

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนคณะผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการศึกษาดังนี้

- 2.1) พัฒนาการของนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยว
- 2.2) ยุทธศาสตร์การพัฒนการท่องเที่ยวของประเทศไทย พ.ศ. 2547-2551
- 2.3) แนวคิดการส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 2.4) แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ
- 2.5) แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรชุมชนหรือองค์กรชาวบ้าน
- 2.6) แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร
- 2.7) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร
- 2.8) กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 2.1. พัฒนาการของนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยว

##### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 – 2534)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 – 2534) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ปรับกลยุทธ์การขยายแหล่งท่องเที่ยวใหม่ โดยเน้นความสำคัญในการลดบทบาทของกรุงเทพฯ ในการเป็นศูนย์กลางกระจากนักท่องเที่ยว และเพิ่มบทบาทให้เมืองอื่น ๆ มีความสำคัญในการเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อด้านการท่องเที่ยวให้มากขึ้น โดยให้เกิด “วงจรเส้นทางท่องเที่ยว” มีการกระจายนักท่องเที่ยวจากจังหวัดที่เป็นแม่ข่ายศูนย์กลางท่องเที่ยวไปสู่อำเภอต่าง ๆ ของจังหวัด โดยให้แหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งมีลักษณะเป็นทั้ง “จุดหมายปลายทาง” ของเส้นทางท่องเที่ยว และ “จุดเชื่อมต่อ” ไปยังแหล่งท่องเที่ยวอื่น ๆ

การกระจายศูนย์กลางการท่องเที่ยวนี้ นอกจากจะเป็นการสนับสนุนการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคแล้ว ยังเป็นแนวทางสำคัญที่จะให้นักท่องเที่ยวสามารถเลือกวงจรที่สนใจ และสามารถพำนักอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวได้นานวัน ทำให้เกิดการจับจ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้น ดังนั้นรูปแบบวงจรเส้นทางท่องเที่ยวจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญ ที่เป็นจุดแข็งในการจูงใจให้นักท่องเที่ยวชาวไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญของนักท่องเที่ยวภายในประเทศ และลดความสำคัญในการออกไปท่องเที่ยวในต่างประเทศลง ขณะที่นักท่องเที่ยวต่างประเทศให้ความสนใจในความหลากหลายของเส้นทางท่องเที่ยวที่เป็นขอบข่ายสมบูรณ์

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539) ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาจากแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งเน้นการขยายตัวของตลาดท่องเที่ยวจากต่างประเทศที่มีรายได้สูง เป็นการกระจายการผลิตและการบริการท่องเที่ยวไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งจากการพยากรณ์การเพิ่มขึ้นของจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศว่าจะมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 5.8 ต่อปี เมื่อเป็นเช่นนี้จะส่งผลให้เกิดความต้องการด้านห้องพักที่เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการพัฒนาในองค์ประกอบอื่น ๆ อาทิ การเพิ่มความหลากหลายของสินค้าและของที่ระลึก และการจัดนิทรรศการ อันจะก่อให้เกิดรายได้แก่ท้องถิ่น จากลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมุ่งให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พร้อมกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากร และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการพัฒนาและยกระดับคุณภาพกำลังคนด้านการท่องเที่ยว โดยมีแนวทางและมาตรการดังต่อไปนี้

### 1. ดำเนินการให้ไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

- (1) ร่วมมือกับประเทศในอาเซียน เพื่อพัฒนางจรการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียนมากขึ้น โดยเน้นการร่วมมือทางการตลาดแทนการแข่งขันระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้
- (2) กำหนดแนวทางสนับสนุนให้ไทยเป็นประตูทางออกสู่การพัฒนางจรการท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศอินโดจีน และประเทศเพื่อนบ้าน
- (3) สนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน ในการพัฒนากิจกรรมท่องเที่ยวประเภทใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มจุดดึงดูดความสนใจ นอกจากอาศัยแหล่งท่องเที่ยวเพื่อการกีฬาและสุขภาพ

### 2. อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรและปัจจัย

- (1) ให้มีแผนแม่บทเพื่อพัฒนาฟื้นฟูสภาพแหล่งท่องเที่ยว และระบบสาธารณูปโภคบริการพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งในแหล่งท่องเที่ยวหลัก และแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่มีศักยภาพในระบบเดียวกับการพัฒนาเมืองหลัก ได้แก่ เมืองพัทยา ภูเก็ต เชียงใหม่ หาดใหญ่ ชะอำ หัวหิน เชียงราย เกาะสมุย/สุราษฎร์ธานี กาญจนบุรี พระนครศรีอยุธยา และพื้นที่อีสานตอนล่าง
- (2) นำมาตรการทางกฎหมายควบคุมอาคาร ผังเมือง อุทยานแห่งชาติ และโบราณสถานมาใช้กำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ของธุรกิจ

เอกชนในบริเวณรอบ ๆ แหล่งท่องเที่ยว เพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการลงทุนประกอบธุรกิจต่าง ๆ

- (3) สนับสนุนองค์กรของรัฐฯ ภาคเอกชนและประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร บูรณะ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ เช่น น้ำตก เกาะและหาดทราย ตลอดจนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม เช่น โบราณสถาน แหล่งประวัติศาสตร์
- (4) สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ มากขึ้น พร้อมกับการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่เพื่อสนับสนุนการพัฒนางจรท่องเที่ยวในภูมิภาค
- (5) เพิ่มประสิทธิภาพการบริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยมุ่งการใช้ประโยชน์ในระยะยาวและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการอยู่ในกรอบ ไม่เอาเปรียบนักท่องเที่ยว จนเกิดภาพพจน์ทางลบต่อประเทศโดยรวม

### 3. พัฒนาและยกระดับคุณภาพกำลังคนด้านการท่องเที่ยว

- (1) ขยายการผลิตกำลังคนทั้งในระดับอุดมศึกษาและวิชาชีพให้ได้ปริมาณ และมีคุณภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดของธุรกิจท่องเที่ยว ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค
- (2) สนับสนุนภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนผลิต และฝึกอบรมกำลังคนด้านต่าง ๆ ให้มีคุณภาพมาตรฐานการบริการในระดับสูง พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การพัฒนากำลังคนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแก้ไขพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ.2476 เพื่อเปิดโอกาสให้ใช้โรงแรมที่มีมาตรฐานสูงเป็นสภาพที่ผลิตและฝึกอบรมได้มากขึ้น

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) ได้กำหนดให้ไทยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีอัตราขยายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 ต่อปี และสนับสนุนให้คนไทยท่องเที่ยวในประเทศเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ในขณะที่การพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ต้องอาศัยประโยชน์จากข้อ

ได้เปรียบของสภาพภูมิประเทศของพื้นที่ แล้วยังต้องมีการสนับสนุนการพัฒนาคน และการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และเพิ่มขีดความสามารถของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้สมบูรณ์พร้อมที่จะรองรับการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการเคลื่อนย้ายประชากรจากกรุงเทพฯ นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการลงทุนในด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะระบบบำบัดน้ำเสียรวม และระบบกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ ได้แก่ เขตปริมณฑล 5 จังหวัด ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ บริเวณชลบุรี ระยอง ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นเมืองชายทะเลที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นการท่องเที่ยวที่เป็นหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาบริการ ได้ถูกกำหนดให้มีบทบาทด้านการบริการ ดังนี้

#### การเพิ่มขีดความสามารถในสาขาบริการ

1. พัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว โดยการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชน ให้คงไว้ซึ่งมีเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ ความเป็นธรรมชาติ ความสะอาด ความปลอดภัย ตลอดจนพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทางด้านการท่องเที่ยวให้มีเพียงพอ
2. ส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพจากต่างประเทศให้มีช่วงพักนักในประเทศไทยนานขึ้น และให้มีบริการด้านแหล่งจำหน่ายใช้สอยสำหรับนักท่องเที่ยว รวมทั้งส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศและปลูกฝังจิตสำนึกในการเป็นนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ มีความรักและห่วงใยในทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวให้กับคนไทย
3. ร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียนและอินโดจีน เพื่อพัฒนางจรการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียนและอินโดจีน โดยใช้กลยุทธ์ด้านการตลาดร่วมกัน
4. พัฒนาโครงข่ายการคมนาคมข่ายโครงสร้างพื้นฐานระหว่างเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวในแต่ละภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเมืองอื่น ๆ ในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน

#### นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2540 – 2546

นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ.2540 – 2546 ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจากรายงานประจำปี 2543 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีดังนี้

1. ส่งเสริมการอนุรักษ์ ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม และทรัพยากรการท่องเที่ยวควบคู่กับสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงคุณภาพของการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เพื่อให้สามารถรองรับการขยายตัวของนักท่องเที่ยวในระยะยาว และคงไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์และมรดกของชาติสืบไป

2. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่น ให้เข้ามามีบทบาทในการร่วมกันแก้ไขหรือป้องกันปัญหาทางการท่องเที่ยว มีส่วนร่วมในการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวให้มีคุณค่าช่วยดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น
3. สนับสนุนการพัฒนาปัจจัยการให้บริการ อำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะระบบการให้บริการข้อมูลข่าวสาร ด้านโครงข่ายคอมพิวเตอร์ทั้งภายในและระหว่างประเทศ
4. ส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยว รวมทั้งพัฒนาระบบเครือข่ายการคมนาคมขนส่ง และสื่อสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการบริการท่องเที่ยวต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาคนี้
5. ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในชาติให้เป็นนักท่องเที่ยวที่ดี มีความรัก ความหวงแหนและช่วยทำนุบำรุงมรดกทางการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมีความโอบอ้อมอารีให้การต้อนรับนักท่องเที่ยวด้วยน้ำใจไมตรีอันดีงามสืบไป
6. ส่งเสริมการผลิตบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้มีปริมาณสอดคล้องกับความต้องการของตลาด มีคุณภาพได้มาตรฐานในระดับนานาชาติ เพื่อรองรับนโยบายการเปิดเสรีด้านการค้าบริการ ตลอดจนสนับสนุนให้บุคลากรชาวไทยมีงานทำในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น
7. กำกับดูแลให้นักท่องเที่ยว และผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 รวมทั้งผลักดันให้มีการกวดขันมาตรการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวอย่างจริงจังต่อเนื่องตลอดปี
8. ส่งเสริมให้การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และส่งผลดีต่อมาพัฒนาสังคมทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมส่วนรวมของประเทศสืบไป
9. ส่งเสริมเชิญชวนให้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่มีคุณภาพเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น พักอยู่เป็นระยะเวลานานขึ้น ใช้จ่ายเพิ่มมากยิ่งขึ้นและเดินทางกระจายไปทั่วภูมิภาค โดยคำนึงขีดความสามารถหรือข้อจำกัดในการรองรับได้ของแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่ง

10. สร้างค่านิยมให้ชาวไทย เพิ่มการเดินทางท่องเที่ยวและจับจ่ายให้สอยภายในประเทศกระจายไปทั่วภูมิภาคตลอดปี เพื่อเพิ่มมูลค่าการท่องเที่ยวให้มากยิ่งขึ้น และเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไป

11. พิจารณาประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวเท่าที่จำเป็น และเหมาะสมในลักษณะของการลงทุนร่วมทุน หรือให้การส่งเสริมการสนับสนุนการลงทุน เพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของชาติและองค์กร

### กรอบการพัฒนาการท่องเที่ยวในยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้ยึดครองของวิสัยทัศน์ร่วมภายใต้ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และ “สังคมไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต” จึงได้กำหนดเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักเกณฑ์พัฒนาประเทศไทยไว้ดังนี้

- วัตถุประสงค์ 1 :           ฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน
- วัตถุประสงค์ 2 :           วางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้ทันโลก
- วัตถุประสงค์ 3 :           จัดให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ
- วัตถุประสงค์ 4 :           แก้ปัญหาความยากจน และเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง

#### เป้าหมาย 1 : สร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจ

โดยให้เศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 4 – 5 ต่อปี อัตราเงินเฟ้อไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดร้อยละ 1 – 2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ การส่งออกขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี การผลิตภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 0.5 และ 2.5 ต่อปี ตามลำดับ แรงเพิ่มไม่ต่ำกว่า 230000 คนต่อปี และเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว โดยมีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 – 8 ต่อปี และให้คนไทย ท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มขึ้น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี

#### เป้าหมาย 2 : ยกระดับคุณภาพชีวิต

โดยรักษาระดับภาวะเจริญพันธุ์ของประชาชนให้อยู่ในระดับทดแทนอย่างต่อเนื่อง ประชาชนอายุ 15 ปี ขึ้นไป ได้รับการศึกษาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 9 ปี ร้อยละ 50 ของแรงงานได้รับ

การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป สร้างกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง ขับเคลื่อนให้เกิดมีการมีส่วนร่วมพัฒนาเมืองน่าอยู่

### เป้าหมายที่ 3 : มีการบริหารจัดการที่ดี

โดยปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจ โปร่งใส มีระบบสนับสนุนและตรวจสอบด้วยการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งรวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

### เป้าหมายที่ 4 : ลดความยากจน

โดยดำเนินมาตรการเอื้ออาทรต่อคนจนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ โอกาสการพัฒนา ศักยภาพและคุณภาพชีวิตให้เกิดความเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกัน สามารถพึ่งตนเองได้ ให้สัดส่วนของคนจนมีไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรทั้งหมด

ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักดังกล่าว ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกันเป็น 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ รวมทั้งหมด 7 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญโดยสรุปดังนี้

**ยุทธศาสตร์กลุ่มที่ 1: ยุทธศาสตร์ของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคม ประกอบด้วยยุทธศาสตร์รอง 6 ด้านคือ**

1. การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส
2. การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใส
3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
4. การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม
5. การเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน
6. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

**ยุทธศาสตร์กลุ่มที่ 2: การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง ประกอบด้วยยุทธศาสตร์รองรวม 3 ด้าน และยุทธศาสตร์ย่อยในแต่ละยุทธศาสตร์รองคือ**

1. ยุทธศาสตร์หลักการพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย 5 ด้านคือ

- (1) การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง
- (2) การส่งเสริมให้คนมีงานทำ
- (3) การปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ
- (4) การป้องกัน แก้ไขปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (5) การส่งเสริมบทบาทครอบครัว องค์การทางศาสนา โรงเรียน ชุมชน องค์กร พัฒนาเอกชน อาสาสมัครและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา

**2. ยุทธศาสตร์หลักการปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน**  
ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย 4 ด้าน คือ

- (1) การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่
- (2) การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและเมือง ภายใต้กระบวนการที่มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม
- (3) การสร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาชุมชน และเมืองอย่างเกื้อกูล
- (4) การจัดการพื้นที่เชิงบูรณาการที่ยึดพื้นที่การกิจและการมีส่วนร่วม

**3. ยุทธศาสตร์หลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**  
ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย 4 ด้านคือ

- (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (2) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์
- (3) การอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยว
- (4) การบริหารจัดการปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ

**ยุทธศาสตร์กลุ่มที่ 3: การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน** ประกอบด้วยยุทธศาสตร์รองรวม 3 ด้าน และยุทธศาสตร์ย่อยในแต่ละยุทธศาสตร์รองคือ

- 1. ยุทธศาสตร์หลักการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม** ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย 3 ด้านคือ

- (1) การดำเนินนโยบายการเงิน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตเศรษฐกิจ และช่วยกระจายความเจริญและความเป็นธรรม
- (2) การดำเนินนโยบายการคลัง และสร้างความมั่นคงของฐานการคลัง และกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค
- (3) การเตรียมความพร้อมของเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ

## 2. ยุทธศาสตร์หลักการเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย 6 ด้านคือ

- (1) การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและการค้า
- (2) การเพิ่มประสิทธิภาพ และยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน
- (3) การผลักดันขบวนการเพิ่มผลผลิตของประเทศ
- (4) การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และระบบสหกรณ์
- (5) การปรับปรุงระบบเจรจาและความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศ
- (6) การส่งเสริมการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงานและกระจายรายได้

## 3. ยุทธศาสตร์หลักการพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 4 ด้านคือ

- (1) ประยุกต์ใช้และการพัฒนาเทคโนโลยี
- (2) การพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (3) การยกระดับการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศการสื่อสาร
- (4) การบริหารการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มุ่งประสิทธิผล

ดังนั้นจะเห็นว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดการท่องเที่ยวเป็นเป้าหมายที่สำคัญของประเทศทางด้านการสร้างคุณภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดรายได้สำหรับการกระตุ้นให้เกิดการฟื้นฟูตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยถือว่าประเทศมีศักยภาพอันเป็นจุดแข็งที่สำคัญทางทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงาม ดึงดูดให้การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่มีเสถียรภาพและยั่งยืน ยิ่งกว่านั้นยังได้กำหนดให้การท่องเที่ยวเป็นหัวข้อสำคัญข้อหนึ่งของแนวทางการพัฒนา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ดังนี้

“ส่งเสริมการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงาน

- กระจายรายได้ และหารายได้จากเงินตราต่างประเทศ”

1. พัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนเพื่อเพิ่มการจ้างงาน และกระจายรายได้สู่ชุมชน โดย
  - (1.1) พัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวให้สามารถรองรับการขยายตัวของนักท่องเที่ยวและต่างประเทศ โดยการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงกลุ่มพื้นที่ พร้อมทั้งสนับสนุนการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับศักยภาพเชิงวัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของพื้นที่ในการรองรับนักท่องเที่ยว เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างถูกวิธี การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและประเพณี การท่องเที่ยวเชิงเกษตร กิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษา สวนสุขภาพ และสวนสนุก
  - (1.2) ปรับปรุงคุณภาพด้านการบริการและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยวทางตรงและทางอ้อมให้ได้มาตรฐานและเพียงพอ โดยให้ความสำคัญต่อการเพิ่มและกวดขันมาตรฐานด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว การแก้ไขปัญหาการหลอกลวง เฮอร์ดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว โดยเฉพาะด้านการเข้าออกประเทศ การเดินทางในประเทศ การให้บริการข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย รวมทั้งพัฒนาบุคลากรทางการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพและปริมาณสอดคล้องกับกิจกรรมการท่องเที่ยวแต่ละประเภท
  - (1.3) ส่งเสริมบทบาทชุมชนและองค์กรชุมชนในท้องถิ่น มีส่วนรวมในการบริการจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างครบวงจร ทั้งการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การบำรุงรักษา และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว โดยรณรงค์สร้างจิตสำนึกและเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ชุมชนและท้องถิ่นในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนให้มีการพัฒนาสินค้าหัตถกรรมพื้นฐานและบริการในท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับธุรกิจการท่องเที่ยว
  - (1.4) ให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายนักท่องเที่ยวที่มีระยะพักนาน และนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพจากต่างประเทศ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวกลุ่มการประชุม การจัดนิทรรศการนานาชาติ การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล เพื่อเพิ่มสัดส่วนของรายได้ต่อนักท่องเที่ยวและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยให้มีระบบบริหารจัดการเฉพาะขึ้นมารับผิดชอบ

รวมทั้งให้มีศูนย์ประชุมและศูนย์แสดงสินค้านานาชาติในเมืองหลักที่มีศักยภาพขึ้นมารองรับ

- (1.5) ประชาสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึกการท่องเที่ยวอย่างที่คุณภาพ เพื่อส่งเสริมให้คนไทยเที่ยวเมืองไทยมากขึ้น และเร่งรัดการกระจายตัวของนักท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่ได้รับการพัฒนาให้เชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวหลักในพื้นที่ เพื่อการสร้างงานและกระจายรายได้ไปสู่ชุมชนและท้องถิ่น

## 2.2. ยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวของประเทศไทย พ.ศ. 2547-2551

ยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยว พ.ศ. 2547-2551 นี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้นำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่อย่างเป็นทางการ ณ จังหวัดลำพูนเพื่อพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์ในการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวระหว่างปี พ.ศ. 2547-2551 โดยมีเป้าประสงค์ เพื่อให้ “การท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่เติบโตอย่างยั่งยืน เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชียที่สามารถกระจายรายได้ และโอกาสการพัฒนาชุมชนอย่างทั่วถึง

การที่จะทำให้ผลดังเป้าประสงค์ข้างต้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และการพัฒนาแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้

### วิสัยทัศน์

เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย ภายในปี 2551

### เป้าหมาย

ในปี 2551 จะมีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 20 ล้านคน หรือมีรายได้จากการท่องเที่ยวไม่น้อยกว่า 700,000 ล้านบาท

### ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา

#### ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว

##### กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน

แนวทางที่ 1 จัดทำสื่อการขายที่มุ่งเน้นคุณภาพสินค้าและความหลากหลายให้ตรงกลุ่มเป้าหมายการตลาดท่องเที่ยวตามภารกิจยุทธศาสตร์

แนวทางที่ 2 สร้างโอกาสในการท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้ให้แก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ

- แนวทางที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพสื่อส่งเสริมการตลาด

แนวทางที่ 4 ส่งเสริมการทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย

กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็น Gateway ในภูมิภาคเอเชีย

แนวทางที่ 1 นำเสนอสินค้าทางการท่องเที่ยวในลักษณะ Combined destination ทั้งโดยภาคเอกชนและกรอบความร่วมมือของภาครัฐ (ทางบก และทางอากาศ)

แนวทางที่ 2 ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชื่อมโยงทางบกกับประเทศเพื่อนบ้าน

แนวทางที่ 3 ส่งเสริมความร่วมมือทางการท่องเที่ยวภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

กลยุทธ์ที่ 3 พัฒนาระบบสารสนเทศ

แนวทางที่ 1 จัดทำระบบสารสนเทศด้านการตลาดและพัฒนา โดยปรับปรุง Website ให้ Portal Site เพื่อเพิ่มช่องทางให้บริการ 2 ลักษณะ คือ E-commerce และ B to B ระบบ Call Thailand ทาง Internet เพื่อพัฒนาระบบ Call Center ให้สามารถบริการได้ 24 ชั่วโมง จัดทำ Database ของกลุ่ม High-yield และ Expats เพื่อใช้เสนอขาย Package/Promotion ทาง Direct Mail จัดทำระบบฐานข้อมูลด้านการท่องเที่ยว

แนวทางที่ 2 จัดทำระบบสารสนเทศด้านการบริหาร โดยจัดทำระบบ Excellent Center ที่เป็นศูนย์ข้อมูลด้านการท่องเที่ยวเพื่อการวางแผน อ้าอิง และบริการประชาชนจัดทำระบบฐานข้อมูลสื่อประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยว เผยแพร่ประชาชน และนักท่องเที่ยวทั่วโลกสร้างระบบเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก พัฒนาระบบบูรณาการข้อมูลทางการท่องเที่ยวระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง

กลยุทธ์ที่ 4 ส่งเสริม World Event Marketing

แนวทางที่ 1 เสนอขายเทศกาลงานประเพณีและกิจกรรมให้เป็นสินค้าการท่องเที่ยวลึก ทั้งกับ Trade และ Consumer ในตลาดที่มีศักยภาพและมีความสนใจอย่างครบวงจร

แนวทางที่ 2 สร้างความต่อเนื่องและความสม่ำเสมอในการจัด World Event Marketing เพื่อนักท่องเที่ยวจกจำและเกิดค่านิยมในการเดินทางท่องเที่ยว

แนวทางที่ 3 สร้างช่องทางการขายให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน

## **ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว**

### **กลยุทธ์ที่ 1 สร้าง พัฒนา พื้นฟู และเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว**

แนวทางที่ 1 สร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่เป็น Magnet และเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวภายในจังหวัด กลุ่มจังหวัด ภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้าน

แนวทางที่ 2 พื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนา เพื่อยกระดับแหล่งท่องเที่ยวเดิมที่มีศักยภาพให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหลักตามประเภทสินค้าการท่องเที่ยว

แนวทางที่ 3 ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา และบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ตามศักยภาพและโอกาส

### **กลยุทธ์ที่ 2 ยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการ**

แนวทางที่ 1 ส่งเสริมให้ชุมชนและประชาชนสามารถพัฒนาและบริหารธุรกิจท่องเที่ยวเพื่อขยายฐานเศรษฐกิจและวิสาหกิจชุมชน

แนวทางที่ 2 สร้างและบูรณาการระบบพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพมาตรฐานสากล เป็นศูนย์การเรียนรู้ในภูมิภาค

แนวทางที่ 3 เพิ่มปริมาณและคุณภาพของบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ทั้งในและต่างประเทศ

แนวทางที่ 4 สนับสนุนและสร้างมาตรฐานสินค้าและบริการ ด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดโลก

### **กลยุทธ์ที่ 3 เพิ่มมาตรฐานการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว**

แนวทางที่ 1 เพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐ ในการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในการผ่านเข้าออกประเทศไทย

แนวทางที่ 2 ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการอำนวยความสะดวกการผ่านแดน

แนวทางที่ 3 จัดให้มีระบบการบริการข้อมูลข่าวสารที่เข้าถึงง่ายและสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

แนวทางที่ 4 ปรับปรุงและพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานให้ได้มาตรฐานสากลในแหล่งท่องเที่ยว

แนวทางที่ 5 ปรับปรุงระบบการขนส่ง และการเชื่อมโยงเส้นทาง การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวตามยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวระดับนานาชาติ ภูมิภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด

**กลยุทธ์ที่ 4** พัฒนามาตรฐานการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

แนวทางที่ 1 พัฒนาระบบอำนวยความสะดวกและเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการของภาครัฐเกี่ยวกับความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

แนวทางที่ 2 ประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและต่างประเทศในการส่งเสริมบริการที่เป็นธรรมและแก้ไขปัญหาการเอารัดเปรียบนักท่องเที่ยว

แนวทางที่ 3 จัดทำมาตรฐานความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และให้มีการบังคับใช้อย่างทั่วถึง

**ยุทธศาสตร์ที่ 3** การพัฒนาระบบบริหารจัดการอย่างบูรณาการ

**กลยุทธ์ที่ 1** เพิ่มขีดความสามารถของกระทรวง เพื่อให้เป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว

แนวทางที่ 1 ปรับโครงสร้าง บทบาท ภารกิจของหน่วยงานภายในกระทรวงฯ ปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและมาตรฐาน

แนวทางที่ 2 พัฒนาทักษะและขีดความสามารถของบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามยุทธศาสตร์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมาตรฐาน

แนวทางที่ 3 พัฒนาระบบบริหารจัดการภายในของกระทรวง ให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

แนวทางที่ 4 สร้างระบบการวางแผนจัดการงบประมาณและติดตามประเมินผลของหน่วยงานตามยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว

กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการท่องเที่ยวแบบบูรณาการในทุก  
ระดับ ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนในประเทศ และต่างประเทศ

แนวทางที่ 1 พัฒนาสมรรถนะและศักยภาพในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแนวคิดริเริ่มด้านการท่องเที่ยวในทุก  
ทุกระดับ

แนวทางที่ 2 จัดให้มีระบบรองรับ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาวิกฤติที่มี  
ผลกระทบต่อการท่องเที่ยว โดยมีทุน “Crisis Management Fund” เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งจัดสรร  
จากรายได้ภาครัฐที่มาจากการท่องเที่ยว

แนวทางที่ 3 พัฒนากลไกรองรับความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวในระดับ  
พหุภาคีและทวิภาคีให้เกิดผลเชิงปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม  
และต่อเนื่อง

แนวทางที่ 4 ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นแกนกลางในการ  
บูรณาการเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับกลุ่มจังหวัด ให้  
สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว

กลยุทธ์ที่ 3 การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

แนวทางที่ 1 จัดให้มีการศึกษา ทบทวน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ  
ที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ทั้งทางตรงและทางอ้อมใน  
เชิงบูรณาการอย่างต่อเนื่อง

แนวทางที่ 2 ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการ  
ออกข้อบังคับต่างๆ ที่ส่งเสริม สนับสนุนการท่องเที่ยว  
อย่างยั่งยืน

### แนวทางที่ 3 ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านการท่องเที่ยวมีความรู้และเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ด้านการท่องเที่ยว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดพบว่า รัฐได้ให้ความสำคัญแก่การท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยเห็นได้จากนโยบายด้านการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 – 2534) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ปรับกลยุทธ์การขายแหล่งท่องเที่ยวใหม่ โดยเน้นความสำคัญในการลดบทบาทของกรุงเทพฯ ในการเป็นศูนย์กลางกระจายนักท่องเที่ยว และเพิ่มบทบาทให้เมืองอื่น ๆ มีความสำคัญในการเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อด้านการท่องเที่ยวให้มากขึ้น ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539) ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาจากแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งเน้นการขยายตัวของตลาดท่องเที่ยวจากต่างประเทศที่มีรายได้สูง เป็นการกระจายการผลิตและการบริการท่องเที่ยวไปสู่ส่วนภูมิภาคและในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) ได้กำหนดให้ไทยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีอัตราขยายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 ต่อปี และสนับสนุนให้คนไทยท่องเที่ยวในประเทศ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดการท่องเที่ยวเป็นเป้าหมายที่สำคัญของประเทศทางด้านการสร้างคุณภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดรายได้สำหรับการกระตุ้นให้เกิดการฟื้นฟูตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

### 2.3. แนวคิดการส่งเสริมการท่องเที่ยว (tourism promotion)

#### การตลาดการท่องเที่ยว (Marketing of Tourism)

บุญเลิศ ตั้งจิตวัฒนา (2545) ได้ให้ความหมายของตลาดการท่องเที่ยวไว้ว่า “เป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อวิเคราะห์ให้ทราบว่านักท่องเที่ยวกลุ่มเป้าหมายต้องการสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวอะไร และเมื่อไหร่ แล้วจะใช้ส่วนผสมทางการตลาดท่องเที่ยว ในการตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวกลุ่มนั้นให้ได้รับความพอใจและบรรลุวัตถุประสงค์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้อย่างไร”

#### ส่วนประกอบของการตลาดท่องเที่ยว

1. **ผู้ซื้อ** หมายถึง ลูกค้า ผู้ใช้บริการ หรือนักท่องเที่ยว แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริโภคส่วนบุคคล และกลุ่มผู้บริโภคองค์กรหรือกลุ่มบุคคล

2. **สินค้า** ได้แก่ โปรแกรมนำเที่ยวต่าง ๆ ที่บริษัทนำเที่ยวจัดทำขึ้นเพื่อขายให้แก่ลูกค้าหรือจัดตามความต้องการของลูกค้า โดยสินค้าที่เป็นโปรแกรมนำเที่ยวเป็นสินค้าที่แตกต่างจากสินค้าอื่น เพราะเป็นสินค้าที่นำเอาผลผลิตของผู้ประกอบการทางการท่องเที่ยวอื่น ๆ มารวมกันเป็น Package โดยสินค้าบริการทางการท่องเที่ยว ประกอบด้วย สิ่งดึงดูดใจหรือจุดเด่นทางการท่องเที่ยว ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวประเภทต่าง ๆ การบริการเกี่ยวกับยานพาหนะ ได้แก่ การให้บริการเกี่ยวกับ รถเช่า สายการบิน เรือ การบริการเกี่ยวกับโรงแรม สิ่งอำนวยความสะดวกที่โรงแรมมีให้ และการบริการเกี่ยวกับภัตตาคารร้านอาหารและร้านจำหน่ายของที่ระลึก

1. **ผู้ผลิต** ในที่นี้หมายถึง ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือผู้จัดรายการ โดยจะเป็นผู้รวบรวมส่วนประกอบของสินค้าที่เป็นบริการต่าง ๆ เป็นรายการนำเที่ยวเพื่อเสนอขายแก่ผู้ซื้อ โดยผู้จัดรายการต้องยึดหลักของการจัดนำเที่ยว คือ ได้กิน ได้เที่ยว ได้นอน ได้ซื้อของ ต้องรู้เขารู้เรา ต้องทำการศึกษาเพื่อจะได้จัดขายสินค้าได้ถูกต้องกับความต้องการของตลาด

### ตลาดเป้าหมาย

การกำหนดตลาดเป้าหมายเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานด้านการตลาดเป็นไปอย่างเหมาะสม ตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ บริษัทจำเป็นต้องกำหนดนโยบายด้านการตลาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตลาดเป้าหมาย ว่าต้องการเป้าหมายกลุ่มตลาดใด เพื่อให้เหมาะสมกับประเภทและความสามารถของบริษัท

การแบ่งตลาดเป้าหมายทางการตลาดการท่องเที่ยวในภาพรวมกว้าง ๆ สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ใหญ่ ๆ คือ

1. กลุ่มนักท่องเที่ยวทั่วไป (Tourist Group) อาจมีศักยภาพทางการเงินสูงหรือต่ำ ไม่แน่นอนเป็นตลาดที่มีปริมาณมาก มีความต้องการที่หลากหลาย ดังนั้น สินค้าที่ผลิตขึ้นจึงต้องมีความหลากหลายตามไปด้วย เช่น ชอบปีนผา ชอบดำน้ำ ชอบศึกษาวิถีชีวิต

2. กลุ่มผู้เข้าประชุม (Convention Group) เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพในการใช้จ่ายสูง เพราะส่วนใหญ่จะเป็นระดับผู้บริหาร ไม่ต้องจ่ายเงินค่าประชุมเอง หน่วยงานเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

3. กลุ่มที่ได้รับรางวัล (Incentive Group) เป็นลักษณะของกลุ่มองค์กร หน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องการให้รางวัลเป็นการท่องเที่ยวแก่พนักงานหรือตัวแทนจำหน่าย ที่ทำการตลาดหรือการขายได้สำเร็จตามเป้า การจัดแบบนี้มีโอกาสเสี่ยงต่อการขาดทุนน้อย

การแบ่งเป้าหมายทางการตลาดการท่องเที่ยวตามระดับ แบ่งได้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับสูง หรือระดับหรูหรา เป็นนักท่องเที่ยวที่มีอำนาจการซื้อสูง แต่ต้องการความพิเศษความหรูหรา ได้รับการเอาใจใส่เป็นอย่างดี ลูกค้าประเภทนี้สามารถทำกำไรเป็นอย่างมาก
  2. ระดับปานกลาง เป็นผู้มียรายได้ปานกลาง ต้องการได้รับการบริการอย่างเหมาะสม แต่ครบถ้วน สามารถทำกำไรให้บริษัทค่อนข้างมาก
  3. ระดับมวลชน เป็นนักท่องเที่ยวที่สนใจท่องเที่ยวแบบประหยัด เรียบง่าย ต้องการความเอาใจใส่บ้างตามสมควร ลูกค้าประเภทนี้ทำกำไรได้ไม่มากนัก แต่มีปริมาณมาก
- การที่บริษัทนำเที่ยวจะกำหนดกลุ่มตลาดเป้าหมายใดให้เป็นลูกค้าหลักของตนนั้นขึ้นอยู่กับว่าบริษัทมีช่องทาง ศักยภาพ และงบประมาณในการทำการตลาดมากน้อยเพียงใด

### การดำเนินการด้านการตลาดท่องเที่ยว

หลังจากกำหนดกลุ่มเป้าหมายแล้ว บริษัทนำเที่ยวจะต้องดำเนินการด้านการตลาด เพื่อให้สามารถเข้าถึงตลาดเป้าหมายโดยการนำกลยุทธ์ทางการตลาด หรือ Marketing Mix (4Ps) มาใช้

1. **สินค้า (Product)** สินค้าทางการท่องเที่ยวมักเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่สามารถจับต้องได้ ไม่สามารถนำไปเป็นตัวอย่างได้ ไม่สามารถทดลองใช้ เป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นนามธรรม เน้นการให้บริการให้เกิดความพึงพอใจ ดังนั้นจึงต้องคิดเสมอว่ารายการนำเที่ยวของตนจะสร้างจุดเด่นในเรื่องใด และจะสามารถแข่งขันกับผู้อื่นได้อย่างไร
2. **ราคา (Price)** ต้องจูงใจและสามารถตอบสนองความต้องการของคนหลายกลุ่ม ราคาต้องไม่สูงหรือต่ำเกินไป สามารถแข่งขันกับคู่แข่งในตลาดได้
3. **ช่องทางการจัดจำหน่าย (Place)** คือช่องทางที่เสนอขายแก่ผู้บริโภค หรือนักท่องเที่ยว ในเวลาและสถานที่ที่เหมาะสม เช่น การจัดบูทออกงานในโอกาสต่าง ๆ
4. **การโฆษณาประชาสัมพันธ์ (Promotion)** เป็นการกระตุ้นให้เกิดการส่งเสริมการขายซื้อผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว สิ่งสำคัญคือทำอย่างไรที่จะให้ลูกค้ารู้จักและสนใจสินค้ามากที่สุด

โดยปกติการดำเนินการตลาดจะมีส่วนประกอบ 4Ps แต่สำหรับการตลาดท่องเที่ยวตามทฤษฎีของเพย์ คิดว่าควรขยายเป็น 9Ps ดังนี้

1. **Price** ได้แก่ ราคา ซึ่งต้องมีการพิจารณาราคาสินค้าและบริการให้เหมาะสมกับสินค้า

2. **Product** ได้แก่ สินค้า ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานบริการ มุ่งขายความพึงพอใจให้กับลูกค้า
3. **Place** ได้แก่ สถานที่ที่ลูกค้าสามารถซื้อสินค้าหรือบริการได้โดยสะดวก
4. **Promotion** ได้แก่ วิธีการที่จะติดต่อสื่อสารกับลูกค้า เพื่อให้เขาทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า ด้วยเหตุผลเพื่อเพิ่มยอดขาย
5. **Partnership** ได้แก่ ธุรกิจผลิตสินค้าบริการท่องเที่ยวอื่นๆ ซึ่งถือว่าเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับ การจัดหาเที่ยว เช่น โรงแรม ร้านอาหาร บริษัทรถเช่า เปรียบเสมือนเป็นส่วนของบริษัท
6. **Packaging** ได้แก่ ความสามารถในการนำองค์ประกอบหลาย ๆ ส่วนมาผสมผสานกันแล้วขายในราคาเดียว เช่น เลือกยานพาหนะ ที่พัก แหล่งท่องเที่ยว แล้วนำมารวมกัน
7. **Positioning** ได้แก่ ฐานะของบริษัทนำเที่ยว ซึ่งหมายถึงระดับความน่าเชื่อถือ ค่านิยม ของบริษัท ซึ่งถือเป็นภาพลักษณ์ของบริษัท
8. **Programing** ได้แก่ ความสามารถในการจัดการธุรกิจผลิตสินค้าบริการท่องเที่ยว ให้เป็นสินค้าบริการที่น่าสนใจ สามารถเสนอขายเป็นโปรแกรมรูปแบบต่าง ๆ ได้หลากหลาย
9. **People** ธุรกิจจัดหาเที่ยวเป็นการบริการที่ต้องใช้มนุษย์ทำงานกับมนุษย์ การบริการดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับการทำงานของบุคลากร จึงควรเลือกพนักงานที่ดีมีคุณภาพมาร่วมงาน

#### การดำเนินการด้านการตลาดแบบ 4Ps

##### 1. การจัดการด้านสินค้าหรืองานบริการ (Product)

นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะการจะขายโปรแกรมนำเที่ยวได้มากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับการจัดโปรแกรมท่องเที่ยวได้สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวให้มากที่สุด ดังนั้นการจัดการด้านสินค้าต้องศึกษาว่า โปรแกรมชนิดใดเหมาะสมหรือเป็นที่สนใจสำหรับลูกค้าประเภทไหน และในแต่ละปีโปรแกรมเดิมที่จัดอยู่แล้ว เหมาะสมกับลูกค้าหรือไม่มากนักเพียงใด ควรปรับปรุง โปรแกรมใดให้ดีขึ้นบ้าง และพิจารณาว่าผู้ประกอบการที่ใช้บริการอยู่ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือไม่ นอกจากนี้เรื่องการจัดการสินค้าแล้ว งานบริการต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสินค้าก็องให้ความสำคัญ เช่น เรื่องการคัดเลือกพนักงานที่ให้ข้อมูลกับลูกค้าได้ดี วิธีส่งเอกสารไปให้ลูกค้า การปรับปรุงรูปแบบของเอกสารนำเที่ยวให้มีสีสันสวยงาม และน่าดึงดูดใจ

## 1. การจัดการด้านราคา (Price)

บริษัทนำเที่ยวไม่สามารถกำหนดราคาได้ด้วยตนเองผู้เดียว การกำหนดราคาจะขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องด้วย ปัจจัยที่ควรคำนึงถึงในการกำหนดราคามี 2 ปัจจัย คือ

ปัจจัยภายใน ได้แก่ วัตถุประสงค์ของบริษัท ประเภทและลักษณะของสินค้า รายการนำเที่ยวว่ามีความหลากหลายอย่างไร มีวิธีการหรือเทคนิคการทำให้สินค้าแตกต่างกันตามความพอใจของลูกค้าแต่ละกลุ่ม และสุดท้ายควรคำนึงถึงต้นทุน

ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความต้องการอำนาจการต่อรองของตลาด สถานการณ์การแข่งขันในตลาด สภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ค่าของเงิน กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ สภาพการเมืองและสถานการณ์ต่าง ๆ ของโลกที่เปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้อาจมีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ ลักษณะของกลุ่มผู้บริโภค วัตถุประสงค์ของบริษัทนำเที่ยว ขนาดของการซื้อ เวลาของการบริโภค การเปรียบเทียบราคา

### กลยุทธ์ในการกำหนดราคา

1. การตั้งราคาตามตลาด (Market Pricing) คือ การตั้งราคาทั่ว ๆ ไปตามแนวระดับราคาที่เป็นอยู่ตามท้องตลาด เป็นราคาที่ใกล้เคียงกับราคาของบริษัทคู่แข่ง
2. การตั้งราคาโดยการบวกกำไรจากต้นทุน (Market up Pricing) คือ การบวกกำไรจากต้นทุนต่อหน่วย โดยมากแล้วจะบวกกำไรในช่วง 10-50%
3. การตั้งราคาต่ำกว่าทุน (Lost Pricing) คือ การตั้งราคาขายในราคาขาดทุนเพื่อเจาะตลาด หรือดึงดูดลูกค้าให้มาซื้อในปริมาณมากที่สุด
4. การตั้งราคาขายสินค้าเป็นชุดเดียวกัน (bundle Pricing) คือ การขายสินค้าหลายประเภทรวมกันในราคาเหมา ซึ่งจะถูกลงกว่าราคาแยกขาย
5. การตั้งราคาไว้สูงที่สุด (Skimming Pricing) เนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์หรือรายการนำเที่ยวใหม่ที่เพิ่งออกสู่ตลาดเป็นครั้งแรก และยังไม่คู่แข่งเลย
6. การตั้งราคาต่ำกว่าราคาตลาด (Penetration Pricing) คือ การตั้งราคาเพื่อเจาะตลาด เพื่อให้ได้ส่วนแบ่งทางการตลาดมากที่สุดในระยะเวลาอันสั้น
7. การตั้งราคาแบบผูกขาด (Monopoly Pricing) คือการตั้งราคาจากผู้ผลิตที่มีอยู่รายเดียว
8. การตั้งราคาในตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยราย (Oligopoly Pricing) จะมีลักษณะของการตั้งราคา 2 ลักษณะ คือ มีผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งลดราคาหรือปรับปรุงคุณภาพ ทำให้ผู้ผลิตรายอื่นต้องปรับตัวตาม และผู้ผลิตน้อยรายรวมตัวกันกำหนดราคาที่ไม่แตกต่างกัน เป็นแบบผูกขาด

9. การตั้งราคาตามวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (PLC) คือ การตั้งราคาตามขั้นแนะนำ ขั้นเจริญเติบโต ขั้นเจริญเติบโตเต็มที่ ขั้นอิ่มตัวและถดถอย

10. การตั้งราคาโดยรัฐบาลหรือสมาคมกลางหรือองค์กรกลาง (Regulated Pricing) คือ การตั้งราคาโดยพิจารณาข้อมูลจากหน่วยงานภาคเอกชน กำหนดราคาที่ยุติธรรมเพื่อไม่ให้มีการแข่งขันสูงจนเกินไป และเพื่อไม่ให้ลูกค้าถูกเอาเปรียบ

**3. การจัดการด้านช่องทางการจัดจำหน่าย (Place) ทำได้โดยการเสนอขาย 3 วิธี ดังนี้**

3.1 เสนอขายผ่านตัวแทนต่างประเทศ อาจมีการติดต่อผ่านตัวแทน 2 วิธี คือ

1) บริษัทนำเข้าจัดโปรแกรมนำเที่ยวที่มีความหลากหลาย แล้วติดต่อเสนอขายบริษัทนำเที่ยวในต่างประเทศ หรือบริษัทนำเที่ยวต่างประเทศเสนอความต้องการมาให้บริษัทในประเทศดำเนินการตามความต้องการของเขาก็ได้

2) บริษัทนำเที่ยวเสนอบริการรับ-ส่ง ให้กับนักท่องเที่ยวที่เดินทางเที่ยวประเทศไทย

3.2 เสนอขายโดยตรงต่อผู้บริโภค สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1) ลูกค้าส่วนบุคคล ได้แก่ ลูกค้าที่ติดต่อซื้อโดยตรงด้วยตนเอง

2) ลูกค้าสถาบัน ได้แก่ หน่วยงานหรือองค์กร ที่บริษัทนำเที่ยวนำสินค้าไปเสนอ

ขาย

3) ลูกค้าต่างประเทศ ได้แก่ ลูกค้าที่มาจากการไปตั้งสำนักงานย่อยเพื่อเสนอขาย

3.3 เสนอขายในนามกลุ่มบริษัท หรือกลุ่มสมาคม ชมรมต่าง ๆ เป็นลักษณะของ Join Tour โดยอาจเข้าไปเป็นสมาชิกของสมาคมใดสมาคมหนึ่ง และสมาคมนั้นก็มีส่วนช่วยส่งเสริมการขาย

**4. การจัดการด้านการส่งเสริมการขาย (Promotion) สามารถแบ่งได้ตามลักษณะ ดังนี้**

4.1 การโฆษณา (Advertising) มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสินค้าให้ผู้บริโภค รู้จัก สร้างความเชื่อถือในสินค้า และชักชวนให้ผู้บริโภคตัดสินใจซื้อสินค้า สื่อที่สามารถทำการโฆษณาเพื่อส่งเสริมการขาย ได้แก่

1) หนังสือพิมพ์ เป็นสื่อที่สามารถครอบคลุมพื้นที่ทางการตลาดได้ กว้างขวาง มีต้นทุนต่ำ

- 2) นิตยสาร ได้แก่ หนังสือ อสท. หนังสือ TRIP หนังสือเที่ยวรอบโลก หนังสือเพื่อนเดินทาง เป็นต้น
- 3) ไปรษณีย์ คือ สื่อโฆษณาประเภทจดหมาย สามารถเลือกกลุ่มเป้าหมายได้ มีความเป็นส่วนบุคคล
- 4) โทรทัศน์ เป็นช่องทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด สามารถใช้ได้ทั้งภาพเคลื่อนไหวและเสียง แต่เสียค่าใช้จ่ายสูง
- 5) วิทยุ มีความยืดหยุ่นสูง มีต้นทุนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับสื่ออื่น ๆ สามารถเคลื่อนย้ายได้
- 6) อินเทอร์เน็ต ปัจจุบันได้เข้ามามีบทบาทต่อธุรกิจท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก หลายบริษัทนำมาใช้ในการโฆษณาสินค้าและบริการของตน ทำให้ลูกค้ามีความสะดวกในการติดต่อและซื้อบริการ โดยไม่ต้องเดินทางมาที่บริษัท สามารถนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้ลูกค้าได้มาก
- 7) ป้ายโฆษณา เป็นสื่อที่มีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่นและต้นทุนต่ำ สามารถสร้างความถี่ได้ดีกับคนที่ใช้เส้นทางเดินทางเดิม แต่มีข้อเสียคือ ข้อความบนป้ายต้องมีจำนวนจำกัด
- 8) สื่อสิ่งพิมพ์อื่น ๆ เช่น แผ่นพับ ใบปลิว เป็นสื่อที่นิยมใช้ในการโฆษณาของผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว โดยเฉพาะสถานที่ท่องเที่ยว โรงแรมที่พัก เนื่องจากมีต้นทุนต่ำ

การโฆษณา นอกจากจะอาศัยสื่อต่าง ๆ แล้ว ควรยึดหลัก AIDA ด้วย ดังนี้

Attention	หมายถึง	การโฆษณาจะต้องดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว
Interest	หมายถึง	การโฆษณาจะต้องช่วยกระตุ้นให้เกิดความสนใจในสินค้า
Desire	หมายถึง	การโฆษณาจะต้องช่วยให้เกิดความต้องการในสินค้า
Action	หมายถึง	การโฆษณาจะต้องช่วยให้เกิดการซื้อสินค้า

5. การประชาสัมพันธ์ (Public Relations) คือการเผยแพร่ข่าวสารในลักษณะบอกกล่าว จะต้องทำอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องจึงจะได้ผล ต้องเป็นข้อมูลที่มีความชัดเจน ทันสมัย และกระจายได้ทั่วถึงกลุ่มลูกค้า มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ข่าวสารในลักษณะให้ความรู้แก่ผู้บริโภค เพื่อเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีให้เป็นที่รู้จักแก่สาธารณชน การประชาสัมพันธ์สามารถทำได้ ดังนี้

- การเผยแพร่ต่อสาธารณชน คือ การทำข่าวแจกในลักษณะบทความลงในหนังสือ/นิตยสาร
- การเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชนต่าง ๆ เช่น ร่วมงานประจำปีของเมืองสำคัญ
- การจัดกิจกรรมในโอกาสพิเศษ เช่น งานกีฬา การประกวดแข่งขันต่าง ๆ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่องค์กร

**6. การขายตรง หรือการขายโดยบุคคล** ต้องอาศัยพนักงานขายที่มีความสามารถ และมีบุคลิกงูใจลูกค้าจึงจะสามารถนำเสนอผลิตภัณฑ์ให้ลูกค้าลอยตาม และเกิดการตัดสินใจซื้อบริการได้ ลักษณะการดำเนินงานส่วนใหญ่ของการขายตรง อาจทำได้หลายลักษณะ ดังนี้

- การเยี่ยมชมพบปะตัวแทนต่างประเทศเพื่อนำข้อมูลข่าวสารใหม่ ๆ ไปแจ้งให้ทราบ
- การเสนอขายต่อตัวแทนต่างประเทศโดยอาจเข้าร่วมในการประชุมสัมมนา ระหว่างผู้ประกอบการ และตัวแทนจำหน่ายเพื่อให้ข้อมูลและชักจูงให้ผู้ประกอบการนำสินค้าของตนไปขาย
- การนำสินค้ามาแสดง หรือเสนอขาย ในงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวแก่ผู้ที่มาชมงาน

**7. การส่งเสริมการขาย** ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางการตลาดที่สำคัญ ที่จะกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวเกิดการซื้อสินค้าทางการท่องเที่ยวมากขึ้น หรืออาจเกิดการซื้อซ้ำ เป็นการเพิ่มยอดขายให้กับธุรกิจ ดังนั้น บริษัทนำเที่ยวจะต้องมีกลยุทธ์ที่จะนำวิธีการต่าง ๆ ที่สามารถเรียกความสนใจให้นักท่องเที่ยวเข้ามาซื้อ โดยต้องทำให้เขารู้สึกว่าได้ประโยชน์คุ้มค่าเป็นพิเศษ

Trade Sale Promotion เป็นลักษณะการเชิญพนักงานของตัวแทนต่างประเทศ มาทัศนศึกษาดูงานที่จัดทำขึ้นในประเทศไทย โดยจัดให้เขาได้เยี่ยมชมแหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้เห็นสินค้าที่แท้จริง หลังจากนั้นเขาก็จะนำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจเพื่อซื้อสินค้า หรือเป็นตัวแทนขายต่อไป

Consumer Sale Promotion เป็นการเข้าร่วมงานจัดนิทรรศการ หรืองานการท่องเที่ยวทั่วไป ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าชมงาน หรืออาจจัดชิงโชค ชิงรางวัล โดยของรางวัลเป็นการเดินทางไปท่องเที่ยว ตัวอย่างการส่งเสริมการขาย เช่น การลดราคา สะสมคูปอง รายการแถม สินค้าพิเศษ แจกของที่ระลึก

## การดำเนินงานด้านการขาย

เป็นการขายสินค้าที่ผู้ซื้อ ไม่มีโอกาสได้เห็น หรือจับต้องตัวสินค้าก่อนตัดสินใจซื้อ จนกว่าจะถึงวันเวลาที่ได้ออกเดินทางท่องเที่ยวตามกำหนดเวลา ดังนั้น พนักงานที่จะนำเสนอรายการได้ดีจึงต้องมีข้อมูลชัดเจน ตอบปัญหาข้อสงสัยของลูกค้าได้ดี สามารถโน้มน้าวลูกค้าให้คล้อยตามได้

1. ขั้นตอนการดำเนินงานด้านการขายของธุรกิจนำเที่ยว
  - 1.1 การจัดรายการนำเที่ยวที่ต้องการเสนอขาย โดยจัดรายการให้น่าสนใจ คำนึงถึงเทศกาล
  - 1.2 การนำเสนอรายการนำเที่ยว โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ ยึดประหยัด มีประสิทธิภาพ
  - 1.3 เตรียมบุคลากร หรือพนักงานฝ่ายขายที่มีคุณภาพ
  - 1.4 กำหนดวันในการชำระเงินค่านำเที่ยว
2. การกำหนดคุณสมบัติพนักงานขาย พนักงานขายที่ดีจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้
  - 2.1 มีความรู้ในผลิตภัณฑ์ คือ รายการนำเที่ยวที่จะเสนอขายเป็นอย่างดี ตอบคำถามลูกค้าได้
  - 2.2 มีความสามารถในการใช้วาทศิลป์ในการ โน้มน้าวให้ลูกค้าเกิดการตัดสินใจซื้อ
  - 2.3 มีจิตวิทยาการเข้าใจลักษณะและความต้องการของผู้ซื้อแต่ละประเภทได้
  - 2.4 มีความยืดหยุ่นในการขายและรับฟังความคิดจากลูกค้า สามารถหาทางออกให้ลูกค้าได้
  - 2.5 มีความสามารถในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี
  - 2.6 เป็นผู้มีบุคลิกภาพดี เป็นที่ไว้วางใจ น่าเชื่อถือ จากลูกค้า
  - 2.7 เป็นผู้มี ความซื่อสัตย์สุจริต ให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ไม่หลอกลวง
  - 2.8 เป็นคนตรงต่อเวลา บริหารเวลาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่องานขาย
3. เทคนิคในการขายเพื่อให้ประสบผลสำเร็จ โดย ทอดด์ และไรซ์
  - 1) เทคนิคการขายหน้าร้าน พนักงานควรยึดแนวปฏิบัติ ดังนี้
    - ให้ความสนใจอย่างจริงจังกับลูกค้า และเอาใจใส่ความต้องการของลูกค้า
    - พยายามป้อนคำถามเพื่อให้ทราบความต้องการของลูกค้าแต่ไม่ใช่ ละลาบละล้วงเรื่องส่วนตัว

- พยายามตอบข้อซักถามให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของลูกค้า
- พยายามทำให้ลูกค้าจองหรือซื้อสินค้า โดยใช้วิธีที่ดึงดูดเหมือนไม่เป็นการบังคับ
- ต้องทำให้ลูกค้าตัดสินใจซื้อสินค้า โดยการทำให้ลูกค้าแน่ใจในตัวสินค้า

#### 4. เทคนิคการขายทางโทรศัพท์

- ต้องมีความกระตือรือร้น พยายามฝึกเสียงให้ฟังดูน่าเชื่อถือ
- ให้ความสนใจในการสนทนา
- ถ้ามีความเหนื่อยหรือเครียดควรพัก เพราะถ้าขึ้นรับโทรศัพท์อารมณ์และน้ำเสียงจะออก
- ใช้ความพยายามในการใช้เสียงพูดให้น่าสนใจ ใช้จังหวะปกติ อย่าเร็วหรือช้าเกินไป
- พยายามฝึกอธิบายให้เกิดจินตภาพ และลูกค้าเข้าใจสิ่งที่พยายามอธิบาย

#### 5. วิธีการกระตุ้นพนักงานขาย ให้มีความกระตือรือร้นในการขาย มีหลายวิธี ได้แก่

- การแข่งขัน ในการสร้างยอดขายระหว่างพนักงาน โดยมีการกำหนดรางวัลเป็นสิ่งจูงใจ
- การฝึกอบรมการขายและการประชุมทางการขาย เพื่อได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างพนักงานขายด้วยกัน และได้เข้าใจในข้อมูลรายละเอียดของสินค้า
- การให้รางวัลแก่พนักงานขายที่ปฏิบัติงานยอดเยี่ยม เช่น ยอดขายดีเด่น หากลูกค้าใหม่ได้มาก

#### ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการตลาดและการขาย

1. รายการนำเที่ยวไม่ตรงกับความต้องการของผู้ซื้อ
2. วันเวลาที่กำหนดในรายการ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ตรงกับช่วงเวลาที่ต้องการ
3. การดำเนินงานขัดข้องอันเนื่องมาจากธุรกิจที่เกี่ยวข้องไม่ได้ตามที่ตกลงกันไว้
4. งบประมาณในการประชาสัมพันธ์มีจำกัด



5. การโฆษณาประชาสัมพันธ์ไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่สามารถกระจายข่าวสารได้  
ทั่วถึง
6. มีภาวะ การแข่งขันสูง ทำให้ส่วนแบ่งทางการตลาดถูกแบ่งไป
7. ปัญหาผลกระทบจากการยกเลิกการจองของลูกค้าซึ่งจะทำให้บริษัทฯ  
รายได้

เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการตลาดและการ  
ขายของธุรกิจนำเที่ยวที่อาจเกิดขึ้น ผู้จัดการหรือบริษัทอาจยึดหลักการทำงาน ดังนี้

1. ศึกษาความต้องการของกลุ่มลูกค้าเป้าหมายให้ได้ข้อมูลที่แท้จริง ไม่ใช่การ  
คาดหมาย
2. ช่วงเวลาในการจัดนำเที่ยว ต้องเป็นช่วงเวลาที่ลูกค้าเป้าหมายสามารถใช้  
บริการได้
3. ต้องมีความสัมพันธ์และการประสานงานที่ดีกับธุรกิจที่เกี่ยวข้อง และมีการ  
ยืนยันที่แน่นอนก่อนการเดินทางนำเที่ยวทุกครั้ง
4. ควรจัดสรรงบประมาณในการประชาสัมพันธ์โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของ  
ธุรกิจ
5. หาวิธีที่จะโฆษณาและประชาสัมพันธ์ให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย และใช้  
งบประมาณน้อยที่สุด
6. ถึงแม้จะมีภาวะการแข่งขันสูง ให้ตระหนักว่าถ้าสินค้าของเราดี มีคุณภาพ  
ราคาเหมาะสม การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ย่อมกระตุ้นให้เกิดการซื้ออย่างแน่นอน

#### ข้อคิดในการขายสำหรับงานธุรกิจนำเที่ยว

1. บริษัทควรเสนอคุณภาพของรายการนำเที่ยวให้เหมาะสมกับราคา
2. บริษัทควรจัดคุณภาพของรายการนำเที่ยวให้ตรงตามมาตรฐานที่เสนอขาย  
หรือให้สัญญา
3. ผู้นำเที่ยวหรือบริษัทต้องมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ ซื่อสัตย์ต่อลูกค้า มีความ  
รับผิดชอบ

โดยสรุปตลาดการท่องเที่ยวครอบคลุมในด้านผลิตภัณฑ์ (Product) เพื่อให้บริการ  
ที่ตรงคุณภาพ จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการบริการให้เข้ากับความต้องการของลูกค้าเฉพาะกลุ่ม

และต้องสร้างคุณค่า (Value) ให้เกิดขึ้น ได้แก่ คุณภาพของบริการ เพราะบริการจับต้องไม่ได้ จึงเป็นการยากที่จะสร้างมาตรฐานสำหรับวัดคุณภาพ ราคา (Price) การตั้งราคามีอิทธิพลต่อการที่ผู้ซื้อจะได้รับรู้บริการด้วย หากลูกค้าไม่ค่อยมีเกณฑ์ในการตัดสินใจคุณภาพ จะใช้การประเมินด้วยราคา ราคาจึงมีบทบาทสำคัญในการซื้อคุณภาพ ช่องทางให้บริการ (Place) กลยุทธ์การจัดจำหน่ายสำหรับบริการเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจัดให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของบริการ การจัดให้มีการรับบริการได้โดยสะดวกให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การส่งเสริมการตลาด (Promotion) สิ่งหนึ่งที่ท้าทายการสื่อสารการตลาดของบริการคือ การที่ต้องแน่ใจว่าตลาดเป้าหมายเข้าใจและให้คุณค่าแก่สิ่งที่เสนอขาย ความไม่มีตัวตนของบริการมักทำให้เป็นไปได้ที่จะมีประสบการณ์ก่อนที่จะทำการซื้อ อาจจำเป็นที่พนักงานขายต้องอธิบายว่าบริการคืออะไร และให้ประโยชน์อย่างไร ส่วนมากใช้การโฆษณา พนักงานให้บริการ (People) จำเป็นต้องมีการเลือก การฝึกอบรมและการจูงใจ เพื่อทำให้เกิดความแตกต่างในการทำให้อุปกรณ์พอใจมากที่สุด เนื่องจากการท่องเที่ยวเป็นการขายบริการ จึงจำเป็นต้องแสดงให้เห็นคุณภาพของบริการมากที่สุด

#### 2.4. แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หมายถึง การท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบในแหล่งธรรมชาติ มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นและแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว โดยมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การจัดการอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อมุ่งให้เกิดจิตสำนึกต่อการรักษาระบบนิเวศที่ยั่งยืน (มิสรา สามารถ, 2543: 10) เป็นการท่องเที่ยวที่ถูกจัดการดูแลอย่างยั่งยืน อยู่บนพื้นฐานของธรรมชาติ มีการศึกษาเรียนรู้ด้านวัฒนธรรมและ/หรือ สิ่งแวดล้อมเอื้อประโยชน์ต่อการอนุรักษ์และสร้างความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยว มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาเรียนรู้และแจกแจงตีความของสิ่งแวดล้อมในธรรมชาติแบบรับผิดชอบซึ่งจะช่วยรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนท้องถิ่น ตลอดจนได้ถูกวางแผนเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางนิเวศวิทยา (Ben Boer; Raff Buckley อ้างใน มิสรา สามารถ (2543: 24))

นอกจากนั้น “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ยังหมายถึง การเดินทางไปเยือนแหล่งธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นและแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับธรรมชาติ วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่ปรากฏในพื้นที่ด้วยความระมัดระวัง ไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือทำลายคุณค่าของระบบนิเวศ ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนท้องถิ่น” (ศูนย์วิจัยป่าไม้, 2541 อ้างใน สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10 (2546) สอดคล้องกับกรม

ป่าไม้ (2546) กล่าวว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศหรือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Ecotourism หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปยังแหล่งธรรมชาติและแหล่งวัฒนธรรมอย่างมีความรับผิดชอบ โดยไม่ก่อให้เกิดการรบกวนหรือความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่มีวัตถุประสงค์อย่างมุ่งมั่น เพื่อชื่นชม ศึกษาเรียนรู้ และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณและสัตว์ป่า ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาตินั้น อีกทั้งช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประโยชน์ต่อชุมชน

จากการระดมความคิดเห็นโดยมีวิทยากรและผู้เข้าร่วมสัมมนาแนวทางการแก้ไข พ.ร.บ.การท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้อง เพื่อการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (2544) ได้นำเสนอความหมายของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่ยั่งยืน โดยมองแยกกันเป็น 2 มุมมองหลักๆ ได้แก่

#### 1. การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน

แนวคิดของการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน เป็นการมองการท่องเที่ยวที่ตอบสนองความต้องการของผู้เที่ยว (นักท่องเที่ยว) ที่เข้าไปเยี่ยมชมทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชน ซึ่งเป็นการประสานผลประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย

#### 2. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ คือ การท่องเที่ยวที่คำนึงถึงการไม่ทำลายระบบนิเวศวิทยา โดยสรุปจากการสำรวจความหมายของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแล้วพบว่าแต่ละหน่วยงานใช้ภาษาไทยไม่ตรงกันระหว่างการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระแล้วพบว่าไม่แตกต่างกัน โดยมุ่งเน้นที่การท่องเที่ยวต้องไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในแหล่งท่องเที่ยว และการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นในด้านของการศึกษาเรียนรู้เป็นสำคัญ

#### องค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศมีองค์ประกอบสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ การสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว และการมีส่วนร่วมของชุมชนการสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและระบบนิเวศ หากปัจจัยข้างต้นได้รับผลกระทบกระเทือนจากการใช้ประโยชน์ในรูปแบบใดก็ตาม โอกาสที่จะเกิดความเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายจนด้อยคุณค่าไปก็มีอยู่สูง ดังนั้นการให้ความรู้ความเข้าใจแก่นักท่องเที่ยว พร้อมทั้งการสร้างจิตสำนึกในการปกป้องรักษาธรรมชาติแวดล้อมระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งจำเป็น รวมถึงการสร้างจิตสำนึก

ด้านการอนุรักษ์ให้กับราษฎรท้องถิ่น มัคคุเทศก์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบแหล่งท่องเที่ยวด้วย วิธีการสร้างจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์สำหรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่นิยมใช้กันโดยทั่วไปได้แก่ การจัดทำโปรแกรมสื่อความหมายธรรมชาติ เช่น การจัดตั้งศูนย์สื่อความหมายธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยว การจัดเอกสารสิ่งพิมพ์ที่จำเป็นต่อการศึกษาเรียนรู้ การจัดนิทรรศการ/แผ่นป้ายบรรยายตามจุดท่องเที่ยวต่างๆ การจัดทำเส้นทางเดินป่าศึกษาธรรมชาติ รวมถึงการฝึกอบรมมัคคุเทศก์และเจ้าหน้าที่ให้สามารถชี้แนะและอธิบายเกี่ยวกับธรรมชาติและนิเวศวิทยาของสิ่งต่างๆที่นักท่องเที่ยวพบเห็น ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความสนใจที่จะศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับธรรมชาติในลักษณะต่างๆ ทั้งสภาพภูมิทัศน์ตามธรรมชาติ ตลอดจนแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่ยากลำบากต่อการเดินทางและทำหาย นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้จึงต้องการการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติในแง่มุมต่างๆ ทั้งในระดับกว้างและระดับลึกซึ่ง เป็นเสมือนการเพิ่มพูนประสบการณ์และได้รับความพึงพอใจในการท่องเที่ยว การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นในระยะยาว และขณะเดียวกันการท่องเที่ยวมีผลต่อการคงอยู่ของธรรมชาติแวดล้อม ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะช่วยให้ชุมชนได้รับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวทั้งทางตรงและทางอ้อม และทำให้ชุมชนท้องถิ่นตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและลดการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติลง ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการส่งเสริมการอนุรักษ์ ซึ่งมีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวมระดับประเทศ (กรมป่าไม้, 2546)

จากการระดมความคิดเห็น โดยมีวิทยากรและผู้เข้าร่วมสัมมนาแนวทางการแก้ไข พ.ร.บ.การท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้อง เพื่อการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (2544) ได้สรุปองค์ประกอบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่ยั่งยืน มีองค์ประกอบดังนี้

1. ด้านหลักการ ควรมีการคำนึงถึงคุณภาพ โดยเฉพาะ (1) คุณภาพของนักท่องเที่ยว ที่ได้ประสบการณ์ันทนาการ ของนักท่องเที่ยวในด้านที่เป็นคุณ (2) คุณภาพของชุมชนที่จะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน และ (3) คุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ไม่เสื่อมโทรมลง
2. การท่องเที่ยวที่มีความต่อเนื่องระยะยาว และมีความสมดุลระหว่างรายได้ของชุมชนท้องถิ่น และความสุข หรือประสบการณ์อันดีที่นักท่องเที่ยวได้รับ
3. รูปแบบของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อาจจะเป็นรูปแบบได้ดังนี้ การท่องเที่ยวแบบมวล (Mass Tourism) การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ (History Tourism) การท่องเที่ยวด้านเกษตร (Agriculture Tourism) การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม (Cultural Tourism)

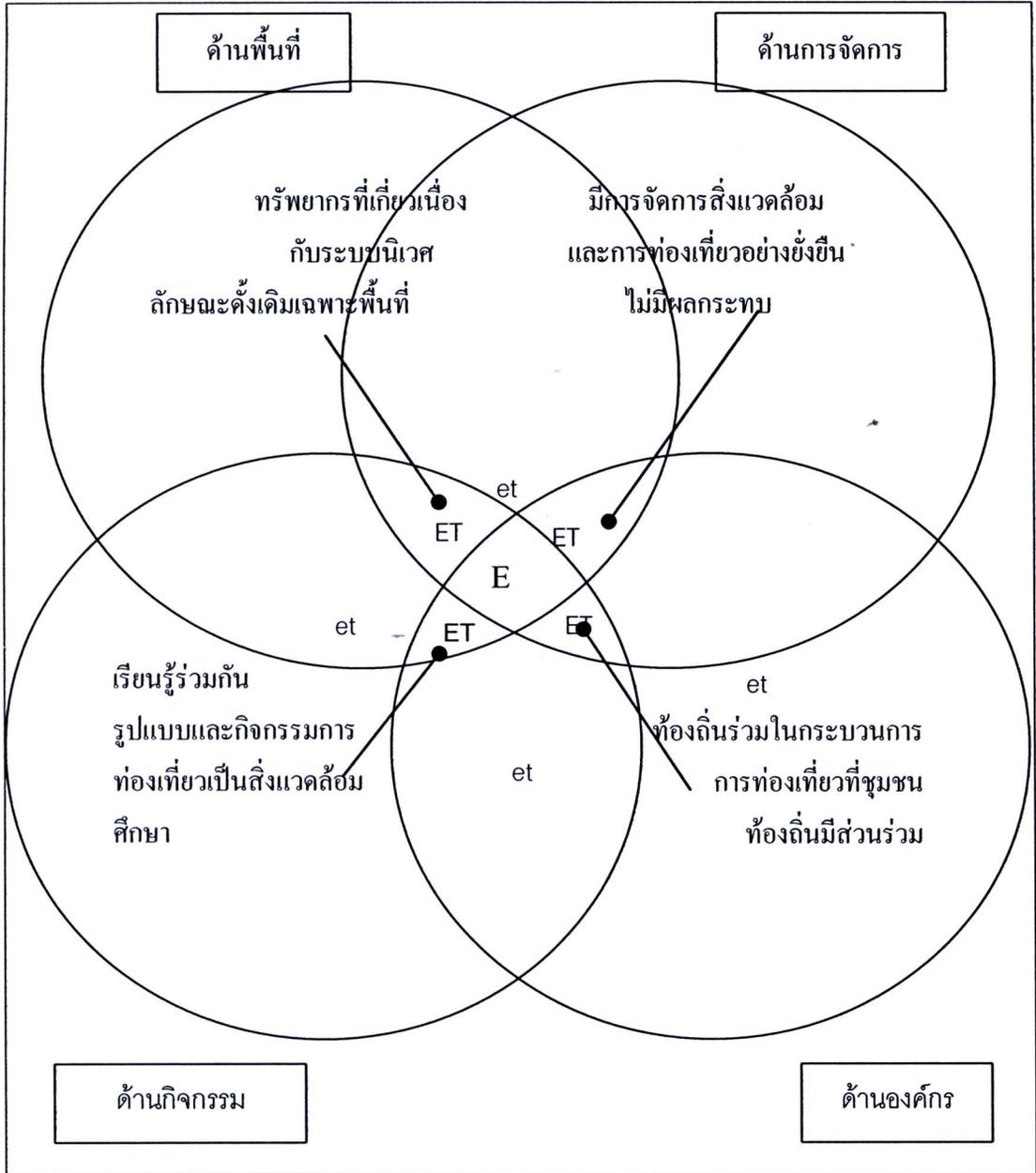
การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มีองค์ประกอบดังนี้

1. เน้นการท่องเที่ยวที่เน้น “คุณค่าสิ่งแวดล้อม” เน้นการไปในแหล่งธรรมชาติ ไม่ทำลายธรรมชาติ และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งเน้นด้าน (1) การอนุรักษ์ (2) การเรียนรู้ ธรรมชาติ (3) การเห็นคุณค่า และ (4) ชุมชนได้ประโยชน์

2. การท่องเที่ยวแบบชุมชนเป็นแกน (Community base eco-tourism) การจัดการ ต้องเอื้อประโยชน์ให้ชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะชุมชนที่เข้าไปจัดการเอง หรือชุมชนที่มีความพร้อม

3. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มีความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วม ชุมชนเป็น ศูนย์กลาง การพัฒนาชุมชน เครื่องมือการพัฒนา และชุมชนได้รับประโยชน์ที่มากกว่าเม็ดเงิน เช่น ความภาคภูมิใจ เน้นรายได้เป็นของชุมชน ฯลฯ ในส่วนนี้นักท่องเที่ยวได้ประโยชน์

มิศรา สามารถ (2543: 24) ได้กล่าวถึงขอบเขตการท่องเที่ยวเชิงนิเวศว่ามีขอบเขตที่ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก ดังภาพที่ 1



หมายเหตุ: ดัดแปลงจาก Ralf Buckley (1994)

ET, ET, et แสดงความเข้มข้นของการท่องเที่ยวแบบ Ecotourism

ภาพที่ 1.1 องค์ประกอบหลักของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ  
ที่มา: มิสรา สามารถ (2543: 25)

### 1. องค์ประกอบด้านพื้นที่

มีพื้นฐานอยู่กับธรรมชาติ (nature-based) และมีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น (identity or authentic or endemic or unique) ทั้งนี้รวมถึงแหล่งวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ (eco-system) ในพื้นที่ด้วย

### 2. องค์ประกอบด้านการจัดการ

มีการจัดการที่ยั่งยืน (sustainable managed) ที่มีความรับผิดชอบไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม มีการจัดการที่ครอบคลุมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรการจัดการสิ่งแวดล้อม การป้องกันและกำจัดมลพิษ และควบคุมการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีขอบเขต

### 3. องค์ประกอบด้านกิจกรรมและกระบวนการ

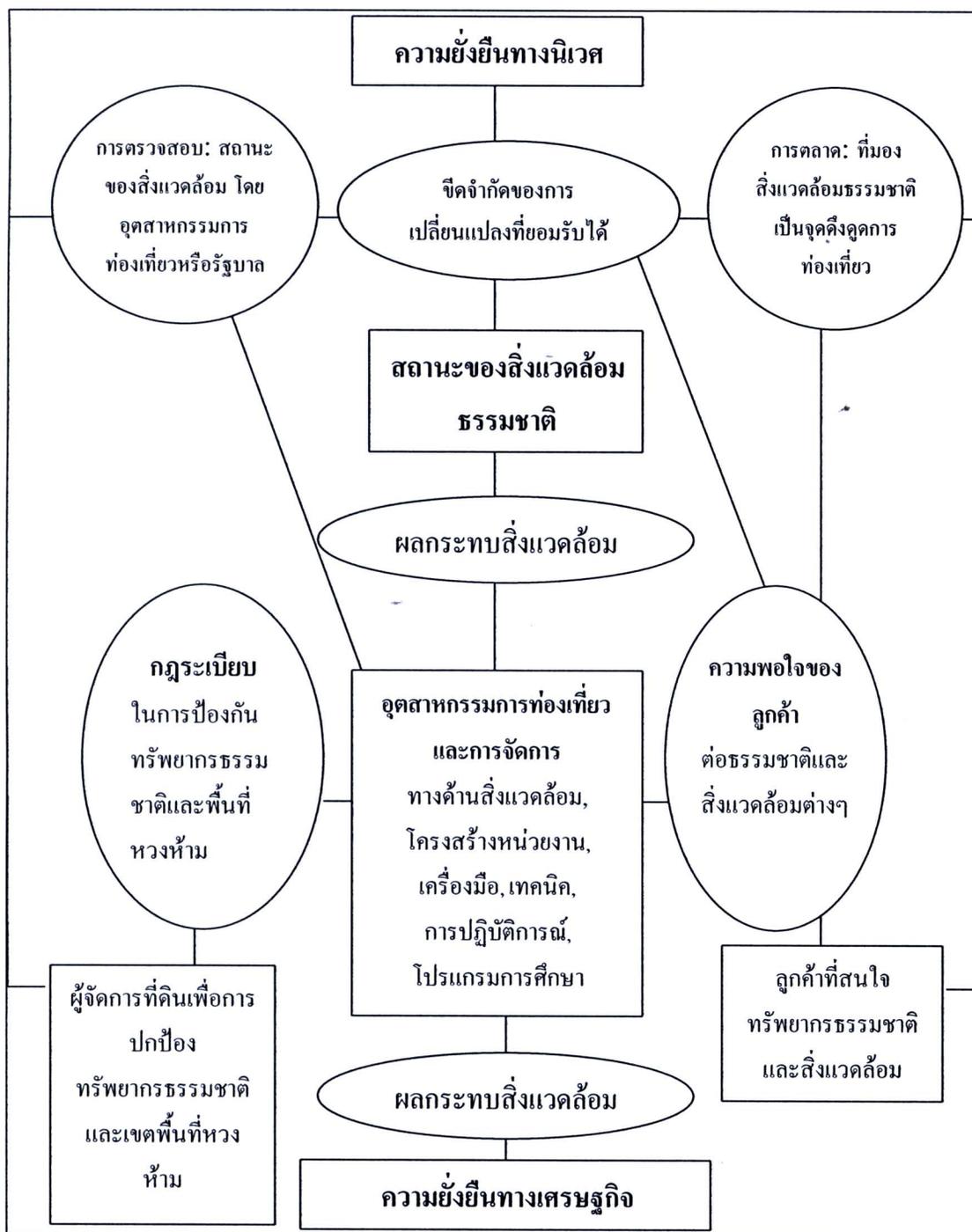
เป็นสิ่งแวดล้อมศึกษา (environmental education-base) ที่เอื้อต่อการเรียนรู้ (learning process) โดยให้มีการศึกษา (education) เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ประสบการณ์ และความประทับใจ (knowledge, experience and appreciation) สร้างความตระหนักและปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องแก่นักท่องเที่ยว ประชาชนท้องถิ่น และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง

### 4. องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของชุมชน (community participation-based) โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนท้องถิ่นเกือบตลอดกระบวนการ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการกระจายรายได้ การยกระดับคุณภาพชีวิตและการได้รับผลตอบแทนเพื่อย้อนกลับมาบำรุงรักษาและจัดการแหล่งท่องเที่ยว ที่สุดท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการควบคุมการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีคุณภาพ เริ่มตั้งแต่ระดับรากหญ้า (grass root) จนถึงการปกครองท้องถิ่น และอาจรวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง

### ความสัมพันธ์ของการท่องเที่ยวกับนิเวศวิทยา

Buckley, R.C.(1995) ได้แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงระหว่างการท่องเที่ยวกับระบบนิเวศวิทยา ดังในภาพที่ 2



ภาพที่ 1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างความยั่งยืนทางนิเวศและความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ  
ที่มา: พรพิมล วิกรัยพัฒน์ (2542: 14)

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าความยั่งยืนทางนิเวศ (ecological sustainability) และความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ (economic sustainability) มีสิ่งแวดล้อมธรรมชาติเป็นตัวเชื่อม เนื่องจากการท่องเที่ยวจำเป็นที่จะต้องใช้สิ่งแวดล้อมธรรมชาติเป็นจุดขาย เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวซึ่งหมายถึงด้านการตลาด อีกทั้งต้องพยายามทำให้นักท่องเที่ยวมีความพอใจเพื่อให้ธุรกิจการท่องเที่ยวอยู่ได้ ซึ่งหมายถึงผลกำไรเพียงพอในระดับหนึ่ง ท้ายสุดก็จะส่งผลให้เกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ความยั่งยืนทางระบบนิเวศก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะถ้าระบบนิเวศเสื่อมโทรมลงการท่องเที่ยวก็จะอยู่ไม่ได้เช่นกัน ดังนั้นจึงต้องมีการตรวจสอบสถานะของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติอยู่ตลอดเวลา โดยการจัดการและออกกฎระเบียบในการป้องกันเขตหวงห้ามและแหล่งทรัพยากรไม่ให้การท่องเที่ยวเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากเกินไปจนเกินขีดจำกัดการเปลี่ยนแปลงที่รองรับได้ (limit of acceptable change) โดยมีการกำหนดขีดความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) ของแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่มีหลักการในการให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ที่มุ่งเน้นให้เกิดกิจกรรมการท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่เอื้อประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ การสร้างรายได้ที่เกิดจากการดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยว การสร้างงานให้ชุมชนหรือท้องถิ่นและการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม (Elizabeth Boo, 1991) และหลักการของการพัฒนาแบบยั่งยืนที่เน้นความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรระหว่างรุ่น (Generation) โดยเฉพาะรุ่นลูก รุ่นหลานที่จะตามมา ดังนั้นการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวจึงควรไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ หรือเกิดผลกระทบน้อยที่สุดต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคุณในท้องถิ่นต้องได้รับประโยชน์จากทรัพยากรนั้น และต้องมีส่วนร่วมและรับรู้ในการวางแผนการจัดการให้ประชาชนได้รับการศึกษาความรู้ ความเข้าใจถึงทรัพยากรในท้องถิ่นตน (บุษยากร ภวจินดา, 2538: 66) การท่องเที่ยวเชิงนิเวศจึงเป็นการท่องเที่ยวที่มีหลักการสำคัญดังนี้ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2538: 3)

1. แหล่งท่องเที่ยวที่จะส่งเสริมและพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ควรเป็นพื้นที่ที่มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม และอาจรวมไปถึงแหล่งประวัติศาสตร์ โบราณคดี และวัฒนธรรมที่ปรากฏในพื้นที่ธรรมชาตินั้นด้วย
2. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นการท่องเที่ยวที่ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติและระบบนิเวศ โดยเป็นการท่องเที่ยวที่ไม่ทำลายหรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม
3. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเน้นให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสหรือมีประสบการณ์กับสภาพแวดล้อมธรรมชาติโดยตรง และเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยว ได้ศึกษาเรียนรู้สภาพแวดล้อม

ทางธรรมชาติ ซึ่งนอกจากจะได้รับความพึงพอใจแล้ว ยังจะเป็นการเสริมสร้างจรรยาบรรณในด้านสิ่งแวดล้อมเชิงบวกด้วย

4. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะต้องเป็นการท่องเที่ยวที่ให้ประโยชน์กลับคืนสู่ธรรมชาติและ การอนุรักษ์ธรรมชาติ ในขณะที่เดียวกันจะเอื้อประโยชน์ต่อชุมชนในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม

5. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะมุ่งเน้นที่คุณค่าธรรมชาติ หรือลักษณะเด่นที่เป็นเอกลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวเป็นสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยว ไม่ใช่เน้นที่การเสริมแต่งหรือการพัฒนาอำนวยความสะดวกต่างๆ

โดยสรุปจากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าการท่องเที่ยวเชิงนิเวศนั้นจะมีหลักการพื้นฐานดังนี้

1. ดำเนินการบนฐานของธรรมชาติ วัฒนธรรมและชุมชน (natural based/cultural based/community-based)
2. การบริหารจัดการที่ยั่งยืน (sustainable management)
3. คำนึงถึงเรื่องสังคมและวัฒนธรรม (inclusive of social and cultural aspect)
4. การให้ความรู้กับนักท่องเที่ยวและคนในท้องถิ่น (education of tourist an local people)
5. คนท้องถิ่นได้รับประโยชน์ (benefit of local people)
6. คนท้องถิ่นมีส่วนร่วม (involvement of local people)
7. แหล่งท่องเที่ยวต้องเป็นของแท้ตรงตามสภาพจริงที่ปรากฏ (product authentic)
8. นักท่องเที่ยวมีความพึงพอใจ (tourist satisfactory)

นอกจากนี้จากการศึกษาการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ พบว่าการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศทั้งในด้านการวางแผนและการจัดการต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ดังนี้ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2538: 3-4)

1. การสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
2. ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว
3. การมีส่วนร่วมของชุมชนและการกระจายรายได้

โดยรายละเอียดขององค์ประกอบของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้มีผู้สรุปสาระสำคัญ ดังนี้ (พระมหาสุทิตย์ อบอุ่น, 2541: 19)

1. การสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ หากธรรมชาติและระบบนิเวศได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ในรูปแบบใดก็ตาม โอกาสที่ธรรมชาติและระบบนิเวศเหล่านั้นจะเสื่อมโทรมลงหรือถูกทำลายคือคุณค่าก็มีอยู่สูง ดังนั้น การให้ความรู้ ความเข้าใจ หรือการสร้างจิตสำนึกแก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับความจำเป็นในการปกป้องรักษาธรรมชาติสิ่งแวดล้อมระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวเพื่อให้คงอยู่สนองความต้องการของคนทั่วไปจึงเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำ นอกจากนี้การสร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ยังรวมไปถึงบุคคลกลุ่มอื่นๆ เช่น ราษฎรท้องถิ่น มัคคุเทศก์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบแหล่งท่องเที่ยวด้วย ฯลฯ วิธีการสร้างจิตสำนึกมีหลายรูปแบบ แต่สำหรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศนั้น มักจะเน้นวิธีการจัดทำโปรแกรมสื่อความหมายธรรมชาติ (Interpretation program) เช่น การจัดให้มีศูนย์สื่อความหมายธรรมชาติ (Interpretive Center) ในแหล่งท่องเที่ยว จัดให้มีเอกสารสิ่งพิมพ์ที่จำเป็นต่อการศึกษารเรียนรู้ จัดให้มีนิทรรศการ/ป้ายบรรยายตามบริเวณหรือจุดท่องเที่ยวต่างๆ จัดให้มีเส้นทางเดินเท้า หรือเดินป่าที่ให้ประสบการณ์ในการเรียนรู้ธรรมชาติแก่ผู้มาเยือน รวมไปถึงการฝึกอบรมมัคคุเทศก์และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบแหล่งท่องเที่ยวให้สามารถชี้แนะและอธิบายเกี่ยวกับธรรมชาติและนิเวศวิทยาของสิ่งต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวพบเห็น

## 2. ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว

องค์ประกอบนี้มีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบแรกโดยตรง กล่าวคือนักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourist) มักเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีความปรารถนาหรือสนใจที่จะศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับธรรมชาติในลักษณะต่างๆ และสภาพภูมิทัศน์ตามธรรมชาติ ตลอดจนแหล่งธรรมชาติที่ยากลำบากต่อการเดินทางและทำหาย และมักจะไม่สนใจความสะดวกสบาย เช่น การเดินทางท่องเที่ยวแบบชายหาด พักตามรีสอร์ตหรือโรงแรมหรู ๆ กลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จึงต้องการการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติแวดล้อมมากกว่า ดังนั้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศจึงจะต้องพิจารณาถึงการจัดการให้มีสื่อความหมายธรรมชาติเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับธรรมชาติในแง่มุมต่างๆ ทั้งในระดับกว้างและระดับลึกซึ้ง ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มพูนประสบการณ์ให้แก่นักท่องเที่ยว และได้รับความพึงพอใจกลับไป

## 3. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและการกระจายรายได้

ภาพทางเศรษฐกิจและชุมชนท้องถิ่น ที่ตั้งอยู่ภายในและรอบๆ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ อย่างเช่น อุทยานแห่งชาติ ควรได้รับการพิจารณาให้เป็นวัตถุประสงค์หรือองค์ประกอบที่สำคัญของการส่งเสริมและจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เพราะการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นในระยะยาวมากกว่ากิจกรรมอื่นๆ ซึ่งมีผลกระทบ

ต่อความอยู่รอดของธรรมชาติแวดล้อม ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในรูปแบบต่างๆ จะช่วยให้รูปแบบได้รับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้แก่การลงทุนเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกขนาดเล็กที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำ (Low scale - low impact tourism development) การเป็นมัคคุเทศก์ (Nature guides) การนำสินค้าที่เป็นศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านขายแก่นักท่องเที่ยว และการจ้างงานในส่วนบริการอื่นๆ

โดยสรุปจากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์นั้นจำเป็นต้องมีชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือดูแลแหล่งท่องเที่ยวต้องเข้ามามีส่วนได้รับประโยชน์จากจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อย่างไรก็ตามสภาพการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในปัจจุบันยังไม่อาจบอกได้ว่าชุมชนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวมากนักน้อยเพียงใด และชุมชนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอหรือเข้มแข็งหรือไม่ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศทั้งในมิติของการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว ความสามารถในการให้บริการหรือความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยว และความสามารถในการจัดสรรผลประโยชน์หรือรายได้ให้กระจายในหมู่สมาชิกของชุมชน ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาที่จะดำเนินการพัฒนาศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยเชื่อมั่นว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของชุมชนท้องถิ่นจะเป็นกุญแจหรือเงื่อนไขสำคัญในการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีความเจริญเติบโตสามารถสร้างรายได้เข้าประเทศบนพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนและเสริมสร้างชนบทให้มีความเข้มแข็งทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมต่อไป

## 2.5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรชุมชนหรือองค์กรชาวบ้าน

องค์กรชุมชน หมายถึง การรวมตัวของชาวบ้านกลุ่มของบุคคลในท้องถิ่นที่รวมตัวกันด้วยความสมัครใจ ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป โดยอาจอยู่ภายในหมู่บ้านเดียวกันหรือต่างหมู่บ้านก็ได้ ไม่จำกัดพื้นที่ แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันมีผู้นำและกิจกรรมพัฒนาร่วมกันในชุมชน ทั้งทางเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งร่วมกัน และผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกโดยรวม องค์กรชุมชนสามารถจำแนกได้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับเนื้อหาและเป้าหมายที่รวมตัวกัน เช่น มีเป้าหมายในทางการเมือง จะเป็นองค์กรทางการเมือง มีเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ จะเป็นองค์กรทางด้านเศรษฐกิจ มีเป้าหมายเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะเป็นองค์กรเพื่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่องค์กรหนึ่งๆ จะต้องประกอบขึ้นด้วยผู้นำและสมาชิก ซึ่งมี

เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานอันเดียวกัน บนพื้นฐานความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกัน (ชาติชาย มณีกาญจน์, 2538: 8; สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2540: 67-68; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532: 948) รูปแบบการรวมกลุ่มของชาวบ้านมีหลายรูปแบบ บางองค์กรเกิดจากการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ โดยรัฐ หรือไม่เป็นทางการ โดยองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นรูปแบบขององค์กรชาวบ้านจึงมีหลายรูปแบบ (เจลิยว บุรีภักดี และคณะ, 2545: 82) องค์กรชุมชนเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงานของกองทุนทั้งหลาย คือให้ทุกคนมีความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่แต่ละคนจะได้รับจากการดำเนินกิจกรรมของกองทุนอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532: 948) นอกจากนั้นองค์กรชุมชนยังเป็นหน่วยจัดการความรู้ของชุมชน หน่วยจัดการความรู้ที่เป็นอิสระ และหน่วยส่งเสริมการจัดการความรู้ (ประเวศ วะสี, 2541)

โดยสรุปแล้ว องค์กรชุมชน คือ องค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีทั้งการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ โดยคนเหล่านั้นมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกันซึ่งสามารถจำแนกองค์กรชุมชนในความหมายต่างๆ ได้ดังนี้

องค์กรชุมชน ในความหมายของการรวมกลุ่มทำกิจกรรม เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มยุวเกษตรกร

องค์กรชุมชนในความหมายของการรวมกิจกรรมหลายๆ กิจกรรมในหมู่บ้านเดียวกันเข้าด้วยกัน

องค์กรชุมชนในความหมายของการประสานกิจกรรมเหมือนๆ กันในต่างหมู่บ้าน เป็นเครือข่ายกิจกรรมต่างหมู่บ้าน

องค์กรชุมชนในความหมายของการต่อรองกับนโยบายรัฐหรือผลประโยชน์ร่วมกันของชาวบ้านในหลายหมู่บ้าน

### ความสำคัญขององค์กรชุมชน

กลุ่ม หรือองค์กรชุมชน (group or community organization) ถือเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาชุมชนให้เกิดความยั่งยืน เพราะองค์กรดังกล่าว คือ รูปแบบของการรวมตัวทางสังคมทำให้เกิดอำนาจทางสังคมที่จะต้องถ่วงดุลกับอำนาจรัฐและอำนาจเงิน (ประเวศ วะสี, 2535: 17 อ้างใน เจลิยว บุรีภักดี และคณะ, 2545: 81) ลักษณะสำคัญขององค์กรชุมชน คือ สามารถปกป้องผลประโยชน์ แก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของสมาชิกได้ และมีการกระจายผลอย่างสม่ำเสมอ ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรอย่างมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและอย่างมีจิตสำนึกร่วมกัน องค์กรมีผู้นำที่ดี สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเหมาะสม องค์กรมี

ความสามารถในการทำงานอย่างเป็นระบบด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งพาคนจากภายนอก มีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสม สอดคล้องกับทรัพยากร และความสามารถของคนในชุมชน องค์กรสามารถควบคุมปัจจัยต่างๆ ในชุมชน และสภาพแวดล้อมพื้นฐานขององค์กร ให้เป็นไปตามทิศทางที่พึงประสงค์ได้ ตลอดจนมีการปรับตัวที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย รักษาความมั่นคงและพัฒนาองค์กรให้เจริญต่อไปได้ (ขนิษฐา กาญจนรังษิณันท์ และคณะ, 2543: 261)

### เครือข่ายองค์กรชุมชน

เครือข่าย คือ กลุ่มคน หรือองค์กรที่สมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน หรือทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีการจัดรูป หรือจัดระเบียบ โครงสร้างที่คน หรือองค์กรสมาชิกยังคงเป็นอิสระ หรือความเป็นตัวของตัวเองของคน หรือองค์กรนั้นๆ (ขนิษฐา กาญจนรังษิณันท์, 2542: 2) เครือข่ายยังเป็นองค์กรทางสังคมที่ทำหน้าที่เฉพาะในด้านการเชื่อมโยงองค์กรทางสังคมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มหรือเป็นครอบครัว สมาคม เชื่อมให้ติดต่อกันตลอดเครือข่าย เป็นการเชื่อมโยงร้อยรัดเอาความพยายามและการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบและอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน เพื่อให้ทุกองค์กรเห็นหรือตระหนักในกิจกรรมร่วมกัน โดยที่แต่ละฝ่ายยังคงปฏิบัติการกิจหลักของตนต่อไปอย่างไม่สูญเสียเอกลักษณ์และปรัชญาของตนเอง การเชื่อมโยงนี้อาจเป็นรูปของการรวมตัวกันแบบหลวมๆ เฉพาะกิจตามความจำเป็น หรืออาจอยู่ในรูปของการจัดองค์กรที่เป็น โครงสร้างของความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน เครือข่ายความร่วมมือเป็นได้ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล องค์กร และสถาบัน (สุจริต ปัจฉิณันท์ และคณะ, 2545: 1; อรรถพร พงษ์วาทย์ , 2539: 3) โดยความสัมพันธ์ของสมาชิกในเครือข่ายต้องเป็นไปโดยสมัครใจ กิจกรรมที่ทำในเครือข่ายต้องมีลักษณะเท่าเทียมหรือแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน และการเป็นสมาชิกเครือข่ายไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระหรือความเป็นตัวของตัวเองของคนหรือองค์กรนั้นๆ (ขนิษฐา กาญจนรังษิณันท์, 2546)

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า องค์กรชุมชนเป็นการรวมตัวของคนในท้องถิ่น โดยอาจเป็นการรวมตัวของคนในหมู่บ้านเดียวกันหรือต่างหมู่บ้านก็ได้ แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน รูปแบบการรวมกลุ่มอาจมีหลากหลาย องค์กรชุมชนเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงานต่างๆ องค์กรชุมชนเปรียบเสมือนหน่วยในการจัดการความรู้ของชุมชน นอกจากนั้นองค์กรชุมชนยังมีอำนาจในการต่อรองกับทุนภายนอกชุมชน การเชื่อมโยงเครือข่ายขององค์กรชุมชนก่อให้เกิดความเข้มแข็ง เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน



## 2.6. แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร

สิทธิชุมชนเป็นหลักแนวคิดพื้นฐานในการจัดการทรัพยากร บนพื้นฐานการเคารพในความหลากหลายทางความคิด วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยสิทธิชุมชนอาจมีลักษณะจำเพาะเจาะจงเฉพาะท้องถิ่น พื้นที่ หรือระบบนิเวศใดระบบนิเวศหนึ่ง หรืออาจเป็นหลักการปฏิบัติสากลที่ยึดถือเป็นแบบแผนแนวทางร่วมกันในระดับประเทศ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย(ที่ผ่านการกลั่นกรองพิจารณาแล้วอย่างรอบคอบและเป็นธรรม ต่อประชาชนที่เคยพึงพาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้น ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้กฎหมายนั้นๆ) ทั้งนี้สิทธิชุมชนเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นกับมิติทางด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น กล่าวคือ จากมุมมองสิทธิชุมชนในด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น พบว่ากลไกและระบบของชุมชนทุกชุดล้วนประกอบขึ้นบนเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มคน ครอบครัว เครือญาติ และชุมชนกับสิ่งมีชีวิตกลุ่มอื่นๆที่ดำรงอยู่ร่วมกันภายในระบบนิเวศท้องถิ่นชุดนั้น ซึ่งวิถีชีวิตเกี่ยวกับสิทธิชุมชนลักษณะเช่นนี้ มักถูกนำเสนอในลักษณะของการสร้างสำนึกร่วมของชุมชน ที่กล่าวถึงสัมพันธ์ภาพระหว่างคนกับสิ่งมีชีวิต และทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นๆ ที่เชื่อมโยงกันทางสายเลือด การแต่งงาน หรือการพึ่งพาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นในการดำรงชีวิต เช่นการใช้เป็นแหล่งนันทนาการพักผ่อนหย่อนใจ แหล่งน้ำอาหาร เชื้อเพลิง สมุนไพรพื้นบ้าน ที่อยู่อาศัย ที่ดินในการเพาะปลูก และการเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ เป็นต้น

จากการศึกษาวิจัยของโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชนในภาคเหนือและภาคอีสานในช่วงปี 2537 ได้วิเคราะห์สรุปถึงระบบสิทธิชุมชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นระบบความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของทรัพยากรดินน้ำ ป่า กับคนในระบบนิเวศชุดหนึ่ง ชาวบ้านตระหนักว่า หากป่าหมดก็จะมีน้ำในลำห้วย ระบบการผลิตของชุมชนจะไม่ได้ผล คนอยู่ไม่ได้ ด้วยเหตุนี้คนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การใช้ประโยชน์ และการรักษาทรัพยากรเหล่านั้นไว้ให้ยังคงอยู่อย่างยั่งยืน

2. เป็นความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและลักษณะของแหล่งทรัพยากร เช่น ชาวบ้านเข้าใจการจัดลำดับขั้นของต้นไม้และพืชพรรณในป่า แหล่งพักผ่อน (น้ำตก ถ้ำ แหล่งต้นน้ำ ฯลฯ) ทำเลหรือถิ่นที่อยู่ของพืชที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ผักป่า สมุนไพร ชาวบ้านสามารถจำแนกป่าออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของการอนุรักษ์และการใช้สอยในชีวิตประจำวัน รวมถึงการเข้าไปพักผ่อนหย่อนใจได้อย่างสมดุลกับธรรมชาติและฤดูกาล

3. เป็นกลไกแห่งองค์ความรู้เกี่ยวกับขีดจำกัดของการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากร ทำให้เกิดการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อกำหนดแนวทาง วิธีการ ข้อห้าม เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากป่ามากเกินไป

4. ความรู้เรื่องการหมุนเวียนของธาตุอาหารในดิน และความเชื่อมโยงของมวลชีวภาพในระบบนิเวศเขตร้อน เช่น ระบบการทำไร่หมุนเวียน ที่เผาต้นไม้แห้งเพื่อเติมธาตุอาหารจากมวลชีวภาพแก่ดิน การปล่อยให้ป่าฟื้นตัวเอง การนิยมนำปลูกพืชชนิดเดียวตลอดแปลง

5. ความรู้เรื่องการทดแทนในสังคมพืช รู้กระบวนการฟื้นตัวของป่ารู้จักพันธุ์ไม้เด่นในป่าเป็นประโยชน์ ชาวบ้านคนหนึ่งอาจจะรู้จักพันธุ์ไม้และสรรพคุณของของพืชต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่า 500 ชนิด

สิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงเป็นระบบความคิดและวิถีแก้ปัญหาต่างๆของมนุษย์ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและวัฒนธรรม แนวความคิดและวิธีการดังกล่าว เกิดจากการสังเกต การทดลอง ลองผิดลองถูก หรือใช้วิธีการอย่างอื่น จากประสบการณ์หลายๆครั้งแล้วสรุปเป็นบทเรียนภายใต้กรอบความคิด ความเชื่อของบุคคลในสังคม ระบบความคิดเรื่องสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับภูมิปัญญาพื้นบ้าน จึงคลอบคลุมไปถึงลักษณะนามธรรม ที่แสดงออกถึงความเชื่อ ความศรัทธา ความกลัว หรือแนวความคิดอื่นๆที่ยึดมั่นกันเป็นอุดมการณ์ในการดำรงชีวิต และสิทธิชุมชนอีกรูปแบบหนึ่งเป็นลักษณะของรูปธรรม ที่แสดงออกมาเห็นได้ชัด เช่น รูปแบบกรรมวิธีในลักษณะของการปกครอง กฎเกณฑ์ทางสังคม พิธีกรรม การรวมกลุ่มและเครือข่ายองค์กรชุมชน และระบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างทั้งระบบอำนาจ ระบบเครือญาติ และการอุปถัมภ์ ทั้งนี้ย่อมไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าสิ่งที่แสดงออกเป็นรูปธรรมย่อมของกระบวนการสิทธิชุมชนย่อมมีสิ่งที่เป็นนามธรรมสนับสนุนอยู่เบื้องหลังแทบทั้งสิ้น ดังนั้นบุคคล ชุมชน จะแสดงผลกิจกรรมออกมาอย่างไรในการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิต การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร หรือการประกอบพิธีกรรมต่างๆ (โดยมีเป้าหมายร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การต่อรอง การปกป้องรักษา หรือการกระจายทรัพยากรเป็นต้น) ย่อมมีแนวคิดและความเชื่อบางอย่างผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการสิทธิชุมชนอยู่เบื้องหลังแทบทั้งสิ้น

ระบบสิทธิชุมชนที่มีรากฐานมาจากกระบวนการภายในของชุมชน ย่อมก่อให้เกิดระบบคุณค่า และการตระหนักถึงความสำคัญของวิถีชุมชนที่มีพลังมากกว่าการสร้างเงื่อนไขมาจากภายนอก ทั้งนี้การสร้างกระบวนการสิทธิชุมชนจากกระบวนการภายในย่อมทำให้ชุมชนมีโอกาสในการที่จะกำหนดชะตาชีวิตและสร้างความมั่นคงให้กับลูกหลานที่จะเกิดขึ้นตามมาในอนาคตได้ในระดับหนึ่ง การสร้างระบบสิทธิชุมชนจึงเท่ากับเป็นการรักษาอนาคตของชุมชน ทรัพยากรด้วย

ตัวของชาวบ้านเอง ซึ่งกระบวนการเช่นนี้จะนำไปสู่หลักการที่สำคัญของการจัดการทรัพยากร ได้อย่างยั่งยืนเช่น

1. ชุมชนย่อมตระหนักถึงคุณค่าในการใช้และรักษา ดิน น้ำ ป่า แหล่งท่องเที่ยว อย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวมเดียวกันกับวิถีชีวิตชุมชน วิธีการผลิตการเกษตร และวิถีจารีตประเพณี และระบบความเชื่อ ที่จัดปรับและสืบสานต่อเนื่องกันมาควบคู่กับการได้รับประโยชน์ร่วมกันจากการใช้ดิน น้ำ ป่า เหล่านั้นร่วมกันเพื่อความอยู่รอด

2. ความหลากหลาย ของระบบการจัดการดิน น้ำ ป่า แหล่งท่องเที่ยว และความยั่งยืน สมดุลในตัวทรัพยากรธรรมชาติเอง จึงขึ้นอยู่กับระบบคุณค่า ความเชื่อ ความเข้มแข็ง ขององค์กรผู้นำ แต่ละชุมชน และเทคนิควิธี และระบบการเกษตร ที่จะเอื้อต่อการจัดการใช้และอนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่า แต่ละแห่งภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อย่างเข้าใจและไม่ขัดแย้งรุนแรง

3. ระบบสิทธิชุมชนถือว่า และทรัพยากร “คน” ถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการ ดิน น้ำ ป่า การพัฒนาคน และให้สมาชิกในชุมชนได้ร่วมกันกำหนดระบบคุณค่า กำหนดกติกาและการวางแผน การใช้ รักษา อนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่า แหล่งท่องเที่ยว ภายใต้ประโยชน์ร่วมกัน ตามระบบสิทธิร่วมกันของชุมชน และภูมิปัญญาร่วมกันของชุมชน และภูมิปัญญาของแต่ละชุมชน ที่สืบสานประยุกต์ต่อเนื่องกันมา จึงเป็นทิศทางหลักของการจัดการ ดิน น้ำ ป่า และแหล่งท่องเที่ยว ธรรมชาติ

4. ชุมชนที่สามารถจัดการแหล่งท่องเที่ยว ดิน น้ำ ป่า ให้ยั่งยืนได้ควบคู่กับการทำเกษตรเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และยังสามารถปรับตัวเข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลงของระบบทุนนิยมได้อย่างเท่าทัน โดยยังคงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนที่เหมาะสมอยู่ได้ ล้วนมีศักยภาพของ 3 องค์ประกอบหนุนเนื่องและมีบทบาทสำคัญ คือ

4.1 ภูมิปัญญาและความรู้ที่สืบสานและประยุกต์ได้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก

4.2 องค์กรชุมชนและกลุ่มผู้นำที่มีคุณค่าและภูมิปัญญา

4.3 เวทีการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการบูรณาการจากภายนอก

ระบบสิทธิชุมชนแบบพื้นบ้าน จึงเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับการรักษาระบบนิเวศชุมชน ทั้งในด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การผลิต การอนุรักษ์ การจัดการปกป้องฟื้นฟู การพัฒนาและการถ่ายทอดองค์ความรู้ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมชุมชนที่พัฒนาขึ้นมาจากการปรับตัวให้เข้ากับบริบทและสภาพแวดล้อมท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวใจสำคัญ

ของการดำรงอยู่ของระบบสิทธิชุมชนที่มีความสมดุลกับระบบนิเวศ ก็คือ ระบบภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือภูมิปัญญาดั้งเดิม เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ ต่อรอง ในการปกป้อง รักษา และฟื้นฟูระบบนิเวศของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นความรู้ด้านการเกษตร อาหาร สมุนไพร แหล่งน้ำ การทำมาหากิน การท่องเที่ยว การจัดการที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์รวมถึงการฟื้นฟูระบบนิเวศชุมชน ให้มีความสมดุลและมีความหลากหลายทางชีวภาพ

การศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนจึงต้องอาศัยการอธิบายวิธีคิดที่ซ่อนอยู่เบื้องหลัง กฎเกณฑ์และรูปแบบการจัดการทรัพยากรของชุมชน ว่ามีสาระคุณค่าสื่อถึงอะไร มีความหมายต่อชุมชนอย่างไร และเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านและสิ่งแวดล้อมอย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากระบบสิทธิชุมชนมิได้เป็นกฎเกณฑ์ที่หยุดนิ่งตายตัว หากแต่กลับเป็นยุทธวิธีในการปรับตัวของชุมชนภายใต้สิ่งที่เป็ความจริงของสังคมหรือเป็นปัญหาเฉพาะที่ชุมชนได้ร่วมแก้ไข และเรียนรู้ร่วมกันจากบทเรียน หรือจากปัญหาที่เข้ามากระทบ ซึ่งได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และกลายมาเป็นวิธีการที่ชุมชนรับรู้และซึมซับเอาไว้นจนกลายเป็นรูปแบบการจัดการทางสังคมที่ชุมชนสามารถประยุกต์ขึ้นมาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเมื่อมีผลกระทบเกิดขึ้น ระบบสิทธิชุมชนจึงเป็นการเคลื่อนไหวของชุมชนผ่านรูปแบบทางสังคมนั่นเอง หรืออาจพูดได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการสร้าง ความเข้มแข็งภายในชุมชนเพื่อต่อสู้กับความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่เข้ามากระทบอย่างมีพลังนั่นเอง

แนวคิดสิทธิชุมชนจึงเป็นองค์รวมของวิธีคิด คุณค่าและอุดมการณ์ของสังคมมนุษย์ที่สร้างสรรค์และสั่งสมขึ้นมาอย่างมีเป้าหมาย ในความพยายามที่จะแสดงออกถึงจิตวิญญาณของความเป็นมนุษย์ และการปรับตัวกับระบบความสัมพันธ์ทางสังคมและธรรมชาติภายใต้เงื่อนไขและบริบทที่แตกต่างกัน ตามนัยนี้สิทธิชุมชนจึงเปรียบเสมือนพลังที่อยู่เบื้องหลังวิถีชีวิตของชุมชนที่สั่งสมองค์ความรู้และประสบการณ์อย่างยาวนาน ซึ่งมีความหลากหลายและซับซ้อน แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็มีพลังเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงได้ ด้วยการผลิตใหม่ของชุมชนเจ้าของวัฒนธรรม เพื่อปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงของเงื่อนไขและบริบทของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

สิทธิชุมชนจึงเกิดขึ้นภายใต้ระบบวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นองค์รวมที่ประกอบด้วยระบบใหญ่ๆอย่างน้อย 3 ระบบ ซ้อนรวมกันอยู่อย่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยง ได้แก่

ระบบคุณค่า ซึ่งหมายถึงศีลธรรมของส่วนรวมและจิตวิญญาณของความเป็นมนุษย์ที่สร้างสรรค์ มักแสดงออกมาในรูปของจักรวาลความคิด ที่ให้ความสำคัญของความเป็นธรรม ความอุดมสมบูรณ์ ความยั่งยืนของสังคมและธรรมชาติ บนพื้นฐานของความเคารพต่อ

ส่วนรวมและเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเอง ในสังคมที่เป็นจริงจะเห็นระบบคุณค่านี้ในรูปของศาสนาและความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์ต่างๆ

ระบบภูมิปัญญา ซึ่งครอบคลุมวิถีคิดของสังคม โดยการจัดการกับความสัมพันธ์ทางสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับธรรมชาติแวดล้อม มักปรากฏให้เห็นในรูปกระบวนการเรียนรู้ การสร้างสรรค์ การผลิตใหม่ และการถ่ายทอดความรู้ผ่านองค์กรทางสังคมในท้องถิ่น เพื่อปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ยังสามารถเห็นได้จากแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น ความสัมพันธ์ทางเครือญาติและเครือข่าย ตลอดจนแบบแผนการใช้ทรัพยากร เช่น ที่ดิน น้ำ และป่า ซึ่งจะเป็นภูมิปัญญาที่สะท้อนทางศีลธรรมของสังคมนั้นได้เป็นอย่างดี แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า สังคมนั้นจะผลิตและสร้างสรรค์ภูมิปัญญาใหม่ให้สอดคล้องกับคุณค่าทางศีลธรรมได้ ขณะที่ภูมิปัญญามักจะขัดแย้งกับระบบคุณค่าและศีลธรรมในสังคมที่ถูกครอบงำจากภายนอก

ระบบอุดมการณ์อำนาจ หมายถึง ศักดิ์ศรีและสิทธิความเป็นมนุษย์ ซึ่งถือเป็นสิทธิตามธรรมชาติ ที่จะเสริมสร้างความมั่นใจและอำนาจให้กับคนในชุมชน หรือสังคมท้องถิ่น เพื่อเป็นพลังในการเรียนรู้ สร้างสรรค์ ผลิตใหม่ และถ่ายทอดภูมิปัญญา ในการพัฒนาสังคมให้ เป็นไปตามหลักศีลธรรมที่เคารพความเป็นมนุษย์ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของธรรมชาติ นอกจากนั้นอุดมการณ์อำนาจนี้ยังแสดงถึงศักยภาพของชุมชนในการผลิตใหม่ของความเป็นชุมชน เพื่อรักษาความเป็นอิสระของตนเอง เมื่อต้องเผชิญหน้าจากการครอบงำจากภายนอก เพราะอุดมการณ์อำนาจนั้น เป็นระบบสัญลักษณ์ของความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่น เพศชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นพลังสำคัญในการพัฒนา

เสน่ห์ จามริก (2536) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขความเข้มแข็งของระบบสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรของชุมชนว่าต้องประกอบไปด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้คือ

1. ชุมชนมีความเป็นชุมชนสูง คือมีรูปแบบและความเข้มข้นของความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างสมาชิกของชุมชน
2. ชุมชนมีทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า อยู่ในสภาพที่ใช้ได้และยังมีศักยภาพพอที่จะพลิกฟื้นให้คืนกลับมาสู่ความอุดมสมบูรณ์ได้อย่างยั่งยืน
3. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน
4. ชุมชนจะต้องมีจิตสำนึกในการรักษาป่า มีความเข้มข้น และลึกซึ้งมากกว่ามีผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ซึ่งอาจมีเงื่อนไขเกิดจากประเพณีความเชื่อ และการผลิตซ้ำของอุดมการณ์สืบทอดกันมา

5. ชุมชนจะต้องมีผู้นำที่เข้มแข็งที่จะควบคุม รักษากฎระเบียบ และสามารถ ปรับ  
ภูมิปัญญา และจารีตประเพณีท้องถิ่นให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้
6. ชุมชน มีการจัดตั้งองค์กรประชาชนที่มีความรับผิดชอบในการจัดการ  
ทรัพยากรอย่างเหมาะสม
7. ชุมชนจะต้องมีจารีตของการจัดการทรัพยากรที่ถือว่าทรัพยากรเป็นสิทธิและ  
ทรัพย์สินร่วมของชุมชน
8. ชุมชนจะต้องมีระบบการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมใน 3  
ประเด็น คือ หลักการจัดการ วิธีการจัดการ และรูปแบบการจัดการทรัพยากร

### สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร

การศึกษาในประเด็นสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรนั้นพบว่ามีงานวิจัยที่  
เกี่ยวข้อง เช่น งานของ Benchaphun (1994) เรื่อง “Property Rights, Institution and Access to  
Resource: Impacts on Sustainable Intensification in Northern Thailand” ได้ชี้ให้เห็นว่าในพื้นที่ป่า  
ซึ่งถือเป็นที่ดินของรัฐสามารถมีสถาบันทางสังคมในรูปของการถือครองหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับ  
เงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน และชุมชน เช่น การเข้าถึงแบบเปิด การยึดครองเป็นที่ถือ  
ครองของเอกชนอย่างผิดกฎหมาย การจัดการร่วมกันของชุมชน การร่วมมือกันจัดการระหว่างรัฐ  
กับชุมชน และการได้รับสิทธิเอกชนจากรัฐ เป็นต้น แต่ละรูปแบบจะมีผลต่อการใช้ทรัพยากรเชิง  
อนุรักษ์ต่างกัน ดังนั้น Benchaphun จึงเสนอให้รัฐสร้างเงื่อนไขและหลักประกันในการถือครอง  
ให้แก่วิธีแบบการถือครองที่น่าจะเอื้อต่อการอนุรักษ์มากที่สุด

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ได้ศึกษาถึงสิทธิของชาวบ้านที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรว่า  
ชาวบ้านใช้สิทธิอย่างไรในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับทรัพยากร ซึ่งพบว่าการ  
อธิบายความสัมพันธ์ดังกล่าวมีอยู่หลายลักษณะ คือ งานวิจัยป่าชุมชนภาคเหนือ เสนอโดย  
ฉลาดชายและคณะ (2536) ซึ่งเป็นการศึกษาการจัดการป่าชุมชนของ 4 หมู่บ้าน ในจังหวัดภาคเหนือ  
จากการศึกษาพบว่าป่าชุมชนเป็นรูปแบบประเพณีในการจัดการป่าที่มีประวัติศาสตร์มายาวนาน  
และปรากฏอยู่อย่างแพร่หลายในชุมชนชนบทภาคเหนือ ซึ่งชาวบ้านอาจไม่เรียกว่าป่าชุมชน แต่จะ  
เรียกตามประโยชน์ที่ใช้หรือลักษณะที่ตั้งของป่า ซึ่งถือว่าป่านั้นเป็นของหน้าหมู่บ้าน หรือทรัพย์สิน  
ส่วนร่วม (common property) ที่ถือว่าทรัพยากรไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของผู้ใดผู้หนึ่ง แต่เป็นของส่วนรวม  
ที่แบ่งปันกันใช้

นอกจากนั้น Anan (1997) ยังได้ชี้แนวทางการศึกษาวาทกรรม (discourse) แสดง  
ถึงความซับซ้อนของสิทธิซึ่งถูกดึงมาใช้ในเวทีทางการเมือง เพื่อแย้งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐและ

ชาวบ้านฝ่ายต่าง ๆ ดังปรากฏในรูปของกระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้และเรียกร้องสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรภายใต้เงื่อนไขของแรงกดดันเชิงนโยบายจากรัฐ โดยเฉพาะการผลักดันกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร ภายใต้เงื่อนไขของแรงกดดันเชิงนโยบายจากรัฐ โดยเฉพาะการผลักดันกลุ่มชาติพันธุ์ในที่สูงออกจากป่า ส่วนชาวบ้านได้เรียกร้องสิทธิชุมชนในการจัดการป่าพร้อม ๆ กับยอมรับสิทธิของรัฐและสิทธิของปัจเจกบุคคลในพื้นที่เดียวกัน แต่ต่างเพียงด้านการจัดการเพื่อใช้ประโยชน์ซึ่งต้องแยกออกจากสิทธิของความเป็นเจ้าของ ที่ผูกติดอยู่กับพื้นที่ ขณะที่สิทธิในการจัดการสามารถยอมรับสิทธิในความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนได้ ซึ่งยังมีงานวิจัยที่สนับสนุนความคิดดังกล่าวอีก เช่น สุธาวัลย์ (2537) พบว่าสิทธิต่าง ๆ นั้นสามารถสร้างขึ้นมาได้ รวมทั้งสิทธิในทรัพยากรร่วม ซึ่งไม่ใช่สิทธิในการเป็นเจ้าของแต่เป็นสิทธิในการจัดการหรือครอบครอง ด้วยการสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมและเสนอว่าการยอมรับสิทธิชุมชนให้เป็นสิทธิชอบธรรมตามกฎหมายจะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของอภิชัย (2539) ที่สนับสนุนให้รัฐรับรองสิทธิชุมชนและสิทธิในการถือครองประเภทอื่น ๆ เพื่อจูงใจให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ( 2540 ) ในหมวดที่ 3 ว่าด้วย “ สิทธิและหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ” ได้กล่าวถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนอยู่หลายมาตราอันเกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ การจัดการทรัพยากร หรือการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น เช่น

มาตรา 46 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 56 “ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

และในหมวดที่ 5 ว่าด้วย “ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ” ก็ได้กล่าวถึงเช่นกันคือ

มาตรา 79 “ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง

สมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตาม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ”

และในหมวดที่ 9 ว่าด้วย “ การปกครองส่วนท้องถิ่น ” ก็ได้กล่าวถึงเช่นกัน คือ

มาตรา 289 “ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการ ศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนิน การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย ”

ฉลาดชาย รมิตานนท์ และคณะ (2536) ในงานวิจัยเรื่อง ป่าชุมชนภาคเหนือ : ศักยภาพขององค์กรชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน ได้กล่าวถึง ความเชื่อมโยงระหว่าง “ ศักยภาพ ” ในการรักษาป่าของชุมชนกับกรอบคิดในเรื่อง “ สิทธิ ” ของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรไว้ ว่า “ ...วิธีคิดเกี่ยวกับสิทธิหน้าหมู่บ้าน หรือสิทธิในทรัพย์สินร่วมกันของชุมชนซึ่งสามารถผลิตซ้ำ ต่อเนื่องมาในวัฒนธรรมภาคเหนือ นอกจากป่าชุมชนแล้วสิทธิทำนองนี้ยังพบในการจัดการ ทรัพยากรอย่างอื่น ๆ แล้ว เช่น น้ำในระบบเหมืองฝาย หรือแม่แต่วัดในหมู่บ้านก็ถือว่าเป็นทรัพย์สิน หน้าหมู่บ้าน ลักษณะร่วมกันประการหนึ่งของวิธีคิดเกี่ยวกับสิทธิหน้าหมู่บ้านที่เห็นจากตัวอย่างข้างต้นก็คือ การมีความเชื่อมโยงกับความเป็นชุมชนหรือสิทธิชุมชน ซึ่งหมายถึงอำนาจของชุมชนในการจัดการ ทรัพยากร ตัวอย่างของการจัดการป่าชุมชนในการต่อต้านการใช้ป่าของบุคคลภายนอก ซึ่งให้เห็นถึง ศักยภาพและรูปธรรมของวิธีคิดในเรื่องสิทธิหน้าหมู่บ้านและสิทธิชุมชนอย่างชัดเจน

อัจฉราและคณะ (2543) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสิทธิเรื่องป่าชุมชน พบว่ามีเครือข่ายป่า ชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของชาวบ้านอย่างแท้จริงที่เรียกว่า “เครือข่ายชาวบ้าน” เช่น เครือข่าย ลุ่มน้ำปิงตอนบน เครือข่ายชาวบ้านรักษาป่าลุ่มน้ำจันทน์ เครือข่ายรักษาป่าลุ่มน้ำทา เครือข่ายป่า ชุมชนตำบลแม่ถอด จ.ลำปาง เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำกกตอนกลาง อ.เมือง จ.เชียงราย เครือข่ายป่า ชุมชนตำบลดงมหาวัน (ลุ่มน้ำกกตอนล่าง) อ.เวียงชัย และ อ.แม่จัน จ.เชียงราย เป็นต้น ขณะนี้ เครือข่ายป่าชุมชนในลักษณะนี้เกิดขึ้นอีกมากมาย การดูแลรักษาป่าชุมชนส่วนใหญ่เน้นเป็น ไปเพื่อ การอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำที่ไหลหล่อเลี้ยงชุมชน การรักษาที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและการใช้สอย ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน แต่การรักษาป่าของชุมชนก็ยังประสบกับ อุปสรรคสำคัญคือ ขาดการยอมรับและการให้การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ และไม่มี กฎหมายรองรับสิทธิของชุมชนในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างถูกต้อง ทำให้หลาย

ชุมชนเกิดความไม่มั่นใจในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ชุมชนก็ยังคงถือรูปแบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนอยู่ต่อไป

ถ้าพิจารณาจากการศึกษาเรื่องเครือข่ายป่าชุมชนที่ผ่านมานั้นจะเห็นได้ว่างานศึกษาในประเด็นเครือข่ายป่าชุมชนที่เกิดจากการส่งเสริมหรือสนับสนุน โดยรัฐนั้นยังมีอยู่น้อย ทำให้ประเด็นการจัดการเครือข่ายป่าชุมชนโดยรัฐนั้นน่าศึกษาว่าเป็นอย่างไร มีเงื่อนไข/ปัจจัยอะไรในการพัฒนาเครือข่ายป่าชุมชนเหมือนหรือแตกต่างกับที่ชาวบ้านจัดการกันเองอย่างไร ซึ่งประเด็นคำถามเหล่านี้จะช่วยให้การศึกษาเรื่องเครือข่ายป่าชุมชนนั้นมีความชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น

ฉลาดชาย รมิตานนท์ และคณะ (2536) ให้บรรดาธิบายเกี่ยวกับสิทธิเรื่องป่าชุมชนว่า คนไทยมีความผูกพันกับป่าใกล้ชิดมาแต่อดีตที่ป่ายังมีความอุดมสมบูรณ์ วิถีชีวิตโดยทั่วไปก็หาเลี้ยงชีพด้วยการบุกเบิกหักร้างถางพง ทำมาหากิน และดำรงชีพอย่างผูกพันกับป่า โดยที่ทางราชการก็ให้การสนับสนุน และรับรองสิทธิที่ทำกินในที่ดินซึ่งได้บุกเบิกไปแล้วนั้น จึงทำให้วิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นกับป่าดำเนินควบคู่กันไปด้วยความผูกพัน และเอื้อประโยชน์ต่อกันเป็นเวลายาวนาน ถือได้ว่าประวัติศาสตร์การบุกเบิกที่ป่าให้เป็นชุมชน และพื้นที่ทำการเกษตรเป็นประวัติศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่น ในกระบวนการดำรงชีวิตของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นได้มีการสั่งสมประสบการณ์ และภูมิปัญญา ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมในลักษณะที่คนกับธรรมชาติอยู่ร่วมกัน นั่นคือ คนกับป่าสามารถดำรงอยู่ร่วมกัน และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งหมดประกอบเป็นพื้นฐานของสังคม วัฒนธรรมที่มีคุณค่า และเห็นได้อย่างเด่นชัดในอุดมการณ์ของป่าชุมชน ซึ่งเป็นการรักษาป่าบนพื้นฐานของความเชื่อบางประการ เช่น ความเชื่อเรื่องผิขุนน้ำของทางภาคเหนือ ความเชื่อเหล่านี้เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจในการรักษาป่า และเป็นพื้นฐานของการร่วมมือร่วมใจของชุมชนเพื่อปกป้องป่าของตน

ในงานของ อานันท์ กาญจนพันธ์ (อ้างถึงใน ชูศักดิ์ วิทยาภัก, 2543) ได้ทำการศึกษาในแวนนิเวศวิทยาการเมือง ได้กล่าวถึงความไม่แน่นอนของนโยบายการพัฒนาบนพื้นที่สูง ความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาเพื่อการพาณิชย์และการอนุรักษ์ป่าไม้ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นคือชนกลุ่มน้อยไม่มีสิทธิในทรัพยากรต้องถูกตัดขาดจากการเข้าถึงทรัพยากรที่วิถีชีวิตของคนเหล่านี้ต้องพึ่งพิง นอกจากนี้ชาวเขาเหล่านี้จำนวนมากยังไม่มีสัญชาติไทย การย้ายคนเหล่านี้ออกจากพื้นที่ป่าที่ได้รับการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ นอกเหนือจากเหตุผลด้านการอนุรักษ์แล้วยังมีเหตุผลด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในอุทยานเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ผลจากนโยบายด้านการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมของรัฐบาล ได้นำไปสู่การรวมตัวประท้วงเพื่อเรียกร้องในเรื่องของสิทธิในทรัพยากร โดยเฉพาะสิทธิของชุมชนตามประเพณีที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและปรากฏในร่างกฎหมายป่าชุมชน

อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว (2546) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ สิทธิชุมชนท้องถิ่นพื้นเมืองดั้งเดิมล้านนา “ ได้กล่าวว่าการพัฒนาองค์ความรู้ การจัดการทางด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อมภายใต้ความหลากหลายของระบบนิเวศในแนวทางวัฒนธรรมชุมชน มิได้เป็นเพียงการแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือการต่อสู้ดิ้นรนภายในระบบสังคม ระบบคุณค่า หรือวิถีชีวิตแบบวัฒนธรรมที่ถูกครอบงำโดยสังคมเมือง วัฒนธรรมตะวันตก หรือวัฒนธรรมทุนนิยมเท่านั้น หากเป็นการแสวงหาแบบวิถีชีวิตอย่างใหม่บนพื้นฐานของระบบนิเวศชุมชนดั้งเดิม เพื่อหลีกเลี่ยงและต่อสู้กับกระแสวัฒนธรรมที่กำลังครอบงำชุมชนอยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวต่อ “ พลัง “ ของชุมชนอย่างมีความหมาย ในการที่จะรวมกลุ่มสร้างพลังชุมชนขึ้นมาเพื่อรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมรวมทั้งกำหนดวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และความเป็นไปร่วมกันภายใต้แนวทางวัฒนธรรมชุมชน

ชูศักดิ์ วิทยาภัก (2543) เรื่องพระราชบัญญัติป่าชุมชน ได้กล่าวถึงปัญหาการจัดการทรัพยากรที่เกิดขึ้นในหลายๆ กรณีว่า “ ....มักเกิดจากการที่รัฐอานานิคมและรัฐสมัยใหม่พยายามจะบ่อนทำลายรากฐานทางประเพณีในการครอบครองทรัพยากรโดยชอบธรรมของชาวบ้าน แล้วนำเอาระบบกรรมสิทธิ์แบบใหม่จากภายนอกเข้ามาแทน ดังนั้นการประกาศโอนเอาทรัพยากรป่าไม้เป็นของรัฐ จึงเปรียบเสมือนระบบอานานิคมภายในประเทศ ที่ทิ้งให้ประชาชนผู้ใช้ทรัพยากรโดยตรงอยู่ภายใต้การควบคุมของพวกข้าราชการส่วนกลาง ที่มักเชื่อว่าแนวทางการแก้ปัญหาในการทำลายป่าก็คือ การออกกฎหมายมาห้ามตัดไม้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการต่อต้าน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการอนุรักษ์ป่าเลย ” การโอนทรัพยากรป่าไปเป็นของรัฐจึงเป็นการริบเอาทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชน รวมทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของชุมชนอย่างหน้าด้าน ๆ และขาดความลุ่มลึกในการจัดการที่หลากหลาย การปิดป่าหรือการประกาศพื้นที่อุทยานจึงเป็นการทำลายวิถีชีวิตของชุมชนลง ซึ่งนั่นก็เท่ากับว่าเป็นการทำลายภูมิปัญญาของชุมชนที่สัมพันธ์กับป่าได้อย่างรวดเร็วที่สุดนั่นเอง

เนื่องจากปัญหาความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ เชื่อมโยงกับปัญหาว่าด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นถูกทำให้หมดคุณค่า หรือกระบวนการถ่ายทอด เรียนรู้ของชุมชนหยุดชะงักขาดตอน เพราะเมื่อสิทธิของชุมชนถูกละเมิดคุกคาม และถูกกีดกันในการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ความคิดในการหวงแหนรักษาย่อมเปลี่ยนแปลงไป โดยวิธีคิดที่ว่าเมื่อเป็นของรัฐก็ไม่ใช่ของเรา และเมื่อไม่ใช่ของเรา ก็ไม่จำเป็นต้องหวงแหนรักษา เมื่อไม่รักษาก็ง่ายต่อการทำลาย ทั้งนี้จึงทำให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นถูกทำลายกลืนหายไปกับป่าที่ถูกครอบครองโดยรัฐด้วย หรือพูดได้อีกหนึ่งว่ารัฐเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นหมดความหมายไปจากวิถีชีวิตของชุมชนนั่นเอง

โดยสรุปจากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าสิทธิชุมชนเป็นแนวคิดพื้นฐานในการจัดการทรัพยากรและเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับการรักษาระบบนิเวศครอบคลุมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การผลิต การอนุรักษ์ การจัดการปกป้องฟื้นฟูทรัพยากร เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมชุมชนที่พัฒนาขึ้นมาจากการปรับตัวให้เข้ากับบริบทของท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบสิทธิชุมชน สิทธิชุมชนจึงเป็นองค์รวมของวิถีคิด คุณค่า อุดมการณ์ของสังคมมนุษย์ที่สร้างสรรค์และสั่งสมอย่างมีเป้าหมาย

## 2.7. กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร

กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้การจัดการหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสบผลสำเร็จ เราต้องอาศัยกฎหมายเพื่อกำหนดนโยบายการจัดการให้การดำเนินงานเป็นไปตามหลักความสมดุลของธรรมชาติ มีความสอดคล้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีการประสานงานขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และในขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามระเบียบและข้อกำหนดอย่างชัดเจนด้วย

แต่เดิมนั้นประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงเพียงฉบับเดียวที่ครอบคลุมเรื่องการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 1 พ.ศ. 2518 และฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2521 แต่พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ มิได้มีกลไกที่เป็นระบบที่จะช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนที่ผ่านมาเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไปสู่ภาคปฏิบัติที่ได้ผล ขาดความต่อเนื่องในการติดตามตรวจสอบโครงการที่ได้ดำเนินไปแล้ว ขาดอำนาจในการลงโทษและการบังคับใช้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และประเด็นที่สำคัญคือไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมที่จะต้องรับภาระในการแก้ไข นอกจากนี้ ยังไม่เปิดโอกาสให้มีการจัดทำเครือข่ายการทำงานด้านการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะช่วยให้มีการผึกกำลังระหว่างภาครัฐบาล เอกชนและองค์กรเอกชนอย่างมีระบบ รวมทั้งยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้เพียงพอด้วย

ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นกฎหมายที่จะเอื้ออำนวยต่อการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2538 ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้มีผลทำให้เกิดมาตรการการดำเนินงานต่างๆ อาทิ การปรับปรุงองค์การให้มีเอกภาพทั้งในการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ การกระจายอำนาจการบริหาร

และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมออกสู่จังหวัดและท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การพิจารณาและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งก่อนและหลังโครงการพัฒนาการกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชน และเอกชนที่จะมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การนำมาตรการด้านการเงินการคลังมาใช้เป็นมาตรการเสริมเพื่อให้เป็นแรงจูงใจ และมาตรการบังคับให้ ส่วนราชการท้องถิ่น องค์กรเอกชน และภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการ "ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องมีหน้าที่เสียค่าใช้จ่าย" การกำหนดหรือจำแนก พื้นที่ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเร่งด่วน เพื่อการคุ้มครอง อนุรักษ์และควบคุม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่ง การต้องชดใช้ ค่าเสียหายหรือสินไหมทดแทนกรณีทำให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษ และการเพิ่มบทลงโทษในการ ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นด้วย ทั้งในรูปของการปรับและการระวางโทษจำคุก เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายฉบับอื่นๆ ซึ่งมีบทบัญญัติบางมาตราที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น รวมทั้งยังมีประกาศกระทรวง กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยอาศัย ความตามตราในพระราชบัญญัติต่างๆ ข้างต้นอีกด้วย (สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ โดยพระราช ราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เล่มที่ 19, 2538.)

อย่างไรก็ดี การจัดการหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ ประสพผลสำเร็จต้องอาศัยต้องทำความเข้าใจกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น ด้วย เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับชุมชนโดยตรง สภาพการณ์ขององค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนเป็นผลจากพัฒนาการของสังคม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง กลุ่มกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางจากการรวมศูนย์ การพัฒนาไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นเน้นการให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ในขณะที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้บรรจุแนวคิดดังกล่าวให้มีผลเชิงกฎหมายที่ใช้ในการ ปกครองประเทศ ในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่น การสนับสนุนให้ ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้ง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้บุคคล 5 กลุ่ม ต้องร่วมกันดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 46) องค์กรอิสระประกอบด้วย องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดมศึกษา (มาตรา 56) และประชาชน หรือบุคคลทั่วไป (มาตรา 59)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถูกบัญญัติขึ้นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284 ที่ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดรายละเอียดแผนงาน การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนงบประมาณของรัฐบาลให้องค์กรท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน คือการให้รัฐกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของรายได้รัฐบาล และในช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ดังนั้น การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนทั้งภารกิจ การบริหารจัดการ และงบประมาณภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้ จึงส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถวางแผนตัดสินใจในการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ได้อย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ดี กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ นั้น ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน จึงไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายบางฉบับตลอดมา แต่แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายต่างๆ เหล่านั้น ยังคงกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ภาครัฐ อาทิ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังคงมีการควบคุมจากส่วนกลาง ส่วนแนวความคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น มิได้ปรากฏในกฎหมายเหล่านั้น ซึ่งสวนทางกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของชาวบ้านซึ่งใช้ชีวิตและได้รับประโยชน์จากป่าตลอดมา แม้กระทั่งสิทธิของชุมชนที่ครั้งหนึ่งเคยบริหารจัดการป่า เพื่อให้คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างมีกฎเกณฑ์ก็ถูกละเลยไป การปรับเปลี่ยนระบบการจัดการทรัพยากร โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร เป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และหากท้องถิ่นได้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการและรับประโยชน์จากทรัพยากรแล้ว ก็ย่อมมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ห่วงแหน และพิทักษ์รักษาทรัพยากรนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง บทบาทของภาครัฐจึงเปลี่ยนจากการที่เป็นผู้ปฏิบัติเองไปสู่การกำกับดูแล ให้คำปรึกษา เป็นการกำหนดภาพรวมการพัฒนานโยบายและแผน การติดตามประเมินผล การติดตามในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณ การสนับสนุนทางวิชาการในรูปของการวิจัย และพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในด้านต่างๆ

อบต.หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ 2537 (ปัจจุบันมีการแก้ไขถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66) และต้องปฏิบัติในสิ่งที่กำหนดไว้ให้กระทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจัดการหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- ( 1 ) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- ( 2 ) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูล

ฝอยและสิ่งปฏิกูล

....

- ( 7 ) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ( 8 ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

....

นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจัดการหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้ (มาตรา 68)

....

- ( 4 ) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

....

- ( 8 ) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

....

- ( 12 ) การท่องเที่ยว

- ( 13 ) กวรงเมือง

นอกจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถดำเนินการภายในเขตของตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถทำกิจการนอกเขต ได้ หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้น เป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา 73)

นอกจากอำนาจหน้าที่ซึ่งได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมีการรับรองและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 อีก มีทั้งหมด 31 ข้อประกอบด้วย

....

( 8 ) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

....

( 11 ) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

....

( 13 ) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

....

( 16 ) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

....

( 24 ) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ( 25 ) การผังเมือง

....

( 27 ) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

( 28 ) การควบคุมอาคาร

.....

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ คณบดีนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ให้ข้อมูลว่าพัฒนาของสังคมไทยในอดีต ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 จนปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม องค์การชุมชนขาดโอกาสในการเรียนรู้

และพัฒนาทักษะความสามารถในการบริหารจัดการ ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ และการดำเนินกิจกรรมของชุมชน การเปลี่ยนแปลงที่กฎหมาย เริ่มกระจายอำนาจและงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่งเริ่มต้น ต้องการเวลา สำหรับองค์กรท้องถิ่น ชุมชนได้เรียนรู้ พัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนั้น ทิศทางในการบริหารจัดการท้องถิ่น จึงต้องการสิ่งต่อไปนี้

1. การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับการให้ประชาชน ชุมชนมีส่วนร่วม และสอดคล้อง กับการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่น ในการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

2. การทบทวน ปรับปรุง หรือสร้างกฎหมายรองรับองค์กรชุมชน นอกเหนือจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สหกรณ์การเกษตร มูลนิธิ สมาคม เพื่อให้มีกฎหมายที่ทำให้ประชาชน ชุมชน สามารถรวมกลุ่ม กันทำกิจกรรม โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ต้องให้มีลักษณะที่ยืดหยุ่น ไม่มีขั้นตอนมากนัก เน้นกฎระเบียบที่สำคัญพื้นฐาน นอกจากนั้นให้ชุมชนเป็นผู้วางรายละเอียดเอง สิ่งนี้จะเป็นการสร้างรากฐาน ให้ชุมชนมีกลุ่ม องค์กรที่หลากหลายเพื่อเป็นรากฐาน สะท้อน ความเห็นและปัญหาของกลุ่มต่างๆ ทำให้ชุมชน มีลักษณะเปิดกว้าง รับรู้ถึงข้อมูล ปัญหาของคนใน ชุมชน จึงจะทำให้ชุมชนนั้นพัฒนาบนพื้นฐานกลุ่ม องค์กรชุมชนต่างๆ ซึ่งจะเป็นความเข้มแข็งของ ชุมชนได้

3. การเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชุมชน องค์กร กลุ่มเกษตรกร และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทักษะ ประสิทธิภาพในด้านการบริหารจัดการ

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมาย สูงสุด ที่ใช้ในการปกครองประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงทิศทางในการปกครองประเทศและการจัดการ ทรัพยากร โดยมีบทบัญญัติให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน จึงเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่สุดในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ ชุมชน

กฎหมายลำดับรองในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ยังเป็นกฎหมายดั้งเดิม ที่ใช้มาเป็นเวลานาน และยังมีได้มีการแก้ไขปรับปรุง ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมาย รัฐธรรมนูญ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้ประชาชน และชุมชนไม่สามารถมีสิทธิ มีส่วนร่วมใน การจัดการทรัพยากร อันเป็นฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท

ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครอง ใช้ประโยชน์ และความไม่เท่าเทียมกัน จะต้องหาทางปรับปรุงกฎหมายโดยเร็ว เพื่อแก้ปัญหาที่มีในปัจจุบัน

กฎหมายที่เสริมสร้างการรวมตัว เพื่อความเข้มแข็งของชุมชนส่วนใหญ่ ที่มีในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับวิถีของชุมชนในชนบท อันเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะมีขั้นตอนและข้อกำหนด ที่เหมาะกับคนในสังคมเมืองมากกว่ากลุ่มคนที่รวมตัวกันในชนบทตามแบบประเพณี วัฒนธรรมของท้องถิ่น ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงอาจต้องหารูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสมรองรับการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง สามารถเชื่อมต่อกับองค์กรทางการของรัฐในระดับต่างๆ ได้

กฎหมายการบริหารจัดการท้องถิ่นที่กระจายอำนาจการบริหารราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับต่างๆ การบริหารส่วนภูมิภาค ที่ยังมีผลกับการจัดการภายในท้องถิ่น และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วม จึงอาจต้องสร้างกระบวนการตรวจสอบ ที่เหมาะสมและการมีส่วนร่วม ของประชาชนในท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สร้างรายได้ ก่อให้เกิดการจ้างงาน ตลอดจนยังเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพยากรในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาในระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า การท่องเที่ยวในปัจจุบันยังมีรูปแบบที่ไม่ชัดเจน การท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเป็นไปแบบต่างคนต่างเที่ยว สถานที่ท่องเที่ยวไม่มีความเชื่อมโยงกัน ดังนั้นการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวจึงมีความจำเป็น เนื่องจากการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวจะทำให้เกิดโครงข่ายเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยวที่มีแนวทางในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ทำให้นักท่องเที่ยวมีวันพำนักที่ยาวขึ้น มีกิจกรรมท่องเที่ยวหลากหลายขึ้น ตลอดจนชุมชนมีส่วนในกิจกรรมการท่องเที่ยวในโครงข่ายก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต เกิดการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและเกิดการพัฒนาชุมชนที่อยู่ในเส้นทางท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป

## 2.8. กรอบแนวคิดการวิจัย

การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาโครงข่ายและเส้นทางท่องเที่ยวที่จะส่งผลให้การบริการจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีมาตรฐานสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยว ตลอดจนช่วยป้องกันและลดปัญหาผลกระทบจาก

การท่องเที่ยวทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถดูแลรักษา และแก้ปัญหาในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดโครงข่ายและเส้นทางการท่องเที่ยวนั้นจำเป็นต้องเลือกเส้นทางหรือโครงข่ายการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการพัฒนาและเส้นทางท่องเที่ยวที่จำเป็นต้องสะท้อนถึงอัตลักษณ์พื้นที่การท่องเที่ยวอย่างชัดเจน ในกรณีโครงข่ายการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนนั้นต้องสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการและการดำรงอยู่ของชุมชนที่อยู่ในเส้นทางและแหล่งท่องเที่ยว โดยครอบคลุมตั้งแต่ด้านศิลปหัตถกรรม สถาปัตยกรรม ระบบความคิด ความเชื่อ ประเพณีและวิถีชีวิต และสภาพปัจจุบันซึ่งแต่ละชุมชนก็จะมีพัฒนาการที่แตกต่างกัน ชุมชนบางชุมชนยังคงรักษาวิถีการผลิตแบบดั้งเดิมไว้ได้อย่างมั่นคง ระบบการเกษตรจึงมีลักษณะเป็นวนเกษตร และบางชุมชนได้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและวิถีการผลิตไปในเชิงของการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดเป็นหลัก ดังนั้นการเกษตรจึงมีลักษณะของการเกษตรพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งวิถีการผลิตด้านการเกษตรทั้งสองลักษณะดังกล่าวล้วนสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจและจุดประสงค์การท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

ในขั้นแรก ของการศึกษาจึงมุ่งศึกษาข้อมูลพื้นฐานแหล่งท่องเที่ยวเพื่อประเมินคุณค่าเชิงการท่องเที่ยว จึงมุ่งเน้นศึกษาครอบคลุมในประเด็นดังกล่าวข้างต้น พร้อมทั้งนำแหล่งท่องเที่ยวเหล่านั้นมาเชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายโดยอาศัยเส้นทางคมนาคมที่ส่วนราชการได้พัฒนาขึ้น และอาศัยเส้นทางดั้งเดิมที่ชุมชนใช้ติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างชุมชนกับชุมชน และชุมชนกับพื้นที่การเกษตรของชุมชน โดยการเชื่อมโยงโครงข่ายด้วยถนนสายหลักจะเหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่มีเวลาในการท่องเที่ยวและพำนักในภูมิภาคนี้ไม่นาน ในขณะที่โครงข่ายการท่องเที่ยวที่เชื่อมด้วยเส้นทางดั้งเดิมนั้นเหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่มีเวลาและต้องการสัมผัสเรียนรู้วิถีชีวิตและการเกษตรของชุมชน ลักษณะโครงข่ายดังกล่าวจึงมีลักษณะโครงข่ายซ้อนโครงข่าย

ในขั้นที่สอง เป็นการดำเนินงานเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ซึ่งการดำเนินการในขั้นนี้อาศัยข้อมูลจากการศึกษาบริบทและทรัพยากรการท่องเที่ยวของชุมชน ตลอดจนผลการประเมินคุณค่าของโครงข่ายการท่องเที่ยวรวมทั้งผลการศึกษายุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน การศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อาทิ การวิเคราะห์เครือข่ายชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

ร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร จึงกำหนดแนวคิดพื้นฐานในการจัดทำแผนแม่บทโครงการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนดังนี้

1. แผนแม่บทการพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของประเทศ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนและจังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะในประเด็นยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวเพื่อเป็นพลังดึงดูดใหม่จากทรัพยากรการท่องเที่ยว การอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรมล้านนา โดยนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างความโดดเด่นและเชื่อมโยงการดำรงความเป็นทรัพยากรธรรมชาติ โดยฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

2. การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาโครงข่ายการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน การให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาและบริหารจัดการ ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวในชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชน และการท่องเที่ยวจะกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้น และส่งเสริมการฟื้นฟู อนุรักษ์วัฒนธรรมตลอดจนวิถีชีวิตของชุมชนให้ยั่งยืนและเพิ่มมูลค่า (Value creation) ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในชุมชน

3. เพื่อให้การยกร่างแผนโครงข่ายการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนมีความเหมาะสมและชัดเจน ได้อาศัยแบบจำลองเชิงธุรกิจ (Business Model) การสร้างมูลค่า (Value chain) มาเป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์แผนงานและโครงการหลัก ๆ รวม 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว (Tourism Production development) โดยเน้นด้านสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกในโครงข่ายการท่องเที่ยว รวมถึงสินค้า ผลิตภัณฑ์ที่สะท้อนถึงอัตลักษณ์ของชุมชน ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยว (Tourism Management Development) ประกอบด้วยการพัฒนาและยกระดับคุณค่าของคน และชุมชนให้สามารถจัดการท่องเที่ยวในชุมชนการพัฒนาระบบบริหารจัดการร่วมระหว่างชุมชนและภาคเอกชน และยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการตลาดการท่องเที่ยว (Tourism Marketing Development) ซึ่งสำคัญมาก โดยเฉพาะการพัฒนาระบบการสื่อสารการตลาดแบบองค์รวม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลการตลาด และการเชื่อมโยงเครือข่ายด้านการตลาดกับองค์กรธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศ

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อยกระดับมาตรฐานและสร้างคุณค่าโครงข่ายการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนทุกยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการแปลงแผนแม่บทสู่การปฏิบัติจึงให้นำเสนอแยกส่วนไว้

5. การแปลงแผนแม่บทสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องใช้กระบวนการที่สำคัญ 3 กระบวนการ คือ กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการดำเนินงานอย่างสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบโดยตรงในเชิงนโยบายและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องใช้งบประมาณตลอดจนการบริหารงานที่ซับซ้อนเกินกว่าความสามารถในการบริหารจัดการของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น อย่างไรก็ตามโครงการต่อเนื่องที่เป็นโครงการด้านสังคม โครงการพัฒนาการบริหารจัดการในพื้นที่ ตลอดจนการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชน ต้องให้ความสำคัญกับชุมชนซึ่งในทางปฏิบัติการแม้ว่าจะแยกผู้รับผิดชอบโดยตรงแต่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจร่วมกันในภารกิจรวมทั้งหมด (Shared vision) กระบวนการสำคัญอีกกระบวนการหนึ่งคือกระบวนการบริหารเชิงบูรณาการ โดยต้องมีหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการ โครงการพัฒนาทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างมีทิศทางบนความหลากหลายโดยอาศัยกระบวนการสื่อสารการตลาดแบบองค์รวมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในทุกระยะของการดำเนินงาน จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กระบวนการบริหารจัดการเชิงบูรณาการจะเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา โครงการข่ายการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนโดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและกระบวนการสื่อสารการตลาดแบบองค์รวมเพื่อให้เห็นการเชื่อมโยงชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถนำมาเขียนเป็นกรอบเชื่อมโยงผังแผนผัง

ภาพที่ 1.3 กรอบแนวคิดการพัฒนาแผนแม่บท  
การพัฒนาโครงการการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน

