

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวเป็นการสร้างรายได้ประการหนึ่งให้แก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบัน จากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงประเพณี วัฒนธรรม วิธีการดำรงชีวิต และโบราณสถานที่เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งสร้างความน่าสนใจและเป็นสิ่งที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวจากที่ต่างๆ เข้ามายังสถานที่ท่องเที่ยวเหล่านั้น สร้างโอกาสให้แก่ทั้งประชาชนในท้องถิ่นและเกิดการพัฒนาก่อให้เกิดการท่องเที่ยวไปพร้อมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

เมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวในการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี มีสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่สำคัญ เช่น วัดเชียงทอง วัดพระธาตุพูสี พระราชวังหลวงหรือพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติหลวงพระบาง ถ้ำดิง น้ำตกตาดกวาสี และด้วยเอกลักษณ์ของความเป็นเมืองแห่งวัฒนธรรมและความสวยงามและความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจของนักท่องเที่ยวในปัจจุบันของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งในอดีตนั้นเมืองหลวงพระบางเป็นเมืองหลวงของอาณาจักรล้านช้าง มีความสำคัญทั้งในฐานะศูนย์กลางทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอาณาจักรล้านนาของไทย ถึงแม้ว่าในรัชสมัยพระเจ้าไชยเชษฐาธิราช (ค.ศ. 1550-1572) ได้มีการย้ายเมืองหลวงจากหลวงพระบางมายังนครเวียงจันทน์ แต่เมืองหลวงพระบางยังคงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเมืองที่มีเอกลักษณ์และแบบฉบับของความเป็นเมืองแห่งพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรมที่ยังคงมีการสืบสานมาจนถึงปัจจุบันเช่นเดิม

ในอดีตสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีความขัดแย้งและปัญหาทางการเมือง การแย่งชิงอำนาจและการแตกความสามัคคีของแต่ละฝ่ายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบสังคมนิยม และด้วยการเปลี่ยนแปลงนโยบายและเศรษฐกิจและการเมืองของสหภาพโซเวียตภายใต้การนำของนายมีคาอิล กอร์บาชอฟ ในปี ค.ศ. 1985 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจของลาวใหม่ จากการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคประชาชนปฏิวัติลาวครั้งที่ 4 มีขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 พรรค

ประชาชนปฏิวัติลาวประกาศใช้แนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่อย่างเป็นทางการ นโยบายดังกล่าวเรียกว่า จินตนาการใหม่ หรือ New Thinking ซึ่งต่อมาเรียกว่า กลไกเศรษฐกิจใหม่ หรือ New Economic Mechanism ที่รวมเอาจินตนาการใหม่มารวมเข้ากับการปฏิรูปเศรษฐกิจ จินตนาการใหม่ดังกล่าว วางอยู่บนพื้นฐานของการปรับเปลี่ยนนโยบายและวิธีการบริหารเศรษฐกิจโดยมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางใหม่ในทุกสาขาของเศรษฐกิจ (ศรีประภา เพชรหมีศรี, 2542 : 224) โดยใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกตลาด ให้เสรีแก่ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ ส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างชาติ และการเปิดประเทศ โดยความชัดเจนของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนได้ปรากฏในเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจห้าปีฉบับที่ 2 (1986-1990) ของลาวคือ

1. ส่งเสริมภาคเกษตรให้มีผลผลิตเพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ โดยเพิ่มพื้นที่ชลประทานและส่งเสริมการทำปศุสัตว์
 2. ขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าของเขื่อนน้ำจันทน์ที่ 3 ให้เสร็จก่อนปี ค.ศ. 1990 เพื่อเพิ่มรายได้เข้าประเทศและลดการตัดไม้
 3. ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กและกลาง และใช้วัตถุดิบภายในประเทศเพื่อการผลิต
 4. ปรับปรุงระบบคมนาคม
 5. ควบคุมเงินเพื่อและดูแลการชำระหนี้ โดยยกเลิกการพ่วงราคาสินค้าและการเก็บภาษีสินค้าเกษตร
 6. ให้เสรีภาพแก่รัฐวิสาหกิจในการบริหารกิจการด้วยตนเอง
 7. เปิดประเทศให้นักธุรกิจต่างชาติเข้ามาทำการค้าขายและลงทุนในประเทศลาวได้
- ผลของการเปิดประเทศและการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจสู่แนวทางทุนนิยม ทำให้การค้าและการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศตะวันตกและองค์การสหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น (สุรัชย์ สิริไกร, 2548 : 266-267)

เหตุผลของการเปิดประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวดังกล่าว ส่งผลต่อรูปแบบการปกครองและระบบเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในทางที่ดี ในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอย่างอุดมสมบูรณ์ ความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประเทศสมาชิกอาเซียนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทูตทางสังคม ประเพณีและวัฒนธรรม เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน และด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ของการค้าเสรี ทำให้ลาวต้องพลิกผันตัวเองขึ้นมามีสถานะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์การจะทำให้ประเทศต่างๆ ที่อยู่ล้อมรอบตนเองเชื่อมต่อกันในลักษณะเช่นไรและจะใช้ประโยชน์จากสถานการณ์นี้ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมของตนเองอย่างไร (พิทยา ฟูสายและคณะ, 2549 : 62)

อย่างไรก็ตาม ขณะที่การเปลี่ยนแปลงกำลังเคลื่อนเข้ามาสู่วิถีชีวิตของชาวเมืองหลวงพระบาง ภาครัฐของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้เฝ้าจับตามองสภาพการณ์ดังกล่าวอย่างใกล้ชิด ถึงแม้ว่าปัจจุบันสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะดำเนินนโยบายเปิดประเทศมากขึ้น เพื่อเป็นการขยายโอกาสทางด้านเศรษฐกิจและพัฒนาส่งเสริมนโยบายด้านการท่องเที่ยว แต่รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังคงให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศตามนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าช่วงปี ค.ศ. 1993 นักวิชาการของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้เสนอแผนการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมและธรรมชาติ รวมไปถึงนโยบายว่าด้วยการพัฒนาการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ แผนอนุรักษ์เมืองหลวงพระบางเพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ในที่ประชุมเพื่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมและการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองหลวงพระบาง ซึ่งจัดขึ้นในช่วงระหว่างวันที่ 5-7 ตุลาคม ค.ศ. 1993 จากการเคลื่อนไหวดังกล่าว ได้ผลักดันให้รัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวดำเนินการตามแผนอนุรักษ์ที่มีชื่อว่า มรดกวัฒนธรรมประวัติศาสตร์และธรรมชาติ ระดับชาติ เลขที่ 174/นย ลงวันที่ 13/10/93 เมืองหลวงพระบาง พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูล จัดทำรายงาน ขั้นตอนการปฏิบัติการตามแผนอนุรักษ์ เสนอแก่ International Council of Monument and Site และ World Conservative of Union พิจารณาคณะสมบัติด้านต่างๆ ของเมืองหลวงพระบาง เพื่อให้หลวงพระบางเป็นหนึ่งในมรดกโลกตามข้อตกลงของ World Heritage Convention ซึ่งต่อมาในเดือนธันวาคมปี ค.ศ. 1995 เมืองหลวงพระบางก็ได้รับการบรรจุชื่อในบัญชีมรดกโลกหมายเลขที่ 479 และอีก 3 ปีต่อมาในปี ค.ศ. 1998 หลังจากผ่านกระบวนการพิจารณาขั้นสุดท้ายจากคณะกรรมการมรดกโลกแล้ว จึงได้รับสถานะภาพเป็นเมืองมรดกโลกอย่างเป็นทางการ(ราชน อินทวงศ์, 2546 : 2-3)

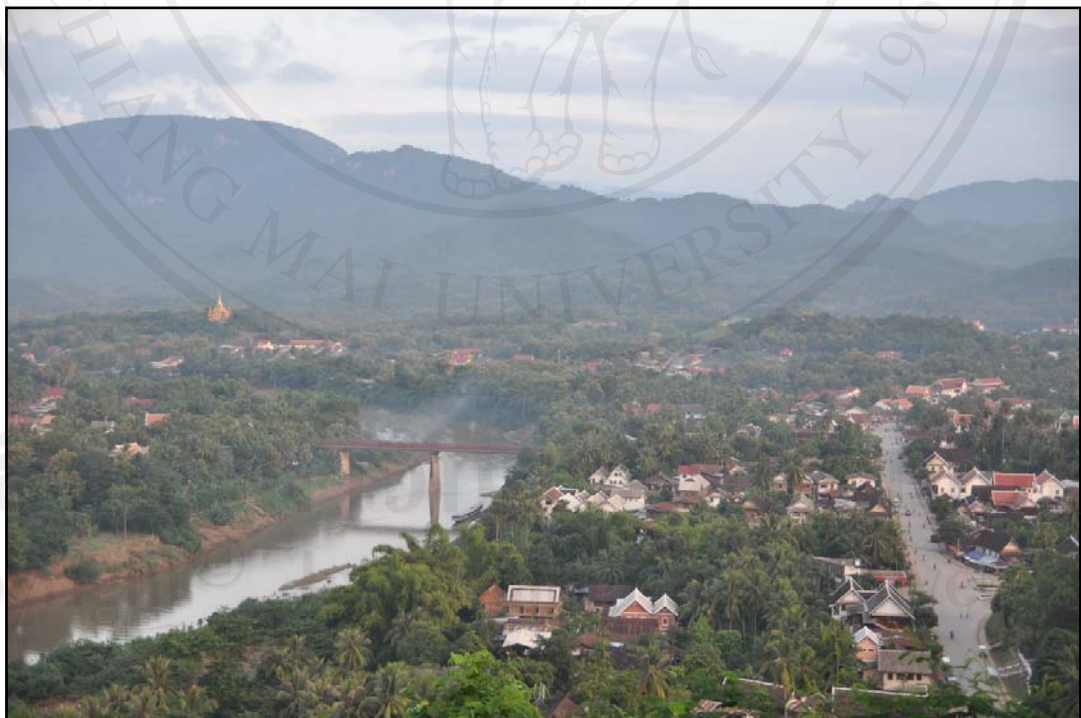
การได้รับการพิจารณาให้เป็นเมืองมรดกโลก (World Heritage) แห่งแรกและแห่งเดียวของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอย่างเป็นทางการเมื่อ ค.ศ. 1998 จากเกณฑ์การตัดสินใจของคณะกรรมการมรดกโลกแห่งองค์การยูเนสโก และได้รับการยกย่องให้เป็นเมืองที่ได้รับการปกป้องรักษาดีที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามข้อความสำคัญบางตอน ดังนี้

“นำเสนอคุณค่าอันเฉพาะพิเศษที่แสดงให้เห็นการผสมผสานสถาปัตยกรรมเมืองแบบประเพณีดั้งเดิมและจากยุคอาณานิคมในศตวรรษที่ 19 และ 20 ที่ทัศนอันเป็นเอกลักษณ์โดดเด่นนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนที่สุดถึงช่วงเวลาสำคัญในความสัมพันธ์ของสองวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน” (UNESCO 1998)

ภายหลังมีการจัดตั้งห้องการมรดกขึ้นเพื่อดำเนินการผลักดันให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างและวัดวาอาราม โดยได้รับความช่วยเหลือจากนานาประเทศ โดยเฉพาะรัฐบาลฝรั่งเศส

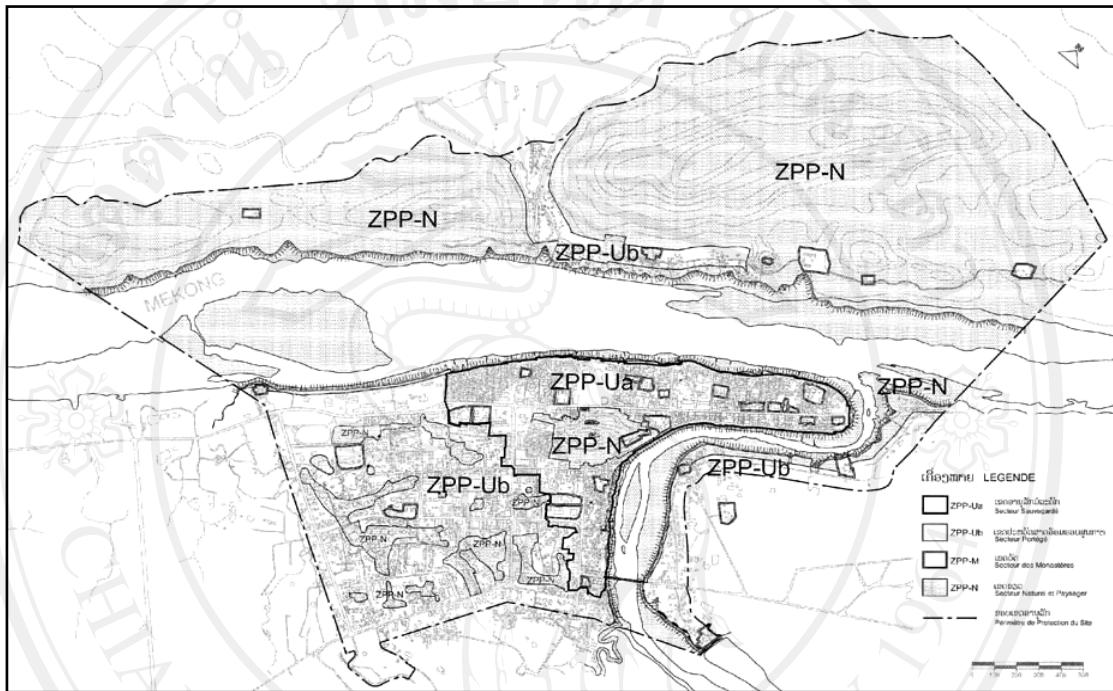
ซึ่งส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการมรดกท้องถิ่นและมีเจ้าหน้าที่จากห้องกร
แสดงข่าวและวัฒนธรรมเป็นหัวหน้าคณะทำงาน

เพื่อให้แผนการอนุรักษ์เมืองหลวงพระบางดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาล
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มีมติคณะรัฐบาลเรียกว่า “ประกาศมรดกแห่งชาติทาง
วัฒนธรรมและธรรมชาติ” เป็นรัฐบัญญัติของรัฐ ซึ่งมีเนื้อหากล่าวถึงความสำคัญของหลวงพระบาง
ในฐานะที่เป็นเมืองที่มีคุณค่าตามประวัติศาสตร์ เป็นแบบฉบับของเมืองที่คงไว้ซึ่งกลิ่นอายของ
วัฒนธรรมลาวอันงดงามและเป็นตัวแบบพัฒนาการท่องเที่ยวสำหรับประเทศ (ภัทรพงศ์ คงวิจิตร,
2543 : 45) นอกจากรัฐบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ภายใต้โครงการศึกษาและแจกแจงเขตอนุรักษ์ ซึ่งได้รับ
ทุนสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ UNDP (องค์การวางแผนเพื่อการพัฒนาแห่ง
สหประชาชาติ) ทำให้รัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวออกกฎหมาย “กฎระเบียบตัว
เมืองของหลวงพระบาง” (กฎระเบียบตัวเมืองหลวงพระบาง, 1994. อ้างในราชน อินทวงศ์: 3) มี
สาระสอดคล้องกับเนื้อหาของแผนการอนุรักษ์และแจกแจงพื้นที่ดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มี
ข้อกำหนดต่างๆ โดยละเอียด



ภาพที่ 1.1 เมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ตามกฎระเบียบเมืองหลวงพระบาง ได้แบ่งพื้นที่เขตอนุรักษ์มรดกทางสถาปัตยกรรมตัวเมืองและสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งใช้เขตพื้นที่นี้เสนอเพื่อขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก แบ่งออกเป็นเขตย่อยดังนี้



ภาพที่ 1.2 แสดงพื้นที่เขตอนุรักษ์มรดกทางสถาปัตยกรรมตัวเมืองและสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ของเมืองหลวงพระบาง (กฎระเบียบของแผนผังการปกป้องรักษาและทำให้มีคุณค่าห้องการมรดก หลวงพระบาง)

ZPP-Ua คือ เขตเมืองเก่าของเมืองหลวงพระบางและเขตที่ต้องเข้มงวดต่อระเบียบตัวเมืองเพื่อการอนุรักษ์คุณภาพทางด้านประวัติศาสตร์และความกลมกลืนของที่ตั้ง เป็นเขตที่มีสถานที่ทางศาสนาที่สำคัญ มีพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรมยุคเก่าอยู่หนาแน่นเป็นจำนวนมาก มีอาคารและสำนักงานท้องถิ่นที่เก่าแก่ มีห้องแถว เรือนแบบลาวดั้งเดิม และเรือนที่ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศช่วงต้นศตวรรษ รวมถึงลักษณะทางด้านสถาปัตยกรรมแบบต่างๆ ซึ่งเป็นเอกลักษณ์พิเศษของเมืองหลวงพระบางที่ได้ขึ้นทะเบียนอยู่ในบัญชีเมืองมรดกโลกขององค์การ UNESCO และมีพืชพรรณหลากหลายอยู่ใจกลางตัวเมือง นอกจากนี้ยังเป็นเขตที่มีที่อยู่อาศัย ร้านค้าและบริการ โดยในเขตนี้ห้ามปลูกสร้างและดำเนินกิจการที่ทำให้เกิดเสียงดังหรือทำให้เกิดมลภาวะต่างๆ เช่น อยู่ซ่อมรถ ปั่นน้ำมัน สถานบันเทิง โรงงาน ฯลฯ



แผนภาพ 1.2 แผนที่แสดงพื้นที่เขตอนุรักษ์เมืองหลวงพระบาง (ZPP-UA)

ZPP-Ub เป็นเขตประวัติศาสตร์ล้อมรอบศูนย์กลาง เขตที่พักอาศัย ร้านค้าและบริการปะปนกันอยู่ เป็นเขตที่ห้ามมีกิจการที่จะทำให้เกิดเสียงและมลภาวะ เช่น โรงงาน อุโมงค์รถปั๊มน้ำมัน และสถานบันเทิงต่างๆ โดยให้จำกัดตามที่ได้รับอนุญาตและห้ามการก่อสร้างใดๆ เกี่ยวกับกิจการดังกล่าว

ZPP-N เป็นเขตธรรมชาติ (เป็นเขตสงวนทางธรรมชาติของเขตอนุรักษ์) ประกอบด้วยพื้นที่ทางธรรมชาติ ที่ยังไม่มีการพัฒนาและไม่มีจุดประสงค์ที่จะทำให้เป็นตัวเมือง รวมถึง หนองน้ำบึง พื้นที่ปลูกฝัก กล้วย ส่วนหนึ่งของแม่น้ำโขงและส่วนหนึ่งของแม่น้ำคาน เขตนี้ยาวไปตามแนวแม่น้ำโขง ประกอบด้วยบรรดากิจการที่เกี่ยวกับทำเรือ โดยพื้นที่นี้มีลักษณะที่ต้องเอาใจใส่เป็นพิเศษ

ตาราง 1.1 ตารางแสดงจำนวนประชากร, สถานศึกษา, สถานพยาบาล, ที่พักในเมืองหลวงพระบาง ปี 2007

ประชากร, โรงเรียน, สถานพยาบาล			
	ประเภท	หน่วย	จำนวน
1	หมู่บ้าน	หมู่บ้าน	43
2	ครัวเรือน	ครัวเรือน	13,214
3	คนยากจน	ครัวเรือน	38
4	ประชากร	ประชากร	79,450
5	ลาวลุ่ม	ประชากร	30,986
6	ลาวเทิง	ประชากร	35,753
7	ลาวสูง	ประชากร	12,711
8	ร.ร.ประถม	สถานที่	13
9	ร.ร.มัธยม	สถานที่	84
10	โรงพยาบาล	สถานที่	2
11	สถานีนอนมัย	สถานที่	7
12	โรงแรม	สถานที่	20
13	เกสต์เฮ้าส์	สถานที่	156

ที่มา: แผนกแผนการและการลงทุน กระทรวงแผนการและการลงทุน แขวงหลวงพระบาง ปี 2009

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากการได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกได้ทำให้เมืองหลวงพระบางเกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักท่องเที่ยว ร้านอาหาร โรงแรมและที่พักที่เพิ่มมากขึ้น การลงทุนในภาคธุรกิจการท่องเที่ยวเจริญเติบโตเป็นอย่างมาก ส่งผลให้อัตราการเพิ่มของจำนวนนักท่องเที่ยวมีอัตราเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับๆ ในทุกๆ ปี

ตาราง 1.2 แสดงจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในหลวงพระบางระหว่างปี ค.ศ. 1997-2007

ปี	จำนวน/คน
1997	62,348
1998	79,179
1999	101,305
2000	110,240
2001	115,500
2002	170,543
2003	137,122
2004	196,106
2005	261,950
2006	275,154
2007	311,645

ที่มา : แผนกแผนการและการลงทุน กระทรวงแผนการและการลงทุน แขวงหลวงพระบาง ปี 2009

การเปลี่ยนแปลงของจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นในทุกๆปีดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีความเป็นเมืองมรดกโลกและเอกลักษณ์การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของหลวงพระบางเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยว แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ส่งผลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบเดิมๆคือ วิถีการดำรงชีวิตของชาวหลวงพระบางที่ยึดมั่นในหลักทางพระพุทธศาสนา วิถีชีวิตที่มีความสัมพันธ์กับแม่น้ำโขงในการทำเกษตรกรรมริมฝั่งโขงทั้งสองฝั่งและการทำหัตถกรรมเช่น ผ้าขึ้นทอมือ เครื่องเงิน และดำเนินชีวิตแบบเรียบง่าย กำลังเปลี่ยนแปลงไปจากการอิทธิพลของตะวันตก สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงกระแสของตะวันตก โดยเฉพาะกระแสทุนนิยมที่เข้ามามีอิทธิพลกับการท่องเที่ยวของหลวงพระบาง การเข้ามาลงทุนจากต่างชาติและในประเทศที่เห็นว่าธุรกิจการท่องเที่ยวที่รองรับและอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวตะวันตกเป็นผลกำไรขั้นดีและคุ้มค่าต่อการลงทุนในระยะยาว เพราะนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะเป็นชาวตะวันตก

ตาราง 1.3 ตารางแสดงการลงทุนจากต่างประเทศและในประเทศ ในเมืองหลวงพระบาง
ปี 2007

	ประเภทการลงทุน	จำนวน โครงการ	แหล่งของการลงทุน			จำนวนการ ลงทุน (ดอลลาร์ สหรัฐฯ)
			ต่างชาติ	ในประเทศ	การร่วมทุน	
1	ภาคเกษตรกรรม	9	3	4	2	1,959,600
2	ภาคอุตสาหกรรม	17	5	11	1	4,038,528
3	ภาคการค้า	2	0	1	1	620,833
4	โครงสร้างพื้นฐาน	6	0	6	0	3,213,086
5	ภาคบริการ	33	12	16	5	17,363,491
	รวม	67	20	38	9	27,195,539

ที่มา : แผนกแผนการและการลงทุน กระทรวงแผนการและการลงทุน แขวงหลวงพระบาง ปี 2009

จาก รายงานผลการเดินทางพาคณะผู้ประกอบการ SMEs ไทยเจรจาจับคู่ธุรกิจกับ
ผู้ประกอบการสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ระหว่างวันที่ 17-22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552
ของ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ทำให้ทราบว่ารัฐบาลลาวมียุทธศาสตร์หลัก
ในการพัฒนาแขวงหลวงพระบาง ดังนี้

1. พัฒนาหลวงพระบางให้เป็นศูนย์กลางแหล่งท่องเที่ยวของประเทศทั้งในด้านการ
ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ธรรมชาติ และประวัติศาสตร์
2. ส่งเสริมให้หลวงพระบางเป็นพื้นที่แวะพักทางภาคเหนือของลาว เนื่องจากมีสิ่ง
อำนวยความสะดวกครบครัน ทั้งด้านโรงแรม ร้านอาหารสภาพแวดล้อมที่ดีเหมาะแก่การพักผ่อน
3. สนับสนุนให้หลวงพระบางเป็นศูนย์กลางด้านศาสนา การศึกษา และสาธารณสุข
ในภาคเหนือของลาว

ซึ่งแผนงานพัฒนาหลวงพระบางเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ข้างต้น ประกอบด้วย

1. รักษาเสถียรภาพทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีเหมาะกับการ
พัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ รัฐบาลลาวตั้งเป้าหมายอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของลาวไว้สูงถึงร้อยละ 7.5

ในปี 2553 ขณะที่โครงสร้างการผลิตสำคัญ จะแบ่งเป็นภาคเกษตรกรรม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 46 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ อุตสาหกรรมร้อยละ 18 และบริการร้อยละ 36

2. รับประกันผลผลิตอาหาร ที่จะเพียงพอในการรองรับนักท่องเที่ยวที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น

3. พัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อยกระดับและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการคมนาคมขนส่ง

4. พัฒนาชนบท เพื่อให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น โดยเฉพาะการผลิตในภาคเกษตรกรรม และปศุสัตว์

5. พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ เพื่อเป็นจุดขายใหม่ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของแขวง ขณะที่การพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวตามจุดต่างๆจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้แผนที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติในพื้นที่ให้มากที่สุด

6. พัฒนาคุณภาพการศึกษา การสาธารณสุข โดยเฉพาะการประกันสุขภาพ เพื่อยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์

โดยทางการลาวพยายามส่งเสริมการลงทุนทั้งจากนักลงทุนภายในและต่างประเทศ โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการให้อำนาจแก่แขวงต่างๆอนุมัติการลงทุนได้ กรณีโครงการที่มีเงินลงทุนต่ำกว่า 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลาง เพื่อลดความล่าช้าของกระบวนการอนุมัติโครงการ

อุตสาหกรรมภาคบริการและภาคการท่องเที่ยวของแขวงและเมืองหลวงพระบางจึงมีความสำคัญในการจัดการและกำหนดแนวทางเพื่อให้สอดคล้องกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาที่นับวันจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสามารถสร้างรายได้แก่ชุมชน ท้องถิ่นและประเทศได้เป็นจำนวนมาก ด้วยทุนทางสังคมวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติของเมืองหลวงพระบาง การวางแผนและการกำหนดนโยบายจากภาครัฐจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญในการกำหนดทิศทางและกรอบการดำเนินนโยบายเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อันจะนำไปสู่การท่องเที่ยวแบบบูรณาการและยั่งยืนของหลวงพระบางในฐานะเมืองมรดกโลกต่อไป

อย่างไรก็ตามด้วยรูปแบบการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่ยังคงมีลักษณะการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางภายใต้การควบคุมและผูกขาดอำนาจของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวที่ควบคุมดูแลและกำหนดนโยบายด้านต่างๆของประเทศที่ครอบคลุมไปถึงการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวผ่านคณะกรรมการพรรคในแต่ละระดับอย่างเคร่งครัด โดยในส่วนของการปกครองและการกำหนดนโยบายนั้น มี

ความน่าสนใจในการปกครองระบอบสังคมนิยมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว คือ คณะกรรมการพรรคระดับแขวงมีสิทธิในการตีความนโยบายของพรรคศูนย์กลาง และออกคำสั่งปฏิบัติการในระดับล่างลงไป ดังนั้น บางแขวงอาจจะใช้อำนาจการบริหารมากกว่าบางแขวง นอกจากนี้การที่เจ้าแขวงเป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารศูนย์กลางของพรรคด้วย จึงยังมีความอิสระในการตีความนโยบายและการใช้อำนาจในการปกครอง รวมทั้งการรับผิดชอบนโยบายเศรษฐกิจของแต่ละแขวงเพื่อลดภาระรัฐบาลส่วนกลาง (สุรัชย์ ศิริไกร, 2548: 110-111) จึงมีความสอดคล้องกับการปกครองและแนวนโยบายที่ใช้กับแขวงและเมืองหลวงพระบางในฐานะพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ ในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากในแต่ละปี

การดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติจากการเปิดประเทศและความน่าสนใจในการลงทุนด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ส่งผลให้เกิดการพัฒนาและการลงทุนด้านการท่องเที่ยวในช่วงหลังจากที่เมืองหลวงพระบางได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเพิ่มมากขึ้น โดยลำดับ และมีแนวโน้มมากขึ้นในทุกๆ ปี แต่ด้วยการที่เมืองหลวงพระบางพัฒนามาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยว ความสัมพันธ์ของภาครัฐและภาคเอกชนในการร่วมกันพัฒนาการท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา การช่วยเหลือและพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งอาจจะมีลักษณะของผลประโยชน์ต่างตอบแทนในเชิงธุรกิจ ที่ทั้งสองฝ่ายจะได้ผลประโยชน์จากนโยบายกฎเกณฑ์ต่างๆ หรือแนวทางที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนจากการกำหนดนโยบายของ เจ้าแขวง เจ้าเมือง หรือหน่วยงานต่างๆ ในแขวงหลวงพระบาง ทำให้ภาครัฐมีบทบาทที่น่าสนใจในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว โดยมีปัจจัยจากภาคเอกชนและนักลงทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักลงทุนจากต่างชาติที่มีอิทธิพลต่อผู้มีอำนาจตลอดจนหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ในการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบาง เพื่อเอื้อต่อการดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยว รวมทั้งการลงทุนที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และส่งผลต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในเมืองหลวงพระบาง แต่สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งในการทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบางมีประสิทธิภาพและเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและอนุรักษ์ ถึงแม้ว่ารูปแบบการปกครองแบบสังคมนิยมจะไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง นอกจากการเป็นสมาชิกพรรคประชาชนปฏิวัติลาวและการใช้สิทธิในการเลือกตั้งในแต่ละระดับการปกครองเท่านั้น แต่ด้วยการเปิดประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กรมวลชนต่างๆ โดยเฉพาะในเมืองหลวงพระบางที่

เปิดรับกระแสทุนนิยมเข้ามาเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในปัจจุบันที่เน้นความสะดวกสบาย ทั้งที่พัก อาหาร การเดินทาง อีกทั้ง ยังเป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับนักท่องเที่ยวซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวชาวตะวันตก ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสียต่อวิถีชีวิตแบบเดิมของเมืองหลวงพระบาง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในลักษณะของการดูแลรักษา วิถีการดำรงชีวิต วัฒนธรรมและสถาปัตยกรรม รวมทั้งสถานที่สำคัญๆ เพื่อไม่ให้กระแสทุนนิยมและความทันสมัยทำลายเอกลักษณ์เหล่านี้ไป บทบาทของประชาชนในระดับบุคคลและองค์กรมวลชนหรือกลุ่มต่างๆจึงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทั้งในประเด็นการพัฒนาการท่องเที่ยวและการรักษาความเป็นหลวงพระบางของเมืองหลวงพระบางไว้ โดยกล่าวได้ว่าบทบาทของทั้งภาคประชาชน ภาครัฐและภาคเอกชนจะมีเพิ่มมากขึ้นและมีความสัมพันธ์กันในการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อให้เมืองหลวงพระบางยังคงเอกลักษณ์ของเมืองมรดกโลกและได้รับการพัฒนาแบบยั่งยืนต่อไปในอนาคต

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจากการเปิดประเทศพร้อมกับการรับกระแสทุนนิยมที่เข้ามาในเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจในการศึกษาถึงบทบาทของภาครัฐในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบาง ตลอดจนบทบาทและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เขตอนุรักษ (ZPP-Ua) ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนาและการเจริญเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบาง นอกจากนี้ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่มีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมว่าจะมีลักษณะอย่างไรเมื่อมีปัจจัยของระบบทุนนิยม ความเป็นเสรีและความเป็นประชาธิปไตยเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในเมืองหลวงพระบาง

1.2 คำถามในการวิจัย (Research Question)

1. ภาครัฐและประชาชนในเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีบทบาทและส่วนร่วมในกระบวนการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ (ZPP-Ua) ของเมืองหลวงพระบางอย่างไร
2. กระแสทุนนิยมและการขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบาง ส่งผลต่อบทบาทภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไรในรูปแบบการปกครองแบบสังคมนิยมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพและสังคมวัฒนธรรมหลังจากเมืองหลวงพระบาง ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการจัดการการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในเขตอนุรักษ์ (ZPP-Ua) ของเมืองหลวงพระบาง
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ (ZPP-Ua) ของเมืองหลวงพระบาง
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดและแนวโน้มการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ (ZPP-Ua) ของเมืองหลวงพระบางในปัจจุบันและอนาคต

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีโอกาสในการกำหนดวิถีทางดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนตามลักษณะของการมีส่วนร่วมเพื่อผลักดันให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ของเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

เขตอนุรักษ์ (ZPP-Ua) หมายถึง เขตเมืองเก่าของเมืองหลวงพระบาง ซึ่งเป็นเขตที่ต้องเข้มงวดต่อระเบียบตัวเมือง เป็นพื้นที่ที่มีมรดกทางวัฒนธรรมยุคเก่าอยู่หนาแน่นและอาคารจำนวนมากได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก

ภาครัฐ หมายถึง หน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นของเมืองหลวงพระบาง ซึ่งได้แก่ แผนกแผนการและการลงทุน กระทรวงแผนการและการลงทุน แขวงหลวงพระบาง, ห้องการมรดกโลกและห้องการท่องเที่ยวหลวงพระบาง โดยหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการวางแผน การจัดการ ส่งเสริมและอนุรักษ์การท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

บทบาทภาครัฐ หมายถึง แนวทาง นโยบายและการจัดการของหน่วยงานของรัฐที่นำมาใช้ในการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ (ZPP-Ua) ของเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

เมืองมรดกโลก หมายถึง สถานที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนจากองค์การ UNESCO ให้เป็นสถานที่ที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และธรรมชาติ โดยมีกฎระเบียบและแนวทางในการอนุรักษ์ที่เป็นแบบแผนและเหมาะสม และถือเป็นมรดกของมนุษยชาติทั้งมวล

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพและสังคมวัฒนธรรมหลังได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกของเมืองหลวงพระบาง
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการจัดการการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในเขตอนุรักษ์ (ZPP-Ua) ของเมืองหลวงพระบาง
3. ทำให้ทราบถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ (ZPP-Ua) ของเมืองหลวงพระบาง
4. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดและแนวโน้มการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ (ZPP-Ua) ของเมืองหลวงพระบางในปัจจุบันและอนาคต
5. ทำให้สามารถนำการจัดการการท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพของเมืองหลวงพระบางมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการจัดการการท่องเที่ยวการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและเชิงอนุรักษ์ในประเทศไทย