

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง บทบาทของภาครัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ (ZPP-Ua) ของเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ผู้ศึกษาได้รวบรวมและค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีจากตำรา เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

2.1 แนวคิดการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม

2.2 แนวคิดและหลักการการมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

2.4 แนวคิดทุนนิยม

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม

การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์

จรรยา สุภาพ (2538 : 11) ได้กล่าวถึงหลักการของลัทธิมาร์กซ์ (ลัทธิคอมมิวนิสต์) หรือสังคมนิยมมาร์กซ์ ว่า

หลักการคือ ถือว่าการเมืองการปกครองระบอบอื่นเป็นระบอบการปกครองและเศรษฐกิจที่มีความบกพร่อง เพราะมีการเอารัดเอาเปรียบหรือกดขี่ข่มเหง จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข โดยเน้นถึงรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพ ประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ (โดยมีพรรคคอมมิวนิสต์เป็นแกนกลางแต่เพียงพรรคเดียว)

คอมมิวนิสต์ (Communism) คือ ระบอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองสังคมและการเคลื่อนไหวทางการเมือง ภายใต้ข้อกำหนดของความเป็นเจ้าของร่วมกัน และการมีรายได้ที่ขึ้นอยู่กับการผลิต การเคลื่อนไหวทางการเมืองในแง่นี้หมายถึงระบอบคอมมิวนิสต์มุ่งจุดประสงค์ให้สังคมไร้ชนชั้น ประชาชนทุกคนมีฐานะทางสังคมเท่าเทียมกัน ระบอบคอมมิวนิสต์ถือว่าเป็นระบอบมหาอำนาจของการเมืองโลกในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ในขณะที่ในคอมมิวนิสต์

สมัยใหม่มักจะยึดตามคำประกาศเจตนาคอมมิวนิสต์ ของคาร์ล มาร์กซ์และฟรีดริช เองเงิลส์ ที่ว่าด้วยการแทนที่ระบบวัตถุนิยมที่เน้นกำไรเป็นหลัก ด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่ผลิตโดยรวมที่ได้มาจะกลายเป็นของส่วนรวม ลัทธิมาร์กซ์กล่าวไว้ว่ากระบวนการดังกล่าวสามารถทำให้เกิดขึ้นได้ โดยการปฏิวัติรัฐประหารต่อบรรดานายทุนและชนชั้นสูง จากนั้นจึงเปลี่ยนถ่ายการปกครองไปสู่สถานะของการปกครองระบอบสังคมนิยม การกระทำดังกล่าวเรียกว่าอำนาจเผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพ (Dictatorship of the proletariat) ระบอบคอมมิวนิสต์ที่แท้จริงที่ไม่มีรัฐบาลบริหารยังไม่เคยเกิดขึ้น และยังเป็นไปได้ในแง่ทฤษฎีเท่านั้น เพราะความหมายที่แท้จริงของคำว่า "ระบอบคอมมิวนิสต์" ตามทฤษฎีของมาร์กซ์คือ รัฐที่ปกครองโดยตลอดกาล หรือ รัฐบาลแนวสังคมนิยม คำว่าคอมมิวนิสต์ในปัจจุบันเป็นได้ทั้งระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และทฤษฎีสังคมของลัทธิมาร์กซ์จะสร้างสังคมไร้ชนชั้น รวมถึงเงื่อนไขของพรรคคอมมิวนิสต์ ยังมีกลุ่มชนอื่นที่มีแนวความคิดของมาร์กซ์ อาทิ อนุรักษนิยมหลาย ๆ กลุ่มที่เรียกตนเองว่าเป็นคอมมิวนิสต์แต่มีวิธีการที่ต่างจากมาร์กซ์ในความพยายามที่

หลักปรัชญาของลัทธิมาร์กซ์แบ่งวิวัฒนาการของสังคมได้เป็น 3 ขั้นใหญ่ๆ คือ

1. ขั้นที่สังคมยังบกพร่องอยู่ มาร์กซ์เห็นว่า การปกครองระบบทาส ศักดินา นายทุนเป็นยุคที่มีการกดขี่ โดยผู้ที่อยู่ในฐานะสูงปฏิบัติต่อผู้ที่อยู่ในฐานะต่ำ ระบบเหล่านี้ไม่สามารถมองเห็นข้อบกพร่องของตนเองได้ และมีความชั่วร้ายอยู่ตลอด การแก้ไขจะต้องกระทำด้วยการต่อสู้และปฏิวัติ
2. ขั้นสังคมนิยม หมายถึง รูปแบบการปกครองที่ชนชั้นกรรมาชีพมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ เป็นการปกครองโดยอำนาจของชนชั้นกรรมาชีพในลักษณะของ “เผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพ” ซึ่งมาร์กซ์ถือว่าจะไม่มีการกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบแต่อย่างใด รัฐในรูปแบบนี้จะมีรัฐบาลโดยชนชั้นที่ไร้แรงงาน สังคมจะไม่มีชนชั้น และพร้อมที่จะก้าวไปสู่ความเป็นสังคมนิยมคอมมิวนิสต์โดยสมบูรณ์ในอนาคต ในทางปฏิบัติสังคมนิยมในแบบมาร์กซ์คือ ขั้นการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์แต่เพียงพรรคเดียว ซึ่งจะ เป็นผู้ทำหน้าที่แทนชนชั้นกรรมาชีพทั้งปวง
3. ขั้นคอมมิวนิสต์ หมายถึง สังคมปราศจากชนชั้นอย่างสิ้นเชิง บุคคลสมบูรณ์เต็มที่ทั้งในด้านความสามารถ ความสามารถรับผิดชอบ และความสัมพันธ์ต่อกัน ฉะนั้น จึงเป็นการดำรงชีวิตที่ไม่จำเป็นต้องมีรัฐหรืออำนาจรัฐ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย กฎเกณฑ์ข้อบังคับใดๆ เพราะมนุษย์จะไม่มีการเบียดเบียน กดขี่ข่มเหงซึ่งกันและกัน

ลัทธิมาร์กซ์จึงเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่เชื่อว่า มนุษยชาติจะมีความสุขอย่างเต็มที่ด้วยการล้มเลิกสิ่งต่างๆ ดังนี้ คือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล ชนชั้น ฐานะในทางสังคม สถาบันทางสังคมเก่าแก่ ความเชื่อในทางศาสนา รัฐและการปกครอง

การปกครองสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์หรือลัทธิคอมมิวนิสต์ คือการผสมผสานหลักการเมืองการปกครองแบบมาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ (คือ ระบบการปกครองเผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพซึ่งให้พรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้ทำหน้าที่รัฐบาล ในนามชนชั้นกรรมาชีพ และเพื่อชนชั้นกรรมาชีพ) เข้ากับระบบเศรษฐกิจที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ในการผลิตทั้งปวงภายในประเทศ

รัฐบาลหรือรัฐเป็นผู้มีอำนาจประกอบการทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยถือว่ารัฐบาลโดยพรรคคอมมิวนิสต์เป็นตัวแทนชนชั้นกรรมาชีพ การดำเนินการโดยรัฐจึงเท่ากับว่าเป็นการกระทำเพื่อชนชั้นกรรมาชีพ และโดยชนชั้นกรรมาชีพ เป็นการเตรียมการเพื่อนำไปสู่สังคมที่ไม่มีชนชั้นในขั้นสุดท้ายคือ การปกครองแบบคอมมิวนิสต์

ในด้านการเมือง พรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้นำทางการเมือง ผูกขาดอำนาจทางการเมือง และเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล รวมถึงการควบคุมรัฐบาลและการปกครองภายในประเทศด้วยอย่างแท้จริง

ในด้านเศรษฐกิจ พรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดวางแผนทางเศรษฐกิจ ควบคุมทรัพยากร ดำเนินการผลิตและควบคุมการผลิตทั้งปวงภายในประเทศ ฉะนั้น หลักการสำคัญคือ การผลิตโดยรัฐ ส่วนการที่จะเอกชนประกอบการใดๆนั้น มิได้ถือเป็นอำนาจของเอกชน แต่ถือเป็นอำนาจของรัฐที่จะยินยอมให้ได้ตามสมควร

ในด้านสวัสดิการ รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดให้สวัสดิการแก่ประชาชนทั่วไปเท่าที่รัฐจะเห็นควร แต่โดยเหตุที่รัฐบาลมาจากพรรคคอมมิวนิสต์ ฉะนั้นพรรคจึงเป็นผู้กำหนดนโยบายในด้านสวัสดิการให้กับประชาชน

แนวนโยบายของคอมมิวนิสต์ (บรรพต วีระชัย, 2523 : 61)

ในคำประกาศของคอมมิวนิสต์ (Communist Manifesto) ในปี พ.ศ. 2391 (ค.ศ. 1848) มาร์กซ์ ได้ระบุว่าคอมมิวนิสต์จะดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. เลิกกรรมสิทธิ์ (ของเอกชน) ในที่ดิน และเก็บค่าเช่าจากที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ
2. จัดเก็บภาษีรายได้แบบก้าวหน้า (ผู้ที่มีรายได้สูงจะเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า)
3. เลิกสิทธิแห่งการรับมรดก
4. ยึดทรัพย์สินของผู้อพยพออกนอกประเทศและผู้เป็นทาส
5. ให้มีศูนย์เครดิตรวมอยู่ในเมืองของรัฐ โดยให้มีธนาคารแห่งชาติพร้อมกับเงินทุนจากรัฐบาล และให้เป็นผู้ผูกขาดในเรื่องเครดิต
6. ให้บริการขนส่งและการคมนาคม มีศูนย์กลางอยู่ในเมืองของรัฐ

ระบอบสังคมนิยม

สังคมนิยมในความหมายทางการเมือง คือ ระบอบการปกครองแบบหนึ่ง ที่รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ คือ คณะรัฐบาลและประมุขของประเทศ เป็นระบอบการปกครองที่ไม่มีกษัตริย์เป็นประมุข จึงมีลักษณะเป็นสาธารณรัฐเสมอ ทฤษฎีสันส่วนใหญ่รัฐบาลจะเป็นผู้รวบรวมไว้ และแจกจ่ายให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันที่สุด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและความไม่เท่าเทียม

ประเภทของสังคมนิยม

1. สังคมนิยมที่พัฒนาเป็นทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) เป็นการที่รัฐควบคุมกิจการของเอกชนในประเทศทั้งหมดโดยจะใช้ในประเทศกลุ่มคอมมิวนิสต์ ได้แก่ จีน เกาหลีเหนือ เวียดนาม ลาว คิวบา
2. สังคมนิยมเสรี หรือแนวสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democracy) เป็นการปฏิรูประบบทุนนิยมผ่านรัฐสภา เพื่อคงระบบกรรมสิทธิ์เอกชน แต่รัฐจะผูกขาดกิจการบางด้านในรูปของรัฐวิสาหกิจ และเพิ่มสวัสดิการผ่านการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ตัวอย่างในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียและบางประเทศในยุโรป

สังคมนิยมในความหมายทางเศรษฐกิจ หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีแผนนโยบายมุ่งสนับสนุนและปรารถนาที่จะให้ชุมชน สังคม หรือส่วนรวมถือกรรมสิทธิ์ หรือควบคุมการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยสำคัญในการผลิต เช่น ทุน ทรัพยากร ที่ดิน วิทยาการ ทั้งนี้เพื่อมุ่งกระจายผลประโยชน์เหล่านั้นออกไปอย่างกว้างขวางเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด โดยนอกจากจะเป็นลัทธิทางเศรษฐกิจและการเมืองแล้ว บางกรณียังหมายถึง ขบวนการทางการเมืองด้วย (สมพงษ์ เกษมสิน, 2520 : 167)

สังคมนิยมแบบประชาธิปไตยในการเมือง หมายถึง ลัทธิการเมืองที่มีหลักการสำคัญดังนี้

1. การปกครองโดยประชาชนด้วยการให้ประชาชนปกครองตนเองตามวิถีทางประชาธิปไตย
2. ต้องการให้ส่วนรวมหรือรัฐเป็นเจ้าของ หรือควบคุมการผลิตบางอย่าง หรือกิจการที่สำคัญบางประเภทเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ในรูปการโอนกิจการบางประเภทเป็นของรัฐโดยมีค่าตอบแทน หรือรัฐออกกฎหมายคุ้มครองกิจการต่างๆเพื่อความเป็นธรรม
3. ยอมให้เอกชนดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจบางประการที่ไม่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป

4. รัฐเป็นผู้ให้หลักประกันความผาสุกและความมั่นคงในชีวิตของประชาชนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการดำรงชีพ

สังคมนิยมแบบประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ เป็นระบบเศรษฐกิจที่ต่อต้านความบกพร่องของระบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างในเรื่องราวได้ ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน และความเสื่อมโทรมของความเป็นอยู่ของชนชั้นกรรมาชีพ ดังนั้นจึงได้สร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมในลักษณะที่จะสร้างระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ โดยไม่ละทิ้งเสรีภาพของบุคคลใดในการประกอบการต่างๆ แต่ต้องการปรับปรุงให้เสรีภาพดังกล่าวนี้อยู่ในวงเขตที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดสวัสดิการและความเป็นธรรมแก่ส่วนรวม ซึ่งกระทำได้ด้วยการให้รัฐบาลเข้าดำเนินการด้วยตนเองในกิจการเศรษฐกิจที่สำคัญ และการกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เสรีภาพของบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

สาระสำคัญของระบอบสังคมนิยมประชาธิปไตย

สังคมนิยมประชาธิปไตยจะให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม และคงไว้ซึ่งเสรีภาพส่วนบุคคล โดยมุ่งที่จะจัดให้มีระบบเศรษฐกิจที่ปราศจากการกดขี่ เอารัดเอาเปรียบ แต่เป็นระบบเศรษฐกิจที่ช่วยให้เกิดความยุติธรรมอย่างดีที่สุดแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลระดับใดในสังคม ด้วยการลดช่องว่างต่างๆ ที่มีรัฐบาลเป็นกลไกสำคัญ ที่กำหนดขอบเขต อำนาจ และบทบาทของประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เพื่อให้มีการแบ่งปันประโยชน์แก่ผู้ด้อยในความสามารถหรือมีอุปสรรคต่างๆ ซึ่งไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จในด้านเศรษฐกิจได้อย่างดีเท่าเทียมกับผู้ที่ประสบความสำเร็จในด้านนั้น ความสำคัญของสังคมนิยมแบบนี้จึงอยู่ที่การที่รัฐมิได้ทำลายเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจของบุคคลที่มีความสามารถสูง แต่จะจำกัดให้บุคคลเหล่านั้นใช้เสรีภาพได้อย่างถูกต้องเพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวมโดยทั่วไป (จรรยา สุภาพ, อ้างแล้ว : 51)

หลักการของสังคมนิยมประชาธิปไตย

สังคมนิยมในรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เรียกว่า สังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งมีสาระสำคัญที่พิจารณาได้ดังนี้

1. แม้ว่าสังคมนิยมจะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบหนึ่ง แต่หลักการสำคัญคือ ในทางการเมืองการปกครองนั้นจะต้องใช้ระบอบประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานสำคัญ
2. ต่อต้านความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ

3.ต่อต้านอิทธิพลของเงินตรา

4. สังคมนิยมแบบประชาธิปไตยได้ก่อรูปขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังการปฏิวัติ
อุตสาหกรรม

5. กิจการสำคัญที่มีขนาดใหญ่และเป็นความต้องการของประชาชนทั่วไปเป็น
กรรมสิทธิ์ขององค์กรหรือหน่วยงานสาธารณะ

6. ใช้ลัทธิและระบบสังคมนิยมตามแนวของโรเบิร์ต โอเวน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- ต้องการให้มีการปฏิรูปและปรับปรุงข้อบกพร่องของลัทธิและระบบทุนนิยม
อุตสาหกรรม

- ต้องการให้มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างเพื่อนมนุษย์
- ต้องการให้บุคคลมีการศึกษา
- เชื่อว่าความบกพร่องของสังคมเกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อม
- ต่อต้านความชั่วร้ายที่เกิดขึ้นจากทุนนิยมแบบอุตสาหกรรม
- ต้องการให้ประชาชนมีงานทำทั่วหน้ากัน
- ไม่เห็นด้วยกับวิธีการให้เงินช่วยเหลือผู้ว่างงาน
- ต้องการให้บุคคลช่วยตัวเอง

7. ให้มีการโอนกิจการอุตสาหกรรมที่สำคัญเป็นของรัฐ

8. ไม่ยอมรับวิธีการปฏิบัติหรือความรุนแรงใดๆ

9. ใช้วิธีการแบบรัฐสภา

10. พร้อมทั้งจะมีส่วนร่วมรัฐบาลผสมที่มีสังคมนิยม

11. ปรับปรุงหลักการพรรคสังคมนิยมหรือพรรคกรรมกรใหม่

12. ยึดมั่นว่าสังคมนิยม แม้จะเป็นระบบและอุดมการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจแต่ไม่

อาจแยกออกจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้

13. ยอมให้โอนกิจการเป็นของรัฐ

14. ไม่ถือว่ากิจการทุกอย่างเป็นของรัฐ แต่ยอมให้เอกชนมีสิทธิเสรีภาพในการ
ประกอบการด้วย

15. สังคมนิยมต้องต่อต้านระบบเผด็จการทุกแบบ

จะเห็นได้ว่าสังคมนิยมประชาธิปไตยนั้น ต้องการให้บุคคลไม่ว่าจะอยู่ชนชั้นไหนก็ตาม
มีเสรีภาพ มีศักดิ์ศรี ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ มีรัฐบาลเป็นของประชาชน และได้รับความเป็น
ธรรมในทางเศรษฐกิจ การคุ้มครองในทางสวัสดิการ เพื่อให้อยู่อย่างมีความสุขและสามารถเข้าถึง
ความสุขนั้นได้โดยใช้หลักวิวัฒนาการและหลักประชาธิปไตย

ดังนั้น จากแนวคิดการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม ผู้วิจัยเห็นว่า ถึงแม้ว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะใช้คำว่า ประชาธิปไตย ในชื่อประเทศของตน แต่รูปแบบการปกครองที่แท้จริงคือ การปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมตามการปกครองของจีนและเวียดนาม จากความสัมพันธ์ในฐานะประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์ มีโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมคล้ายๆกัน ซึ่งยังไม่สามารถมีวิวัฒนาการไปสู่การเป็นคอมมิวนิสต์อย่างสมบูรณ์ตามปรัชญาแนวคิดที่มาร์กซ์กล่าวไว้ได้ ส่วนลักษณะของการเป็นสังคมนิยมประชาธิปไตย นั้น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังไม่มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการเหมือนประเทศในแถบสแกนดิเนเวียได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ตามหลักการของระบอบสังคมนิยม หลักการดังกล่าวได้สร้างความเป็นระเบียบและความเท่าเทียมแก่สังคมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และทำให้เกิดการควบคุมจากภาครัฐในการดำเนินการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน และจากการที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ทำการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายโดยใช้ นโยบายจินตนาการใหม่ ส่งผลให้เกิดการเข้ามาลงทุนจากต่างชาติ เกิดการพัฒนาประเทศในแนวทางของระบบทุนนิยมมากขึ้น และด้วยศักยภาพในด้านทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ การคงความมีเอกลักษณ์ทางสังคม วัฒนธรรมและวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม จึงเป็นสิ่งที่ทำให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวสามารถควบคุมทุกอย่างไว้ได้โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหา อย่างไรก็ตามการปกครองแบบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมในปัจจุบัน ได้รับอิทธิพลเกี่ยวกับประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเมื่อพิจารณารูปแบบการจัดการการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบางแล้วนั้น บทบาทภาครัฐในการกำหนดนโยบายและควบคุมธุรกิจการท่องเที่ยวให้อยู่ภายใต้การดูแลเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นตัวแปรสำคัญในการควบคุมการเปลี่ยนแปลงของการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและธรรมชาติให้มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยกำหนดกฎระเบียบที่เหมาะสมกับสภาพสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตและรูปแบบของการดำเนินการในธุรกิจท่องเที่ยว ในการสร้างความเท่าเทียมกันในทางสังคมและการทำธุรกิจเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันสำหรับทุกฝ่ายและจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้การขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวหลังจากที่เมืองหลวงพระบางได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ทำให้เกิดการเปิดรับการลงทุนจากภายนอกและปรับเปลี่ยนรูปแบบทางการเมืองและเศรษฐกิจให้มีลักษณะที่เอื้อต่อกลุ่มทุนดังกล่าว โดยปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจมาเป็นแบบทุนนิยมและรูปแบบการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตยมากขึ้นเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของกลุ่มทุนซึ่งส่วนใหญ่มาจากประเทศตะวันตกและสร้างบรรยากาศในการลงทุนและการพัฒนาการท่องเที่ยว ถึงแม้ว่าจะยังคงความเป็นสังคมนิยมไว้อยู่ก็ตาม

2.2 แนวคิดและหลักการการมีส่วนร่วมในระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม

ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวคิดการมีส่วนร่วม โดยทั่วไปจะมีความหมายกว้าง คือ การที่ประชาชนพัฒนาจิตความสามารถของตนเองในการจัดการควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมในความหมายนี้ จึงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาความรู้และสติปัญญา และความสามารถในการตัดสินใจ กำหนดชีวิตของตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends) ในเวลาเดียวกันด้วย (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2546)

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531 : 24) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการ การดำเนินงาน รวมพลังของประชาชน กับองค์กรภาครัฐ หรือองค์กรภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยยึดหลักว่าสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ จะต้องร่วมมือกันวางแผนและปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนเอง หรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบคลุมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่เริ่มวางแผน เริ่มคิด และร่วมปฏิบัติไปจนกระทั่งถึงร่วมประเมินผล นั่นก็คือ การวางโครงการใดก็ตาม จะต้องเริ่มต้นด้วยการจัดประชาคมเพื่อปรึกษาหารือ เพื่อวิเคราะห์ตัวปัญหาภายในชุมชนร่วมกัน และประชาชนจะต้องมาร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเพื่อหาวิธีการแก้ไข

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี และคณะ (2536) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขัน และอย่างเต็มที่ของบุคคลที่มีส่วนได้เสีย ในทุกขั้นตอนหรือทุกโครงการหรือในการพัฒนา ในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) คือ กระบวนการซึ่งผู้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาได้รับโอกาส และได้ใช้โอกาสนั้น เพื่อเป็นการแบ่งปันความรู้สึกที่ประชาชนต้องการ และสร้างพลังของประชาชนเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินการ การมีส่วนร่วมจึงเป็นการรับประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนจะได้รับการตอบสนองและแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนมั่นใจได้ว่าการปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเข้าร่วมทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาและแก้ไขปัญหา

นเรศ สงเคราะห์สุข (2541 อ้างในปาริชาติ วลัยเสถียร, 2546) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดของกระบวนการ ได้แก่ การศึกษา การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การติดตามและ

ประเมินผล ตลอดจนการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเองในการใช้ทรัพยากรภายในท้องถิ่นตนเอง โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างของประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเอง การจัดอันดับความสำคัญของการเข้าร่วมการพัฒนาและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยเน้นที่อำนาจการตัดสินใจเป็นของประชาชน

Samuel P. Huntington and Jorge I. Dominguez (1975: 3) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมของพลเมืองที่มุ่งโน้มน้าวการตัดสินใจของรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ ทั้งถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยรุนแรงหรือโดยสันติ ทั้งที่ประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จก็ตาม มิใช่เพียงแค่การตัดสินใจของบุคคลผู้นั้น เพื่อดำเนินกิจกรรมที่โน้มน้าวการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่บุคคลอื่นเป็นผู้ตัดสินใจแล้ว ทำให้อีกบุคคลมาดำเนินกิจกรรมที่โน้มน้าวการตัดสินใจของรัฐบาล

ดังนั้น โดยสรุปความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนได้มีโอกาสในการกำหนดวิถีทางดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน ตามลักษณะของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการในการร่วมกันพัฒนาชุมชนเพื่อผลักดันให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้และเพื่อรับผลประโยชน์ที่พึงประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่นร่วมกัน

ลักษณะของการมีส่วนร่วม

อลิน รพีพัฒน์ (2525) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ คือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน ตลอดจนเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาร่วมกันกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ หาสาเหตุที่เป็นแก่นปัญหาและแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทาง ในการตัดสินใจนำไปสู่กระบวนการวางแผน และวิธีการที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหา และวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันกับผู้ปฏิบัติงาน
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ไขปัญหา
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงาน

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531) ได้อธิบายถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ 2 ลักษณะคือ

1. การมีส่วนร่วมที่แท้จริงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งจบโครงการ เริ่มตั้งแต่ทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและความต้องการ การร่วมคิด และหาวิธีแก้ไขปัญหา หรือสร้างสิ่งใหม่ ๆ ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ร่วมตัดสินใจหรือใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน ร่วมปฏิบัติตามนโยบายหรือแผนงานให้บรรลุตามที่กำหนดไว้ และร่วมควบคุมติดตาม ประเมินผล
2. การมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริง เป็นการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน โดยเฉพาะเข้าร่วมในการปฏิบัติตามโครงการที่องค์กรได้กำหนดไว้แล้ว

Uphoff (อ้างใน ชูเกียรติ สิววรรณ, 2534) ได้อธิบายถึงมิติการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับรูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอธิบายไว้ดังนี้

1. พื้นฐานของการเข้าร่วม ลักษณะที่เข้ามามีส่วนร่วมมาจากแรงจูงใจภายใน จนเป็นแรงหนุนหรือช่วยชี้ให้เห็นว่าประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ส่วนการมีส่วนร่วมที่มาจากปัจจัยภายนอกโดยอาศัยอำนาจบารมีหรือแรงบีบบังคับจากอำนาจ ความเกรงใจหรืออิทธิพลของผู้มีอำนาจจากชุมชนเองจึงจะสามารถกระทำได้สำเร็จแต่ก็ไม่มีผลผูกพันทางด้านจิตใจ ความยั่งยืนต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ก็จะลดลง
2. รูปแบบของการมีส่วนร่วม การเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชนนั้นเป็นการเข้าร่วมโดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งของประชาชนเอง โดยเฉพาะกิจกรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากประชาชนสำหรับการเข้าร่วมกิจกรรมโดยผ่านตัวแทนกลุ่ม เช่น กรรมการหมู่บ้าน การเข้าร่วมของประชาชนจะอยู่ในลักษณะผู้ให้ความร่วมมือและสนับสนุนกิจกรรม
3. ขอบเขตของการมีส่วนร่วม เน้นช่วงเวลาของการมีส่วนร่วม การใช้เวลาเข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ จะใช้เวลาแตกต่างกัน ความถี่ห่าง จำนวนครั้งที่เข้าร่วม ความสม่ำเสมอ และฤดูกาลที่เหมาะสม ช่วงเวลาที่ใช้ในกิจกรรมแต่ละครั้ง ผลของการเข้าร่วมกิจกรรม ลักษณะการเข้าร่วมของประชาชน ทำให้เกิดการรวมพลังที่จะสร้างอำนาจต่อรองให้ชุมชนมีศักยภาพเป็นตัวของตัวเอง สร้างปฏิสัมพันธ์ มีความสามัคคีในสมาชิกของชุมชน

รูปแบบกิจกรรมมีส่วนร่วมทางการเมือง

Lester W. Milbrath และ M: L Goel (1956 : 12-19, ภาวิณี โพธิ์มัน, 2543: 27-28), Sidney Verba และ Norman H. Nie (1972: 78-81), Norman H. Nie (1975: 19-12; พงศกร รอด

ชมพู; 2540: 24-25) ได้ให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งสรุปได้ดังนี้(ประมวลจากวสันต์ สุวรรณ, 2547 : 15-18)

1. การเลือกตั้ง (Voting) การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เห็นเด่นชัดที่สุดที่สามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงแรงสนับสนุนจากประชาชน หรือ กดดันให้รัฐบาลปรับนโยบาย เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนอีกครั้ง แต่ระหว่างประชาชนและผู้นำจะมีการสื่อสารกันน้อยมาก การแสดงออกของประชาชนว่าพึงพอใจต่อผู้สมัครคนใดนั้นจึงไม่ปรากฏชัดเจนซึ่งความนิยมของประชาชนและแรงกดดันที่มีต่อผู้สมัคร จะเป็นผลทำให้ผู้สมัครแต่ละคนได้รับการคัดเลือกและจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล

2. การรณรงค์การเลือกตั้ง (Campaign activity) การรณรงค์การเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการแสดงออกอย่างเด่นชัดของประชาชนว่านิยมหรือชื่นชอบผู้สมัครคนใดมากกว่าคนอื่นๆ และเป็นกิจกรรมที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการไปเลือกตั้งเพราะจะแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในลักษณะของความพึงพอใจ และจะทำให้ประชาชนได้ใกล้ชิดกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มากขึ้น

3. การติดต่อในฐานะพลเมือง (Citizen – initiate contacts) ในการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยทั่วไปมักจะมุ่งไปที่กิจกรรมในกระบวนการเลือกตั้งเท่านั้น แต่หลังจากเสร็จสิ้นกิจกรรมการเลือกตั้ง ก็จะพบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเราสามารถที่จะพิจารณาได้จากกิจกรรมบางอย่างที่แตกต่างออกไปจากกิจกรรมในการเลือกตั้ง นั่นคือ การที่เข้าไปติดต่อกับหน่วยงานของรัฐโดยนำเรื่องราวต่างๆ ที่เห็นว่ามีปัญหาหรือควรปรับปรุงเข้าสู่กระบวนการประชุม ก็ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเรียกว่า การติดต่อในฐานะพลเมือง โดยอาจจะแสดงออกในรูปแบบต่างๆ

4. การเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มหรือองค์กร (Cooperative activity) เป็นกิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปรวมกันเป็นกลุ่ม หรือ องค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมและทางการเมือง คล้ายกับการติดต่อในฐานะพลเมืองแต่จะแตกต่างที่เป็นการรวบรวมกลุ่ม โดยกลุ่มอาจเริ่มจากคนเพียงไม่กี่คน แต่ภายหลังก็จะมีคนอื่นๆ ที่เห็นด้วยเข้าร่วมกลุ่ม ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการตระหนักถึงที่เกิดขึ้น ลักษณะดำเนินงานของกลุ่มอาจจะเป็นการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ กิจกรรมการรวมกลุ่มถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เห็นได้ชัดเจน จะมีพลังและมีผลมากกว่าการที่บุคคลเพียงคนเดียวที่จะเข้าไปติดต่อ ซึ่งสามารถที่จะแสดงความต้องการหรือความพึงพอใจของประชาชน ที่มีอิทธิพลต่อรัฐได้มากยิ่งขึ้น

5. การลوبي (Lobbying) หมายถึง การมีบุคคลพยายามติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้นำทางการเมือง โดยหาทางที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายประเด็นที่กระทบต่อประชาชน

จำนวนมาก จากความเป็นจริงจะเป็นลักษณะของกิจกรรมที่มุ่งจะก่อให้เกิดแรงสนับสนุน หรือต่อต้านพระราชบัญญัติหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

6. การประท้วง (Protest) ได้แก่ การเข้าร่วมเดินทางตามถนน ซึ่งเกี่ยวกับการประท้วงอย่างแข็งขัน เปิดเผยต่อกรณีที่ได้รับและกระทำในสิ่งที่ผิดศีลธรรม การให้ความเอาใจใส่กับการชุมนุมประท้วง การเข้าร่วมกลุ่มประท้วงรัฐบาล และการปฏิเสธยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

7. การเข้ามีส่วนร่วมในบทบาทของผู้สื่อข่าวทางการเมือง (Communicator) หมายถึง การติดตามข่าวสารทางการเมืองอยู่เสมอ การส่งข่าวสารแสดงการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมือง เมื่อเขากระทำในสิ่งที่ถูกต้อง หรือส่งคำคัดค้านเมื่อเขากระทำในสิ่งที่เลวร้าย การร่วมอภิปรายทางการเมือง การให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อนในชุมชน การให้ความสนใจกับทางราชการ และการเขียนจดหมายหรือบทความถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ที่เข้ามามีส่วนรวมทางการเมืองในรูปแบบนี้มักเป็นพวกที่มีการศึกษาสูง มีข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองมากและมีความสนใจทางการเมืองมากด้วย

8. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หมายถึง กลุ่มใดๆ ซึ่งต้องการประโยชน์เฉพาะอย่าง ประสงค์ที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ หรือต้องการที่จะขยายผลประโยชน์ที่มีอยู่แล้วให้กว้างขวาง ต้องการที่จะหาหลักประกันให้กับผลประโยชน์ของตน หรือ ประสงค์ให้มีการสนับสนุนเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนให้มากขึ้น

9. การแสดงประชามติ (Referendum) เป็นการให้ประชาชนเข้าร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจที่จะรับหรือไม่รับกฎหมายที่จะออกมามีผลบังคับใช้แก่ตน โดยที่กฎหมายเหล่านั้นผ่านการพิจารณาของสภาในขั้นต้นมาแล้ว ประชามติอาจจะมิทั้งแบบบังคับให้ประชาชนต้องแสดงประชามติ และไม่บังคับต้องแสดงประชามติก็ได้ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นว่าอย่างน้อยเพียงใด

10. การริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative) ได้แก่ การชุมนุมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อทำคำร้องเสนอกฎหมาย และลงมติในบัตรเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ผ่านกฎหมายบางอย่าง โดยไม่ต้องฟังความคิดเห็นของสภา

11. การเลือกออก (Recall) หมายถึง การให้อำนาจประชาชนในการถอดถอนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อเห็นว่าผู้นั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือปฏิบัติตนไม่สมควร

12. การร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ (Plebiscite) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในปัญหาที่สำคัญเมื่อรัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจปัญหานั้นได้

ดังนั้น สามารถสรุปเกี่ยวกับแนวคิดการมีส่วนร่วมได้ดังนี้ คือ การที่ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนได้มีโอกาสในการกำหนดวิถีทางดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนตามลักษณะของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการในการร่วมกันพัฒนาชุมชน เพื่อผลักดันให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้และเพื่อรับผลประโยชน์ที่พึงประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่นร่วมกัน และแนวคิดการมีส่วนร่วมข้างต้นที่กล่าวมา จำเป็นต้องมีขั้นตอนในการมีส่วนร่วมไว้ในครั้งนี้ 4 ขั้นตอน ที่สำคัญสำหรับการมีส่วนร่วมคือ การมีส่วนร่วมในการคิดค้นปัญหาและตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล โดยทั้ง 4 ขั้นตอนนี้จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตามในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมนั้น จะต้องพิจารณาถึงรูปแบบการปกครองและโครงสร้างการปกครองที่แตกต่างจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

การปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ฝรั่งเศสได้ดำเนินนโยบายล่าเมืองขึ้น โดยฝรั่งเศสเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในแหลมอินโดจีน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2401 และได้เข้ามายึดครองลาวไว้ได้ เมื่อปี พ.ศ. 2436 ในระหว่างที่ปกครองลาวอยู่ ฝรั่งเศสไม่ได้สร้างความเจริญที่เป็นแก่นสารให้แก่ลาวเลย มีแต่จะกอบโกยเอาทรัพยากรของลาวออกไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

ต่อมาในสงครามมหาเอเชียบูรพา ญี่ปุ่นได้เข้ายึดครองลาว และประกาศยกเลิกการปกครองของฝรั่งเศส ญี่ปุ่นได้ให้ลาวปกครองตนเอง โดยมีเจ้าเพชรรัตน์เป็นนายกรัฐมนตรี

หลังจากญี่ปุ่นแพ้ในสงครามมหาเอเชียบูรพาแล้ว ฝรั่งเศสได้กลับมาปกครองลาวอีกครั้งในปี พ.ศ. 2488 การกลับมาของฝรั่งเศส สร้างความไม่พอใจ ให้แก่ประชาชนลาวเป็นอย่างมาก ได้มีการต่อต้านฝรั่งเศส และร่วมมือกับเวียดนามในการกอบกู้อิสรภาพพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนของเวียดนาม ได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งพรรคพื้นฟูชาติลาวขึ้นมา เพื่อให้ดำเนินนโยบายเช่นเดียวกับตน ส่วนประชาชนลาวอีกกลุ่มหนึ่ง ก็ได้จัดตั้งพรรคประชาชนลาว ที่ได้ยึดถือแนวทางของมาร์กซ์ เลนิน ขึ้นมา เจ้าเพชรรัตน์เป็นผู้หนึ่งซึ่งไม่ยินยอมให้ฝรั่งเศสกลับเข้ามาอีก แต่พระเจ้าศรีสว่างวงศ์ กษัตริย์ลาวได้ทรงพอนผัน ให้ฝรั่งเศสเข้ามาปกครองลาวอีก จึงทำให้เจ้าเพชรรัตน์ต้องลี้ภัยทางการเมือง เข้ามาอยู่ในประเทศไทย และต่อมาได้จัดตั้งขบวนการลาวอิสระขึ้น โดยมี

อุดมหมาย เพื่อเรียกร้องให้ลาวพ้นจากอารักขาของฝรั่งเศส และเพื่อให้ลาวซึ่งมีความแตกแยก เนื่องจากลาวมีผู้นำหลายกลุ่มได้กลับมารวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอีกครั้ง

ขบวนการลาวอิสระได้ตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2489 ประกอบด้วย เจ้าสุววรรณภูมา เจ้าสุภานุวงศ์ ท้าวกระต่ายโคมสะโสฤทธิ์ ท้าวภูมิหน่อสวัน ร้อยเอก อ้วน ราทิกุล แต่กองกำลังของเจ้าสุภานุวงศ์ ซึ่งได้รับการฝึกฝน และได้รับการสนับสนุนด้านเสบียงอาหารและอาวุธ ยุทธภัณฑ์จากเวียดนาม ยังคงปฏิบัติการแบบกองโจรต่อฝรั่งเศสในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของลาว ซึ่งเป็นเขตติดต่อกับเวียดนาม ในหัวเวลานั้นฝ่ายฝรั่งเศสได้แต่งตั้งเจ้าบุญอุ้ม ณ จำปาศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2492 ขบวนการลาวอิสระได้เกิดการแตกแยกกันเป็นสองพวก พวกหนึ่งต้องการเดินสายกลาง ยอมรับการประนีประนอมกับฝรั่งเศส ซึ่งต่อมาพวกนี้ได้เข้ามาร่วมกับฝ่ายกษัตริย์ลาว อีกพวกหนึ่งต้องการใช้แนวทางแข็งกร้าวต่อต้านฝรั่งเศสอย่างไม่มีเงื่อนไข พวกนี้มีเจ้าสุภานุวงศ์ เป็นผู้นำ ต่อมาเจ้าสุภานุวงศ์ได้เดินทางไปเจรจากับโฮจิมินห์ ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งขบวนการต่อต้านฝรั่งเศสในเวียดนามที่มีชื่อว่า สันนิบาตเพื่อเอกราชของเวียดนาม หรือเวียดนามห์ เพื่อขอให้สนับสนุน การจัดตั้งขบวนการต่อต้านฝรั่งเศสในลาว ขบวนการนี้เป็นขบวนการที่อยู่ภายใต้การชี้นำอย่างใกล้ชิดของเวียดนาม ได้พัฒนาสถาบันทางการเมือง และการบริหารตามแบบอย่างของเวียดนามตลอดมา

หลังจากที่ฝรั่งเศสได้ตัดสินใจมอบเอกราชให้แก่ลาว พวกขบวนการอิสระที่ต้องการเดินสายกลางก็สลายตัว เจ้าสุววรรณภูมาได้เดินทางกลับเมืองเวียงจันทน์ และได้รับการสนับสนุนจากฝรั่งเศสให้เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนเจ้าสุภานุวงศ์ก็ได้หนีไปอยู่ที่จำเหนือ และหลังจากที่ได้ติดต่อกับโฮจิมินห์ในปี พ.ศ. 2493 แล้วก็ได้จัดตั้งรัฐบาลต่อต้านรัฐบาลของขบวนการประเทศลาวขึ้น โดยมีตนเองเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ นายภูมิ วงศ์จิตร เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย นายไกลสอน พมวิหาน เป็นรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม

ขบวนการประเทศลาว ได้ยึดครองดินแดนทางเหนือของลาวไว้ แล้วดำเนินการรุกรานลงทางใต้ โดยได้รับการสนับสนุนจากเวียดนามห์ ประเทศไทยได้เรียกร้องให้มีการประชุมนานาชาติขึ้นที่นครเจนีวา เมื่อปี พ.ศ. 2497 เพื่อยุติการสู้รบระหว่างรัฐบาลของเจ้าสุววรรณภูมิ และรัฐบาลของเจ้าสุภานุวงศ์ ที่ประชุมได้ตกลงให้ยุติการสู้รบโดย

- ให้เวียดนามห์ถอนทหารออกไปจากดินแดนของประเทศลาว
- ให้ขบวนการประเทศลาว ถอนไปอยู่ในแนวแขวงจำเหนือ และพงสาลี
- ให้มีคณะกรรมการสงบศึก ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศอินเดีย โปแลนด์และแคนาดา

การประชุมครั้งนี้เท่ากับมีผลให้ขบวนการประเทศลาว ได้รับการรับรองจากนานาชาติโดยปริยาย ขบวนการประเทศลาวได้ส่งคนไปศึกษาลัทธิคอมมิวนิสต์ ที่เวียดนามเหนือ และขณะเดียวกันก็เสริมสร้างกำลังของตนให้เข้มแข็งและยังมีการสู้รบอยู่

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 เจ้าสุวรรณภูมา นายกรัฐมนตรี ได้เจรจาเพื่อขอสงบศึกกับขบวนการประเทศลาว ที่นครเวียงจันทน์ ซึ่งก็ได้ข้อตกลงกันว่าจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น และดำเนินนโยบายเป็นกลาง ห้ามมีฐานทัพต่างชาติในลาว และต้องร่วมมือกับนานาประเทศ

ในปี พ.ศ. 2500 ได้มีการขัดแย้งกันในเรื่องการคุมกำลังกองทัพ และทหารของขบวนการประเทศลาว ได้สะสมอาวุธและตั้งตนเป็นขบถต่อรัฐบาล ท้าวฮุย ชนะนิกร นายกรัฐมนตรีขณะนั้น จึงได้จับเจ้าสุภานุวงศ์และคณะ ไปขังฐานเป็นขบถ แต่เจ้าสุภานุวงศ์และคณะหนีจากที่คุมขังได้ เมื่อปี พ.ศ. 2503 แล้วได้ไปอยู่ที่กรุงฮานอย และกรุงปักกิ่ง

ในปี พ.ศ. 2503 ร้อยเอกกองแดง ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลซึ่งมีเจ้าสมสนิทเป็นนายกรัฐมนตรี และได้เสนอให้เจ้าสุวรรณภูมา เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งรัฐบาลใหม่ โดยให้มีขบวนการประเทศลาวร่วมในรัฐบาลด้วย แต่เจ้าบุญอุ้ม ณ จำปาศักดิ์ และนายพลภูมิ หน่อสวน ไม่เห็นด้วย และได้ยึดอำนาจคืนจาก นายพลกองแดง ในปีเดียวกัน นายพลกองแดง จึงได้หนีไปอยู่ทางเหนือ และได้เข้าร่วมกับขบวนการประเทศลาว ที่ทุ่งไหหิน ส่วนเจ้าสุวรรณภูมา หนีไปอยู่ในกัมพูชา และได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากโซเวียต จีนแดง และเวียดนามเหนือ

กองกำลังของลาวทั้งสามฝ่าย ได้มีการสู้รบกันอยู่ตลอดเวลา ลาวจึงไม่มีเวลาสงบ ดังนั้น อังกฤษ และสหภาพโซเวียตรัสเซีย ในฐานะที่เป็นประธานร่วมที่นครเจนีวา เมื่อปี พ.ศ. 2497 จึงได้เสนอแนะให้ลาวทั้งสามฝ่าย จัดประชุมเพื่อยุติการสู้รบ การประชุมได้จัดขึ้นที่นครเจนีวา ในปี พ.ศ. 2504 มีประเทศที่เข้าร่วมประชุม 14 ประเทศ คือ อังกฤษ สหภาพโซเวียตรัสเซีย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส จีนแดง โปแลนด์ อินเดีย แคนาดา พม่า ไทย กัมพูชา เวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ และลาว ที่ประชุมได้ตกลงให้ลาวเป็นกลาง โดยได้รับการประกันจากบรรดาประเทศที่เข้าร่วมประชุม

ข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นมานี้เสร็จสมบูรณ์ เมื่อปี พ.ศ. 2505 เรียกว่าได้ข้อตกลงเจนีวา 2505 (1962) จากข้อตกลงนี้ทำให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมาจากสามฝ่ายคือ ฝ่ายขวา ได้แก่ เจ้าบุญอุ้ม ณ จำปาศักดิ์ ฝ่ายเป็นกลาง ได้แก่ เจ้าสุวรรณภูมา และฝ่ายซ้าย ได้แก่ เจ้าสุภานุวงศ์ จากการที่ลาวต้องผูกพันกับข้อตกลงเจนีวา 2505 นี้เอง ทำให้ลาวไม่สามารถเข้าร่วมในองค์การต่าง ๆ ได้เช่น แอสแคป เป็นต้น

สถาปนาการเมืองหลังเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ภายหลังเมื่อฝรั่งเศสได้มอบเอกราชให้กับลาว เมื่อปี พ.ศ. 2497 แล้ว การเมืองภายในของประเศลาว ก็มีแต่ความยุ่งเหยิง แบ่งเป็นฝ่ายขวา ฝ่ายเป็นกลาง และฝ่ายซ้าย มีการรบพุ่งชิงอำนาจกันอยู่ตลอดเวลา จนไม่มีเวลาพัฒนาประเทศ เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ลาว เป็นประเทศที่ล้าหลังในทุกด้าน และเป็นสาเหตุที่ผลักดันให้ลาว เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบรัฐสภา ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มาเป็นระบบสาธารณรัฐแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ เมื่อปี พ.ศ. 2518 โดยมี นายไกสอน พมวิหาน เป็นนายกรัฐมนตรี และเปลี่ยนชื่อประเทศจากราชอาณาจักรลาว เป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

โครงสร้างการปกครอง

ตามรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับแรกของของ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่ผ่านความเห็นชอบของสภาประชาชนสูงสุดในวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1991 รัฐธรรมนูญ ได้จัดระเบียบการปกครองเอาไว้ดังนี้

1. ประธานประเทศ (President of the Republic) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกสภาแห่งชาติในฐานะประมุขของประเทศ จะใช้อำนาจการปกครองประเทศ 3 ด้านเช่นเดียวกับประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ
2. สภาแห่งชาติ (National Assembly) สภาแห่งชาติทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและแต่งตั้ง และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และตุลาการ
3. สภารัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาล (Government) สภารัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและรองประธานคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวงเป็นผู้ปฏิบัติงาน

สถาบันการเมืองที่สำคัญ (ศูนย์อินโดจีนศึกษา วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2551: 27)

1. พรรคประชาชนปฏิวัติลาว
2. สภารัฐมนตรี (พรรคประชาชนปฏิวัติลาวแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี)
3. สภาแห่งชาติลาว (ประชาชนเลือกสมาชิกสภาแห่งชาติจากผู้ที่มีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเสนอ)
4. แนวลาสร้างชาติ
5. องค์กรจัดตั้ง เช่น สหพันธ์วัยหนุ่มลาว (สหพันธ์เยาวชน) สหพันธ์แม่หญิงลาว (สมาคมสตรี) กรรมบาลลาว (สหพันธ์กรรมกร) ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดย

พรรคประชาชนปฏิวัติลาว

การปกครองท้องถิ่น (Local Administrations)

1. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็นแขวง (จังหวัด) กำแพงเมือง (อำเภอ) และบ้าน (หมู่บ้าน) โดยมีเจ้าแขวง เจ้าครอง (ผู้ว่าการกำแพงนคร) เจ้าเมือง และนายบ้าน เป็นผู้ครองและมีผู้ช่วยตำแหน่งรอง ในปัจจุบัน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้แบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 16 แขวง กับ 1 กำแพงนครเวียงจันทน์

2. เมือง เทียบเท่ากับอำเภอของไทย มีเจ้าเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ มีจำนวน 147 เมือง

3. บ้าน เทียบเท่ากับหมู่บ้านของไทย มีนายบ้านเป็นดูแล (เดิมเรียกว่าตาแสง มีกำนันเป็นดูแล) มีจำนวน 11,000 บ้าน แต่ละบ้านจะประกอบด้วยประชาชน 2 – 300 คน

โดยในแต่ละส่วนของการปกครองท้องถิ่นของลาวจะประกอบด้วย

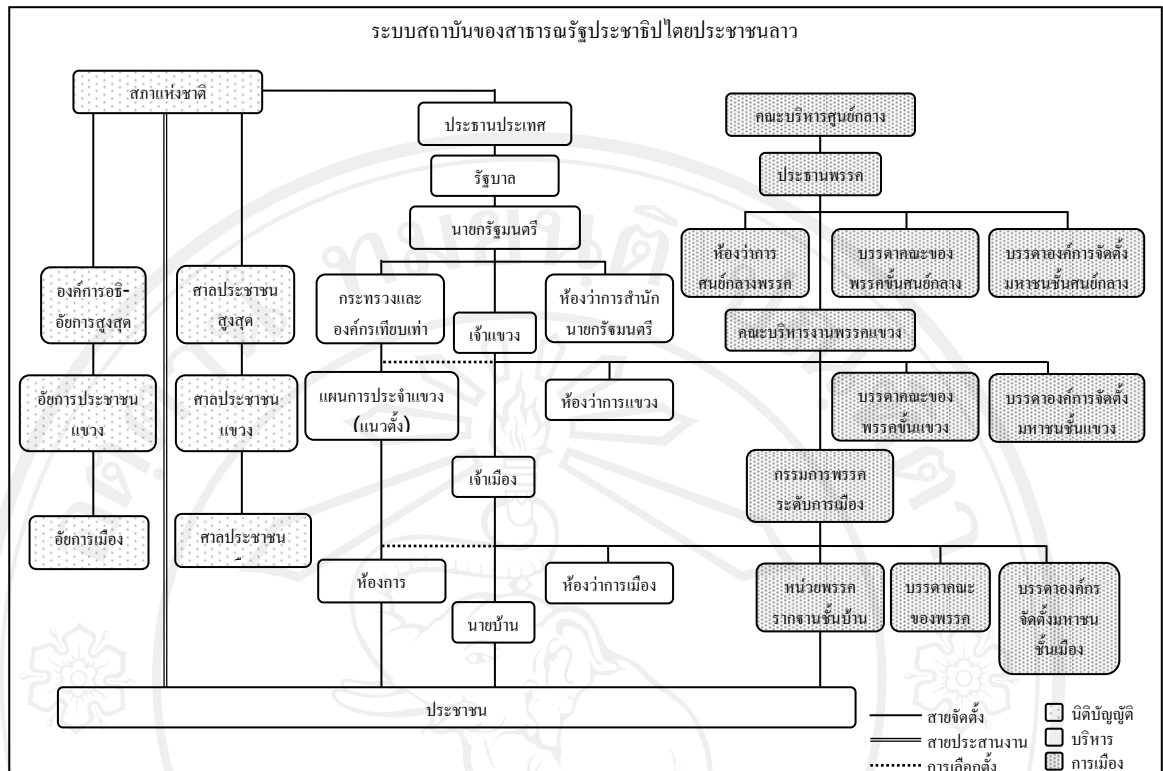
1. สภาประชาชน มีหน้าที่ควบคุมการบริหารในแต่ละระดับ

2. คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยข้าราชการประจำ ทำหน้าที่บริการประชาชน เก็บภาษี และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องที่ของตน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved



ภาพ 2.1 ระบบสถาบันของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ที่มา : สำนักนายกรัฐมนตรี กรมการปกครอง และคุ้มครองรัฐบาล, องค์ประกอบการจัดตั้งของ
รัฐบาลแห่ง สปป.ลาว, 1996 : Annexe A (อ้างใน ดวงจันทร์ อาภาวิชรุฒม์ เจริญเมือง, 2546,
หน้า 43)

พรรคคอมมิวนิสต์

พรรคคอมมิวนิสต์ เป็นพรรคการเมืองเดียวที่มีอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริงในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ในช่วงเวลาของการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงสังคม พรรคคอมมิวนิสต์ ถือว่าตนเป็นตัวแทนอันชอบธรรมของชนชั้นที่ไร้สมบัติ ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และเมื่อระบอบการปกครองแบบเผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพได้สถาปนามั่นคงแล้ว พรรคคอมมิวนิสต์ก็จะเป็นตัวแทนสูงสุดของอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐ แม้ว่าภายในประเทศคอมมิวนิสต์จะมีพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหลายกลุ่ม แต่พรรคและกลุ่มเหล่านี้ก็ไม่มีบทบาทเทียบเท่าพรรคคอมมิวนิสต์ หรือแทบจะไม่มีกิจกรรมทางการเมืองใดๆ ที่เป็นอิสระจากการควบคุมของพรรคคอมมิวนิสต์เลย การจัดองค์การและสายการบังคับบัญชาของพรรค

คอมมิวนิสต์ครอบคลุมและควบคุมหน่วยงานต่างๆของรัฐอย่างทั่วถึง อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์ก็เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐที่ถูกต้องเพียงอันเดียว จึงทำให้ระบบพรรคการเมืองในประเทศคอมมิวนิสต์มีลักษณะเป็นระบบพรรคเดียว (เอกสารการสอนชุดวิชา ระบบการเมืองเปรียบเทียบ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528 : 877-878)

องค์ประกอบที่สำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์ ได้แก่

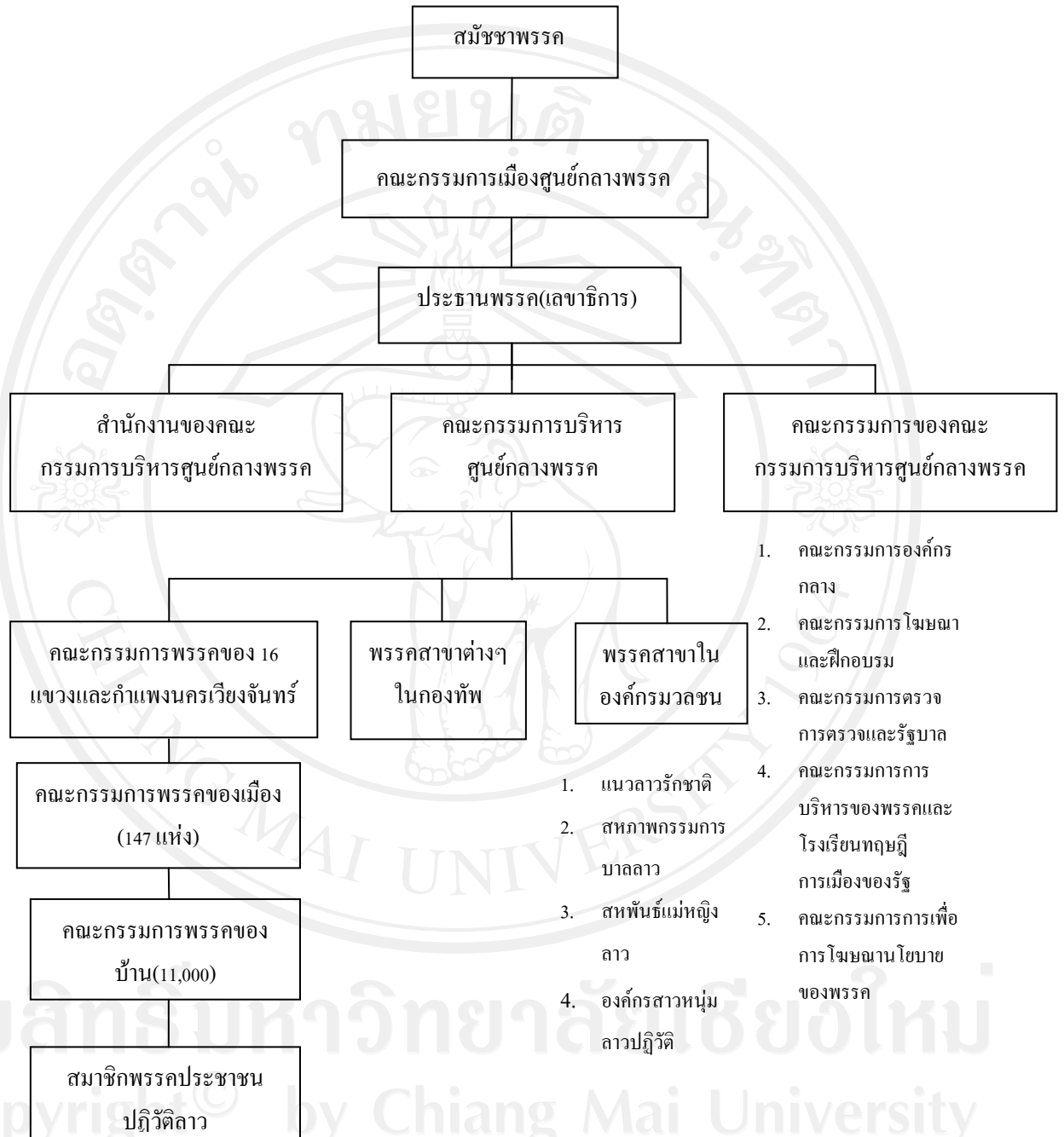
1. ธรรมนูญของพรรค
2. สมาชิกของพรรค
3. องค์กระดัดบ็องถึนของพรรค
4. ที่ประชุมสมัชชาของพรรค
5. คณะกรรมการกลางของพรรค
6. คณะกรรมการเมืองของพรรค
7. สำนักเลขาธิการของพรรค

พรรคประชาชนปฏิวัติลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีระบบการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์(ทางการลาวใช้คำว่า ระบอบประชาธิปไตยประชาชน) โดยพรรคการเมืองเดียวเป็นองค์กรชี้นำประเทศคือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดผูกขาดการปกครองประเทศตั้งแต่ลาวเริ่มปกครองในระบอบสังคมนิยม เมื่อ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2518

พรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้กำหนดรูปแบบการปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามแบบการปกครองของเวียดนามและประเทศสังคมนิยมทั่วไป โดยมีองค์กรปกครองที่สำคัญ ได้แก่ พรรค รัฐบาล และรัฐสภา ทั้งนี้โดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง โดยทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและนโยบายต่างประเทศ และให้คณะรัฐบาลนำไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง แต่ในข้อเท็จจริงบุคคลสำคัญๆในพรรคและผู้บริหารในคณะรัฐบาลเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน ในขณะที่สภาประชาชนสูงสุดทำหน้าที่ส่วนใหญ่ด้านพิธีการในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และรับรองกฎหมายต่างๆที่เสนอโดยรัฐบาล และตามมติของที่ประชุมพรรค สภาจึงทำหน้าที่เป็นเพียงตรายางรับรองเท่านั้น (สุรัชย์ สิริไกรใน สีด้า สอนศรี บรรณาธิการ, 2541 : 432)

โครงสร้างพรรคประชาชนปฏิวัติลาว



ภาพ 2.2 แสดงโครงสร้างพรรคประชาชนปฏิวัติลาว อ้างใน สุรัชย์ ศิริไกร การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว (ฉบับปรับปรุง) 2548 หน้า 124

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคและรัฐบาล (สุรัชย์ ศิริไกร, 2548 : 111)

อันที่จริงสององค์กรนี้แยกกันไม่ได้ เนื่องจากสมาชิกที่เข้าช้อนกันจนแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ได้ยาก เฉพาะการพรรค หรือประธานพรรคประชาชนปฏิวัติลาว มีอำนาจแท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกในรัฐบาลและรัฐสภา

พรรคเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในรัฐบาล โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงจะเป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารศูนย์กลางของพรรคด้วย ดังนั้นจึงกลายเป็นว่าสมาชิกพรรคคณะกรรมการบริหารศูนย์กลางของพรรคเป็นผู้ปฏิบัตินโยบายของตนเอง เนื่องจากพรรคขาดแคลนสมาชิกพรรคที่มีความรู้ ดังนั้น สมาชิกพรรคจึงต้องทำหน้าที่บริหารเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้ว่าเกือบครึ่งของสมาชิกคณะกรรมการบริหารศูนย์กลางของพรรคมีตำแหน่งบริหารในคณะรัฐบาลในระดับรัฐมนตรี ฉะนั้นการตัดสินใจจะจำกัดที่สมาชิกพรรคระดับสูงเท่านั้น และรัฐมนตรีที่ปฏิบัตินโยบายจะปฏิบัติในฐานะสมาชิกพรรคมากกว่าในฐานะของรัฐมนตรีของรัฐบาล

ในระดับแขวงก็เช่นกัน สมาชิกพรรคและคณะกรรมการปกครองเข้าช้อนกันมากสมาชิกพรรคจะดำรงตำแหน่งบริหารในระดับแขวงและระดับที่ต่ำกว่าแขวงลงไป ดังนั้นพรรคจึงมีบทบาทสูงมากในการตัดสินใจในการบริหารงานของคณะกรรมการบริหาร นโยบายของพรรคจะถูกถ่ายทอด ติดตามสายบังคับบัญชาของพรรค คณะกรรมการบริหารเป็นเครื่องมือปฏิบัติงานของพรรคตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับล่าง

กลุ่มองค์กรมวลชน

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มองค์กรมวลชน ที่มีความสำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายองค์กรที่มีบทบาทในการปลุกกระดมประชาชนกลุ่มอาชีพและชนชั้นต่างๆทั่วประเทศ เพื่อสนับสนุนนโยบายของพรรค และร่วมกิจกรรมทางการเมืองแต่ที่มีบทบาทมากที่สุดมี 5 องค์กร คือ

1. แนวลาสร้างชาติ (Lao Front for National Construction - LFNC)
2. สหพันธ์กรรมมาลาลาว (Federation of Lao Trade Union)
3. องค์กรเยาวชนปฏิวัติลาว หรือองค์กรสาวหนุ่มประชาชนปฏิวัติลาว (Lao People's Revolutionary Youth)
4. สหภาพแม่หญิงลาว (The Union of Lao women)
5. คณะกรรมการลาวเพื่อสันติภาพโลก (Lao committee to Defend World Peace)

สำหรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบ

คอมมิวนิสต์และสังคมนิยม สามารถทำได้โดยเข้าไปเป็นสมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์คือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว และการเข้าไปเป็นสมาชิกองค์กรมวลชนต่างๆซึ่งมีบทบาทในการปลุกกระดมประชาชนกลุ่มอาชีพและชนชั้นต่างๆทั่วประเทศเพื่อสนับสนุนนโยบายของพรรคและร่วมกิจกรรมทางการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองยังสามารถทำได้จากการสิทธิในการเลือกตั้งด้วยผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ พลเมืองลาวทุกคนโดยไม่จำแนกเพศ เผ่าชน ศาสนา ฐานะทางสังคม ภูมิฐานะ อาชีพที่มีอายุตั้งแต่ 18 ขึ้นไปล้วนมีสิทธิเลือกตั้ง และพลเมืองลาวอายุ 21 ขึ้นไปล้วนมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ และจากการที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีรูปแบบการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมในอดีต และได้ทำเปลี่ยนแปลงในการเปิดประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ระบบทุนนิยม ส่งผลทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบางมีความน่าสนใจในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงจากการถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอดีตที่มีการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม มาเป็นการเริ่มให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาอาคาร สถานที่ สถาปัตยกรรมและสถานที่สำคัญต่างๆ อีกทั้งการที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีองค์กรมวลชนที่มีความสำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายองค์กร ทำให้เกิดกระบวนการที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับกิจกรรมขององค์กรต่างๆเหล่านั้นในฐานะสมาชิกเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ขององค์กรและเพื่อให้องค์กรดำเนินนโยบายตามแนวทางของพรรคและร่วมกิจกรรมทางการเมือง

โดยในการพัฒนาการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบางนั้น ถือเป็นนโยบายที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเพราะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมากในปัจจุบัน และจากการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการเปิดรับการลงทุนในธุรกิจการท่องเที่ยวจากต่างชาติและการผ่อนปรนกฎระเบียบต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนและประกอบการ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นที่มีผลกระทบต่อชุมชนและสังคมโดยรวมเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการพัฒนาแนวทางของประชาธิปไตยในรูปแบบของสังคมนิยมที่รัฐยังคงควบคุมสิ่งต่างๆอยู่เพื่อความเรียบร้อยและความเท่าเทียมทางสังคม นอกจากนี้การพยายามเชื่อมโยงให้ประชาชนกับภาครัฐร่วมมือกันเพื่อรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมผ่านกลไกการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว เช่น ห้องการมรดกเมืองหลวงพระบาง และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการพัฒนา แก้วไขหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ถือเป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมของเมืองหลวงพระบางและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และมีความเป็นไปได้ในการพัฒนาเป็นประชาธิปไตยในอนาคต

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมาย ดังนี้

อมร รักษาสัตย์ (2518 : 18) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไร หรือไม่ อย่างไร เพียงใด และเมื่อใด โดยมีองค์ประกอบสามประการคือ ประการแรก การกำหนดเป้าหมาย ประการที่สอง หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น และประการที่สาม การเตรียมการสนับสนุนต่างๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงส์ (2540 : 10) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะนั้นเป็นแนวปฏิบัติของรัฐบาลเพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา รัฐบาลมีความจริงใจและจริงจังที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายอาจจะเป็นบวกหรือเป็นลบ หรืออาจเป็นการกระทำ หรือควั่นการกระทำก็ได้

ชั้นวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546 : 4) นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์เพื่อที่จะได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีความมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา รวมทั้งให้เกิดสภาพต่างๆ ที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม

ดังนั้นโดยสรุปความหมายของ นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวปฏิบัติของรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์เพื่อที่จะได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรม โดยมีการกำหนดเป้าหมาย มีหลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น และการเตรียมการสนับสนุนต่างๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

แอนเดอร์สัน (Anderson อ้างในชั้นวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546 : 5) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 อย่าง ได้แก่

1. นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม หรือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม
2. นโยบายสาธารณะจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำเพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน

4. นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือควั่นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

5. นโยบายสาธารณะเป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย

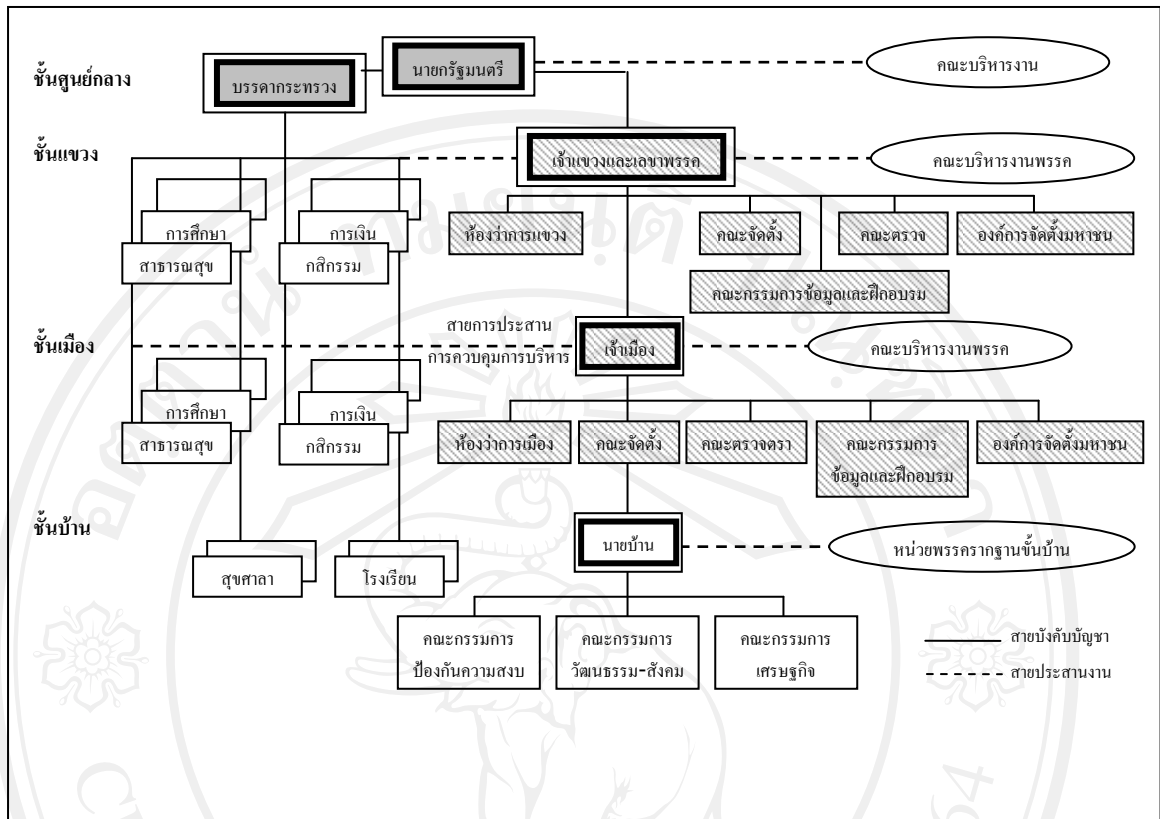
นโยบายของรัฐจึงเป็นแนวทางในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของรัฐบาล โดยมีความมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา รวมทั้งทำให้เกิดสภาพต่างๆที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม เป็นไปตามความต้องการและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆที่จะนำมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมต่างๆและสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพราะจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายและภาครัฐสามารถรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามการศึกษากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบางยังต้องพิจารณาถึงรูปแบบการปกครองและลักษณะของความสัมพันธ์ของแต่ละระดับหน่วยงานในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ โดยทั่วไปการปกครองระดับแขวงและกำแพงนครเวียงจันทน์ มีอำนาจการปกครองที่เป็นอิสระ โดยเจ้าแขวงร่วมกับคณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่นำนโยบายของพรรคหรือนำนโยบายที่คณะกรรมการพรรคระดับแขวงไปปฏิบัติ คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการพรรคระดับแขวงส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ของคณะกรรมการบริหารระดับแขวงจะเป็นสมาชิกของพรรคด้วย คณะกรรมการบริหารแขวงจะมีประธานและรองประธานอีก 2 คน และสมาชิกจำนวน 10 – 13 คนรับผิดชอบปฏิบัตินโยบายของรัฐบาลกลาง และนโยบายของพรรคระดับแขวงโดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานเลียนแบบ โครงสร้างของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ องค์การบริหารระดับแขวงจะแบ่งหน่วยงานออกเป็นแผนกต่างๆตามแบบหน่วยงานของกระทรวงในส่วนกลางทุกหน่วย เช่น แขวงจะมีหน่วยงานแผนกต่างประเทศ ทำหน้าที่รับผิดชอบและดูแลรับส่งทูต ผู้เชี่ยวชาญและแขกต่างประเทศ หรือทำหน้าที่แลกเปลี่ยนการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ เช่นกับจังหวัดที่ – นื่องต่างๆ ของเวียดนาม กัมพูชาและจีน ส่วนแผนกความมั่นคงของแขวงก็จะประสานงานกับกองทัพในภูมิภาคและกับหน่วยงานทหารบ้าน (กองพลอน) สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ คณะกรรมการพรรคระดับแขวงมีสิทธิในการตีความนโยบายของพรรคศูนย์กลาง และออกคำสั่งปฏิบัติการในระดับล่างลงไป ดังนั้น บางแขวงอาจจะใช้อำนาจการบริหารมากกว่าบางแขวง นอกจากนี้การที่เจ้าแขวงก็เป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารศูนย์กลางของพรรคด้วย จึงยังมีอำนาจอิสระในการตีความ

นโยบายและการใช้อำนาจในการปกครอง ดังนั้น ความมีอำนาจอิสระของเจ้าแขวงจึงเป็นเรื่องค่อนข้างแปลกประหลาดสำหรับประเทศสังคมนิยม ทั้งนี้เนื่องจากประวัติการทำสงครามต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยหรือพรรคประชาชนปฏิวัติลาวที่ภูมิภาคส่วนใหญ่ของลาวเป็นป่าเขาและติดต่อกันระหว่างแขวงหรือเขตมีความยากลำบาก ผู้บัญชาการในแต่ละแขวงหรือแต่ละเขตจึงมีอำนาจตัดสินใจเต็มที่ในเขตรับผิดชอบของตน ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 1975 แล้วปรากฏว่าเจ้าแขวงต่างๆ เหล่านี้ยังคงหวงแหนอำนาจของตนอยู่เหมือนเดิม

นอกจากนี้อำนาจอิสระของแขวงยังสืบเนื่องจากการที่รัฐบาลกลางมีนโยบายให้แต่ละแขวงต้องเลี้ยงตัวเองในเรื่องอาหารให้ได้ เนื่องจากรัฐบาลลาวไม่สามารถจะขนส่งอาหารไปช่วยเหลือแขวงต่างๆ ที่ประสบความเดือดร้อนได้ จากนโยบายเลี้ยงตัวเองในเรื่องอาหารทำให้เจ้าแขวงต้องรับผิดชอบในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองโดยใช้เงินรายได้จากผลผลิตเกษตรต่างๆ ทำให้ลดภาระแก่รัฐบาลส่วนกลางได้มาก ดังนั้นเจ้าแขวงจึงมีสิทธิในการค้าขายหรือแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนามและไทย โดยไม่ต้องขออนุญาตจากกระทรวงการค้าต่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องส่งรายได้จำนวนหนึ่งให้แก่รัฐบาลกลาง และสามารถใช้จ่ายในส่วนที่เหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแขวงของตน

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจการปกครองอิสระของเจ้าแขวงนี้ได้ก่อให้เกิดผลเสียไม่น้อยเนื่องจากเจ้าแขวงต่างๆ ชอบที่จะค้าขายกับไทยหรือเวียดนามมากกว่าที่จะค้าขายระหว่างแขวงต่างๆ ของลาวด้วยกันเอง และบางแขวงได้เรียกเก็บภาษีสินค้าผ่านทางจากอีกแขวงหนึ่ง เป็นอุปสรรคต่อการค้าภายในประเทศและการอุตสาหกรรมในประเทศ



ภาพ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ที่มา : สำนักนายกรัฐมนตรี กรมการปกครอง, องค์ประกอบการจัดตั้ง 291 รัฐบาลแห่ง สปป.ลาว, 1996 : เอกสารท้ายข้อ 5 A (อ้างใน ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2546 หน้า 70) แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ในการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า มีความสำคัญในการกำหนดแนวทางปฏิบัติและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบาง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมในแต่ละช่วงเวลา และเป็นแนวทางปฏิบัติของสังคมโดยรวมเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน ปฏิบัติตามแนวทางที่ภาครัฐได้กำหนดไว้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น รวมทั้งเป็นการป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยนโยบายด้านการท่องเที่ยวที่เน้นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มีนโยบายที่ละเอียดเชิงลึกในการส่งเสริมและพัฒนากิจการการท่องเที่ยวลาว เช่น กฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวที่ได้ผ่านสภาซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับ กิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว การ

จัดตั้งและดำเนินธุรกิจท่องเที่ยว รวมทั้งแผนการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวลาวในด้านต่างๆ ด้วย (ศูนย์อินโดจีนศึกษา วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา อ้างแล้ว : 40-41) นโยบายและการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเพื่อส่งเสริมและพัฒนการท่องเที่ยวของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการดำเนินการของภาครัฐเพื่อสร้างมาตรฐานในการจัดการการท่องเที่ยวให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สามารถควบคุมดูแลและเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาที่จะตามมาจากการพัฒนาการท่องเที่ยวที่นับวันจะเติบโตและขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและโดยเฉพาะในเมืองหลวงพระบาง อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในหลวงพระบางยังคงขึ้นอยู่กับรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวและภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ด้วยรูปแบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม รวมทั้งความสัมพันธ์ในระบบโครงสร้างการปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว การกำหนดนโยบายในลักษณะจากบนลงล่างจะส่งผลต่อรูปแบบและแนวทางในการกำหนดนโยบายในทุกระดับชั้น เพราะทุกระดับจะต้องตอบสนองและปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตามจะมีความแตกต่างออกไปในแต่ละพื้นที่ที่มีความน่าสนใจในการพัฒนา เช่น พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ พื้นที่เศรษฐกิจชายแดน ในส่วนของนโยบายการพัฒนาและการเจริญเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวจะส่งผลต่อแนวทางการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบางมากขึ้น ทั้งการจัดทำแผน กำหนดแนวทางปฏิบัติ การแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาและสร้างความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย รวมทั้งปัจจัยจากภายนอกเช่น การลงทุน นักท่องเที่ยวจะเป็นปัจจัยในการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบางในอนาคตอีกด้วย

2.4 แนวคิดทุนนิยม

ทุนนิยม หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่ถือว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเจ้าของและการลงทุนในการผลิตเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยยอมให้ผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรหรือผลประโยชน์อื่นใดจากความสามารถและความปรารถนาของแต่ละคน

ความหมายของทุนนิยมตามแนวคิดของนักสังคมนิยม หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่ตรงข้ามกับระบบสังคมนิยม คือ เป็นระบบที่การผลิตส่วนใหญ่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งได้ใช้การผลิตไปในการแสวงหาผลกำไรต่างๆเพื่อความมั่งคั่งของผู้ประกอบการ

สมพงศ์ เกษมสิน (2520 : 125) ได้สรุปความหมายของของ ทุนนิยม ว่า ทุนนิยม หมายถึง ระบบเศรษฐกิจซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญ คือ การยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการผลิตของบุคคล เสรีภาพในการประกอบการทางธุรกิจและเศรษฐกิจ เสรีภาพของผู้บริโภคในการที่จะเลือกบริโภคหรือใช้บริการ การแข่งขันกันทางเศรษฐกิจ การแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ และการยึดถือราคาในฐานะเป็นแกนกลางที่มีอิทธิพลต่อการควบคุมแรงงาน ทรัพยากร ผลผลิตและรายได้

จรรยา สุภาพ (2538 : 46) ได้ให้ความหมายของทุนนิยมว่า ทุนนิยม หมายถึง ระบบเศรษฐกิจซึ่งมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ การยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการผลิตของบุคคล เสรีภาพในการที่จะเลือกบริโภคหรือใช้บริการ การแข่งขันในทางเศรษฐกิจ การแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ และการยึดถือราคาในฐานะเป็นแกนกลางที่มีอิทธิพลต่อการควบคุมแรงงาน ทรัพยากร ผลผลิตและรายได้

ดังนั้นลักษณะสำคัญของระบบทุนนิยม จึงประกอบด้วย

1. การยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการผลิตของบุคคล
2. เสรีภาพในการประกอบการทางธุรกิจและเศรษฐกิจ
3. เสรีภาพของผู้บริโภคในการที่จะเลือกบริโภคหรือใช้บริการ
4. การแข่งขันในทางเศรษฐกิจ
5. การแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินการทางเศรษฐกิจ
6. การยึดถือราคาในฐานะเป็นแกนกลางที่มีอิทธิพลต่อการควบคุมแรงงาน ทรัพยากร ผลผลิตและรายได้

การนำแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมาใช้ในการศึกษาเกิดจากการที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ดำเนินการปฏิรูประบบเศรษฐกิจมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market economy) ภายใต้การดำเนินการตาม นโยบายจินตนาการใหม่ อันมีหลักการสำคัญ คือ ผ่อนคลายการควบคุมจากส่วนกลางและใช้กลไกตลาดในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา แนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยมีหลักการที่สำคัญของแนวคิดนี้ ดังนี้

1. การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมยอมรับในเรื่องของกรรมสิทธิ์ คือ ยอมให้หน่วยธุรกิจหรือเอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตได้ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านี้จึงมีสิทธิเสรีภาพในการจัดกระทำกับทรัพย์สินของตนเองก็ได้

2. เสรีภาพในการประกอบการ ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เป็นองค์การหรือหน่วยธุรกิจต่างมีเสรีภาพอย่างเต็มเปี่ยมในการประกอบการใดๆเพื่อจัดดำเนินการกับปัจจัยการผลิตและทรัพย์สินของตนเองได้อย่างอิสระ ปราศจากการบังคับควบคุมจากสิ่งใดทั้งสิ้น

3. ถ้าไรเป็นเครื่องจูงใจ ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมถ้าไรเป็นส่วนของผลที่เพิ่มขึ้นมาจากการลงทุน เป็นสิ่งสำคัญในการจูงใจให้หน่วยธุรกิจและผู้ผลิตทำการผลิต โดยมุ่งนำเทคนิคใหม่ๆ ที่ช่วยลดต้นทุนการผลิตมาใช้ในการดำเนินการ เพื่อจะได้กำไรสูงสุด ส่วนผู้บริโภคจะยึดหลักเกณฑ์การเลือกบริโภคสินค้าและบริการที่จะนำมาซึ่งความพอใจสูงสุด ด้วยการจ่ายเงินน้อยที่สุด โดยทำการเปรียบเทียบความต้องการของตนเองจากบรรดาสินค้าชนิดต่างๆ

4. กลไกราคา ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมใช้ปัจจัยราคาเป็นตัวตัดสินใจว่าปัญหาพื้นฐานด้านการผลิต คือ ผู้ผลิตตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร เป็นจำนวนเท่าใด โดยดูแนวโน้มความต้องการของผู้จ่ายเงินซื้อสินค้าต่างๆ และระดับราคาสินค้าที่ผู้บริโภคยินดีจ่ายเพื่อซื้อ ถ้าผู้บริโภคต้องการสินค้าชนิดใดมาก ก็จะใช้เงินซื้อสินค้านั้นมาก แม้ราคาสูงยังคงซื้อสินค้านั้นอยู่ เมื่อเป็นดังนั้นผู้ผลิตจะทุ่มกำลังการผลิตสินค้าชนิดนั้น เพราะแน่ใจว่าขายได้แน่นอน วิถีดูแนวโน้มของราคาและพฤติกรรมของผู้บริโภคจึงเป็นตัวกำหนดที่ผู้ผลิตใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร ในปริมาณเท่าใด ราคาในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจึงทำหน้าที่บ่งชี้และควบคุมการทำงานภายในระบบเศรษฐกิจ จนกล่าวกันว่า ราคาทำหน้าที่แทนผู้บริโภค ซึ่งแนวทางให้ผู้ผลิตผลิตเฉพาะสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการ

5. บทบาทของรัฐ ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม รัฐจะไม่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจ รัฐจะทำหน้าที่เพียงด้านความยุติธรรมและการป้องกันประเทศ โดยรัฐบาลจะเป็นฝ่ายให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่เอกชนหรือผู้ผลิตสินค้าและบริการ

ดังนั้นจากแนวคิดทุนนิยมผู้วิจัยเห็นว่า ระบบทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนในเมืองหลวงพระบาง โดยเฉพาะธุรกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การเปิดประเทศเพื่อรับการเข้ามาลงทุนของกลุ่มทุนจากต่างชาติ แสดงให้เห็นถึงการแสวงหากำไรของลัทธิทุนนิยมที่มุ่งผลกำไรทางเศรษฐกิจ การรับกระแสทุนนิยมและการลงทุนจากต่างชาติของเมืองหลวงพระบางจึงมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดี คือ ทำให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้แก่ประชาชนจากภาคบริการที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี การขยายตัวของเศรษฐกิจจากการลงทุนทั้งจากต่างชาติและในประเทศ เกิดการพัฒนารูปแบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเกี่ยวพันกันมากขึ้นเพื่อสอดคล้องกับนักลงทุนชาวต่างชาติ แต่ทั้งนี้ระบบทุนนิยมได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต สังคมวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมมาเป็นแบบตะวันตกผ่านกระแสทุนนิยมแบบตะวันตก เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจและรูปแบบการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม นอกจากนี้หากภาครัฐไม่สามารถควบคุมการขยายตัวทางการค้า การลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจระบบทุนนิยมได้ จะส่งผลต่อสังคมโดยรวม และจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจตามมาซึ่งจะกระทบกับการ

เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆของภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมมาเป็นการแข่งขันในทางเศรษฐกิจและการค้าแบบแสวงหากำไรมากขึ้น เกิดความไม่เท่าเทียมและไม่เสมอภาคในสังคม ซึ่งขัดกับหลักการการปกครองระบอบสังคมนิยมที่ไม่ต้องการให้มีความเหลื่อมล้ำหรือไม่เท่าเทียมกัน ในสังคม ดังนั้นทุนนิยมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบางในปัจจุบันและอนาคต

การศึกษาเรื่อง บทบาทของภาครัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ (ZPP-UA) ของเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนวรรณกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา 4 เรื่องคือ

เรื่องที่ 1 แนวคิดรูปแบบการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม

เรื่องที่ 2 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม

เรื่องที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

เรื่องที่ 4 แนวคิดทุนนิยม

การแบ่งกลุ่มการทบทวนวรรณกรรมออกเป็น 4 เรื่องมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นว่าจากการพัฒนาของระบบทุนนิยมในปัจจุบันที่ส่งผลทำให้มีการพัฒนาและเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจในทุกๆภูมิภาคของโลก ส่งผลต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวและการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบาง ประกอบกับการได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นเมืองมรดกโลกด้วยแล้วนั้น ยังส่งผลทำให้เกิดการเข้ามาลงทุนจากต่างชาติและการเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จากการพัฒนาด้านต่างๆเพื่อนำรายได้เข้ามาสู่ท้องถิ่น การจัดการและการกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวจึงมีความสำคัญเพื่อสร้างกรอบและแนวทางในการพัฒนาเพื่อไม่ให้เกิดการก้าวกระโดดหรือสร้างปัญหาที่ยากเกินที่จะแก้ไขได้

อย่างไรก็ตามจากการที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีรูปแบบการปกครองแบบแบบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมนั้น ทำให้มีความสนใจในการศึกษาถึงบทบาทภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงออกถึงความต้องการหรือข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบางซึ่งได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์เรื่อง บทบาทของภาครัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ (ZPP-UA) ของเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ดังนี้

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาและสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีผู้ศึกษาในและผลการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

วิวัฒน์ชัย บุญศักดิ์ และคณะ (2536) ได้สรุปปัญหาและเสนอแนวทางการป้องกันแก้ไขผลกระทบของการท่องเที่ยวต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรมว่า สังคมและวัฒนธรรมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาด้วยปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะการติดต่อสัมพันธ์กันที่สามารถกระทำได้อย่างกว้างไกลและรวดเร็วในยุคปัจจุบันและภายในสังคมและวัฒนธรรมของผู้สืบทอดย่อมจะมีความต้องการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยด้วย กิจกรรมการท่องเที่ยวเข้ามาเกี่ยวข้องก็จะเป็นตัวเร่งให้เกิดผลกระทบในเชิงลบ โดยสรุปเป็นประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาแพ่งและพาณิชย์
2. ปัญหาอาชญากรรม
3. ปัญหาค่าครองชีพ
4. ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบ
5. ปัญหาความไม่เสมอภาคในการมุ่งเน้นพัฒนาเฉพาะพื้นที่
6. ปัญหาค่านิยมไม่ถูกต้อง
7. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมประเพณี
8. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าของท้องถิ่นกับนักท่องเที่ยว
9. ปัญหาการลดคุณค่าของศิลปวัฒนธรรม

ปัญหาดังกล่าวนี้น่าสามารถนำไปวิเคราะห์ถึงการจัดการการท่องเที่ยวของหลวงพระบางได้ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบต่อเมืองหลวงพระบางจากการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยวซึ่งเป็นผลมาจากการได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ทำให้มีทั้งการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว การเข้ามาลงทุนของนายทุนต่างชาติและการเข้ามาของวัฒนธรรม วิถีชีวิตแบบตะวันตก ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถนำไปสอบถามและสัมภาษณ์ประชาชนในหลวงพระบางเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวได้

รายงานฉบับสมบูรณ์ของ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยเสนอต่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2540) เรื่อง โครงสร้างการศึกษาจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีสาระที่สำคัญดังนี้ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นเศรษฐกิจสาขาใหม่ของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และได้ตระหนักถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่จะสามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ

แล้วแต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมและสภาพแวดล้อม ทำให้เกิดเป็นแผนแม่บทของแขวงหลวงพระบางโดยความช่วยเหลือของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เนื่องด้วยแขวงหลวงพระบางมีแหล่งท่องเที่ยว วัฒนธรรม และธรรมชาติที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการท่องเที่ยวได้ง่าย การพัฒนาโดยระบบเอกชน แต่ยังไม่ได้เตรียมแผนการรองรับการพัฒนา โดยที่การท่องเที่ยวลาวต้องการให้การพัฒนาการท่องเที่ยวอยู่ภายใต้ขีดความสามารถที่จะรองรับการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายของภาครัฐในการจัดการการท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับกับการขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวในหลวงพระบางที่นับวันจะเจริญเติบโต เพื่อควบคุมและกำหนดให้เป็นไปตามกรอบนโยบายของรัฐ ภาครัฐจึงมีความสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวของหลวงพระบางเพราะภาครัฐและรัฐบาลยังคงมีบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจในการปกครองระบอบสังคมนิยมประชาธิปไตย

ภัทรพงศ์ คงวิจิตร (2542) ได้เสนอความคิดในวิทยานิพนธ์เรื่อง **พื้นที่และความหมายของการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบาง** ว่า การจัดตั้งห้องการมรดกแห่งชาติเพื่อเป็นรากฐานที่สำคัญของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่สำคัญในระดับชาติของลาวโดยเฉพาะเมืองหลวงพระบางซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ต้นแบบของการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยกล่าวได้ว่าเป็น “การอนุรักษ์เพื่อการท่องเที่ยว” การจัดตั้งมรดกแห่งชาติถือเป็นการพิจารณาและตระหนักของภาครัฐต่อแนวโน้มในอนาคตของหลวงพระบางในประเด็นปัญหาด้านการท่องเที่ยวและทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่จะเข้ามาควบคุมดูแลให้เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ตามที่ได้รับนโยบายมาจากภาครัฐ และยังถือเป็นการจัดการที่มีประสิทธิภาพในพื้นที่เมืองหลวงพระบางเพราะถือเป็นต้นแบบของการพัฒนาการท่องเที่ยว การจัดตั้งห้องการมรดกโลกถือเป็นการกำหนดแนวทางในการจัดการการท่องเที่ยวของภาครัฐต่อการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบางในการกำหนดกรอบและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเพื่อให้ดำเนินไปอย่างเป็นระเบียบและถูกต้อง และเป็นการป้องกันการละเมิดกฎระเบียบหรือข้อกำหนดที่จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อทั้งวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ สังคมและวัฒนธรรม และธุรกิจการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมของเมืองหลวงพระบาง

วิภา อุดมฉันท (2544) ศึกษาเรื่อง **ผลกระทบของสัญญาณวิทย์และโทรทัศน์ข้ามพรมแดนระหว่างไทย-ลาว** ว่า ปรากฏการณ์การครอบงำของสื่อไทยที่มีผลต่อลาวในประเด็นผลกระทบต่อวัฒนธรรมบริโภคให้กับผู้รับสาร วัฒนธรรมตะวันตกที่เข้าไปในลาวจึงไปพร้อมกับรายการโฆษณาทางโทรทัศน์และรายการประเภทบันเทิงเบาสมองต่างๆ ที่มีจุดดึงดูดผู้ชมมากที่สุดและกว้างขวางที่สุด วัฒนธรรมบริโภคนิยมเมื่อเกิดขึ้นแล้วย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบค่านิยมต่างๆ (Value System) ทั้งต่อสังคมและต่อวิถีชีวิตของปัจเจกบุคคล นอกจากนี้ยังสะท้อนถึงการครอบงำของกระแสโลกาภิวัตน์ กระแสนิยมของตะวันตกผ่านทางสื่อที่ประชาชนในเมือง

หลวงพระบางรับจากประเทศไทย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งวิถีชีวิต กระบวนการทางความคิด และแนวทางเศรษฐกิจที่ระบบทุนนิยมเริ่มมีความสำคัญในการดำเนินชีวิตของประชาชนในเมืองหลวงพระบาง และด้วยความใกล้ชิดทางชาติพันธุ์และทางภูมิศาสตร์ รวมทั้งการรับสื่อจากไทย ผ่านจานดาวเทียมที่มีเกือบทุกครัวเรือน ทำให้ประชาชนในเมืองหลวงพระบางซึมซับวัฒนธรรม และวิถีชีวิตที่เป็นแบบตะวันตกผ่านสื่อต่างๆ ที่ถ่ายทอดจากสื่อมวลชนของไทย จึงมีความเป็นไปได้ถึงแนวโน้มในการเป็นตะวันตก (Westernization) ของประชาชนในเมืองหลวงพระบางเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

ธีรภัท ชัยพิพัฒน์ (2545) ศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่อง นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลระบอบ เอง สัมริน-สุนเซ็น ต่อกระแสทุนนิยมข้ามชาติในกัมพูชา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532-ปัจจุบัน พบว่า การเข้ามาลงทุนจากต่างชาติจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกัมพูชาเพราะการเมืองยังขาดเสถียรภาพ ความช่วยเหลือของรัฐบาลกัมพูชากับกลุ่มนักลงทุนต่างชาติเป็นเรื่องที่ต่างได้ผลประโยชน์ร่วมกัน การให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มพรรคการเมืองเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อความสะดวกของทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายมาสู่ระบบตลาดโดยก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองตามมา อันเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หากนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแล้วจะเห็นว่า มีความคล้ายคลึงกัน ในลักษณะของรูปแบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์และการเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อเปิดประเทศและรับการลงทุนจากต่างชาติ แต่ด้วยเสถียรภาพทางการเมืองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่เข้มแข็งและไม่มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในเหมือนกัมพูชา ทำให้รัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวสามารถพัฒนาประเทศตามนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจให้เป็นแบบระบบตลาดมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสทุนนิยมที่เข้ามามากขึ้นในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน โดยเฉพาะการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและธรรมชาติ ซึ่งมีเมืองหลวงพระบางเป็นต้นแบบของการท่องเที่ยวดังกล่าว

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง (2546) ศึกษาใน โครงการศึกษากระบวนการทางผังเมืองในการอนุรักษ์หลวงพระบางให้เป็นเมืองมรดกโลก พบว่า การมีมาตรการที่เพียงพอในการคุ้มครองมรดกด้วยการออกมาตรการทางกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่ามรดกทางวัฒนธรรมจะได้รับการคุ้มครองอย่างยั่งยืน การตั้งห้องกรมรดกเมืองหลวงพระบางเพื่อบริหารจัดการงานด้านการอนุรักษ์ ทำแผนอนุรักษ์และแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตต่างๆตามศักยภาพของพื้นที่ อย่างไรก็ตามการดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าสู่เมืองหลวงพระบางเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบแก่ประชาชนและเมือง ผลกระทบด้านบวกคือ ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นจากการ

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติได้รับการดูแลดีกว่าแต่ก่อน ประชาชนได้รับผลพวงทางเศรษฐกิจจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ผลกระทบด้านลบ คือ ค่าครองชีพสูงขึ้น เมืองกลายเป็นเมืองของนักท่องเที่ยวมากกว่าชาวเมือง วัฒนธรรมผิเผี้ยน และมีแนวโน้มว่าจะละทิ้งวัฒนธรรมเดิม ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมถอย เช่น ปัญหาขยะ น้ำเสีย รถติดและอากาศเสีย นอกจากนี้ยังมีปัญหาความขัดแย้งของนโยบายการพัฒนา ระดับแขวงกับนโยบายอนุรักษ์เมือง โดยหลักการห้องการมรดกเมืองหลวงพระบางต้องขึ้นกับ แขวง แต่ในทางปฏิบัติกลับทำงานเป็นเอกเทศ ความช่วยเหลือด้านงบประมาณถูกส่งตรงมาจาก ต่างประเทศ ขาดการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่น ซึ่งในตอนท้ายได้แนะนำบทเรียนสำหรับการ อนุรักษ์ คือ

1. รัฐและประชาชนต้องเห็นคุณค่าของการเก็บรักษามรดกทางวัฒนธรรมและ ธรรมชาติ
2. รัฐต้องมีนโยบายการพัฒนาเมืองที่ชัดเจนที่เอื้อต่อการเก็บรักษามรดกทางวัฒนธรรม ในเมือง มีการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างเข้าใจบริบทของสังคม
3. จัดให้มีกองทุนวัฒนธรรม (Cultural Trust Fund) ที่จะเอื้อหนุนให้เจ้าของมรดกทาง วัฒนธรรมเก็บรักษาสมบัตินั้น
4. มีการแบ่งพื้นที่ในเมืองเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างชัดเจน และมีมาตรการจูงใจ ให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้น
5. มีการบริหารจัดการที่ดีที่ไม่ให้เกิดความเสียหายจากการขยายตัวของการท่องเที่ยว
6. ต้องมีบุคลากรที่มีความสามารถเกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการเมือง
7. ประชาชนต้องเข้าใจและเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการปก ภัรักษามรดกอย่างแท้จริง

การศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายภาครัฐในการกำหนดแนวทางและ กฎระเบียบที่มีความสำคัญและส่งต่อการอนุรักษ์และพัฒนาการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบาง เพื่อให้เกิดความยั่งยืน เพื่ออนุรักษ์วิถีชีวิตและรักษาวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมไว้ถึงแม้จะมีวัฒนธรรม ใหม่เข้ามาก็ตาม การมีจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นองค์ประกอบสำคัญในการ อนุรักษ์และพัฒนาการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุล สอดคล้องและสร้างความรับผิดชอบในฐานะ ของความเป็นเจ้าของในการดูแลรักษาและอนุรักษ์วัฒนธรรมและธรรมชาติ ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุด ในการอนุรักษ์และพัฒนาการท่องเที่ยวของหลวงพระบางคือ ความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการ กำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และพัฒนาาร่วมกัน โดยไม่คิดว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองหรือผู้

กำหนดนโยบายเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ของทุกคนในการที่จะสร้างสิ่งที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อเมืองหลวงพระบาง

ราเชน อินทวงศ์ (2546) ศึกษาในวิทยานิพนธ์ เรื่อง **ความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์ภายใต้บริบทเมืองมรดกโลกกับการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพภายในเขตอนุรักษ์ เมืองหลวงพระบางในช่วงปี 1998-2001** พบว่า การเปลี่ยนแปลงของเมืองหลวงพระบางในการก้าวมาเป็นมรดกโลกนั้นเกิดมาจากปัจจัยด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่ดำเนินต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคที่สยามยึดครองลาว การตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส ช่วงสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์กับสหรัฐอเมริกา และการประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างหนักจนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวต้องการใช้แนวทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาใช้ แต่ก็ประสบความล้มเหลว ต้องหันมาใช้ “นโยบายจินตนาการใหม่” ด้วยการยอมรับระบบทุนนิยม โดยอาจกล่าวได้ว่าการที่หลวงพระบางได้เป็นเมืองมรดกโลกนั้นก็คือ รูปแบบหนึ่งของทุนนิยม

นอกจากนี้ยังมีเสนอแนะว่า ในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐควรคำนึงถึงความต้องการของชาวบ้าน โดยน่าจะเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและที่สำคัญมากคือ การดูแลรักษาด้านสภาวะแวดล้อมของหลวงพระบาง ส่วนบทบาทใหม่ของรัฐบาลสังคมนิยมภายใต้กระแสเศรษฐกิจทุนนิยม พรรคประชาชนปฏิวัติลาวซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ครองอำนาจปกครอง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในปัจจุบันนั้น เป็นพรรคการเมืองสังคมนิยมที่เคลื่อนไหวด้วยความฉับไวและกล้าหาญมากพอที่จะนำการปฏิรูปเศรษฐกิจที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นเพื่อประชาชน เหตุนี้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวจึงสามารถรักษาและผูกขาดอำนาจทางการเมือง รวมทั้งอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปได้เป็นอย่างดี โดยที่รัฐบาลลาวควบคุมดูแลการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจโดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสู่ระบบทุนนิยม ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลเริ่มส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและสนับสนุนกิจการธุรกิจท่องเที่ยว แต่ในขณะเดียวกันก็ตระหนักและพยายามอนุรักษ์ศิลปะ สถาปัตยกรรม และวัฒนธรรมไม่ให้เปลี่ยนแปลงหรือถูกทำลายไปกับกระแสทุนนิยมตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่อนุรักษ์เมืองหลวงพระบาง ซึ่งถือเป็นมรดกโลกและเป็นต้นแบบของการพัฒนาธุรกิจท่องเที่ยว ถึงกับต้องออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบเมืองหลวงพระบาง โดยมีเนื้อหาของตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนหลวงพระบาง ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิในการดำรงชีวิตของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย แต่เนื่องจากการปกครองของลาวเป็นแบบสังคมนิยม ไม่ได้เอื้อให้ประชาชนแสดงออกถึงการต่อต้านหรือขัดแย้งได้ จึงน่าสนใจว่า หากเกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประชาชนส่วนใหญ่ของเมืองหลวงพระบางในการจัดการการท่องเที่ยว ภาครัฐจะดำเนินการอย่างไรหรือประชาชนจะมีบทบาท

ในการแสดงออกหรือเรียกร้องกับภาครัฐเพื่อให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นหรือไม่ เพราะจะสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่จะส่งผลต่อสังคมโดยรวม

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง (2547) ศึกษาใน **เมืองยังยืนในเอเชีย แนวคิดและประสบการณ์จากเมืองนาราและบาหลิ** ว่า มีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีความสำคัญต่อความยั่งยืนของเมืองนารา ได้แก่ **ปัจจัยที่หนึ่ง** คือ นโยบายระดับชาติซึ่งกำหนดให้นาราเป็นหนึ่งในสามของเมืองประวัติศาสตร์ของชาติและมีการพัฒนาที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ ซึ่งนาราจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้และอาจถูกทำลายโดยการพัฒนาแผนใหม่ หากรัฐไม่ประกาศนโยบายระดับชาติเหล่านี้ **ปัจจัยที่สอง** คือ วิสัยทัศน์ระดับเมืองที่ต้องการเก็บรักษานาราในฐานะเมืองประวัติศาสตร์ ของเทศบาลเมืองนาราที่ได้แรงบันดาลใจจากนโยบายระดับชาติจึงประกาศเทศบัญญัติหลายเทศบัญญัติและกำหนดพื้นที่ประวัติศาสตร์ เพื่อช่วยให้เกิดการอนุรักษ์เมืองเก่า **ปัจจัยที่สาม** คือ ความเชื่อดั้งเดิมและศาสนา ได้แก่ชินโตและพุทธศาสนา มีอิทธิพลสูงต่อคนนารา การเคารพธรรมชาติ การรักความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย **ปัจจัยที่สี่** คือ ความภาคภูมิใจในรากเหง้าและความภูมิใจที่ได้อาศัยอยู่ในเมืองหลวงแห่งแรกของญี่ปุ่น ทำให้คนนาราสืบทอดวัฒนธรรม ประเพณีและมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นอาคารบ้านเรือนและอาคารทางศาสนา **ปัจจัยที่ห้า** คือ กระบวนการสร้างสรรค์เมือง (Machizukuri) ทำให้มีการก่อตั้งศูนย์สร้างสรรค์เมืองนารา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเก็บรักษาพื้นที่ของเมือง รวมถึงการอนุรักษ์ภูมิทัศน์เมือง บรรยากาศเมืองประวัติศาสตร์ และบ้านไม้แบบดั้งเดิม **ปัจจัยที่หก** คือ ชอนไก (Chonikai) หรือสมาคมชุมชน ซึ่งทุกคนที่อาศัยอยู่จะต้องเป็นสมาชิกและเสียค่าสมาชิก สมาคมนี้อาศัยสร้างความตระหนักและสำนึกต่อชุมชน รวมทั้งจัดกิจกรรมเพื่อให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการดูแลชุมชนของตน

ส่วนบาหลินั้น ปัจจัยภายนอกมีความสำคัญกับปัจจัยภายในดังนี้คือ **ปัจจัยที่หนึ่ง** นโยบายของรัฐบาลคัตซ์ที่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการ “ทำบาหลิให้เป็นบาหลิ” (The Balinization of Bali) เพื่อทดแทนการรุกรานอย่างโหดเหี้ยมตอนที่คัตซ์เข้ายึดครองบาหลิ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการเก็บรักษาวิถีชีวิตแบบบาหลิและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นในการที่จะธำรงอัตลักษณ์ของตน **ปัจจัยที่สอง** คือ คำแนะนำจากธนาคารโลกที่ทำให้มีการวางแผนแม่บทเพื่อการท่องเที่ยว ได้ทำให้เกิดการกำหนดแหล่งท่องเที่ยวและการอนุรักษ์เกาะอย่างเข้มข้น **ปัจจัยที่สาม** คือ นโยบายของรัฐบาลอินโดนีเซียที่รณรงค์ให้ทำการท่องเที่ยวที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมและทำให้สังคมเป็นส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยว (The socialization at tourism and touristification of society) ทำให้ชาวบาหลิยอมรับการท่องเที่ยวในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคม **ปัจจัยที่สี่** คือ ฮินดูแบบบาหลิเป็นปัจจัยภายในที่สำคัญที่สุด โดยความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคนกับพระเจ้า คนกับคน และคนกับ

สภาวะแวดล้อมเป็นคำสอนของฮินดู ความเชื่อในหลักคำสอนของศาสนาทำให้ชาวบาห์ลีดำรงอยู่อย่างอ่อนน้อมต่อธรรมชาติและไม่ใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย **ปัจจัยที่ห้า** คือ กลุ่มองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งซึ่งรวมตัวกันแสดงรายการต่างๆที่เป็นพิธีกรรมดั้งเดิมเพื่อให้พนักงานท่องเที่ยวเข้าชม เกิดการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงแก่ชาวบ้าน ซึ่งหากนำกรณีของทั้งสองมาเปรียบเทียบกับเมืองหลวงพระบางแล้วจะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงในการจัดการการท่องเที่ยวและมีปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่มีผลต่อการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบางดังเช่นเมืองนาราและบาห์ลี ดังนั้น สิ่งที่สำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน จะขึ้นอยู่กับ นโยบายระดับชาติ นโยบายระดับเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นการทำให้เกิดจิตสำนึกของการเป็นเจ้าของร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเกื้อหนุนค่อนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดแนวทางที่มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ทรัพยากรและวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ จะทำให้เกิดการบริหารจัดการการท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพด้วยความร่วมมือของประชาชนอย่างแท้จริง

จุฑามาศ ลิ้มรัตนพันธ์ (2547) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ในวิทยานิพนธ์เรื่อง **ศักยภาพและการมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการสร้างเส้นทางท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: กรณีศึกษาเขตเมืองจอมเพ็ด แขวงหลวงพระบาง สปป.ลาว** พบว่า ชุมชนบ้านเชียงแมนและบ้านจานเหนือ ซึ่งอยู่ในพื้นที่เมืองจอมเพ็ด แขวงหลวงพระบาง สปป.ลาว มีความต้องการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยว คือมีระดับความต้องการในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการปฏิบัติ และการรับผลประโยชน์มากกว่าขั้นตอนการคิด วางแผนและการลงทุน และนอกจากนี้ยังมีระดับของการคาดหวังที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่อาจเกิดจากการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวเชิงนิเวศของเขตเมืองจอมเพ็ด ส่วนรูปแบบการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวมีเพียงรูปแบบเดียวคือ รูปแบบการท่องเที่ยวที่เน้นการสร้างตลาดการท่องเที่ยวคือ เน้นความต้องการของนักท่องเที่ยวเป็นหลัก หากนำรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมาศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เขตอนุรักษ์ ZPP-UA เมืองหลวงพระบางแล้ว จะทำให้พบถึงปัจจัยของการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ส่งเสริมและเจริญเติบโตขยายจากศูนย์กลางของเมืองไปสู่เมืองต่างๆที่มีความพร้อมในการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะในขั้นตอนของการรับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการท่องเที่ยวดังกล่าว อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ในขั้นตอนของการคิด วางแผนและการลงทุน ส่วนใหญ่ประชาชนจะยังไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพราะการดำเนินการขั้นตอนต่างๆดังกล่าวเป็นหน้าที่ของภาครัฐและหน่วยงานในท้องถิ่นที่รับนโยบายจากส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมดตามรูปแบบการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม

สุรชัย ศิริไกร (2548) สรุปใน การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว ว่า การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของลาวในปี ค.ศ. 1997 และนโยบายการค้าและการลงทุนที่เสรีในลาวเป็นหลักประกันว่าลาวจะสามารถสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจ การเมือง การทหารและวัฒนธรรมได้ง่ายกว่าในสมัยยุคสงครามเย็นที่ลาวต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากค่ายใดค่ายหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกตลาด การค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ โดยการพัฒนาเข้าสู่ระบบทุนนิยมและระบบประชาธิปไตยเป็นเพียงขั้นตอนที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการสะสมทุนเทคโนโลยี ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคนิคการบริหารและการจัดการที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาสู่ขั้นระบบที่สูงกว่าคือระบบสังคมนิยมและระบบคอมมิวนิสต์ในอนาคต จะเห็นได้ว่าการรับระบบทุนนิยมเข้ามาเพื่อเป็นกระบวนการและขั้นตอนในการสะสมสิ่งต่างๆเพื่อนำไปพัฒนาประเทศเพื่อพัฒนาไปสู่ระบบสังคมนิยมนั้นเป็นสิ่งที่ลาวต้องการเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม ตลอดจนผ่อนคลายความตึงเครียดของระเบียบข้อบังคับในการเข้ามาดำเนินธุรกิจและการลงทุนจากกลุ่มทุนจากต่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ของลาว โดยเฉพาะการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่มีอย่างอุดมสมบูรณ์ ซึ่งเมืองหลวงพระบางเป็นสถานที่ที่น่าสนใจของนักลงทุนชาวต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวและการเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

มิ่งสรรพ ขาวสะอาดและคณะ (2548) ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวใน รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงบูรณาการที่ยั่งยืนในลุ่มแม่น้ำโขง โดยกล่าวว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้นดำเนินการโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ดีที่การท่องเที่ยวเข้ามามีบทบาทในสังคมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมากขึ้น เพราะนอกจากจะทำให้เกิดการใช้จ่ายพื้นที่อย่างเหมาะสม การท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นยังช่วยแก้ปัญหาความยากจนและกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากสิ่งเหล่านี้เป็นทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการท่องเที่ยวชุมชน การพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อให้เป็นการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ในอนาคตจะเป็นแบบ Single Destination Tourism โดยมีสินค้าหรือแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพเป็นสินค้าผสมผสานระหว่างธรรมชาติและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะมีแหล่งมรดกโลกและแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพสูง เช่น หลวงพระบาง คอนพะเพ็ง หลีผี วัดพู หังไหหิน แต่แหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งห่างไกลกันมาก การเข้าถึงจึงไม่สะดวกนัก ต้นทุนการเดินทางภายในประเทศจัดเป็นต้นทุนที่สำคัญและมีสัดส่วนที่สูง การพัฒนาการท่องเที่ยวในอนาคตจึงควรให้ความสนใจกับปัญหาโลจิสติกส์เพื่อลดต้นทุนการเดินทางและเวลาซึ่งเป็นต้นทุนการท่องเที่ยวที่สูงในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หากพิจารณาการพัฒนาการท่องเที่ยวของ

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะเห็นว่ารัฐบาล ภาครัฐ ภาคเอกชนและความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีบทบาทและความสำคัญในการวางแผนและกำหนดกรอบการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและท้องถิ่น โดยเฉพาะเมืองหลวงพระบาง แต่ปัญหาที่สำคัญของการพัฒนาการท่องเที่ยวคือ ปัญหาการบริหารจัดการและปัญหาการตลาดในการจัดทำแนวทางที่เหมาะสมของภาครัฐเพื่อให้ทุกฝ่ายนำไปปฏิบัติตามและการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ด้านการวางแผนและพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน และคำแนะนำในการปฏิบัติตัวของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยว ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้อาจจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาและจัดการการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

พิทยา พุสยและคณะ (2549) กล่าวเกี่ยวกับเศรษฐกิจลาว ไว้ใน **ลาววิวัฒน์ : มุมมองจากอดีตสู่ปัจจุบัน** ว่า ลาวได้ดำเนินการปฏิรูประบบเศรษฐกิจจากสังคมนิยมสู่ระบบทุนนิยมแบบเศรษฐกิจตลาด (Market economy) ภายใต้การดำเนินการตามนโยบายจินตนาการใหม่ อันมีหลักการสำคัญคือ ผ่อนคลายการควบคุมจากส่วนกลางและใช้กลไกตลาดในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา นอกจากนี้ยังได้เปิดประเทศและได้พยายามลดเครื่องกีดขวางทางด้านเศรษฐกิจไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะของ กฎระเบียบ กฎหมาย ภาษี และได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน (Privatization) เพื่อเป็นการกระตุ้นและดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาทำธุรกิจและแสวงหากำไรมากขึ้น การใช้นโยบายจินตนาการใหม่ส่งผลทำให้ลาวเปิดประเทศและรับการลงทุนจากภายนอกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง การพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและกระตุ้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบาง โดยอนุญาตให้กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก จนทำให้เมืองหลวงพระบางมีศักยภาพในการหารายได้เข้ามาสู่ท้องถิ่นและประเทศจากการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากในแต่ละปี

บัญชา พุดิวานากุล (2551) ศึกษาในวิทยานิพนธ์ เรื่อง **บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณีศึกษาการเติบโตของการท่องเที่ยวในอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน** โดยสรุปว่า การพัฒนาด้านเศรษฐกิจในการดึงดูดอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการมาเป็นตัวกระตุ้นเพื่อเชื่อมโยงกับการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอื่น โดยเฉพาะนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐในพื้นที่อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีการขยายตัวอย่างเห็นได้ชัด จากการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเคยปิดตัวและได้เริ่มเปิดตัวสู่โลกภายนอกในปี 2530 เป็นต้นมา การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แม่ฮ่องสอนให้เป็นที่ยุ้จักอย่างกว้างขวางทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม บทบาทของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังก้าวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงนี้เพราะชุมชนท้องถิ่นปายขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกและได้กลายเป็นพื้นที่ของทุนนิยม

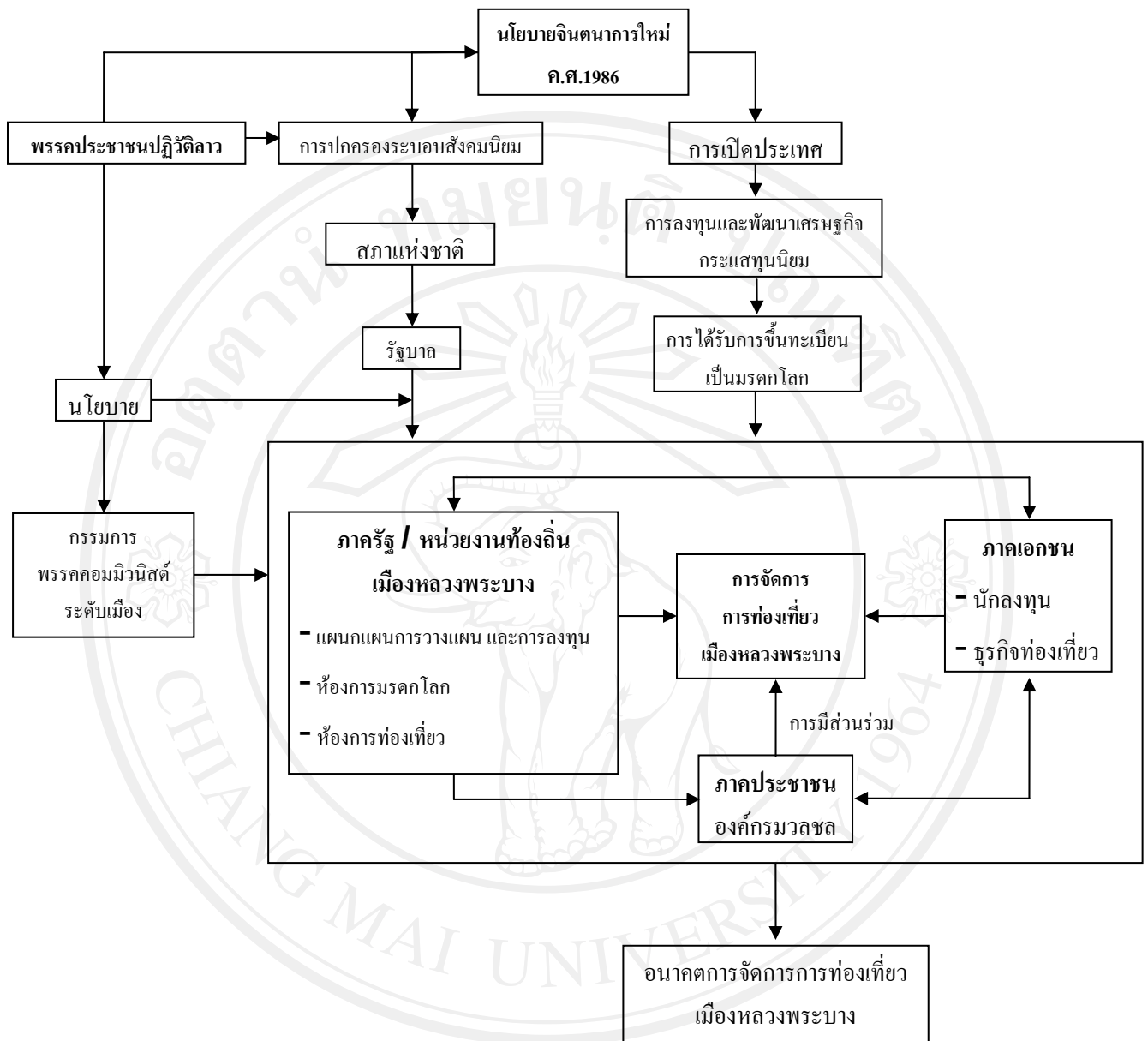
ในการช่วงชิงทรัพยากรผ่านกลไกรัฐและองค์กรในท้องถิ่นที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยในการจัดการการท่องเที่ยวของหลวงพระบางจากการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวของภาครัฐ ที่มีองค์ประกอบในหลายๆ ด้านเช่น นโยบายภาครัฐ การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบาง การลงทุนจากต่างชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและวัฒนธรรม ว่าส่งผลอย่างไรต่อการจัดการการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบางในปัจจุบันและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต นอกจากนี้ยังสามารถนำเอาบทบาทภาครัฐ ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวของปายมาเปรียบเทียบและเป็นตัวอย่างในการหาแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้องสำหรับการจัดการการท่องเที่ยวของเมืองหลวงพระบาง เพื่อไม่ให้ประสบปัญหาในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะการเจริญเติบโตที่เร็วเกินไป การรับกระแสทุนนิยม การค้าลักษณะแสวงหากำไรของกลุ่มทุนและการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่เหมือนปายในปัจจุบัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวสามารถสรุปได้ถึงประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมดังที่ปรากฏในงานของ พิทยา พุสสายและคณะ (2549) ที่ส่งผลไปสู่การรับแนวคิดทุนนิยม ดังที่ ชีรภัท ชัยพิพัฒน์ (2545) และสุรัชย์ ศิริไกร (2548) นำเสนอ ส่วน วิภา อุดมฉันท (2544) ได้นำเสนอเกี่ยวกับระบบทุนนิยมที่ส่งผลต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง ส่วนรายงานฉบับสมบูรณ์ของ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยเสนอต่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2540) และภัทรพงศ์ คงวิจิตร (2542) และบัญชา พุฒินากุล (2551) งานวิจัยทั้งสามชิ้นนี้ได้เน้นถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะและแนวทางในการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยว ซึ่งสอดคล้องกับงานของ มิ่งสรรพ ขาวสะอาดและคณะ (2548) ที่เห็นว่าเป็นเรื่องดีที่รัฐบาลและเอกชนเข้ามามีบทบาท อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายนั้นต้องคำนึงถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดังเช่นที่งานของวิวัฒน์ชัย บุญศักดิ์และคณะ (2543) ที่ได้เสนอถึงปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมที่มีผลต่อการท่องเที่ยว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยว่าการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ อย่างรวดเร็วจะส่งผลทำให้เกิดปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะการรับรู้และการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับแนวทางใหม่ที่รับเข้ามา เช่น แนวคิดทุนนิยมและวิถีชีวิตแบบตะวันตก อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อส่วนรวมต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมดังที่ ราชน อินทวงศ์ (2546) ได้นำเสนอไว้รวมถึงงานของจุฑามาศ ลิ้มรัตนพันธ์ (2547) ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ของตนเอง ที่จะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมต่อไป สอดคล้องกับ งานของ ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง (2546), (2547) ที่ได้ให้

ข้อเสนอแนะในการอนุรักษ์เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ดีและเหมาะสมต่อการท่องเที่ยวในเมืองอื่นๆ และปัจจัยที่จะทำให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อการเป็นเมืองที่ยั่งยืนต่อไป

ดังนั้นจากการทบทวนวรรณกรรมถึงแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้นำสาระสำคัญของแนวคิดการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม แนวคิดมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และแนวคิดทุนนิยม เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่อง บทบาทของภาครัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในเมืองหลวงพระบางต่อการจัดการการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ (ZPP-UA) ของเมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมื่อนำมาเชื่อมโยงกับคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัย สามารถแสดงกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ได้ดังนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved



ภาพ 2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองของสหภาพโซเวียตภายใต้การนำของนายมีคาอิล กอร์บาชอฟ ในปี ค.ศ. 1985 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจของลาวใหม่ โดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาวประกาศใช้แนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่อย่างเป็นทางการ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 นโยบายดังกล่าวเรียกว่า จินตนาการใหม่ หรือ New Thinking ซึ่งต่อมาเรียกว่า กลไกเศรษฐกิจใหม่ หรือ New Economic Mechanism ที่รวมเอา

จินตนาการใหม่มาร่วมเข้ากับการปฏิรูปเศรษฐกิจ วางอยู่บนพื้นฐานของการปรับเปลี่ยนนโยบาย และวิธีการบริหารเศรษฐกิจ ใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกตลาด ให้เสรีแก่ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ ส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างชาติ และการเปิดประเทศ

ผลของการเปิดประเทศและการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจสู่แนวทางทุนนิยมดังกล่าว ทำให้การค้าและการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศตะวันตกและองค์การสหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น ผลดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและธรรมชาติในเมืองหลวงพระบาง จนได้รับการพิจารณาเป็นเมืองมรดกโลก (World Heritage) อย่างเป็นทางการ จากเกณฑ์การตัดสินของคณะกรรมการมรดกโลกแห่งองค์การยูเนสโก เมื่อ ค.ศ. 1998

ในส่วนของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้กำหนดแนวทางในการปกครองประเทศตามแนวทางของระบอบสังคมนิยม โดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศด้านต่างๆผ่านช่องทางการทำงานของสภาแห่งชาติและรัฐบาล ให้เป็นไปตามกรอบนโยบายที่ได้วางเอาไว้ ในส่วนของการบริหารด้านต่างๆในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น มีการกำหนดนโยบายจากพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเพื่อให้คณะกรรมการพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ระดับแขวง ระดับเมือง และระดับบ้าน เป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไป

ดังนั้นในการจัดการการท่องเที่ยวเมืองหลวงพระบาง บทบาทภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนจะมีความสัมพันธ์และความสำคัญในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่เขตอนุรักษ (ZPP-Ua) เมืองหลวงพระบาง ซึ่งต้องพิจารณาถึงความสำคัญของบทบาทภาครัฐในการกำหนดนโยบายการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว บทบาทและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนาและการเจริญเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบางที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงบทบาทของภาคเอกชนในการเข้ามาลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจตามกระแสทุนนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์ อันจะส่งผลต่ออนาคตของการท่องเที่ยวในเมืองหลวงพระบาง