กฎหมายเพื่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว: ศึกษากรณีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ชัยศิลป์ อุตส่าห์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2561

กฎหมายเพื่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว: ศึกษากรณี
การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว
ชัยศิลป์ อุตส่าห์
คณะนิติศาสตร์

ศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร.ภูมิ มูลศิลป์)

ศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

อาจารย์.....กรรมการ
(ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร)

อาจารย์.....กรรมการ
(ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์)

รองศาสตราจารย์.....คณบดี
(นเรศร์ เกษะประกร)

กันยายน 2561

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์ กฎหมายเพื่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว: ศึกษากรณีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว
ชื่อผู้เขียน นายชัยศิลป์ อุตส่าห์
ชื่อปริญญา นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
ปีการศึกษา 2561

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว นับเป็นเรื่องใหม่ในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อให้การท่องเที่ยวพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนในประเทศไทย โดยการกำหนดขอบเขตพื้นที่ กำหนดแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ กำหนดหน่วยงานหรือองค์กรในการบริหารจัดการ การจัดเก็บรายได้ตลอดจนการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกต่อการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวและการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ ซึ่งการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยการการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนี้เป็นอีกหนึ่งกลยุทธ์ที่จะเพิ่มผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวใหม่เข้าสู่ตลาดปัจจุบัน การบริหารจัดการและกำกับดูแลการท่องเที่ยว ทั้งนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ กระทำโดยหน่วยงานของรัฐคือกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาผ่านกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับต่าง ๆ ส่วนการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยว กฎหมายให้อำนาจกระทรวงเจ้าของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติแต่ละแห่งเป็นหลักในการบริหารจัดการ จึงกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการการท่องเที่ยวแทบทั้งหมดกระทำผ่านกลไกบริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ ประชาชนหรือชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีส่วนร่วมแค่เสนอความคิดเห็น และรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงสร้างการบริหารลักษณะอื่นตามกฎหมาย

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะช่วยให้กำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็สามารถกำหนดแนวทางการให้การสนับสนุนการท่องเที่ยวได้อย่างรวดเร็วและตรงตามความต้องการของแหล่งท่องเที่ยว ส่งผลให้การบริหารการท่องเที่ยวเป็นการบริหารแบบบูรณาการอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นการกำหนดโดยภูมิศาสตร์หรือที่ตั้งของแหล่งท่องเที่ยวเป็นหลัก แม้จะมีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการใช้หลักแหล่งวัฒนธรรมหรือทรัพยากรเป็นหลักในการกำหนดแต่ก็เป็นการกำหนดหรือแบ่งเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างกว้าง ๆ ไม่สะท้อนหรือครอบคลุมทุกมิติ ส่วนการบริหารจัดการเป็นการบริหารโดยคณะกรรมการประจำอาศัยเขต ซึ่งประธานและกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำมีภารกิจหลักที่ไม่ใช่การท่องเที่ยว การมอบหมายหรือเพิ่มภารกิจให้ข้าราชการประจำรับหน้าที่บริหารจัดการการท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้หลักที่สำคัญของประเทศ คาดว่าจะเป็น

ภาระหนักเกินไปและยากจะสัมฤทธิผลแม้การบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวจะเป็นส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศก็ตาม ขณะที่ภาคประชาชน รวมทั้งผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวขาดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมในการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยว นอกจากนี้ รายได้หลักของการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวเป็นการสนับสนุนโดยใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ไม่มีแนวทางในการสร้างรายได้จากช่องทางอื่น อีกทั้งยังไม่มีการกำหนดมาตรการจูงใจหรือข้อได้เปรียบในการเดินทางมาท่องเที่ยวหรือการมาประกอบกิจการของนักธุรกิจในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนั้นการเดินทางมาท่องเที่ยวหรือการประกอบกิจการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวก็ไม่มีความแตกต่างจากการเดินทางท่องเที่ยวหรือประกอบกิจการนอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

จึงเห็นควรให้แก้ไขพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 โดยการเพิ่มสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายโดยการให้ชุมชนและผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยว มีสิทธิในฐานะกรรมการมีส่วนร่วมขั้นตอนการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว การกำหนดแผนปฏิบัติการท่องเที่ยว การติดตามและประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้รูปแบบของการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม เป็นการอำนวยประโยชน์ให้ทั้งนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ โดยที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล ก็สามารถตรวจสอบ ส่งเสริม หรือสนับสนุนด้านต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม จึงจะประกันได้ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาหรือส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมทั้งสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับการท่องเที่ยวของประเทศให้เป็นการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

ABSTRACT

Title of Dissertation	Legal Measures in Tourism Management and Development: A Case Study on Establishing a Tourism Zone
Author	Mr. Chaisilp Utsaha
Degree	Doctor of Law
Year	2018

To establish a tourism zone is quite new for sustainable tourism management and development in Thailand. All tourism activities, i.e., to establish a tourist attraction, development plan, objective plan, authorities or organizations in tourism management, revenue collection, as we as promotion and facilitation for tourists and tourism enterprises, are tourism management and development which is one of strategies to increase tourism products in the tourism market. Presently, tourism management and control, tourists, tourism enterprises are supervised by Ministry of Tourism and Sports by virtue of act, ministerial regulation and tourism plan. A tourist attraction is supervised by natural resource authorities. Therefore, most of tourism management and management are supervised by the State. Most of public or community in a tourist attraction can only make a hearing or suggest an idea to the State. They are not eligible for getting involved in tourism management and development.

To establish a tourism zone will make tourism plan and project clearly. All relevant government authorities can make their guidelines to support a tourist attraction promptly. This will truly reform tourism management and development and will conform to the National Tourism Development Plan.

This study reveals that the present tourism zone establishment of Thailand predominantly relies on a geographical factor than a tourist attraction. Though there has been a tourism zone establishment which is mainly based on culture or natural resource factors, such establishment is rather broad and does not cover all tourism zones. Most members of the Tourism Development Board are full-time servants and not in the tourism field. In this regard, to delegate or to give them more workload will not fulfil in tourism management and development. The private sector and tourism enterprise in tourism lack mutually and physically participation in tourism management and development. Also, the majority of revenues in tourism

management and development are mainly supported by the government budget. Lack of incentive will not persuade tourists and tourism enterprises to a tourism zone.

This can be seen that the National Tourism Plan B.E. 2551 should be amended by adding the legal right and duty for community and tourism enterprise in a tourism zone in order to coordinate with the Tourism Management and Development Board, i.e., to act as a member of the Board in the process of tourism planning, to establish a tourism project, to follow up and evaluate. This will open all relevant parties to take part in management of a tourism zone under supervision of the government authorities. These factors will promote and add value to sustainable tourism in Thailand.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้เมตตาให้ความรู้ ชี้แนะแนวทางการศึกษา ตลอดจนการให้ข้อแนะนำต่าง ๆ โดยละเอียด ทั้งยังคอยผลักดันและให้กำลังใจ รวมทั้งมอบโอกาสและประสบการณ์ภาคสนามอันมีคุณค่ายิ่งตลอดระยะเวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์ อาจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร อาจารย์ ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ฉบับนี้กราบขอบพระคุณบิดา มารดา กัลยาณมิตรทุกท่านที่ให้การสนับสนุนทุกด้าน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศโดยเฉพาะการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ชัยศิลป์ อุตส่าห์
กันยายน 2561

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ **(3)**
ABSTRACT **(5)**
กิตติกรรมประกาศ **(7)**
สารบัญ **(8)**
สารบัญภาพ **(12)**

บทที่ 1 บทนำ **1**
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 สมมติฐานการศึกษา 7
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา 8
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา 8
บทที่ 2 ข้อความคิดทั่วไปและหลักกฎหมายในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว **9**
2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว 10
2.1.1 การบริหารนักท่องเที่ยว 14
2.1.2 การบริหารแหล่งท่องเที่ยว 16
2.1.3 การบริหารผู้ประกอบการและกิจกรรมในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 20
2.1.4 การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากร 25
2.1.5 องค์การการท่องเที่ยวโลกกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว 33
2.2 แนวคิดการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 41
2.2.1 การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรกับการท่องเที่ยว 42
2.2.2 การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาการท่องเที่ยว 49
2.2.3 การกำหนดพื้นที่ทับซ้อนกันและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ 50
2.3 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 53
2.3.1 ความหมายของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 53
2.3.2 ความสำคัญของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 55

2.3.3 องค์ประกอบของเขตการท่องเที่ยว 56
2.3.4 ข้อพิจารณาในกำหนดเขตการท่องเที่ยว 61
2.3.5 เกณฑ์การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 64
2.3.6 สถานะทางกฎหมายของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 67
2.3.7 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ 67
2.4 หลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 68
2.4.1 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับผลกระทบทางกฎหมายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 68
2.4.2 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับหลักแห่งความจำเป็นและการได้สัดส่วน 70
2.4.2.1 การจำกัดสิทธิเพื่อประโยชน์ในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 71
2.4.2.2 ความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการท่องเที่ยวและการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 76
2.4.2.3 หลักการคุ้มครองสิทธินักลงทุนที่ชอบด้วยกฎหมายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 83
2.4.3 การมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประชาชนและชุมชน 83
2.4.3.1 สิทธิในการร่วมกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 89
2.4.3.2 สิทธิในการร่วมบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 91
บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตการท่องเที่ยวของต่างประเทศ 97
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตการท่องเที่ยวของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ 98
3.1.1 สถานการณ์อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว 98
3.1.2 การกำหนดเขตการท่องเที่ยว 99
3.1.3 การบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยว 101
3.1.4 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ 114
3.1.5 การมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 118
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในประเทศมาเลเซีย 120
3.2.1 สถานการณ์อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศมาเลเซีย 120
3.2.2 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 121
3.2.3 การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 125
3.2.4 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ 132
3.2.5 การมีส่วนร่วมในการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 133
3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น 134
3.3.1 สถานการณ์อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น 134
3.3.2 การกำหนดเขตการท่องเที่ยว 136

3.3.3 การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 149
3.3.4 หลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 155
3.3.5 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ 159
3.3.6 การมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 160
บทที่ 4 กฎหมายการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว โดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย 164
4.1 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 164
4.1.1 แนวคิดและความเป็นมา 164
4.1.2 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 180
4.1.3 สิทธิและการมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 202
4.2 การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 204
4.2.1 การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา 204
4.2.2 การบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวโดยองค์การมหาชน 218
4.2.3 อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการกำกับดูแลเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 228
4.2.4 สถานะและการทับซ้อนของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว 230
4.2.5 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ 231
4.3 สิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 237
4.3.1 สิทธิในการมีส่วนร่วมกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 238
4.3.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 239
บทที่ 5 วิเคราะห์กฎหมายการบริหารการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 241
5.1 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 242
5.1.1 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา 242
5.1.2 การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวขององค์การมหาชน 251
5.2 การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 253
5.2.1 ปัญหาพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 253
5.2.2 การซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย 256
5.3 สิทธิและการมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 264
5.4 การกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับการคุ้มครองสิทธิบุคคลและชุมชน 267
5.5 การกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากร 277
5.6 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ 279

บทที่ 6 บทสรุปและเสนอแนะ **282**
6.1 บทสรุป 282
6.2 ข้อเสนอแนะ 287

บรรณานุกรม **290**
ประวัติผู้เขียน **307**

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

3.1 แสดงหมู่เกาะลังกาวีและสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ 124
3.2 แสดงโครงสร้างการบริหารองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี 132
3.3 แสดงสถิติการเข้ามาของนักท่องเที่ยวในปี ค.ศ.2015 และคาดการณ์ปี ค.ศ.2020 135
3.4 แสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 137
3.5 แสดงตำแหน่งที่ตั้งของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 30 เขตทั่วประเทศ เมื่อปี ค.ศ.2009 147
3.6 ตารางแสดงสรุปกระบวนการและวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 157
4.1 แสดงตำแหน่งที่ตั้งเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา 181
5.1 แสดงพื้นที่เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา 247

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวยังคงเป็นอุตสาหกรรมภาคบริการที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความเติบโตให้กับเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การสร้างสรรค์สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวชนิดใหม่ให้มีความแตกต่างและโดดเด่นเพื่อให้สามารถดึงดูดใจนักท่องเที่ยวจึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั้งนี้เพื่อสร้างศักยภาพการแข่งขันกับต่างประเทศ ซึ่งการสร้างสรรค์สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ทักษะในการจัดการขั้นสูง[1] ซึ่งการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะถือเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรทางการท่องเที่ยวอีกรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะแตกต่างจากการบริหารจัดการทั่วไป เนื่องจากเมื่อมีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะแล้ว เขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นจะได้รับการบริหารจัดการที่แตกต่างจากพื้นที่ทั่วไปโดยจะมีหน่วยงานหรือองค์กรทำหน้าที่บริหารจัดการเป็นการเฉพาะด้วยกฎหมายหมายพิเศษที่ให้อำนาจหน่วยงานหรือองค์กรนั้นตลอดจนหน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นและประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วยตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การร่วมประชุมวางแผน การร่วมปฏิบัติตามแผน การติดตามแก้ไข การประเมินผล ตลอดจนการร่วมรับผลประโยชน์ นอกจากนี้ในการบริหารโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมักจะมีการกำหนดสิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีลักษณะพิเศษแตกต่างออกไปเนื่องจากเป็นการบริหารจัดการการท่องเที่ยวทั่วไปโดยเฉพาะการให้สิทธิชุมชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วยจึงน่าจะส่งผลให้แหล่งท่องเที่ยวได้รับการบำรุงรักษาอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึงมากกว่า ในขณะที่นักท่องเที่ยวเองก็จะได้รับการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองความปลอดภัยมากกว่าเนื่องจากชุมชนได้เข้ามาเป็นหูเป็นตาช่วยตลอดจนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้ นักท่องเที่ยวได้รับความรู้และเข้าใจ เล็งเห็นความสำคัญของวัฒนธรรมประจำท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการบริหารการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นแนวทางการบริหารการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดความยั่งยืนได้

ในต่างประเทศ ปัจจัยหรือเหตุผลที่กำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวประการสำคัญคือความต้องการพัฒนาธุรกิจท่องเที่ยวโดยต้องการนำเสนอความน่าสนใจของแหล่งท่องเที่ยวและ

---

[1] เทิดชาย ช่วยบำรุง, “แนวทางการปฏิรูปการท่องเที่ยวไทย,” **TAT Tourism Journal,** 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2557): 30 ค้นจาก http://www.etatjournal.com/web/menu-read-web-etatjournal/menu-2014/menu-2014-oct-dec/615-42557-reform

สิ่งจูงใจเพื่อให้นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการได้ตัดสินใจเดินทางมาท่องเที่ยวหรือประกอบธุรกิจในเขตหรือพื้นดังกล่าว

ในส่วนของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือหน่วยงานรัฐต้องการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวและต้องการให้ประเทศไทยเป็นดินแดนแห่งการท่องเที่ยวระดับโลก มีการกระจายนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวรอบนอกเมืองท่องเที่ยวหลักเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์จากธุรกิจนี้อย่างทั่วถึง ซึ่งการจะไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือหรือการบูรณาการการทำงานจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคประชาชาชนหรือชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวเป็นหน่วยงานแรกคือองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอำนาจของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พ.ศ.2546 ซึ่งได้กำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว 6 แห่งทั่วประเทศ ประกอบด้วย พื้นที่พิเศษหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยงจังหวัดตราด พื้นที่พิเศษเลยจังหวัดเลย พื้นที่พิเศษเมืองเก่าน่านจังหวัดน่าน พื้นที่พิเศษเมืองโบราณอู่ทองจังหวัดสุพรรณบุรี พื้นที่พิเศษอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชรจังหวัดสุโขทัยและจังหวัดกำแพงเพชร พื้นที่พิเศษเมืองพัทยาและพื้นทีเชื่อมโยงจังหวัดชลบุรี ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวเป็นการกำหนดโดยยึดเอาทรัพยากรในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมและรู้จักของนักท่องเที่ยวเป็นเกณฑ์สำคัญในการกำหนดเขตพื้นที่ กล่าวคือเป็นการกำหนดเอาเฉพาะพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวซึ่งอาจตั้งอยู่ในตำบล อำเภอ หรือจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของแหล่งท่องเที่ยวเท่านั้น ไม่ได้กำหนดเขตหรือพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เช่น เขตพื้นที่พิเศษเมืองเก่าน่านครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ 4 ตำบลของอำเภอเมือง ประกอบด้วย ตำบลในเวียง ตำบลดู่ใต้ ตำบลนาซาว ตำบลบ่อสวก และอีก 1 ของอำเภอภูเพียงคือตำบลม่วงตึ๊ดรวมพื้นที่ 139.37 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น[2] ส่วนพื้นที่พิเศษเมืองโบราณอู่ทอง ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ทั้งตำบลอู่ทอง อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เนื้อที่ 38.16 ตารางกิโลเมตร[3] พื้นที่พิเศษเลย ครอบคลุมพื้นที่เฉพาะอำเภอเมืองเลย อำเภอเชียงคาน อำเภอท่าลี่ อำเภอภูเรือ อำเภอด่านซ้าย อำเภอนาแห้ว อำเภอภูกระดึง อำเภอหนองหิน อำเภอภูหลวง พื้นที่พิเศษเมืองพัทยาและพื้นทีเชื่อมโยง ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่เมืองพัทยาครอบคลุมพื้นที่เกาะล้านและเกาะไผ่ เทศบาลหนองปรือ เทศบางตำบลบางละมุง เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย เทศบาลตำบลโป่ง เทศบาลตำบลห้วยใหญ่ เทศบาลตำบลนาจอมเทียน เทศบางตำบลหนองปลาไหล องค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว และเทศบางตำบลเขาชีจรรย์ เป็นต้น โดยพื้นที่พิเศษแต่ละแห่งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ได้จัดตั้งหน่วยงานระดับสำนักงานขึ้นมาบริหารจัดการทุกเขตพื้นที่

---

[2] พื้นที่พิเศษเมืองเก่าน่าน, **เขตพื้นที่พิเศษ**, ค้นวันที่ 11 ตุลาคม 2560 จาก http://www.dasta.or.th/dastaarea6/th/511/513

[3] พื้นที่พิเศษเมืองโบราณอู่ทอง, **เขตพื้นที่พิเศษ**, ค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2560 จาก http://www.dasta.or.th/dastaarea7/th/511/512

ต่อมามีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 มีภารกิจส่งเสริมและจัดให้มีการพัฒนาในรูปแบบพิเศษเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพการเป็นแหล่งท่องเที่ยวและเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยมีพื้นที่ครอบคลุมจังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่เชื่อมโยงหรือต่อเนื่องกับจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย จังหวัดเชียงราย ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน

หลังจากนั้นต่อมา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ภายใต้ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2558[4] โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551[5] ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวขึ้น 5 เขต[6] คือเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชุมพร เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดกระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต สตูล เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ พะเยา ลำปาง ลำพูน เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุบลราชธานี โดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวดังกล่าวให้พิจารณาร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ รวมทั้งให้รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษา ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว หรือการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ต่อมาเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2559 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ประกาศกฎกระทรวงเพิ่มเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอีก 3 เขต[7] ประกอบด้วยเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนครพนม เลย บึงกาฬ มุกดาหาร หนองคาย เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สิงห์บุรี อ่างทอง

---

[4] กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, **การบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560**, ค้นวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก http://www.jpp.moi.go.th/files/MOTS.pdf

[5] มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

[6] กฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ พ.ศ.2558, **ราชกิจจานุเบกษา** 132, 22ก (27 มีนาคม 2558): 18-20.

[7] กฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง พ.ศ. 2559, **ราชกิจจานุเบกษา** 133, 42ก (12 พฤษภาคม 2559): 12-13.

ทั้งนี้การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว กฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการในรูปของคณะกรรมการโดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดหนึ่งในเขตพื้นที่ดังกล่าวดำรงตำแหน่งประธานส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นให้ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย จะเห็นได้ว่ากำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นการกำหนดโดยถือเอาพื้นที่จังหวัดตามเขตปกครองของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก โดยคำนึงถึงทรัพยากรทางการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละแห่งเป็นองค์ประกอบรอง

นอกจากนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีอำนาจในการกำหนดเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวได้ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 กล่าวคือมีอำนาจในการสำรวจ กำหนดพื้นที่และสถานที่ ให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการทองเที่ยวที่ต่องสงวนไว้เปนของรัฐและให่อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศโดยให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีการวมทั้งการสำรวจ วางแผนและดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ พื้นฟู บูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ทองเที่ยวตลอดจนทรัพยากรทางการทองเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดลอม และมีอำนาจในการประกอบอุตสาหกรรมทองเที่ยวเทาที่จำเปนรวมตลอดถึงการลงทุนหรือรวมทุนเพื่อเปนการริเริ่มให่มีการพัฒนาการทองเที่ยวหรือพัฒนาปจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให่แกนักทองเที่ยว อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ยังไม่มีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด

ดังนั้นจากการพิจารณาข้อมูลข้างต้นพบว่าการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวของประเทศไทย มีหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวถึง 4 หน่วยงาน คือ

1) องค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว (องค์การมหาชน)
2) สำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน)
3) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
4) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

อย่างไรก็ตาม ในจำนวน 4 หน่วยงานนี้มีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเพียงหน่วยงานเดียวที่ยังไม่ได้กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนั้นเมื่อมีหน่วยงานหลายแห่งมีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดและบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยว จึงเกิดปัญหาการทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่สร้างความสับสนให้กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในเรื่องการบริหารจัดการบุคลากรและการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลบำรุงรักษาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว การมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับท้องถิ่นและประชาชนหรือชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย

ในบรรดาหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว **กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา** นับเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญสูงสุด เนื่องจากได้กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังมีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและหัวหน้าส่วนราชการในกระทรวงนี้ยังร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในการบริหารองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) และสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) อีกด้วย

นอกจากปัญหาการทับซ้อนในเชิงพื้นที่แล้ว การบริหารจัดการพื้นที่เขตพัฒนาการท่องเที่ยวก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ เรียกว่าคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทำหน้าที่เสมือนเป็น “องค์กร” หรือ “หน่วยงาน” บริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวรวมทั้งคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “สำนักงาน” แต่อย่างใด เมื่อไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและไม่เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ระดับใด ๆ ทั้งสิ้น ดังนั้นการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงเป็นการบริหารในลักษณะ “การประสานความร่วมมือ”ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เมื่อไม่มีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐ “คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ” และ “คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว” จึงไม่มีอำนาจสั่งการเด็ดขาดไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตาม ดังนั้นหากภารกิจด้านบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามกฎหมายฉบับนี้ขัดหรือแย้งกับภารกิจหลักของหน่วยงานใด หน่วยงานดังกล่าวย่อมเลือกที่จะปฏิบัติหรือบริหารจัดการตามกฎหมายที่กำกับดูแลหน่วยงานของตนโดยตรงเป็นลำดับแรก อีกประการหนึ่ง กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ ดังนั้น กรณี “คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ”หรือ “คณะกรรมการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว” จำเป็นต้องได้รับข้อมูลด้านการท่องเที่ยวเพื่อจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติหรือเพื่อการอื่นที่จำเป็นต่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ข้อมูลที่สำคัญดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐอื่น องค์กรไม่แสวงหากำไร มูลนิธิ สถาบันการศึกษาหรือภาคเอกชนอื่น ๆ ต่าง ๆ หากหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านั้นไม่ให้ความร่วมมือตามการ “ประสานความร่วมมือ”ไป คณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานหรือองค์กรเหล่านั้นต้องปฏิบัติตามหรือลงโทษตามกฎหมายได้ ดังนั้นการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงไม่สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์และสถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้นปัจจุบันการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติยกเว้นหรือให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ หรือคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกระทำการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่มีอำนาจกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวกรณีต้องปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวที่กำหนดขึ้น ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานของตนไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติแต่อย่างใด

นอกจากนี้ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 และการกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวโดยองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 และการกำหนดพื้นที่ของสำนักงานพัฒนาพิงคนครตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 เป็นการกำหนดโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางขาดการมีส่วนร่วมอย่าง

จริงจังจากภาคเอกชนและท้องถิ่นอย่างจริงจังโดยเฉพาะการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาซึ่งเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นเขตเพื่อการท่องเที่ยวโดยกฎหมายให้สิทธิประชาชนและชุมชนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพื้นที่ในระดับ “เสนอความคิดเห็น” เพื่อให้คณะกรรมการ “รับฟัง” เท่านั้น ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว ชุมชนและผู้ประกอบการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นผู้มีส่วนได้เสียเนื่องจากจะได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในส่วนของการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวก็เช่นเดียวกัน กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนหรือผู้ประกอบธุรกิจในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการเพื่อบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ผลของการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการดำรงชีวิตและอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพตลอดจนดำเนินธุรกิจของชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นโดยตรง

จึงสมควรอย่างยิ่งที่การบริหารและพัฒนาการการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องไม่ซ้อนทับกันทั้งในเชิงพื้นที่และจะต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีรูปแบบองค์กรการบริหารที่เป็นนิติบุคคลชัดเจน มีกฎหมายที่ให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีบุคลากรประจำองค์กร ผู้บริหารมีเครื่องมือหรืออำนาจในการกำหนดสิทธิประโยชน์หรือสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบธุรกิจในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ประชาชนและผู้ประกอบธุรกิจตลอดจนองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างถูกต้องตามกฎหมายมากกว่าที่เป็นอยู่มีการกำหนดมาตรการพิเศษเพื่อให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยว ปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์ทรัพยากรด้านวัฒนธรรมในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วยจึงจะทำให้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวประเภทใหม่ สามารถดึงดูดใจนักท่องเที่ยวได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าด้วยรูปแบบและการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบันไม่อาจประกันได้ว่าจะเป็นการเพิ่มผลิตภัณฑ์ทางการตลาดให้กับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ หรือฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว หรือเป็นกลไกส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศอันจะนำไปสู่ความยั่งยืนได้

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษา วิเคราะห์ การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย ประกอบด้วย หลักการหรือแนวคิด ความจำเป็นและความสำคัญของการกำหนดและการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว สิทธิและหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยว นอกจากนี้จะศึกษา วิเคราะห์เขตพัฒนาการท่องเที่ยวของต่างประเทศในประเด็นเดียวกัน อีกทั้งจะศึกษาวิเคราะห์ หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 การกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวโดยองค์การมหาชนสิทธิเสรีภาพของบุคคลชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อจะนำเอาผลสรุปที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 และกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2558 และกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ.2559 ให้เป็นกฎหมายและกฎกระทรวงที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเสนอรูปแบบวิธีบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขต

พัฒนาการท่องเที่ยวที่มุ่งสู่ความยั่งยืนการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับการท่องเที่ยวและจะเป็นหนึ่งในรูปแบบการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้

1.2 สมมติฐานการศึกษา

“การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบันมีการซ้อนทับกันในเชิงพื้นที่ส่งผลให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติภารกิจและสิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรบุคคล ส่วนการบริหารจัดการพื้นที่เป็นรูปแบบการบริหารราชการโดยคณะกรรมการที่ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล และยังขาดเครื่องมือหรือกลไกด้านกฎหมายที่ให้อำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนหรือผู้ประกอบการที่มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อการกำหนดและการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ชัดเจน และยังไม่มีการกำหนดสิทธิประโยชน์หรือมาตรการจูงใจผู้ประกอบธุรกิจในการสร้างสรรค์และพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวอย่างเพียงพอ จนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของชาติจึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 และกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ไม่ซ้อนทับกัน มีหน่วยงานหรือองค์กรนิติบุคคลแยกต่างหากขึ้นมารับผิดชอบ มีการกำหนดมาตรการจูงใจในการประกอบธุรกิจรวมทั้งเปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้ประกอบธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งนี้เพื่อให้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายและศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความหมาย องค์ประกอบเกณฑ์ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ตลอดจนสถานะทางกฎหมายของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

2) เพื่อศึกษาถึงวิธีการ รูปแบบ และเงื่อนไขในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว หลักและปัจจัยที่นำมาพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการ นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตลอดจนการใช้บังคับกฎหมายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

4) เพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว

5) เพื่อเสนอแนวทางการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยให้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นกลไกในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 และกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตกเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออกเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ เขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรมเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขงเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลางในประเด็นที่มาหรือแนวคิดการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอำนาจและหน้าที่ นิติสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและองค์กรเอกชนในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประโยชน์และผลกระทบจากการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวการสอดรับและการขัดกันของกฎหมายที่ใช้บังคับในในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว นอกจากนี้ จะศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดว่าด้วยสิทธิชุมชนและหลักกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจให้ชุมชนและท้องถิ่น (Decentralization) การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism Development) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวและการมีส่วนร่วมในการบริหารการท่องเที่ยวพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พ.ศ.2546 (องค์การมหาชน) และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1) ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย ความหมาย องค์ประกอบ เกณฑ์และรูปแบบของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ตลอดจนสถานะทางกฎหมายเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

2) ทำให้ทราบถึงวิธีการ รูปแบบ เงื่อนไขในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว หลักและปัจจัยที่นำมาพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการ นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการใช้บังคับกฎหมายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

3) ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

4) ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการกำหนดและบริหารและเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

5) สามารถจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายให้กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

ข้อความคิดทั่วไปและหลักกฎหมายในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

เนื่องจากการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวโดยเฉพาะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นค่อนข้างใหม่ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย ดังนั้นในบทที่ 2 นี้ จะชี้ให้เห็นถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยว การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ การกำกับดูแลเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของต่างประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

การท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมบริการ (Service Industry) ซึ่งการบริการเป็นการกระทำหรือการดำเนินการที่ฝ่ายหนึ่งนำเสนอให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง แม้กระบวนการการให้บริการนั้นจะเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่สามารถจับต้องได้ แต่สาระสำคัญของการให้บริการนั้นไม่สามารถจับต้องได้ และการบริการเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่งที่สามารถสร้างคุณค่าและประโยชน์ให้กับลูกค้าในช่วงเวลาและสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่ง[8] ดังนั้น การท่องเที่ยว นอกจากจะเป็นสินค้าที่มีลักษณะเป็นนามธรรมจับต้องไม่ได้ (Intangibility) แล้ว การท่องเที่ยวยังเป็นสินค้าที่กระบวนการผลิตและการบริโภคสินค้าเกิดขึ้นพร้อมกันจึงเป็นสินค้าที่ไม่สามารถแยกแยะขั้นตอนขั้นตอนการผลิตออกจากขั้นตอนการบริโภคได้ (Inseparability) และยังเป็นสินค้าที่มีความไม่แน่นอนและหลากหลาย (Heterogeneity) และหากสินค้านั้นจำหน่ายไม่หมดจะไม่สามารถเก็บรักษาไว้ได้ (Perishability) นอกจากนี้ยังมีลักษณะหลากมิติ (Multidimension) เป็นสินค้าตามฤดูกาล (Seasonnality) และต้องพึ่งพาสินค้าสินค้าบริการด้านการท่องเที่ยวอื่น ๆ ในขณะให้บริการด้วย[9] (Interdependence of Tourism Products) ดังนั้น การบริหารจัดการการท่องเที่ยวจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจต่อลักษณะเฉพาะเหล่านี้การท่องเที่ยว เริ่มกลายเป็นธุรกิจที่ก่อให้เกิดรายได้และสร้างผลกำไรให้กับผู้ประกอบการและได้เติบโตขยายไปทั่วโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยใน ค.ศ.1950 มีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกประมาณ 25 ล้านคน ก่อให้เกิดรายได้ประมาณ 1,030 ล้านเหรียญสหรัฐ ต่อมาเกือบทุกประเทศต่างสนับสนุนให้การท่องเที่ยวเนื่องจากเป็นการสร้างกระแสเงินสดเข้าประเทศ เป็นที่มาของการลงทุนจากต่างประเทศ เกิดการผลิตสินค้าและบริการต่อเนื่องอีกเป็นจำนวนมาก เกิดการจ้างงานสร้างอาชีพ เกิดการพัฒนาและจัดสร้าง

---

[8] Chistopher Lovelock and Jochen Wirtz, Service Marketing, 7th ed. (USA: Prentice Hall, 2010), pp. 4-6.

[9] D. Gilbert, **Marketing Management for Tourism, Tourism: Principles and Practice**, 2nd ed. (Essex: Longman, 1998), pp.350-375.

โครงสร้างพื้นฐานส่งผลให้ประชาชนในแหล่งท่องเที่ยวเกิดความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต เกิดการหวงแหนฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม โบราณสถานของประเทศเพื่อนำเสนอแก่นักท่องเที่ยว ตลอดจนเกิดสันติภาพโดยรวมอีกด้วย

2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว

การที่จะบริหารและจัดการการท่องเที่ยวให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสร้างผลกำไรโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมขณะเดียวกันนักท่องเที่ยวก็สมประโยชน์จากการเดินทางมาท่องเที่ยวนั้น นักบริหารการท่องเที่ยวจำเป็นต้องเข้าใจและรับรู้ข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะ องค์ประกอบตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นของธุรกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก่อนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมแรกที่บุคคลทั่วไปคำนึงถึงเมื่อชีวิตมีความพร้อมทั้งเวลาและกำลังทรัพย์ เนื่องจากเป็นการเปิดโลกทัศน์ให้กับนักท่องเที่ยว ขณะเดียวกันก็สร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องและชุมชนในเขตพื้นที่ก็ได้รับผลพลอยได้จากการพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่งผลให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นดังนั้นการท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งที่น่าปรารถนาของบุคคลทั่วไปเนื่องจากการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมนันทนาการอย่างหนึ่งนอกเหนือจากการละเล่น การชมการแสดง กีฬา กิจกรรมบริการอาสาสมัคร การประกอบกิจกรรมกลางแจ้ง ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาด้านอารมณ์และจิตใจ[10] และการท่องเที่ยวยังเป็นกิจกรรมของบุคคลที่เดินทางและเข้าพักในสถานที่ที่แตกต่างจากสถานที่สิ่งแวดล้อมเดิมซึ่งบุคคลนั้นได้อยู่อาศัยมาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีต่อเนื่องกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพักผ่อน หรือเพื่อธุรกิจ หรือเพื่อการอื่น”[11] และเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีลักษณะการท่องเที่ยว (The Activities that Tppically Produce Tourism Characteristic Products) ทั้งนี้การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกและมียังมีแนวโน้มของการเติบโตอย่างต่อเนื่องและมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโลกเป็นอย่างมากโดยได้สร้างรายได้กว่า 7.6 ล้านล้านเหรียญสหรัฐทั่วโลก และสร้างงานมากกว่า 292 ล้านอัตรา คิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 10 ของการจ้างงานทั่วโลก ในช่วง 6 ปีหลังธุรกิจการเดินทางและท่องเที่ยวมีการเติบโตมากกว่าการขยายตัวเศรษฐกิจโลกอย่างสม่ำเสมอ จึงมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากอุตสาหกรรมการผลิตทั่วไป กล่าวคือสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวมีความหลากหลายและความไม่แน่นอน (Heterogeneity and Variabiity) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ขณะรับบริการ เช่น สภาวะการเมือง สภาพอากาศ สภาวะการแข่งขัน ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการและความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือนักท่องเที่ยวและการบริการด้านการท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเก็บรักษาไว้ได้[12] (Perishability) อีกทั้งยังไม่สามารถแยก

---

[10] Godbey, G. and Parker, S., **Leisure Stusies and Srevice: An Overview** (London: W.B. Saunsers, 1976), p.124.

[11] World Tourism Organization (UNWTO), **A Pratical Guide to Tourism Destination Management**, (Madrid, Spain: World Tourism Organization, 2007), p.10.

[12] Paul S. Busch and Michale J. Houston, **Marketing : Strategic Foundation** (USA: Irwin, 1985), P.18.

การให้บริการ (Inseperability) ของผู้รับบริการ (Customers) กับผู้ให้บริการ (Service Providers) ระหว่างการให้บริการออกจากกันได้อย่างชัดเจนเนื่องจากทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องพบปะเกี่ยวกันกันตลอดเวลา อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นนามธรรมและเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ (Intangibiity) เนื่องจากเป็นสิ่งที่ประเมินจากความรู้สึก อารมณ์ และมุ่งสร้างประสบการณ์ที่น่าจดจำ[13] (Memorable Experience) โดยอุตสาหกรรมบริการด้านการท่องเที่ยว จะเกี่ยวข้องกับการให้บริการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[14] การให้บริการด้านที่พัก (Housing or Accomodation) บริการส่วนตัวบุคคล (Personal Care) บริการด้านการเงิน (Financial Service) บริการด้านสุขภาพ (Medical and Health Service) บริการด้านการสื่อสาร (Communication) บริการด้านการขนส่ง (Transportation) บริการด้านการพักผ่อนหย่อนใจ (Recreation) เป็นต้นโดยปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวคือสภาพเอื้อต่อการท่องเที่ยว (Enable Conditions) เช่น เวลาและรายได้และแรงจูงใจด้านการท่องเที่ยว (Travel Motivation) เช่น ความสามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ความปลอดภัย ที่พัก เป็นต้น

โดยทั่วไปการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวระดับประเทศเป็นงานของฝ่ายบริหารงานภาครัฐ ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการขึ้นมาจัดการโดยคำนึงถึงทรัพยากรทางการท่องเที่ยวในประเทศของตนเป็นสำคัญส่วนการบริหารจัดการการท่องเที่ยวระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่นมักจะให้ความสำคัญกับบุคลากรที่มีอยู่ ตลอดจนเงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ระบบสาธารณูปโภค การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว เป็นต้น ทั้งนี้หากพิจารณาลักษณะของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จะพบว่ามีบุคคลองค์กรหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งนักบริหารจัดการจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อส่วนงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ส่วนงานการตลาด (Marketing Sector) ทำหน้าที่ส่งเสริมให้แหล่งท่องเที่ยวมีความน่าสนใจ น่าประทับใจ และสามารถเข้าถึงได้ง่าย

2) ส่วนงานที่พัก (Accommodation Sector) ทำหน้าที่รองรับและให้บริการนักท่องเที่ยวด้านที่พักขนาดเล็กในแหล่งท่องเที่ยว กระทั่งโรงแรมขนาดใหญ่

3) ส่วนงานขนส่ง (Transportation) ทำหน้าที่นำส่งนักท่องเที่ยว อาหาร และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ไปยังแหล่งท่องเที่ยวทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ

4) ส่วนงานแหล่งท่องเที่ยว (Attraction Sector) ทำหน้าที่ดูแล บำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยว ทั้งแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวมนุษย์สร้างขึ้น[15]

5) ส่วนงานจัดการนำเที่ยว (Tour Operator Sector) ทำหน้าที่ให้บริการนำเที่ยว กำหนดและนำเสนอรายการนำเที่ยว รายละเอียดที่พัก ประเภทอาหาร ประเภทแพ็กเกจทัวร์ ทั้งนี้อาจเป็นการให้บริการด้วยตนเองหรือผ่านตัวแทน (Travel Agent)

---

[13] Kye-Sung Chon and Thomas A. Maier, **Welcome to Hospitality: An Introduction** (New York: Delmar, 2000), p.13.

[14] Christopher Lovelock and Jochen Wirtz, **Service Marketing**, 7th ed. (USA: Prentice Hall, 2010), p.5.

[15] Neil Leiper, **Tourism Management** (Australia: RMIT Pubrishing, 1995), p.20.

6) ส่วนงานประสานงาน (Coordinating Sector) ทำหน้าที่สนับสนุนให้ทุกส่วนงานดำเนินไปด้วยความราบรื่น โดยอาจเป็นกลุ่มบุคคลและองค์กรที่มีส่วนร่วม (Participate in Tourism Industry) อย่างสำคัญทั้งหน่วยงานของรัฐในแหล่งท่องเที่ยว (Government of the Host Community) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) ผู้ประกอบการในแหล่งท่องเที่ยว (Goods and Services Business Provider) รวมทั้งชุมชนในแหล่งท่องเที่ยว (Local Community) ทำหน้าที่เป็นกลไกให้ทุกส่วนงานดำเนินต่อไปได้โดยมีนักท่องเที่ยว (Tourist) เป็นกลุ่มบุคคลผู้ซื้อสินค้าและบริการ ทั้งนี้การผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวจะมากขึ้นหรือลดลงขึ้นอยู่กับการซื้อหรือใช้บริการของนักท่องเที่ยว[16]ซึ่งนักท่องเที่ยวแม้บางครั้งจะเดินทางมาท่องเที่ยวด้วยกันในแหล่งท่องเที่ยวเดียวกันอาจมีวัตถุประสงค์ (Purpose of Visit) ที่แตกต่างกัน ดังนั้นในแหล่งท่องเที่ยวแห่งเดียวอาจมีกิจกรรมทางการท่องเที่ยวมากกว่า 1 กิจกรรม เช่น ท่องเที่ยวเพื่อความบันเทิงและนันทนาการ (Leisure and Recreation) ท่องเที่ยวเพื่อธุรกิจ (Business Purpose) เยี่ยมเยือนเพื่อนหรือญาติมิตร (Visiting Friends and Relatives) ท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ (Health Tourism) ท่องเที่ยวเพื่อศาสนา (Religious Tourism) ท่องเที่ยวเพื่อการศึกษา (Education Tourism) ท่องเที่ยวเพื่อชมทัศนียภาพ (Scenic Tourism) ท่องเที่ยวเพื่อสัมผัสวัฒนธรรม (Culture Tourism) เป็นต้น[17]โดยมีรูปแบบพื้นฐาน (Forms of Tourism) 3 ประการคือ การเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศ (Domestic Tourism) การท่องเที่ยวของบุคคลที่พักอาศัยอยู่ต่างประเทศได้เดินทางท่องเที่ยวไปยังอีกประเทศหนึ่ง (Inbound Tourism) และการที่บุคคลในประเทศ (Country of Reference) ได้เดินทางท่องเที่ยวไปยังต่างประเทศ (Outbound Tourism) โดยอาจจะเดินทางเป็นกลุ่มใหญ่ (Mass Tourist) ที่มีผู้ให้บริการ (Institutionalized Type of Tourist) เช่น ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว (Tour Operator) ตัวแทนการท่องเที่ยว (Tour Agent) หรือเป็นการเดินทางด้วยความสามารถของตนเองเนื่องจากมีความคุ้นเคยกับแหล่งท่องเที่ยวหรืออาจต้องการแสวงหาหรือสัมผัสความแปลกใหม่ด้วยตนเอง (Novelty) โดยไม่มีการจัดการจากผู้ให้บริการ (Non-institutionalized Type of Tourist)

เมื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่เป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้อุตสาหกรรมนี้ดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืน ซึ่งองค์การการท่องเที่ยวโลก (UNWTO) ได้เคยจำแนกอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไว้ว่าอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

---

[16] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistic Division, **The International Recommendations for Tourism Statistics 2008**, Retrieved 10 January 2016 from https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_83rev1e.pdf

[17] John Swarbrooke and Susan Homer, **Consumer Behavior in Tourism** (Oxford: Elsevier Butterworth Heinemann, 2004), pp.33-37.

1) ที่พัก (Accommudation)

2) ร้านอาหาร (Restaurant)

3) การขนส่งผู้โดยสารทุกประเภท (Transportations) การเช่าพาหนะ (Transport Rental) การให้บริการนำเที่ยว (Tour Guide Services) กิจกรรมเชิงวัฒนธรรม (Cultural Activities) กีฬาและนันนทนาการ (Sporting and Recreational Activities) กิจกรรมประจำถิ่นของแต่ละประเทศ (Country Specific Tourism Charactoristic Activities)[18] ซึ่งการบริหารและพัฒนาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ดังต่อนี้

4) สิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว (Attraction) หมายถึง สิ่งที่สามารถดึงดูดหรือโน้มน้าวใจให้เกิดความสนใจปรารถนาที่จะไปท่องเที่ยวยังแหล่งท่องเที่ยว หรือพื้นที่ที่รองรับนักท่องเที่ยว ซึ่งแหล่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวนี้ มีนักวิชาการตะวันตกบางรายได้ตีความและให้นิยามความหมายเดียวกับคำว่า “ทรัพยากรทางการท่องเที่ยว” ซึ่งมีนักวิชาการบางกลุ่มไม่เห็นด้วย เนื่องจากสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวบางประเภทไม่ถือว่าเป็นทรัยพยากรทางการท่องเที่ยวซึ่งสิ่งที่เป็นสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวอาจมีเพียงประการเดียวหรือหลายประการรวมกันก็ได้ ถ้ามีสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวหลายประการ แหล่งท่องเที่ยวนั้นจะมีนักท่องเที่ยวและสนใจนิยมเดินทางมาท่องเที่ยวกันมาก ซึ่งผู้บริการการท่องเที่ยวสามารถจูงใจหรือกระตุ้นนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวได้มากยิ่งขึ้นโดยการปรับปรุงทั้งนี้สิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวอาจเป็นสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ (Natural Attraction Factors) คือ ความงามตามธรรมชาติที่สามารถดึงดูดให้คนไปเยือนหรือไปเที่ยวในพื้นที่นั้น เช่น ทิวทัศน์หรือทัศนียภาพ ภูมิอากาศ ภูมิประเทศ เช่น หาดทราย สภาพป่า น้ำพุร้อน ชีวิตสัตว์ป่า เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น (Historical and Cultural Attraction Factors) เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นแล้วสามารถดึงดูดใจให้มนุษย์ไปเยือนหรือไปท่องเที่ยวยังพื้นที่นั้น เช่น วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน สิ่งปลูกสร้างทางประวัติศาสตร์ ศาสนสถาน โบราณสถาน ศิลปวัฒนธรรม กิจกรรมเพื่อความบันเทิง เป็นต้น ทั้งนี้จะกล่าวรายละเอียดในลำดับถัดไป

5) สิ่งอำนวยความสะดวก (Facility and Amenities) หมายถึง สิ่งต่างๆที่รองรับการเดินทางท่องเที่ยวเพื่อทำให้การเดินทางท่องเที่ยวเป็นไปได้ด้วยความสะดวกสบายที่สำคัญมากที่สุดคือ เรื่องที่พักแรมไม่ว่าจะเป็นที่พักในรูปแบบโรงแรม รีสอร์ท บังกะโล เกสท์เฮ้าส์ สิ่งสำคัญอันดับรองลงมา คือ การบริโภคจึงต้องมีร้านอาหารบริการสำหรับนักท่องเที่ยว ตลอดจนข่าวสารข้อมูลเพื่อการเดินทางไว้บริการนักท่องเที่ยว

6) การเข้าถึงได้ (Accessibility) หมายถึง การไปถึงแหล่งท่องเที่ยวนั้นได้ คือ ต้องมีการคมนาคมขนส่งนักท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวนั้นอย่างสะดวกปัจจัยในการเลือกสถานที่ท่องเที่ยวของแต่ละบุคคลย่อมมีความแตกต่างกันไปตามความพึงพอใจหรือความต้องการที่จะได้รับจาการไปท่องเที่ยว โดยที่บางคนต้องการไปท่องเที่ยวธรรมชาติอย่างเดียวแต่บางคนอาจจะต้องการความสะดวกสบายในเรื่องของที่พักหรืออาหารเป็นต้นการท่องเที่ยวจึงเป็นกระบวนการทางสังคมและ

---

[18] John Fletcher, **Tourism Principle and Practice**, (UK: Pearson education Limited, 2013), pp. 8-9.

เศรษฐกิจที่มีองค์ประกอบหลัก 3 ด้าน คือ ทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยว (Tourism Resource) บริการท่องเที่ยว (Tourism Service) และการตลาดการท่องเที่ยว (Tourism Market of Tourist) แต่องค์ประกอบย่อย ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน เป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน ความแตกต่างของแต่ละรูปแบบการท่องเที่ยวจึงอยู่ที่ความแตกต่างในองค์ประกอบย่อยและความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นเอง ทั้งนี้การท่องเที่ยวจึงเป็นปรากฏการณ์ของมนุษย์ที่สร้างปฏิสัมพันธ์เชิงบวกกับสภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นธรรมชาติและวัฒนธรรมในการเดินทางไปท่องเที่ยวแต่ละสถานที่ย่อมมีจุดหมายของการเดินทางไปท่องเที่ยวที่ต่างกัน

ดังนั้นการบริหารการท่องเที่ยวจึงเป็นการกระทำอย่างมีเป้าหมาย สอดคล้องกับหลักการและแนวคิดที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงข้อจำกัดด้านสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดโดยสร้างมลภาวะน้อยที่สุดและเป็นการบริหารจัดการจำนวนและกระแสไหลบ่าของนักท่องเที่ยวโดยการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยสูงสุด และเป็นการบริหารกิจกรรมในแหล่งท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับพื้นที่และระมัดระวังผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นแก่ชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวโดยจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการองค์ประกอบของการท่องเที่ยว ซึ่งประกอบด้วย นักท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ผู้ประกอบการและผู้ให้บริการ กิจกรรมในแหล่งท่องเที่ยว ทั้งนี้การบริหารการท่องเที่ยวสามารถจำแนกออกได้ตามลักษณะหรือองค์ประกอบการท่องเที่ยวดังต่อไปนี้

2.1.1 การบริหารนักท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยวเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและเป็นปัจจัยที่จะชี้วัดการเติบโตของการท่องเที่ยวในแต่ละประเทศหรือภูมิภาคได้ องค์การการท่องเที่ยวโลก นิยามความหมายนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางไว้ว่า “บุคคลที่เดินทางไปสองประเทศหรือมากกว่า หรือบุคคลที่เดินทางจากถิ่นฐานไปยังท้องถิ่นภายในประเทศสองแห่งหรือมากกว่า”[19] ส่วนผู้เดินทางระหว่างประเทศหมายถึง “บุคคลที่เดินทางจากถิ่นฐานไปยังต่างประเทศโดยระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้จากสถานที่ปลายทาง” และผู้เดินทางภายในประเทศ หมายถึง “บุคคลที่เดินทางไปยังปลายทางภายในประเทศที่ไม่ใช่สภาพแวดล้อมปกติของตนเป็นระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน”

คณะกรรมาธิการทรัพยากรการท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (The National Resource Review Commission) ให้ความหมายนักท่องเที่ยวไว้ว่าหมายถึง “บุคคลที่เดินทางออกจากถิ่นฐานเป็นระยะทางไม่น้อยกว่า 50 ไมล์ด้วยเหตุผลส่วนตัว เพื่อความบันเทิง เพื่อประกอบธุรกิจหรือเหตุอื่นใดที่ไม่ใช่เพื่อการงานปกติ ทั้งนี้อาจค้างคืนหรือเดินทางไปและกลับก็ได้” ส่วนสมาคมอุตสาหกรรมการเดินทางสหรัฐอเมริกา (The Travel Industry Association of America) นิยามการเดินทางของบุคคลว่าหมายถึง “บุคคลที่เดินทางจากถิ่นฐานไม่น้อยกว่า 50 ไมล์ด้วยวัตถุประสงค์

---

[19] Any person on the trip between two or more countries or between two or more localities within his or her country of usual resident

ใด ๆ ยกเว้นลูกเรือ นักศึกษา ทหารระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ผู้ประกอบการงานปกติ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการเดินทางแล้วค้างคืนจะไม่จำกัดระยะทาง”

ทั้งนี้จุดประสงค์การเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวมีหลากหลายแตกต่างกัน นักสังคมวิทยาสังคมวิทยา แบ่งประเภทนักท่องเที่ยวตามลักษณะแรงจูงใจไว้หลายลักษณะ เช่น นักท่องเที่ยวคือผู้ที่ต้องการหลีกหนีจากสภาวะแวดล้อมเดิม (Escape from a Perceived Mundance Environment) ผู้ที่ต้องการแสวงหาความเป็นตัวตน (Exploration and Evaluation of Self) ผู้ที่ต้องการพักผ่อนหย่อนใจ (Relaxation) ผู้ที่ต้องการความภาคภูมิใจ (Pretige) ผู้ที่ต้องการกระชับความสัมพันธ์กับคนใกล้ชิด (Enhancement of Kinship Relations) ผู้ที่ต้องการหวนคืนสภาพดั้งเดิม (Regression) ผู้ที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (Facilitation of Social Interaction)

ดังนั้น นักท่องเที่ยวจึงเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ข้อมูลอ้างอิงจากองค์การการท่องเที่ยวโลกพบว่า ค.ศ.2016 มีนักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวทั่วโลก 1,184 ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.4 และมีแนวโน้มจะเพิ่มเป็น 1,400 ล้านคนใน ค.ศ.2020 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่งจะมีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น แต่ในอีกหลายพื้นที่นั้นกลับมีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นไม่มากนัก พื้นที่ในเขตเอเชียและแปซิฟิก มีอัตราการเติบโตของนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น 9% ซึ่งเป็นตัวเลขที่แข็งแกร่งที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเกาหลีใต้ เวียดนาม ญี่ปุ่น และศรีลังกา อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเติบโตขึ้นอย่างมาก ทางด้านประเทศแถบยุโรปมีอัตราการเติบโตของนักท่องเที่ยวเฉลี่ยอยู่ที่ 2% โดยประเทศสเปนมีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น 19% เช่นเดียวกับประเทศฮังการี ประเทศโปรตุเกสที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น 15% ขณะที่ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยี่ยม และประเทศตรุกีจำนวนนักท่องเที่ยวลดลง เนื่องจากนักท่องเที่ยวยังคงมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยในประเทศ ส่วนประเทศแถบอเมริกาใต้มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น 7% และประเทศแถบอเมริกากลางนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น6% ประเทศแถบแอฟริกามีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น 8% ขณะที่ประเทศแถบตะวันออกกลางนักท่องเที่ยวลดลง 6% ทั้งนี้ใน ค.ศ. 2015 กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวมากเป็นอันดับหนึ่งของโลกดังนั้นหลักที่นักบริหารจัดการต้องคำนึงในการบริหารจัดการนักท่องเที่ยวคือการสร้างความรู้สึกประทับในในการบริหารทั้งก่อนและหลังการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวทั้งนี้เพื่อให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวซ้ำในโอกาสต่อไป

การบริหารนักท่องเที่ยวที่สำคัญที่สุดคือการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยนักท่องเที่ยว ขณะเดียวกันก็ให้นักท่องเที่ยวได้สมประโยชน์จากการเดินทางมาท่องเที่ยวโดยไม่สร้างความเสียหายหรือเกิดผลทางลบต่อแหล่งท่องเที่ยว สามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างสะดวกและปลอดภัย

ดังนั้นการเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์ และตรวจสอบสิ่งบอกเหตุที่มีผลกระทบหรืออาจเกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวและเผยแพร่เพื่อแจ้งเตือนภัยแก่นักท่องเที่ยว พัฒนามาตรฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว การกำหนดศูนย์กลางในการประสานงานและสร้างความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการให้ความช่วยเหลือ การอำนวยความสะดวก การแก้ไขปัญหาการหลอกลวง การดูแลความปลอดภัย และการบรรเทาทุกข์แก่นักท่องเที่ยว โดยร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อร่วมกันดำเนินงานให้เกิดเครือข่ายและความเข้มแข็งทั้งระบบทั้งนี้หากมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวแห่งไหนประสบความสำเร็จมากเท่าใดจำนวนนักท่องเที่ยว

ที่ต้องบริหารจัดการย่อมมีเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งการบริหารจัดการเพื่อรักษาความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาพลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวและส่งผลต่อการเดินทางมาท่องเที่ยวซ้ำของกลุ่มนักท่องเที่ยวเดิมและการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวกลุ่มใหม่ซึ่งมีความสำคัญต่อการขยายตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยรวม ซึ่งการบริหารจัดการความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวขณะเดินทางท่องเที่ยวหรือพักค้างแรมในแหล่งท่องเที่ยวควรจะครอบคลุมมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการความปลอดภัยจากการเดินทางทั้งทางน้ำ ถนน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความปลอดภัยจากการถูกหลอกลวงเอารัดเอาเปรียบ การจัดเตรียมและทำแผนบริหารจัดการนักท่องเที่ยวกรณีเกิดภาวะวิกฤติ การจัดทำยุทธศาตร์เพื่อสร้างความร่วมมือระดับนานาชาติด้านบริหารจัดการนักท่องเที่ยว เป็นต้น นอกจากนี้การสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้นักท่องเที่ยวคลายความกังวลด้านค่าใช้จ่ายหากเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นขณะเดินทางท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ดังนั้นมาตรการคุ้มครองนักท่องเที่ยวด้วยการประกันภัยจึงเป็นอีกมาตราการหนึ่งที่ผู้บริหารนักท่องเที่ยวมักพิจารณานำมาใช้บริหารจัดการความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว

2.1.2 การบริหารแหล่งท่องเที่ยว

แหล่งท่องเที่ยวที่ดีจะต้องมีทรัพยากรพื้นฐานด้านการท่องเที่ยวที่หลากหลายกระจายอยู่ในพื้นที่และมีความพร้อมในการรองรับนักท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว มีเอกลักษณ์แตกต่าง สามารถพัฒนาเป็นกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพได้ทั้งนี้ แหล่งท่องเที่ยว หมายถึง สิ่งหรือสถานที่ที่เกิดจากธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมที่สามารถดึงดูดใจในด้านความสวยงาม ความน่าประทับใจ มีสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งด้านการบริการ ปัจจัยพื้นฐานในเรื่องระบบการสื่อสาร สาธารณูปโภค การขนส่ง และการต้อนรับนักท่องเที่ยวอย่างมีมิตรไมตรี

ทั้งนี้ การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวที่ดีต้องมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การร่วมกันวางแผนเพื่อบริหารแหล่งท่องเที่ยว การบริหารแหล่งท่องเที่ยว การกำกับดูแลแผนบริหารแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น และแผนบริหารแหล่งท่องเที่ยว ควรมีเนื้อหาประกอบไปด้วย การจัดการให้มีการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว การจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก การจัดการให้เกิดการบริการที่มีคุณภาพ การจัดการกิจกรรมภายในแหล่งท่องเที่ยว การจัดการด้วยความปลอดภัย การจัดการด้านการเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

แหล่งท่องเที่ยวนับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากที่สุดของธุรกิจการท่องเที่ยว สามารถแบ่งได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวมนุษย์สร้างขึ้น โดยแหล่งท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่ดึงดูดใจนักท่องเที่ยวซึ่งอาจเป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (The Buil Environment) กิจกรรมทางวัฒนธรรม (Culture Attraction) สิ่งดึงดูดใจทางศาสนา (Religion Attraction) สิ่งดึงดูดใจทางการเมือง (Political Attraction) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology) ธรรมชาติทางกายภาพ (Physical Nature) ภูมิอากาศ (Climate) ทัศนียภาพ (Scenery) ชีวิตสัตว์ป่า (Wildlife) นันทนาการกลางแจ้งและกีฬา (Outdoor Recreation and Sport) กิจกรรมบันเทิง (Entertainment Activities) โดยทั่วไปประเทศต่าง ๆ จะตรากฎหมายขึ้นมาคุ้มครองเขตหรือพื้นที่เหล่านั้นทั้งนี้จะมีการกำหนดเขตหรือพื้นที่ทางธรรมชาติและวางกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นรวมทั้ง

การใช้ประโยชน์ทางการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งการคุ้มครองและควบคุมการใช้พื้นที่จะแตกต่างกันไปตามลักษณะหรือประเภทพื้นที่ เช่น อุทยานแห่งชาติ อุทยาน วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ประเทศสหรัฐอเมริกา นับเป็นประเทศแรกที่ได้ตรากฎหมายเพื่อบริหารพื้นที่และกำหนดเขตหรือพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และได้นำเขตหรือพื้นที่นั้นมาใช้ประโยชน์ทางการท่องเที่ยว[20] โดยมลรัฐอาร์คันซอ (Arkansas) ได้ตรากฎหมายอนุรักษ์เขตหรือพื้นที่น้ำพุร้อน (Hot Spring) ขึ้นใน ค.ศ.1832 ต่อมามลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ได้ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองบริเวณหน้าผาหินแกรนิต Yosemite[21] ต่อมา ค.ศ.1872 มีการกำหนดพื้นที่ที่เป็นที่ราบสูง ภูเขาสูงที่มีหน้าผาสูงชัน ทะเลสาบและน้ำพุร้อนครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 43,750 ตารางไมล์ ของมลรัฐไวโอมิ่ง (Wyoming) มอนทานา (Montana) ไอดาโฮ (Idaho) เป็นอุทยานแห่งชาติ Yelowstone หลังจากนั้นก็มีหลายประเทศที่ได้ตรากฎหมายคุ้มครองหรืออนุรักษ์พื้นที่ซึ่งรวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศคือสหภาพสากลเพื่อการอนุรักษ์ (The International Union for Protection of the Nature) ได้กำหนดเกณฑ์เพื่อการคุ้มครองหรืออนุรักษ์ไว้และได้ใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นประโยชน์ทางการท่องเที่ยวด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวต่อไป

ส่วนแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Attraction) สามารถแบ่งได้เป็น 2 จำพวก ได้แก่ พื้นที่หรือสถานที่บางแห่งที่กลายเป็นสถานที่สำคัญเนื่องจากความเก่าแก่หรือมีความสำคัญซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับศาสนา สังคม เช่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ ซึ่งต่อมากลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว ส่วนอีกจำพวกหนึ่งคือพื้นที่หรือสถานที่ที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้ความบันเทิงหรือเพื่อการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้เยี่ยมชมทั้งนี้ในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว นักบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวที่ดี ต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ความสามารถในการจัดโปรแกรมการท่องเที่ยว (Available Package) เป็นคุณสมบัติที่นักบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวจะต้องมี โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการเดินทางท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวของตน

2) ความสามารถในการเข้าถึง (Accessibility) การเดินทางไปยังแหล่งท่องเที่ยวด้วยความสะดวก รวดเร็วและปลอดภัย ทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ย่อมดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ดีและจำนวนมากกว่าแหล่งท่องเที่ยวที่แม้จะมีความสวยงามแต่การเข้าถึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งจะดึงดูดนักท่องเที่ยวได้เฉพาะกลุ่มความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ เป็นสิ่งที่จะสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยวเวลาเดินทางเข้าหรือออกจากแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจที่จะเดินทางท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวนานวันยิ่งขึ้นหรือกลับมาท่องเที่ยวซ้ำในโอกาสต่อไป เช่น ความสะดวกสบายด้านสถานที่ ประกอบด้วย สถานที่จำหน่ายบัตรเข้าชมแหล่งท่องเที่ยว สำนักงานที่

---

[20] World Tourism Organization (UNWTO), **Tourist Accounting and Statistics**, Retrieved April 10, 2016 from http://statistics.unwto.org/side_event_lunchtime

[21] Sharon Shugart, **Hotspring of Akansas Through the Year: A Chronology of Events**, (Department of the Interior, National Park Service, 2004), Retrieved April 10, 2016 from https://www.nps.gov/hosp/learn/historyculture/upload/chronology.web.pdf

ทำการแหล่งท่องเที่ยว ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ที่พัก ห้องสุขา ร้านค้า หรือที่พักของพนักงานประจำแหล่งท่องเที่ยว ป้ายบอกสถานที่ตั้งแหล่งท่องเที่ยว ป้ายเตือนอันตราย ความสะดวกสบายด้านการบริการในแหล่งท่องเที่ยว ประกอบด้วย ลานกิจกรรม ห้องพักผ่อนหย่อนใจ ระบบไฟฟ้า ระบบน้ำ ระบบกำจัดขยะ สะพาน บันไดสิ่งอำนวยความสะดวกด้านความปลอดภัย ประกอบด้วยความปลอดภัยจากอุบัติเหตุ ความปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ ความปลอดภัยจากระบบขนส่งสาธารณะ ความปลอดภัยจากสัตว์หรือพืชมีพิษ ความปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย

3) สิ่งดึงดูดใจ (Attraction) นักบริหารต้องชี้ให้เห็นลักษณะเด่นอย่างชัดเจนของทรัพยากร ธรรมชาติหรือทรัพยากรทางวัฒนธรรมของแหล่งท่องเที่ยวประจำแหล่งท่องเที่ยวของตน ทั้งนี้เพื่อง่ายต่อการแนะนำให้กับนักท่องเที่ยว

4) สิ่งอำนวยความสะดวก (Amenities) แหล่งท่องเที่ยวที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างครบครันทั้งอาหาร ที่พัก การเดินทางภายในแหล่งท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงนักท่องเที่ยวทุกกลุ่ม ย่อมสร้างความประทับใจและอยากเดินทางมาท่องเที่ยวซ้ำ

5) กิจกรรม (Activities) นักบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวต้องจัดให้มีกิจกรรมรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้เยี่ยมชม รวมทั้งได้ประสบการณ์จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยการร่วมทำกิจกรรมในแหล่งท่องเที่ยว

6) การให้บริการเสริมของแหล่งท่องเที่ยว (Ancillary Service) เช่น บริการจัดส่งสินค้าบริการรถเช่าพร้อมคนขับ บริการไปรษณีย์สถานพยาบาล การขนส่งนักท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวใกล้เคียงการบริการขนส่งนักท่องเที่ยวไปยังสถานีขนส่ง หรือท่าอากาศยานโดยนักท่องเที่ยวที่ประสงค์จะใช้บริการจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เป็นต้น

7) ข้อจำกัดในการใช้พื้นที่ (Carrying Capacity) แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติบางประเภทมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม ดังนั้นการมีนักท่องเที่ยวเข้าไปในแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมากเกินไปจะส่งผลให้สภาวะแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวเปลี่ยนไปซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น แนวคิดเรื่องข้อจำกัดหรือความสามารถในการรองรับพื้นที่นี้เป็นแนวคิดทางนิเวศวิทยาจากสมมติฐานที่ว่า พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีความสามารถในการรองรับพื้นที่ที่มีขีดจำกัดในตัวเอง สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นเมื่อถึงระดับหนึ่งเท่านั้นหากมีการใช้ประโยชน์เกินขีดจำกัดแล้วดุลยภาพพื้นที่จะเสียไป กรณีขีดความสามารถในการรองรับพื้นที่ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ก็คือรูปแบบกิจกรรมทางการท่องเที่ยวหรือกิจกรรมนันทนาการและระดับการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกที่แหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งจะสามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้โดยไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบยนิเวศของพื้นที่และประสบการณ์นันทนาการที่นักท่องเที่ยวควรได้รับจากการเดินทางมาท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวนั้น ทั้งนี้เพื่อจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวและป้องกันการแออัด ควบคุมพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมหรือพฤติกรรมที่อาจเป็นอันตรายต่อแหล่งท่องเที่ยว ป้องกันการเพิ่มขึ้นของขยะมูลฝอย ป้องกันเสียงรบกวนที่มากเกินไป การให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวแก่ผู้มีส่วนได้เสียในแหล่งท่องเที่ยว ทั้งเจ้าของพื้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐ ชุมชน ผู้ประกอบการ การจัดเตรียมข้อมูลประจำแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งอาจเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่อออนไลน์ เพื่อแนะนำหรือให้ข้อมูลที่สำคัญหรือจำเป็นขณะอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวเพื่อเป็นการให้ความรู้ด้านวิชาการหรือความรู้กรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน หรือป้องกันอุบัติภัยต่าง ๆ

การจัดเตรียมงบประมาณหรือกำลังคนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเพื่อรองรับการเข้ามาใช้บริการของนักท่องเที่ยว รวมทั้งการกำหนดวิธีการหาแหล่งเงินทุนและวิธีการหารายได้จากนักท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ

ปัจจุบันมีสถานที่ท่องเที่ยวเพียงไม่กี่แห่งที่มีความสมบูรณ์พร้อมให้บริการนักท่องเที่ยวโดยไม่ต้องมีการพัฒนาหรือปรับปรุงสถานที่ หรือกำหนดกิจกรรมในแหล่งท่องเที่ยวเพิ่มเติม ดังนั้นโดยทั่วไปแหล่งท่องเที่ยวต้องได้รับการพัฒนาเกือบทุกด้านเพื่อให้แหล่งท่องเที่ยวมีความน่าสนใจและดึงดูดนักท่องเที่ยว เริ่มต้นจากการพัฒนาจุดหลักหรือจุดสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งแตกต่างกัน เช่น ภูมิทัศน์ ความโปร่งสบายของอากาศ คุณค่าทางวัฒนธรรม วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชน กิจกรรมในแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันตามลักษณะของแหล่งท่องเที่ยว คือ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติกับแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นเองจากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึงบริเวณที่มนุษย์พัฒนาปรับปรุงเพิ่งเติมบางส่วน โดยทั่วไปแล้วแหล่งท่งเที่ยวประเภนนี้ต้องการการดัดแปลงสภาพั้งเดิมเพียงเล็กน้อย เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงและเพิ่มความสามารถในการรองรับหรือไม่ต้องการดัดแปลงเลยก็ได้ทั้งนี้เพื่อต้องการคงคุณค่าหรือความเป็นอยู่ของทรัพยากรนั้น อย่างไรก็ตาม หากเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมหรือแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้นอาจต้องการการพัฒนาที่มากกว่า ทั้งนี้แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติซึ่งประกอบด้วยแหล่งท่องเที่ยวประเภทภูมิอากาศ แหล่งท่องเที่ยวภูมิประเทศ แหล่งท่องเที่ยวประเภทป่า แหล่งท่องเที่ยวประเภทสัตว์ป่า แหล่งท่องเที่ยวประเภทสัตว์ทะเล แหล่งท่องเที่ยวประเภทอุทยาน อาจต้องการการพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่น้อยกว่าแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมหรือแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งนี้แหล่งท่องเที่ยวประเภทวัฒนธรรมซึ่งประกอบด้วย โบราณสถาน โบราณวัตถุประเภทต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา ปรับปรุงดูแลอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อคงความมีคุณค่าของสถานที่ประกอบด้วยอุทยานทางประวัติศาสตร์ พระราชวัง กำแพง สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ประเพณี วิถีชีวิตที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา ศิลปวัตถุทั้งวิจิตรศิลป์ และศิลปะประยุกต์แหล่งท่องเที่ยวประเภทกิจกรรมการท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยวประเภทนี้ก็จะต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาอยู่เสมอเพื่อสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวในแต่ละยุคสมัย ประกอบด้วยกิจกรรมประเภทให้ความรู้และประสบการณ์ เช่น การศึกษาธรรมชาติบางพื้นที่ การเดินป่า การดูนก การดูท้องฟ้าและดาว การเดินเรือ การดำน้ำ การปีนเขา การล่องแพ เป็นต้น กิจกรรมประเภทให้ความบันเทิง เช่น สวนสนุก สวนพักผ่อน สวนสัตว์ โรงละคร กิจกรรมประเภทกีฬา เช่น การท่องเที่ยวเพื่อเข้าชมการเทศกาลการแข่งขันฟุตบอลรักบี้ อเมริกันฟุตบอล เป็นต้น ทั้งพัฒนาการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวเป็นปัจจัยหนึ่งในการส่เสริมให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้นการมีระบบเส้นทางคมนาคมที่สามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย มีมาตรฐานระดับสากล ทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ โดยสามารถเดินทางทั้งเป็นกลุ่มขนาดเล็กหรือกลุ่มขนาดใหญ่ก็ได้ ซึ่งจะช่วยทำให้นักท่องเที่ยวเข้าไปเยี่ยมชมสถานที่ท่องเที่ยวในแต่ละแห่ง กล่าวคือ ต้องมีระบบการคมนาคมขนส่งที่ตีต้องสะดวก รวดเร็วและปลอดภัย ดังนั้นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวจะต้องมีเส้นทางคมนาคมเข้าถึงและเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องมีเส้นทางหรือโครงข่ายคมนาคมที่สามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวนั้นตลอดจนสามารถเชื่อมโยงกันระหว่างแหล่งท่องเที่ยวกับบริเวณใกล้เคียง และไม่เพียงแต่จะมีการ

ขยายและปรับปรุงสภาพถนนเท่านั้น การคมนาคมทางรถไฟและเครื่องบินก็เพิ่มความสะดวกสบายให้กับนักท่องเที่ยว โดยการเพิ่มเที่ยวบิน เพิ่มจำนวนการเดินทาง ปรับปรุงสินค้าด้วยความสะดวกต่าง ๆ ใน การเดินทาง เช่น เบาะที่สภาพของยานพาหนะที่ใหม่ มีความรวดเร็วปลอดภัยและสะดวก สบายมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากผลการศึกษาก็แสดงให้เห็นว่าความสะดวก รวดเร็วและปลอดภัยในการเดินทางไปยังแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งนั้นมีศักยภาพมากที่สุดซึ่งถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะนำพานักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจได้

2.1.3 การบริหารผู้ประกอบการและกิจกรรมในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ผู้ประกอบการและผู้ให้บริการธุรกิจนำเที่ยว ประกอบด้วย ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบการให้บริการที่พักและอาหาร ผู้ประกอบการขนส่งในแหล่งท่องเที่ยวซึ่งการบริหารจัดการผู้ประกอบการประเภทต่าง ๆ ซึ่งก็คือการกำกับดูแลและควบคุมให้ผู้ประกอบการเหล่านี้ดำเนินกิจการอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักเกณฑ์ข้อกำหนดต่าง ๆ มีรายละเอียดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

1) ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว (Tour Operator)

การบริหารผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการธุรกิจท่องเที่ยว นักบริหารจำเป็นต้องเข้าใจและรับรู้ถึงข้อกำหนดหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทั้งกฎหมายภายในประเทศ หรือข้อตกลงองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นทั้งนี้เพื่อคุ้มครองหรือป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว หรือแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั่วโลกองค์กรระหว่างประเทศของนักกฎหมายด้านการเดินทางและการท่องเที่ยว (International Forum of Travel and Toursm Advicated) ซึ่งเป็นองค์กรแลกเปลี่ยนข้อมูลทางกฎหมายด้านการท่องเที่ยวและการเงินของนักกฎหมาย ได้ให้นิยามความหมายผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวว่าหมายถึง “บุคคลที่นำเสนอรายการนำเที่ยว เช่น ที่พัก กิจกรรมเพื่อความบันเทิง การเดินทาง การประกันภัยการเดินทาง รวมทั้งมัคคุเทศก์ ไปขายต่อบุคคลทั่วไปทั้งโดยตรงหรือผ่านตัวแทน”ทั้งนี้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามกฎหมายรวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาที่จะนำเสนอขายให้กับบุคคลทั่วไปซึ่งเข้าเงื่อนไขว่าเป็นการโฆษณาดังนั้นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องระบุข้อมูลต่อไปนี้ในรายการนำเที่ยว (Itinerary) ให้ชัดเจน เช่น จุดหมายปลายทาง วิธีการเดินทาง ลักษณะและประเภทยานพาหนะประเภทที่พัก สถานที่ตั้ง ลักษณะที่พักประเภทอาหารรายการท่องเที่ยวหากเป็นการเดินทางข้ามประเทศจะต้องระบุรายละเอียดขั้นตอนการตรวจลงตราจำนวนขั้นต่ำนักท่องเที่ยว ระยะเวลาแจ้งกลับหากจำเป็นต้องยกเลิกรายการเนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวไม่ถึงจำนวนดังกล่าววิธีดำเนินการกรณีรายการนำเที่ยวล่าช้า[22] เป็นต้น

---

[22] **Council Directive 90/314/EEC of June 1990 on Package Travel, Package Holidays and Package Tours, Article 3,** Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31990L0314.

นอกจากนี้กรณีผู้ประกอบธุรกิจยกเลิกรายการนำเที่ยวก่อนออกเดินทาง ตามกฎหมายสหภาพยุโรป ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องแจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบโดยเร็ว[23] เพื่อให้นักท่องเที่ยวเลือกรับรับบริการนำเที่ยวอื่นที่มีคุณภาพทัดเทียมหรือสูงกว่าซึ่งผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องเสนอเพื่อทดแทน กรณีนักท่องเที่ยวตกลงรับบริการนำเที่ยวที่พิสูจน์ได้ว่ามีคุณภาพต่ำกว่า ผู้ประกอบธุรกิจต้องจ่ายเงินชดเชยส่วนต่าง หรือนักท่องเที่ยวอาจบอกเลิกสัญญาได้โดยได้รับเงินคืนเต็มจำนวนและมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนเว้นแต่การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวนั้นเป็นเพราะนักท่องเที่ยวมีไม่ถึงจำนวนขั้นต่ำและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้แจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้าแล้ว หรือเกิดจากเหตุสุดวิสัยนอกเหนือการควบคุมระหว่างท่องเที่ยวหากผู้ประกอบธุรกิจต้องการเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวจะต้องได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยวก่อนหรือเป็นเหตุสุดวิสัยโดยผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจ่ายเงินคืนตามสัดส่วนส่วนราคาค่าบริการ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเปลี่ยนแปลงราคาได้เฉพาะกรณีราคาค่าขนส่ง เชื้อเพลิง ภาษี หรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมายเปลี่ยนแปลงเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องทำประกันการล้มละลายเพื่อให้บริษัทรับประกันเป็นผู้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้นักท่องเที่ยวกรณีบริษัทผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวล้มละลาย อีกประการหนึ่ง บริษัทประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีหน้าที่แจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบถึงข้อมูลการทำประกันความเสียหายจากการเบิกเลิกสัญญา ความเสียหายจากการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ

2) มัคคุเทศก์ (Tourist Guide)

มัคคุเทศก์ คือบุคคลได้รับมอบหมายให้เป็นผู้นำในการเดินทางท่องเที่ยวตลอดรายการแม้ว่าจะมีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเข้ามาร่วมด้วยก็ตาม และเป็นผู้บรรยายรวมทั้งแปลข้อมูลทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติหรือวัฒนธรรมให้กับนักท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทน[24] ดังนั้นมัคคุเทศก์จึงมีหน้าที่ประสานงานเพื่อให้การนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวตามรายการนำเที่ยวที่นักท่องเที่ยวได้ตกลงไว้กับบริษัทนำเที่ยว (Travel Agent) เป็นไปด้วยความราบรื่นและดูแลนักท่องเที่ยวตามระยะเวลาและกำหนดการที่ระบุไว้ นอกจากนี้ยังมีมัคคุเทศก์ประเภทที่ไม่ได้เดินทางไปกับคณะนักท่องเที่ยวแต่มีหน้าที่ให้ข้อมูล ณ สถานที่ท่องเที่ยว (In House Guide) และมัคคุเทศก์ผู้เข้ามาให้ข้อมูลระหว่างรายการนำเที่ยว[25] (Step on Guide) ปัจจุบันทุกประเทศได้บัญญัติกฎหมายเพื่อบริหารจัดการมัคคุเทศก์เป็นการเฉพาะเนื่องจากมัคคุเทศก์มีความสำคัญและเป็นบุคคลที่ได้สัมผัสติดต่อสื่อสารกับนักท่องเที่ยวโดยตรงเป็นบุคคลแรก ๆ ดังนั้นมัคคุเทศก์จึงต้องมีความรู้เกี่ยวกับประเทศของตนในหลายมิติและสามารถสื่อสารกับนักท่องเที่ยวได้ถูกต้องเหมาะสม

---

[23] Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992, Section 13.

[24] International Forum of Travel and Tourism Advocates (IFTTA), **Lagal Terms**, Retrieved 12 January 2016 from http://iffta.org/glossay.

[25] Ginger Todd and Susan Rice, **Travel Perspective: A Guide to Becoming a Travel Professional** (USA: Delmar Thomson Learning, 2002), p.8.

3) ผู้ประกอบการให้บริการที่พักและอาหาร

การที่นักท่องเที่ยวได้รับบริการที่พักและอาหารที่มีคุณภาพตรงตามราคาที่ได้ตกลงกันไว้กับบริษัทนำเที่ยวนับเป็นสิ่งสำคัญ ในอดีตในประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบทุกรัฐทั่วประเทศมีการให้บริการที่พักพร้อมอาหารและเครื่องดื่มและพบปะสังสรรค์แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนักเดินทางที่เข้ามาพักเรียกว่า Ordinaries ต่อมาในประเทศแถบยุโรปพัฒนารูปแบบ Bread and Breakfast (B&B)[26] ซึ่งเป็นการนำเอาบ้านที่พักอยู่อาศัยเป็นปกติมาแบ่งซอยห้องและเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าพัก หลังจากนั้น The American Bed and Breakfast Association ได้จำแนกโรงแรมประเภท Bread and Breakfast (B&B) เป็น 3 ประเภทประกอบด้วย Private Home, Inns, Country Inns โดยใช้จำนวนห้องพักและการบริการอาหารมื้ออื่นนอกเหนือจากอาหารมื้อเช้าเป็นเกณฑ์ในการจำแนกโดยที่พักประเภทนี้หากมีจำนวนห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง ที่พักแห่งนั้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนและขออรับใบนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายทั้งนี้ตามกฎหมายแล้วโรงแรม Hotel หมายถึง “สถานที่ผู้ค้างแรมจะได้รับการบริการหรือความบันเทิงโดยต้องเสียค่าตอบแทนและเป็นสถานที่เปิดให้บริการแก่บุคคลทั่วไปไม่จำกัดการเข้าถึง”[27] และโรงแรมหมายถึง “สถานที่ให้บริการที่พัก อาหาร เครื่องดื่มแก่ผู้เดินทางที่มีความประพฤติเหมาะสมและสามารถจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการบริการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยไม่ต้องมีสัญญาอื่นเป็นพิเศษต่างหากต่อกัน”[28] ดังนั้นโรงแรมอาจมีลักษณะเป็นเหมือนบ้าน อย่างไรก็ตามหากเจ้าของดำเนินธุรกิจเป็นปกติเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าค้างแรมโดยเรียกเก็บค่าตอบแทนเป็นเงินทั้งนี้อาจมีสิ่งอำนวยความสะดวกกิจกรรมนันทนาการ เสิร์ฟอาหารด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งชื่อเรียกสถานที่พักลักษณะนี้มีชื่อเรียกแตกต่างกันจำนวนมากทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดและลักษณะการให้บริการ เช่น Hotel, Motel, Inn, Resort, Transient Apartment, Bed and Breakfast, Boarding House, Lodging House, Guest House, Nontransient เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก่อนการเข้าพักหากผู้จะเข้าพักมีพฤติการณ์บางลักษณะตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้ประกอบการมีสิทธิปฏิเสธการเข้าพักได้[29] และระหว่างการเข้าพักหากผู้เข้าพักประพฤติบางประการที่เข้าเงื่อนไข ผู้ประกอบการมีสิทธิขับไล่ผู้เข้าพักได้[30]นอกจากนี้ปัจจุบันในแหล่งท่องเที่ยวโดยเฉพาะในแหล่งท่องเที่ยวห่างไกลมีการให้บริการที่พักอีกรูปแบบหนึ่งคือ Home Stay ซึ่งมีรูปแบบการให้บริการที่คล้ายกับ Hotel อย่างไรก็ตาม Home Stay เป็นที่พักที่มีลักษณะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าพักได้ใช้ชีวิตร่วมกันเสมือนเป็นสมาชิกคนหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้

---

[26] Kye-Sung Chon and Thomas A. Maier, Welcome to Hospitality: An Introduction. New York: Delmar, 2000), p.30.

[27] Henry Campbell Black, **Black's Law Dictionary**, 5th ed. (USA: West Publiscing, 1979)

[28] A. D. Younge, **Halby's Statutes of England** (London: Butterwerths, 1970), pp. 815-817.

[29] Florida Statute, Section 509.092.

[30] Florida Statute, Section 509.141.

ภาษาและวัฒนธรรมกับเจ้าของสถานที่[31] รวมทั้งมีกิจกรรมร่วมกันทั้งทางวัฒนธรรม (Culture Show) การเที่ยวชมภูมิทัศน์ หรือสถานที่สำคัญภายในหมู่บ้าน (Village Based Activities) และมีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประจำท้องถิ่น (Product Sales) โดยทั่วไป ผู้ประกอบการประเภทนี้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยที่พักและโรงแรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีข้อบังคับปลีกย่อยมากมายทั้งนี้เพื่อป้องกันกันเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายเหล่านี้

4) ผู้ประกอบการขนส่ง

สภาการจัดการโลจิสติกส์ (Council of Logistics Management: CLM) ได้นิยามความหมายการขนส่งไว้ว่า “กิจกรรมหรือการกระทำใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการ รวมถึงการเคลื่อนย้าย การจัดเก็บ การกระจายจากแหล่งผลิตจนสินค้าได้รับการส่งมอบยังสถานที่ปลายทางตามความต้องการ[32]การขนส่งนักท่องเที่ยว ซึ่งถือเป็นรูปแบบการบริการหนึ่ง และเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของธุรกิจการท่องเที่ยวก็เป็นการขนส่งในนิยามนี้เช่นเดียวกัน

การมีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่น่าสนใจและดึงดูดนักท่องเที่ยวแล้วเพียงประการเดียวแต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวหรือการเดินทางไปยังจุดหมายปลายทาง (Destination) หรือเข้าถึงด้วยความยากลำบากรวมทั้งการเดินทางกลับยังแหล่งต้นทาง (Point of Origin) อย่างไม่สะดวก ย่อมเกิดประโยชน์เชิงการท่องเที่ยวเพียงเล็กน้อยและเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนาของนักบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวถือว่าไม่เป็นวิธีการกระตุ้นให้เกิดการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในครั้งต่อไปของนักท่องเที่ยว[33] ส่งผลให้การพัฒนารูปแบบต่าง ๆ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว เช่น เส้นทางการเดินรถ เส้นทางราง ร่องน้ำ เส้นทางบิน สถานีต้นทาง สถานีปลายทาง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน ไม่เกิดขึ้น ดังนั้นการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยให้มีระบบการขนส่งผู้โดยสารที่รวดเร็ว ประหยัด ปลอดภัย สะดวกสบาย และมีความแน่นอนด้วยเวลา ปัจจุบันรูปแบบการรูปแบบการขนส่งนักท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ จำแนกได้ 3ประเภทคือการขนส่งทางบกโดยรถยนต์และรถไฟ (Land and Rail Transportation) การขนส่งทางน้ำโดยเรือ (Water Transportation)การขนส่งทางอากาศโดยเครื่องบิน (Air Transportation)

---

[31] Susan M. Knight and Barbara C. Schmidt-Rinehart, The Homestay Component of Study Abroad: Three Perspective, **Foreige Langage Annals**, (May 2004), p.260.

[32] Logistics management is that part of the supply chain process that plans, implements, and controls the efficient, effective flow and storage of goods, services, and related information from the “point of origin to the point of consumption” in order to meet customers requirement

[33] U. Avci; M. Madanoglu and F. Okumus, “Strategic Orientation and Performance of Tourism Firms: Evidence from a Developing Country,” **Tourism Management** 32, 1 (February 2011): 148.

นอกจากนี้ สิ่งที่นักท่องเที่ยวมีความต้องการเป็นอย่างมากจากระบบการขนส่งคือ อัตราค่าโดยสารที่สมเหตุสมผล[34] ซึ่งเป็นการสร้างความพึงพอใจในระยะยาวให้กับนักท่องเที่ยวได้[35] ทั้งนี้มีแนวคิดสิ่งที่ต้องคำนึงเกี่ยวกับการบริหารจัดการธุรกิจขนส่งนักท่องเที่ยวดังต่อไปนี้[36]

1) สิ่งที่มีให้บริการ (Avalilability) หมายถึงประเภทยานพาหนะที่ให้บริการ เส้นทางให้บริการ ระดับคุณภาพบริการที่ให้บริการ เช่น ชั้นหนึ่ง ชั้นสอง บริการเสริม เช่น ลิฟท์สำหรับผู้พิการหรือผู้มีสัมภาระหนัก ตู้เก็บสัมภาระ และเครื่องมือสื่อสารในกรณีฉุกเฉิน เป็นต้น

2) การเข้าถึง (Accessability) หมายถึงความสามารถของผู้คนที่จะสามารถใช้บริการได้ การอำนวยความสะดวกให้ผู้คนมาใช้บริการได้ เช่น เวลาและสถานที่จำหน่ายตั๋ว ที่ตั้งของสถานี ที่ตั้งป้ายรถเมล์ เป็นต้น

3) ข้อมูลข่าวสาร (Information) หมายถึงการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแม่นยำและรวดเร็ว เพื่อให้ผู้โดยสารไม่เกิดความสับสนในการเดินทางและสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ รวมถึงสถานที่ที่ให้ข้อมูลข่าวสารนั้นต้องอำนวยความสะดวกให้ผู้โดยสารสามารถติดตามข่าวสารได้โดยง่าย

4) เวลา (Time) หมายถึงการจัดตารางเวลาในการเดินรถหรือการให้บริการที่เหมาะสม ไม่ทิ้งช่วงนานเกินไปจนทำให้ผู้โดยสารรอนานมากเกินไปหรือมีตารางบ่อยเกินไปจนไม่มีผู้โดยสาร ความรวดเร็วในการเดินทาง รวมทั้งความสามารถในการรักษาเวลา ความตรงต่อเวลา

5) การเอาใจใส่นักท่องเที่ยว (Customer Care) หมายถึงความคำนึงถึงสวัสดิภาพของผู้โดยสาร เช่น ความสะอาดและถูกสุขลักษณะของที่นั่ง ห้องน้ำ พื้น และที่เก็บสัมภาระ การบริการอาหารและเครื่องดื่มบนยานพาหนะ การมีสถานที่แยกกันต่างหากระหว่างผู้สูบบุหรี่และไม่สูบ และการมีเจ้าหน้าที่ตรวจตราความสงบเรียบร้อยและรับเรื่องราวร้องทุกข์บนยานพาหนะ รวมทั้งการให้ส่วนลดสำหรับผู้ที่เดินทางเป็นประจำ เป็นต้น

6) ความสะดวกสบาย (Comfort) หมายถึงความเอาใจใส่ในการจัดให้บริการอันสะดวกสบายแก่ผู้โดยสาร ทั้งด้านกายภาพ เช่น เบาะนั่ง ช่องว่างสำหรับการเหยียดเท้า การออกแบบห้องโดยสารให้เหมาะสำหรับสรีระมนุษย์ การปรับอุณหภูมิและความชื้นในห้องโดยสารให้พอเหมาะ และความเงียบสงบในการเดินทาง เป็นต้น

7) ความปลอดภัย (Safety) หมายถึงการปราศจากอุบัติเหตุขณะยวดยานกำลังแล่น รวมทั้งไม่มีอุบัติเหตุในห้องโดยสาร ไม่มีสิ่งของสัมภาระร่วงหล่นใส่ผู้โดยสาร การเตรียมอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัยในห้องโดยสาร และการมีอุปกรณ์ปฐมพยาบาลในกรณีฉุกเฉิน เป็นต้น

---

[34] Garland Chow; Trevor D. Heaver and Lennart E. Henriksson, “Logistics Performance: Definition and Measurement,” **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management** 24, 1 (1994): 20. https://doi.org/10.1108/0960003941005598

[35] Mosad Zineldin, “Total Relationship and Logistics Management.International,” **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management** 34, 3/4 (2004): 286-301, https://doi.org/10.1108/09600030410533592

[36] Les Lumsdon and Stephan J. Page, **Tourism and Transport: Issues and Agenda for the New Millennium**, (London: Elsevier, 2004), p.55-60.

8) การเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Friendliness) หมายถึงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ และคาร์บอนมอนน็อกไซด์ การไม่ใช้ก๊าซคลอรีน ซึ่งจะทำลายโอโซนในชั้นบรรยากาศ การไม่ปล่อยขยะและของเสียออกไปจากยานพาหนะโดยไม่ผ่านการบำบัด การใช้พลังงานทดแทน รวมทั้งการไม่ก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนผู้คนที่อาศัยอยู่ระหว่างเส้นทางที่ยานพาหนะแล่นผ่าน

2.1.4 การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากร

โดยแท้จริงแล้ว การท่องเที่ยวเป็นเพียงวัตถุประสงค์รองของการบริหารพัฒนาการท่องเที่ยวโดยคำนึงการคุ้มครองและการอนุรักษ์ทรัพยากร อย่างไรก็ตาม พื้นที่เพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์วัฒนธรรมได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของทุกประเทศทั่วโลก และการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเกือบทุกแห่งพื้นที่บางส่วนของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ครอบคลุมพื้นที่คุ้มครองและอนุรักษ์เหล่านี้ด้วย เมื่อการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองและพื้นที่อนุรักษ์ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากจากนักท่องเที่ยวและสามารถสร้างรายได้อย่างมหาศาลส่งผลให้การท่องเที่ยวกลายเป็นสิ่งที่นักอนุรักษ์ไม่สามารถมองข้ามได้

หน่วยงานที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources หรือ World Conservative Union: IUCN) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมก่อตั้งขึ้นเมื่อตุลาคม ค.ศ. 1948 ทั้งนี้เป็นผลมาจากการประชุมระหว่างประเทศที่ฟงแตนโบล สาธารณรัฐฝรั่งเศส เดิมมีชื่อว่า สหภาพนานาชาติเพื่อการคุ้มครองธรรมชาติ (International Union for the Protection of Nature: IUPN) ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN) พันธกรณีของสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติคือ การให้ความช่วยเหลือสังคมด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประเทศสมาชิกทั่วโลกเพื่ออนุรักษ์ความสมบูรณ์และความหลากหลายทางธรรมชาติอย่างยั่งยืน[37]

ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในกลุ่มประเทศอาเซียนที่ลงนามในกฎบัตรของสมาชิกของสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติใน ค.ศ. 1948 และลงนามเป็นภาคีสมาชิกเมื่อ ค.ศ.1962[38] ใน ค.ศ.2002 สหภาพสากลว่าการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติได้จัดทำคู่มือการวางแผนและการจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองอย่างยั่งยืนให้กับโครงการ

---

[37] The International Union for Conservation of Nature (IUCN), **About IUCN,** Retrieved April 8, 2017 from http://www.iucn.org/about

[38] The International Union for Conservation of Nature (IUCN), **Thailand**, Retrieved from https://www.iucn.org/about/union/secretariat/offices/asia/asia_where_work/southeast_asia_group/country_members/thailand

สิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) โดยความร่วมกับองค์การท่องเที่ยวโลก (UNWTO)[39] ซึ่งคู่มือนี้สามารถช่วยเหลือผู้บริหารจัดการพื้นที่คุ้มครองและผู้ถือประโยชน์ร่วมในการวางแผนและจัดการพื้นที่คุ้มครองในการกำหนดกิจกรรมของนักท่องเที่ยวและการบริหารอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อให้การท่องเที่ยวสามารถพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงเงื่อนไขท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหารือเกี่ยวกับบทบาทในการจัดการนักท่องเที่ยว รวมถึงเทคนิคในการควบคุมและจำกัดผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรกับนักท่องเที่ยวตามเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอันมีอยู่จำกัด เพื่อกำหนดแนวทางการวางแผนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวและการให้บริการในพื้นที่คุ้มครอง เพื่อจัดทำคู่มือการให้คำจำกัดความ การประเมินค่า การจัดการและการใช้ข้อมูลการท่องเที่ยว เพื่อกำหนดแนวทางการส่งเสริมคุณภาพของประสบการณ์การท่องเที่ยว และเพื่อจัดหาตัวอย่างที่ประสบผลสำเร็จโดยใช้เป็นกรณีศึกษา ให้เห็นว่าการท่องเที่ยวสามารถพัฒนาสังคมในท้องถิ่นได้

การคุ้มครองหรือสงวนพื้นที่เพื่อวัตถุประสงค์บางประการปรากฏหลักฐานในประเทศอินเดียที่ชนชั้นปกครองกันพื้นที่เพื่อการล่าสัตว์กว่า 2,000 ปี มาแล้ว รวมทั้งบางประเทศในแถบยุโรป ชุมชนในมหาสมุทรแปซิฟิกและแอฟริกาด้วย ต่อมาในศตวรรษที่ 19 แนวคิดการคุ้มครองพื้นที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ แอฟริกาใต้ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น และในช่วงศตวรรษที่ 20 แนวคิดดังกล่าวนี้ได้แผ่ขยายไปทั่วโลก ดังจะเห็นได้จากจำนวนพื้นที่คุ้มครองที่มีจำนวนมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด มีการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับและกำหนดเขตคุ้มครองทางธรรมชาติเกือบทุกประเทศ จากข้อมูลของสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติพบว่าในปี ค.ศ.2015 มีพื้นที่คุ้มครองภายใต้นิยามของสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติจำนวน 45,000 แห่ง ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เกือบร้อยละ 10 ของโลก วัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการใช้พื้นที่คุ้มครองคือ **การใช้พื้นที่เพื่อการสันทนาการและการท่องเที่ยว** โดยการกำหนดพื้นที่เหล่านั้นให้มีสถานะเป็นอุทยานที่ต้องอาศัยศาสตร์หรือความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมในการบริหารจัดการ ดังนั้นเมื่อธรรมชาติและวัฒนธรรมที่น่าสนใจที่สุดในประเทศได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครอง ย่อมส่งผลประชาชนเข้ามาแสวงหาประสบการณ์จากพื้นที่เหล่านี้ การท่องเที่ยวในเขตพื้นที่คุ้มครองจึงได้พัฒนาและเติบโตอย่างรวดเร็วและกลายมาเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งของวัฒนธรรมทางสังคม

เศรษฐกิจก็เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาในการพัฒนาพื้นที่คุ้มครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อการท่องเที่ยวในพื้นที่ทั้งในระดับประชาคม ระดับภูมิภาค และระดับชาติและมีความเป็นไปได้ที่ในทศวรรษข้างหน้าที่ความเข้าใจถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองและอนุรักษ์จะนำไปสู่การรักษาหรือคงไว้ซึ่งการท่องเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

---

[39] Paul F. J. Eagles; Christopher D. Haynes and Stephen F.McCool, **Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management** (World Commission on Protected Areas (WCPA), 2002), Retrieved from https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-008.pdf

นอกจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจแล้วสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้การท่องเที่ยวไปทำลายหรือสร้างความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อมในพื้นที่คุ้มครองและยังจะเป็นการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศด้วยโดยสามารถนำข้อกำหนดของสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ ค.ศ.1988 และสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ ค.ศ.2000 รวมทั้งข้อตกลงของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ค.ศ.1992 มาปรับใช้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลักดันแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบธรรมชาติในพื้นที่คุ้มครองและเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ จึงกล่าวได้ว่า ปัจจุบันหลายพื้นที่คุ้มครองได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายระหว่างประเทศ อีกทั้งยังได้รับรองบทบาทของชุมชนในพื้นที่ต่อเรื่องดังกล่าวด้วย ปัจจุบันคณะกรรมาธิการว่าด้วยพื้นที่คุ้มครองโลกแห่งสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ ได้จัดทำฐานข้อมูลพื้นที่คุ้มครองและอนุรักษ์ทั่วโลกไว้ (World Database on Protection Area)

2.1.4.1 ความหมายของพื้นที่คุ้มครอง

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้ให้ความหมายพื้นที่คุ้มครองว่า “เป็นพื้นที่ที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ ซึ่งไม่เปลี่ยนแปลงสภาพโดยการใช้ประโยชน์และการครอบครองโดยมนุษย์ และเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความดูแลของหน่วยงานที่มีศักยภาพสูงสุดของประเทศโดยมีมาตรการป้องกันควบคุม และจำกัดการใช้ประโยชน์หรือการครอบครองในบริเวณต่าง ๆ ของพื้นที่”

สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติให้ความหมายไว้ว่าพื้นที่คุ้มครองหมายถึง "พื้นที่บนแผ่นดินและหรือในทะเล ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษต่อการคุ้มครองและธำรงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรมและได้รับการจัดการโดยวิธีการทางกฎหมาย หรือ วิธีการอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพ" สถาบันทรัพยากรแห่งโลก (World Resources Institute-WRI) ให้ความหมายไว้ว่าพื้นที่คุ้มครองหมายถึง "พื้นที่ทางบกหรือทางทะเลที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมาย ภายใต้ความเป็นเจ้าของของสาธารณชนหรือเอกชนซึ่งถูกวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์”

2.1.4.2 วัตถุประสงค์การกำหนดพื้นที่คุ้มครอง

1) เพื่อคงไว้ซึ่งระบบนิเวศตัวอย่าง (Sample Ecosystem) ของพื้นที่ขนาดใหญ่ในสภาธรรมชาติที่ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงให้ เป็นตัวแทนของมณฑลชีวภาพที่สำคัญของประเทศ

2) เพื่อคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางนิเวศวิทยา (Ecological Diversity) เพื่อคงไว้ซึ่งลักษณะต่าง ๆ กันของสังคมธรรมชาติ ภูมิทัศน์ และรูปลักษณ์ของแผ่นดิน เพื่อคุ้มครองความหลากหลายที่เป็นตัวแทนและมีความเป็นเอกลักษณ์ของประเทศ

3) ทรัพยากรพันธุกรรม (Genetic Resource) เพื่อคงไว้ซึ่งมวลทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นองค์ประกอบของสังคมธรรมชาติ และการป้องกันการสูญเสียชนิดพันธุ์นานาชนิดทั้งพืชและสัตว์

4) การศึกษาวิจัย (Education and Research) เพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยสะดวก และเปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้ศึกษาวิจัยและติดตามสภาพแวดล้อม

5) การอนุรักษ์น้ำและดิน (Water and Soil Conservation) เพื่อคงไว้และจัดการต้นน้ำให้ได้คุณภาพที่เหมาะสมและปริมาณการไหลของน้ำ ตลอดจนการควบคุมและป้องกันการกัดชะ การพังทลายของดินและการตกตะกอน

6) การจัดการสัตว์ป่า (Wildlife Management) เพื่อคงไว้และจัดการทรัพยากร ทรัพยากรประมงและสัตว์ป่า เพื่อให้มีบทบาทในการควบคุมสภาวะแวดล้อม เป็นทรัพยากรเพื่อการอุตสาหกรรม การกีฬา และนันทนาการ/การท่องเที่ยว

7) นันทนาการและการท่องเที่ยว (Recreation and Tourism) เพื่อเปิดโอกาสให้เป็นแหล่งนันทนาการและท่องเที่ยวแบบสร้างสรรค์สำหรับประชาชน

8) ไม้ใช้สอย (Timber) เพื่อจัดการและพัฒนาทรัพยากรไม้สำหรับใช้เป็นแหล่งผลิตไม้ใช้สอยในการก่อสร้างและกิจการอื่น ๆ ที่จำเป็นอย่างยั่งยืน

9) มรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) เพื่อคุ้มครองวัตถุ โครงสร้างและสถานที่ทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และมานุษยวิทยาของประเทศ

10) ความงดงามด้านทัศนียภาพ (Scenic Beauty) เพื่อคุ้มครองและจัดการทรัพยากรทัศนียภาพเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

11) ทางเลือกสำหรับอนาคต (Options for the Future) เพื่อคงไว้และจัดการพื้นที่ขนาดใหญ่ภายใต้วิธีการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งสามารถอนุรักษ์กระบวนการทางธรรชาติและเป็นทางทางเลือกสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม

12) การพัฒนาแบบผสมผสาน (Integrated Development) เพื่อให้กิจกรรมอนุรักษ์ช่วยสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายรายได้และการจ้างงานหรือการมีงานทำของคนท้องถิ่นและภูมิภาค

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการกำหนดพื้นที่เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติคือนันทนาการและการท่องเที่ยว

2.1.4.3 ประเภทของพื้นที่คุ้มครอง

ในปี ค.ศ.1978 IUCN ได้จัดแบ่งพื้นที่อนุรักษ์ออกเป็น 10 ประเภท ต่อมาปี ค.ศ.1992 ที่ประชุม The World Congress on National Parks and Protected Areas ครั้งที่ 4 ที่ประเทศเวเนซูเอล่าได้มีมติปรับปรุงระบบการแบ่งพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งการจำแนกประเภทที่เกิดขึ้นครั้งนี้จะมีลักษณะเป็นสถานภาพของการจัดการตามสมมติฐานโดยยึดตามการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างเป็นทางการหรือตามกฎหมาย (Legal Designation) มากกว่าที่จะพิจารณาจากสถานภาพของทรัพยากรและการจัดการที่เป็นจริงของพื้นที่นั้นๆ ซึ่งได้แบ่งประเภทพื้นที่คุ้มครอง ดังต่อไปนี้

1) ประเภทที่ I: Strict Nature Reserve / Wilderness Area เป็นพื้นที่เพื่อสงวนไว้ให้เป็นที่อยู่อาศัยของพืชพันธุ์ หรือสัตว์ มีสถานะเป็นพลวัตรและให้มีวิวัฒนาการโดยให้มีการรบกวนน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อคงกระบวนการนิเวศวิทยาเดิม และเพื่อคุ้มครองลักษณะภูมิทัศน์หรือปรากฏการณ์ทางธรณีวิทยา

2) ประเภทที่ la Strict Nature Reserve เป็นแหล่งสงวนเข้มงวดของสัตว์ป่าเพื่อสงวนไว้เป็นตัวอย่างสภาพแวดล้อมเพื่อการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การตรวจสอบ การติดตามผลการศึกษาเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งการอนุญาตเพื่อการดำเนินการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง และต้องมีการจำกัดจำนวนการเข้าถึงพื้นที่ของบุคคลทั่วไป

3) ประเภทที่ Ib: Wilderness Area พื้นที่ธรรมชาติสันโดษหรือพื้นที่ได้รับการจัดแบ่งให้เป็นที่อยู่อาศัยของพืชพันธุ์หรือสัตว์ที่ยังคงความเป็นธรรมชาติ และ**เป็นพื้นที่ให้บุคคลทั่วไปเดินทางเข้าไปท่องเที่ยว**หาประสบการณ์และเรียนรู้ในระดับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อดุลยภาพสิ่งแวดล้อมและต้องรักษาสมดุลระหว่างทรัพยากรธรรมชาติบจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ไม่ให้หนาแน่นจนเกินไป

4) ประเภทที่ II: National Park อุทยานแห่งชาติ มีลักษณะเป็นอุทยานเพื่อคุ้มครองระบบนิเวศวิทยาและเพื่อป้องกันไม่ให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและเพื่อความมั่นคงและความหลากหลายทางนิเวศวิทยาโดยเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้ามาท่องเที่ยว ศึกษาเรียนรู้ โดยสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมท้องถิ่นและให้ชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่สามารถยังชีพอยู่ได้ด้วยทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่และไม่ขัดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

5) ประเภทที่ III : Natural Monument (อนุสาวรีย์ธรรมชาติ) คือพื้นที่ลักษณะเฉพาะทางธรรมชาติที่มีความโดดเด่นทางธรณีวิทยาหรือทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์หรือมีความสำคัญ

6) ประเภทที่ IV : Habitat / Special Management Area พื้นที่สำหรับการจัดการที่อยู่อาศัย และชนิดพันธุ์เป็นพื้นที่ที่ประกาศจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการเพื่อคงไว้ซึ่งถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์ โดยต้องจัดหรือให้อำนวยความสะดวกแก่การศึกษาเรียนรู้ **การท่องเที่ยวและสันทนาการ** โดยการจัดการเหล่านั้นต้องอำนวยประโยชน์ให้ชุมชนท้องถิ่น

7) ประเภทที่ V: Protected Landscape / Seascape การคุ้มครองภูมิทัศน์และภูมิทัศน์ทางทะเล

8) ประเภทที่ VI : Management Resource Protected Area พื้นที่คุ้มครองแบบมีการจัดการทรัพยากรที่มนุษย์มีปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติมาเป็นระยะเวลายาวนาน

จะเห็นได้ว่าพื้นที่คุ้มครองบางประเภทไม่อนุญาตให้จัดกิจกรรมการท่องเที่ยว บางพื้นที่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน ขณะที่บางพื้นที่จัดให้มีและส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวด้วย

2.1.4.4 การท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครอง[40]

แม้วัตถุประสงค์หลักของการคุ้มคร้องพื้นที่ไม่ใช่เพื่อการท่องเที่ยวแต่พื้นที่คุ้มครองได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษาทั้งการศึกษาเกี่ยวกับธรรมชาติ หรือการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ ดังนั้น การวางแผนเกี่ยวกับการสันทนาการและการท่องเที่ยวในพื้นที่จะช่วยส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวได้รับประโยชน์และเป็นการเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่ไม่เป็นการทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ระดับการศึกษามีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากระดับการศึกษาที่สูงขึ้นจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความต้องการในการทำกิจกรรมสันทนาการนอกบ้านและการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองซึ่ง

---

[40] *Ibid*., pp. 13-39.

จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกิจกรรมในแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้นแหล่งท่องเที่ยวประเภทนี้ จำเป็นต้องมีวัสดุอุปกรณ์เพื่ออธิบายถึงความเป็นมาและความสำคัญของสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกที่สื่อความหมาย คู่มืออธิบายเพื่อสนองความคาดหวังของการได้รับบริการที่มีคุณภาพในแหล่งท่องเที่ยวประเภทนี้ นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความกดดันทางการเมืองและพันธะแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่จะต้องร่วมกันคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวด้วย ทั้งนี้นักท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองมักเป็นนักท่องเที่ยวที่มีการศึกษาและใคร่จะศึกษา แลกเปลี่ยน เรียนรู้ รวมทั้งประชากรสูงวัยก็เป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญของการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองด้วย เนื่องจากนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้มีประสบการณ์และมีเงินเพียงพอและพร้อมที่จะใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวแม้จะไม่สามารถทำกิจกรรมประเภทที่ไม่เอื้ออำนวยต่อสุขภาพได้ เช่น การเล่นสกี หรือการปีนเขา และยังมีความสนใจในกิจกรรมกลางแจ้งประเภทอื่นเช่น การเดินป่าการเก็บลูกไม้ หรือผลไม้ป่า เป็นต้น

คุณภาพการให้บริการ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่นักท่องเที่ยวคาดหวังว่าจะได้รับการบริการในแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครอง ดังนั้นการมีมัคคุเทศก์ที่มีความรอบรู้ในเรื่องราวต่าง ๆ ในแหล่งท่องเที่ยวและสามารถสื่อสารได้ดีจึงมีความสำคัญ ดังนั้นนักการจัดการด้านการท่องเที่ยวจำเป็นต้องมีทักษะและสามารถก้าวทันและเข้าถึงเทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อการให้บริการที่รวดเร็วทั่วถึงและครอบคลุม โดยเฉพาะอินเตอร์เน็ตที่จะสามารถช่วยเพิ่มศักยภาพในการติดต่อสื่อสารถึงนักท่องเที่ยว และสะท้อนความต้องการของนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดีโดยใช้ต้นทุนที่ไม่สูงมากในการดึงดูดนักท่องเที่ยวซึ่ง นักท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงข้อมูลของแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างรวดเร็วแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองบางแห่งในประเทศแถบแอฟริกา อนุญาตให้นักท่องเที่ยวสามารถบันทึกภาพถ่ายทอดวิถีชีวิตสัตว์ป่าแล้วเชื่อมต่อกับอินเตอร์เน็ตทันที ส่งผลให้แหล่งท่องเที่ยวแห่งนั้นเป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้สถิติในปี ค.ศ.2016 มีนักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกซึ่งรวมถึงการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองด้วยมีจำนวนทั้งสิ้น 1,235 ล้านคน ซึ่งเป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่องนับเป็นปีที่ 7 และเมื่อเปรียบเทียบกับสถิติปี ค.ศ.2015 เพิ่มขึ้น 46 ล้านคน[41] ทั้งนี้เนื่องจากการเติบโตของเศรษฐกิจระดับมหภาคและมีปัจจัยบวกหลายประการ ประกอบกับไม่มีเหตุการณ์ความรุนแรงที่ลุกลามที่ส่งผลให้เกิดความตระหนกทั่วโลก อย่างไรก็ตาม จำนวนดังกล่าวอาจแปรผันตามผลกระทบจากเศรษฐกิจ ผลกระทบทางการเมืองอันเนื่องมาจากผู้ก่อการร้าย และความไม่มั่นคงระหว่างภูมิภาคและการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศทั่วโลกอย่างรุนแรง ตลอดจนต้นทุนด้านน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการเดินทางท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ในปัจจุบัน มักจะกังวลถึงความไม่เป็นธรรมและปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศที่เป็นเจ้าของแหล่งท่องเที่ยว และมักจะต้องการที่จะเยี่ยมชมแหล่งท่องเที่ยวที่มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แหล่งท่องเที่ยวที่รักษาประเพณี วิถีชีวิต และวัฒนธรรมท้องถิ่น จึงเป็นที่มาของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน นักท่องเที่ยวมักเลือกเดินทางไปยังสถานที่มีชื่อเสียงและไม่มีปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม มีการนำมาตรการระหว่างประเทศมาปรับใช้เพื่อรักษามาตรฐานสิ่งแวดขั้นสูงในกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศ เช่น โครงการ

---

[41] World Tourism Organization (UNWTO), **Tourism Highlights 2017 Edition**, Retrieved from https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419029

โลกเขียว 21 (the Green Globe 21 Scheme) ประเทศออสเตรเลีย เป็นอีกประเทศหนึ่งที่นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ โดยสมาคมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งประเทศออสเตรเลียได้นำโครงการโลกเขียวมาพัฒนาโปรแกรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กิจกรรมที่สามารถสร้างโอกาสให้กับผู้จัดการพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในการดึงดูดนักท่องเที่ยว ให้เข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่ตน ดังนั้น ทรัพยากรที่มีคุณค่าสูงสามารถทำให้การท่องเที่ยวมีคุณภาพสูงอย่างยั่งยืนและก่อให้เกิดความเที่ยงธรรม

ในทุกพื้นที่คุ้มครองต้องมีแผนที่อธิบายว่าธุรกิจท่องเที่ยวและการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับจะได้รับการจัดการอย่างไร แผนดังกล่าวต้องแสดงสถานะหรือเงื่อนไขของพื้นที่ที่ต้องการในอนาคตและแนวทางที่มีประสิทธิภาพ แผนดังกล่าวต้องระบุรายละเอียดของเป้าหมายเฉพาะและวัตถุประสงค์ การตรากฎหมายจัดตั้ง หรือนโยบายรัฐบาล โดยอธิบายวัตถุประสงค์สำหรับการพัฒนาธุรกิจท่องเที่ยว และระบุการดำเนินการจัดการ การจัดทำงบประมาณ การจัดหาเงิน และการแบ่งเขตพื้นที่

หน่วยงานหลายแห่งได้พัฒนาแนวทางและแนวปฏิบัติการจัดการที่ถือว่าดีสำหรับใช้ในการร่างแผนการจัดการ เช่น คณะกรรมาธิการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย (The Australia and New Zealand Environmental Conservation Council: ANZECC) ได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งสามารถหาดูได้ทางอินเทอร์เน็ต ดังจะเห็นได้จากรูปแบบระบบการวางแผนการจัดการพื้นที่คุ้มครองที่แสดงขั้นตอนสำคัญของวัตถุประสงค์ การดำเนินการ การประเมินผล และการทบทวนการจัดการ

ทั้งนี้การวางแผนจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ เช่น แผนการใช้งานของผู้เข้าชมและกระบวนการบริหารจัดการของผู้เข้าชมกิจกรรม (The Visitor Activity Management Process: VAMP) แม่แบบการจัดการความเหมาะสมของธุรกิจท่องเที่ยว (The Tourism Optimisation Management Model: TOMM) ข้อจำกัดของการเปลี่ยนแปลงที่ยอมรับได้ (The Limits of Acceptable Change: LAC) หรือแผนการจัดการผลกระทบนักท่องเที่ยว (Visitor Impact Management Plan: VIM) เป็นต้นซึ่งการวางแผนบริหารพื้นที่จะต้องเป็นการวางแผนร่วมกันของผู้ถือประโยชน์ร่วมกันหรือผู้มีส่วนได้เสียต่อการท่องเที่ยวทุกฝ่ายในพื้นที่คุ้มครอง เช่น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการวางแผนโดยตรง นักท่องเที่ยว อาสาสมัคร ชุมชนในเขตพื้นที่ ชุมชนบริเวณโดยรอบ องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา ผู้ถือใบอนุญาตประกอบกิจการ นักวิจัย เป็นต้น ทั้งนี้การบริหารการท่องเที่ยวในพื้นคุ้มครองต้องเป็นการสร้างประโยชน์ให้กับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย นอกเหนือจากการมีรายได้จากนักท่องเที่ยวของหน่วยงานที่กำกับดูแลพื้นที่คุ้มครองแล้ว การกระทำให้นักท่องเที่ยวได้สมประโยชน์ด้านความบันเทิง ด้านการเรียนรู้และชื่นชมคุณค่าของพื้นที่ซึ่งเป็นการสร้างจิตสำนึกในการปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่คุ้มครอง เช่น จำนวนสัตว์ป่า ถิ่นที่อยู่ ภูมิประเทศทางธรรมชาติ หรือมรดกทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของชุมชน เป็นต้น ดังนั้นบริหารการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองจึงเป็นสร้างความเข้มแข็งและมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับผู้ประกอบการ ขณะเดียวกันก็ยังสามารถรักษามรดกทางวัฒนธรรม เสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในชุมชน ธำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นให้คงอยู่ต่อไปอย่างน้อยก็เพื่อการท่องเที่ยว ความเข้มแข็งและมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึงการมีรายได้จากการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวของผู้ประกอบการในพื้นที่คุ้มครอง การท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองในบางประเทศสามารถสร้างรายได้มากกว่าการท่องเที่ยวประเภทอื่น ๆ รวมกันทั้งหมด เช่น การ

ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติในพื้นที่คุ้มครองในประเทศคอสตาริก้า สามารถสร้างรายได้จำนวนสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบหรือกิจกรรมการท่องเที่ยวอื่นต่อเนื่องกันมาหลายปี เป็นต้น รัฐบาลคอสตาริก้าจึงใช้การท่องเที่ยวรูปแบบนี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะการสร้างงานจากการท่องเที่ยวมีต้นทุนไม่สูงเมื่อเทียบกับการสร้างงานจากอุตสาหกรรมประเภทอื่น

ดังได้กล่าวมาแล้ว ประโยชน์ที่ได้รับประการหนึ่งของการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองคือ เป็นการช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติได้ โดยผ่านทางการเก็บค่าเข้าชม ค่าบริการ ภาษีท้องถิ่นและผ่านวิธีอื่น ๆ เพื่อเป็นค่าอนุรักษ์ บำรุงรักษาวัฒนธรรมประเพณี และให้การศึกษา ธุรกิจท่องเที่ยวที่ได้รับการจัดการเป็นอย่างดี สามารถช่วยเหลือป้องกัน หรือฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมของภูมิภาคหรือของท้องถิ่นได้ รายได้และภาษีทางตรงและทางอ้อมจากการท่องเที่ยวสามารถนำไปบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมอาคารและโครงสร้างทางภูมิประเทศที่สำคัญ จึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นบำรุงรักษาประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น ฟื้นฟูมรดกท้องถิ่นและกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งอาจช่วยให้นักท่องเที่ยวค้างแรมอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวนานหลายวันและใช้จ่ายในพื้นที่มากขึ้น การฟื้นฟูหรืออนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น อาจส่งผลให้ท้องถิ่นเกิดความภาคภูมิใจในศิลปวัฒนธรรม ประเพณีของตน ทำให้ประชากรไม่โยกย้ายถิ่นที่อยู่ เกิดความมั่งคงทางการเมืองการปกครอง ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการท่องเที่ยวต่อชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวคือ การได้รับการปรับปรุงสาธารณูปโภค การพัฒนาสิ่งต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว เช่น การปรับปรุงเส้นทางคมนาคม ไฟฟ้า ประปา การสื่อสารโทรคมนาคม ส่งผลให้ชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นเนื่องจากได้รับความสะดวกสบายจากสิ่งเหล่านี้พร้อมนักท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองก็เช่นเดียวกับการท่องเที่ยวลักษณะอื่นที่มีต้นทุนในการดำเนินการซึ่งต้นทุนดังกล่าวประกอบด้วย ต้นทุนทางการเงินและเศรษฐกิจ เช่น การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยซึ่งจำเป็นต้องมีการลงทุนด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ต้นทุนทางสังคม เช่น เกิดชุมชนแออัด ขยะมูลฝอย อาชญากรรม ความเชื่อในสังคมถูกทำลาย ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปในพื้นที่จำนวนมาก ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงและบางส่วนถูกทำลาย เป็นต้น ซึ่งผู้บริหารแหล่งท่องเที่ยวประเภทนี้จำเป็นต้องประเมินการลงทุนอยู่อย่างสม่ำเสมอเพื่อผลกำไรตามที่คาดการณ์เอาไว้

พื้นที่คุ้มครองแต่ละแห่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยวที่แตกต่างกันจำแนกได้หลายประเภท ดังนั้น ประโยชน์ที่จะได้รับจึงมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พื้นที่คุ้มครองบางแห่งอาจเป็นพื้นที่ของเอกชนทั้งหมด หรือบางพื้นที่อาจเป็นกิจการร่วมระหว่างเอกชนกับรัฐ บางพื้นที่อาจเป็นกิจการร่วมระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐ ดังนั้นรูปแบบของการจัดการจึงแตกต่างกันด้วย บางแห่งอาจจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไรเป็นหลัก บางแห่งอาจเพื่อการให้บริการประชาชน ดังนั้นบางประเทศ เช่น ประเทศคอสตาริก้า เป็นประเทศหนึ่งที่รัฐสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้เอกชนดำเนินกิจการพื้นที่คุ้มครองเพื่อการท่องเที่ยวและประสบความสำเร็จมีประสิทธิภาพ บางประเทศในแถบแอฟริกา เช่น ประเทศซิมบับเว ประเทศนามิเบีย ต่างมีพื้นที่คุ้มครองเอกชนจำนวนมากและจัดรายการท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยว เช่น การซุมนุมค่ายกองไฟกลางแจ้ง การท่องเที่ยวแบบซาฟารี การส่องสัตว์ เป็นต้น

ในประเทศแถบอเมริกาใต้มีพื้นที่คุ้มครองเพื่อล่าสัตว์เอกชนมากกว่า 1,000 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งมีสัตว์ป่าสงวนขณะเดียวกันก็อนุญาตให้นักท่องเที่ยวได้ล่าสัตว์ในพื้นที่และจำนวนที่กำหนด ขณะที่พื้นที่คุ้มครองที่องค์การที่ไม่แสวงหากำไรเป็นเจ้าของจะมุ่งเน้นเพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว เช่น โปรแกรมสำหรับประเทศเบลีซที่รัฐเป็นเจ้าของและจัดการพื้นที่จัดการและอนุรักษ์แม่น้ำริโอ บราโว้ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญที่สุดของประเทศ ขณะที่องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมจากสหรัฐอเมริกา (The Nature Conservancy of the USA) เป็นเจ้าของพื้นที่สงวนกว่า 1,300 แห่ง ทำให้เป็นระบบเขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่าของเอกชนที่ใหญ่ที่สุดในโลก ดังนั้นแม้แต่องค์การเอกชนก็ยอมรับความสำคัญของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อความยั่งยืนของเศรษฐกิจในพื้นที่คุ้มครองที่ยาวนานและพัฒนาโปรแกรมการวางแผนระหว่างประเทศ การฝึกอบรมมัคคุเทศก์ การค้นคว้าวิจัยทางการเงิน การพัฒนาที่พักเชิงนิเวศน์และการวางแผนธุรกิจเพื่อช่วยเหลือผู้จัดพื้นที่สงวนที่เป็นของเอกชนและเป็นของสาธารณะ สมาคมคุ้มครองนกจากประเทศอังกฤษ (Royal Society for the Protection of Birds - RSPB) ก็เป็นขององค์การที่ไม่แสวงหากำไรขนาดใหญ่อีกแห่งหนึ่งที่ประสบความสำเร็จที่ประชาชนเดินทางเข้ามาเยี่ยมชนในพื้นที่อนุรักษ์จำนวนมาก อย่างไรก็ตามพื้นที่คุ้มครองของเอกชนจะเผชิญปัญหาต่าง ๆ มากกว่าพื้นที่คุ้มครองของรัฐ เช่น การบุกรุก การคัดค้านจากประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงการใช้ทรัพยากร การเกลียดการท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้านนโยบายและกฎหมายจากภาครัฐด้วย

2.1.5 องค์การการท่องเที่ยวโลกกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว

องค์กรการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization: UNWTO) เป็นองค์กรหลักเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยรวม จึงมีเป้าหมายเพื่อให้การท่องเที่ยวเป็นอีกกิจกรรมหนึ่งที่จะช่วยจรรโลงและสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนทั่วโลก โดยมีองค์กรและหน้าที่ได้แก่

1) สมัชชา เป็นองค์กรควบคุมการปฏิบัติงานขั้นสูงสุดขององค์การท่องเที่ยวโลก กำหนดการประชุม 2 ปี ต่อ 1 ครั้ง

2) คณะมนตรีบริหาร เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาและกำหนดมาตรการในการดำเนินงานขององค์การให้สำเร็จลุล่วงไปตามมติและข้อเสนอแนะของสมัชชากรรมการ ของคณะมนตรีบริหารแต่งตั้งโดยสมัชชา และต้องเป็นสามัญสมาชิก มีกรรมการทั้งหมด 26 คน มีการประชุมปีละ 2 ครั้ง

3) สำนักงานเลขาธิการ เป็นหน่วยงานที่มีเลขาธิการเป็นผู้ควบคุมการดำเนินทางด้านวิชาการและธุรการทั่วไป

4) สำนักงานเลขาธิการภูมิภาค เป็นหน่วยงานย่อยของสำนักงานเลขาธิการขององค์การ ประจำอยู่ภูมิภาคต่าง ๆ

5) คณะกรรมาธิการประจำภูมิภาค เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดำเนินงานตามโครงการของภูมิภาคให้สำเร็จลุล่วงไปตามมติ ทั้งนี้ในการจัดตั้งองค์การการท่องเที่ยวโลกมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สร้างความเข้าใจระหว่างประเทศ สันติภาพ ความมั่งคั่ง โดยเคารพหลักสากลในด้านสิทธิ

มนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วโลก โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และเพศ

(2) เพื่อให้การท่องเที่ยวเป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย

(3) เพื่อดำเนินการตามบทบาทด้านการท่องเที่ยวเป็นสำคัญจึงสร้างและธำรงไว้ในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพกับองค์การสหประชาชาติ ตลอดจนทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การ สหประชาชาติ โดยองค์การจะร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้มุ่งให้มีการเข้าถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของทุกประเทศทั่วโลกโดยวิถีทางที่เป็นสากลอย่างรับผิดชอบ และเพื่อความยั่งยืน องค์กรการท่องเที่ยวโลกเป็นองค์กรด้านการท่องเที่ยวสากลเพื่อสนับสนุนให้การท่องเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยตระหนักถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน เกิดความมั่นคงทางสังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางของการสร้างสรรนโยบายและองค์ความรู้ที่เป็นสากลใน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของโลกประเทศสมาชิก ประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกทวีป 155 ประเทศ และมีสมาชิกสมทบที่เป็นตัวแทนขององค์กรภาคเอกชน สถาบันการศึกษา สมาคมการท่องเที่ยวและหน่วยงานการท่องเที่ยวของท้องถิ่นต่าง ๆ ประมาณ 400 ราย ทั้งนี้ภารกิจขององค์กรการท่องเที่ยวโลกมีดังนี้ 1) วิเคราะห์วิจัยการตลาดการท่องเที่ยว 2) สนับสนุนนโยบายและเครื่องมือในการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อการแข่งขันและเพื่อความยั่งยืน 3) ส่งเสริมการฝึกอบรมและการศึกษาด้านการท่องเที่ยว 4) ริเริ่มโครงการด้านการท่องเที่ยวเพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการพัฒนาการท่องเที่ยว

ส่วนกลไกการบริหารและดำเนินงานขององค์กรการท่องเที่ยวโลกประกอบด้วย

1) การประชุมสมัชชา (UNWTO General Assembly) กำหนดจัดในระยะเวลา 2 ปีต่อ 1 ครั้งจะมีการเลือกเลขาธิการองค์การการท่องเที่ยวโลกทุก 4 ปี

2) การประชุมคณะกรรมมาธิการภูมิภาคต่างๆ (Regional Commission) จำนวน 6 ภูมิภาคประเทศไทยจัดอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก (East Asia and the Pacific) จะมีการจัดประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

3) การประชุมคณะกรรมการบริหารขององค์กรการท่องเที่ยวโลก (UNWTO Executive Council) จะมีการประชุมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4) การประชุมคณะกรรมการเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับกระแสการท่องเที่ยว

5) สำนักงานเลขาธิการองค์การการท่องเที่ยวโลก (UNWTO Secretariat) ตั้งอยู่ที่กรุงแมดริดประเทศสเปน เลขาธิการองค์การการท่องเที่ยวโลก (UNWTO Secretary General) คนปัจจุบันคือ (พ.ศ.2560) นายทาเล็บ ไรไฟ (Mr. Taleb Rifai) เป็นชาวจอร์แดน ทั้งนี้เครื่องมือในการดำเนินงานขององค์กรการท่องเที่ยวโลกคือ การประชุม สัมมนา ฝึกอบรม การเสวนา ในประเด็นที่สำคัญระดับสากล และจัดทำเอกสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเลคทรอนิกส์ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลด้านต่าง ๆ ในการพัฒนาเชื่อมโยงการ ท่องเที่ยวของโลกและประเทศสมาชิก ทั้งนี้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของ องค์กรการท่องเที่ยวโลกและเข้าร่วมการประชุมและกิจกรรมต่าง ๆ ตามขอบเขตของความร่วมมือ รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลด้านการท่องเที่ยวในขอบเขตที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการท่องเที่ยวของประเทศตน

แม้องค์การการท่องเที่ยวโลกไม่ได้มีภารกิจและหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยตรง อย่างไรก็ตาม องค์การการท่องเที่ยวโลกได้กำหนดหลักจรรยาบรรณการท่องเที่ยว (Codes of Ethics for Tourism) ไว้เป็นแนวทางให้ผู้บริหารจัดการการท่องเที่ยวทั่วโลกได้นำไปพิจารณาและปรับใช้ รายละเอียดมีดังนี้

1) การท่องเที่ยวสร้างความเข้าใจและความเคารพนับถือร่วมกันระหว่างคนและสังคม[42] ความเข้าใจและการส่งเสริมค่านิยมทางจริยธรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปต่อมนุษยชาติด้วยเจตคติของความใจกว้างและยอมรับนับถือต่อความหลากหลายทางศาสนา ปรัชญาและความเชื่อทางศีลธรรม ทั้งสองประการจะเป็นพื้นฐานและผลสืบเนื่องของการท่องเที่ยวที่มีความรับผิดชอบ ผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาการท่องเที่ยวและตัวนักท่องเที่ยวเองควรจะปฏิบัติตามประเพณีทางสังคมและวัฒนธรรม และปฏิบัติต่อทุกคน รวมทั้งคนกลุ่มน้อยและคนพื้นเมือง และการให้การยอมรับคุณค่าของคนเหล่านั้น กิจกรรมทางการท่องเที่ยวควรดำเนินไปในลักษณะที่กลมกลืนกับคุณลักษณะและประเพณีเคารพต่อกฎหมาย และธรรมเนียมปฏิบัติของภูมิภาคและประเทศเจ้าบ้าน ชุมชนท้องถิ่นและผู้ประกอบวิชาชีพท้องถิ่นควรที่จะให้ความคุ้นเคยและเคารพต่อนักท่องเที่ยวที่มาเยือน และเรียนรู้วิถีชีวิต รสนิยม ความคาดหวัง การศึกษาและฝึกอบรมแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพจะมีส่วนเสริมสร้างวิธีการต้อนรับอย่างเจ้าของบ้านที่ดี การให้ความคุ้มครองและปกป้องทรัพย์สินนักท่องเที่ยวเป็นภาระของหน่วยงานรัฐ รัฐต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เนื่องจากนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้อาจมีจุดเปราะบางบางประการ ซึ่งควรได้รับการแนะนำในเบื้องต้นถึงวิธีการที่จะได้รับข่าวสารในการป้องกันภัย การประกันภัย ความปลอดภัยและความช่วยเหลือที่ตรงกับความต้องการ การถูกโจมตี การถูกทำร้าย การถูกลักพาตัว หรือภัยคุกคามอื่นที่มีต่อนักท่องเที่ยวหรือคนทำงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รวมถึงการทำลายสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว องค์ประกอบทางวัฒนธรรม หรือมรดกทางธรรมชาติอย่างจงใจ ซึ่งควรได้รับการประนามและถูกลงโทษสูงสุดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศนั้น ระหว่างท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวและผู้มาเยือนไม่ควรก่ออาชญากรรมใด ๆ หรือกระทำอื่นใดที่ถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมตามกฎหมายของประเทศที่เดินทางไปท่องเที่ยว และหลีกเหลี่ยงการกระทำใดๆที่มีความรู้สึกว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือสร้างความเสียหายต่อคนท้องถิ่น หรือน่าจะเกิดความเสียหายกับสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น และควรละเว้นการค้ายาเสพติดสิ่งผิดกฎหมาย อาวุธ โบราณวัตถุ พืชพันธุ์คุ้มครอง และวัตถุอันตรายหรือต้องห้ามตามกฎข้อบังคับต่าง ๆ ของประเทศที่เดินทางไปท่องเที่ยวนักท่องเที่ยวและผู้มาเยือนต้องมีความรับผิดชอบที่จะต้องสร้างความคุ้นเคยซึ่งอาจจะก่อนเดินทางกับลักษณะของประเทศเตรียมจะไปเยือนต้องตระหนักถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัยที่แฝงอยู่ในการเดินทางใด ๆ ที่แตกต่างจากสิ่งแวดล้อมเดิมของตนและต้องปฏิบัติตนในหนทางที่จะลดความเสี่ยงเหล่านั้นให้น้อยที่สุด

---

[42] Tourism's contribution to mutual understanding and respect between peoples and Societies

2) การท่องเที่ยวเป็นหนทางที่จะบรรลุความมุ่งหมายเฉพาะบุคคลและโดยรวม[43]

การท่องที่ยว ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ส่วนมากแล้วสัมพันธ์กับการพักผ่อนและการหย่อนใจ การกีฬาและการเข้าถึงวัฒนธรรมและธรรมชาติ ควรจะได้รับการวางแผนและได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นหนทางพิเศษสำหรับความสำเร็จเฉพาะบุคคลและโดยรวม หากสิ่งเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติด้วยจิตใจที่เปิดกว้างตามสมควรแล้ว จะเป็นปัจจัยสำหรับการเรียนรู้ตนเองการอยู่ร่วมกัน และการเรียนรู้เกี่ยวกับความชอบธรรมในความแตกต่างและความหลากหลายระหว่างคนและวัฒนธรรมโดยไม่มีสิ่งอื่นใดมาทดแทนได้กิจกรรมการท่องเที่ยวควรเคารพต่อความเท่าเทียมกันของผู้ชายและผู้หญิง ควรเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิส่วนบุคคลของกลุ่มคนที่มีความอ่อนแอมากที่สุด โดยเฉพาะเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ชนกลุ่มน้อยและคนพื้นเมือง

การใช้ประโยชน์จากความเป็นมนุษย์ไม่ว่าในรูปแบบใด โดยเฉพาะการกระทำทางเพศต่อเด็กเป็นการสวนทางกับความมุ่งหมายขั้นพื้นฐานของการท่องเที่ยวและเป็นผลทางลบต่อการท่องเที่ยว ดังนั้นเพื่อความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ทุกประเทศที่เกี่ยวข้องควรร่วมมือกันต่อต้านอย่างจริงจัง มีการบัญญัติกฎหมายทั้งของประเทศที่ได้รับการเยือนและประเทศของผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งดำเนินการตามกฎหมายเหล่านั้นอย่างจริงจัง โดยไม่มีการลดหย่อนผ่อนโทษ แม้การกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นในประเทศที่ผู้กระทำความผิดไปเยือนก็ตาม การเดินทางเพื่อความมุ่งหมายทางศาสนา สุขภาพ การศึกษาและวัฒนธรรม หรือการ แลกเปลี่ยนการเรียนรู้ทางภาษา เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่เป็นประโยชน์สมควรได้รับการส่งเสริม การนำเอาคุณค่าของการแลกเปลี่ยนนักท่องเที่ยว ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และความเสี่ยงต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยวบรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาเป็นสิ่งที่ควรส่งเสริม

3) การท่องเที่ยวเป็นปัจจัยของการพัฒนาที่ยั่งยืน[44]

ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดในการพัฒนาการท่องเที่ยวควรจะปกป้องสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติด้วยมุมมองเพื่อบรรลุความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ มีความต่อเนื่องและยั่งยืนเพื่อสนองตอบต่อความจำเป็นและความหวังของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตอย่างเท่าเทียมกันการพัฒนาการท่องเที่ยวทุกรูปแบบที่นำไปสู่การประหยัดทรัพยากรที่มีค่าและหายาก โดยเฉพาะน้ำและพลังงาน รวมทั้งการหลีกเลี่ยงการผลิตของเสียเท่าที่เป็นไปได้การ พัฒนาเหล่านี้ควรได้รับสิทธิพิเศษและควรได้รับการส่งเสริมจากองค์กรระดับประเทศ ภูมิภาคและท้องถิ่น ควรจัดสรรเวลาและสถานที่เพื่อรับกระแสนักท่องเที่ยวให้เป็นช่วงวันลาพักผ่อนและวันหยุดเรียน เพื่อให้มีการกระจายการพักผ่อนตลอดทั้งปี และกระจายการใช้ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม และกระจายผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานทางการท่องเที่ยวและการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว ควรจัดในแนวทางที่จะรักษามรดกทางธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วยระบบนิเวศวิทยาและความหลากหลายทางชีววิทยาและเพื่อรักษาชีวิตสัตว์ป่าหายากที่ตกอยู่ในภาวะอันตราย ผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยเฉพาะผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ควรจะมีข้อตกลงในการกำหนดหรือจำกัดกิจกรรมของตนในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว เช่น ทะเลทราย ขั้วโลก

---

[43] Tourism as a vehicle for individual and collective fulfillment

[44] Tourism, a factor of sustainable development

หรือภูเขาสูง ชายฝั่งทะเล ป่าเขตร้อนหรือพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือเขตคุ้มครองการท่องเที่ยวธรรมชาติและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้รับการยอมรับและเอื้อต่อการเพิ่มคุณค่าและสเสริมสร้างการท่องเที่ยว แต่ทั้งนี้ต้องเคารพต่อมรดกธรรมชาติและชุมชนท้องถิ่น และต้องอยู่ในขีดความสามารถที่แหล่งท่องเที่ยวสามารถจะแบกรับได้

4) การท่องเที่ยวในฐานะผู้ใช้และผู้สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพมรดกทางวัฒนธรรม[45]

ทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นมรดกรวมของมนุษยชาติ ชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จะมีสิทธิและมีพันธะเป็นพิเศษต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้น กิจกรรมและนโยบายการท่องเที่ยวควรจัดทำให้สอดคล้องกับมรดกทางศิลปกรรม โบราณคดีและวัฒนธรรม ในลักษณะที่ให้ความคุ้มครองเพื่อให้คงอยู่สำหรับคนรุ่นต่อไป โดยเฉพาะการทุ่มเทให้กับการรักษาและปรับปรุงอนุสาวรีย์ ศาลเจ้า และ พิพิธภัณฑ์ รวมทั้งแหล่งประวัติศาสตร์ และโบราณคดีต่าง ๆ ควรที่จะเปิดให้นักท่องเที่ยวได้เข้าเยี่ยมชม ควรสนับสนุนให้อนุสาวรีย์และทรัพย์สมบัติทางวัฒนธรรมที่เอกชนเป็นเจ้าของเปิดให้นักท่องเที่ยวเยี่ยมชมด้วย แต่ต้องเคารพในสิทธิของผู้เป็นเจ้าของ อาคารสถานที่ทางศาสนาก็ควรเปิดให้เข้าชมโดยไม่รบกวนการ แสดงความเคารพบูชาของผู้ที่นับถือศาสนานั้น รายได้บางส่วนที่ได้มาจากการเยี่ยมชมแหล่งวัฒนธรรมและอนุสาวรีย์ ควรนำไปใช้ในการดูแล พิทักษ์ รักษา พัฒนาและเสริมแต่งมรดกแห่งนั้น กิจกรรมการท่องเที่ยวควรที่จะได้มีการวางแผนในลักษณะที่ยอมให้ผลิตภัณฑ์ทางวัฒนธรรมประเพณี งานฝีมือและการละเล่นพื้นบ้านอยู่รอดและเติบโต โดยไม่ทำให้ของเหล่านี้เสื่อมค่ากลายเป็นผลิตภัณฑ์ธรรมดาที่พบเห็นได้ทั่วไป

5) การท่องเที่ยวคือกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อประเทศและชุมชนท้องถิ่น[46]

ควรใช้นโยบายการท่องเที่ยวในลักษณะที่ช่วยยกมาตรฐานการครองชีพของประชากรในภูมิภาคที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและสนองตอบต่อความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น การกำหนดแผนและการออกแบบทางสถาปัตยกรรม การดำเนินกิจการที่พักและรีสอร์ทสำหรับนักท่องเที่ยวควรมีจุดมุ่งหมายที่จะผสมผสานให้เข้ากับท้องถิ่นได้ และท้องถิ่นควรได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมการท่องเที่ยวทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และให้โอกาสแก่แรงงานท้องถิ่นก่อนหากแรงงานมีทักษะเท่าเทียมกัน ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อปัญหาเฉพาะเขตพื้นที่ชายฝั่ง เกาะ และชนบทห่างไกล ภูเขา ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีโอกาสในการพัฒนาน้อยกว่าและกำลังเผชิญกับการลดลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม ผู้ประกอบอาชีพทางการท่องเที่ยว โดยเฉพาะผู้ลงทุน ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรของรัฐ ควรจะต้องศึกษาผลกระทบของโครงการพัฒนาที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติโดยรอบ และจะต้องชี้แจงแผนงานและผลกระทบที่อาจมีขึ้นอย่างมีหลักมีเกณฑ์และมีความโปร่งใสมากที่สุด

6) ภาระหน้าที่ของผู้ส่วนได้เสียในการพัฒนาการท่องเที่ยว[47]

---

[45] Tourism, a user of the cultural heritage of mankind and acontributor to its enhancement

[46] Tourism, a beneficial activity for host countries and communities

[47] Oblications of stakeholders in tourism development

ผู้ประกอบอาชีพทางการท่องเที่ยวมีภาระในการให้ข่าวสารข้อมูลอย่างถูกต้องและมีหลักฐานอ้างอิงเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวภายใต้เงื่อนไขการเดินทาง การให้การต้อนรับและการเข้าพัก และต้องให้ความมั่นใจว่าเงื่อนไขของข้อสัญญาที่เสนอต่อลูกค้าในรูปแบบ ราคาและคุณภาพของบริการที่สัญญาไว้ ตลอดจนเงินค่าชดใช้ความเสียหายในกรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาซึ่งต้องได้รับการปฏิบัติตามสัญญาผู้ประกอบอาชีพทางการท่องเที่ยวโดยความร่วมมือจากภาครัฐ ควรให้ความใส่ใจต่อความมั่นคงและปลอดภัย การป้องกันอุบัติภัย ความปลอดภัยด้านอาหารและการป้องกันสุขภาพแก่ผู้ที่ทำงานในสถานประกอบการและร้องขอการบริการ ในทำนองเดียวกัน ควรให้ความมั่นใจในระบบการประกันภัยและระบบความช่วยเหลือที่มีอยู่ ควรยอมรับพันธกรณีที่กำหนดโดยกฎข้อบังคับของประเทศ และจะต้องจ่ายค่าชดเชยอย่างยุติธรรมในเหตุการณ์ที่ผู้ประกอบการได้ละเลยต่อพันธกรณีตามสัญญา ผู้ประกอบอาชีพทางการท่องเที่ยว ควรมีส่วนร่วมที่จะช่วยให้นักท่องเที่ยวได้พบเห็นวัฒนธรรมและคุณค่าทางจิตใจดังที่นักท่องเที่ยวคาดหวังไว้ ตลอดจนยินยอมให้นักท่องเที่ยวได้ปฏิบัติกิจทางศาสนาระหว่างการท่องเที่ยว

ภาครัฐทั้งฝั่งนักท่องเที่ยวและฝั่งแหล่งท่องเที่ยวควรร่วมมือกันกับผู้ประกอบอาชีพทางการท่องเที่ยวและสมาคมต่าง ๆ เพื่อให้ความมั่นใจแก่นักท่องเที่ยวกรณีบริษัทนำเที่ยวล้มละลายว่าจะมีการจัดส่งนักท่องเที่ยวกลับประเทศ ในยามวิกฤตรัฐบาลมีสิทธิและหน้าที่ที่จะแจ้งให้คนในชาติของตนทราบถึงสถานการณ์ที่ยากลำบาก หรืออันตรายที่เขาอาจจะได้รับระหว่างเดินทางไปต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การนำเสนอข้อมูลต้องมีความรับผิดชอบ ไม่ลำเอียง ไม่เป็นธรรมหรือเป็นข้อมูลที่เกินความเป็นจริงต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศเจ้าของแหล่งท่องเที่ยวแต่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการท่องเที่ยวของประเทศฝั่งนักท่องเที่ยว เนื้อหาคำแนะนำในการเดินทางควรจะได้มีการปรึกษาหารือกันก่อนกับประเทศเจ้าของแหล่งท่องเที่ยวและผู้ประกอบอาชีพทางการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้อง การให้ข้อเสนอแนะควรจะมีน้ำหนักที่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสถานการณ์และอยู่ในขอบเขตของสถานการณ์ความไม่ปลอดภัยที่ได้เกิดขึ้นจริงและควรจะมีการยืนยันหรือยกเลิกโดยเร็วที่สุดเท่าที่ทำได้เมื่อเหตุการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติ สื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะสิ่งพิมพ์ด้านการเดินทางหรือสื่อประเภทอื่น รวมทั้งวิธีการติดต่อสื่อสารสมัยใหม่ทางอิเล็กทรอนิกส์ควรกระทำด้วยความซื่อสัตย์และเป็นข่าวที่มีความสมดุลของเหตุการณ์และสถานการณ์ซึ่งอาจส่งผลต่อกระแสการเดินทางของนักท่องเที่ยว ควรจะให้ข่าวสารที่มีความแม่นยำและเชื่อถือได้กับลูกค้าด้านการบริการท่องเที่ยว การติดต่อสื่อสารสมัยใหม่และเทคโนโลยีทางด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ควรได้รับการพัฒนาและนำมาใช้เพื่อจุดมุ่งหมายนี้ ในกรณีที่เกี่ยวกับสื่อ สื่อไม่สมควรที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยวทางเพศไม่ว่าในกรณีใด

7) สิทธิการท่องเทียว[48]

ความคาดหวังของบุคคลในการเข้าถึงเพื่อค้นหาและรื่นรมย์จากทรัพยากรของโลกเป็นสิทธิอันเท่าเทียมกันของทุกคน การเพิ่มขึ้นของการท่องเที่ยวระดับชาติและนานาชาติ ควรถือได้ว่าเป็นหนทางที่ดีที่สุดหนทางหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนของการใช้เวลาว่างของผู้คน และไม่ควรมีอุปสรรคใดๆที่จะกีดกันความคาดหวังดังกล่าว สิทธิสากลทางการท่องเที่ยวต้องถือ

---

[48] Right to tourism

ได้ว่าเป็นของคู่กับสิทธิการใช้เวลาว่างและการพักผ่อน รวมถึงการจำกัดชั่วโมงการทำงาน และระยะเวลาของการลาพักผ่อนที่มีสิทธิได้รับค่าจ้างซึ่งได้รับการรับรองตาม มาตรา 24 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และมาตรา 7 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมการท่องเที่ยวเพื่อสังคม โดยเฉพาะที่สัมพันธ์กับการท่องเที่ยวซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกต่อการใช้เวลาว่าง การเดินทางและการพักผ่อน ควรได้รับการพัฒนาและการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ นักท่องเที่ยวที่เป็นครอบครัว เยาวชน นักเรียน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ควรได้รับการส่งเสริมและอำนวยความสะดวก

8) เสรีภาพการเดินทางของนักท่องเที่ยว[49]

นักท่องเที่ยวและนักเดินทางควรได้รับประโยชน์ภายใต้กับกฎหมายนานาชาติและข้อบังคับของประเทศจากเสรีภาพการเดินทางภายในประเทศและจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ที่สอดคล้องกับข้อที่ 13 ของ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและควรมีสิทธิที่จะเข้าถึงสถานที่พักระหว่างการเดินทางและการค้างแรม และเดินทางต่อไปยังแหล่งท่องเที่ยวและพื้นที่ทางวัฒนธรรมโดยไม่ถูกกีดขวางจากระเบียบที่เป็นพิธีการมากเกินไปหรือการถือปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน จะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวและนักเดินทางในการใช้บริการการสื่อสารทุกรูปแบบในการติดต่อบุคคลต่างๆ เช่นผู้บริหารท้องถิ่น การให้บริการทางกฎหมายและสุขภาพ กงศุลของประเทศของตน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพันธสัญญาระหว่างประเทศ นักท่องเที่ยวและนักเดินทางควรได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับคนชาติแหล่งท่องเที่ยวเกี่ยวกับข้อมูลปกปิดและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่เก็บรักษาไว้ในสื่ออิเล็กทรอนิกส์

วิธีการและขั้นตอนการข้ามพรมแดนไม่ว่าจะอยู่ภายในขอบเขตความสามารถของรัฐหรือเป็นผลจากข้อตกลงนานาชาติ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติในการขอวีซ่าหรือข้อกำหนดทางสุขภาพและพิธีการศุลกากร ควรจะมีการปรับเปลี่ยนเพื่อทำให้การเดินทางมีความเป็นอิสระสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ ทั้งนี้เพื่อให้นักท่องเที่ยวนานาชาติมีโอกาสเดินทางอย่างอิสระเสรี ควรส่งเสริมให้มีข้อตกลงระหว่างกลุ่มประเทศเพื่อลดขั้นตอนพิธีการต่าง ๆ ให้ง่ายขึ้น การเก็บภาษีเฉพาะและการเรียกเก็บค่าปรับที่ทำความเสียหายต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวและการทำลายความสามารถในการแข่งขันควรทยอยขจัดออกไปหรือมีการปรับปรุงแก้ไข หากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศของผู้เดินทางอำนวย นักเดินทางสมควรจะได้รับอนุญาตให้แลกเปลี่ยนเงินที่จำเป็นสำหรับการเดินทางของเขาได้

9) สิทธิของคนงานและผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว[50]

สิทธิขั้นพื้นฐานของคนทำงานที่รับค่าจ้างและทำงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและในองค์กรที่เกี่ยวข้อง ควรได้รับการประกันและดูแลเป็นพิเศษจากภาครัฐระดับชาติและระดับท้องถิ่นทั้งประเทศของนักท่องเที่ยวและประเทศแหล่งท่องเที่ยว ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่สัมพันธ์กับฤดูกาลของกิจกรรมการท่องเที่ยวในมิติของอุตสาหกรรมระดับโลกและสอดคล้องกับความยืดหยุ่นตามลักษณะงานคนทำงานที่รับค่าจ้างและทำงานโดยอิสระในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและที่เกี่ยวข้องมีสิทธิและหน้าที่ที่จะได้รับการฝึกอบรมในเบื้องต้นและต่อเนื่องอย่างเหมาะสม และควรได้รับความ

---

[49] Liberty of tourist movements

[50] Right of the workers and entrepreneurs in the tourism industry

คุ้มครองทางสังคมอย่างเพียงพอ งานมีความมั่นคง ควรจะให้การประกันสังคมพร้อมฐานะบางประการแก่คนทำงานตามฤดูกาล คนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความสามารถและทักษะที่จำเป็นควรมีสิทธิที่จะได้รับการพัฒนากิจกรรมวิชาชีพในสาขาการท่องเที่ยวภายใต้กฎหมายของประเทศที่มีอยู่ผู้ประกอบการและนักลงทุนโดยเฉพาะในขอบเขตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ควรมีสิทธิที่จะเข้าไปในภาคการท่องเที่ยวด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและการบริหารที่น้อยที่สุดควรมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้บริหารและคนงาน ไม่ว่าจะเป็นคนมีเงินเดือนประจำหรือไม่จากประเทศต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโลก

กิจกรรมนี้ควรได้รับการส่งเสริมให้สอดคล้องการใช้กฎหมายของประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ ในสถานการณ์ซึ่งโลกมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง มีการไปมาหาสู่กันมากขึ้น และมีการจัดตั้งวิสาหกิจข้ามชาติในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีเครือข่ายครอบคลุมอย่างกว้างขวาง ไม่ควรใช้วิสาหกิจข้ามชาติเหล่านี้เป็นหนทางที่จะครอบงำประเทศที่ต้อนรับนักท่องเที่ยวให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบทางวัฒนธรรมและสังคมให้กลายเป็นรูปแบบแปลกปลอมไม่เป็นธรรมชาติ ไม่ควรนำวิสาหกิจข้ามชาติเป็นข้อต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนกับอิสระเสรีทางการลงทุนและการค้า ควรนำวิสาหกิจข้ามชาติมาใช้ในแง่ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของประเทศที่เปิดรับนักท่องเที่ยว ไม่ควรใช้วิสาหกิจข้ามชาตินี้เอื้อประโยชน์ในการส่งผลกำไรคืนกลับไปยังบริษัทแม่ ในทำนองเดียวกันไม่ควรใช้วิสาหกิจข้ามชาติเหล่านี้เป็นหนทางในการนำเข้าสินค้าและบริการที่เกินขีดความพอดีหรือจำกัดการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจในประเทศที่เปิดตนเองเป็นแหล่งท่องเที่ยว ความเป็นหุ้นส่วนและการสร้างความสัมพันธ์ที่สมดุลย์ระหว่างวิสาหกิจของประเทศของนักท่องเที่ยวเองและประเทศผู้รับนักท่องเที่ยวจะมีส่วนต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของการท่องเที่ยวและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมจากความเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

10) การนำหลักจรรยาบรรณการท่องเที่ยวโลกออกใช้งาน[51]

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวควรร่วมมือกันในการนำหลักปฏิบัติเหล่านี้มาใช้และทำการตรวจสอบประสิทธิผลของการใช้หลักปฏิบัตินั้นด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาการท่องเที่ยวควรยอมรับบทบาทของสถาบันนานาชาติหนึ่งของสถาบันเหล่านั้นคือองค์การการท่องเที่ยวโลก รวมทั้งองค์กรเอกชนที่มีความสามารถในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวองค์กรปกป้องสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพ ซึ่งมีหลักการของกฎหมายนานาชาติเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มเดียวกันควรแสดงออกถึงความตั้งใจที่จะเสนอข้อขัดแย้งใดๆที่เกี่ยวกับการใช้ หรือการแปลความของหลักจรรยาบรรณการท่องเที่ยวโลกเพื่อแสวงหาความเห็นพ้องต่อบุคคลที่สามที่เรียกว่าคณะกรรมการจรรยาบรรณการท่องเที่ยวโลก ทั้งนี้การนำหลักจรรยาบรรณการท่องเที่ยวโลกไปใช้ประโยชน์นั้น ผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือกันในการนำหลักปฏิบัติเหล่านี้มาใช้และทำการตรวจสอบประสิทธิผลของการใช้หลักปฏิบัตินั้นด้วย และควรยอมรับบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ ทั้งองค์การการท่องเที่ยวโลก

---

[51] Implementation of the principles of the Global Code of Ethics for Tourism

องค์กรปกป้องสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ ซึ่งมีหลักการของกฎหมายนานาชาติเป็นที่ยอมรับ

จะเห็นได้ว่าองค์การการท่องเที่ยวโลกมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งนี้เพื่อให้คือการท่องเที่ยวเป็นไปเพื่อคนทั้งมวล มีการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม เพราะการท่องเที่ยวหรือการเดินทาง คือสิทธิของประชากรทุกคน จึงต้องร่วมกันทำให้การท่องเที่ยวเหมาะสมกับคนทุกเพศ ทุกวัย ทุกกลุ่ม ซึ่งจะต้องมีการวางแผนและการปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อขับเคลื่อนให้การท่องเที่ยวเป็นกลไกในการสร้างความเข้าใจระหว่างกันของประชาชนทั่วโลก

2.2 แนวคิดการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว เป็นแนวคิดที่ต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตมากยิ่งขึ้นโดยอาศัยธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นธุรกิจบริการ องค์ประกอบหลักของธุรกิจการท่องเที่ยวนี้คือนักท่องเที่ยว ดังนั้นการบริหารงานจึงมุ่งที่จะให้นักท่องเที่ยวได้ตัดสินใจเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและจับจ่ายใช้สอยในแหล่งท่องเที่ยวจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดนโยบายและแผนงานสนับสนุนเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้หากมีการกำหนดเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะแล้วการดำเนินงานและการบริหารงานเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวจึงสามารถกระทำได้ง่ายยิ่งขึ้นนอกจากนี้ การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนเกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรทางวัฒนธรรมในแหล่งท่องเที่ยวอีกด้วย รวมทั้งก่อให้เกิดประโยชน์ด้านการศึกษา หรืออาจเพื่อรักษาพื้นที่สีเขียว ซึ่งการสงวนรักษาพื้นที่ดังกล่าวส่งผลให้พื้นที่แห่งนั้นคงความเป็นธรรมชาติและมีความสวยงามเป็นที่ชื่นชอบของบุคคลทั่วไป หลังจากนั้นก็เริ่มมีการขอเข้าเยี่ยมชมพื้นที่บางส่วน จนพัฒนาให้พื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวได้จนกลายเป็นเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ(Tourism Zone) ดังนั้นการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตหรือพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์หรือคุ้มครองทรัพยากรด้วย และการท่องเที่ยวยังสามารถพัฒนาเป็นธุรกิจและสร้างรายได้มหาศาลซึ่งส่วนหนึ่งได้นำมาจัดสรรเพื่อปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายหลักคือการคุ้มครองทรัพยากรโดยแท้จริงแล้ว การกำหนดให้มีเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวนี้ เป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่าเขตหรือพื้นที่แห่งนั้นมีความเหมาะสมที่จะให้เป็นพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวอย่างแท้จริง สามารถรอบรับนักท่องเที่ยวได้เป็นจำนวนมาก ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดออกมาเพื่อบริหารเขตการท่องเที่ยวแต่ละแห่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านพื้นที่ สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค ตลอดจนเตรียมแนวทางแก้ไขปัญหากรณีเกิดเหตุการณ์ไม่คาดฝัน ดังนั้นเขตการท่องเที่ยวจึงต้องมีการบริหารจัดการที่แตกต่างจากเขตพื้นที่ทั่วไป

2.2.1 การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรกับการท่องเที่ยว

ดังได้กล่าวมาข้างต้น การกำหนดเขตหรือพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อให้ทรัพยากรคงอยู่ และให้การใช้สอยทรัพยากรเกิดความคุ้มค่าอย่างไรก็ตาม เมื่อการท่องเที่ยวได้กลายเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญและสามารถนำรายได้นั้นมาเป็นทุนในการดำเนินนโยบายและกำหนดโครงการเพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรได้อีกจำนวนมาก ดังนั้น การกำหนดหรือแบ่งหรือแยกพื้นที่คุ้มครองออกเป็นส่วน (Zoning) ให้ชัดเจนว่าพื้นที่ส่วนใดสามารถดำเนินกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวประเภทใดได้ พื้นที่ส่วนใดที่ต้องจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวซึ่งแต่ละพื้นที่จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ให้นักท่องเที่ยวปฏิบัติตามอย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีกิจกรรมแบบรวมการท่องเที่ยวแบบได้ทุกพื้นที่จะเกิดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่าการกำหนดกิจกรรมได้เฉพาะในบางพื้นที่ การแบ่งเขตเป็นวิธีการสำคัญที่ทำให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาเยี่ยมชมพื้นที่คุ้มครอง จึงจำเป็นที่จะต้องทำให้การผสมผสานระหว่างการสันทนาการแบบรวมศูนย์กับแบบกระจายอย่างเหมาะสมประสบผลสำเร็จ การแบ่งเขตถูกออกแบบมาเพื่อจัดสรรพื้นที่ทางภูมิศาสตร์สำหรับระดับเฉพาะและความหนาแน่นของกิจกรรมมนุษย์และการอนุรักษ์โดยทั่วไป การแบ่งเขตเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระดับของพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงของระดับความหนาแน่นของกิจกรรมมนุษย์และยังถือเป็นการพัฒนาอีกรูปแบบหนึ่งด้วย กล่าวคือมีการปรับปรุงพื้นที่ให้เป็น ศูนย์ให้บริการลักษณะต่าง ๆอย่างไรก็ตามพึงระมัดระวังหากเป็นการปรับปรุงหรือสร้างสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ที่ภูมิประเทศที่ได้รับความคุ้มครองหรือการคุ้มครองภูมิทัศน์ หมู่บ้านหรือเมืองที่มีการเน้นย้ำการให้บริการนักท่องเที่ยวอีกทั้งพื้นที่ห่างไกลบางแห่งอาจไม่สมควรได้รับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่ให้มีความทันสมัยมากเกินความจำเป็นทั้งนี้ด้วยเหตุผลด้านการอนุรักษ์และความไม่ต้องการพัฒนาอาจใช้เป็นเสน่ห์ดึงดูดนักท่องเที่ยวบางประเภทได้

การแบ่งเขตพื้นที่คุ้มครองเพื่อการท่องเที่ยวสามารถทำได้เป็นการชั่วคราวในพื้นที่จัดเตรียมไว้เพื่อใช้ในการต่าง ๆ ในเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาภายในหนึ่งวันมากกว่าหนึ่งสัปดาห์หรือตามฤดูกาลการแบ่งเขตต้องการสองขั้นตอน ได้แก่ขั้นตอนที่มีการอธิบายซึ่งระบุคุณค่าที่สำคัญและโอกาสในการทำกิจกรรมสันทนาการ ขั้นตอนนี้ต้องการรายการลักษณะเฉพาะของทรัพยากรและประเภทของกิจกรรมสันทนาการที่มีอยู่ ส่วนอีกขั้นตอนหนึ่งเรียกว่าขั้นตอนการจัดสรร กล่าวคือเมื่อมีการตัดสินใจเกี่ยวกับโอกาสในการทำกิจกรรมสันทนาการและคุณค่าควรจัดสรรภายในพื้นที่คุ้มครอง การจัดสรรนี้เกี่ยวข้องกับผู้บริหารจัดการพื้นที่ซึ่งต้องทำร่วมกับฝ่ายปฏิบัติการ และผู้ถือประโยชน์ร่วมเพื่อกำหนดสิ่งที่ต้องการคุ้มครอง สิ่งอำนวยความสะดวก และการกำหนดโปรแกรม ตลอดจนสถานที่และเวลา ทั้งนี้การแบ่งเขตมีประโยชน์หลายประการ เช่น ช่วยให้ผู้บริหารจัดการ ฝ่ายปฏิบัติการนักท่องเที่ยวและชุมชนท้องถิ่นทราบและตระหนักถึงคุณค่าของพื้นที่คุ้มครองที่สำคัญที่สุดช่วยกระจายความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครอง และช่วยสร้างความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับการแบ่งปันและธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยวและสันทนาการ ตลอดจนทราบถึงโอกาสทางธุรกิจท่องเที่ยวภายในพื้นที่คุ้มครองและบริเวณโดยรอบ

นอกจากสหภาพสากลเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ในระดับนานาชาติยังมีการกำหนดเขตหรือพื้นที่เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of the Word Cultural

and Natural Heritage) อีกด้วย โดยการรับรองขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ.1972 ให้เขตหรือพื้นที่ของประเทศต่าง ๆ เป็นมรดกของชาวโลกทุกคน ซึ่งเขตหรือพื้นที่มรดกโลกได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของทุกประเทศ

ในอดีตก่อนที่จะมีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ สถานการณ์ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติในโลก ตกอยู่ในภาวะที่ได้รับการคุกคามอย่างต่อเนื่อง โดยมิได้มีสาเหตุจากการเสื่อมโทรมลงตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้เกิดการทำลายและความเสื่อมโทรมต่อมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องรุนแรงและรวดเร็ว ทั้งนี้ความเสื่อมโทรม หรือการสูญสลายขององค์ประกอบมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติ ก่อให้เกิดความสูญเสียที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อมรดกของมวลมนุษยชาติ นอกจากนี้มีหลายครั้งที่การดำเนินงานคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติในระดับชาติไม่สามารถกระทำได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ สืบเนื่องจากมีความต้องการใช้ทรัพยากรในขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลาย รวมทั้งการขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และวิทยาการของดินแดนอันเป็นที่ตั้งของมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติเหล่านั้น ดังเช่นกรณีอนุสรณ์สถานแห่งนูเบีย (Monument of Nubia)[52] ซึ่งในปี ค.ศ.1954 เป็นจุดเริ่มต้นของการตัดสินใจในการสร้างเขื่อน Aswan High Dam เขื่อนแห่งนี้ได้ก่อให้เกิดทะเลสาบขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่ the Upper Nile Valley จากเมือง Aswan ประเทศอียิปต์ ไปจนถึง The Dal Cataract ในประเทศซูดาน พื้นที่เหล่านี้เป็นบริเวณที่มีแหล่งอารยธรรมเก่าแก่ตั้งแต่สมัยโบราณที่รู้จักกันในชื่อของนูเบีย (Nubia) ดังนี้ในปี ค.ศ.1959 รัฐบาลอียิปต์และซูดานได้ร้องขอให้ทางองค์การยูเนสโกให้ความช่วยเหลือในการปกป้องและกอบกู้แหล่งโบราณสถานและโบราณวัตถุที่กำลังอยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายเหล่านี้ ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1960 องค์การยูเนสโกได้มีหนังสือเรียกร้องไปยังรัฐภาคีสมาชิกภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อที่จะรักษาโบราณวัตถุในนูเบียข้อเรียกร้องดังกล่าวก่อให้เกิดการขุดค้นและบันทึกแหล่งโบราณสถานนับร้อยแหล่ง มีการค้นพบโบราณวัตถุจำนวนมากและนับเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จในการกอบกู้มรดกทางวัฒนธรรม

หลังจากนั้นจึงเกิดโครงการรณรงค์ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศครั้งใหม่เพื่อให้แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติยังคงสามารถดำรงรักษาเอกลักษณ์ไว้ได้อย่างยั่งยืน ทางองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) จึงได้อาศัยธรรมนูญยูเนสโก ภายใต้ข้อบัญญัติที่ให้ มีภารกิจในการบำรุงรักษา เพิ่มพูน และเผยแพร่ความรู้ในการอนุรักษ์และคุ้มครองป้องกันมรดกโลก โดยการเสนอแนะให้ประชาคมนานาชาติร่วมมือกันจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศได้ ตามความจำเป็น และในการประชุมใหญ่องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ 17 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสที่ประชุมเห็นสมควร

---

[52] ฐานข้อมูลมรดกโลกของประเทศไทย, **ความรู้เกี่ยวกับมรดกโลก: ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ**, ค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2560 จาก http://heritage.onep.go.th/Thai-World-Heritage/TWH/?p=3341

ให้ก่อตั้งระบบการดำเนินงานในรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศ และมีมติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ (The World Heritage Convention) เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1972 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ให้ดำรงคุณค่าความโดดเด่นเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติทั้งในปัจจุบัน และในอนาคตตลอดไป

อนุสัญญามรดกโลก ก่อให้เกิดการรวมกันเป็นหนึ่งเดียวระหว่างการอนุรักษ์ธรรมชาติและการสงวนคุณลักษณะทางวัฒนธรรม ซึ่งอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อแนวทางที่ช่วยให้คนซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติ ตลอดจนความต้องการขั้นพื้นฐานในการรักษาสภาวะความสมดุลระหว่างคนกับธรรมชาติ โดยได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับแหล่งธรรมชาติหรือวัฒนธรรมที่มีความเหมาะสมสำหรับการรวบรวมเข้าไว้ในบัญชีรายชื่อแหล่งมรดกโลก (World Heritage List) และได้กำหนดภาระหน้าที่ของรัฐสมาชิก (States Parties) ในการระบุถึงแหล่งที่มีศักยภาพ และคุณค่าความสำคัญของแหล่งที่สมควรได้รับการปกป้องและสงวนรักษา เมื่อมีการลงนามในอนุสัญญาแล้วแต่ละประเทศต้องมีการให้คำปฏิญาณว่าจะดำเนินการอนุรักษ์ไม่เฉพาะแต่เพียงแหล่งมรดกโลกที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ประเทศของตนเท่านั้น แต่ยังต้องให้การปกป้องคุ้มครองแหล่งที่เป็นมรดกของชาติอื่นด้วย รัฐภาคีจะได้รับการสนับสนุนให้มีการผสมผสานการดำเนินการในการปกป้องแหล่งมรดกทางธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรม โดยมีการบรรจุเข้าไว้ในแผนการดำเนินงานในระดับภูมิภาคโดยมีการแต่งตั้งบุคลากรและการบริการไว้ประจำในแต่ละแหล่ง ดำเนินการศึกษา วิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคนิควิธีการในการอนุรักษ์ที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อให้แหล่งมรดกเหล่านี้ ทำหน้าที่ตอบสนองต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในชุมชนได้

นอกจากนี้อนุสัญญายังได้อธิบายถึงวิธีการในการใช้จ่ายและการจัดการเงินจากกองทุนมรดกโลก (World Heritage Fund) และยังกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องรายงานผลต่อคณะกรรมการมรดกโลกถึงสถานภาพของการดำเนินการด้านการอนุรักษ์ คุณลักษณะต่างๆ ของแหล่งมรดกโลก รายงานต่างๆ เหล่านี้นับว่ามีความสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการ โดยมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้คณะกรรมการทราบถึงสภาพของแหล่งและมีส่วนช่วยในการตัดสินใจในการจัดโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะ และยังมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้อนุสัญญายังช่วยให้รัฐภาคีได้ตระหนักถึงคุณค่าความสำคัญของลักษณะของแหล่งมรดกโลกแต่ละแห่งและยังช่วยกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์ผ่านทางการให้การศึกษาและโครงการเผยแพร่ข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ จึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการปกป้อง คุ้มครอง และรักษาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก โดยอาศัยกลไกสำคัญในการคัดเลือกแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของรัฐสมาชิกเพื่อนำไปสู่การขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกให้เป็นทรัพย์มรดกของชนทุกชาติทุกภาษา

มรดกโลกหมายถึง “บรรดามรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่มีความโดดเด่นเป็นเลิศในระดับสากลเมื่อได้รับการยอมรับให้เป็นแหล่งมรดกโลกแล้ว ไม่ว่าแหล่งมรดกนั้นจะตั้งอยู่ในประเทศใด ให้ถือว่าเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติ” และหมายถึง “ส่วนใดของมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติที่มีความโดดเด่นที่น่าสนใจและมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสงวนรักษาใน

ฐานะเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของมวลมนุษยชาติ” ทั้งนี้ มรดกโลกแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) มรดกโลกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) หมายถึง ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลทางวัฒนธรรม โดยเป็นสถานที่ที่เกิดจากมนุษย์สร้างขึ้น หรือเกิดจากการสร้างขึ้นโดยมนุษย์และธรรมชาติ ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลในทางประวัติศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ ชาติพันธุ์วิทยา หรือมานุษยวิทยา และมีผลงานทางสถาปัตยกรรม ผลงานด้านประติมากรรมและจิตรกรรมที่สร้างสรรค์ เช่น 1) โบราณสถาน (Monuments) 2) กลุ่มอาคาร (Groups of Buildings) และ 3) แหล่ง (Sites)

2) มรดกโลกทางธรรมชาติ (Natural Heritage) หมายถึง ทรัพย์สินทางธรรมชาติที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลทางธรรมชาติ โดยมีสภาพทางธรรมชาติที่ประกอบด้วยลักษณะทางกายภาพ และชีวภาพ หรือกลุ่มของสภาพธรรมชาติดังกล่าว ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลในทางสุนทรียศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์ มีสภาพองค์ประกอบทางธรณีวิทยา หรือธรณีสัณฐาน หรือบริเวณที่พิสูจน์ทราบอย่างชัดแจ้งว่าเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสายพันธุ์สัตว์และพืชที่กำลังได้รับการคุกคาม ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลในทางวิทยาศาสตร์หรือการอนุรักษ์หรือมีความงดงามตามธรรมชาติ

3) ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (Cultural Landscape) หมายถึง ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่แสดงให้เห็นถึงการผสมผสานเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่มนุษย์และธรรมชาติสร้างขึ้น โดยทรัพย์สินทางวัฒนธรรมดังกล่าวสื่อให้เห็นถึงวิวัฒนาการของสัมคมมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานตามกาลเวลา ภายใต้อิทธิพลของข้อกำหนดทางกายภาพ และ/หรือโอกาสที่ปรากฏตามปัจจัยแวดล้อมนั้น ๆ และเป็นส่วนผลักดันต่อเนื่องมาของสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมทั้งภายในและภายนอก

4) มรดกโลกแบบผสม (Mixed Site) หมายถึง มรดกโลกที่คุณค่าทางด้านวัฒนธรรมและคุณค่าทางธรรมชาติ ผสมผสานกันในบางส่วนหรือทั้งหมดของทั้ง 3 ประเภทข้างต้น

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ เกิดขึ้นโดยมีจุดประสงค์ เพื่อส่งเสริมการระบุแหล่งมรดก การปกป้องคุ้มครอง การอนุรักษ์ การนำเสนอและการสืบทอดแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติทั่วโลกที่มีคุณค่าโดดเด่นต่อมนุษยชาติ โดยมีบัญชีมรดกโลกเป็นเครื่องมือเพื่อยกย่องแหล่งมรดกที่มีความสำคัญเพียงพอที่สังคมนานาชาติควรได้รู้จัก เพราะมีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือทางประวัติศาสตร์ที่โดดเด่น ทั้งนี้ประโยชน์จากการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกสรุปได้ดังนี้

1) เป็นโอกาสให้รัฐภาคีและชุมชนท้องถิ่นได้ประกาศคุณค่าแหล่งมรดกในฐานะที่เป็นสถานที่ทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

2) แหล่งมรดกดังกล่าวมักกลายเป็นแหล่งสำคัญของพื้นที่คุ้มครองในระดับชาติและได้รับการยอมรับที่มากยิ่งขึ้นและได้รับการปกป้องคุ้มครองที่ดียิ่งขึ้นสำหรับมรดกในวิถีชีวิตของชุมชน

3) ความสนใจมรดกโลกในระดับระหว่างประเทศมักจะก่อให้เกิดแรงกระตุ้นด้านความร่วมมือระหว่างประเทศและความพยายามร่วมกันในการปกป้องคุ้มครองแหล่งมรดก

4) เปิดโอกาสในการรวบรวมเงินทุนและการสนับสนุน ทั้งจากผู้บริจาค และจากกองทุนมรดกโลก

5) มีการจัดหาเทคนิคและปฏิบัติการด้านการปกป้องคุ้มครองการอนุรักษ์ และการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถนำไปใช้ทั้งกับแหล่งมรดกระดับชาติและระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติก รัฐภาคีสมาชิกที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญามีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการ ดังนี้

1) กำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมไปกับการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมของชุมชน

2) กำหนดมาตรการที่เหมาะสมด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การบริหารจัดการ และการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อการศึกษาวิจัยการปกป้องคุ้มครอง การอนุรักษ์ การบริการทางการศึกษา และการฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

3) ละเว้นการดำเนินการใดๆ ที่อาจทำลายมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของรัฐภาคีอื่น ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่จะสนับสนุนและช่วยเหลือรัฐภาคีอื่น ๆ ในการศึกษาวิจัยและปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงผลเสียจากการประกาศแหล่งเป็นมรดกโลก อาจมีเพียงประเด็นเดียว คือ การสูญเสียโอกาสในการพัฒนาพื้นที่แหล่งมรดกดังกล่าว เพราะเมื่อประกาศแล้วการพัฒนาพื้นที่จะต้องเป็นการพัฒนาในเชิงอนุรักษ์ ไม่ใช่การพัฒนาเพื่อสนองตอบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเพื่อเป็นแหล่งอุตสาหกรรม การพัฒนาเพื่อเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ซึ่งการพัฒนาดังที่กล่าวมานี้ จะไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างกลมกลืนกับการอนุรักษ์ และคุ้มครองแหล่งมรดกที่ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกดังนั้นก่อนที่จะนำเสนอแหล่งมรดกใด ๆ เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก ภาครัฐและภาคประชาชนควรพิจารณาร่วมกันถึงแนวทางและทิศทางในการบริหารจัดการในพื้นที่แหล่งดังกล่าว หากเห็นว่าแนวทางในการปกป้องคุ้มครองแหล่งมรดกเป็นแนวทางที่เหมาะสมแล้ว จึงค่อยพิจารณาดำเนินการนำเสนอแหล่งเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกต่อไปปัจจุบันมีแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม จำนวน 832 แห่ง แหล่งมรดกทางธรรมชาติ จำนวน 206 แห่ง แหล่งมรดกที่ผสมผสานกัน จำนวน 35 แห่ง[53]รวมทั้งสิ้น 1,073 แห่งทั่วโลกโดยประเทศภาคีทุกประเทศมีสิทธิเสนอชื่อสถานที่ในประเทศของตนให้ได้รับการพิจารณาเป็นมรดกโลก (World Heritage List) ต่อคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee) ทั้งมรดกโลกทางธรรมชาติ (Natural Heritage) และมรดกโลกทางวัฒนธรรม (Cutural Heritage)

การพิจารณาขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลกของพื้นที่แต่ละแห่งมีข้อพิจารณาหรือเกณฑ์การพิจาณาที่ได้ กำหนดขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2005 ประกอบด้วยเกณฑ์การพิจารณาการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม 6 ประการ และเกณฑ์การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ 4 ประการ ทั้งนี้

---

[53] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), **World Heritage List**, Retrieved October 10, 2017 from http://whc.unesco.org/en/list

เกณฑ์การพิจารณาการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม มีรายละเอียดดังนี้

1) เป็นตัวแทนในการแสดงผลงานชิ้นเอกที่จัดทำขึ้นด้วยการสร้างสรรค์อันชาญฉลาดของมนุษย์

2) เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลยิ่ง ผลักดันให้เกิดการพัฒนาสืบต่อมาในด้านการออกแบบทางสถาปัตยกรรมอนุสรณ์สถาน ประติมากรรม สวน และภูมิทัศน์ ตลอดจนการพัฒนาศิลปกรรมที่เกี่ยวข้อง หรือการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ซึ่งได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือบนพื้นที่ใด ๆ ของโลกซึ่งทรงไว้ซึ่งวัฒนธรรม

3) เป็นสิ่งที่ยืนยันถึงหลักฐานของวัฒนธรรมหรืออารยธรรมที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบันหรือว่าที่สาบสูญไปแล้ว

4) เป็นตัวอย่างอันโดดเด่นของประเภทของสิ่งก่อสร้างอันเป็นตัวแทนของการพัฒนาทางด้านวัฒนธรรม สังคม ศิลปกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม ในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ

5) เป็นตัวอย่างอันโดดเด่นของวัฒนธรรมมนุษย์ ขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งสถาปัตยกรรม วิธีการก่อสร้าง หรือการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ซึ่งเสื่อมสลายได้ง่ายจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมตามกาลเวลา

6) มีความคิดหรือความเชื่อที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุการณ์ หรือมีความโดดเด่นยิ่งในประวัติศาสตร์

ส่วน**เกณฑ์การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ** มีรายละเอียดดังนี้

1) เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดของการเป็นตัวแทนในวิวัฒนาการสำคัญต่างๆในอดีตของโลก เช่น ยุคสัตว์เลื้อยคลาน ยุคน้ำแข็ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาความหลากหลายทางธรรมชาติบนพื้นโลก

2) เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดในการเป็นตัวแทนของขบวนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางธรณีวิทยาหรือวิวัฒนาการทางชีววิทยา และปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่กำลังเกิดอยู่ เช่น ภูเขาไฟ เกษตรกรรมขั้นบันได

3) เป็นพื้นที่ที่เกิดจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์หายากหรือสวยงามเป็นพิเศษ เช่น แม่น้ำ น้ำตก ภูเขา

4) เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของชนิดสัตว์และพันธุ์พืชที่หายากหรือที่ตกอยู่ในสภาวะอันตราย แต่ยังคงสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ซึ่งรวมถึงระบบนิเวศอันเป็นแหล่งรวมความอุดมสมบูรณ์ของพืชและสัตว์ที่ทั่วโลกให้ความสนใจด้วย[54]

ทั้งนี้มรดกทางวัฒนธรรม หมายถึง สถานที่ซึ่งเป็นโบราณสถาน ทั้งด้านสถาปัตยกรรม จิตรกรรมประติมากรรมหรือแหล่งโบราณคดีทางธรรมชาติ เช่น ถ้ำ หรือกลุ่มสถานที่ปลูกสร้างที่ยก

---

[54] Arthur Pederson, **Managing Tourism at World Heritage Sites: A Pratical Manual for World Heritage Site Managers** (UNESCO World Heritage Centre, 2002), pp.14-18, Retrieved from http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-113-2.pdf

หรือเชื่อมต่อกันที่มีเอกลักษณ์หรือแหล่งสถานที่สำคัญ หรืออาจเป็นผลงานฝีมือมนุษย์ หรือเป็นผลงานร่วมกันระหว่างธรรมชาติกับมนุษย์ รวมทั้งพื้นที่แหล่งโบราณคดีซึ่งเป็นสถานที่มีคุณค่า มีความเป็นเลิศด้านประวัติศาสตร์ มานุษยวิทยา หรือวิทยาศาสตร์[55] ทั้งนี้ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกแหล่งมรดกโลก มีดังนี้

1) ประเทศภาคีสมาชิกเสนอสถานที่ในประเทศของตนเข้าสู่กระบวนการพิจารณา โดยเสนอไปยังสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการมรดกโลกที่สำนักงานใหญ่องค์การยูเนสโก้ ประเทศฝรั่งเศส ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี พร้อมเอกสารายละเอียดที่แสดงความโดดเด่นหรือลักษณะพิเศษของสถานที่พร้อมทั้งเสนอแผนการพัฒนาและอนุรักษ์มรดกทางธรรมชาติหรือวัฒนธรรมนั้นเพื่อเป็นแนวทางให้คณะกรรมการพิจารณาหากสถานที่แห่งนั้นได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เป็นแหล่งมรดกโลก

2) กรรมการมรดกโลก (World Heritage Bereau) จะพิจารณาขั้นแรกในทุกเดือนมิถุนายน โดยมีองค์กรเอกชนระหว่างประเทศประกอบด้วย Internatinal Council of Monument and Sits, International Center of Council of Monuments in Rome, International Union for Conservation of Nature Resources ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา

กล่าวได้ว่า แนวโน้มการท่องเที่ยวเขตพื้นที่มรดกโลกทั้งมรดกโลกทางธรรมชาติและมรดกโลกทางวัฒนธรรมได้รับความนิยมมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้กับชุมชนในแหล่งมรดกโลกและพื้นที่ใกล้เคียงได้จำนวนมากเนื่องจากบุคคลทั่วไปมีความเชื่อมั่นต่อว่าแหล่งมรดกโลกทั้งทางธรรมชาตและทางวัฒนธรรมย่อมมีความสำคัญและมีความน่าสนใจเหมาะสมที่จะเดินทางไปท่องเที่ยวโดยไม่จำเป็นต้องสืบค้นหรือยืนยันซ้ำถึงความสำคัญของพื้นที่มรดกโลกแห่งนั้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันบางประเทศลดงบรประมาณในการบำรุงรักษาพื้นทีมรดกโลกอันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจภายใน ดังนั้นผู้บริหารเขตพื้นที่มรดกโลกที่ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง จำเป็นต้องสร้างคุณค่าหรือมูลค่าให้กับพื้นที่นั้นนอกเหนือจากผลิตภัณฑ์หลักที่เป็นมรดกโลกแต่เดิม โดยนำหลักการตลาดและการประชาสัมพันธ์มาเป็นกลไกเพื่อเพิ่มความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว หรือเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว เพิ่มการมาเที่ยวซ้ำ หรือเพิ่มรายได้ อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวต้องไม่กระทบหรือสร้างความเสียหายให้ผลิตภัณฑ์หลักคือพื้นที่มรดกโลก นอกจากนี้ อาจต้องพิจารณาแนวทางการสื่อสารให้นักท่องเที่ยวหรือนำเสนอแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีชีวิตชีวาหรือสร้างสรรค์ที่ดี มีความสัมพันธ์กับนักท่องเที่ยว เน้นย้ำการมีประสบการณ์ร่วม หากเขตหรือพื้นที่มรดกโลกในที่มีชุมชนอยู่อาศัยหรือเป็นกลไกที่สำคัญ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารจัดการ แม้จุดประสงค์ของการอนุสัญญามรดกโลกไม่ใช่เป็นการอนุรักษ์เพื่อการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม มนุษยชาติมีสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่มรดกโลกได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด ดังนั้นแหล่งมรดกโลกทุกแห่งจึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการโดยกำหนดเป็นแผนแม่บทของการ

---

[55] United Nations Educational, Scientific and Cutural Organization (UNESCO), **Convention Concerning the Protection of the World Cultural and National Heritage**, UNESCO, 1972. Retrieved May 23, 2017 from http://whc.unesco.org/en/conventiontext

จัดการไว้ทั้งการการจัดการและการปกป้องรักษาทรัพยากร การวิจัยและการเฝ้าระวัง การเข้าใช้ประโยชน์โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว โดยสาระสำคัญคือการบริหารจัดการพื้นที่การแบ่งพื้นที่และการบริหารจัดการพื้นที่ในแต่ละแห่งซึ่งต้องมีการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน เช่น การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถาน (Core Zone) เขตพื้นที่กันชน (Buffer Zone) โดยทั่วไปแล้วการดูแลแหล่งมรดกโลกจะห้ามการเข้าไปอยู่อาศัยเพิ่มและควบคุมการต่อเติมหรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่อย่างเข้มงวด ห้ามมีการการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ยกเว้นการเปลี่ยนแปลงเพื่อการอนุรักษ์เท่านั้น ด้วยกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดต่าง ๆ และการสนับสนุนจากประเทศภาคีตลอดจนความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและเอกส่งผลให้พื้นที่มรดกโลกสามารถรักษาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของสถานที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกไว้ได้ ส่งผลให้แหล่งมรดกโลกได้รับความสนใจของนักท่องเที่ยวและกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งการท่องเที่ยวแหล่งมรดกโลกในภาคพื้นแปซิฟิกขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งนี้เนื่องจาก UNESCO ได้ส่งเสริมและสนับสนุนการทำแผนบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ระบบนิเวศเป็นองค์รวมซึ่งก่อให้เกิดความสมดุลย์ของธรรมชาติ การอนุรักษ์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดการท่องเที่ยวแบบใหม่โดยชุมชนในพื้นที่มรดกโลกและชุมชนพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งจะสามารถพัฒนาไปสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ เนื่องจากการจัดการลักษณะนี้เกิดการสมประโยชน์ของหลายฝ่ายโดยเฉพาะสามารถลดการต่อต้านจากชุมชนขณะเดียวกันชุมชนเข้ามาร่วมอนุรักษ์และร่วมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกิดดุลยภาพระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์ ปัจจุบันการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่มรดกโลกจึงได้ความนิยมจากนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เกิดปัญหาด้านการบุกรุกพื้นที่มรดกโลกเนื่องจากการขยายตัวของเมือง การใช้ประโยชน์ในพื้นที่นอกเหนือเกณฑ์ที่กำหนดไว้เนื่องจากการรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือการไม่ได้รับข่าวสารที่ถูกต้องโดยเฉพาะข่าวสารหรือข้อมูลด้านการมีส่วนในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก

2.2.2 การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาการท่องเที่ยว

การกำหนดเขตพื้นที่พิเศษ เป็นการกำหนดเขตพื้นที่อีกประเภทหนึ่งที่มีลักษณะองค์ประกอบใกล้เคียงกันกับการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว กล่าวคือ การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อกำหนดและบริหารเขตพื้นที่ทับซ้อนลงไปในพื้นที่ นอกจากนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษบางประเภทสามารถพัฒนาเป็นเป็นเขตเศรษฐกิจเพื่อการท่องเที่ยวได้ด้วย

วัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษคือต้องการพัฒนาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งขึ้นมาเพื่อให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เหมาะสมกับการผลิตสินค้าหรือบริหารโดยรัฐบาลเป็นผู้ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีการกำหนดสิทธิประโยชน์เป็นการพิเศษด้านการลงทุนโดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศที่จำเป็นต้องนำเข้าเทคโนโลยีชั้นสูงทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ และเกิดการจ้างงานในเขตหรือพื้นที่นั้นการดำเนินกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะได้รับสิทธิพิเศษด้านต่างๆ ที่เอื้อต่อการลงทุน เช่น สิทธิพิเศษทางภาษีอากร การส่งเสริมการลงทุน ความพร้อมของปัจจัยการผลิตการอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกรรมและบริการพื้นฐานต่างๆ ตั้งแต่ระบบขนส่ง ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น โดยในแต่ละประเทศแต่ละพื้นที่จะมีคำเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) เขตอุตสาหกรรมเพื่อการ

ส่งออก (Export Processing Zone) คลังสินค้าทัณฑ์บน (Bonded Warehouse) และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะให้ความสำคัญกับการประกอบกิจกรรมประเภทใด หรือคำใดจะเป็นที่น่าดึงดูดนักลงทุนมากที่สุดเช่นการประกอบกิจกรรมในลักษณะของการนำชิ้นส่วนกึ่งสำเร็จรูปมาประกอบแล้วส่งออก จะใช้คำว่าเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การนำผลิตภัณฑ์มาบรรจุกล่องแล้วส่งออก อาจจะใช้คำว่าคลังสินค้า ทัณฑ์บน และที่สำคัญเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้จำกัดเฉพาะประเภทของเขตประกอบการอุตสาหกรรมเท่านั้นแต่จะครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษทางการค้า บริการ การท่องเที่ยว หรือการเกษตรดังนั้นการกำหนดเขตหรือพื้นที่บางแห่งให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บริเวณพรมแดนระหว่างประเทศซึ่งหลายแห่งได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวข้ามแดน เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมทองคำ เขตเศรษฐกิจพิเศษภูเขียวระหว่างชายแดนประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้รับการพัฒนาให้เป็นเขตบริการการค้าและการท่องเที่ยว[56] เขตเศรษฐกิจพิเศษ SONORA,The Mexico Free or Border Zone ชายแดนประเทศเม็กซิโกกับประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้น ในบางประเทศนอกจากมีการกำหนดเขตพัฒนาเศรษฐกิจการผลิตเพื่อส่งออกแล้ว ยังมีการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ (Agro Economic Zone) หมายถึงการแบ่งเขตหรือพื้นที่การผลิตทางการเกษตร รวมถึงการเลี้ยงสัตว์และการปลูกป่าเป็นแปลงขนาดใหญ่โดยพิจารณาจากโครงสร้างของดิน ปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิ ทั้งนี้เพื่อให้การเพาะปลูกมีประสิทธิภาพและยั่งยืนเหมาะสมกับพื้นที่ซึ่งเขตเกษตรเศรษฐกิจดังกล่าวสามารถพัฒนาให้เป็นการท่องเที่ยวเชิงเกษตร (Agro Tourism) ได้

ดังนั้นโดยทั่วไปเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงอาจเป็นได้ทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ตั้งอยู่บริเวณย่านใจกลางเมืองหรือบริเวณชายแดนทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ส่วนรูปแบบและการดำเนินการก็มีทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ภาครัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดและเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ร่วมดำเนินกิจการกับภาคเอกชน ส่วนการบริหารก็อาจเป็นการบริหารโดยภาครัฐในรูปของคณะกรรมการเพื่อการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรืออาจเป็นการบริหารงานร่วมกับภาคเอกชนที่ขอจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ปัจจุบันรัฐบาลในหลายประเทศมีแนวคิดที่จะกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการท่องเที่ยว (Special Economic Zone for Tourism) รวมทั้งประเทศไทยด้วย[57]

2.2.3 การกำหนดพื้นที่ทับซ้อนกันและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่

ในประเทศมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่รัฐบาลส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อย่างไรก็ตาม ในระดับท้องถิ่นเองไม่สามารถแบ่งแยกพื้นที่และภารกิจออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดชัดเจน เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศที่มีชื่อเสียงและเป็นต้นแบบด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้จัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

---

[56] กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, “เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะใน สปป.ลาว,” **อุตสาหกรรมสาร** 58 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2559), หน้า 20-22.

[57] **คม ชัด ลึก**, เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการท่องเที่ยวแผนแม่บทที่รอรัฐบาลสนับสนุน, 2 กรกฎาคม 2554, ค้นจาก http://www.komchadluek.net/news/economic/101977

ออกเป็นแบบ 3 ระดับชั้น (Three Tiers System) ประกอบด้วยภาค (Region) จังหวัด (Department) และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับชั้นจึงมีพื้นที่ทับซ้อนกัน กล่าวคือในทุกพื้นที่จะต้องอยู่ในเขตเทศบาลใด เทศบาลหนึ่ง ซึ่งอยู่ในเขตจังหวัดและภาคในขณะเดียวกันด้วยทั้งนี้ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางไว้อย่างชัดเจน เช่น การฝึกอบรมวิชาชีพ ได้มีการแบ่งภารกิจระหว่างภาคกับรัฐบาลกลาง โดยภาคเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคสามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ หรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมของภาคประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกอบรมวิชาชีพได้โดยมิติของสภาภาค ส่วนรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ กิจการการฝึกอบรมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ 2 ภาคขึ้นไป หรือการฝึกอบรมบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ คนไม่มีสัญชาติ คนอพยพเข้าเมือง รวมถึงการเป็นผู้ประสานงานในภาพรวม และภารกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เป็นอำนาจหน้าที่ที่ซับซ้อนมากที่สุด เพราะทั้งเทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง ต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องนี้ คือ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินในแต่ละปีสูงมาก ส่วนนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัย มักจะเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาล จังหวัด หรือภาคก็ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น อาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไป นอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือ เป็นต้นนอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อการบริหารงานเขตในนครปารีส (Paris) และเมืองใหญ่อย่างเมืองลียอง (Lyon) และเมือง (Marseille) ซึ่งนักกฎหมายและนักการปกครองของประเทศไทย ได้นำมาเป็นต้นแบบในการบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะประเด็นการแบ่งแยกภารกิจระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล[58] ดังนั้นเมื่อเขตพื้นที่ทับซ้อนกันภารกิจหรือหน้าที่จึงซ้อนกันซึ่งรวมทั้งภารกิจด้านการท่องเที่ยวด้วย

ประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว อีกประเทศหนึ่งที่อำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนกันเป็นอย่างมากคือประเทศอิตาลี โดยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองระดับต่าง ๆ มีความยุ่งยากและสับสน เนื่องจากหน้าที่ต่าง ๆ ล้วนดำเนินการโดยองค์กรต่างระดับกันในห้วงเวลาเดียวกัน และพื้นที่เดียวกัน โดยมีการแข่งขันกัน ทำงานซ้ำซ้อนกัน และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันผ่านเครือข่ายของโครงสร้างทางนโยบาย และการปฏิบัติงาน ที่แบ่งออกเป็นหลายชั้น และหลายประเภท เช่น ภารกิจด้านการวางผังเมือง การพัฒนา การท่องเที่ยวและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะแบ่งกันให้บริการทั้งในระดับเทศบาล จังหวัด และภาค กล่าวคือ เทศบาลจะรับผิดชอบ ดูแลการวางผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษต่าง ๆ ดูแลบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง การก่อสร้างชุมชน และการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดินทั้งในส่วนของพื้นที่สาธารณะและพื้นที่เอกชน จังหวัดเป็นผู้ดำเนินและการประสานแผนต่าง ๆ โดยจะเป็นผู้ใช้ความชำนาญ และปรับใช้กฎหมายในการกำกับทิศทางของการ

---

[58] เทอดพงษ์ คงจันทร์, **ศาลปกครองพบประชาชน: อำนาจหน้าที่อบจ.มีแค่ไหน? ทำไมจึงทับซ้อนพื้นที่กัน**, ค้นวันที่ 1 พฤษภาคม 2560 จาก http://admincourt.go.th/ADMINCOURT/site/08mp3detail.php?ids=16725

พัฒนาเมือง การเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ดิน การพัฒนาเมือง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ หน้าที่เฉพาะซึ่งเป็นของจังหวัด ได้แก่ การดูแลและการบำรุงรักษาดิน ทรัพยากรน้ำ การควบคุมมลพิษทางเสียง การดูแลสัตว์และพืชจำเพาะที่หาได้ยาก และภาคจะเป็นผู้กำกับการวางผังเมืองเป็นการทั่วไป ทำหน้าที่ควบคุมและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ และ ภารกิจด้านการเคหะหรือที่อยู่อาศัย เป็นหน้าที่ของเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ หมายรวมถึงระดับตั้งแต่การควบคุมดูแลการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อการสาธารณะประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารแผ่นดินแต่ละระดับไม่ชัดเจน และมีความซ้ำซ้อนกัน แต่ในการดำเนินภารกิจบางประการก็ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนถึงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ เช่น ภารกิจด้านการสร้างทางและถนนในเขตเทศบาลจะรับผิดชอบโดยเทศบาล ส่วนจังหวัดจะดูแลและรับผิดชอบถนนที่เชื่อมต่อระหว่างเทศบาล ทั้งนี้ภาคจะดูแลเครือข่ายและโครงสร้างถนน และนอกจากนี้ภารกิจด้านการขนส่ง มีการแบ่งภาระกิจหน้าที่กันใน 3 ระดับ กล่าวคือ การขนส่งในเขตเมือง รถโรงเรียน การจัดการจราจร การดูแลกิจการรถแท็กซี่ จะเป็นหน้าที่ของเทศบาล จังหวัดจะดูแลการขนส่งมวลชนที่มีขนาดใหญ่ ในขณะที่ภาคจะทำหน้าที่ดูแลสถานที่ การกำหนดทิศทาง และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เป็นต้น[59]

ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งระดับระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ระดับไว้ชัดเจน ได้แก่ รัฐบาลกลาง (CentralGovernment) จังหวัด (Prefecture) และ เทศบาล (Local Government) โดยระบุว่าการบริหารราชการแต่ละระดับมีบทบาทอำนาจในการดำเนินการประเภทใดและอย่างไร เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในเชิงของอำนาจหน้าที่ มีภารกิจและอำนาจในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวางโดยรวมไปถึงการดำเนินการ รับผิดชอบด้านโรงพยาบาล การประกันสังคม การศึกษา การท่องเที่ยวและการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น การประปา การไฟฟ้า ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ อันได้แก่ จังหวัด และเทศบาล โดยจังหวัดจะรับผิดชอบงานและภารกิจที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ต้องการความเป็นแบบแผนเดียวกัน และจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ยุ่งยากซับซ้อนหรือต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับจังหวัดใกล้เคียง เช่น การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีทะเลสาปตั้งอยู่ในพื้นที่สองจังหวัด เป็นต้น ในขณะที่เทศบาล จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการโดยตรงในบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น การจัดทำทะเบียนราษฎร การดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และระบบการประปา เป็นต้น ขณะเดียวกันถ้าพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของของราชการระดับต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่นพบว่า องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความเป็นอิสระ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง รวมถึงภารกิจด้านการท่องเที่ยวที่เทศบาลสามารถกำหนดแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวภายในเขตพื้นที่ของตนเพื่อขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณและผู้เชี่ยวชาญจากรัฐบาลกลางได้

---

[59] วุฒิสาร ตันไชย, **การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่,** ค้นวันที่ 9 ธันวาคม 2560 http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm

จึงกล่าวได้ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศมีการแยกภารกิจด้านการท่องเที่ยวที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่บางประเทศก็มีโครงสร้างอำนาจการปกครองและภารกิจด้านการท่องเที่ยวที่ทับซ้อนกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลหรือองค์กรท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีเขตพื้นที่หรือลักษณะภารกิจที่ทับซ้อนกันแต่จะมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะงานด้านการท่องเที่ยว

2.3 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

การกำหนดเขตหรือพื้นที่ให้เป็นพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเดินทางมาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะโดยการอำนวยความสะดวกในรูปแบบต่าง ๆ การรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว การส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและบริการกิจกรรมธุรกิจการท่องเที่ยว การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและรักษาทรัพยากรทางวัฒนธรรมให้คงอยู่เพื่อใช้เป็นสิ่งดึงดูดและเพิ่มเสน่ห์ให้กับแหล่งท่องเที่ยวจึงเป็นที่มาของแนวคิดในการกำหนดให้มีเขตเพื่อการท่องเที่ยวในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก

2.3.1 ความหมายของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของ“เขตพื้นที่” หรือ “เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว”“เขตพิเศษเพื่อการท่องเที่ยว” ไว้หลากหลายความหมาย เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศญี่ปุ่นกำหนดความหมายของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหมายถึง “พื้นที่ที่ประกอบด้วยแหล่งท่องเที่ยวที่มีการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านธรรมชาติประวัติศาสตร์วัฒนธรรมหรืออื่น ๆ และมีหน่วยงานบริหารเขตการท่องเที่ยว อีกทั้งได้รับการออกแบบมาเพื่อให้สามารถเดินทางท่องเที่ยวได้นานกว่า 2 คืนและ 3 วันโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างแหล่งท่องเที่ยวด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความน่าดึงดูดใจในพื้นที่เหล่านี้”[60]

องค์การการท่องเที่ยวประเทศเกาหลีใต้ ได้ให้ความหมายพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวไว้ว่าหมายถึง “พื้นที่ที่ได้รับการยกเว้นจากกฎระเบียบหรือกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวและมีการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่โดยความร่วมมือและเห็นชอบจากชุมชนในพื้นที่ นักท่องเที่ยวสามาเข้าถึงระบบสารสนเทศได้ง่าย มีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่ออำนวยความสะดวกและดึงดูดนักท่องเที่ยว”[61]

---

[60] Japan Tourism Agency, **Tourism Zone Development Act**: **What is a Tourism Zone?**, Retrieved from http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/shisaku/kankochi/seibi.html

[61] Korea Tourism Organization, **Special Tourist Zone**, Retrieved from http://english.visitkorea.or.kr/enu/invest/support/support_tour3.jsp

กฎหมายว่าด้วยการเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ประเทศมาซิโดเนีย ได้ให้คำจำกัดความของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ว่าหมายถึง “เขตพื้นที่ที่ได้กำหนดและทำเครื่องหมายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการบริการรวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยการใช้มาตรฐานทางนิเวศวิทยาสูงสุดที่มีอยู่เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวภายใต้เงื่อนไขกฎหมายบัญญัติ”[62]

กฎหมายว่าด้วยการกำหนดเขตและบริหารเขตการท่องเที่ยวมลรัฐเวอจีเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา บัญญัติความหมายของเขตการท่องเที่ยวไว้ว่า หมายถึง “เขตพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์ที่ได้กำหนดขอบเขตไว้หรือเป็นพื้นที่ที่มนุษย์สร้างขึ้นโดยมีแผนวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาและขยายธุรกิจการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่นี้อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นระยะตามความเหมาะสมทั้งนี้การขยายหรือลดขนาดพื้นที่ต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย[63]”

กฎหมายการท่องเที่ยวประเทศฟิลิปปินส์ ค.ศ.2009 บัญญัติความหมายเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว (Tourism Enterprise Zones: TEZs) ว่าหมายถึง “พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ใด ๆ ที่มีลักษณะผนวกหรือควบให้มีอาณาเขตเดียวติดต่อกันมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และทางวัฒนธรรม ความสวยงามทางธรรมชาติ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสันทนาการที่มีอยู่หรือที่รวมกันขึ้นภายในเขตพื้นที่หรือภายในระยะทางห่างพอสมควร มีโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการขนส่งและการเชื่อมต่อที่เหมาะสม และอาจใช้ลงทุนด้านธุรกิจท่องเที่ยวและบริการท่องเที่ยว รวมทั้งสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชุมชนใกล้เคียงได้[64]”

จะเห็นได้จากนิยามและความหมายของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวข้างต้น เขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องประกอบด้วยพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ มีการใช้ทรัพยากรในเขตพื้นที่นั้นเพื่อประโยชน์ทางการท่องเที่ยว มีการกำหนดแผนเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้มีความเหมาะสมแก่การท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น มีการแสวงหาความร่วมมือด้านการบริหารและพัฒนาพื้นที่จากชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและสนับสนุนการดำเนินธุรกิจด้านการท่องเที่ยว

---

[62] Law on Tourism Development Zones, **Definition of the Terms Article 4 (13)**, Retrieved from http://www.tourismmacedonia.gov.mk/en/Uploads/LAW%20ON%20TOURISM%20DEVELOPMENT%20ZONES.pdf

[63] An Ordinance to Amend the Rockbridge County Code by Enacting a New Chapter 17—Planning, Zoning and Development, to Provide Regulations for Tourism Zones, Section 20. Definitions, Retrieved from http://www.co.rockbridge.va.us/DocumentCenter/View/502

[64] **Republic Act No. 9593 Section 4, Definition of terms.** Retrieved from http://www.tourism.gov.ph/Downloadable%20Files/RA%209593.pdf

2.3.2 ความสำคัญของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

การกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวก่อให้เกิดประโยชน์เชิงนโยบายและมีความสำคัญต่อการบริหารและพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ถือเป็นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาในมิติเชิงพื้นที่ (Area Approach) ทั้งนี้สามารถสรุปความสำคัญของการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ดังต่อไปนี้

1) ผู้บริหารสามารถคำนวณจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้เบื้องต้นที่อาจเกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวได้ เนื่องจากได้ทราบถึงขอบเขตพื้นที่และทรัพยากรในเขตการท่องเที่ยวว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง และทรัพยากรเหล่านั้นเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวหรือไม่อย่างไร เมื่อทราบถึงจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้ก็จะสามารถคำนวณค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นจากการบำรุงรักษาทรัพยากร ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคได้

2) การกำหนดขอบเขตแผนที่ที่ชัดเจน ทำให้ทราบขอบเขตอำนาจในพื้นที่ของฝ่ายบริหารท้องถิ่นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งเขตนั้นอยู่ในพื้นที่ของเขตการปกครองท้องถิ่นใดบ้าง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและอาจมีผลให้ต้องยกเว้นอำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นเดิม

3) การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการกระทำได้ง่าย เนื่องจากผู้บริหารทราบถึงความมีอยู่ของทรัพยากรในเขตพื้นที่เป็นอย่างดี จึงสามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เพื่อเพิ่มศักยภาพในพื้นที่ได้รวดเร็วแม่นยำกว่าแผนปฏิบัติการระดับชาติที่ได้สามารถกำหนดรายละเอียดได้มากนักอีกทั้งสามารถกำหนดและแยกแยะพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมออกจากพื้นที่ที่นักท่องเที่ยวใช้ประโยชน์ส่งผลให้ยังคงสงวนรักษาทรัพยากรในพื้นที่ได้ดีกว่า

4) การกำหนดแผนเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวและการประเมินผลสำเร็จของโครงงานกระทำได้ง่ายกว่าแผนพัฒนาการท่องเที่ยวระดับประเทศ

5) การลงทุนสร้างสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานโดยหน่วยงานภาครัฐในเขตพื้นที่แม้จะมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นมีส่วนช่วยให้ชุมชนในเขตพื้นที่ได้รับผลพลอยได้โดยสามารถใช้สาธารณูปโภคเหล่านั้นร่วมกับนักท่องเที่ยวด้วย

6) ส่งเสริมให้ชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตื่นตัวในการหวงแหนทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเนื่องจากเป็นสิ่งประกันได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรทางวัฒนธรรมของชุมชนมีความโดดเด่นเป็นอย่างยิ่งจนได้รับการกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และกระตุ้นให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านั้น

7) นักท่องเที่ยวอาจได้รับการปลอยภัยมากกว่าการเดินทางท่องเที่ยวนอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้เนื่องจาก ประชาชนและชุมชนให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

8) การเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวจากผู้ให้ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวอาจน้อยลงเนื่องจากประชาชนและชุมชนให้ความร่วมมือในการสอดส่องดูแลมากกว่าเพราะประชาชนและชุมชนเกิดจิตสำนึกและรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของพื้นที่ร่วมกันมากกว่าการอยู่นอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

9) การกำหนดสิ่งจูงใจและสิทธิประโยชน์จากภาครัฐให้ผู้ประกอบการ ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนด้านการเงินให้เปล่า หรือมาตรการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี ส่งผลให้ผู้ประกอบการเกิดความมุ่งมั่นในการดำเนินธุรกิจและเกิดความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

2.3.3 องค์ประกอบของเขตการท่องเที่ยว[65]

1) เขตหรือพื้นที่ (Tourism Zoning, Tourisn Area)

หมายถึงพื้นที่ที่จะได้รับการกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว สามารถเป็นได้ทั้งพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นแหล่งกำเนิดประเพณี วัฒนธรรมที่เป็นน่าสนใจของนักท่องเที่ยวอยู่แล้วต่อมาผู้บริหารพิจารณาเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรทางวัฒนธรรมเหล่านั้นมีลักษณะทางกายภาพหรือรูปแบบที่ใกล้เคียงกัน มีความสัมพันธ์ในเชิงภูมิศาสตร์ ตำแหน่งที่ตั้ง สมควรที่จัดแบ่งเป็นกลุ่มเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการตลอดจนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามเขตพัฒนาการท่องเที่ยวบางแห่งแต่เดิมอาจเป็นพื้นที่ที่ไม่มีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่โดดเด่น ต่อมามีการพัฒนาปรับปรุงเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนสร้างจุดสนใจทางการท่องเที่ยว เช่น สวนสนุก สวนสัตว์ ทะเลเทียม เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ลักษณะดังกล่าวนี้ก็สามารถกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้เช่นเดียวกันดังนั้น โดยทั่วไปเขตพัฒนาการท่องเที่ยว สามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) เขตท่องเที่ยวทางธรรมชาติ (Natural Tourism Zone) คือพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยวซึ่งโดยทั่วไปจะอยู่ที่ห่างไกลชุมชน มีประชาชนอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น ยังเป็นพื้นที่ที่ธรรมชาติยังสมบูรณ์ถูกรบกวนน้อย เหมาะแก่การเดินทางท่องเที่ยวสัมผัสธรรมชาติ เช่น การเดินป่าดูนก ดำน้ำ เป็นต้น ซึ่งเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้ยากแก่การแบ่งแยกตามเขตปกครองเนื่องจากเขตปกครองส่วนใหญ่ไม่ได้แบ่งแยกตามตามร่องธารน้ำหรือภูเขา ดังนั้นเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้จึงอาจมีพื้นที่กว้างมากกว่าหนึ่งมลรัฐหรือหนึ่งเขตปกครอง และบางแห่งนักท่องเที่ยวเข้าถึงจุดศูนย์กลางแหล่งท่องเที่ยวได้ยาก เนื่องจากธรรมชาติของภูมิประเทศแห่งนั้นยากแก่การเข้าถึง อย่างไรก็ตามการต้องผจญภัยหรือเดินทางด้วยเท้าเพื่อเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวอาจเป็นเสน่ห์อย่างหนึ่งที่เป็นที่ต้องการของนักท่องเที่ยวบางกลุ่มที่ต้องการสัมผัสธรรมชาติอย่างใกล้ชิดโดยเฉพาะพื้นที่ในทวีปอเมริกายังคงมีพื้นที่ทางธรรมชาติจำนวนมากและมีการกำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้หลายแห่ง[66]

(2) เขตท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม (Cutural Tourim Zone)

การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมได้รับความนิยมและเป็นสิ่งที่ดึงดูดใจนักท่องเที่ยวได้มากกว่าการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ เนื่องจากมีความหลากหลายและเกี่ยวพันใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของ

---

[65] Michigan State, **Zoning Elements**, Retrieved 15 May 2017 from http://www.traversecitymi.gov/downloads/zoning_element_all_final.pdf

[66] Commission for Environmental Cooperation Montreal, **Promoting Sustainable Tourism in North America's Natural Areas: The Steps Forward**, Retrieved from http://www3.cec.org/islandora/en/item/1602-promoting-sustainable-tourism-in-north-americas-natural-areas-en.pdf

ผู้คนมากกว่า เขตท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมคือ “เขตการท่องเที่ยวที่อาจประกอบไปด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑ์สถาน สถาปัตยกรรม สิ่งปลูกสร้าง ผังเมือง หัตถกรรม ประติมากรรม ดนตรี การแสดงเกี่ยวกับความเชื่อ ศาสนา เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการกำหนดและการออกแบบของนักบริหาร”[67]

เขตการท่องเที่ยวประเภทนี้อาจมีพื้นที่ไม่กว้างขวางเท่าเขตการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ อาจเป็นพื้นที่ที่มีชุมชนหนาแน่น มีประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ แสดงถึงความมีอัตลักษณ์ที่โดดเด่น มีความเป็นหนึ่งเดียวไม่สามารถพบได้ในเขตวัฒนธรรมอื่น อย่างไรก็ตามปัจจุบันเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวที่ส่วนใหญ่เมื่อเดินทางมาท่องเที่ยวในเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้มักต้องการสัมผัสวัฒนธรรมอย่างใกล้ชิด ดังนั้นจึงมักจัดให้มีการแสดงประกอบเพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถจินตนาการถึงวิถีชีวิตดั้งเดิมของท้องถิ่น เช่น เขตท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมไห่หนานของสาธรณรัฐประชาชนจีน[68] นักท่องเที่ยวที่เดินทางไปท่องเที่ยวในวัด จะสามารถรอชมการแสดงมวยของนักบวชซึ่งจะมีกำหนดแสดงตามรอบทุกวัน เป็นต้น

(3) เขตการท่องเที่ยวหมู่เกาะ (Island Tourism Zone)

เกาะ หมู่เกาะ นับเป็นเขตหรือพื้นที่ที่สามารถกำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยวได้โดยทันที เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศที่ชัดเจนระหว่างแผ่นดินและผืนน้ำจึงเกิดความสะดวกและชัดเจนส่งผลให้การกำหนดแผนงานและการปฏิบัติการตามแผนงานกระทำได้โดยง่าย ประกอบกับภูมิประเทศที่เป็นเกาะหรือหมู่เกาะจึงมีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่เป็นที่สนใจและดึงดูดนักท่องเที่ยว ทั้งชายหาด ถ้ำ หน้าผา สัตว์ประจำถิ่นและวัฒนธรรมประจำถิ่นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการกำหนดเขตการท่องเที่ยวหมู่เกาะ เช่น ประเทศมาเลเซีย ได้แก่ เขตการท่องเที่ยวเกาะลังกาวี ประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ หมู่เกาะ Mireukdo[69] ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้แก่ เขตการท่องเที่ยวหมู่เกาะ Wuzhizhou[70] มลฑลไห่หนาน ประเทศฟิลิปปินส์ ได้แก่ หมู่เกาะ Quezon ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ หมู่เกาะ SADO และหมู่เกาะ NIIGATA[71] (SADO AND NIIGATA Island Tourism Zone) เป็นต้น

---

[67] **The European Center for Traditional and Regional Cultures: ECTARC**, Retrieved from http://www.worldcat.org/identities/lccn-no93028254

[68] Sanya Attracktions, **Nanshan Culture Tourism Zone**, Retrieved from https://www.travelchinaguide.com/attraction/hainan/sanya/nanshan-cultural-tourism-zone

[69] Korea Tourism Organization, **Destinetion by Region: Mireukdo Island Special Tourist Zone**, Retrieved April 1, 2017 from http://english.visitkorea.or.kr/enu/ATR/SI_EN_3_1_1_1.jsp?cid=1963073

[70] Chinatravel.com, **Wuzhizhou Tourism Zone, China**, Retrieved December 10, 2017 from https://www.chinatravel.com/sanya-attraction/wuzhizhou-tourism-zone

[71] Sado Tourism Association, **To the Island of Festivals, with "ONIDAIKO"**, Retrieved April 5, 2017 from https://sado-niigata.com

(4) เขตท่องเที่ยวผสม (Mix Natural & Cutural Tourism Zone)

เขตการท่องเที่ยวแบบผสมนี้ปัจจุบันมีจำนวนน้อยกว่าเขตการท่องเที่ยวทั้งสองประเภทข้างต้น การที่ต้องมีเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้เนื่องจากในเขตพื้นที่นั้นมีทรัพยากรทางธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่เป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวมีไม่เพียงพอที่จะสามารถจำแนกเป็นประเภทใดประเภทหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม บางครั้งการจำแนกเขตการท่องเที่ยวไม่ได้อาศัยปัจจัยพื้นฐานด้านทรัพยากรการท่องเที่ยวแต่เพียงประการเดียว บางแห่งผู้บริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวอาจต้องการให้เขตการท่องเที่ยวของตนมีทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมโดยคิดเห็นว่าหากมีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวทั้งสองประเภทอยู่ภายในเขตการท่องเที่ยวเดียวกันอาจดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ดีกว่าก็ได้

2) การบริหารจัดการเขตพื้นที่ท่องเที่ยว (Tourism Zoning Management)

การบริหารจัดการเขตพื้นที่ท่องเที่ยวหมายถึง “การบริการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมให้คงสภาพ การใช้ประโยชน์และประโยชน์ที่ได้รับ การบริหารนักท่องเที่ยว การเข้าถึงจุดสนใจในเขตการท่องเที่ยว การจัดการด้านสาธารณูปโภค การคุ้มครองทรัพยากร การบำรุงรักษาทรัพยากร[72]” โดยทั่วไปเครื่องมือหรือกลไกสำคัญที่ใช้ในการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยว (Law on Tourism Zone Management) ซึ่งแต่ละประเทศได้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวที่แตกต่างกันไป บางประเทศมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะ บางประเทศอาศัยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วเพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งนี้การบริหารเขตพื้นที่ท่องเที่ยวเป็นไปเพื่อมุ่งส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวขณะเดียวกันก็ยังสามารถรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวไว้ได้หรือเกิดการสิ้นเปลืองหรือสูญเปล่าน้อยที่สุด มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านั้นได้แก่

(1) ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ (Nature Based Tourism Recources)

หมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ รวมถึงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Natural Environment) ทั้งสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) เช่น ลักษณะทางธรณีวิทยา ทัศนียภาพต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตเป็นสินค้าอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ที่มีความเหมาะสมแก่การนำมาใช้เป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยว สามารถดึงดูดใจแก่นักท่องเที่ยว ทั้งนี้บางกรณีอาจมีการดัดแปลง ปรับเปลี่ยนและแต่งเติมธรรมชาติเหล่านั้นให้เหมาะสมแก่การท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น เช่น การสร้างโรงแรมใต้ทะเล การสร้างอุโมงค์ต้นไม้ การสร้างสวนป่า เป็นต้น

(2) ทรัพยากรทางวัฒนธรรม (Cultural Tourism Recources) นอกจากโบราณสถาน โบราณวัตถุต่าง ๆ แล้ว สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม (Cutural Environment) ก็นับเป็น

---

[72] The International Union for Conservation of Nature (IUCN), **Guidelines for Protected Area Management Categories** (Cambridge, UK: IUCN, 2012), p.151

ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเช่นเดียวกัน เช่น บรรยากาศโดยรวมของความเป็นวัฒนธรรมที่ไม่สามารถแยกแยะว่าเป็นผลมาจากวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่ง เป็นต้น[73]

3) องค์กรหรือหน่วยงานบริหารเขตการท่องเที่ยว

ในปัจจุบันมีการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวหลายรูปแบบดังต่อไปนี้

(1) การบริหารโดยองค์กรภาครัฐ (Public Oganizaton)

หมายถึงการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวโดยหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากสามารถบริหารจัดการได้โดยง่าย สามารถกำหนดสิทธิประโยชน์ให้นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการภายในเขตการท่องเที่ยวได้อย่างรวดเร็ว เหมาะสำหรับประเทศขนาดเล็กหรือมีเขตการท่องเที่ยวจำนวนไม่มาก เช่น ประเทศจอร์เจีย[74] ประเทศมาซิโดเนีย เป็นต้น

(2) การบริหารโดยองค์กรกึ่งภาครัฐ (Semi-Public Oganizaton)

หมายถึงการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวโดยหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศ การบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวรูปแบบนี้มีจำนวนมากที่สุด

(3) การบริหารโดยองค์กรเอกชน (Private Oganizaton)

หมายถึงการบริหารเขตการท่องเที่ยวโดยเอกชนทั้งหมด หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลตามกฎหมายเท่านั้น การบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้จะเกิดขึ้นได้กรณีเขตการท่องเที่ยวนั้นเป็นพื้นที่ของภาคเอกชนทั้งหมด ซึ่งอาจบริหารจัดการในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือโดยองค์กรไม่แสวงหากำไร

4) แผนการบริหารจัดการและแผนปฏิบัติการเขตพื้นที่ท่องเที่ยว (Tourism Zoning Management Plan and Action Plan)

แผนบริหาร นับเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการขับเคลื่อนเขตการท่องเที่ยวให้ไปสู่เป้าหมาย ทั้งนี้แผนบริหารจัดการและแผนปฏิบัติการในเขตการท่องเที่ยวหนึ่งเขตอาจเริ่มต้นด้วยการกำหนดแผนการบริหารเชิงนโยบาย (Tourism Policy Management) หลังจากนั้นจึงกำหนดแผนการบริหารเชิงพื้นที่ (Tourism Area/Spatial Management[75]) การกำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการประกอบกิจการ (Incentives) ตลอดจนการกำหนดให้มีแนวทางการจัดเก็บรายได้ภายในเขตการท่องเที่ยว (Income) อย่างไรก็ตาม เขตการท่องเที่ยวบางแห่งอาจกำหนด

---

[73] D. W. Howewll, **An Introduction to the Travel Tourism Industry** (Ohio: South-Western Publishing, 1989), p.258.

[74] Georgian National Investment Agency, **Investment Oppurtunities: Free Tourism Zone**, Retrieved from http://www.investingeorgia.org/en/keysectors/access-to-finance/government-incentives/free-tourism-zones.page

[75] Queenland State Government, **Area Management Plans**, Retrieved May 5, 2017 from https://www.qld.gov.au/environment/land/vegetation/area-plans

แผนการบริหารโดยไม่เน้นการสร้างรายได้เพื่อการนำรายได้มาบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวแต่จะเน้นการบริหารจัดการเพื่อการกระจายรายได้ให้กับผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึงให้มากที่สุด[76]

5) กิจกรรมในเขตการท่องเที่ยว (Tourism Activities)

หมายถึงกิจกรรมที่เชิญชวนให้นักท่องเที่ยวได้เข้าร่วม อาจเป็นกิจกรรมเที่ยวชมโบราณสถาน โบราณวัตถุต่าง ๆ การสัมผัสวัฒนธรรมพื้นบ้าน ศาสนสถาน สถาปัตยกรรม ศูนย์การค้าเทศกาลพื้นบ้าน การร่วมฝึกหัดงานหัตถกรรม ดนตรี ภาษา การสัมผัสภูมิอากาศ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมในเขตการท่องเที่ยวนี้ต้องอาศัยการสร้างสรรค์ของนักบริหารเขตการท่องเที่ยวประกอบกับลักษณะของทรัพยากรในเขตการท่องเที่ยวแต่ละแห่งที่แตกต่างกันออกไป

6) การมีส่วนร่วมในการวางแผนและบริหารจัดการเขตพื้นที่ (Participation in Tourism Zoning Planing and Management)

หมายถึงการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในเขตการท่องเที่ยว ชุมชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเขตการท่องเที่ยวและร่วมบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนหรือกำหนดแผน การเสนอความคิดเห็น การร่วมปฏิบัติตามแผน การประเมินผลและการร่วมรับผลประโยชน์

7) การกำกับดูแลและการสนับสนุนการบริหารจัดการเขตพื้นที่ (Supervision and Support of Tourism Areas Management)

หมายถึงการควบคุมให้การบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามนโยบายและให้ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการที่ได้วางเอาไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบเขตการท่องเที่ยว หากเป็นเขตการท่องเที่ยวที่บริหารโดยรัฐบาล การกำกับดูแลก็จะแตกต่างกับเขตการท่องเที่ยวรูปแบบองค์กรกึ่งภาครัฐหรือเอกชน

8) การคุ้มครองนักท่องเที่ยว (Tourist Protection and Limiting Tourist Flows)

หมายถึงการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวขณะที่เดินทางท่องเที่ยวในเขตการท่องเที่ยว โดยทั่วไปเมื่อนักท่องเที่ยวได้ลงทะเบียนเป็นนักท่องเที่ยวในเขตการท่องเที่ยวแล้วนักท่องเที่ยวจะได้รับความคุ้มครองด้วยการประกันอุบัติเหตุ หรือประกันชีวิต

9) การกำกับดูแลเขตการท่องเที่ยว

หมายถึงการควบคุมให้การบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวเป็นไปด้วยความโปร่งใสผู้ประกอบการทั้งหลายในเขตการท่องเที่ยวไม่ให้เอารัดเอาเปรียบโดยหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ในบางประเทศการกำกับดูแลผู้ประกอบการยังมีองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องคอยควบคุมและกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งด้วยโดยเป็นการกำกับดูแลในลักษณะจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจ บางประเทศกำหนดเป็นข้อปฏิบัติของสมาชิกสมาคมผู้ประกอบการต่าง ๆ ซึ่งจะมีข้อกำหนดที่มีเนื้อหาสาระเข้มข้นกว่าการประกอบธุรกิจนอกเขตการท่องเที่ยว

10) การให้สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ

เขตการท่องเที่ยวเกือบทุกเขต มักจะกำหนดสิ่งจูงใจให้ให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวทั้งในรูปของความสะดวกสบายในการเดินทาง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

---

[76] IUCN, **Guidelines for Protected Area Management Categories**, *op. cit*, pp.200-202.

ส่วนลดในการจับจ่ายซื้อสินค้า ขณะเดียวกันก็จะให้สิทธิประโยชน์ให้กับนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนหรือประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวในเขตการท่องเที่ยวในรูปของเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า การยกเว้นภาษี การลดหย่อนภาษี การให้เช่าที่ดินระยะยาว การอำนวยความสะดวกด้านการให้หลักประกันหรือค้ำประกันกับสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

11) เขตกันชน (Buffer Zone)

หมายถึงเขตพื้นที่รอยต่อระหว่างเขตการท่องเที่ยวกับเขตพื้นที่ภายนอกเขตการท่องเที่ยว ทั้งนี้หากเป็นเขตการท่องเที่ยวทางธรรมชาติโดยเฉพาะเขตการท่องเที่ยวในลักษณะอุทยานมักจะกำหนดให้เขตกันชนเป็นพื้นที่โล่ง ห้ามบุกรุกแผ้วถาง ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่ยังอาจจะเกิดขึ้นต่อเขตการท่องเที่ยวและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วตลอดจนเป็นการเยียวยารักษาและดูแลเพื่อให้มั่นใจว่าเขตพื้นที่การท่องเที่ยวได้รักษาระยะกันชน และปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

2.3.4 ข้อพิจารณาในกำหนดเขตการท่องเที่ยว[77]

การกำหนดเขตหรือพื้นที่โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวโดยเฉพาะจำเป็นต้องคำนึงถึงขั้นตอน และวิธีปฏิบัติดังต่อไปนี้

1) วางแผนการจัดการทั่วไป (General Management Plan)

กล่าวคือแผนการจัดการทั่วไป รวมทั้งแผนปฏิบัติการซึ่งต้องกำหนดขึ้นอย่างเหมาะสมเพื่อให้เขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวนั้นได้รับการพัฒนาไปสู่ทิศทางที่กำหนดไว้ และอย่างน้อยแผนการจัดการทั่วไปต้องกำหนดกิจกรรมเพื่อการท่องเที่ยวที่สามารถมีขึ้นได้หรือห้ามมีในเขตหรือพื้นที่นั้น

เมื่อกำหนดแผนการจัดการแล้ว หลังจากนั้นจึงเริ่มสำรวจแหล่งท่องเที่ยว (Explore what Attractions) ซึ่งเป็นการสำรวจ ศึกษา ค้นคว้า และจัดทำบัญชีแยกประเภทไว้เพื่อให้ทราบว่าในพื้นที่แห่งนั้นมีทรัพยากรอะไรบ้างที่จะสามารถนำมาใช้เป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวได้ เช่น แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ซึ่งอาจประกอบด้วย ชายหาด ภูเขา ถ้ำ น้ำตก หรือลักษณะภูมิทัศน์ที่เป็นเอกลักษณ์ น้ำพุร้อน เป็นต้น หรือแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ โบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือสิ่งอื่นที่เกิดขึ้นจากภูมิปัญญาของคนรุ่นก่อนแล้วทดทอดมาเป็นมรดกทางวัฒนธรรม รวมทั้งแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นศิลปวัฒนธรรม ประเพณี กิจกรรม วิถีชีวิตความเป็นอยู่ หรือกิจกรรมเชิงสังคมตามฤดูกาล

2) กำหนดจุดศูนย์กลางในเขตพื้นที่

เขตการท่องเที่ยวทุกแห่ง จำเป็นต้องกำหนดจุดหรือพื้นที่ที่สำคัญที่สุดให้นักท่องเที่ยวได้รับทราบผ่านการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็น “จุดศูนย์กลาง” ของเขตหรือพื้นที่ในแผนที่ท่องเที่ยวภายในเขตพื้นที่ ทั้งนี้แผนที่ควรมีขนาดใหญ่พอที่จะครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด และมี

---

[77] Carol Patterson and John E. Terborgh, **A Manual for Conservation Planners and Managers, Volume II** (Arlington, Virginia: The Nature Conservancy, 2004), pp.142-150.

รายละเอียดเพียงพอเพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถค้นหาสถานที่ท่องเที่ยวและโครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยวที่เฉพาะเจาะจงซึ่งเกี่ยวข้องกับลักษณะทางกายภาพหรือภูมิประเทศที่สำคัญ เช่น แม่น้ำลำธาร ภูเขา ป่าชายเลนหลัก พืชพันธุ์ พื้นที่เพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น หากเขตหรือพื้นที่นั้นได้มีระบบแบ่งเขตระหว่างพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวกับพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว ในแผนที่นั้นควรรวมเขตเหล่านั้นและเขตแดนไว้ด้วย

3) กำหนดหรือแบ่งเขตพื้นที่ (Zoning)

เป็นการกำหนดหรือแบ่งเขตพื้นที่ในแหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการทั้งการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวและความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ตามความสำคัญของระบบนิเวศวิทยาและกิจกรรมและการใช้ประโยชน์ของแหล่งท่องเที่ยว เช่น

3.1) เขตพื้นที่การให้บริการข้อมูล (Tourist Information Zone) เป็นเขตพื้นที่ให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่นักท่องเที่ยวขณะอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวรวมทั้งให้ความรู้ในแหล่งท่องเที่ยว เขตพื้นที่บริการธุรกิจท่องเที่ยว

3.2) เขตธุรกิจท่องเที่ยว (Tourist Business Zone) เป็นเขตพื้นที่ที่เป็นศูนย์รวมนักท่องเที่ยวทั้งที่พักแรม อาหารและเครื่องดื่ม มัคคุเทศก์ สินค้าของที่ระลึก การสื่อสาร

3.3) เขตพื้นที่เพื่อนันทนาการ (Tourist Recreational Zone) เป็นเขตที่ตั้งของกิจกรรมหลักหรือเป็นที่ตั้งของทรัพยากรที่สำคัญที่สุดประจำแหล่งท่องเที่ยวซึ่งนักท่องเที่ยวจะให้ความสนใจมากที่สุด

3.4) เขตพื้นที่สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Natural Environment Zone) เป็นเขตพื้นที่ที่สงวนรักษาไว้เพื่อให้ทรัพยากรประจำแหล่งท่องเที่ยวยังคงอยู่ในสภาพธรรมชาติที่สมบูรณ์ มีสิ่งปลูกสร้างเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวและเจ้าหน้าที่เท่าที่จำเป็น

3.5) เขตพื้นที่ประวัติศาสตร์ (Historical Zone)

3.6) เขตพื้นทีกิจกรรมพิเศษ (Special Use Zone) เป็นเขตพื้นที่เพื่อการจัดกิจกรรมเป็นครั้งคราวที่ไม่ใช่กิจกรรมหลักประจำแหล่งท่องเที่ยว

3.7) เขตพื้นที่กันชน (Buffer Zone) เป็นเขตพื้นที่รอยต่อระหว่างพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่ติดกับพื้นที่อื่นที่จำเป็นต้องรักษาไว้เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลาย

3.8) เขตพื้นที่หวงห้าม (Restricted Zone) เป็นพื้นที่ที่ไม่อนุญาตให้นักท่องเที่ยวเข้าเยี่ยมชม ทั้งนี้เนื่องจากเป็นพื้นที่อ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม หรืออาจเกิดอันตรายต่อสภาพแวดล้อม หรืออาจเป็นพื้นที่ที่ไม่ต้องการเปิดเผยกรณีเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวนั้นเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติ จึงควรกำหนดเขตหรือพื้นที่ที่อ่อนไหวหรือเปราะบางต่อสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ไว้ให้ชัดเจน พร้อมระบุข้อควรปฏิบัติกรณีอนุญาตให้นักท่องเที่ยวเข้าไปในเขตหรือพื้นที่ดังกล่าวได้

4) ระบุตำแหน่งสถานที่ที่จะก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานใด ควรคำนึงถึงลักษณะและจำนวนนักท่องเที่ยว รวมทั้งการไม่ต้องเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มนักท่องเที่ยวภายในเขตพื้นที่โดยไม่จำเป็น เช่น เส้นทางเข้าสู่เขตพื้นที่, สถานที่ตั้งแคมป์ ศูนย์นักท่องเที่ยว สถานีเฝ้าระวัง ศูนย์จำหน่ายสินค้า โดยพิจารณาถึงการมีอยู่ของสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นตามความเหมาะสมของเขตพื้นที่ รวมทั้งควรพิจารณาถึงขนาด

ของเขตหรือพื้นที่ประกอบด้วยทั้งนี้หากเขตหรือพื้นที่มีขนาดใหญ่เพียงพอ ผู้บริหารจัดการเขตพื้นที่ก็สามารถกำหนดตำแหน่งสิ่งปลูกสร้างได้อิสระมากขึ้น

5) เปรียบเทียบเขตหรือพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานมีความขัดแย้งกันหรือไม่

ทั้งนี้สถานที่ตั้งโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบสาธารณูปโภคบางประการอาจมีความอ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ดังนั้นหากพื้นที่ที่กำหนดให้แหล่งท่องเที่ยวนั้นตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งของพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อม กิจกรรมหรือการจัดการที่จะจัดให้มีขึ้นนั้นผู้บริหารจัดการต้องมั่นใจได้ว่าผลกระทบของนักท่องเที่ยวจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นอยู่ในขอบเขตที่ยอมรับได้รวมทั้งควรคำนึงถึงระบบแบ่งเขตพื้นที่ในปัจจุบันสอดคล้องกับสิ่งที่ได้นำเสนอในรายการนำเที่ยวหรือไม่

6) แยกตำแหน่งที่จะก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและแหล่งท่องเที่ยวออกจากกันอย่างเด็ด

หลังจากการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างสถานที่ท่องเที่ยวกับสถานการณ์ที่ขัดแย้งกันอื่น ๆ แล้ว จำเป็นต้องจัดเตรียมระบบการแบ่งเขตพื้นที่ในเบื้องต้น ซึ่งประกอบด้วยคำแนะนำสำหรับการเข้าใช้พื้นที่เขตการท่องเที่ยว เขตการใช้พื้นที่อย่างเข้มข้น (Incentive Use Zones) ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้ให้เป็นสถานที่ที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เช่น ศูนย์นักท่องเที่ยว สถานที่ตั้งค่ายพักแรม หรือเขตพื้นที่ทางธรรมชาติที่ได้รับการดัดแปลงจากสภาพดั้งเดิมไปแล้ว แต่อาจเป็นพื้นที่ที่มีจุดเด่น หรือความสวยงามตามธรรมชาติปรากฏอยู่ ซึ่งสามารถดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชม และรองรับกิจกรรมที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากได้ รวมทั้งมีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ วัตถุประสงค์หลักของเขตการจัดการนี้เพื่อส่งเสริมการสื่อความหมายธรรมชาติ การเรียนรู้ธรรมชาติ และกิจกรรมนันทนาการแบบเข้มข้น โดยไม่ทำลายความงดงามตามธรรมชาติ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เป็นต้น โดยต้องแบ่งแยกออกจากเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ทั่วไป (Extencive Use Zones) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ส่วนใหญ่ยังคงความเป็นธรรมชาติอยู่ อาจมีบางส่วนที่ถูกเปลี่ยนแปลงไปบ้างจากการกระทำของมนุษย์ แต่ก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่มีทิวทัศน์สวยงาม สามารถพัฒนาเป็นจุดท่องเที่ยวหรือจัดกิจกรรมนันทนาการได้ แต่ไม่เหมาะสำหรับรองรับกิจกรรมที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นพื้นที่ที่อาจจัดได้ว่าเป็นส่วนเชื่อมต่อระหว่างเขตการจัดการที่เข้มงวดในเรื่องการใช้ประโยชน์กับเขตที่อนุญาตให้บุคคลทั่วไปเข้าถึงได้โดยไม่เข้มงวดมากนัก วัตถุประสงค์หลักของเขตการจัดการนี้ก็เพื่อสงวนรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติโดยให้มีผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ของนักท่องเที่ยวต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด และจัดให้มีเส้นทางเข้าถึงและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รองรับกิจกรรมนันทนาการ ถ้าเป็นไปได้ควรมีการศึกษาและเปรียบเทียบผลลัพธ์เพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุดอย่างไรก็ตาม หากไม่สามารถแยกการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบสาธรณูปโภคออกจากแหล่งท่องเที่ยวอย่างชัดเจนได้ ผู้บริหารจำเป็นต้องศึกษาและหาวิธีที่จะให้โครงสร้างพื้นฐานหรือระบบสาธารณูปโภคเหล่านั้นไม่ทำลายบรรยากาศหรือภูมิทัศน์ของแหล่งท่องเที่ยว

7) หากการกำหนดเขตการท่องเที่ยวเป็นการกำหนดเขตโดยทับซ้อนกับการบริหารจัดการพื้นที่รูปแบบอื่นโดยกฎหมายหรือระเบียบเพื่อจุดมุ่งหมายหรือจุดประสงค์อื่น ควรเปรียบเทียบ

ระบบการแบ่งเขตที่กำลังจะเกิดขึ้นกับระบบการแบ่งเขตก่อนหน้าว่ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงประการใดหรือไม่ โดยพิจารณาถึงขอบเขตของกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ หรือมีความจำเป็นต้องยกเลิกหรือยกเว้นการใช้บังคับของกฎหมายเดิมเพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการเขตพื้นที่ตามข้อบังคับที่เกิดขึ้นใหม่

8) กำหนดกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่จะใช้กับเขตพื้นที่และนักท่องเที่ยวในเขตพื้นที่นั้นเป็นการเฉพาะ รวมทั้งการคัดเลือกผู้ประกอบการในเขตการท่องเที่ยว

2.3.5 เกณฑ์การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยทั่วไปจะถือเอาทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรทางวัฒนธรรมประจำท้องถิ่นเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดกฎเกณฑ์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรเหล่านั้น ดังนั้นหลักเกณฑ์และการพิจารณาจึงมีความแตกต่างหลากหลายกันไปตามวัตถุประสงค์และผู้บริหารการท่องเที่ยวทั้งเกณฑ์การกำหนดเขตการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ หรือเกณฑ์การกำหนดเขตการท่องเที่ยวทางวิถีชีวิตประเภณี วัฒนธรรมทั้งนี้สามารถแบ่งเกณฑ์ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) เกณฑ์การกำหนดเขตการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก โดยเฉพาะการกำหนดเขตการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยทั่วไปได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการแบ่งพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในอุทยานทางธรรมชาติต่าง ๆ ได้แก่ หลักเกณฑ์การจัดลำดับช่วงชั้นโอกาสด้านนันทนากาการ (Recreation Opportunity Spectrum: ROS) ในการกำหนดเขตการท่องเที่ยว เกณฑ์นี้จะอาศัยประสบการณ์หรือสิ่งที่นักท่องเที่ยวจะได้รับจากการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่คำนึงถึงการจัดการพื้นที่อย่างเป็นระบบขณะเดียวกันก็คำนึงถึงสังคมหรือชุมชนที่อาศัยอยู่ก่อนการกำหนดให้มีเขตการท่องเที่ยวสภาพแวดล้อมโดยเชื่อมโยงกับประสบการณ์หรือสิ่งที่นักท่องเที่ยวต้องการ ขณะเดียวกันก็มีการควบคุมระดับการพัฒนาให้มีดุลยภาพเพื่อตอบสนองต่อประสบการณ์ท่องเที่ยวให้มีความหลากหลายมากขึ้นและช่วยควบคุมระดับการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกให้เกิดประสบการณ์ท่องเที่ยวที่เหมาะสมและยั่งยืนทั้งนี้ ประกอบด้วย[78]

(1) เขตพื้นที่ธรรมชาติสันโดษ (Primitive Zone) เขตการท่องเที่ยวประเภทนี้เป็นเขตที่ยังมีความเป็นธรรมชาติสูง ไม่มีผู้คนอาศัยอยู่อย่างถาวรไม่ต้องการให้มีการพัฒนาใด ๆ การจะกำหนดให้มีเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้ได้จะต้องมีพื้นที่ธรรมชาติเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งอาจมีพื้นที่เกินหนึ่งเขตการปกครองหรือพื้นที่ครอบคลุมมากกว่าหนึ่งประเทศ เช่น เขตการท่องเที่ยวทุ่งหญ้ากิ่ง

---

[78] U.S. Department of the Interior, The National Park, **Recreation Opportunity Spectrum: A Vehicle to Trail Layout and Construction**, Retrieved from https://www.nps.gov/noco/learn/management/upload/NCT-Trail-Handbook-Chapter-2.pdf

ทะเลทราย เขตการท่องเที่ยวชายฝั่งทะเล เขตการท่องเที่ยวภูเขา เป็นต้น ซึ่งนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้จะต้องมีความพร้อมด้านกายภาพ มีทักษะพึ่งพาตัวเองได้ในระดับสูง

(2) เขตธรรมชาติกึ่งสันโดษ ไม่มีการใช้ยานพาหนะที่ใช้เชื้อเพลิง (Semi-Primitive Non-Motorized) เขตพื้นที่ประเภทนี้มีผู้คนอาศัยอยู่อย่างเบาบาง มีการใช้จักรยานล้อเลื่อน และสัตว์เป็นพาหนะในการสัญจร มีสิ่งอำนวยความสะดวกบางประการซึ่งเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ดังนั้นนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวต้องพึ่งพาตนเองได้

(3) เขตธรรมชาติกึ่งสันโดษ สามารถใช้ยานพาหนะที่ใช้เชื้อเพลิง (Semi-Primitive Motorized) เป็นเขตที่มีผู้คนอาศัยอยู่อย่างถาวรเป็นหย่อม ๆ มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ มากขึ้น มีกระแสไฟฟ้าเข้าถึงในบางพื้นที่ น้ำประปาจากป่าธรรมชาติ

(4) เขตธรรมชาติดัดแปลง หรือเขตธรรมชาติที่มนุษย์สร้างขึ้นแบ่งเป็นพื้นที่ธรรมชาติกึ่งพัฒนา (Semideveloped) และพื้นที่ธรรมชาติพัฒนาแล้ว (Highly Developed) เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้นักท่องเที่ยว เขตการท่องเที่ยวบางแห่งโดยเฉพาะเขตการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม มักมีการสร้างแหล่งท่องเที่ยวเลียนแบบธรรมชาติให้อยู่ใกล้เคียงกับเขตการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมนั้น ทั้งนี้เพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถท่องเที่ยวทางธรรมชาติได้ด้วยแม้จะเป็นธรรมชาติที่สร้างขึ้นใหม่ก็ตามนอกจากนี้แหล่งท่องเที่ยวเขตเมืองบางแห่งก็มีการสร้างแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติด้วยเพื่อสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวที่ไม่มีเวลาเดินทางไปท่องเที่ยวยังพื้นที่ธรรมชาติที่แท้จริง

(5) เขตพื้นที่ชนบทเป็นเขตพื้นที่ธรรมชาติถูกใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นักท่องเที่ยวจะได้สัมผัสเรียนรู้วิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติ กิจกรรมทางการท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่นักท่องเที่ยวจะกระทำร่วมกับผู้คนในพื้นที่

(6) เขตเมืองเขตการท่องเที่ยวประเภทนี้เหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการสัมผัสความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การคมนาคมสะดวก ไม่นิยมการผจญภัยท่ามกลางธรรมชาติ

นอกจากนี้ภายในเขตการท่องเที่ยวแต่ละแห่ง ควรมีการจำแนกหรือแบ่งพื้นทีออกเป็นส่วน ๆ เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการพื้นที่ตลอดจนการควบคุม กำกับดูแลและบำรุงรักษา เช่น กรณีเขตการท่องเที่ยวทางธรรมชาติอาจแบ่งพื้นที่ออกเป็นส่วน ๆ เช่น พื้นที่ธรรมชาติ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ไว้ให้คงอยู่ตลอดไป แต่อาจให้มีการใช้พื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวได้กรณีจำเป็น โดยไม่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติมากนักเนื่องจากพื้นที่ธรรมชาติบางแห่งเปราะบาง อาจถูกทำลายให้เสียหายได้โดยง่าย และไม่อาจทำให้คืนสภาพดีดังเดิมได้ เช่น บริเวณต้นน้ำลำธาร น้ำพุธรรมชาติ หรือบริเวณที่มีพืชพันธุ์หายาก

นอกจากพื้นที่ธรรมชาติแล้ว พื้นที่หลักฐานทางประวัติศาสตร์ มีคุณค่าควรแก่การสงวนรักษ ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ต้องสงวนรักษาอย่างจริงจัง เพราะความสำคัญของหลักฐานหรือเรื่องราวในประวัติศาสตร์ หรือเป็นเพียงพื้นที่สงวนรักษาขณะเดียวกันก็สามารถใช้ประโยชน์โดยให้นักท่องเที่ยวเข้าเยี่ยมชมได้ บางแห่งอาจเป็นพื้นที่เพื่อความทรงจำ เช่น สถานที่เกี่ยวกับเหตุการณ์และตัวบุคคลสำคัญที่มีค่าควรแก่การทรงจำ อนุสาวรีย์ หลุมฝังศพบุคคลสำคัญหรือรูปปั้นบุคคลหรือ

เหตุการณ์สำคัญที่ควรจารึกไว้ในความทรงจำพื้นที่เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ได้ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกันทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัยของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในเขตการท่องเที่ยวและเพื่อความสะดวกสบายของนักท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพื้นที่นี้จะรวมเอาเนื้อที่ในบริเวณแหล่งท่องเที่ยว ที่จะต้องทนทานต่อการดัดแปลงธรรมชาติและการใช้ประโยชน์อย่างหนัก จึงควรอยู่ในที่ที่มีธรรมชาติที่สำคัญแต่น้อยหรือไม่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์อยู่เลย พื้นที่นี้จะต้องกำหนดให้มีที่ทำการแหล่งท่องเที่ยว ศูนย์ติดต่อสื่อสาร หน่วยรักษาความปลอดภัย ศูนย์บริการซ่อมแซมและบำรุงรักษา หอดูไฟ และอื่นๆ ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ บ้านพักเจ้าหน้าที่ ศูนย์การเรียนรู้พิพิธภัณฑ์ตัวอย่างสัตว์และพืช สถานีบริการข่าวสารและประชาสัมพันธ์ บ้านพักแรมนักท่องเที่ยว ภัตตาคารหรือร้านอาหารร้านขายของที่ระลึก เป็นต้น นอกจากนี้ เขตการท่องเที่ยวบางแห่งอาจมีประชาชนอาศัยอยู่ด้วย จึงจำเป็นต้องกำหนดพื้นการใช้สอยประโยชน์ร่วมกันกับนักท่องเที่ยว เช่น ร้านค้า สถาบันการศึกษา ศาสนสถาน สถานีอนามัย สถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น

2) เกณฑ์การกำหนดเขตการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม

เนื่องจากวัฒนธรรมเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของบุคคลชุมชน ซึ่งแต่ละแห่งต่างก็มีประวัติศาสตร์ ความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน ดังนั้นการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้สามารถนำไปใช้กำหนดเขตการท่องเที่ยวให้เหมือนกันทุกเขตพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้นในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้อาศัยเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกวัฒนธรรมในประเทศของตนเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยวเนื่องจากพิจารณาเห็นแล้วว่ามีความสอดคล้องและเหมาะสม ประกอบด้วย

(1) เป็นผลงานชิ้นเอกที่จัดทำขึ้นด้วยการสร้างสรรค์อันชาญฉลาด

(2) เป็นการแสดงถึงความสำคัญของการแลกเปลี่ยนคุณค่าของมนุษย์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหรือในพื้นที่วัฒนธรรมใด ๆ ของโลกในการพัฒนาด้านสถาปัตยกรรมหรือทางเทคโนโลยี ศิลปะสถาปัตยกรรม การออกแบบบ้านเมืองหรือการออกแบบภูมิทัศน์

(3) เป็นพยานหลักฐานที่ยอดเยี่ยม หรือหาที่เสมอเหมือนไม่ได้ ที่แสดงถึงขนบธรรมเนียมประเพณี หรือ อารยธรรมที่ยังคงเหลืออยู่ หรือได้สูญหายไปแล้ว

(4) เป็นตัวอย่างที่โดดเด่นของชนิดอาคาร ผลงานที่เกิดขึ้นทั้งหมดทางสถาปัตยกรรมหรือเทคโนโลยี หรือภูมิทัศน์ ที่แสดงถึงขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่ง หรือมากกว่า ในประวัติศาสตร์มนุษย์

(5) เป็นตัวอย่างที่โดดเด่นของการตั้งถิ่นฐานแบบประเพณีนิยมของมนุษย์ การใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการใช้ประโยชน์ท้องทะเล ซึ่งเป็นตัวแทนของวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่ง (หรือมากกว่า) หรือการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเมื่อถูกคุกคามภายใต้ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถย้อนกลับได้

(6) มีความสัมพันธ์โดยตรงหรือเห็นได้ชัดเจนเกี่ยวกับเหตุการณ์ หรือขนบประเพณีที่ยังคงอยู่กับแนวคิด หรือกับความเชื่อ กับงานศิลปะและวรรณกรรมที่มีความสำคัญโดดเด่นเป็นสากล

2.3.6 สถานะทางกฎหมายของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

โดยทั่วไปเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้รับการกำหนดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในประเทศของประเทศนั้นและมีการกำหนดให้มีองค์กรบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งองค์กรดังกล่าวจะเป็นองค์กรที่ใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งแต่ละประเทศอาจกำหนดให้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีสถานะทางกฎหมายที่มีความสำคัญแตกต่างกันตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย บางประเทศอาจกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังเช่นประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย บางประเทศอาจกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วยกฎหมายระดับกฎกระทรวง เช่น ประเทศไทย เป็นต้น

เมื่อเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย เขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงมีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกันกับเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น กรณีบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงมีสิทธิในการฟ้องคดีโดยต้องแสดงตนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหรือการต้องปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น การที่บุคคลถูกจำกัดสิทธิบางประการ หรือต้องถูกบังคับให้ย้ายออกจากที่อยู่อาศัยเดิม เนื่องจากบดบังทิวทัศน์อันสวยงามที่เป็นสัญลักษณ์ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้น หรือต้องรื้อถอนอาคาร สิ่งปลูกสร้างที่แปลกแยกจากกลุ่มสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับการอนุรักษ์ไว้เพื่อการท่องเที่ยว หรือไม่สามารถปลูกสร้างอาศัยสูงเกิน 15 เมตรเนื่องจากการสร้างอาคารสูงดังกล่าวจะส่งผลต่อความเป็นเอกลักษณ์ของสถานที่ท่องเที่ยวแห่งนั้น เป็นต้น ทั้งนี้ในบางประเทศเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอาจได้รับยกเว้นไม่ให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายหรือ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติบางประการ ในขณะที่บางประเทศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวยังคงอยู่ภายใต้การใช้บังคับของกฎหมายทุกฉบับไม่มีการยกเว้น ในส่วนการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มักมีการกำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย ทั้งนี้เพื่อง่ายต่อการถือครอง จำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สิน หรือการบังคับซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง เช่น เขตพัฒนาการท่องเที่ยวในประเทศญี่ปุ่น ผู้บริหารเขตพัฒนาการท่องมีอำนาจออกหนังสือเพื่อขอซื้อที่ดินหรือรื้อทำลายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบางแห่งที่บดบังทัศนียภาพซึ่งเป็นจุดท่องเที่ยวหลักที่สำคัญ (Tourist Spot) ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นภายใต้อำนาจกฎหมายว่าด้วยภูมิทัศน์ได้นอกจากนี้ เขตพัฒนาการท่องเที่ยวบางแห่งมีอำนาจในการเข้าไปทำข้อตกลงกับเอกชนเพื่อบริหารใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนที่มีความเกี่ยวสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับทรัพยากรหลัก รวมทั้งมีอำนาจในการเข้าไปครอบครอง พัฒนา ใช้ประโยชน์หรือจัดหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน หรืออุทยานแห่งชาติ หรือเขตคุ้มครองหรือรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ตามความจำเป็น

2.3.7 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ

เพื่อให้การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเกิดประสิทธิภาพ เขตพัฒนาการท่องเที่ยวหลายแห่งได้กำหนดสิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจให้กับผู้ประกอบการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ตลอดจนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยว ทั้งสิ่งจูงใจที่อยู่ในรูปของสิทธิประโยชน์

ด้านการลดหย่อนภาษี สิทธิประโยชน์การส่งเงินออกนอกประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวมีดุลพินิจที่จะกำหนดการให้สิ่งจูงใจกับผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวและวิสาหกิจท่องเที่ยวจดทะเบียนในการกำหนดสิ่งจูงใจภายในเขตวิสาหกิจขท่องเที่ยว[79] ทั้งสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน (Fiscal Incentives) และสิ่งจูงใจที่ไม่ได้เป็นตัวเงิน (Non-Fiscal Incentives) ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมลรัฐเวอร์จิเนีย เทศบาลเมืองโพคาฮอนทัสได้ให้สิ่งจูงใจแก่ผู้ประกอบการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยยกเว้นภาษีประกอบกิจการและได้รับคืนภาษีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นเวลา 3 ปี นับแต่ประกอบกิจการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว[80] ในขณะที่รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นก็ให้ทั้งเงินอุดหนุนโดยตรงและการลดหย่อยภาษีแก่องค์กรท้องถิ่นที่กำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ส่วนรัฐบาลประเทศมาเลเซียก็ให้เขตท่องเที่ยวเกาะลังกาวีเป็นเขตปลอดอากรสำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการซื้อสินค้าในเขตการท่องเที่ยวนั้นเพื่อนำกลับประเทศตน เป็นต้น

2.4 หลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

2.4.1 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับผลกระทบทางกฎหมายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกระทำได้โดยกฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและใช้บริการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้น ทั้งนี้อาจมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่นั้นให้สอดคล้องกับหลักสากลว่าด้วยการท่องเที่ยวและสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวและนักลงทุนโดยคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนั้นผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่บัญญัติขึ้นใหม่นั้นจึงวัดได้จากการที่การท่องเที่ยวของประเทศได้ยกระดับขีดความสามารถโดยนำเอาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมาเป็นหนึ่งในกลไกในการขับเคลื่อนการท่องเที่ยวของประเทศ ทั้งนี้การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยทั่วไปจำเป็นต้องใช้มาตรการเชิงส่งเสริม เช่น การออกข้อเสนอแนะ (Recommendation) และข้อปฏิบัติที่ดี (Best

---

[79] Department of Tourism Philippines, **National Tourism Act 2009 (Powerpoint): Highlights of the 2009 Tourism Act: Roles and Functions of DOT Pursuant to RA 9593. R.A. 9593**, Retrieved November 12, 2009 from www.visitmyphilippines.com/.../dd870c8ef48c557d94ee057d349daa59.ppt

[80] Town of Pocahontas, **An Ordinance No. 18-76, The Zoning Ordinance of the Town Ofpocahontas, Virginia, by Establishing a Tourism Zone, by Requiring the Issuance of Business License for Development, and by Providing Factors and Conditions for Variances to the Terms of the Ordlnances** (n.d.). Retrieved from http://www.pocahontasva.org/Tourism%20Zone%20Ord%2018-76%20%20011711.pdf

Practice) เพื่อกระตุ้นให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ แต่ในบางกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนชุมชนในวงกว้างจำเป็นต้องใช้มาตรการในเชิงกำกับดูแล และควบคุมหรือกำกับติดตามทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงและหลีกเลี่ยงผลกระทบเชิงลบ

เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมาใช้บังคับในเขตหรือพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายคือการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ส่งเสริมให้มีการลงทุนในธุรกิจการท่องเที่ยว สนับสนุนให้ประชาชนและชุมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการและพัฒนาพื้นที่ ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายนี้จึงมีเนื้อหาสาระในลักษณะยินยอม อนุญาต ให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่นักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อเชิญชวนให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและจูงใจให้นักธุรกิจกล้าตัดสินใจประกอบธุรกิจ ซึ่งการยินยอม อนุญาต หรือการให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นอาจเป็นบทบัญญัติห้าม หรือไม่เคยมีการอนุญาตให้กระทำอย่างเช่นว่านั้นมาก่อน จึงส่งผลกระทบต่อการใช้บังคับของกฎหมายฉบับอื่นที่ได้ประกาศใช้อยู่ก่อนหน้านี้แล้วในเขตหรือพื้นที่ดังกล่าว เช่น กฎหมายว่าด้วยผังเมือง (Town Planning Act) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land and Property Laws) กฎหมายควบคุมอาคาร (Building Control Act) กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Laws and Regulations) กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน (Law for Conservation Historic Sites) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Protection Law) กฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง (Civil Right Law) กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล (The Limitation of Liberty) เป็นต้น ซึ่งผลกระทบทางกฎหมายโดยตรงได้แก่ การเกิดการทับซ้อนกันของอำนาจในการใช้บังคับจึงสร้างความสับสนให้กับองค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกัน จึงมักจะมีบทบัญญัติให้อำนาจกฎหมายกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในการเสนอต่อรัฐเพื่อแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหรือให้มีอำนาจดำเนินการแทน หรือเป็นอนุมัติหรืออนุญาตหรือให้สิทธิแทนหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกับกฎหมายกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ในบางประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์จะบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการวิสาหกิจท่องเที่ยวประจำเขตการท่องเที่ยวเป็นองค์กรที่มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบแทนหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเฉพาะการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาเป็นลูกจ้างหรือประกอบธุรกิจในเขตการท่องเที่ยว เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนกันด้านการปฏิบัติภารกิจและเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามภายหลังเมื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการวิสาหกิจท่องเที่ยวประจำเขตการท่องเที่ยวมีหน้าที่แจ้งต่อหน่วยงานของรัฐตามเงื่อนไข วิธีการที่กำหนดไว้และเพื่อเป็นหลักฐาน

จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนอกจากจะส่งผลกระทบในเชิงกฎหมายแล้วยังส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปภายในพื้นที่ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ นอกจากนี้ หากบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นไม่สามารถใช้บังคับหน่วยงาน หรือองค์กร

อื่นภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นด้วยแล้ว ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความคลุมเครือของบทบัญญัติหรือสภาพบังคับที่ไม่ใช้เจนเพียงพอ ก็จะยิ่งสร้างสร้างยุ่งยากในการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวอีกส่วนหนึ่งด้วย

2.4.2 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับหลักแห่งความจำเป็นและการได้สัดส่วน

หลักแห่งความจำเป็นและการได้สัดส่วนนี้เป็นหลักหนึ่งในหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวบางลักษณะได้ส่งผลให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนที่ต้องอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว หลักแห่งความจำเป็นและการได้สัดส่วนนี้ทางฝ่ายกฎหมายเยอรมนีเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรม (Gerechtigkeit) ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่สนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปคือสนธิสัญญา Maastricht มีได้กำหนดหลักความได้สัดส่วนไว้ในมาตรา 3 หลักความได้สัดส่วนนี้เป็นหลักที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ปัจเจกชนทั้งนี้เพราะการอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ปัจเจกชนย่อมแตกต่างกันและส่งผลกระทบต่อกันเสมอ การคลี่คลายความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องใช้หลักความได้สัดส่วนนี้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างสันติบนหลักการของกฎหมาย ในประเทศเยอรมนี ศาลธรรมนูญสหพันธ์เยอรมนีได้นำหลักการได้สัดส่วนนี้มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาในกรณีที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชนโดยถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐทุกประเภททั้งนี้หลักความได้สัดส่วนห้ามกระทำเกินกว่าเหตุซึ่งเป็นหลักที่มีผลมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรงจึงกล่าวได้ว่าหลักการได้สัดส่วนมีลำดับชั้นในระดับของรัฐธรรมนูญและเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ภาระหน้าที่หลักของหลักความได้สัดส่วนไม่ได้มุ่งหมายเฉพาะการจำกัดการแทรกแซงของอำนาจรัฐเท่านั้นแต่หากตีความหลักความได้สัดส่วนอย่างถูกต้องแล้วหลักความได้สัดส่วนนี้นอกจากจะเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจแล้ว หลักความได้สัดส่วนถือว่าเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นสาระสำคัญในการควบคุมตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้หลักความได้สัดส่วนยังมีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครองทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำในทางปกครองที่เป็นการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพซึ่งศาลปกครองได้นำหลักความได้สัดส่วนมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบของการกระทำในทางปกครองและยังได้นำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนด้วย ทั้งนี้สาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วน ประกอบด้วย

1) ความเหมาะสม (Geeignetheit) หมายถึงสภาพการณ์ที่รัฐได้แทรกแซงซึ่งต้องคำนึงถึงการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้โดยมาตรการนั้นวางอยู่บนพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับหรือเป็นมาตรการที่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในกรณีนี้จึงถือได้ว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสม

2) ความจำเป็น (Erforderlichkeit) เป็นหลักที่จะได้รับการแทรกแซงน้อยที่สุดและเป็นหลักที่มีความสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจมหาชนที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน

3) ความสมเหตุผลระหว่างผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว (Zumutbarkeit) เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการโดยมีหลักการที่ว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์กับวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานกับหลักความสมเหตุผลนี้อาจกล่าวได้ว่าอยู่ที่การได้รับผลกระทบอันเกิดจากการแทรกแซงเสรีภาพของปัจเจกชนจะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้ ประโยชน์ที่ได้รับจะต้องมีมากกว่าผลเสียที่เกิดขึ้น

จึงกล่าวได้ว่า หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญระดับรัฐธรรมนูญ[81] มีผลใช้บังคับกับการกระทำของรัฐทุกประเภทโดยถือว่าเป็นหลักที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยเฉพาะในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นการกำหนดเขตการท่องเที่ยว จึงต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนนี้ด้วย

2.4.2.1 การจำกัดสิทธิเพื่อประโยชน์ในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว การจำกัดสิทธิที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน กล่าวคือกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนประชาชนตามหลักประชาธิปไตยกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพจึงเป็นการแสดงถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเงื่อนไขของสภา (Parlamentsvorbehalt) ซึ่งหมายความว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่มีความสำคัญนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติเอง องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้องค์กรอื่นให้เป็นผู้กำหนด และกรณีการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดเอง[82]

ดังนั้นการจำกัดสิทธิอาจถูกจำกัดโดยกฎหมายทั่วไปหรือรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น เสรีภาพในการเดินทางตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจของกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง เป็นต้น” จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนแต่สิทธิเสรีภาพถูกจำกัดโดยกฎหมายเฉพาะ อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Allgemeinheit Mit Einzelfallverbot) ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้ขอบเขตการใช้หลักห้ามจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งตามความเห็นส่วนใหญ่ในทางกฎหมายฝ่าย

---

[81] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), หน้า 284.

[82] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 234.

เยอรมนีเห็นว่าขอบเขตการใช้หลักการนี้มีขอบเขตจำกัดเฉพาะกรณีของสิทธิประเภทสิทธิเสรีภาพ (Freiheitsrechte) ซึ่งหมายถึงการที่บุคคลมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่นให้มีหน้าที่ที่จะไม่ไปละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้นเพราะสิทธิประเภทนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ (Wesegehaltsgarantie) ทั้งนี้เพื่อให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้และต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือตามหลักพอสมควรแก่เหตุ (Uebermassverbot)

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นการใช้อำนาจรัฐเหนือประชาชนและชุมชนในเขตพื้นที่ดังกล่าวถือเป็นการกำจัดสิทธิเสรีภาพด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากการกระทำดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนและชุมชนจำเป็นกระทำการหรืองดเว้นการกระทำบางประการทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่กำหนดขึ้นโดยองค์กรหรือหน่วยงานบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้น ทั้งนี้ การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นการกระทำโดยรัฐต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยวโดยตรง จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน เช่น สิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิตของชุมชนในท้องถิ่นจากที่เคยดำรงชีวิตอย่างเสรีภายใต้กฎหมายทั่วไปกลับต้องถูกกำกับด้วยกฎหมายว่าด้วยเขตการท่องเที่ยวซึ่งอาจมีบทบัญญัติห้ามกระทำหรือให้กระทำบางอย่างกับทรัพย์สินของตนเอง เช่น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตการท่องเที่ยวประเภทอนุรักษ์อาจไม่สามารถสร้างอาคารบ้านเรือนตามอิสระภายใต้กฎหมายผังเมืองหรือกฎหมายควบคุมอาคาร และการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่อาจกระทำไม่ได้เลย และการต่อเติมสิ่งปลูกสร้างเดิมก็กระทำไม่ได้ ยกเว้นเป็นการกระทำเพื่อการอนุรักษ์เท่านั้น หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวประเภททรัพยากรธรรมชาติ อาจถูกห้ามไม่ให้ตัดต้นไม้บางชนิด แม้ต้นไม้ชนิดนั้นอยู่ในเขตที่ดินของตนก็ตาม ทั้งนี้เพื่อต้องการรักษาบรรยากาศโดยรวมของป่าแห่งนั้น เป็นต้น

นอกจากนี้ สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นก็อาจสูญเสียไปด้วย เนื่องจากต้องสงวนรักษาทรัพยากรเหล่านั้นไว้เพื่อการท่องเที่ยว เช่น การประกาศเขตการท่องเที่ยวทางธรรมชาติประเภทป่าไม้ ประชาชนที่เคยใช้ประโยชน์จากป่าทั้งพืชป่าและสัตว์ป่าเพื่อการดำรงชีพ เช่น การนำพืชหรือสัตว์ป่ามาประกอบอาหาร หรือใช้สอยส่วนตัวตามวิถีชีวิตดั้งเดิมที่คนกับป่าอาศัยพึ่งพาซึ่งกันและกันอาจไม่สามารถกระทำได้อีกต่อไปเนื่องจากการกระทำดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าและวงจรชีวิตสัตว์ป่า เป็นต้น นอกจากนั้น องค์กรหรือหน่วยงานบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว อาจออกข้อกำหนดบางประการเพื่อป้องกันและรักษาทรัพยากรซึ่งข้อกำหนดนั้นกระทบต่อสิทธิในการประกอบอาชีพของชุมชนในท้องถิ่นจนสูญเสียไปหากอาชีพหรือกิจกรรมนั้นส่งผลกระทบต่อทรัพยากรหลักของเขตการท่องเที่ยว เช่น เขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีแม่น้ำและอ่างเก็บน้ำเป็นทรัพยกรหลัก ชุมชนหรือประชาชนในเขตพื้นที่นั้นประกอบอาชีพทอผ้าและย้อมผ้ามาตั้งแต่อดีตอาจจำเป็นต้องเลิกอาชีพดังกล่าว เนื่องจากการย้อมผ้าจำเป็นต้องนำผ้าที่ย้อมแล้วนั้นไปซักล้างสีย้อมที่ตกค้างในแม่น้ำที่มีน้ำไหลต่อเนื่องเพื่อล้างคราบสีย้อมที่ไม่ต้องการออกไปซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในแม่น้ำและอ่างเก็บน้ำและส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์เขตการท่องเที่ยว เป็นต้น

ดังได้กล่าวมาแล้วการที่รัฐใช้อำนาจกระทำการ ตลอดจนให้ยกเว้นการทำการบางประการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและบริหารเขตการท่องเที่ยวย่อมเป็นการกระทบสิทธิส่วนบุคคลและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของบุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งโดยปกติแล้วต้องเป็นการกระทำและกระทำได้เพียงเท่าที่บุคคลตกลงยอมสละสิทธิและเสรีภาพให้โดยผ่านกระบวนการทางสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นโดยทั่วไปจต้องมีกฎหมายมารองรับอำนาจให้กระทำได้เท่านั้น ซึ่งที่ผ่านมาประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็ดำเนินตามกระบวนการนี้ อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยระบบตัวแทนผ่านกระบวนการรัฐสภาเป็นเพียงแค่กลไกหนึ่งในการปฏิบัติการไปตามกระบวนการเท่านั้นไม่เป็นการประกันว่าการตัดสินใจริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องทั้งหมด ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของผู้แทนก็มีสิทธิคัดค้านร้องขอให้แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายริดรอนหรือกระทบสิทธิของตนได้

ฉะนั้นการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการใช้อำนาจองผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรมเป็นสำคัญ ทั้งนี้หลักย่อยของนิติรัฐ ประกอบด้วย[83] หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Dewaltenteilung) หลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐ (die Rechtsbindung der Staatlichen Organe) หลักเงื่อนไขการกระทำของฝ่ายปกครอง (Grundsatz des Gesetzesvorbehalts) หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ (Rechtsschutz) หลักความรับผิดของรัฐ (Staatshaftung) หลักความมั่นคงของกฎหมาย (Rechtssicherheit) หลักความได้สัดส่วน (Grundsatz der Verhaltnismassigkeit) ทั้งนี้มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung) เป็นส่วนยอดสูงสุดของหลักนิติรัฐ[84] กล่าวคือรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของระบบกฎหมายของรัฐนั้น ๆ โดยหากกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้“สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย”[85] ความหมายของสิทธิที่กล่าวข้างต้นเป็น “สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป แต่ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้น ถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (Das Subjective Oeffentliche Recht) หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

---

[83] Hartmut Maurer, อ้างถึงใน *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 21.

[84] Theodor Maunz, อ้างถึงใน *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 31.

[85] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538), หน้า 85.

ยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ[86] (Die Institutionellen Garentien) ซึ่งหมายถึง การมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น มุ่งคุ้มครอง “กรรมสิทธิ์” หรือ “เสรีภาพทางวิชาการ” เป็นต้น ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

ส่วนหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ และทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน อันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคลและกับสังคม แม้รัฐธรรมนูญจะให้การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นย่อมไร้ความหาย ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ด้วยเพราะหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มนุษย์จะดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีหากมนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกับมนุษย์คนอื่น ๆ ในสังคม หลักความเสมอภาพจึงหมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ไม่ใช่หมายความว่าทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุสิ่งของและความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิและในทางหน้าที่หรือภาระ ความเสมอภาคในทางหน้าที่หรือภาระ[87] ได้แก่ ความเสมอภาคในการเสียภาษีอากรตามความสามารถของแต่ละบุคคล หรือความเสมอภาคในการรับราชการเป็นทหาร[88] ในขณะที่รัฐตรากฎหมายมาจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น รัฐเองก็ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองประชาชนด้วย การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานของรัฐ มีอยู่ 3 ระดับด้วยกัน ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เลยว่า สิทธิเสรีภาพบางประการนั้น รัฐไม่สามารถตรากฎหมายออกมาจำกัดได้เลย เสรีภาพประเภทนี้เป็นเสรีภาพที่มีการรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้ารัฐตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองอย่างสัมบูรณ์ดังกล่าวก็เท่ากับว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวหามีผลบังคับใช้ได้ไม่

2) การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องตราเป็นกฎหมายที่มาจากรัฐสภาซึ่งแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชน (La Volonte Generale) ซึ่งถือว่าเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนเท่านั้นที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้นหากรัฐต้องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใด รัฐต้องตรากฎหมายออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ มิเช่นนั้นรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถกระทำการได้ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน การกระทำดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจและ

---

[86] Albert Bleckmann, อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม,* หน้า 49.

[87] ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง, **คำอธิบายกฎหมายปกครองในประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดีพนมยงค์**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 154.

[88] บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม,* หน้า 157.

ทางกรรมสิทธิ์แต่รัฐสามารถเวนคืนที่ดินของประชาชนได้เมื่อได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในที่ดินดังกล่าว

3) ถ้ามีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องจัดให้มีองค์การของรัฐทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนที่ถูกทำละเมิด เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐต้องมีองค์กรชี้ขาดในเรื่องดังกล่าว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น[89]

ดังนั้นการที่รัฐจะบัญญัติกฎหมายกำหนดเขตการท่องเที่ยวหรือบัญญัติข้อกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งจะเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนในเขตการท่องเที่ยว รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น การที่ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพและถ้าทุกคนใช้อย่างเสรีและอย่างเต็มที่ ความมีสิทธิเสรีภาพก็จะไม่เหลืออยู่เพราะในที่สุดการใช้สิทธิเสรีภาพในลักษณะดังกล่าวจะนำมาซึ่งความไม่สงบสุขของสังคม สิทธิเสรีภาพของแต่ละคนในประชาคมนั้นก็จะได้รับการรุกรานโดยคนในประชาคมนั้นด้วยกันเอง ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในสังคมนั้นก็จำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของทุก ๆ คนในสังคมนั้น และด้วยเหตุดังกล่าว การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล รัฐต้องตรากฎหมายดังกล่าวมาจำกัดสิทธิเสรีภาพและกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาจากองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนด้วยตามครรลองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งก็คือฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อการคุ้มครองสังคมให้มีความสงบสุขนั้นในขณะเดียวกันก็ยังต้องมีเสรีภาพอยู่ด้วย เป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่คงเหลือสิทธิเสรีภาพอะไรเลยให้แก่ประชาชน ดังนั้นการที่รัฐจะตรากฎหมายกำหนดเขตการท่องเที่ยวเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่นในสังคมด้วย

การกำหนดเขตการท่องเที่ยวและภาระหน้าที่บางประการให้บุคคลในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำบางประการทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) อันมีรากฐานมาจากกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) โดยกลุ่มปรัชญา Stoic ได้อธิบายเรื่องสิทธิธรรมชาติว่า สิทธิธรรมชาตินั้นมีอยู่กับตัวมนุษย์ทุกคนมาตลอดเวลา สิทธิเหล่านี้มิใช่อภิสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความชอบธรรมที่มนุษย์ทั่วทุกหนทุกแห่งจะพึงมี โดยเหตุที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ และเป็นผู้มีเหตุผล กล่าวคือมนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน และมนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดจนถึงตาย อันได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาคที่ไม่อาจโอนให้กันได้[90] ซึ่งแนวคิดของกลุ่มนี้ได้รับอิทธิพลมาจากอริสโตเติ้ล ที่อธิบายว่า โลกคือจักรวาลซึ่งประกอบด้วยสภาวะธรรมชาติทั้งมวล มนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของธรรมชาติ มนุษย์ถูกสร้างจากพระเจ้าทำให้มนุษย์เรียนรู้ในชีวิตของ

---

[89] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 34.

[90] ภาณุมาศ ขัดเงางาม, “มุมมองแนวคิดของสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน,” **วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช** 14, 1 (มิถุนายน 2545): 79.

ตนเองได้ และมนุษย์มีความสามารถในการใช้เหตุผล ความเชื่อมั่นในเรื่องความมีเหตุผลว่าเป็นสิ่งที่กำหนดและควบคุมจักรวาล และมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติในจักรวาลมนุษย์จึงถูกควบคุมด้วยเหตุผล กฎหมายธรรมชาติจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดว่าทุกสิ่งในโลกมีความเสมอภาคกันและมนุษย์เป็นสัตว์ประเสริฐแยกความดีความชั่วได้ จึงทำให้เกิดหลักการขึ้นว่าเหตุผลเป็นสิ่งที่ควบคุมมนุษย์ มนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีเหตุผลและไม่มีความแตกต่างกัน[91] สิทธิมนุษยชนมีที่มาจากแนวคิดเรื่องเสรีภาพว่าเป็นสิทธิของบุคคลที่กฎหมายรับรอง และแนวคิดเรื่องความเสมอภาคว่า มนุษย์ในสังคมจะไม่มีความเท่าเทียมกันได้อย่างแท้จริงอันเนื่องมาจากความแตกต่างกันทางกายภาพและสถานภาพในสังคม แต่ในทางอุดมการณ์แล้วมนุษย์ทุกคนย่อมมีความเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความแตกต่างกันตามธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นเพศ วัย หรือลักษณะทางกายภาพ และความแตกต่างทางสถานภาพในสังคม ไม่อาจลบล้างความเสมอภาคแห่งความเป็นมนุษย์ได้

ส่วนสิทธิชุมชนนั้น เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบางประเทศให้การรับรองไว้ แต่บางประเทศยังไม่ปรากฏ ประเทศใดที่กฎหมายให้การรับรองสิทธิชุมชนไว้ก็จะส่งผลให้ชุมชนเกิดการตื่นตัวและแสดงสิทธิเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อพัฒนาสังคมในท้องถิ่นหรือในชุมชนในหลายส่งผลให้เกิดการตื่นตัวของชุมชนต่าง ๆ ในการอ้างสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในประเทศแคนาดาศาลสูงพิพากษาโดยยอมรับว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิเหนือผืนดินอยู่และสืบเนื่องมาตามหลักกฎหมายธรรมชาติก่อนการอพยพโยกย้ายของประชาชมกลุ่มใหม่[92]ในทางกฎหมายระหว่างประเทศมีการรับรองสิทธิชุมชนครอบคลุมถึงสิทธิคนพื้นเมือง เช่น ชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในทวีปอเมริกา แอฟริกา ออสเตรเลีย ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและกลุ่มชาวเขาในทวีปเอเชียซึ่งมีจำนวนกว่า 300 ล้านคนซึ่งชนพื้นเมืองเหล่านี้มีจารีตประเพณีความเชื่อที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและต้องการส่วนใหญ่ยังคงรักษาความเชื่อของกลุ่มตนอย่างเหนียวแน่นซึ่งจะเป็นการช่วยรักษาผืนดิน ผืนป่า แม่น้ำ ทะเลสาบ เอกลักษณ์ดังกล่าวเป็นที่น่าสนใจของนักท่องเที่ยว

2.4.2.2 ความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการท่องเที่ยวและการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ในทางระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส รัฐมีหน้าที่จัดการเรื่องบริการสาธารณะให้เป็นไปตามประโยชน์สาธารณะประเภทต่าง ๆ หรือสิ่งที่รัฐจะทำให้ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน ทั้งภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ภารกิจด้านการสนองความต้องการของประชาชน ซึ่ง**การท่องเที่ยวก็เป็นบริการสาธารณะที่สามารถจัดทำได้โดยรัฐประเภทหนึ่งเพื่อสนองความต้องการของประชาชนประการหนึ่งเช่นเดียวกัน** ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมี

---

[91] ฉันทนา ไกรสถิตย์, **การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของประเทศไทย** (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 10–11.

[92] กิตติศักดิ์ ปรกติ, **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), หน้าคำนำ.

บทบาทและหน้าที่ต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เช่น ส่งเสริม การสนับสนุน การประชาสัมพันธ์ การซ่อมแซม การดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยว การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น[93]ทั้งนี้การเกิดทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้นมีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ให้เหตุผลอธิบายขยายความและสร้างทฤษฎีขึ้นมาจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับบริการสาธรณะซึ่งกฎหมายบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วยหลัก 3 ประการคือ[94]

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาคเป็นหลักที่มาจากหลักความเสมอภาคทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้เป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมายทั้งความเสมอภาคด้านสถานภาพผู้ใช้บริการและความเสมอภาคระหว่างคู่สัญญา

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องเป็นหลักที่เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักความต่อเนื่องของรัฐ ซึ่งความต่อเนื่องเป็นหัวใจที่สำคัญของบริการสาธารณะและมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดีต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีเครื่องมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะคือ

1) มาตรการทางกฎหมาย ทั้งนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไปได้แก่บรรดาการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของเอกชน นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคลได้แก่นิติกรรมทางปกครองเฉพาะเรื่องประเภทคำสั่งห้าม คำสั่งให้ทำ การอนุมัติ การอนุญาต การถอนอนุญาต และสัญญาทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองสามารถทำสัญญาทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

2) บุคลากรได้แก่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้แก่บุคลากรของรัฐ (เช่น ข้ารัฐการ เจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง) ผู้ร่วมงานอาสาสมัคร (เช่น อาสาสมัครดำเพลิง อาสาสมัครรักษาความปลอดภัย ตำรวจอาสา อาสานักท่องเที่ยว) ผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ (เช่น นักรบยามสงคราม นักผจญเพลิงยามเกิดภัยพิบัติ)

3) ทรัพย์สินในการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีทรัพย์สินทั้งสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งนี้เป็นการ

---

[93] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 103.

[94] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **กฎหมายปกครอง,** พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 346-356.

ได้มาตามกฎหมายเอกชน เช่น การทำสัญญาซื้อขายแลกเปลี่ยน และโดยวิธีพิเศษ เช่น การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ การโอนกิจการเป็นของรัฐ การยึด เป็นต้น

4) อำนาจพิเศษเป็นเครื่องมือทางกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้นิติบุคคลที่จัดทำหรือกำกับดูแลบริการสาธารณะมีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเอกสิทธิของฝ่ายปกครองเป็นอำนาจฝ่ายเดียวที่มีเหนือเอกชนเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งการลงโทษ การเวนคืน การยึด การเข้าครอบครองทรัพย์สินเอกชนเป็นการชั่วคราว ซึ่งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนี้อาจกระทำในรูปแบบของการออกคำสั่งที่มีผลทันที หรือสัญญาทางปกครองเพื่อให้มีอำนาจเหนือทรัพย์สินเอกชนทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว อำนาจในการเลิกสัญญาได้ทุกเมื่อ เป็นต้น

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการกำหนดและบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นกฎหมายมหาชนโดยอยู่ในกลุ่มกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ กฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมกับปฏิบัติงานในแต่ละวันของรัฐและนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนและเป็นกฎหมายที่ผู้ถูกปกครองจะต้องสัมผัสอยู่เป็นประจำ[95]และเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เช่น การใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนกฎหมายมหาชนลักษณะเฉพาะ กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินของแผ่นดิน กฎหมายผังเมือง เป็นต้น รัฐมีอำนาจจำกัดหรือแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ทั้งนี้ต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมีผลเป็นการทั่วไปและกฎหมายได้ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น หรือการแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน[96] เป็นต้น ทั้งนี้การจำกัดสิทธิบุคคลอาจเป็นความจำเป็นเพื่อความมุ่งหมายในการคุ้มครองผลประโยชน์ปัจเจกชนแต่เงื่อนไขนี้ไม่เพียงพอในการทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์นั้นแต่การต้องทำหน้าที่รักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐถือเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามหลักทฤษฎีสัญญาประชาคมโดยความมั่นคงของรัฐเป็นผลมาจากการที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิปัจเจกชน ดังนั้น ตามแนวคิดของนักกฎหมายธรรมชาติ ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐและความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมสำหรับการจำกัดเสรีภาพตามธรรมชาติของบุคคลได้ การย้อนกลับไปพิจารณาการกระทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐกับความมั่นคงปลอดภัยของสิทธิปัจเจกชนเป็นการแสดงถึงความเกี่ยวพันของความชอบธรรมในยุคดั้งเดิมที่ยังมีผลมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นพื้นฐานของความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นได้รับการอธิบายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยการอธิบายถึงเนื้อหาของความชอบธรรมของภาระหน้าที่ของรัฐที่มีความหลากหลาย[97] และที่เป็นเหตุผลสำคัญที่สุด การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ (Puissance Publique) เป็นวิธีการดำเนินการที่ให้รัฐมีอำนาจเหนือปัจเจกชนเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น ดังนั้นหัวใจของ

---

[95] Didier Truchet, อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์, **กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 29-30.

[96] บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม,* หน้า 198.

[97] Klaus Stern, อ้างถึงใน *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 207.

กฎหมายมหาชนจึงอยู่ที่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมของรัฐที่ต้องเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ซึ่งต่างจากกิจกรรมของเอกชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการส่วนตน รวมทั้งเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติและสังคม หลักนี้มุ่งที่จะแก้ไขปัญหากรณีผลประโยชน์ส่วนรวมขัดกับผลประโยชน์ของปัจเจกชนซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญมากยิ่งกว่า ทั้งนี้การให้ความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” ทางกฎหมายนั้นกระทำได้ยาก แต่เราจะเห็นภาพได้ง่ายขึ้นถ้าเราหยิบเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาเป็นตัวอย่าง เช่น การป้องกันประเทศ ในการป้องกันประเทศนี้จะต้องมีปัจจัยหลายประการ คือ ประการแรกปัจจัยทางองค์กร (ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบ ต้องมีบุคลากรซึ่งได้แก่ กองทัพทั้งหลาย) ต้องมีวิธีดำเนินการ (คือ ต้องใช้อำนาจเกณฑ์ทหาร ประกาศกฎอัยการศึก ซื้ออาวุธ) ต้องมีวัตถุประสงค์ (คือ ป้องกันความมั่นคงของประเทศมิให้ถูกรุกราน) และมีกิจกรรม (คือการลงมือดำเนินการ) เราจะเห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ (But หรือ Finalite) ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ส่วนอำนาจมหาชน (Puissance Publique) เป็นวิธีดำเนินการที่ให้รัฐมีอำนาจเหนือปัจเจกชนเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น[98] ทั้งนี้ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนมีลักษณะ คือ การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่มิใช่ผู้ดำเนินการนั้น ๆ เอง

ผู้ที่จะบอกว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ โดยหลักก็คือ รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนกับศาลปกครอง รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของปวงชน ดังนั้น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายมาให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเรื่องใด เราจึงถือว่าผู้แทนของปวงชนส่วนใหญ่ได้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันแล้วว่า สิ่งนั้นคือความต้องการของคนหมู่มากหรือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง[99] เช่น รัฐสภาตรากฎหมายให้รัฐดำเนินการเรื่องการศึกษา ป้องกันโรคติดต่อ รักษาโบราณสถานโบราณวัตถุ เป็นต้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่าหลักประโยชน์สาธารณะเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน ซึ่งต้องการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของผู้ที่ดำเนินการนั้นเอง โดยประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของคนแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มาก หรือเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั่นเองซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคมหนึ่ง ๆ ดังนั้นประโยชน์สาธารณะจึงมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นนามธรรมและเป็นสิ่งที่ยากจะชี้ชัดลงไปว่าอะไรเป็นประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์สาธารณะอาจเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ตามกาลเวลา หรือตามความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้คนในสังคม รัฐจึงมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และความต้องการพื้นฐานเหล่านี้ถือเป็นขอบเขตของประโยชน์สาธารณะการที่ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐและมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนและ

---

[98] Rene Chapus, **Droit Administrative General**, 3rd ed (Paris: Montchrestien, 1987), p. 379.

[99] Andre de Laubadere, Jean Clande Venezia and Yves Gaudement, **Traite de Droit Administratif, Tome I,** 11th ed (Paris: LGDJ., 1990), p. 687

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ทำให้การดำเนินงานของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะตามหลักนิติรัฐต้องพิจารณาหลักการดังต่อไปนี้[100]

1) การกำหนดกฎหมายเกณฑ์ทางกฎหมายในการจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการใช้อำนาจจะต้องเป็นตรวจสอบได้ และมีกลไกถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทั้งจะต้องไม่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็นและสมควร

2) ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนสอดคล้องกันมากที่สุด ในเบื้องต้นจะต้องพยายามใช้และตีความกฎหมายมหาชนให้ประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะสอดคล้องกลมกลืนให้มากที่สุด

3) ประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือประโยชน์เอกชน ในหลายกรณีประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนรายใดรายหนึ่งขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนร่วมหรือประโยชน์สาธารณะในกรณีนี้โดยทั่วไปแล้วเราถือว่าประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนย่อมอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญในการวินิจฉัยกรณีประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือประโยชน์เอกชน ได้แก่ หลักบริการสาธารณะ หลักเอกสิทธิ์ฝ่ายมหาชน เป็นต้น

4) ประโยชน์เอกชนพึงสละเพื่อประโยชน์สาธารณะเพียงขนาดเท่าที่จำเป็น การเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมนั้น กฎหมายย่อมจะเรียกร้องเอกชนรายนั้นเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประโยชน์สาธารณะเท่าที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น จะอ้างกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะไปเรียกร้องเอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะเกินความจำเป็นหรือเกินสมควรไม่ได้ การดำเนินงานมหาชนที่ถูกต้องจะเลือกเอาวิธีที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม ซึ่งทำให้เกิดหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยหลักความได้สัดส่วน หลักแก่นสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ

5) เอกชนผู้ต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะพึงได้รับค่าชดเชยความเสียหาย ถ้าหากการเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสละประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นไปโดยไม่เกินความจำเป็นแล้ว หากได้ก่อให้เกิดภาระที่ทำให้เอกชนรายใดรายหนึ่งต้องรับภาระสาธารณะแทนหรือมากกว่าประชาชนทั่วไปแล้ว รัฐจะต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนรายนั้นเป็นการทดแทนด้วย ทำให้เกิดหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วย หลักความเสมอภาคในการรับภาระบริการสาธารณะ และหลักความรับผิดของรัฐ

เห็นได้ว่าหลักประโยชน์สาธารณะดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจมหาชนในการกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนรายใดรายหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็ได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับจากการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในแต่ละพื้นที่กับประโยชน์ของ

---

[100] สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550), หน้า 34-36.

เอกชนในพื้นที่นั้น ๆ ที่จะต้องเสียไปด้วยว่าได้สัดส่วนหรือไม่ เนื่องจากเป็นไปได้ว่า การกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นจะส่งผลกระทบกับประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนรายใดรายหนึ่ง แม้การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะทำให้สาธารณชนได้รับประโยชน์หรือเป็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาและเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในพื้นที่ ซึ่งโดยหลักทั่วไปประโยชน์ส่วนรวมต้องอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล แต่การใช้อำนาจมหาชนในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันเป็นประโยชน์สาธารณะนั้น ก็ต้องพิจารณาให้ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนสอดคล้องกันมากที่สุด และการจะเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น จะต้องเรียกร้องจากเอกชนรายนั้นเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และรัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่เอกชนรายนั้นด้วย ซึ่งทำให้เห็นว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้ดุลยภาพกับประโยชน์ของเอกชนด้วย ทั้งนี้ ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในพื้นที่โดยพิจารณาถึงผลกระทบและมาตรการที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่มิให้สูญเสียหรือได้รับความเสียหายเกินสมควรด้วย เนื่องจากหากกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมแล้วย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนในพื้นที่นั้นอย่างแน่นอน

ในทางกฎหมายของประเทศเยอรมนี ได้กล่าวถึงประโยชน์สาธารณะว่าอาจแยกพิจารณาได้เป็นความหมายในเชิงประโยชน์สาธารณะทั่วไป (Allgemeine Oeffentliche Interessen) และประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่อง (Besondere Oeffentliche Interessen)

1) ประโยชน์สาธารณะทั่วไป หมายถึงประโยชน์โดยรวมของรัฐหรือประโยชน์ร่วมกันอื่น ๆ ของสังคม ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริงและประโยชน์สาธารณะโดยแท้ ทั้งนี้ประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริงคือประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงของรัฐซึ่งในบางกรณีผลประโยชน์นั้นมีผลโดยตรงต่อสาธารณะ เช่น การออกเสียงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือความเห็นของสาธารณะที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

2) ประโยชน์สาธารณะโดยแท้ หมายถึงประโยชน์ของสังคมซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อการดำรงอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อรักษาศักดิ์ศรี เกียรติยศของมนุษย์ เพื่อบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้ตามปกติหรือมีนิติสัมพันธ์ต่อกันได้ เพื่อการสนับสนุนการศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

3) การขัดกันของผลประโยชน์ ซึ่งจำเป็นต้องตัดสินโดยหลักทางกฎหมายโดยการชั่งน้ำหนักของผลเสียที่เกิดขึ้นต่อผลประโยชน์ดังกล่าว การทำให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงของผลประโยชน์สาธารณะท้ายที่สุดย่อมอยู่ที่ผลประโยชน์โดยแท้ของสมาชิกในรัฐเพราะเงื่อนไขการดำรงอยู่ของประชาคมของรัฐคือเงื่อนไขการดำรงอยู่ของปัจเจกชน

โดยทั่วไปการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะกระทำโดยรัฐของประเทศนั้นๆ ซึ่งถือว่าเป็นนิติกรรมทางกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวทั้งที่เป็นกฎระเบียบหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงบุคคล ชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้ต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมี

ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ที่มีผลบังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะตามหลักกฎหมายมหาชนเนื่องจากทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่สำคัญในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวบางแห่งอาจจำเป็นต้องได้รับการบำรุงรักษาหรือดูแลเป็นพิเศษจึงห้ามประชาชนหรือชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงบุกรุกทำลายจึงมีความจำเป็นต้องออกกฎหรือข้อบังคับท้องถิ่นให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นกระทำหรืองดเว้นการกระทำบางประการได้ รวมทั้งการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารของรัฐ การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดบริการสารธารณะ และวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน และฝ่ายปกครองด้วยกันเองโดยมีแนวคิดพื้นฐานเพื่อประโยชน์สาธารณะกล่าวคือรัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ โดยในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐก็ใช้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนได้ ทั้งนี้ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนและถ้าเอกชนไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจบังคับเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ทั้งนี้กิจการที่ฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทำทางปกครอง มี 2 ประเภท คือ

1) กิจการในทางควบคุม เป็นการวางกฎเกณฑ์และบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์เพื่อการจัดการความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่จะกำหนดให้ฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตาม และบังคับให้ฝ่ายเอกชนที่ฝ่าฝืนต้องปฏิบัติตาม เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและการก่อสร้างอาคาร มีอำนาจออกระเบียบ ห้ามสร้างอาคารสูงในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เมื่อมีการฝ่าฝืนเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจก็บังคับ โดยเข้ารื้อถอนอาคาร การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายออกระเบียบ เป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทกฎ เพราะมีผลบังคับเป็นการทั่วไป การที่เจ้าพนักงานไปรื้ออาคารที่สร้างฝ่าฝืนเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง

2) กิจการในทางบริการ เช่นกิจกรรมเพื่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน กิจการเพื่อความสงบเรียบร้อย เช่น การสาธารณสุข การศึกษากิจการเพื่อความสะดวกสบายของประชาชน เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน โทรศัพท์ สัญญาจ้างก่อสร้างถนน วางท่อประปาเป็นสาธารณูปโภคอย่างหนึ่ง ซึ่งทั้งหมดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

จึงกล่าวได้ว่า หลักประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักที่มุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของปัจเจกชนหรือความต้องการของผู้ที่ดำเนินกิจกรรมนั้น ทั้งนี้โดยทั่วไป องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านกิจกรรมบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะนั้นโดยฝ่ายปกครองมีหน้าที่ใช้อำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการถือว่าฝ่ายปกครองกระทำมิชอบ ซึ่งการที่รัฐจัดทำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการนันทนาการให้กับประชาชนเป็นการทั่วไปและตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นหลักประโยชน์สาธารณะจึงเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและเกี่ยวข้องกับการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

2.4.2.3 หลักการคุ้มครองสิทธินักลงทุนที่ชอบด้วยกฎหมายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

เหตุผลประการหนึ่งของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว คือการส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวให้ไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนในด้านต่าง ๆ เพื่อจูงใจนักลงทุนทั้งภายในและภายนอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยวรวมทั้งนักลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การลงทุนด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ที่พัก โรงแรม ร้านอาหาร ภัตตาคาร เรือสำราญ เทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจึงจำเป็นต้องมีนโยบายพิเศษ หรือสิ่งจูงใจพิเศษเพื่อโน้มน้าวให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนและเพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นประกันในการประกอบธุรกิจ ซึ่งโดยทั่วไปสิ่งจูงใจพิเศษเพื่อนักลงทุนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ สิทธิยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรทั้งภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สิทธิขาดในการดำเนินกิจการนั้นโดยรัฐไม่เข้ามาร่วมแข่งขันในการดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน สิทธิถือครองอสังหาริมทรัพย์ หลักประกันในการดำเนินกิจการ การได้รับความสะดวกในการนำเข้าหรือส่งออกเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น

2.4.3 การมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประชาชนและชุมชน

ในยุคก่อนการกำเนิดรัฐ ประชาชนและชุมชนเป็นผู้จัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรภายในชุมชนและโดยรอบชุมชน ต่อมาเมื่อเกิดมีรัฐและประเทศต่าง ๆ ขึ้นมา การจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรกระทำโดยรัฐ อย่างไรก็ตามเปิดปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากเนื่องจากรัฐบริหารจัดการได้ไม่ทั่วถึงและขาดความร่วมมือจากภาคประชาชน ต่อมาจึงเกิดแนวความคิดที่จะให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทั้งนี้เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปตามความต้องการของประชาชนและชุมชนต่าง ๆ โดยการบัญญัติกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจบริหาร (Administrative Decentrallization) จากภาครัฐไปยังหน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นนั้นมีทั้งลักษณะเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) การแบ่งอำนาจ (Deconcentralization) และการรับโอนอำนาจ (Devoluition) โดยเป็นการกระจายบทบาท (Role) เช่น การปรับลดบทบาทจากภารกิจด้วนการควบคุมตรวจสอบ ไปเป็นภารกิจด้านการกำกับดูแลและส่งเสริม เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นการกระจายหน้าที่ (Function) และกระจายอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติทรัพยากรบุคคล เทคโนโลยี ยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวก็เช่นเดียวกัน โดยทั่วไปรัฐบาลกลางมักกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังรัฐบาลท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักมีผู้เข้าใจว่าหมายถึงการส่วนร่วมทางการเมืองเท่านั้นโดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ในปัจจุบัน สังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมมีขอบเขตกว้างขึ้นรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย

แนวคิดการให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรนี้ในระยะหลังการกระทำดังกล่าวต้องเป็นการกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย นั่นคือกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแนวคิดนี้ เป็นแนวคิดทางปกครองที่ภาครัฐดำเนินการเพื่อให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดขั้นตอนการดำเนินงานที่ล่าช้าจากส่วนกลาง และเพื่อต้องการให้ชุมชนได้รับสิ่งที่ต้องการอย่างแท้จริง รวมทั้งต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบางประเภท ทั้งนี้เป็นเพียงการมอบอำนาจการตัดสินใจ ไม่ใช่การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เป็นการให้สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง[101] อาจเป็นการกระจายหรือโอนอำนาจการปกครอง หรือการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (Distribution of Power) ไม่ใช่การแบ่งแยกอำนาจ (Division of Power) เกี่ยวกับงานบริหารบางส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะให้กับองค์กรหรือนิติบุคคลอื่นในภูมิภาคหรือท้องถิ่นรับไปดำเนินการแทน ภายในพื้นที่ที่กำหนดด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยมีความอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงแค่กำกับดูแล ไม่ใช่บังคับบัญชาเป็นหลัก โดยถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง รวมทั้งการแบ่งอำนาจซึ่งที่ผ่านมาเห็นข้อจำกัดของการรวมอำนาจ ราชการส่วนกลางจึงแบ่งอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ส่งไปยังภูมิภาคปฏิบัติหน้าที่ตามที่ส่วนกลางกำหนด ปัจจุบันท้องถิ่นมีอำนาจในการตนเองมากขึ้น เช่น มีสิทธิถอดถอนสมาชิกสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนนี้ อาจมีลักษณะถ่ายโอนเฉพาะภารกิจหรืออาจตัดแบ่งโดยอาศัยพื้นที่เป็นตัวกำหนดก็ได้

แนวคิดการกระจายอำนาจนี้ เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทรัฐส่วนกลางให้เหลือเพียงภารกิจหลักโดยให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานชุมชนมากขึ้น ดังนั้น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างภาครัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป แนวคิดนี้เห็นว่าการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่น และเป็นการกระจายหน้าที่ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นจะส่งผลให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและสามารถบริหารกิจการในท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพกว่ากระทำโดยส่วนกลาง ทั้งนี้การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่บริหารจัดการแทนรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานจากส่วนกลาง โดยทั่วไปรูปแบบการกระจายอำนาจ แบ่งได้ดังต่อไปนี้

1) การกระจายอำนาจด้วยความจำเป็น (Decentralization by Default)

เป็นการกระจายอำนาจด้วยความจำเป็น เนื่องจากอำนาจรัฐไม่สามารถใช้บังคับหรือมีอิทธิพลเหนือประชาชนในประเทศได้ ส่งผลให้ภาคประชาสังคมรวมตัวกันผลักดันด้วยพลังของตนเองจนกระทั่งรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินกิจการตามที่ภาคประชาสังคมเรียกร้อง

2) การกระจายอำนาจด้วยการแปรรูป (Privatization)

เป็นการโยกย้ายถ่ายโอน (Hand over) กิจการบางประเภทที่เคยอยู่ภายใต้การดำเนินการหรือผูกขาดโดยภาครัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำและดำเนินการแทน ทั้งนี้เนื่องจาก

---

[101] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), หน้า 16-19.

ภาครัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า กิจการดังกล่าวหากปล่อยให้เอกชนเข้ามาแข่งขันและปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด (Market Mechanism) จะส่งผลให้กิจการดังกล่าวดีขึ้น สินค้าหรือบริการมีคุณภาพดีขึ้นหรือราคาถูกลง

3) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Deconcentration)

เป็นการแบ่งอำนาจทางการบริหารจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจภายใต้การกำกับดูแล อย่างไรก็ตามท้องถิ่น ตลอดจนบุคลากรยังคงเป็นของส่วนกลาง วัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง

4) การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ (Delegation)

เป็นการกระจายอำนาจโดยมอบให้ท้องถิ่น หรือองค์การกึ่งมหาชน องค์การมหาชน มีอำนาจจัดทำโครงการเฉพาะกิจ โดยให้มีอำนาจตัดสินใจภายใต้ขอบเขตอย่างอิสระมากกว่าการกระจายอำนาจด้วยวิธีอื่นโดยส่วนกลางใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการกำกับดูแล

5) การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจ (Devolution)

เป็นการยกอำนาจให้กับองค์กรท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีอำนาจเลือกตัวแทนของตนเข้ามาใช้อำนาจนั้นโดยการกำหนดนโยบายต่าง ๆ การกำหนดข้อบังคับเพื่อใช้ในท้องถิ่นแห่งนั้น โดยที่ส่วนกลางไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซง อย่างไรก็ตาม การจะกระจายอำนาจด้วยวิธีใดขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของท้องถิ่น ทั้งนี้หากท้องถิ่นมีความเข้มแข็งหรือมีอำนาจต่อรอง ส่วนกลางก็มักจะโอนอ่อนผ่อนตามและจะให้อำนาจการบริหารจัดการที่เป็นประโยชน์โดยตรงแก่ท้องถิ่นมากขึ้น[102]

ดังนั้นเมื่อรัฐบาลส่วนกลางกำหนดแผนกระจายอำนาจโดยบัญญัติกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาของการกระจายอำนาจไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนจบกระบวนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจแล้ว ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย โดยทั่วไปอำนาจหน้าที่และภารกิจตามกฎหมายด้านกิจการการท่องเที่ยวก็มักจะได้รับการถ่ายโอนมาด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ มีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ตระหนักรู้ รับรู้ มีโอกาสเข้ามาแสดงบทบาท ทัศนคติ และความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาชุมชนของตนเอง เป็นการเน้นการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์และความชำนาญและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและมีทักษะของประชาชนในการแก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการภูมิปัญญาที่เหมาะสมชัดเจน โปร่งใส ต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง[103]

1) กระบวนการซึ่งมวลชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมของส่วนรวม

---

[102] Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” **Journal of the American Planning Association** 35, 4 (July 1696), pp.216-224.

[103] Koufman อ้างถึงใน พงษ์ธร ธัญญสิริ, **แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2552), หน้า 38.

2) มวลชนที่เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรของตนต่อกิจกรรมนั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การเกี่ยวข้องของกิจกรรมต่าง ๆ ของมวลชน ในกิจกรรมต่าง ๆ จะมี 2 ด้าน คือ

(1) ด้านความคิดหรือกำหนดนโยบาย ซึ่งแบ่งได้อีก 3 ระดับคือ 1) มวลชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น (Information Input) 2) มวลชนมีส่วนแบ่งในอำนาจตัดสินใจ (Share Decision Making) 3) มวลชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

(2) ด้านทำหรือด้านดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งแบ่งได้อีก 3 ระดับ คือ 1) ร่วมกำหนดเป้าแผนงาน (Participation on Formulating Objective and Plan) 2) ร่วมดำเนินการในกระบวนการจัดการ (Participating on Management Resources) 3) ร่วมหนุนช่วยทรัพยากรการบริหาร (Supporting on Management Resources)

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมทางสังคมของชุมชนของบุคคลนั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางอาชีพ และที่อยู่อาศัย โดยบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตกต่ำ จะเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนน้อยกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูง นอกจากนั้นแล้วได้มีการแหล่งอำนาจและการตัดสินใจในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คือ ด้านการศึกษา และการเงินเป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงถึงสถานภาพทางสังคม แหล่งอำนาจทั้งสองชนิดนี้ถ้าผู้ใดได้ครอบครองหรือมีไว้ ก็จะเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงในชุมชน โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน นอกจากฐานะทางเศรษฐกิจและระดับการศึกษาแล้ว คุณลักษณะทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อ ค่านิยม ตลอดจนนิสัย ประเพณีในชุมชน ก็อาจมีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนเช่นเดียวกัน ส่วนขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา (Analysis)
2) การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการแก้ไขปัญหา (Decision Making)
3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหา (Implementation)
4) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ (Benefits)
5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ขณะที่รูปแบบของการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปนั้น องค์การสหประชาชาติ ได้รวบรวมไว้ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่มิได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้รับผลระยะยาว และจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะอยู่ในสังคมในฐานะใดย่อมจะสามารถแสดงออกถึงความต้องการที่จะกำหนดชีวิตของตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี และเพื่อประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มหรือชุมชนอย่างยุติธรรม

การให้ชุมชนมีส่วนร่วมด้านการท่องเที่ยว ถือเป็นการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน[104] และเป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากชุมชนสามารถจะนำเอาวัฒนธรรมของชุมชนมาใช้เป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเพื่อสำเสนอให้นักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เหตุผลที่ชุมชนควรเข้ามามีส่วนร่วมด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องจาก[105]

1) ชุมชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ด้านการท่องเที่ยว
2) นำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
3) เพิ่มความพึงพอใจให้กับนักท่องเที่ยว
4) มีส่วนช่วยให้การกำหนดแผนการท่องเที่ยวได้รวดเร็วยิ่งขึ้น
5) ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวไปในชุมชนได้ทั่วถึง
6) สนองความต้องการของชุมชน
7) เกิดกระบวนการประชาธิปไตยที่แท้จริง

การเปิดโอกาสให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวบางประเภท โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรทางการท่องเที่ยว เป็นอีกวิธีหนึ่งในการจะช่วยสงวนรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวให้คงอยู่ยาวนาน เนื่องจากชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินชีวิตอยู่ในแหล่งท่องเที่ยว ย่อมทราบดีว่าทรัพยากรใดในชุมชนที่เปราะบาง เสี่ยงต่อการถูกบ่อนทำลาย หรือสูญสลายง่าย การมีส่วนร่วมในการสงวนรักษา ตลอดจนการได้ร่วมใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าว จะสร้างความรู้สึก ความเป็นเจ้าของร่วมและหวงแหน นอกจากนั้นยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการบริหารและพัฒนาพื้นที่กับอำนาจรัฐส่วนกลางอีกด้วย[106] โดยทั่วไปชุมชนสามารถจำแนกได้ดังนี้

1) ชุมชนทั่วไป หมายถึง องค์กรทางสังคมประเภทหนึ่ง ประกอบด้วยพื้นที่บริเวณหนึ่ง ที่สมาชิกในชุมชนสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานส่วนใหญ่ และแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ในชุมชนของตนเองได้[107] นอกจากนี้ยังหมายถึง กลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่มมารวมกันในบริเวณเดียวกัน อยู่ภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับเดียวกัน มีการสังสรรค์และมีความสนใจร่วมกัน มีวัฒนธรรม

---

[104] P. E. Murphy, **Tourism: A Community Approach** (New York: Methuen, 1985), p. 49.

[105] C. Tosun and D. Timothy, **Arguments for Community Participation in the Tourism Development Process,** Journal of Tourism Studies 14 (January 2003).

[106] เทิดชาย ช่วยบำรุง, **บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน บนฐานแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 76.

[107] Marvin Elliott Olsen, **The Process of Social Organization** (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1968), p.91.

เดียวกันและมีพฤติกรรมคล้ายกัน[108] และชุมชนยังหมายถึง กลุ่มคนที่ร่วมมือกัน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน มีการพบปะเผชิญหน้ากัน มีความรู้จักคุ้นเคยกัน[109] และยังหมายถึง หมู่ชน กลุ่มคน ที่อยู่ ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน และ มีผลประโยชน์ร่วมกัน

2) ชุมชนท้องถิ่น หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้าน และอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มตามธรรมชาติในพื้นที่เดียวกันสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันจนเกิดจิตสำนึกร่วมขอบเขตเดียวกัน มีการกำหนดและใช้สถานที่ประกอบพิธีกรรมเดียวกันด้วยกติกา จารีตเดียวกัน

3) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหมายความว่าชุมชนท้องถิ่นที่ยังคงวิถีชีวิตแบบพื้นบ้านและยังคงรักษาแบบแผนการดำเนินชีวิตอันเป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนไว้โดยไม่คล้อยตามเข้ากับชนส่วนใหญ่ในสังคม ภูมิภาค หรือประเทศนั้น ดังนั้น จากความหมายข้างต้น ลักษณะร่วมกันของชุมชน จะต้องประกอบด้วย กลุ่มคน (Group of People) อยู่รวมกัน มีอาณาบริเวณ (Area) มีการจัดระเบียบทางสังคม (Social Organization) มีความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relationship) โดยมีการเรียนรู้ร่วมกันและ มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินชีวิตร่วมกัน โดยแท้จริงแล้ว สิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามจารีตประเพณี (Customary Law) ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนกฎหมายใดจะกำหนดและเป็นสิ่งที่ชุมชนปฏิบัติมาต่อเนื่องซ้ำกันจนเป็นกฎเกณฑ์ในชีวิตประจำวันสำหรับการใช้หรือได้ประโยชน์ หรือร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ต่อมาเมื่อมีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิชุมชนในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนด้วยแล้ว ชุมชนยิ่งมีสิทธินำทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นมาใช้เป็นประโยชน์ด้านการท่องเที่ยว ดังนั้นสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวจึงเป็นสิทธิตามระบอบประชาธิปไตย แม้ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้สิทธิแก่ชุมชนในการนำทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปะ วัฒนธรรม มาใช้เป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวก็ตาม แต่การนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวก็ถือเป็นการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนเช่นเดียวกัน เช่น กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนอาจร่วมประชุมกันเพื่อหาแนวทางการจัดทำโครงการเพื่อการท่องเที่ยวในชุมชน แล้วนำเสนอให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัด หรือหากเห็นว่ากิจกรรมการท่องเที่ยวใดที่ดำเนินการอยู่นั้นเป็นอันตรายหรือบ่อนทำลายวิถีชีวิต ประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น ชุมชนมีสิทธิคัดค้านและขอให้ปรับปรุงหรือยกเลิกกิจกรรมดังกล่าว เป็นต้น

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นด้านการท่องเที่ยวในหมายถึง การที่ชุมชนและท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของชุมชนโดยรวมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการที่ชุมชนมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เพราะหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลัก

---

[108] I. T. Sanders, Theories of Community Development, **Rural Sociology** 23 (1958): 189.

[109] Dennis E. Poplin, **Communities: Survey of Theories and Methods of Research** (London, UK: Macmillan, 1972), p.8.

หนึ่งในหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่บุคคล หรือชุมชน มีความเห็นพ้องกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตแล้วได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตนจนมาสู่การตัดสินใจกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น มีความร่วมมือกันและรับผิดชอบในกิจกรรมนั้น โดยทั่วไป การมีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม ต้องเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรกกระทั่งเสร็จสิ้น เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่ตนอาศัยอยู่ ชุมชนต้องเกิดจิตสำนึกและถือเป็นภาระหน้าที่ในการจะทำให้แหล่งท่องเที่ยวคงความเป็นธรรมชาติไว้เท่าที่จะสามารถกระทำได้ ร่วมกันคิดกับคนในชุมชนว่าปัญหาในแหล่งท่องเที่ยวมีอะไรบ้าง สาเหตุของปัญหามาจากอะไร ปัญหาอะไรที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ร่วมกันกับคนในชุมชนวางแผนงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการเพื่อจะบรรลุเป้าหมายทางการท่องเที่ยวอย่างไร ต้องใช้งบประมาณเท่าไหร่ และงบประมาณจะมาจากแหล่งใด รวมทั้งกำหนดหน้าที่ให้บุคคลรับผิดชอบงานใด ร่วมกันกับคนในชุมชนดำเนินงานในกิจกรรมนั้นอย่างเต็มความสามารถ ร่วมกันกับคนในชุมชนติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกัน หากพบปัญหาหรืออุปสรรคใด ๆ ก็ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา เพื่อให้กิจกรรมดังกล่าวประสบผลสำเร็จร่วมกันกับคนในชุมชนรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นเพียงแค่ความพึงพอใจที่ได้พบว่าแหล่งท่องเที่ยวยังคงความเป็นธรรมชาติอยู่

2.4.3.1 สิทธิในการร่วมกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

เมื่อกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ประชาชนและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามหลักการกระจายอำนาจแล้ว ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าวซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นด้านการท่องเที่ยวในหมายถึงการมีสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายในการที่รัฐบาลซึ่งอาจเป็นรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลท้องถิ่นบัญญัติให้ประชาชนหรือ ชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนหรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวย่อมได้รับผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วประชาชนหรือชุมชนย่อมมีสิทธิตัดสินใจว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นโดยกระบวนการดังกล่าวจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม ต้องเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรกกระทั่งเสร็จสิ้น เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีลำดับขั้นต่าง ๆ เช่น

1) เกิดจิตสำนึกและถือเป็นภาระหน้าที่ในการจะทำให้แหล่งท่องเที่ยวคงความเป็นธรรมชาติไว้เท่าที่จะสามารถกระทำได้

2) ร่วมกันคิดกับคนในชุมชนว่าปัญหาในแหล่งท่องเที่ยวมีอะไรบ้าง สาเหตุของปัญหามาจากอะไร ปัญหาอะไรที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

3) ร่วมกันกับคนในชุมชนวางแผนงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการเพื่อจะบรรลุเป้าหมายทางการท่องเที่ยวอย่างไร ต้องใช้งบประมาณเท่าไหร่ และงบประมาณจะมาจากแหล่งใด รวมทั้งกำหนดหน้าที่ให้บุคคลรับผิดชอบงานใด

4) ร่วมกันกับคนในชุมชนดำเนินงานในกิจกรรมนั้นอย่างเต็มความสามารถ

5) ร่วมกันกับคนในชุมชนติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกัน หากพบปัญหาหรืออุปสรรคใด ๆ ก็ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา เพื่อให้กิจกรรมดังกล่าวประสบผลสำเร็จ

6) ร่วมกันกับคนในชุมชนรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นเพียงแค่ความพึงพอใจที่ได้พบว่าแหล่งท่องเที่ยวยังคงความเป็นธรรมชาติอยู่

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ตระหนักรู้ รับรู้ มีโอกาสเข้ามาแสดงบทบาท ทัศนคติและความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาชุมชนของตนเองเป็นการเน้นการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์และความชำนาญและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและมีทักษะของประชาชนในการแก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการภูมิปัญญาที่เหมาะสมชัดเจน โปร่งใส ต่อเนื่อง และเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง[110]กระบวนการซึ่งมวลชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมของส่วนรวม โดยมวลชนที่เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรของตนต่อกิจกรรมนั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การเกี่ยวข้องของกิจกรรมต่างๆ ของมวลชน ในกิจกรรมต่างๆ จะมี 2 ด้าน คือด้านความคิดหรือกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย มวลชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสารข้อคิดเห็น (Information Input) มวลชนมีส่วนแบ่งในอำนาจตัดสินใจ (Share Decision Making) มวลชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ส่วนด้านดำเนินการตามนโยบาย ประกอบด้วย การร่วมกำหนดเป้าแผนงาน (Participation on Formulating Objective and Plan) การร่วมดำเนินการในกระบวนการจัดการ (Participating on Management Resources) การร่วมหนุนช่วยทรัพยากรการบริหาร (Supporting on Management Resources)กล่าวโดยสรุปแล้ว “การมีส่วนร่วม”ของประชาชนมีความหมายเป็น 2 ลักษณะด้วยกันคือ ความหมายอย่างกว้าง หมายถึง “การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศ และการบริหารประเทศโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง เช่น การเป็นผู้บริหารพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเป็นรัฐมนตรี การเป็นคณะรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและ การเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย” ส่วนความหมายอย่างแคบหมายถึง “การที่ประชาชนเข้าไปช่วยสนับสนุนงานซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกระทำการภายในกรอบของกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ ทั้งนี้มีเงื่อนไขและปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นคุณลักษณะภายในของบุคคล ซึ่งเป็นการรับรู้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจากภายนอก นอกจากนี้ มีผู้เสนอว่าบุคคล 4 ฝ่ายมีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชนบท ประกอบด้วย ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลภายนอก”

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมทางสังคมของชุมชนของบุคคลนั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางอาชีพ และที่อยู่อาศัย โดยบุคคลที่มี

---

[110] Koufman อ้างถึงใน พงษ์ธร ธัญญสิริ, *เรื่องเดิม,* หน้า 38.

สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตกต่ำ จะเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนน้อยกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูง นอกจากนั้นแล้วได้มีการแหล่งอำนาจและการตัดสินใจในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คือ ด้านการศึกษา และการเงินเป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงถึงสถานภาพทางสังคม แหล่งอำนาจทั้งสองชนิดนี้ถ้าผู้ใดได้ครอบครองหรือมีไว้ ก็จะเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงในชุมชน โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน นอกจากฐานะทางเศรษฐกิจและระดับการศึกษาแล้ว คุณลักษณะทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อ ค่านิยม ตลอดจนนิสัย ประเพณีในชุมชนก็อาจมีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ควรมีดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา (Analysis) ว่าในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นมีปัญหาใดบ้างที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน

2) การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการแก้ไขปัญหา (Decision Making)

3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหา (Implementation)

4) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ (Benefits)

5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบของการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปนั้นขององค์การสหประชาชาติ ที่ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในสังคม ประกอบด้วย

1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่มิได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้รับผลระยะยาว และจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะอยู่ในสังคมในฐานะใดย่อมจะสามารถแสดงออกถึงความต้องการที่จะกำหนดชีวิตของตนเองอย่างมีศักดิ์ศรีและเพื่อประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มหรือชุมชนอย่างยุติธรรม

2.4.3.2 สิทธิในการร่วมบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

โดยทั่วไป การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นการบริหารจัดการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic Development Management) กล่าวคือเป็นการบริหารที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนในสังคมโดยการบูรณาการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนและภาคประชาชน ทั้งนี้การบริหารจัดการพัฒนาแบบองค์รวมนี้จะเกี่ยวข้องกับพื้นที่ (Area Aspect) ภาระหน้าที่ (Function Aspect) และการมีส่วนร่วม (Paticipation Aspect) ซึ่งการเชื่อมประสานระหว่างพื้นที่หรือเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ชุมชน ภาระหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

ตลอดจนการประสานกลไกของรัฐในลักษณะต่าง ๆ ประชาชนและชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ

ดังนั้น เขตพัฒนาการกท่องเที่ยวที่ดีจึงควรได้รับการบริหารจัดการในลักษณะที่ประชาชนและชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน อย่างไรก็ตามหลักการที่สำคัญในการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวคือการสร้างความสมดุลย์ระหว่างการพัฒนาพื้นที่กับการอนุรักษณ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันเกิดกระแสความต้องการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากร ดังนั้นในหลายพื้นที่ทั่วโลกจึงเกิดการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่นำไปสู่การเผชิญหน้าและการโต้แย้งสิทธิ ดังนั้นการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงต้องเป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม

การให้ชุมชนมีส่วนร่วมด้านการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ถือเป็นการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน[111] และเป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากชุมชนสามารถจะนำเอาวัฒนธรรมของชุมชนมาใช้เป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเพื่อสำเสนอให้นักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เหตุผลที่ชุมชนควรเข้ามามีส่วนร่วมด้านการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว[112]รวมทั้งร่วมบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีดังต่อไปนี้

1) ชุมชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ด้านการท่องเที่ยว
2) นำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
3) เพิ่มความพึงพอใจให้กับนักท่องเที่ยว
4) มีส่วนช่วยให้การกำหนดแผนการท่องเที่ยวได้รวดเร็วยิ่งขึ้น
5) ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวไปในชุมชนได้ทั่วถึง
6) สนองความต้องการของชุมชน
7) เกิดกระบวนการประชาธิปไตยที่แท้จริง

ดังนั้นการให้ชุมชนเป็นผู้ให้ความรู้ในแหล่งท่องเที่ยว ความเข้าใจเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะสามารถสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยว รวมทั้งสร้างความมั่นใจในความรู้ที่ได้รับการถ่ายทอดจากมัคุเทศก์ ในบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจในแหล่งท่องเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งมัคคุเทศก์ประจำถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นประชาชนวัยเกษียณอายุ คนท้องถิ่นมีความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิต ความเป็นมาของชุมชนและเป็นการประกอบกิจกรรมในฐานะ “อาสาสมัคร” เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวัฒนธรรมในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องจากมัคคุเทศก์คือบุคคลสำคัญที่จะเพิ่มเสน่ห์ให้กับแหล่งท่องเที่ยวโดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์

ทั้งนี้การบริหารจัดการการท่องเที่ยวที่ต้องการมุ่งเน้นการเพิ่มเติมคุณค่าของแหล่งท่องเที่ยวโดยผ่านเรื่องราว ความเป็นมาของเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ ต้องมีการนำเสนอเรื่องราวผ่านผู้คนในชุมชนให้มีส่วนร่วม ทั้งเรื่องราวความเป็นมาของชุมชนอาจทำโดยผ่านบทกวี หนัง เพลง

---

[111] P. E. Murphy, *op. cit.*, p. 49.

[112] C. Tosun and D. Timothy, *op. cit*., p. 14.

การแสดงพื้นเมือง อาหาร และศิลปหัตถกรรม เป็นต้น แล้วให้เจ้าของท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ถ่ายทอดแก่นักท่องเที่ยวโดยตรง การมีประสบการณ์ร่วมกับสิ่งดังกล่าวจะยิ่งทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจในความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นนั้นมากขึ้น ทั้งนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยวโดยส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรม และให้มีการกำหนดทิศทางโดยชุมชน จัดการโดยชุมชน เพื่อชุมชน และชุมชนมีบทบาทเป็นเจ้าของมีสิทธิในการบริหารจัดการดูแลการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการเรียนรู้แก่นักท่องเที่ยว ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ความต้องการของชุมชนท้องถิ่นในแหล่งท่องเที่ยวว่าต้องการที่จะพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งหรือต่อต้านจากชุมชน

2) ความต้องการของนักท่องเที่ยวว่าต้องการสิ่งใดจากแหล่งท่องเที่ยวแห่งนั้น ทั้งนี้อาจเป็นวิถีชีวิตภายในชุมชน หรือต้องการชมธรรมชาติ หรือต้องการกิจกรรมเสริมอย่างไรที่จะสร้างความพึงพอใจให้นักท่องเที่ยว

3) สิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยวมีอยู่อย่างเพียงพอหรือไม่ และมีการเตรียมความพร้อมฝึกอบรมพนักงานในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

4) คุณค่าของสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมในแหล่งท่องเที่ยวว่าจะถูกกระทบหรือถูกทำลายหรือไม่ ซึ่งจะเป็นแนวทางพิจารณาในการดูแลรักษาคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และดำรงรักษาวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงามของท้องถิ่นไว้ด้วย

5) ขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยวนั้นว่า จะสามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้มากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม ซึ่งเป็นแนวทางในการกำหนดจำนวนและมาตรฐานของบริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว พร้อมทั้งกำหนดกิจกรรมท่องเที่ยวที่เหมาะสม ขณะเดียวกันก็มีมาตรการจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวด้วย

6) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในแหล่งท่องเที่ยวจะเป็นอย่างไร

7) การสร้างสิ่งปลูกสร้างในแหล่งท่องเที่ยว ควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและความกลมกลืนกับแหล่งท่องเที่ยว

8) การนำประสบการณ์ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแหล่งท่องเที่ยวที่มีลักษณะใกล้เคียงกับแหล่งท่องเที่ยวที่ตนรับผิดชอบอยู่มาพิจารณาเพื่อเป็นแบบอย่าง

จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการการท่องเที่ยว โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยว จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนและองค์กรปกครองในท้องที่เป็นสำคัญ ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่ตลอดจนการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวก็เช่นเดียวกันต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนและองค์กรปกครองในพื้นที่ กรณีมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นออกจากกัน และประชาชนหรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบหรือคัดค้านการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้งมีสิทธิในการร่วมจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว สิทธิในการตรวจสอบการบริหาร ตลอดจนสิทธิในการได้รับผลประโยชน์จากเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นอีกด้วย ซึ่งการบริหารจัดการลักษณะดังกล่าวข้างต้นสามารถนำการท่องเที่ยวไปสู่ความยั่งยืนได้ ทั้งนี้หลักการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน กำหนดขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.

1990 ในการประชุมนานาชาติ (Global'90 Conference) ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นในประเทศแคนาดา[113] ต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1992 การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nation Conference on Environment and Development: UNCDE) ในประเทศบราซิล ซึ่งในที่ประชุมดังกล่าวมีการรับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนแม่บทด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมีลักษณะสำคัญประกอบ 6 ประการ ประกอบด้วย

1) เป็นการท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยว

2) เป็นการท่องเที่ยวที่เน้นคุณค่าและความเป็นเอกลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่ง

3) เป็นการท่องเที่ยวที่มีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว

4) นักท่องเที่ยวได้สัมผัส เรียนรู้ และได้รับประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและวัฒนธรรม

5) เป็นการท่องเที่ยวที่ให้ผลตอบแทนแก่ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวที่ยาวนาน

6) เป็นการท่องเที่ยวที่ให้ประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น และคืนประโยชน์กลับสู่ทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

นอกจากนี้ หลักการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มีหลักการที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมธิการว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Commission on Sustainable Development) ขององค์การสหประชาชาติ ที่จะต้องมีการอนุรักษ์ทรัพยากรและใช้ทรัพยากรอย่างพอดี เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้นาน มีการกระจายผลประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ มีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้น หากยึดตามคำจำกัดความขององค์การการท่องเที่ยวโลก หลักการและแนวคิดของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย

1) การท่องเที่ยวที่ตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพที่เหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุด

2) การเคารพสังคมและวัฒนธรรมประเพณีของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการรู้จักปรับตัวให้เข้าใจถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมประเพณีของแต่ละชุมชน

3) การสร้างความเจริญ มั่งคั่งทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ควรจะก่อให้เกิดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ยังควรจะก่อให้เกิดการจ้างงานและการสร้างรายได้ให้กับชุมชนท้องถิ่น และมี

---

[113] บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, **การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism Development)** (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิชาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2548), หน้า 5.

ส่วนอย่างสำคัญในการช่วยลดความยากจนในท้องถิ่นนอกจากนี้ การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมีหลักพื้นฐาน[114] ดังนี้

(1) การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Using Resource Sustainable)

(2) การลดการบริโภคและของเสียที่เกินความจำเป็น (Recording Over Consumption and Waste)

(3) การรักษาความหลากหลาย (Maintaining Diversity)

(4) การรวมการพัฒนาการท่องเที่ยวเข้าอยู่ในการวางแผน (Integrating Tourism into Planning)

(5) การสนับสนุนเศรษฐกิจท้องถิ่น (Supporting Local Economics)

(6) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น (Involving Local Communities)

(7) การหารือกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับสาธารณชน (Consulting Stakeholders and the Public)

(8) การฝึกอบรมบุคลากร (Training Staff)

(9) การตอบสนองการตลาดการท่องเที่ยว (Marketing Tourism Responsibly)

(10) การวิจัยอย่างมีประสิทธิภาพ (Undertaking Research)

ดังนั้น หลักการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จึงเป็นหลักการพัฒนาที่ตระหนักถึงสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ให้ความสำคัญกับการหลีกเลี่ยงการทำลาย การรักษาสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนตลอดไป รวมทั้งสามารถแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ภาครัฐ เอกชน นักท่องเที่ยวและชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเป็นการท่องเที่ยวที่มีคุณค่าสูง ขณะเดียวกันสร้างผลกระทบทางลบต่ำ (High Value Tourism, Low Impact Footprints) ทั้งนี้แนวคิดหลักเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จะมุ่งเน้นให้นักท่องเที่ยวได้มีโอกาสสัมผัสกับวิถีชีวิตที่แท้จริง และเอกลักษณ์ที่มีความแตกต่างกันไปของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนี้กำลังได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั่วโลก ซึ่งตรงกันข้ามกับการบริหารจัดการท่องเที่ยวแบบมวลชนที่มุ่งเน้นจำนวนนักท่องเที่ยว กำลังเผชิญกับภาวะถดถอยหลังจากการท่องเที่ยวประเภทดังกล่าว เติบโตจนถึงขีดสูงสุด และการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนกำลังพัฒนามาแทนที่ เพื่อช่วยรักษาอัตราการเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไว้ ผู้ประกอบการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการท่องเที่ยวเชิงผจญภัยโดยไม่ทำลายธรรมชาติ รวมทั้งผู้ประกอบการที่นำเสนอคุณค่าที่เป็นเอกลักษณ์และแตกต่างของแหล่งท่องเที่ยวโดยวิธีการนำเสนอที่เป็นที่ประทับใจแก่นักท่องเที่ยวจะอยู่รอดและประสบความสำเร็จในธุรกิจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นลักษณะของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องจากเป้าหมายของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนไม่ได้มุ่งผลตอบแทนในรูปของกำไรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพียงประการเดียว แต่เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ตระหนักถึงความเป็นอยู่ที่ดีของผู้เกี่ยวข้องโดยรวมตัวชี้วัดประการหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาความสำเร็จขององค์กร ซึ่งวัดได้ด้วย

---

[114] Shirley Eber (1992) อ้างถึงใน บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 8-9.

ดัชนีความสุขมวลรวม (Gross Happiness Index) ทั้งนี้ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว อาทิ ผู้ประกอบการด้านโรงแรม ผู้ประกอบการนำเที่ยว ผู้ประกอบการให้เช่ารถยนต์ ควรเป็นผู้นำในการดำเนินงาน โดยนำเสนอว่าธุรกิจการท่องเที่ยวที่กำลังดำเนินอยู่นั้น จะนำสิ่งที่ดีกลับคืนมาสู่สิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างไร

นอกจากนี้ การบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะมุ่งเน้นการเพิ่มเติมคุณค่าของแหล่งท่องเที่ยวโดยผ่านเรื่องราว ความเป็นมาของเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะยิ่งเพิ่มคุณค่าของแหล่งท่องเที่ยวนั้นได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะถ้าการนำเสนอเรื่องราวนั้นให้ทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วม ทั้งนี้การเรียนรู้ความเป็นมาของชุมชนอาจทำโดยผ่านบทกวี หนัง เพลง การแสดงพื้นเมือง อาหาร และศิลปหัตถกรรม เป็นต้น แล้วให้เจ้าของท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ถ่ายทอดแก่นักท่องเที่ยวโดยตรง การมีประสบการณ์ร่วมกับสิ่งดังกล่าวจะยิ่งทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจในความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นนั้นมากขึ้น ทั้งนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน ในการจัดการการท่องเที่ยว โดยส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรม และให้มีการกำหนดทิศทางโดยชุมชน จัดการโดยชุมชน เพื่อชุมชน และชุมชนมีบทบาทเป็นเจ้าของมีสิทธิในการบริหารจัดการดูแลการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการเรียนรู้แก่นักท่องเที่ยว ทั้งนี้ การพัฒนาการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน จะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ความต้องการของชุมชนท้องถิ่นในแหล่งท่องเที่ยวว่าต้องการที่จะพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งหรือต่อต้านจากชุมชน

2) ความต้องการของนักท่องเที่ยวว่าต้องการสิ่งใดจากแหล่งท่องเที่ยวแห่งนั้น ทั้งนี้อาจเป็นวิถีชีวิตภายในชุมชน หรือต้องการชมธรรมชาติ หรือต้องการกิจกรรมเสริมอย่างไรที่จะสร้างความพึงพอใจให้นักท่องเที่ยว

3) สิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยวมีอยู่อย่างเพียงพอหรือไม่ และมีการเตรียมความพร้อมฝึกอบรมพนักงานในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

4) คุณค่าของสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมในแหล่งท่องเที่ยวว่าจะถูกกระทบหรือถูกทำลายหรือไม่ ซึ่งจะเป็นแนวทางพิจารณาในการดูแลรักษาคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และดำรงรักษาวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงามของท้องถิ่นไว้ด้วย

5) ขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยวนั้นว่า จะสามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้มากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม ซึ่งเป็นแนวทางในการกำหนดจำนวนและมาตรฐานของบริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว พร้อมทั้งกำหนดกิจกรรมท่องเที่ยวที่เหมาะสม ขณะเดียวกันก็มีมาตรการจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวด้วย

6) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในแหล่งท่องเที่ยวจะเป็นอย่างไร

7) การสร้างสิ่งปลูกสร้างในแหล่งท่องเที่ยว ควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและความกลมกลืนกับแหล่งท่องเที่ยว

8) การนำประสบการณ์ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแหล่งท่องเที่ยวที่มีลักษณะใกล้เคียงกับแหล่งท่องเที่ยวที่ตนรับผิดชอบอยู่มาพิจารณาเพื่อเป็นแบบอย่าง

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตการท่องเที่ยวของต่างประเทศ

ปัจจุบันมีหลายประเทศที่ได้กำหนดให้มีเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะซึ่งแต่ละประเทศต่างมีรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่ที่แตกต่างกันตามลักษณะการเมืองการปกครองและลักษณะของทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่มีในแต่ละเขตการท่องเที่ยว กรณีนี้ได้นำเอาการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวของประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น มาพิจารณาเป็นกรณีศึกษา

เหตุผลที่เลือกรูปแบบการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวของประเทศประเทศฟิลิปปินส์เนื่องจากรัฐบาลฟิลิปปินส์มีแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่ชนบทห่างไกลขาดแคลนทรัพยากร ก่อนที่จะมีการกำหนดเขตการท่องเที่ยวประชาชนในพื้นที่แห่งนั้นมีความยากลำบากในการดำรงชีพ ภายหลังการกำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยวแล้ว ประชาชนได้อาศัยประโยชน์จากการท่องเที่ยวหลายประการซึ่งส่งผลให้การดำรงชีวิตดีขึ้น สถานที่แห่งนั้นกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศโดยมีรูปแบบการบริหารจัดการเขตท่องเที่ยวที่ชัดเจนในรูปแบบนิติบุคคลเป็นองค์กรเฉพาะ ขณะที่ประเทศมาเลเซียก็ได้เลือกพัฒนาเกาะลังกาวีซึ่งไม่มีทรัพยากรธรรมชาติเพียงพอที่จะนำมาเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อการดำรงชีพมากนักให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลกขึ้นมาส่งผลให้ประชาชนในเกาะลังกาวีมีวิถีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นด้วยการธุรกิจการท่องเที่ยว ขณะเดียวกันประเทศญี่ปุ่นที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีเป็นอย่างมากแต่ก็ยังสามารถรักษาประเพณี วัฒนธรรมของชาติไว้อย่างเหนียวแน่นจนกลายเป็นประเทศที่มีนักท่องเที่ยวต้องการเดินทางไปท่องเที่ยวอันดับต้นๆ ของโลกซึ่งการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยส่งเสริมความสำเร็จนี้นอกจากนี้ ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการที่เหมือนกันเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการจูงใจให้นักลงทุนด้านธุรกิจท่องเที่ยวเข้าไปดำเนินธุรกิจใหม่รวมทั้งลงทุนเพิ่มในธุรกิจเดิมจนประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการท่องเที่ยว ในขณะที่ประเทศไทยมีแนวคิดและนโยบายการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวที่แตกต่างจากประเทศดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือประเทศไทยมุ่งที่จะพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมและรู้จักของนักท่องเที่ยวกันเป็นอย่างดีอยู่แล้วให้สามารถรองรับและให้บริการนักท่องเที่ยวได้อย่างมีระดับและเกิดประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรมากยิ่งขึ้นโดยการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกันเข้าไว้ด้วยกัน เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ วิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้เข้าพักในแหล่งท่องเที่ยวเป็นระยะเวลายาวนานขึ้นและให้มีการใช้จ่ายในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตการท่องเที่ยวของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

3.1.1 สถานการณ์อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่มีความหลากหลาย เพราะตั้งอยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตร จึงมีภูมิทัศน์เป็นมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ เช่น เมืองประวัติศาสตร์วีแกน (Historic Town of Vigan), นาขั้นบันไดแห่งเทือกเขาฟิลิปปินส์ (Rice Terraces of the Philippine Cordilleras) โบสถ์ยุคบารอคแห่งฟิลิปปินส์ (Baroque Churches of the Philippines) อุทยานแห่งชาติแม่น้ำใต้ดินปวยร์โต-ปรินเซซา (Puerto-Princesa Subterranean River National Park) และอุทยานธรรมชาติปะการังตุบบาตาฮา (Tubbataha Reefs Natural Park) เป็นต้น ซึ่งได้รับการรับรองจากองค์การร่วมมือทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมระหว่างประเทศ (UNESCO) ให้เป็นมรดกโลก[115]

ด้วยปัจจัยดังกล่าว ส่งผลให้มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้าประเทศฟิลิปปินส์จำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับนโยบายรัฐบาลที่เร่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยข้อมูลจาก The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015 ของ World Economic Forum ระบุว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของฟิลิปปินส์มีพัฒนาการอย่างรวดเร็วในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และมีสัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อ GDP สูงที่สุดในโลก สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมเพื่อการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อปรับปรุงและพัฒนาเส้นทางคมนาคมและอื่น ๆ จนถึงปี ค.ศ.2016 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณกว่า 6.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อลงทุนด้านโรงแรมและที่พักให้เพียงพอกับการรองรับนักท่องเที่ยว รวมทั้งเชื่อมโยงเส้นทางการบินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ภายใต้คำขวัญ“It’s More Fun in the Philippines” เพื่อประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมต่าง ๆ

ทั้งนี้เนื่องมีสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวคือประวัติศาสตร์ที่ซับซ้อนมายาวนาน และมีโครงสร้างพื้นฐานที่ค่อนข้างพร้อมและความมีบทบาทของประเทศในฐานะผู้ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับการยอมรับและตั้งอยู่ในแนวที่มีพายุไต้ฝุ่น ภูเขาไฟ และแนวแผ่นดินไหว จึงทำให้มีลักษณะภูมิประเทศที่หลากหลาย[116] ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้การท่องเที่ยวของประเทศเติบโตโดยเฉพาะ

---

[115] Department of Tourism Philippines, **National Tourism Development Plan 2011-2016,** Retrieved May 14, 2017 from http://www.visitmyphilippines.com/index.php?title=NationalTourismDevelopmentPlan2011-2016&func=all&pid=3138&tbl=1

[116] Department of Tourism Philippines**, Tourism Master Plan (Executive Summary**, Retrieved May 15, 2017 from www.visitmyphilippines.com/.../da0a30b673757c949ca0a7ffcf4e3cdf.DOC

การท่องเที่ยวทางทะเลและชายหาดโดยเป็นที่นิยมทั้งประชาชนในประเทศและนักท่องเที่ยวต่างประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลตระหนักว่าการท่องเที่ยวเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ในการสร้างความเติบโตและขยายระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ เนื่องจากเป็นที่มาของการลงทุน กระแสเงินตราต่างประเทศ และเป็นสิ่งยืนยันถึงการมีวัฒนธรรมที่เป็นที่สนใจของชาวต่างชาติซึ่งสร้างความภาคภูมิในให้กับประชาชนในชาติดังนั้นรัฐต้องดำเนินการรับรองว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชน โดยประชาชน และเป็นการอนุรักษ์ ส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรมเอกลักษณ์ประจำชาติ สร้างความสามัคคีสร้างความตระหนักถึงการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนว่าเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติการปรับปรุงคุณภาพชีวิตโดยได้รับการสนใจและสนับสนุนจากประชาชนส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืนทางระบบนิเวศ มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมทางวัฒนธรรมที่สำคัญ มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ มีจริยธรรม และความเป็นธรรมทางสังคมแก่ชุมชนท้องถิ่นสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศในสังคมนานาชาติ สร้างจุดแข็งให้กับประเทศให้เป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวซึ่งจะเป็นการเปิดประตูสู่การได้รับผลดีด้านอื่นพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในเอเชีย (Tourist Hub in Asia) ศูนย์กลา'การประชุมระดับโลก โดยการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน ยึดโยงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติส่งเสริมการมีส่วนของภาคเอกชนและการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและรักษาวิถีชีวิตในพื้นที่ชนบท[117]

3.1.2 การกำหนดเขตการท่องเที่ยว

รัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์ได้ตรากฎหมายให้มีเขตการท่องเที่ยวคือ กฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ฉบับที่ 9593 หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่ากฎหมายการท่องเที่ยว ค.ศ.2009[118] (R.A. 9593) ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องสนับสนุนการจัดตั้งเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว หรือเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อให้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนา ดึงดูดและมุ่งให้เกิดการลงทุนในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยวโดยเฉพาะและยกระดับคุณภาพสินค้าและบริการ[119]ทั้งนี้กฎหมายบัญญัติให้ทุกเทศบาลและหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Units) ที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องให้ความร่วมมือกับกรมการท่องเที่ยว (Department of Tourism, DOT) จัดทำข้อเสนอต่อคณะกรรมการควบคุมการใช้ที่ดินและการเคหะ (Housing and Land Use Regulatory Board, HLURB) สำหรับการจัดการใช้พื้นที่ใหม่ (Rezoning) ของพื้นที่เหล่านั้นเพื่อให้เป็นเขตการท่องเที่ยว (Tourism Zone) ทั้งนี้ขั้นตอนการอนุมัติแผนการจัดการใช้

---

[117] Republic Act No. 9593 Section 2, Declaration of Policy, May 12, 2009

[118] Republic Act No. 9593 Section 1, Short Title-This Act shall be known as "The Tourism Act of 2009"

[119] Republic Act No. 9593 Section 3. Objectives

พื้นที่ใหม่ (Rezoning) ให้มีขั้นตอนเหมือนกับขั้นตอนการอนุมัติกฤษฎีกาการแบ่งเขต (Zoning Ordinance) ข้อเสนอการจัดการใช้พื้นที่ใหม่เมื่อได้รับการอนุมัติแล้วจะได้รับการนำเสนอต่อคณะกรรมการควบคุมการใช้ที่ดินและการเคหะเพื่อให้สัตยาบัน

1) ความหมายของเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว (Tourism Enterprise Zones: TEZs)

เขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวหมายถึง “พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ใด ๆ ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ซึ่งอาจได้รับการกำหนดให้เป็นเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว

(1) พื้นที่ที่จะสามารถผนวกหรือควบให้มีอาณาเขตเดียวติดต่อกัน

(2) พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และทางวัฒนธรรม ความสวยงามทางธรรมชาติ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสันทนาการที่มีอยู่หรือที่รวมกันขึ้นภายในเขตพื้นที่หรือภายในระยะทางห่างพอสมควรจากพื้นที่ดังกล่าว

(3) พื้นที่ที่มีหรืออาจมียุทธวิธีการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบการขนส่งและการเชื่อมต่อที่เหมาะสมกับระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค

(4) พื้นที่ที่มีขนาดเพียงพอซึ่งอาจนำไปใช้ลงทุนใหม่ได้ในการจัดตั้งธุรกิจท่องเที่ยวและบริการท่องเที่ยว และ

(5) พื้นที่ที่อยู่ในแหล่งทางยุทธศาสตร์ที่เร่งการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนใกล้เคียง”

2) ความหมายวิสาหกิจการท่องเที่ยว (Tourism Enterprise)

วิสาหกิจการท่องเที่ยวหรือธุรกิจการท่องเที่ยว หมายถึง[120] “การอำนวยความสะดวก การบริการที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ท่องเที่ยว เช่น การเดินทางและการบริการท่องเที่ยว การบริการขนส่งเพื่อการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นบนดิน ทะเล หรือทางอากาศ บริการนำเที่ยวการบริการกีฬาผจญภัย เช่น ปีนเขา สำรวจถ้ำ ดำน้ำ และกิจกรรมกีฬาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพการท่องเที่ยวอย่างมีนัยสำคัญ การจัดประชุมสถานประกอบการที่พักการโรงแรมรีสอร์ททัวริสอินน์ โมเต็ล บ้านพักบำเหน็จบำนาญและผู้ประกอบการ โฮมสเตย์ การบริการจัดการอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับการท่องเที่ยวร้านอาหาร ร้านค้า ห้างสรรพสินค้า และศูนย์กีฬาและนันทนาการ, สปา, พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์, สวนสนุก, ศูนย์การประชุมและสวนสัตว์”

กฎหมายฉบับนี้ยังได้นิยามความหมายของวิสาหกิจการท่องเที่ยวหลัก (Primary Tourism Enterprises) กับวิสาหกิจการท่องเที่ยวระดับรอง (Primary Tourism Enterprises) ไว้ด้วย โดยวิสาหกิจการท่องเที่ยวหลัก หมายถึง “การบริการด้านการเดินทาง การขนส่ง ทั้งทางบก ทางทะเล ทางอากาศเพื่อการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ สถานประกอบการที่พักเพื่อการท่องเที่ยวผู้ประกอบการการประชุมและการจัดนิทรรศการ และการประกอบการลักษณะอื่นตามที่ระบุไว้โดยการเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนวิสาหกิจการท่องเที่ยวระดับรอง (Primary Tourism Enterprises) หมายถึง “วิสาหกิจการท่องเที่ยวประเภทอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ในวิสาหกิจการท่องเที่ยวหลัก”

เขตการท่องเที่ยวแห่งแรกของประเทศฟิลิปปินส์คือเขตการท่องเที่ยว San Vicente, จังหวัดปาลาวัน (Palawan) ซึ่งเป็นการกำหนดเขตการท่องเที่ยวโดยกรมการท่องเที่ยวร่วมกับองค์การเขต

---

[120] Republic Act No. 9593 Section 4. Definition of terms. May 12, 2009

วิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว เขตการท่องเที่ยว San Vicenteเป็นกลุ่มเกาะมีลักษณะทอดยาวจากเกาะมินโดโรทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือสู่เกาะบอร์เนียวทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ และคั่นกลางระหว่างทะเลจีนใต้กับทะเลซูลู จังหวัดปาลาวันมีความยาวราว 450 กิโลเมตร และกว้าง 50 กิโลเมตรวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตการท่องเที่ยวนี้คือการกระจายนักท่องเที่ยวไปยังพื้นที่ห่างไกลเพื่อลดความแออัดของนักท่องเที่ยวตามเมืองใหญ่ และต้องการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวไปยังประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งปรับปรุงและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางการตลาดการท่องเที่ยวของชาติ (To Improve Marketing Competitiveness of the Philippine Tourism Product)

“จุดสนใจสูงสุด” ของเขตการท่องเที่ยวแห่งนี้คือชายหาดที่มีความยาวประมาณ 14.7 กิโลเมตร จึงมีการสร้างเส้นทางรถชนเชื่อมต่อจากเมืองต่าง ๆ และสร้างสนามบินเพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางโดยเครื่องบินเพื่อมาพักผ่อนในวันสุดสัปดาห์ ซึ่งนักท่องเที่ยวสามารถโดยสารเครื่องบินตรงมาจากกรุงมะนิลาใช้เวลาเดินทางประมาณ 1.30 ชั่วโมง การกำหนดเขตการท่องเที่ยวดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดการสร้างงานในเขตพื้นที่หลายพันตำแหน่ง โดยในส่วนของการลงทุนในพื้นที่เป็นการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชนในพื้นที่ในหลายกิจการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจในชุมชนเติบโตและพัฒนาไปอย่างยั่งยืน ซึ่งการบริหารเขตการท่องเที่ยว San Vicente นี้ องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวได้เปิดโอกาสให้ชุมชนในเขตการท่องเที่ยวซึ่งเป็นชนเผ่าและชนกลุ่มน้อยเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเขตการท่องเที่ยวด้วยแม้ว่าทรัพยากรทางการท่องเที่ยวของเขตการท่องเที่ยวนี้เป็นทรัพยากรทางธรรมชาตินั่นคือชายหาด น้ำทะเลและสัตว์ทะเล อย่างไรก็ตามหากนักท่องเที่ยวต้องการสัมผัส แลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรมชนพื้นเมืองก็สามารถกระทำได้

3.1.3 การบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยว

เพื่อการบริหารเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว รัฐบาลได้จัดตั้งองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว (Tourism Infrastructure and Enterprise Zone Authority: TIEZA) ขึ้น ซึ่งองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวนี้เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการท่องเที่ยวโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลชื่อว่า “องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว” มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการจัดทำนโยบายและแผนงานด้านการท่องเที่ยวในเขตการท่องเที่ยวทั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว การวิจัยและการจัดการข้อมูลข่าวสารในการวางกฎเกณฑ์และเทคนิคต่าง ๆ เพื่อเตรียมการวางแผนพัฒนาการการท่องเที่ยวในพื้นที่ชนบท ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Units) และต้องปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร หน่วยงานเอกชนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนการท่องเที่ยวระดับชาติบทบาทและหน้าที่หลักองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวคือ ออกกฎระเบียบและกำกับดูแลเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว จัดการและกำกับดูแลโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมการลงทุน และจัดเก็บภาษีการท่องเที่ยว ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 64 กล่าวคือ “องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวจะต้องเป็นนิติ

บุคคลที่อยู่ในรูปองค์กรมีหน้าที่กำหนด ออกกฎระเบียบ และกำกับดูแลเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวที่ได้รับการจัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และพัฒนาจัดการและกำกับดูแลโครงการโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวในประเทศ องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวต้องกำกับดูแลและออกกฎระเบียบการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอันนำไปสู่วัตถุประสงค์หลักของการส่งเสริมการลงทุนในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวต้องแน่ใจว่าผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวได้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาที่ได้รับการอนุมัติอย่างเคร่งครัดตามแผนพัฒนาที่ได้รับการอนุมัติดังกล่าวองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวต้องมีอำนาจกำหนดบทลงโทษวิสาหกิจท่องเที่ยวที่ละเว้นหรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามแผนพัฒนาที่ได้รับการอนุมัติแล้ว ซึ่งจะถือว่าเป็นการละเมิดเงื่อนไขการรับรองคุณภาพด้วย อำนาจในการกำหนดบทลงโทษดังกล่าวควรได้รับการกำหนดในระเบียบและข้อบังคับตามกฎหมายฉบับนี้

องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่เคยปฏิบัติในฐานะองค์การด้านการท่องเที่ยวของรัฐภายใต้กฤษฎีกาประธานาธิบดีฉบับที่ 564 เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัตในกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตามห้ามองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวดำเนินการเป็นองค์กรปลอดภาษีของรัฐ

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวเป็นองค์การโครงสร้างพื้นฐานของรัฐตามบทบัญญัติของคำสั่งฝ่ายบริหารฉบับที่ 292 หรือประมวลกฎหมายการบริหาร ค.ศ.1987 ส่วนวิสาหกิจการท่องเที่ยวที่อยู่นอกเขตซึ่งไม่ได้เป็นวิสาหกิจตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับอื่น

ส่วนการกำหนดเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวนั้น องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวจะกำหนดเขตตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเอกชน หรือองค์กรร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนเสนอขึ้นมา และต้องผ่านหลักเกณฑ์ขั้นต่ำตามที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนดไว้[121] ทั้งนี้การวางแผนพัฒนาเขตพื้นที่ของแต่ละเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับหลักการของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยต้องระบุหรือกำหนดรายละเอียดสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ศูนย์กลางของการท่องเที่ยวหรือทรัพยากรที่มีอยู่ภายในเขตพื้นที่

2) ลักษณะพื้นที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3) พื้นที่เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่เพื่อการลงทุน หรือพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ ประเภทการลงทุน ลักษณะการลงทุน หรือกิจกรรมที่ได้รับอนุญาตให้กระทำได้ในเขตพื้นที่อนุรักษ์

4) ผลการศึกษาถึงแนวโน้มด้านการตลาดทั้งในระยสั้นและระยะยาวและกลยุทธ์การพัฒนาที่สอดคล้องกัน

5) ผลการศึกษาถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจในเขตพื้นที่และชุมชนข้างเคียง

---

[121] Republic Act No. 9593 Section 60

6) แบบแปลนโครงสร้างที่ได้นำหลักเกณฑ์ของสถาปัตยกรรมและสภาพแวดล้อมในพื้นที่เพื่อนำมาใช้พิจารณาประกอบ

7) ข้อมูลต่าง ๆ ที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนดไว้

ทั้งนี้การจะเป็นเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวได้จะต้องได้รับการอนุมัติจากองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาพื้นที่ด้วยก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวด้วยเช่นกันการเป็นเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวอาจถูกถอดถอนและระงับการให้สิ่งจูงใจ ถูกปรับ หรือถูกลงโทษที่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติ พื้นที่ของเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวได้รับการยกเว้นจากการคุ้มครองพื้นที่ตามกฎหมายพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย[122] และกฎหมายปฏิรูปการเกษตร[123]

เขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวจะต้องมีการบริหารกิจการโดยนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรยังเป็นของผู้ประกอบการนั้นโดยผู้ประกอบการผู้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิใช้ที่ดินได้ตามกฎหมายปกติ ในกรณีผู้ประกอบการไม่ใช่เจ้าของที่ดิน ผู้ประกอบการจะต้องให้เจ้าของที่ดินเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายการวางแผนพัฒนา หรือเข้าร่วมเป็นผู้ประกอบการด้วยกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีพื้นที่บางส่วน หรือมีพื้นที่ทับซ้อนอื่นใดที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ องค์กรปกส่วนท้องถิ่นดังกล่าวยังมีอำนาจในการกำกับดูแลพื้นที่ตามกฎหมายท้องถิ่นนั้นอยู่ (Local Government Code) นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องอำนวยความสะดวกและให้แรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการก่อสร้างและดำเนินงานโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคในเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายการก่อสร้าง[124]

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกับหน่วยงานด้านการท่องเที่ยวอื่นนั้น องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) การควบคุมและการกำกับดูแลพื้นที่ที่เขตอำนาจทับซ้อนกันให้เขตพื้นที่หรือพื้นที่บางบริเวณที่ได้รับการกำหนดไว้ให้เป็นเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวภายใต้กฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไป หรือกฤษฎีกาประธานาธิบดีเป็นวิสาหกิจการท่องเที่ยวภายใต้กฎหมายนี้ ส่วนเขตพื้นที่ หรือพื้นที่บางบริเวณใดที่ไม่ได้รับการกำหนดให้เป็นเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว จะถูกถ่ายโอนอำนาจการกำกับดูแลไปยังหน่วยงานอื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การถ่ายโอนอำนาจการกำกับดูแลดังกล่าวจะไม่ส่งผลให้อำนาจการกำกับดูแลพื้นที่ของหน่วยงานเดิมสูญสิ้นไป

องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวมีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาและเขตพื้นที่ภายใต้เงื่อนไขการถ่ายโอนหรือแผนพัฒนาเขตพื้นที่ดังกล่าว

---

[122] Urban Development and Housesing Act: Republic Act No.7279

[123] Comprehensive Agrarian Reform Law: Republic Act No.6657

[124] Republic Act No.6957

ในกรณีหน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการตามแผนที่ได้รับการอนุมัติแล้วนั้น องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวมีอำนาจยกเลิกการถ่ายโอนเขตพื้นที่ดังกล่าวได้ ส่วนการบูรณาการเข้ากับระบบการจัดการพื้นที่คุ้มครองและด้านนโยบายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวอาจกำหนดพื้นที่ที่อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานด้านระบบการจัดการพื้นที่คุ้มครองและ หน่วยงานด้านนโยบายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ หรือพื้นที่คุ้มครองอื่นให้เป็นวิสาหกิจการท่องเที่ยวได้

2) การรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการวิสาหกิจการท่องเที่ยวเพื่อให้การกำหนดการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวอยู่ในวาระเร่งด่วน ให้องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว กระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันบูรณาการแผนการท่องเที่ยวทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติโดยคำนึงถึงหลักการปกครองตนเองในท้องถิ่นประกอบด้วย

องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวอาจสนับสนุนด้านการเงินและให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค การฝึกอบรม ตลอดจนมาตรการอื่นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมการการดำเนินงาน การตรวจสอบแผนพัฒนาการท่องการท่องเที่ยว การรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติ การใช้บังคับกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้ององค์กรวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวต้องจัดลำดับความสำคัญในการส่งเสริมและการสนับสนุนด้านการพัฒนาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถประยุกต์แผนพัฒนาการท่องเที่ยวของตนจนประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

องค์กรวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปรับเปลี่ยนแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวระดับชาติโดยคำนึงถึงขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความต้องการของตลาดการท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสีย ควรเห็นชอบร่วมกันในการใช้อำนาจตามกฎหมายสาธารณรัฐ ฉบับที่ 7160[125] เพื่อให้การเตรียมความพร้อม การดำเนินการของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวการบังคับใช้มาตรฐาน และการเก็บรวบรวมข้อมูลทางสถิติ ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ต้องจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่บูรณาการเขตการท่องเที่ยว การใช้ประโยชน์ในที่ดิน การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนมาตรฐานระดับชาติเกี่ยวกับองค์กรการท่องเที่ยว มรดกทางวัฒนธรรม การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายในลักษณะที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

เพื่อการตรวจสอบทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อการยืนยันถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการนี้ พร้อมทั้งรายงานถึงสถานะของแผนงานต่าง ๆ จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามา ธุรกิจการท่องเที่ยวและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบเพื่อส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขันระดับโลก เพิ่มความแม่นยำในข้อมูล การวิจัยเกี่ยวกับการท่องเที่ยว การอำนวยความสะดวกด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ผู้ประกอบการแต่ละรายรวมทั้งการท่องเที่ยวโดยรวม กระทรวงการท่องเที่ยวจะกำหนดและควบคุม

---

[125] The Local Government Code of 1991

มาตรฐานการดำเนินงานของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตระดับ Primary Tourism Enterprises ต้องผ่านการรับรองมาตรฐานการบริการ มาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวก เป็นระยะ ๆ ส่วนผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตระดับ Secondary Tourism Enterprises ให้เป็นไปตามความสมัครใจทั้งนี้ต้องปรับเปลี่ยนระบบมาตรฐานการรับรองบรรดาวิสาหกิจการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องอีกทั้งมาตรฐานนี้ต้องเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐต้องมั่นใจว่าผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

สำนักงานรับรองมาตรฐานการท่องเที่ยวและกฎระเบียบ จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับข้อร้องเรียน ของผู้ประกอบการท่องเที่ยวที่ได้รับการรับรอง ซึ่งหลังจากได้แจ้งให้ทราบและรับฟังเป็นที่ยุติแล้ว ทั้งนี้อาจกำหนดค่าปรับ ลดระดับ ระงับ หรือเพิกถอนการรับรองเนื่องด้วยการละเมิดข้อตกลงดังกล่าวและมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำแนะนำเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยวให้กับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดในการให้การรับรองคำแนะนำควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับ บัตรประจำตัวที่ระบุตัวตนของผู้ประกอบการสถานที่ตั้งนิติบุคคลเจ้าของ ผู้ครอบครองสิทธและที่อยู่ระยะเวลาที่ฝ่าฝืน ทั้งนี้การยกเลิกคำสั่งจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการรายดังกล่าวได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้วเพื่อให้สอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทนเพื่อการจูงใจ (Incentives) ตามกฎหมายนี้ ผู้ประกอบการที่ได้ลงทะเบียนไว้กับองค์การฯ จะจ่ายคืนภาษีในจำนวนที่เท่ากับจำนวนส่วนต่างระหว่างภาษีที่ต้องจ่ายกับยอดรายรับที่เป็นค่าตอบแทนเพื่อการจูงใจ

3.1.3.1 คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว

การบริหารจัดการเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวต้องเป็นไปตามมาตรา 65 ที่กำหนดให้องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และการบริหารโดยคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว”ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยว เป็นประธาน
2) หัวหน้าปฏิบัติการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว เป็นรองประธาน
3) หัวหน้าปฏิบัติการคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยว
4) รัฐมนตรีกระทรวงทางหลวงและโยธาธิการ
5) รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6) รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย
7) กรรมการจำนวน 5 รายที่ได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ตามคำแนะนำของสภาท่องเที่ยวจากรายชื่อตัวแทนอย่างน้อยจำนวน 3 รายต่อหนึ่งกลุ่มตามที่ระบุไว้ในมาตรา 67 กรรมการตัวแทนต้องเป็นชาวฟิลิปปินส์ที่ได้รับการยอมรับในความสามารถในการจัดการธุรกิจการตลาด การเงิน การท่องเที่ยวและในด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี ซึ่งอาจขยายวาระได้ออกไปอีกไม่เกิน 3 ปี

รัฐมนตรีกระทรวงทางหลวงและโยธาธิการ รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยอาจแต่งตั้งผู้แทนถาวรซึ่งมีประสบการณ์ของตนเป็นกรรมการ ผู้แทนถาวรอาจได้รับมอบอำนาจโดยชอบให้กระทำการในนามของรัฐมนตรีเมื่อรัฐมนตรีไม่

สามารถปฏิบัติหน้าที่ในกรณีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานกรรมการของคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งและเป็นเสียงชี้ขาด

คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวอาจแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่จัดเตรียมระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการ โดยปรึกษาหารือกับประธานกรรมการ

ในข้อ (7) ตัวแทนจำนวน 5 รายที่จะได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามคำแนะนำของสภาท่องเที่ยวจะต้องมาจากกลุ่มผู้ให้บริการ[126] ด้านการจัดการและพัฒนาอสังหาริมทรัพย์การท่องเที่ยว[127] วิสาหกิจอาหารและที่พักบริการขนส่งการท่องเที่ยวทางบก ทะเล และอากาศวิสาหกิจการเดินทางและท่องเที่ยว และวิสาหกิจท่องเที่ยวอื่นๆ

3.1.3.2 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว

คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวมีอำนาจและหน้าที่ทั่วไปในฐานะนิติบุคคลตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายนิติบุคคล นอกจากนี้ คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวยังมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) จัดการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวในลักษณะที่มีประสิทธิภาพและประหยัดมากที่สุดสำหรับการดำเนินธุรกิจและการใช้อำนาจขององค์การ

2) พัฒนานโยบาย แผน และโปรแกรมด้วยความร่วมมือกับกระทรวงการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาและจัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวและปรับใช้ระเบียบและข้อบังคับตามที่จำเป็นต่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้

3) เข้าทำ หรือปฏิบัติตาม และดำเนินการตามสัญญาทุกประเภท ชนิด และคำบรรยายที่จำเป็นหรือตามโอกาสเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญากับบุคคล ห้างร้านหรือนิติบุคคล เอกชนหรือมหาชน และกับหน่วยงานรัฐบาลต่างประเทศ

4) ทำสัญญากู้ยืม เข้าเป็นหนี้และสินเชื่อ ออกตราสารพาณิชย์และตราสารหนี้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่แปลงค่าได้หรือเงินตราท้องถิ่นจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หน่วยงานรัฐบาลต่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์เอกชนต่างประเทศหรือสถาบันที่คล้ายกันภายใต้ข้อตกลงและเงื่อนไขตามที่กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับกำหนดไว้

5) จัดทำหนังสือค้ำประกัน จำนอง จำนำ ทรัสต์ หรือโอนทรัพย์สินใดๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินในการจัดทำโปรแกรมและโครงการตามที่จำเป็นต่อการบรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตามบทบัญญัติข้อเจ็ด มาตรา 20 และข้อสิบสอง มาตรา 2 วรรค (4) และ (5) ของรัฐธรรมนูญ

---

[126] Department of Tourism Philippines, **National Tourism Act 2009 (Powerpoint) : Highlights of the 2009 Tourism Act: Roles and Functions of DOT Pursuant to RA 9593. R.A. 9593, November 12, 2009** Retrieved May 5, 2017 from www.visitmyphilippines.com/.../dd870c8ef48c557d94ee057d349daa59.ppt

[127] Republic Act No. 9593 Section 67, Representative Directors-The five (5) representative directors shall represent each of the following groups

6) ก่อสร้าง เป็นเจ้าของหรือลีสซิ่ง จัดการและบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกโครงสร้างพื้นฐานหรือเข้าร่วมโครงการร่วมทุนและให้แฟรนไชส์และกำกับดูแลการดำเนินการอรรถประโยชน์สาธารณะภายในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว โดยความร่วมมือกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7) ดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการโครงการฟื้นฟูภายในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว

8) อนุรักษ์ ฟื้นฟูหรือบูรณะปฏิสังขรณ์ทรัพย์สมบัติและปูชนียสถานทางวัฒนธรรมของชาติภายในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวโดยความร่วมมือกับพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหน่วงงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

9) รับการบริจาคสิ่งที่มอบให้เพื่อช่วยเหลือเงินหรือทรัพย์สินที่เป็นมรดกและความช่วยเหลือทุกรูปแบบจากรัฐบาลท้องถิ่นและต่างประเทศและภาคเอกชนและใช้ประโยชน์จากสิ่งดังกล่าว

10) ใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์และอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยรวมถึงแต่ไม่จำกัดเฉพาะอำนาจแนะนำกรมการท่องเที่ยวให้โยกย้ายโครงสร้างที่ถูกพิจารณาว่าเป็นเหตุรำคาญตาม 5 E หรือซึ่งกีดขวางหรือทำให้แหล่งหรือสิ่งที่ให้ความเพลิดเพลินหรือสนุกสนานทางธรรมชาติวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์เสื่อมลง

11) ร่วมมือกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐบาลอื่นๆ เพื่อให้บริการ อรรถประโยชน์และโครงสร้างขั้นพื้นฐานตามที่เขตวิสาหกิจท่องเที่ยวต้องการ

12) ทบทวนและยืนยันข้อเสนอสำหรับการกำหนดเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวตามเกณฑ์ที่กำหนดและยืนยันอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือในการจัดการของผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว

13) ออกข้อบังคับและกำกับดูแลการดำเนินการของผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว ทบทวนและรับรองว่าผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวได้ปฏิบัติตามแผนการพัฒนาและจัดตั้งและการปฏิบัติตามนโยบายอื่น ๆ แผนและโปรแกรมสำหรับการพัฒนาและการดำเนินการของเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว

14) ขึ้นทะเบียน ตรวจตราและออกข้อบังคับให้กับวิสาหกิจที่กำลังมองหาการลงทุนและดำเนินการภายในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว และยืนยันและให้สิ่งจูงใจให้กับวิสาหกิจที่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ และ

15) ใช้อำนาจทั่วไปของนิติบุคคล”

กฎหมายฉบับนี้ ยังกำหนดให้มีหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ (The Chief Operating Officer) ขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผน ตลอดจนโปรแกรมขององค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวไว้ในมาตรา 66 ว่า“องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวจะต้องมีหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการชาวฟิลิปปินส์ มีวุฒิปริญญาตรีในสาขาดังต่อไปนี้สาขาธุรกิจ กฎหมาย การท่องเที่ยว รัฐประศาสนศาสตร์หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและมีความเชี่ยวชาญในสาขาดังกล่าว ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ ต้องมีประสบการณ์ในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 5 ปีก่อนเข้ารับตำแหน่ง และต้องมาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและ

โครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวจากรายชื่อผู้สมัครที่มีคุณสมบัติและได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีการท่องเที่ยวและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี เว้นแต่จะถูกปลดจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการมีอำนาจและหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งกฤษฎีกาประธานาธิบดีฉบับที่ 564ว่าด้วยอำนาจของผู้จัดการทั่วไปของการท่องเที่ยวแห่งประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งนำมาปรับใช้กับกฎหมายฉบับนี้แล้ว หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการจะต้องดำเนินการตามนโยบาย แผน และโปรแกรมขององค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวให้สำเร็จลุล่วงรวมทั้ง

1) ให้คำรับรองต่อคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวในการกำหนดเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวตามที่นโยบายและมาตราฐานที่กำหนด

2) ร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติฟิลิปปินส์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ของรัฐบาลเพื่อผดุงไว้ซึ่งความสงบและคำสั่งในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว

3) รับรองว่ารายได้ของเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวได้รับการจัดเก็บและนำมาใช้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4) นำเสนอโครงการที่วางแผนไว้แล้วสำหรับอนาคตและที่ดำเนินอยู่ งานและโปรแกรมทางการเงิน งบประมาณประจำปีของรายได้และค่าใช้จ่ายของเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวต่อคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว

5) รับคำชี้แจง ร้องทุกข์ และเรียกร้องที่เกี่ยวกับผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว วิสาหกิจและผู้พักอาศัยและทำข้อแนะนำต่อคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวสำหรับการดำเนินการที่เหมาะสม

6) บังคับใช้บรรดาสิทธิทางกฎหมายในการใช้ทรัพย์สินของผู้อื่นเหนือชายฝั่งทะเล ชายฝั่งทะเลสาบ ฝั่งแม่น้ำ หนึ่งในบรรดาสิ่งเหล่านั้น ตามที่กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่มีอยู่ใช้บังคับเพื่อให้เข้าถึงแหล่งดังกล่าวได้อย่างเปิดเผยและอิสระทั้งนี้เพื่อช่วยพัฒนามรดกแห่งชาติได้อย่างถูกต้อง

7) ใช้มาตรการฉุกเฉินตราบเท่าที่จำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงอัคคีภัย อุทกภัย และบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากพายุและภัยพิบัติสาธารณะหรือธรรมชาติอื่น ๆ

8) แนะนำการที่จำเป็นอื่นๆในการกำกับดูแลการดำเนินการของผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวต่อคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว

9) ร่วมมือกับคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและส่งเสริมการลงทุนในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว และ

10) ใช้อำนาจและหน้าที่อื่นๆตราบเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในการบริหารจัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว จำเป็นต้องมีผู้ประกอบการในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว (TEZ Operator) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการและกำกับดูแลเขตวิสาหกิจ โดย “ผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว” หมายถึง “นิติบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งโดยชอบภายใต้ประมวลกฎหมายบริษัทแห่งฟิลิปปินส์และ

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลเอกชนเป็นเจ้าของทุนจดทะเบียนและบริหารจัดการและกำกับดูแลเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวในแต่ละเขต”

ทั้งนี้ ผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[128] “ในแต่ละเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวจะได้รับการบริหารจัดการและกำกับดูแลโดยผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว ผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวจะต้องเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งโดยชอบภายใต้ประมวลกฎหมายบริษัทแห่งฟิลิปปินส์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่ผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวที่เป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานย่อยของรัฐบาลตามที่ได้รับมอบหมายซึ่งหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นและ หรือนิติบุคคลเอกชนเป็นเจ้าของทุนจดทะเบียน

นอกจากนี้ผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว ยังมีหน้าที่ร่างข้อบังคับในการก่อตั้งและดำเนินงาน ตลอดจนกฎระเบียบตามประมวลกฎหมายบริษัทแห่งฟิลิปปินส์ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 80กล่าวคือ “ข้อบังคับในการก่อตั้งและดำเนินงานและกฎระเบียบของผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวนั้น เว้นแต่จะกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้และอาจกำหนดไว้ในระเบียบและข้อบังคับที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวประกาศใช้โดยชอบผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวแต่ละรายที่ได้รับการก่อตั้งโดยชอบจะต้องร่างข้อบังคับในการก่อตั้งและกฎระเบียบตามประมวลกฎหมายบริษัทแห่งฟิลิปปินส์

ในการบริหารเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว (TEZ Administrator) มาตรา 4 กำหนดให้มีผู้บริหารเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวขึ้นมาเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนตลอดจนโครงการของคณะกรรมการของผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจ ดังนี้

“ผู้บริหารเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการของผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายแผนและโครงการของผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว” คณะกรรมการของผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวจะต้องแต่งตั้งผู้บริหารเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวของตนเอง มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย แผน และโครงการของคณะกรรมการของผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวจะกำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสมและการศึกษาของผู้บริหารเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวตามที่จำเป็น นอกจากคุณสมบัติดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวต้องเผชิญและผ่านโปรแกรมการฝึกอบรมของกรมการท่องเที่ยวเพื่อให้ผู้บริหารเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวมีความรู้และทักษะในการบริหารจัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว

นอกจากกฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ฉบับที่ 9593 แล้ว ยังมีระเบียบและข้อบังคับที่ใช้ร่วมกับกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้การบริหารจัดการเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นด้วยคือกฎระเบียบและข้อบังคับในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฉบับที่ 9593 เกี่ยวกับการกำหนดเขตการท่องเที่ยว การจดทะเบียนและการให้สิ่งจูงใจในเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว ซึ่งได้กำหนดนิยาม และอำนาจหน้าที่ขององค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวเพิ่มเติมดังนี้

---

[128] Republic Act No. 9593 Section 79

1) องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดตั้งและกำหนดเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวและออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวและวิสาหกิจท่องเที่ยวจดทะเบียนไว้ในมาตรา 1 ของบรรพสอง หมวดสอง ว่าด้วยเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว[129] กล่าวคือ“องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวมีเขตอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการจัดตั้งและกำหนดเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวซึ่งจะไม่ถูกยกเลิกหรือแก้ไขโดยปริยาย รวมทั้งการออกหนังสืออนุญาตและใบอนุญาตทั้งหมด องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวจะเป็นผู้ออกให้กับผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวและวิสาหกิจท่องเที่ยวจดทะเบียน

2) ความหมายของเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว (Tourism Enterprise Zones: TEZs)

ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดความหมายของเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวเพิ่มเติมจากกฎหมาย 9593 อีกโดยกำหนดไว้ใน มาตรา 2 ว่าเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว หมายถึง “พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ใด ๆ ที่จะจัดตั้งเป็นเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่จะจัดตั้งเป็นเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณค่าการพัฒนาและเศรษฐกิจเชิงกลยุทธ์ของพื้นที่ต่อเศรษฐกิจของประเทศ

1) พื้นที่ที่สามารถถูกกำหนดภายในอาณาเขตเดียวติดต่อกัน

2) พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และทางวัฒนธรรม ความสวยงามทางธรรมชาติ หรือมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสันทนาการ หรือที่รวมกันขึ้นภายในเขตพื้นที่หรือภายในระยะทางห่างกันพอสมควร

3) พื้นที่ที่มีหรืออาจมียุทธวิธีการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบการขนส่งและการเชื่อมต่อที่เหมาะสมกับระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค

4) พื้นที่ที่ต้องมีขนาดอย่างน้อย 5 เฮคเตอร์ และมีขนาดเพียงพอซึ่งอาจนำไปใช้ลงทุนใหม่ได้ในการจัดตั้งธุรกิจท่องเที่ยวและบริการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม กรณีพื้นที่ที่มีขนาดน้อยกว่า 5 เฮคเตอร์ แต่มีความพร้อมที่จะสามารถสร้างประโยชน์ทางการท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดีก็อาจได้รับการพัฒนาให้เป็นเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวได้ ถ้าคณะกรรมการเห็นพ้องว่าพื้นที่ดังกล่าวได้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ ความต้องการ และลักษณะของโครงการท่องเที่ยวอย่างเพียงพอ

5) พื้นที่ที่อยู่ในแหล่งทางยุทธศาสตร์ที่เร่งการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนใกล้เคียง

6) พื้นที่ต้องตั้งอยู่ในแหล่งที่ควบคุมได้ง่ายเพื่อตัดช่องทางกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

---

[129] Department of Tourism Philippines, **Rules and Regulations to Implement Republic Act No. 9593 on the Designation of Tourism Enterprise Zones, Registration of Tourism Enterprises and the Grant of Incentives Therein**, Retrieved May 15, 2017 from www.visitmyphilippines.com/.../4454fda5f5bf947d89c5a33e4aeb376b.ppt

การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาน้อยที่สุดในชนบทควรได้รับการส่งเสริมให้เป็นเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว รวมทั้งพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาน้อยที่สุดตามที่ระบุในแผนลำดับความสำคัญการลงทุนประจำปีจะได้รับสิทธิเป็นลำดับแรกที่จะได้รับการประกาศให้เป็นเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว[130]

ส่วนการแบ่งประเภทเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว นั้น ระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวได้แบ่งเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวออกเป็น 5 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) เขตท่องเที่ยวเชิงมรดกวัฒนธรรม (Cultural Heritage Tourism Zone) ทั้งนี้ได้กำหนดความหมายของเขตการท่องที่ยวเชิงมรดกวัฒนธรรมไว้ว่าหมายถึง “พื้นที่ที่ให้นักท่องเที่ยวเข้ามาหาประสบการณ์ในสถานที่ สิ่งจำลอง และกิจกรรมที่แสดงเรื่องราวที่ถูกต้องของผู้ที่อาศัยในพื้นที่ทั้งในอดีตหรือปัจจุบัน ทั้งนี้พื้นที่ดังกล่าวอาจประกอบด้วย ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม สถานที่ตั้ง พื้นที่และบริเวณทางประวัติศาสตร์สถานที่ตั้งของซากปรักหักพังทางโบราณคดีและทางทะเลสถานที่ตั้งที่มีความเกี่ยวข้องกับมรดกทางการเกษตร วิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมของสะสมที่บ้านหรือรวมเรียกว่าวัตถุที่ส่งเสริมความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมสถานที่และพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ รวมถึง หมู่บ้าน เมืองเล็ก ๆ เมือง และบางส่วนของเขตเมืองที่ใหญ่กว่าที่มีทรัพย์สินทางมรดกและวัฒนธรรมที่มีความสำคัญพิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ ศูนย์วัฒนธรรมร้านจำหน่ายงานศิลป์และงานศิลปะที่ต้องทำด้วยมือ และร้านจำหน่ายของโบราณ และสถานที่ตั้งทางวัฒนธรรม

2) เขตท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและความงาม (Health and Wellness Tourism Zone) หมายถึง “พื้นที่ที่ให้ผู้มาเยือนได้ใช้ประโยชน์จากคุณภาพของการให้บริการดูแลสุขภาพทางเลือก การดูแลสุขภาพแบบดั้งเดิม หรือการดูแลสุขภาพเป็นหลัก เพื่อรักษาโรคภัยไข้เจ็บและปัญหาทางสุขภาพ เพื่อให้สุขภาพและความงามของผู้มาเยือนดีขึ้น ทั้งนี้พื้นที่ดังกล่าวอาจประกอบด้วยบริการทางการแพทย์และที่เกี่ยวข้องทางการแพทย์สปาฟาร์มสุขภาพบริการให้คำปรึกษาและการฟื้นฟูสภาพ และการบำบัดด้วยการสัมผัสแบบดั้งเดิมของชาวฟิลิปปินส์

3) เขตท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (Ecotourism Zone) หมายถึง “พื้นที่ที่ให้ผู้มาเยี่ยมเยียนได้เรียนรู้รูปแบบการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนภายในพื้นที่ทางธรรมชาติ หรือทางวัฒนธรรมที่ร่วมกับชุมชน อนุรักษ์และจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ เคารพวัฒนธรรมและระบบและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษาและจริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อมและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับการดูแลและติดตามเพื่อความอุดมสมบูรณ์ของชุมชมเจ้าของพื้นที่และความพึงพอใจของผู้มาเยี่ยมเยียน”พื้นที่อาจประกอบด้วย

สถานที่ตั้งที่มีความสวยงามของภูมิประเทศทางธรรมชาติหรือความสวยงามในชนบทพื้นที่สำหรับเฝ้าดูชีวิตสัตว์ป่าพื้นที่สำหรับการทำกิจกรรมที่มีผลกระทบในระดับต่ำ อาทิเช่น การตั้งค่ายพักแรม การเดินป่า การปีนเขา การสำรวจถ้ำ การดำน้ำ การเล่นกระดานโต้คลื่น และกิจกรรมอื่นๆที่คล้ายคลึงกัน และสถานที่ตั้งเพื่อเฝ้าดูและการมีปฏิสัมพันธ์กับการปฏิบัติของชนพื้นเมืองหรือประเพณีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

---

[130] Rules and Regulations to Implement Republic Act No. 9593 on the Designation of Tourism Enterprise Zones, Registration of Tourism Enterprises and The Grant of Incentives Therein Book Two Tourism Enterprise Zones Rule II. Section 2

4) เขตท่องเที่ยวเชิงสันทนาการทั่วไป (General Leisure Tourism Zone) หมายถึง “พื้นที่ที่อาจเสนอสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสันทนาการเพื่อเพิ่มจำนวนผู้มาเยี่ยมเยียนให้มากขึ้น”พื้นที่อาจประกอบด้วย สนามกอล์ฟ/รีสอร์ทสวนสนุกและศูนย์รวมความบันเทิง ศูนย์ประชุมและจัดการประชุมศูนย์กีฬาครบวงจร รีสอร์ทศูนย์จัดงานอีเว้นท์ห้างสรรพสินค้า ภัตตาคาร ห้างร้านสวนสัตว์

5) เขตท่องเที่ยวเชิงผสมผสาน (Mixed Use Tourism Zone) หมายถึง “พื้นที่ที่รวมเอาลักษณะพิเศษบางอย่างหรือทั้งหมดของเขตที่กล่าวมาข้างต้นมารวมอยู่ในพื้นที่เดียวกันชุมชนผู้เกษียณอายุและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้รับการรับรองโดยชอบจากองค์การผู้เกษียณอายุชาวฟิลิปปินส์อาจนำมาจัดตั้งในเขตท่องเที่ยวเชิงสันทนาการทั่วไป เขตท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและความงามและเขตท่องเที่ยวเชิงผสมผสานภายในพื้นที่เดียวกัน”

ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ขอจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว (Qualification of Applicants) กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิขอจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวต้องเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งโดยชอบภายใต้ประมวลกฎหมายบริษัทแห่งฟิลิปปินส์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานย่อยของรัฐบาลตามที่ได้รับมอบหมายอาจมีคุณสมบัติเป็นผู้ขอสำหรับการขอให้กำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว โดยเงื่อนไขการลงทุน (Investment Requirement)[131] ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ได้กำหนดให้มีจำนวนเงินลงทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 5,000,000 เหรียญสหรัฐทั้งนี้เพื่อให้มีสิทธิได้รับสิ่งสูงใจ โดยมูลค่าการลงทุนดังกล่าวยังไม่รวมราคาที่ดิน อย่างไรก็ตาม หากเป็นการลงทุนในเขตท่องเที่ยวเชิงมรดกวัฒนธรรม หรือเขตท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ อาจได้รับการพิจารณาอนุญาตแม้มูลค่าการลงทุนจะน้อยกว่า 5,000,000 เหรียญสหรัฐ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าจะเป็นประโยชน์อย่างสูงต่อการท่องเที่ยวดังกล่าว ทั้งนี้ขั้นตอนการจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวมีดังต่อไปนี้[132]

1) ขอรับแบบฟอร์มได้ที่แผนกรับจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวขององค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวพร้อมชำระค่าธรรมเนียม

2) ยื่นแบบฟอร์มพร้อมกับเอกสารแสดงผลการพิจารณาคุณสมบัติต่อแผนกรับจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวเพื่อประเมิน และชำระค่าธรรมเนียมเอกสารแสดงผลการพิจารณาคุณสมบัติ ได้แก่ 1) หนังสือรับรองการจดทะเบียนจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และข้อบังคับในการก่อตั้งและกฎระเบียบของบริษัท 2) ข้อมูลบริษัทและข้อมูลประวัติของเจ้าหน้าที่ 3) มติคณะกรรมการบริษัทที่อนุญาตให้ยื่นคำขอและตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้ง 3) แผนที่กำหนดแนวเขตของเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวที่เสนอให้แต่งตั้ง 4) เอกสารแสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน/ผู้พิทักษ์ทรัพย์ 5) เอกสารสนับสนุนอื่น ๆ

---

[131] Rules and Regulations to Implement Republic Act No. 9593 on the Designation of Tourism Enterprise Zones, Registration of Tourism Enterprises and The Grant of Incentives Therein Book Two Tourism Enterprise Zones Rule II. Section 4

[132] Tourism Infrastructure and Enterprise Zone Authority**, Application for Tourism Enterprise Zones,** Retrieved May 11, 2017 from http://tieza.gov.ph/index.php/application-for-tourism-enterprise-zones

3) องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวออกหนังสือให้ดำเนินการเกี่ยวกับคำขอ

4) นำส่งแผนพัฒนาให้องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวตรวจ

5) องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวออกหนังสือให้ทำตามเงื่อนไขให้สมบูรณ์ก่อนกำหนดเขต

6) คำขอและรายงานประเมินผลที่สมบูรณ์ถูกนำส่งให้กับคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวเพื่ออนุมัติ

7) คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวประเมินและอนุมัติ/ไม่อนุมัติคำขอ

8) แผนกรับจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวเตรียมหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวตามข้อตกลงและเงื่อนไข

9) แผนกรับจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวเมื่อมีการลงนามในข้อตกลงการกำหนดเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวระหว่างคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวและผู้ขอ

ส่วนกระบวนการจดทะเบียนวิสาหกิจท่องเที่ยวภายในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวนั้น กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอเป็น บุคคล ห้างร้าน สมาคม หุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรธุรกิจรูปแบบใดก็ตามอาจขอจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจท่องเที่ยวเพื่อขอรับสิทธิประโยชน์จากสิ่งจูงใจและผลประโยชน์ คำขอจดทะเบียนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเรื่องสัญชาติ การควบคุม และหรือความเป็นเจ้าของของทุนที่ใช้ในการดำเนินงานดังกล่าวตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กฎหมายการลงทุนของชาวต่างชาติ 1991 ฉบับแก้ไขและกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ทั้งนี้มีขั้นตอนการจดทะเบียนวิสาหกิจท่องเที่ยวไว้ดังต่อไปนี้[133]

1) ขอรับแบบฟอร์มได้ที่แผนกรับจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวขององค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวพร้อมชำระค่าธรรมเนียม

2) ขอรับใบอนุญาตจากผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว

3) ยื่นแบบฟอร์มพร้อมกับใบอนุญาตจากผู้จัดการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวและเอกสารอื่นๆที่ต้องการต่อแผนกรับจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว

4) เอกสารอื่น ๆ ที่ต้องการ ได้แก่ หนังสือรับรองการจดทะเบียนจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และข้อบังคับในการก่อตั้งและกฎระเบียบของบริษัท ข้อมูลบริษัทและข้อมูลชีวประวัติของเจ้าหน้าที่บริษัท มติคณะกรรมการบริษัทที่อนุญาตให้ยื่นคำขอและตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้ง บัญชีเครื่องจักรและเครื่องมือที่ใช้พร้อมคำแถลงถึงความสามารถในการทำงาน ความเป็นเจ้าของและ/หรือวิธีการจัดซื้อของเครื่องจักรและเครื่องมือดังกล่าว รายงานทางการเงินสำหรับสามปีย้อนหลัง แผนการพัฒนาที่ตั้งเอกสารสนับสนุนอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกิจ

---

[133] *Ibid.*

5) แผนกรับจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวนำส่งคำขอให้คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวอนุมัติ

6) คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวตรวจและอนุมัติ/ไม่อนุมัติคำขอ

7) ถ้ามติของคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวอนุมัติคำขอแผนกรับจดทะเบียนเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวจะออกหนังสือรับรองการจดทะเบียนตามข้อตกลงและเงื่อนไข

8) ผู้ขอให้การยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรและลงนามในหนังสือรับรองการจดทะเบียนตามข้อตกลงและเงื่อนไข

9) ผู้ขอได้รับหนังสือรับรองการจดทะเบียน

3.1.4 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ

คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวมีดุลพินิจที่จะพิจารณาให้สิ่งจูงใจแก่ผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวและวิสาหกิจท่องเที่ยวจดทะเบียน โดยสิ่งจูงใจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่[134] สิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน (Fiscal Incentimes) และสิ่งจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน (Non-Fiscal Incentives)

3.1.4.1 ทั้งนี้สิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน (Fiscal Incentimes) ประกอบด้วย

1) การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เป็นเวลา 6 ปี กล่าวคือวิสาหกิจใหม่ที่เป็นการประกอบกิจการโดยอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศ (Greenfield) หรือวิสาหกิจที่เป็นการลงทุนขยายกิจการที่มีอยู่เดิม (Brownfield) ที่ได้ดำเนินกิจการตามระยะเวลาที่กำหนดจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เป็นระยะเวลา 6 ปีนับจากวันเริ่มดำเนินกิจการ หากวิสาหกิจดังกล่าวขยายหรือปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ดีขึ้นให้แล้วเสร็จก่อนระยะเวลา 6 ปีแรกของการดำเนินกิจการอาจได้รับการขยายระยะเวลายกเว้นภาษีเงินได้อีก 6 ปี

การขยายระยะเวลายกเว้นภาษีนี้จะต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการขยายระยะเวลาดังกล่าวหรือการปรับปรุงเกี่ยวกับการลงทุนให้ดีขึ้นตั้งแต่แรกด้วย แต่ไม่ว่ากรณีใดการขยายระเวลาต้องไม่เกิน 6 ปี วิสาหกิจเหล่านี้จะได้รับอนุญาตให้ยกยอดให้เป็นค่าลดหย่อนภาษีจากรายได้ก่อนหักรายจ่ายเป็นระยะเวลาถัดไปอีก 6 ปีติดต่อกันทันทีนับจากปีที่ขาดทุน

วิสาหกิจที่อยู่ในเขตท่องเที่ยวที่มีโครงสร้างพื้นฐานหรือการพัฒนาอยู่แล้วตามที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด (Brownfield) จะได้รับสิ่งจูงใจเพิ่มเติมจากวิสาหกิจใหม่ทั้งในเขตท่องเที่ยวที่มีการริเริ่มการพัฒนาหรือพัฒนาใหม่ตามที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด (Greenfield) และเขตท่องเที่ยวที่มีโครงสร้างพื้นฐานหรือการพัฒนาอยู่แล้วตามที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด (Brownfield) ตามที่ได้กล่าวมาในวรรคก่อนหน้านี้

---

[134] Department of Tourism Philippines, *op. cit*.

วิสาหกิจในเขตท่องเที่ยวที่มีโครงสร้างพื้นฐานหรือการพัฒนาอยู่แล้วตามที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด (Brownfield) มีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากการยกเว้นภาษีเงินได้ที่ไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ ถ้าได้ขยายหรือปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง การยกเว้นภาษีเงินได้ดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการขยายระยะเวลาหรือการปรับปรุงให้ดีขึ้นเกี่ยวกับการลงทุน อย่างไรก็ตาม การขยายระเวลาต้องไม่เกิน 6 ปี นับจากเวลาที่การขยายหรือการปรับปรุงให้ดีขึ้นนั้นเสร็จสิ้นสมบูรณ์โดยมีเงื่อนไขว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุนที่จะนำมายกเว้นภาษีเงินได้นั้นต้องเป็นการจ่ายเพื่อให้ได้มาหรือปรับปรุงสินทรัพย์ที่จับต้องได้ เช่น อาคาร เครื่องจักรและอุปกรณ์เพื่อขยายอายุของสินทรัพย์หรือเพิ่มความสามารถหรือประสิทธิภาพของวิสาหกิจท่องเที่ยวที่ได้รับผลประโยชน์ในปัจจุบันและอนาคต นอกจากนั้น ในกรณีที่การขยายระยะเวลาเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างที่มีอยู่หรือการก่อสร้างโครงสร้างใหม่ การขยายระยะเวลาดังกล่าวจะต้องพิจารณาจำนวนโครงสร้างที่มีอยู่จำนวนมาก จำนวนห้องที่เพิ่มขึ้นหรือก่อสร้างจำนวนมากและกรณีที่สามารถปรับใช้ได้ การเปลี่ยนระดับสิ่งก่อสร้างจากสามดาวเป็นห้าดาว เป็นต้น ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติของมาตรานี้ไปปรับใช้กับวิสาหกิจท่องเที่ยวนอกเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวด้วย

2) เสียภาษีในอัตราร้อยละ 5 ของรายได้ทั้งหมดทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 86 กล่าวคือ[135] “การเก็บภาษีรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย แทนการเก็บภาษีระดับท้องถิ่นและระดับประเทศอื่น ๆ ค่าธรรมเนียมในการขออนุญาต ภาษีศุลกากรและค่าประเมิน ยกเว้นภาษีอสังหาริมทรัพย์และค่าธรรมเนียมดังกล่าวที่คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวอาจเรียกเก็บภาษีจากวิสาหกิจใหม่ร้อยละ5 จากรายได้ทั้งหมดที่ได้รับ ซึ่งแบ่งได้ดังต่อไปนี้

(1) เศษหนึ่งส่วนสามสำหรับจัดสรรให้กับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เศษหนึ่งส่วนสามสำหรับส่งมอบให้รัฐบาลแห่งชาติ

(3) เศษหนึ่งส่วนสามสำหรับคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวเพื่อเป็นทุนของการดำเนินการจัดการและโปรแกรมของคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว ซึ่งรวมถึงการป้องกัน การบำรุงรักษา และการดูแลสิ่งแวดล้อม มรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่สามารถจับต้องได้ และมรดกทางวัฒนธรรมที่ไม่สามารถจับต้องได้ของชุมชนภายในและบริเวณโดยรอบเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว

3) เงินลงทุนและเครื่องมือเครื่องจักรได้รับยกเว้นภาษีและอัตราภาษีศุลกากร 100 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้เงินลงทุนและเครื่องมือเครื่องจักรทั้งนี้ต้องเป็นตามระเบียบและข้อบังคับที่นิยามคำว่าเงินลงทุนและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อวิสาหกิจท่องเที่ยว วิสาหกิจจดทะเบียนจึงจะมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีและอัตราภาษีศุลกากรทุกประเภทในการนำเข้าเงินลงทุนเครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์จำนวนหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ (100%)

---

[135] Republic ACT No. 9593 Section 86. (b)

4) การนำเข้าระบบการขนส่งและอะไหล่สำหรับวิสาหกิจจดทะเบียนได้รับยกเว้นภาษีและอัตราภาษีศุลกากร[136] กล่าวคือ ระบบการขนส่งและอะไหล่การนำเข้าระบบการขนส่งและอะไหล่ของวิสาหกิจจดทะเบียนใหม่หรือวิสาหกิจจดทะเบียนที่ขยายเพิ่มขึ้นได้รับยกเว้นอัตราภาษีศุลกากรและภาษีในประเทศ โดยมีเงื่อนไขว่า ระบบการขนส่งนั้นไม่ได้ผลิตหรือมีจำนวนไม่เพียงพอ หรือไม่มีคุณสมบัติที่ใกล้เคียงกับระบบขนส่งและอะไหล่ภายในประเทศและมีราคาที่เหมาะสม หรือมีความจำเป็นต้องนำเข้าเพื่อใช้โดยวิสาหกิจท่องเที่ยวที่ได้รับการรับรองแต่เพียงผู้เดียว

5) การนำเข้าสินค้ามาเพื่อใช้บริโภคอย่างแท้จริง[137]จะได้รับยกเว้นภาษีและอัตราภาษีศุลกากร 100 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ต้องเป็นสินค้าและบริการ ตามระเบียบและข้อบังคับที่นิยามคำว่าสินค้าและบริการที่จำเป็นสำหรับวิสาหกิจท่องเที่ยว วิสาหกิจจดทะเบียนในหลายประเภทดังต่อไปนี้

(1) การนำเข้าสินค้าที่นำมาบริโภคอย่างแท้จริงในการให้บริการที่เกิดขึ้นจริงโดยหรือผ่านวิสาหกิจจดทะเบียนภายในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ใช่การห้ามนำเข้าสินค้าเพื่อการขายส่งหรือขายปลีกในนิติบุคคลปลอดภาษีในประเทศ

(2) การเครดิตภาษีเท่ากับภาษีเงินได้ภายในประเทศทั้งหมดที่จ่ายเพื่อสินค้าและบริการที่มาจากท้องถิ่นทั้งหมดทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งใช้โดยวิสาหกิจจดทะเบียนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นจริงภายในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว

6) ค่าใช้จ่ายในการปกป้องสิ่งแวดล้อมหรือกิจกรรมอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมได้รับการลดหย่อนภาษีไม่เกิน 50 เปอร์เซ็นต์[138] ทั้งนี้ สิ่งจูงใจในความรับผิดชอบทางสังคมวิสาหกิจจดทะเบียนได้รับการลดหย่อนภาษีในเปอร์เซ็นต์ที่เหมาะสม ไม่เกิน 50 เปอร์เซ็นต์ จากค่าใช้จ่ายในการปกป้องสิ่งแวดล้อมหรือกิจกรรมอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม โปรแกรมสำหรับความยั่งยืนของชุมชนท้องถิ่นและกิจกรรมอื่นที่คล้ายคลึงกัน

3.1.4.2 ส่วนสิ่งจูงใจที่ไม่ได้เป็นตัวเงิน (Non-Fiscal Incentives)[139] สำหรับผู้ประกอบการเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวและวิสาหกิจท่องเที่ยวจดทะเบียนให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว ที่จะให้กับวิสาหกิจท่องเที่ยวจดทะเบียนภายในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว”ประกอบด้วย

1) การอนุญาตให้จ้างแรงงานชาวต่างชาติ[140] วิสาหกิจจดทะเบียนอาจจ้างแรงงานต่างชาติในการบริหาร การกำกับดูแล การให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือทางเทคนิคในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและภายใต้เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด ทั้งนี้เพื่อป้องกัน และส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติที่เหมาะสมใน

---

[136] Republic ACT No. 9593 Section 86. (d)

[137] Republic ACT No. 9593 Section 86. (e)

[138] Republic Act No. 9593 Section 86 (f)

[139] Republic Act No. 9593 Section 87

[140] Republic Act No. 9593 Section 87 (a)

วิสาหกิจจดทะเบียน และเพื่ออำนวยความสะดวกของชาวต่างชาติและครอบครัวที่เดินทางท่องเที่ยวทั้งในและนอกสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

2) ให้วีซ่าพำนักในประเทศกับนักลงทุนพิเศษ[141] ภายใต้เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนดชาวต่างชาติที่ได้ลงทุนด้วยมูลค่าไม่น้อยกว่า 200,000 เหรียญสหรัฐ ในวิสาหกิจจดทะเบียนมีสิทธิได้รับวีซ่าพำนักในฐานะนักลงทุนพิเศษ ภายใต้ข้อบังคับที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนดองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวจะออกวีซ่าการทำงานที่สามารถต่ออายุได้ทุก 2 ปี ให้กับชาวต่างชาติที่มีทักษะทางเทคนิคขั้นสูง ซึ่งไม่มีชาวฟิลิปปินส์ที่มีทักษะดังกล่าวในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว ภายหลังการได้รับใบอนุญาตว่าจ้างงานชาวต่างจากกรมแรงงานและได้รับการจ้างงานแล้ว องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวต้องรายงานไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองภายใน 30 วันหลังจากออกใบอนุญาตดังกล่าว

3) ทำธุรกรรมเงินตราต่างประเทศได้[142]ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 72 ของกฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ฉบับที่ 7653 ฉบับแก้ไข หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าพระราชบัญญัติธนาคารกลางใหม่

(1) การส่งการลงทุนกลับประเทศ ในกรณีเป็นการลงทุนจากต่างประเทศ มีสิทธิในการส่งเงินกลับประเทศโดยให้มีกระบวนการชำระบัญชีการลงทุนทั้งหมดในสกุลเงินที่ลงทุนเป็นครั้งแรกและอัตราแลกเปลี่ยน ณ เวลาการส่งกลับประเทศ

(2) การโอนเงินต่างประเทศ มีสิทธิในการส่งกำไรจากการลงทุนกลับต่างประเทศในสกุลเงินที่ลงทุนเป็นครั้งแรกและอัตราแลกเปลี่ยน ณ เวลาโอนเงิน

(3) การกู้เงินและสัญญาต่างประเทศ มีสิทธิในการส่ง ณ อัตราแลกเปลี่ยน ณ เวลาส่งเงินจำนวนดังกล่าวตามที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับการจ่ายดอกเบี้ยและเงินต้นในเงินกู้ต่างประเทศและหนี้ต่างประเทศที่เกิดขึ้นจากสัญญาให้ความช่วยเหลือทางเทคโนโลยี

4) ไม่มีการเรียกคืนการลงทุนทั้งนี้จะไม่มีการเรียกคืนทรัพย์สินของวิสาหกิจจดทะเบียน ยกเว้นในกรณีสงครามหรือความฉุกเฉินระดับชาติ และเฉพาะในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเท่านั้นไม่ว่ากรณีใดก็ตาม บุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิได้รับเพียงค่าชดเชยและมีสิทธิส่งกลับคืนค่าชดเชยดังกล่าว

5) ให้สิทธิการเช่าที่ดินระยะยาว[143]ทั้งนี้การเช่าและการเป็นเจ้าของที่ดินโดยที่ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ฉบับที่ 7652 หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่ากฎหมายการเช่าของนักลงทุน ที่ดินและอาคารในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวอาจนำมาให้นักลงทุนต่างชาติเช่าเป็นระยะเวลาไม่เกิน 50 ปี ซึ่งสามารถต่ออายุได้หนึ่งครั้งไม่เกิน 25 ปี สิทธิในที่ดินตาม

---

[141] Republic Act No. 9593 Section 87 (b

[142] Republic Act No. 9593 Section 87 (c)

[143] Republic Act No. 9593 Section 87 (e)

สัญญาการเช่าระยะยาวอาจขาย เปลี่ยนมือหรือโอนได้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายการเช่าของนักลงทุน

ทั้งนี้องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว จะได้รับการกำกับดูแลและควบคุม สนับสนุนจากสำนักงานของการสร้างทรัพยากรการท่องเที่ยว (Office of Tourism Resource Gereration) ในด้านการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค การพัฒนาปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมทั้งงบประมาณที่จำเป็น ภายในเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยวและภายในระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจการท่องเที่ยวก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลอีกชั้นหนึ่งด้วย

3.1.5 การมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1987 เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการต่าง ๆ รวมทั้งกิจกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งถือเป็นกิจการประเภทบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ได้บัญญัติเรื่องบทบาทและสิทธิขององค์กรภาคประชาชนในกิจการสาธารณะและการบริหารกิจการท้องถิ่นแยกออกจากกัน กล่าวคือ รัฐจะต้องเคารพบทบาทขององค์กรภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและกำกับดูแลได้ ภายใต้กรอบของประชาธิปไตย ผลประโยชน์ร่วมกันของพวกเขา โดยสันติวิธีและถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งองค์กรภาคประชาชนต้องเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยสุจริตจากการรวมกันของประชาชน ในการเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์สาธารณะ มีตัวตนของผู้นำสมาชิก และมีโครงสร้างขององค์กร ทั้งนี้สิทธิของประชาชนและองค์กรภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และการตัดสินใจจะต้องไม่ถูกตัดทอนลง โดยรัฐต้องอำนวยความสะดวกในการจัดตั้งกลไกให้คำปรึกษาในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในลักษณะเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งถือเป็นหุ้นส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนในกิจการต่าง ๆ ขององค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อเพิ่มการมีส่วนในการให้บริการพื้นฐานบางประการการก่อสร้าง การดำเนินโครงการต่างๆ และเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในท้องถิ่น รายได้เกษตรกรรม กระตุ้นอุตสาหกรรมในชนบท ส่งเสริมความสมดุลของระบบนิเวศ และการกินดีอยู่ดีของประชาชน[144]

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรืออื่น ๆ แก่องค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน สำหรับโครงการที่มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือวัฒนธรรม ที่จะดำเนินการภายในกรอบอำนาจของกฎหมาย โดยผ่านผู้บริหารท้องถิ่นและด้วยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

---

[144] **Local Participation in Philippines**, Retrieved August 2, 2013 from http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/philippines/philippines.html

นอกจากนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารโดยการเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ

1) คณะกรรมการโรงเรียนประจำท้องถิ่น หน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น การกำหนดงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการและการบำรุงรักษาโรงเรียน การให้คำแนะนำด้านการศึกษา การอนุมัติให้เงินกองทุนการศึกษาพิเศษ เป็นต้น ทั้งนี้ สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นไปตามมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นนั้นๆ และผู้อำนวยการส่วนของโรงเรียนเป็นประธานร่วม ประธานคณะกรรมการการศึกษาของสภาท้องถิ่น เหรัญญิกท้องถิ่นเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ประธานการเลือกตั้งของสภาท้องถิ่น สมาคมผู้ปกครอง ตัวแทนขององค์กรครูในท้องถิ่น ตัวแทนของบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการของโรงเรียน และประชาชนภายในท้องถิ่นเป็นสมาชิก

2) คณะกรรมการสาธารณสุขท้องถิ่น คณะกรรมการนี้มีหน้าที่เสนอเกี่ยวกับงบประมาณด้านสาธารณสุข และตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาอื่น เป็นต้น มาตรา 105 สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสาธารณสุขท้องถิ่นเป็นไปตามมาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ.1991 ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นประธาน เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ และมีประธานคณะกรรมการสุขภาพของสภาท้องถิ่น ตัวแทนจากภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวแทนของกรมอนามัยในท้องถิ่นเป็นสมาชิก

3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่เป็นไปตามมาตรา 106 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ.1991 ในการให้คำแนะนำในเรื่องทิศทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนประสานงานด้านการพัฒนากับสภาความสงบเรียบร้อยด้วย ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดเป็นไปตามมาตรา 107 ได้แก่ ฝ่ายบริหาร สมาชิกของสภาท้องถิ่น ตัวแทนของสมาชิกวุฒิสภา และผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานภายในท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดทั้งนี้ ตามมาตรา 111 สภาพัฒนาท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการบริหารมาเป็นตัวแทนและปฏิบัติหน้าที่แทนตนเองด้วย และมีอำนาจหน้าที่ อาทิ ตรวจสอบการตัดสินใจของสภา การกระทำในเรื่องที่ต้องให้ความสนใจเร่งด่วนหรือการกระทำโดยสภา กำหนดนโยบายแผนงานและโครงการบนพื้นฐานของหลักการทั่วไปที่วางไว้โดยสภา เป็นต้นกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะที่เป็นทางการในฐานะคณะกรรมการขององค์กรต่างๆ ซึ่งจะมีตัวแทนของประชาชนและองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งมิใช่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารจึงทำให้มีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ส่วนการจัดทำแผนท้องถิ่น[145] ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1991 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนการพัฒนาและโครงการการลงทุนสาธารณะเพื่อท้องถิ่น คณะกรรมการนี้มีองค์ประกอบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่ง

---

[145] ยูทากะ คาทายามา, ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ในด้านการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ใน **การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น**, นรนิติ เศรษฐบุตร และคนอื่น ๆ (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น, 2545), หน้า 42 -43.

ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกาจัดทำแผนได้ในฐานะผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานภายในท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด ขั้นตอนต่อไปหลังจากการรวบรวมแผนท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องเสนอแผนต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยคณะกรรมการการเงินท้องถิ่นจะพิจารณาจำนวนเงินที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง แล้วจึงให้หน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกแผนพัฒนาเป็นลำดับสุดท้าย

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์มุ่งเน้นมีลักษณะขององค์กรกลุ่มมากกว่าปัจเจกบุคคล เนื่องจากประชาชนและชุมชนมีวัฒนธรรมที่เกิดจากการรวมตัวกันของชนเผ่าต่าง ๆ และระบบการปกครองตนเอง ดังนี้ประชาชนและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางและกำหนดให้รัฐจะต้องเคารพบทบาทขององค์กรภาคประชาชน จึงถือเป็นลักษณะเด่นของการมีส่วนร่วมของชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์ และหากจะพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมแล้วเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ระดับสูงเป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มข้นเหตุผลอีกประการหนึ่งคือการได้รับอิทธิพลด้านการพัฒนาประชาธิปไตยจากประเทศตะวันตก เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์ตกเป็นอาณานิคมอยู่เป็นระยะเวลาการ

ดังนั้นพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวจึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมทั้งการกำหนดเขตการท่องเที่ยวและการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งจะเห็นไว้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ดังปรากฏในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวและส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตการท่องเที่ยวยังช่วยลดความขัดแย้งระหว่างชนพื้นเมืองกับรัฐบาลกลางได้อีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากชนพื้นเมืองจะได้รับรายได้จากการท่องเที่ยวโดยตรงในรูปของการจำหน่ายสินค้าพื้นเมือง การให้บริการในเขตการท่องเที่ยวประเภทต่าง ๆ และรัฐบาลกลางยังพัฒนาท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวในหลายรูปแบบซึ่งชนพื้นเมืองพลอยได้รับความสะดวกสบายนั้นด้วยซึ่งได้ช่วยยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตการท่องเที่ยวของประเทศมาเลเซีย

3.2.1 สถานการณ์อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศมาเลเซีย

มาเลเซียเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากที่มุ่งเน้นการเป็นฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมแบบจำนวนมาก (Mass Production) ไปเป็นการมุ่งเน้นภาคบริการและการผลิตสินค้าที่อาศัยเทคโนโลยีขึ้นสูงมากขึ้น[146] และมุ่งพัฒนาประเทศเพื่อก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูงภายในปี ค.ศ.2020 ผ่านการ

---

[146] ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, ศูนย์วิจัยธุรกิจ, **ธุรกิจท่องเที่ยวในมาเลเซีย...ศักยภาพที่ผู้ประกอบการไทยไม่ควรมองข้าม**, ตุลาคม 2556, ค้นวันที่ 20 เมษายน 2560 จาก http://www.exim.go.th/doc/newsCenter/43469.pdf

ดำเนินงานภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ (New Economic Model: NEM) ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ.2011 โดยมุ่งให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศ (National Key Economic Areas: NKEAs) 12 กลุ่ม ได้แก่ พลังงาน ปาล์มน้ำมัน การเงิน ธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง **การท่องเที่ยว** เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การศึกษา ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ บริการธุรกิจ บริการทางการแพทย์ เกษตรกรรม และ GreaterKuala Lumpur ธุรกิจท่องเที่ยวจึงมีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจหลักที่รัฐบาลให้ความสำคัญโดยการส่งเสริมการท่องเที่ยวเนื่องจากเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ตั้งเป้าหมายจะเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเป็น 36 ล้านคนและเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวเป็น 168 พันล้านริงกิต (52 พันล้านเหรียญสหรัฐ) ให้ได้ภายในปี ค.ศ.2020 สะท้อนความสำเร็จด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ดำเนินมาตั้งแต่ปีค.ศ.1999 ที่เริ่มต้น “Malaysia Truly Asia” ซึ่งได้รับการตอบรับจากนักท่องเที่ยวทั่วโลก ประกอบกับในปี ค.ศ.2014 รัฐบาลกำหนดให้เป็นปีการท่องเที่ยวของประเทศโดยได้เริ่มโครงการ“One Malaysia Truly Asia” ซึ่งหมายถึงความเป็นหนึ่งเดียวของความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อก้าวไปสู่การเป็นจุดหมายปลายทางระดับ High-end

ประเทศมาเลเซียมีแหล่งท่องเที่ยวทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมตลอดจนกิจกรรมทางการท่องเที่ยวที่สำคัญและเป็นที่ต้องการมาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว เช่นตึกแฝดเปโตรนาส (Petronas Twin Tower) ลานเอกราช (Merdeka Square) อาคารสุลต่านอับดุลซามัด (Sultan Abdul Samad Building) เมืองใหม่ปุตราจายา (Putrajaya)เมืองเกนติงไฮแลนด์ (Genting Highlands) สวนสนุกเลโกแลนด์ (Legoland) นอกจากนี้ยังมีแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นมรดกโลก 5 แห่ง ประกอบด้วยอุทยานแห่งชาติ คินาบาลู (Kinabalu National Park) อุทยานแห่งชาตกินุงมาลู (Gunung Mulu National Park) เมืองมะละกา (Malacca City) เมืองจอร์ททาวน์ (George Town) แหล่งโบราณคดีหุบเขาเลงก็อง (Lenggong) ขณะที่ชายหาดก็มีความสวยงามระดับโลกหลายแห่ง เช่น ชายหาดบนเกาะ Pulau Perhentian Kecil Island ชายหาด Juara บนเกาะ Tioman Island และชายหาด Tanjung Rhu บนเกาะลังกาวี ส่วนกิจกรรมและเทศกาลประจำปีที่สำคัญ เช่น Malaysian Grand Prix หรือการจัดการแข่งขันรถ Formula One ที่สนาม Sepang InternationalCircuit งานสีสันวัฒนธรรมประจำชาติ (Colors of Malaysia) จัดขึ้นในสัปดาห์ที่ 3 ของเดือนพฤษภาคมของทุกปี เทศกาลลดราคาสินค้า (Malaysia Mega Sale) ช่วงเดือนมิถุนายน-สิงหาคมของทุกปีและเทศกาล Malaysia Year-End Sale การประสบความสำเร็จด้านการท่องเที่ยวของประเทศมาเลเซียย่อมเป็นผลมาจากการมีกลไกที่ดีสนับสนุนรวมทั้งกลไกทางกฎหมายด้วย

3.2.2 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ประเทศมาเลเซีย ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเขตท่องเที่ยวไว้เป็นการเฉพาะมีชื่อว่ากฎหมายองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี (Lembaga Pembangunan Langkawi Act 1990) หรือมีชื่อเรียกภาษาอังกฤษว่า Langkawi Development Authority Act 1990 (Act 423) เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1990 และมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 1990 มีพื้นที่ครอบคลุมเกาะลังกาวีทั้งหมด ซึ่งเกาะลังกาวีตั้งอยู่ห่างจากเกาะตะรุเตา อำเภอละงู จังหวัดสตูล ประมาณ 8 กิโลเมตร ประกอบด้วยกลุ่มเกาะจำนวน 104 เกาะ ซึ่งบางเกาะถูกน้ำทะเล

ท่วมในฤดูมรสุม มีพื้นที่รวมกันประมาณ 470 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ใกล้ฝั่งทะเลตะวันตกเฉียงเหนือของคาบสมุทรมาเลเซีย ห่างจากเมืองกัวลาเปอร์ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศประมาณ 30 กิโลเมตร เนื่องจากพื้นที่เป็นหมู่เกาะที่ส่วนใหญ่เป็นหินปูนซึ่งสามารถกัดกร่อนเป็นถ้ำ และรูปทรงที่หลากหลาย จึงมีเรื่องราวต่าง ๆ ที่เล่าลือสืบต่อกันมามีทั้งผีสิง และ นกยักษ์ นักรบผู้กล้าหาญและ นางฟ้าต่าง ๆ จนเป็นที่สนใจของนักท่องเที่ยวที่ต้องการผจญภัยและต้องการสัมผัสถึงความลึกลับที่ต่อเนื่องมาแต่สมัยโบราณ นอกจากนี้ยังมีชายหาดสวยงามที่เอื้อต่อการพักผ่อน มีน้ำทะเลรอบเกาะที่ยังขาวใส เหมาะสำหรับกีฬาทางน้ำและชมสัตว์ทะเล คำว่า “ลังกาวี” เป็นภาษาถิ่นของประเทศมาเลเซีย มีความหมายว่า “นกอินทรีสีน้ำตามแกมแดง” นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางมายังเขตท่องเที่ยวลังกาวีแห่งนี้โดยทางเรือและเครื่องบินโดยสาร

เขตการท่องเที่ยวเกาะลังกาวีทำหน้าที่เป็นตัวแทนหรือสะท้อนภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะพิจารณาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ต้องใช้ยุทธศาสตร์และการวางแผนการพัฒนาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในปัจจุบันโลกและนำผลประโยชน์มาสู่ชุมชนท้องถิ่น[147] โดยรัฐบาลได้วางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในเกาะลังกาวี จนกลายเป็นอุตสหกรรมที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ จากรายงานขององค์การพัฒนาแห่งเกาะลังกาวี (LADA) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในลังกาวีได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าสร้างรายได้รวมให้กับประเทศโดยในปี ค.ศ.2010 อุตสาหกรรมนี้มีส่วนช่วยให้รายได้รวมของประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.9 จาก 6.8 พันล้านริงกิตในปี ค.ศ.2009 เป็น 7.0 พันล้านริงกิต ความสำเร็จนี้เกิดขึ้นจากแรงกดดันของหลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการท่องเที่ยวมาเลเซียในการแนะนำและส่งเสริมให้ลังกาวีเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมที่นักท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศควรมาเยือนจนถึงปัจจุบัน ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวต่าง ๆ ตลอดจนสถานที่ท่องเที่ยวในลังกาวีได้รับการพัฒนาโดย (LADA) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ผลการดำเนินงานและการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเหล่านี้สามารถมองเห็นได้ชัดเจนเมื่อจำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างปี ค.ศ.2007-2010 ของเกาะลังกาวีมีมากกว่า 2.3 ล้านคนจากเดิมที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนไม่มาก อย่างไรก็ตามการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจะไม่มีความหมายหากไม่สามารถลดช่องว่างทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นได้ ซึ่งปัญหานี้มักเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ไม่ได้มีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิน และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในปัจจุบันถือว่าเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ชุมชนคาดว่าจะมีส่วนแบ่งปันผลประโยชน์ เช่น การจ้างงานและการเพิ่มรายได้ ตลอดจนการลดต้นทุนเนื่องจากค่าแรงต่ำดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ชุมชนจะมีส่วนร่วมในกระแสหลักของการพัฒนาซึ่งไม่เพียงแต่เพิ่มรายได้ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเองเท่านั้น แต่สิ่งสำคัญคือการกระจายผลประโยชน์ไปสู่ชุมชนท้องถิ่นและในระยะยาวนี้จะเป็นการรับประกันความมั่นคงของชีวิตคนในชุมชน

ในปี ค.ศ.2011 มีบริษัทที่จดทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการกิจการของมาเลเซีย (Companies Commission of Malaysia) จำนวน 1,459 ราย และเพิ่มขึ้นเป็น 1,547 ราย ในปี

---

[147] A. Clayton, P.Oakley and B.Pratt, Empawering people: A guide to participation, United Nationa Development Programme, vol.10, No. 2-3 (1998) P.145-163.

ค.ศ.2012 และ 1,633 ในปี ค.ศ.2013 ในจำนวนนี้ประมาณ 1,200 ราย เป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจในเกาะลังกาวี สะท้อนให้เห็นการเพิ่มสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนลังกาวีได้เป็นอย่างดี

ลักษณะเด่นของเขตการท่องเที่ยวลังกาวี คือถึงแม้จะได้รับการกำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยว มีกระเช้าลอยฟ้า มีอุโมงค์ทะเลใต้น้ำ มีแหล่งบันเทิงขนาดใหญ่ มีสนามกอล์ฟและรีสอร์ทระดับ 5 ดาว ทั้งเกาะเป็นเขตปลอดภาษีซึ่งมีนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวจำนวนมาก แต่ด้วยรูปแบบและการบริหารจัดการที่แข็งขันและแบ่งพื้นที่ออกเป็นส่วน ๆ โดยการกำหนดห้ามก่อสร้างอาคารสูงในบางพื้นที่และแบบพิมพ์เขียวก่อสร้างต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารสถานที่ที่ไม่กลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อออกจากพื้นที่ใจกลางแหล่งท่องเที่ยว ภูมิทัศน์ของเกาะลังกาวีจึงยังคงเป็นหมู่เกาะของชาวประมง ชาวนา ชาวประมง นักท่องเที่ยวสามารถเช่ารถยนต์ขับวนรอบเกาะเพื่อชมความงามของชนบท เช่น ทัศนียภาพของนาข้าวที่เงียบสงบบนเกาะได้ซึ่งนักท่องเที่ยวจะได้เห็นหมู่บ้านเล็ก ๆ บ้านส่วนใหญ่สร้างจากไม้ ล้อมรอบด้วยต้นปาล์ม และยังสามารถรักษาป่าฝนซึ่งเป็นป่าธรรมชาติของเกาะลังกาวีเอาไว้ได้โดยนักท่องเที่ยวสามารถเดินป่าเข้าไปยังป่าฝนที่เงียบสงบ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้เกาะลังกาวีให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของรัฐบาลประเทศมาเลเซีย ได้ส่งผลให้เกาะลังกาวีที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าเพียงเล็กน้อยและไม่ได้มีความแตกต่างจากเกาะแก่งอื่น ๆ ให้กลายเป็นเกาะที่มีการพัฒนาทุกด้านประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นมีความสะดวกสบายและเจริญก้าวหน้าได้เทียบเท่ากับเมืองหลวงของประเทศเนื่องจากผลพลอยได้จากการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั่นเอง

ทั้งนี้ กฎหมาย Langkawi Development Authority Act 1990 ฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี (Langkawi Development Authority: LADA) ในการวางแผน ส่งเสริมและพัฒนาเกาะลังกาวีซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ.1990 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง[148] โดยกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีคือการเป็นผู้นำและพัฒนาเกาะลังกาวีให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวของโลก[149]

พันธกิจขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีคือ“การทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของเกาะลังกาวีให้เป็นประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น รัฐและประเทศมีความเจริญก้าวหน้าผ่านการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ” ทั้งนี้จัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาแบบบูรณาการผ่านการวางแผนเชิงกลยุทธ์การบริหารจัดการที่ดีที่สุดและการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐผู้นำด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและผู้นำชุมชน ทั้งนี้เป้าหมายขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวี ได้แก่ทำให้เกาะลังกาวีกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวและการลงทุนทำให้ผลจากโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวและ

---

[148] Langkawi Development Authority, **History of Lada**, Retrieved May 15, 2017 from http://www.lada.gov.my/v2/en/corporate-profile/profile/history-of-lada.html

[149] Langkawi Development Authority, **Vision & Mission**, Retrieved May 15, 2017 from http://www.lada.gov.my/v2/en/corporate-profile/profile/vision-a-mission.html

ผลลัพธ์ที่ได้นำไปสู่เป้าหมายและมูลค่าที่เปลี่ยนเป็นผลตอบแทนในรูปของเงินตราทำให้ผลการลงทุนกลับคืนสู่ชุมชนพัฒนาเกาะลังกาวีและประเทศโดยรวมทำให้เกิดความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้ถือผลประโยชน์ร่วมในระดับดีเลิศ[150]

ทั้งนี้กฎหมายองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีได้กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไว้เป็นการเฉพาะเรียกว่าพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี (Kawasan Lembaga Pembangunan Langkawi) และได้กำหนดความหมายของเขตพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี ว่าหมายถึง “พื้นที่หรือพื้นที่ต่าง ๆ ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของรัฐบาลแห่งชาติ กระทรวงการคลังอาจกำหนดพื้นที่หรือพื้นที่ที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีต้องกำกับดูแลตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นระยะๆ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้รวมเรียกว่าพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี” ทั้งนี้แม้จะมีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นอย่างอื่นก็ยังเป็นความรับผิดชอบขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีที่จะกำกับดูแลในพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้”ปัจจุบันสำนักงานใหญ่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี ตั้งอยู่ที่ Kompleks LADA, Peti Surat 60, Jalan Persiaran Putra 07000 Langkawi Kedah

ภาพที่ 3.1 แสดงหมู่เกาะลังกาวีและสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ

[150] Langkawi Development Authority, **Objectives**, Retrieved May 5, 2017 from http://www.lada.gov.my/v2/en/corporate-profile/profile/objective.html

3.2.3 การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

โดยกฎหมายฉบับนี้ให้จัดตั้งหน่วยงานนิติบุคคลขึ้นมาหน่วยงานหนึ่งมีชื่อว่า “องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี” ขึ้นมาบริหารเขตการท่องเที่ยวเกาะลังกาวีโดยให้มีอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดไป พร้อมมีตราประจำองค์การ ซึ่งอาจฟ้องและอาจถูกฟ้องในชื่อของตนภายใต้และตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจเข้าทำสัญญาและอาจได้มา ซื้อ ได้รับ ถือครอง และใช้ประโยชน์จากสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ในทุกบริบทและอาจให้ โอน เวนคืน ยอมให้ บังคับ จำนอง ทำให้สิ้นสุด โอนกลับคืน ส่งมอบ หรือไม่ก็ย้ายออก หรือเกี่ยวข้องกับสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์หรือผลประโยชน์ในทรัพย์ดังกล่าวขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีตามเงื่อนไขที่เหมาะสม นอกจากนี้ให้องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีมีหน้าที่บริหารจัดการกองทุนนี้ประกอบไปด้วย เงินทุนขั้นต้นที่รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติอาจจัดหามาให้เป็นครั้งคราวตามวัตถุประสงค์ในการใช้งานเงินกู้ยืมเป็นครั้งคราวตามวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินที่ได้หรือที่เกิดจากทรัพย์สิน การลงทุน การจำนอง ค่าธรรมเนียมหรือใบหุ้นกู้ ซึ่งได้มาหรือมอบเป็นสิทธิโดยสมบูรณ์แก่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีทรัพย์สิน การลงทุน การจำนอง ค่าธรรมเนียมหรือใบหุ้นกู้ใด ๆ ซึ่งได้มาหรือมอบเป็นสิทธิโดยสมบูรณ์แก่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีเงินที่ให้กู้ยืมเพื่อจุดมุ่งหมายที่จะบรรลุข้อผูกพันหรือดำเนินการตามหน้าที่ใด ๆ จำนวนเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด ที่อาจต้องชำระหรือมอบเป็นสิทธิโดยสมบูรณ์โดยวิธีใดๆแก่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ที่อาจเกิดจากการทำตามหน้าที่และอำนาจขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี ยังมีหน้าที่ดูแลรักษากองทุนโดยการปฏิบัติ ดำเนินการ และกระทำการตามหน้าที่ อำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายฉบับที่เพื่อแสดงว่าภายใต้คำสั่งใด ๆ ที่ออกโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง รายได้รวมทั้งหมดขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีเพียงพอกับจำนวนนี้เฉลี่ยทั้งหมดในแต่ละปีที่ปรากฏในบัญชีกำไรขาดทุน ซึ่งรวมทั้งค่าเสื่อมราคาและดอกเบี้ยเงินทุน นอกจากนี้จะต้องมีการก่อตั้งกองทุนสำรองภายในกองทุนนี้ด้วย ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายกองทุนได้แก่เงินกู้ตามมาตรา 26 ค่าใช้จ่ายขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายงานสำรวจและงานกฎหมายและค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งและว่าจ้างโดยองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีรวมทั้งเงินเกษียณอายุ เงินบำนาญหรือเงินรางวัล ชำระค่าใช้จ่าย ต้นทุน หรือรายจ่ายอื่นใดที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง หรือที่ได้รับอนุมัติจากองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีในการปฏิบัติงาน การทำหน้าที่ หรือในการใช้อำนาจตามมาตรา 4 ซื้อหรือเช่า โรงงาน อุปกรณ์ เครื่องจักร ร้านค้า และวัสดุอื่นใด การได้มาซึ่งที่ดิน สิ่งปลูกสร้างอาคารและการดำเนินงาน และการรับทำงานอื่นใดในการดำเนินการตามหน้าที่หรือในการใช้อำนาจตามมาตรา 4 ชำระคืนซึ่งเงินใด ๆ ที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีได้ยืมมาและดอกเบี้ยถึงคราวต้องชำระค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามกฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม กรณีองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกคำสั่งยุติการดำเนินกิจการและล้มเลิกกิจการโดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้า 6 เดือน ทั้งนี้หลังจากยุติการดำเนินกิจการแล้วสิทธิ อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดและข้อผูกพันที่เคยเป็นขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีให้ตกเป็นของรัฐบาล ในส่วนของที่ดินที่ได้มาตามมาตรา 28 และที่ดินที่ซื้อมาให้ตกทอดแก่กรรมาธิการดินแดนแห่งสหพันธรัฐ (Federal Lands Commissioner) ส่วนที่ดินของรัฐให้โอนคืนแก่รัฐ Kedah ทั้งนี้รัฐบาลกลางอาจต้องจ่ายค่าสินไหม

ทดแทนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นรัฐ Kedah ส่วนทรัพย์สินอื่นนอกเหนือจากที่ดินให้ตกเป็นเป็นของรัฐบาลกลาง บรรดาตราสารหนี้ พันธบัตร หรือการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญาให้ตกเป็นภาระของรัฐบาลกลาง

3.2.3.1 สมาชิกองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้[151]

1) ประธานร่วมจำนวน 2 คนบุคคลที่ 1 คือมุขมนตรี บุคคลที่ 2 คือบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง

2) สมาชิกอีก 3 คนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ปรึกษากับมุขมนตรี

3) ผู้จัดการทั่วไปเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

4) ให้นำบทบัญญัติของข้อกำหนดแรกมาบังคับใช้กับองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

นอกจากนี้ มาตรา 6 แห่งกฎหมายองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีได้บัญญัติให้นำกฎหมายคุ้มครององค์การมหาชนมาปรับใช้กับการประกอบกิจการขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวี กล่าวคือ[152] ให้นำกฎหมายคุ้มครององค์การมหาชน ค.ศ. 1948 มาปรับใช้กับการกระทำ การฟ้องร้อง การบังคับคดี หรือการดำเนินการใด ๆ ขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีหรือการกระทำใด ๆ ของสมาชิก เจ้าพนักงาน ข้าราชการหรือตัวแทนขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำประมาท หรือละเว้นดำเนินการ หรือที่ได้กระทำในหน้าที่ของตนนอกจากนี้มาตรา 7 กฎหมายองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีได้กำหนดให้สมาชิกขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาอีกประการหนึ่งด้วยกล่าวคือ สมาชิก เจ้าหน้าที่ และข้าราชการทั้งหมดขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีในขณะปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะสมาชิก เจ้าหน้าที่ และข้าราชการให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานภายใต้นิยามของประมวลกฎหมายอาญา

ทั้งนี้สมาชิกจะต้องประชุมสมาชิก 2 เดือน 1 ครั้ง และต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมอย่างน้อย 4 รายจึงจะถือว่าครบองค์ประชุม ทั้งนี้องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีอาจเรียกหรือร้องขอบุคคลอื่นใดที่ไม่ใช่สมาชิกองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีเข้าร่วมประชุมก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้คำแนะนำที่อาจเป็นประโยชน์ต่อองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี อย่างไรก็ตามบุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในการลงมติการประชุม

3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ส่งเสริม กระตุ้น อำนวยความสะดวก และดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

---

[151] Lembaga Pembangunan Langkawi Act 1990 (Act 423) 5 Membership of the Lembaga

[152] Lembaga Pembangunan Langkawi Act 1990 (Act 423) 6 Public Authorities Protection Act 1948

2) ส่งเสริมและกระตุ้นพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและพื้นที่ปลอดภาษี

3) ส่งเสริม กระตุ้น อำนวยความสะดวก และดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวและโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนการพัฒนาเกี่ยวกับที่พักอาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมในพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี และ

4) ประสานงานในการดำเนินกิจกรรมที่บัญญัติไว้ในวรรค (เอ) (บี) และ (ซี) ภายในพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีมีอำนาจที่จะดำเนินการทุกด้านที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์หรือตามความจำเป็น หรือตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามหน้าที่แต่ต้องไม่เป็นการเสียหายหรือกระทบต่อหลักการทั่วไปของสิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(เอ) ดำเนินกิจกรรมทั้งหมด โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว กิจกรรมเชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม กิจกรรมเกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัยและการฝึกอบรม การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นเรื่องจำเป็นมีประโยชน์หรือสะดวกหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีตามหน้าที่

(บี) ริเริ่มการศึกษาเบื้องต้นถึงความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาพื้นที่ หรือพัฒนาพื้นที่ขึ้นใหม่ การทำแผนเบื้องต้น การวางโครงร่าง ตลอดจนกิจกรรมการพัฒนาหรือการพัฒนาขึ้นใหม่และดำเนินการสำรวจเบื้องต้นเพื่อตัดสินใจว่าการเข้าดำเนินการและการปฏิบัติการพัฒนาหรือการพัฒนาขึ้นให่มีความเป็นไปได้

(ซี) ร่วมมือกับหรือกระทำการในฐานะตัวแทนหรือตัวแทนจัดการ หรือกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือในนามของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ องค์การมหาชน บริษัทหรือนิติบุคคล หรือองค์กรหรือบุคคลอื่น

(ดี) ส่งเสริมและประสานงานการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ องค์การมหาชน บริษัทหรือนิติบุคคล หรือองค์กรหรือบุคคลอื่น

(อี) ด้วยการรับรองจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง เพื่อจัดตั้งหรือขยายหรือส่งเสริมการจัดตั้งหรือการขยายบริษัท นิติบุคคลหรือองค์กรอื่นใดเพื่อดำเนินกิจกรรมดังกล่าวไม่ว่าภายใต้การควบคุมทั้งหมดหรือบางส่วนขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีหรือกระทำโดยอิสระ

(เอฟ) ให้ความช่วยเหลือองค์การมหาชน บริษัทหรือนิติบุคคล หรือองค์กรหรือบุคคลอื่น ที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีเห็นว่ามีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว รวมถึงความช่วยเหลือทางการเงินโดยให้ทุนเรือนหุ้นหรือทุนกู้ยืมหรือให้กู้ยืมหรืออย่างอื่นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

(จี) จัดจำหน่ายหรือให้ได้มาซึ่งหุ้นทุนและหุ้นในบริษัทเอกชนหรือมหาชนและจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นดังกล่าวตามข้อกำหนดและเงื่อนไขตามที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

(เอช) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการหรือประสงค์จะจะดำเนินการพัฒนาในเขตพื้นที่ให้ยื่นเสนอรายงานเกี่ยวกับ

กิจกรรมที่ทำไปแล้วหรือกิจกรรมที่ประสงค์จะทำขึ้นโดยมีรายละเอียดและข้อมูลตามที่ระบุไว้โดยองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

(ไอ) จำหน่ายซึ่งสินทรัพย์ลงทุน หรือจัดหามาซึ่งหุ้นต่าง ๆ ในบริษัทมหาชน จำกัดหรือบริษัท จำกัด และจำหน่ายออกซึ่งหุ้นดังกล่าวตามข้อตกลงและเงื่อนไขตามที่กำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

(เจ) แต่งตั้งตัวแทนตามความเหมาะสมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่

(เค) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามความเหมาะสมเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีมีประสิทธิภาพ

(แอล) ควบคุม ประสานงาน และรับดำเนินการพัฒนา รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน(เอ็ม) กระทำสิ่งอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีสามารถปฏิบัติหน้าทีและใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ

ภายใต้มาตรา 8 เป็นความรับผิดชอบขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีในการปฏิบัติหน้าที่ของตนภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เพื่อรับประกันว่าการทำหน้าที่ได้รับการดำเนินการในลักษณะเป็นการส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันและโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว การลงทุนและการแลกเปลี่ยนเงินตราในพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

ไม่ว่าอนุมาตรา (1) (2) และ (3) จะบัญญัติไว้อย่างไรก็ตาม ก่อนปฏิบัติหน้าที่ของตนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการทำแผน องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีต้องปรึกษารัฐบาลแห่งชาติเป็นประการแรก

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีในการกำหนด การมอบหมายหน้าที่ อำนาจหรือความรับผิดชอบไม่ว่าให้กับประธานร่วมหรือให้กับกรรมการผู้จัดการตามแต่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีจะกำหนด ซึ่งองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีได้รับมอบอำนาจหรือถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยกเว้นอำนาจในการยืมเงิน กู้ยืมหรือออกข้อบังคับ และหน้าที่อำนาจหรือความรับผิดชอบอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ปฏิบัติการหรือปฏิบัติหน้าที่โดยประธานร่วมหรือกรรมการผู้จัดการ แล้วแต่กรณีในชื่อและในนามขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวี ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติทั่วไปของอนุมาตรา (1) และบทบัญญัติอื่นของพระราชบัญญัติฉบับนี้ องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีอาจมอบอำนาจให้ประธานร่วมหรือกรรมการผู้จัดการเพื่ออนุมัติค่าใช้จ่ายจากทุนที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีควบคุมและดูแลหรือเงินอื่นใดที่เป็นของและภายใต้การควบคุมขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีตามจำนวนที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีกำหนด

มาตรา 23 ยังให้อำนาจแก่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีในการกู้ยืมเงินตามที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีต้องการเพื่อให้สอดคล้องกับภาระผูกพันหรือการปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นระยะๆ ด้วยการรับรองจากกระทรวงการคลัง ตามอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาและขึ้นอยู่กับเงื่อนเวลาและวิธีการชำระเงินกู้คืนและด้วยการรับรองจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีอาจกู้ยืมเงินโดยออกพันธบัตร หุ้นกู้ หรือหุ้นตามลำดับชั้นและมูลค่าหุ้นและขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตามที่กำหนดเป็นระยะๆ ด้วยการรับรองจากกระทรวงการคลังตามความเหมาะสม สำหรับวัตถุประสงค์

ทั้งหมดหรือบางส่วนในการจัดหาทุนดำเนินการการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจและการดำรงตำแหน่ง รับผิดชอบขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มเติมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีการไถ่ถอนส่วนแบ่งหรือหุ้นเมื่อถูกเรียกร้องหรือมีสิทธิได้รับไถ่ถอนและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่สามารถเรียกเก็บได้อย่างถูกต้องกับบัญชีทุน

องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี มีอำนาจในการลงทุนตามมาตรา 24 กล่าวคือ ตราบเท่าที่สินทรัพย์ไม่ได้ถูกนำไปใช้โดยองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีภายใต้กฎหมายฉบับนี้ให้สินทรัพย์ขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีจะถูกนำไปลงทุนตามที่กระทรวงการคลังยินยอม ในส่วนของการจ้างงานมาตรา 25 ให้อำนาจองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีในการจ้างงานและจ่ายค่าตอบแทนให้กับตัวแทนและผู้ให้คำแนะนำทางเทคนิค รวมถึงที่ปรึกษากฎหมายและทนายความ นายธนาคาร นายหน้าซื้อขายหุ้น ผู้สำรวจรังวัด ผู้ประเมินมูลค่า และบุคคลอื่น ๆ ในการทำธุรกรรมทางธุรกิจหรือทำการอื่นใดตามที่ถูกร้องขอให้ทำธุรกรรมหรือทำการปฏิบัติหน้าที่ของตน การใช้อำนาจของตนหรือการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบของตนหรือเพื่อดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลที่ดีกว่าตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้มาตรา 26 ยังให้อำนาจองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี ในการให้เงินกู้ยืม [153]ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบด้วยการรับรองจากกระทรวงการคลัง องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีอาจให้กู้ยืมเงินและเงินกู้ดังกล่าวอาจให้ตามเงื่อนไขและข้อกำหนดตามที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีอาจกำหนดตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วยการรับรองจากกระทรวงการคลัง

องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี ยังมีอำนาจจัดตั้งบริษัทอีกด้วยตาม มาตรา 27 อย่างไรก็ตามต้องได้รับการรับรองจากกระทรวงการคลัง โดยอาจจัดตั้งบริษัทเป็นระยะๆ และตั้งชื่อตามที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีเห็นว่าเหมาะสม โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อดำเนินการและดูแล ควบคุมและจัดการโครงการ แผนหรือวิสหากิจที่ได้รับการวางแผนหรือจัดการโดยองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบของตน รวมทั้งยังมีอำนาจในการบังคับซื้อที่ดินตามมาตรา 28 กล่าวคือ

1) ในกรณีองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีจำเป็นต้องซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทรัพย์สินดังกล่าวอาจได้มาตามบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรตามที่มีผลใช้บังคับในรัฐที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะและประกาศใดๆ ที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นต้องการให้ที่ดินดังกล่าวถูกบังคับให้ได้มาไม่ว่าจะจ่ายค่าชดเชยโดยองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีและประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับราวกับว่าเคยมีประกาศให้ที่ดินนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้กฎหมายลายลักษณ์อักษรดังกล่าว

2) ค่าใช้จ่ายและค่าชดเชยทั้งหมดที่สามารถชำระเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ใดภายใต้มาตรานี้ให้องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีเป็นผู้ชำระ

---

[153] Lembaga Pembangunan Langkawi Act 1990 (Act 423) 26 Power to grant loans

3) ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ได้มาภายใต้มาตรานี้ องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีต้องจัดทำเอกสารสิทธิ์ที่จำเป็นที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินดังกล่าวและต้องชำระค่าเช่าให้กับทรัพย์สินดังกล่าว

นอกจากนี้องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี ยังมีอำนาจในการจัดทำข้อบังคับมาตรา 31 กล่าวคือ

1) ด้วยการรับรองจากกระทรวงการคลัง องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีอาจจัดทำข้อบังคับตามความจำเป็นหรือเหมาะสมเพื่อให้การดำเนินภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ดีขึ้น

2) ไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติทั่วไปของอนุมาตรา (1) ข้อบังคับอาจจัดทำขึ้นเพื่อ

(เอ) กำหนดรูปแบบการลงลายมือชื่อหรือจัดทำเอกสาร เช็ค และตราสารอื่นใดในนามขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

(บี) กำหนดความรับผิดชอบและควบคุมเจ้าพนักงานและข้าราชการขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

(ซี) กำหนดค่าธรรมเนียมตามแต่กรณีที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีกำหนด

(ดี) จัดหาข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับส่วนแบ่ง หุ้น พันธบัตร หุ้นกู้ ที่ออกภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ตามความจำเป็นหรือเป็นประโยชน์กับองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีการออก ส่งมอบ การไถ่ถอน หรือการดำเนินการใดๆ กับส่วนแบ่ง หุ้น พันธบัตร หุ้นกู้ดังกล่าว

(อี) กำหนดวิธีการเกี่ยวกับข้อตกลงและเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้กู้ยืมโดยองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีภายใต้มาตรา 26 และ

(เอฟ) ปฏิบัติหน้าที่ ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบทั่วไปขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

3) ข้อบังคับภายใต้มาตรานี้

(เอ) อาจกำหนดให้การกระทำการหรือการละเว้นกระทำการที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติข้างต้นเป็นความผิด

(บี) อาจกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดดังกล่าวซึ่งค่าปรับนั้นจะต้องไม่เกินหนึ่งพันริงกิต

ทั้งนี้ระยะเวลาการดำเนินการ มาตรา 33[154]

กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ 20 ปีนับจากวันที่ประกาศใช้บังคับ แต่ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายต่อไปได้อีก โดยคำสั่งของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้รัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งชาติตกลงกำหนดให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ.2009 กระทรวงการคลังโดย

---

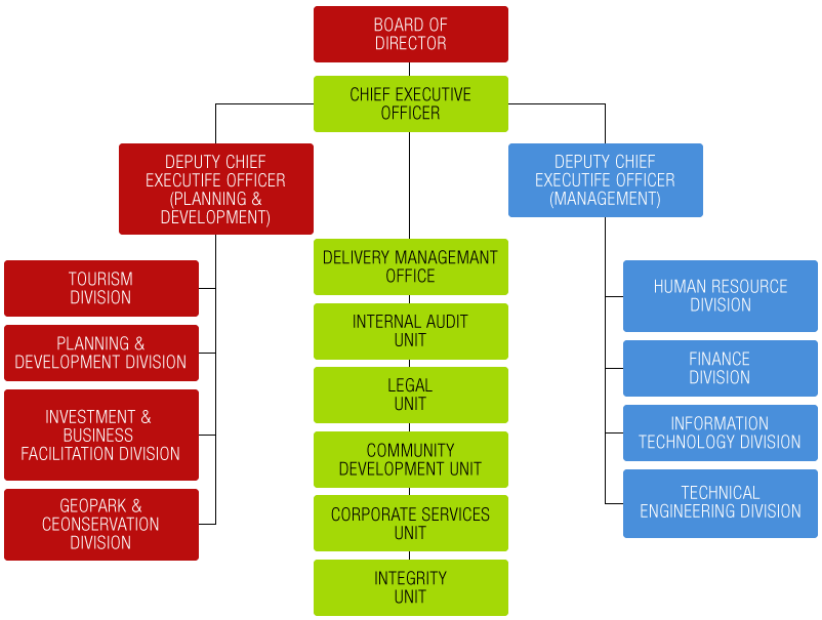
[154] Lembaga Pembangunan Langkawi Act 1990 (Act 423) 33 Period of operation

รัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลของรัฐเคดาห์มีข้อตกลงร่วมกันให้ขยายระยะเวลาการดำเนินงานตามกฎหมาย Lembaga Pembangunan Langkawi Act 1990 (Act 423) จากเดิม 15 มีนาคม 2010 เป็น 14 มีนาคม 2020

ทั้งนี้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำกับดูแลการบริหารกิจการขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีโดยความเห็นชอบและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดร่วมกันกับรัฐมนตรีกระทรวงการท่องเที่ยว (Ministry of Tourism Malaysia) เพื่อให้เป็นองค์กรที่พัฒนาเกาะลังกาวีให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือจุดหมายปลายการท่องเที่ยวระดับโลก (To be the Leading Agency in Developing Langkawi as a World Class Tourism Destination) กระทรวงการคลัง อาจกำหนดหรือประกาศพื้นที่เพิ่มเติมโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นระยะ ๆ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้รวมเรียกว่าพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี แม้จะมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ก็ยังเป็นความรับผิดชอบขององค์การพัฒนาเกาะลังกาวีที่จะกำกับดูแลในพื้นที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวีตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ทั้งนี้กระทรวงการคลังได้มอบนโยบายในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวในเกาะลังกาวีให้กับองค์การพัฒนาเกาะลังกาวีให้มีอำนาจ ด้านการพัฒนาเมืองและการลงทุนการพัฒนาเมืองให้มีได้เฉพาะในใจกลางเมืองหลักของเมือง Kuah, เมือง Padang Matsirat และเมือง Padang Lalang (Satellite Town) จำกัดความสูงสิ่งปลูกสร้าง โดยสิ่งปลูกสร้างในเกาะลังกาวีต้องสูงไม่เกิน 4ชั้นยกเว้นในเมือง Kuah ส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนเพื่อพัฒนาลังกาวีเป็นจุดหมายปลายทางด้านการท่องเที่ยวผ่านการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการจัดการเชิงพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้การลงทุนภาคเอกชนสร้างและส่งเสริมการดำเนินการโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม วางแผนประสานงานและดำเนินโครงการเพื่อการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในภาคเศรษฐกิจให้ความช่วยเหลือทางการเงินอื่น ๆ แก่บุคคลที่สามที่มีความสามารถในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวการพัฒนาธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตจากองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยส่งเสริมให้มีขึ้นในพื้นที่เขตเมืองและบริเวณโดยรอบเมือง Datai Bay, Tanjung Rhu, Burau Bay, Pantai Tengah and Pantai Cenang จัดทำยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงพาณิชย์และธุรกิจปลอดภาษีประสานองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการบริหารการท่องเที่ยวแบบองค์รวม ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้พัฒนาและเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการบริหารและการอำนวยความสะดวกรวมถึงระบบการจัดส่งสินค้า

ด้านความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ให้พิจารณาการตัดหรือทำลายต้นไม้ให้กระทำอย่างระมัดระวังและให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้กำหนดพื้นที่เพาะปลูกข้าวให้เป็นพื้นที่เพื่อการคุ้มครองโดยเฉพาะ และถือว่าเป็นหนึ่งในผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่ต้องนำเสนอเพื่อการท่องเที่ยวในลังกาวีและการสร้างสิ่งปลูกสร้างริมตลิ่งหรือชายหาด โดยสิ่งปลูกสร้างต้องอยู่ห่างจากชายหาดไม่น้อยกว่า 20 เมตร ในบางพื้นที่การสร้างสิ่งปลูกสร้างต้องห่างจากชายหาดไม่น้อยกว่า 80 เมตร



ภาพที่ 3.2 แสดงโครงสร้างการบริหารองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเกาะลังกาวี จะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลที่ได้มาระหว่างการทำหน้าที่ หรือที่ไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ ทั้งนี้ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิด 6 เดือน ปรับไม่เกิน 1,000 ริงกิต หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.2.4 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ

ประเทศมาเลเซียประสบความสำเร็จในการบ่มเพาะนักลงทุนท้องถิ่นจากวิถีชีวิตชาวประมงพื้นบ้านให้กลายเป็นนักธุรกิจการท่องเที่ยวด้วยการให้ความช่วยเหลือการให้ความรู้ด้านการให้บริการ เทคโนโลยี และอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว นอกจากนี้ เช่นเดียวกับรัฐบาลประเทศอื่น รัฐบาลประเทศมาเลเซียก็กำหนดมาตรการการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้นักลงทุนในประเทศที่เข้ามาประกอบกิจการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเกาะลังกาวีให้เป็นสิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจนอกจากนี้ รัฐบาลยังเสนอและให้เงื่อนไขพิเศษแก่นักลงทุนต่างประเทศที่จะเข้ามาลงทุนในสิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจด้านการยกเว้นภาษีสินค้าและเทคโนโลยีบางประเภทและอำนวยความสะดวกด้านการเงิน โดยมีนักลงทุนจากทั่วโลกเข้ามาลงทุนโดยเฉพาะนักลงทุนจากประเทศจีน[155] และกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง[156] เป็นต้น กล่าวคือการลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในเขตพัฒนาเกาะลังกาวี

---

[155] Straitds Time Newspaper, **China has Eye on Investing in Four Kedah Sectors**, Retrieved 27 May 2018 from https://www.nst.com.my/news/2017/03/220412/ china-has-eye-investing-four-kedah-sectors-chinese-ambassador

[156] Gulf Newspaper, **Malaysia is Eyeing Qatar Investment for Langkawi Island Tourism Growth,** Retrieved December 6, 2016 from http://www.gulf-times.com/story/523739/Malaysia-is-eyeing-Qatar-investment-for-Langkawi-I

ผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิประโยชน์หากเดินทางเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจประเภทโรงแรม สวนสนุกขนาดใหญ่ ศูนย์ประชุมที่สามารถบรรจุคนอย่างน้อย 3,000 คน นอกจากนี้ผู้ประกอบการรายเดิมหากต้องการขยายกิจการ เช่น ผู้ประกอบการโรงแรมหากต้องการปรับปรุงกิจการเพื่อให้สามารถรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวให้ได้มากขึ้นก็จะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกัน ซึ่งสิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้แก่สิทธิประโยชน์ด้านภาษี 2 ประเภท คือ

1) การลดหย่อนภาษีเงินได้ (Pioneer Status) ผู้ประกอบการเขตพัฒนาเกาะลังกาวีตามประเภทธุรกิจที่กำหนดไว้จะได้รับการลดหย่อนภาษีจำนวนร้อยละ 70 กล่าวคือ ผู้ประกอบการชำระภาษีเพียงร้อยละ 30 จากรายได้สุทธิในแต่ละปี เป็นระยะเวลา 5 ปีนับตั้งแต่เริ่มกิจการ

2) การลดหย่อนภาษีเพื่อการลงทุน (Investment Tax Allowance) ผู้ประกอบการสามารถนำค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนมาหักลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวก่อนนำไปคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลตามปกติ เป็นระยะเวลา 5 ปีนับตั้งแต่เริ่มลงทุน

3) การลดหย่อนภาษีกิจกรรมพิเศษ (Special Event Tax Return) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์กิจการของตนในต่างประเทศและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการร่วมงานแสดงสินค้านานาชาติในประเทศ จะได้รับการลดหย่อนภาษีภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นจำนวนสองเท่าของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

3.2.5 การมีส่วนร่วมในการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

การมีส่วนร่วมในการบริหารเขตการท่องเที่ยวของประเทศมาเลเซีย ในกรณีนี้จะมุ่งศึกษาการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในเกาะลังกาวีเป็นหลักโดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจะมีส่วนช่วยให้ชุมชนปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมและกำจัดความยากจนได้[157]

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวได้รับการยอมรับจากนักวิจัยส่วนใหญ่ว่าชุมชนสามารถผลักดันการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวได้ในบริบทของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กล่าวคือสิ่งแวดล้อมจะได้รับการอนุรักษ์ด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน เนื่องจากชุมชนย่อมมีความตระหนักในขอบเขตที่ควรจะมีต่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวการมีส่วนร่วมด้านการท่องเที่ยวของชุมชนท้องถิ่น ส่งผลให้ชุมชนได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนารวมทั้งพื้นที่ใกล้เคียงโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมในเกาะลังกาวีก่อนที่จะมีการพัฒนาการท่องเที่ยว ชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมงและเกษตรกรรม อย่างไรก็ตามภายหลังการจัดตั้งภาคการท่องเที่ยว ประชาชนหันมาประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทั้งการเป็นลูกจ้างและผู้ประกอบการ

---

[157] Norlida Hanim Mohd Salleh; Mohd Shafiin Shukor; Redzuan Othman; Mohd Samsudin and Siti Hajar Mohd Idris, “Factors of Local Community Participation in Tourism Related Business: Case Study of Langkwi Island,” **International Journal of Social Science and Humanity** 6, 8 (August 2016): 565-571, Retrieved May 10, 2017 from http://www.ijssh.org/vol6/712-SH052.pdf

การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมด้านการท่องเที่ยวจะส่งผลให้การท่องเที่ยวเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน สอดคล้องกับองค์การการท่องเที่ยวโลก สภาการท่องเที่ยวโลกและการท่องเที่ยว (WTTC) และสภาโลก (The Earth Council) ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวไม่ควรพิจารณาจากด้านเศรษฐกิจหรือการทำกำไรเพียงอย่างเดียวแต่ที่สำคัญกว่านั้นคือการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งนี้ผู้ประกอบการและกิจกรรมทางธุรกิจเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนในท้องถิ่นรวมทั้งเป็นเสมือนผู้ค้ำประกันต่อความต่อเนื่องของเศรษฐกิจในเกาะลังกาวี

ในประเทศมาเลเซียชุมชนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวที่ชัดเจนอีกประการหนึ่งคือ คนในชุมชนจะได้รับโอกาสในการทำงานในการทำธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นอันดับแรกและเพื่อป้องกันไม่ให้คนเหล่านี้เป็นชายขอบ กิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมและไม่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ความล้มเหลวในการรวมชุมชนในท้องถิ่นจะทำให้เกิดความยากจนอย่างต่อเนื่องใน ซึ่งจะนำไปสู่ผลกระทบด้านลบต่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและทำให้ความสำเร็จในอนาคตลดลงดังนั้นการศึกษาเพื่อหาปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเมื่อทราบปัจจัยเหล่านี้แล้วจะสามารถเสนอนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนในการท่องเที่ยวอุตสาหกรรมในลังกาวีหรือสถานที่ท่องเที่ยวอื่นจึงเป็นสิ่งสำคัญทั้งนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในเกาะลังกาวีต่อชุมชนในเกาะลังกาวี

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น

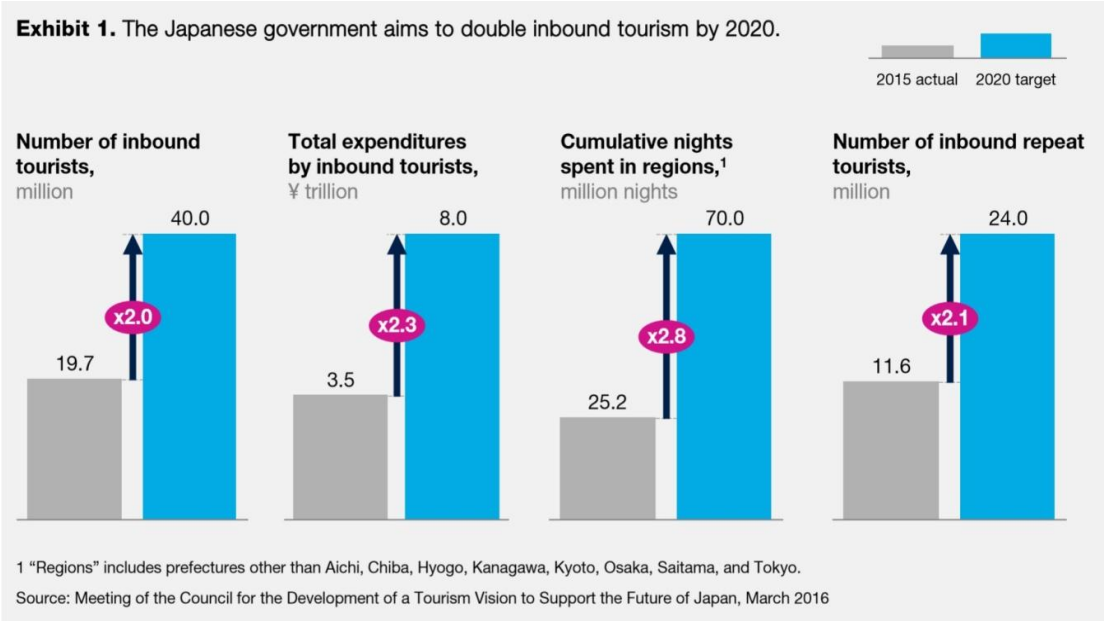
3.3.1 สถานการณ์อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางด้านการท่องเที่ยวอันดับที่ 22 ของโลกตามจำนวนนักท่องเที่ยวขาเข้าและตัวเลขดังกล่าวก็น่าจะปรับตัวสูงขึ้นเรื่อย ๆ รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักว่าการท่องเที่ยวในประเทศอาจเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจและการฟื้นฟูในระดับภูมิภาค อย่างไรก็ตามผลกระทบของรายได้จากการท่องเที่ยวต่อจีดีพีของญี่ปุ่นยังคงค่อนข้างต่ำกล่าวคือรายได้จากการท่องเที่ยวคิดเป็นเพียง 0.5% ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าจุดหมายปลายทางที่เป็นที่นิยมในเอเชียเช่น ประเทศไทยที่รายได้จากการท่องเที่ยวต่อจีดีพี 10.4% หรือประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นฝรั่งเศส 2.4% สหรัฐอเมริกา 1.3%[158] ทั้งนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ.2016 การท่องเที่ยวได้รับการจัดลำดับให้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการจะบรรลุเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจของ GDP ที่ 600 ล้านล้านเยนในปี ค.ศ.2020 จากระดับปัจจุบัน 500 ล้านล้านเยน และจะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องระดมสรรพกำลังเพื่อเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวและค่าใช้จ่ายต่อหัวให้ได้มากขึ้นเป็นสองเท่าของปัจจุบันซึ่งเป้าหมายนี้จะสัมฤทธิผลได้หากสามารถรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือไม่มีมีปัจจัยภายนอกมาแทรกแซง

---

[158] World Bank, **International Tourism, Receipts (Current US$)**, Retrieved May 1, 2017 from https://data.worldbank.org/indicator/st.int.rcpt.cd

ทั้งนี้เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.2013 รัฐบาลให้สัตยาบันและดำเนินการตามข้อตกลง "Open Sky" เพื่อลดขีดจำกัดในการเข้าและออกจากสนามบินในกรุงโตเกียวทั้งสองแห่งและสนามบินในเมืองใหญ่อีก 4 แห่ง ส่งผลให้มีเที่ยวบินเข้าประเทศมากขึ้นจาก 0.5 ล้านเที่ยวบินในปีค.ศ.2010 เป็น 0.7 ล้านเที่ยวบินในปี ค.ศ. 2013 ซึ่งถือว่าเพิ่มขึ้น 18.4 เปอร์เซ็นต์นอกจากนี้ในช่วงเวลาใกล้ ๆ กัน รัฐบาลได้กำหนดนโยบายผ่อนปรนให้นักท่องเที่ยวจากประเทศจีน ประเทศมาเลเซีย ประเทศไทย สามารถเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศญี่ปุ่นได้ง่ายขึ้นโดยยกเว้นวีซ่าให้กับนักท่องเที่ยวจากประเทศมาเลเซีย ประเทศไทย และให้วีซ่าประเภท Multiple แก่นักท่องเที่ยวจีนเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยไม่จำกัดพื้นที่หรือเมือง การเปลี่ยนแปลงนโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นพร้อมกันกับปัจจัยภายนอกสองปัจจัยที่รวมกันเพื่อสร้างเป็นเงื่อนไขที่เหมาะสำหรับการท่องเที่ยวในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัจจัยหนึ่งคือการอ่อนค่าของเงินเยนถึง 30% เมื่อเทียบกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ถึงปี ค.ศ. 2015 อีกประการหนึ่งคือการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ของประเทศจีนกว่า 17% ต่อปี มีชาวจีนออกเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศจำนวนมาก[159]



ภาพที่ 3.3 แสดงสถิติการเข้ามาของนักท่องเที่ยวในปี ค.ศ.2015 และคาดการณ์ปี ค.ศ.2020

ด้วยปัจจัยดังข้างต้นส่งผลให้ระหว่างปี ค.ศ.2010-2015 จำนวนนักท่องเที่ยวขยายตัวเพิ่มขึ้น 129 % อย่างไรก็ตาม การที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในปี ค.ศ.2020 ได้นั้นตั้งแต่ปีค.ศ.2015-2020 จำนวนนักท่องเที่ยวต้องขยายตัวเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 103 % หากสถานการณ์ยังคงเป็นเช่นปัจจุบัน

---

[159] The World Bank, **International Tourism, Number of Departures**, Retrieved May 1, 2017 from https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.DPRT

หากญี่ปุ่นยังคงดึงดูดส่วนแบ่งทางการตลาดในปัจจุบันของนักท่องเที่ยวต่างชาติไปยังเอเชียประมาณการระบุว่าประเทศจะดึงดูดนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอีก 10.9 ล้านคนในปี ค.ศ.2020 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2015 การเพิ่มขึ้นนี้จะเกิดจากการเติบโตทางธรรมชาติของการท่องเที่ยวทั่วประเทศทวีป อย่างไรก็ตามแม้เมื่อรวมกับปี ค.ศ.2015 ของ 19.7 ล้านนักท่องเที่ยวแล้วการเพิ่มขึ้นนี้จะไม่เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมาย ค.ศ.2020 ซึ่งมีเป้าหมายให้นักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวน 40 ล้านคน เป้าหมายที่ควรจะเป็นสำหรับประเทศญี่ปุ่นเพื่อให้ได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ดีเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย เช่น ประเทศจีนและประเทศไทยที่สามารถเพิ่มส่วนแบ่งของนักท่องเที่ยวต่างชาติในภูมิภาคนี้

3.3.2 การกำหนดเขตการท่องเที่ยว

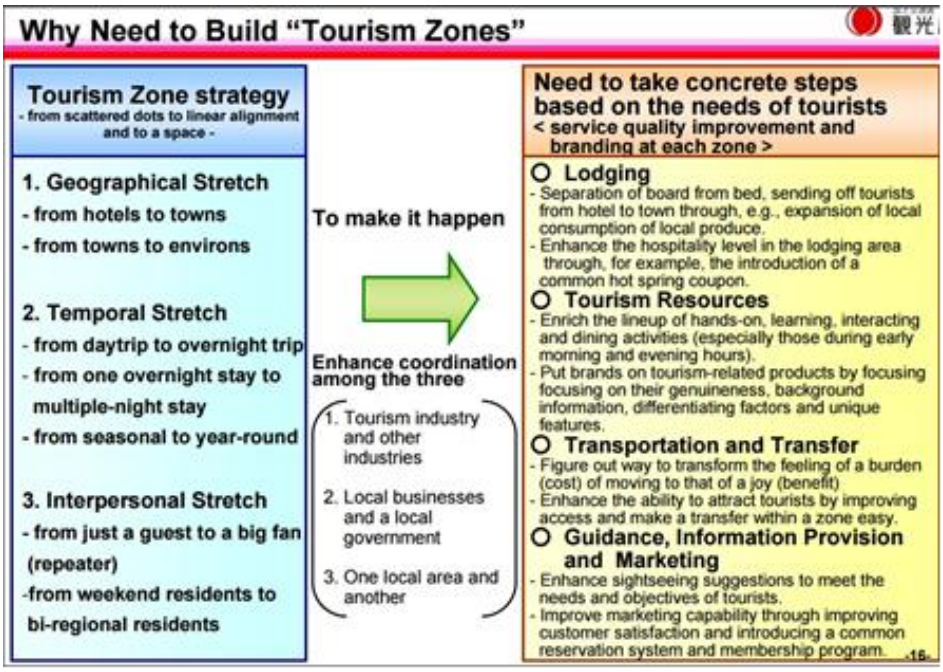
ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเพื่อการกำหนดเขตการท่องเที่ยวคือ “กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการเข้าเยี่ยมชมและเข้าพักในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว[160]” เป็นกฎหมายลำดับที่ 39 ประจำปี ค.ศ. 2008 วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนี้คือต้องการส่งเสริมให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางไปยังท่องเที่ยวยังพื้นที่ต่างจังหวัดห่างไกลเมืองใหญ่ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นยังมีทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรด้านวัฒนธรรมที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยวกระจายอยู่ทั่วประเทศจึงต้องการให้นักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยว อีกประการหนึ่งคือต้องการกระตุ้นให้ชุมชนต่าง ๆ ตระหนักถึงความสำคัญและมีส่วนร่วมในการดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ประเพณี วัฒนธรรมประจำท้องถิ่นของตนให้คงสภาพ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนยังคงอยู่ในพื้นที่ เป็นแก้ไขปัญหาประชากรเบาบางในต่างจังหวัดและช่วยลดการอพยพโยกย้ายของแรงงานภาคการเกษตรหรือภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในเมืองหลวงและเมืองท่าต่าง ๆ เนื่องจากการท่องเที่ยวจะช่วยสร้างงาน สร้างอาชีพ มีรายได้ที่แน่นอน ทั้งนี้กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิกำหนดเขตการท่องเที่ยวของตนเองด้วยวิธีและขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อนซึ่งน่าจะมีส่วนอย่างสำคัญของการดำรงรักษาเอกลักษณ์และวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนเอาไว้ได้

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ การส่งเสริมการพัฒนาเขตการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตการท่องเที่ยวหนึ่งเขตประกอบไปด้วยแหล่งท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดทั้งในด้าน ท่องเที่ยวแห่งมากกว่า 2 คืน 3 วัน ผ่านความร่วมมือระหว่างแหล่งท่องเที่ยวภายในเขตการท่องเที่ยวแห่งนั้น ทั้งนี้เพื่อจุดมุ่งหมายหลักคือเพิ่มความน่าในสนใจในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นแต่ละเขตจะตั้งเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของตนเองและจัดตั้งสภาประกอบด้วย เทศบาลท้องถิ่น หน่วยงานด้านการขนส่งในระดับภูมิภาค ที่พัก ผู้ประกอบการท่องเที่ยว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยจัดทำแผนพัฒนาเขตการท่องเที่ยวและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวเป็นระยะเวลา 5 ปี กรณีแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวนี้ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลแห่งชาติแล้ว จะได้รับการสนับสนุนหลายประการ เช่น มาตรการพิเศษเกี่ยวกับการควบคุมและระเบียบเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆเพื่อส่งเสริมการพัฒนาสภาพแวดล้อมในการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้น จนถึงปัจจุบันการวางแผน

---

[160] Tourism Development Act, **Ministry of Land Inflastructure Transport and Tourism**, Retrieved September 14, 2017 from http://www.mlit.go.jp/kanko/kanko_tk4_000002.html

ระดับภูมิภาคในความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและระบบสนับสนุนในขั้นตอนการดำเนินงาน ส่วนใหญ่สะท้อนเป็นมาตรการที่กำหนดเป้าหมายเฉพาะพื้นที่ในเขตเมืองและภายในเขตหรือพื้นที่เดียว ดังนั้นการที่หน่วยงานท้องถิ่นจะสร้างสรรค์กิจกรรมเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้พักค้างแรมในเขตพื้นที่ตนมากกว่า 2 คืน 3 วันนับเป็นเรื่องยากยิ่ง (ยกเว้นรีสอร์ทบางแห่ง) ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่แต่ละภูมิภาคจะต้องเชื่อมโยง ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมหรืออื่น ๆ รวมทรัพยากรการท่องเที่ยวในหลายๆ เขตเข้าเป็นเครือข่ายและพัฒนาเป็น "เขตพัฒนาการท่องเที่ยว" ซึ่งอาจส่งผลให้นักท่องเที่ยวอาจพักค้างแรมได้มากกว่าสองคืนโดยการสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาคนั้น กล่าวได้ว่าการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบ “เขตพัฒนาการท่องเที่ยว”นี้เป็นการพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้นและเป็นการพัฒนาโดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากการพัฒนาพื้นที่ในอดีต



ภาพที่ 3.4 แสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

เนื่องจากการกำหนดให้เป็นเขตการท่องเที่ยวและหากได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวโดยมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวจำนวนมากย่อมส่งผลคนในชุมชนเกิดความภาคภูมิใจและอาจหันมาร่วมมือในการอนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรมนั้นมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันการท่องเที่ยวได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตของประชาชนชาวญี่ปุ่นและการท่องเที่ยวยังคงเป็นส่วนสำคัญของเศรษฐกิจญี่ปุ่นและยังเป็นช่องทางของการซึมซับและแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ซึ่งกลายเป็นวัฒนธรรมของชาวญี่ปุ่นในวัย

ทำงานที่จะต้องหาเวลาอย่างน้อย 5 วันต่อปีเพื่อเดินทางท่องเที่ยวต่างเมืองตามสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ[161] ขณะที่โรงเรียนระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้น นิยมจัดรายการนำเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวที่สร้างขึ้นใหม่ เช่น สวนสนุกประเภทต่าง ๆ ขณะที่นักเรียนระดับมัธยมปลาย นิยมเดินทางท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่ไม่ไกลจากย่านที่พักอาศัยมากนักในช่วงปิดภาคเรียน ซึ่งส่วนใหญ่นิยมเดินทางท่องเที่ยวโดยทางรถไฟที่มีเครือข่ายทั่วประเทศ โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวจากประเทศเกาหลีใต้ นิยมเดินทางมาท่องเที่ยวมากที่สุด ในขณะที่นักท่องเที่ยวจากประเทศจีน เป็นนักท่องเที่ยวที่มียอดรวมการใช้จ่ายสูงที่สุดโดยมีสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวรวมในประเทศญี่ปุ่นหนึ่งในสี่ของรายจ่ายของนักท่องเที่ยวทั้งหมด ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวอยู่ในลำดับที่ 9 ของ ค.ศ. 2015[162] ของโลกสูงกว่าประเทศไทยที่อยู่ลำดับที่ 35 ประเทศมาเลเซียอยู่ในลำดับที่ 25 ประเทศฟิลิปปินส์ อยู่ในลำดับที่ 74 โดยมีประเทศสิงคโปร์อยู่ในลำดับสูงสุดในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือลำดับที่ 11

การท่องเที่ยวหรือการเดินทางไปต่างเมืองเพื่อชื่นชมธรรมชาติและเรียนรู้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่คนญี่ปุ่นชื่นชอบมาตั้งแต่อดีต ดังปรากฏหลักฐานผ่านงานเขียนและวรรณกรรมยุคอดีตจำนวนมาก ด้วยภูมิประเทศที่เป็นภูเขาที่องค์ประกอบเป็นหินมีหน้าดินเพียงเล็กน้อยเป็นส่วนใหญ่ มีที่ราบลุ่มเหมาะสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและปลูกพืชจำนวนไม่มากนัก อีกทั้งยังมีภัยพิบัติทั้งแผ่นดินไหว คลื่นซัดฝั่งอย่างรุนแรงอยู่ตลอดยากแก่การดำรงชีวิต ชาวญี่ปุ่นจึงนิยมอยู่อาศัยกระจุกกันเป็นกลุ่ม สร้างบ้านเรือนติดกัน พึ่งพาอาศัยจนเป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์แตกต่างจากชนชาติอื่น ประกอบกับภูมิประเทศที่เป็นเกาะการไหลบ่าทางวัฒนธรรมอย่างรุนแรงจากชนชาติอื่นจึงไม่ปรากฏในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น การจัดการพื้นที่ที่ใช้ร่วมกันในชุมชนเพื่อให้ได้รับคำชื่นชมจากผู้มาเยือน เช่น ท่าน้ำ ถนน ลำธารผ่านหน้าหมู่บ้าน ประตูทางขึ้นสู่ศาลเจ้า เป็นต้น ให้มีความสะอาดเรียบร้อยคงสภาพเดิมเหมือนกับไม่เคยถูกใช้งานมาก่อนในวันนั้นเป็นวิธีการปลูกฝังบุตรหลานของคนญี่ปุ่นให้มีจิตสำนึกรับผิดชอบร่วมกันและยังคงหลงเหลือสืบทอดกันมาจนถึงยุคปัจจุบัน

เมื่อผู้คนต้องอยู่อาศัยกันในพื้นที่จำกัดจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ทางสังคมที่เข้มงวดมาตั้งแต่อดีตที่สมาชิกในสังคมร่วมกันคิดโดยผ่านตัวแทนคือหัวหน้าครอบครัวของแต่ละบ้านร่วมกันกำหนดขึ้นซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่สมาชิกในสังคมทุกคนต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นคนญี่ปุ่นส่วนใหญ่โดยเฉพาะบรรดาหัวหน้าครอบครัวจะมีความคุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะจัดทำขึ้นในชุมชนของตน จนกลายเป็นกลไกและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ทั้งนี้ประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนและการมีส่วนร่วมด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่น เล็งเห็น

---

[161] Japan Tourism, **Tourism History**, Retrieved May 15, 2017 from http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/shisaku/kankochi/seibi.html

[162] André Andonian, Tasuku Kuwabara, Naomi Yamakawa and Ryo Ishida, **The Future of Japan's Tourism: Path for Sustainable Growth Towards 2020** (McKinsey Japan and Travel, Transport and Logistics Practice, 2016), Retrieved from http://www.dianping.com.tw/download/260218k01.pdf

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ในชุมชนทุกสาขา รวมทั้งการมีส่วนร่วมด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยว ทั้งนี้เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการของแต่ละฝ่ายในชุมชนและการให้สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการเริ่มต้นชุมชนจะสนับสนุนในการดำเนินงานตามแผนและก่อให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันกรณีเกิดปัญหาหรือเกิดความเสียหายซึ่งจะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนทัศนคติของชุมชนจากที่เคยตั้งความหวังหรือรอการช่วยเหลือจากรัฐมาเป็นการพึ่งพาชุมชนของตนเองและเป็นที่มาของการจัดการชุมชนที่ยั่งยืน เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสังคมญี่ปุ่น จะพบกลไกสำคัญที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนที่สำคัญรวมถึงการจัดการพื้นที่ที่ใช้ร่วมกันของชุมชน เช่น ศาลเจ้า ลานน้ำพุ หอนาฬิกา ซึ่งใช้เป็นที่ต้อนรับนักท่องเที่ยวรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งได้แก่กลุ่มละแวกบ้าน (Chonaikai: Neighborhood Association) ทั้งนี้ตั้งแต่สมัยเอโดะ (ค.ศ. 1603-1868) บ้านใกล้เรือนเคียงประมาณ 10-15 หลังคาเรือนจะรวมกันเป็นกลุ่มเรียกว่ากลุ่มละแวกบ้านซึ่งเป็นกลุ่มอาสาสมัครที่มีจำนวนมากที่สุด จากการสำรวจของกระทรวงภายใน (Home Ministry) เมื่อปี ค.ศ.1980 มีกลุ่มละแวกบ้านทั้งสิ้น 274,733 กลุ่ม และสำรวจอีกครั้งในปี ค.ศ.1992 พบว่ามีจำนวนเพิ่มเป็น 298,488 กลุ่มครอบคลุมทั่วประเทศ โดยวิธีการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มละแวกบ้าน (Household Based Participation) คือหัวหน้าครอบครัวของแต่ละบ้านจะเข้าร่วมประชุมตัดสินใจร่วมกันและเลือกผู้อาวุโสสูงสุดให้เป็นหัวหน้ากลุ่ม

กลุ่มละแวกบ้าน เป็นกลุ่มประชาชนที่แท้จริงไม่ได้อยู่ภายใต้ของกฎหมายใด ๆ ดังนั้นจึงไม่มีความหมายที่เป็นทางการ แต่ละกลุ่มจะแสดงสถานะและตัวตนของกลุ่มและจะไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน สมาชิกจะปฏิบัติงานโดยสมัครใจไม่มีค่าจ้าง แต่ละกลุ่มจะตั้งกฎเกณฑ์ของกลุ่มตน การเข้าเป็นสมาชิก สมาชิกต้องเสียค่าธรรมเนียมรายเดือน จากการสำรวจค่าเข้าเป็นสมาชิกสูงสุด 950 เยน ต่ำสุด 220 เยน ต่อคนซึ่งถือเป็นรายได้ขั้นต้นของกลุ่ม นอกจากค่าสมาชิกแล้วรายได้ของกลุ่มละแวกบ้านอีกทางหนึ่งคืองบสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่น[163]ภารกิจหลักของกลุ่มละแวกบ้านคือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในละแวกนั้น โดยร่วมกันกำหนดกฎกติกาและรณรงค์ให้สมาชิกทุกครัวเรือนปฏิบัติตามเช่น การทำความสะอาดชุมชน ประชาชนส่วนใหญ่สำนึกในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกลุ่มละแวกบ้านมากกว่ากิจกรรมที่ต้องทำเพื่อรัฐบาลท้องถิ่นกลุ่มที่ได้รับความชื่นชมคือกลุ่มทำความสะอาดรอบชุมชนและกลุ่มรณรงค์ให้ช่วยกันแยกขยะก่อนทิ้งลงถังและให้ทิ้งขยะขนาดใหญ่ในวันเวลาที่กำหนด การป้องกันอาชญากรรมที่ได้ผลคือกลุ่มลาดตระเวนรอบชุมชน กิจกรรมอื่น ๆ เช่น การเดินทางท่องเที่ยว การเป็นเจ้าภาพจัดงานต้อนรับการเข้าสู่วัยสูงอายุทุกเดือนมกราคม เป็นต้น

การบริหารจัดการกลุ่มละแวกบ้านงานกิจกรรมที่จัดขึ้นในชุมชน เช่น งานเทศกาลศาลบูชาศาลเจ้าประจำปี งานเทศกาลรับหน้าร้อน งานนำหอกของพระเจ้าไปลอยน้ำ เป็นต้น งานเหล่านี้จัดขึ้นโดยกลุ่มละแวกบ้าน (Neighborhood Association) ทั้งนั้น กลุ่มละแวกบ้านก่อตั้งขึ้นโดย

---

[163] S. Hashimoto, **Neighborhood Associationas and Machizukuri Processes: Strengths and Weakness**, Citizens Movements, Machizukuri and Lacal Environments, Routledge Japanese Studies Series (Tokyo: The University of Tokyo, 1998), p154.

ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้กันจุดประสงค์เพื่อให้ชุมชนมีสภาพดีขึ้นและเป็นไปตามที่ผู้อยู่อาศัยต้องการ จากการสำรวจของคณะรัฐมนตรี เมื่อ ค.ศ.2012 ร้อยละ 93 ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามเป็นสมาชิกกลุ่มละแวกบ้าน และร้อยละ 94 ตอบว่าเคยเป็นสมาชิกกลุ่มละแวกบ้านและจากแบบสอบถามยังสรุปไว้อีกว่าการเป็นสมาชิกกลุ่มละแวกบ้านเรื่องดีเพราะเป็นหนทางให้ทำความรู้จักกับเพื่อนบ้านได้ง่ายที่สุด ขณะเดียวกันก็รู้สึกว่าการเป็นสมาชิกกลุ่มละแวกบ้านเป็นภาระ เนื่องจากต้องรับฟังปัญหาต่าง ๆ ของเพื่อนบ้านและต้องเตรียมคำถามไว้ตอบเมื่อถูกถาม

ทุกกลุ่มจะมีคณะกรรมการ มีประธานกรรมการ ส่วนใหญ่จะมีการเลือกตั้งประธานและคณะกรรมการชุดใหม่ทุก 2-3 ปี ผู้ได้รับเลือกให้เป็นประธานกลุ่มส่วนใหญ่คือผู้ที่เกษียณอายุแล้วหรือแม่บ้านที่เป็นที่ยอมรับในชุมชน ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานส่วนใหญ่คือผู้ที่มีแนวความคิดใหม่สามารถเสนอแนวทางการจัดการหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเวลานั้นระหว่างชุมชนกับรัฐบาลท้องถิ่น กรณีต้องเจรจาหารือกับรัฐบาลท้องถิ่น ประธานกลุ่มละแวกบ้านจะเป็นตัวแทนการเจรจาในนามของชุมชนนั้น ๆ อย่างไรก็ตามปัจจุบันบางชุมชนกำลังเผชิญกับปัญหาการหาผู้จะมาเป็นประธานหรือร่วมเป็นคณะกรรมการเนื่องจากการเป็นคณะกรรมการหรือเป็นประธานเป็นการเพิ่มภาระจากงานประจำกลุ่มละแวกบ้านมีมานานแล้วหรือยัง

มีหลักฐานปรากฏมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ที่กลุ่มละแวกบ้านถือกำเนิดขึ้นและเป็นจุดเริ่มต้นของการแข็งแกร่งของการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น ในปี ค.ศ.1943 ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลได้กำหนดให้แต่ละชุมชนจัดตั้งสมาคมละแวกบ้านให้มากขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นในการคุ้มครองชุมชนในด้านต่าง ๆ สมาคมละแวกบ้านได้กลายเป็นหน่วยงานที่ได้รับการรับรองจากรัฐและมีหน้าที่สนับสนุนความพยายามในการทำสงครามเพื่อให้รัฐบาลว่าทุกครัวเรือนได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านการปันส่วนอาหาร สนับสนุนอุปกรณ์ที่จำเป็นและสถานพักพิงที่ปลอดภัยแก่ทหารหรือเจ้าหน้าที่เมื่อเข้าไปปฏิบัติภารกิจในชุมชน เมื่อสงครามโลก สิ้นสุดลงและมีการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ.1951 ซึ่งกลุ่มละแวกบ้านที่เคยถูกต้องตามกฎหมายก็เลยถูกยกเลิกตั้งแต่นั้นมา อย่างไรก็ตามกลุ่มละแวกบ้านยังคงอยู่คู่กับสังคมญี่ปุ่นมาจนกระทั่งปัจจุบัน

ประชาชนทั่วไปเห็นว่ากลุ่มละแวกบ้านแสดงศักยภาพของตนได้อย่างประจักษ์ชัดในการช่วยเหลือสังคมยามเกิดภัยธรรมชาติ เช่น เมื่อ ค.ศ.1995 เกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่หลายชุมชน เช่น ชุมชนคิตะอะวาจิ ในจังหวัดเฮียวโกะ แม้จะอยู่ใกล้ศูนย์กลางแผ่นดินไหว แต่ชุมชนแห่งนั้นก็ไม่ถูกไฟไหม้เนื่องจากสมาชิกกลุ่มละแวกบ้านประมาณ 200 คนเข้าแถวลำเลียงน้ำราดสกัดกั้นเปลวไฟที่กำลังไหม้ลามเข้าหมู่บ้าน หรือสมาชิกกลุ่มละแวกบ้าน เมืองโกเบ จังหวัดเฮียวโกะ ทำงานร่วมกันเพื่อช่วยเหลือคนที่ถูกฝังทั้งเป็นอยู่ในอาคารที่ยุบตัว เป็นต้น นอกจากบทบาทในการเป็นศูนย์กลางในการระดมสมาชิกให้เข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาชุมชนแล้ว กลุ่มละแวกบ้านยังเป็นสื่อกลาง (Intermediaries) ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับประชาชน เป็นผู้นำข่าวสารต่าง ๆ ไปกระจายให้ชุมชนและสะท้อนความต้องการของประชาชนสู่รัฐบาล แม้กลุ่มละแวกบ้านจะไม่มีหน้าที่โดยตรงในกระบวนการวางแผนต่าง ๆ ร่วมกับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับประธานของกลุ่มละแวกบ้านกลุ่มต่าง ๆ จึงกล่าวได้ว่ากลุ่มละแวกบ้านเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ชุมชนทั่วประเทศสามารถรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตดั้งเดิมไว้ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกลุ่มละแวกบ้านกำลังประสบปัญหาในการ

ขับเคลื่อนชุมชน เนื่องจากมีการโยกย้ายเข้าออกของสมาชิกในชุมชนซึ่งสมาชิกที่ย้ายเข้ามาใหม่ไม่มีความสัมพันธ์กับสมาชิกเดิมหรือไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่มีความสนใจที่จะเข้าเป็นสมาชิก นอกจากนี้ประธานกลุ่มหรือประธานกรรมกรรมละแวกบ้านมักจะผูกขาดกันมาว่าต้องเป็นผู้ที่อาวุโสสูงสุดของกลุ่มส่งผลให้คนรุ่นใหม่ไม่สามารถเป็นประธานคณะกรรมการของกลุ่มได้และการที่หัวหน้าครอบครัวเพียงคนเดียวที่จะเป็นสมาชิกได้ ส่งผลให้คนอื่นในครอบครัวไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้

นอกจากกลุ่มละแวกบ้านแล้ว สมาคมสร้างชุมชน (Machizukuri No Kai: Community Building Group) ก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทในสังคมญี่ปุ่นทั้งนี้ Machizukuri หมายถึง การพัฒนาชุมชนที่อยู่อาศัยโดยกลุ่ม สมาคมต่าง ๆ ในชุมชนโดยมีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มความมีชีวิตชีวาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เมืองมีเสน่ห์น่าเดินทางมาเยี่ยมชนและท่องเที่ยว[164]เป็นอีกกลไกหนึ่งที่ช่วยสร้างชุมชนให้เป็นไปตามความต้องการของทุกคน Machizukuri เกิดขึ้นเนื่องจากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลมีนโยบายเร่งพัฒนาประเทศโดยกำหนดแผนพัฒนาและขั้นตอนวิธีการปฏิบัติตามแผนเหมือนกันทั่วประเทศโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรหรือลักษณะพิเศษของแต่ละท้องถิ่นส่งผลให้บางท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามแผนพัฒนาดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดที่จะพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่โดยหวนคำนึงถึงรากเหง้าของตนซึ่งมีการสั่งสมภูมิปัญญาสืบทอดกันมาและคำนึงถึง ทรัพยากรในท้องถิ่นทั้งทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมเป็นสำคัญแนวคิดการสร้างชุมชนด้วยคนของชุมชน เป็นที่แพร่หลายไปทั่วประเทศประมาณปี ค.ศ.1970[165] เนื่องจากภาวะการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ทั่วประเทศ ทำให้ภาคเอกชนต้องปรับตัวเพื่อรองรับงานจำนวนมากเหล่านั้น การพัฒนาพื้นที่ทั่วประเทศดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งวิถีชีวิตของประชนชนเป็นวงกว้าง ชุมชนบางแห่งเริ่มต่อต้านนโยบายและแผนพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐโดยเฉพาะการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างสมัยใหม่ที่คำนึงถึงประโยชน์ใช้สอยและการบริหารพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์หรือสภาพแวดล้อมท้องถิ่น ความเชื่อหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น

การสร้างชุมชนด้วยชุมชนนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบการวางแผนผังเฉพาะพื้นที่ (District Planning System) ของกฎหมายผังเมือง ปี ค.ศ.1980 (The City Planning Law) ที่ได้ถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดทำและบังคับใช้แผนผังเฉพาะ (District Plan) ซึ่งเสมือนเป็นแผนแม่บทของแผนพื้นที่ย่อยภายในชุมชน (Master Plan for Specific Area) ซึ่งจะมีการออกข้อบังคับกำหนดรายละเอียดการควบคุมการพัฒนาพื้นที่ที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อตอบสนองเงื่อนไขและลักษณะพิเศษของพื้นที่ เช่น พื้นที่ประวัติศาสตร์ พื้นที่ภูมิทัศน์ที่เป็นเอกลักษณ์ พื้นที่ย่านการค้า พื้นที่อยู่อาศัยเก่าแก่ เป็นต้น จึงมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการการสร้างชุมชนขึ้น ซึ่งถือเป็นกลไกใหม่ในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนกับหน่วยงานของรัฐอย่างกว้างขวางและเป็นระบบมากยิ่งขึ้นโดยมี “ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน”

---

[164] Tapa dura (Tankobon), **Toshi Hozen Keikaku: Rekishi Bunka Shizen o Ikashita Mavhizukuri, (Toὶ"kyoὶ": Toὶ"kyoὶ" Daigaku Shuppankai, 2004),** p.214.

[165] H. Nakamura, **The Incremental Improvement of the Area Densely Built pu with Old Wooden Houses in Tokyo**, (Tokyo: Daigaku Shuppankai, 2014), p.85.

ของระบบการวางแผนผังเฉพาะพื้นที่เป็นกรอบกฎหมายรองรับเนื่องจากพื้นที่เหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการกำกับดูแลเป็นพิเศษโดยเฉพาะพื้นที่ย่านที่อยู่อาศัยซึ่งมักจะเกิดอัคคีภัยบ่อยครั้งจึงต้องมีการกำหนดรายระเอียดเพื่อการควบคุมเพิ่มเติม เช่น อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ration) อัตราร้อยละของพื้นที่ครอบคลุมอาคาร (Building Coverage Tatio) ขนาดแปลงที่ดิน ความสูงของอาคาร ระยะถอยร่น ตลอดจนคุณลักษณะทางสุนทรียภาพและเพื่อประโยชน์ทางการท่องเที่ยว เช่น ความสวยงามของสถาปัตยกรรม รูปแบบถนน รูปแบบรั้ว รูปแบบสวนธารณะ ตำแหน่งต้นไม้ เป็นต้น เมื่อมีข้อบังคับที่เข้มงวด กฎหมายผังเมือง ปี ค.ศ.1980 (The City Planning Law) จึงบัญญัติให้แผนผังเฉพาะพื้นที่ (District Planning) ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่และบัญญัติให้ท้องถิ่นต้องตราข้อบังคับว่าด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน (Machizukuri Ordinances) เพื่อกำหนดกรอบและวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในกระบวนการจัดทำแผนผังเฉพาะที่ ทั้งนี้คณะกรรมการสร้างชุมชนนี้อาจเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการกลุ่มละแวกบ้านก็ได้ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการของสมาคมสร้างชุมชนนี้จะได้รับการรับรองสถานภาพจากนายกเทศมนตรีและมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจน กล่าวคือ มีหน้าที่จัดทำร่างแผนผังเฉพาะพื้นที่ฉบับชุมชน (District Machizukuri Plan) เพื่อนำไปหารือกับรัฐบาลท้องถิ่นตลอดเวลาจนกว่าแผนผังดังกล่าวจะได้รับการอนุมัติและประกาศใช้และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นในการสนับสนุนงบประมาณและเทคนิคต่าง ๆ รวมทั้งการจัดหาผู้เชี่ยวชาญเข้าไปทำงานร่วมกับชุมชน ทั้งนี้การสร้างชุมชนให้น่าอยู่โดยคนในชุมชนต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[166]

1) การสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่หรือปรับเปลี่ยนสิ่งปลูกสร้างเดิมในชุมชนต้องเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเดิม ไม่แปลกปลอมกับสภาพแวดล้อม เช่น ถนน ตู้โทรศัพท์ เขตรถวิ่ง เขตทางเท้า เสาไฟส่องสว่าง เป็นต้น ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อทิวทัศน์ของชุมชนหรือของเมือง

2) การสร้างงานหรืออาชีพต้องคำนึงถึงประเภทธุรกิจหรือลักษณะทางเศรษฐกิจในชุมชนบนฐานความคิดการสร้างสรรและพัฒนาท้องถิ่น

3) การสร้างชีวิตความเป็นอยู่ เช่น การสาธารณสุข การศึกษา การสร้างเมืองดนตรีต้องคำนึงถึงศักยภาพของชุมชนและพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ของชุมชน

4) การออกแบบโครงสร้างองค์กรหรือเมืองใหม่ต้องรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากชุมชนใกล้เคียงด้วย ให้ชุมชนอื่นเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน

5) การกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตและลักษณะพิเศษของชุมชน กฎระเบียบที่ประสบผลสำเร็จในชุมชนแห่งหนึ่งอาจประสบความล้มเหลวหากนำมาใช้บังคับกับอีกชุมชนหนึ่ง

6) การสร้างคน ต้องคำนึงถึงการจะทำอย่างไรให้คนรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันโดยเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ของผู้นำท้องถิ่นหรือผู้เชี่ยวชาญประจำท้องถิ่น

---

[166] André Sorensen, **The Making of Urban: Cities and Planing from Edo to the Twenty-First Century**, Routledge Japanese Studies Series (London: Routledge, 2002), pp.36-39.

7) การสร้างความพิเศษให้กับชุมชน เช่น เทศกาลเพื่อการท่องเที่ยว ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของชุมชน ทั้งข้อจำกัดด้านสาธารณูปโภค หรือข้อจำกัดการใช้พื้นที่ หากมีการประชาสัมพันธ์ไปในวงกว้างแล้วมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาเป็นจำนวนมาก

เนื่องจากสมาคมนี้เปิดรับสมาชิกทุกคนไม่จำกัดเฉพาะหัวหน้าครอบครัว (Individual-Based Participation) และเปิดให้ประชาชนทุกคนในพื้นที่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินในแต่ละขั้นตอนของการวางแผนได้อย่างกว้างขวาง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการสร้างชุมชน (Machizukuri Kyogikai: Community Building Council) ขึ้นมา ซึ่งคณะกรรมการนี้มีจุดประสงค์คล้ายกับกลุ่มละแวกบ้านในแง่การทำงานบนพื้นฐานของจิตอาสาและไม่มีค่าตอบแทน มีประธานและกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากสมาชิก

จึงกล่าวได้ว่าแนวคิดการสร้างชุมชนด้วยชุมชนนี้เป็นความพยายามที่จะรักษาเอกลักษณ์หรือมรดกทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นในขณะเดียวกันก็ยังคงยอมรับแนวคิดหรือวัฒนธรรมสมัยใหม่และพยายามให้แนวคิดทั้งสองด้านสอดประสานเข้าด้วยกันอย่างกลมกลืน เช่น การสร้างอาคารสมัยใหม่ที่อยู่ใกล้เคียงพื้นที่ประวัติศาสตร์ วังเก่า ปราสาทเก่า หรือแม้กระทั่งอาคารของเอกชนแต่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรม เช่น Gassho House และ Machiya House ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นอาคารหรือพื้นที่อนุรักษ์ อาคารสมัยใหม่ที่สร้างขึ้นจะต้องไม่ทำให้เกิดการสูญเสียทัศนียภาพโดยภาพรวมของย่านนั้น โดยยึดเอา Guideline Control ของเมืองเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้สามารถรักษาภูมิทัศน์เมือง (Townscape) ไว้ได้ และอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในพื้นที่ใกล้เคียงต้องมีรูปลักษณ์ สีสัน ที่ไม่แปลกแยก ต้องไม่มีการสร้างอาคารที่มีความสูงมากกว่าที่มีข้อบัญญัติไว้

อีกประการหนึ่ง เป็นการใช้พื้นที่หรือทรัพย์สินหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิมเป็นทุนในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ เช่น การตกแต่งอาคารบ้านเรือนเก่าให้มีสภาพที่เหมาะสมต่อการใช้งานในรูปแบบต่างๆ เพื่อดึงดูดผู้คนที่ต้องการแสวงหาจิตวิญญาณแห่งความเป็นชาติญี่ปุ่นให้เข้ามาจับจ่ายใช้สอย โดยเจ้าของทรัพย์มรดกทางวัฒนธรรมนั้นใช้พื้นที่เพื่อการตอบสนองทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการดูแล อาคารบ้านเรือนที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมและจิตวิญญาณในเวลาเดียวกัน เช่น Machiya House หรือ Mercian House ในจังหวัดยามานาชิ (Yamanashi Prefecture) ที่เคยถูกละทิ้งให้เป็นอาคารหรือพื้นที่เสื่อมโทรม แต่ก็ได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาอีกครั้งด้วยการซ่อมแซม ตกแต่ง ตัวอาคารบ้านเรือน และพื้นที่โดยรอบให้กลับมามีชีวิต มีสีสัน มีผู้คนกลับมาจับจ่ายอีกครั้ง ด้วยความร่วมมือจากเข้าของ กลุ่มอนุรักษ์ นักวิชาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวคิด Renovate รวมถึง Refunctioning กล่าวคือ จะใช้แนวคิดการปรับปรุงกายภาพ ปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้งานของอาคาร แทนที่การรื้อทิ้งและสร้างใหม่ ทั้งนี้เพื่อรักษาจิตวิญญาณของอาคาร จิตวิญญาณของพื้นที่นั้นยังคงอยู่และเพิ่มมากขึ้นตามกาลเวลาอีกด้วย

องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Organnization) ก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทอย่างยิ่งโดยเฉพาะบทบาทด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นอย่างมากโดยเป็นกลุ่มทั่วไปไม่มีสถานเป็นนิติบุคคล ในอดีตการยื่นขอจดทะเบียนการเป็นนิติบุคคลของชุมชนต่าง ๆ ต้องใช้ระยะเวลานานและมีขั้นตอนที่ซับซ้อนส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการทางนิติกรรมต่าง ๆ ได้ จึงถือเป็นข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการของชุมชนไม่สามารถขยายบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาชุมชน ดังนั้นต่อมาเมื่อปี ค.ศ.1998 จึงมีการตรากฎหมายองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Organization

Law 1998: NPO Law) สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการรับรองสถานภาพความเป็นนิติบุคคลให้กับกลุ่มและสมาคมที่ไม่แสวงหากำไร นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังบัญญัติให้รัฐบาลกลางถ่ายโอนอำนาจการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับท้องถิ่นเกี่ยวกับการรับรองสถานภาพของกลุ่มหรือสมาคมต่างๆ ให้รัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลไม่แสวงหากำไรต้องมีลักษณะ ไม่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรมีพนักงานเกิน 10 คนมีพนักงานที่รับรายได้จากองค์กรไม่เกินหนึ่งในสามของพนักงานทั้งหมดไม่ดำเนินกิจกรรมด้านศาสนาและการเมืองและไม่มีพนักงานที่เป็นสมาชิกของกลุ่มหัวรุนแรง โดยกลุ่ม หรือสมาคมที่ต้องการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนี้ต้องดำเนินกิจกรรมลักษณะเป็นกิจกรรมด้านการสาธารณสุข การแพทย์ สวัสดิการสังคมการศึกษาการพัฒนาชุมชนและพัฒนาเมืองศิลปะ วัฒนธรรม **การท่องเที่ยว**และการกีฬาการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสิทธิมนุษยชนและการรณรงค์รักษาสันติภาพความปลอดภัยชุมชนความร่วมมือระหว่างประเทศความเสมอภาพทางเพศการดูแลเด็กและเยาวชนการข้อมูลข่าวสารการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจการพัฒนาฝีมือแรงงานและเพิ่มโอกาสการจ้างงานการคุ้มครองผู้บริโภคการบริหารงานหรือการให้คำปรึกษา

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่นกระทำได้ไม่ยากเนื่องจากประชาชนและชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีทั้งนี้เนื่องจากพื้นฐานทางสังคมที่มีสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่น ประชาชนตระหนักของความสำคัญของวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นอย่างดีและพร้อมสนับสนุนให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์ทรัพยากรทางวัฒนธรรมตลอดจนสนับสนุนในการนำมาประยุกต์ใช้เป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวแห่งประเทศญี่ปุ่นและกฎหมายได้ให้ความหมายของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวว่าหมายถึง “เขตพื้นที่ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว โดยธรรมชาติ ประวัติศาสตร์วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และมีองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวนั้นทั้งนี้เพื่อให้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นที่น่าสนใจสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศให้เดินทางมาท่องเที่ยวได้”[167] การส่งเสริมการเข้าพัก หมายถึงการส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ตัดสินใจโดยง่ายในการจะค้างแรมในโรงแรมหรือที่พักที่ได้รับการส่งเสริมให้เข้าพักในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว[168] บุคคลใดที่ประสงค์จะยื่นขอกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องยื่นความจำนงต่อเทศบาลหรือจังหวัดที่เขตหรือพื้นที่นั้นตั้งอยู่ หลังจากนั้นเทศบาลหรือจังหวัดต้องยื่นขอกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่อรัฐมนตรีในนามของเทศบาลหรือจังหวัด ทั้งนี้จะต้องเป็นการยื่นขอเพื่อดำเนินกิจการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างน้อยดังไปนี้

1) การเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

---

[167] Article 2 Act on Promotion of Tourist's Visit and Stay through Development of Tourism Areas, Japan Law No.39, 2008

[168] Article 2 Clause 2 Act on Promotion of Tourist's Visit and Stay through Development of Tourism Areas, Japan Law No.39, 2008

2) การเพิ่มความน่าดึงดูดใจของโรงแรม ที่พัก

3) การเพิ่มรายการเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสประสบการณ์จริง หรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

4) การสร้างสรรกิจกรรมพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกหรือดึงดูดนักท่องเที่ยวให้พักค้างคืน

5) การเพิ่มความสะดวกสบายในแหล่งท่องเที่ยว

6) การตกแต่ง ปรับปรุง หรือใช้ประโยชน์จากอาคารประวัติศาสตร์

7) การพัฒนา หรือการบำรุงรักษาศูนย์ข้อมูลนักท่องเที่ยว

8) การเพิ่มปริมาณการให้ข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

9) กิจการบริหารจัดการทรัพยากรในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อประโยชน์ทางการท่องเที่ยว

10) กิจการให้บริการขนส่งหรือโยกย้ายนักท่องเที่ยว

11) กิจการอื่นที่มีลักษณะส่งเสริมการเข้าเยี่ยมชมและเข้าพักของนักท่องเที่ยว

เมื่อรัฐมนตรี ได้รับทราบแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดนโยบายพื้นฐานเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามรอบนโยบายพื้นฐาน ทั้งนี้กรอบนโยบายพื้นฐานที่จะกำหนดขึ้นต้องอาศัยข้อมูลและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ประกอบการพิจารณา ดังต่อไปนี้

1) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

2) แผนพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้น

3) แผนการส่งเสริมการเข้าเยี่ยมชมและพักค้างแรมในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

4) การพัฒนากิจการหรือประเภทธุรกิจต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

5) วิธีการที่จะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างกิจการต่าง ๆ ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

6) วิธีการที่จะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น

เมื่อกำหนดนโยบายพื้นฐานเพื่อพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายพื้นฐานนั้นในสถานการณ์ที่จำเป็น ซึ่งก่อนจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายพื้นฐานรัฐมนตรีต้องปรึกษาปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก่อน และเมื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายพื้นฐานแล้ว รัฐมนตรีต้องประกาศเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยไม่ชักช้า[169]

เนื่องจากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยว 1 แผนงาน มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี ดังนั้นในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรก คือปี ค.ศ.2008-2012 รัฐบาลแห่งชาติได้อนุมัติเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไปแล้ว 49 เขตการท่องเที่ยว ครอบคลุมพื้นที่ 367 เทศบาล ถือเป็นสัดส่วน

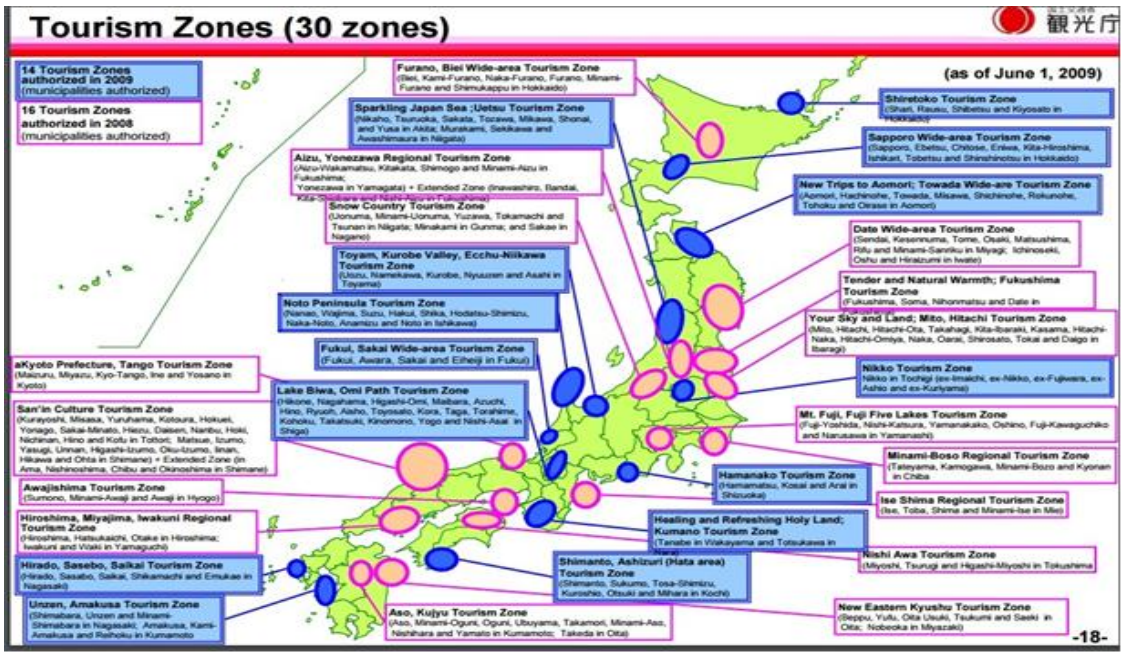
---

[169] Article 3 Act on Promotion of Tourist's Visit and Stay through Development of Tourism Areas, Japan Law No.39, 2008

21.3% ของจำนวนเทศบาลในประเทศซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 1721 แห่ง รวมประชากรประมาณ 19.3% ของประชากรทั้งประเทศ ในขณะที่ร้อยละของพื้นที่ที่สามารถอยู่อาศัยได้คิดเป็น 27.4% ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ได้รับการอนุมัติเป็นพื้นที่ชนบทที่มีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง ทั้งนี้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ประกอบด้วยเทศบาลจำนวนน้อยแห่งสามารถดำเนินกิจการได้มีประสิทธิภาพและบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยว เช่น ภูเขา ทะเลสาบ พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือหมู่เกาะห่างไกล ซึ่งตรงกันข้ามกับเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ประกอบด้วยเทศบาลจำนวนมากแห่งด้วยขนาดค่อนข้างกว้างใหญ่ การบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยวจะกระทำได้มีประสิทธิภาพน้อยกว่า โดยทั่วไปแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวมีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี อย่างไรก็ตามหน่วยงานด้านการฟื้นฟูกิจการได้ให้ความคิดเห็นไว้ในเดือนพฤศจิกายนปี ค.ศ.2009 ว่าหากแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวแห่งใดมีเหตุอันชวนสงสัย รัฐบาลแห่งชาติสามารถทบทวนแผนดังกล่าวได้โดยไม่ต้องรอให้ครบตามระยะเวลา ในเดือนธันวาคมปี ค.ศ.2012 มีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตการท่องเที่ยวซึ่งได้ใช้บังคับตั้งแต่เดือนมีนาคมปี ค.ศ.2013 ทั้งนี้เนื่องจากเขตพัฒนาการท่องเที่ยวบางแห่งไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน หรือไม่มีผู้รับผิดชอบหลัก หรือไม่มีผู้นำที่เข้มแข็งในการดำเนินงาน และบางเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีพื้นที่ขนาดใหญ่เกินไปหรือไม่เหมาะสม ทั้งนี้ได้ทบทวนและเพิ่มเติมนโยบายพื้นฐานของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อ ส่งเสริมการพัฒนาชุมชนด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของภูมิภาค[170] ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านการท่องเที่ยวเขตพัฒนาโครงการ ส่งเสริมการพักและท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเน้นการพักค้างแรม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตท่องเที่ยวหลังจากการทบทวนนโยบายพื้นฐานและมีผลใช้บังคับ เขตพัฒนาการท่องเที่ยว 49 แห่งที่ได้รับการรับรองภายใต้นโยบายเก่าต่อมาในเดือนเมษายน 2013 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้ง 6 ภูมิภาคหลังจากการตรวจสอบในเชิงภูมิศาสตร์แล้วได้รับการกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเหลือเพียง 30 เขต ที่จะดำเนินกิจกรรมต่อไปตามกรอบเวลาในการวางแผนโครงการพัฒนาภายใต้นโยบายพื้นฐานเดิม

---

[170] T. Ohnishi, **Regional Spatial Planing and Sustainability of Region** (Tokyo: Gakugei publication, 2010), pp.120-125.



ภาพที่ 3.5 แสดงตำแหน่งที่ตั้งของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว 30 เขตทั่วประเทศเมื่อปี ค.ศ.2009

ปัจจุบัน (ค.ศ.2016) เขตการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่นมีทั้งสิ้น 13 เขตจากเดิมที่เคยมีทั้งสิ้น 30 เขตใน ค.ศ. 2009 ทั้งนี้เนื่องจากมีการรวมเขตพัฒนาการท่องเที่ยวบางแห่งเข้าด้วยกันกลายเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพียงเขตเดียว บางเขตเมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้วก็ไม่ได้ดำเนินกิจการต่อจึงต้องยกเลิกไปโดยอัตโนมัติ ประกอบด้วย[171]

1) นิติบุคคลมูลนิธิเขตท่องเที่ยว Sasebo Tourism Convention Association ครอบคลุม 4 อำเภอของจังหวัดยามานาชิ (Yananashi) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือพื้นที่ติดชายทะเล

2) นิติบุคคลสมาคมเขตท่องเที่ยว Furano Tourism Association ครอบคลุม 6 เขตเทศบาลของจังหวัดฮอกไกโด (Hokkaido) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือลานสกีและทุ่งดอกลาเวนเดอร์

3) นิติบุคคลสมาคมเขตท่องเที่ยว Snow Country Association ครอบคลุม 7 อำเภอของจังหวัดกุมมะ (Gunma) จังหวัดนากาโน่ (Nagano) และจังหวัดนิอิงาตะ (Niigata) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือลาน หิมะ สัตว์ป่าภูเขา และน้ำพุร้อน

4) นิติบุคคลมูลนิธิเขตท่องเที่ยว Aso Regional Development Design Center ครอบคลุมพื้นที่ 10 อำเภอของจังหวัดคูมาโมโตะ (Kumamoto) จังหวัดมิยาซากิ (Miyasaki) และ

---

[171] T. Kidokoro and K. Katayama, "A Study on the Process of Spatial Areas and Wide Areas Governance," **Journal of the City Planning Institute of Japan** 3 (45): 667-672.

จังหวัดโอดิตะ (Oita) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือภูเขา Aso ซึ่งเป็นภูเขาไฟที่ยังไม่มอดสนิทมีริ้วลาวาจากปล่องภูเขาไฟรัศมีกว่า 120 ตารางกิโลเมตร สัตว์ป่าภูเขา สวนผลไม้

5) นิติบุคคลสมาคมเขตท่องเที่ยว Yatsuketake Tourism Management ครอบคลุมพื้นที่ 2 จังหวัดคือ จังหวัดยามานาชิ (Yananashi) จังหวัดนากาโน่ (Nagano) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือภูเขา Yatsuketake Tourism ซึ่งเป็นแหล่งต้นกำเนิดแม่น้ำจำนวนมากของประเทศ และสวนเกษตรต่าง ๆ ลานสกี

6) นิติบุคคลสมาคมเขตท่องเที่ยว Soranosato Tourism Zone ครอบคลุมพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดโทกุชิมะ (Tokushima) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือ ภูเขา สัตว์ป่า วิถีชีวิตของคนกับป่า

7) นิติบุคคลสมาคมเขตการท่องเที่ยวนิเสโกะ เขตพื้นที่ประกอบด้วย 3เขตเทศบาลของจังหวัดฮอกไกโด (Hokkaido) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือ ลานสกี กิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเทศกาลหิมะ

8) นิติบุคคลมูลนิธิเขตท่องเที่ยว Kyoto Prefecture Tourism Foundation ครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอของจังหวัดเกียวโต (Kyoto)[172] ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือแหล่งมรดกโลก ชายทะเลและอาหารทะเล

9) นิติบุคคลมูลนิธิเขตท่องเที่ยว Hamamatsu Convention Bureau Foundation ครอบคลุมพื้นที่ 2 อำเภอของจังหวัดชิซูโอกะ (Shizuoka) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือทะเลสาบ Hamamatsu และศูนย์การประชุมระดับนานาชาติ

10) นิติบุคคลสมาคมเขตการท่องเที่ยว Toyonokuni Millennium Heritage Tourism Zone ครอบคลุม 6 อำเภอของจังหวัดโออิตา (Oita) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือแหล่งท่องเที่ยวประวัติศาสตร์ Toyonokuni

11) นิติบุคคลสมาคมเขตการท่องเที่ยว Sado Tourism Association ครอบคลุมพื้นที่ 2 อำเภอของจังหวัดนิอิงาตะ (Niigata) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือเกาะ sado

12) นิติบุคคลสมาคมเขตการท่องเที่ยว Kushiro Tourism Convention Association ครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอของจังหวัดฮอกไกโด (Hokkaido) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือลานสกีและวัฒนธรรมชนเผ่าไอนุ

13) นิติบุคคลมูลนิธิเขตการท่องเที่ยว Kagawa Prefecture Tourism Association ครอบคลุมพื้นที่ 9 อำเภอของจังหวัดคางาวะ (Kagawa) ทรัพยากรท่องเที่ยวที่สำคัญคือเมืองชายฝั่งทะเลและหมู่เกาะชายทะเล พืชพันธุ์ดึกดำบรรพ์บนเกาะต่าง ๆ

---

[172] จังหวัดเกียวโตเป็นเมืองมรดกทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวไปยังพื้นที่ชายทะเลของจังหวัดด้วย จึงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนี้ขึ้น

3.3.3 การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเข้าพักและเข้าเยี่ยมชมแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่กำหนดขึ้นซึ่งเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอาจกำหนดขึ้นโดยจังหวัด เทศบาล ตำบลหรือหมู่บ้านเพียงแห่งเดียวหรือร่วมกันเป็นกลุ่มจังหวัด กลุ่มเทศบาล กลุ่มตำบลหรือกลุ่มหมู่บ้านก็ได้ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกทุกด้านในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวและเป็นการดำเนินนโยบายเชิงรุกโดยสนับสนุนให้มีการบูรณาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้แหล่งท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีเสน่ห์เป็นที่ประทับใจของนักท่องเที่ยวขณะเดียวกันเพื่อให้ชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีจิตสำนึกหวงแหนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวของตนและเกิดพลังในการขับเคลื่อนโดยชุมชน[173] โดยการบริหารเขตการท่องเที่ยวเป็นการดำเนินกลยุทธ์ยืดหรือขยายพื้นที่การท่องเที่ยวกระจายไปทั่วเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการเชื่อมโยงโรงแรม หรือสถานที่พักเข้ากับแหล่งท่องเที่ยว เมืองหรือพื้นที่รอยต่อเพื่อกระจายรายได้ให้กับธุรกิจที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุดด้วยโครงข่ายการขนส่งนักท่องเที่ยวร่วมกันด้วยตั๋วใบเดียวทั้งทางบก ทะเลและอากาศรวมทั้งขยายระยะเวลาการพักค้างแรมและสร้างความประทับใจให้นักท่องเที่ยวรายบุคคลให้มากขึ้นจากการ “แขกขาจร” ให้กลายเป็น “แขกขาประจำ”ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในท้องถิ่นและอุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันกำหนดแผนงานเพื่อผลักดันให้ประสบผลสำเร็จโดยเฉพาะการปรับปรุงภาพการบริการให้ได้ระดับสากลและขณะเดียวกันก็ช่วยสรรสร้างสัญลักษณ์หรือตราสินค้าประจำท้องถิ่นโดยการเพิ่มรูปแบบการเรียนรู้ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่นโดยการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงมาจนถึงปัจจุบันเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รับรู้ รวมทั้งเพิ่มป้ายแสดงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น เช่น ตำแหน่งแหล่งท่องเที่ยว ที่ตั้งสถานพยาบาลฉุกเฉิน ที่พักหรือร้านอาหารใกล้เคียง เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มให้ความสำคัญต่อการท่องเที่ยวต่อการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 โดยรัฐบาลกำหนดโครงการ “Visit Japan Campaign” เพื่อส่งเสริมให้มีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศญี่ปุ่นไม่น้อยกว่า 10 ล้านคน หลังจากนั้นในปีค.ศ.2007 รัฐบาลบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ (the Tourism Nation Promotion Act) ขึ้นและให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นนโยบายระดับชาติ และกำหนดแผนส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ (Toursim Nation Promation Plan) ขึ้นเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นในปี ค.ศ.2008 ได้จัดตั้งองค์การท่องเที่ยวญี่ปุ่น (The Japan Tourism Agency) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมและการท่องเที่ยวองค์การท่องเที่ยวญี่ปุ่นเคยศึกษาพบว่านักท่องเที่ยวจำนวน 22 คนที่เข้าไปท่องเที่ยวและใช้จ่ายในพื้นที่แห่งหนึ่งสามารถสร้างรายได้ทดแทนรายได้ของบุคคล 1 คน หากบุคคลนั้นหยุดสร้างรายได้ในพื้นที่แห่งนั้นได้ดังนั้นเพื่อสนับสนุนให้การท่องเที่ยวสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่น รัฐบาลได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการเข้าเยี่ยมชมและเข้าพักในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนี้ขึ้นเพื่อส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวพักค้างแรมอยู่ในเขตท่องเที่ยวนานขึ้น ดังนั้น

---

[173] มาตรา 1 แห่งกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการเข้าเยี่ยมชมและเข้าพักในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ค.ศ. 2008

ท้องถิ่นทุกแห่งมีสิทธิกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของตนขึ้นมาได้ โดยตั้งเป็นคณะกรรมการซึ่งอาจประกอบด้วยจังหวัด ท้องถิ่น ผู้ประกอบการ หรือองค์การไม่แสวงหากำไร โดยการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวที่มีอายุ 5 ปี หากแผนนี้ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลเขตการท่องเที่ยวแห่งนั้นจะได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น มาตรการพิเศษเกี่ยวกับการควบคุมและระเบียบเกี่ยวกับกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาสภาพแวดล้อมในฐานะเป็นแหล่งท่องเที่ยว กล่าวคือจะได้รับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการ “พัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว” สำหรับกิจกรรมที่ดำเนินการโดยคนในชุมชนท้องถิ่นตามแผนการพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวในชุมชน

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการเข้าเยี่ยมชมและการเข้าพักในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ค.ศ.2008 ได้บัญญัติให้การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องอาศัยกลไกของกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับอื่นๆ ด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจสาระของกฎหมายการท่องเที่ยวฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

3.3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรทางธรรมชาติ

1) กฎหมายว่าด้วยบ่อน้ำพุร้อน ค.ศ.1948[174] เป็นกฎหมายเพื่อรักษาบ่อน้ำพุร้อนและส่งเสริมให้ใช้น้ำพุร้อนเพื่อให้เป็นบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมและเพื่อการท่องเที่ยว กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเกือบทุกเขต ทั้งนี้เนื่องจากบ่อน้ำพุร้อนกระจายตัวอยู่ทั่วทุกแห่งของประเทศญี่ปุ่น ชาวญี่ปุ่นชื่นชอบการอาบน้ำพุร้อนมาตั้งแต่สมัยโบราณ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตเรื่อยมา ปัจจุบัน (ค.ศ.2017) มีบ่อน้ำพุร้อนที่เปิดให้บริการอยู่ประมาณ 27,920 แห่งทั่วประเทศ กฎหมายฉบับนี้กำหนดบัญญัติอุณหภูมิขั้นต่ำของบ่อน้ำที่จะได้รับคำจำกัดความให้เป็นบ่อน้ำพุร้อนว่าจะน้ำจะต้องมีอุณหภูมิสูงกว่า 25 องศาเซลเซียส และการประกอบกิจการบ่อน้ำพุร้อนต้องเป็นไปเพื่อบริการให้นักเดินทาง ผู้ค้างแรม และใช้สำหรับแช่ร่างกายมนุษย์เท่านั้น โดยในน้ำพุร้อน 1 บ่อ ต้องมีแร่ธาตุตามธรรมชาติ 19 ชนิดในแหล่งน้ำพุร้อนนั้นผสมอยู่ไม่น้อยกว่า 1 กิโลกรัม และผู้ดำเนินกิจการบ่อน้ำพุร้อนสาธารณะต้องยื่นขออนุญาตการขุดเจาะเบิกหลุมจากผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องยื่นแบบผลการวิเคราะห์สภาพน้ำทุก 10 ปี ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งนี้เพื่อป้องกันภัยอันอาจเกิดจากการระเบิดหรือติดไฟขณะขุดเจาะหรือเบิกหลุมน้ำ พุร้อนปัจจุบันเขตการท่องเที่ยวหลายแห่งได้ใช้บ่อน้ำพุร้อนเป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยว

2) กฎหมายอุทยาน ค.ศ.1957[175] มีหลักการและแนวคิดและในการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและเป็นกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์การกำหนดเขตอุทยานคล้ายคลึงกับการกำหนดพื้นที่อุทยานของกลุ่มประเทศตะวันตก กล่าวคือมีการกำหนดเขตพื้นที่เป็นลำดับ เช่น เขตหวงห้ามเด็ดขาด (Strict Nature Reserve Zone) เขตสงวนสภาพธรรมชาติ (Primitive Zone) เขตใช้ประโยชน์ทั่วไป (General Use Zone) เขตฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ (Recovery Zone) เขตนันทนาการและศึกษาหาความรู้ (Outdoor Recreation Zone) เขตศึกษาวิจัย (Scientific Zone) เขตกันชน (Buffer Zone) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานและการจัดการพื้นที่อุทยานในประเทศญี่ปุ่นอาจแตกต่างกับการบริหาร

---

[174] Hot Spring Law, Law No. 125 of July 10, 1948

[175] Natural Park Law, Law No. 1 of June 1957

จัดการเขตอุทยานของบางประเทศ กล่าวคือกฎหมายอาจกำหนดและประกาศเขตทับพื้นที่ที่มีประชาชนถือครองที่ดินอยู่ก่อนแล้ว กรณีนี้กฎหมายไม่อนุญาตให้เวนคืนที่ดินของประชาชนในเขตอุทยานดังกล่าวโดยยังคงให้เป็นพื้นที่อุทยานแต่จะกำหนดให้กิจกรรมที่สามารถกระทำได้และกระทำไม่ได้ให้กับประชาชนที่อาศัยในเขตอุทยานนั้นต้องปฏิบัติตามและห้ามปฏิบัติซึ่งลักษณะกิจกรรมจะมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่อุทยาน เช่น พื้นที่บางแห่งอาจอนุญาตให้ทำการเกษตรทุกประเภทได้ บางพื้นที่อาจห้ามทำการเกษตรบางประเภท เป็นต้น ซึ่งมีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหลายแห่งที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่อุทยาน

3) กฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาติ ค.ศ.1972[176] เป็นกฎหมายที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไปโดยให้อำนาจทบวงสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (Japan Environment Agency) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ในการวางแผนและกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติโดยการกำหนดพื้นที่ใด ๆ ให้เป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์โดยแบ่งเป็นพื้นที่ธรรมชาติสันโดษ (Wilderness Areas) พื้นที่ธรรมชาติสงวน (The Nature Conservation Area) นอกจากนี้ยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดพื้นที่ธรรมชาติภายในจังหวัดให้เป็นพื้นที่ธรรมชาติสงวนจังหวัด (Prefectural Nature Conservation Areas) ได้

3.3.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางวัฒนธรรม

1) กฎหมายการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ.1950[177]กฎหมายฉบับนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและเป็นกลไกในการธำรงรักษาทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของประเทศเอาไว้ได้แม้ประเทศจะพัฒนาและมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีไปเพียงใดก็ตามทรัพย์สินทางวัฒนธรรมจะต้องได้รับการคุ้มครองไว้กฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมเพื่อให้ทุกคนได้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินทางวัฒนธรรมเหล่านั้น โดยมีคณะกรรมการทรัพย์สินทางวัฒนธรรมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้โดยให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมดังต่อไปนี้

(1) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่าง (Tangible Cultural Properties) ได้แก่ อาคารและศิลปวัตถุ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาจกำหนดให้ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่างและมีความสำคัญให้เป็นสมบัติชาติ (National Treasure) ได้ และบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่างที่เห็นว่ามีความสำคัญอาจยื่นคำร้องขอให้มีการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินไว้ได้ โดยให้นำมาตรการคุ้มครองสมบัติชาติมาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ บุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอาจยื่นความจำนงขอคำแนะนำการบำรุงรักษาและการบริหารจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่อยู่ในความครอบครองจากผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมได้

(2) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ไม่มีรูปร่าง (Intangible Culture Properties) ได้แก่ การละเล่น เพลง ทั้งนี้ทรัพย์สินไม่มีซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมจะผู้พิจารณาคัดเลือกและประกาศให้เป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้นมีคุณค่าและความสำคัญทั้งนี้หากทรัพย์สินทางวัฒนธรรมใดได้รับการคัดเลือกสำนักงานกิจการวัฒนธรรมจะเข้าไปดูแลบำรุงรักษาและกำหนดมาตรการอนุรักษ์ ส่วนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมใดที่สำนักงานกิจการวัฒนธรรมพิจารณาแล้ว

---

[176] Nature Convervation Law, Law No. 85 of June 22, 1972

[177] Law for Protection of Cutural Properties, Law No. 214 of May 30, 1950

เห็นว่ายังไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการควบคุมเป็นพิเศษ สำนักงานกิจการวัฒนธรรมจะขึ้นทะเบียนไว้เพื่อแสดงให้รับรู้เป็นการทั่วไปของการมีอยู่ของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้นว่าอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด กรณีทรัพย์สินทางวัฒนธรรมเสื่อมโทรมลงหรือได้รับความเสียหายผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมอาจมีคำสั่งหรือคำแนะนำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือบุคคลผู้เป็นเจ้าของให้บูรณะซ่อมแซมได้ อย่างไรก็ตามเมื่อได้ออกคำสั่งหรือคำแนะนำไปแล้วแต่หน่วยงานหรือเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำนั้นนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมอาจกำหนดมาตรการป้องกันการจะถูกทำลาย ทำให้เสื่อมค่าแก่ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้นได้

(3) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นเมือง (Folk-Cultural Properties) ได้แก่ เสื้อผ้า อุปกรณ์การสร้างอาคาร อุปกรณ์ตกแต่งอาคาร ศิลปะการเย็บปักถักร้อย วิธีการสร้างอาคาร วิธีการทำอาหาร

(4) อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน (Monuments) ได้แก่ สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ อนุสรณ์สถานทางธรรมชาติ

(5) กลุ่มอาคารโบราณ (Groups of Historic Buildings)

ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้มีผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรม (Commissioner of Cultural Affairs) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอาจได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Council for the Protection of Cultural Property)

2) กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อการอนุรักษ์บรรยากาศทางประวัติศาสตร์พื้นที่เมืองหลวงในอดีต ค.ศ.1966[178] เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นใช้มาตรการพิเศษเพื่อการอนุรักษ์สถานที่ ภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ของเมืองหลวงในอดีต ประกอบด้วย เมืองนารา เกียวโต คามากุระ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทำลายบรรยากาศทางประวัติศาสตร์ เช่น เทศบาลเมืองเกียวโต ออกเทศบัญญัติห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 4 ชั้นในบางพื้นที่ เป็นต้น

3) กฎหมายว่าด้วยภูมิทัศน์[179] (Landscape Law) เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิทัศน์ที่เป็นเอกลักษณ์ของชาติขณะเดียวกันก็ไม่ทำลายภูมิทัศน์เดิมที่มีเอกลักษณ์และเป็นที่ยอมรับชัดเจนอยู่แล้วหรือไม่สร้างสิ่งแปลกปลอมในบรรยากาศของสถานที่ ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นมีเอกลักษณ์ด้านอาคารสถานที่โดยผ่านกระบวนการคิดพิจารณาและกำหนดรูปแบบอาคารหรือพื้นที่ร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย โดยกฎหมายฉบับนี้มีจุดประสงค์เพื่อสร้างพื้นที่ที่สวยงามและสง่างาม สร้างสภาพแวดล้อมที่น่าสนใจและสะดวกสบาย สร้างชุมชนที่เป็นเอกลักษณ์และมีชีวิตชีวาโดยการกำหนดแผนภูมิทัศน์และใช้มาตรการอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการสร้างภูมิทัศน์ที่ดี ทั้งในเขตเมืองและชนบทของประเทศซึ่งจะช่วยปรับปรุงชีวิตของพลเมืองและทำให้เกิดการเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อการพัฒนาที่ดีของชุมชนและภูมิทัศน์ที่ดีเกิดจากการ

---

[178] Special Measures Law for Preservation of Historical Climate in Ancient Capitals, Law No. 1 of January 13, 1966

[179] Landscape Law, Law No. 110 of June 18, 2004

ผสมผสานระหว่างธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมของพื้นที่และวิถีชีวิตของผู้คนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งภูมิทัศน์ที่ดี มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติโดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจและให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของภูมิทัศน์ ขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่กำหนดมาตรการ แผนปฏิบัติการที่เหมาะสมกับสภาพธรรมชาติเพื่อให้เกิดการสร้างภูมิทัศน์ที่ดี และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิทัศน์ที่ดีตามหลักปรัชญาพื้นฐานและต้องให้ความร่วมมือกับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการพัฒนามาตรการต่าง ๆ

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้กำหนดให้มีองค์การบริหารภูมิทัศน์ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่พิจารณาแผนผังภูมิทัศน์ของพื้นที่เขตเมืองต่าง ๆ เช่น จุดที่จะสามารถติดตั้งป้ายโฆษณากลางแจ้งขนาดใหญ่ได้ จุดที่จะสามารถ การปลูกต้นไม้ การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ต่าง ๆ จะต้องมีขนาดและความสูงต่ำตามที่กฎหมายลำดับรองกำหนดและบางส่วนอ้างอิงเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองด้วย และต้องสอดคล้องกับแผนสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐานและแผนป้องกันมลพิษพื้นเมืองที่เกี่ยวข้องตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐานปี ค.ศ.1993

การมีกฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้เมืองต่าง ๆ มีภูมิทัศน์ที่เป็นเอกลักษณ์เนื่องจากมีการบริหารจัดการให้มีภูมิทัศน์เพื่อเพิ่มมิติ หรือปิดบังอาคารบางแห่ง นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นมีสิทธิซื้อทรัพย์สินคือที่ดินหรืออาคารเอกชันเพื่อทุบทำลายเปิดพื้นที่ให้โล่งเพื่อให้สามารถเพิ่มมุมมองให้เมืองได้

การสร้างภูมิทัศน์เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับพื้นที่ ดึงดูดนักท่องเที่ยว เพิ่มโอกาสการลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยว

3.3.3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

1) กฎหมายการประกอบธุรกิจโรงแรมแบบญี่ปุ่น ค.ศ.1948[180] เป็นกฎหมายควบคุมผู้ประกอบกิจการด้านที่พักและโรงแรมให้กับนักท่องเที่ยวและบุคคลทั่วไปโดยกำหนดให้ต้องมีวินัยในการเรื่องสาธารณสุข เนื่องจากโรงแรมแบบญี่ปุ่นมีความแตกต่างจากโรงแรมตามความหมายของตะวันตกโดยราคาค่าที่พักจะรวมอาหารเช้าและอาหารเย็นด้วย และหากโรงแรมไหนที่มีบ่อน้ำพุร้อนให้บริการ หากลูกค้าต้องการจะแช่บ่อน้ำพุร้อน เป็นธรรมเนียมที่ลูกค้าจะต้องใส่เสื้อผ้าชุดที่ทางโรงแรมได้เตรียมเอาไว้ไปแช่บ่อน้ำพุร้อนในเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเขตการท่องเที่ยวของญี่ปุ่นทุกแห่งจะมีโรงแรมแบบญี่ปุ่นให้บริการ

2) กฎหมายงานมัคคุเทศก์และล่ามภาษาต่างประเทศ ค.ศ.1949[181] เป็นกฎหมายควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ โดยผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จะต้องเข้าสอบเพื่อวัดผลความรู้ให้ผ่านมาตรฐานขั้นต่ำหลังจากนั้นจึงจะได้รับในอนุญาตประกอบวิชาชีพ โดยกระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการสอบ ซึ่งหัวข้อการสอบประกอบด้วยวิชาภูมิศาสตร์ญี่ปุ่น ประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น ความรู้ทั่วไป และภาษาต่างประเทศ (เลือกสอบ 1 ภาษา จาก 9 ภาษา ประกอบด้วย เกาหลี จีน อังกฤษ สเปน ฝรั่งเศส อิตาเลี่ยน รัสเซีย โปรตุเกส เยอรมัน)

---

[180] Ryokan Business Law, Law No. 138 of 1948

[181] Guide Interpreter Business Law, Law No. 210 of June15, 1949

3) กฎหมายเพื่อการปรับปรุงโรงแรมสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ ค.ศ. 1949[182] มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงมาตรฐานโรงแรมญี่ปุ่นให้มีมาตรฐานสากลให้สามารถรองรับนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีสมาคมการท่องเที่ยวแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณารับจดทะเบียนผู้ประกอบการโรงแรม ซึ่งโรงแรมต้องมีเงื่อนไขตามกฎกระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับจำนวนห้องพัก ล็อบบี้ ห้องรับประทานอาหารค่ำ บันไดเลื่อน เครื่องทำความเย็น เครื่องทำความอุ่น ป้ายแสดงสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นภาษาต่างประเทศ ระบบการให้ข้อมูลแก่แขกที่เข้าพัก[183]

4) กฎหมายตัวแทนการเดินทาง ค.ศ.1952[184] เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองนักท่องเที่ยวจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวขณะเดียวกันก็เพื่อให้การดำเนินธุรกิจนำเที่ยวเป็นไปอย่างโปร่งใสยุติธรรมเช่น กำหนดให้บริษัทนำเที่ยวต้องวางหลักประกันธุรกิจ ห้ามจัดรายการนำเที่ยวที่ไม่ชอบมาพากลหรือไม่ได้แจ้งไว้ในรายการนำเที่ยว (Unsound Tours) เป็นต้น

5) กฎหมายการจำนองทรัพย์สินที่เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกต่อนักท่องเที่ยว ค.ศ.1968[185] เป็นกฎหมายควบคุมด้านการเงินและอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการที่ต้องการกู้ยืมเงินไปพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวประเภทสนามเด็กเล่น สวนสัตว์ พิพิธภัณฑ์สัตว์ทะแล พื้นที่ชมธรรมชาติที่ต้องใช้รถกระเช้า ลานสกีที่ต้องใช้รถกระเช้า ลานสเก็ตน้ำแข็ง สระว่ายน้ำที่มีเครื่องกรองน้ำ ผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจข้างต้นสามารถใช้สถานที่ดังกล่าวจำนองเพื่อนำเงินมาจัดสร้างและหมุนเวียนในธุรกิจได้

3.3.3.4 กฎหมายส่งเสริมการท่องเที่ยว

1) กฎหมายองค์การการท่องเที่ยวแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1959[186] มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ โดยการประชาสัมพันธ์และจัดทำข้อมูลเผยแพร่ไปทั่วโลกให้มีนักท่องเที่ยวต่างประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศ

2) กฎหมายการท่องเที่ยวพื้นฐาน ค.ศ.1963[187] มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ช่วยกระจายรายได้และลดการว่างงาน ลดช่องว่างระหว่างเมืองกับภูมิภาค

3) กฎหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่นันทนาการขนาดใหญ่ ค.ศ.1987[188] มีจุดประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการแทนภาครัฐในด้านกีฬา ด้านวัฒนธรรม ที่พัก

---

[182] Law for Improvement of International Tourist Hotel Facilities, Law No. 279 of December 24, 1949

[183] จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งชาติ** (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 147-148.

[184] Travel Agency Law, Law No. 239 of July 18, 1952

[185] Law for Mortgage on Tourist Facilities Property, Law No. 91 of June 3, 1968

[186] Japan National Tourist Organization Law, Law No. 3 of March 24, 1959

[187] Tourism Basic Law, Law No. 107 of June 20, 1963

การคมนาคม ศูนย์การค้า ระบบทำความเย็น ระบบการกำจัดของเสียโดยให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี สิทธิประโยชน์ด้านเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การผ่อนปรนกฎหมายการใช้ที่ดิน

4) กฎหมายส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท้องถิ่นโดยผ่านเทศกาลและงานเฉลิมฉลองพื้นบ้าน ค.ศ.1992[189] มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น เพื่อยกระดับชีวิตประชาชนในท้องถิ่น พัฒนาสังคมภูมิภาคและรักษารากฐานวัฒนธรรมพื้นบ้าน โดยยกเว้นให้มัคคุเทศก์ประจำงานเทศกาลและงานเฉลิมฉลองพื้นบ้านไม่ต้องมีคุณสมบัติครบตามมาตรฐานผู้นำเที่ยวในกฎหมายงานมัคคุเทศก์และล่ามภาษาต่างประเทศ ค.ศ.1949

5) กฎหมายส่งเสริมการประชุมระหว่างประเทศ ค.ศ.1994[190] มีจุดประสงค์เพื่อดึงดูดให้ชาวต่างประเทศให้เดินทางมาจัดประชุมในประเทศและใช้เวลาที่เหลือเดินทางท่องเที่ยวภายในเมืองที่มีศูนย์ประชุมดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องหลายฉบับ และรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายการท่องเที่ยวแทบทุกฉบับ ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยเฉพาะเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมากกว่าหน่วยงานหรือองค์กรจากรัฐบาลกลาง

3.3.4 หลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

1) มีพื้นที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด[191]

2) มีแผนผังและแผนที่กำหนดเขตที่ชัดเจน

3) มีการกำหนดแผนพัฒนาเขตการท่องเที่ยว

4) มีการกำหนดแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวและกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติตามแผน

5) มีรูปแบบการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ชัดเจน

6) มีมาตรการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับภาครัฐ

7) มีการสื่อสารแสดงข้อมูลเกี่ยวกับเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งเขต

8) มีการกำหนดขีดความสามารถในการรองรับพื้นที่กรณีในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติอยู่ด้วย

---

[188] Law for Development of Comprehensive Resort Areas, Law No. 71 of June 9, 1987

[189] Law for Promotional of Tourism and Specific Regional Industries Throuth Events, Law No. 88 of June 26,1992

[190] The International Convention Law, Law No.79 of June 21, 1994

[191] Article 1 Act on Promotion of Tourist's Visit and Stay through Development of Tourism Areas, Japan Law No.39, 2008

9) มีแผนพัฒนาบุคลากรและการให้บริการสู่ระดับสากล

ทั้งนี้เจ้าหน้าที่เทศบาลหรือจังหวัดมีอำนาจกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวตามนโยบายพื้นฐานที่กำหนดไว้สำหรับเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเขตนั้น และแผนพัฒนาเขตการท่องเที่ยวดังกล่าวอาจเป็นแผนเพื่อพัฒนาเขตการท่องเที่ยวเขตนั้นเพียงเขตเดียว หรืออาจเป็นแผนพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกันกับเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเขตอื่นก็ได้ ทั้งนี้แผนพัฒนาเขตการท่องเที่ยวต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1) แผนเพื่อส่งเสริมให้มีการเข้าเยี่ยมชมและเข้าพัก
2) ขอบเขตของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว
3) เขตพื้นที่ที่จะส่งเสริมการเข้าพัก
4) เป้าหมายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยว
5) โครงการหรือแผนงานเพื่อให้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวบรรลุตามวัตถุประสงค์
6) ระยะเวลาของแผนพัฒนาการท่องเที่ยว
7) โครงการหรือแผนงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเข้าเยี่ยมชมและเข้าพักของนักท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่กำหนดขึ้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและป่าไม้ หรือกฎหมายอื่นหรือคำสั่งหรือระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติที่กำหนดแผนพัฒนาภูมิภาคหรือท้องถิ่นไว้ และการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวต้องรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่และผู้มีส่วนได้เสียการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวต้องรับคำปรึกษาจากคณะกรรมการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว หากยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้รับคำปรึกษาจากผู้ที่ยื่นความจำนงขอกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนเกษตรกรและตัวแทนประมงท้องถิ่นหากการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นได้รวมเขตการเพาะปลูกหรือการเกษตรอื่น หรือการทำประมง

หากการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นเป็นการกำหนดโดยเทศบาล เมื่อกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแล้วต้องแจ้งแก่รัฐมนตรี จังหวัดที่ใกล้เคียง และผู้ยื่นความจำนงขอกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยไม่ชักช้า หากเป็นการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวโดยจังหวัด ต้องแจ้งแก่ทุกอำเภอในจังหวัดของตนเมื่อรัฐมนตรีได้รับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจให้คำปรึกษาทั้งแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่กำหนดโดยเทศบาลและจังหวัด ขณะที่จังหวัดมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่แผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่กำหนดโดยเทศบาลได้

ภาพที่ 3.6 ตารางแสดงสรุปกระบวนการและวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

เพื่อให้มีการดำเนินการ การประสานงานและการให้คำปรึกษาในการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยว เทศบาลหรือจังหวัดจัดให้มีสภาประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้[192]

สภาประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวประกอบด้วย

1) เจ้าหน้าที่เทศบาลหรือจังหวัดแล้วแต่กรณี

2) นิติบุคคล หรือมูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ค.ศ.1998 หรือนิติบุคคลหรือองค์กรตามคำสั่งกระทรวง

3) บุคคลอื่นนอกเหนือจากเจ้าหน้าที่เทศบาลหรือจังหวัดหรือนิติบุคคล มูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายไม่แสวงหาผลกำไร ค.ศ.1998 หรือนิติบุคคลหรือองค์กรตามคำสั่งกระทรวง

4) บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว หรือนักวิชาการ หรือบุคคลที่เทศบาลหรือจังหวัดเห็นสมควร

5) ในการประชุมสภาจะต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นนิติบุคคล หรือมูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ค.ศ.1998 หรือนิติบุคคลหรือองค์กรตามคำสั่งกระทรวง และบุคคลอื่นนอกเหนือจากเจ้าหน้าที่เทศบาลหรือจังหวัดหรือนิติบุคคล มูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายไม่แสวงหาผลกำไร ค.ศ.1998 หรือนิติบุคคลหรือองค์กรตามคำสั่งกระทรวง

---

[192] Article 5 Act on Promotion of Tourist's Visit and Stay through Development of Tourism Areas, Japan Law No.39, 2008

6) เมื่อถูกเรียกประชุมผู้ที่เป็นนิติบุคคล หรือมูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ค.ศ.1998 หรือนิติบุคคลหรือองค์กรตามคำสั่งกระทรวง และบุคคลอื่นนอกเหนือจากเจ้าหน้าที่เทศบาลหรือจังหวัดหรือนิติบุคคล มูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายไม่แสวงหาผลกำไร ค.ศ.1998 หรือนิติบุคคลหรือองค์กรตามคำสั่งกระทรวงต้องเข้าร่วมประชุมเสมอยกเว้นมีเหตุจำเป็น

7) เมื่อได้รับคำปรึกษาแล้ว เทศบาลหรือจังหวัดที่ขอรับคำปรึกษาต้องเคารพคำปรึกษานั้น

8) เพื่อให้การกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวมีความราบรื่น รัฐมนตรีมีอำนาจให้คำแนะนำที่จำเป็นตามที่ได้รับการร้องขอ

9) นอกเหนือจากบทบัญญัติข้างต้น หากเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น สภามีอำนาจกำหนดแนวทางการบริหารเป็นอย่างอื่นได้

บุคคลต่อไปนี้อาจเสนอการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวให้เทศบาล หรือจังหวัดเกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งนี้ข้อเสนอดังกล่าวสต้องสอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานตามที่กำหนดไว้[193]

1) นิติบุคคล หรือมูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ค.ศ.1998 หรือนิติบุคคลหรือองค์กรตามคำสั่งกระทรวงหรือบุคคลที่จะประกอบกิจการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

2) บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และผู้มีส่วนได้เสีย

3) เทศบาลหรือจังหวัดเมื่อได้รับข้อเสนอแล้ว หากมีการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาการท่องเที่ยวตามข้อเสนอแล้วต้องแจ้งให้ผู้ยื่นข้อเสนอเพื่อทราบหากเทศบาลหรือจังหวัดเมื่อได้รับข้อเสนอแล้วไม่ดำเนินการตามข้อเสนอนั้นต้องแจ้งผู้เสนอพร้อมระบุเหตุผลแห่งการไม่กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอ

บุคคลที่มุ่งมั่นที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาเขตการท่องเที่ยวจะต้องดำเนินการโครงการพัฒนาเขตการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่การท่องเที่ยว โดยแผนปฏิบัติการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) เป้าหมายและเนื้อหาของแผนปฏิบัติการท่องเที่ยว หากมีแผนปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการเข้าพักก็ให้แนบมาพร้อมนี้

2) ระยะเวลาดำเนินการตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยว

3) จำนวนเงินทุนเพื่อให้บรรจุตามแผนตลอดจนวิธีการระดมทุน

4) ผู้ที่จะกำหนดแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

5) เมื่อกำหนดแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวต้องแจ้งเทศบาลหรือจังหวัดและผู้เกี่ยวข้องได้ทราบ

---

[193] Article 6 Act on Promotion of Tourist's Visit and Stay through Development of Tourism Areas, Japan Law No.39, 2008

ทั้งนี้หน่วยงานที่กำกับดูแลการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวคือ กระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งและการท่องเที่ยวโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการต้องยื่นแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวต่อรัฐมนตรีเพื่อการเห็นชอบตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวพร้อมเหตุผลแนบท้ายถึงความเป็นไปได้และความสำเร็จตามแผนการยื่นแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวไปยังรัฐมนตรี ต้องยื่นผ่านเทศบาลหรือจังหวัดแล้วแต่กรณี และเทศบาลหรือจังหวัดต้องพิจารณารายละเอียดพร้อมเหตุผลแนบท้าย ทั้งนี้รัฐมนตรีจะเห็นชอบตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวดังกล่าวสอดคล้องกับรายการดังต่อไปนี้

1) เนื้อหาในแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวมีความเหมาะสมกับนโยบายพื้นฐาน

2) เนื้อหาในแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวมีความเหมาะสม และน่าเชื่อถือได้ว่ากิจการนั้นเป็นการบำรุงรักษาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

3) หากมีแผนปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการเข้าพักก็ให้ระบุรายละเอียด

4) ประชาสัมพันธ์และให้ข่าวสารในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีความถูกต้อง รวดเร็วและทั่วถึง

5) บุคคลที่ถูกยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการไม่ถึง 5 ปี รวมทั้งกรรมการบริษัทดังกล่าวจะมาประกอบกิจการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่ได้

6) เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวต้องแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบโดยไม่ชักช้า

7) แผนปฏิบัติการท่องเที่ยวที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว หากต้องการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการท่องเที่ยว ต้องยื่นขออนุญาตและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

8) หากเป็นการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวเพียงเล็กน้อยไม่จำเป็นต้องยื่นขออนุญาต อย่างไรก็ตามภายหลังการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยนั้นต้องแจ้งให้รัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

9) หากผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยว รัฐมนตรีมีอำนาจยกเลิกแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวดังกล่าวได้

3.3.5 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ

1) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ โดยเป็นงบสนับสนันให้ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยว

2) ผู้ประกอบการประเภทโรงแรมหรือที่พักสามารถยื่นกู้เพื่อการก่อสร้างและดำเนินกิจการกับสถาบันการเงินที่กำหนดได้ในเงื่อนไขพิเศษทั้งจำนวนยอดเงินกู้และอัตราดอกเบี้ย

3) ได้รับการลดภาษีท้องถิ่นว่าด้วยการซื้อที่ดินหรือการรวมแปลงที่ดินให้มีขนาดพื้นที่ใหญ่ขึ้นหรือปรับปรุงอสังหาริมทรัพย์เพื่อการประกอบกิจการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

4) ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง หากแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวนั้นกำหนดให้มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ป่าไม้และประมงเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้น

5) ผู้ประกอบการโรงแรมหรือที่พักในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว มีสิทธิจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในโรงแรมหรือที่พักแห่งนั้นได้

6) ผู้ประกอบการได้รับการลดหย่อนภาษี โดยสามารถนำรายจ่ายรวมมาหักลดหย่อนได้ร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

7) ผู้ประกอบกิจการขนส่งนักท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้รับการยกเว้นไม่ต้องยื่นขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ทะเล หรืออากาศกรณีต้องการเพิ่มตารางเดินรถโดยสาร เพิ่มตารางเดินเรือ หรือเพิ่มเที่ยวบิน เพียงแค่แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้รัฐมนตรีทราบเท่านั้น และเรือบรรทุกสินค้าที่วิ่งผ่านเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีสิทธิรับส่งผู้โดยสารที่เป็นนักท่องเที่ยวได้เช่นเดียวกันกับเรือโดยสารทั่วไป ซึ่งโดยปกติเรือบรรทุกสินค้าไม่สามารถรับส่งผู้โดยสารได้ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความสะดวกในการเดินทางไปสู่เขตพัฒนาการท่องเที่ยว

3.3.6 การมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ในทุกเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่นมีระบบบริหารจัดการที่ “เปิดทาง” ให้ประชาชน หรือชุมชน ชมรม สมาคมต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการได้ค่อนข้างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ประชาชนสามารถเสนอแผนงานพัฒนาหมู่บ้าน หรือตำบล หรืออำเภอ หรือจังหวัดของตนให้ปรับปรุง หรือพัฒนาให้เป็นพื้นที่หรือเขตพัฒนาการท่องเที่ยวผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งการมีโอกาสนำเสนอทรัพยากรทางธรรมชาติหรือทางวัฒนธรรมประจำถิ่นให้กับผู้ที่สนใจจึงเป็นการจุดประกายให้เกิดการสร้างสรรค์ด้านผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวอย่างไม่มีที่สิ้นสุดจนเกิดเป็นชุมชนเพื่อการท่องเที่ยว (Kankou Machizukuri: Tourism Community Building) ขึ้น และเริ่มเป็นที่รู้จักและยอมรับอย่างแพร่หลายในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาทั้งนี้เนื่องจากเมื่อมีการพัฒนาเมืองให้คงเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและมีการเผยแพร่ออกไปในวงกว้าง ส่งผลให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในชุมชน จนเป็นที่มาของรายได้และปัจจัยบวกต่าง ๆ จึงเห็นความสำคัญของการท่องเที่ยวและสมควรจะพัฒนาหรือปรับปรุงเมืองโดยคำนึงถึงการท่องเที่ยวด้วยในเบื้องต้นการสร้างชุมชนหรือเมืองกับการท่องเที่ยวมีปรัชญาที่แตกต่างกัน โดยการสร้างเมืองหรือชุมชนมุ่งที่จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตของคนในชุมชนให้ดีขึ้นโดยต้องสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อคนในชุมชน ขณะที่การท่องเที่ยวมุ่งที่จะให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อการท่องเที่ยวและเพื่อสร้างรายได้

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจขนานใหญ่ ทั้งโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป โครงข่ายถนนเชื่อมจังหวัดต่าง ๆ ประชาชนทั่วไปเดินทางได้สะดวกมากยิ่งขึ้นทั่วประเทศ ทั้งเครื่องบินโดยสาร รถไฟความเร็วสูง ตลอดจนกิจกรรมที่สำคัญระดับโลกที่จัดขึ้นต่างจังหวัด ซึ่งส่งผลให้มีการเดินทางท่องเที่ยวไปทั่วประเทศด้วยราคาที่ถูกลง ธุรกิจการท่องเที่ยวของประเทศจึงพัฒนาและเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ในระยะแรกการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศมีลักษณะเป็นกลุ่ม เช่น การท่องเที่ยวของพนักงานบริษัทต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งมีบริษัทนำเที่ยวเป็นผู้ดำเนินการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงต่าง ๆ ตามรายการนำเที่ยวในราคาที่ถูกกว่าและสามารถเดินทางท่องเที่ยวได้มากแห่งกว่าหากเปรียบเทียบกับการเดินทางเพียงลำพังส่งผลให้มีบริษัทนำเที่ยว โรงแรม ร้านอาหาร จุดแวะพักขายสินค้าท้องถิ่นจำนวนมากกระจายทั่วประเทศ โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่ห่างไกล เช่น ที่อาบน้ำร้อน ลานสกี ที่เคยใช้เวลา

เดินทางหลายวันสามารถเดินทางไปถึงแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าวเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามต่อมาเมื่อถึงยุคเศรษฐกิจขาลง นักท่องเที่ยวกลุ่มขนาดใหญ่มีน้อยลง โรงแรมหรือสถานที่พักขนาดใหญ่จำนวนมากต้องปิดกิจการลง เริ่มมีนักท่องเที่ยวกลุ่มเล็กและนักท่องเที่ยวคู่รัก หรือเดินทางคนเดียวมีจำนวนมากขึ้น ส่งผลให้ธุรกิจการท่องเที่ยวเปลี่ยนรูปแบบไป

ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวกลายเป็นธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ของประเทศคือ นโยบายของรัฐและได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนเป็นอย่างดีคือการลดชั่วโมงการทำงานของข้าราชการและพนักงานบริษัท ส่งผลให้มีเวลาหยุดพักผ่อนและเดินทางท่องเที่ยวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบกับระบบเศรษฐกิจมากเกินไปรัฐบาลให้นโยบายบริษัทเอกชนขนาดใหญ่กำหนดวันหยุดไม่ให้ตรงกัน ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การท่องเที่ยวเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ (Mass Tourism) มีจำนวนน้อยลงและการท่องเที่ยวเป็นกลุ่มเล็กหรือบุคคลโดยเฉพาะการท่องเที่ยวเพื่อค้นหาความแปลกใหม่เฉพาะด้านแต่เป็นกิจกรรมหรือวิถีชีวิตที่แท้จริงของชุมชน (Alternative Tourism) ซึ่งไม่ใช่กิจกรรมที่จัดทำขึ้นมาเพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยวขยายจำนวนมากขึ้น ประกอบกับกระแสการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ที่กำลังแผ่กระจายทั่วโลกโดยต้องคำนึงถึงการรักษาสิ่งแวดล้อม ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับแก้หรือบัญญัติกฎหมายใหม่ประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว (Resort Law) ทั้งข้อกำหนดสำหรับการจัดตั้งลานสกี สนามกอล์ฟและสถานที่การพักผ่อนประเภทอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก การเปลี่ยนแปลงนี้ได้ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวให้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยเช่นเดียวกัน

การสร้างเมืองเพื่อการท่องเที่ยวที่นับว่าประสบความสำเร็จและเป็นต้นแบบได้คือ การสร้างเมืองเพื่อการท่องเที่ยวของจังหวัดโออิตะ (Oita Prefecture) คือเมืองเบปปุ (Beppu) เมืองยูฟุอิน (Yufuin) และเมืองอะจิมุ (Ajimu) จังหวัดเล็กโออิตะ ถือว่าเป็นจังหวัดขนาดเล็ก ตั้งอยู่ทิศตะวันออกเฉียงใต้ มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญคือน้ำพุร้อน จังหวัดโออิตะเป็นจังหวัดต้นกำเนิดโครงการ “หนึ่งชุมชนหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Village One Product) ซึ่งเป็นที่แพร่หลายไปทั่วประเทศและนานาชาติ

ในอดีตจังหวัดโออิตะก็เป็นอีกหนึ่งจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นที่ประสบปัญหาการขาดแรงงานในท้องถิ่นเนื่องจากแรงงานจำนวนมากอพยพไปตั้งรกรากในกรุงโตเกียว นครโอซาก้า โกเบ หรือเมืองท่าขนาดใหญ่อื่นๆ ในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู (ค.ศ.1955-1973) การผลิตหรือเศรษฐกิจของจังหวัดมีน้อย ส่งผลให้จังหวัดโออิตะกลายเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุดของประเทศมีประชากรเบาบางและเป็นผู้สูงอายุ ประกอบกับปัญหาอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ผู้นำท้องถิ่นโดยนายโมริฮิโกะ ฮิรามาสุ ผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้น จึงหันมาพิจารณาคิดหาแนวทางพัฒนาท้องถิ่นโดยลดการพึ่งพานโยบายจากส่วนกลางหันมาพัฒนาท้องถิ่นโดยใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเป็นฐานการผลิตกระตุ้นเศรษฐกิจ ผู้นำท้องถิ่น จึงได้นำแนวคิด Machizukuri มาปรับใช้บริหารจัดการจังหวัดโดยเริ่มโครงการท้องถิ่นโครงการแรกที่เมืองโอยามะ (Oyama) คือโครงการบ๊วยและเกาลัดใหม่ (New Plum and Chestnut Movement) เมืองโอยามะตั้งอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางของจังหวัด พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงมีที่ราบเพียงเล็กน้อย ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพปลูกพลับและลูกเกาลัดแต่ด้วยนโยบายของรัฐจะสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ที่ปลูกข้าวและเลี้ยงสัตว์เป็นหลัก ไม่สอดคล้องกับลักษณะภูมิประเทศส่งผลให้ประชาชนในเมืองนี้ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงริเริ่มหาวัตถุดิบในท้องถิ่นมาปรับปรุงเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่และพึ่งพาตนเองได้โดยผลักดันให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นที่รู้จักระดับ

สากล (Local to Global) กล่าวคือสินค้าต้องยังคงมีรูปลักษณ์ กลิ่นหรือสีของท้องถิ่นโดยจัดทำขึ้นอย่างปราณีตสร้างความภาคภูมิใจให้ผู้ผลิต และพึ่งพาตนเองและคิดอย่างสร้างสรรค์ (Self-Reliance and Creativity) กล่าวคือให้อิสระแก่ชุมชนในการคิดปรับปรุงสินค้าและบรรจุภัณฑ์อย่างหลากหลายและคัดเลือกผลิตภัณฑ์ที่ดีที่สุดโดยการคัดเลือกของชุมชนหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำด้านการตลาดและควบคุมคุณภาพ รวมทั้งพัฒนาคนในชุมชน (Human Resource Development) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นโดยผูกโยงกับการท่องเที่ยวแหล่งน้ำพุร้อนที่มีชื่อเสียงมาแต่เดิม ซึ่งใช้เวลาในการพัฒนาประมาณ 10 ปี และได้เป็นโครงการระดับจังหวัด โครงการนี้ยังถือเป็นตัวอย่างในการฟื้นฟูเมืองที่มีประชาชนอยู่อาศัยอยู่อย่างเบาบางให้กลับมามีชีวิตชีวาภายใต้คำขวัญ “ก้าวหน้าไปพร้อมกันทั้งเกษตรและอุตสาหกรรม” (Concurrent Advancement of Both Agriculture & Industry) ส่งผลให้เมืองโอยามะกลายเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับจังหวัดและระดับประเทศในที่สุด กระแสการขับเคลื่อนดังกล่าวก่อให้เกิดชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวขึ้น เช่นชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวเบปปุ (Tourism Community Building: Beppu) เกิดขึ้นจากการเริ่มต้นของชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบของเขตน้ำพุร้อน ร่วมกับหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นหอการค้าและอุตสาหกรรม และสถานการศึกษาในจังหวัด ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยเบปปุ มหาวิทยาลัยโออิตะ มหาวิทยาลัยริสุเมคัง ภายใต้คำขวัญ “เมืองน่าอยู่และน่ามาเยี่ยมเยือน” ชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวถือเป็นการสร้างชุมชนที่ต่อเนื่องจากการสร้างชุมชนให้น่าอยู่อาศัยเนื่องจากเมืองที่ได้รับการพัฒนาปรับปรุงจนเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นย่อมได้รับความสนใจจากคนนอกชุมชนจึงกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวหรือต้องแวะเยี่ยมเพื่อซื้อสินค้าประเภทของฝาก จนสามารถสร้างรายได้ต่าง ๆ ให้กับชุมชนสามารถช่วยลดปัญหาการอพยพแรงงานเข้าสู่เมืองใหญ่

ชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวอีกแห่งหนึ่งคือชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวยุฟุอิน (Tourism Community Building: Yufuin) ซึ่งตั้งอยู่เนินภูเขาไฟมีพื้นที่เพื่อการทำเกษตรกรรมเพียงเล็กน้อย ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้จากการรับรองนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาพักผ่อนในสถานที่อาบน้ำร้อน การสร้างชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวจึงกระทำได้ง่ายเนื่องจากชุมชนเข้าใจและทราบดีว่ารายได้ของชุมชนส่วนใหญ่เป็นรายได้จากการท่องเที่ยวภายใต้คำขวัญ “พัฒนาเมืองในแบบยูฟุอิน” (Delvolop our Own Yufuin) ส่งเสริมให้ชุมชนสร้างเอกลักษณ์และคุณค่าดั้งเดิมของเมืองเพื่อให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวมากขึ้น เช่น สร้างสถานีรถไฟและอาคารผู้โดยสารที่เน้นการใช้วัสดุจากท้องถิ่นให้มากที่สุด มีห้องโถงสำหรับแสดงงานศิลปะ ออกข้อบังคับท้องถิ่นห้ามสร้างอาคารสูงบนถนนสายหลักส่งผลให้สิ่งปลูกสร้างเพื่อการท่องเที่ยวทั้งโรงแรม ที่พักไม่กระจุกอยู่เฉพาะในเขตเมือง นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้สร้างและปรับปรุงผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นคือ ปลาและเนื้อให้เป็นสินค้าประจำเมือง จากการสำรวจของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและการท่องเที่ยวพบว่าปัจจุบันสินค้าประจำเมืองยูฟุอินใช้วัตถุดิบท้องถิ่นในการผลิตสินค้าทั้งหมดประมาณร้อยละ 60 ส่วนที่เหลือร้อยละ 35 เป็นการใช้วัตถุดิบจากเมืองอื่นภายในจังหวัดและที่เหลือร้อยละ5 เป็นการใช้วัตถุดิบจากจังหวัดอื่น

ชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวอะจิมุ (Tourism Community Building: Ajimu) ชุมชนอะจิมุก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกันกับชุมชนโอยามะ คือเป็นพื้นที่เชิงเขาประชาชนส่วนใหญ่ชำนาญการปลูกองุ่นและแต่ด้วยนโยบายของรัฐที่มุ่งสนับสนุนให้ปลูกข้าวจึงให้เงินสนับสนุนเฉพาะเกษตรกรที่ปลูกข้าว แต่ด้วยความชำนาญด้านการปลูกองุ่นส่งผลให้องุ่นของเมืองนี้เป็นที่ยอมรับและมีชื่อเสียงระดับประเทศทำให้เกษตรกรสามารถอยู่ได้โดยลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ อย่างไรก็ตามเมืองอะ

จิมุก็ยังเผชิญกับปัญหาประชากรเข้าสู่วัยชราขาดการสืบทอดจากบุตรหลาน รัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นจึงร่วมกันจัดตั้งสถาบันวิจัยการท่องเที่ยวสีเขียว (Ajimu Green Tourism Association) เพื่อให้ยังคงเป็นเมืองอุ่นต่อไปและยังขยายขอบเขตการส่งเสริมการท่องเที่ยวสีเขียวไปยังการเกษตรประเภทอื่นด้วย ได้แก่ การส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวได้ร่วมกิจกรรมการเก็บลูกท้อ กิจกรรมการเก็บลูกพลับ เป็นต้น โดยมีโปรแกรมให้นักท่องเที่ยวที่ต้องการพักค้างแรมในแหล่งท่องเที่ยว การมีโอกาสได้ต้อนรับนักท่องเที่ยวเป็นการเปิดโลกทัศน์ให้กับชุมชนและชุมชนเกิดความภาคภูมิใจในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของตนเกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรในท้องถิ่น

โดยสรุปแล้ว การสร้างชุมชนเพื่อการท่องเที่ยว (Tourism Community Building) ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่าง ๆ ส่งผลดีต่อชุมชนและท้องถิ่นหลายประการ เช่น ส่งเสริมให้ชุมชนวิเคราะห์หาความโดดเด่นหรือเอกลักษณ์ของชุมชนแล้วนำมาพัฒนาปรับปรุงเป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยว และยังเป็นการเพิ่มคุณค่าให้ผลิตภัณฑ์ประจำท้องถิ่น เกิดการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน ช่วยบรรเทาปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองใหญ่และยังช่วยสร้างความภาคภูมิใจให้ชุมชนในท้องถิ่นด้วยซึ่งส่งผลให้ชุมชนมีความสุขและมีรายได้ที่แน่นอน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จนทำให้เมืองเหล่านี้กลายเป็น “บ้านนอกที่มีเสน่ห์” (Attractive Countryside) เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้แก่นแท้ของการส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวก็คือการให้คนในชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่มีคุณค่า (People are Our Most Valuable Assets) เมื่อคนในชุมชนเกิดการตระหนักรู้ถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อชุมชนโดยเล็งเห็นความสำคัญของพัฒนาและสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว โดยคนในชุมชนไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนตัวตนที่แท้จริงหรือเปลี่ยนแปลงสังคมและวิถีชีวิตเพื่อนักท่องเที่ยวแต่อย่างใด

บทที่ 4

กฎหมายการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว โดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในประเทศไทย

4.1 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

4.1.1 แนวคิดและความเป็นมา

“การบริหารและการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยว” ได้รับการบัญญัติในกฎหมายเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ด้วยเหตุผลเพื่อให้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมาการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทำให้การบริหารและพัฒนาไม่มีเอกภาพ ไร้ทิศทางและไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับยังไม่มีการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบเป็นเหตุให้แหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรมและด้อยคุณภาพเป็นอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ดังนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นกลไกและเพื่อให้มีการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีเอกภาพและมีความต่อเนื่อง ตลอดจนให้มีระบบการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างถูกต้องเหมาะสมทั้งนี้เพื่อให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศมีคุณภาพและมีความยั่งยืน ทั้งนี้ได้ให้นิยามของ “การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว” ไว้ว่าหมายถึง “การจัดสร้างและพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ทางการท่องเที่ยว การสร้างสินค้าทางการท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยว หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวหรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมอันเป็นการสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน[194]” ทั้งนี้กลยุทธ์หรือวิธีการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวประการหนึ่งคือ การกำหนดเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้เป็นเขตเพื่อการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า “เขตพัฒนาการท่องเที่ยว” ไว้แต่อย่างใด

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของไทย แรกเริ่มเป็นการกำหนดเขตเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาพื้นที่เป็นหลัก โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ศึกษากรอบแนวคิดและรูปแบบของต่างประเทศ จนในที่สุดได้กำหนด “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” โดยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ...ขึ้น

---

[194] มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551, **ราชกิจจานุเบกษา** 125, 28ก (5 กุมภาพันธ์ 2551).

เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาพื้นที่ภายในเขตเป็นการเฉพาะเจาะจงโดยไม่กระทบกระเทือนต่อพื้นที่นอกเขตพร้อมรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งการอำนวยความสะดวกด้านการดำเนินกิจการ การให้สิทธิพิเศษด้านภาษี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2547 ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.2556[195] โดยเพิ่มวัตถุประสงค์ในการกำหนดเขตเศรฐษกิจพิเศษเกี่ยวกับการเชื่อมโยงด้านคมนาคขนส่งในภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน การค้าชายแดน สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของชุนชนในเขตพื้นที่และใกล้เคียง สนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หลังจากนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ 72/2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนเศรษฐกิจพิเศษ และคณะกรรมการดังกล่าวเห็นชอบและได้กำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ 5 เขต ได้แก่พื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร และอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อมามีการแก้ไขโดยเพิ่มเติมคำนิยามของ “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ซึ่งการเพิ่มเติมคำนิยามดังกล่าวได้ครอบคลุมถึงการท่องเที่ยวด้วย กล่าวคือ “เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง พื้นที่เฉพาะที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิบางประการในการดำเนินการกิจการต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่ เช่น การอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม พาณิชยกรรม **การท่องเที่ยว** การบริหาร หรือการอื่นใด รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการที่ดี หรือเพื่อประกอบการเสรี[196]” ดังนั้น “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” จึงรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวด้วยแม้กิจกรรมด้านการท่องเที่ยวจะได้ใช่เหตุผลหรือวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดเขตหรือพื้นที่นั้นก็ตาม

4.1.1.1 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

แนวคิดการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาตินี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการสรุปผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ที่พบว่าการจะพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีคุณภาพเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพซึ่งมีการใช้จ่ายต่อหัวและระยะเวลาในการท่องเที่ยวสูงและยาวนานขึ้น เกิดการฟื้นฟูของแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาสินค้าและบริการ ซึ่งจะสามารถเพิ่มความมั่นคงมั่งคั่งและเกิดการกระจายรายได้สู่ชุมชนมากขึ้นได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวอย่างจริงจังโดยเฉพาะ การเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล

---

[195] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556, **ราชกิจจานุเบกษา** 130, พิเศษ 87ง (24 กรกฎาคม 2556): 1.

[196] มาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นักท่องเที่ยวและดูแลด้านความปลอดภัยเพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งให้กับการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในอนาคต[197]

คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติแม้ที่ผ่านมาแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติได้รับการปฏิบัติจนส่งผลให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาและอุปสรรคจำนวนมาก เช่น จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวยังกระจุกตัวอยู่ในเมืองท่องเที่ยวหลัก ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวในแง่ลบและความไม่เชื่อมันของนักท่องเที่ยวยังคงอยู่ ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว ความยากลำบากในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ข้อจำกัดในการพัฒนาและยกระดับบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ความล้าสมัยและความขัดแย้งของกฎหมายด้านการท่องเที่ยว การขาดข้อมูลเชิงลึกเพื่อการวิเคราะห์และวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว ตลอดจนขาดการบูรณาการการทำงานของกลไกการบริหารจัดการการท่องเที่ยวทั้งระบบสิ่งเหล่านี้ล้วนมีความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับสภาพแวดล้อมและบริบทต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่การเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทั้งที่เป็นปัจจัยภายใน เช่น สถานการณ์การเมืองของประเทศ นโยบายของภาครัฐ การปรับตัวของภาคเอกชน ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น และปัจจัยภายนอก อาทิ สภาวะการแข่งขันในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและความคาดหวังของนักท่องเที่ยว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แนวโน้มการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม ความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกประกอบกับความสามารถในการแข่งขันทางการท่องเที่ยวด้านความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศยังอยู่ในอันดับที่ 116 จาก 141 ประเทศทั่วโลกตามที่ World Economic Forum ได้จัดอันดับไว้ ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยได้พึ่งพาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวมาเป็นระยะเวลานาน ตลอดจนขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ขณะที่ด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 132 จาก 141 ประเทศทั่วโลก อันเนื่องมาจากอุบัติเหตุ การหลอกลวง อาชญากรรม การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวมีบ่อยครั้ง ดังนั้นแนวคิดการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการสร้างแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ มีการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวที่เปราะบางอย่างจริงจังมากขึ้น ดังนั้นคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ จึงได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 (2560-2564)[198]

---

[197] ประกาศคณะกรรมการการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ เรื่อง แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559, **ราชกิจจานุเบกษา** 128, พิเศษ 67ง (17 มิถุนายน 2554), ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6351, หน้า 24-25.

[198] คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2560-2564** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2559), ค้นจาก http://www.ubu.ac.th/web/files_up/03f2017052216244626.pdf, หน้า ง-จ.

กล่าวคือการพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนรายละเอียดคือ

1) พัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริการทุกรูปแบบอย่างมีมาตรฐานโดยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวทั้งระบบ เสริมสร้างพัฒนาและปรับปรุงมาตรฐานด้านการท่องเที่ยวและบริการให้ครอบคลุมทุกรูปแบบและส่งเสริมขีดความสามารถในการรองรับด้านการท่องเที่ยวเพื่อก้าวสู่การเป็นผู้นำคุณภาพของแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริหารระดับสากล

2) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริหารอย่างยั่งยืนโดยการส่งเสริมให้ภาคีเครือข่ายการท่องเที่ยวทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมด้านการบริหารจัดการตั้งอยู่บนพื้นฐานการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ทั้งในเชิงอัตลักษณ์ วิถีชีวิต วัฒนธรรม ประเพณีและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ได้แก่ การกำหนดขีดความสามารถในการรองรับพื้นที่ การส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ การส่งเสริมสร้างสรรค์นวัตกรรมด้านการท่องเที่ยวและสนับสนุนผู้ประกอบการให้ใช้นวัตกรรมในการผลิตสินค้าและบริการ การดูแลรักษาและปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว

3) สร้างความสมดุลในแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริการทั้งในเชิงพื้นที่เวลา ฤดูกาลและรูปแบบการท่องเที่ยว โดยการส่งเสริมความสมดุลเชิงพื้นที่ในการท่องเที่ยว ทั้งในแง่การกระจายรายได้และจำนวนนักท่องเที่ยวได้แก่ **การกำหนดและจัดตั้งเขตพัฒนาการท่องเที่ยว** เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในจังหวัดและพื้นที่ที่มีศักยภาพ การพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองรอง การพัฒนาการท่องเที่ยวในชนบท การพัฒนาสินค้าและบริการที่โดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นและการส่งเสริมความสมดุลเชิงเวลาและฤดูกาลในการท่องเที่ยว ได้แก่ การสร้างสรรค์กิจกรรมหรือเทศกาลประจำปีในพื้นที่ต่าง ๆ การสร้างสถานที่ท่องเที่ยวแห่งใหม่ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

1) พัฒนาระบบโลจิสติกส์ด้านการท่องเที่ยว โดยการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งในการเดินทางเข้าประเทศทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ได้แก่ การพัฒนาเส้นทางคมนมคมทางบกเพื่อเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ยกระดับระบบขนส่งสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางระหว่างสถานที่ท่องเที่ยว พัฒนาเส้นทางคมนาคมทางน้ำที่สามารถเชื่อมโยงกับรูปแบบการเดินทางอื่น ๆ พัฒนาศักยภาพของสนามบินในการรองรับนักท่องเที่ยว เพิ่มเส้นทางและจำนวนเที่ยวบินระหว่างประเทศและภายในประเทศที่เชื่อมโยงระหว่างเมืองท่องเที่ยวหลักกับเมืองท่องเที่ยวรอง

2) พัฒนาอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว โดยการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราคนเข้าเมือง ปรับปรุงและอำนวยความสะดวกในการเดินทางผ่านแดน ปรับปรุงป้ายบอกทางและป้ายสัญลักษณ์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จัดทำแผนที่ท่องเที่ยวให้ครอบคลุมทุกแห่ง เพิ่มจุดบริการเชื่อมอินเตอร์เน็ตในแหล่งท่องเที่ยว จัดทำระบบบัตรโดยสารที่ใช้ได้กับทุกช่องทางของการเดินทาง พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการท่องเที่ยวที่ปราศจากอุปสรรคสำหรับคนทั้งมวล

3) พัฒนาระบบความปลอดภัยและสุขอนามัยในแหล่งท่องเที่ยวโดยการสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์เพื่อป้องกันและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ได้แก่ กล้องวงจรปิด เครื่องแปลภาษา การติดตั้งไฟในสถานที่ท่องเที่ยว อุปกรณ์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเบื้องต้น จัดตั้งศูนย์

ช่วยเหลือนักท่งเที่ยวให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ท่องเที่ยว ส่งเสริมสุขอนามัยในแหล่งท่องเที่ยว เช่น ปรับปรุงสุขสาธารณะ การจัดการขยะและระบบบำบัดน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว

1) พัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการท่องเที่ยวทั้งระบบให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเพียงพอต่อความต้องการของตลาดโดยการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชนและชุมชนในการพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกบการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับความต้องการชองตลาดแรงงาน สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สนับสนุนบุคลากรให้มีสมรรถนะขั้นพื้นฐานตามตำแหน่งงานและได้รับการฝึกอบรมที่ได้มาตรฐานสากล

2) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวและได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยวโดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจด้านการท่องเที่ยวและการบริหารจัดการการท่องเที่ยว เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสินค้าและบริการบนพื้นฐานของมรดกทางวัฒนธรรมท้องถิ่น จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมทักษะธุรกิจพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจใหม่ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพิ่มช่องทางการลงทุนและพัฒนาธุรกิจด้านการท่องเที่ยวให้ภาคเอกชน ภายใต้การสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม Thailand 4.0

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความสมดุลให้กับการท่องเที่ยวของประเทศผ่านการตลาดเฉพาะกลุ่มการส่งเสริมวิถีไทยและการสร้างความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยว

1) เสริมสร้างภาพลักษณ์คุณภาพและความปลอดภัยให้กับประเทศ โดยการพัฒนาภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นด้านคุณภาพ มุ่งเน้นการสื่อสารคุณค่าและภาพลักษณ์ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมที่มีคุณภาพสูงต่อนักท่องเที่ยว การทำการตลาดเป้าหมายและสร้างการรับรู้แก่นักท่องเที่ยวผ่านช่องทางต่าง ๆ ด้านมาตรการรักษาความปลอดภัยและมาตรการป้องกันประเทศ ข้อควรปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยและสิ่งที่ควรกระทำในกรณีฉุกเฉินเพื่อช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ประเทศให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวปลอดภัย รวมถึงการส่งเสริมการบังคับใช้และให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่นักท่องเที่ยวและสาธารณชน

2) ส่งเสริมการตลาดเฉพาะกลุ่มเพื่อดึงดูดการเดินทางท่องเที่ยวและกระตุ้นการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวกลุ่มต่าง ๆ โดยการส่งเสริมการตลาดแบบเฉพาะกลุ่มสำหรับนักท่องเที่ยวทั่วไป กลุ่มตลาดระดับกลางและระดับบนในพื้นที่ตลาดที่มีศักยภาพและการทำการตลาดแบบเฉพาะกลุ่มสำหรับนักท่องเที่ยวกลุ่มความสนใจพิเศษ เช่น กลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ กลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงสิ่งแวดล้อมและนิเวศ

3) ส่งเสริมเอกลักษณ์ของประเทศและของแต่ละท้องถิ่นด้วยการสื่อสารเอกลักษณ์ความเป็นไทยให้เป็นที่เข้าใจในเวทีโลก เช่น การสร้างคุณค่าความเป็นไทยในสินค้าและบริการต่าง ๆ ผ่านสัญลักษณ์ Thainess บนสินค้าและบริการที่คงอัตลักษณ์ความเป็นไทย การสื่อสารเอกลักษณ์ความเป็นไทยผ่านสื่อสร้างสรรค์และนวัตกรรมทางสื่อต่าง ๆ เช่น รายการโทรทัศน์ การจัดแสดง Roadshow เป็นต้น และการส่งเสริมเอกลักษณ์ขงแต่ละภูมิภาคและจังหวัดโดยการพัฒนาแบ

รนด์และสื่อสารความแตกต่างของภาคและจังหวัดต่าง ๆ ในรูปแบบการเล่าเรื่อง (Storytelling) การสื่อสารเรื่องราวอย่างสร้างสรรค์ผ่านช่องทางการตลาดที่เป็นที่นิยมในกลุ่มเป้าหมาย

4) ส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศและการท่องเที่ยวที่สมดุลเชิงพื้นที่และเวลาโดยการสร้างการรับรู้สินค้า บริการและแหล่งท่องเที่ยวเพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวนอกฤดูกาล เช่น การจัดกิจกรรม เทศกาลและงานประเพณีประจำถิ่นในแต่ละเดือน การสร้างความนิยมของจังหวัดการท่องเที่ยวรอง เช่น การโฆษณาประชาสัมพันธ์ การส่งเสริมการขายแพ็กเกจการท่องเที่ยวร่วมกับภาคเอกชน การส่งเสริม “ไทยเที่ยวไทย” ได้แก่ การสร้างค่านิยมการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศให้แก่คนไทย การส่งเสริมการตลาดแบบมีเป้าหมายเฉพาะ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มนักเรียนนักศึกษา กลุ่มสุภาพสตรี รวมถึงการสนุบสนุนมาตรการทางการเงินเพื่อส่งเสริมการใช้จ่ายช่วงการท่องเที่ยว เช่น มาตรการการลดหย่อนทางภาษี เป็นต้น

5) ส่งเสริมความร่วมมือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและการใช้เทคโนโลยีในการทำตลาดด้วยการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคส่วนในการทำตลาด ได้แก่ การร่วมมือของชุมชนในการสร้างสรรค์สินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวให้สะท้อนอัตลักษณ์ของชุมชนและสอดคล้องแบรนด์จังหวัด การส่งเสริมการตลาดร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนและการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสนับสนุนการตลาด เช่น การสนับสนุนการพัฒนาและต่อยอดแอปพลิเคชั่นที่ส่งเสริมการทำตลาดเพิ่มประสิทธิภาพหน่วยงานที่รับผิดชอบการตลาดดิจิทัล ทั้งนี้ในด้านการดูแลบริหารและวิเคราะห์สถิติ ข้อมูลออนไลน์เกี่ยวกับการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวและการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

1) ส่งเสริมการกำกับดูแลการพัฒนาการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเสริมสร้างการทำงานอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายโดยมีคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบาย ประสานงาน กำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ขับเคลื่อนแผนและปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พัฒนากระบวนการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐเอกชนและประชาชน ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลองค์ความรู้ จัดสรรงบประมาณและบุคลากรให้สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานทุกระดับ ผลักดันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการท่องเที่ยว ส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยชุมช จัดให้มีแผนบริหารจัดการความเสี่ยงและแผนบริหารจัดการสภาวะวิกฤตด้านการท่องเที่ยวในทุกมิติ

2) ปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังค้บและมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและการใช้บังคับกฎหมายอย่างจริงจังโดยการทบทวนแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการใช้บังคับกฎหมายอย่างจริงจัง กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อระเบียบด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ ประชาสัมพันธ์ เสริมสร้างความเข้าใจในระเบียบและกฎหมายด้านการท่องเที่ยว

3) สนับสนุนการลงทุนจากภาคเอกชนและการจัดทำศูนย์ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการท่องเที่ยว เช่น ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการลงทุนต่าง ๆ และการจัดตั้งหน่วยบริหารและวิเคราะห์ข้อมูลด้านการท่องเที่ยวสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การจัดทำ Tourism Intelligence Center และสนับสนุนการแบ่งปันข้อมูลกลางแก่หน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้งาน

4) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยการประสานความร่วมมือกับนานาประเทศในการส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวและการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศระดับต่าง ๆ สนับสนุนให้ตัวแทนประเทศไทยในองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ มีบทบาทในเวทีนานาชาติ เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศ

ส่วนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 สู่การปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการร่วมกันวางนโยบายการใช้ทรัพยากรและงบประมาณที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของตนเพื่อให้การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมและเกิดการพัฒนาขับเคลื่อนอย่างสัมฤทธิ์ผลจึงได้มีการวางระบบความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน แผนแม่บทเฉพาะด้าน แผนปฏิบัติการทั้งในระดับเขตพัฒนาการท่องเที่ยว กลุ่มจังหวัดและท้องถิ่นและการใช้กลไกภาคีต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือของภาครัฐ เอกชนและประชาชน รวมถึงระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพที่ต้องตอบสนองต่อการพัฒนาเชิงบูรณาการและมีความต่อเนื่องอีกทั้งต้องมีการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐที่สอดคล้องกับเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาตามแผนอย่างแท้จริงโดยมีกระบวนการขับเคลื่อนในแต่ละระดับดังนี้

1) การดำเนินงานในระดับนโยบาย คณะกรรมการนโยบายากรท่องเที่ยวแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายโดยมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้รับนโยบายเพื่อประสานการแปลงนโยบายหรือแผนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานส่วนไปกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเพื่อดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ทั้งนี้ต้องมีการประสาน ดูแล กำกับ ดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายและพื้นที่ควบคู่กันไปด้วย ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และคณะอนุกรรมการรายสาขา ได้แก่ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางน้ำ คณะอนุกรรมการอำนวยการพัฒนาและส่งเสริมประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้าน Medical and Wellness คณะอนุกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงกีฬา การท่องเที่ยวสีเขียว การท่องเที่ยวเพื่อการประชุมและนิทรรศการ การท่องเที่ยวกลุ่มมุสลิม คณะอนุกรรมการพัฒนาความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว และคณะอนุกรรมการส่งเสริมการตลาดการท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อให้การพัฒนาทั้งระดับนโยบาย พื้นที่ และรายสาขา มีการบูรณาการเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

2) การดำเนินงานในระดับพื้นที่ คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนการท่องเที่ยวเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการพัฒนาในระดับพื้นที่โดยเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายจากคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่โดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา องค์กรระหว่างประเทศและท้องถิ่น รวมถึงคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อให้การบริหารการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่ จังหวัดและเขตพัฒนการท่องเที่ยวสอดคล้องกับแนวทางและเป้าหมายการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

3) การดำเนินงานระดับชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศในบริบทที่เหมาะสมโดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวที่สอดรับกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นผ่านกระบวนการการจัดทำแผนและขับเคลื่อนแผนพัฒนาระดับชุมชน ทั้งนี้การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชน เจ้าหน้าที่พื้นที่จะช่วยเพิ่มเอกลักษณ์และความเป็นไทยให้กับประสบการณ์การท่องเที่ยวและเป็นการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวสู่ประชาชนอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ (พ.ศ.2555-2559) เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในส่วนการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 นี้ได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยเริ่มต้นตั้งแต่การประเมินผลแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเดิม การศึกษาสภาพแวดล้อมและบริบทการท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ การทบทวนการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศคู่แข่ง การทบทวนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ภาคประชาชนผ่านการสัมภาษณ์ การจัดประชุมทั้งนี้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับที่ 2 (พ.ศ.2560-2564) นี้เน้นการสร้างแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ การรักษาแหล่งท่องเที่ยวที่เปราะบาง การให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลนักท่องเที่ยวและความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยวเพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งให้กับการการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ให้ความสำคัญกับการวางรากฐานและแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว บุคลากรการท่องเที่ยวและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการสร้างความสมดุลด้านการพัฒนาทั้งในมิติของพื้นที่ เวลา กิจกรรม รูปแบบและกลุ่มนักท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้และกระจ่ายรายได้สู่ชุมชนและเตรียมความพร้อมของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสู่การเติบโตในอนาคตบนพื้นฐานของการลงทุนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการทำงานอย่างบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน ซึ่งการบริหารการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงสะท้อนการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

4.1.1.2 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

การกำหนดพื้นที่เพื่อให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยเป็นแนวคิดและที่ได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศ โดยวัตถุประสงค์หลักเพื่อต้องการคุ้มครองสงวน รักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากเกือบทุกประเภทในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเกิดการบุกรุกทำลายจนทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลง ซึ่ง

การกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอาจทำให้ปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นน้อยลง

ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาเมื่อกำหนดเขตพื้นที่และให้ความคุ้มครองได้ตามเจตนารมณ์แล้วจะมีการแบ่งพื้นที่คุ้มครองบางส่วนมาใช้เพื่อ**การท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ** ทั้งนี้การกำหนดหรือแบ่งพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์หรือคุ้มครองในรูปแบบต่าง ๆ ในประเทศไทย มีพัฒนาการและปรับเปลี่ยนรูปแบบมาตลอด ปัจจุบันสามารถแบ่งเขตหรือพื้นที่คุ้มครองได้ 2 ลักษณะ คือ อุทยานแห่งชาติและพื้นที่ลักษณะใกล้เคียงกับอุทยานแห่งชาติ และการปกป้องคุ้มครองเป็นพิเศษมรดกโลก ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 รายละเอียดดังนี้

1) อุทยานแห่งชาติ (National Park) หมายถึง ที่ดินซึ่งรวมความถึงพื้นที่ดินทั่วไปภูเขา ห้วย หนองคลองบึง บาง ลำน้ำทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ในทางปฏิบัติอุทยานแห่งชาติ คือ พื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้และสัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ธรรมชาติ ที่สวยงาม สงวนไว้เพื่อให้คงสภาพธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อรักษาสมบัติทางธรรมชาติให้ชนรุ่นหลังๆ ได้ชมและ ศึกษาค้นคว้า มีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นสถานที่ที่สภาพธรรมชาติเป็นที่โดดเด่นน่าสนใจและงดงาม ไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด และมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตรการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ มีขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2501 สมัยจอมพลสฤษฎ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้รับรับความช่วยเหลือด้านวิชาการจาก World Conservation Union (IUCN) และ U.S. National Park Services และประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504[199] ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ แนวคิดการกำหนดพื้นที่ให้เป็นสถานที่ลักษณะเป็นอุทยานปรากฏในสมัยสุโขทัยอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยราวปีพ.ศ.1782-1981 เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ปรับปรุงเขตพระราชฐานชั้นนอกให้เป็นอุทยานเรียกว่า “ดงตาล” เพื่อการพักผ่อนส่วนพระองค์และข้าราชบริพารและใช้เป็นสถานที่ประกอบพิธีทางศาสนาไม่ได้เป็นการคุ้มครองหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนการกำหนดเขตหรือพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นอุทยานมีขึ้นเมื่อปีพ.ศ.2486 เมื่อกรมป่าไม้ได้กำหนดเขตป่าภูกระดึง อำเภอภูกระดึง จังหวัดเลย ให้เป็นเขต “ป่าสงวนแห่งชาติ” ต่อมาปีพ.ศ. 2502 จัดตั้งเป็น “วนอุทยาน” เป็นแห่งแรก ส่วนอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศคือ “อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่” เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2505 โดยปัจจุบันหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้คือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

---

[199] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, **ราชกิจจานุเบกษา** 78, 80 (3 ตุลาคม 2504): 1071, ค้นจาก http://portal.mrcmekong.org/assets/documents/Thai-Law/National-Park-Act_Thai-(1961).pdf

ตั้งแต่ปีพ.ศ.2505-2558 จำนวน 127 แห่ง รวมพื้นที่ทั้งสิ้น 38,856,788.55 ไร่[200] ทั้งนี้การกำหนดหรือขยายหรือยกเลิกเขตพื้นที่อุทยานทั้งทางบกและทางทะเลต้องกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเหตุผลหนึ่งของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติมีไว้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน

ดังนั้นการเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในเขตพื้นที่อุทยาน นักท่องเที่ยวต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น ห้ามแผ้วถาง เผาป่า ห้ามทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ ห้ามนำสัตว์ออกไปหรือนำปศุสัตว์เข้าไป ห้ามทำหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายเคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหายหรือไร้ประโยชน์ นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาและอาจถูกเจ้าหน้าที่ให้ออกจากเขตอุทยาน หรืออาจถูกสั่งให้งดเว้นกระทำการก็ได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้อำนาจอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ออกประกาศหรือระเบียบของอุทยานแห่งชาติบางแห่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวหรือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือเหตุผลด้านข้อจำกัดการใช้พื้นที่ เช่น ประกาศปิดการท่องเที่ยวและพักแรมในอุทยานแห่งชาติทางทะเล 7 แห่งในช่วงเวลาที่กำหนด ประกาศปิดอุทยานแห่งชาติทางทะเลในเขตพื้นที่เกิดการรั่วไหลของน้ำมัน เป็นต้น

การท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติของประเทศไทย หรือการเข้าดำเนินกิจการในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เช่น การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก การให้บริการที่พัก การบริการนำเที่ยว นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาตและต้องชำระค่าบริการเสียก่อน[201] ทั้งนี้การประกอบกิจการต่าง ๆ ในเขตหรือพื้นที่อุทยานต้องดำเนินการในบริเวณที่จัดไว้เป็นเขตบริการตามที่หัวหน้าอุทยานกำหนดจุดที่ตั้ง แผนผัง หรือจำนวนแปลงเพื่อกิจการต่าง ๆ เท่านั้นทั้งนี้ผู้มีสิทธิยื่นขอดำเนินกิจการอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อว่าสัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวได้มีโอกาสสืบพันธุ์และขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งแรก คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ จ.กาญจนบุรี ปัจจุบันประเทศไทย ได้ประกาศจัดตั้ง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว 34 แห่ง รวมพื้นที่ 16,305,294 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 5.08 ของพื้นที่ประเทศ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงวนรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้แก่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองสัตว์โดยห้ามการกระทำลักษณะต่าง ๆ กับสัตว์ป่าและกำหนดเขตพื้นที่เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และกำหนดเขตหรือพื้นที่เพื่อรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งที่ผ่านมา มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์ตั้งแต่พ.ศ.2503-2558 จ านวน 58 แห่ง พื้นที่จำนวน 23,080,854.48 ไร่ โดยมีเขต

---

[200] สำนักจัดการที่ดินป่าไม้, **หลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ**, ค้นวันที่ 9 พฤษภาคม 2560 จาก http://new.forest.go.th/land/wp-content/uploads/sites/29/2016/01/2ขั้นตอนและวิธีการหลักเกณฑ์.pdf

[201] ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547, **ราชกิจจานุเบกษา** 124, 11ง (1 กุมภาพันธ์ 2550): 42, Retrieved from http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER027/GENERAL/DATA0001/00001725.PDF

รักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ จังหวัดกาญจนบุรี เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งแรกโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2508 ตามพระราชบัญญัติสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2503 ส่วนเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ได้มีประกาศพระราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตจำนวน 67 แห่ง พื้นที่ 3,504,891 ไร่ โดยมีเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2518

3) วนอุทยาน (Forest Park) หมายถึง พื้นที่ที่มีทิวทัศน์ธรรมชาติสวยงาม มีความเด่นในระดับท้องถิ่น ซึ่งจัดไว้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและเที่ยวเตร่ของประชาชน มีการปรับปรุงตกแต่งสถานที่ เพื่ออำนวยความสะดวก ให้เหมาะสมหลักทั่วไปในการจัดตั้งวนอุทยาน คือ ต้องมีทิวทัศน์ที่สวยงาม เป็นพื้นที่ที่อยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ มีพื้นที่ประมาณ 500-5,000 ไร่ อยู่ไม่ห่างไกลจากชุมชนมากนัก เป็นสถานที่ที่ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักกันดี วนอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย คือ วนอุทยานน้ำตกกระเปาะ จังหวัดชุมพร ประกาศจัดตั้ง เมื่อปี พ.ศ.2501

4) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non-Hunting Areas) หมายถึงบริเวณที่ที่ราชการใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จะประกาศขึ้นเป็น ราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดใดหรือประเภทใดก็ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้เป็นคราว ๆ ไป

5) สวนพฤกษศาสตร์ (Botanical Garden) หมายถึง สถานที่ที่ราชการได้รวบรวมพันธุ์ไม้ไว้ทุกชนิดทั้งในและนอกประเทศ ที่มีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจทางด้านความสวยงามและที่หายากมาปลูกไว้โดยแยกเป็นหมวดหมู่ เพื่อการศึกษาวิจัยและการเผยแพร่การขยายพันธุ์ ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและแก่ประเทศชาติสืบไป สวนพฤกษศาสตร์ ที่สำคัญและคนทั่วไปรู้จักเป็นอย่างดี คือ สวนพฤกษศาสตร์พุแค จังหวัดสระบุรี สวนพฤกษศาสตร์เขาช่อง จังหวัดตรัง เป็นต้น

6) สวนรุกขชาติ (Arboretum) หมายถึง สวนเล็ก ๆ มีพื้นที่น้อยกว่าสวนพฤกษศาสตร์ สร้างขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ต่างๆ ไว้ โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจและไม้ดอกซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่มิได้ปลูกเป็นหมวดหมู่เหมือนอย่างในสวนพฤกษศาสตร์ ปัจจุบันมีสวนรุกขชาติที่ดำเนินการอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ 15 แห่ง เช่น สวนรุกขชาติสกุโณทยาน จังหวัดพิษณุโลก และสวนรุกขชาติธารโบกธรณี จังหวัดกระบี่ เป็นต้น

7) พื้นที่สงวนชีวาลัย (Biosphere Reserve) หมายถึง พื้นที่อนุรักษ์สังคมพืชและสัตว์ในสภาวะของระบบนิเวศที่เป็นธรรมชาติ เพื่อรักษาความหลากหลายทาง พันธุกรรมและเพื่อใช้เป็นแหล่งศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐาน ทั้งในสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติและที่ถูกเปลี่ยนแปลงไป พื้นที่สงวนชีวาลัยนี้มีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษาและฝึกอบรมด้วย ซึ่งพื้นที่เหล่านี้สภาประสานงานนานาชาติด้านมนุษย์และชีวาลัย (The Man and the Biosphere International Co-Ordinating Council) จะเป็นผู้ประกาศ ประเทศไทยได้เข้าร่วมโปรแกรมมนุษย์และชีวมณฑล ในปี พ.ศ. 2519 โดยถึงปัจจุบันมีพื้นที่สงวนชีวมณฑลของประเทศไทยในเครือข่ายพื้นที่สงวนชีวมณฑล รวม 4 แห่ง ได้แก่ พื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกราช และสถานีวิจัยสิ่งแวดล้อม สะแกราช พื้นที่สงวนชีวมณฑลแม่สา ห้วยคอกม้า พื้นที่สงวนชีวมณฑลสวนสักห้วยทาก พื้นที่สงวนชีวมณฑล ป่าชายเลนจังหวัดระนอง

8) พื้นที่มรดกโลก (World Heritage) หมายถึง พื้นที่ที่เป็นตัวแทนทรัพยากรธรรมชาติหรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีความเด่นในระดับโลก ซึ่งอาจประกอบด้วย วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของโลก (The Earths Evolutionary History) ขบวนการทางธรณีและวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต (Geological Process and Biological Evolution) ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่พิสดารหรือลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่เป็นเอกลักษณ์ (Superative Natural Phenomena) หรือระบบนิเวศที่ประกอบไปด้วยสัตว์หรือพืชที่หายาก (Habitat Containing Theatened Species) มีคุณค่าและความสำคัญทางชีวภาพ ซึ่งพื้นที่นี้ต้องได้รับการประกาศจาก UNESCO พื้นที่คุ้มครองมรดกโลกเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและมีนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศเดินทางมาท่องเที่ยวจำนวนมาก ทั้งนี้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติโลก (Convention Concerning the Protection of the World Culture ans Nature Heritage) เมื่อปี พ.ศ.2530 หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2533 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (The National Committee on the Convention for the Protection of the World Culture and Natural Heritage of Thailand) เพื่อประสานงานและดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาซึ่งก็คือ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติให้ดำรงคุณค่าโดดเด่นเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติ ประเทศภาคีมีพันธกรณีในการกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรม กำหนดมาตรการศึกษาวิจัยเพื่อคุ้มครอง อนุรักษ์และฟื้นฟูมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจทำลายมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของรัฐภาคีทั้งทางตรงและทางอ้อม ช่วยเหลือรัฐภาคีในการศึกษาวิจัย และปกป้องคุ้มครองมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ทั้งนี้ประเทศภาคีมีสิทธิเสนอชื่อสถานที่ในประเทศของตนต่อคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee) ให้ได้รับการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่มรดกโลก[202] ทั้งนี้มรดกโลกแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ มรดกโลกทางธรรมชาติ (World Natural Heritage) และมรดกโลกทางวัฒนธรรม (World Cutural Heritage) ปัจจุบัน ประเทศไทยมีพื้นที่มรดกโลกทางวัฒนธรรมที่เป็นโบราณสถาน 3 แห่ง คือ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชรได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเมื่อปี พ.ศ.2534 อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเมื่อปี พ.ศ.2534 แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง จังหวัดอุดรธานีได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเมื่อปี พ.ศ.2535

9) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 (Watershed Class 1) หมายถึง พื้นที่ป่าที่ป้องกันไว้เพื่อเป็นต้นน้ำลำธาร เป็นแหล่งให้น้ำต่อพื้นที่ตอนล่าง มักเป็นพื้นที่ตอนบนที่มีความลาดชันมาก ดินมีสมรรถนะในการพังทลาย เป็นพื้นที่ที่ควรเก็บไว้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

10) ป่าชายเลนอนุรักษ์ (Conservation Mangrove Forest) หมายถึงป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นสภาพธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่มีคุณค่า

---

[202] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), **World Heritage List**, Retrieved April 15, 2017 from http://whc.unesco.org/en/list

ทางเศรษฐกิจ พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลายและการพังทลายของดิน พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นต้น เช่น กำหนดให้มีพื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตรจากริมฝั่งแม่น้ำ ลำคลองธรรมชาติ และไม่น้อยกว่า 75 เมตรจากชายฝั่งทะเลเป็นป่าชายเลนอนุรักษ์

11) พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Conservation Area) หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติที่ประกอบด้วย เกาะ แก่ง ภูเขา หนอง บึง ทะเลสาบ ชายหาด ซากดึกดำบรรพ์ และธรณีสัณฐานที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์เพื่อประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งประกาศตามมติ ค.ร.ม. พ.ศ.2532

12) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar site) หมายถึง พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขัง หรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วครั้งชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุด มีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตรประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์เป็นลำดับที่ 110 ซึ่งพันธกรณีของอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้วันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2541 โดยมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) แห่งแรกของประเทศไทย คือ พรุควนขี้เสียนในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มีพื้นที่ประมาณ 3,085 ไร่ เป็นลำดับที่ 948 ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของอนุสัญญาแรมซาร์ในวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2544 ประเทศไทยมีแรมซาร์ไซต์อีก 5 แห่ง ได้แก่ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโขงหลง ดอนหอยหลอด ปากแม่น้ำกระบี่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย พื้นที่ชุ่มน้ำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ (พรุโต๊ะแดง) และในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีแรมซาร์ไซต์เพิ่มอีก 4 แห่ง ได้แก่ พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม - ปากแม่น้ำกระบุรี - ปากคลองกะเปอร์ อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง และพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงาปัจจุบันพื้นที่คุ้มครองทุกประเภทข้างต้นในประเทศไทยได้รับการจัดสรรให้มีกิจกรรมสันทนาการด้วยการท่องเที่ยว และเปิดให้นักท่องเที่ยวได้เข้าเที่ยวชม

ดังนั้นการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวหรือการดำเนินกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่คุ้มครองหรืออนุรักษ์ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎเกณฑ์ควบคุมตามกฎหมายเหล่านี้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่มีแนวคิดเชิงคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติอีก คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แม้กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและไม่ได้กำหนดข้อจำกัดหรือข้อควรปฏิบัติด้านการท่องเที่ยวไว้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำไม้หวงห้าม การแปรรูป การเคลื่อนย้ายไม้ การแผ้วถางป่า และได้กำหนดหลักควบคุมพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อไม้ทั้งป่า แม้กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดข้อปฏิบัติในการท่องเที่ยวในพื้นที่ป่าไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ต่อมากรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ชุมชนมีสิทธิยื่นคำขออนุญาตจัดทำโครงการป่าชุมชนเพื่อส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ใกล้ชุมชนโดยชุมชน ซึ่งอาจ

เป็นการบริหารจัดการโดยชุมชนเดียวหรือหลายชุมชนร่วมกันก็ได้[203] ปัจจุบันมีป่าชุมชนที่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้แล้วทั้งสิ้น 9,986 ป่า/หมู่บ้าน แบ่งเป็นป่าชุมชนพื้นที่ภาคเหนือ 3,262 ป่า/หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4,732 ป่า/หมู่บ้าน ภาคกลาง 1,196 ป่า/หมู่บ้าน ภาคใต้ 796 ป่า/หมู่บ้าน รวมพื้นที่ 4,860,518 ไร่ 2 งาน 95 ตารางวา[204] ในจำนวนนี้มีป่าชุมชนหลายแห่งได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวสร้างรายได้หลักให้กับชุมชน เช่น ป่าชุมชนบ้านอ่าวท่าเลน-บ้านท่าพรุ ตำบลเขาทอง อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่ ป่าชุมชนบ้านหัวบึง ตำบลทรายมูล อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ป่าชุมชนบ้านน้ำพุร้อน ตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรบุรี เป็นต้น ซึ่งการเดินทางท่องเที่ยวและการประกอบธุรกิจในเขตพื้นที่ชุมชนจะต้องปฏิบัติตามกฎของแต่ละชุมชน อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งป่าชุมชนยังไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ ในปัจจุบันอาศัยกฎหมายเดิมที่มีอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 แล้วแต่กรณี ซึ่งยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการหลายประการ[205] โดยกิจกรรมในการดำเนินงานป่าชุมชนส่วนใหญ่ประชาชนจะต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และยังมีข้อจำกัดในการส่งเสริมให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับ การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน รวมทั้งคณะกรรมการป่าชุมชนซึ่งเป็นผู้บริหารจัดการป่าชุมชนไม่มีอำนาจตามกฎหมายเมื่อพบการกระทำผิดในพื้นที่ป่าชุมชน คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ และยังขาดแรงจูงใจด้านการบริหารจัดการป่าชุมชน เนื่องจากระเบียบและกฎหมายอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการใช้สอยในครัวเรือน แต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มรายได้ในเชิงเศรษฐกิจประเภทอื่นได้ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507[206] กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามการยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อสร้าง แผ้วถาง

---

[203] กรมป่าไม้, **การอนุมัติโครงการป่าชุมชน**, ค้นวันที่ 1 พ.ค.2560 จาก http://www.forest.go.th/community_extension/index.php?option=com_content&view=article&id=498&Itemid=520&lang=th

[204] กรมป่าไม้, ส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน, **การแบ่งกลุ่มป่าชุมชน**, ค้นวันที่ 1 มิถุนายน 2560 จาก http://www.forest.go.th/community_extension/index.php?option=comcontent&view=article&id=401&Itemid=409&lang=th

[205] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง "การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้และการเพิ่มพื้นที่ป่าของประเทศ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ....**," ค้นจาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d052359-03.pdf, หน้า 9-11.

[206] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, **ราชกิจจานุเบกษา** 81, 38 (28 เมษายน 2507), ค้นจาก http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%BB27/%BB27-20-9999-update.pdf

เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแต่สภาพภายในป่าที่กำหนดให้เป็นเขตป่าสงวน อย่างไรก็ตาม มาตรา 16 ได้ยกเว้นให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนได้โดยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ปัจจุบันมีพื้นที่ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วทั้งสิ้น 1,221 ป่า รวมเนื้อที่ 145,461,168.02 ไร่ ที่ผ่านมารัฐบาลได้มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหลายแห่ง ทั้งนี้ส่วนใหญ่เป็นการเข้าทำประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยและการดำรงชีพ[207] อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวภายใต้กลไกของกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้แนวคิดด้านการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 เนื่องจากสวนป่าเป็นการกำหนดเขตหรือพื้นที่ขึ้นมาเพื่อปลูกไม้เศรษฐกิจยืนต้นเพียงไม่กี่ชนิดเป็นแปลงขนาดใหญ่เพื่อการทำไม้เชิงอุตสาหกรรมโดยผู้ได้รับสัมปทานพื้นที่หรือองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการปลูกและดูแลสวนป่า อย่างไรก็ตาม ระหว่างรอให้ต้นไม้เติบโตให้ได้ขนาดหรือคุณสมบัติตามที่ต้องการพื้นที่ดังกล่าวมีความร่มรื่น สวยงามเหมาะแก่การใช้ประโยชน์ทางการท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี เช่น สวนป่าแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสวนป่าโครงการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลูกด้วยงบประมาณขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามเงื่อนไขสัมปทาน ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่แจ่ม เริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ.2516 และดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แบ่งเป็น 14 แปลงมีพื้นที่ตามทะเบียนรับมอบทั้งสิ้น 6,932 ไร่ พื้นที่จากการสำรวจรังวัด (GPS) 7,284.962 ไร่ ส่งมอบพื้นที่อนุรักษ์ (Zone C) คืนกรมป่าไม้เมื่อปี พ.ศ.2552 จำนวน 600.946 ไร่ คงเหลือพื้นที่ดูแลที่เป็นสวนป่าทั้งสิ้น 6,684.016 ไร่ปัจจุบันนอกจากการดำเนินงานด้านสวนป่าและการทำไม้ตัดสางขยายระยะ สวนป่าแม่แจ่มยังให้บริการด้านการท่องเที่ยว โดยให้บริการบ้านพักและกิจกรรมนันทนาการต่างๆ แก่นักท่องเที่ยวทั่วไปด้วย นอกจากนี้ยังมีสวนป่าอีกหลายแห่งที่ให้บริการในลักษณะคล้ายเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น สวนป่าโครงการหลวงบ้านวัดจันทร์ จ.เชียงใหม่ สวนป่าแม่ละเมา จ.ตาก สวนป่าเขากระยาง จ. พิษณุโลก สวนป่าทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี สวนป่าเกริงกระเวีย จ.กาญจนบุรี เป็นต้น ซึ่งการเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในเขตสวนป่า นักท่องเที่ยวต้องปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบของสวนป่าแต่ละแห่ง

4.1.1.3 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางวัฒนธรรม

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้ใช้ประเพณีและวัฒนธรรมเป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวมาเป็นระยะเวลานานและต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดย

---

[207] กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ทส. นำร่องอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล ประเทศมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง อย่างยั่งยืน,** 2559, ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2560 จาก http://www.mnre.go.th

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายหลักที่ควบคุมพฤติกรรมนักท่องเที่ยวในเขตพื้นที่โบราณสถาน ซึ่งการกำหนดเขตหรือพื้นที่ให้เป็นเขตหรือพื้นที่โบราณสถานแล้วกำหนดให้มีการบริหารจัดการขึ้นในเขตหรือพื้นที่แห่งนั้นเป็นการเฉพาะ เช่น เขตโบราณสถานเพนียดคล้องช้าง ตำบลสวนพริก อำเภอกรุงเก่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับการประกาศกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานให้มีพื้นที่ 62 ไร่ 2 งาน 8 ตารางวา เป็นต้น จึงถือเป็นหลักการกำหนดเขตหรือพื้นที่ประเภทหนึ่งเช่นเดียวกันและเป็นการกำหนดเขตหรือพื้นที่เพื่อประโยชน์ทางการท่องเที่ยวอีกด้วย ดังนั้นเขตหรือพื้นที่ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นเขตโบราณสถาน เจ้าหน้าที่หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตพื้นที่นั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้

การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมถือเป็น “จุดขาย”ที่สำคัญที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของการท่องเที่ยวของประเทศ ดังจะเห็นได้จากการแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้กำหนดให้ต้องวางแผนการจัดการสถาปัตยกรรมทางการท่องเที่ยวโดยการอนุรักษ์ ซ่อมแซม บำรุงรักษาสถาปัตยกรรมที่เป็นจุดเด่นและมีเอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ และในยุทธศาสตร์ที่ 3 ว่าด้วยการพัฒนาสินค้า บริการ และปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว ได้ระบุให้สร้างสรรค์กิจกรรมท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ให้สอดคล้องกับความสนใจของนักท่องเที่ยวกลุ่มเป้าหมาย เช่น การท่องเที่ยวเชิงศาสนา นอกจากนี้ยังกำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องมีความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวอีกด้วย

โบราณสถาน เป็นสถานที่ที่นักท่องเที่ยวนิยมเดินทางมีเที่ยวชมความเก่าแก่และความสำคัญในเชิงประวัติศาสตร์ ดังนั้นโบราณสถานที่สำคัญจะได้รับการขึ้นทะเบียนจากกรมศิลปากร ทั้งนี้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดข้อปฏิบัติสำหรับนักท่องเที่ยวระหว่างเที่ยวชมโบราณสถานและนักท่องเที่ยวต้องเสียค่าเข้าชมหรือค่าบริการอื่นทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพ ความปลอดภัย ความสะอาดตลอดจนความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโบราณสถาน นอกจากนี้โบราณสถานแต่ละแห่งจะมีข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้นักท่องเที่ยวต้องปฏิบัติตามหรือข้อห้ามต่าง ๆ ไว้ เช่น ห้ามเคลื่อนย้ายสิ่งต่าง ๆ ภายในพื้นที่โบราณสถาน ห้ามขีด เขียน หรือทำให้ปรากฏด้วยประการใด ๆ ซึ่งข้อความ ภาพ หรือรูปรอยลงบนโบราณสถาน ห้ามนำอาวุธ วัตถุระเบิด วัตถุเชื้อเพลิง หรือสารเคมีอันจะก่อให้เกิดอันตรายเข้าไปในโบราณสถาน ห้ามปีนป่ายหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นเหตุให้เกิดความชำรุดเสียหายหรือก่อให้เกิดความสกปรกและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยแก่โบราณสถาน ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลภายในบริเวณโบราณสถานนอกจากที่ซึ่งจัดไว้ ห้ามกระทำการใด ๆ อันเป็นที่น่ารังเกียจหรือเป็นที่เสื่อมเสียแก่ศีลธรรมหรือลบหลู่ดูหมิ่นศาสนาและวัฒนธรรมหรือก่อความรำคาญแก่ผู้เข้าชมอื่นในโบราณสถาน ผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา

ดังนั้นโบราณสถานจึงเป็นเขตหรือพื้นที่โบราณสถานอาจเป็นพื้นที่ที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองโดยชอบตามกฎหมาย หรืออาจเป็นที่ดินที่มีเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ได้ กรณีกรมศิลปากรกำหนดเขตหรือพื้นที่ให้เป็นเขตโบราณสถานโดยเขตหรือพื้นที่นั้นบางส่วนหรือทั้งหมดเป็นพื้นที่ที่มีเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย อธิบดีกรมศิลปากรต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้

ครอบครองทราบ ทั้งนี้เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองมีสิทธิทักท้วงโดยร้องต่อศาลให้ระงับการขึ้นทะเบียนกำหนดเขตโบราณสถานได้ภายใน 30 วัน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ร้องต่อศาลหรือศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งสุดท้ายให้ยกคำร้อง อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตโบราณสถานในพื้นที่ดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามแม้จะประกาศเป็นเขตโบราณสถานแล้ว กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายของเจ้าของหรือผู้ครอบครองยังคงอยู่ไม่สูญสิ้นไปเพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิบางประการเท่านั้น[208] และมีหน้าที่ต้องกระทำและงดเว้นการกระทำ เช่น แจ้งการชำรุดหักพังเสียหาย เสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน ห้ามปลูกสร้างอาคารอื่นใดยกเว้นจะได้รับอนุญาตหรือคำสั่งเป็นหนังสือจากอธิบดี ยินยอมให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลตามคำสั่งของอธิบดีเข้าบูรณะหรือรักษาโบราณสถานให้คงสภาพเดิม อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากควบคุมโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้วยังควบคุมโบราณสถานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนด้วย กล่าวคือ ผู้บุกรุก หรือทำให้โบราณสถานที่มิได้ขึ้นทะเบียนเสียหายหรือทำให้เสื่อมราคาหรือไร้ประโยชน์ มีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 700,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[209]

กล่าวได้ว่าการกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถาน เป็นการบริหารจัดการพื้นที่ประเภทหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อต้องการปกป้อง คุ้มครอง และสงวนรักษาพื้นที่แห่งนั้นให้คงสภาพ ไม่ถูกทำลายหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงจนทำให้พื้นที่แห่งนั้นด้อยค่าลง ซึ่งวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการปกป้องคุ้มครอง และสงวนรักษาพื้นที่โบราณสถานคือการสร้างความภาคภูมิใจของคนในชาติผ่านสายตานักท่องเที่ยว

4.1.2 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

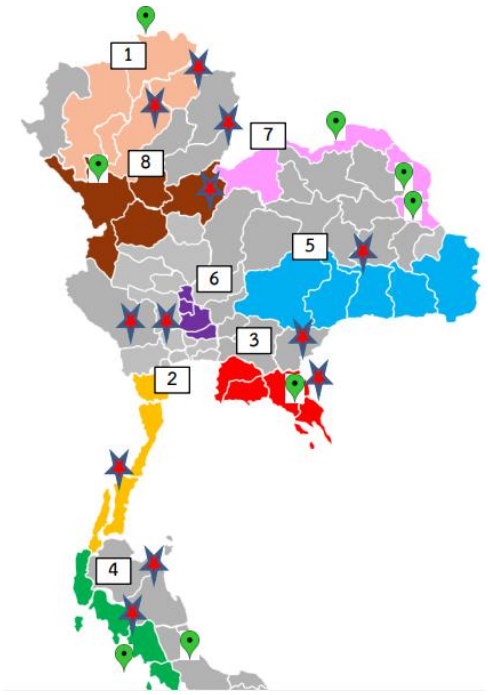
4.1.2.1 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กฎกระทรวงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว จำนวน 8 เขต และได้ออกประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวขึ้นมาภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว และผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

---

[208] คำพิพากษาฎีกาที่ 2050/2528

[209] มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535



ภาพที่ 4.1 แสดงตำแหน่งที่ตั้งเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

เขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้ง 8 เขตเป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวดังกล่าวโดยมีส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตลอดจนหน่วยงานรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลเป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการการทำงานขับเคลื่อนภารกิจ ตามวิสัยทัศน์ที่ว่า “เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว การกีฬา และนันทนาการ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน” ทั้งนี้การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีจุดเริ่มต้นและความเป็นมา โดยการจากการประชุมคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2555 ได้ลงนามให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2522 ซึ่งนำไปสู่กระบวนการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว โดยในขั้นแรกกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจำนวน 5 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา กลุ่มท่องเที่ยว Active Beach กลุ่มท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ กลุ่มท่องเที่ยว Royal Coast กลุ่มท่องเที่ยวอันดามัน ต่อมากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจำนวน 18 จังหวัด เกี่ยวกับความต้องการให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งผลการสำรวจความคิดเห็นพบว่าร้อยละ 70 เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องจากจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้กันหรืออยู่ในภูมิภาคเดียวกันจะมีทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน สามารถหาลักษณะเด่นร่วมกันเพื่อพัฒนาเป็น “จุดขาย”ของแต่ละเขตได้ตลอดจนพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวที่เยื่อมโยงกันเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในจังหวัดและภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจยังพบอีกว่า การแบ่งเขตพัฒนาการการท่องเที่ยวข้างต้นยังเป็นการแบ่งเขตที่กว้างเกินไป ต่อมาจึงได้กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวดังปัจจุบันซึ่งเป็นการ

กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยอาศัยเขตพื้นที่ตามหลักภูมิศาสตร์โดยอาศัยเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคประเภทจังหวัดของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยประกอบกับความใกล้เคียงกันของศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่นมาเป็นหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวประกอบด้วย

1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นรองประธานกรรมการ
3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นกรรมการ
4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการ
5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นกรรมการ
7) ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ
8) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการ
9) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นกรรมการ
10) ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นกรรมการ
11) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ
12) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ
13) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ
14) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ
15) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ
16) นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ
17) นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ
18) นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ
19) ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ
20) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 9 คน เป็นกรรมการ
21) ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นกรรมการและเลขานุการ
22) อธิบดีกรมการท่องเที่ยว เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
23) ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รวมทั้งสิ้น 31 คน

ต่อมาคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ โดยประธานคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติได้ลงนามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติที่ 2/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ลงวันที่ 16 มีนาคม 2555 ประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี เป็นประธานอนุกรรมการ รองอธิบดี

กรมการท่องเที่ยวเป็นรองอนุกรรมการ และอนุกรรมการประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผู้อำนวยการสำนักคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ หัวหน้ากลุ่มประสานการจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวสำนักคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทั้งนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ

2) กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามแนวทางที่พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติกำหนดไว้

3) ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนข้อมูลการกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและให้ข้อเสนอแนะเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

4) รายงานผลการกำหนดหลักเกณฑ์เขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติทราบและพิจารณา

5) ดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

1) เกณฑ์ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ทั้งนี้เกณฑ์ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์เฉพาะพื้นที่ รายละเอียดคือ

(1) หลักเกณฑ์พื้นฐานทั่วไป ประกอบด้วยข้อกำหนดทั่วไป ได้แก่

(ก) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายตามบทบัญญัติตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ซึ่งระบุไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการรักษา ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวหรือการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว

(ข) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

(ค) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องคำนึงถึงการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กล่าวคือ ต้องพัฒนาอย่างสมดุลทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านสิ่งแวดล้อม

(ง) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดแย้งกับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) หลักเกณฑ์เฉพาะพื้นที่ เป็นหลักเกณฑ์เฉพาะพื้นที่ซึ่งอาจมีข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อรวมกัน ได้แก่

(ก) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพการท่องเที่ยวอยู่ในระดับสูงและคำนึงถึงแนวโน้มทางการตลาดท่องเที่ยว โดยพิจารณาจากอัตราการขยายตัวของรายได้จากการท่องเที่ยวของจังหวัดหรือในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวนั้น ๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ10 ต่อปี

(ข) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นอันทรงคุณค่าทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือมีความล้ำค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตชุมชน

(ค) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเป็นพื้นที่การค้าชายแดนหรือเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่ตั้งอยู่ตามแนวชายแดนระหว่างประเทศซึ่งต้องไม่มีกรณีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศในเรื่องใดๆ หรือเป็นพื้นที่ที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีความเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศเพื่อนบ้าน

(ง) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งสมควรได้รับการพัฒนาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม สนับสนุนและอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการเพื่อการท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะ

(จ) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับเส้นทางโครงข่ายคมนาคมและการขนส่งที่เป็นเส้นทางหลัก ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ และการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว

(ฉ) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีลักษณะพื้นฐานทางกายภาพด้านการท่องเที่ยวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือมีลักษณะกิจกรรมหรือต้นทุนทางการท่องเที่ยวภายในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวนั้นๆ ที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันหรือเชื่อมโยงระหว่างกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

2) การประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ต่อมาประธานคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติมีคำสั่งคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติที่ 10/2558 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยมีองค์ประกอบคือ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นประธานอนุกรรมการ รองปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นรองประธานอนุกรรมการ หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อธิบดีกรมการท่องเที่ยว ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คนเป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นอนุกรรมการและเลขาณุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา เสนอแนะต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติในการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติกำหนด และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งและการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติกำหนด

ต่อมาประธานกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ มีคำสั่งคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ที่ 1/2558 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2558 เพื่อดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณากลั่นกรองแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นประธานอนุกรรมการ รองปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นรองประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกรมการท่องเที่ยว ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนองค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมสันนบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา หัวหน้ากลุ่มเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวและกีฬา ทั้งนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณากลั่นกรองแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้งให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ.2558

(2) ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐส่งเอกสารข้อเท็จจริงหรือความเห็น ตลอดจนให้ส่วนราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะอนุกรรมการกลั่นกรองแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายประกอบกับอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 วรรค 1 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

4.1.2.2 องค์การมหาชน

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจมาตรา 221 แห่งรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 ให้เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์และประสานงานกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในการท่องเที่ยวให้มีการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวอย่างมีเอกภาพ รวมทั้ง

สามารถระดมบุคลากร งบประมาณและเครื่องมือเครื่องใช้มาใช้ในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีเอกภาพและแก้ไขปัญหาโดยรวดเร็ว ตลอดจนส่งเสริมให้มีการนำความรู้ด้านบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้บัญญัติความหมายของ “การบริการและพัฒนา”ว่าหมายถึง การกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ การดำเนินการ การประสานงาน การกำกับดูแลและการติดตามประเมินผลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และ “พื้นที่พิเศษ” หมายถึงพื้นที่ เขต หรือแหล่งท่องเที่ยวที่คณะกรรมการกำหนดและประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโดยวัตถุประสงค์

1) ประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการการท่องเที่ยวไม่ว่าในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น

2) ประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ผังเมือง สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

3) ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

4) ส่งเสริมการใช้ศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยว

5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตน

6) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นจัดให้มีการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

7) ส่งเสริมการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

8) ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่แห่งท้องถิ่นให้ดีขึ้น

ทั้งนี้คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวแล้วดังต่อไปนี้

1) หมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง

คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง โดยประการในราชกิจานุเบกษา เมื่อ วันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2547 หลังจากนั้นได้จัดการประชุมแนะนำพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในวาะการประการพื้นที่พิเศษหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยงเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2547 ณ ศาลาประชาคม จังหวัดตราด โดยเชิญทุกภาคีการพัฒนาพื้นที่พิเศษหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยงจำนวน 350 คนมาร่วมประชุมเพื่อเสริมสร้างพันธมิตรในการประสานความร่วมมือการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ

ในการนี้ ได้แบ่งกลุ่มภาคีการพัฒนาเป็น 8 กลุ่ม ได้แก่กลุ่มบริษัทนำเที่ยว โรงแรมรีสอร์ท ภัตตาคารร้านอาหาร คมนาคมขนส่ง อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ประชาคมชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มและการประสานงาระหว่างกลุ่มเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่องต่อไป

พื้นที่หมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยงได้รับการประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน แบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่พื้นที่หมู่เกาะช้าง หมู่เกาะหมาก หมู่เกาะกูด พื้นที่เชื่อมโยงชายฝั่งทะเล ประกอบด้วย พื้นที่ชายฝั่งเมืองตราด ซึ่งมีความยาวค่อนข้างมาก และมีความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเน้นพัฒนาเป็นประตูไปสู่หมู่เกาะช้าง เพื่อส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างฝั่งเมืองตราดกับเกาะต่างๆ ในทะเลตราด ควบคุมกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น โดยจำแนกพื้นที่พัฒนาชายฝั่งแหลมงอบ – อ่าวธรรมชาติ ซึ่งเป็นประตูสู่หมู่เกาะในทะเลตราด และเป็นจุดบริการนักท่องเที่ยวบนฝั่ง ท่าโสมซึ่งเป็นสำนักงานพื้นที่พิเศษหมู่เกาะช้างและพื้นที่ ตัวเมืองตราด คือบ้านน้ำเชี่ยว เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางประเพณี และเอกลักษณ์ท้องถิ่น บ้านเปร็ดใน เป็นพื้นที่อนุรักษ์ป่าชายเลน แหลมกลัด เป็นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์และเกษตรกรรม บ้านไม้รูด เป็นประตูสู่พื้นที่เกาะกูด ชายฝั่งทะเลอำเภอคลองใหญ่ บ้านคลองใหญ่ และหาดเล็กซึ่งเป็นประตู่สู่ประเทศกัมพูชา มีเนื้อที่รวมประมาณ 4,280 ตารางกิโลเมตร

2) เลย

คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยวสภาผู้แทนราษฎร ได้เดินทางศึกษาดูงานการท่องเที่ยวจังหวัดเลย เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2546 ต่อมามีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการการท่องเที่ยว เพื่อศึกษาการก่อสร้างกระเช้าไฟฟ้าภูกระดึง และเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2547 นายกรัฐมนตรี ได้เดินทางตรวจราชการพื้นที่จังหวัดเลย และสั่งการให้ทำการศึกษาการก่อสร้างกระเช้าไฟฟ้าภูกระดึง โดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกัน คณะอนุกรรมาธิการการท่องเที่ยวได้แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อทบทวนการศึกษาโครงการก่อสร้างกระเช้าไฟฟ้าภูกระดึง ต่อมาได้มีการศึกษา และรวบรวมผลการศึกษาเรื่องนี้ โดยเฉพาะเส้นทางที่เหมาะสมที่สุดในการก่อสร้างกระเช้าไฟฟ้าภูกระดึง เพื่อนำเสนอคณะอนุกรรมาธิการการท่องเที่ยว คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้จัดทำร่างรายงานการทบทวนโครงการก่อสร้างกระเช้าไฟฟ้าภูกระดึง และนำเสนอคณะทำงานฯ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2547 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบ และนำเสนอคณะอนุกรรมาธิการการท่องเที่ยว และคณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 8 และ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2547 ตามลำดับ ประธานคณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว จึงได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี สรุปเรื่องโครงการพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนภูกระดึงและเส้นทางที่เหมาะสมในการก่อสร้างกระเช้าไฟฟ้าภูกระดึง ต่อมาที่ประชุมคณะกรรมาธิการการท่องเที่ยวเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2548 ได้ให้ข้อแนะนำการเลือกเส้นทางการก่อสร้างกระเช้าไฟฟ้าภูกระดึงไม่ให้มีผลกระทบเส้นทางเดินเท้าเดิมและสภาพป่าอุทยานแห่งชาติ ต่อมาเดือนมกราคม พ.ศ.2549 การประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ณ

อำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศึกษาเพิ่มเติมด้านผลกระทบจากการก่อสร้างกระเช้าไฟฟ้าภูกระดึง แต่ไม่มีการดำเนินการใดๆ ในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขณะนั้น จวบจนวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พ.ศ.2550 – 2551 ตามที่ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเสนอ ซึ่งตามแผนดังกล่าวไม่มีพื้นที่ท่องเที่ยวภูกระดึงจังหวัดเลยรวมอยู่ด้วยเพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจภาคบริการและการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพมาตรฐานระดับสากล คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยวและกีฬา สภาผู้แทนราษฎร จึงได้ประสานความร่วมมือกับจังหวัดเลย โดยเชิญผู้แทน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเดินทางไปศึกษาสำรวจพื้นที่ท่องเที่ยว พร้อมจัดให้มีการประชุมสัมมนาการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์อย่างมีประสิทธิภาพของจังหวัดเลย ระหว่างวันที่ 27-29 สิงหาคม พ.ศ.2552 ผู้ร่วมประชุมสัมมนาประกอบด้วยผู้แทนภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่น ต่อมาการประชุมคณะอนุกรรมาธิการการท่องเที่ยว เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2552 ได้เชิญผู้แทนจังหวัดเลย ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย และผู้แทน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเข้าร่วมประชุม โดยผู้แทน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้ประมวลผลจากการศึกษาสำรวจพื้นที่และจัดทำกรอบแนวคิดนำเสนอต่อที่ประชุม และที่ประชุมมีมติให้การสนับสนุนการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจังหวัดเลย ในการนี้ จังหวัดเลยจึงได้ประสานความร่วมมือกับ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนศึกษาความเหมาะสมการประกาศพื้นที่พิเศษจังหวัดเลย พร้อมมอบหมายมหาวิทยาลัยราชภัฏเลย สำรวจความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดเกี่ยวกับการประกาศพื้นที่พิเศษจังหวัดเลย เพื่อประมวลเสนอคณะกรรมาธิการการท่องเที่ยวและกีฬา สภาผู้แทนราษฎร และกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2554 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการประกาศเป็นพื้นที่พิเศษของพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจังหวัดเลย หลังจากนั้น ได้ศึกษาความเหมาะสมในการประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดเลย ประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานจังหวัดเลย ได้แก่ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ สภาพสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ข้อมูลด้านการท่องเที่ยวจังหวัดเลย ได้แก่ ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่หลากหลายของจังหวัด เลย ทั้งแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและเทศการ ประเพณี และสถิติการท่องเที่ยวจังหวัดเลย ประเด็นปัญหาการท่องเที่ยวจังหวัดเลยยุทธศาสตร์การบูรณาการโครงข่ายการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเป้าหมาย ประเด็นยุทธศาสตร์ และการบูรณาการกลุ่มพื้นที่เชื่อมโยงการท่องเที่ยว การดำเนินการประกาศพื้นที่พิเศษจังหวัดเลย จะต้องดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดเลย ผลการสำรวจและการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดเลยเกี่ยวกับการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจังหวัดเลย ทั้งระดับอำเภอและจังหวัด จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 5,143 คน สรุปผลการสำรวจ คือ มีผู้เห็นด้วยกับการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจังหวัดเลย จำนวน 5,062 คน คิดเป็นร้อยละ 98.43 มีผู้ไม่เห็นด้วย 49 คน คิดเป็นร้อยละ 0.95 และผู้ไม่แสดงความคิดเห็น จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 0.62กำหนดขอบเขต

พื้นที่พิเศษจังหวัดเลยการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนครอบคลุมแนวเขตพื้นที่จังหวัดเลย รวมเนื้อที่ 7,193.01 ตารางกิโลเมตร หรือ 4.495,645.28 ไร่ ซึ่งประกอบด้วย อำเภอเมืองเลย อำเภอเชียงคาน อำเภอท่าลี่ อำเภอภูเรือ อำเภอด่านซ้าย อำเภอนาแห้ว อำเภอภูกระดึง อำเภอหนองหิน อำเภอภูหลวง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูหลวง ผลจากการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษจังหวัดเลย เป็นที่คาดหวังว่าพื้นที่พิเศษจังหวัดเลยจะได้รับการบริหารการพัฒนาตามหลักพื้นฐานการพัฒนา 3 องค์ประกอบหลัก คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

3) เมืองเก่าน่าน

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ.2552 และวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2553 ให้องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนดำเนินการปรับปรุงภารกิจด้านการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษโดยให้ดำเนินการพัฒนา “ต้นแบบ” การบริหารจัดการพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว โดยเลือกพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวตามประเภทของแหล่งท่องเที่ยว ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางโบราณสถาน แหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อหารูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสมแล้วนำไปใช้เป็น” ต้นแบบ” การบริหารจัดการพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยมุ่งผลักดันให้เกิดผลสำเร็จทั้งกระบวนการของการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษตั้งแต่การจัดทำแผนและการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับบทบาทของ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษ พื้นที่ท่องเที่ยวเมืองเก่าน่านได้ถูกกำหนดให้เป็น”ต้นแบบ” ของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ศิลปวัฒนธรรมองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้ประสานทุกภาคีที่เกี่ยวข้องในการจัดประชุมประชาคมรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมเมืองน่าน การจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมเมืองน่านด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนาพร้อมจัดเวทีแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนการพัฒนาดังกล่าว

จังหวัดน่านได้ขอรับการสนับสนุนจากสถาบันการศึกษาวิทยาลัยเทคนิคน่าน ดำเนินการสำรวจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ในช่วงวันที่ 8-17 เมษายน พ.ศ.2554 มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 2,500 คน และผลการสำรวจพบว่า มีผู้ที่เห็นด้วยกับการให้พื้นที่ท่องเที่ยวเมืองเก่าน่านเป็นเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จำนวน 2,458 คน คิดเป็นร้อยละ 98.32 และไม่เห็นด้วย 42 คน คิดเป็นร้อยละ 1.68 คนจังหวัดน่านได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นน 0016.2/9941 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2554 ขอรับการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมเมืองน่านเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เนื่องจากจังหวัดน่านเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม และเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม และศิลปวัฒนธรรมแนวความคิดในการสร้างเมืองที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนล้านนา อันแสดงให้เห็นถึงภูมิปัญญาของคนเมืองน่านในอดีต ซึ่งควร แก่การอนุรักษ์และพัฒนา ดังนั้น เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมเมืองน่านให้เป็นแหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์และส่งเสริมคุณค่าทางเศรษฐกิจให้กับชุมชน ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเห็นสมควรให้พื้นที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมเมืองน่าน ประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อ 1

พฤษภาคม พ.ศ.2555 นายชุมพล ศิลปอาชา รองนายกรัฐมนตรี ได้ขอความเห็นชอบต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ตามที่ คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือและสนับสนุน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ในการจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดย องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต้องการแปลงทุนทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา เพื่อสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นจากแนวคิด Creative Economy และเป็นการเชิญชวนให้เกิดกระแสเศรษฐกิจสร้างสรรค์แพร่ขยายในวงกว้าง โดยมีวิสัยทัศน์คือ “น่าน เมืองเก่าที่มีชีวิต” ครอบคลุมพื้นที่ 5 ตำบล ประกอบด้วย ตำบลในเวียง ตำบลดู่ใต้ ตำบลนาซาว ตำบลบ่อสวก อำเภอเมืองน่าน และตำบลม่วงตึ๊ด อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน เนื้อที่ 139.37 ตารางกิโลเมตร จากหลักฐานตามตำนานและพงศาวดารสันนิษฐานว่าเป็นที่ตั้งชุมชนสมัยประวัติศาสตร์หลายยุคหลายสมัย มีแหล่งโบราณสถานที่ทรงคุณค่าอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิ เมืองเก่าน่าน เวียงพระธาตุแช่แห้ง กำแพงเมืองและคูเมืองโบราณ แหล่งโบราณคดีชุมชนดอยภูซาง และเตาเผาโบราณบ่อสวก มีการรวบรวมหลักฐานและข้อมูลทางศิลปวัฒนธรรมประเพณี วิถีชีวิต และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ด้านการศึกษาค้นคว้า อนุรักษ์ และมีการถ่ายทอดไปยังรุ่นลูกรุ่นหลานอย่างเป็นสุข ผูกพันอย่างต่อเนื่องและภาคภูมิใจ รวมทั้งสร้างภาคีเครือข่ายการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่สอดคล้องกับแนวทางที่จังหวัดน่านและองค์กรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ได้กำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์ที่จะอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเมืองน่านให้เป็นเมืองแห่งการศึกษาเรียนรู้เชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมล้านนาตะวันออก

4) เมืองโบราณอู่ทอง

พื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเมืองโบราณอู่ทอง “อู่ทองเมืองโบราณ ต้นกำเนิดประวัติศาสตร์ อารยธรรมสุวรรณภูมิ” ครอบคลุมพื้นที่ทั้งตำบลอู่ทอง อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เนื้อที่ 38.16 ตารางกิโลเมตร มีหลักฐานทางโบราณคดีที่สันนิษฐานได้ว่าเคยเป็นเมืองหลวงของอาณาจักรทวาราวดีและเป็นศูนย์กลางของดินแดนสุวรรณภูมิซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีของชนชาติพันธุ์ต่าง ๆ ก่อนจะหลอมรวมเป็นชาติไทยในปัจจุบัน ซึ่ง องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะพัฒนาเมืองโบราณอู่ทองเป็นแหล่งประวัติศาสตร์ที่สามารถสืบค้นเรื่องราวเกี่ยวกับการก่อกำเนิดชนชาติไทยและศิลปวัฒนธรรมทางประวัติศาสตร์ของชนชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในพื้นที่ดินแดนสุวรรณภูมิให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ก่อนที่จะประกาศพื้นที่ใดเป็นพื้นที่พิเศษ นั้น องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ดำเนินการตามขั้นตอนการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังนี้

(1) การประเมินศักยภาพของพื้นที่ ตามคู่มือการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการพิจารณาการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (คะแนนต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75) ซึ่งผลการประเมินปรากฏว่าพื้นที่เมืองโบราณอู่ทอง อยู่ที่ระดับร้อยละ 85

(2) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนร่วมกับพื้นที่เมืองโบราณอู่ทอง ศึกษาความเป็นไปได้ในการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน ชุมชน และผู้ที่มี

ส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางดำเนินงาน ระยะที่ 1 ภายใน 3 ปี (พ.ศ. 2555-2557)

(3) การจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนในการประกาศพื้นที่พิเศษ ซึ่งผลการจัดเวทีประชาคมประชาชนพื้นที่เมืองโบราณอู่ทอง เห็นด้วย ร้อยละ 98.14 (มีประชาชนเข้าร่วมเวทีประชาคมจำนวน 362 คน) ต่อมา ได้ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งเพิ่มรายได้การท่องเที่ยวและจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างชาติในพื้นที่พิเศษอย่างต่อเนื่อง ภายใต้นโยบาย Co-Creation หรือ “ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมรับผลประโยชน์”

5) อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมีภารกิจด้านการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ โดยจะต้องพัฒนา “ต้นแบบ” การบริหารจัดการพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว ซึ่งได้เลือกพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนประเภทของแหล่งท่องเที่ยวทางโบราณสถาน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร เพื่อพิจารณาการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยจะใช้เป็น “ต้นแบบ” ของการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษแหล่งท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์ ด้วยการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ผ่านการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในท้องถิ่นรวม 15 ครั้ง ในพื้นที่ 19 ตำบล มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 1,342 คน โดยผลของความคิดเห็นร้อยละ 99.48 เห็นชอบให้ประกาศพื้นที่พิเศษฯ เพื่อให้ อพท.ทำหน้าที่ประสานและบูรณาการนโยบายแผนงาน และโครงการของหน่วยงานต่างๆ อพท. เสนอผลการศึกษาความเหมาะสมการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร และผลการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นต่อคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (กพท.) เพื่อพิจารณา ในการประชุม กพท. ครั้งที่ 16/2553 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2553 กพท. มีมติให้ความเห็นชอบในการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร และให้เสนอต่อ ครม.ตามขั้นตอนต่อไปเมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2554 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการประกาศเป็นพื้นที่พิเศษของพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร

6) เมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง

พัทยาเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับโลก สามารถสร้างรายได้ให้ประเทศปีละประมาณ 48,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10 ของรายได้จากการท่องเที่ยวทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเมืองพัทยากำลังประสบปัญหาด้านมาตรฐานการท่องเที่ยว ทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมสาธารณูปโภคไม่เพียงพอ แหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาการขยายตัวของชุมชนตะวันออกนอกเมืองพัทยา ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเชื่อมโยงระหว่างเมืองพัทยา

และพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย ระเบียบบริหาร ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นภารกิจที่เกินอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาเมืองพัทยาจึงได้แจ้งความจำนงมายัง องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ขอพิจารณาประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2551 องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์การประกาศพื้นที่พิเศษ เห็นว่าเมืองพัทยาและพื้นที่ใกล้เคียงเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นอันทรงคุณค่าทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมที่น่าสนใจ ตามวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ว่าด้วยการประสานทุกภาคีเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จึงได้ดำเนินการประสานความร่วมมือในเบื้องต้นจัดการประชุมสำรวจความคิดเห็นของคนในท้องถิ่น ทั้งประชาชน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชน ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยา เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2551 เพื่อทำความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ผลสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการประชุมกว่าร้อยละ 70 เห็นด้วยกับการประกาศเป็นพื้นที่พิเศษ หลังจากนั้นระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม – 21 กันยายน พ.ศ.2551 ยังมีการประชุมย่อยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนอีก 29 ครั้ง ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่งด้านตะวันออก ได้แก่ เทศบาลตำบลโป่ง เทศบาลตำบลนาจอมเทียน เทศบาลตำบลบางละมุง เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย เทศบาลตำบลห้วยใหญ่ เทศบาลตำบลหนองปรือ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล เพื่อสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วม ซึ่งตัวแทนระดับจังหวัด ตัวแทนระดับอำเภอ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนสมาคม องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ตัวแทนภาคเอกชน ผู้นำชุมชน และประชาชน เห็นด้วยกับการประกาศเป็นพื้นที่เชื่อมโยงของพื้นที่พิเศษเมืองพัทยาถึงร้อยละ 95 ในการนี้ผู้แทนองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จึงได้ร่วมลงนามบันทึกความสมัครใจไว้กับ อพท. เพื่อให้ชุมชนของตนเองได้เพิ่มโอกาสด้านการท่องเที่ยวทั้งเชิงนิเวศและวัฒนธรรมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์เพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงได้นำผลความร่วมมือดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (กพท.) ซึ่งเห็นชอบให้จัดจ้างที่ปรึกษาศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำโครงการศึกษาความเหมาะสมการประกาศเป็นเขตพื้นที่พิเศษ โดยจะต้องสำรวจสภาพพื้นที่ ด้านภูมิประเทศ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมหลังจากนั้นได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการประกาศพื้นที่พิเศษเมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2552 และประกาศแนวเขตพื้นที่พิเศษในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2552 เล่มที่ 126 ตอนพิเศษ 71 ง หน้า 37 ครอบคลุมพื้นที่ 928.47 ตารางกิโลเมตร หรือ 580,293.75 ไร่ ประกอบด้วยเมืองพัทยา (ครอบคลุมพื้นที่เกาะล้าน เกาะไผ่)เทศบาลตำบลหนองปรือเทศบาลตำบลบางละมุงเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ยเทศบาลตำบลโป่งเทศบาลตำบลห้วยใหญ่เทศบาลตำบลนาจอมเทียนองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหลองค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว

ในขั้นตอนของการจัดทำแผนแม่บทการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่ามีความจำเป็นต้องขยายเขตพื้นที่พิเศษให้ครอบคลุม “องค์การบริหารส่วนตำบลนาจอมเทียน” เนื่องจากเป็นพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลนาจอมเทียน และมีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญอยู่มาก ซึ่งมีขนาดพื้นที่ 59.25 ตารางกิโลเมตร หรือ 37,031.25 ไร่ ดังนั้น เขตพื้นที่พิเศษเมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง จึงมีขนาดพื้นที่ทั้งสิ้น 987.72 ตารางกิโลเมตร หรือ 617,325.0 ไร่ รวม 10 พื้นที่ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงได้จัดตั้งสำนักงานพื้นที่พิเศษ 3 ขึ้น (พพ.3) เพื่อดูแลการบริหารจัดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษเมืองพัฒนาและพื้นที่เชื่อมโยง

1) เกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว

เนื่องจากองค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเป็นองค์กรมหาชนที่มีขนาดองค์กรที่ไม่ใหญ่โตนัก ดังนั้นกระบวนการและขั้นตอนในการปฏิบัติงานจึงสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วเมื่อเปรียบเทียบกับกรมการท่องเที่ยวของกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาหรือสำนักปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาซึ่งเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ พื้นฐานสำหรับพื้นที่ที่จะประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งใน 3 ข้อ ดังต่อไปนี้[210]

(1) เป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นและทรงคุณค่าทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) เป็นพื้นที่ที่มีความล้ำค่าทางประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม

(3) เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่

พื้นที่ท่องเที่ยวที่มีความเหมาะสมในการประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะต้องผ่านเกณฑ์การพิจารณาการให้คะแนนในเบื้องต้นร้อยละ 75 ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดขึ้นตามคู่มือการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการพิจารณาการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งเกณฑ์ตามคู่มือการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการพิจารณาประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเพื่อใช้ประเมินและคัดกรองพื้นที่เพื่อประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย เกณฑ์หลักและเกณฑ์เฉพาะ โดยเกณฑ์หลักมีดังนี้

ด้านคุณค่าและศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยว

1) คุณค่าและศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยว

(1) มีลักษณะโดดเดนเฉพาะตัวทางกายภาพของพื้นที่โดยพิจารณาจากลักษณะโดดเด่นของแหล่งท่องเที่ยวและจำนวนที่พบเห็นในประเทศโดยเลือกพื้นที่ที่โดดเด่นและนิยมที่สุด

(2) ความเป็นเอกลักษณด้านสภาพพื้นที่ วิถีชีวิต ภูมิปญญาและประวัติศาสตร์โดยพิจารณาจากเอกลักษณของแหลงทองเที่ยว ความโดดเดนเปนที่นาจดจำ เอกลักษณ

---

[210] องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.), **หลักเกณฑ์การประกาศเป็นพื้นที่พิเศษ,** ค้นจาก http://www.dasta.or.th/th/aboutus/about-plans/about-area-designation-policy

ความแตกตางจากที่อื่น ๆ รวมทั้งเอกลักษณเฉพาะตนทางวัฒนธรรม เชน วิถีชีวิต การแตงกาย ลักษณะของกิจกรรมประเพณี ที่อยูอาศัยวัฒนธรรมการกิน เครื่องมือใชสอยในชีวิตประจำวัน ลักษณะสิ่งประดิษฐ ระเบียบแบบแผนการในดำรงชีพรวมกัน ความสำคัญทางประวัติศาสตร ความสัมพันธกับเหตุการณหรือบุคคลสำคัญในระดับตาง ๆ

(3) สถิติผูเยี่ยมเยือนตอป โดยพิจารณาจากความนิยมของนักทองเที่ยวเฉลี่ยติดตอกันอยางนอย 2 ป อางอิงดัชนีจากสถิตินักทองเที่ยวรายปจากกรมการทองเที่ยว

2) ศักยภาพดานการเชื่อมโยง

(1) ศักยภาพการเชื่อมโยงกับธรรมชาติ ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิตชุมชนโดยพิจารณาจากความสัมพันธของแหลงทองเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร ประเพณี วัฒนธรรมทองถิ่นและวิถีชีวิตชุมชน เชน มีความเชื่อสืบตอกันมา ตำนาน นิทานพื้นบาน หรือมีการใชประโยชนและพึ่งพาอาศัยกันในการดำรงชีวิต

(2) ศักยภาพการเชื่อมโยงดานความหลากหลายของประเภทแหลงทองเที่ยวในพื้นที่ โดยพิจารณาความหลากหลายของประเภทแหลงทองเที่ยวที่ไดรับความนิยมที่อยูใกลเคียงกับพื้นที่ทั้งแหลงทองเที่ยวประเภทธรรมชาติ แหลงทองเที่ยวประเภทประวัติศาสตร แหลงทองเที่ยวประเภทวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน แหลงทองเที่ยวประเภทศิลปวิทยาการ แหลงทองเที่ยวประเภทนันทนาการ

(3) ศักยภาพการเชื่อมโยงกับแหลงทองเที่ยวประเภทอื่น ๆ ดวยระยะเวลาเดินทางโดยพิจารณาความเชื่อมโยงการทองเที่ยวจากรูปแบบการเดินทางหลัก เชน รถยนต เรือ เดิน ในเสนทางหลักไปยังแหลงทองเที่ยวที่ใกลเคียง เพื่อทำใหนักทองเที่ยวมีประสบการณการทองเที่ยวที่หลากหลาย โดยมีเวลาและระยะทางในการ ทองเที่ยวที่เหมาะสม ทั้งนี้ในการตอบคำถามใหพิจารณาความเชื่อมโยงดานเวลาเปนหลัก โดยพิจารณาจากแหลงทองเที่ยวที่ใกลมากที่สุด

3) ศักยภาพดานการรักษาความปลอดภัยแกนักทองเที่ยว

(1) อันตรายจากการทองเที่ยวที่เกิดจากภัยธรรมชาติโดยพิจารณาจากโอกาสที่จะเกิดอันตรายจากปจจัยในแหลงทองเที่ยวเองหรือจากปจจัยภายนอกที่มีผลกระทบตอนักทองเที่ยว โดยวัดจากสถิติการเกิดอันตราย เชน น้ำปา ดินถลม หนาผาสูงชัน กระแสน้ำรุนแรง สัตวดุราย มาลาเรีย โรคระบาดอื่น ๆ

(2) อันตรายจากการทองเที่ยวที่เกิดจากมนุษย พิจารณาจากโอกาสที่นักทองเที่ยวจะไดรับอันตรายจากบุคคล โดยวัดจากสถิติการเกิดอันตราย เชน ลักทรัพย วิ่งราว ชิงทรัพย ปลนทรัพย ฆา ขมขืน อนาจาร ทำรายรางกาย กอการราย

4) ศักยภาพดานการอำนวยความสะดวกในพื้นที่

(1) ความสามารถในการเขาถึงแหลงทองเที่ยว พิจารณาจากคุณสมบัติตางๆ ในการเขาถึงพื้นที่ เชน ความสะดวก สภาพถนน และความปลอดภัยในการสัญจร

(2) ศักยภาพในการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน พิจารณาจากสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานซึ่ง หมายถึง สิ่งกอสรางหรือระบบใหบริการที่จำเปนตอการพัฒนาพื้นที่ ได แก ระบบไฟฟา ระบบประปา ระบบขนสง ระบบโทรคมนาคม และระบบปองกันควบคุมมลพิษ

(3) ศักยภาพของสิ่งอำนวยความสะดวกและการบริการภายในแหลงทองเที่ยว พิจารณาจากความ พร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งต้องอยู่ในสภาพใช้งานได้ดี มีจำนวนที่เพียงพอและมีการบำรุงรักษาสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ การจะกำหนดเขตหรือพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว มีการพิจารณาถึงสถานภาพและความเสี่ยงต่อการถูกทำลายของทรัพยากรในเขตพื้นที่เหล่านั้นด้วย เช่น

ความเสี่ยงต่อการถูกทำลายและเปลี่ยนแปลงจากภัยธรรมชาติพิจารณาจากโอกาสที่แหลงทองเที่ยวจะถูกทำลายจากภัยธรรมชาติ ได้แก แผนดินไหว พายุ การกัดเซาะชายฝง น้ำทวม ไฟปา ภูเขาไฟระเบิด โดยวัดจากสถิติการเกิดภัยธรรมชาติ ความเสี่ยงต่อการถูกทำลายและเปลี่ยนแปลงโดยมนุษย พิจารณาจากโอกาสที่แหลงทองเที่ยวจะได้รับผลกระทบจากการบุกรุกหรือการเข้ามาใช้ประโยชนของชุมชน หรือนักทองเที่ยว สภาพการบุกรุกทำลายจากกิจกรรมของมนุษยในปจจุบัน และการมีหนวยงานดูแลแหลงทองเที่ยวและพื้นที่โดยรอบเพื่อไมให้เกิดการเสื่อมสภาพ ความเสี่ยงต่อการถูกทำลายจากสาเหตุความออนไหวทางธรรมชาติ พิจารณาจากความออนไหว หรือความเปราะบาง (Vulnerability) หมายถึง ระดับหรือความเปราะบาง ลอแหลมขององคประกอบตาง ๆ ที่อาจได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดขึ้นเมื่ออยูบริเวณพื้นที่เสี่ยง และพื้นที่นั้น ๆ มีความสามารถในการปรับตัวต่ำ เชน พื้นที่ชุมน้ำสำคัญ พื้นที่ชายฝงกัดเซาะสูงพื้นที่เสี่ยงภัยดินถลม ความตอเนื่องของทรัพยากร พิจารณาจากขนาดของแหลงทองเที่ยวสัมพันธกับความเพียงพอและความตอเนื่องของทรัพยากร โดยตามหลักการของสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติได้กำหนดวา พื้นที่ของแหลงทรัพยากรธรรมชาติโดยปกติแล้วควรมีพื้นที่อยางน้อย 10 ตารางกิโลเมตร สำหรับพื้นที่คุ้มครองทางบก และ 1 ตารางกิโลเมตร สำหรับพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ทั้งนี้ แหลงธรรมชาติที่มีขนาดใหญจะมีศักยภาพสูงเหมาะสมตอการอนุรักษชนิดพันธุของสัตวและพืชที่สำคัญตอระบบนิเวศ ให้สามารถมีวิวัฒนาการและรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมได้ อีกทั้งแหลงธรรมชาติที่มีขนาดใหญจะมีความเสี่ยงต่อการถูกทำลายต่ำ และมีโอกาสฟนตัวกลับสูสภาพเดิมสูง มาตรการที่มีการกำหนดใช้ในพื้นที่ทองเที่ยวพิจารณาจากการประกาศมาตรการหรือกฎหมายเฉพาะพื้นที่เพื่อการควบคุมการพัฒนา มาตรการกำหนดควบคุมอาคาร เพื่อจัดระเบียบสิ่งกอสร้างในพื้นที่บริเวณแหลงทองเที่ยว อาทิ มาตรการควบคุมความสูงอาคาร มาตรการกำหนดประเภทการใช้ประโยชนที่ดิน เชน ที่ดินประเภทอยูอาศัยหนาแนนน้อย ปานกลาง มาก หรือประเภทชนบทและเกษตรกรรม

ในส่วนของการบริหารจัดการ ได้บริหารจัดการโดยคำนึงถึงพื้นที่ ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศโดยการจัดการด้านการใช้ประโยชนของแหลงทองเที่ยวหากไมมีความสามารถในการจัดการก็ไมอาจเปนแหลงทองเที่ยวที่ยั่งยืนได้ ทั้งนี้พิจารณาจากเกณฑ คือ

ก) การกำหนดเขตการใช้ประโยชนพื้นที่เพื่อการทองเที่ยว เชน มีการแบ่งเขตพื้นที่สงวน นันทนาการ และพักอาศัย

ข) การกำหนดชวงเวลาในการเข้าพื้นที่ที่เหมาะสมตามชวงเวลาของวัน เวลาหรือฤดูกาล

ค) การจำกัดจำนวนนักทองเที่ยว ใหพอเหมาะกับศักยภาพของพื้นที่และการบริการ

ง) การติดตามและประเมินการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่อันเนื่องมาจากกิจกรรมการทองเที่ยวพิจารณาจากแผนการติดตามและประเมินการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับพื้นที่

จ) การจัดการมลภาวะและสภาพแวดลอมบริเวณโดยรอบแหลงทองเที่ยว พิจารณาจากมลภาวะ (Pollution Situation) ซึ่งหมายถึง กรณีสิ่งแวดลอมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมวลสารทำใหคุณภาพสิ่งแวดลอมเสื่อมโทรมลง

ฉ) การจัดการดานกิจกรรมการทองเที่ยวที่เหมาะสม พิจารณาจากการจัดกิจกรรมการทองเที่ยวในแหลงทองเที่ยวโดยจะตองคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพธรรมชาติเปนหลัก รวมทั้งผลกระทบตอการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ประเพณี และวัฒนธรรมของทองถิ่นดวย

ในส่วนการบริหารจัดการดานเศรษฐกิจและสังคม ได้พิจารณาจากการมีกลุ่มองคกรทั้งภายในและภายนอกในระดับตาง ๆ ใหการสนับสนุนดานนโยบาย งบประมาณ และบุคลากรสำหรับพัฒนาการทองเที่ยว ไดแก กลุมองคกรทองถิ่น หนวยงานภาครัฐ และภาคเอกชน การมีบุคลากรที่มีความรูเกี่ยวกับการพัฒนาแหลงทองเที่ยว ใหบริการแกนักทองเที่ยว ผูประกอบการและชุมชนโดยรอบ พิจารณาจากบุคลากรที่ใหความรูแกนักทองเที่ยวที่มีความรูในเรื่องระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ ประวัติศาสตร ประเพณีวัฒนธรรม การจัดการแหลงทองเที่ยว การจัดการความเสี่ยง ซึ่งอาจไดรับความรูมาจากประสบการณ การบอกเลา การศึกษาคนควาดวยตนเอง การฝกอบรม หรือการศึกษาระดับปริญญาในสาขาที่เกี่ยวของ ทั้งนี้บุคลากรใหบริการดานความรูควรที่จะสื่อสารไดทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ การใหความรูถึงคุณคาของแหลงทองเที่ยวและการอนุรักษแกมัคคุเทศก นักทองเที่ยว กลุมธุรกิจการทองเที่ยว และชุมชนที่อยูโดยรอบพื้นที่ พิจารณาจากกิจกรรมและการดำเนินงานตาง ๆ ที่ใหความรูและเผยแพรขอมูลแกนักทองเที่ยว พนักงานนำเที่ยวผูประกอบการ และชุมชนที่อยูโดยรอบ การจัดการดานการใหความรูและสรางจิตสำนึก พิจารณาจากศูนยบริการที่เปนสวนสำคัญที่จะใหขอมูลและความรูตาง ๆ เกี่ยวกับแหลงทองเที่ยวแกนักท่องเที่ยวกอนที่จะดำเนินกิจกรรมการทองเที่ยว การมีสวนรวมของชุมชนทองถิ่น พิจารณาจากการมีส่วนรวมของชุมชนในรูปแบบตาง ๆ ในการบริหารจัดการแหลงทองเที่ยว และการที่ชุมชนทองถิ่นไดรับประโยชนจากการดำเนินกิจกรรมการทองเที่ยวทั้งทางตรงและทางออม

ส่วนเกณฑเฉพาะมีดังนี้[211]

1) แหลงทองเที่ยวทางธรรมชาติ หมายถึง สถานที่ที่เปดใชเพื่อการท่องเที่ยว โดยมีทรัพยากรธรรมชาติเปนสิ่งดึงดูดใจใหนักทองเที่ยวมาเยือน ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้อาจจะเปนความงดงามตามสภาพธรรมชาติ ความแปลกตาของสภาพธรรมชาติ สัณฐานที่สำคัญทางธรณีวิทยาและภูมิศาสตรอันเปนเอกลักษณหรือเปนสัญลักษณของทองถิ่นนั้น ๆ สภาพ

---

[211] องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.), **คู่มือการประเมินพื้นที่ท่องเที่ยวเพื่อการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน**, ค้นวันที่ 11 กันยายน 2560 จาก file:///C:/Users/Administrator.Mc-201606021341/Downloads/dasta6666.pdf

แวดลอมทางธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษ (Special Environmental Features) หรือสภาพแวดล่อมที่มีคุณคา

(1) ความหลากหลายของระบบนิเวศในแหลงธรรมชาติ พิจารณาจากจำนวนของระบบนิเวศในแหลงธรรมชาติตัวอยางของระบบนิเวศ ไดแก ระบบนิเวศบนบก คือ ระบบนิเวศปาดิบชื้น ดิบเขา เต็งรัง ดิบแลง สนเขา ทุงหญา และระบบนิเวศถ้ำ ระบบนิเวศน้ำจืด คือ ระบบนิเวศทะเลสาบ หนอง บึง บอ แมน้ำ ลำคลอง และลำธาร ระบบนิเวศน้ำเค็มและน้ำกรอย คือ ระบบนิเวศปาชายเลน ระบบนิเวศปาชายหาด ระบบนิเวศหาดหิน ระบบนิเวศ หาดทราย ระบบนิเวศหาดเลน ระบบนิเวศทะเล และระบบนิเวศหญาทะเล

(2) ความสมบูรณของแหลงธรรมชาติ พิจารณาจากแหลงธรรมชาติที่มีคุณภาพดีซึ่งควรที่จะมีสภาพความเปนธรรมชาติที่สมบูรณ ถูกรบกวนจากมนุษยนอยที่สุด

(3) ความเปนแหลงรวมพืชหรือสัตวที่มีลักษณะโดดเดน หายากใกลสูญพันธุ หรือมีจำนวนนอยพิจารณาจากการที่พื้นที่มีสัตวหรือพืชชนิดใดชนิดหนึ่งจำนวนนอยหรือมีชนิดที่หายาก หรือใกลสูญพันธุที่สามารถพบเห็นไดนอยแหงในประเทศไทย ซึ่งจะเปนสิ่งดึงดูดนักทองเที่ยวใหเขาไปเที่ยวชมไดเปนอยางดี

(4) ขนาดของแหลงธรรมชาติ ตามหลักการของ สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติไดกำหนดวา พื้นที่ของแหลงทรัพยากรธรรมชาติโดยปกติแลวควรมีพื้นที่อยางนอย 10 ตารางกิโลเมตร สำหรับพื้นที่คุมครองทางบก และ 1 ตารางกิโลเมตร สำหรับพื้นที่คุมครองทางทะเล ทั้งนี้ แหลงธรรมชาติที่มีขนาดใหญจะมีศักยภาพสูงเหมาะสมตอการอนุรักษชนิดพันธุของสัตวและพืชที่สำคัญตอระบบนิเวศ ใหสามารถมีวิวัฒนาการและรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมได อีกทั้งแหลงธรรมชาติที่มีขนาดใหญจะมีความเสี่ยงตอการถูกทำลายนอยมีพื้นที่แนวกันชน (Buffer zone) มากและมีโอกาสฟนตัวกลับสูสภาพเดิมสูง

(5) คุณคาตอวิถีชีวิตความเปนอยูของชุมชนทองถิ่น พิจารณาจากการมีชุมชนดั้งเดิมอาศัยอยูในพื้นที่ธรรมชาติ แหลงธรรมชาติมีความสัมพันธกับวิถีชีวิตของชุมชน หรือการที่ชุมชนตองพึ่งพาธรรมชาติในบริเวณนั้น เชน เปนแหลงอาหาร และแหลงประกอบอาชีพ

2) แหลงทองเที่ยวทางประวัติศาสตร หมายถึง แหลงทองเที่ยวที่มีคุณคาทางประวัติศาสตร โบราณคดี และศาสนา รวมถึงสถานที่หรืออาคาร สิ่งกอสรางที่มีอายุเกาแก หรือเคยมีเหตุการณสำคัญเกิดขึ้นในประวัติศาสตร เชน โบราณสถาน อุทยานประวัติศาสตร ชุมชนโบราณ กำแพงเมือง คูเมือง พิพิธภัณฑ วัด ศาสนสถาน และสิ่งกอสรางที่มีคุณคาทางศิลปะและสถาปัตยกรรม

(1) หลักฐานทางโบราณคดี พิจารณาจากความสมบูรณของร่องรอยที่เหลืออยู และความเปนหลักฐานสำคัญที่ใหขอมูลทางโบราณคดี

(2) ความเปนเอกลักษณ พิจารณาจากความเปนเอกลักษณหรือความเปนตัวแทนของรูปแบบ ยุคสมัย หรือพื้นที่ความเปนตัวอยางของแหลงที่พบไดยาก

(3) คุณคาทางประวัติศาสตรพิจารณาจากสิ่งกอสรางที่โดดเดน มีอิทธิพลตอยุคสมัย และแสดงถึงความคิดหรือความเชื่อในประวัติศาสตร์

(4) คุณคาตอวิถีชีวิตความเปนอยูของชุมชนท่องถิ่น พิจารณาจากการมีชุมชนดั้งเดิมอาศัยอยูในพื้นที่ประวัติศาสตร แหลงประวัติศาสตรมีความสัมพันธกับวิถีชีวิตของชุมชน

3) แหลงทองเที่ยวทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน หมายถึงแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณคาทางศิลปะและขนบธรรมเนียมประเพณีที่บรรพบุรุษได้สร้างสมและถายทอดเป็นมรดกสืบทอดกันมา ประกอบด้วย งานประเพณี วิถีชีวิตความเป นอยู ของผู คน การแสดงศิลปวัฒนธรรม สินคาพื้นเมือง การแตงกาย ภาษา ชนเผา

(1) ความตอเนื่องของการสืบสานวัฒนธรรมประเพณีพิจารณาจากจำนวนกิจกรรมที่จัดขึ้นในแตละป ซึ่งแสดงถึงการสืบสานวัฒนธรรมประเพณีไหคงอยู

(2) ความเปนเอกลักษณของวัฒนธรรม พิจารณาจากความเป็นเอกลักษณ์หรือความเปนตัวแทนของรูปแบบวัฒนธรรม หรือพื้นที่ซึ่งมีตัวแทนของแหลงที่พบไดยาก

(3) คุณคาทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชนพิจารณาจากตัวแทนทางดานวัฒนธรรม วิถีชีวิตชุมชน การตั้งถิ่นฐาน และความคิดความเชื่อที่เกี่ยวของกับวัฒนธรรม

(4) คุณคาตอวิถีชีวิตความเปนอยูของชุมชนท่องถิ่นพิจารณาจากการมีชุมชนดั้งเดิมอาศัยอยูในพื้นที่แหลงวัฒนธรรม ที่มีความสัมพันธกับวิถีชีวิตของชุมชน

4) แหลงทองเที่ยวทางศิลปะวิทยาการ หมายถึง แหลงทองเที่ยวหรือกิจกรรมที่สามารถตอบสนองความสนใจพิเศษของนักท องเที่ยว ซึ่งมีรูปแบบของการท องเที่ยวที่ชัดเจนและเกิดขึ้นใหม แหลงทองเที่ยวประเภทนี้สามารถเพิ่มเติมได้อีกมากมายตามความนิยมของคนในแตละยุคสมัย เมื่อมีการระบุชัดวากิจกรรมนั้นๆ สามารถให้ความรู้และดึงดูดนักท องเที่ยวได้ ปัจจุบันมีปรากฏอยูหลายๆแหง ตัวอยาง เชน พิพิธภัณฑเฉพาะทาง แหลงทองเที่ยวเพื่อการศึกษาทางวิทยาศาสตร อุตสาหกรรมและเทคโนโลยี และ MICE (Meeting, Incentives, Conventions & Exhibitions) เปนตน

(1) ความเปนเอกลักษณและระดับเทคโนโลยีในแหลงทองเที่ยวพิจารณาจากระดับเทคโนโลยี ความทันสมัย และความแปลกใหมขององคประกอบตางๆ ที่นำเสนอให้แกนักทองเที่ยว เชน อุปกรณ เครื่องมือ โครงสร้างอาคาร รูปแบบที่นำเสนอ และสิ่งอำนวยความสะดวกตาง ๆ รวมถึงความสรางสรรคและความเปน เอกลักษณขององคความรู

(2) การสร้างความรู้และความเหมาะสมกับกลุมนักท องเที่ยวพิจารณาจากข้อมูล เนื้อหาสาระ การนำเสนอ และสื่อตาง ๆ ที่นำมาใช้ ซึ่งสามารถสร้างความรู้และความน าสนใจให้แก นักท องเที่ยว รวมทั้งความเหมาะสมของแหล งท องเที่ยวในการดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเขาไปเยี่ยมชมได้ทุกเพศทุกวัย

(3) ความหลากหลายของการรองรับนักท องเที่ยวพิจารณจากความสามารถในการรองรับนักทองเที่ยว ความจุของแหลงทองเที่ยวทางศิลปะวิทยาการ

(4) คุณคาตอวิถีชีวิตความเปนอยูของชุมชนท่องถิ่น พิจารณาจากการมีชุมชนอาศัยอยูใกลเคียง แหลงทองเที่ยวทางศิลปวิทยาการ และมีความสัมพันธกับวิถีชีวิตของชุมชน

5) แหลงทองเที่ยวทางนันทนาการ หมายถึง แหลงทองเที่ยวที่มนุษยสรางขึ้นเพื่อการพักผอนและเสริมสรางสุขภาพ ใหความสนุกสนานรื่นรมย บันเทิง และการศึกษาหาความรู มีลักษณะเปนแหลงทองเที่ยวรวมสมัย เชน ยานบันเทิงหรือสถานบันเทิง สวนสัตวสวนสนุก สวนสาธารณะ และสนามกีฬา

(1) ความเปนเอกลักษณและระดับเทคโนโลยีในแหลงทองเที่ยว พิจารณาจากระดับเทคโนโลยี ความทันสมัย และความแปลกใหมขององคประกอบตาง ๆ ที่นำเสนอใหแกนักทองเที่ยว เชน อุปกรณ เครื่องมือ โครงสรางอาคาร รูปแบบที่นำเสนอ และสิ่งอำนวยความสะดวกตางๆ รวมถึงความสรางสรรคและความเปนเอกลักษณขององคความรู้

(2) การสรางความประทับใจและความเหมาะสมกับกลุมนักทองเที่ยว พิจารณาจากอุปกรณ เครื่องเลน และกิจกรรมการทองเที่ยวภายในแหลงทองเที่ยวที่สามารถสรางความบันเทิง ความดึงดูดใจ และความประทับใจใหแกนักทองเที่ยว รวมทั้งมีการพัฒนาและปรับปรุงการใหบริการอยางสม่ำเสมอ

(3) ความหลากหลายของการรองรับนักทองเที่ยวพิจารณจากความสามารถในการรองรับนักทองเที่ยว ความสามารถในการรองรับกิจกรรมนันทนาการของแหลงทองเที่ยว

(4) คุณคาตอวิถีชีวิตความเปนอยูของชุมชนทองถิ่นพิจารณาจากการมีชุมชนอาศัยอยูใกลเคียงแหลงทองเที่ยวทางนันทนาการ และมีความสัมพันธกับวิถีชีวิตของชุมชน

ทั้งนี้ผลการประเมินพื้นที่ทองเที่ยวเพื่อการประกาศเปนพื้นที่พิเศษเพื่อการทองเที่ยวอยางยั่งยืน องค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะนำไปวิเคราะห์เพื่อประกอบการพิจารณาการประกาศเปนพื้นที่พิเศษเพื่อการทองเที่ยวอยางยั่งยืนตอไป จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวขององค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ที่ยึดเอากลุ่มแหล่งท่องเที่ยวหรือกลุ่มสังคม วิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรมเป็นเกณฑ์ที่สำคัญมากกว่าการคำนึงหลักการปกครองหรือความสะดวกในการบริหารจัดการ

2) การประกาศเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว

การประกาศเขตพื้นที่พิเศษมีขั้นตอน คือ

(1) คัดเลือกพื้นที่พิเศษ โดยวิเคราะห์ความเหมาะสมเบื้องต้น แล้วเสนอระดับนโยบายพิจารณา

(2) สำรวจสภาพพื้นที่ ด้านภูมิประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

(3) ประชุมหารือร่วมกับจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่พิเศษ

(4) เสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการประกาศเขตพื้นที่พิเศษ

(5) จัดทำแผนแม่บทการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ เสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบ

นอกจากนี้องค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้เตรียมประกาศพื้นที่พิเศษเพิ่มเติมอีก 2 พื้นที่ คือ พื้นที่พิเศษเมืองหัวหิน-ชะอำ และพื้นที่เชื่อมโยงและพื้นที่เมืองโบราณเชียงแสนและพื้นที่เชื่อมโยงจังหวัดเชียงราย ขณะนี้อยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบซึ่งคาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ.2560 ในส่วนเขตพิเศษเพื่อการท่องเที่ยวพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่เชื่อมโยง จัดตั้งขึ้นโดยสำนักงานพัฒนาพิงคนคร โดยแยกพื้นที่และขอบเขตความรับผิดชอบมาจากองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว จึงมีรูปแบบการบริหารจัดการเช่นเดียวกันกับองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษทั้งเกณฑ์ในการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษและการประกาศเขตพื้นที่พิเศษ ทั้งนี้โดยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และบริเวณที่เกี่ยวเนื่องเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงมีความพร้อมทั้งด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ทรัพยากรธรรมชาติแหล่งท่องเที่ยว การลงทุนและความเข้มแข็งของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม สมควรส่งเสริมและจัดให้มีการพัฒนาในรูปแบบพิเศษ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพการเป็นแหล่งท่องเที่ยว กับทั้งเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวให้ดีขึ้น โดยใช้วิธีการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และอาจใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่อื่นต่อไปอีกได้ในอนาคตในการนี้ ให้โอนกิจการของสำนักงานพื้นที่พิเศษเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี และศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติเฉลิมพระเกียรติ ๗ รอบพระชนมพรรษามาเพื่อบริหารจัดการร่วมกัน บทบาทสำคัญของสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) นับตั้งแต่ก่อตั้งเมื่อปี 2556 คือ การพัฒนาพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่เชื่อมโยง หรือต่อเนื่องกับเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบไปด้วยอีก 7 จังหวัดภาคเหนือตอนบน คือ เชียงราย ลำปาง ลำพูน พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอนโดยวางตำแหน่งให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลาง (HUB) ในการเชื่อมโยงกับอีก 7 จังหวัด ให้มีโครงข่ายการท่องเที่ยวเชื่อมกันอย่างเป็นระบบ ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) ทั้งนี้เขตพิเศษเพื่อการท่องเที่ยวพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่เชื่อมโยงสำนักงานพัฒนาพิงคนครมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1) วางแผน พัฒนา และบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว ที่พัก ศูนย์ประชุมและกิจการที่ต่อเนื่องเพื่อการพัฒนาพิงคนคร

2) พัฒนาโครงข่ายการคมนาคม การขนส่ง และการสาธารณูปโภคเพื่อส่งเสริมภารกิจตาม (1)

3) ประสานงานและสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาพิงคนคร

4) อนุรักษ์และส่งเสริมศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นในพื้นที่การพัฒนาพิงคนคร

5) ส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่การพัฒนาพิงคนคร โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน โดยมีหน่วยงานในสังกัดสำนักบริหารงานกลาง สำนักงานพัฒนาพิงคนคร สำนักงานเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี ศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติเชียงใหม่ สำนักพัฒนาธุรกิจและโครงการพิเศษ จังหวัดเชียงใหม่

ที่ผ่านมาสำนักงานพัฒนาพิงคนครได้เป็นต้นแบบ (Model) ที่ตั้งความหวังไว้ว่าจะพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดล้านนาให้ได้ในอนาคต[212] โดยมียุทธศาสตร์และกลยุทธ์ใน 6 ด้านหลักคือ สนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภายในจังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่เชื่อมโยงให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันพร้อมกับสนับสนุนการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานระดับสากลและยั่งยืน ขณะเดียวกันยังมุ่งส่งเสริมปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อเชื่อมโยงและบูรณาการด้านการท่องเที่ยว อีกด้านคือพัฒนาการบริหารจัดการข้อมูล องค์ความรู้ที่ทันสมัยและเครือข่ายการพัฒนาที่เข้มแข็ง นอกจากนี้มุ่งเน้นการอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นและพัฒนาองค์กรให้มีขีดสมรรถนะสูงและเป็นมืออาชีพ ปี 2558 ได้ทำแผนเชิงรุกในการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงทั้งกลุ่มล้านนาให้เป็นรูปธรรม โดยเชียงใหม่จะเป็นเมืองหลักที่จะโยงไปหาอีก 7 จังหวัด มาท่องเที่ยวเชียงใหม่ แล้วไปไหว้พระธาตุลำปางหลวงที่ลำปาง จากนั้นเดินทางต่อไปในพื้นที่ใกล้เคียงได้ภายในเวลา 1-1.5 ชั่วโมง และมีโครงการพัฒนาเส้นทางวิถีล้านนาบูชาพ่อขุนด้วยสวนตุง จังหวัดเชียงราย นอกจากนี้ยังมีโครงการสร้างหอนาฬิกาพญานาคของจังหวัดพะเยา โครงการสถานีรถม้าจังหวัดลำปาง โครงการปรับปรุงจุดแวะพักเส้นทางวงแหวนเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน การพัฒนาชุมชนเวียงยอง จังหวัดลำพูน เป็นต้น ซึ่งทุกโครงการต้องเน้นการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และสะท้อนอัตลักษณ์วัฒนธรรมล้านนา สำหรับจังหวัดเชียงใหม่มี 2 โครงการสำคัญที่กำลังเร่งพัฒนา คือ โครงการสร้างกระเช้าไฟฟ้า (Cable Car) ขณะนี้ได้ทำการศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างการยื่นขอพิจารณาเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA ซึ่งโครงการนี้เป็นการสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นทางเลือกในการเดินทางเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยวได้เร็วขึ้น โครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่

นอกจากนี้ยังมีโครงการเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี มีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นไม่ต่ำกว่า 10,000 ล้านบาท โดยเฉพาะส่งผลให้ราคาที่ดินในพื้นที่ใกล้เคียงครอบคลุม 3 ตำบลเพิ่มสูงขึ้น และชาวบ้านใน 3 ตำบลมีงานทำ มีรายได้จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้าเยี่ยมชมโครงการราว 600,000 คนต่อปี ในจำนวนคนที่มาเที่ยวทั้งหมดนี้ยังไปเที่ยวแหล่งท่องเที่ยวเชื่อมโยงอื่น ๆ อีก อาทิ เวียงกุมกาม ซึ่งปัจจุบันแหล่งท่องเที่ยวทั้ง 2 แห่งมีการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวเข้าหากัน และเป็นเส้นทางที่นักท่องเที่ยวกำลังนิยมอย่างมาก เป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจด้านบวก (Positive Economic Impact) ที่เกิดจากการเชื่อมโยงการท่องเที่ยว และจะนำเอารูปแบบนี้ไปสร้างโครงการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวในพื้นที่อื่น ๆ ด้วย ขณะเดียวกันโครงการศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติเฉลิมพระเกียรติ 7 รอบพระชนมพรรษา จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งหน่วยงานในกำกับของสำนักงานพัฒนาพิงคนคร นับเป็นโครงการที่สนับสนุนภาคการท่องเที่ยวเชิงประชุม (MICE) ได้อย่างเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ที่ผ่านมาได้จัดประชุม คือ งาน UFI Open Seminar in Asia 2016 เป็นงานที่ผู้ประกอบการด้านการจัดแสดงสินค้า นิทรรศการ จากทั่วโลกมาร่วมสัมมนาและจัดแสดงในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ราว 1,000 คน ต่อมาเดือนธันวาคม พ.ศ.2559 ได้จัดงานประชุมอ้อยโลกมีผู้เข้าร่วมประชุมและติดตาม

---

[212] สำนักงานพัฒนาพิงคนคร, **การแถลงนโยบายการบริหารงาน สพค.**, ค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2560 จาก http://pinkanakorn.or.th/about-us/ข้อมูลที่สำคัญ/การแถลงนโยบายการบริหาร

ราว 2,000 คน ส่งผลดีต่อการท่องเที่ยวของเชียงใหม่หลายส่วน ทั้งธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก ธุรกิจบริการต่าง ๆ เช่น สปา และแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ในเชียงใหม่และพื้นที่ใกล้เคียง ที่จำนวนคนกว่า 3,000 คน ภาคการท่องเที่ยวของกลุ่ม 8 จังหวัดล้านนา ได้ขยับและเชื่อมโยงเข้าหากัน เป็นการพัฒนาการท่องเที่ยวที่จะเกื้อหนุนกัน และจะเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้เติบโตยั่งยืนอย่างแท้จริง

4.1.3 สิทธิและการมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

4.1.3.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 หมวด 3 ว่าด้วยแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว มาตรา 17 บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ โดยพิจารณาร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ ทั้งนี้ให้รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่จะกำหนดขึ้นดังกล่าวจะเป็นกลุ่มจังหวัด จังหวัด หรือพื้นที่เฉพาะก็ได้โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงระบุชื่อของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และในกรณีจำเป็น ให้มีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

ดังนั้น ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงประกอบไปด้วยฝ่ายต่าง ๆ คือ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่พิจารณาว่าสมควรให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง ซึ่งการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อรับความเห็น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ เป็นต้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติแต่ละประเภทที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ที่ต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามเกณฑ์การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ประเภทภูเขา น้ำตก ธรณีสัณฐานและภูมิลักษณวรรณา และพิจารณาความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) ในด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษที่จะเกิดจากการขยายตัวของการท่องเที่ยวอย่างรัดกุม โดยเฉพาะปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอย ตลอดจนมาตรการป้องกันและฟื้นฟูที่มีความชัดเจนทั้งวิธีและการดำเนินการ และในกรณีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นมีโบราณสถาน หรือโบราณวัตถุตั้งอยู่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนของกระทรวงวัฒนธรรมโดยกรมศิลปากร ร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นด้วยทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติงานเป็นไปเพื่อการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเร่งจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งควรพิจารณาวางกรอบระบบติดตามประเมินผลก่อนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

พัฒนาการท่องเที่ยว (Pre-Evaluation) ที่ชี้ให้เห็นถึงผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ส่วนชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีสิทธิตามกฎหมายในการเสนอความคิดเห็นและความต้องการของตนเพื่อให้คณะกรรมการใช้ประกอบในการพิจารณา

4.1.3.2 การมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์การมหาชน

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) นับได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมด้านการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวหรือเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างชัดเจน กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและประชาชน ชุมชนในพื้นที่ เช่น กรณี องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จะกำหนดให้อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวนั้น องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร เพื่อพิจารณาการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยจะใช้เป็น “ต้นแบบ” ของการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษแหล่งท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์ ด้วยการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ผ่านการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในท้องถิ่นรวม 15 ครั้ง ในพื้นที่ 19 ตำบล มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 1,342 คน[213] ซึ่งเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการจัดประชุมรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นภายใต้ฐานข้อมูลจากการศึกษาความเหมาะสมที่ใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการประชุม ซึ่งได้ดำเนินการจัดการประชุมใหญ่จำนวน 3 ครั้ง และการจัดการประชุมย่อยในแต่ละตำบลที่ศึกษาจำนวน 12 ครั้ง รวมทั้งหมด 15 ครั้ง ซึ่งได้แจกแบบสอบถามให้กับผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อสำรวจความคิดเห็นในด้านต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพพื้นที่ ผลจากการที่อุทยานฯ ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ปัญหาด้านต่างๆ ที่ควรได้รับการแก้ไข การส่งเสริมการท่องเที่ยว และความเห็นชอบให้ประกาศเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน สรุปผลการประชุมแต่ละครั้งสามารถศึกษาได้ไฟล์ดาวน์โหลด สรุปผลการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยผลของความคิดเห็นร้อยละ 99.48 เห็นชอบให้ประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเพื่อให้องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ทำหน้าที่ประสานและบูรณาการนโยบายแผนงาน และโครงการของหน่วยงานต่างๆทั้งนี้เพื่อการศึกษาความเหมาะสมในการประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาข้อมูลการบริหารจัดการในพื้นที่ทั้ง 3 แห่ง ทั้งนโยบายและยุทธศาสาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง กฎหมายและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง บทสรุปและการวิเคราะห์ทิศทางการพัฒนาพื้นที่อุทยาน

---

[213] องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.), **พื้นที่พิเศษอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย–ศรีสัชนาลัย–กำแพงเพชร**, ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2560 จาก http://www.dasta.or.th/dastaarea4/th/511/513

ประวัติศาสตร์ทั้ง 3 แห่ง จากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์ในพื้นที่ศึกษา ได้ทำการรวบรวมข้อมูลทั้งระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับภาค และระดับจังหวัด รับฟังข้อเสนอแนะทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์สถานภาพแนวโน้มและนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทการพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์และแผนพัฒนาจังหวัดที่ศึกษามาในอดีต ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกขององค์การยูเนสโก

ส่วนสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2556 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 15 ก เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2556 โดยมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่เชื่อมโยงหรือต่อเนื่องกับเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ก็มีลักษณะและวิธีการดำเนินการให้มีส่วนร่วมการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวเช่นเดียวกันกับการดำเนินงานขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) ได้รับโอนพื้นที่และกิจการโครงการเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีและศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ มาจากองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

4.2 การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

เนื่องจากการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย ปัจจุบันมีการบริหารจัดการอยู่ 2 รูปแบบคือการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งอาศัยกลไกระบบราชการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันโดยไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการขึ้นใหม่ กับการบริหารจัดการพื้นที่ในรูปแบบองค์การมหาชนนิติบุคคลแยกต่างหาก รายละเอียดมีดังนี้

4.2.1 การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นไปตามแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวที่คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวได้จัดทำขึ้นเสนอคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติซึ่งได้อนุมัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หลังจากนั้นจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละแห่ง ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละแห่งมีหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนี้

1) หัวหน้าเขตพัฒนาการท่องเที่ยว (ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว) เป็นประธานกรรมการ

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทุกจังหวัด เป็นรองประธาน

3) ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงกลาโหม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่หัวหน้าเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดพิจารณาเสนอจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ

4) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่เกิน 5 คนเป็นกรรมการ

5) ประธานหอการค้าจังหวัดในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทุกจังหวัด เป็นกรรมการ

6) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทุกจังหวัดเป็นกรรมการ

7) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการท่องเที่ยว จำนวนไม่เกิน 5 คน ตามที่หัวหน้าเขตพัฒนาการท่องเที่ยวพิจารณาเสนอ ซึ่งต้องเสนอรายชื่อจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การตลาด การโรงแรม การบริหารธุรกิจ ศิลปวัฒนธรรม หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้มีผู้แทนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 1 คน และต้องพิจารณาจากรายชื่อที่ประธานหอการค้าจังหวัด และ/หรือผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเสนอไม่น้อยกว่า 2 คน

8) ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้กรรมการที่ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการท่องเที่ยวมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่

ทั้งนี้คณะกรรมการจะต้องกำหนดและจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อใช้ในการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไว้แล้วดังนี้

1) แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

2) แนวคิดการพัฒนาของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวควรอยู่บนพื้นฐานศักยภาพของพื้นที่ความโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวและความต้องการของชุมชน โดยใช้แนวคิดคลัสเตอร์เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาร่วมกัน มีแนวทางการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวหลัก เมืองท่องเที่ยวรอง และการเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว การสร้างความร่วมมือในการผลิตสินค้าและส่งเสริมกิจกรรมท่องเที่ยวร่วมกันในพื้นที่ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ และทรัพยากรระหว่างกัน

3) ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เครือข่ายชุมชน สถาบันการศึกษา และนักวิชาการในพื้นที่

4) กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ 5 ปี โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการออกเป็นโครงการที่ต้องดำเนินการในระยะสั้น 1-2 ปี และโครงการที่ต้องดำเนินการเพื่อการวางรากฐานการพัฒนาในระยะยาว 3-5 ปี

5) เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวเสร็จแล้ว จึงนำเสนอคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) บูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับนโยบายกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ภายในเขต และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ เสนอคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ เพื่อพิจารณาอนุมัติ

2) เสนอแนะมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ

3) แก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายและแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและผลสำเร็จที่กำหนดไว้

4) กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และมีการบูรณาการทุกขั้นตอน

5) กำหนด เสนอแนะ และดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวดำเนินการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว คำนึงถึงความสมดุลของธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชุมชนในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว และการวางข้อกำหนดอื่นใดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

6) กำกับและสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน

7) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

8) ประสานการบังคับใช้กฎหมายภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวตลอดจนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

9) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

10) เชิญเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมหรือชี้แจง หรือเรียกเอกสารจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ

นอกจากนี้ในประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ เรื่อง แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในยุทธศาตร์ที่ 5 ว่าด้วยการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวยังขาดความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่น จังหวัด กลุ่มจังหวัด และประเทศ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคเอกชน และการปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่หน่วยงานระดับพื้นที่ เช่น จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่ และชุมชนขาดความรู้ด้านการจัดการภูมิทัศน์และการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวการพัฒนากลไก ในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว จึงเป็นแนวทางในการบูรณาการการทำงานร่วมกันการกำหนดภารกิจ ขอบเขตของงานการพัฒนาให้ชัดเจน กำหนดรูปแบบการพัฒนาการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับพื้นที่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างครบวงจร ดังต่อไปนี้

1) สร้างและพัฒนากลไกในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว

(1) เชื่อมโยงบทบาทและภารกิจ ของหน่วยงานหลักด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรมการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ ให้มีความสอดคล้องกัน และประสานกับกระทรวงอื่นๆและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในฐานะหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้การกำหนดนโยบายและสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(2) การสร้างพันธมิตร หุ้นส่วน หรือเครือข่ายระหว่างภาครัฐและเอกชนให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดย การอำนวยความสะดวก การลดขั้นตอนในการทำงาน การระดมทุน การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่จะดำเนินงานร่วมกัน เช่น การส่งเสริมการขาย การท่องเที่ยวต่างประเทศ การแสดงสินค้าและบริการ เป็นต้น

(3) สนับสนุน และผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าตามกรอบความร่วมมือต่างๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการไว้แล้ว เช่น IMT-GT ACMECS BIMSTEC และ GMS โดยควรมีการกำหนดยุทธศาสตร์และผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ที่ริเริ่มไว้แล้วให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(4) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้สอดคล้องและอำนวยประสิทธิผลต่อการบริหารจัดการท่องเที่ยวทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

(5) บูรณาการงานด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานและการสั่งการในการป้องกันเฝ้าระวังเตือนภัย กำกับดูแล และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ทั้งในกรณีก่อนและหลังเกิดเหตุฉุกเฉินทางการท่องเที่ยว เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่นักท่องเที่ยว

2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาการท่องเที่ยว

(1) อำนวยความสะดวก สนับสนุน ช่วยเหลือ ให้ความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการท่องเที่ยวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กระจายอำนาจ และจัดสรรผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เพื่อลดความขัดแย้งและสามารถสร้างกิจกรรมให้เหมาะสมกับความต้องการสภาพและกำลังรองรับของชุมชนและระบบนิเวศในท้องถิ่น

(3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวโดยจัดตั้งคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นขึ้นเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีการบริหารเป็นรูปธรรม โดยมีภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาสังคมในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรม แหล่งท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2560-2564) ก็ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3 ว่าด้วยการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว

กล่าวโดยสรุป แม้แนวนโยบายด้านการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของหน่วยงานภาครัฐด้านการท่องเที่ยวได้กำหนดแนวทางการบริหารการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคมเพื่อผลักดันการท่องเที่ยวของประเทศไปสู่ความยั่งยืน อย่างไรก็ตามจะสังเกตเห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติไว้ชัดเจนในการให้ภาคเอกชนโดยเฉพาะผู้ประกอบธุรกิจในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างจริงจังแต่อย่างใด

ทั้งนี้จากกรอบแนวคิดการดำเนินงานที่แสดงในข้างต้นจึงกล่าวสรุปได้ว่า การจัดทำแผนปฏิบัติการท่องเที่ยว ไดเนนกระบวนการมีสวนรวมในการดำเนินงานโครงการ โดยมีกระบวนการสรางความเห็นพองตองกันในเปาประสงค วิสัยทัศน ประเด็นยุทธศาสตร และแผนงาน/โครงการตาง ๆ ที่บรรจุอยูในแผนปฏิบัติการ เปาหมายของการ จัดทำแผนปฏิบัติการเขตพัฒนาการทองเที่ยว คือ การบูรณาการและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการฯ ใหนำไปสูการปฏิบัติอยางเปนรูปธรรมใหไดมากที่สุด เปนลักษณะองครวม โดยตองมุงสะทอนใหผูมีสวนรวมในการทำงานของแผนปฏิบัติการโดยให้ความสำคัญกับการสอดคลองกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแหงชาติแผนพัฒนาการทองเที่ยวแหงชาติ ยุทธศาสตรพัฒนาการทองเที่ยวกลุมจังหวัดและกฎหมายที่ใชบังคับอยูภายในเขตพัฒนาการทองเที่ยวและควรอยูบนพื้นฐานศักยภาพของพื้นที่ความโดดเดนเปนเอกลักษณของแหลงทองเที่ยว และความตองการของชุมชน โดยใชแนวคิดการเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเปนกรอบในการกำหนดทิศทางและเปาหมายการพัฒนารวมกัน มีแนวทางการพัฒนาเมืองทองเที่ยวหลักเมืองทองเที่ยวรอง และการเชื่อมโยงเสนทางทองเที่ยวภายในเขตพัฒนาการทองเที่ยว การสรางความรวมมือในการผลิตสินคาและสงเสริมกิจกรรมทองเที่ยวรวมกันในพื้นที่ ตลอดจนการแลกเปลี่ยนขอมูลขาวสาร

องคความรู และทรัพยากรระหวางกันนอกจากนี้ในขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวตองใหความสำคัญกับการมีสวนรวมของภาคีการพัฒนาในเขตพัฒนาการทองเที่ยว ทั้งหนวยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เครือขายชุมชน สถาบันการศึกษาและนักวิชาการในพื้นที่และต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ 5 ป โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการออกเปนโครงการที่ต่องดำเนินการเร่งด่วนในระยะสั้น 1-2 ปี และโครงการที่ต่องดำเนินการเพื่อการวางรากฐานการพัฒนาในระยาว 3-5 ป

ทั้งนี้ในแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละเขตได้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยสรุปได้ดังนี้

4.2.1.1 เขตพัฒนาท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก[214]

มีทรัพยากรทางการทองเที่ยวที่โดดเด่นร่วมกันทรัพยากรทางธรรมชาติที่เปนทะเลชายหาดเกาะที่สวยงาม อยางไรก็ตามแตละจังหวัดก็มีความโดดเดนที่แตกตางกันไปในภาพลักษณและรูปแบบการพัฒนาการทองเที่ยว โดยสามารถแบงออกเป็น 3 รูปแบบหลัก คือกลุมทองเที่ยวทางประวัติศาสตรและภูมิปญญาวิถีวัฒนธรรม โดยมีจังหวัดเพชรบุรีเปนศูนยกลางกลุมทองเที่ยวทางธรรมชาติ ภูเขา ปาไม อุทยานแหงชาติแหลงทองเที่ยวเชิงนิเวศและชายฝงทะเลจังหวัดประจวบคีรีขันธ และชุมพรเปนศูนยกลางกลุมทองเที่ยวพักผอนและการทองเที่ยวเชิงสุขภาพโดยมีจังหวัดระนองเปนศูนยกลาง

ทั้งนี้รูปแบบและแนวทางการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งตะวันตกประกอบด้วยยุทธศาสตรและแนวทางการพัฒนาการทองเที่ยวเขตพัฒนาการทองเที่ยวฝงทะเลตะวันตก ปี พ.ศ.2559-2563 ไดกำหนดวิสัยทัศนพันธกิจ เปาประสงคมาตรการ ประเด็นยุทธศาสตรกลยุทธแผนงานโครงการ และกิจกรรมการดำเนินงานตามแผนโดยมีวิสัยทัศน์คือ“การทองเที่ยวพักผอนเพื่อสุขภาพชั้นนำของโลก” กล่าวคือ “พัฒนาใหจังหวัดเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธระนอง และชุมพร เปนเมืองจุดหมายปลายทางทางทองเที่ยวเพื่อการพักผ่อน (Leisure) การฟนฟูสุขภาพรางกายจิตใจและจิตวิญญาณ (Body Soul and Mind) ที่ เนนเจาะกลุมตลาดนักทองเที่ยวไทยและตางประเทศที่มีคุณภาพ พำนักระยะยาว และเปนกลุมที่ใหความสำคัญกับสภาพแวดลอม โดยมุงพัฒนาคุณภาพของการบริการของทุนมนุษยในอุตสาหกรรมทองเที่ยวใหมีความสามารถรองรับนักทองเที่ยวในระดับสากลได”ทั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตกไว้คือ เพื่อนำไปสูการเปนเมืองทองเที่ยวของการพักผ่อนเพื่อสุขภาพที่มีศักยภาพทางการแขงขันไดในระดับสากล

1) พัฒนาทรัพยากรฐานทรัพยากรการทองเที่ยวโดยเนนปจจัยพื้นฐานทางทองเที่ยวและปจจัยพื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดลอม ทุนมนุษยและคุณภาพการบริการของเขตพัฒนาการทองเที่ยวฝงทะเลตะวันตก สู่การเป็นเมืองพักผอนเพื่อสุขภาพระดับโลก

---

[214] ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก พ.ศ.2559-2563, **ราชกิจจานุเบกษา** 132, พิเศษ 213ง (10 กันยายน 2558), ค้นจาก http://www.jpp.moi.go.th/media/files/Tour_260517.pdf

2) ยกระดับขีดความสามารถการแขงขันทางตลาดการทองเที่ยวเพื่อเจาะกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพของเขตพัฒนาการทองเที่ยวฝงทะเลตะวันตก

3) เรงสรางความเขมแข็งกลไกการขับเคลื่อนเขตพัฒนาการทองเที่ยวฝงทะเลตะวันตกตลอดจนสงเสริมการทองเที่ยวเชื่อมโยงภายในเขต ภายนอกเขต และประเทศเพื่อนบาน ตลอดจนเชื่อมโยงการทองเที่ยวภายในและภายนอกเขต

4) เรงสนับสนุนและขับเคลื่อนมาตรการการเยียวยาและแกไขประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ที่มีผลกระทบตออุตสาหกรรมทองเที่ยวในเขตพัฒนาการทองเที่ยวฝงทะเลตะวันตกดาน แรงงาน ดานสภาพแวดลอมและความปลอดภัย โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายไดจากการทองเที่ยวและเพิ่มรายจายตอหัวตอวันของนักทองเที่ยวเพิ่มจำนวนวันพักเฉลี่ยพัฒนาใหเขตพัฒนาการทองเที่ยวฝงทะเลตะวันตก เปนเมืองทองเที่ยวที่ไดรับรางวัลหรือมาตรฐานระดับสากลเพิ่มความพึงพอใจของนักทองเที่ยวและชุมชนตอการเปนเมืองทองเที่ยวและเมืองบริการการทองเที่ยวพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเขตพัฒนาการทองเที่ยวฝงทะเลตะวันตก ทั้งดานมิติของสังคมวัฒนธรรม และสิ่งแวดลอม

ทั้งนี้คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตกประกอบด้วย

1) ประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี

2) รองกรรมการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง

3) กรรมการ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจังหวัดชุมพร วัฒนธรรมจังหวัดเพชรบุรี ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชุมพร นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดระนอง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง ประธานหอการค้าจังหวัดชุมพร ประธานหอการค้าจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประธานหอการค้าระนอง ประธานหอการค้าเพชรบุรี ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบุรี ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดชุมพร ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระนอง ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้อำนวยการภูมิภาคภาคกลางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นายสำราญ รัตนไพบูลย์กิจ นายพิพัฒน์ รัตนากร นายกสมาคมการท่องเที่ยวโดยชุมชนจังหวัดชุมพร นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเพชรบุรี ท่องเที่ยวจังหวัดเพชรบุรี รวมทั้งสิ้น 26 ราย โดยมีท่องเที่ยวจังหวัดเพชรบุรีเป็นเลขานุการ และท่องเที่ยวจังหวัดชุมพร ท่องเที่ยวจังหวัดระนอง ท่องเที่ยวประจวบคีรีขันธ์เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

4.2.1.2 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก

เป็นเขตพื้นที่ทองเที่ยวหลักสำคัญเปนอันดับตนๆของประเทศไทย และมีนักทองเที่ยวทั้งชาวไทยและตางประเทศมาเยือนจำนวนมากโดยมีเมืองทองเที่ยวหลักที่มีชื่อเสียงในระดับนานาชาติคือ เมืองพัทยา เกาะชาง และเกาะเสม็ด และยังเปนจุดหมายปลายทางของนักทองเที่ยวชาวไทยจากทุกภูมิภาค ทั้งนี้เนื่องจากมีความหลากหลายของทรัพยากรทางการทองเที่ยวทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรม โดยมีวิสัยทัศน์ คือ“การทองเที่ยวชายทะเลสีสันตะวันออกระดับสากล ที่เป

นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเชื่อมโยงสู่นานาชาติ[215]” กล่าวคือ “พัฒนาให้กลุ่มจังหวัดทะเลตะวันออกเป็นเมืองท่องเที่ยวหาดทราย ชายทะเลของทะเลตะวันออกที่เต็มไปด้วยสีสันของกิจกรรม (Activity) และเทศกาล (Festivity) โดยมุ่งการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวที่เน้นการเพิ่มคุณค่า (Value Added) การท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยในระดับสากล เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวประเทศกัมพูชาและเวียดนาม”โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) พัฒนาให้กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเป็นเมืองท่องเที่ยวหาดทรายชายทะเลที่เต็มไปด้วยสีสันของทะเลตะวันออกและเป็นแหล่งเรียนรู้วิถีชีวิตการท่องเที่ยวชุมชนในระดับสากล

2) สนับสนุนและเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของเมืองท่องเที่ยวหลัก จังหวัดชลบุรีและเมืองท่องเที่ยวรองในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ ระยอง จันทบุรีและตราด

3) เจาะกลุ่มตลาดนักท่องเที่ยวคุณภาพ ให้พำนักนานและใช้จ่ายเงินสูงในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก และขยายฐานนักท่องเที่ยวจากเมืองท่องเที่ยวหลักชลบุรีไปเมืองท่องเที่ยวรองจังหวัดระยอง จันทบุรีและตราด

4) สร้างความเข้มแข็งของกลไกเครือข่ายและยกระดับการทำงานร่วมกันในการพัฒนาการท่องเที่ยวของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก ตลอดจนการเชื่อมโยงเมืองท่องเที่ยวภายในเขตและนอกเขตรวมถึงประเทศกัมพูชาและเวียดนาม

5) เร่งแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวด้านความปลอดภัย จริยธรรมทางธุรกิจและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในเมืองท่องเที่ยวหลัก จังหวัดชลบุรี ทั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายไว้คือ เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวให้กับเมืองท่องเที่ยวหลักและเมืองรองในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออกกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวให้ทั่วถึงและเป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยงฝั่งทะเลตะวันออกกระจายรายได้การท่องเที่ยวออกไปยังจังหวัดใกล้เคียงและพื้นที่เชื่อมโยงการท่องเที่ยวภายนอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออกพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก ทั้งด้านมิติของสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม รักษาและสืบทอดอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่หลากหลายของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออกให้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก ได้รับรางวัลที่เกี่ยวกับการเป็นแหล่งท่องเที่ยว และการประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวในระดับชาติและนานาชาติ

ทั้งนี้คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออกประกอบด้วย

---

[215] ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2559-2563 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558, **ราชกิจจานุเบกษา**, 132, พิเศษ 300ง (18 พฤศจิกายน 2558), ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7705

1) ประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี

2) รองกรรมการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง จันทบุรี ตราด

3) กรรมการ ประกอบด้วย ปลัดจังหวัดชลบุรี ปลัดจังหวัดจันทบุรี หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตราด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด นายกเทศมนตรีเมืองแสนสุข ประธานหอการค้าจังหวัดชลบุรี ประธานหอการค้าจังหวัดจันทบุรี ประธานหอการค้าจังหวัดตราด ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรี ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดจันทบุรี ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตราด ผู้อำนวยการภูมิภาคตะวันออกการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นายสิทธิชัย ทองเขาอ่อน นายสินธ์ไชย วัฒนศาสตร์สาธร ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดชลบุรี รวมทั้งสิ้น 25 ราย โดยมีท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดชลบุรีเป็นเลขานุการ

4.2.1.3 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลอันดามัน

แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน[216]โดยกำหนดยุทธศาสตรการพัฒนาการทองเที่ยวเขตพัฒนาการทองเที่ยวอันดามัน ป พ.ศ.2559 - 2563 โดยมีวิสัยทัศน์เพื่อให้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนี้เป็น“การทองเที่ยวทางทะเลระดับโลก บนฐานวัฒนธรรมอันดามัน”กล่าวคือพัฒนาและสงเสริมให้เขตพัฒนาการทองเที่ยวอันดามันเปนเมืองทองเที่ยวทางทะเลเมืองทาเทียบเรือสำราญเรือยอรช ที่มีมาตรฐานสากลระดับโลก และเมืองทองเที่ยวทางวัฒนธรรมที่สะทอนวิถีอันดามัน ซึ่งหมายถึง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนที่เปนเอกลักษณ ไดแก คนประเพณีวิถีชีวิต สถาปตยกรรมธรรมชาติภาษา การแตงกาย เปนตน ที่ถูกสงมอบจากรุนสูรุน หรือถูกปรับปรุงใหสอดคลองกับการดำรงชีวิตในปจจุบันซึ่งอาจจะมีในลักษณะที่เปนแบบดั้งเดิม (Traditional) และแบบรวมสมัย (Contemporary) สอดคลองกับการทองเที่ยววิถีไทยบนฐานอัตลักษณเฉพาะของแตละจังหวัดในเขต อันไดแก ภูเก็ต กระบี่ พังงา ตรัง และสตูลบนฐานความใสใจตอทรัพยากรและแหลงทองเที่ยว”โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1) พัฒนาใหเขตพัฒนาการทองเที่ยวอันดามันเปนเมืองทองเที่ยวทางทะเล เรือสำราญเรือยอรชที่มีมาตรฐานระดับโลก โดยเนนใหจังหวัดภูเก็ตและจังหวัดกระบี่เปนศูนยกลางในการเชื่อมโยง และกระจายนักทองเที่ยว พรอมทั้งพัฒนาเมืองทองเที่ยวรอง จังหวัดพังงา ตรัง และสตูลเปนเมืองทองเที่ยวที่มีศักยภาพทางการแขงขันไดในระดับสากล

2) ตอยอดฐานและสรางคุณคาใหกับตนทุนทางวิถีชีวิตวัฒนธรรมที่เปนเอกลักษณของอันดามันสูกิจกรรมการทองเที่ยวเชื่อมโยงรวมกับทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเพื่อการเพิ่มวันพำนักและขยายตลาดนักทองเที่ยวใหครอบคลุมทุกจังหวัดในเขตพัฒนาการทองเที่ยวอันดามัน

---

[216] ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก พ.ศ.2559-2563, **ราชกิจจานุเบกษา**, 132, พิเศษ 213ง (10 กันยายน 2558), ค้นจาก http://www.jpp.moi.go.th/media/files/Tour_260517.pdf

3) สงเสริมและจัดการการทองเที่ยวของเขตพัฒนาการทองเที่ยวอันดามัน โดยมุงตอบสนองความตองการของนักทองเที่ยวคุณภาพครอบคลุมทุกกลุม โดยเนนการพัฒนาคุณภาพการบริการในทุนมนุษยใหมีศักยภาพในการรองรับนักทองเที่ยวได

4) สงเสริมการตลาดการทองเที่ยวเชิงคุณภาพ มุงเนนการวิเคราะหกลุมตลาดที่เหมาะสม ตลอดจนนักทองเที่ยวที่มีคุณภาพของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน

5) ผลักดันใหเขตพัฒนาการทองเที่ยวอันดามันเปนศูนยกลางในการเชื่อมโยงการทองเที่ยวกับจังหวัดภายในเขต และภายนอกเขต ตลอดจนการเชื่อมโยงไปยังประเทศเพื่อนบาน มาเลเซีย สิงคโปร และอินโดนีเซียและได้กำหนดเป้าหมายไว้เพิ่มรายได้จากการทองเที่ยวใหกับเมืองทองเที่ยวหลักและเมืองรองในเขตพัฒนาการทอเที่ยวอันดามันกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวใหทั่วถึงและเปนธรรมแก่ทุกภาคส่วนภายในเขตพัฒนาการทองเที่ยวอันดามันกระจายรายได้การทองเที่ยวออกไปยังจังหวัดใกลเคียงและพื้นที่เชื่อมโยงการทองเที่ยวภายนอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเขตพัฒนาการทองเที่ยวอันดามัน ทั้งด้านมิติของสังคมและวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมรักษาและสืบทอดอัตลักษณทางวัฒนธรรมที่หลากหลายของเขตอันดามันใหเขตพัฒนาการทองเที่ยวอันดามันได้รับรางวัลที่เกี่ยวกับการเปนแหลงทองเที่ยว/การประกอบธุรกิจดานการทองเที่ยวในระดับชาติและนานาชาติ

ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวประกอบด้วย

1) ประธานกรรรมการ คือผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต

2) รองประธานกรรมการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา กระบี่ ตรัง สตูล

3) กรรมการ ประกอบด้วย ผู้อำนวนการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ต

ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติจังหวัดสตูล วัฒนธรรมจังหวัดพังงา ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดกระบี่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต นายกองค์การบริหารจังหวัดกระบี่ นายกองค์การบริหารจังหวัดตรัง นายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดสตูล ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต ประธานหอการค้าจังหวัดกระบี่ ประธานหอการค้าจังหวัดพังงา ประธานหอการค้าจังหวัดสตูล ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดพังงา ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดกระบี่ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสตูล ผู้อำนวยการภูมิภาคภาคใต้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นกยกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดพังงา ผู้อำนวยการอุทยานธรณีวิทยาจังหวัดสตูล นายกฤษฎา ตันสกุล นายภูริต มาศวงศ์ศา ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งสิ้น 30 ราย โดยมีท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตเป็นเลขานุการ

4.2.1.4 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา

เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาได้กำหนดแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาขึ้นทั้งนี้ภาพรวมของการทองเที่ยวในเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมลานนา มีจุดเดนดานทรัพยากรด้านการทองเที่ยวและศักยภาพในด้านการทองเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ศิลปะ ภูมิปญญาท่องถิ่นและวิถีชีวิตล้านนา แหลงทองเที่ยวทาง

ธรรมชาติโครงการพระราชดำริ และเกษตรบนพื้นที่สูงวัฒนธรรม มีสิ่งอำนวยความสะดวก รองรับนักทองเที่ยวไดดี มีสนามบินนานาชาติที่มีชื่อเสียงเปนที่รูจักในกลุมนักทองเที่ยวตางประเทศ มีอัตลักษณทางวัฒนธรรมเดนชัด ประชาชนพรอมตอนรับนักทองเที่ยว นอกจากนี้ภาครัฐมีนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาการทองเที่ยวสำหรับสถานการณการทองเที่ยวของเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมลานนา จะเห็นไดวามีแนวโนมการเติบโตไดดีอยางมากเมื่อเทียบกับภาคอื่นโดยพิจารณาจากขอมูลตัวเลขนักทองเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นทุกจังหวัดโดยจังหวัดที่มีนักทองเที่ยวตางชาติสูงสุดในเขตพัฒนาการทองเที่ยว คือเชียงใหม รองลงมาคือ เชียงราย ลำพูน ลำปาง และพะเยาสำหรับนักทองเที่ยวชาวไทยพบวาเชียงใหม รองลงมาคือ เชียงราย ลำปาง ลำพูน และพะเยา

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา มีดังนี้

1) ประธานกรรมการ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

2) รองประธานการมการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย พะเยา ลำพูน ลำปาง

3) กรรมการ ประกอบด้วย ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงราย ผู้อำนวยการสำนักงาน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่ วัฒนธรรมจังหวัดลำพูน ผู้อำนวยการแขวงการทางลำปาง สำนักทางหลวงที่ 1 เกษตรจังหวัดพะเยา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย ประธานหอการค้าจังหวัดลำพูน ประธานหอการค้าจังหวัดลำปาง ประธานหอการค้าจังหวัดพะเยา ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดพะเยา ผู้อำนวยการภูมิภาคภาคเหนือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นายสหวัฒน์ แน่นหนา นายจุณพงศ์ สาระนาค นายพรชัย จิตรนวเสถียร ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงใหม่ เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น 30 ราย โดยมีท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงใหม่เป็นเลขานุการ วิสัยทัศน์ ได้แก่“การทองเที่ยวทางวัฒนธรรมและภูมิปญญาลานนาเชิงสรางสรรคเชื่อมโยงอนุภูมิภาคลุมน้ำโขง” กล่าวคือ เป็นศูนยกลางการทองเที่ยวทางวัฒนธรรม เชื่อมโยงไทย ลาว พมาและจีน บนฐานความหลากหลายของทรัพยากรการทองเที่ยว โดยเนนวัฒนธรรมและภูมิปญญาลานนา และการสรางคุณคาและมูลคาจากทรัพยากรการทองเที่ยวทางธรรมชาติสูการเป็นแหลงเรียนรูเชิงสรางสรรคอยางยั่งยืนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) สงเสริมใหเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมลานนาเปนศูนยกลางการทองเที่ยวทางวัฒนธรรมและภูมิปญญาทางภาคเหนือของประเทศไทย ที่จะชวยสรางความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมใหกับทองถิ่นและประเทศ

2) พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถทางการแขงขันของจังหวัดเชียงใหมเชียงรายสูการเปนเมืองหลักและพัฒนาสงเสริมใหจังหวัดลำพูน ลำปาง และพะเยามีศักยภาพในการเปนเมืองทองเที่ยวรองในเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมลานนา

3) พัฒนากลไกการจัดการทองเที่ยวของเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมลานนาใหมีศักยภาพและมีความสามารถในการจัดการและรองรับนักทองเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวตางชาติได

4) ยกระดับการจัดการตลาดการทองเที่ยวของเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมลานนาอยางยั่งยืน โดยเนนการเจาะกลุมตลาดนักทองเที่ยวที่มีคุณภาพทั้งไทยและตางประเทศ

5) เชื่อมโยงเครือขายการทองเที่ยวของเมืองทองเที่ยวหลักและเมืองทองเที่ยวรองใหเขมแข็งพรอมแขงขันได ตลอดจนเชื่อมโยงการทองเที่ยวไปยังภายนอกเขต รวมถึงประเทศในอนุภูมิภาคลุมน้ำโขง ลาว พมาและจีนโดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายไดจากการทองเที่ยวใหกับเมืองทองเที่ยวหลักและเมืองรองกระจายรายไดจากการทองเที่ยวใหทั่วถึงและเปนธรรมภายในเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมลานนากระจายรายได การทองเที่ยวออกไปยังจังหวัดใกลเคียงและพื้นที่เชื่อมโยงการทองเที่ยว พัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมลานนาทั้งดานมิติของสังคมและวัฒนธรรมและสิ่งแวดลอมรักษาและสืบทอดอัตลักษณทางวัฒนธรรมและภูมิปญญาลานนาใหเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมลานนาไดรับรางวัลที่เกี่ยวกับการเป็นแหล่งทองเที่ยวและการประกอบธุรกิจดานการทองเที่ยวในระดับชาติและนานาชาติ

4.2.1.5 เขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้

เขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการทองเที่ยวภายในเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้[217] เนนกระบวนการมีสวนรวมในการดำเนินงานโครงการ โดยมีกระบวนการสรางความเห็นพองตองกันในเปาประสงค วิสัยทัศน ประเด็นยุทธศาสตร และแผนงาน โครงการตาง ๆ ที่บรรจุอยูในแผนปฏิบัติการ เปาหมายของการจัดทำแผนปฏิบัติการเขตพัฒนาการทองเที่ยว คือ การบูรณาการและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการใหนำไปสูการปฏิบัติอยางเปนรูปธรรมใหไดมากที่สุดเปนลักษณะองครวม โดยตองมุงสะทอนใหผูมีสวนรวมในการทำงานของแผนปฏิบัติการ วิสัยทัศน์ คือ“การทองเที่ยวแหงวิถีชีวิตอีสานใตรวมสมัยเชื่อมโยง ลาว กัมพูชา และเวียดนาม”กล่าวคือ พัฒนาใหเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมอีสานใต เป็นเมืองทองเที่ยวที่มีสีสันหลากหลายกิจกรรม เต็มเปยมไปดวยประวัติศาสตร วิถีชีวิตของการทองเที่ยว ที่ผสมผสานกับอัตลักษณทางวัฒนธรรมของอีสานใต และการเชื่อมโยงเสนทางการทองเที่ยวไปยังประเทศเพื่อนบานวัตถุประสงค์เพื่อ

1) พัฒนาการทองเที่ยวเมืองหลักและเมืองรองในเขตคลัสเตอรอารยธรรมอีสานใตใหมีสีสันแหงวิถีชีวิตคนอีสานใตรวมสมัย (Contemporary) ตั้งแตยุคดึกดำบรรพ ยุคกอนประวัติศาสตร และยุคประวัติศาสตรมาจนถึงยุคปจจุบันใหตอบสนองความตองการของนักทองเที่ยวตลอดจนเชื่อมโยงการทองเที่ยวไปยังประเทศเพื่อบาน ลาว กัมพูชา และเวียดนาม

---

[217] ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ พ.ศ. 2558-2563, **ราชกิจจานุเบกษา**, 132, พิเศษ 213ง (10 กันยายน 2558), ค้นจาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER021/GENERAL/DATA0000/00000021.PDF

2) สงเสริมและเพิ่มขีดความสามารถทางการแขงขันของเมืองทองเที่ยวหลักและเมืองทองเที่ยวรองในเขตอารยธรรมอีสานใตใหสามารถรองรับนักทองเที่ยวทั้งตลาดในประเทศและตางประเทศ

3) สรางคุณภาพการบริการและพัฒนาทรัพยากรมนุษยในเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมอีสานใตใหมีศักยภาพในการรองรับนักทองเที่ยวไดทุกระดับ

4) สงเสริมตลาดนักทองเที่ยวคุณภาพทั้งในและตางประเทศ เจาะกลุ่มตลาดนักทองเที่ยวจากประเทศเพื่อนบาน คือ ลาว เวียดนาม และกัมพูชาในการเดินทางทองเที่ยวในเขตอารยธรรมอีสานใต และสรางกิจกรรมทางการตลาดเพื่อเพิ่มวันพักเฉลี่ยของนักทองเที่ยว

5) เชื่อมโยงเมืองทองเที่ยวหลักและเมืองทองเที่ยวรองในเขตอารยธรรมอีสานใต และการเชื่อมโยงนอกเขตอารยธรรมอีสานใต้ โดยมีเป้าหมายคือเขตพัฒนาการทองเที่ยวอารยธรรมอีสานใตเปนเมืองทองเที่ยวที่มีสีสันสะทอนใหเห็นถึงวิถีชีวิตและกิจกรรมการทองเที่ยวแบบอีสานใตรวมสมัย (Contemporary) ตั้งแตยุคดึกดาบรรพ ยุคสัตวโลกลานปยุคกอนประวัติศาสตร และยุคประวัติศาสตร มาจนถึงวิถีชีวิตคนในยุคปจจุบัน โดยมุงใหเปนการทองเที่ยวที่ตอบสนองความตองการของนักทองเที่ยวไดอยางแทจริง ตลอดจนเชื่อมโยงการทองเที่ยวไปยังประเทศเพื่อนบาน ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เปนจุดหมายปลายทางหนึ่งของการทองเที่ยวที่สะทอนวิถีชุมชน และวัฒนธรรมที่นักทองเที่ยวจะเลือกเดินทางมาเยือนเปนแหลงทองเที่ยวแบบ Sport City และสงเสริมสุขภาพใหกับนักทองเที่ยวไดอยางสมบูรณมีเสนทางเชื่อมโยงการทองเที่ยวทั้ง 5จังหวัดและมีเสนทางเชื่อมโยงการทองเที่ยวสูประเทศเพื่อนบาน

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ มีดังนี้

1) ประธานกรรมการ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา

2) รองประธานการมการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี

3) กรรมการ ประกอบด้วย วัฒนธรรมจังหวัดนครราชสีมา นายกเทศมนตรีนครราชสีมา นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ประธานหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา ประธานหอการค้าจังหวัดบุรีรัมย์ ประธานหอการค้าจังหวัดสุรินทร์ ประธานหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดนครราชสีมา ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสุรินทร์ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดศรีสะเกษ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดอุบลราชธานี ผู้อำนวยการภูมิภาคภาคตะวันออกเฉียงเหนือการท่องเที่ยแห่งประเทศไทย นายชัชวาล วงศ์จร นางสาววันดี เธียรสวัสดิ์กิจ นายสุรพล ตั้งคณสกุล ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครราชสีมา รวมทั้งสิ้น 30 ราย โดยมีท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครราชสีมาเป็นเลขานุการ

4.2.1.6 เขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม

แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม[218] มีวิสัยทัศน์คือ“แหล่งท่องเที่ยวมรดกโลก เชื่อมโยงท่องเที่ยวอาเซียน” ทั้งนี้เพื่อยกระดับคุณค่าโดดเด่นของมรดกวัฒนธรรมแห่งวิถีไทยร่วมกับการปรับใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับอาเซียนวัตถุประสงค์เพื่อ

1) พัฒนาเส้นทางมรดกวัฒนธรรม “ท่อปู่พญาร่วง” ซึ่งเป็นภูมิปัญญาโบราณเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและวิถีไทย

2) พัฒนาการท่องเที่ยวของเขตพื้นที่มรดกโลกด้านวัฒนธรรมเพื่อเป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวมรดกวัฒนธรรมร่วมกับการท่องเที่ยวที่เน้นกิจกรรมกลางแจ้งและนันทนาการ

3) ยกระดับจากการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นจุดหมายปลายทาง (Tourism Destination) เป็นการกระจาย (Distributor) เพื่อเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน CLMV

4) พัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเพิ่มรายได้โดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวและจำนวนวันพำนักในพื้นที่

5) สนับสนุนการผสานกำลัง (Synergy) ของภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาโครงสร้างการบริหารการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงบูรณาการ

4.2.1.7 เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง

แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว[219]วิสัยทัศน์คือ “การท่องเที่ยวเชิงวิถีชีวิตและวัฒนธรรม สะพานเชื่อมโยงสองฝั่งโขง” ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ของชุมชนริมฝั่งแม่น้ำโขง เพื่อพัฒนาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่นำมาซึ่งการเพิ่มแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพในพื้นที่ และก่อให้เกิดการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวของประเทศเพื่อนบ้านวัตถุประสงค์เพื่อ

1) เพื่อสร้างสรรค์คุณค่า (Value Creation) ทางการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขงและเพิ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพในเขตพื้นที่

2) เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวด้วยการใช้แม่น้ำโขงในการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะการพัฒนากิจกรรมสำหรับการท่องเที่ยวโดยชุมชนเชิงสร้างสรรค์

---

[218] ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม พ.ศ. 2560–2564, **ราชกิจจานุเบกษา**, 134, พิเศษ 72ง (8 มีนาคม 2560), ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8377

[219]ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง พ.ศ. 2560–2564, **ราชกิจจานุเบกษา**, 134, พิเศษ 72ง (8 มีนาคม 2560), ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8379

3) เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่นำโขงให้เป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวกลุ่มภายในประเทศและกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน

4) เพื่อยกระดับการท่องเที่ยวจากที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทาง (Tourism Destination) เป็นการกระจาย/ส่งต่อ (Distributor) เชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับจังหวัดอื่นๆ และประเทศเพื่อนบ้าน

5) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การมีส่วนร่วม (Participation) ความร่วมมือ (Co-operation) และการผสานกำลัง (Synergy) ของภาครัฐภาคเอกชน และ ภาคชุมชนในการพัฒนาโครงสร้างการบริหารการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบบูรณาการทั้งเชิงพื้นที่และเชิงภารกิจ

4.2.1.8 เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง

เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง ได้จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว[220]โดยกำหนดวิสัยทัศน์คือ “การท่องเที่ยววิถีชีวิตและภูมิปัญญาลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา แหล่งเรียนรู้ระดับภูมิภาค” โดยศิลปะ วัฒนธรรม ชุมชนท้องถิ่นและวิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นอัตลักษณ์ของ พื้นที่การท่องเที่ยวที่เกิดจากความหลากหลายเพื่อยกระดับให้เป็นเศรษฐกิจธุรกิจการท่องเที่ยวของอาเซียนวัตถุประสงค์คือ

1) เพื่อพัฒนาพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาให้เป็นแหล่งสนับสนุนการท่องเที่ยวและเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของอาเซียน

2) เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเพิ่มรายได้โดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวและจำนวนวันพ้านักในพื้นที่

3) เพื่อพัฒนาเขตพื้นที่วิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาให้เป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์

4) เพื่อส่งเสริมธุรกิจไมซ์ให้นำไปสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญในอาเซียน

4.2.2 การบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวโดยองค์การมหาชน

4.2.2.1 องค์การพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546[221] เป็นนิติบุคคลประเภทองค์การมหาชน การ

---

[220] ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลางเรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง, **ราชกิจจานุเบกษา**, 134, พิเศษ 72ง (8 มีนาคม 2560), ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8378

[221] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546**, ราชกิจจานุเบกษา** 120, 49ก (2 มิถุนายน 2546): 2-18, ค้นจาก http://po.opdc.go.th/files/20110928014946.pdf

บริหารจัดการพื้นที่กระทำโดยคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย

1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านการบริหารการพัฒนาพื้นที่การท่องเที่ยว ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือด้านการปกครองปัจจุบัน (พ.ศ.2560) คือนายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์

2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

3) อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นกรรมการ

4) อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการ

5) ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ

6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร กฎหมาย การท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม การผังเมือง หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วย

โดยให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามความจำเป็นทั้งนี้ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การหรือในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นกิจการสาธารณประโยชน์และมิได้แสวงหากำไรประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งเมื่อครบกำหนดตามวาระแล้ว หากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระเหลืออยู่ไม่ถึง 90 วันจะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้กรรมการเท่าที่มีอยู่นั้นเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

ทั้งนี้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) จัดทำและเสนอนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อคณะรัฐมนตรี

2) กำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อให้นโยบายและแผนยุทธศาสตร์บรรลุผล

3) ให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่ง

4) ติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่ง

5) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษ

6) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารและการพัฒนาการท่องเที่ยว

7) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การ

8) ประกาศกำหนดพื้นที่พิเศษด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเสนอ รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาในพื้นที่พิเศษดังกล่าว

9) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปขององค์การตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สินขององค์การ และสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ

10) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

การจัดทำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะต้องคำนึงถึงหลักการผังเมืองและสิ่งแวดล้อม โดยอย่างน้อยจะต้องมีรายละเอียดในเรื่องดังต่อไปนี้[222]

1) การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมการก่อสร้างให้กลมกลืนกับสภาพแวดล้อม การวางแผนผังเมือง การจัดทำพิมพ์เขียว และการบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2) การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมในลักษณะสมดุล มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อม สมรรถนะในการรองรับนักท่องเที่ยวไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมและมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์ทุก ๆ ปี

3) การสนับสนุนอุตสาหกรรมในครัวเรือนโดยใช้วัสดุท้องถิ่น พัฒนาสินค้าหัตถกรรมและช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่นในการออกแบบผลิตภัณฑ์ รวมทั้งการสร้างตลาดและอุปสงค์ของผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน มาตรการควบคุมความแออัดของประชากรในเขตพื้นที่พิเศษ และมาตรการด้านสุขอนามัย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการควบคุมมลภาวะ และด้านการกำจัดของเสีย

5) การพัฒนาโครงข่ายของโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ การคมนาคม การขนส่ง สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานสำหรับการท่องเที่ยว การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว กิจกรรม สินค้า บริการและบุคลากรการท่องเที่ยว

---

[222] มาตรา 20 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546

6) การส่งเสริมการท่องเที่ยวและตลาดการท่องเที่ยวอย่างครบวงจร

การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้ที่ประชุมพิจารณาว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมหรือจะมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้การแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่ง อาจแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น หรือผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่พิเศษก็ได้ที่ปรึกษาและอนุกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การหรือในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ขององค์การไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นกิจการสาธารณประโยชน์และมิได้แสวงหากำไร

ให้องค์การมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง โดยคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ ให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่องค์การได้เต็มเวลา

ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการ ต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์

2) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การ ผู้อำนวยการมีอำนาจดังนี้

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่งตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการกำหนด

ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนขององค์การ เพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและมีบูรณาการ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ประสานการปฏิบัติการกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวใช้ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ว่าในด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง การควบคุม อาคาร การรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การสาธารณสุข การรักษาความสะอาด การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือในด้านอื่นใด แล้วแต่กรณี ให้มีผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว หรือตามแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการหรือพัฒนาพื้นที่พิเศษและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เช่นว่านั้น

การประสานการปฏิบัติการ องค์การโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดทำบันทึกข้อตกลงฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับระหว่างองค์การกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อกำหนดวิธีการ เงื่อนไข การใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นได้ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการมอบอำนาจของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้องค์การดำเนินการใด ๆ แทนด้วย ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการนั้นและตามความเหมาะสม

ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐตามวรรคหนึ่งไม่ยินยอมทำบันทึกข้อตกลงหรือไม่ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้นเพื่อพิจารณาสั่งการ หรือเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดและให้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

ทั้งนี้การบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อประโยชน์ในการบริหารการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษ คณะกรรมการมีอำนาจประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้กำหนดแนวเขตของพื้นที่พิเศษไว้ด้วย ในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่งให้มีคณะที่ปรึกษา ประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนชุมชนท้องถิ่น ที่คณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งจากหน่วยงานหรือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับพื้นที่พิเศษนั้นหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

ในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่งให้องค์การจัดตั้งสำนักงานพื้นที่พิเศษเป็นหน่วยบริหารการพัฒนาในพื้นที่พิเศษนั้นเพื่อดำเนินงานพัฒนาการท่องเที่ยวให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบันได้จัดตั้งสำนักงานพื้นที่พิเศษหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง สำนักงานพื้นที่พิเศษเมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง สำนักงานพื้นที่พิเศษอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร สำนักงานพื้นที่พิเศษเลย สำนักงานพื้นที่พิเศษเมืองเก่าน่าน สำนักงานพื้นที่พิเศษเมือง

โบราณอู่ทอง สำนักงานพื้นที่พิเศษแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่พิเศษนั้นตามนโยบายแผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการหรือโดยคำแนะนำของคณะที่ปรึกษา และมีหน้าที่เสนอแนะหรือให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการ ให้มีผู้จัดการสำนักงานพื้นที่พิเศษคนหนึ่งโดยคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง ให้คณะกรรมการสนับสนุนงบประมาณแก่สำนักงานพื้นที่พิเศษ ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการ ให้สำนักงานพื้นที่พิเศษรายงานต่อองค์การเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน แก้ไขปัญหา หรือดำเนินการอื่นใด

ในกรณีที่สำนักงานพื้นที่พิเศษมีความจำเป็นต้องปรับปรุงพื้นที่หรือจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยวเพิ่มเติมจากที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้จัดทำไว้ตามอำนาจหน้าที่ปกติและมีค่าใช้จ่ายจากการลงทุนหรือค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ให้สำนักงานพื้นที่พิเศษโดยความเห็นชอบของคณะที่ปรึกษารายงานต่อองค์การเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง หรือค่าตอบแทนเพื่อเป็นรายได้ของสำนักงานพื้นที่พิเศษนั้นได้

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง หรือค่าตอบแทนในการดำเนินการนี้ ให้กระทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและเมื่อได้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนและผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องแล้วโดยสำนักงานพื้นที่พิเศษต้องประกาศอัตราให้ทราบเป็นการทั่วไป ในกรณีที่พื้นที่พิเศษแห่งใดมีความจำเป็นต้องมีการประสานงาน หรือประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่การบริหารจัดการการท่องเที่ยวให้บรรลุเป้าหมาย คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานพื้นที่พิเศษเป็นผู้จัดทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ได้

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การ รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นใดในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นใดซึ่งได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การเป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานในองค์การ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าตำแหน่งและเงินเดือนเดิมตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

การบัญชีขององค์การ ให้จัดทำตามหลักสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ให้องค์การจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การ โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ขององค์การ สอบถามผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบภายในเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นและเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสำนักงานเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

ให้องค์การทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสำนักงานในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้สำนักงานจัดให้มีการประเมินผล การดำเนินงานขององค์การตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่นานกว่า 3 ปี

การประเมินผลการดำเนินงานตามวรรคหนึ่งให้จัดทำโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงานโดยมีการคัดเลือกตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด การประเมินผลการดำเนินงานขององค์การจะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในด้านประสิทธิผลในด้านประสิทธิภาพและในด้านการพัฒนาองค์การและในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนดเพิ่มเติม

ในกรณีที่มีการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ เป็นผลสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายได้อย่างดียิ่ง คณะกรรมการอาจเสนอให้มีการให้รางวัลหรือประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ร่วมมือปฏิบัติการนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การ นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การ เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การ นโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การ ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์การได้

4.2.2.2 การบริหารเขตการท่องเที่ยวโดยสำนักงานพัฒนาพิงคนคร

สำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556[223] โดยที่พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และบริเวณที่เกี่ยวเนื่อง เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงมีความพร้อมทั้งด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ทรัพยากรธรรมชาติแหล่งท่องเที่ยว การลงทุนและความเข้มแข็งของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค

---

[223] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556, **ราชกิจจานุเบกษา** 130, 15ก (11 กุมภาพันธ์ 2556): 1-16, ค้นจาก http://po.opdc.go.th/files/20170610080530.pdf

ประชาสังคม สมควรส่งเสริมและจัดให้มีการพัฒนาในรูปแบบพิเศษ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพการเป็นแหล่งท่องเที่ยว กับทั้งเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวให้ดีขึ้น โดยใช้วิธีการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และอาจใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่อื่นต่อไปอีกได้ในอนาคต

ในการนี้ ให้โอนกิจการของสำนักงานพื้นที่พิเศษเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี และศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติเฉลิมพระเกียรติ ๗ รอบพระชนมพรรษามาเพื่อบริหารจัดการร่วมกันเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีเป็นสวนสัตว์ที่เกิดขึ้นตามแนวคิดของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยได้ริเริ่มแนวคิดให้มีการศึกษาเพื่อจัดตั้งสวนสัตว์กลางคืนเชียงใหม่ เนื่องจากเห็นว่ารูปแบบการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยว เช่น ประเทศสิงคโปร์ซึ่งประสบความสำเร็จและมีชื่อเสียงระดับโลก เมื่อมีแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้น จึงแจ้งผ่านนายโกสินทร์ เกษทอง ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในขณะนั้นเพื่อหาสถานที่เหมาะสมรองรับ ระยะแรกมีผู้เสนอพื้นที่ป่าไม้หลายจุด เช่น บริเวณป่าไม้ในเขตอำเภอดอยสะเก็ด เป็นต้น แต่ที่สุดคณะทำงานหาพื้นที่ก็ที่ได้ข้อยุติที่บริเวณเชิงดอยสุเทพ ซึ่งจุดที่ดีที่สุดอยู่ในเขตตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย เนื่องจากมีสภาพภูมิประเทศที่เหมาะสม

สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีคำส่งที่ 90/2545 ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาการจัดตั้งสวนสัตว์กลางคืนจังหวัดเชียงใหม่และกิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว (สสค.) และได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันท่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2546 อนุมัติงบประมาณโครงการ "เชียงใหม่ไนท์ซาฟารี" วงเงิน 1,155.9 ล้านบาท ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณ ดำเนินการก่อสร้างโดยกรมการทหารช่าง ต่อมา วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2547 สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 224/2547 จัดตั้งสำนักงานบริหารโครงการเชียงใหม่ไนทซ์าฟารี โดยมี นายปลอดประสพ สุรัสวดี เป็นผู้อำนวยการคนแรก และให้เชียงใหม่ไนท์ซาฟารีเป็นหน่วยงานภายใต้องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)ในตอนแรก หลังจากนั้นเมื่อได้โอนภารกิจทั้งหมดใดมาอยู่ภายในสำนักงานพัฒนาพิงคนครแล้ว มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำนเนินการให้ชัดเจตมากยิ่งขึ้นดังนี้

1) วางแผน พัฒนา และบริหารจัดการแหล่งทองเที่ยว ที่พัก ศูนย์ประชุม และกิจการที่ต่อเนื่องเพื่อการพัฒนาพิงคนคร

2) พัฒนาโครงข่ายการคมนาคม การขนส่ง และการสาธารณูปโภคเพื่อส่งเสริมภารกิจตาม 1.

3) ประสานงานและสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาพิงคนคร

4) อนุรักษ์และส่งเสริมศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นในพื้นที่การพัฒนาพิงคนคร

5) ส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่การพัฒนาพิงคนคร โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

ทั้งนี้สำนักงานพัฒนาพิงคนครมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพยสิทธิต่าง ๆ

2) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทที่ผูกพันทรัพย์สิน ตลอดจนทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสำนักงาน

3) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

4) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน

5) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

6) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

7) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

8) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงานการเข้าร่วมทุนตาม (5) และการกู้ยืมเงินตาม (6) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ส่วนการบริหารสำนักงานพิงคนคร ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพิงคนคร ประกอบด้วย

1) ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

3) กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากภาคเอกชนในพื้นที่การพัฒนาพิงคนครจำนวน 3 คน

4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารจัดการ การเกษตร การพัฒนาสังคม กฎหมาย การท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การประชุม หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสำนักงาน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำร่วมอยู่ด้วย ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงาน

2) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน โครงการ และงบประมาณประจำปีของสำนักงาน

3) ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดเก็บและอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการดำเนินกิจการของสำนักงาน

4) ดูแลฐานะและความมั่นคงทางการเงิน ให้ความเห็นชอบรายงานการเงิน พิจารณารายงานของผู้ตรวจสอบการเงิน และวางระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือข้อห้ามทางการเงิน

5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน

6) ให้คำแนะนำหรือเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคอันเกิดจากการบริหารจัดการตลอดจนเสนอคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีมีปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการประสานงานในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

7) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

8) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดของสำนักงานในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การบริหารงานทั่วไปของสำนักงาน การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

(ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสำนักงาน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(ช) การสรรหา การแต่งตั้ง และการถอดถอนผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

9) ให้ความเห็นชอบรายงานประจำปีและเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้

10) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงานหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กล่าวโดยสรุป การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 เป็นการกำหนดโดยเลือกเอาพื้นที่หรือชุมชนที่มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวที่เด่นชัดอยู่แล้วและเข้าไปส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และประสานหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นไปสู่ความยั่งยืน

4.2.3 อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการกำกับดูแลเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

4.2.3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา[224]

ด้วยคำสั่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแต่งตั้งคณะกรรมการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้ง 8 เขต ให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) บูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ภายในเขต และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ เสนอคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุมัติ

2) เสนอแนะมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ

3) แก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายและแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่สามารถบรรลุเป้าหมายแผลสำเร็จที่กำหนดไว้

4) กำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและมีการบูรณาการทุกขั้นตอน

5) กำหนด เสนอแนะ และดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ดำเนินการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว คำนึงถึงความสมดุลของธรรมชาติ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชนในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว และการวางข้อกำหนดอื่นใดที่จะให้การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

6) กำกับและสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน

7) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

8) ประสานการบังคับใช้กฎหมายภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวตลอดจนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบาย

---

[224] กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, **ประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งและการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2557,** ข้อ 13, ค้นจาก https://www.dnp9.com/dnp9/web1/web/edoc/DU3fcnSjOYik.pdf

การท่องเที่ยวแห่งชาติให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

9) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

10) เชิญเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมหรือชี้แจงหรือเรียกเอกสารจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ

4.2.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

1) จัดทำและเสนอนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อคณะรัฐมนตรี

2) กำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อให้นโยบายและแผนยุทธศาสตร์บรรลุผล

3) ให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่ง

4) ติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่ง

5) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่พิเศษ

6) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารและการพัฒนาการท่องเที่ยว

7) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การ

8) ประกาศกำหนดพื้นที่พิเศษด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาในพื้นที่พิเศษดังกล่าว

9) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปขององค์การตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สินขององค์การ และสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ

10) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่า หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการกำหนดและการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยคือกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เนื่องจากพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 บัญญัติให้อำนาจไว้

4.2.4 สถานะและการทับซ้อนของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว

เมื่อพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ บัญญัติให้การเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องออกเป็นกฎกระทรวงพร้อมระบุชื่อเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและในกรณีจำเป็นให้มีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตพื้นที่ ดังนั้นประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้พ.ศ.2558 และ ประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง และเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลางพ.ศ.2559 รวมทั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจำนวน 6 แห่ง ประกอบด้วย เมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร เมืองโบราณอู่ทอง รวมทั้งเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี ที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานพิงคนคร (องค์การมหาชน)ที่ได้ประกาศเป็นเขตพิเศษเพื่อการท่องเที่ยวแล้ว ย่อมมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี มีสิทธิและอำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกันกับการกำหนดเขตพื้นที่อื่น ๆ ตามกฎหมาย เช่นเดียวกันกับการกำหนดเขตป่าสงวน หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า[225]

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติฉบับนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 นี้ไม่ได้มีการกำหนดโทษทางปกครองหรือโทษอาญาไว้ดังนั้นจึงต้องมีการศึกษาค้นคว้ากันต่อไปว่าหากเกิดกรณีการฟ้องร้องกันขึ้นระหว่างบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวแล้วนั้นคดีความจะสิ้นสุดอย่างไร

ดังได้กล่าวมาแล้วหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบันมี 4 หน่วยงานด้วยกันประกอบด้วย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สำนักงานพิงคนคร และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ยกเว้นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้ง 3 หน่วยงานได้ใช้ อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของตนเองส่งผลให้มีการทับซ้อนกันของพื้นที่ กล่าวคือ

1) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก ที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ชลบุรี ตราด ระยอง มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง เนื่องจากหมู่เกาะช้างอยู่ในพื้นที่จังหวัดตราดและเมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง เนื่องจากเมืองพัทยาอยู่ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

2) เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง ที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนครพนม บึงกาฬ มุกดาหาร เลย หนองคาย มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเลยของจังหวัดเลย

---

[225] สงกรานต์ ป้องบุญจันทร์, **มูลนิธิสิ่งแวดล้อม: ความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการฟ้องเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ,** ค้นวันที่ 4 เมษายน 2560 จาก https://enlawfoundation.org/newweb/?p=1633

3) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรมที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร ตาก พิษณุโลก สุโขทัย มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร

4) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาทับซ้อนกับเขตพื้นที่พิเศษของสำนักงานพิงคนคร

เมื่อเขตพื้นที่มีการทับซ้อนกัน ย่อมส่งผลถึงให้เกิดการทับซ้อนในเขตอำนาจหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนนั้นด้วย เช่น การจัดสรรงบประมาณและการบริหารจัดการบุคลากรในพื้นที่อาจซ้ำซ้อนกันได้

4.2.5 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ

ปัจจุบัน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้กำหนดมาตรการจูงใจหรือการให้สิทธิประโยชน์แก่นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปของภาษีอากร การช่วยเหลือหรือสนับสนุนด้านการเงินโดยตรงให้กับนักท่องเที่ยว หรือผู้ประกอบการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวโดยการก่อสร้างหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนการกำหนดกิจกรรมเพื่อการท่องเที่ยวในลักษณะต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและคาดหวังให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนดำเนินธุรกิจด้านการท่องเที่ยวเมื่อพบว่าเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีการพัฒนาทุกด้านและมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวและจับจ่ายใช้สอยมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น

1) แผนงานและโครงการตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก

(1) โครงการพัฒนาระบบการเดินทางทองเที่ยวทางบก เพื่อเชื่อมโยงการทองเที่ยวระหวางภาคกลางและภาคใต ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถทางการแขงขันการทองเที่ยว เป็นโครงการพัฒนาเสนทางการคมนาคมขนสงทางบกตั้งแตจังหวัดเพชรบุรีถึงระนองเพื่อเชื่อมโยงกลุมจังหวัด เพื่อเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางของนักทองเที่ยวและเชื่อมโยงการทองเที่ยวสูเมืองรองโดยมีกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการปี พ.ศ.2559-2563 งบประมาณ 1,000 ล้านบาท

(2) โครงการพัฒนาความปลอดภัยเพื่อสรางความมั่นใจให่กับนักทองเที่ยว และโครงการพัฒนาระบบแสงสวางตามเสนทางการทองเที่ยวเป็นโครงการติดตั้ง CCTV ตามแหลงทองเที่ยวที่สำคัญ เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นแกนักทองเที่ยวและปองกันและรักษาความปลอดภัยแกนักทองเที่ยวและประชาชนในพื้นที่ เพิ่มความปลอดภัยในการสัญจรแกนักทองเที่ยวและประชาชนในพื้นที่ โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการปี พ.ศ.2559 งบประมาณ 50 ล้านบาท

2) แผนงานและโครงการตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก

(1) โครงการอนุรักษทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดลอมในเขตพัฒนาการทองเที่ยวและจัดการการใชประโยชนแหลงทรัพยากรทางทะเลและชายฝงเพื่อการทองเที่ยวทางทะเลอยางยั่งยืนพื้นที่อาวไทยฝงตะวันออก ฟนฟูทรัพยากรปะการังธรรมชาติและระบบนิเวศทางทะเลตะวันออก โดยการจัดทำปะการังเทียม ศึกษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เชน การจัดการขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย และคุณภาพสิ่งแวดลอมในแหลงทองเที่ยว จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกเชน หองน้ำเคลื่อนที่, หองอาบน้ำเคลื่อนที่, ศูนยบริการนักทองเที่ยว อุปกรณอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อสงเสริมการทองเที่ยวบริเวณชายฝงทะเลภาคตะวันออก พัฒนาเปนแหลงทองเที่ยวและกิจกรรมการทองเที่ยวทางทะเลบริหารจัดการการทองเที่ยวอยางมีประสิทธิผลมากขึ้น รวมทั้งฟนฟูระบบนิเวศทางทะเล โดยมีศูนยอนุรักษทรัพยากรทางทะเลและชายฝงที่ 1 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมทุกจังหวัดในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2559-2563 งบประมาณ 405 ล้านบาท

(2) โครงการศึกษาเพื่อจัดทำโซนนิ่งและการกำหนดขีดความสามารถในการรองรับได (Carrying Capacity) ของการทองเที่ยวในเขตพัฒนาการทองเที่ยว เป็นศึกษาเพื่อจัดทำโซนนิ่งและการกำหนดขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) ของแหลงทองเที่ยวในพื้นที่เกาะลาน จังหวัดชลบุรี รวมทั้งศึกษาเพื่อจัดทำโซนนิ่ง งบประมาณและการกำหนดขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) ของแหลงทองเที่ยวในพื้นที่เกาะหมาก เกาะกูด จังหวัดตราด ทั้งนี้เพื่อประเมินผลกระทบจากการใชประโยชนจากสิ่งแวดลอมและประสบการณของนักทองเที่ยวภายใตภาวการณของการทองเที่ยวปจจุบัน ประเมินขีดความสามารถในการรองรับการใชประโยชนจากแหลงทองเที่ยวและพื้นที่บริการ สรางระบบติดตามประเมินผลการใชประโยชนของนักทองเที่ยว เพื่อแสดงผลภาวะวิกฤติของการใชประโยชนที่เกินขีดความสามารถในการรองรับอยางตอเนื่อง เสนอแนะแนวทางและมาตรการควบคุมปริมาณนักทองเที่ยวใหอยูในระดับที่ไมกอใหเกิดความเสียหายตอแหลงทองเที่ยวและเกิดประโยชนสูงสุดในการใชพื้นที่โดยคำนึงถึงความสอดคลองกับการพัฒนาการทองเที่ยวอยางยั่งยืน โดยมีสำนักงานการทองเที่ยวและกีฬาจังหวัดชลบุรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการภายในปี พ.ศ.2559 งบประมาณ 15 ล้านบาท

3) แผนงานและโครงการตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลอันดามัน

(1) โครงการศึกษาขีดความสามารถในการรองรับนักทองเที่ยวในแหลงทองเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตกระบี่ พังงา ตรังและสตูล ซึ่งเป็นการศึกษาขีดความสามารถในการรองรับนักทองเที่ยวและแนวทางในการพัฒนาการทองเที่ยวของจังหวัดในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อใหเขาใจถึงปญหาและขอจำกัดในการบริหารจัดการแหลงทองเที่ยวโดยมีสถาบันการศึกษาในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการภายปี พ.ศ.2559-2563 งบประมาณ 94 ล้านบาท

(2) โครงการพัฒนาการทองเที่ยวเชิงสรางสรรคและนวัตกรรมการจัดการทองเที่ยวเมืองเกาภูเก็ต กระบี่ ตรัง พังงา สตูล เป็นปรับปรุงฟนฟูแหลงทองเที่ยวดานศิลปวัฒนธรรมและการจัดทำเสนทางเชื่อมโยงการทองเที่ยวเชิงสรางสรรคและศิลปวัฒนธรรมอันดามันพิพิธภัณฑชาติพันธุเซมัง จังหวัดสตูล พิพิธภัณฑโบราณคดีและพิพิธภัณฑพื้นบานจังหวัดสตูล ตลาดยอยยุค “บานสาน” สุไหงอุเปจังหวัดสตูล แหลงทองเที่ยวศึกษาประวัติศาสตรคายคอมมิวนิสต จังหวัดสตูล พิพิธภัณฑมี

ชีวิต จังหวัดสตูล อาคารชิโนโปรตุกรีส“สุไหงอุเป” จังหวัดสตูล อาคารชิโนโปรตุกรีสยานเมืองเกาเขตเทศบาล เมืองสตูล จังหวัดสตูล พิพิธภัณฑเรือสำเภา“สุไหงอุเป” ตำบลทุ่งหว้า อำเภอทุ่งหว้า จังหวัดสตูล หอดูนกและสะพานทางเดิน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองปลักพระยาและเขาระยาบังสา เมืองเกา จังหวัดพังงาสู่การเป็นพิพิธภัณฑ์มีชีวิต พิพิธภัณฑ์จังหวัดพังงาเมืองเกาถลาง จังหวัดภูเก็ต โดยมีกรมการท่องเที่ยว กรมศิลปากร สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด วัฒนธรรมจังหวัด เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองปลักพระยาและเขาระยาบังสาเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ระยะเวลาดำเนินการภายปี พ.ศ.2559-2561 งบประมาณ 197 ล้านบาท

4) แผนงานและโครงการตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา

(1) โครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข118 อำเภอดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่–อำเภอแม่สรวย จ. เชียงรายก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 118 จำนวน 4 ช่องจราจรระยะทาง 90 กิโลเมตรเพื่อพัฒนาระบบโครงข่าย LogisticHub ระหว่างจังหวัดเชียงใหม่ – เชียงรายและเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการท่องเที่ยวระหว่างจังหวัดเชียงใหม่ – เชียงราย โดยมีแขวงทางหลวงเชียงใหม่หมายเลขที่ 2 สำนักงานทางหลวงที่ 1(เชียงใหม่) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการภายปี พ.ศ. 2559 งบประมาณ 1,550 ล้านบาท

(2) โครงการปรับปรุงท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง เชียงราย เพื่อการรองรับนักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างประเทศ เป็นการปรับปรุงระบบสายพานลำเลียงกระเป๋าพื้นที่ตรวจบัตรโดยสาร การปรับปรุงโถงทางเดินชั้น 1 ชั้น 2 และก่อสร้างขยาย Corridor ด้านทิศเหนือให้เป็นห้องพักผู้โดยสารขาออกระหว่างประเทศพร้อมติดตั้งสะพานเทียบเครื่องบินหมายเลข 4 ก่อสร้างขยายลานจอดอากาศยาน ก่อสร้างเส้นทางจักรยาน (Bike Lane) โดยรอบท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวงเชียงราย ขยายเค่าเตอร์การให้บริการจาก 15 เป็น 19 บริการ ขยายลานจอดอากาศยาน จากเดิม 5 หลุมจอดเป็น 9 หลุมจอดเพื่อพัฒนาสนามบินเชียงรายให้รองรับนักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างประเทศ โดยมีท่าอากาศยานนานาชาติแม่ฟ้าหลวงเชียงรายเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการภายปี พ.ศ. 2559-2560 งบประมาณ 750 ล้านบาท

5) แผนและโครงการตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้

(1) โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวเป็นโครงการพัฒนาศักยภาพและเปิดมุมมองด้านการท่องเที่ยวให้แก่ผู้นำและผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนในเขตอีสานใต้ และเป็นโครงการพัฒนาบุคลากร ด้านการท่องเที่ยวเพื่อส่งเสริมและขับเคลื่อนให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมให้เกิดการทำงานอย่างบูรณาการร่วมหน่วยงานอื่น โดยมีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดทั้ง 5 จังหวัด ตำรวจภูธร ตำรวจท่องเที่ยวเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการปี พ.ศ.2559-2563 งบประมาณ 125 ล้านบาท

(2) โครงการสร้างศูนย์บริการบริการนักท่องเที่ยว เป็นการสร้างศูนย์บริการท่องเที่ยวทางเข้าด่านช่องสะงำ (สี่แยกนาเจริญ) สร้างศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ในพื้นที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอุบลราชธานี เส้นทางวารินฯ-พิบูลฯ เชื่อมโยงด่านชายแดนเม็กและ

ประเทศเพื่อนบ้าน จัดตั้งศูนยบริการนักทองเที่ยว ในอาคารหอเกียรติยศ ศาลากลางจังหวัดบุรีรัมย หลังเกาใหเปน First Destination ทางการทองเที่ยวเสนทางอารยธรรมอีสานใต้ ตั้งศูนยบริการข้อมูลการทองเที่ยวเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมาแกนักทองเที่ยวในเขตจังหวัดนครราชสีมา ศูนยบริการนักท่องเที่ยวศูนยประสานงานเขาใหญ่-ปากชองจ.นครราชสีมา เพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการ ท่องเที่ยวและการจัดตั้งศูนยบริการขอมูลการทองเที่ยวแกนักทองเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต โดยมีอำเภอขุขันธ จังหวัดศรีสะเกษ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบระยะเวลาดำเนินการปี พ.ศ.2559-2563 งบประมาณ 138 ล้านบาท

6) แผนและโครงการตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม

(1) โครงการศึกษาออกแบบและปรับปรุงเส้นทาง “ถนนพระร่วง-ท่อปู่ พญาร่วง” และเส้นทางเลือกใกล้เคียง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการจัดการพื้นที่มดรกโลกอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย กำแพงเพชร ศรีสัชนาลัย ให้เป็นไปตาม Universal Values ใน Criterion ที่ได้ยื่นเสนอต่อ UNESCO เพื่อให้ออกแบบเส้นทางท่องเที่ยวโดยใช้เส้นทาง “ถนนพระร่วง-ท่อปู่พญาร่วง” เพื่อปรับปรุงเส้นทางการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขต พัฒนาการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะดวก ปลอดภัย และสามารถเลือกรูปแบบการเดินทางที่ หลากหลาย เช่น รถขนส่งสาธารณะ จักรยาน หรือระบบรางโดยมีกรมศิลปากรโดยมีสำนักงานการท่องเที่ยวและ กีฬาจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมอิโคโมสไทย สมาคมสถาปนิกสยามหน่วยงานวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบสถาปัตยกรรม องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการภายในปี พ.ศ.2560-2563 งบประมาณ 170 ล้านบาท

(2) โครงการปรับภูมิทัศน์เส้นทาง “ถนน พระร่วง-ท่อปู่พญาร่วง” เพื่อการท่องเที่ยวริมแนวทางเส้นทาง “ถนนพระร่วง-ท่อปู่ พญาร่วง”เพื่อปรับภูมิทัศน์ให้เกิดทัศนียภาพที่เหมาะแก่การท่องเที่ยว เพื่อให้นักท่องเที่ยวให้ได้รับประสบการณ์และความประทับใจในการเดินทางท่องเที่ยวโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่าง ยั่งยืน องค์การสวนพฤกษศาสตร์สุโขทัย สมาคมภูมิสถาปนิกประเทศไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการภายในปี พ.ศ.2560-2562 งบประมาณ 40 ล้านบาท

7) แผนและโครงการตามแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวของเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง

(1) โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว CLMV เพื่อเพิ่มศักยภาพของพื้นที่สนับสนุนการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวกลุ่ม CLMV เพื่อสนับสนุนภาคเอกชนให้พัฒนาการท่องเที่ยวรองรับ กลุ่มนักท่องเที่ยว CLMV โดยมีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด สภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการท่องเที่ยวเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินงานปี พ.ศ.2560-2564 งบประมาณ 25 ล้านบาท

(2) โครงการสนับสนุนการจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชนเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นมีรายได้และเศรษฐกิจที่ดีขึ้น จากการท่องเที่ยวและเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนรวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวโดยมีองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด

สำนักงานจังหวัด สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด สถาบันการท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินงานปี พ.ศ.2560-2564 งบประมาณ 125 ล้านบาท

8) เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง

(1) โครงการพัฒนาภูมิทัศน์ของแหล่งท่องเที่ยวริมแม่น้ำเจ้าพระยาเชิงประวัติศาสตร์วัฒนธรรม ศาสนาและเกษตรโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดระเบียบบริเวณรอบแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นศาสนสถานและโบราณสถานสำคัญเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวคุณภาพ เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีในแหล่งท่องเที่ยวสำคัญโดยมีชุมชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานการท่องเที่ยว และกีฬาจังหวัด กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท สมาคมสถาปนิกสยามฯ และสมาคมภูมิสถาปนิกแห่งประเทศไทย หน่วยงานวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบสถาปัตยกรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการปี พ.ศ.2561-2564 งบประมาณ 20 ล้านบาท

(2) โครงการเนรมิตอยุธยาเมืองมรดกโลก เป็นกิจกรรมปรับปรุงภูมิทัศน์ ปลูกต้นไม้ในโบราณสถานและแหล่งท่องเที่ยวเมืองมรดกโลก เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์แหล่งท่องเที่ยวมรดกโลกให้มีความสวยงามถูกหลัก สถาปัตยกรรม และเพื่อสร้างภาพลักษณ์เมืองมรดกโลกให้แข่งขันได้ในระดับโลกโดยมีสำนักศิลปากรที่ 3อุทยานประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยา สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการปี พ.ศ.2561-2564 งบประมาณ 120 ล้านบาท

ในส่วนของการให้สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจในการเข้ามาท่องเที่ยวและประกอบกิจการของเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ก็ไม่ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามก็ได้สนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่และสนับสนุนการบริหารการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติงานคล้ายคลึงกันกับการปฏิบัติงานของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ.2560 องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ได้กำหนดกรอบในการดำเนินงานและให้การสนับสนุนงบประมาณให้กับเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนดังต่อไปนี้

1) ประสานและส่งเสริมภาคีในการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่โดยเครือข่ายประชารัฐ[226] โดยกำหนดโครงการสร้างและพัฒนากลไกการขับเคลื่อนกรรจัดกรรกรรท่องเที่ยวในทุกพื้นที่โครงกรรพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่ร่วมกับภาคีเครือข่ายในระดับชาติและนานาชาติ โครงการพัฒนาเครือข่ายภาคีเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยชุมชนในทุกพื้นที่ โครงการพัฒนาและบูรณาการกลไกเครือข่ายการบริหารจัดการที่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้อย่างมีเอกภาพโครงการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของภาคีกลไกการขับเคลื่อนและเครือข่ายให้มี

---

[226] องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท), **แผนปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560**, ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2561 จาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER5/DRAWER049/GENERAL/DATA0000/00000015.PDF

ความเข้มแข็งในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่โครงการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่ โครงการเสริมสร้างทัศนคติ แรงจูงใจ ปลูกฝังแนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบมีส่วนร่วมของชุมชนให้กับภาคีที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆผ่านกลไกเครือข่ายประชารัฐ งบประมาณ 33 ล้านบาท

2) พัฒนาขีดความสามารถด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่โดยกระบวนกรรกรรมีส่วนร่วมแบบบูรณาการโดยกำหนดโครงการส่งเสริมและสนับสนุนกรรจัดกรรฐานทรัพยากรการท่องเที่ยวตามศักยภาพหลัก (Destination Positioning) ของพื้นที่โดยกระบวนการการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่ โครงการศึกษาและพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวหลักโครงการส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวโครงการสร้างและพัฒนาการสื่อความหมายในพื้นที่ท่องเที่ยวโครงการออกแบบประสบการณ์การท่องเที่ยวโครงการจัดทำเขตการจัดการพื้นที่ (Zoning) เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวโครงการจัดการความปลอดภัยเพื่อการท่องเที่ยวโครงการจัดการข้อมูลการท่องเที่ยวของพื้นที่โครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทสงกสรท่องเที่ยวเชิงพาณิชย์แบบบูรณาการโครงการพัฒนากลยุทธ์การตลาดการท่องเที่ยวที่วางอยู่บนฐานศักยภาพและอัตลักษณ์ของพื้นที่ โครงกสรศึกษสกสรบริหารการตลาดเชิงกลยุทธ์โดยกระบวนการการมีส่วนร่วมโครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดความสุขของชุมชนและนักท่องเที่ยวโครงการประเมินผลกระทบและมูลค่าทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และอัตราการจ้างงานที่เกิดจากการกระตุ้นการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่โครงการสื่อสารมาตรฐานการท่องเที่ยวตามเกณฑ์มาตรฐานของ GSTC งบประมาณ 164.88 ล้านบาท

3) ขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่เพื่อสร้างต้นแบบการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยกำหนดโครงการสร้างและพัฒนาพื้นที่การบริหารจัดการการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อขยายผลการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโครงการขยายผลการท่องเที่ยวชุมชนต้นแบบโครงการสร้างและพัฒนาระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อขยายผลการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนงบประมาณ 28 ล้านบาท

4) พัฒนาระบบบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่มีธรรมาภิบาลโดยกำหนดโครงการพัฒนาบุคลากรตามสายงานโครงการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ(IT)เพื่อสนับสนุนการทำงานและการตัดสินใจของผู้บริหารโครงการพัฒนาช่องทางการสื่อสารแบบสองทางด้วยระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในองค์กร(Intranet)โครงการพัฒนาระบบการเรียนการสอนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E-Learning) โครงการพัฒนาระบบสื่อสารภายในองค์กรโครงการพัฒนามาตรฐานการสื่อสารกับองค์กรภายนอกด้วยองค์ความรู้ขององค์กร โครงการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรโครงการวัดความสำเร็จและทบทวนแผนยุทธศาสตร์ โครงการประเมินความคุ้มค่าผลการปฏิบัติงานขององค์กรโครงการพัฒนาระบบบริหารจัดการการท่องเที่ยวด้วยระบบธรรมาภิบาลโครงการถอดบทเรียนพื้นที่/ต้นแบบ/ระบบบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโครงการถอดบทเรียนรูปแบบการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนสู่ความยั่งยืนโครงการพัฒนาระบบการจัดการความรู้การบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (DASTA Knowledge Management) โครงการสร้างและพัฒนาระบบการถ่ายทอดองค์ความรู้ผ่านการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ งบประมาณ 51 ล้านบาท

ในขณะที่สำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) ก็ได้กำหนดงบประมาณเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวในลักษณะเป็นการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การกำหนดกิจกรรมในแหล่งท่องเที่ยวทั้งนี้เพื่อจูงใจให้นักท่องเที่ยวได้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน ยกตัวอย่างเช่น ในงบประมาณในปี 2559 ได้เสนอของบประมาณสนับสนุน 20 โครงการ ครอบคลุมทุกยุทธศาสตร์ งบประมาณราว 1,100 ล้านบาท เป็นต้น

จึงกล่าวได้ว่าเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งที่กำหนดโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและองค์การมหาชน ไม่มีสิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจในลักษณะตัวเงินหรือภาษีให้กับนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการแต่อย่างใด

4.3 สิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

เพื่อให้การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวบรรลุวัตถุประสงค์ทางการท่องเที่ยว หรือเพื่อสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรืออนุรักษ์ทรัพยากรทางวัฒนธรรมในต่างประเทศบางประเทศ หน่วยงานของรัฐได้บัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคลหรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นกฎหมายเพื่อการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะ ในขณะที่ประเทศไทย พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้มีการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่ได้มีบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเอาไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและไม่ได้ถูกบังคับให้กระทำหรือห้ามกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะแตกต่างจากบุคคลที่อาศัยอยู่นอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ประกอบการด้านธุรกิจท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวก็ยังสามารถดำเนินธุรกิจในฐานะนิติบุคคลได้ไม่แตกต่างกับนิติบุคคลที่อยู่นอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยวดังนั้นบุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะไม่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพด้วยกฎหมายฉบับนี้แต่อาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพด้วยกฎหมายฉบับอื่น ทั้งสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิต ความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในทรัพย์สินโดยไม่ถูกเวนคืนทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ การประกอบอาชีพ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวบางแห่งอาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติจัดทำและประกาศใช้ ดังนั้น นิติบุคคลเอกชนบางแห่งอาจได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมและอาจต้องแสดงข้อมูลผลประกอบการเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานของรัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น ผู้ประกอบการประเภทโรงแรมในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอาจต้องเปิดเผยข้อมูลสถิติการเข้าพักของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวอาจต้องเปิดเผยข้อมูล

จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ใช้บริการในรอบปีที่ผ่านมา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดโทษทางปกครองหรือโทษทางอาญาไว้ บุคคลที่ฝ่าฝืนจึงไม่มีโทษ

นอกจากพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว ก่อนหน้านี้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่บัญญัติท้องถิ่นมีภารกิจด้านการท่องเที่ยวด้วย

4.3.1 สิทธิในการมีส่วนร่วมกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวถือได้ว่าเป็นการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติลักษณะหนึ่ง ซึ่งในอดีตประชาชนและชุมชนต่าง ๆ เป็นผู้จัดสรรและใช้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นด้วยตนเอง เช่น การจัดการน้ำแบบเหมืองฝายของชุมชนในแถบภาคเหนือ การจัดการป่าใกล้บ้านของชุมชนแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น ซึ่งหากชุมชนใดเป็นผู้จัดสรรและใช้ทรัพยากรใดชุมชนอื่นจะไม่สามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้นหากไม่ได้รับอนุญาตจากชุมชนผู้จัดสรรนั้น ต่อมาเมื่อประชากรหนาแน่นขึ้นความต้องการใช้ทรัพยากรมีมากขึ้นเกิดปัญหากระทบกระทั่งกัน รัฐจึงเข้ามาดำเนินการจัดการโดยอ้างสิทธิของรัฐว่าทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทเป็นทรัพย์สินของรัฐ (State Property) และได้บัญญัติกฎหมายเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 เพื่อจัดการน้ำ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เพื่อจัดการป่า ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เพื่อจัดการที่ดิน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เพื่อจัดการและคุ้มครองป่าไม้ในบางพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการลดและยกเลิกบทบาทของประชาชนและชุมชนด้านการมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร

อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติซึ่งถือเป็นครั้งแรกในการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนก่อให้เกิดตัวตนทางกฎหมาย (Legal Entity) ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและจารีตประเพณีเช่นเดียวกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติให้ชุมชนมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนซึ่งย่อมหมายความรวมถึงการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วยเนื่องจากเป็นการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติกรณีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ การเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชนหรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบของประชาชนหรือชุมชมและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว ดังนั้น หากพิจารณาจากหลักในรัฐธรรมนูญข้างต้น ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าร่วมกำหนดและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและนำทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นมาใช้

ประโยชน์ในเชิงการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นมาแล้วนั้นได้ภายใต้รัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 หมวด 3 ว่าด้วยแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว มาตรา 17 บัญญัติว่าเพื่อประโยชน์ในการรักษา ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว หรือการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ คณะกรรมการอาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ โดยพิจารณาร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ ทั้งนี้ให้รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

เขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามวรรคหนึ่งจะกำหนดเป็นกลุ่มจังหวัด จังหวัด หรือพื้นที่เฉพาะก็ได้ โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงระบุชื่อของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและในกรณีจำเป็นให้มีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย การเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือการเพิกถอนเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้ออกเป็นกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติ บุคคลมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการ “แสดงความคิดเห็น” และ “สะท้อนความต้องการ” ของตนให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งวิธีการแสดงความคิดเห็นโดยทั่วไปก็ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นผ่านที่ประชุมที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดขึ้นในวัน เวลาที่กำหนด

4.3.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 มาตรา 3 ได้ให้นิยาม “การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว” ไว้ว่า “การจัดสร้างและพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาบริการท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ทางการท่องเที่ยว การสร้างสินค้าทางการท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยวหรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวหรืออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมอันเป็นการสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน”

จากกฎหมายมาตราข้างต้น การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกันเกือบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ต่อมาคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวได้จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่าง ๆ ได้กำหนดให้ผู้มีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวส่วนใหญ่ คือ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่น การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาผู้มีส่วนร่วมในการบริหารได้แก่

1) ประธานกรรมการ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

2) รองประธานการมการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย พะเยา ลำพูน ลำปาง

3) กรรมการ ประกอบด้วย ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงราย ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่ วัฒนธรรมจังหวัดลำพูน ผู้อำนวยการ

แขวงการทางลำปาง สำนักทางหลวงที่ 1 เกษตรจังหวัดพะเยา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย ประธานหอการค้าจังหวัดลำพูน ประธานหอการค้าจังหวัดลำปาง ประธานหอการค้าจังหวัดพะเยา ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดพะเยา ผู้อำนวยการภูมิภาคภาคเหนือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นายสหวัฒน์ แน่นหนา นายจุณพงศ์ สาระนาค นายพรชัย จิตรนวเสถียร ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงใหม่ เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น 30 ราย โดยมีท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงใหม่เป็นเลขานุการ

จึงกล่าวได้ว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของบุคคลทั่วไปเป็นการใช้สิทธิผ่านตัวแทน กล่าวคือประชาชนเลือกนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือประธานหอการค้าจังหวัด หรือตัวแทนอุตสาหกรรมจังหวัดให้เป็นตัวแทนของตนเพื่อให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่บุคคลทั่วไปให้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด

ในขณะที่องค์การพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว (องค์การมหาชน) และสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) เป็นการบริหารโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานและบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยเฉพาะโดยไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารทั้งในรูปแบบตัวแทนหรือโดยตรง

บทที่ 5

วิเคราะห์กฎหมายการบริหารการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

รูปแบบการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นรูปแบบการบริหารการท่องเที่ยวที่ค่อนข้างใหม่ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงปัจจุบันคือ

1) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
2) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)
3) สำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน)
4) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวยนี้ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวใหม่ที่แตกต่างไปจากการบริหารการท่องเที่ยวแบบเดิมโดยจะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น อีกทั้งทรัพยากรทางการท่องเที่ยวทั้งทรัพยากรทางธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมจะได้รับการปกป้องคุ้มครอง ดูแลรักษามากยิ่งขึ้นเนื่องจากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเหล่านั้น อีกทั้งการเน้นย้ำให้นักท่องเที่ยวได้ทราบถึงความสำคัญ ความน่าสนใจของแหล่งท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในแต่ละแห่งจะสามารถช่วยให้นักท่องเที่ยวตัดสินใจที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวได้ง่ายยิ่งขึ้นกว่ารูปแบบการท่องเที่ยวเดิมที่นักท่องเที่ยวเป็นผู้ค้นหาแหล่งท่องเที่ยวเอง ดังนั้นการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชาชน ชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้มากยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืนได้ ทั้งนี้กฎหมายนับเป็นกลไกที่สำคัญที่จะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนให้ผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวประเภทนี้ให้ได้รับการยอมรับในวงการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยว

ในบทวิเคราะห์ที่จะชี้ให้เห็นถึงรูปแบบการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของไทยโดยเริ่มจากการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตามด้วยการกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และพื้นที่การพัฒนาพิงคนคร ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว การบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ สิทธิของบุคคลและชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ตามลำดับ

5.1 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

5.1.1 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทำโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ โดยพิจารณาร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ และให้มีการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่ประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะกำหนดเป็นกลุ่มจังหวัด จังหวัด หรือพื้นที่เฉพาะก็ได้โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงระบุชื่อของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และในกรณีจำเป็น ให้มีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย และหากมีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือการเพิกถอนเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้ออกเป็นกฎกระทรวงเช่นเดียวกัน[227] ภายหลังออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวใดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการประจำเขตดังกล่าวขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการท่องเที่ยวจำนวนไม่เกิน 30 คนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันเป็นกรรมการ โดยมีผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้การแต่งตั้งและการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด[228]

นอกจากนี้ยังให้คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของตน เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวตามต้องจัดทำให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ภายในเขตและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ และอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตของตน หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบรวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด[229]

เมื่อได้ประกาศแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวใดในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายในเขตดำเนินการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาอาจพิจารณาให้การสนับสนุนตามที่เห็นสมควร และให้คณะกรรมการพัฒนาการ

---

[227] มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

[228] มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

[229] มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

ท่องเที่ยวติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการดังกล่าว[230] และการใช้บังคับกฎหมายภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยให้คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวดำเนินการประสานงานให้สอดคล้องกัน[231]

ด้วยอำนาจของกฎหมายข้างต้น ต่อมากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจึงได้ประกาศกฎกระทรวง กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ระนอง เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดจันทบุรี ชลบุรี ตราด ระยอง เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดกระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต สตูล เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ พะเยา ลำปาง ลำพูน เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ เขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของ จังหวัดกำแพงเพชร ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนครพนม บึงกาฬ มุกดาหาร เลย หนองคาย เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สิงห์บุรี และอ่างทอง

จากการพิจารณาพบว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าโดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบมาตรา 5 ว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยมีเจตนาเพื่อบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศให้มีเอกภาพ มีความต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สอดรับและเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะการบริหารและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เช่น จัดสร้าง และพัฒนา ปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาบริการท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว การสร้างสินค้าทางการท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยว รวมถึงการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวหรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมหรืออุปสรรคอื่นใดในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวคือ กระบวนการในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 หมวด 3 ว่าด้วยแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว มาตรา 17 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติกำหนดพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวได้โดยอาจกำหนดเป็นกลุ่มจังหวัด จังหวัด หรือพื้นที่เฉพาะแห่งใดแห่งหนึ่งก็ได้โดยหนึ่งในกระบวนการการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวคือ “การรับฟังความคิดเห็นและความต้องการ”ของชุมชนในเขตพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งการกำหนดเขตพัฒนาการการท่องเที่ยวที่ผ่านมาได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ใน

---

[230] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

[231] มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น พื้นที่จังหวัดหนองคาย ก่อนที่จะกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2558[232]

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวคือเพื่อรักษา ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว หรือการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ และต้องการยกระดับการท่องเที่ยวของประเทศให้พ้นจากการเป็นแหล่งท่องเที่ยวราคาถูกในสายตานักท่องเที่ยวต่างชาติพลิกโฉมให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ (Quality Destinations) อย่างมีดุลยภาพและยั่งยืน โดยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในแหล่งท่องเที่ยว อำนวยความสะดวกด้านการเดินทางเพื่อให้นักท่องเที่ยวเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวได้ง่ายขึ้น ขณะที่วัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นการส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวได้มีโอกาสสัมผัสธรรมชาติและวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่ห่างไกลจากเมืองหลวง และเพื่อการกระจายรายได้และนักท่องเที่ยวไม่ให้กระจุกอยู่เฉพาะเมืองใหญ่ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการอพยพหลั่งไหลของแรงงานวัยหนุ่มสาวเข้าสู่เมืองหลวงหรือเมืองท่าขนาดใหญ่ การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและส่งเสริมให้มีกิจกรรมเพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยวเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการสร้างงานสร้างอาชีพให้กับคนหนุ่มสาวและให้อยู่ติดกับพื้นที่ และการส่งเสริมให้มีการกระจายนักท่องเที่ยวไปยังต่างยังหวัดที่ยังมีทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรด้านวัฒนธรรมที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ กระตุ้นให้ชุมชนต่างๆ ตระหนักถึงความสำคัญและมีส่วนร่วมในการดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ประเพณีวัฒนธรรมประจำท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนยังคงอยู่ในพื้นที่ เป็นการแก้ไขปัญหาประชากรเบาบางในต่างจังหวัด ช่วยลดการอพยพโยกย้ายของแรงงานภาคการเกษตรหรือภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในเมืองหลวงและเมืองท่าต่างๆ การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวอีกด้วย

ขณะที่รัฐบาลประเทศฟิลิปปินส์มีวัตถุประสงค์ให้รัฐสนับสนุนการจัดตั้งเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว (Tourism Enterprise Zones: TEZs) เพื่อเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนา ดึงดูดและมุ่งการลงทุนในพื้นที่ที่กำหนดเขตการท่องเที่ยวโดยเฉพาะและยกระดับคุณภาพสินค้าและบริการ ส่วนรัฐบาลประเทศมาเลเซียมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งองค์การพัฒนาเกาะลังกาวี (Langkawi Development Authority: LADA) ในการวางแผน ส่งเสริม และพัฒนาเกาะลังกาวี ให้เป็นเมืองท่องเที่ยวระดับโลก ประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น ในมลรัฐเวอร์จิเนียได้บัญญัติกฎหมายในรูปของระเบียบข้อบังคับที่ 18-76 หรือที่เรียกว่าระเบียบข้อบังคับการแบ่งเขตเมืองต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์ในจัดตั้งเขตท่องเที่ยวเพื่อส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนทั้งในและนอกมลรัฐ โดยกำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการประกอบกิจการทั้งนนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขระเบียบข้อบังคับ

จึงกล่าวได้ว่า การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามอำนาจกฎกระทรวงของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในปัจจุบัน เป็นการกำหนดเขตหรือพื้นที่โดยภาครัฐโดยลำพังฝ่ายเดียว ประชาชน

---

[232] มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, **โครงการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ.2558**, ค้นวันที่ 21 กรกฎาคม 2560 จาก http://www.dusit.ac.th/2015/113259.html/nggallery/page/1

ชุมชน หน่วยงานหรือองค์กรเอกชนมีสิทธิแค่เสนอความเห็นให้หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น นอกจากนี้ การประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้ง 8 เขตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาไม่ได้มีการดำเนินโครงการศึกษาความเหมาะสมในการประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการเพียงแค่การจัดประชุมชี้แจงและเปิดรับฟังความคิดเห็นของตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งการไม่ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวย่อมเป็นไปได้ที่การประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเหล่านั้นอาจไม่เป็นที่ยอมรับของชุมชนในเขตพื้นที่ดังกล่าวและอาจส่งผลต่อความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้ หรืออาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเกินความจำเป็นในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้การศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนี้หากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาไม่สามารถดำเนินการเองได้อาจด้วยเหตุผลด้านความไม่พร้อมของบุคลากร กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาอาจว่าจ้างให้สถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

ในส่วนของเกณฑ์ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้น จากการพิจารณาจะเห็นว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวไปสู่ความยั่งยืนจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ที่ต้องการให้มีการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวและการบริหารการท่องเที่ยวเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่โดยให้เกิดความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมนอกจากนั้นพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องคำนึงถึงการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน คือ ต้องพัฒนาอย่างสมดุลทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว อาจมีพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนทับซ้อนกับพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดแย้งกับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เกณฑ์พื้นฐานข้างต้นนี้ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติได้นำมาใช้ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวครบถ้วน ในส่วนของหลักเกณฑ์เฉพาะพื้นที่หรือเฉพาะเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เฉพาะพื้นที่ซึ่งอาจมีข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อรวมกัน ได้แก่

1) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพการท่องเที่ยวอยู่ในระดับสูงและคำนึงถึงแนวโน้มทางการตลาดท่องเที่ยวโดยพิจารณาจากอัตราการขยายตัวของรายได้จากการท่องเที่ยวของจังหวัดหรือในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวนั้นๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ10 ต่อปี

2) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ต้องเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นอันทรงคุณค่าทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือมีความล้ำค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตชุมชน

3) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเป็นพื้นที่การค้าชายแดน หรือเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่ตั้งอยู่ตามแนวชายแดนระหว่างประเทศซึ่งต้องไม่มีกรณีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศในเรื่องใดๆ หรือเป็นพื้นที่ที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีความเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศเพื่อนบ้าน

4) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งสมควรได้รับการพัฒนาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม สนับสนุนและอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการเพื่อการท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะ

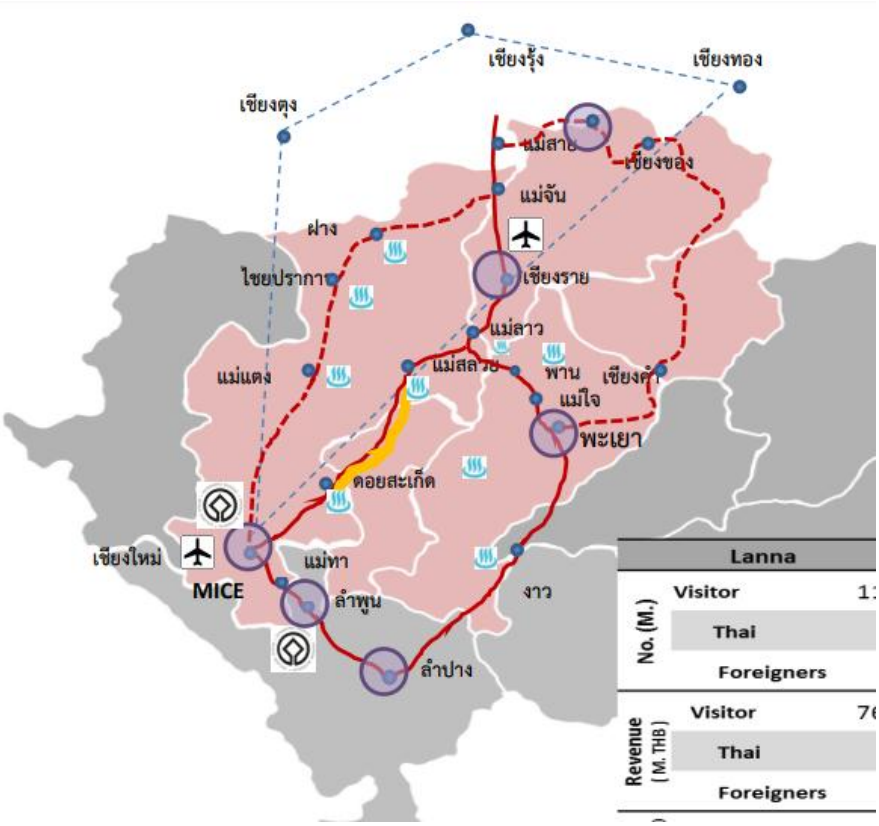
5) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับเส้นทางโครงข่ายคมนาคมและการขนส่งที่เป็นเส้นทางหลัก ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ และการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว

6) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีลักษณะ พื้นฐานทางกายภาพด้านการท่องเที่ยวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือมีลักษณะกิจกรรมหรือต้นทุนทางการท่องเที่ยวภายในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวนั้นๆ ที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันหรือเชื่อมโยงระหว่างกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

จากหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวข้างต้นโดยเฉพาะข้อ (6) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเขตใด ๆ นั้น ควรเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีลักษณะพื้นฐานทางกายภาพด้านการท่องเที่ยวเป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้น กรณีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบันไม่ได้มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การกำหนดข้างต้น เช่น เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง ที่กำหนดเอาเฉพาะจังหวัดนครพนม บึงกาฬ มุกดาหาร เลย และหนองคาย เท่านั้น ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแม่น้ำโขงไหลเข้าสู่เขตประเทศไทยผ่านพื้นที่อีก 3 จังหวัดเชียงราย อำนาจเจริญ อุบลราชธานี ซึ่งทั้ง 3 จังหวัดก็มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องผูกพันกับแม่น้ำโขงเช่นเดียวกันแต่ก็ไม่ได้รับการกำหนดให้อยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนี้

นอกจากนี้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรมได้กำหนดเขตเฉพาะพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร ตาก พิษณุโลก และสุโขทัยเท่านั้น ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว มรดกโลกด้านวัฒนธรรมของประเทศไทยยังมีมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และแหล่งโบราณคดีบ้านเชียง จังหวัดอุดรธานี อีกด้วยแต่ก็ไม่ได้กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม ซึ่งการกำหนดให้พื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร ตาก พิษณุโลก และสุโขทัยเท่านั้นเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรมได้สร้างความสับสันให้นักท่องเที่ยวโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวต่างชาติให้เข้าใจว่าแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยมีเพียงแค่กำแพงเพชร ตาก พิษณุโลก และสุโขทัยเท่านั้น

ขณะที่เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาก็จำกัดเฉพาะพื้นที่บางจังหวัดไม่ได้ครอบคลุมพื้นที่อารยธรรมล้านนาทั้งหมด ในกรณีนี้จะขอยกตัวอย่างวิเคราะห์เกณฑ์การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาว่าไม่ได้มีลักษณะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อดังกล่าว



ภาพที่ 5.1 แสดงพื้นที่เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา[233]

หากพิจารณาความหมายของ “อารยธรรม” โดยทั่วไปหมายถึงความเจริญรุ่งเรือง หรือการส่งผลดีในแง่ต่างๆของสังคมในยุคนั้นและส่งผลในด้านดีต่อสังคมในยุคต่อมาด้วย โดยเฉพาะด้านวัฒนธรรมต่าง ๆ ส่วนในทางประวัติศาสตร์ “อารยธรรม” เป็นความซับซ้อนของระบบสังคมและเป็นเรื่องความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างในสังคม โดยมุ่งเน้นให้เห็นถึงเหตุปัจจัยการเกิดและการล่มสลายของอารยธรรมนั้น รวมถึงอิทธิพลของอารยธรรมนั้นต่ออารยธรรมอื่น ๆ

เมื่อคณะอนุกรรมการการจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดเขตเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และคณะอนุกรรมการพิจารณาการประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ข้อ (6) ที่ว่าเขตพัฒนาการท่องเที่ยวควรเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีลักษณะ พื้นฐานทางกายภาพด้านการท่องเที่ยวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นจึงเกิดประเด็นปัญหาคือการใช้ชื่อเขตพัฒนาการท่องเที่ยวว่า “อารยธรรมล้านนา” เนื่องจากการกำหนดเขตพื้นได้จำกัดไว้เพียง 5 จังหวัด กล่าวคือเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง และพะเยาเท่านั้น ซึ่งโดยแท้จริงเป็นที่ทราบกันเป็นการทั่วไปว่า “ล้านนา” นั้นประกอบไปด้วยพื้นที่อีก 3

---

[233] กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, **การบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว พ.ศ.2558-2560**, ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2560 จาก http://www.jpp.moi.go.th/files/MOTS.pdf

จังหวัด คือแม่ฮ่องสอน แพร่ และน่าน รวมเป็น 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนโดยยึดเอาวิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อที่ใกล้เคียงกันโดยเฉพาะภาษาพูด ภาษาเขียนโบราณก่อนที่จะรับเอาวัฒนธรรมไทยจากส่วนกลางที่เหมือนกันเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตพื้นที่ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาที่กระทรวงการท่องเที่ยวกีฬากำหนดขึ้นนั้นมีพื้นที่ไม่ครอบคลุมล้านนาไว้ทั้งหมดสร้างความสับสนให้กับประชาชนอีก 3 จังหวัดที่เหลือคือจังหวัดแม่ฮ่องสอน แพร่ และน่าน โดยเฉพาะจังหวัดน่านซึ่งเป็นจังหวัดที่มีอัตลักษณ์ความเป็นล้านนาชัดเจนและได้ประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวโดยนำเสนอจังหวัดตนเองว่าเป็น “ล้านนา” และท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดน่าน ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงการท่องเที่ยวเองก็ได้นำเสนอการท่องเที่ยวของจังหวัดน่านว่าเป็น “ล้านนาตะวันออก” เป็นระยะเวลานานมาโดยตลอดกลับไม่นับรวมจังหวัดน่านให้อยู่ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และภายหลังการประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวดังกล่าว ประชาชนในพื้นที่ของจังหวัดน่านที่ไม่ได้รับการประกาศให้รวมเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาบางส่วนได้แสดงความคิดเห็นคัดค้าน[234]ส่วนจังหวัดตาก ก็ได้รับการประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวว่าเป็น “ล้านนาตะวันตก” ก็ไม่ได้รับการกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาเช่นกันแต่กลับให้ไปอยู่รวมกับเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกซึ่งมีจุดเกาะเกี่ยวหรือมีความเกี่ยวข้องทางวัฒนธรรมน้อยกว่าอารยธรรมล้านนาทั้งนี้การกำหนดเขตหรือพื้นที่ขึ้นมาใหม่โดยกำหนดเอาชื่อดั้งเดิมมาใช้แต่ไม่ครอบคลุมพื้นที่ตามความหมายเดิม อาจเป็นเหตุให้เกิดการเข้าใจผิดต่อการศึกษาประวัติศาสตร์ภายหลังได้ และอาจลุกลามบานปลายและส่งผลด้านลบต่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้

อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ความคิดเห็นว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาเป็นการใช้ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์อารยธรรมของพญามังราย ผู้ครองเมืองเชียงรายและเป็นผู้สถาปนาเมืองเชียงใหม่มาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย โดยทั้ง 5 จังหวัดคือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง พะเยา เป็นเขตอิทธิพลอารยธรรมของพญามังรายมาตั้งแต่อดีต[235]

จากข้อมูลข้างต้นเมื่อพิจารณาหลักฐานทางประวัติศาสตร์แล้วเห็นว่า จังหวัดพะเยา ไม่ใช่พื้นที่อารยธรรมหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองการปกครองของพญามังราย ในทางตรงกันข้ามเมืองภูกามยาว (จังหวัดพะเยาในปัจจุบัน) เป็นเมืองที่มีสถานะเท่าเทียมกันกับเมืองเชียงรายและมีสถานะอยู่เหนือเมืองเชียงใหม่ในยุคสมัยเดียวกัน จึงไม่ใช่เมืองแห่งอารยธรรมของพญามังรายแต่อย่างใดในขณะที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่อยู่ภายใต้อิทธิพลและมีอารยธรรมร่วมสมัยเดียวกันกับพญามังรายต่อเนื่องกันมาหลายศตวรรษกลับไม่ได้จัดให้อยู่ในกลุ่มเขตพัฒนาการท่องเที่ยว กล่าวคือในสมัยอดีต “เมืองน้อย” (ตั้งอยู่ในเขตอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอนในปัจจุบัน) เป็นเมืองที่ใช้เป็นที่อยู่ของ

---

[234] **ผู้จัดการ**, วิจารณ์หึ่ง! น่านหลุดโผเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา, 10 เมษายน 2559: 10.

[235] ประธานกรรมการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา, การสัมภาษณ์ วันที่ 8 กรกฎาคม 2560.

เจ้านายหรือเชื้อพระวงศ์ที่ถูกเนรเทศมาตั้งแต่สถาปนาเมืองเชียงใหม่[236] ซึ่งปรากฏหลักฐานหลายแห่งว่ามีเชื้อพระวงศ์ในราชวงศ์มังรายหลายพระองค์ถูกเนรเทศไปอยู่ที่เมืองน้อยแห่งนี้

นอกจากนี้กรณีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาแม้จะได้รับการประกาศเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมแล้ว อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังคงโฆษณา ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติให้เป็นจุดขายที่สำคัญมากกว่าหรืออยู่ในระดับเดียวกันจุดขายด้านวัฒนธรรม เช่นอุทยานแหงชาติดอยสุเทพ-ปุย อุทยานแหงชาติหวยน้ำดัง อุทยานแหงชาติดอยอินทนนท มอนแจม น้ำตกแมสา น้ำตกวิชรธาร ดอยหลวงเชียงดาว ดอยอางขาง ดอยแมสลอง ดอยวาวี ภูชี้ฟา กวานพะเยา อุทยานแหงชาติดอยขุนตาล เชียงใหมไนทซาฟารีอุทยานหลวงสวนราชพฤกษ ลองแพแมวาง กิ่วแมปาน Flight of the Gibbon กิจกรรมดูนกบนดอยอินทนนท เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับอารยธรรมล้านนาแต่ประการใด กรณีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา จึงเป็นการกำหนดเขตพื้นที่และการกำหนดชื่อเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ไม่สอดรับกับข้อเท็จจริง จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยกฎกระทรวงของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นการกำหนดเขตโดยยึดโยงเขตบริหารการปกครองของกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญเพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อการบริหารจัดการ เป็นการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการยึดโยงเอาทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรทางวัฒนธรรมมาเป็นหลักเพื่อกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ดังนั้นหากพิจารณาเกณฑ์การกำหนดเขตการท่องเที่ยวของต่างประเทศจะพบว่า เขตการท่องเที่ยวหลายแห่งไม่ได้แบ่งแยกชัดเจนว่าเป็นเขตการท่องเที่ยวทางธรรมชาติหรือเป็นเขตท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมแต่เป็นเขตการท่องเที่ยวที่ผสมผสานกันเนื่องจากทรัพยากรทั้ง 2 ประเภทในเขตการท่องเที่ยวแห่งนั้นมีลักษณะเด่นหรือเป็นที่นิยมแก่นักท่องเที่ยวพอๆ กัน ดังนั้นการกำหนดชื่อเขตการท่องเที่ยวจึงต้องกำหนดให้มีความหมายที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าของทั้งทรัพยากรทางธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมนั้นให้ชัดเจนซึ่งเขตการท่องเที่ยวลักษณะผสมผสานนี้ในบางประเทศได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวมากกว่าเขตการท่องเที่ยวที่มีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว เนื่องจากนักท่องเที่ยวจะได้สัมผัสทั้งธรรมชาติและประเพณี วิถีชีวิต วัฒนธรรมไปพร้อมกัน กรณีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยไม่ได้กำหนดเขตหรือกำหนดชื่อเขตที่มีลักษณะดังกล่าวเลย แต่เป็นการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่แยกกันอย่างชัดเจนระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับทรัพยากรทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของกิจกรรม โครงการ หรือแผนงานต่าง ๆ ในแต่ละเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแล้วจะพบว่าแม้จะได้รับการกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ เช่น เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน อย่างไรก็ตามจะพบว่ามีการกำหนดโครงการหรือแผนงานตลอดจนแผนปฏิบัติการพัฒนาเขตการท่องเที่ยวและจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมหลายโครงการ ขณะเดียวกันเขตพัฒนาการท่องเที่ยวประเภทวัฒนธรรม เช่น เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ ก็มีโครงการหรือแผนงานเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ใช้งบประมาณจำนวน

---

[236] เพ็ญสุภา สุขคตะ, “ปริศนาโบราณคดี,” **มติชนสุดสัปดาห์** 10-16 พฤศจิกายน 2560: 40-41.

มากเช่นเดียวกัน ดังนั้นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหากพิจารณาเฉพาะชื่อของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะมีลักษณะเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่แบ่งแยกกันระหว่างเขตพัฒนาการท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามหากพิจารณาการบริหารจัดการจะพบว่าเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแบบผสมผสาน

โดยแท้จริงแล้ว การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวสามารถกำหนดเขตพื้นที่ได้อีกหลายลักษณะ เช่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้เกาะ หมู่เกาะ ให้แขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศซึ่งการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวลักษณะดังกล่าวประสบผลสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากพื้นที่หมู่เกาะมีทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ และมีขอบเขตพื้นที่ที่ชัดเจนแยกออกจากแผ่นดินใหญ่จึงทำให้การบริหารจัดการโดยเฉพาะการรักษาความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวกระทำได้ง่ายและทั่วถึง นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการบันเทิงหรือเป็นพื้นที่สินค้าปลอดภาษีได้ง่ายจึงสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้จำนวนมากนอกจากนี้ประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดนิยามความหมายของเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวไว้อย่างกว้าง รวมถึง เขตท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและความงาม เขตท่องเที่ยวเชิงสันทนาการทั่วไป และเขตท่องเที่ยว เชิงผสมผสาน ประเทศญี่ปุ่นและประเทศมาเลเซียกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยใช้ชื่อสถานที่ที่ตั้งหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นเอกลักษณ์ประจำท้องถิ่น หรือกิจกรรมประจำเขตการท่องเที่ยวผสมผสานกันมาเป็นหลักในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั่วไประลึกได้ทันทีว่าเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้นมีทรัพยากรอะไรหรือมีผลิตภัณฑ์อะไรเป็นจุดขายสำคัญ

นอกจากนี้ในหลายประเทศยังได้กำหนดให้เมืองหลวงเป็นเขตเพื่อการท่องเที่ยวมีการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวที่แตกต่างจากพื้นที่นอกเขตเมืองหลวง ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด

จากการศึกษาพบว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นการบริหารจัดการแบบ Top-Down Process ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ทุกองค์กรใช้กันมานานแล้ว เป็นลักษณะการสั่งการจากด้านบนคือกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามายังประชาชน แม้จะมีขั้นตอน “รับฟังความคิดเห็น” แต่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาก็ยังมีสิทธิที่จะแค่ “รับฟังไว้” ไม่นำข้อคิดเห็นเหล่านั้นมาปรับเปลี่ยนตามความต้องการของประชาชนผู้เสนอความคิดเห็นนั้นก็ได้ ซึ่งข้อดีของระบบ Top-Down Process คือ การดำเนินการได้รวดเร็ว เบ็ดเสร็จ แต่ก็มีข้อเสียอย่างมาก คือแผนงานที่ได้นั้นจะไม่ได้รับแนวความคิดที่หลากหลายจากคนหลายกลุ่ม จากผู้ปฏิบัติงาน หรือจากประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งเหมาะกับยุคสมัยที่การสื่อสารยังไม่ฉับไวแต่ปัจจุบันนี้ประชาชนมีการศึกษามากขึ้น ตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของตนเองมากขึ้น ประกอบกับมีสื่ออันทรงอานุภาพอย่างอินเตอร์เน็ต ทำให้ไม่เพียงแต่ “เสียง” ของประชาชนเท่านั้นที่ “ดัง” ขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการรวมตัวกันทำกิจกรรมหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อสะท้อนความต้องการของชุมชนมากมายหลายรูปแบบ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นจากแนวคิดและการร่วมแรงร่วมใจของประชาชน ทั้งที่อยู่อาศัยในชุมชนและมาจากที่อื่นด้วยความสมัครใจจนอาจกล่าวได้ว่า หากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬายังบริหารจัดการการท่องเที่ยวในรูปแบบเดิมโดยไม่เปลี่ยนแนวคิดเป็นแบบ Bottom-Up คือ ประชาชนเป็นผู้ร่วมกำหนดทิศทางนโยบาย และกระบวนการในการพัฒนาโดยตรง โดยมี “การออกแบบ” เป็นเครื่องมือ

สำคัญที่ใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพธุรกิจท่องเที่ยว เป็นที่เชื่อได้ว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวก็ยังคงเป็นรูปแบบการทำงานที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง

5.1.2 การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวขององค์การมหาชน

5.1.2.1 การกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวโดยองค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

จากการพิจารณาจะเห็นเขตการท่องเที่ยวพื้นที่พิเศษกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 มีจำนวนทั้งสิ้น 6 แห่ง ได้แก่

1) หมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง[237] ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ต้นแบบการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Low Caboc Destination)

2) เมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง[238] ได้รับการกำหนดให้เป็นเมืองท่องเที่ยวแห่งนวัตกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Novetive Tourism City)

3) อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร[239] ได้รับการกำหนดให้เป็นคุณค่าแห่งเมืองมรดกโลก (World Heritage City)

4) เลย[240]ได้รับการกำหนดให้เป็นเมืองแห่งการพักผ่อน (Leisure City)

5) เมืองเก่าน่าน[241]ได้รับการกำหนดให้เป็นเมืองเก่าที่มีชีวิต (Living Old City)

---

[237] ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง, **ราชกิจจานุเบกษา** 121 พิเศษ 105ง (24 กันยายน พ.ศ.2547): 39.

[238] **ราชกิจจานุเบกษา** 126 ตอนพิเศษ 71ง, วันที่ 19 พฤษภาคม 2552

[239] ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร, **ราชกิจจานุเบกษา** 128 ตอนพิเศษ 76ง, วันที่ 8 กรกฎาคม 2554): 25.

[240] ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จังหวัดเลย**, ราชกิจจานุเบกษา** 128 พิเศษ 81ง (27 กรกฎาคม 2554): 20.

[241] ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเมืองเก่าน่าน**, ราชกิจจานุเบกษา** 129 ตอนพิเศษ 102ง (28 มิถุนายน 2555): 33.

6) เมืองโบราณอู่ทอง[242] ได้รับการกำหนดให้เป็นอารยธรรมสุวรรณภูมิตำนานประวัติศาสตร์ชาติไทย (Origin of Suvarmnabhum)

จากการพิจารณาจะเห็นว่ากำหนดเขตพื้นที่ขององค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้เลือกหรือยึดโยงเอาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวทั้งทรัพยากรทางธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมเป็นสำคัญซึ่งเป็นแนวทางการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวที่ถูกต้อง ทั้งนี้องค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีภารกิจที่ชัดเจนเพื่อมุ่งกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดรายได้จากการท่องเที่ยวอย่างเป็นรูปธรรมอย่างมีอัตลักษณ์และเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น โดยองค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเข้าไปส่งเสริมในพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในระดับชุมชนทั่วประเทศ และมีรูปแบบการดำเนินการแบบบูรณาการเชื่อมโยง 3 ฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายประชารัฐ เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีศักยภาพชุมชนมีความเข้มแข็ง สู่เป้าหมายการเป็นองค์กรชั้นนำด้านการท่องเที่ยวอย่างมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน มีการทำ “ประชาพิจารณ์” ก่อนที่จะกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างเป็นขั้นตอน

จะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาปรับใช้ในการกำหนดเขตพื้นที่โดยการให้ประชาชนและชุมชนในเขตพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการกำหนดเขตพื้นที่มากกว่าและเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ที่มีความใกล้เคียงกับหลักการกำหนดเขตการท่องเที่ยวสากลมากกว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

5.1.2.2 การกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวโดยสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน)

การกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวโดยสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) ใช้เกณฑ์และขั้นตอนเดียวกันกับการกำหนดเขตพิเศษเพื่อการท่องเที่ยวขององค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนซึ่งได้วิเคราะห์ดังข้างต้นแล้ว เนื่องจากพระราชกฤษฎีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนครมีสาระสำคัญใกล้เคียงกันกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้พื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวที่บริหารโดยสำนักงานพัฒนาพิงคนครคือกิจการของสำนักงานพื้นที่พิเศษเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี และศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติเฉลิมพระเกียรติ 7 รอบพระชนมพรรษานั้นแต่เดิมเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอยู่แล้ว ทั้งนี้เหตุผลในกำหนดให้มีพื้นที่พิเศษเพื่อพัฒนาพิงคนคร ปรากฏในท้ายประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวคือพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และบริเวณที่เกี่ยวเนื่องเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง มีความพร้อมทั้งด้านศิลปกรรม ประเพณี ทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยว การลงทุนและความ

---

[242] ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเมืองโบราณอู่ทอง**, ราชกิจจานุเบกษา** 129 ตอนพิเศษ 102ง (28 มิถุนายน 2555): 36.

เข้มแข็งของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม สมควรส่งเสริมและจัดให้มีการพัฒนาในรูปแบบพิเศษ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพการเป็นแหล่งท่องเที่ยวกับทั้งเพื่อยกระดับคุณภาพชีววิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวให้ดีขึ้นโดยใช้วิธีการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะ คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และอาจใช้เป็นแนวทางในการบริหารพื้นที่อื่นต่อไปได้อีกในอนาคต ในการนี้ ให้โอนกิจการของสำนักงานพื้นที่พิเศษเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีและศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติเฉลิมพระเกียรติ 7 รอบพระชนมพรรษามาเพื่อบริหารจัดการร่วมกันอย่างไรก็ตาม การแยกพื้นที่หรือโอนกิจการมาตั้งเป็นพื้นที่พิเศษย่อมเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรบุคคล อาคารสถานที่ และงบประมาณในการบริหารจัดการอีกจำนวนมาก

จากการพิจารณาสรุปได้ว่า การกำหนดเขตพื้นที่ของสำนักงานพัฒนาพิงคนคร มีรูปแบบและวิธีการเช่นเดียวกันกับการกำหนดพื้นที่ขององค์การพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

5.2 การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

5.2.1 ปัญหาพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

กล่าวได้ว่า ปัจจุบันกฎหมายที่ใช้บังคับในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬานอกจากพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 แล้ว ยังมีประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละเขต จำนวน 8 เขต ประกอบด้วย

1) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา

2) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก

3) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก

4) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน

5) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้

6) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม

7) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง

8) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง

ดังนั้นประกาศทั้ง 8 ฉบับนี้จึงเป็นที่ใช้ในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกับพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ

ส่วนกฎหมายการบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน คือ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารและการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 ซึ่งต่อมาได้ออกประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเรื่องกำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจังหวัดเลยกำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเมืองเก่าน่าน กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเมืองโบราณอู่ทอง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร ส่วนกฎหมายการบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวโดยสำนักงานพัฒนาพิงคนคร คือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 ซึ่งก็ได้ประกาศกำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนพิงคนครเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีเช่นเดียวกัน

จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายหลัก ดังนั้นจะวิเคราะห์พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 เป็นอันดับแรก

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้เป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศที่เป็นระบบ สอดรับและเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชาติ ภูมิภาคและระดับท้องถิ่น และเพื่อให้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวมีเอกภาพและต่อเนื่อง ตลอดจนเพื่อให้มีระบบการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเที่ยวอย่างถูกต้องเหมาะสม กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานว่าด้วยการท่องเที่ยวโดยให้รัฐมีนโยบายการสร้างรายได้และการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน และมุ่งก่อให้เกิดการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและกิจกรรม ประเพณีท้องถิ่น การรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ โดยได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 โดยสาระสำคัญแบ่งได้เป็น 4 หมวด ประกอบด้วยหมวด 1 คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติหมวด 2 แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติหมวด 3 แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวหมวด 4 กองทุนส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

การดำเนินงานด้านการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะเวลาที่ผ่านมา วิเคราะห์ได้ว่าประสบปัญหาบางประการเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศส่งผลให้ไม่สามารถขับเคลื่อนหรือผลักดันให้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติให้ประสบผลสำเร็จได้ตามเป้าหมายมากนัก ทั้งนี้ได้พบปัญหาการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่ามีปัญหาโครงสร้างและการบริหารนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ กล่าวคือองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นรองประธาน และมีหัวหน้าส่วนราชการ สมาคมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยให้มีอำนาจและหน้าที่จัดทำและเสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ กำกับการจัดการและบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินงานของ

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ประสานให้เกิดการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติเกี่ยวกับแผนและนโยบายด้านการท่องเที่ยวโดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นสำนักงานเลขานุการ รวมกรรมการโดยตำแหน่ง 22 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 9 คน

จากการพิจารณาองค์ประกอบและโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติจะเห็นว่าไม่มีตัวแทนหน่วยงานด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติด้วยเลย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่งมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยตรงแม้จะพิจารณาได้ว่าการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงนโยบายระดับชาติควรจะกระทำโดยหน่วยงานส่วนกลางก็เพียงพอแล้วและในโครงสร้างคณะกรรมการก็มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยอยู่แล้วนั้น อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและการบริหารการท่องเที่ยวควรกระทำโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างเสมอภาคกันการไม่กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเทศมนตรีเมืองพัทยาร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติเท่ากับว่าการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวและการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่ใช่การบริหารที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ในส่วนการบริหารนโยบายการท่องเที่ยวนั้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวหรือเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต้องเสนอแผนงานหรือโครงการที่จะขอตั้งงบประมาณดังกล่าวให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบเสียก่อนที่จะเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงานหรือโครงการนั้น เท่ากับว่าคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติมีอำนาจระงับยับยั้งหรือยกเลิกเพิกถอนแผนงานหรือโครงการที่ได้ดำเนินการโดยที่ไม่เป็นไปตามที่ได้รับความเห็นชอบ ซึ่งการมีอำนาจและใช้อำนาจนั้นในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ นั้นจึงมีลักษณะเป็นการก้าวก่ายและแทรกแซงอำนาจหน้าที่และการบริหารงบประมาณของหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะในขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น เช่น การสร้างเส้นทางคมนาคมไปยังพื้นที่ต่าง ๆ กระทรวงคมนาคมต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วอย่างไรก็ตามในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติพิจารณาเห็นว่าการสร้างเส้นทางดังกล่าวเป็นการสร้างเส้นทางเพื่อเปิดเส้นทางการท่องเที่ยวสายใหม่จึงเข้าลักษณะเป็นการพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย ดังนั้นการสร้างเส้นทางนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติเสียก่อน ดังนั้นจึงอาจส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานของกระทรวงคมนาคม เป็นต้น ประกอบกับการจะพิจารณาว่าการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานของรัฐกรณีใดเป็นการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการเพื่อบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวหรือเป็นการปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการตามกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานของตนนั้นเป็นเรื่องที่แบ่งแยกออกจากกันได้ยากเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นการมีและการใช้อำนาจอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันซึ่งจะนำไปสู่ปัญหา

การใช้บังคับของกฎหมายฉบับนี้และทำให้การบริหารจัดการการท่องเที่ยวรวมทั้งการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วในส่วนของโครงสร้างและองค์ประกอบคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนา ก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน

หากพิจารณาคำสั่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาที่ 231/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 18 พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 และประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งและการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ.2557 จะเห็นว่าคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้ง 8 เขตไม่ได้มีผู้ประกอบการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละแห่งร่วมเป็นกรรมการด้วยเลย แม้จะมีผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดบางแห่งหรือประธานหอการค้าบางแห่งเป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสากรรมภาคเอกชนในการประสานนโยบายและดำเนินการกับรัฐร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ตามแต่ในทางปฏิบัติตัวแทนสภาอุตสาหกรรมหรือตัวแทนจากหอการค้าส่วนใหญ่มักไม่ค่อยมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ดังนั้น การเป็นกรรมการหรือตัวแทนของจังหวัดนั้นเพื่อสะท้อนภาพอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั้งจังหวัดอาจเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมมากนักและไม่สะท้อนภาพการให้ความสำคัญกับธุรกิจการท่องเที่ยว

5.2.2 การซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแล้วพบว่า นอกจากพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ยังมีกฎหมายอื่นที่มีอำนาจในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522

เนื่องจากพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการสำรวจ กำหนดพื้นที่ และสถานที่ท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ และให้อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตลอดจนมีอำนาจสำรวจ วางแผน และดำเนินการจัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ ฟื้นฟู บูรณะหรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม[243] ดังนั้นหากพิจารณาความตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ดังนั้นหากพิจารณาตามกฎหมายฉบับนี้จะเห็นว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็สามารถกำหนดเขตการท่องเที่ยวและบริหารเขตการท่องเที่ยวได้เช่นเดียวกันกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการพัฒนาและส่งเสริมการ

---

[243] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522, **ราชกิจจานุเบกษา** 96, พิเศษ 72 (4 พฤษภาคม 2522), ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewtdllink.php?nid=324

ท่องเที่ยวแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและกำหนดแผนการส่งเสริมและพัฒนากด้านการท่องเที่ยวแห่งชาติให้สอดคล้องกับนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล[244] ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 โดยตรง และโครงสร้างของคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ก็ประกอบไปด้วยประธานกรรมการคือนายกรัฐมนตรี รองประธานกรรมการก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเช่นเดียวกัน

3) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 ที่กำหนดให้คณะกรรมการและองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมีอำนาจในการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมทั้งมีหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวโดยจัดทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำหนดวิธีการ เงื่อนไข การใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นได้ตามที่เห็นสมควร และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ยินยอมทำบันทึกข้อตกลงหรือไม่ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้นเพื่อพิจารณาสั่งการ หรือเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ด้วยอำนาจตามกฎหมายนี้ส่งผลให้พื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) และเขตพื้นที่ของสำนักงานพิงคนครทับซ้อนกันกับเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กล่าวคือ

(1) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก ที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ชลบุรี ตราด ระยอง มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง เนื่องจากหมู่เกาะช้างอยู่ในพื้นที่จังหวัดตราดและเมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยงเนื่องจากเมืองพัทยาอยู่ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

(2) เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง ที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนครพนม บึงกาฬ มุกดาหาร เลย หนองคาย มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเลยของจังหวัดเลย

(3) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรมที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร ตาก พิษณุโลก สุโขทัย มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร

4) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556

เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2556 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และบริเวณที่เกี่ยวเนื่อง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงและมีความพร้อมด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี

---

[244] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2550, **ราชกิจจานุเบกษา** 124, พิเศษ 150ก (8 ตุลาคม 2550).

ทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยว จึงสมควรส่งเสริมและจัดให้มีการพัฒนาในรูปแบบพิเศษโดยมีพื้นที่ครอบคลุม 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนคือจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน แพร่ น่าน ลำปาง แม่ฮ่องสอน พะเยา โดยขั้นแรกได้โอนกิจการของสำนักงานพื้นที่พิเศษเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี และศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติเฉลิมพระเกียรติ 7 รอบ พระชนมพรรษา มาบริหารจัดการร่วมกันในสำนักงานพัฒนาพิงคนคร

เห็นได้ว่า เป็นการนำพื้นที่พิเศษพื้นที่หนึ่งมาบริหารจัดการในรูปแบบขององค์การมหาชน ซึ่งทำให้ภาครัฐต้องมีการเพิ่มงบประมาณและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ มากขึ้นในการนำมาบริหารจัดการองค์การนี้ ทั้งที่ขอบเขตความรับผิดชอบของสำนักงานพัฒนาพิงคนครก็อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานพื้นที่พิเศษเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 ซึ่งสามารถบริหารจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าวได้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว อีกทั้งหลักการในการบริหารจัดการของสำนักงานพื้นที่พิเศษกับการบริหารจัดการของสำนักงานพัฒนาพิงคนครก็ยึดหลักพื้นฐานที่ไม่แตกต่างกัน คือ ต้องการความมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมของประชาชน ตลอดจนต้องการให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน การที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนครออกเป็นองค์การมหาชนเพื่อบริหารจัดการเพียงพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และบริเวณที่เกี่ยวเนื่องเป็นการเฉพาะนั้น อาจเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างซ้ำซ้อนกันและไม่เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานอย่างคุ้มค่ากับงบประมาณที่ต้องสูญเสียไป อีกทั้งเป็นการเพิ่มจำนวนทรัพยากรบุคคลหรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อย่างไม่จำเป็น ตลอดจนทำให้นโยบายการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศที่ต้องการให้มีการบริหารจัดการอย่างมีเอกภาพ ไม่กระจัดกระจาย และมีทิศทางการดำเนินงานที่เป็นระบบนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแน่แท้ อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานพัฒนาพิงคนครดำเนินการครบ 5 ปี แล้ว พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 กำหนดให้สำนักงานพัฒนาพิงคนครและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการจัดตั้งสำนักงาน ซึ่งกรณีดังกล่าวหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินผลคงต้องพิจารณาประเมินผลความคุ้มค่าของการดำเนินงานที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงว่าคุ้มค่าตามตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อพิจารณาว่าสมควรเสนอให้รัฐมนตรียุบเลิกหรือถ่ายโอนภาระหน้าที่กลับไปเป็นของสำนักงานพื้นที่พิเศษเช่นเดิมหรือไม่

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการดำเนินการบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษอยู่ในบริบทที่คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติสามารถดำเนินการในรูปแบบของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้อยู่แล้ว โดยการกำหนดแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริหารและพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในพื้นที่พิเศษก็ได้ ซึ่งการทับซ้อนของเขตพื้นที่ที่ต้องการให้มีการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนี้ จะทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณและบุคลากรที่ต้องใช้ในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเดียวกันหรือพัฒนาการท่องเที่ยวเรื่องเดียวกัน ซึ่งหากจะกล่าวว่าการบริหารการท่องเที่ยวพื้นที่พิเศษเป็นการเน้นพื้นที่เฉพาะหรือเรื่องเฉพาะที่ต้องการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแตกต่างจากการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 กรณีเช่นว่านี้

ก็สามารถนำไปกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามที่กล่าวมาข้างต้นได้อยู่แล้ว ดังนั้นการที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน ย่อมเกิดปัญหาด้านการใช้บังคับกฎหมายและการบริหารจัดการพื้นที่ และอาจสร้างความสับสนให้กับชุมชนและผู้ประกอบการ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าผู้กำกับดูแลพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในขณะที่ผู้กำกับดูแลตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งภารกิจขององค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้น เป็นเรื่องของการประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ซึ่งแท้จริงแล้วภารกิจดังกล่าวเป็นภาระหน้าที่เดียวกันกับคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ที่มุ่งส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการจัดทำและเสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนั้น ภารกิจขององค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการการท่องเที่ยวและกีฬาน่าจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจขององค์การบริหารพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมากกว่า ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีก็ยังคงควบคุมดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ด้านการท่องเที่ยวของประเทศได้เช่นเดิม เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอยู่แล้ว

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 มีส่วนที่ยังซ้ำซ้อนกันอยู่ ทั้งเรื่องอำนาจหน้าที่ และเขตพื้นที่ แม้เขตพื้นที่พิเศษที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 จะมีขึ้นก่อนการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งชาติที่บัญญัติมาใช้บังคับในภายหลังก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อต้องการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต ดังนั้น การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยังมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน และอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนกัน ย่อมทำให้เกิดการใช้งบประมาณแผ่นดินที่ซ้ำซ้อนและมากเกินสมควร อีกทั้งเป็นการเพิ่มจำนวนบุคลากรที่ไม่จำเป็น ตลอดจนทำให้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวไม่มีทิศทางที่แน่นอนร่วมกัน ส่งผลให้การบริหารจัดการท่องเที่ยวของประเทศไทยยังคงขาดเอกภาพอยู่ต่อไป แม้จะมีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติออกมาใช้เป็นกลไกใหม่ในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวแล้วก็ตาม ส่งผลให้หลักการของกฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุผลตามที่เจตนารมณ์ที่วางไว้ตั้งแต่แรก ทั้งนี้จากการศึกษาการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของต่างประเทศทั้งประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น พบว่าทั้งหมดได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่และภารกิจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ชัดเจนกว่า

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ และคณะกรรมการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ยังเป็นการบริหารในรูปแบบราชการที่คณะกรรมการยังไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารจัดการ ทั้งนี้เนื่องจากเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละแห่งแม้จะมีสถานะทางกฎหมาย อย่างไรก็ตามยังไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้นคณะกรรมการกรรมการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งโครงสร้างประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดและตัวแทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงยังไม่มีอำนาจบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้โดยอิสระ ไม่มีอำนาจสั่งการที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ต้องบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบการ “ขอความร่วมมือ”จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวส่งผลต่อการกำหนดแผนพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องจากแม้จะกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่ดี และคาดว่าจะสามารถส่งเสริมหรือสนับสนุนการท่องเที่ยวได้อย่างไรก็ตาม หากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการอนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับการใช้พื้นที่หรือกำลังคน หรือข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ทางการท่องเที่ยวจากหน่วยงานที่กำกับดูแลเขตพื้นที่นั้นเสียก่อน ต่อมาหากหน่วยงานดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่าการขออนุญาตหรืออนุมัติการใช้พื้นที่ การให้การช่วยเหลือด้านบุคลากรหรือการให้ข้อมูลนั้นขัดกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมย์ของกฎหมายของหน่วยงานนั้นจึงไม่สามารถอนุญาตหรืออนุมัติให้ใช้พื้นที่ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวตามที่คณะกรรมการร้องขอนั้นได้ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ส่งผลให้เกิดการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและงบประมาณในการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยว ดังนั้นการที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวย่อมส่งผลให้การบริหารและพัฒนากรท่องเที่ยวเกิดความล่าช้าและไม่แน่นอนว่าจะสามารถกระทำได้ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวได้หรือไม่ ในขณะที่การบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยว ทุกประเทศกำหนดให้มีองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมาบริหารจัดการและมีการกำหนดสิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจ (Incentives) สำหรับนักลงทุนและนักท่องเที่ยว เช่น การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ การเสียภาษีในอัตราที่น้อยลง การยกเว้นภาษีสำหรับเงินลงทุนและเครื่องมือ การได้รับยกเว้นภาษีและอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว การให้สิทธิลดหย่อนภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมหรือกิจกรรมอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในแหล่งท่องเที่ยว การอนุญาตให้จ้างแรงงานชาวต่างชาติมาบริหาร หรือกำกับดูแลตลอดจนให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือทางเทคนิคด้านการท่องเที่ยว การให้วีซ่าพำนักในประเทศกับนักลงทุนพิเศษ การให้ผลประโยชน์ในการทำธุรกรรมเงินตราต่างประเทศ การไม่เรียกคืนการลงทุน หรือการให้ค่าชดเชยสำหรับการเรียกคืนทรัพย์สิน การให้สิทธิการเช่าที่ดินระยะยาว ลดภาษีท้องถิ่นว่าด้วยการซื้อที่ดินสำหรับผู้ดำเนินธุรกิจ หรือผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเลย และจากการศึกษาพบว่า ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดสิ่งจูงใจ (Incentives) สำหรับผู้ประกอบการไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้สิ่งจูงใจเหล่านี้ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย ยังไม่มีการกำหนดแนวทางในการแสวงหารายได้จากนักลงทุนหรือนักท่องเที่ยวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การที่ประธานกรรมการไม่มีอำนาจหรือกฎหมายที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่เด็ดขาด ส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุผลสำเร็จตาม

แผนงานหรือโครงการที่ได้กำหนดไว้ กรณีเช่น แผนงานหรือโครงการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา ซึ่งเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่มีประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์สืบทอดกันมาอย่างยาวนาน ทั้งนี้ตามแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาภายในปีงบประมาณต่าง ๆ มีแผนงานและโครงการต้องปฏิบัติดังนี้

1) งบประมาณปี พ.ศ.2559 มีแผนงานและโครงการที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้น 28 โครงการจำนวนงบประมาณ 2,355.1 ล้านบาท

2) งบประมาณปี พ.ศ.2560 มีแผนงานและโครงการที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้น 25 โครงการจำนวนงบประมาณ 772 ล้านบาท

3) งบประมาณปี พ.ศ.2561 มีแผนงานและโครงการที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้น 21 โครงการจำนวนงบประมาณ 336 ล้านบาท โดยมีโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว จำนวน 5 โครงการ วงเงินงบประมาณ 14 ล้านบาท

4) งบประมาณปี พ.ศ.2562 มีแผนงานและโครงการที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้น 13 โครงการจำนวนงบประมาณ 200 ล้านบาท

5) งบประมาณปี พ.ศ.2563 มีแผนงานและโครงการที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้น 12 โครงการจำนวนงบประมาณ 170 ล้านบาท

อย่างไรก็ตามผลการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการในปีงบประมาณ 2559 มีแค่ 2 โครงการ คือ

1) โครงการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวสุดยอดอารยธรรมล้านนาเพื่อคัดเลือกศักยภาพเส้นทางต้นแบบ (The Ultimate Lanna Experience Campaign) รับผิดชอบโครงการโดยสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนงบประมาณ 6 ล้านบาท

2) โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวตลาดเชิงรุกกลุ่มล้านนารับผิดชอบโครงการโดยสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนงบประมาณ 2 ล้านบาท

ส่วนปีงบประมาณ 2560 มีแผนงานและโครงการที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้น 3 โครงการ คือ

1) โครงการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและการต้อนรับนักท่องเที่ยวคุณภาพของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา รับผิดชอบโครงการโดยสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนงบประมาณ 6 ล้านบาท

2) โครงการส่งเสริมการทำงานร่วมกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งกลไกขับเคลื่อนการท่องเที่ยวหน่วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเขตอารยธรรมล้านนา รับผิดชอบโครงการโดยสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จำนวนงบประมาณ 1 ล้านบาท

3) โครงการความเชื่อมั่นต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ล้านนา รับผิดชอบโครงการโดยสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จำนวนงบประมาณ 6 ล้านบาท

จากการพิจารณาจะเห็นว่ามีแผนงานและโครงการที่สามารถปฏิบัติได้จริงเพียงไม่กี่โครงการและเป็นแผนงานหรือโครงการที่ดำเนินงานและใช้งบประมาณกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเท่านั้น สะท้อนให้เห็นถึงการไม่ประสบความสำเร็จของการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบ

ปัจจุบันคืออาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐเพียงประการเดียวโดยประธรรมกรรมการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและท่องเที่ยวไม่มีอำนาจสั่งการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตาม ดังนั้นการดำเนินงานจะสัมฤทธิผลได้ต้องขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัว และการประสานงานและชี้แจงแจ้งความสำคัญของงานดังกล่าวให้กับหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจได้เข้าใจอย่างถ่องแท้และให้เร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วหากไม่เร่งดำเนินการแล้วจะส่งผลกระทบทางด้านลบต่องานท่องเที่ยวของประเทศชาติอย่างไร อย่างไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของงานนั้นจะจัดลำดับความสำคัญของงานด้านบริหารการท่องเที่ยวว่ามีความสำคัญและเร่งด่วนกว่าภารกิจประจำของหน่วยงานหรือไม่ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าหากเกิดกรณีหน่วยงานแห่งนั้นมีภารกิจหลักของหน่วยงาน หน่วยงานดังกล่าวย่อมเลือกที่จะปฏิบัติภารกิจหลักของตนอยู่แล้วเพราะการไม่ปฏิบัติตามการร้องขอของคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวไม่ได้มีโทษทางปกครองหรือโทษทางอาญาแต่อย่างใด ในขณะที่การไม่ปฏิบัติภารกิจหลักของหน่วยงาน กฎหมายมักกำหนดระเบียบและโทษของการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไว้ชัดเจน

นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยคือพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 กฎกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และประกาศคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่าง ๆ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเนื้อหากฎหมายเอาไว้เพียงแต่กำหนดเป็นนโยบายและให้การบังคับใช้กฎหมายภายในเขตพัฒนากาการท่องเที่ยวต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละเขตเท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายหลักที่ส่งผลต่อการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเกือบทุกแห่งได้ครอบคลุมพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติแต่ด้วยการที่บังคับใช้มาเป็นเวลานานทำให้กฎหมายฉบับไม่ทันสมัย ไม่ทันต่อสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยาน ทั้งนี้สามารถสรุปปัญหาของกฎหมายฉบับนี้ได้ดังนี้[245]

1) การไม่กำหนดแยกพื้นที่ในเขตอุทยาน

กฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้แยกพื้นที่ในเขตอุทยานออกเป็นส่วน ๆ รวมทั้งไม่ได้กำหนดประเภทของอุทยานไว้ชัดเจน ดังนั้นการบริหารจัดการจึงกระทำได้ยาก ไม่มีขั้นตอนการกันพื้นที่เพื่อการใช้สอยประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อมีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทับซ้อนลงไปในเขตอุทยาน หมายความว่านักท่องเที่ยวสามารถเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในพื้นที่ทุกส่วนของอุทยาน ซึ่งพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ที่อ่อนไหวด้านสภาวะแวดล้อม การที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปจำนวนมากอาจส่งผลกระทบด้านลบต่อสัตว์หรือพืชพันธุ์ต่าง ๆ ในอุทยานได้ ปัจจุบันการแบ่งเขตพื้นที่หรือห้ามนักท่องเที่ยวเข้าพื้นที่เป็นการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารจัดการอุทยานในแต่ละแห่งในการกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ

---

[245]พงษ์ศิริ จิตบาน และพรชัย เลื่อนฉวี, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย, **วารสารวิจัยราชภัฏเชียงใหม่** 16, 2 (2558): 97-110.

2) การไม่กำหนดแผนบริหารจัดการอุทยาน

กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีแผนงานอุทยานแห่งชาติเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่จะนำมาใช้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการ เมื่อไม่มีการกำหนดแผนบริหารจัดการอุทยานที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางไว้ ในทางปฏิบัติจึงต้องอาศัยดุลยพินิจของผู้บริการจัดการอุทยานแต่ละแห่งซึ่งอาจส่งผลให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหาเรื่องเดียวกันอาจแตกต่างกันในแต่ละอุทยานได้ ดังนั้นเมื่อมีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแล้วการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวย่อมมีปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน

3) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ

กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประสบปัญหาความไม่เข้าใจกันกับประชาชนในพื้นที่ เกิดความขัดแย้งกันบ่อยครั้ง ซึ่งปัญหาความไม่ชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นย่อมส่งผลกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวด้วยเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวบางแห่ง เช่นเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทั้งจังหวัดจึงเกิดการทับซ้อนกันในเขตอำนาจการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับกฎหมายฉบับอื่น เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับใช้บังคับในเขตพื้นที่เดียวกัน เช่น เขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) แล้ว ยังมีกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนจังหวัด เทศบาลพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายสำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์ เป็นต้น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ของตนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มีหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น และตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ยังให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลพัฒนาความเจริญในพื้นที่ของตนเองได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) ยังได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแล รักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุตามคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ 157/2547 ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็น เช่น ขยายถนน สร้างสะพาน ตั้งเสาไฟฟ้าเพื่อรองรับการเติบโตของเมืองแต่เนื่องจากขาดความเข้าใจด้านภูมิทัศน์ประกอบกับขาดการสร้างความเข้าใจกับประชาชนโดยรอบเรื่องการรักษาภูมิทัศน์จึงส่งผลกระทบต่อบรรยากาศของความเป็นเมืองหลวงในอดีตซึ่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ เหล่านี้มีสภาพบังคับของกฎหมายที่ชัดเจนดังนั้นเมื่อมีกฎหมายหลายฉบับใช้บังคับในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน หน่วยงานต่าง ๆ ย่อมเลือกที่จะปฏิบัติตามกฎหมายที่มีสภาพบังคับอยู่แล้วเนื่องจากหากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษทางปกครองหรือโทษทางอาญา ดังนั้นพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 และประกาศแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ จึงเป็นกฎหมายที่ไม่ได้มีส่วนช่วยในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเท่าที่ควร

5.3 สิทธิและการมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

5.3.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

การที่กฎหมายบัญญัติให้ต้อง “รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชน” ก่อนการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวถือได้ว่ากฎหมายได้ “เปิดช่อง” ให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วยทั้งนี้เป็นไปตามหลักการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืนประการหนึ่งตามหลักเรื่องของการบริหารภาครัฐซึ่งได้มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ จากการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมมาสู่การบริหารภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล โดยการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมนั้นรูปแบบของการบริหารงานจะเป็นการบริหารภาครัฐเพื่อประชาชน โดยมีแนวคิดการให้บริการสาธารณะคือ ผู้บริหารระดับสูงหรือผู้บริหารมืออาชีพเป็นผู้กำหนดแผนงาน นโยบาย จัดสรรทรัพยากร และผลักดันลงไปยังผู้บริหารระดับกลาง และผู้ปฏิบัติงาน โดยรับนโยบายไปดำเนินงานให้บริการกับประชาชนและกลุ่มเป้าหมายหลัก ซึ่งเป็นผู้รับผลประโยชน์จากการทำงาน ปัจจุบัน การบริหารภาครัฐได้ก้าวสู่การบริหารภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่มีรูปแบบการบริหารงานเป็นการบริหารภาครัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชน คือการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ โดยจัดให้มีการบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม ในเวลาที่เหมาะสม และใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม ซึ่งจะเชื่อมโยงเข้ามาสู่แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยนำความต้องการของประชาชนมาเป็นหลักให้ผู้บริหารระดับสูงกำหนดยุทธศาสตร์ จัดสรรทรัพยากร แก้ปัญหา กำกับผลงาน และให้ผลตอบแทนที่เป็นธรรม แล้วผลักดันยุทธศาสตร์สู่ผู้บริหารระดับกลางเพื่อแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ บริหารงานราชการ กำกับดูแลผลงาน รวมทั้งพัฒนาองค์กรและงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติส่วนหน้า เป็น Knowledge Workers ที่ให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพียงแค่ “การเสนอความคิดเห็น” นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมระดับพื้นฐานต่ำเพียงระดับเดียว ชุมชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับที่สูงขึ้นจึงขัดกับหลักการบริหารภาครัฐและการพัฒนาประเทศเนื่องจากพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ได้บัญญัติให้การกำหนดขั้นตอนการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีแค่กระบวนการ “รับฟังความคิดเห็น”จากประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดหรือให้หลักประกันว่ากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาต้องนำความคิดเห็นเหล่านั้นมากำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด และหากประชาชนไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเนื่องจากเห็นว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิต กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้บัญญัติทางออกหรือขั้นตอนให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาต้องยกเลิกแผนการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใดนอกจากนี้หากพิจารณาประเด็นเดียวกันในกฎหมายต่างประเทศพบว่ารัฐบาลประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติกฎหมายให้มีเขตการท่องเที่ยว และจัดตั้งเป็นเขตวิสาหกิจการท่องเที่ยว (Tourism Enterprise Zones: TEZs) ขึ้นเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาเขตวิสาหกิจท่องเที่ยวดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดขั้นตอนการต่าง ๆ โดยให้ประชาชน ชุมชนในพื้นที่เป้าหมายได้ร่วม

แสดงความคิดเห็น เสนอแนวทางตลอดจนสามารถปฏิเสธหรือคัดค้านการกำหนดเขตการท่องเที่ยวได้ โดยต้องแสดงเหตุผลประกอบข้อเสนอหรือการคัดค้านนั้น

นอกจากนี้ การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งหมดเป็นการกำหนดขึ้นโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เปิดช่องให้ประชาชนให้สามารถกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแล้วนำเสนอกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเพื่อพิจารณาได้ ซึ่งในเรื่องเดียวกันนี้ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น ประชาชนมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อยื่นของจัดตั้งเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและหากได้รับการอนุมัติให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวก็จะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐในรูปของสิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจ

นอกจากนี้หากพิจารณาหลักการบริหารหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยหรือหลักการบริหารประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ได้ประยุกต์หลักของ The International Association for Public Participation ซึ่งเป็นองค์กรนานาชาติที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหลายประเทศทั่วโลกมาร่วมเป็นกรรมการบริหารและเป็นสมาชิกขององค์กร โดยมีหน้าที่ในการส่งเสริมเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐเป็น 5 ระดับ ดังนี้[246]

1) ระดับการรับรู้หรือแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร (Inform) ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2) การรับฟังความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือกัน (Consult) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้นซึ่งการมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 อยู่ในระดับนี้

3) การเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

4) ความร่วมมือ (Collaboration) เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

---

[246] United States Environmental Protection Agency (EPA), **Public Participation Guide: Internet Resources on Public Participation: Public Participation Ethics, Values, and Principles**, Retrieved from https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-internet-resources-public-participation

5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Empower)เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด การทำโครงการและกิจกรรมต่างๆที่เกิดจากความต้องการของประชาชน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามกฎหมายของชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่จะมีการกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบัน เป็นการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในระดับต่ำเพียงแค่การรับรู้และให้ความคิดเห็นแก่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเท่านั้น ชุมชนไม่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงกว่า เช่น สิทธิในการตัดสินใจว่าเห็นด้วยหรือปฏิเสธการกำหนดเขต สิทธิในการเลือกพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขต สิทธิในการร่วมในกระบวนการพิจารณากำหนดเขต เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะเป็นการส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนโดยตรง นอกจากนี้นี้ กฎหมายยังไม่ “เปิดช่อง”ให้ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเลยทั้ง ๆ การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจโดยตรงเช่นเดียวกัน ดังนั้นการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบันจึงไม่ใช่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) อย่างแท้จริงซึ่งการจัดระบบบริหารราชการ ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงาน และโครงสร้างของการบริหารราชการ จะต้องเป็นระบบที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชาชน (Public Participation) เปิดเผย โปร่งใส เท่าเทียมกัน เป็นประชาธิปไตย และเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง[247]

5.3.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวกฎหมายให้อำนาจในการมีส่วนร่วมในลักษณะแต่งตั้งตัวแทนจากภาคเอกชนและตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเทศมนตรีเมืองพัทยาและตัวแทนผู้ประกอบการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ในแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวยังไม่มีตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวเข้ามาร่วมเป็นกรรมการด้วยดังนั้นจึงถือว่าการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบันยังขาดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

ในเรื่องเดียวกันนี้ ในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้กำหนดกลไกความร่วมมือด้านการจัดการการท่องเที่ยวระหว่างหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่นกับภาคเอกชนเนื่องจากการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและความเกี่ยวข้องระหว่างองค์กรท้องถิ่นหลายหน่วยงานรวมทั้งภาคเอกชนด้วย ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจึง

---

[247] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)**, ค้นวันที่ 9 กรกฎาคม 2560 จาก https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=708

สนับสนุนและกำหนดให้จัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างภาครัฐโดยรัฐบาลท้องถิ่นกับภาคเอกชน เพื่อบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวตามบทบัญญัติของกฎหมายกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการเข้าเยี่ยมชมและเข้าพักในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว โดยก่อนหน้านี้มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้จัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชนด้วยจุดประสงค์อื่นที่แตกต่างกัน ในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อบริหารเขตการท่องเที่ยว ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น หน่วยงานด้านคมนาคมขนส่ง ภาคเอกชนด้านที่พัก บริษัทนำเที่ยว และองค์การต่าง ๆ เพื่อร่วมกันกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวซึ่งหากแผนดังกล่าวได้รับการอนุมัติจะได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นทั้งแบบจังหวัดและเทศบาล แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็นฝ่ายสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารนั้นจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารกับคณะกรรมการบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งแต่งตั้งโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการถ่วงดุลอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารและสร้างความเป็นกลาง นอกจากนี้ ยังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการบริหารนี้ด้วย กล่าวคือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาใช้อำนาจทางตรงได้อีกนอกเหนือจากการใช้อำนาจผ่านตัวแทนโดยการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นไปแล้ว ในโครงสร้างการเข้าเป็นคณะกรรมการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวก็เช่นเดียวกันประชาชนก็มีสิทธิเสนอตัวเข้ามาเป็นคณะกรรมการได้เพื่อบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยได้เช่นเดียวกันการบริหารกิจการประเภทอื่นของท้องถิ่นนอกจากนี้ในประเทศฟิลิปปินส์กฎหมายให้สิทธิประชาชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยื่นขอกำหนดเขตการท่องเที่ยวและขอรับความช่วยเหลือด้านการบริหารกิจการวิสาหกิจท่องเที่ยวโดยขอรับการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในด้านเทคนิคและเงินอุดหนุนได้

5.4 การกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับการคุ้มครองสิทธิบุคคลและชุมชน

ตามพระราชบัญญัตินโยบายการทองเที่ยวแหงชาติ พ.ศ.2551 มาตรา 10(4) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการทองเที่ยวแหงชาติมีอำนาจหน่าที่ดำเนินการเพื่อให้มีการกำหนดเขตพัฒนาการทองเที่ยว ซึ่งตามมาตรา 17 คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ โดยพิจารณาร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ เพื่อประโยชนในการรักษา ฟื้นฟูแหลงทองเที่ยว หรือการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ทั้งนี้ ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย โดยเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะกำหนดเป็นกลุ่มจังหวัด จังหวัด และพื้นที่เฉพาะก็ได้โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติในการพิจารณาว่าพื้นที่ จังหวัด หรือกลุ่มจังหวัดใดมีความเหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ โดยคำนึงถึงการรักษา ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว หรือบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ซึ่งการกำหนดให้พื้นที่ จังหวัด หรือกลุ่มจังหวัดใดเป็น

เขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่นั้น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค การคมนาคม การพาณิชยกรรม หรือก่อให้เกิดรายได้และโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติจะให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่การใช้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติตามกฎหมายดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในระบอบการปกครองของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย กล่าวคือ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีหลักพื้นฐานที่เรียกว่าหลักนิติรัฐ เป็นพื้นฐานในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ที่รับรองว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามขอบเขตของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น การกระทำใดที่จะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง

ดังนั้น การดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติที่จะกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะพิจารณาแต่เพียงวัตถุประสงค์ในการรักษา ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว หรือการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเท่านั้นโดยไม่สนใจถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชนในพื้นที่นั้นไม่ได้ เนื่องจากการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแล้วย่อมจะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในพื้นที่นั้น เช่น ความเปลี่ยนแปลงด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อาจนำมาซึ่งการลิดรอนหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองไว้ก็เป็นได้ เพราะฉะนั้น การจะกำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นการดำเนินการของภาครัฐคงต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่ด้วยเป็นสำคัญอันเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีที่ภาครัฐจะดำเนินการเพื่อกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หรือ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ มีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติจะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวในส่วนของภาครัฐคงมิได้ แต่ต้องคำนึงถึงสิทธิชุมชนของประชาชนในพื้นที่ตามที่กล่าวมาข้างต้นด้วย ซึ่งจะเห็นว่าหลักเกณฑ์การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ได้วางหลักไว้สอดคล้องกับการดำเนินการตามหลักนิติรัฐที่ต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่ได้ให้ภาครัฐพิจารณาเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ยังให้มีการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน และป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผลเสียหายแก่คนใน

พื้นที่ หรือก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีที่จะเกิดขึ้นแก่ชุมชนจากการกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม กฎหมายบัญญัติเฉพาะให้รับฟังความคิดเห็นไม่ได้กำหนดให้นำความคิดเห็นเหล่านั้นมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด ดังนั้นการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบปัจจุบันจึงเป็นการกำหนดโดยใช้อำนาจรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการด้วย ซึ่งเป็นการที่รัฐยอมให้อิสระแก่ศาลในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐว่าเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ในมาตรา 25 วรรคสามว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ดังนั้น หากการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในชุมชน เช่น ขัดขวางสิทธิในการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น หรือ ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม บุคคลหรือชุมชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้งดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ซึ่งหากบุคคลหรือชุมชนไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าว ก็มีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิจารณาเรื่องละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญได้

นอกจากนี้ สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้เนื่องจากหลักกฎหมายที่ว่ารัฐต้องรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามมาตรา 56-58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมายความว่าสิทธิเหล่านี้ได้กลายเป็นสิทธิของหน้าที่ของรัฐ รัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจว่าจะให้ข้อมูลหรือไม่ รัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีหน้าที่เข้ามาจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชน ดังนั้นเมื่อรัฐไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือรัฐรับฟังความคิดเห็นแต่ไม่มีผลต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อชุมชนซึ่งหมายรวมถึงโครงการเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาท่องเที่ยวด้วย ปัญหาจำนวนมากเกี่ยวกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวที่ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาประสบผลสำเร็จได้ดีกว่าภาครัฐ เช่น การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวด้วยการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว ความสวยงามหรือภูมิทัศน์ของแหล่งท่องเที่ยว ความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และ 67 บัญญัติให้ชุมชน มีสิทธิกำหนดเจตจำนงในการรวมตัว อนุรักษ์ปกป้องทรัพยากรในท้องถิ่น ดังนั้นชุมชนจึงเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครองรักษาและส่งเสริมให้ชุมชนอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บัญญัติให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และ

จารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญข้างต้น จะพบว่าชุมชนมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามที่ผ่านมา รัฐบาลไม่ค่อยคำนึงหรือดึงศักยภาพของชุมชนมาเป็นยุทธศาสตร์ในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวเท่าใดนัก ทั้ง ๆ ที่ต่อไปในระยะเวลาอันใกล้นี้ชุมชนจะเติบโตและพัฒนาด้วยแรงขับจากการท่องเที่ยวมากขึ้นเนื่องจากนโยบายและการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ไปสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นของภาครัฐ

เห็นได้ว่า การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีความเกี่ยวข้องหรือส่งผลโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนรวมของประชาชนหรือความคิดเห็นของคนในชุมชนเป็นสำคัญ เพื่อให้ได้ทราบข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริงเพื่อนำมาพิจารณาและวิเคราะห์อย่างรอบด้านว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่นั้น จะไม่ส่งผลเสียหายต่อชุมชนมากกว่าผลดีที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่พื้นที่นั้น

นอกจากนี้ การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยตรง เนื่องจากเมื่อมีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะดำเนินงานตามแผนงานและโครงการบริหารและพัฒนาต่าง ๆ และผลักดันโครงงานและงบประมาณต่าง ๆเข้าสู่เขตพื้นที่เกิดวงจรทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ มีการจ้างงานใหม่ สร้างอาชีพใหม่ มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวจำนวนมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากจากนักท่องเที่ยว ทั้งจากนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้รายได้จากการท่องเที่ยวจะมีผลทวีคูณในการสร้างรายได้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และเกิดการผลิตสินค้าในแหล่งท่องเที่ยวเพื่อจำหน่ายเป็นของที่ระลึก ดังนั้น การกำหนดเขตพัฒนาท่องเที่ยวจึงเป็นการเพิ่มช่องทางให้มีที่มาของรายได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ รายได้ทางตรง (Direct Contribution) คือรายได้ที่เกิดจากการที่นักท่องเที่ยวได้ใช้จ่ายโดยตรงในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ และรายได้ที่เกิดจากรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐที่ใช้สนับสนุนการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเขตต่าง ๆ ส่วนรายได้ทางอ้อม(Indirect Contribution) ที่ส่งผลเชื่อมโยงไปยังสาขาการผลิตอื่น ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ตลอดจนรายได้จากภาษีในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้จากผู้ประกอบกิจการในแหล่งท่องเที่ยว ภาษีอากรการเดินทางเข้ามาในประเทศของนักท่องเที่ยวต่างประเทศ และภาษีอากรที่เกิดขึ้นจากการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศของประชาชนในประเทศ ตลอดจนภาษีมูลค่าเพิ่มจากการซื้อสินค้าหรือบริการต่าง ๆ เกิดการจ้างงานและสร้างอาชีพในท้องถิ่นผ่านธุรกิจหลากหลายรูปแบบ โดยในปี พ.ศ.2557-2558 มีการจ้างงานในภาคการท่องเที่ยวประมาณร้อยละ 14 ซึ่งถือว่ามีการจ้างงานมากเป็นอันดับ 2 รองลงมาจากการจ้างงานในภาคการเกษตร เช่น ธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร ผับ บาร์ แท็กซี่ เป็นต้น เกิดเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจรูปแบบต่างๆ และอุตสาหกรรม

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนในสังคม เนื่องจากสินค้าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีความแตกต่างกับสินค้าอุตสาหกรรมประเภทอื่นและมีต้นทุนทางสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ในสินค้านั้นด้วยดังนั้นเมื่อมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในชุมชนจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจชุมชน กล่าวคือ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในชุมชนจากระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมที่ต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตในท้องถิ่นกลายเป็นชุมชนที่มีกิจกรรมเศรษฐกิจหลากหลาย มีการค้าขาย การรับจ้าง การบริการขนส่ง การบริการที่พัก เป็นต้น นอกจากนี้ การท่องเที่ยวยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้เกิดการพัฒนา ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานโดยหน่วยงานภาครัฐ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจในเขตการท่องเที่ยวเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี

กรณีประเทศไทยในพื้นที่ชุมชนต่างจังหวัดส่วนใหญ่เป็นชุมชนเกษตรกรรมในขั้นแรกเมื่อมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาชุมชนอาจยังไม่มีสินค้าเพียงพอสำหรับให้บริการนักท่องเที่ยว จึงอาจต้องซื้อสินค้าจากแหล่งภายนอกมาบริการนักท่องเที่ยวหลังจากนั้นชุมชนก็เริ่มปรับตัวและเมื่อการท่องเที่ยวขยายตัวมากขึ้นเศรษฐกิจชุมชนก็เริ่มขยายตัวตามไปด้วย มีการลงทุนผลิตสินค้านั้นด้วยชุมชนเอง เกิดอาชีพใหม่ในชุมชน มีการใช้แรงงานด้านการท่องเที่ยวแทนแรงงานด้านการเกษตร มีการนำทรัพยากรที่เคยไร้ค่ามาประดิษฐ์หรือทำขึ้นใหม่เพื่อจำหน่าย ส่งผลให้รายได้ต่อหัวของคนในชุมชนสูงขึ้นเมื่อเทียบกับชุมชนที่ยังไม่ได้รับการกำหนดให้เห็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ชุมชนมีความตื่นตัวในการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ใหม ๆ มากขึ้นเกิดการลงทุนต่อเนื่องในชุมชนโดยชุมชนจนเศรษฐกิจชุมชนเปลี่ยนจากเศรษฐกิจเกษตรกรรมไปสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตาม เมื่อชุมชนได้พัฒนาด้านเศรษฐกิจจนกลายเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างแท้จริงและได้ตัดขาดจากระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมแล้วชุมชนจะเกิดความเสี่ยงในการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันทั้งนี้เนื่องจากการสินค้าทางการท่องเที่ยว ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรทางวัฒนธรรม หรือกิจกรรมทางการท่องเที่ยวต่างมีฤดูกาลหรือระยะเวลาที่สามารถนำเสนอจำหน่ายให้นักท่องเที่ยวได้ การดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวในชุมชนชนบทบางแห่งที่มีทรัพยากรธรทางการท่องเที่ยวจำกัดจึงไม่มีความต่อเนื่องไม่สามารถสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวได้ตลอดทั้งปี หรือบางช่วงเวลานักท่องเที่ยวอาจไม่เดินทางมาท่องเที่ยวตามแผนที่วางไว้เนื่องจากเกิดปัจจัยอื่นเข้ามาแทรก เช่น ความผันผวนของเศรษฐกิจ หรือผลกระทบทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจในชุมชนไม่มีความมั่นคงไม่สามารถพึ่งพาการท่องเที่ยวในเชิงเศรษฐกิจได้ชุมชนจึงขาดความเชื่อมั่นในธุรกิจท่องเที่ยว เกิดภาวการณ์ว่างขึ้นในช่วงนอกฤดูกาลท่องเที่ยวและการจะหันกลับไปสู่เศรษฐกิจเกตรกรรมก็กระทำได้ยากแล้วเนื่องจากชุมชนบางแห่งอาจได้ขายที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการผลิตหรือปล่อยให้เครื่องมือทางการเกษตรชำรุดเสียหายไปแล้ว นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้น ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานของคนนอกชุมชนเข้ามาในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรต้นกำเนิดเพื่อนำมาผลิตเป็นสินค้าทางการท่องเที่ยว ปัญหาที่ดินราคาสูงขึ้น ตลอดจนปัญหาการสูงขึ้นของค่าใช้จ่ายในการจัดระเบียบชุมชนทั้งการกำจัดขยะ การซ่อมแซมสาธารณูปโภคเนื่องจากความแออัดของนักท่องเที่ยว

การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยตรง กล่าวคือชุมชนเกิดความคาดหวังว่าการท่องเที่ยวจะทำให้สังคมพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น เมื่อมีการ

โยกย้ายถิ่นฐานจากบุคคลภายนอกเข้ามาเพื่อแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพประกอบกับมีนักท่องเที่ยวเข้ามาในชุมชนทำให้สังคมในชุมชนเกิดความตื่นตัวกับความแปลกใหม่ที่ส่งผลโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของคนในสังคมเนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านอาชีพและแบบแผนในการดำรงชีวิตมีความสะดวกสบายมากขึ้นเนื่องจากหน่วยงานของรัฐเข้ามาสร้างสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยวทำให้ชุมชนได้รับผลพลอยได้จากการใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคเหล่านั้น นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความสามัคคีกันในชุมชนเนื่องจากความภาคภูมิใจในทรัพยากรทางธรรมชาติหรือทรัพยากรทางวัฒนธรรมของชุมชนร่วมกัน และสังคมมีความปลอดภัยเนื่องจากมาตรการสร้างความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวส่งผลให้ชุมชนได้รับอานิสงค์จากการรักษาความปลอดภัยเหล่านั้นด้วย และการมีอาชีพและมีรายได้อย่างเพียงพอในชุมชนย่อมทำให้คนในชุมชนตั้งรกรากถาวรอยู่ในชุมชนไม่มีความประสงค์ที่จะอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่เป็นการป้องกันปัญหาความแออัดในสังคมเมืองใหญ่ในช่วงนอกฤดูกาลเก็บเกี่ยวภาคการเกษตรได้

อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอาจทำให้ค่านิยมทางสังคมของชุมชนเปลี่ยนแปลงไปโดยอาจเกิดการเลียนแบบการดำรงชีวิตแบบนักท่องเที่ยว ทั้งการแต่งกาย การบริโภคสินค้าต่างประเทศก่อให้เกิดการฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือย รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมท้องถิ่นเนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว หรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่มีความใกล้ชิดกับผู้บริหารท้องถิ่นจะมีสิทธิใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคด้านการท่องเที่ยวได้มากกว่าประชาชนทั่วไปในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่จะสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะดังกล่าวจนก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันในชุมชนซึ่งผู้ที่เสียเปรียบอาจก่อปัญหาทำลายแหล่งท่องเที่ยวหรือทำร้ายนักท่องเที่ยวจนส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อการท่องเที่ยวโดยรวมของชุมชนได้ นอกจากนี้ประชาชนในชุมชนหรือในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผันตัวเองมาเป็นผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งก่อนหน้านี้มีอุปนิสัยซื่อสัตย์มีน้ำใจและเป็นมิตรต่อนักท่องเที่ยวแต่เมื่อได้สัมผัสกับวิถีชีวิตและสังคมของนักท่องเที่ยวมากขึ้นอุปนิสัยที่เคยมีนั้นอาจเปลี่ยนไปกลายเป็นคนเห็นแก่ได้ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งแสวงหากำไรเพียงประการเดียวห่างเหินคุณธรรม ฉ้อโกงหลอกลวงเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ส่วนประชาชนทั่วไปในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเห็นว่านักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีฐานะร่ำรวยก็อาจก่ออาชญากรรมทำร้ายนักท่องเที่ยวเพื่อหวังทรัพย์สิน นอกจากนี้แหล่งท่องเที่ยวบางแห่งถูกสงวนไว้ให้นักท่องเที่ยวได้ใช้ประโยชน์เป็นหลัก ประชาชนและชุมชนถูกกันให้ออกจากพื้นทีซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้

การกำหนดเขตการท่องเที่ยวยังส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมประเพณีตลอดจนวิถีชีวิต ระบบความคิด ความเชื่อต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมตลอดจนสิ่งปลูกสร้างที่กลายเป็นโบราณสถานหรือศิลปวัตถุที่เป็นมรดกตกทอดสืบต่อกันมาซึ่งเป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งที่นักท่องเที่ยวต้องการเห็น หรือสัมผัสเพื่อศึกษาเรียนรู้ ดังนั้นการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงส่งผลดีชุมชนและท้องถิ่นมีโอกาสได้อธิบายถึงความเป็นมาของความคิด ความเชื่อต่าง ๆ ของชุมชนที่เคยถูกมองว่าล้าหลังหรือไม่มีเหตุผลก่อให้เกิดการยอมรับและเข้าใจซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ชุมชนใดที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นโบราณสถานหรือโบราณวัตถุและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายอื่นปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานและโบราณวัตถุให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการได้บางส่วนซึ่งชุมชนจะได้รับค่าตอบแทนในการเข้าชมโบราณสถาน โบราณวัตถุตลอดจนรายได้จากการ

จำหน่ายสินค้าที่ระลึกต่าง ๆ ด้วย การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวยังมีส่วนช่วยให้เกิดร่วมมือร่วมใจกันในชุมชนเพื่อการฟื้นฟู สืบทอดประเพณีวัตนธรรมในท้องถิ่นเพื่อนำเสนอเป็นสินค้าให้กับนักท่องเที่ยวเกิดความรักและภาคภูมิใจในวิถีชีวิตของตน เกิดการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ด้านศิลปวัฒนธรรม หัตถกรรมประเภทต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวจำนวนมากอาจก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงค่านิยมทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นได้ กล่าวคือ ชุมชนอาจละทิ้งขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมและยึดเอาขนบธรรมเนียมที่ได้เลียนแบบจากนักท่องเที่ยวและคนนอกชุมชนมาเป็นวัฒนธรรมในการดำเนินชีวิตส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างวัฒนธรรมชุมชนได้ นอกจากนี้ ประเพณีวัตนธรรมบางประการ เช่น ประเพณีหรือวัฒนธรรมทางศาสนาที่เคยมีความศักดิ์สิทธิ์และคนในชุมชนเคยปฏิบัติอย่างเคร่งครัดอาจลดความศักดิ์สิทธิ์ลงเนื่องจากมีนักท่องเที่ยวเข้าไปร่วมในกิจกรรมดังกล่าวจนเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยว บางชุมชนถึงกับจำลองรูปแบบประเพณีหรือวัฒนธรรมที่เคยศักดิ์สิทธิ์นั้นแล้วนำมาจัดแสดงให้กับนักท่องเที่ยวได้รับชมทุกวัน ซึ่งการกระทำลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ความคิดความเชื่อของชุมชนเกี่ยวกับประเพณีหรือวัฒนธรรมดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ การท่องเที่ยวจำเป็นต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่นแหล่งน้ำ ภูเขา ถ้ำ ชายหาด ป่าชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม เช่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประเพณีวัตนธรรมต่าง ๆ ให้เป็นสินค้าเพื่อนำเสนอขายแก่นักท่องเที่ยว การกระทำดังกล่าวส่งผลให้ชุมชนตระหนักในคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมของตนและเป็นจุดเริ่มต้นในการร่วมกันพัฒนา สงวน บำรุงรักษา ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและภูมิทัศน์ในชุมชนให้คงสภาพหรือดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นทรัพยากาทางการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องยาวนานยิ่งส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากมีจำนวนนักท่องเที่ยวมากเกินกว่าขีดความสามารถในการรองรับพื้นที่ ประกอบกับสาธารณูปโภคในแหล่งท่องเที่ยวและบริเวณใกล้เคียงขยายตัวไม่ทันต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวและแรงงานอพยพและขาดการบริหารจัดการที่ถูกต้องเหมาะสม เช่น การจัดวางผังเมืองที่ขาดความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม การจัดการน้ำเสีย ขยะ มลพิษทางเสียง การบุกรุก ตลอดจนเกิดการขยายตัวและบุกรุกพื้นที่ของภาคธุรกิจเอกชนและแรงงานอพยพเพื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมและทัศนียภาพของแหล่งท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ เช่นป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ พื้นที่ชายเลน ชายหาด เป็นต้น จะส่งผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ทั้งจงใจและรู้เท่าไม่ถึงการณ์เพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการนักท่องเที่ยว เกิดการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสร้างโรงแรมที่พัก ร้านอาหาร ร้านค้าใกล้ป่าสงวน หรือพื้นที่อนุรักษ์พันธุ์พืชหรือสัตว์ป่าหายาก จนส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติและการดำรงอยู่ของสัตว์หรือพืชพันธุ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังอาจเกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมลักษณะอื่นอันเนื่องมาจากการแย่งกันใช้ทรัพยากร เช่น น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ ปัญหาดินทรุดตัวเนื่องจาการสูบน้ำใต้ดินขึ้นมาใช้มากเกินไป ปัญหาการใช้ที่ดินสาธารณะจนเกิดขีดจำกัดในการรองรับพื้นที่จนก่อให้เกิดปัญหาต่อ

ระบบนิเวศของพืชและสัตว์ ปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ปัญหามลภาวะทางอากาศและทางเสียง ปัญหาการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่เป็นการทำลายทัศนียภาพดั้งเดิมของแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

นอกจากนี้ การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่และการกำหนดภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดจ้างบุคคลหรือองค์กรภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเพื่อเข้ามาช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดสรรบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีหน้าที่เพิ่มขึ้นนั่นคือต้องให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากองค์การมหาชนในด้านต่าง ๆ เท่ากับเป็นการมอบหมายภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่ได้กำหนดงบประมาณหรือจัดจ้างบุคลากรเพิ่มให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การไม่มีบุคลากรประจำที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวอาจส่งผลให้การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีกระบวนการที่ถูกต้องและเป็นธรรม โดยพิจารณาถึงผลกระทบหรือปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกคนให้น้อยที่สุดหรือไม่ให้เกิดขึ้นเลย ย่อมทำให้เกิดผลดีกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวในแง่ของการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขึ้นมาโดยเฉพาะเช่นนี้ กล่าวคือ การมีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องที่หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ย่อมจะทำให้สังคมนั้นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากธุรกิจการท่องเที่ยวที่เกิดจากการให้บริการกิจกรรมท่องเที่ยว การผลิตและการจำหน่ายของที่ระลึก อาหารหรือผลิตภัณฑ์ของชุมชน โดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องเข้าไปให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นทั้งด้านการบริหารจัดการหรือการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ หรือการทำการตลาดในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการกระจายรายได้แก่ชุมชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เกิดการจ้างงาน และสามารถลดปัญหาการขาดรายได้ลงไปได้ ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ การมีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวดังกล่าว ก็ยังทำให้แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ได้รับการดูแลรักษาและฟื้นฟูอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีเกิดความเสื่อมโทรม มีสภาพที่สมบูรณ์พร้อมให้นักท่องเที่ยวได้เข้ามาท่องเที่ยวหรือเยี่ยมชมได้ตลอดเวลา

นอกจากนี้การผลักภาระด้านงบประมาณให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการหรือจัดเตรียมเพื่อนำมาใช้ในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่างๆ ดังเช่นปัจจุบันโดยไม่พิจารณาถึงสถานะทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องรีบแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความไม่เท่ากันทั้งการจัดเก็บรายได้ เช่นภาษีที่จัดเก็บเอง ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรกากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมทั้งภาษีที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานรัฐ ได้แก่ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งบางแห่งอาจมีรายได้เพียงพอแต่บางแห่งอาจมีความจำเป็นด้านอื่น ดังนั้นจะเห็นได้จากโครงการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการฯร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยวจึงได้รับการปฏิเสธเสียส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม หากการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในรูปแบบของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่คำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน ย่อมจะทำให้เกิดผลกระทบหรือความเดือดร้อนต่อประชาชนในพื้นที่มากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับอย่างแน่นอน ทั้งนี้ หากเทียบเคียงกับกรณีการดำเนินงานขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในการกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อพัฒนาพื้นที่นั้นให้เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้น พบว่าที่ผ่านมามีปัญหาเกิดขึ้นจำนวนมาก ซึ่งเกิดจากกระบวนการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องและเป็นธรรมกับผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ เช่น การดำเนินการที่ไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น การละเมิดสิทธิชุมชนโดยการแย่งชิงที่ดินจากชาวบ้าน การเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนักลงทุนขนาดใหญ่ การก่อสร้างที่รุกล้ำและทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ หรือการดำเนินงานโครงการที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่มีการขออนุญาตดำเนินการอย่างถูกต้อง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สามารถตีความได้ว่าเป็นการกระทำดังกล่าวไม่โปร่งใส และอาจเป็นการกระทำที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่มเพียงอย่างเดียว โดยนำการกำหนดเขตพื้นที่ท่องเที่ยวมาเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ให้กับพวกพ้องโดยไม่คำนึงถึงชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ว่าจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวอย่างไร และมักเป็นการกระทำที่หลีกเลี่ยงกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ซึ่งทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เกี่ยวข้องต้องไปฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อให้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้มีตัวอย่างคดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจากผู้ที่มีภูมิลำเนาใกล้กับเขตพื้นที่พิเศษ คือ คดีศาลปกครองสูงสุด หมายเลขดำที่ ฟ.63/2549 หมายเลขแดงที่ ฟ.8/2550 โดยผู้ฟ้องคดีจำนวน 5 คนมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ อยู่ใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้างสวนสัตว์กลางคืนในโครงการเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี ได้รับผลกระทบเสียหายจากภัยแล้งและน้ำท่วม อันเกิดจากการแย่งใช้น้ำจากแหล่งน้ำทั้งทางธรรมชาติและอ่างเก็บน้ำ อีกทั้งเดิมพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สวนพฤกษศาสตร์ที่ใช้เป็นแหล่งเรียนรู้พืชพันธุ์ไม้ป่าแถบภาคเหนือตอนบน แต่ปัจจุบันประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อีกต่อไป จึงฟ้องนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และผู้อำนวยการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นจำเลยที่ 1 – 4 ตามลำดับ โดยมีประเด็นแห่งการฟ้องร้อง

1) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 ขัดต่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เป็นการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐหรือการดำเนินการตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อลดความขัดแย้งในการดำเนินการและความซับซ้อนของความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน โดยกำหนดรูปแบบการดำเนินงานที่เป็นกิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนไว้แล้ว ซึ่งโครงการเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีเป็นโครงการที่ต้องการแสวงหากำไร ไม่ใช่การดำเนินการที่เป็นกิจการสาธารณะแต่อย่างใด

2) นายวิชิต พัฒนโกสัย รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ในขณะนั้น) ไม่มีอำนาจให้บุคคลใดเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้นการวินิจฉัยและสั่งการเพื่ออนุญาตให้สวนสัตว์กลางคืนใช้พื้นที่ของอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย นายวิชิต พัฒนโกสัย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

3) การก่อสร้างโครงการเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นความผิดตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และขัดต่อมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

4) การนำสัตว์เข้ามาในโครงการเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี เป็นการละเมิดปฏิญญาสัตว์ป่าสากล CITES และขัดต่อพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าอันเป็นการทารุณกรรมสัตว์

5) โครงการเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีมีผลกระทบต่อมนุษย์และสภาพแวดล้อม ต้องมีการจัดทำการศึกษาและรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม EIA ตลอดจนประโยชน์และความเสียหายที่สังคมจะได้รับจากการโครงการและแถลงให้ประชาชนทราบ แต่โครงการนี้มิได้มีการจัดทำดังกล่าว

6) การเข้าดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในขณะที่เข้ารับตำแหน่ง

จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้ คือ

1) เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556

2) ให้คณะรัฐมนตรีคืนพื้นที่ก่อสร้างสวนสัตว์กลางคืนเชียงใหม่กลับไปอยู่ในความครอบครองของวนอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย รวมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ได้กระทำลงในพื้นที่และปรับปรุงพื้นที่ให้คืนสู่สภาพเดิม

3) เพิกถอนการแต่งตั้งประธานกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันรับตำแหน่ง และให้คืนเงินเดือนและค่าใช้จ่ายประจำตำแหน่งที่ได้รับไป

ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำขอที่ 2 และ 3 ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 10 ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ 2 และ 3 ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีข้อหาที่ 2 และ 3 ออกจากสารบบความ ส่วนข้อหาที่ 1 ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีพิพาทได้อย่างน้อยต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากกฎ คำสั่งหรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในหมวดใดที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 5 คนโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีข้อหาที่หนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งไว้พิจารณาและให้จำหน่ายข้อหานี้ออกจากสารบบความเช่นกัน

แม้คำสั่งดังกล่าวเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจพิจารณาและเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้เสียหายโดยตรงจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีได้ ส่งผลให้ศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำฟ้องไม่พิจารณา

และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยยังไม่ได้มีการวินิจฉัยในรายละเอียดที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องร้องมาว่ามีการกระทำผิดจริงตามที่ได้กล่าวอ้างหรือไม่ หรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เห็นว่าการฟ้องร้องคดีที่เกิดขึ้นเกิดจากการดำเนินงานในเขตพื้นที่การท่องเที่ยวที่อาจจะไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่นำความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณาร่วมด้วย หรือไม่มีกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน จึงทำให้เกิดความไม่เข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจัง ตลอดจนมีการกระทำบางอย่างที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่หรือการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

ดังนั้นในการดำเนินการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวควรต้องคำนึงถึงคนในพื้นที่นั้นๆ เป็นสำคัญ โดยการให้ความสำคัญกับความคิดเห็นหรือให้เขาเหล่านั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นด้วย เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารจัดการที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านชีวิตความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพ สภาพแวดล้อมหรือมลภาวะต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องคำนึงอยู่เสมอว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างจริงจังและนำผลสะท้อนที่แท้จริงจากประชาชนกลับมาใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินงานใดๆ ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นอย่างละเอียดและรอบคอบ ไม่ใช่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นหรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ครบถ้วนตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งหากเป็นแบบนั้นย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบตามมากับประชาชนในท้องที่อย่างแน่นอน และจะทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นแก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ กับการดำเนินงานของภาครัฐที่ต้องการจะพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในการยกระดับคุณภาพชีวิตและส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่ได้จริงหรือไม่ หรือเป็นการดำเนินงานเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะจากการเอารัดเอาเปรียบหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่คนในพื้นที่

5.5 การกำหนดและบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากร

การกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวควรต้องให้ความสำคัญและตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติให้เหมาะสม รวมทั้งให้ความเคารพในสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่นั้นด้วย เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ผลิตทรัพยากรการท่องเที่ยว เช่น วัฒนธรรม ประเพณีของชุมชน และเป็นผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ฉะนั้น การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวขึ้นในพื้นที่ใดจะต้องให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและทางวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ๆ ด้วย เพราะถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการนำมากำหนดหรือเป็นจุดเด่นของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งชุมชนต่างร่วมกันรักษาและหวงแหนทรัพยากรทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมมาโดยตลอด ซึ่งตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย รวมทั้งมีหน้าที่ต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นในการอนุรักษ์ คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีของถิ่นเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน ซึ่งการที่จะกำหนดพื้นใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวคงต้องพิจารณาในแง่มุมของทรัพยากรทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมด้วยว่า เมื่อพื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแล้วจะมีการคุ้มครองทรัพยากรทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยละเลยการคุ้มครองทรัพยากรทางธรรมชาติหรือทางวัฒนธรรม ย่อมไม่เป็นไปตามหลักการดำเนินงานของภาครัฐที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ เพราะการคุ้มครองทรัพยากรทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมย่อมเป็นความต้องการร่วมกันของคนในสังคมหรือชุมชนที่ต้องการให้มีอนุรักษ์ บำรุงรักษาหรือคุ้มครองเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้น หากการกำหนดเขตพื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแล้วจะทำให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรทางธรรมชาติ หรือเกิดความเสื่อมถอยของทรัพยากรทางวัฒนธรรม ก็คงไม่ใช่การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่คนในสังคมต้องการ การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงควรพิจารณาถึงการคุ้มครองทรัพยากรทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมให้คงอยู่กับสังคมหรือชุมชนได้อย่างยั่งยืนด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของปัจเจกชนกับผลประโยชน์มหาชน กรณีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อคนในชุมชนหรือพื้นที่ เนื่องจากเมื่อเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจะทำให้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในชุมชนหลากหลายด้านด้วยกัน เช่น การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม การกระจายรายได้ ซึ่งการดำเนินการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ชุมชนที่จะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ มีความเจริญด้านสาธารณูปโภค การคมนาคมขนส่ง แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการคมนาคม การสร้างสาธารณูปโภค หรือการพัฒนาด้านอื่นๆ ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอาจนำมาซึ่งความขัดกันกับผลประโยชน์ของเอกชนหรือปัจเจกชน เช่น ประชาชนมีสิทธิในทรัพย์สินของตนเอง แต่อาจต้องถูกเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาสร้างสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้น ซึ่งการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนเมื่อมีการขัดกันหรือมีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์มหาชนกับผลประโยชน์ของปัจเจกชนนั้น จะต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์มหาชนและประโยชน์ของปัจเจกชนสอดคล้องกันมากที่สุด แต่หากไม่สามารถประสานประโยชน์ทั้งสองฝ่ายให้สอดคล้องกันได้ กล่าวคือ การดำเนินการนั้นจะมีฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายเสมอ แม้ประโยชน์ของมหาชนจะอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกชน แต่การจะตัดหรือแทรกแซงสิทธิหรือประโยชน์ของปัจเจกชนต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบว่าจะไม่ทำให้เอกชนเสียเปรียบโดยไม่จำเป็น โดยการดำเนินงานของรัฐต้องเลือกวิธีที่จะก่อให้เกิดความ

เสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งเป็นการใช้หลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ

ดังนั้น การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่จะทำขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชน บางครั้งอาจต้องไปตัดสิทธิหรือแทรกแซงเสรีภาพของปัจเจกชน เช่น การถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งต้องเลือกประโยชน์มหาชนเหนือกว่า กล่าวคือ ต้องมีการตัดสิทธิของปัจเจกชนเพื่อดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนาการท่องเที่ยวนั้น ก็จะต้องพิจารณาว่าการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่มากกว่า และต้องไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ปัจเจกชนมากเกินขอบเขต และผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีเหตุผล

5.6 สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจ

ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีการกำหนดให้สิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจให้กับนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว การให้ประโยชน์และสิ่งจูงใจมีส่วนอย่างสำคัญในการเป็นกลไกให้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจนี้จะเป็นปัจจัยหลักในการสนับสนุนให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวและส่งเสริมให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนด้านธุรกิจท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดมาตรการจูงใจที่เป็นตัวเงิน (Fiscal Incentives) ซึ่งได้แก่การให้เงินอุดหนุนโดยตรง และมาตรการจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน (Non- Fiscal Incentives) ให้กับผู้ประกอบการในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว เช่น การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เป็นเวลา 6 ปี กล่าวคือวิสาหกิจใหม่ที่เป็นการประกอบกิจการโดยอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศ (Greenfield) หรือวิสาหกิจที่เป็นการลงทุนขยายกิจการที่มีอยู่เดิม (Brownfield) ที่ได้ดำเนินกิจการตามระยะเวลาที่กำหนดจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เป็นระยะเวลา 6 ปีนับจากวันเริ่มดำเนินกิจการ หากวิสาหกิจดังกล่าวขยายหรือปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ดีขึ้นให้แล้วเสร็จก่อนระยะเวลา 6 ปีแรกของการดำเนินกิจการอาจได้รับการขยายระยะเวลายกเว้นภาษีเงินได้อีก 6 ปี การขยายระยะเวลายกเว้นภาษีนี้จะต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการขยายระยะเวลาดังกล่าวหรือการปรับปรุงเกี่ยวกับการลงทุนให้ดีขึ้นตั้งแต่แรกด้วย แต่ไม่ว่ากรณีใดการขยายระเวลาต้องไม่เกิน 6 ปี วิสาหกิจเหล่านี้จะได้รับอนุญาตให้ยกยอดให้เป็นค่าลดหย่อนภาษีจากรายได้ก่อนหักรายจ่ายเป็นระยะเวลาถัดไปอีก 6 ปีติดต่อกันทันทีนับจากปีที่ขาดทุน นอกจากนี้วิสาหกิจที่อยู่ในเขตท่องเที่ยวที่มีโครงสร้างพื้นฐานหรือการพัฒนาอยู่แล้วตามที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด (Brownfield) จะได้รับสิ่งจูงใจเพิ่มเติมจากวิสาหกิจใหม่ทั้งในเขตท่องเที่ยวที่มีการริเริ่มการพัฒนาหรือพัฒนาใหม่ตามที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด (Greenfield) และเขตท่องเที่ยวที่มีโครงสร้างพื้นฐานหรือการพัฒนาอยู่แล้วตามที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด (Brownfield) และวิสาหกิจในเขตท่องเที่ยวที่มีโครงสร้างพื้นฐานหรือการพัฒนาอยู่แล้วตามที่องค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด (Brownfield) มีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากการยกเว้นภาษีเงินได้ที่ไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ ถ้าได้ขยายหรือปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง การยกเว้นภาษีเงิน

ได้ดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการขยายระยะเวลาหรือการปรับปรุงให้ดีขึ้นเกี่ยวกับการลงทุน อย่างไรก็ตาม การขยายระเวลาต้องไม่เกิน 6 ปี นับจากเวลาที่การขยายหรือการปรับปรุงให้ดีขึ้นนั้นเสร็จสิ้นสมบูรณ์โดยมีเงื่อนไขว่า รายจ่ายเพื่อการลงทุนที่จะนำมายกเว้นภาษีเงินได้นั้นต้องเป็นการจ่ายเพื่อให้ได้มาหรือปรับปรุงสินทรัพย์ที่จับต้องได้ เช่น อาคาร เครื่องจักรและอุปกรณ์เพื่อขยายอายุของสินทรัพย์หรือเพิ่มความสามารถหรือประสิทธิภาพของวิสาหกิจท่องเที่ยวที่ได้รับผลประโยชน์ในปัจจุบันและอนาคตนอกจากนั้น ในกรณีที่การขยายระยะเวลาเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างที่มีอยู่หรือการก่อสร้างโครงสร้างใหม่ การขยายระยะเวลาดังกล่าวจะต้องพิจารณาจำนวนโครงสร้างที่มีอยู่จำนวนมาก จำนวนห้องที่เพิ่มขึ้นหรือก่อสร้างจำนวนมากและกรณีที่สามารถปรับใช้ได้ การเปลี่ยนระดับโรงแรมจากสามดาวเป็นห้าดาว เป็นต้น นอกจากนี้ยังยกเว้นภาษีเงินลงทุนและเครื่องมือเครื่องจักรได้เต็มจำนวน และยังสามารถเครดิตภาษีเท่ากับภาษีเงินได้ภายในประเทศทั้งหมดที่จ่ายเพื่อสินค้าและบริการที่มาจากท้องถิ่นทั้งหมดทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งใช้โดยวิสาหกิจจดทะเบียนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นจริงภายในเขตวิสาหกิจท่องเที่ยว รวมทั้งสามารถนำค่าใช้จ่ายในการปกป้องสิ่งแวดล้อมหรือกิจกรรมอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมได้รับการลดหย่อนภาษีไม่เกินร้อยละ 50 ในส่วนการอนุญาตให้จ้างแรงงานชาวต่างชาตินวิสาหกิจจดทะเบียนท่องเที่ยวก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อการบริหาร การกำกับดูแล การให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือทางเทคนิคในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและภายใต้เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการองค์การเขตวิสาหกิจและโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยวกำหนด ทั้งนี้เพื่อป้องกัน และส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติที่เหมาะสมในวิสาหกิจจดทะเบียน และเพื่ออำนวยความสะดวกของชาวต่างชาติและครอบครัว ตลอดจนให้วีซ่าพำนักในประเทศกับนักลงทุนพิเศษให้กับชาวต่างชาติที่ได้เข้ามาลงทุนมูลค่าไม่น้อยกว่า 200,000 เหรียญสหรัฐ ในส่วนการทำธุรกรรมเงินตราต่างประเทศนักลงทุนมีสิทธิในการส่งเงินกลับประเทศโดยให้มีกระบวนการชำระบัญชีการลงทุนทั้งหมดในสกุลเงินที่ลงทุนเป็นครั้งแรกและอัตราแลกเปลี่ยน ณ เวลาการส่งกลับประเทศและมีสิทธิในการส่งกำไรจากการลงทุนกลับต่างประเทศในสกุลเงินที่ลงทุนเป็นครั้งแรกและอัตราแลกเปลี่ยน ณ เวลาโอนเงิน มีสิทธิกู้เงินและสัญญาต่างประเทศ มีสิทธิในการส่ง ณ อัตราแลกเปลี่ยน ณ เวลาส่งเงินจำนวนดังกล่าวตามที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับการจ่ายดอกเบี้ยและเงินต้นในเงินกู้ต่างประเทศและหนี้ต่างประเทศที่เกิดขึ้นจากสัญญาให้ความช่วยเหลือทางเทคโนโล ไม่ต้องถูกเรียกคืนการลงทุน ยกเว้นในกรณีสงครามหรือความฉุกเฉินระดับชาติ ซึ่งบุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิได้รับค่าชดเชยและมีสิทธิส่งกลับคืนค่าชดเชยดังกล่าว มีสิทธิการเช่าที่ดินระยะยาวเป็นระยะเวลาไม่เกิน50 ปี ซึ่งสามารถต่ออายุได้หนึ่งครั้งไม่เกิน 25 ปี สิทธิในที่ดินตามสัญญาการเช่าระยะยาวอาจขายเปลี่ยนมือหรือโอนได้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายการเช่าของนักลงทุน

จะเห็นได้ว่าประเทศฟิลิปปินส์ได้ให้สิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจนักลงทุนเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกันกับการประเทศมาเลเซีย ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ก็ได้กำหนดสิทธิประโยชน์และมาตรการให้นักลงทุนเช่นเดียวกันแม้จะไม่มีประเภทหรือลักษณะของสิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจจำนวนมากเท่าประเทศฟิลปินส์ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการ

ในส่วนของประเทศไทย นอกเหนือจากการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวได้ง่ายขึ้นและการจัดกิจกรรมส่งเสริมหรือเพิ่มเติมเพื่อสร้างสีสันให้แหล่งท่องเที่ยวใน

เขตพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬายังไม่ได้กำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อจูงใจนักท่องเที่ยวหรือนักลงทุนทั้งสิทธิประโยชน์และมาตรการจูงใจที่เป็นตัวเงินและที่ไม่ใช่ตัวเงิน ดังนั้นสิ่งที่นักท่องเที่ยวได้รับจากการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในประเทศจึงแทบจะไม่มีความแตกต่างจากการเดินทางท่องเที่ยวนอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ในส่วนของนักลงทุนทั้งนักลงทุนในพื้นที่หรือนอกพื้นที่ที่มีความสนใจจะเข้าไปลงทุนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่าง ๆ ก็ไม่ได้รับสิทธิพิเศษใด ๆ ที่พิเศษแตกต่างจากการลงทุนในธุรกิจลักษณะเดียวกันนอกเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

จะสังเกตได้ว่าหากต้องการจะพัฒนาธุรกิจท่องเที่ยวให้เติบโตและก้าวไกล จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการลงทุนจากนักลงทุนภายนอกประเภท อย่างไรก็ตาม การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทยยังมีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะธุรกิจประเภทบริการของคนต่างด้าวบางลักษณะตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ.2542 เช่น ในหมวดว่าด้วยการให้แก่บริษัทในเครือในกลุ่มในประเทศ ธุรกิจการให้เช่าพื้นที่อาคารพร้อมสาธารณูปโภคให้กับบริษัทในกลุ่มในเครือ ธุรกิจการให้คำปรึกษาแนะนำให้แก่บริษัทในกลุ่มในเครือ เป็นต้น ซึ่งธุรกิจเหล่านี้แทบไม่ได้ส่งผลกระทบต่อนักลงทุนชาวไทยเลยเนื่องจากเป็นการให้บริหารภายในกลุ่มในเครือของบริษัทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ธุรกิจดังกล่าวยังอยู่ในบัญชีแนบท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าว นั่นคือนักธุรกิจยังคงต้องขอรับใบอนุญาตในการลงทุนอยู่ จากการพิจารณาจะเห็นว่าธุรกิจประเภทนี้เป็นธุรกิจการให้บริการภายในกลุ่มบริษัทต่างชาติจึงไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบธุรกิจเดียวกันชาวไทย ดังนั้นหากมีการยกเลิกหรือแก้ไขข้อกฎหมายเหล่านี้ย่อมจะเป็นสิ่งจูงใจให้นักลงทุนต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนมากยิ่งขึ้นรวมทั้งธุรกิจการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย

บทที่ 6

บทสรุปและเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวที่ดี เป็นการสร้างความสมดลระหว่างการใช้ประโยชน์ทางธุรกิจการท่องเที่ยวของทรัพยากรต่าง ๆ กับการอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านั้นให้คงอยู่ขณะเดียวกันก็สามารถนำมาใช้เป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวได้อย่างต่อเนื่องยาวนานโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรเหล่านั้นตลอดจนไม่สร้างผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้นจนยากแก่การแก้ไขขณะเดียวกันก็สร้างความพึงพอใจและสมประโยชน์แก่นักท่องเที่ยวที่ได้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวด้วย จึงจำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดี อันได้แก่การมี แผนการเงินหรืองบประมาณ แผนบุคลากร ที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นกลไกในการบริหารและพัฒนาสินค้าทางการท่องเที่ยวโดยเฉพาะสินค้าที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรทางวัฒนธรรม ขณะเดียวกันก็ต้องมีการกำหนดแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเหล่านั้นด้วย นอกจากนั้นจะต้องมีแผนบริหารผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว แผนบริหารนักท่องเที่ยว แผนพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง แผนรักษาความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งแผนงานและผลการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเชิญชวนนักท่องเที่ยวให้ได้ทดลองเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้าท่องเที่ยวซ้ำ

การกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตลอดจนองค์การมหาชนต่าง ๆ โดยหลักการแล้วเป็นการเพิ่มประเภทสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวใหม่เข้าไปสู่ตลาดการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวจะได้รับประโยชน์และสิทธิพิเศษจากการเดินทางท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวก็จะได้รับประโยชน์และสิทธิพิเศษหลายประการหากเข้ามาประกอบกิจการหรือลงทุนเพิ่มในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนั้นการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจึงเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับแหล่งท่องเที่ยวเนื่องจากจะมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวจำนวนมากขึ้น ผู้ประกอบการเข้ามาประกอบธุรกิจมากขึ้น สามารถสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวเข้าสู่พื้นที่มากขึ้น มีการจ้างงานมากขึ้น มียอดการใช้จ่ายหมุนเวียนมากขึ้น มียอดการชำระภาษีทางธุรกิจมากขึ้น

การกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวยังเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนและประชาชนมีเวทีในการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันนอกเหนือจากภารกิจด้านการบริหารและการพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกัน ส่งผลให้เกิดความรักความสามัคคีในชุมชนสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกันมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นการที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ยังเป็นการจุดประกายและกระตุ้นให้เกิดความรักและหวงแหนในทรัพยากรทางธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมประจำท้องถิ่นที่ ทำให้เกิดความภาคภูมิใจในมรดกทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นเกิดความรู้สึกหวงแหนไว้ให้คงอยู่ตลอดไปและการได้รู้จักทักทายนักท่องเที่ยวก็เป็นโอกาสใน

การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งมีผลต่อการปรับตัวในการดำรงชีวิต เปลี่ยนโลกทัศน์และเกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ดังนั้นการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวที่ดีจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเกิดจิตสำนึกและเกิดความตั้งใจที่ดีในการปฏิบัติงานเนื่องจากมีกรอบพื้นที่และกรอบเวลาที่ชัดเจนซึ่งจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดความร่วมมือกันแสวงหาหนทางที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้เกิดการสร้างสรรค์กิจกรรมใหม่ในแหล่งท่องเที่ยว เกิดความอยากมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวโดยไม่มีการบังคับด้วยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนดีขึ้นเนื่องจากมีรายได้จากการท่องเที่ยวเข้ามาสนับสนุนการดำรงชีวิต และยังเป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในตลาดท่องเที่ยวระดับชาติหรือระดับโลกได้ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน

การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยยังถือเป็นโอกาสใหม่ที่สำคัญของผู้บริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องจากที่ผ่านมาด้วยการบริหารรูปแบบเดิมที่เน้นการกำหนดแผนหรือโครงการระยะสั้น ได้ผลเร็ว เน้นการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวโดยไม่ค่อยคำนึงถึงผลกระทบต่อทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเนื่องจากเห็นว่าประเทศไทยยังมีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวอีกจำนวนมากและหลากหลายซึ่งการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบเดิมดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาสังคมในแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้นผู้บริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวควรปรับเปลี่ยนมุมมองและกำหนดนโยบายด้านการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น

1) เปลี่ยนจากการกำหนดนโยบายหรือเป้าหมายในระยะสั้นหรือดำเนินนโยบายเพื่อสนองต่อฝ่ายการเมืองในช่วงเวลานั้นมาเป็นการกำหนดนโยบายหรือเป้าหมายระยะยาวและมีความมั่นคงและยั่งยืนทางทรัพยากรเน้นย้ำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายโดยเฉพาะชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตระหนักถึงหน้าที่

2) เปลี่ยนจากการบริการและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียวมาเป็นการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อมเนื่องจากสิ่งแวดล้อมที่ดีเท่านั้นจะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวระดับดีให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวได้จำนวนมาก

3) เปลี่ยนวิธีการดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติจากการควบคุมมาเป็นการอยู่ร่วมกับธรรมชาติโดยการบัญญัติกฎหมายให้ชุมชนสามารถ “เข้าถึง” ทรัพยากรธรรมชาติทางการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้นทั้งการเข้ามาใช้ประโยชน์ร่วมกันกับรัฐหรือการเข้ามาช่วยดูแลบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยวเข้ามามีส่วนร่วมในการบริ

4) เปลี่ยนจากการเน้นความสะดวกสบายโดยการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยให้กับนักท่องเที่ยวโดยมาเป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้วัสดุอุปกรณ์ที่กลมกลืนกับธรรมชาติในพื้นที่และเกิดความยั่งยืนของทรัพยากร

5) เปลี่ยนแนวคิดว่าทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ต้องเร่งนำมาสร้างประโยชน์ทางการท่องเที่ยวให้หมดเพื่อสร้างรายได้มาเป็นการแนวคิดว่าทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเหล่านั้นเป็นสิ่งมีคุณค่าสมควรอนุรักษ์ไว้ในเพื่อการฟื้นฟูของตัวทรัพยากรเองซึ่งจะทำให้ทรัพยากรนั้นสามารถคงอยู่ให้ได้ใช้ประโยชน์ทางการท่องเที่ยวอีกยาวนาน

6) มุ่งเน้นการบริหารและพัฒนาโดยเทคโนโลยีและวิชาการสมัยใหม่ให้หันมาใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและพึ่งพาเทคโนโลยีที่หลากหลายเพื่อลดความเสี่ยงด้านการพึ่งพาและเพิ่มความหลากหลายด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น

ที่ผ่านมาแม้ประเทศไทยยังคงให้ความสำคัญต่อการท่องเที่ยวในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยรักษาเสถียรภาพและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยข้อได้เปรียบของทำเลที่ตั้ง ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรการท่องเที่ยว และความหลากหลายของวัฒนธรรมซึ่งรวมถึงความเป็นไทยเป็นจุดขายสำคัญในการส่งเสริมตลาดท่องเที่ยวมาอย่างยาวนาน และเพื่อให้ประเทศไทยมีกรอบทิศทาง การพัฒนาที่ชัดเจน สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสการพัฒนาใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า ในระยะที่ผ่านมาการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ยังไม่มีวาระการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) กับการท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างจริงจังซึ่งนับเป็นเรื่องที่น่าเสียดายที่ทุกภาคส่วนจะมีโอกาสร่วมกันพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้ขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวกับต่างประเทศมีลำดับที่สูงขึ้นกว่าปัจจุบัน โดยเฉพาะความสามารถในการแข่งขันด้านความปลอดภัยนักท่องเที่ยว ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยในแหล่งท่องเที่ยวผลจากการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมาประสบความสำเร็จด้านรายได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวไปยังพื้นที่ชนบทห่างไกลยังไม่สามารถกระทำได้ นักท่องเที่ยวและการใช้จ่ายยังกระจุกอยู่ในเมืองท่องเที่ยวขนาดใหญ่คือ กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต ชลบุรี เชียงใหม่ กว่าร้อยละ 90 และถึงแม้ว่าภาพลักษณ์เชิงบวกจะยังคงมีอยู่มาก เช่น ความเป็นมิตรของคนท้องถิ่น ความมีน้ำใจต่อนักท่องเที่ยว การเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่คุ้มค่าเงิน เป็นต้น อย่างไรก็ตามภาพลักษณ์เชิงลบ เช่น ความปลอดภัย การถูกหลอกลวงอาชญากรรม เป็นต้น ยังคงเป็นปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วดังนั้นแนวทางการบริหารและพัฒนาโดยการกำหนดให้มีเขตพัฒนาการท่องเที่ยวน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมอีกทางหนึ่ง

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเป็นกลไกหรือวิธีการที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารการท่องเที่ยวรูปแบบนี้ ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมีกลไกด้านการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายโดยเฉพาะภาคประชาชนและชุมชนในพื้นที่ในการเข้ามาช่วยจัดการแหล่งท่องเที่ยว เช่น คอยสอดส่องดูแล เป็นหูเป็นตาแทนเจ้าหน้าที่ หากพบปัญหาหรืออุปสรรคใดๆ ให้แจ้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาแก้ไขซึ่งน่าจะส่งผลให้ปัญหาต่างๆ ที่กำลังเผชิญอยู่บรรเทาเบาบางลง ทั้งปัญหาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเสื่อมโทรมเพราะขาดการพัฒนาหรือปรับปรุงอย่างทันท่วงที ส่งผลให้เกิดปัญหาขยะ การบุกรุกพื้นที่หน่วยงานภาครัฐกำกับดูได้ไม่ทั่วถึง ระบบนิเวศวิทยา ศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถานเสี่ยงต่อการถูกทำลาย แหล่งท่องเที่ยวบางแห่งถูกใช้พื้นที่เกิดขีดความสามารถในการรอบรับพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันแหล่งท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจำนวนมากยังประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวที่อยู่ในขั้นวิกฤติที่จำเป็นเร่งดำเนินการตรวจสอบศึกษารายละเอียดและแก้ไข ปัญหาโดยการใช้บังคับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่ยังหย่อนยานไม่เคร่งครัดเข้มงวดมาก ปัญหาการบุกรุกทำลายแหล่งท่องเที่ยว ปัญหาความไม่รู้และการไม่มีจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว การไม่เห็นความสำคัญของทรัพยากรทางการท่องเที่ยว การไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการรักษา

สิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ด้านการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาข้างต้น จะบรรเทาลงได้หากหน่วยงานของรัฐใช้กลไกของการบริหารและพัฒนาโดยเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560ได้มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งเพิ่มสิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการในท้องถิ่นร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกิจการด้านการท่องเที่ยวเป็นอีกกิจการหนึ่งที่จะสามารถพัฒนาไปพร้อมกับการพัฒนาท้องถิ่นด้านอื่นๆ และเป็นกิจการที่สามารถสร้างรายได้ สร้างอาชีพที่มั่นคงให้กับประชาชนในท้องถิ่น ได้จากการศึกษาพบว่า การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย ยังเป็นการบริหารโดยภาครัฐเป็นหลัก เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนซึ่งก็คือตัวแทนหอการค้าจังหวัดและตัวแทนสภาอุตสาหกรรม นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่ง เท่านั้นที่สามารถเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารได้ โดยไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ชุมชนโดยเฉพาะผู้ประกอบการในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการเพื่อบริหารและพัฒนาประจำเขตการท่องเที่ยวแต่อย่างใดนอกจากนี้ พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ยังจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพียงแค่แสดงความคิดเห็นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องใช้ประกอบการพิจารณาเท่านั้น

นอกจากนี้ยังพบว่า รูปแบบการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐเป็นหลักดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารโดยไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานหลักที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแต่เป็นการบริการจัดการโดยให้ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดของจังหวัดที่ศูนย์กลางประสานงานทำหน้าที่เป็นเลขานุการคอยประสานงานให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยว งบประมาณในการดำเนินการส่วนใหญ่ยังคงอาศัยงบประมาณแผ่นดินจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยคณะกรรมการได้มอบหมายหรือจัดให้เป็นภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว อีกทั้งยังไม่มีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งรายได้จากทางอื่นนอกเหนือจากงบประมาณ

นอกจากนี้ยังพบอีกว่า พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 กฎทรวงว่าด้วยการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้งประกาศกำหนดแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวของคณะกรรมการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ไม่ได้กำหนดสิ่งจูงใจ (Incentives) สำหรับนักท่องเที่ยวหรือสำหรับผู้ประกอบการด้านธุรกิจการท่องเที่ยว เช่น การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ การเสียภาษีในอัตราที่น้อยลง การยกเว้นภาษีสำหรับเงินลงทุนและเครื่องมือ การได้รับยกเว้นภาษีและอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว การให้สิทธิลดหย่อนภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมหรือกิจกรรมอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในแหล่งท่องเที่ยว การอนุญาตให้จ้างแรงงานชาวต่างชาติมาบริหาร หรือกำกับดูแล ตลอดจนให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือทางเทคนิคด้านการท่องเที่ยว การให้วีซ่าพำนักในประเทศกับนักลงทุนพิเศษ การให้ผลประโยชน์ในการทำธุรกรรมเงินตราต่างประเทศ การไม่เรียกคืนการลงทุน หรือการให้ค่าชดเชยสำหรับการเรียกคืนทรัพย์สิน การให้สิทธิการเช่าที่ดินระยะยาว ลดภาษีท้องถิ่นว่าด้วยการซื้อที่ดิน ดังเช่นประประเทศ

ฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นกำหนดไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้จากการศึกษายังพบอีกว่า การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงให้เป็นเขตหรือพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ โดยให้มีรูปแบบการบริหารจัดการเขตหรือพื้นที่ลักษณะพิเศษขึ้นมาใหม่นี้ได้ทับซ้อนกับการบริหารจัดการเขตหรือพื้นที่ที่มีอยู่เดิม กรณีนี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 การกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 ต่างเป็นอำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ทับซ้อนอำนาจซึ่งกันและกัน และยังทับซ้อนกับเขตอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วในเขตหรือพื้นที่ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวขององค์การพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กลับพบว่ามีกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในแหล่งท่องเที่ยวที่ชัดเจนกว่า ผู้นำชุมชนมีสิทธิเสนอแผนการท่องเที่ยวโดยผ่านความเห็นชอบของชุมชนแล้วเพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารและพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนพิจารณาร่วมกัน เพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการและนำไปสู่การดำเนินการตามแผนต่อไป

ส่วนกรณีศึกษาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาสรุปได้ว่า การบริหารและพัฒนาและกำกับดูแลเขตการท่องเที่ยวในรูปแบบปัจจุบันเป็นการบริหารงานที่ต้องอาศัยการประสานงานอย่างแข็งขันและต้องมีประสิทธิภาพเท่านั้นจึงจะสามารถทำให้งานลุล่วงไปตามแผนงานที่ได้กำหนดเอาไว้ และหากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวโดยตรงและมีกฎหมายที่ให้อำนาจบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เชื่อว่าน่าจะส่งผลต่อการบริหารและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก

กล่าวโดยสรุป การบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบันของประเทศไทยยังไม่เป็นไปตามระบบสากล วิธีการและขั้นตอนการกำหนดเขตการท่องเที่ยวยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นการกำหนดเขตการท่องเที่ยวโดยอาศัยเขตหรือพื้นที่ทางการปกครองเป็นหลักในการกำหนดเขตการท่องเที่ยว ส่วนการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวเป็นการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการอาศัยกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติงาน ซึ่งคณะกรรมการไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดในการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว นอกจากนี้ ยังไม่มีการกำหนดสิ่งจูงใจให้กับผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจในเขตการท่องเที่ยว การบริหารจัดการจึงเป็นรูปแบบหรือกลไกการเข้าไปมีส่วนร่วมการบริหารและพัฒนาเขตพื้นที่ของกลุ่มต่าง ๆ อย่างเฉพาะกิจโดยมีประธานกรรมการประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการเป็นผู้ประสานงานโดยการช่วยเหลือตามสมควรจากท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด กล่าวคือเป็นการบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในฐานะประธานกรรมการและรองประธานกรรมการโดยอำนาจ ได้มอบหมายให้หน่วยงานที่กำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวโดยตรง เช่น สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ กรมศิลปากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ

สถาบันการศึกษา มาร่วมเป็นเจ้าภาพและแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อวางแผน ร่วมกันปฏิบัติงานตามแผน ร่วมกันติดตามผล และร่วมกันบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยวให้สำเร็จตามแผนงานหรือโครงการที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ดังนั้นรูปแบบในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวในปัจจุบันจึงยังไม่สามารถทำให้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวประเภทใหม่ที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้อย่างเต็มที่แต่เป็นเพียงการบริหารจัดการให้แหล่งท่องเที่ยวต่างมีการเชื่อมโยงกันมากขึ้นและให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ตระหนักรู้ถึงภารกิจใหม่คือภารกิจด้านการท่องเที่ยวเท่านั้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 จัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขอจัดตั้งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวอย่างเต็มที่ภายใต้กฎหมายซึ่งอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ หรือบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่โดยสาระสำคัญของกฎหมายประกอบด้วย

1) กำหนดให้มีบทกำหนดโทษทางปกครอง หรือโทษทางอาญากรณีมีผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการ หรือมีพฤติกรรมขัดขวางไม่อำนวยความสะดวก หรือไม่มาให้ถ้อยคำแก่เจ้าหน้าที่ หรือกระทำการอื่นใดที่เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดแผนงานหรือนโยบายเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวหรือการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหรือการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

2) กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากการบริหารจัดการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจกระทบสิทธิเสรีภาพประชาชน เช่น การห้ามก่อสร้างใหม่หรือต่อเติมสิ่งปลูกสร้างเดิมก่อนได้รับอนุญาตในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม หรือ ห้ามขุด เจาะ ไถ ปรับหน้าดิน ตัดแต่งต้นไม้ ป่าไม้จนส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ หรือห้ามประกอบอาชีพที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อภาพลักษณ์ด้านลบของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น

3) ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวถ้ามีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้กระทำในเรื่องใดต้องได้รับอนุมัติ หรืออนุญาต หรือแจ้งต่อหน่วยงานหรือต้องจดทะเบียน หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นเสียก่อน ให้อำนาจในการอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบ การรับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติมีสิทธิในการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้อย่างแท้จริง

4) บัญญัติให้ประชาชนและชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตหรือพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ในทุกขั้นตอนของการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และมีสิทธิรับหรือปฏิเสธการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งนั้น

5) บัญญัติข้อกฎหมายให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบธุรกิจในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการลงทุนด้านการท่องเที่ยว เช่น กำหนดสิทธิ

ประโยชน์การลงทุนกรณีการก่อสร้างหรือปรับปรุงหรือขยายโรงแรม รีสอร์ท อพาร์ทเม้นท์ เต็นท์ที่พัก ที่พักตากอากาศชายทะเล ร้านนวดสปา ร้านค้า ร้านอาหาร หรือสาธารณูปโภคอื่นที่ควรมีแต่รัฐบาลไม่ต้องการดำเนินการเองในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวต่าง ๆ เช่น

(1) สิทธิที่จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร

(2) สิทธิในการทำธุรกรรมการเงิน

(3) สิทธิในการนำคนต่างด้าวที่มีเชี่ยวชาญหรือชำนาญการเป็นพิเศษด้านการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวเข้ามาอยู่และอาศัยในราชอาณาจักรเพื่อเข้าไปพนักงานในกิจการเป็นต้น

6) บัญญัติให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศาเข้าร่วมเป็นกรรมการในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย

7) พิจารณาเกณฑ์ในการกำหนดชื่อและเขตพื้นที่ของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยให้ยึดเอาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเป็นหลักแทนการกำหนดโดยยึดเอาเขตการปกครองในภูมิภาคหรือท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก

8) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของตนเองร่วมกับภาคเอกชนในพื้นที่ และออกข้อบังคับท้องถิ่นเพื่อบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวและทรัพยากรในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวของตนเอง ทั้งนี้อาจกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ได้ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญและนำทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นมาใช้เป็นประโยชน์เชิงการท่องเที่ยว โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสนับสนุนและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสนับสนุนด้านงบประมาณและแผนงานหรือกลยุทธ์การตลอด

9) กำหนดให้มีมัคคุเทศก์ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวโดยคัดเลือกจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวัฒนธรรมในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องจากมัคคุเทศก์คือบุคคลสำคัญที่จะเพิ่มเสน่ห์ให้กับแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้นถ้ามัคคุเทศก์เป็นคนท้องถิ่นมีความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิต ความเป็นมาของชุมชน ก็จะส่งผลให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจ และอาจเดินทางมาท่องเที่ยวซ้ำ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความคุ้มครองนักท่องเทียวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องจากปัจจุบันปัญหานักท่องเที่ยวถูกทำร้าย ข่มขืน ลักทรัพย์ ยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างทันท่วงที เนื่องจากกำลังเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ โดยการเข้ามาเป็น “เจ้าหน้าที่อาสา” ตรวจตระเวนรักษาความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวหรือช่วย “เป็นหูเป็นตา” แจ้งเบาะแสภายหลังเกิดเหตุ หรือระหว่างเกิดเหตุ หรือให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในรูปแบบต่าง ๆ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่สนับสนุน “รางวัล” และ “เบี้ยเลี้ยง”

6.2.2 ยกเลิกการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวขององค์การมหาชน

ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 และ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556 แล้วโอนภารกิจทั้งหมดมาอยู่ภายใต้การบริหารและพัฒนาโดย “สำนักงานบริหารและพัฒนาเขตพัฒนาการท่องเที่ยว” ที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่เนื่องจากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารเขตพัฒนาการท่องเที่ยวองค์การมหาชนกับกฎกระทรวงที่ออกโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีความซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณและการใช้บุคลากรมากเกินความจำเป็น

6.2.3 ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2550

เนื่องจากระเบียบฉบับนี้มีโครงสร้างของคณะกรรมการและภารกิจซ้ำซ้อนกันโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

6.2.4 ยกเลิกมาตรา 8 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

เนื่องจากภารกิจของคณะกรรมการตรากฎหมายฉบับนี้ด้านการอำนวยการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและกำหนดแผนการส่งเสริมและพัฒนากด้านการท่องเที่ยวแห่งชาติให้สอดคล้องกับนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล ซึ่งซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

บรรณานุกรม

กฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ พ.ศ.2558. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, 22ก (27 มีนาคม 2558): 18-20.

กฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง พ.ศ.2559. **ราชกิจจานุเบกษา**. 133, 42ก (12 พฤษภาคม 2559): 12-13.

กรมการจัดหางาน, กองยุทธศาสตร์และแผนงาน, กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์. **การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา**. ค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/bkk_th/0d8a0e6aecaf8a3f72b3209f54b8dc4e.pdf

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. **รอบรู้เรื่องการลงทุนในอาเซียน: สาธารณรัฐฟิลิปปินส์**. 2557. ค้นจาก http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Portals/0/ investment_ph 2557.pdf

กรมป่าไม้. **การอนุมัติโครงการป่าชุมชน**. ค้นวันที่ 1 พ.ค.2560 จาก http://www.forest.go.th/community_extension/index.php?option=com_content&view=article&id=498&Itemid=520&lang=th

กรมป่าไม้, ส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน. **การแบ่งกลุ่มป่าชุมชน**. ค้นวันที่ 1 มิถุนายน 2560 จาก http://www.forest.go.th/community_extension/index.php?option=com_content&view=article&id=401&Itemid=409&lang=th

กรมป่าไม้, ส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน. **ฐานข้อมูลป่าชุมชน: การแบ่งกลุ่มป่าชุมชน**. ค้นจาก http://www.forest.go.th/community_extension/index.php?option=com_content&view=article&id=401&Itemid=409&lang=th

กรมป่าไม้, ส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน. **ฐานข้อมูลป่าชุมชน: ผลการอนุมัติโครงการป่าชุมชน**. ค้นจาก http://www.forest.go.th/community_extension/index.php?option=com_content&view=article&id=401&Itemid=409&lang=th

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม. เขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะใน สปป.ลาว. **อุตสาหกรรมสาร.** 58 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2559): 20-22.

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. **การบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560**. ค้นวันที่ 10 เมษายน 2560 จาก http://www.jpp.moi.go.th/files/MOTS.pdf

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. **แถลงผลงานรอบ 1 ปี กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา**. 2555. ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_news.php?nid= 4313&filename=index

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. **ประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งและการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2557, ข้อ 13**. ค้นจาก https://www.dnp9.com/dnp9/web1/web/edoc/DU3fcnSjOYik.pdf

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. **ยุทธศาสตร์กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560-2564)**. 2559. ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=9690

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ทส. นำร่องอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายใต้โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล ประเทศมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง อย่างยั่งยืน**. 2559. ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2560 จาก http://www.mnre.go.th

กัมพล พรพัฒนไพศาลกุล, รัตติยากร ลิมัณฑชัย, ปภัสสร แสวงสุขสันต์ และอุบลรัตน์ จันทรังษ์. **การท่องเที่ยวไทย: ความสำคัญ ความท้าทาย และความยั่งยืน**. ธนาคารแห่งประเทศไทย, ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน. 16 พฤษภาคม 2559 ค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/Presentation_Summary_TourismEngineGrowth.pdf

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, กองประชาสัมพันธ์ในประเทศ. **ททท. นำเสนอทิศทางการดำเนินงานด้านการตลาดการท่องเที่ยว ปี 2560.** ค้นจาก http://www.tatnewsthai.org/newsdetail.php?newsID=2802&NEWS=1

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, ศูนย์วิจัยตลาดการท่องเที่ยว. **ท่องเที่ยวไทยด้วย Active Senior**. ค้นจาก http://www.etatjournal.com/web/menu-read-tat/menu-2017/menu-22017/782-22017-activesenior

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, ศูนย์วิจัยตลาดการท่องเที่ยว. **สถานการณ์ท่องเที่ยวไทย ปี 2559**. ค้นจาก http://www.etatjournal.com/web/menu-read-tat/menu-2017/menu-22017/782-22017-activesenior

กิตติศักดิ์ ปรกติ. **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.

คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ. **แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560-2564.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2559. ค้นจาก http://www.ubu.ac.th/web/files_up/03f2017052216244626.pdf

คม ชัด ลึก, เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการท่องเที่ยวแผนแม่บทที่รอรัฐบาลสนับสนุน, 2 กรกฎาคม 2554, ค้นจาก http://www.komchadluek.net/news/economic/101977

คาทายามา, ยูทากะ. ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ในด้านการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน **การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น**. นรนิติ เศรษฐบุตร และคนอื่น ๆ. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น, 2545.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ฉันทนา ไกรสถิตย์. **การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

ฐานข้อมูลมรดกโลกของประเทศไทย. **ความรู้เกี่ยวกับมรดกโลก: ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ**. ค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2560 จาก http://heritage.onep.go.th/Thai-World-Heritage/TWH/?p=3341

ทำเนียบรัฐบาล, ข่าวทำเนียบรัฐบาล. **ท่องเที่ยวพร้อมปรับตัวและขับเคลื่อนประชารัฐด้วยการท่องเที่ยววิถีไทยในปี 59 ตั้งเป้าหมายรายได้กว่า 2.3 ล้านล้านบาท**. ค้นจาก http://www.thaigov.go.th/index.php/th/government-th1/item/99027-id99027

เทอดพงษ์ คงจันทร์. **ศาลปกครองพบประชาชน: อำนาจหน้าที่อบจ.มีแค่ไหน? ทำไมจึงทับซ้อนพื้นที่กัน**. ค้นวันที่ 1 พฤษภาคม 2560 จาก http://admincourt.go.th/ADMINCOURT/site/08mp3_detail.php?ids=16725

เทิดชาย ช่วยบำรุง. แนวทางการปฏิรูปการท่องเที่ยวไทย. **TAT Tourism Journal**. 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2557). ค้นจาก http://www.etatjournal.com/web/menu-read-web-etatjournal/menu-2014/menu-2014-oct-dec/615-42557-reform

เทิดชาย ช่วยบำรุง. **บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน บนฐานแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, ศูนย์วิจัยธุรกิจ. **ธุรกิจท่องเที่ยวในมาเลเซีย...ศักยภาพที่ผู้ประกอบการไทยไม่ควรมองข้าม**. ตุลาคม 2556. ค้นวันที่ 20 เมษายน 2560 จาก **http://www.exim.go.th/doc/newsCenter/43469.pdf**

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

นิรมล กุลศรีสมบัติ และพรสรร วิเชียรประดิษฐ์. **กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชุมชน ประเทศญี่ปุ่น**. ค้นจาก http://www.uddc.net/sites/default/files/download/klaikkaarmiiswnrwmkhngprachaachn.pdf

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. **การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism Development)**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิชาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2548.

บุญส่ง จิตตั้งวัฒนา และพรภัทรวดี วงศ์ปันทะนัน. **จิตวิทยาและคุณภาพบริการท่องเที่ยว (Tourism Sevice Psychology and Quality)**. นนทบุรี: หจก. เฟริ์นข้าหลวง พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2557.

ประกาศคณะกรรมการการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ เรื่อง แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559. **ราชกิจจานุเบกษา**. 128, พิเศษ 67ง (17 มิถุนายน 2554). ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6351

ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก พ.ศ.2559-2563. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, พิเศษ 213ง (10 กันยายน 2558). ค้นจาก http://www.jpp.moi.go.th/media/files/Tour_260517.pdf

ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2559-2563. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, พิเศษ 213ง (10 กันยายน 2558). ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7704

ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2559-2563 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, พิเศษ 300ง (18 พฤศจิกายน 2558). ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7705

ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม พ.ศ. 2560–2564. **ราชกิจจานุเบกษา**. 134, พิเศษ 72ง (8 มีนาคม 2560). ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8377

ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง. **ราชกิจจานุเบกษา**. 134, พิเศษ 72ง (8 มีนาคม 2560). ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8379

ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลาง. **ราชกิจจานุเบกษา**. 134, พิเศษ 72ง (8 มีนาคม 2560). ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8378

ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน พ.ศ. 2559–2563. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, พิเศษ 213ง (10 กันยายน 2558). ค้นจาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER021/GENERAL/DATA0000/00000019.PDF

ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา พ.ศ. 2559–2563. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, พิเศษ 213ง (10 กันยายน 2558). ค้นจาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER021/GENERAL/DATA0000/00000020.PDF

ประกาศคณะกรรมการการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ พ.ศ. 2558-2563. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, พิเศษ 213ง (10 กันยายน 2558) ค้นจาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER021/GENERAL/DATA0000/00000021.PDF

ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จังหวัดเลย. **ราชกิจจานุเบกษา**. 128 พิเศษ 81ง (27 กรกฎาคม 2554): 20.

ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเมืองเก่าน่าน. **ราชกิจจานุเบกษา**. 129 ตอนพิเศษ 102ง (28 มิถุนายน 2555): 33.

ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเมืองโบราณอู่ทอง. **ราชกิจจานุเบกษา**. 129 ตอนพิเศษ 102ง (28 มิถุนายน 2555): 36.

ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง. **ราชกิจจานุเบกษา** 121 พิเศษ 105ง (24 กันยายน พ.ศ.2547): 39.

ประกาศคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง กำหนดแนวเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย–ศรีสัชนาลัย – กำแพงเพชร. **ราชกิจจานุเบกษา** 128 ตอนพิเศษ 76ง, วันที่ 8 กรกฎาคม 2554): 25.

ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง. **คำอธิบายกฎหมายปกครองในประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดีพนมยงค์**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

ประธานกรรมการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา. การสัมภาษณ์ วันที่ 8 กรกฎาคม 2560.

ผู้จัดการ. วิจารณ์หึ่ง! น่านหลุดโผเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา. 10 เมษายน 2559: 10.

พงษ์ธร ธัญญสิริ. **แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2552.

พงษ์ศิริ จิตบาน และพรชัย เลื่อนฉวี. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย. **วารสารวิจัยราชภัฏเชียงใหม่** 16, 2 (2558): 97-110.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ.2556. **ราชกิจจานุเบกษา**. 130, 15ก (11 กุมภาพันธ์ 2556): 1-16 ค้นจาก http://po.opdc.go.th/files/20170610080530.pdf

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546. **ราชกิจจานุเบกษา**. 120, 49ก (2 มิถุนายน 2546): 2-18. ค้นจาก http://po.opdc.go.th/files/20110928014946.pdf

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522. **ราชกิจจานุเบกษา**. 96, พิเศษ 72 (4 พฤษภาคม 2522). ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=324

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ค้นจาก http://www.dla.go.th/work/planlocal http://www.dla.go.th/work/planlocal/กฎหมาย%20ระเบียบ/พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่%20อปท.%20พ.ศ.2542%20pdf.pdf

พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551. **ราชกิจจานุเบกษา** 125, 28ก (5 กุมภาพันธ์ 2551). ค้นจาก **https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6505**

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ค้นจาก http://www.finearts.go.th/olddata/files/u8/Document/Laws03.pdf

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. **ราชกิจจานุเบกษา.** 81, 38 (28 เมษายน 2507). ค้นจาก http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%BB27/%BB27-20-9999-update.pdf

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. ค้นจาก http://hydrolaw.thaiwater.net/web/2016/03/15/พระราชบัญญัติสภาตำบลแล-2/

พระราชบัญญัติองคการบริหารสวนจังหวัด พ.ศ. 2540. ค้นจาก http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%CD16/%CD16-20-9999-update.pdf

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. **ราชกิจจานุเบกษา**. 78, 80 (3 ตุลาคม 2504): 1071. ค้นจาก http://portal.mrcmekong.org/assets/documents/Thai-Law/National-Park-Act_Thai-(1961).pdf

พื้นที่พิเศษเมืองเก่าน่าน. **เขตพื้นที่พิเศษ**. ค้นวันที่ 11 ตุลาคม 2560 จาก http://www.dasta.or.th/dastaarea6/th/511/513

พื้นที่พิเศษเมืองโบราณอู่ทอง. **เขตพื้นที่พิเศษ**. ค้นวันที่ 11 พฤศจิกายน 2560 จาก http://www.dasta.or.th/dastaarea7/th/511/512

เพ็ญสุภา สุขคตะ. ปริศนาโบราณคดี. **มติชนสุดสัปดาห์.** 10-16 พฤศจิกายน 2560: 40-41.

ภาณุมาศ ขัดเงางาม. มุมมองแนวคิดของสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน. **วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช**. 14, 1 (มิถุนายน 2545): 79.

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. **โครงการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ.2558**. ค้นวันที่ 21 กรกฎาคม 2560 จาก http://www.dusit.ac.th/2015/113259.html/nggallery/page/1

ยุทธศาสตร์การวิจัยการท่องเที่ยวแห่งชาติ (พ.ศ.2560-2564). 2559. ค้นจาก http://ird.rmuti.ac.th/newweb/research/download/s9.pdf

ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547. **ราชกิจจานุเบกษา**. 124, 11ง (1 กุมภาพันธ์ 2550): 42 ค้นจาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/D/011/42.PDF

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2550. **ราชกิจจานุเบกษา** 124, พิเศษ 150ก (8 ตุลาคม 2550).

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556. **ราชกิจจานุเบกษา**. 130, พิเศษ 87ง (24 กรกฎาคม 2556): 1.

รัฐสภา. **คำแถลงงบประมาณ ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558**. ค้นจาก http://www.thaigov.go.th/th/announcement1-th/item/download/2282.html

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538.

วุฒิสาร ตันไชย. **การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่**. ค้นวันที่ 9 ธันวาคม 2560 **http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm**

สงกรานต์ ป้องบุญจันทร์. **มูลนิธิสิ่งแวดล้อม: ความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการฟ้องเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ**. ค้นวันที่ 4 เมษายน 2560 จาก https://enlawfoundation.org/newweb/?p=1633

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. **สรุปสถานการณ์ท่องเที่ยวตลอดปี 2560 และ แนวโน้มการท่องเที่ยวปี 2561**. ค้นจากhttp://www.thailandtourismcouncil.org/imgadmins/news_file/TCT_news_file_th_2016-12-23_14-19-40.pdf

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **ดัชนีความเชื่อมั่นผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทย ไตรมาศที่ 2 ปี 2561**. ค้นจาก http://www.thailandtourismcouncil.org/wp-content/uploads/2018/06/AW-TTCI-Q2-2018.pdf

สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)**. ค้นวันที่ 9 กรกฎาคม 2560 จาก https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=708

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 30. ยุทธศาสตร์การวิจัยรายประเด็นด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว (ฉบับปรับปรุง). ใน **ยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติรายประเด็น (ปี 2560**). หน้า 1-18. ค้นจาก http://kris.kmitl.ac.th/images/anouce/Strategy%20TH(2560).pdf

สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กองยุทธศาสตร์และแผนงาน. **ยุทธศาสตร์สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560-2564)**. 2559. ค้นจาก https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=9691

สำนักงานพัฒนาพิงคนคร. **การแถลงนโยบายการบริหารงาน สพค.** ค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2560 จาก http://pinkanakorn.or.th/about-us/ข้อมูลที่สำคัญ/การแถลงนโยบายการบริหาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง "การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้และการเพิ่มพื้นที่ป่าของประเทศ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...."**. ค้นจาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d052359-03.pdf

สำนักจัดการที่ดินป่าไม้. **หลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ**. ค้นจาก http://new.forest.go.th/land/wp-content/uploads/sites/29/2016/01/2ขั้นตอนและวิธีการหลักเกณฑ์.pdf

สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **มาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยว**. ค้นจาก http://www.dla.go.th/servlet/EbookServlet?_mode=detail&ebookId=21&random=1362642198868

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.). **คู่มือการประเมินพื้นที่ท่องเที่ยวเพื่อการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน.** ค้นวันที่ 11 กันยายน 2560 จาก file:///C:/Users/Administrator.Mc-201606021341/Downloads/dasta6666.pdf

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.). **แผนปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560**. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2561 จาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER5/DRAWER049/GENERAL/DATA0000/00000015.PDF

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.). **พื้นที่พิเศษอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย–ศรีสัชนาลัย–กำแพงเพชร.** ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2560 จาก http://www.dasta.or.th/dastaarea4/th/511/513

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.). **หลักเกณฑ์การประกาศเป็นพื้นที่พิเศษ**. ค้นจาก http://www.dasta.or.th/th/aboutus/about-plans/about-area-designation-policy

Act on Promotion of Tourist's Visit and Stay through Development of Tourism Areas, Japan Law No.39, 2008

Andonian, André; Kuwabara, Tasuku; Yamakawa, Naomi and Ishida, Ryo. **The Future of Japan's Tourism: Path for Sustainable Growth Towards 2020**. McKinsey Japan and Travel, Transport and Logistics Practice, 2016. Retrieved from http://www.dianping.com.tw/download/260218k01.pdf

Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**. 35, 4, (July 1969): 216-224.

Avci, U.; Madanoglu, M. and Okumus, F. Strategic Orientation and Performance of Tourism Firms: Evidence from a Developing Country. **Tourism Management**. 32, 1 (February 2011): 147-157.

Busch, Paul S. and Houston, Michale J. **Marketing: Strategic Foundation.** USA: Irwin, 1985.

Chapus, Rene. **Droit Administrative General**. 3rd ed. Paris: Montchrestien, 1987.

Chinatravel.com. **Wuzhizhou Tourism Zone, China**. Retrieved December 10, 2017 from https://www.chinatravel.com/sanya-attraction/wuzhizhou-tourism-zone

Chon, Kaye (Kye-Sung) and Maier, Thomas A. **Welcome to Hospitality: An Introduction.** New York: Delmar, 2000.

Chow, Garland; Heaver, Trevor D. and Henriksson, Lennart E. Logistics Performance: Definition and Measurement. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**. 24, 1 (1994): 17-28. https://doi.org/10.1108/0960003941005598

Commission for Environmental Cooperation Montreal. **Promoting Sustainable Tourism in North America's Natural Areas: The Steps Forward**. Retrieved from http://www3.cec.org/islandora/en/item/1602-promoting-sustainable-tourism-in-north-americas-natural-areas-en.pdf

Council Directive 90/314/EEC of June 1990 on Package Travel, Package Holidays and Package Tours, Article 3. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31990L0314

de Laubadere, Andre; Venezia, Jean Clande and Gaudemen, Yves t. **Traite de Droit Administratif**. Tome I. 11th ed. Paris: LGDJ., 1990.

Department of Tourism Philippines. **National Tourism Act 2009**. Retrieved from http://creba.ph/images/propertyindustrydatasearch/pidsfile/2009/Palabyab-TourismAct2009.pdf

Department of Tourism Philippines. **National Tourism Act 2009 (Powerpoint): Highlights of the 2009 Tourism Act: Roles and Functions of DOT Pursuant to RA 9593. R.A. 9593, November 12, 2009**. Retrieved May 5, 2017 from www.visitmyphilippines.com/.../dd870c8ef48c557d94ee057d349daa59.ppt

Department of Tourism Philippines. **National Tourism Development Plan 2011-2016**. Retrieved May 14, 2017 from http://www.visitmyphilippines.com/index.php?title=NationalTourismDevelopmentPlan2011-2016&func=all&pid= 3138&tbl=1

Department of Tourism Philippines. **Philippines Tourism Master Plan (Executive Summary)**. Retrieved from www.visitmyphilippines.com/images/ads/da0a30b673757c949ca0a7ffcf4e3cdf.DOC

Department of Tourism Philippines. **Presentation on RA.9593 and Tourism Planning: Orientation Workshop Central Luzon Tourism Overview National Tourism Act of 2009**. Ecotourism Product Planning Workshop. Retrieved from www.visitmyphilippines.com/.../d073390fec448e31d63773981ec2eacf.ppt

Department of Tourism Philippines. **Republic Act No.9593 Otherwise Known as Tourism Act of 2009 and Its Implementing Rules and Regulations**. Retrieved from http://www.tourism.gov.ph/Downloadable%20Files/RA%209593.pdf

Department of Tourism Philippines. **Rules and Regulations to Implement Republic Act No. 9593 on the Designation of Tourism Enterprise Zones, Registration of Tourism Enterprises and the Grant of Incentives Therein**. Retrieved May 15, 2017 from www.visitmyphilippines.com/.../4454fda5f5bf947d89c5a33e4aeb376b.ppt

Department of Tourism Philippines. **Tourism Master Plan (Executive Summary.** Retrieved May 15, 2017 from www.visitmyphilippines.com/.../da0a30b673757c949ca0a7ffcf4e3cdf.DOC

Drumm, Andy; Moore, Alan; Soles, Andrew; Patterson, Carol and Terborgh, John E. **Ecotourism Development - A manual for conservation planners and managers. Volume II - The Business of Ecotourism Development and Management**. Virginia, USA: The Nature Conservancy, 2004. Retrieved from https://rmportal.net/library/content/Green_Markets_%20Conservation_Financing_and_Socially_Responsive_Corporate_Policies_and_Practices/nrm_eg_gree-tourism-folder/ecotourism-development-a-manual-for-conservation-planners-and-managers.-volume-ii-the-business-of-ecotourism-development-and-management/view

Eagles, Paul F. J.; Haynes, Christopher D. and McCool, Stephen F. **Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management**. World Commission on Protected Areas (WCPA), 2002. Retrieved from https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-008.pdf

The European Center for Traditional and Regional Cultures: ECTARC. Retrieved from http://www.worldcat.org/identities/lccn-no93028254

Fletcher, John. **Tourism Principle and Practice.** UK: Pearson education Limited, 2013.

Georgian National Investment Agency. **Investment Oppurtunities: Free Tourism Zone.** Retrieved from http://www.investingeorgia.org/en/keysectors/access-to-finance/government-incentives/free-tourism-zones.page

gidanan ganghair. **เที่ยวเมืองไทย ใครใครก็อยากมา**. 25 เมษายน 2556. ค้นจาก http://www.thaihealth.or.th/Content/20088-เที่ยวเมืองไทย%20ใครใครก็อยากมา.html

Gilbert, D. **Marketing Management for Tourism, Tourism: Principles and Practice**. 2nd ed. Essex: Longman, 1998.

Godbey, G. and Parker, S. **Leisure Stusies and Srevice: An Overview.** London: W.B. Saunsers, 1976.

Gorham, Ginger and Rice, Susan. **Travel Perspective: A Guide to Becoming a Travel Professional**. US: Delmar Thomson Learning, 2002.

Gulf Newspaper. **Malaysia is Eyeing Qatar Investment for Langkawi Island Tourism Growth.** Retrieved December 6, 2016 from http://www.gulf-times.com/story/523739/Malaysia-is-eyeing-Qatar-investment-for-Langkawi-I

Hashimoto, Shizuka. **Neighborhood Associationas and Machizukuri Processes: Strengths and Weakness**. Citizens Movements, Machizukuri and Lacal Environments, Routledge Japanese Studies Series. Tokyo: The University of Tokyo, 1998.

Henry Campbell Black. **Black's Law Dictionary**. 5th ed. USA: West Publiscing, 1979.

Howewll, D. W. **An Introduction to the Travel Tourism Industry**. Ohio: South-Western Publishing, 1989.

International Forum of Travel and Tourism Advocates (IFTTA). **Lagal Terms**. Retrieved 12 January 2016 from http://iffta.org/glossay

The International Union for Conservation of Nature (IUCN). **About IUCN**. Retrieved April 8, 2017 from http://www.iucn.org/about

The International Union for Conservation of Nature (IUCN). **About the International Union for Conservation of Nature (IUCN)**. Retrieved from http://www.iucn.org/about

The International Union for Conservation of Nature (IUCN). **Guidelines for Protected Area Management Categories.** Cambridge, UK: IUCN, 2012.

The International Union for Conservation of Nature (IUCN). **Thailand**. Retrieved from https://www.iucn.org/about/union/secretariat/offices/asia/asia_where_work/southeast_asia_group/country_members/thailand

Japan Tourism. **Tourism History**. Retrieved May 15, 2017 from http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/shisaku/kankochi/seibi.html

Japan Tourism Agency. **Tourism Zone Development Act: What is a Tourism Zone?** Retrieved from http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/shisaku/kankochi/seibi.html

Kidokoro, T.and Katayama, K. A Study on the Process of Spatial Areas and Wide Areas Governance**. Journal of the City Planning Institute of Japan.** 3 (45): 6676-672.

Knight, Susan M. and Schmidt-Rinehart, Barbara C. The Homestay Component of Study Abroad: Three Perspective. **Foreige Langage Annals**. (May 2004).

Korea Tourism Organization. **Destinetion by Region: Mireukdo Island Special Tourist Zone.** Retrieved April 1, 2017 from http://english.visitkorea.or.kr/enu/ATR/SI_EN_3_1_1_1.jsp?cid=1963073

Korea Tourism Organization. **Special Tourist Zone**. Retrieved from http://english.visitkorea.or.kr/enu/invest/support/support_tour3.jsp

Langkawi Development Authority. **History of Lada**. Retrieved May 15, 2017 from http://www.lada.gov.my/v2/en/corporate-profile/profile/history-of-lada.html

Langkawi Development Authority, **Objectives**, Retrieved May 5, 2017 from http://www.lada.gov.my/v2/en/corporate-profile/profile/objective.html

Langkawi Development Authority, **Vision & Mission**, Retrieved May 15, 2017 from http://www.lada.gov.my/v2/en/corporate-profile/profile/vision-a-mission.html

Law on Tourism Development Zones. **Definition of the Terms Article 4 (13)**. Retrieved from http://www.tourismmacedonia.gov.mk/en/Uploads/LAW%20ON%20TOURISM%20DEVELOPMENT%20ZONES.pdf

Leiper, Neil. **Tourism Management**. Australia: RMIT Publishing, 1995.

Local Participation in Philippines. Retrieved August 2, 2013 from http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/philippines/philippines.html

Lovelock, Christopher and Wirtz, Jochen. **Service Marketing**. 7th ed. USA: Prentice Hall, 2010.

Lumsdon, Les and Page, Stephan J. **Tourism and Transport: Issues and Agenda for the New Millennium**. London: Elsevier, 2004.

Michigan State. **Zoning Elements**. Retrieved from http://www.traversecitymi.gov/downloads/zoning_element_all_final.pdf

Murphy, P. E. **Tourism: A Community Approach**. New York: Methuen, 1985.

Nakamura, H. **The Incremental Improvement of the Area Densely Built pu with Old Wooden Houses in Tokyo**. Tokyo: Daigaku Shuppankai, 2014.

The National Archives. **Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992, Section 13**. Retrieved from http://www.legislation.gov.uk/uksi/1992/3288/contents/made

Ohnishi, T. **Regional Spatial Planing and Sustainability of Region**. Tokyo: Gakugei publication, 2010.

Olsen, Marvin Elliott**. The Process of Social Organization.** New York: Holt, Rinehart and Winston, 1968.

An Ordinance to Amend the Rockbridge County Code by Enacting a New Chapter 17—Planning, Zoning and Development, to Provide Regulations for Tourism Zones. **Section 20. Definitions**. Retrieved from http://www.co.rockbridge.va.us/DocumentCenter/View/502

Patterson, Carol and Terborgh, John E. **A Manual for Conservation Planners and Managers, Volume II.** Arlington, Virginia: The Nature Conservancy, 2004.

Pederson, Arthur. **Managing Tourism at World Heritage Sites: A Pratical Manual for World Heritage Site Managers**. UNESCO World Heritage Centre, 2002. Retrieved from http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-113-2.pdf

Pembangunan, Lembaga. **Langkawi Act 1990 (Act 423) 6 Public Authorities Protection Act 1948**. Retrieved from https://www.lada.gov.my/files/Akta.423.pdf

Poplin, Dennis E. **Communities: Survey of Theories and Methods of Research.** London, UK: Macmillan, 1972.

Queenland State Government. **Area Management Plans**. Retrieved May 5, 2017 from https://www.qld.gov.au/environment/land/vegetation/area-plans

Republic Act No. 9593. Retrieved from http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=2993:2011-09-18-15-13-53&catid=519:2011-09-15-17-31-18

Republic Act No. 9593 Section 4, Definition of terms, Retrieved from http://www.tourism.gov.ph/Downloadable%20Files/RA%209593.pdf

Sado Tourism Association. **To the Island of Festivals, with "ONIDAIKO".** Retrieved April 5, 2017 from https://sado-niigata.com

Salleh, Norlida Hanim Mohd; Shukor, Mohd Shafiin; Othman, Redzuan; Samsudin, Mohd and Idris, Siti Hajar Mohd. Factors of Local Community Participation in Tourism Related Business: Case Study of Langkwi Island. **International Journal of Social Science and Humanity**. 6, 8 (August 2016): 565-571. Retrieved from http://www.ijssh.org/vol6/712-SH052.pdf

Sanders, I. T. Theories of Community Development. **Rural Sociology**. 23 (1958): 189.

Sanya Attracktions. **Nanshan Culture Tourism Zone.** Retrieved from https://www.travelchinaguide.com/attraction/hainan/sanya/nanshan-cultural-tourism-zone

Schmidt-Rinehart, Barbara C. and Knight, Susan M. The Homestay Component of Study Abroad: Three Perspective. **Foreign Language Annals**. 37, 2 (May 2004): 254-262.

Shugart, Sharon. **Hotspring of Akansas Through the Year: A Chronology of Events**. Department of the Interior, National Park Service, 2004. Retrieved April 10, 2016 from https://www.nps.gov/hosp/learn/historyculture/upload/chronology.web.pdf

Son, N. T.; Pigram, J. J. and Rugendyke, B. A. Tourism Development and National Parks in Developing World: Cat Ba Island National Park, Vietnam. In **Contemporary Issues in Tourism Development**. G. P. Douglas and R. W. Butler, eds. New York: Routledge, 2003.

Sorensen, Andre. **The Making of Urban Japan: Cities and Planing from Edo to the Twenty-first Century**. Nissan Institute Routledge Japanese Studies Series. London: Routledge, 2002.

Straitds Time Newspaper. **China has Eye on Investing in Four Kedah Sectors**. Retrieved 27 May 2018 from https://www.nst.com.my/news/2017/03/220412/china-has-eye-investing-four-kedah-sectors-chinese-ambassador

Swarbrooke, John and Homer, Susan. **Consumer Behavior in Tourism.** Oxford: Elsevier Butterworth Heinemann, 2004.

Tapa dura (Tankobon). **Toshi Hozen Keikaku: Rekishi Bunka Shizen o Ikashita Mavhizukuri**. Toì"kyoì": Toì"kyoì" Daigaku Shuppankai, 2004.

Thai Hotel Business. **ผู้ว่าฯททท. เปิดยุทธศาสตร์แผนการตลาดท่องเที่ยวปี 2560 พร้อมชวนเที่ยวท้องถิ่นไทย**. 15 กรกฎาคม 2559. ค้นจาก https://www.thaihotelbusiness.com/news/business-marketing/แผนการตลาดท่องเที่ยว-2560

Todd, Ginger and Rice, Susan. **Travel Perspective: A Guide to Becoming a Travel Professional**. USA: Delmar Thomson Learning, 2002.

Tosun, Cavet. and Timothy, Dallen J. Arguments for Community Participation in the Tourism Development Process. **Journal of Tourism Studies**. 14 (January 2003).

Tourism Development Act. **Ministry of Land Inflastructure Transport and Tourism**. Retrieved September 14, 2017 from http://www.mlit.go.jp/kanko/kanko_tk4_000002.html

Tourism Infrastructure and Enterprise Zone Authority. **Application for Tourism Enterprise Zones**. Retrieved May 11, 2017 from http://tieza.gov.ph/index.php/application-for-tourism-enterprise-zones

Town of Pocahontas. **An Ordinance No. 18-76, The Zoning Ordinance of the Town Ofpocahontas, Virginia, by Establishing a Tourism Zone, by Requiring the Issuance of Business License for Development, and by Providing Factors and Conditions for Variances to the Terms of the Ordlnances.** n.d. Retrieved from http://www.pocahontasva.org/Tourism%20Zone%20Ord%2018-76%20%20011711.pdf

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistic Division. **The International Recommendations for Tourism Statistics 2008**. Retrieved 10 January 2016 from https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_ 83rev1e.pdf

United Nations Development Programme (UNDP). **Empawering People: A Guide to Participation**. New York: UNDP, 1997.

United Nations Educational, Scientific and Cutural Organization (UNESCO). **Convention Concerning the Protection of the World Cultural and National Heritage**. UNESCO, 1972. Retrieved May 23, 2017 from http://whc.unesco.org/en/conventiontext

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). **World Heritage List**. Retrieved April 15, 2017 from http://whc.unesco.org/en/list

U.S., Department of the Interior, The National Park. **Recreation Opportunity Spectrum: A Vehicle to Trail Layout and Construction.** Retrieved from https://www.nps.gov/noco/learn/management/upload/NCT-Trail-Handbook-Chapter-2.pdf

United States Environmental Protection Agency (EPA). **Public Participation Guide: Internet Resources on Public Participation: Public Participation Ethics, Values, and Principles**. Retrieved from https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-internet-resources-public-participation

The World Bank. **International Tourism, Number of Arrivals**. Retrieved from http://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL

The World Bank. **International Tourism, Number of Departures**. Retrieved from https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.DPRT

The World Bank. **International Tourism, Receipts (Current US$)**. Retrieved May 1, 2017 from https://data.worldbank.org/indicator/st.int.rcpt.cd

World Economic Forum. **Index Results—The Travel & Tourism Competitiveness Index Ranking 2015**. Retrieved March 15, 2017 from http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2015/index-results-the-travel-tourism-competitiveness-index-ranking-2015

World Tourism Organization (UNWTO). **A Pratical Guide to Tourism Destination Management**. Madrid, Spain: World Tourism Organization, 2007. Retrieved from https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284412433

World Tourism Organization (UNWTO). **Tourism Highlights 2017 Edition**. Retrieved from https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419029

World Tourism Organization (UNWTO). **Statistics and Tourism Satellite Account.** Retrieved from http://statistics.unwto.org/side_event_lunchtime_

World Tourism Organization (UNWTO). **Thailand Reiterates Strong Commitment to Sustainable Tourism Development**. Retrieved from http://media.unwto.org/en/press-release/2012-05-11/thailand-reiterates-strong-commitment-sustainable-tourism-development

World Tourism Organization (UNWTO). **Tourist Accounting and Statistics**. Retrieved April 10, 2016 from http://statistics.unwto.org/side_event_lunchtime

Younge, A. D. **Halby's Statutes of England**. London: Butterwerths, 1970.

Zineldin, Mosad. Total Relationship and Logistics Management.International. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**. 34, 3/4 (2004): 286-301, https://doi.org/10.1108/09600030410533592

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล นายชัยศิลป์ อุตส่าห์

ประวัติการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยานิพนธ์ระดับดีมาก) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Master of Education, Graduate School for Social Studies,
(Law and Politics) Tokyo Gakukei University
(ทุนการศึกษารัฐบาลญี่ปุ่น)