯ (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2540: (1-2)-(1-6))

ประเทศไทย นับเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็ว โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นจาก 2.4 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2528 เป็น 3.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2530 จนกระทั่งในปี 2538 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติถึง 6.95 ล้านคน พ.ศ. 2539 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติประมาณ 7.2 ล้านคน (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2540: (1-18)) และเพิ่มเป็น 10.80 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2545 (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2547) ในปีพ.ศ.2548 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจำนวน 13.38 ล้านคน (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2549: ระบบออนไลน์) เพิ่มขึ้น 5.6 เท่า เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2528 โดยรายได้ที่เกิดจากการท่องเที่ยวของไทยเพิ่มขึ้นจาก 78,859 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2531 เป็น 190,765 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538 เป็นการเพิ่มเกือบเท่าตัวภายใน 7 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 223,732.14 ล้านบาทในปี 2545 และในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นเงินสูงถึง 322,533.71 ล้านบาท 2545 (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2550: ระบบออนไลน์) การท่องเที่ยวจึงมีบทบาทต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เนื่องจากการท่องเที่ยวเป็นกิจการที่ประกอบด้วยธุรกิจหลายประเภท มีทั้งธุรกิจที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรง เช่น ธุรกิจด้านการขนส่ง ที่พักอาศัย แหล่งท่องเที่ยว อาหาร และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น การผลิตสินค้าต่าง ๆ การท่องเที่ยวยังเป็นแหล่งที่มาของรายได้เงินตราต่างประเทศ ในลักษณะของการขายทรัพยากรธรรมชาติ ลดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีบทบาทต่อการสร้างงานและก่อให้เกิดการกระจายรายได้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของท้องถิ่น ตลอดจนก่อให้เกิดการกระตุ้นการผลิต (วรรณ วลัยวานิช, 2546: 20-21; บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, 2548: 37-38)

การท่องเที่ยวยังเป็นกิจกรรมที่อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมเป็นต้นทุนในการดำเนินการ และดึงดูดใจนักท่องเที่ยว ดังนั้นการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรมจึงมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่และความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย คำนึงเฉพาะรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ในขณะเดียวกันพฤติกรรม การท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวก็ยังเป็นลักษณะของการท่องเที่ยวแบบไม่มีแบบแผน และรูปแบบที่ชัดเจน จึงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรการท่องเที่ยวโดยขาดการวางแผน ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมในพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวหนาแน่น เกิดการกระจุกตัวของผลประโยชน์ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขาดการวางแผนโครงข่ายการท่องเที่ยวที่มีความเชื่อมโยงต่อกัน โดยปัจจุบันรูปแบบการท่องเที่ยวมีลักษณะที่หลากหลาย ซึ่งแปรผันไปตามความต้องการและจุดประสงค์ของนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ เช่น การท่องเที่ยวในลักษณะพักผ่อนและหย่อนใจ การท่องเที่ยวแบบผจญภัย การท่องเที่ยวในรูปแบบประชุมสัมมนา การกีฬา และการท่องเที่ยวเพื่อเรียนรู้วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี

วิถีชีวิต เกษตรและธรรมชาติ ความแตกต่างหลากหลายในความต้องการของนักท่องเที่ยวดังกล่าว อาจจะแปรผันไปทั้งระดับกลุ่มชาติพันธุ์ของนักท่องเที่ยว กลุ่มอาชีพ กลุ่มอายุ ฤดูกาลท่องเที่ยว และแม้กระทั่งในตัวนักท่องเที่ยวคนหนึ่งก็มีความต้องการที่หลากหลายในแต่ละครั้ง (Trip) ของการเดินทางท่องเที่ยว ดังนั้นการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อให้สอดคล้องกับธรรมชาติ (nature) ของนักท่องเที่ยวดังกล่าวจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (network of destinations) แบบเป็น Loop เพื่อเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวให้มีลักษณะหลากหลายสามารถตอบสนองความสนใจหรือความชอบ (preferential) ของนักท่องเที่ยว รวมถึงระยะเวลาที่นักท่องเที่ยววางแผนพำนักอยู่ (เฉลิมชัย ปัญญาดี และคณะ, 2549: 1) ซึ่งผลการศึกษาก่อให้เกิดการพัฒนาเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ (Looping system) ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน บนพื้นฐานความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมสังคมวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานพบว่าโครงข่ายการท่องเที่ยวในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบนมีความแตกต่างกัน โดยจังหวัดที่มีโครงข่ายการท่องเที่ยวที่ได้รับการพัฒนาค่อนข้างดีประกอบด้วยโครงข่ายการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดเชียงราย ในขณะที่บางจังหวัดมีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสูงแต่ได้รับการพัฒนาน้อยเพราะเป็นจังหวัดขนาดเล็กและมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งของจังหวัดค่อนข้างมีภูเขาลาดชันและเข้าถึงยากจึงส่งผลให้มีนักท่องเที่ยวเข้าไปท่องเที่ยวน้อยในขณะที่บางจังหวัดเป็นเพียงทางผ่านของนักท่องเที่ยวประกอบด้วยจังหวัดลำปาง ลำพูน แพร่และพะเยา ผลจากการระดมความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวในลักษณะของกลุ่มจังหวัด โดยให้เกิดการกระจายการท่องเที่ยวจากจังหวัดที่มีการท่องเที่ยวหนาแน่นคือจังหวัดเชียงใหม่และเชียงรายไปยังจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวในลักษณะดังกล่าวจึงต้องกำหนดให้มีการพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดที่เชื่อมโยงกันทั้งโครงข่ายในระดับจังหวัดและเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดใกล้เคียง จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่และเกิดการกระจายการท่องเที่ยวสู่จังหวัดใกล้เคียงและจะช่วยแก้ปัญหาการกระจุกตัวของการท่องเที่ยวในบางจังหวัดได้ อย่างไรก็ตามการพัฒนาในระดับโครงข่ายในลักษณะดังกล่าวได้จำเป็นต้องมีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นกรอบในการพัฒนารวมถึงการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนา โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) รวมทั้งเป็นการชี้นำทิศทางการพัฒนาในภาคเอกชนได้รับรู้อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ ก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

1.2. วัตถุประสงค์การวิจัย

โครงการวิจัยและจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนมีวัตถุประสงค์หลักในการทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน โดยมีวัตถุประสงค์ย่อยดังนี้

- 1) เพื่อสำรวจรวบรวมข้อมูลพื้นฐานแหล่งท่องเที่ยว ตำแหน่งและที่ตั้งและโครงข่ายการคมนาคมเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน
- 2) เพื่อวิเคราะห์/ประเมินศักยภาพ โอกาสและข้อจำกัด พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวในการพัฒนาเป็นเส้นทางท่องเที่ยวแบบโครงข่ายในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน
- 3) เพื่อจัดทำแผนแม่บทพัฒนาโครงข่ายและเส้นทางท่องเที่ยวที่สะท้อนถึงศักยภาพและข้อจำกัดของแหล่งท่องเที่ยว ตลาดการท่องเที่ยว และความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับ

1.3. ขอบเขตของการวิจัย

การดำเนินโครงการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนเป็นการดำเนินโครงการวิจัยในลักษณะการศึกษา สำรวจและประเมินความเป็นไปได้ เป็นโครงการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างคณะนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยแม่โจ้ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภาคเหนือ ศูนย์การศึกษาและพัฒนาช่วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตลอดจนประชาชนในพื้นที่พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยการศึกษาครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญคือ

- 1) สำรวจข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวและโครงข่ายการท่องเที่ยวในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนประกอบด้วยจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย พะเยา แพร่ และจังหวัดน่าน โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงเครือข่ายการท่องเที่ยวแหล่งท่องเที่ยวสำคัญๆในแต่ละจังหวัด
- 2) วิเคราะห์และประเมินศักยภาพ โอกาสและข้อจำกัดของโครงข่ายการท่องเที่ยว พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญตลอดจนความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยว
- 3) เสนอเส้นทางโครงข่ายการท่องเที่ยวที่เชื่อมต่อกันอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจัดทำแผนแม่บทพัฒนาโครงข่ายและเส้นทางท่องเที่ยว โดยเฉพาะพัฒนาและยกระดับมาตรฐานเส้นทางท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน



1.4. นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

โครงการท่องเที่ยว หมายถึง เส้นทางท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกันมีลักษณะเป็นวงจร นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางท่องเที่ยวไปและวนกลับมายังจุดเดิมโดยไม่ต้องกลับทางเดิม

แผนแม่บทพัฒนาโครงข่ายและเส้นทางท่องเที่ยว หมายถึง ยุทธศาสตร์และแนวทางพัฒนาโครงการและกิจกรรมในการพัฒนาความเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมการพัฒนาทั้งในเชิงกายภาพ การจัดเตรียมชุมชน การบริหารจัดการ โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวก และโปรแกรมการสื่อความหมาย ทั้งนี้เพื่อให้โครงข่ายท่องเที่ยวมีความเหมาะสม ส่งผลต่อการยกระดับมาตรฐานการท่องเที่ยว กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนอย่างบูรณาการทั้งในด้านการพัฒนาเชิงกายภาพ การพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนและการบริหารจัดการ โครงข่ายท่องเที่ยวโดยมุ่งเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาใน 3 ด้านหลักคือ การพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว (Tourism Production Development) การพัฒนาด้านการจัดการท่องเที่ยว (Tourism Management Development) และการพัฒนาด้านการตลาดการท่องเที่ยว (Tourism Marketing Development)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว (Tourism Production Development) หมายถึง ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาโครงการและกิจกรรมในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคเพื่อสนับสนุนกิจกรรมโครงข่ายท่องเที่ยว รวมถึงการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในระบบชุมชนท่องเที่ยวและส่งเสริมมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์การพัฒนาการจัดการท่องเที่ยว (Tourism Management Development) หมายถึง ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณค่าของทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวแต่ละระดับเพื่อให้สามารถออกแบบการจัดการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน

ยุทธศาสตร์พัฒนาการตลาดการท่องเที่ยว (Tourism Marketing Development) หมายถึง ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาระบบการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ที่สะท้อนถึงจุดสนใจ ตลอดจนอัตลักษณ์ของชุมชนที่อยู่ในโครงข่ายท่องเที่ยว

กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน หมายถึง กลุ่มจังหวัดภาคเหนือที่ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่และน่าน

1.5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาและจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนจะทำให้เกิดประโยชน์ดังนี้

1. ได้ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว ตำแหน่ง ที่ตั้ง และสถานภาพโครงข่าย การคมนาคมเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวในภาคเหนือตอนบน และบริเวณเชื่อมโยงข้างเคียง
2. ได้ทราบศักยภาพ โอกาส และข้อจำกัด รวมทั้งลำดับความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวที่จะทำการพัฒนาเป็นเส้นทางท่องเที่ยวแบบโครงข่าย
3. ได้แผนแม่บทเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาโครงข่ายและเส้นทาง การท่องเที่ยวทุกโครงข่าย ทั้งเรื่อง โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวก ระบบสื่อความหมายที่กลมกลืนกับสภาพแวดล้อม และ/หรือวัฒนธรรมท้องถิ่น
4. แผนแม่บทที่ได้มีการระบุโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาตำแหน่งของโครงการหรือกิจกรรม ผู้รับผิดชอบ และงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ โดยลำดับความสำคัญ ก่อนหลังตามปีงบประมาณพร้อมข้อเสนอแนะในการแปลงแผนแม่บทไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม