



การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเชิงคุณค่าสาธารณะเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน PROMOTING PUBLIC VALUE-BASED PARTICIPATION FOR SUSTAINABLE TOURISM DEVELOPMENT

ณัฐศิตา เป็นศิริ*, ฐิติมา โหล่ายอง, สุพัตรา ยอดสุรางค์

Natsita Pensiri*, Thitima Holamyong, Supattra Yodsuraang

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

*Corresponding Author E-mail: natsita.pen@rmutr.ac.th

Received February 17, 2026; Revised March 25, 2026; Accepted April 3, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ แนวคิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และแนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ เพื่อนำมาอธิบายกลไกการกำกับดูแลการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในบริบทการบริหารภาครัฐ โดยใช้การวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องในสาขารัฐประศาสนศาสตร์และการพัฒนาการท่องเที่ยว ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนไม่สามารถอาศัยการบริหารแบบรวมศูนย์ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่จำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างธรรมาภิบาลแบบเครือข่ายที่เปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการทรัพยากร และการติดตามประเมินผลการพัฒนา การมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมของการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพิ่มความไว้วางใจระหว่างภาคส่วน และส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างสมดุล ผลการสังเคราะห์นำไปสู่การพัฒนาโมเดลการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมเชิงคุณค่าสาธารณะเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โครงสร้างธรรมาภิบาลแบบเครือข่ายและกระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะ โดยคุณค่าสาธารณะที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ ความชอบธรรมของนโยบาย ความไว้วางใจระหว่างรัฐกับสังคม และความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โมเดลที่พัฒนาขึ้นสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดในการออกแบบนโยบายและกลไกการบริหารจัดการการท่องเที่ยวที่มุ่งสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมเชิงอำนาจ, ธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย, คุณค่าสาธารณะ, การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน, การกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม

Abstract

This academic article aims to analyze and synthesize the concepts of participation in public administration, sustainable tourism development, and public value in order to explain the governance mechanism for sustainable tourism development in the context of public administration. The study employs documentary analysis and theoretical synthesis of relevant literature in the fields of public administration and tourism development. The findings indicate

that sustainable tourism development cannot rely solely on centralized state administration but requires a network governance structure that enables multiple stakeholders including government agencies, private sector actors, local communities, and civil society to participate in policy formulation, resource management, and monitoring of tourism development. Such participatory governance enhances the legitimacy of policy decisions, strengthens trust between the state and society, and promotes collaboration among stakeholders in managing tourism resources. The synthesis of these concepts leads to the development of a participatory governance model based on public value for sustainable tourism development. The model consists of three key components: stakeholder participation and power sharing, network governance structures, and the process of public value creation. The public values generated through this mechanism include policy legitimacy, trust between stakeholders, and collaborative engagement in sustainable tourism management. The proposed model provides a conceptual framework for designing tourism governance mechanisms that aim to balance economic development, social equity, and environmental sustainability in the long term.

Keywords: Empowered Participation, Network Governance, Public Value, Sustainable Tourism, Participatory Governance

บทนำ

การท่องเที่ยวได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่มีทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และทุนทางสังคมเป็นฐานสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็วได้ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับความยั่งยืน ทั้งในมิติสิ่งแวดล้อม สังคมและเศรษฐกิจท้องถิ่น ปัญหาความแออัดของแหล่งท่องเที่ยว การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ และความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการ ล้วนสะท้อนข้อจำกัดของแนวทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับปริมาณมากกว่าคุณภาพ (Bramwell & Lane, 2011; Hall, 2011)

ภายใต้บริบทดังกล่าว แนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงได้รับความสำคัญในฐานะกรอบคิดที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มุ่งตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่กระทบต่อความสามารถของคนรุ่นต่อไปในการตอบสนองความต้องการของตนเอง (World Commission on Environment and Development, 1987) อย่างไรก็ตาม การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการกำกับดูแลที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางและการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวร่วมกัน (Richards & Hall, 2000; Bramwell & Lane, 2011)

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกำกับดูแลแบบความร่วมมือนับว่าเป็กลไกสำคัญในการเสริมสร้างความชอบธรรม ความโปร่งใส และความไว้วางใจในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Arnstein, 1969; Ansell & Gash, 2008) ขณะเดียวกัน แนวคิดคุณค่าสาธารณะได้เสนอว่า ภารกิจสำคัญของการบริหารภาครัฐมิใช่เพียงการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการเท่านั้น หากแต่ต้องมุ่งสร้างคุณค่าให้แก่สังคมในมิติที่กว้างขึ้น ทั้งด้านความเป็นธรรม ความไว้วางใจและคุณภาพชีวิตของประชาชน (Moore, 1995) เมื่อเชื่อมโยงกับการพัฒนาการท่องเที่ยว จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้

ส่วนเสียมิได้เป็นเพียงเครื่องมือเชิงกระบวนการ แต่เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทางคุณค่าที่สังคมต้องการจากการพัฒนาการท่องเที่ยว

ดังนั้น การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงควรถูกมองในฐานะกระบวนการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารสาธารณะ จากรูปแบบการบริหารแบบรวมศูนย์ไปสู่การกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมที่เปิดพื้นที่ให้ภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการกำหนดนโยบายและการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว หากกระบวนการดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง การท่องเที่ยวจะมีใช้เพียงกลไกสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ แต่จะกลายเป็นกลไกสำคัญในการสร้างคุณค่าร่วมให้กับสังคมในระยะยาว

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ

แนวคิดการมีส่วนร่วม (Participation) ในทางรัฐประศาสนศาสตร์มิได้จำกัดอยู่เพียงการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น หากเป็นกระบวนการที่สะท้อนระดับอำนาจและความสามารถของประชาชนในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ Arnstein (1969) เสนอกรอบบันไดการมีส่วนร่วม (Ladder of Citizen Participation) ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็นขั้นต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับการถูกชักจูงหรือให้ข้อมูล ไปจนถึงระดับการมีอำนาจร่วมในการตัดสินใจ กรอบดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างสำคัญว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจ (Redistribution of Power) มิใช่เพียงการสร้างภาพลักษณ์ของการเปิดกว้าง

ในบริบทของการบริหารสาธารณะยุคใหม่ แนวคิดการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Governance) ได้รับการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ Ansell & Gash (2008) อธิบายว่า การกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมคือกระบวนการที่หน่วยงานภาครัฐร่วมทำงานกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมภายใต้กระบวนการเจรจาอย่างเป็นทางการ เพื่อสร้างฉันทามติและความร่วมมือในประเด็นสาธารณะที่มีผลกระทบกว้างขวาง แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า ปัญหาสาธารณะร่วมสมัยมักเกินขีดความสามารถของรัฐเพียงลำพัง จึงต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือ (Network Governance) เป็นกลไกสำคัญ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเชื่อมโยงกับแนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ซึ่ง Moore (1995) เสนอว่า ความชอบธรรมของการบริหารภาครัฐขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างคุณค่าที่สังคมยอมรับและเห็นว่าเป็นประโยชน์ร่วม การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดว่า คุณค่าใดควรถูกสร้าง และควรถูกจัดลำดับความสำคัญอย่างไรเมื่อพิจารณาในมิติอำนาจ Gaventa (2006) นำเสนอว่า การมีส่วนร่วมอาจถูกจำกัดได้แม้ในระบบที่ดูเหมือนเปิดกว้าง ผ่านกลไกอำนาจที่มองเห็นได้ (Visible Power) อำนาจที่ซ่อนเร้น (Hidden Power) และอำนาจเชิงวัฒนธรรม (Invisible Power) การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมจึงต้องคำนึงถึงโครงสร้างอำนาจที่อาจทำให้เสียงของบางกลุ่มถูกลดทอนหรือถูกกันออกจากระบวนการตัดสินใจ

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมในทางรัฐประศาสนศาสตร์มิใช่เพียงเทคนิคการบริหาร หากเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ความชอบธรรมและความยั่งยืนของนโยบายสาธารณะ

2. แนวคิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการนิยามในรายงาน Our Common Future ว่าเป็นการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นอนาคตในการตอบสนองความต้องการของตนเอง (World Commission on Environment and Development, 1987) หลักการดังกล่าวถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทการท่องเที่ยวภายใต้กรอบการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งมุ่งสร้างสมดุลระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

Hall (2011) อธิบายว่า ความยั่งยืนในการท่องเที่ยวไม่อาจเกิดขึ้นได้จากมาตรการทางเทคนิคเพียงอย่างเดียว หากต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบาย (Policy Learning) และการปรับตัวเชิงสถาบันอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ Bramwell & Lane (2011) เน้นว่า การกำกับดูแลการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และกลไกการเจรจาผลประโยชน์ที่มีความโปร่งใสในระดับปฏิบัติ แนวคิด Community-Based Tourism (CBT) ได้รับการยอมรับว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ส่งเสริมบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรและรับประโยชน์จากกิจกรรมการท่องเที่ยว Richards & Hall (2000) เสนอว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนช่วยสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ (Sense of Ownership) และลดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ดังนั้น การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงมิใช่เพียงเป้าหมายในเชิงสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการกำกับดูแลที่ต้องบูรณาการเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเข้าด้วยกัน

3. การบูรณาการการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาการท่องเที่ยว

เมื่อเชื่อมโยงแนวคิดการมีส่วนร่วมเข้ากับกรอบการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงสถาบันในการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่หลากหลาย การพัฒนาการท่องเที่ยวมักเกี่ยวข้องกับทรัพยากรสาธารณะ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ วัฒนธรรม และภูมิทัศน์ ซึ่งมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม การตัดสินใจแบบรวมศูนย์อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและการต่อต้านในระยะยาว

Ansell & Gash (2008) มุ่งให้เห็นว่า ความสำเร็จของการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ความไว้วางใจระหว่างภาคส่วน ความชัดเจนของกติกาและภาวะผู้นำที่สามารถประสานผลประโยชน์ที่แตกต่างกันได้ ในบริบทการท่องเที่ยว กลไกดังกล่าวช่วยให้การวางแผนจุดหมายปลายทาง (Destination Planning) สะท้อนความต้องการของชุมชน ลดผลกระทบด้านลบ และเสริมสร้างความยืดหยุ่นต่อวิกฤต ในมิติเชิงโครงสร้าง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเนื่องจากหน่วยงานระดับพื้นที่มีความใกล้ชิดกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมมากกว่า อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจที่ปราศจากกลไกตรวจสอบและความโปร่งใสอาจนำไปสู่การครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้

ดังนั้น การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องตั้งอยู่บนโครงสร้างการมีส่วนร่วมที่มีอำนาจจริง มีความชอบธรรมและสามารถสร้างคุณค่าสาธารณะร่วมกันได้ มิใช่เพียงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในเชิงพิธีกรรม

บทวิเคราะห์เชิงสังเคราะห์

1. รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยว

แม้แนวคิดการมีส่วนร่วมจะได้รับการยอมรับในเชิงหลักการอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติระดับของการมีส่วนร่วมกลับมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ Arnstein (1969) นำเสนอมุมมองให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมสามารถจำแนกออกเป็นลำดับขั้นตั้งแต่ระดับที่ประชาชนไม่มีอำนาจจริง ไปจนถึงระดับที่ประชาชนมีอำนาจร่วมในการตัดสินใจ หากประยุกต์กรอบดังกล่าวกับบริบทการพัฒนาการท่องเที่ยว สามารถจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับเชิงวิเคราะห์ ได้แก่

ประการแรก ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นรูปแบบที่หน่วยงานรัฐหรือผู้กำหนดนโยบายทำหน้าที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับแผนพัฒนาหรือโครงการท่องเที่ยวให้ประชาชนรับทราบ แม้จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสแต่ประชาชนยังไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทาง

ประการที่สอง ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือจัดประชาคม แม้ประชาชนสามารถสะท้อนข้อเสนอแนะได้ แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ในมือของผู้นำ

ประการที่สาม ระดับการมีอำนาจร่วม (Partnership) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนมีบทบาทร่วมกันในกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม (Ansell & Gash, 2008)

ประการสุดท้าย ระดับการควบคุมโดยชุมชน (Citizen Control) เป็นระดับที่ชุมชนมีอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวของตนเอง เช่น รูปแบบการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-Based Tourism) ซึ่งสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและเสริมสร้างความยั่งยืนในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม การเลื่อนจากระดับล่างไปสู่ระดับบนมิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ หากต้องอาศัยเงื่อนไขด้านโครงสร้างอำนาจ ความไว้วางใจ และทุนทางสังคมในพื้นที่ (Gaventa, 2006)

2. ปัจจัยความสำเร็จของการมีส่วนร่วมเพื่อความยั่งยืน

การมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนได้ขึ้นอยู่กับจำนวนเวทีหรือกิจกรรม หากแต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของกระบวนการและเงื่อนไขเชิงสถาบัน Moore (1995) อธิบายว่า การสร้างคุณค่าสาธารณะต้องตั้งอยู่บนสามองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ความชอบธรรมทางการเมือง ความสามารถในการปฏิบัติและผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากประยุกต์แนวคิดดังกล่าวกับการพัฒนาการท่องเที่ยว จะพบว่า ปัจจัยสำคัญมีอย่างน้อย 4 ประการ

ประการแรก ความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูล การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการท่องเที่ยวมักเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูง หากข้อมูลไม่เปิดเผยอย่างเพียงพอ ความไว้วางใจระหว่างภาคส่วนจะลดลง

ประการที่สอง การกระจายอำนาจและการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่น แม้รัฐจะกำหนดนโยบายกระจายอำนาจ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดทรัพยากรหรือขีดความสามารถ การมีส่วนร่วมก็อาจเป็นเพียงเชิงสัญลักษณ์

ประการที่สาม ความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย Ansell & Gash (2008) ชี้ให้เห็นว่าความไว้วางใจเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของความร่วมมือ หากพื้นที่มีประวัติความขัดแย้งสูง กระบวนการมีส่วนร่วมต้องเริ่มจากการสร้างความเชื่อมั่นก่อน

ประการที่สี่ ภาวะผู้นำเชิงประสาน (Facilitative Leadership) ผู้นำที่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน จะช่วยลดความขัดแย้งและสร้างพื้นที่เจรจาอย่างสร้างสรรค์

เมื่อปัจจัยเหล่านี้ทำงานร่วมกัน การมีส่วนร่วมจะไม่เป็นเพียงกระบวนการเชิงพิธีกรรม หากเป็นกลไกสร้างความยืดหยุ่น (Resilience) ให้กับระบบการท่องเที่ยวในระยะยาว

3. อุปสรรคและความท้าทายเชิงโครงสร้าง

แม้หลักการมีส่วนร่วมจะได้รับการยอมรับในเชิงนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติมักเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่

ประการแรก การครอบงำโดยกลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีมูลค่าสูง การตัดสินใจมักถูกกำหนดโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งลดทอนเสียงของชุมชนท้องถิ่น

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมเชิงพิธีกรรม (Tokenism) ซึ่งสอดคล้องกับชั้นล่างของบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein (1969) กล่าวคือ แม้มีเวทีรับฟังความคิดเห็น แต่ผลลัพธ์ไม่สะท้อนข้อเสนอของประชาชน

ประการที่สาม ความเหลื่อมล้ำทางข้อมูลและศักยภาพ กลุ่มเปราะบาง เช่น ชุมชนชนบทหรือกลุ่มชาติพันธุ์ อาจขาดความรู้หรือทรัพยากรในการเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ โครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ แม้มีการกระจายอำนาจ แต่หลายประเด็นสำคัญ ยังคงถูกกำหนดจากส่วนกลาง ส่งผลให้พื้นที่มีข้อจำกัดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาตนเอง

ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาการท้องถิ่นอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน ทั้งกระบวนการและโครงสร้าง มิใช่เพียงเพิ่มกิจกรรมการมีส่วนร่วมเท่านั้น

บทวิเคราะห์เชิงทฤษฎี

การวิเคราะห์ตลอดบทความนี้สะท้อนให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมมิใช่เพียงเครื่องมือเสริมของ กระบวนการพัฒนาการท้องถิ่น หากเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดระเบียบอำนาจ ความชอบธรรมของนโยบายและความยั่งยืนของระบบการกำกับดูแลสาธารณะ การอภิปรายเชิงทฤษฎี สามารถจำแนกได้เป็นสามมิติสำคัญ ได้แก่ มิติอำนาจ มิติธรรมาภิบาล และมิติการสร้างคุณค่าสาธารณะ โดยสามารถอภิปรายได้ดังนี้

1. มิติอำนาจ

Arnstein (1969) เสนอว่า การมีส่วนร่วมมีความหมายแตกต่างกันตามระดับของอำนาจที่ประชาชนได้รับ หากกระบวนการมีส่วนร่วมไม่ก้าวข้ามระดับการให้ข้อมูลหรือการปรึกษาหารือ การพัฒนาอาจยังคงอยู่ภายใต้ การกำหนดทิศทางของกลุ่มอำนาจเดิม การวิเคราะห์ในบทความนี้พบว่า ปัญหาการพัฒนาการท้องถิ่นที่ขาด ความยั่งยืนจำนวนมาก มิได้เกิดจากการขาดเวทีรับฟังความคิดเห็น หากเกิดจากข้อจำกัดเชิงอำนาจในการ ตัดสินใจ ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2553) ที่อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การมีส่วนร่วมจึงมีความหมายเมื่อประชาชนสามารถ เข้าไปมีบทบาทในขั้นตอนกำหนดปัญหาและกำหนดทางเลือก มิใช่เพียงรับรู้ผลการตัดสินใจ ในทำนองเดียวกัน มยุรี อนุমানราชชน (2549) มุ่งนำเสนอให้เห็นว่า ความชอบธรรมของนโยบายขึ้นอยู่กับกระบวนการที่เปิดกว้าง ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น เมื่อพิจารณาในบริบทการท้องถิ่น การกำหนดโครงการพัฒนาแหล่งท้องถิ่นจำนวนมาก ในประเทศไทยยังคงอยู่ในลักษณะการกำหนดจากบนลงล่าง (Top-Down) แม้จะมีการจัดเวทีประชาคม แต่กระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงรวมศูนย์อยู่ในหน่วยงานรัฐหรือผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ โครงสร้างเช่นนี้ สะท้อนในข้อสังเกตของโกวิท พวงงาม (2562) ที่เห็นว่า การกระจายอำนาจของไทยยังมีลักษณะกระจาย ภารกิจ แต่ไม่กระจายอำนาจเชิงโครงสร้างอย่างเต็มที่ ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อความยั่งยืนจึงต้อง ตีความใหม่ในฐานะกระบวนการปรับโครงสร้างอำนาจ มิใช่เพียงการเพิ่มกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์

2. มิติธรรมาภิบาล

แนวคิด Collaborative Governance ของ Ansell & Gash (2008) เสนอว่า การจัดการปัญหา สาธารณะที่ซับซ้อนต้องอาศัยกระบวนการเจรจาและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ การพัฒนา การท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพยากรสาธารณะ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของชุมชน จึงไม่อาจ อาศัยการบริหารแบบราชการรวมศูนย์เพียงลำพัง ในบริบทไทย วรเดช จันทรร (2560) อธิบายว่า การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการสร้างธรรมาภิบาลเชิงพื้นที่ หากท้องถิ่น มีอำนาจกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง การมีส่วนร่วมย่อมมีความหมายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2559) ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยยังอยู่ในสภาพ กึ่งรวมศูนย์กึ่งกระจายอำนาจ ส่งผลให้การกำกับดูแลแบบเครือข่ายยังไม่พัฒนาเต็มศักยภาพ การอภิปราย ในบทความนี้ จึงสะท้อนถึงความตึงเครียดระหว่างแนวคิด Government ซึ่งเน้นอำนาจรัฐแบบลำดับชั้น กับ Governance ซึ่งเน้นเครือข่ายและความร่วมมือ การมีส่วนร่วมเพื่อความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้จริงเมื่อโครงสร้าง การกำกับดูแลเอื้อต่อการเจรจา การสร้างฉันทามติ และการตรวจสอบร่วมกัน

3. มิติการสร้างคุณค่าสาธารณะ

Moore (1995) เสนอว่า การกิจสำคัญของการบริหารภาครัฐคือการสร้างคุณค่าสาธารณะ มิใช่เพียงเพิ่มประสิทธิภาพเชิงต้นทุน เมื่อนำมาประยุกต์กับการพัฒนาการท่องเที่ยว จะเห็นว่า การวัดความสำเร็จด้วยรายได้หรือจำนวนนักท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียวสะท้อนมูลค่าทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ครอบคลุมคุณค่าทางสังคมและสิ่งแวดล้อม สุโขทัย ธีรสวัสดิ์ (2561) ชี้ว่า การบริหารท้องถิ่นที่ดีต้องยึดคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นศูนย์กลาง สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เน้นสมดุลระหว่างผลประโยชน์ระยะสั้นกับผลกระทบระยะยาว (World Commission on Environment and Development, 1987) ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทางคุณค่า เปิดพื้นที่ให้สังคมร่วมกันนิยามเป้าหมายการพัฒนาและจำกัดผลกระทบเชิงลบ มิฉะนั้น การพัฒนาอาจมุ่งสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยแลกกับต้นทุนทางสังคมในระยะยาว

จากการนำเสนอทั้งสามมิติ สามารถสังเคราะห์ได้ว่า 1. การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดระเบียบอำนาจในระบบการกำกับดูแล 2. ความยั่งยืนต้องตั้งอยู่บนธรรมาภิบาลแบบเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีบทบาท และ 3. การพัฒนาการท่องเที่ยวต้องสร้างคุณค่าสาธารณะ มิใช่เพียงผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนควรถูกมองในฐานะการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารสาธารณะ มิใช่เพียงมาตรการเสริมเชิงโครงการ หากโครงสร้างอำนาจยังคงรวมศูนย์และกระบวนการมีส่วนร่วมยังอยู่ในระดับเชิงสัญลักษณ์ ความยั่งยืนที่กล่าวอ้างย่อมมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

จากการวิเคราะห์แนวคิดการมีส่วนร่วม ธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน พบว่าการมีส่วนร่วมมิได้เป็นเพียงเครื่องมือประกอบกระบวนการบริหาร แต่เป็นกลไกเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงความชอบธรรม ความไว้วางใจและความยั่งยืนเข้าด้วยกัน การออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมจึงควรดำเนินการอย่างเป็นระบบในสามระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับชุมชน ดังนี้

1. ระดับนโยบาย (Policy Level)

ประการแรก ควรกำหนดการมีส่วนร่วมให้เป็นองค์ประกอบสำคัญของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด โดยระบุขั้นตอนและตัวชี้วัดอย่างชัดเจนเพื่อลดการมีส่วนร่วมเชิงพิธีกรรมตามที่ Arnstein (1969) วิพากษ์ไว้

ประการที่สอง ควรพัฒนากลไกกำกับดูแลแบบพหุภาคี (Multi-Stakeholder Governance) ที่เปิดโอกาสให้ภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายและติดตามผลการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม (Ansell & Gash, 2008)

ประการที่สาม ควรนำแนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะมาใช้เป็นกรอบประเมินผลการพัฒนาโดยพิจารณาผลลัพธ์ในมิติสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต และความเป็นธรรมทางสังคม มากกว่าการวัดเพียงรายได้หรือจำนวนนักท่องเที่ยว (Moore, 1995) นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น e-Participation และ Open Data เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการเข้าถึงของประชาชน

2. ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติกับบริบทพื้นที่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับนี้ควรมุ่งเน้นคุณภาพของกระบวนการมากกว่าปริมาณของกิจกรรม โดยควรจัดเวทีประชาคมอย่างต่อเนื่อง เปิดพื้นที่ให้ประชาชนแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเท่าเทียม และมีระบบสรุปผลที่โปร่งใส นอกจากนี้ ควรจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการการท่องเที่ยวระดับพื้นที่ที่มีตัวแทนจากหลายภาคส่วนเพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่นและผู้นำชุมชน

ให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูล วางแผนและติดตามผลการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการเรียนรู้เชิงนโยบาย (Hall, 2011)

3. ระดับชุมชนและภาคประชาสังคม

การมีส่วนร่วมในระดับชุมชนควรมุ่งเสริมสร้างความเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบร่วมต่อทรัพยากรท้องถิ่น การสนับสนุนรูปแบบการท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยให้ชุมชนมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยวโดยตรง ซึ่งช่วยลดความขัดแย้งและสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์ (Richards & Hall, 2000) นอกจากนี้ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนและการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้หญิง เยาวชน และกลุ่มชาติพันธุ์ เข้ามามีส่วนร่วม จะช่วยเพิ่มความเป็นธรรมและความยั่งยืนของการพัฒนา (Gaventa, 2006)

เมื่อพิจารณาโดยรวม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนควรมุ่งปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกำกับดูแลจากระบบรวมศูนย์ไปสู่ธรรมาภิบาลแบบเครือข่ายที่เปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทร่วม การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพจะช่วยเสริมสร้างความชอบธรรม ความไว้วางใจและความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (World Commission on Environment and Development, 1987)

ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ในบริบทประเทศไทย

ตัวอย่างที่สะท้อนการประยุกต์ใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสามารถพบได้ในหลายพื้นที่ของประเทศไทย โดยเฉพาะรูปแบบการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-Based Tourism) ซึ่งเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวของตนเองและได้รับประโยชน์จากกิจกรรมการท่องเที่ยวอย่างเป็นธรรม (Richards & Hall, 2000)

กรณีแรก คือ ชุมชนบ้านแม่กำปอง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นตัวอย่างของการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่ประสบความสำเร็จ ชุมชนได้จัดตั้งกลไกการบริหารจัดการการท่องเที่ยวผ่านคณะกรรมการชุมชนที่ทำหน้าที่กำหนดกติกาการบริหารจัดการนักท่องเที่ยว การกระจายรายได้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การดำเนินงานดังกล่าวเกิดจากความร่วมมือระหว่างชุมชน หน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดระบบการจัดการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของชุมชน (Kontogeorgopoulos et al., 2014) อีกกรณีหนึ่ง คือ ชุมชนเกาะยาวน้อย จังหวัดพังงา ซึ่งพัฒนาการท่องเที่ยวโดยอาศัยทุนทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเป็นฐานสำคัญ การบริหารจัดการการท่องเที่ยวดำเนินการผ่านเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรชุมชน ผู้ประกอบการท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐ โดยมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรในระยะยาว กระบวนการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นบทบาทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ซึ่งช่วยสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และความเข้มแข็งของชุมชน (Kontogeorgopoulos, 2005)

กรณีตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากร และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะและการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีและเชิงโครงสร้างในบทความนี้ สามารถสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ในสามระดับ ได้แก่

ประการแรก ระดับโครงสร้างนโยบาย ควรกำหนดการมีส่วนร่วมให้เป็นองค์ประกอบสำคัญของ กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวทุกระดับ ตั้งแต่การกำหนดปัญหา การออกแบบนโยบาย ไปจนถึงการ ติดตามประเมินผล เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมจากลักษณะเชิงสัญลักษณ์ไปสู่การมีอำนาจร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ควรกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการท่องเที่ยวที่สะท้อนคุณค่าสาธารณะ เช่น คุณภาพ สิ่งแวดล้อม ความพึงพอใจของชุมชน และความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ ควบคู่กับการส่งเสริม การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะเกี่ยวกับโครงการท่องเที่ยวและงบประมาณเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส

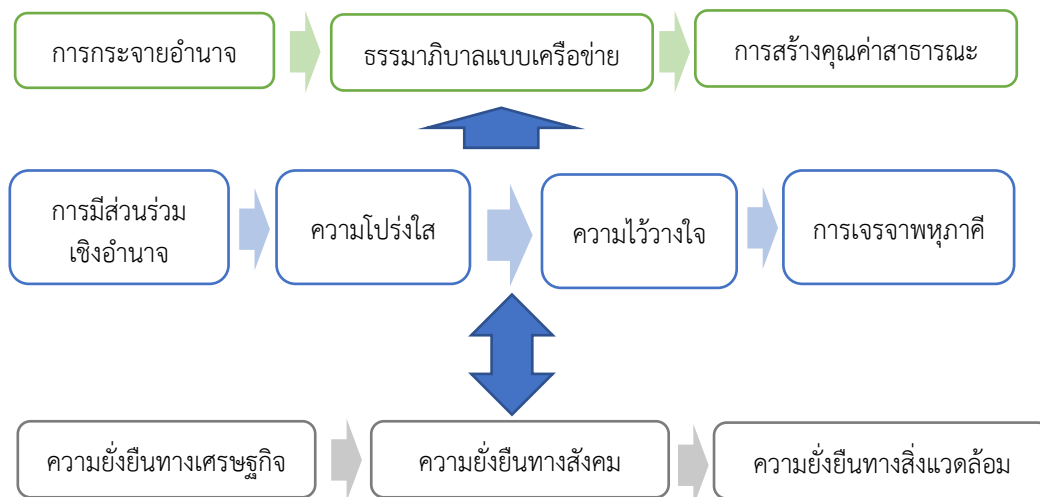
ประการที่สอง ระดับการกำกับดูแลเชิงพื้นที่ ควรจัดตั้งกลไกการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในรูปแบบ พหุภาคีที่มีตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน เพื่อร่วมกำหนดทิศทางและตรวจสอบการพัฒนา ในพื้นที่ พร้อมทั้งเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของ กระบวนการมีส่วนร่วม และส่งเสริมการเรียนรู้เชิงนโยบายผ่านการประเมินผลและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ระหว่างพื้นที่

ประการที่สาม ระดับกระบวนการมีส่วนร่วม ควรออกแบบกระบวนการให้เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนกำหนด ปัญหา เพื่อให้ชุมชนสามารถมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างแท้จริง อีกทั้งควรให้ความสำคัญ กับการมีส่วนร่วมของกลุ่มเปราะบาง และใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือสนับสนุนการรับฟังความคิดเห็น และการติดตามโครงการ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงและความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ

โดยสรุป การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมุ่งปรับเปลี่ยนทั้งโครงสร้าง นโยบาย กลไกการกำกับดูแล และคุณภาพของกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้การพัฒนาการท่องเที่ยวสามารถ สร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

องค์ความรู้ใหม่

จากการวิเคราะห์แนวคิดการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ แนวคิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และแนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ สามารถสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการกำกับดูแลการท่องเที่ยว อย่างยั่งยืนได้ว่า การมีส่วนร่วมมิได้เป็นเพียงกลไกประกอบของกระบวนการบริหาร หากเป็นโครงสร้างสำคัญ ที่เชื่อมโยงการกระจายอำนาจ ธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย และการสร้างคุณค่าสาธารณะเข้าด้วยกัน การพัฒนา การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงต้องอาศัยระบบการกำกับดูแลที่เปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดทิศทางและบริหารจัดการ ทรัพยากรการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่ กระบวนการดังกล่าวช่วยเพิ่มความชอบธรรมของการตัดสินใจ สร้างความไว้วางใจระหว่างภาคส่วน และส่งเสริมการพัฒนาที่คำนึงถึงความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคมและ สิ่งแวดล้อม ดังนั้น บทความนี้จึงเสนอ โมเดลการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมเชิงคุณค่าสาธารณะเพื่อการพัฒนา การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วม ธรรมาภิบาลแบบเครือข่ายและ การสร้างคุณค่าสาธารณะ ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 โมเดลการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมเชิงคุณค่าสาธารณะเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

สรุป

บทความนี้วิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ แนวคิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและแนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ เพื่ออธิบายกลไกการกำกับดูแลการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในบริบทการบริหารภาครัฐ ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยธรรมาภิบาลแบบเครือข่ายที่เปิดพื้นที่ให้ภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดทิศทางและบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว กระบวนการดังกล่าวช่วยสร้างความไว้วางใจ ลดความขัดแย้งและส่งเสริมการพัฒนาที่คำนึงถึงความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จากการสังเคราะห์แนวคิดดังกล่าว จึงเสนอโมเดลการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมเชิงคุณค่าสาธารณะเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบในการออกแบบนโยบายและกลไกการบริหารจัดการการท่องเที่ยวที่มุ่งสร้างคุณค่าสาธารณะและความยั่งยืนในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2562). การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มยุรี อนุমানราชธน. (2549). การกำหนดนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- วรเดช จันทรศร. (2560). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2553). นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สุโขทัย ชีรสวัสดิ์. (2561). การบริหารงานท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2559). การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.



- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Bramwell, B. & Lane, B. (2011). Critical Research on The Governance of Tourism and Sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 411–421.
- Gaventa, J. (2006). Finding The Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin*, 37(6), 23–33.
- Hall, C. M. (2011). Policy Learning and Policy Failure in Sustainable Tourism Governance. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 649–671.
- Kontogeorgopoulos, N. (2005). Community-Based Ecotourism in Phuket and Ao Phangnga, Thailand: Partial Victories and Bittersweet Remedies. *Journal of Sustainable Tourism*, 13(1), 4–23.
- Kontogeorgopoulos, N. et al. (2014). Success Factors in Community-Based Tourism in Thailand: The Role of Luck, External Support, and Local Leadership. *Tourism Planning & Development*, 11(1), 106–124.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Richards, G. & Hall, D. (Eds.). (2000). *Tourism and Sustainable Community Development*. London: Routledge.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.