



## แนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยว ของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 สู่ความยั่งยืน

ข้อมูลสภาพทั่วไปและศักยภาพในเชิงพื้นที่ของกลุ่มจังหวัด  
ภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน)

ข้อมูลสภาพทั่วไปของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2

กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ประกอบด้วย จังหวัดเชียงราย พะเยา แพร่ และน่าน อยู่ทางตอนบนของประเทศระยะทางจาก กรุงเทพมหานคร 785 กิโลเมตร มีชายแดนด้านเหนือติดกับประเทศ สหภาพเมียนมาร์ ระยะทาง 130 กิโลเมตร (เป็นแนวภูเขา 100 กิโลเมตร และเป็นแนวแม่น้ำ 30 กิโลเมตร ชายแดนด้านตะวันออกติดกับ สปป.ลาว ระยะทาง 437 กิโลเมตร กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ด้านตะวันตก ติดกับจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 ระยะทาง 181.1 กิโลเมตร ที่จังหวัด เชียงใหม่และจังหวัดลำปาง 225 กิโลเมตรและด้านใต้ติดกับกลุ่มจังหวัด ภาคเหนือตอนล่าง 1 ที่จังหวัดอุตรดิตถ์ ระยะทาง 313.339 กิโลเมตร กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 มีพื้นที่รวม 36,024 ตารางกิโลเมตร คิดเป็น ร้อยละ 7.02 ของพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด และจังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัด

ที่มีพื้นที่มากที่สุดในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 คือ 11,678 ตารางกิโลเมตร



กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาไว้ว่า “ประตูการค้าสู่สากล โดดเด่นวัฒนธรรมล้านนา ดิน น้ำ ป่า สมบูรณ์ ประชาชนอยู่ดีมีสุข” โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนด 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1** เสริมสร้างสภาพแวดล้อมในการพัฒนาการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์เชื่อมอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงและเตรียมพร้อมรับความร่วมมือประชาคมอาเซียน

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2** การสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพ

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3** พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ วัฒนธรรมและสุขภาพ

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4** ดำรงฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี

### **บทบาทที่สำคัญของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2**

- เป็นประตูการค้าการลงทุนและการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศในกลุ่ม GMS และประชาคมอาเซียน
- ดำรงไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ในการสร้างมูลค่าเพิ่ม
- เป็นแหล่งผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ ข้าว ชา กาแฟ ลิ้นจี่ และลำไย
- อนุรักษ์พัฒนาและส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์และมีการจัดการที่ดี

### **ทิศทางการพัฒนาภาคเหนือตอนบน 2**

- กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ให้ความสำคัญกับทิศทางและแนวทางการพัฒนาตามศักยภาพของกลุ่มจังหวัดฯ 4 เรื่อง ดังนี้
  - เสริมสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อพัฒนาการค้าการลงทุนและโลจิสติกส์เชื่อมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและเตรียมพร้อมรับความร่วมมือประชาคมอาเซียน

- สร้างความเข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตร และอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพ
- ยกระดับการพัฒนาสังคม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ วัฒนธรรม และสุขภาพ เพื่อเป็นฐานการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน
- ดำรงฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมสู่การเป็นกลุ่มจังหวัด สีเขียว โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

## 2. แนวคิดที่ได้รับจากการฝึกอบรมภายในประเทศและการศึกษาดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น

แนวคิดและความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมภายในประเทศ โครงการทุนฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ปฏิบัติราชการ ในภูมิภาคประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 ระหว่างวันที่ 5 - 8 มิถุนายน 2561 และการศึกษาดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น เนื้อหาและแนวคิด แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

- การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) แนวคิดที่ได้รับ : การกำหนดกรอบหรือทิศทางพัฒนาองค์กร การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goal) การกำหนดแผนงาน การกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงาน
- เศรษฐกิจดิจิทัลและการสร้างสรรค์นวัตกรรม (Digital Economy & Innovation) แนวคิดที่ได้รับ : การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการขับเคลื่อนองค์กร การบูรณาการงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าและบริการ

- การสร้างมูลค่าเพิ่มทางการท่องเที่ยวและบริการ (Value Added Creation for Tourism and Service) แนวคิดที่ได้รับ : การสร้าง การมีส่วนร่วมจากชุมชน การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเพื่อความยั่งยืน การอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวเพื่อความยั่งยืน การพัฒนารูปแบบ การท่องเที่ยวเพื่อความยั่งยืน

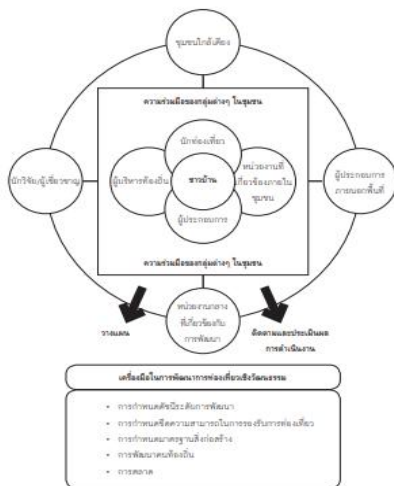
- นวัตกรรมเกษตรและอาหาร (Innovation Agriculture and Food) แนวคิดที่ได้รับการเกษตรแนวใหม่ (Smart Farming) การบูรณาการเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องเข้ากับเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม การเกษตรอุตสาหกรรม

**การนำแนวคิดที่ได้รับจากการฝึกอบรมและการศึกษาดูงาน ประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงใหม่ แพร่ น่าน)**

จากการเข้ารับการอบรมและศึกษาดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ วัฒนธรรมและสุขภาพ สามารถนำความรู้มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของกลุ่ม จังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 โดยมีแนวคิดเรื่อง “การพัฒนาการท่องเที่ยว เชิงวัฒนธรรมกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 สู่อความยั่งยืน”

ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาชุมชนที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมากกลายเป็น แหล่งท่องเที่ยวที่ไม่มีคุณภาพเพราะขาดการจัดการที่เหมาะสมกับสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ และชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทที่ไม่สมดุลในการวางแผน

การบริหารงาน และการตลาด ทั้งนี้เพราะแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมากได้รับการพัฒนาไปตามนโยบายของรัฐ ซึ่งหน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐมักมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย วางแผนงาน และดำเนินงาน ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นในแหล่งท่องเที่ยวมีส่วนร่วมน้อยมาก จึงทำให้ไม่เข้าใจแผน และวิธีการพัฒนาพื้นที่ของตนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวด้วยเหตุนี้ การมีส่วนร่วมอย่างสมดุลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาการท่องเที่ยวรูปแบบต่าง ๆ เพื่อความยั่งยืน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มต้องครอบคลุมเรื่องการวางแผน และการกำหนดเครื่องมือในการพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกัน ซึ่งแต่ละประเด็นจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันอย่างเป็นวงจร ดังแสดงในแผนภาพต่อไปนี้



## กลยุทธ์ “การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 สู่อความยั่งยืน”

### กลยุทธ์ที่ 1 : การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

โดยส่วนใหญ่ ในประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนา นโยบายทางการท่องเที่ยว กำหนดขึ้นโดยผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐหรือนักการเมืองท้องถิ่น จากนั้นหน่วยงานภาครัฐหรือนักการเมืองท้องถิ่นจะนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดแผนพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งจะถ่ายทอดไปสู่ผู้ปฏิบัติระดับท้องถิ่นในท้ายที่สุด กระบวนการดังกล่าวเป็นการกำหนดนโยบายแบบเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top - Bottom) โดยผู้ปฏิบัติและคนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแนวทาง หรือแผนในการพัฒนาการท่องเที่ยว ประกอบกับงบประมาณและข้อมูลสำคัญต่าง ๆ จัดทำขึ้นในระดับชาติไม่ใช่ระดับท้องถิ่น ผลที่ตามมาคือผู้ปฏิบัติและคนท้องถิ่นในชุมชนอาจมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกับผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายและแผนความไม่เข้าใจทำให้ชุมชนไม่สามารถจัดการกับการท่องเที่ยวที่โตขึ้นอย่างรวดเร็วในพื้นที่ของตนได้ ด้วยเหตุนี้ แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่สำคัญทั่วโลกจึงส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งครอบคลุม 4 ประเด็นความร่วมมือดังนี้

1. สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรและกลุ่มคนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการตลาด องค์กรและกลุ่มคนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว นักการเมืองท้องถิ่น นักการศึกษา

คนท้องถิ่นที่พำนักอาศัยในชุมชนธุรกิจโรงแรมและร้านอาหาร ธุรกิจ  
จัดนำเที่ยว สมาคมการท่องเที่ยว หอการค้า เจ้าของร้านค้าที่เกี่ยวข้อง  
นักอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผู้จัดการขนส่ง  
ท้องถิ่นทั้งที่เป็นของภาครัฐและเอกชน เกษตรกร ผู้จัดการประชุมและ  
สัมมนา และผู้บริหารหรือผู้ประกอบการท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการจัดการ  
การท่องเที่ยว

2. ระบุอย่างชัดเจนว่าองค์กรและกลุ่มคนแต่ละกลุ่มมีหน้าที่  
บทบาท และขอบเขตการจัดการระดับใด ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน  
ในด้านอำนาจและกระบวนการการทำงาน นอกจากนี้ทุกฝ่ายต้องตกลง  
ร่วมกันว่าต้องคำนึงถึงผลได้และผลเสียของคนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่  
เป็นหลัก เพราะหากเกิดภาวะวิกฤติ คนกลุ่มนี้จะเป็นผู้เผชิญปัญหาและ  
ได้รับโดยตรง

3. องค์กรและกลุ่มคนทุกฝ่ายต้องตัดสินใจร่วมกันว่าจะใช้มรดก  
ทางวัฒนธรรมใดของชุมชนเพื่อเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยว และกำหนด  
ลักษณะการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของพื้นที่ในทิศทางความยั่งยืนอย่าง  
ชัดเจน เช่น การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมต้องอนุรักษ์หรือคงไว้ซึ่งวิถีชีวิต  
ของท้องถิ่น เพิ่มพูนคุณค่าประสบการณ์ ให้แก่นักท่องเที่ยว ให้ความรู้และ  
ส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วม คำนึงถึงความสามารถในการ  
รองรับนักท่องเที่ยว รวมทั้งดำเนินกิจกรรมการตลาดที่สอดคล้องกับ  
หลักการของการอนุรักษ์

4. องค์กรและกลุ่มคนทุกฝ่ายต้องตัดสินใจและดำเนินงานร่วมกัน  
ในการวางแผน และกำหนดเครื่องมือในการพัฒนามรดกทางวัฒนธรรม



รวมทั้งกำหนดแนวทางในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานซึ่งต้องประชาสัมพันธ์หรือถ่ายทอดผลการดำเนินงานให้แก่ทุกกลุ่มทราบอย่างชัดเจนและโปร่งใสในทางปฏิบัติ

## **กลยุทธ์ที่ 2 : การวางแผน**

การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจและมีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผน จะช่วยลดการต่อต้านการพัฒนาการท่องเที่ยวที่หน่วยงานและกลุ่มคนภายนอกพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาท รวมทั้งเพิ่มความต้านทานต่อแรงกดดันหรือปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะการวางแผนเป็นกระบวนการในการสรรหาและกำหนดแนวทาง รวมทั้งวิธีการที่จะควบคุมและพัฒนาการท่องเที่ยวในแต่ละชุมชนให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน และการที่ทุกฝ่ายร่วมกันคิดและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบว่าจะทำอะไร ทำเพื่ออะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใช้งบประมาณเท่าไร จะช่วยทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและมีทิศทางที่ชัดเจนและตรงกันในการพัฒนาชุมชนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังนั้น การวางแผนโดยชุมชนมีส่วนร่วมจึงเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยวของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น

## **กลยุทธ์ที่ 3 : การกำหนดเครื่องมือเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม**

แม้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงานตามแผน และติดตามผลการดำเนินงานโดยตลอด แต่หากเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับลักษณะทางสังคม

วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และความถนัดของชุมชน ก็จะมีผลให้การพัฒนากองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมไม่บรรลุวัตถุประสงค์และวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ เครื่องมือการพัฒนากองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมจึงควรกำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิจัยด้านการพัฒนามรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งต้องสอดคล้องกับความต้องการและความสามารถในการดำเนินงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม รวมทั้งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของแผนพัฒนากองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของชุมชน นอกจากนี้ เครื่องมือในการพัฒนากองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมควรมีความชัดเจนและหลากหลายซึ่งควรประกอบด้วย 5 เครื่องมือได้แก่การกำหนดตัวชี้วัดระดับการพัฒนา การกำหนดขีดความสามารถในการรองรับการท่องเที่ยว การกำหนดมาตรฐานสิ่งก่อสร้าง การพัฒนาคนท้องถิ่น และการตลาด

**กล่าวโดยสรุป**การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมจะพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อทั้งคนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมและนักท่องเที่ยวได้นั้น จำเป็นต้องเริ่มต้นจาก “การมีส่วนร่วม” ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มทั้งผู้ที่อยู่ในชุมชนและผู้อื่นที่ได้รับจากการใช้มรดกทางวัฒนธรรมเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนท้องถิ่นที่เป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนจำเป็นต้องมีบทบาทสูงสุดในการตัดสินใจว่าจะให้มรดกทางวัฒนธรรมของชุมชนนั้นพัฒนาไปในทิศทางใด โดยผ่านกระบวนการของการวางแผนที่เป็นระบบ และกลยุทธ์การพัฒนาอื่น ๆ ได้แก่ การกำหนดดัชนีระดับการพัฒนา การกำหนดขีดความสามารถ

ในการรองรับการท่องเที่ยว การกำหนดมาตรฐานสิ่งก่อสร้าง การพัฒนา  
คนท้องถิ่น และการตลาดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

จัดทำโดย

1. นายประยูร ไบยา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ  
สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดน่าน
2. นางสาวสุพัตรา บุญถึง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ  
สำนักงานจังหวัดน่าน