





**PUBLIC POLICY AGENDA-SETTING AND STRATEGIC APPROACHES  
FOR PROMOTING TOURISM IN LIVING HERITAGE CITIES**



**A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENTS FOR  
THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN PUBLIC ADMINISTRATION  
INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY**

**GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2024**

คุษฎีนิพนธ์เรื่อง

การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว  
เมืองเก่ามีชีวิต

โดย

จรรณู แคนนาเลิศ

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2567

ศ.(กิตติคุณ) ดร.สุเทพ เชาวลิต  
ประธานกรรมการสอบ

ศ. ดร.ไพฑูรย์ โพธิสว่าง  
กรรมการ

รศ. ดร.ปธาน สุวรรณมงคล  
กรรมการ

ดร.เฉลิมพร เย็นเยือก  
กรรมการ

รศ. ดร.จิระ ประทีป  
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ศ.ดร.สือจิตต์ เพ็ชรประสาน)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

30 พฤษภาคม 2568

Dissertation entitled

**PUBLIC POLICY AGENDA-SETTING AND STRATEGIC APPROACHES FOR  
PROMOTING TOURISM IN LIVING HERITAGE CITIES**

by

CHAROON DANNALERD

was submitted in partial fulfillment of the requirements  
for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration

Rangsit University  
Academic Year 2024

---

Prof. Suthep Chaowalit, Ph.D.  
Examination Committee Chairperson

Prof. Paithoon Bhothisawang, Ph.D.  
Member

---

Assoc.Prof.Pathan Suvannamongkol, Ph.D.  
Member

Chalernporn Yenyuak, D.P.A.  
Member

---

Assoc.Prof. Chira Prateep, Ph.D.  
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Prof. Suejit Pechprasarn, Ph.D.)

Dean of Graduate School

May 30, 2025

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้เป็นอย่างดีเนื่องมาจากได้รับความอนุเคราะห์จาก รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ให้ความเอาใจใส่ช่วยเหลือ และคอยให้ คำปรึกษาแนะนำเป็นอย่างดีมาโดยตลอด

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ศรชัย มุ่งไธสง อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงราย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราดวง สมณศักดิ์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริพัฒน์ แก้วศรี ผู้ช่วยอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงราย รองศาสตราจารย์ ดร.ประยูร อิมิวัตร ประธานหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพล พงษ์ดี รองผู้อำนวยการส่งเสริมวิชาการและงานทะเบียน และคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงรายทุกท่านที่สนับสนุนใน การศึกษาต่อในครั้งนี้

ผู้วิจัยมีความซาบซึ้งในความกรุณาของทุกท่านที่ได้กล่าวถึงและผู้ที่ไม่ได้เอ่ยนามในที่นี้ ที่ได้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้กำลังใจด้วยดีตลอดมา

จรูญ แคนนาเลิศ

ผู้วิจัย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

5907203 : จริญญา แคนนาเลิศ  
 ชื่อคุณิพนธ์ : การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย  
 ส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต  
 หลักสูตร : ปรัชญาคุณิบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์  
 อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ.ดร.จิระ ประทีป

**บทคัดย่อ**

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของกัการภาครัฐในการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต และเพื่อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสารจากหนังสือ ตำรา และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลจากภาครัฐและภาคประชาสังคมในพื้นที่และสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ประชาชน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่รัฐ ภาคเอกชน โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาและเชิงพรรณนา

สรุปผลการศึกษาพบว่า 1) หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางส่วนภูมิภาคมีบทบาทสำคัญในเชิงการกำหนดนโยบาย แนวทางการวางแผน ตามแนวคิดจากบนลงล่าง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมความต้องการ สร้างความตระรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเชิงพื้นที่ 2) ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันวาระนโยบายคือกระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนแบบปรึกษาหารือ ด้วยการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ชุมชน และผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยสร้างแรงผลักดันในกระแรวาระนโยบาย 3) แนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย ควรเน้นการขับเคลื่อนด้วยการสร้างบทบาทผู้นำร่วมและผู้ประสานนโยบาย โดยการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเมืองเก่าระดับจังหวัด (ลักษณะพหุภาคี) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลเมืองเก่าเพื่อการตัดสินใจเชิงหลักฐาน สร้างแผนบูรณาการร่วมระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลางเพื่อสนับสนุนการกำหนดวาระนโยบายจากล่างขึ้นบน

(คุณิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 148 หน้า)

คำสำคัญ: วาระนโยบายสาธารณะ เมืองเก่าที่มีชีวิต พหุกระแส

ลายมือชื่อนักศึกษา ..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

5907203 : Charoon Dannalerd  
 Dissertation Title : Public Policy Agenda-Setting and Strategic Approaches for Promoting  
 Tourism in Living Heritage Cities  
 Program : Doctor of Philosophy in Public Administration  
 Dissertation Advisor : Assoc.Prof. Chira Prateep, Ph.D.

**Abstract**

This study aims to examine the role of governmental agencies in advancing the Policy agenda for promoting “living heritage cities,” to analyze the driving factors behind the agenda-setting process, and to propose strategic approaches for advancing such Policy agendas.

This research adopts a qualitative methodology, utilizing document analysis from academic literature, Policy documents, and related scholarly works. In-depth interviews were conducted with key informants from government agencies and civil society organizations, alongside focus group discussions and interviews with local stakeholders, including citizens, community leaders, public officials, and private sector representatives. Data were analyzed using content analysis and descriptive interpretation.

The findings reveal that: (1) Central and regional government agencies play a significant role in Policy formulation and strategic planning, reflecting a Top-Down approach, whereas local administrative organizations and civil society actors play crucial roles in aggregating local needs, raising awareness, and fostering participatory engagement at the local level. (2) A key factor driving the Policy agenda is the consultative participatory planning process, particularly through the use of public forums that facilitate input from citizens, communities, and experts, thereby generating momentum within the Policy Stream. (3) Effective Policy advancement should emphasize collaborative leadership and Policy brokerage by establishing a provincial-level multi-stakeholder committee for living heritage city development, creating an evidence-based decision-making center for heritage cities, and formulating integrated plans that align local and central efforts to support a Bottom-Up Policy agenda-setting process.

(Total 148 pages)

Keywords: Public Policy Agenda, Living Heritage Cities, Multiple Streams

Student’s Signature ..... Dissertation Advisor’s Signature .....

## สารบัญ

		หน้า
	กิตติกรรมประกาศ	ก
	บทคัดย่อภาษาไทย	ข
	บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
	สารบัญ	ง
	สารบัญตาราง	ฉ
	สารบัญรูป	ช
<b>บทที่ 1</b>	<b>บทนำ</b>	<b>1</b>
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 คำถามการวิจัย	6
	1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	6
	1.4 ขอบเขตของการวิจัย	7
	1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย	8
	1.6 นิยามศัพท์	10
	1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	11
<b>บทที่ 2</b>	<b>แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>13</b>
	2.1 แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ	13
	2.2 แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายแบบปรึกษาหารือ	24
	2.3 แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน	34
	2.4 แนวคิดการส่งเสริมการท่องเที่ยวของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ	40
	2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	49
<b>บทที่ 3</b>	<b>ระเบียบวิธีการวิจัย</b>	<b>56</b>
	3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	56
	3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	57

## สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล	58
	3.4 การดำเนินการศึกษาวิจัย	59
<b>บทที่ 4</b>	<b>ผลการวิเคราะห์ข้อมูล</b>	<b>62</b>
	4.1 การวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายใน กระบวนการผลักดันวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต	62
	4.2 การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลัก-แรงต้านในกระบวนการสร้างวาระ นโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต	74
	4.3 ข้อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต	94
<b>บทที่ 5</b>	<b>สรุปผล และข้อเสนอแนะ</b>	<b>101</b>
	5.1 สรุปผลการศึกษา	101
	5.2 อภิปรายผลการศึกษา	111
	5.3 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย	118
<b>บรรณานุกรม</b>		<b>120</b>
<b>ภาคผนวก</b>		<b>124</b>
	ภาคผนวก ก หนังสือขออนุเคราะห์เก็บข้อมูล	125
	ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์การวิจัย	132
	ภาคผนวก ค ภาพกิจกรรมประชุมสนทนากลุ่ม	134
<b>ประวัติผู้วิจัย</b>		<b>148</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	วิธีการดำเนินการวิจัย	59
4.1	บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักดันวาระ นโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษาการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต	63
5.1	ข้อเสนอการขับเคลื่อนมิติด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และ การสนับสนุนโครงการ	110
5.2	ข้อเสนอการขับเคลื่อนมิติด้านการประสานงานเชิงนโยบาย	110
5.3	ข้อเสนอการขับเคลื่อนมิติด้านการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนักรู้	111



## สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
1.1	กรอบแนวคิดการวิจัย	10
3.1	กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล	59
5.1	กระบวนการของนโยบาย	103



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายสาธารณะในสังคมไทยส่วนใหญ่ล้วนมีที่มาจากความคิด อุดมการณ์และการมองปัญหาของชนชั้นนำและระบบราชการ ซึ่งมักจะมีลักษณะเป็นนโยบายแบบเดียว ใช้กับทุกพื้นที่ทุกชุมชนทั่วทั้งประเทศ (One-Side-Fit-All Policy) เป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบรวมศูนย์การตัดสินใจและการสั่งการจากบนลงล่าง ซึ่งอาจจะเหมาะกับสังคมไทยยุคศตวรรษที่ผ่านมาซึ่งยังไม่มี ความแปลกแยกแตกต่างกันมากนัก และเหมาะกับประเด็นนโยบายสาธารณะที่เน้นการสร้างความเป็นเอกภาพ ความเสมอภาค ความเป็นธรรมเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะ เป็นต้น

แต่สังคมไทยในปัจจุบันมีความแปลกแยกหลากหลาย เป็นพหุสังคมมากกว่าแต่ก่อน แต่ละชุมชนมีความต้องการนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ในขณะที่นโยบายแบบรวมศูนย์ – สั่งการไม่สามารถตอบโจทย์ของพื้นที่ได้ การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนโดยตรงในไทย ยังไม่พ้นการอธิบายที่ตื้นเขินเกินไปในการเปลี่ยนนโยบายแนวดิ่ง (Vertical) สู่แนวระนาบ (Horizontal) หรือจากบนลงล่าง (Top-Down) สู่ล่างขึ้นบน (Bottom-Up) หรือแบบบูรณาการ ทำให้ข้อเสนองานของการสร้างการมีส่วนร่วมกลายเป็นเรื่องเครื่องมือนโยบายและการทำแผนแบบปฏิฐานนิยม (Positivist Policy and Planning Instruments) เช่นเดิม (รวมถึงเทคนิควิธี รูปแบบและกฎหมาย) หรือแม้ว่าจะมีการวิพากษ์และเสนอให้เกิดการปฏิรูปในเชิงวัฒนธรรมนโยบายและการวางแผน (Policy and Planning Culture) ดังนั้นจึงเกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่ชุมชน และให้ชุมชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังคงเป็นแบบรวมศูนย์ และยังคงยึดกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจากส่วนกลางเป็นหลัก โอกาสที่องค์กรในพื้นที่จะ

ผลักดันหรือสร้างวาระนโยบายสาธารณะของตนเองขึ้นมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางยอมรับและนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะได้สำเร็จอาจเกิดขึ้นได้ยากหรือเป็นไปได้หรือไม่ หรือถ้าเกิดขึ้นได้จริงในที่ใดที่หนึ่งก็ควรจะเป็นกรณีศึกษาว่ากรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร เพื่อจะได้เป็นกรณีตัวอย่างทั้งในทางวิชาการนโยบายสาธารณะของไทย อีกทั้งจะเป็นประโยชน์ในการปรับกระบวนการนโยบายสาธารณะของไทย ซึ่งการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting) ถือเป็นขั้นตอนแรกในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากรในสังคม (Kingdon, 1995) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทยที่มีความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม เช่น ประเทศไทย การเปิดโอกาสให้พื้นที่ที่สามารถเสนอปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบายเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจระดับชาติจึงเป็นกลไกสำคัญของการสร้างความเป็นธรรมเชิงพื้นที่และการพัฒนาที่มีความยั่งยืน จากงานของ Kingdon (1995) ได้เสนอ “Multiple Streams Framework” ซึ่งอธิบายว่าการเข้าสู่วาระนโยบายต้องอาศัยจังหวะที่กระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสทางนโยบาย (Policy Stream) และกระแสการเมือง (Politics Stream) มาบรรจบกัน พร้อมทั้งต้องมี “นโยบายผู้เปิดประตู” หรือ Policy Entrepreneurs ที่สามารถผลักดันให้ประเด็นได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ นอกจากนี้ งานของ Baumgartner and Jones (2009) ในทฤษฎี “Punctuated Equilibrium Theory” ยังเน้นว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายมักเกิดขึ้นแบบไม่ต่อเนื่อง โดยอาศัยแรงผลักดันจากภายนอก เช่น กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมหรือวิกฤตการณ์ ซึ่งมักจะเริ่มต้นจากพื้นที่ระดับล่าง

ในบริบทของไทย นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ให้ความสนใจกับแนวคิดเรื่องการผลักดันวาระจากพื้นที่ คนก วังษ์ตระกูล และ เจษฎา คำพอง (2562) ศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะในรูปแบบของการมีส่วนร่วมจากประชาชนผ่านกลไกแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดทำประชาคม ซึ่งสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในระดับเขตหรือจังหวัดได้ หากมีการบูรณาการร่วมกับกลไกของภาครัฐและภาคประชาสังคม เช่นเดียวกับ บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ (2563) ที่เน้นย้ำถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจเชิงนโยบาย” ซึ่งหมายถึงไม่ใช่เพียงการกระจายอำนาจบริหาร แต่รวมถึงการกระจายอำนาจในการกำหนดปัญหาและเป้าหมายนโยบาย โดยเสนอว่าหากพื้นที่สามารถกำหนดวาระของตนเองและนำเสนอเข้าสู่ระบบนโยบายส่วนกลางได้ จะส่งผลให้เกิดการบริหารที่ตอบ โจทย์เชิงพื้นที่อย่างแท้จริง

นอกจากนี้การศึกษาของสุวิทย์ แสงอรุณ ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่ประเด็นนโยบายในพื้นที่สามารถเข้าสู่วาระระดับชาติได้ มักต้องอาศัยเงื่อนไขสำคัญ เช่น การมีข้อมูลสนับสนุนที่เป็นระบบ

การมีแนวร่วมจากหลายภาคส่วน และการเชื่อมโยงกับทิศทางนโยบายของรัฐบาลกลางในขณะนั้น ตัวอย่างเช่น การผลักดันเขตเมืองเก่าที่มีชีวิตในพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ซึ่งประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งเพราะสามารถเชื่อมโยงประเด็นกับกระแสนโยบายการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนที่รัฐบาลกำลังให้ความสำคัญในช่วงเวลานั้น (สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดน่าน, 2566)

ในปัจจุบัน กระแสการผลักดันวาระนโยบายจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up Agenda Setting) ได้รับความนิยมมากขึ้นในระดับสากล โดยเฉพาะในแนวคิด “Place-Based Policy” และ “Community-Led Development” ที่เน้นให้พื้นที่ที่มีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง (Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในบริบทประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่กำลังหันมาให้ความสำคัญกับบทบาทของท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

การกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting) เป็นกระบวนการสำคัญที่กำหนดว่าเรื่องใดจะได้รับการพิจารณาและดำเนินการในระดับนโยบายสาธารณะ (Kingdon, 1995) ในบริบทของไทย การเข้าสู่วาระนโยบายมักถูกกำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของพื้นที่ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม มีกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการผลักดันวาระนโยบายจากระดับพื้นที่สู่ระดับชาติ เช่น กรณีของจังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ที่สามารถผลักดันให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ททช.) รับรองเขตส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตในปี 2561 ซึ่งเป็นผลจากการรวมตัวขององค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ที่ร่วมกันจัดทำข้อเสนอและผลักดันให้เข้าสู่วาระนโยบายระดับชาติ แต่หนึ่งในกรณีการผลักดันวาระนโยบายจากองค์กรระดับฐานรากขึ้นไปยังหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางเพื่อให้รับข้อเสนอประเด็นนโยบายของพื้นที่เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการได้จนประสบความสำเร็จคือกรณีการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตขององค์กรพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี 2560-2563 การผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวนี้มีที่มาจาก การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดเขตการพัฒนาการส่งเสริมการท่องเที่ยวของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ททช.) ในช่วงก่อนปี 2560 ที่ยังไม่ครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้

ส่วนเสียในวงการการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ประกอบกับในช่วงปี 2550-2560 นั้นกิจการด้านการท่องเที่ยวในประเทศไทยอยู่ในช่วงการเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือ ดังนั้นองค์กรในพื้นที่ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องดังกล่าวจึงได้รวมตัวกันผลักดันเพื่อให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติปรับเปลี่ยนนโยบายการกำหนดเขตส่งเสริมการท่องเที่ยวเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่ จนในที่สุดคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ททช.) ครั้งที่ 1/2561 ได้มีมติรับข้อเสนอวาระนโยบายการกำหนดเขตส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตขององค์กรในพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ไปดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

การผลักดันวาระนโยบายขององค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา การท่องเที่ยวของประเทศไทยได้ถูกผลักดันให้เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และต่อเนื่องถึงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ซึ่งกำหนดให้ “การท่องเที่ยวที่มีคุณภาพและยั่งยืน” เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญ เพื่อกระจายรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำ และส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นผ่านอัตลักษณ์ วัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

นโยบายการท่องเที่ยวของรัฐในระยะหลังมีการเปลี่ยนผ่านจาก “เชิงปริมาณ” ไปสู่ “เชิงคุณภาพ” โดยมุ่งเน้นนักท่องเที่ยวที่มีกำลังซื้อสูง (High-Value Tourism) และลดความแออัดในแหล่งท่องเที่ยวหลัก เช่น เชียงใหม่ กรุงเทพฯ ภูเก็ต ไปสู่การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวรอง หรือ Secondary Cities ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2565) หนึ่งในแนวทางสำคัญคือ “นโยบาย 5F” (Food, Film, Fashion, Fight, Festival) และ “นโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์” (Creative Economy) ที่มุ่งส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและเชิงอัตลักษณ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีมรดกทางประวัติศาสตร์ เช่น เมืองเก่า เมืองมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นจุดแข็งของเมืองรองในภาคเหนือ ได้แก่ น่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์

ในระดับพื้นที่ เมืองน่านได้รับการส่งเสริมผ่านแนวทาง “เมืองน่าน เมืองเก่าทางวัฒนธรรม” ตามแนวคิด “เมืองเก่าที่มีชีวิต” (Living Old Town) ภายใต้การสนับสนุนของทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม โดยมีการจัดทำ “แผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่เมืองเก่า

นาน” อย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจัดตั้งกลไกความร่วมมือ เช่น เครือข่ายชุมชนเมืองเก่า และการมีส่วนร่วมของนักวิชาการท้องถิ่นในการออกแบบเส้นทางการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์

จังหวัดแพร่และพะเยาเองก็ได้ริเริ่มโครงการ “เมืองสร้างสรรค์” (Creative City) ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (CEA) และมีเป้าหมายในการส่งเสริมทุนวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น งานไม้สักเมืองแพร่ หรือประเพณีเกี่ยวกับพุทธศาสนาในพื้นที่พะเยา

ข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุว่า ระหว่างปี 2562–2566 รายได้จากการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือรอง (เช่น แพร่ น่าน พะเยา) เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 7–10% แม้จะได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 แต่หลังปี 2565 เป็นต้นมา แนวโน้มการท่องเที่ยวกลับมาเติบโตอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและเชิงวิถีชุมชน (CBT – Community-Based Tourism)

ในช่วงหลังการระบาดของโรคโควิด-19 (2563–2565) รัฐบาลได้ปรับยุทธศาสตร์โดยมุ่งเน้น การท่องเที่ยวที่ปลอดภัย ยั่งยืน และไม่แออัด ผ่านโมเดล BCG (Bio-Circular-Green Economy) ซึ่งถูกบรรจุเป็นวาระแห่งชาติในปี 2565 โดยมีเป้าหมายในการใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ ได้แก่ การประกาศเขตเมืองเก่าเป็น “เมืองนำร่อง BCG Tourism” และการบูรณาการระบบฐานข้อมูลนักท่องเที่ยว ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดการนักท่องเที่ยวให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่

แนวโน้มการท่องเที่ยวของไทยยังเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ โดยเฉพาะ SDG 11 (เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน) และ SDG 8 (การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ) โดยการพัฒนาเมืองเก่าให้มีชีวิต มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินทรัพย์วัฒนธรรมโดยไม่ทำลายเอกลักษณ์ดั้งเดิม และเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่มีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการพัฒนาและเมืองคึกครในพื้นที่เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ประกอบด้วยองค์กรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมในกระบวนการผลักดันวาระนโยบาย ซึ่งได้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นเพื่อทำหน้าที่ผลักดันประเด็นนโยบายของพื้นที่ อีกทั้งมีการจัดกระบวนการปรึกษาหารือ การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ การสร้างประเด็นนโยบายและแสวงหาแนวทางการดำเนินงานที่มีความเป็นรูปธรรมและเป็นไปได้

ตลอดจนถึงการสื่อสารประเด็นนโยบายต่อประชาคมในพื้นที่ และการรวบรวมระดมสรรพกำลังสนับสนุนทางสังคมและการเมืองในพื้นที่กลุ่มจังหวัด เพื่อผลักดันประเด็นนโยบายขึ้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งนับว่าเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและควรค่าแก่การศึกษาวิจัยเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยศึกษาเป็นเบื้องต้นพบว่าการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือในวงวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยยังไม่แพร่หลาย และยังไม่ได้ให้ความสนใจต่อกระบวนการได้มาซึ่งวาระนโยบายของภาคประชาสังคมหรือประชาคมในพื้นที่มากนัก ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาบทบาทขององค์การภาครัฐ ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายและเสนอแนวทางการขับเคลื่อนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต เพื่อให้เป็นตัวอย่างในเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการผลักดันวาระนโยบายสาธารณะจากองค์กรฐานรากในพื้นที่

## 1.2 คำถามการวิจัย

ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามการวิจัย คือ

- 1) บทบาทขององค์การภาครัฐในการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ในกลุ่มจังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ เป็นอย่างไร
- 2) ปัจจัยใดเป็นแรงผลักดันในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต
- 3) แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตควรเป็นอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาเรื่อง การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตขององค์กรพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การภาครัฐในการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

3) เพื่อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

### 1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาบทบาทขององค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันวาระนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นในระดับนโยบาย ระดับบริหาร หรือระดับปฏิบัติการ โดยครอบคลุมหน่วยงานทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น

วาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ซึ่งหมายถึงแนวคิดหรือมาตรการที่มุ่งส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่เมืองเก่าที่มีความเชื่อมโยงระหว่างมรดกทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต และการมีส่วนร่วมของชุมชน

การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดัน (Driving Forces) ในกระบวนการผลักดันนโยบาย เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง หรือความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน

การเสนอแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยอ้างอิงจากผลการวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้จะมุ่งเน้นแนวทางที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นและสามารถนำไปใช้ได้จริง

### 1.4.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ศึกษาช่วงปี พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2568 เนื่องด้วยช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่มีการรับฟังความคิดเห็นถึงความเป็นไปได้เกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

### 1.4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาในพื้นที่เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต พื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ พะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน ตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ททช.) ครั้งที่ 1/2561

## 1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลในแต่ละยุค ล้วนแล้วเป็นประโยชน์อย่างมากในการสร้างแรงดึงดูดให้กับนักท่องเที่ยว ได้แก่ มติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2561 เห็นชอบในหลักการการประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพิ่มเติม 6 เขต ซึ่งหนึ่งในเขตการพัฒนาที่ได้รับการประกาศใหม่ คือ เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ทั้งนี้ การกำหนดเขตดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการรักษาฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว หรือบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งได้มีการประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวไปแล้ว จำนวน 9 เขต นั้น

โดยอ้างอิงถึงหลักเกณฑ์ที่เป็นปัจจัยการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ททช.) (2561) ในประกาศเขตการพัฒนาการท่องเที่ยวเพิ่มเติมจึงเป็นที่มาของการพิจารณาพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตอันประกอบด้วยจังหวัด พะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน ในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ที่ควรนำมาประกาศร่วมกันในเชิงพื้นที่ที่มีความคล้ายคลึงกัน ในบริบท ด้านประวัติศาสตร์ ด้านวัฒนธรรม ด้านยุทธศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ และด้านภูมิสังคม เป็นพื้นฐาน แต่อย่างไรก็ตามบทบาทผลักดันวาระนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตขององค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่กลุ่มจังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ยังต้องมีความจำเป็นในการศึกษาบทบาทขององค์กรภาครัฐในการผลักดันนโยบาย อันได้แก่ 1) บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุน โครงการ 2) บทบาทด้านการประสานงานเชิงนโยบาย และ 3) บทบาทด้านการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนักรู้ เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่าบทบาทในผลักดันวาระนโยบายขององค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2560 เป็นต้นมามีบทบาทการผลักดันอย่างไร

การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลักและแรงต้าน ในกระบวนการผลักดันวาระนโยบาย การพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อรูปแบบของการท่องเที่ยวในยุคสมัยปัจจุบันที่นิยมการท่องเที่ยวเชิงเมืองเก่า เมืองที่มีความเป็นท้องถิ่นชนบท มีความชัดเจนเรื่องวัฒนธรรม และสามารถเชื่อมโยงเรื่องราวประวัติศาสตร์ได้กระจายออกไปยังกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดกลุ่มยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวออกเป็นโซนต่าง ๆ ทำให้เกิดการกระจายตัว เกิดความคล่องตัวของงบประมาณ มีการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ของจังหวัด รอยเรียงเรื่องราวการท่องเที่ยวเข้าด้วยกันตามสภาพภูมิศาสตร์ อย่างไรก็ตามหากกำหนดนโยบายนั้นไม่ได้มีการพิจารณาถึงกระแสอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายจากวาระนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda Box) มาสู่วาระนโยบายการตัดสินใจ (Decision Agenda Box) ที่ประกอบไปด้วย 1) กระแสปัญหา 2) กระแสการเมือง 3) กระแสนโยบาย ซึ่งกระแสต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้ทราบถึงอิทธิพลที่ส่งผลต่อหน้าตาของนโยบายนั้นได้เปิดขึ้น หรือเข้าสู่วาระต่อไปในกระบวนการของนโยบายก็คือ การตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องวิเคราะห์บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตในฐานะ “ผู้ผลักดันนโยบาย” (Policy Entrepreneurs) ซึ่งหมายถึงผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) และผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs)

ดังนั้น การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการผลักดันวาระนโยบาย การส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตขององค์กรพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุดรดิตถ์ ดังที่ได้กล่าวมาจำเป็นต้องมีแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายให้สอดคล้องกับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ และสอดคล้องกับปัจจัยที่เป็นแรงผลักและแรงต้านในกระบวนการผลักดันวาระนโยบาย ให้ครอบคลุมแนวทางขับเคลื่อนในมิติการจัดการเชิงโครงสร้างนโยบาย แนวทางขับเคลื่อนในมิติการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และแนวทางขับเคลื่อนในมิติการบูรณาการข้ามระดับและข้ามภาคส่วนในการอธิบายถึงนโยบายการท่องเที่ยวที่ชัด โดยพิจารณาจากกระแสที่มีอิทธิพล และบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันข้อเสนอให้บรรจุในกระบวนการเข้าสู่วาระ สนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจที่อยู่บนรากฐานการพัฒนาที่ไม่ยึดติดหลักการจากการสั่งการจากบนลงล่าง นำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายในเชิงพื้นที่ และส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายของรัฐบาล



รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา : ผู้วิจัย, 2567

## 1.6 นิยามศัพท์

ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์ที่สำคัญเพื่อให้เข้าใจตรงกัน ดังต่อไปนี้

**การท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต** หมายถึง เมืองเก่าที่มีวิถีชีวิตตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เป็นเส้นทางผ่านแม่น้ำยม แม่น้ำน่าน มีโบราณสถานที่ยังคงเชื่อมโยงด้วยอารยธรรมล้านนาตะวันออก มีชาติพันธุ์อันมีวัฒนธรรมการแต่งกาย และการทอผ้าที่คล้ายคลึงกัน มีเรื่องเล่าประจำถิ่น ประชาชนในพื้นที่มีวิถีชีวิตแบบวิถีดั้งเดิม และร่วมกันอนุรักษ์สืบทอดอัตลักษณ์ของตน

**เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต** หมายถึง พื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ พะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน ตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ททช.) ครั้งที่ 1/2561

**การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting)** หมายถึง กระบวนการประเด็นปัญหาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตได้รับการเสนอ เข้าสู่ความสนใจของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และได้รับการบรรจุเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจในระดับนโยบาย

**แนวคิดพหุกระแส หรือตัวแบบพหุกระแส (Multiple Streams Model)** หมายถึง ตัวแบบในการวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของจอห์น กิงค็อน ซึ่งประกอบด้วย กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย

**ผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs)** หมายถึง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อวาระนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะผู้ผลักดันนโยบายเป็นตัวแปรสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) อันส่งผลต่อการกำหนดวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ของฝ่ายบริหารอย่างยั่งยืน

**ภูมิสังคม (Societal Predisposition)** หมายถึง ค่านิยมทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง และวัฒนธรรมทางการเมือง

**ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต** หมายถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์ และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

**ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต** หมายถึง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน และกลุ่มที่ 2 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหน่วยงานภาคประชาสังคม

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผู้วิจัยคาดว่าผลการวิจัยจะสามารถสะท้อนข้อมูลอย่างเป็นระบบจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่

1) หน่วยงานรัฐในระดับนโยบาย (ส่วนกลาง) เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กระทรวงวัฒนธรรม, สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ประโยชน์ที่ได้รับ ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตอย่างมีทิศทางและยั่งยืน เข้าใจ

บทบาทของตนในระบบเงินนโยบายแบบบูรณาการ โดยสามารถประสานกับหน่วยงานท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ใช้ผลวิจัยสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณ/ทรัพยากรในการฟื้นฟูเมืองเก่าและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

2) หน่วยงานระดับจังหวัดและภูมิภาค เช่น สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด, คณะกรรมการเมืองเก่า เป็นต้น ประโยชน์ที่ได้รับในการทำความเข้าใจบทบาทเชิงประสานงานในพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้แนวทางการบูรณาการและขับเคลื่อน โครงการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตในแต่ละจังหวัดให้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย รวมถึงใช้ผลวิจัยเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เช่น เทศบาล อบจ. อบต. ที่อยู่ในเขตเมืองเก่าในจังหวัดต่าง ๆ (น่าน พะเยา แพร่ อุตรดิตถ์) ประโยชน์ที่ได้รับได้แบบจำลองและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการเมืองเก่า มีแนวทางการทำงานร่วมกับชุมชนภาคเอกชน และหน่วยงานอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล/ท้องถิ่น โดยเฉพาะในมิติการอนุรักษ์วัฒนธรรมและการท่องเที่ยว

4) ภาคประชาชนและชุมชนในพื้นที่เมืองเก่า ประโยชน์ที่ได้รับในการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาเมืองของตนเอง เกิดความตระหนักในคุณค่าของเมืองเก่าและอัตลักษณ์ท้องถิ่น และได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวและการฟื้นฟูเมืองอย่างยั่งยืน

5) นักวิชาการ นักวิจัย และนักศึกษา ประโยชน์ที่ได้รับ ได้กรณีศึกษาที่มีความเฉพาะเจาะจงและเชื่อมโยงกับทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะ การวางแผนเมือง และการมีส่วนร่วมเป็นฐานข้อมูลและองค์ความรู้ใหม่สำหรับการศึกษาวิจัยต่อยอดในประเด็นการพัฒนาเมืองและการบริหารท้องถิ่น รวมไปถึงการสนับสนุนการเรียนการสอนในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะ และการจัดการเมือง

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ กรณีศึกษาการผลักดันวาระนโยบาย การส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตขององค์กรพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 2.1 แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ
- 2.2 แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายแบบปรึกษาหารือ
- 2.3 แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน
- 2.4 แนวคิดการส่งเสริมการท่องเที่ยวของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ

คำว่า “นโยบาย” (Policy) และ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ต่างมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้และมีความแตกต่างกันไปตามฐานคิดของแต่ละคน ในแนวคิดของแอนเดอร์สัน (Anderson, 1979) ได้ให้แนวคิดว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการปฏิบัติ กิจกรรมหรือการกระทำ หรือแม้กระทั่งการตัดสินใจเลือกกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดของรัฐบาลตามที่รัฐบาลได้เลือกและกระหนดไว้แล้ว เพื่อให้มีกิจกรรมหรือแนวทางในการทำงานต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ อาทิเช่น นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสวัสดิการ นโยบายด้านสาธารณสุข นโยบายความมั่นคงและต่างประเทศ เป็นต้น Kraft and Furlong (2004) นิยามว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลได้ดำเนินการ (หรือไม่ดำเนินการ) เพื่อตอบสนองต่อปัญหาทางสังคม โดยอาจเป็นปัญหาที่มีเงื่อนไขไม่เป็นที่ยอมรับในวงกว้าง และต้องได้รับการแทรกแซงจากรัฐบาล เช่น ปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ปัญหาความปลอดภัยในสถานที่ทำงานรวมถึงปัญหาการให้บริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น ส่วน มยุรี อนุমানราชชน (2558) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ ให้ความหมายไว้เป็นสองแนวทาง คือ ในความหมายที่แคบ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกและตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อให้บริการ/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนในแต่ละเรื่อง

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ (เสนห์ จุ้ยโต, 2558) โดยความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง 4 ฝ่าย คือ ความสำคัญต่อประชาชน เพราะนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมืองที่สอดคล้องต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน และพลังสนับสนุนของประชาชน นโยบายสาธารณะจึงต้องมีเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน ความสำคัญต่อนักการเมือง เนื่องจากนักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อจัดสรรคุณค่าทางสังคมให้สอดคล้องต่อข้อเรียกร้องของประชาชน ความสำคัญต่อนักบริหาร ซึ่งนักบริหารเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลและประสิทธิภาพ นักบริหารจะต้องมีความรู้ความสามารถในการแปลงนโยบายไปสู่แผนงานและโครงการ รวมทั้งสร้างการยอมรับ สร้างพลังความร่วมมือ และสร้างการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และความสำคัญต่อนักวิชาการ พบว่า ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับการศึกษาวิเคราะห์วิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะของนักวิชาการที่มีส่วนร่วมและมีบทบาทในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ มีบทบาทในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะจะดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าทางสังคมที่กำหนดไว้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการประเมินแผนงานการประเมินโครงการ การประเมินนโยบายทำให้ทราบถึงความสำเร็จของนโยบายทั้งเนื้อหาสาระและทั้งการปฏิบัติให้เกิดผลฤทธิ์ต่อประชาชน นักวิชาการที่ทำหน้าที่วิเคราะห์และประเมินนโยบาย ต้องมีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ซึ่งนักวิชาการจะช่วยเป็นกระจกส่งให้นักการเมืองไม่มีการทุจริตเชิงนโยบาย

การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะสามารถกำหนดได้วัตถุประสงค์ต่าง ๆ กันตาม เช่น ผลกระทบของนโยบาย ลักษณะของข้อมูลที่มีอยู่ เป็นต้น ซึ่ง Low (1964 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2557) ได้การจำแนกประเภทของนโยบายออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulatory Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ที่มาของนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้น เพราะบุคคลและกลุ่มบุคคล โดยทั่วไปมีผลประโยชน์และความต้องการที่แตกต่างกันความต้องการเหล่านี้โดยทั่วไปมักไม่เหมือนกัน และขัดแย้งกันอยู่เสมอ ดังนั้นการกำหนดนโยบายที่ออกมาในลักษณะดังกล่าวช่วยให้ความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นมีข้อยุติลงได้

2) นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distribution Policy) เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกระจาย แจกจ่ายสินค้าและบริการให้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น การให้บริการทางการศึกษา สาธารณูปโภค การจัดสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น การแจกจ่ายสินค้าและบริการดังกล่าวของรัฐบาล นอกจากจะเป็นการแจกจ่ายในภาวะปกติแล้ว บางครั้งอาจเป็นการจัดสรรหรือแจกจ่ายในภาวะฉุกเฉินด้วย

3) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อจัดสรรทรัพยากรใหม่ในสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายเพิ่มขึ้น เช่น นโยบายภาษีทรัพย์สิน นโยบายภาษีมรดก นโยบายภาษีที่ดิน เป็นต้น

4) นโยบายต้นแบบ (Constituent Policy) เป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนในฐานะเป็นตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors) โดยตรง

ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาล รัฐบาลมีหน้าที่ในการเป็นแกนนำในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่พลเมืองโดยรวม การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจและวางแนวทางในการแก้ไขปัญหา พัฒนาเพื่อการตอบสนองความต้องการ โดยการกำหนดนโยบายนั้นต้องคำนึงถึงว่าจะการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายมีดังนี้ คือ การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา กำหนดเป้าหมาย การศึกษาข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การออกแบบทางเลือกนโยบาย การวิเคราะห์ทางเลือก การจัดทำร่างนโยบายเสนอแนะกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบาย และการอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายตามลำดับ

### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นเสมือนวงจรของสิ่งมีชีวิตที่เริ่มต้นจากกระบวนการการก่อรูปของนโยบาย ต่อด้วยการกำหนดนโยบายโดยผ่านกระบวนการทางการเมืองตามรูปแบบของรัฐ เมื่อผ่านการอนุมัติและนโยบายสาธารณะถูกนำไปสู่การปฏิบัติตามกรอบนโยบาย จะต้องมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพราะหลังจากที่มีการประกาศใช้นโยบายไประยะหนึ่งแล้ว จะต้องมีการประเมินผลนโยบายว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด ซึ่งการประเมินผลทำได้ทุกช่วงของกระบวนการนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้การประเมินผลนโยบายจะเป็นข้อมูลที่สะท้อนกลับมายังผู้บริหารที่สามารถนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายและการยุตินโยบาย นโยบายนั้นจะยุติลงหากก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบ จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือประเทศชาติ แต่หากเกิดผลในเชิงบวกต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นโยบายนั้นก็จะได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมและถ่ายโอนเป็นงานประจำ เป็นงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไป

การกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย ขั้นตอนของการก่อตัวของปัญหา การจัดระเบียบวาระ นโยบาย เตรียมร่างนโยบาย และการสร้างความชอบธรรมของนโยบายสาธารณะ ตัวแบบทางการเมือง เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นแนวทางการพรรณนา และตัวแบบทางการบริหารเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีลักษณะเป็นแนวทางการเสนอมาตรฐานที่ควรจะเป็น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2564) ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะจะขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครอง รวมถึงสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีกระบวนการกำหนดนโยบายหลัก ได้แก่ วาระนโยบาย โดยมองปัญหาให้ชัดเจน เจียบขาด และครอบคลุม การก่อรูปนโยบาย โดยต้องสร้างการบูรณาการการทำงานในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกมิติในการวิเคราะห์ แยกแยะ และแบ่งภาระความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป และการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งเป็นการอนุมัติ การแก้ไข หรือการปฏิเสธทางเลือกที่เสนอ ผ่านกลไกทางการเมืองต่าง ๆ จากการศึกษากรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ สามารถลำดับขั้นตอนเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้ (พระครูปลัดประวิทย์ วรรษิมโม, 2564)

1) การระบุประเด็นปัญหาและวาระนโยบาย (Problem Identification and Agenda Setting) การระบุประเด็นปัญหาเป็นการประกาศว่าอะไรคือปัญหาของสังคม มีการแสดงออกถึงความต้องการให้รัฐบาลกระทำการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนการกำหนดวาระนโยบายเป็นขั้นตอนการตัดสินใจว่าประเด็นปัญหาใดจะถูกนำมาแก้ไข (ยศกร วรรณวิจิตร, 2565)

2) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นการก่อรูปของนโยบายซึ่งมีลักษณะที่ก่อรูปมาจากข้าราชการ มีทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหา นโยบาย เป็นทางเลือกของนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ศาล และฝ่ายนิติบัญญัติ การกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เมื่อกำหนดนโยบายได้แล้วก็จะนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติจริง ดังนั้นต้องทำความเข้าใจกับผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องและประเภทของการกำหนดนโยบาย ซึ่งต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าแม้ในกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีฐานคิดที่ว่า ทุกอย่างเป็นไปอย่างเปิดเผย ประชาชนหรือตัวแทนมีส่วนผลักดันการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย แต่ก็ยังมีระเบียบวาระอีกประเภทหนึ่งที่คนส่วนน้อย ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐเป็นผู้ผลักดัน แต่กลับมีผลในทางนโยบาย เรียกว่า “ระเบียบวาระซ่อนเร้น” ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมีคนที่ได้รับผลประโยชน์เพียงด้านเดียวหรือมีคนที่อ้างความเป็นตัวแทน แต่ก็ไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริง จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอน สำคัญที่รัฐได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม รวมไปถึงการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสังคม

3) การตัดสินใจนโยบาย (Policy Adoption) ทางเลือกของนโยบายถูกตัดสินใจโดยได้รับการสนับสนุนโดยเสียงข้างมากจากฝ่าย นิติบัญญัติ หรือเป็นฉันทานุมติในการตัดสินใจระหว่างผู้เป็นตัวแทนหรือศาล

4) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) เมื่อนโยบายได้รับการตัดสินใจแล้วก็จะนำไปสู่การปฏิบัติโดยมีหน่วยงานในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งจะต้องระดมทรัพยากรมนุษย์และเงินทุนเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติตามนโยบาย หลังจากที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกหรือนโยบายแล้ว นโยบายนั้นก็จะถูกนำไปปฏิบัติโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องจัดทำเป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะตัดสินใจได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความพอเพียงของทรัพยากร มาตรการควบคุมและประเมินผล และการณรงค์ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Assessment) โดยมีหน่วยงานด้านการตรวจสอบ และการบัญชีของรัฐบาล ซึ่งถูกกำหนดโดยผู้เป็นตัวแทน ผู้บริหาร โดยชอบด้วยกฎหมายและศาล

อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นความชอบธรรมตามกฎหมายที่นโยบายจะต้องมีการประเมินผลว่าได้ทำสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งเมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติแล้วระยะหนึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินการตามนโยบายว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคอะไรบ้าง นโยบายดังกล่าวควรจะดำเนินการต่อหรือต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การประเมินผลนโยบายสาธารณะจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วระยะหนึ่งย่อมต้องมีการประเมินผลนโยบายเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งกับนโยบาย การปรับปรุงนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการยุตินโยบาย ซึ่งการประเมินผลนโยบายถือเป็นกระบวนการวัดผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะนำผลที่วัดได้มาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ โดยเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการประเมินผลนโยบายมีหลายเกณฑ์ ซึ่งก็เป็นประโยชน์สำหรับใช้ประเมินผลนโยบายที่มีความแตกต่างกัน

กฤษณ หนาพงศธร (2522 อ้างถึงใน สันติภาพ ปรีชา, 2566) ได้กล่าวถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบาย โดยมีขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 การพิจารณาเสนอปัญหา โดยรวบรวมข้อมูลปัญหาที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน แยกประเด็น จัดลำดับปัญหาถึงความสำคัญในการเสนอเพื่อได้รับการแก้ไขในขั้นตอนต่อไป โดยเน้นการจัดลำดับปัญหาอย่างมีความรอบคอบ ครอบคลุม และพิจารณาปัญหาที่จำเป็นสำคัญที่สุดที่จะต้องได้รับการแก้ไขมากำหนดเป็นนโยบาย ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนการเริ่มเสนอทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาของนโยบายนั้นซึ่งมีการกำหนดได้อย่างหลากหลายวิธี และหลากหลายบุคคล อาจเป็นการระดมความคิดเห็นเสนอทางแก้ไขร่วมกันจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติประชาชนทางตรงฝ่ายคณะทำงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนการรวบรวมหลักประกันในด้านการปฏิบัติ รับประกันว่าสามารถดำเนินการตามนโยบายได้อย่างแท้จริง สามารถแก้ไขปัญหาได้ตามแผนและวัตถุประสงค์ผ่านการรวบรวมทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสม ขั้นตอนที่ 4 ขั้นตอนการเสนอร่างนโยบายหรือยกร่างนโยบาย ซึ่งขั้นนี้อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง ขั้นตอนที่ 5 ขั้นตอนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบายผ่านการรับฟังความคิดเห็นมิติต่าง ๆ การรับฟังคะแนนเสียงยอมรับหรือไม่ยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะประชาชนทั่วไป กลุ่มประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และองค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับร่างนโยบายนั้น ขั้นตอนที่ 6 ขั้นตอนการวางนโยบายภายหลังการแก้ไข ผู้กำหนดนโยบายจะรับผิดชอบดำเนินการกำหนดนโยบายเป็นขั้นสุดท้ายเพื่อให้ภารกิจกำหนดนโยบายใกล้สิ้นสุดและสุดท้ายขั้นตอนการประกาศใช้นโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนของการนำนโยบายสู่ปฏิบัติ

ดังนั้น การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะจึงเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เมื่อกำหนดนโยบายได้แล้วก็จะนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติจริงต่อไป ซึ่งในการกำหนดนโยบายจะต้องทำความเข้าใจกับผู้ที่กำหนดนโยบาย และผู้ที่เกี่ยวข้อง และประเภทของการกำหนดนโยบายด้วย หลังจากนั้นนโยบายไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการจัดทำเป็นแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ มีการประเมินผลนโยบายเพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินการตามนโยบายว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคใดบ้าง นโยบายดังกล่าวควรจะดำเนินการต่อ หรือต้องพัฒนา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### 2.1.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ คือ แนวคิด ตัวแบบ สูตรที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยมีนโยบายที่นักวิชาการและนักการศึกษาหลายท่านได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

1) ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (Elite Theory) เป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายถึงการกำหนดนโยบายจาก ความปรารถนาและความต้องการของชนชั้นผู้นำประเทศเนื่องจากประเทศถูกปกครองด้วยระบอบ อำนาจนิยมเป็นของผู้ปกครองประเทศแต่ผู้เดียว ซึ่งผู้นำในระบอบนี้ใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จหรือ แบบเผด็จการ หรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฯลฯ นักทฤษฎีแนว Elite คนสำคัญ ๆ เช่น Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, และ C.Wright Mills ต่างก็แบ่งชนชั้นผู้นำในสังคมออกเป็นสองระดับ ได้แก่ ระดับบนกับระดับล่าง ทั้งสองระดับดังกล่าว ซึ่งมีบทบาทและอิทธิพลไม่แตกต่างกัน แต่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน ในบางกรณีชนชั้นนำระดับล่าง มักจะมีบทบาทที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างผู้ตัดสินใจระดับสูงกับส่วนน้อยที่เหลือของสังคม ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ปกครอง กับผู้ถูกปกครอง โดยจะมีการป้อนข่าวสารข้อมูลให้ทั้งสองฝ่ายคอยอธิบายตลอดจนสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายของชนชั้นนำระดับสูงแต่ในขณะเดียวกันมติและกฎหมายที่ออกมาโดยชนชั้นนำระดับบน ล้วนแต่ต้องอาศัยการปฏิบัติและผลักดันให้เป็นจริงโดยชนชั้นนำระดับล่างทั้งสิ้น เนื่องจากชนชั้นนำระดับบนยังมีจำนวนน้อยเกินไป จึงต้องอาศัยชนชั้นนำระดับล่างไปทำหน้าที่เป็น ผู้นำ (Leaders) ในวงการต่าง ๆ เพื่อเป็นฐานในการปกครองของตน บ่อยครั้งที่สมาชิกใหม่ของชนชั้นนำระดับบน ถูกคัดเลือกก็มาจากชนชั้นนำระดับล่างเช่นกัน เพื่อเข้ามาสู่สังคมชนชั้นของคน ภายนอกจะต้องผ่านการสังกัดระดับล่างเป็นแห่งแรกเสียก่อน

หลักการของตัวแบบชนชั้นผู้นำที่ใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ จะให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นผู้นำหรือชนชั้นผู้ปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด โดยชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ (Preference) หรือ ค่านิยม (Values) ของตนเองและพวกพ้องที่ใกล้ชิดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย นโยบายจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความพอใจหรือค่านิยม ส่วนตัวของชนชั้นผู้นำโดยตรง ข้าราชการเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่นำนโยบายที่กำหนดโดย ชชนชั้นผู้นำไปสู่ประชาชนเท่านั้น ทิศทางของการกำหนดนโยบาย จึงเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นผู้ปกครองลงมาสู่ประชาชน (ทัศนีย์ กำเนิดสิงห์, 2564)

2) ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) เป็นทฤษฎีที่อธิบายให้เห็นถึงนโยบายสาธารณะ ที่มาจากกรอบความคิดเชิงฐานคิดเป็นระบบที่คำนึงถึงระบบของสิ่งมีชีวิต ซึ่งจะต้องทำงานอย่างเป็นระบบ โดยมีปฏิริยาสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ โดย Easton (1953) ได้นำมาประยุกต์ในการอธิบายการเมืองในหนังสือ The Political System: An Inquiry into the State of Political Science ว่า การเมืองดำรงอยู่เสมือนชีวิตการเมือง (Political Life) ดังนั้น ชีวิตการเมืองจึงต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง พลังของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อระบบการเมือง เรียกว่า ปัจจัยนำเข้า (Input) ซึ่งเป็นเงื่อนไขหรือสถานการณ์สำคัญประกอบไปด้วยความต้องการ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชนและสังคม ส่วนระบบการเมืองเปรียบเสมือนกล่องดำ (Black Box) คือ กลุ่มของโครงสร้าง มีกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่สัมพันธ์กัน ส่วนการใช้อำนาจในการบริหารตามค่านิยมของสังคม ประเพณี และกฎ ระเบียบต่าง ๆ (Conversion Process) เมื่อปัจจัยนำเข้าได้เข้ามาสู่กระบวนการของกล่องดำ ก็จะผลิตผลลัพธ์หรือผลผลิตออกมาเรียกว่า ปัจจัยนำออก (Output) ของระบบการเมือง หรือผลผลิตของระบบการเมือง และผลผลิตของระบบการเมืองนี้เองก็จะทำหน้าที่ส่งย้อนกลับเข้าสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของผลสะท้อนกลับหรือผลกระทบ (Feedback) เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมและการสนับสนุนของประชาชนอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างแรงผลักดันของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อระบบการเมืองเกิดความสัมพันธ์ แบบพลวัต (Dynamic System) โดยจะมีการปรับตัวเพื่อสร้างระบบให้มีความสมดุลเพื่อให้ชีวิตการเมืองดำรงอยู่ได้ตลอดไป (Easton, 1965)

3) ทฤษฎีเกี่ยวกับสถาบัน (Institutional Theory) แสดงให้เห็นถึงนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง โดยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบัน

บริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น นโยบายสาธารณะ จะถูกกำหนดไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้ (Anderson, 2000) ทฤษฎีสถาบันการเมืองเปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีเชิงระบบ เพราะว่าการเมืองทางการเมืองโดยทั่วไปล้วนมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันทางการเมืองทั้งสิ้น ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและสถาบันราชการจะดำเนินไปอย่างใกล้ชิด นโยบายจะไม่มีผลเป็นนโยบายสาธารณะจนกว่านโยบายนั้นจะได้รับความเห็นชอบ ถูกนำไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันราชการที่รับผิดชอบหรือสถาบันราชการที่มีบทบาทในการกำหนดคุณลักษณะของนโยบายสาธารณะ เพราะสถาบันราชการ เป็นผู้รับรองความชอบธรรม (Legitimacy) ของนโยบาย เนื่องจากจะมีผลเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ยังต้องมีลักษณะของความครอบคลุม ทั้งสังคม (Universality) และรัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ (Coercion) กล่าวคือ มีแต่รัฐบาลเท่านั้นที่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนนโยบายหรือกฎหมายของรัฐได้ (Dye, 1984 อ้างถึงใน ทศนิยม กำเนิดสิงห์, 2564)

### 2.1.3 แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ

วาระ (Agenda) หมายถึง ชุดของปัญหา การเข้าใจสาเหตุสำคัญลักษณะ ผลลัพธ์ รวมไปถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ประกอบสร้างให้เป็นปัญหาสาธารณะ และการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) หมายถึง การพัฒนาวาระให้เข้ามาอยู่ในความสนใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือทำให้เห็นว่าชุดของปัญหามีความสำคัญ และยังคงดำรงอยู่ในสังคม รวมไปถึงการร่างกฎหมายก่อนส่งต่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาด้วย (Birkland, 2007) การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ (Policy Agenda Setting) หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประเด็นปัญหาสาธารณะได้รับการยอมรับและความสนใจจากรัฐบาลและประชาชน กลายเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะพิจารณาเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย กระบวนการนี้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่าปัญหาใดจะได้รับการแก้ไขและส่งผลต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะในท้ายที่สุด

ซึ่งนิยามข้างต้นสอดคล้องกับ แนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Model) ของ Kingdon (2011) ที่ได้ให้คำนิยามว่า วาระนโยบาย เป็นชุดของหัวข้อหรือปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความสนใจเรื่องหรือปัญหา (Kingdon, 2011) โดยแบ่งเป็นวาระนโยบาย 2 ประเภท คือ วาระนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda Box) เป็นวาระที่ประชาชนให้ความสนใจและวาระตัดสินใจ (Decision Agenda) เป็นวาระที่รัฐบาลผู้มีอำนาจตัดสินใจให้ความสนใจ ซึ่งวาระนโยบายของรัฐบาลเป็นประเด็นปัญหาที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้

ตัดสินใจ ซึ่งรัฐบาลสามารถยกประเด็นปัญหาที่ตนสนใจหรือเห็นว่ามีความเหมาะสมขึ้นมาได้ และเมื่อประเด็นปัญหาผ่านเป็นวาระนโยบายของรัฐบาลโดยสมบูรณ์แล้ว ก็เข้าสู่ขั้นตอนต่อมา คือ วาระการตัดสินใจ โดยวาระการตัดสินใจนี้มีไว้เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองตัดสินใจว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่ มีข้อดีข้อเสียอย่างไร การพิจารณาจะขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายต่อไป

Kingdon (2011) ได้กำหนดวาระนโยบายตามลักษณะมุมมองของพหุสังคมที่กำหนดให้กระบวนการกำหนดวาระนโยบาย ประกอบด้วย 3 กระแสที่เป็นอิสระต่อกัน ดังนี้

1) กระแสปัญหา (Problem Stream) Kingdon (2011) ได้กล่าวว่า กระแสปัญหา คือ กระแสที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อวิตกกังวลจากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงหรือมาจากอิทธิพลบางอย่าง เช่น กระแสปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ กระแสปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ประทับใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากความสนใจของสื่อมวลชนต่อประเด็นหนึ่ง ๆ ในระยะยาว ซึ่งก่อให้เกิดความรับรู้และความรู้สึกร่วมกันของสาธารณชน กระแสปัญหาจากตัวเลือกนโยบายที่เริ่มต้นด้วยเจตนาดี แต่กลับเกิดผลลัพธ์ไม่น่าพึงพอใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากการทับถมของปัญหาจากระดับย่อยจนกลายเป็นภาวะวิกฤต เป็นต้น

2) กระแสการเมือง (Political Stream) เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการและระบบการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือพรรคใหญ่ในสภา การเลือกตั้ง การลงประชามติ ทศนคติทางการเมือง และสภาพอารมณ์โดยทั่วไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในขณะนั้น (National Moods) ซึ่งตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจส่งผลกระทบเกี่ยวเนื่องกับกระแสอื่น ๆ ด้วยในเวลาเดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสปัญหาก็คพบว่าทั้งสองกระแสนี้มีอิทธิพลต่อการผลัดวาระนโยบายเป็นอย่างมาก เพื่อเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Agenda) ภายในระบบการเมือง (Kingdon, 1984 ; Larkin & Paul, 2012) เป็นกระแสที่มีอิทธิพลต่อวาระนโยบายของรัฐบาลมากที่สุด ในกระแสนี้จะมีตัวแสดงที่สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้ และการต่อรองจะมีอิทธิพลมาก ซึ่งต่างจากกระแสนโยบายที่จะเน้นการโน้มน้าวมากกว่า ในกระแสการเมืองจะมีผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็นซ่อนอยู่ และสามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจในรัฐบาลได้โดยตรง ซึ่งส่งผลให้ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถได้รับเลือกเป็นวาระของรัฐบาลได้ โดยเฉพาะหากผู้มีอำนาจตัดสินใจมีความสนใจเช่นเดียวกันกับผู้ผลักดันนโยบายดังกล่าว (ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ และคารารัตน์ คำเป็ง, 2561)

3) กระแสนโยบาย (Policy Stream) คือ บรรดาแนวคิด ข้อเสนอแนะ หรือ นโยบายที่หลากหลายของบรรดาผู้เชี่ยวชาญในชุมชนนโยบายนั้น ๆ อันมีความหลากหลายวนเวียนและจะมีนโยบายเพียงส่วนน้อยที่จะถูกเลือกจากฝ่ายการเมืองไปสู่การตัดสินใจทางนโยบาย (Policy Outputs) เป็นกระแสที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสปัญหาและกระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันวาระนโยบายดังกล่าว จนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุนโยบายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการ เป็นกระแสที่เป็นผลจากตัวแสดงที่เป็นนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความสนใจ ศึกษาวิจัย และเสนอทางออกสำหรับการแก้ปัญหา กระแสนโยบายเป็นกระแสแห่งการแก้ไข เพราะสามารถให้ทางเลือกในการแก้ไขและจัดการปัญหาของรัฐบาล โดยรัฐบาลในฐานะผู้ตัดสินใจมีอำนาจในการเลือกการแก้ไขปัญหาจากตัวแสดงใดก็ได้ที่รัฐบาลต้องการ หรือในกรณีที่ไม่มีความชัดเจนจากการเมืองภาคประชาชน รัฐบาลก็สามารถปรับใช้วิธีการจากนโยบายในปัจจุบันที่มีปัญหาคล้ายกันได้

Kingdon (2003) ได้ให้แนวคิดที่ กระแสทั้งสามประการดำเนินการอย่างเป็นอิสระต่อกัน และเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ กระแสปัญหาและกระแสการเมืองมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยที่จะศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ตามแนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Model) ของ Kingdon (2003) กระแสอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายจากรวชนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda Box) มาสู่วาระนโยบายการตัดสินใจ (Decision Agenda Box) ประกอบไปด้วย กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย

ผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ถือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับวาระนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะผู้ผลักดันนโยบายเป็นตัวแปรสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) อันส่งผลต่อการกำหนดวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ของฝ่ายบริหาร ผู้ผลักดันนโยบาย ยังหมายรวมถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายในแต่ละ กระแสตามแนวคิดพหุกระแส โดยผู้ผลักดันนโยบายจะยกประเด็นปัญหาที่มี เห็นว่าสำคัญให้กลายเป็น “วาระนโยบายของรัฐบาล” (Governmental Agenda) ทั้งยังทำหน้าที่ริเริ่มและพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) ในแนวทางใหม่ ตลอดจนเป็นตัวกลางประสานประโยชน์ระหว่างผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มอื่น ๆ ในพหุกระแสตามที่เสนอของ Kingdon (2003) ผู้ผลักดันนโยบายอาจมีเพียงบทบาทเดียวหรือสองบทบาทพร้อมกันได้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับกระบวนการที่เกิดขึ้นในแต่ละ

ขั้นตอนของพหุกระแส โดยที่อาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภท คือ ในกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ และกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นไม่ได้ ดังนี้ (ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชัย, 2557)

สำหรับผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระแสปัญหา และกระแสการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันประเด็นปัญหานั้น ๆ ให้กลายเป็นวาระนโยบายของรัฐบาล สามารถเพิ่มหรือย้ายวาระได้ เนื่องจากมักดำรงตำแหน่งสูงทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Groups) และกลุ่มล็อบบิเอิสต์ (Lobbyists) เป็นต้น

ส่วนผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) มีเป้าหมายเพื่อเสนอทางเลือกที่มีความน่าเชื่อถือ และเป็นไปได้ต่อการดำเนินการในกระแสนโยบาย ผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มนี้มักปรากฏอยู่เบื้องหลังของกระแสนโยบายอันเป็นพื้นที่ของความเชี่ยวชาญ ประเด็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นและมีความโดดเด่นเป็นที่สนใจของรัฐบาล มักสนับสนุนชุดของทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งในที่นี้จะหมายถึง ข้าราชการสายปฏิบัติการ, นักวิจัยด้านนโยบายสาธารณะ, ผู้บริหารชั้นต้น, นักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแต่ละด้าน เป็นต้น (Kingdon, 1984) นอกจากนี้ในบริบทสังคมไทยผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็นยังอาจหมายรวมถึงกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง กลุ่มบริษัทเอกชนที่มีส่วนได้เสียในนโยบายอดีตนักการเมือง เป็นต้น

## 2.2 แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายแบบปรึกษาหารือ

การปรึกษาหารือสาธารณะ เป็นกระบวนการสืบหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อช่วยสนับสนุนให้ภาครัฐ มีความเข้าใจในปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้องและมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และช่วยประเมินต้นทุนค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (Regulation) และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาการนำข้อเสนอกฎหมายสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลการดำเนินงานของการบังคับใช้กฎหมายไประยะหนึ่งเพื่อรับทราบปัญหาอุปสรรค (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม, มปป.) การนำการปรึกษาหารือ (Deliberation) มาใช้จะทำให้นักวิเคราะห์นโยบายเปลี่ยนแปลงบทบาทจากเดิมที่ เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Technocrats) มาทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator)

ที่ช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้และมอบอำนาจให้กับผู้เข้าร่วมพูดคุยมากกว่าจะเป็นผู้ให้คำตอบเชิงเทคนิคแบบเดิม นักวิเคราะห์จึงมีหน้าที่ช่วยให้พลเมืองพยายามตรวจสอบผลประโยชน์ของตนเอง และกระตุ้นหรืออำนวยความสะดวกให้พลเมืองตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

### 2.2.1 ลักษณะของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเชิงปรึกษาหารือ

ในกระบวนการของนโยบายสาธารณะเชิงปรึกษาหารือให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนร่วมเกี่ยวกับนโยบาย โดยเป็นรูปแบบของการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) ซึ่งการกำหนดนโยบายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนร่วมจะต้องมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ (ประโชชน์ ส่งกลิ่น, 2561)

1) ความหลากหลายของผลประโยชน์ หมายถึง การที่ผลประโยชน์ที่สำคัญของการสนทนาแบบปรึกษาหารือจะยังไม่เกิดขึ้นหรือไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างแท้จริงจนกว่าจะมีการรวมเข้ามาของกลุ่มที่หลากหลาย เพราะการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์จะทำให้มั่นใจได้ว่าจะสามารถก้าวข้ามสมมติฐานและการยอมรับสถานะดั้งเดิม ซึ่งเป็นสิ่งที่รักษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสังคม และทำให้มองไม่เห็นความจริงของชีวิตที่ซ่อนอยู่ในส่วนลึกได้ ข้อตกลงหรือความเห็นพ้องต้องกันจะมีความยั่งยืนและได้รับข้อมูลอย่างเต็มที่ ก็ต่อเมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าร่วมเจรจาหรือมีส่วนร่วมในส่วนใดส่วนหนึ่ง การคิดกันกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกไปจากโต๊ะของการเจรจา หมายถึง การทำให้นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมา ขาดข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาได้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการสนทนาเชิงนโยบายต้องมีความหลากหลายมากที่สุดและครอบคลุมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งจะสามารถตอบสนองต่อชุดของผลประโยชน์ที่กว้างขวางและหลากหลายภายใต้การแข่งขันกันได้อย่างแท้จริง

2) การพึ่งพาซึ่งกันและกันของผลประโยชน์ หมายถึง การที่กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุผลที่ได้ตั้งไว้ขององค์รวมทั้งหมด ซึ่งจะทำให้กลุ่มสามารถสร้างระบบการเรียนรู้และปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพของการอยู่ร่วมกันของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องตระหนักว่าไม่สามารถดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของ

คนได้เพียงลำพัง แต่จะต้องร่วมมือกับผู้อื่นในการแก้ปัญหา ร่วมมือกันทำงานเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของผลประโยชน์ที่หลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ อีกมากมาย

จากแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานของนโยบายสาธารณะเชิงปรึกษาหารือที่ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ควรผูกขาดโดยเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจตามโครงสร้างอย่างเป็นทางการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการสนทนาหรือการปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งการสนทนาหรือการปรึกษาหารือระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้น ไม่ใช่เป็นเพียงการสนทนาหรือการปรึกษาหารือในเชิงโวหาร (Rhetorical) หรือเป็นเชิงพิธีกรรม (Ritualistic) เท่านั้น แต่จะต้องเป็นการสนทนาหรือการปรึกษาหารือในลักษณะที่เรียกว่า การสนทนาที่แท้จริง (Authentic Dialogue) หรือ “การปรึกษาหารือที่แท้จริง” (Authentic Deliberative)

การสนทนาที่แท้จริง ไม่ใช่การเปิดโอกาสให้สามารถพูดได้อย่างเสรี แต่เป็นการพูดหรือการสนทนาที่ทุกฝ่ายมีโอกาสมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในการสนทนาหรือการปรึกษาหารือที่แท้จริงมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ (Innes & Booher, 2010)

1) ความชอบธรรม (Legitimacy) หมายถึง การที่ผู้พูดแต่ละคนที่เข้าร่วมในการสนทนาหรือการปรึกษาหารือจะต้องเป็นตัวแทนที่ชอบธรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้แน่ใจว่าแต่ละคนที่ร่วมอยู่บนโต๊ะเจรจาพูดเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือเป็นตัวแทนของกลุ่มอย่างแท้จริง ไม่ใช่บุคคลภายนอกที่เข้ามาอ้างความชอบธรรมในการพูดแทนผู้อื่น

2) ความจริงใจ (Sincerity) หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเข้าร่วมในการสนทนาหรือการปรึกษาหารือมีความจริงใจในการแก้ปัญหาร่วมกัน เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรและเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน ไม่ใช่ผู้ที่เข้ามาเอาर्डเอาเปรียบเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเท่านั้น

3) ความสามารถเข้าใจได้ (Comprehensible) หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนร่วมแต่ละคนจะต้องพูดในสิ่งที่ผู้อื่นเข้าใจได้ มีเป้าหมายเพื่อให้ข้อความที่คลุมเครือได้รับการอธิบายให้กระจ่างชัดและมีความเข้าใจตรงกัน

4) ความถูกต้อง (Accuracy) หมายถึง ข้อมูลที่นำมาเสนอในการสนทนาหรือการปรึกษาหารือจะต้องเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้องตรงตามความเป็นจริง สามารถตรวจสอบได้ด้วยตัวชี้วัดที่เหมาะสม ด้วยวิธีการที่เชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

จากการสนทนาหรือการปรึกษาหารือ ซึ่งมีลักษณะในการเป็นตัวแทนที่ชอบธรรมชาติ ความจริงใจ ความสามารถเข้าใจได้ และความถูกต้อง ภายใต้ลักษณะของผู้มีส่วนร่วมหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2 ประการ คือ การมีความหลากหลายของผลประโยชน์ และการพึ่งพาซึ่งกันและกันของผลประโยชน์ จะนำไปสู่ผลที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) การต่างตอบแทน (Reciprocity) หมายถึง ในขณะที่ผู้มีส่วนร่วมในการสนทนาเชิงปรึกษาหารือพัฒนาความเข้าใจของการพึ่งพาซึ่งกันและกันอยู่นั้น ผู้มีส่วนร่วมยังได้สร้างความสัมพันธ์ในเชิงของการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ซึ่งกลายเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวในการทำงานร่วมกันต่อไป โดยการสนทนาเชิงปรึกษาหารือที่แท้จริงจะเกิดขึ้นในรูปแบบของการสร้างสถานการณ์ที่เป็นความร่วมมือและการแสดงบทบาท โดยผู้มีส่วนร่วมซึ่งจะเล่าเรื่องของสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และพัฒนาเรื่องเล่าที่เป็นทางเลือก จนกระทั่งได้พบกับเรื่องเล่าของอนาคต ซึ่งมีความเป็นไปได้และเป็นที่น่าสนใจสำหรับทุกฝ่าย

2) ความสัมพันธ์ (Relationships) หมายถึง ผลของการสนทนาเชิงปรึกษาหารือ คือ ความสัมพันธ์และทุนทางสังคมที่ถูกสร้างขึ้น โดยผู้มีส่วนร่วมได้พัฒนาความเข้าใจซึ่งกันและกัน และก่อให้เกิดเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว ผู้ที่เข้าร่วมการสนทนาเริ่มที่จะมีความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจกัน ด้วยเข้าใจถึงเงื่อนไขและปัญหาที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เผชิญอยู่ รวมทั้งเข้าใจถึงประวัติความเป็นมาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้น ทำให้ผู้มีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือมีแนวโน้มที่จะเคารพในมุมมองของผู้อื่นและเชื่อในความจริงใจของกันและกัน แม้ว่าอาจจะยังคงมีความเห็นที่ขัดแย้งกันอยู่ก็ตาม ผู้มีส่วนร่วมมีแนวโน้มที่จะสนทนาโดยมีความเคารพซึ่งกันและกันมากขึ้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสวงหาวิธีการแก้ปัญหาที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจของทุกฝ่าย ซึ่งความสัมพันธ์เหล่านี้ทำให้แต่ละฝ่ายรับฟังผู้อื่นมากขึ้นและก่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3) การเรียนรู้ (Learning) หมายถึง การที่ผู้เข้าร่วมสนทนาเชิงปรึกษาหารือได้เรียนรู้ร่วมกันจากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากผู้เข้าร่วมในการสนทนาไม่เพียงแต่รับฟังและถามคำถามต่อ

ผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น แต่ยังมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการพยายามแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้วยการระดมสมองหรือการสร้างสถานการณ์จำลอง โดยผู้มีส่วนร่วมในการสนทนาแบ่งปันเรื่องเล่าที่ได้รับประสบการณ์และร่วมสนทนาเชิงปรึกษาหารือ

4) ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) หมายถึง การที่ผู้เข้าร่วมสนทนาเชิงปรึกษาหารือพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้นน่าจะเป็นไปได้ โดยร่วมระดมสมอง และสร้างสถานการณ์จำลอง ผู้มีส่วนร่วมจะต้องกล้าคิดนอกกรอบ กล้าที่จะท้าทายสภาพเดิมที่เป็นอยู่ และกล้าที่จะยอมรับสมมติฐานที่สร้างขึ้นใหม่ ทำให้เกิดการจินตนาการได้อย่างอิสระและทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ขึ้นมาอย่างมากมาย

นอกจากนี้ Bohman (2009) ให้แนวคิดว่า กระบวนการปรึกษาหารือที่มีคุณภาพต้องมี 5 เงื่อนไข ได้แก่

1) ข้อมูลข่าวสาร (Information) ผู้เข้าร่วมการเสวนาต้องได้รับข้อมูลและเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้อง มีเหตุผลอย่างเท่าเทียม จึงจะสามารถให้เหตุผลและมีข้อโต้แย้งหรือจุดยืนได้อย่างเหมาะสม

2) ความสมดุลของข้อมูล (Substantive balance) การเสวนาเพื่อหาทางออกต้องมีทั้งข้อโต้แย้งและข้อสนับสนุนจากความเห็นและการให้เหตุผลของหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาและปรึกษากันในกระบวนการ

3) มีความหลากหลาย (Diversity) ผู้เข้าร่วมต้องประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย ทั้งผู้เห็นด้วยและผู้ที่ไม่เห็นด้วย รวมทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบ เข้าร่วมในเวทีเสวนา โดยการเสวนาต้องสนับสนุนให้สามารถเข้าถึงการปรึกษาหารือได้

4) ความตระหนัก (Conscientiousness) ผู้เข้าร่วมต้องตระหนักที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในจุดยืนของตนอย่างจริงใจและเปิดเผย

5) การพิจารณาอย่างเท่าเทียม (Equal Consideration) ข้อโต้แย้งและจุดยืนมาจากตัวผู้เข้าร่วมเอง โดยไม่มีผู้เข้าร่วมอื่น ๆ เป็นผู้เสนอแทน

ดังนั้น กระบวนการปรึกษาหารือจึงเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการให้เหตุผลของผู้เข้าร่วม ซึ่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย โดยเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้มากที่สุด ให้ความสำคัญในการเข้าถึงข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น ไม่ว่าจะในรูปแบบใด เช่น การสำรวจโดยใช้การปรึกษาหารือ (Deliberate Polls) การจัดเวทีชุมชน (Community Forum) หรือ การวางแผนกลุ่มย่อย (Planning Cell) เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความเป็นตัวแทน ความโปร่งใส ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียม การสร้างความสมดุลของข้อมูล และการกระตุ้นให้เกิดการพูดคุยและเจาะข้อมูลเชิงลึก โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวิเคราะห์นโยบายที่เริ่มต้นด้วยการตีกรอบปัญหาเพื่อกำหนดขอบเขตร่วมกัน ไปจนถึงการเชื่อมตอมุมมองต่าง ๆ ในประเด็นปัญหา และการประเมินทางเลือกและการตัดสินใจต้องใช้กระบวนการปรึกษาหารือเพื่อช่วยกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมให้เหตุผลในเชิงวิพากษ์ (Critical Reasoning) โดยมีผู้อำนวยความสะดวกที่สามารถจัดการให้เกิดการให้เหตุผล แต่ไม่ขัดแย้งจนส่งผลต่อผลการดำเนินการ (ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ, 2560)

## 2.2.2 วิธีการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ภาครัฐสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมหรือการขอรับคำปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้หลายวิธี ได้แก่ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม, มปป.)

1) การพบปะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Meetings) วิธีการพบปะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะใช้ดำเนินการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือข้อบังคับต่าง ๆ หมายถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มนี้จะถูกกำหนดให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับนั้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะได้รับประโยชน์จากกฎหมายนั้น ๆ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการพบปะกับองค์กรที่เป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งต้องปฏิบัติตาม และองค์กรอื่น ๆ ซึ่งมีกฎระเบียบที่จะได้รับผลประโยชน์เมื่อมีการออกกฎข้อบังคับนั้น การพบปะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจจะดำเนินการแบบตัวต่อตัว หรือระหว่างภาครัฐกับบริษัทที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับของผลกระทบ

2) การสัมภาษณ์ตัวต่อตัว หรือแบบเผชิญหน้า (One-to-One Interviews) การสัมภาษณ์จะดำเนินการคล้ายกับการพบปะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอธิบายหรือชี้แจง

วัตถุประสงค์ของการทบทวนนโยบายหรือเสนอนโยบายและกฎข้อบังคับใหม่ และต้องการการตอบกลับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพียงการการสัมภาษณ์จะเป็นการเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเป็นผู้ยกประเด็นขึ้นมาปรึกษาหารือ

3) การเสวนาแบบโต๊ะกลม (Roundtable Discussions) การเสวนาแบบโต๊ะกลม จะเป็นประโยชน์อย่างมากกับนโยบายหรือกฎข้อบังคับที่มีความยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับกฎข้อบังคับส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต้องเสียประโยชน์ ทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรงเพื่อเสนอข้อมูล แนวคิด ความคิด ข่าวสารในการหักล้างกัน

4) ประชุมสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นในวงกว้าง (Public Meetings) การประชุมแบบนี้มีลักษณะเปิดกว้างให้ทุกคนหรือทุกกลุ่มที่มีความสนใจในประเด็นนโยบาย และหรือกฎข้อบังคับ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการกำหนดกฎข้อบังคับและพัฒนา นโยบาย เพื่อให้เห็นเด่นชัดว่า มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นกว้างและมีความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายและหรือกฎข้อบังคับ

5) ประชุมกลุ่มย่อย (Focus Groups) การปรึกษาหารือด้วยวิธีนี้จะมีลักษณะกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งจะทำให้สามารถสืบหรือค้นหาสาเหตุของปัญหาเฉพาะด้านได้ดี และมีการโต้ตอบข้อเสนอ กฎข้อบังคับ หรือได้รับการตอบกลับในประเด็นของการกำหนดต้นทุนในการนำกฎหมายสู่การปฏิบัติได้ชัดเจน

6) สัมมนาและประชุมเชิงปฏิบัติการ (Seminars/Workshops) การปรึกษาหารือในลักษณะนี้ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นหลังจากที่ภาครัฐได้มีการจัดประชุมเพื่อเก็บข้อมูล ข่าวสาร แนวคิด และคำแนะนำจากการประชุมในรูปแบบนี้ คือ การพบปะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Meetings) สัมภาษณ์ตัวต่อตัว การเสวนาแบบโต๊ะกลม รวมถึงวิธีอื่น ๆ ที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือ

7) สำรวจความคิดเห็นสาธารณะ (Public Survey) การสำรวจความคิดเห็น เป็นลักษณะของการวัดความเชื่อหรือความนิยมชมชอบในนโยบายหรือกฎ ข้อบังคับของคนส่วนใหญ่ในสังคม เป็นการรายงานเรื่องส่วนบุคคล และสังเกตพฤติกรรม ความรู้ความเข้าใจในโปรแกรม และทัศนคติและความคิดเห็น รวมถึงความต้องการ

8) การเขียนหรือให้ส่งข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Submissions) การให้เขียนและส่งความเห็นหรือข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร ในการดำเนินการจะมีแบบฟอร์มที่เป็นฟอร์มมาตรฐานที่ใช้กันทั่วไปสำหรับกระบวนการปรึกษาหารือ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนโยบายและหรือกฎข้อบังคับเฉพาะด้าน

9) การประชุมเพื่อให้ทุกภาคส่วน ได้รับรู้และรับฟัง หรือประชาวิจารณ์ (Public Hearings)

10) การตั้ง Web เพื่อเป็นช่องทางในการส่งข้อมูลข่าวสาร (Web Forums) การตั้งเว็ปหรือการใช้ช่องสื่อสารสังคม เพื่อเป็นช่องทางในการส่งข้อมูลข่าวสารหรือความเห็นที่กำลังได้รับความนิยมน่าขึ้นเรื่อย ๆ ภาครัฐได้ใช้วิธีการนี้ เพื่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม หรือเป็นเครื่องมือในการสื่อสาร อย่างไรก็ตามการใช้วิธีนี้ต้องระมัดระวัง เพราะจะต้องใช้ทรัพยากรมากในการบริหารจัดการอย่างมีนัยยะสำคัญ และอาจจะได้ข้อมูลที่ไม่ตรงประเด็น ส่วนใหญ่อาจเป็นข้อมูลไม่เกี่ยวข้องประเด็นนโยบายหรือข้อกฎหมายที่ต้องการความคิดเห็นหรือประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไข

จากข้อมูลข้างต้นสามารถนำวิธีการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวมาจัดเป็นกลุ่มได้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มวิธีการเชิงรุก มีลักษณะที่ทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิด ความคิด ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ และความเชี่ยวชาญระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ การเสวนาแบบ โต๊ะกลม (Roundtable Discussions) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในวงกว้าง (Public Meetings) การประชุมย่อย (Focus Groups) การสัมมนาและประชุมเชิงปฏิบัติการ (Seminars/Workshops) การสัมภาษณ์ตัวต่อตัว (One-to-one Interviews) การรับฟังความคิดเห็นหรือประชาวิจารณ์ (Public Hearings) และการพบปะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Meetings)

กลุ่มวิธีการเชิงรับ มีลักษณะเป็นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานภาครัฐในประเด็นนโยบาย กฎ ข้อบังคับ และขอให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงความคิดเห็น ได้แก่ การเขียนและส่งข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Submissions) การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ (Public Survey) และการตั้ง Web เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารส่งข้อมูลข่าวสาร (Web Forums)

ขั้นตอนของการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคำปรึกษาหารือสาธารณะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มี 5 ขั้นตอน ดังนี้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม, มปป.)

1) ต้องทำความเข้าใจกับที่มาและขนาดของปัญหา โดยต้องมีความเข้าใจในที่มาและขอบเขตของปัญหา และกำหนดหรือบ่งชี้ว่า ภาครัฐควรแทรกแซงตลาดหรือไม่

2) ตรวจสอบต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือกที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา คือ การกำหนดเพื่อบ่งชี้ทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา และชนิดของต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากแต่ละทางเลือกที่กำหนดไว้

3) ค้นหาหรือสืบหาข้อมูลสำคัญเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์จากสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ต้องการค้นหาหรือสืบหาประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่เคยมีการกล่าวถึงมาก่อนจากบุคคลอื่น ๆ องค์กรอื่น ๆ การได้มาซึ่งคำปรึกษาหารือสาธารณะในวงกว้าง เป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการดำเนินการในการกำหนดนโยบายและกฎข้อบังคับของภาครัฐ ซึ่งกระบวนการนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญและรับทราบ รวมทั้งจัดการการได้มาซึ่งความเห็นและข้อมูลผ่านการเขียนหรือให้ส่งข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Submissions) และต้องตอบประเด็นพร้อมให้เหตุผลว่า ทำไมประเด็นหนึ่งได้รับการนำไปใช้ ขณะที่บางประเด็นไม่ได้นำไปใช้ ให้ชัดเจนก่อนตัดสินใจขั้นสุดท้าย นอกจากนี้ ทุกเหตุผลสำหรับการปรับปรุง กฎข้อบังคับให้แตกต่างจากที่เคยเสนอในฉบับแรก เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องระมัดระวังและดำเนินการด้วยความโปร่งใส

4) ทำความเข้าใจกับประเด็นที่นำไปสู่การปฏิบัติ เป็นการกำหนดหรือบ่งชี้การแปลงนโยบายและกฎข้อบังคับสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องของเวลาว่า เมื่อไหร่กฎหมายหรือกฎข้อบังคับนี้จะส่งผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ต้องการช่วงเวลาที่มากพอเพื่อไปดำเนินการปรับปรุงระบบการผลิตหรือการจัดการซอฟต์แวร์

5) ประเมินประสิทธิผลของกฎข้อบังคับ หรือหลังจากที่น่านโยบายและหรือกฎข้อบังคับสู่การปฏิบัติ คือการประเมินประสิทธิผลของการนำกฎข้อบังคับสู่การปฏิบัติไปแล้ว

ระยะหนึ่ง ซึ่งการประเมินควรดำเนินการเมื่อมีการบังคับใช้กฎข้อบังคับนั้น ๆ ไปแล้ว 5 ปี โดยกระบวนการประเมินผลจะต้องเปิดให้เกิดการปรึกษาหารือเพื่อการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่ได้รับผลกระทบ และจากผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

การนำผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมในกระบวนการช่วยทำให้นโยบายมีลักษณะเชิงรุกมากยิ่งขึ้น อีกทั้งข้อมูลที่ได้รับจะมีความทันสมัยและตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริงมากที่สุด การแยกกระบวนการออกแบบนโยบายให้เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจ ทำให้มีข้อจำกัดด้านการมีข้อมูลไม่รอบด้าน ในขณะที่การประสานความร่วมมือเป็นการเปิดโอกาสให้สิทธิกับพลเมืองและภาคส่วนต่าง ๆ ออกแบบผลิตนโยบายร่วมกัน ดังนั้น การกำหนดนโยบายในรูปแบบการปรึกษาหารือจึงเป็นการวิเคราะห์เพื่อหาปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกัน ผ่านกระบวนการเรียนรู้ระหว่างประชาชนต่อประเด็นปัญหาและสถานการณ์เฉพาะ

สรุปได้ว่า การปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนานโยบายและการออกกฎข้อบังคับหรือกำหนดกฎหมายกฎระเบียบ (Regulation) หรือภาคีรัฐในฐานะผู้ออกแบบหรือวางกฎหมายหรือกฎข้อบังคับ และบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งต้องการข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้แน่ใจว่า ข้อเสนอ กฎ ข้อบังคับที่ออกแบบโดยภาครัฐ และใช้แทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ใช้ควบคุมพฤติกรรมของพลเมืองนั้น จะทำให้เกิดผลประโยชน์ที่แท้จริงต่อสังคมโดยรวม โดยกระบวนการปรึกษาหารือสามารถเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้มากที่สุด ให้ความสำคัญในการเข้าถึงข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การพบปะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การสำรวจโดยใช้การปรึกษาหารือ การจัดเวทีชุมชน การประชุมกลุ่มย่อย เป็นต้น โดยมีขั้นตอนของการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคำปรึกษาหารือสาธารณะ คือ ต้องทำความเข้าใจกับที่มาและขนาดของปัญหา การกำหนดเพื่อบ่งชี้ทางเลือกที่ใช้แก้ไขปัญหา ต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากแต่ละทางเลือกที่กำหนดไว้ การสืบหาข้อมูลสำคัญเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์จากสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การทำความเข้าใจกับประเด็นที่นำไปสู่การปฏิบัติ การประเมินประสิทธิผลของกฎข้อบังคับ โดยกระบวนการประเมินผลจะต้องเปิดให้เกิดการปรึกษาหารือเพื่อการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การออกแบบกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ จะช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ และมีวิธีการจัดการการปรึกษาหารือในเรื่องข้อเสนอการออกกฎหมายที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 2.3 แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน

### 2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนโยบายที่ส่งผลต่อการบรรลุความสำเร็จของนโยบาย เป็นการจัดการและประสานกิจกรรมเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ตามเจตจำนงของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย หน่วยปฏิบัติที่จะได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเพราะเป็นกระบวนการที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นปัญหาและขาดแนวทางการดำเนินที่ชัดเจน ผู้บริหารจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญและจำเป็นต้องมีสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล สมรรถนะที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) สมรรถนะการแปลงนโยบาย 2) สมรรถนะการสร้างความเข้าใจและการยอมรับนโยบาย 3) สมรรถนะการจัดโครงสร้าง 4) สมรรถนะการจัดการทรัพยากร 5) สมรรถนะการพัฒนานวัตกรรม 6) สมรรถนะการควบคุมกำกับและประเมินผล และ 7) สมรรถนะการสร้างความเป็นปึกแผ่น ต่อเนื่อง สำหรับแนวทางการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหาร ควรประกอบด้วย 1) การพัฒนาโดยการพัฒนาตนเองของผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารต้องตระหนักเห็นคุณค่าของการพัฒนาตนเอง วิเคราะห์ สมรรถนะของตนเอง และจัดทำแผนการพัฒนาตนเอง และ 2) การพัฒนาโดยหน่วยงานต้นสังกัดและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องพัฒนาช่องทางสื่อสารนโยบาย จัดทำระบบการประเมินสมรรถนะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ สนับสนุนให้เกิดการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (เก็จกนก เอื้อวงศ์, 2565) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้าแล้วกับการกระทำหรือการปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนโยบายนั้น ๆ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือความสามารถในการจัดการและประสานงานในสิ่งที่จะกระทำให้บังเกิดผล ในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ความสัมพันธ์ในเหตุและผล (Pressman & Wildavsky, 1973) กล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินดังกล่าวเป็นการมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้ว (Van Meter & Van Horn, 1975) เป็นกระบวนการของกลยุทธ์ที่แสดงการ

ปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้น อาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไม่ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ (Bardach, 1980) ทั้งนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังหมายถึง กระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการ เปลี่ยนแปลงโดยตรงตามอาณัติของนโยบายโดยยอมรับต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการตัดสินใจไปก่อนแล้ว กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มเกิดขึ้นภายหลังที่มีการตัดสินใจยอมรับในวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ไปแล้ว ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่จำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักวิชาการที่มีความสลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กรหลากหลาย ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าจากการทบทวนผลงานวิชาการในทศวรรษที่ผ่านมาพบว่าปัจจัยหลายประการที่กำหนด ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยเหล่านั้นจะประกอบไปด้วยสิ่งต่าง ๆ คือ (1) ลักษณะนโยบาย (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (5) ความพอเพียงของทรัพยากร (6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ (7) ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (8) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (ฐิตพลน้อยจาด, 2565)

### 2.3.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-Down Theories of Implementation)

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-Down Theories of Implementation) มีรากฐานมาจากตัวแบบขั้นตอน (Stage Model) ในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย (Hill, 2005) โดยมีฐานแนวคิดมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีระบบ (System Theory) ถือว่านโยบายเป็นผลโดยตรงที่ทำให้เกิดผลลัพธ์และมักไม่สนใจผลกระทบที่มาจากตัวผู้ปฏิบัติ ทฤษฎีนี้จึงกำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นผลผลิต (Output) โดย Parsons (1995) ได้กล่าวว่า ทฤษฎีบนลงล่างยึดตัวแบบระบบเชิงเหตุผล (Rational System Model) หรือบางครั้งก็เรียกว่า ตัวแบบในอุดมคติ (Ideal Type) เพราะมุ่งหาคำตอบว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์ (Perfect Implementation) เป็นอย่างไร”

แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง มองว่าเป้าหมายของนโยบายสามารถถูกกำหนดได้อย่างเฉพาะเจาะจงโดยผู้กำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถประสบความสำเร็จได้โดยการจัดตั้งกลไกที่แน่นอน แนวคิดนี้มองนโยบายเป็นศูนย์กลาง (Policy-Centered) ซึ่งเป็นตัวแทนมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายจึงต้องมีความสามารถที่จะควบคุมสิ่งแวดล้อมและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรต่าง ๆ และหน่วยงานที่อยู่ในระดับท้องถิ่น ซึ่งมองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่อง การบริหารจัดการ (Administration) นอกจากนี้ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง ต้องการที่จะจำแนกลักษณะทั่วไป ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบาย เพื่อหารูปแบบของพฤติกรรมที่คงเส้นคงวาและโดดเด่นในนโยบายต่าง ๆ เพื่อนำมาสร้างเป็นหลักการ (Matland, 1995) แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาและปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งสามารถเข้าไปจัดกระทำได้ง่าย ซึ่งนำไปสู่การรวมอำนาจและควบคุมจากส่วนกลาง (Elmore, 1978)

Somsueb (2010) กล่าวว่า การปฏิบัติเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาถึงการดำเนินการแบบทางการร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยมีเป้าหมายในเรื่องการตัดสินใจเชิงอำนาจหน้าที่ (Authoritative Decision) นักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่า การปฏิบัติ คือ การทำให้บรรลุผลสำเร็จของการตัดสินใจเชิงนโยบายพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติที่เป็นรูปแบบคำสั่งฝ่ายบริหาร หรือการตัดสินใจของศาล จุดเริ่มคือการตัดสินใจเชิงอำนาจหน้าที่ ผู้ดำเนินการที่อยู่ในส่วนกลางมีส่วนสำคัญที่สุดในการทำให้เกิดผลตามต้องการ

แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างที่มีการพัฒนาเต็มที่ จะมีชุดของปัจจัย 3 ชุด คือ ความยากง่ายของปัญหา ความสามารถของกฎหมายในการจัดองค์ประกอบการปฏิบัติ และตัวแปรที่ไม่ใช่กฎหมายที่มีผลกระทบต่อปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้จะมีผลต่อความเป็นไปได้ของความสำเร็จของการปฏิบัติ นักคิดจากบนลงล่างมุ่งพัฒนาข้อเสนอแนะนโยบายที่นำมาใช้ได้ทั่วไป จึงต้องการข้อค้นพบที่ สม่่าเสมอ แบบแผนที่จดจำง่ายของพฤติกรรมในขอบเขตของนโยบายต่าง ๆ มีความเชื่อว่าแบบแผนที่เกิดขึ้นนี้ จะช่วยให้แนวคิดจากบนลงล่างมีความมุ่งหมายที่แนะนำในตัวแปรต่าง ๆ ที่จะดำเนินนโยบายในระดับส่วนกลาง คำแนะนำการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจากบนลงล่างมีหลายประการ คือ

- 1) สร้างความชัดเจนและความคงเส้นคงวาในเป้าหมายของนโยบาย

- 2) ลดจำนวนผู้ดำเนินการ
- 3) จำกัดขอบเขตความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง
- 4) วางตำแหน่งความรับผิดชอบการปฏิบัติในหน่วยงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบาย

ข้อวิจารณ์การปฏิบัติจากบนลงล่าง มีหลายประการ ได้แก่

1) การขาดการศึกษากระบวนการอย่างละเอียด แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างใช้ภาษา กฎหมายเป็นจุดเริ่มต้น ทำให้ไม่สนใจความสำคัญของการกระทำในจุดเริ่มต้นของกระบวนการ จัดทำนโยบาย จึงต้องศึกษากระบวนการอย่างละเอียด ในกระบวนการก่อรูปแบบนโยบาย (Policy Formation) จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีโอกาสสำคัญในเรื่องความตั้งใจของความต้องการ ขนาด เสถียรภาพ และระดับของความเห็นระหว่างผู้ที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การวิเคราะห์จากบนลงล่างที่ให้ความสำคัญกับภาษาทางกฎหมายทำให้ขาดการพิจารณาวัตถุประสงค์สาธารณะที่กว้างขึ้น

2) การแยกการบริหารออกจากการเมือง ผู้มีแนวคิดจากบนลงล่างมองการปฏิบัติเป็นกระบวนการบริหารเพียงอย่างเดียว และไม่ได้สนใจปัญหาทางการเมือง แล้วพยายามขจัดปัญหานั้น เพราะการเรียกร้องความชัดเจนแน่นอนและความสม่ำเสมอของวัตถุประสงค์ เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับวิธีการผ่านกฎหมาย ภาษาในกฎหมายมักคลุมเครือ และขัดแย้งกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันผ่านกฎหมายนั้น แนวคิดจากบนลงล่างเน้นความชัดเจน การประกาศกฎ และการติดตาม ตามแนวคิดระบบราชการของเวเบอร์ที่มีการตัดสินใจอย่างอิสระตามระบบคุณธรรม และหลักเกณฑ์ทางวิชาการ โดยไม่มีอิทธิพลทางการเมือง อย่างไรก็ตามการบริหารที่ปราศจากการเมือง ไม่ใช่การทำให้ไม่มีการดำเนินการเรื่องการเมือง เพราะการไม่มีการเมืองเลยนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายโดยตรง

3) การเน้นระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไป แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างเน้นกฎระเบียบเป็นหลักในการดำเนินการ มีข้อวิจารณ์ว่ามีความแปรผัน 2 ประการ คือ

3.1) ความแปรผันเชิงปทัสถาน (Normative Variation) การส่งผ่านบริการของท้องถิ่นมีความเชี่ยวชาญและความรู้ต่อปัญหาที่ถูกต้อง ฉะนั้นย่อมอยู่ในจุดที่ดีกว่าในการเสนอ

นโยบาย แต่แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างมองว่า ผู้ปฏิบัติส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ขัดขวางความสำเร็จของการปฏิบัติ หน่วยงานมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงจำเป็นต้องมีการควบคุม

3.2) ความแปรผันเชิงปฏิฐาน (Positive Variation) ผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นพนักงานระดับล่างต้องรับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีการทำงานอย่างรอบคอบ ผู้ออกแบบนโยบายประสบปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากรเหล่านี้ ฉะนั้น จึงมีแนวคิดให้พนักงานระดับล่างเป็นผู้กำหนดนโยบายสุดท้าย ซึ่งเป็นหลักสำคัญของแนวทางการปฏิบัติจากล่างขึ้นบน

ทฤษฎีนโยบายสาธารณะแบบบนลงล่าง (Top Down) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายมีความสำคัญต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Chandarasorn, 2011) สำหรับแนวทางนี้ Barrett and Fudge (1981) เรียกว่าแนวทางศูนย์กลางนโยบาย (Policy Central Approach) โดยให้นิยามว่า เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากทัศนคติของผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายพยายามจะทำ เช่น การทำให้นโยบายมีผลในทางปฏิบัติ เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวทางการพิจารณาจากบนลงล่างเห็นว่านโยบายถูกกำหนดขึ้นจากส่วนบนและถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างนำไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่าง (Top Down Approach) ตามแนวทางนี้ได้เน้นหรือมีการให้น้ำหนักไปที่ความสามารถหรือศักยภาพของผู้มีบทบาทหน้าที่ในการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน รวมทั้งทำหน้าที่ของการควบคุม โดยเฉพาะในขั้นตอนของการควบคุมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สำหรับสมมติฐานของแนวทางนี้มีสมมติฐานว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจุดเริ่มต้นจากการตัดสินใจที่เกิดจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าแนวทางแบบบนลงล่างเวลาที่มีการดำเนินการ มักจะมีการดำเนินการตามแนวทางที่ได้มีการเสนอแนะตามมาตรการที่กำหนดไว้ที่จะมีการตีความนโยบายในฐานะปัจจัยนำเข้า (Inputs) และตีความการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในฐานะเป็นปัจจัยนำออก (Outputs)

### 2.3.3 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up Theories of Implementation)

Somsueb (2010) กล่าวว่า การทำความเข้าใจเชิงประจักษ์ของการปฏิบัติ ได้จากประชากร เป้าหมาย และผู้ส่งมอบบริการตามนโยบายเกิดขึ้น 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค หมายถึง ผู้ดำเนินการที่อยู่ในส่วนกลางวางแผนงาน และระดับจุลภาค หมายถึง องค์กรท้องถิ่นจะดำเนินการกับแผนมหภาค โดยพัฒนาแผนพัฒนาตนเองและนำไปปฏิบัติ นักวิชาการบางคนกล่าวว่า ปัญหา สำคัญที่สุดของการปฏิบัติตามแผนเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของนโยบายกับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในระดับจุลภาค เนื่องจากนักวางแผนจากส่วนกลางมีอิทธิพลโดยอ้อมต่อปัจจัยระดับจุลภาคเท่านั้น ฉะนั้นจึงมีความแปรผันอย่างมากในการปฏิบัตินโยบายชาติในระดับท้องถิ่น หากผู้ออกแบบนโยบายไม่สามารถควบคุมกระบวนการได้หมด แต่ต้องการครอบงำสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และ ผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นไม่ได้รับอิสระในการปรับปรุงโครงการให้เป็นไปตามสภาพท้องถิ่นแล้ว นโยบายมักจะประสบความสำเร็จล้มเหลว นักคิดจากล่างขึ้นบนกล่าวว่า ต้องเข้าใจเป้าหมาย กลยุทธ์ กิจกรรม และการติดต่อของผู้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปฏิบัติระดับจุลภาค เพื่อจะได้เข้าใจการปฏิบัติ เพราะในระดับจุลภาคนี้นโยบายมีผลโดยตรงกับต่อประชาชน อิทธิพลของนโยบายจากการดำเนินงานของข้าราชการระดับล่าง จึงต้องประเมินผลเพื่อคาดคะเนผลของนโยบายเพราะการปฏิบัติเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ของนโยบายและสิ่งแวดล้อม

มีผลการวิจัยถึงการปฏิบัติตามนโยบายระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น พบข้อสรุปว่า การริเริ่มจากส่วนกลางนำไปปรับใช้กับท้องถิ่นได้น้อยมาก ความสำเร็จของแผนงานขึ้นกับทักษะของปัจเจกชนในระดับท้องถิ่นที่สามารถดัดแปลงนโยบายตามสภาพท้องถิ่นซึ่งขึ้นกับระดับที่จำกัดของกิจกรรมจากส่วนกลาง

ขณะที่แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างมีความต้องการที่จะนำเสนอข้อเสนอแนะการปฏิบัติอย่างมาก แนวทางการปฏิบัติจากล่างขึ้นบนก็มีการเพิ่มคำอธิบายถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหาต่อเป้าหมายของรัฐ ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะแปรผันตามพื้นที่ซึ่งข้อเสนอแนะมีน้อย ข้อเสนอแนะคือการกำหนดกลยุทธ์ที่ยืดหยุ่นที่สามารถดัดแปลงในระดับท้องถิ่นได้ การเปลี่ยนนโยบายควรสอดคล้องกับค่านิยมของหน่วยปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up Approach) การเกิดขึ้นของแนวทางแบบล่างขึ้นบน เกิดขึ้นในลักษณะเป็นการโต้ตอบเชิงวิพากษ์ต่อแนวทางแบบบนลงล่าง เนื่องจากมีผลงานทางวิชาการหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่าผลลัพธ์ทางการเมืองโดยทั่วไปไม่มีความสัมพันธ์ที่เพียงพอกับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีมาตั้งแต่ต้น จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ นักวิชาการ

ตามแนวทางนี้ให้ข้อเสนอแนะว่าแท้ที่จริงแล้วแนวทางจากล่างขึ้นบนที่เห็นว่าผู้ปฏิบัติ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการส่งมอบนโยบาย นักวิชาการในกลุ่มนี้ปฏิเสธความคิดที่ว่านโยบายที่เกิดขึ้นจากส่วนกลาง จึงส่งผลให้ฝ่ายที่มีบทบาทหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติผูกพันตัวเองกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย

## 2.4 แนวคิดการส่งเสริมการท่องเที่ยวของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ

คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) มีอำนาจและหน้าที่หลักในการส่งเสริม การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ซึ่งผลการดำเนินงานของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 - 2564) ในระยะที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในด้านการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้ จากการท่องเที่ยว ประเทศไทยมีจำนวนนักท่องเที่ยวมากเป็นอันดับที่ 7 ของโลก โดยเฉพาะการขยายตัวของนักท่องเที่ยวชาวไทยที่มีอัตราการขยายตัวอยู่ที่ร้อยละ 3.92 ในปี พ.ศ. 2562 และสามารถสร้างรายได้ จากนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงถึงเกือบ 2 ล้านล้านบาท สูงเป็นอันดับที่ 4 ของโลก” อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามแผนดังกล่าวยังประสบอุปสรรคและความท้าทายสำคัญหลายประการ เมื่อประเมินผลสำเร็จรายตัวชี้วัด จะพบว่าตัวชี้วัดที่มีผลการดำเนินงานสูงกว่าค่าเป้าหมายเพียง 1 ตัวชี้วัด จาก 10 ตัวชี้วัดหลัก โดยตัวชี้วัดที่มีผลการดำเนินงานต่ำกว่าค่าเป้าหมาย จำนวน 8 ตัวชี้วัด และมีตัวชี้วัดที่ยังไม่มีการดำเนินงาน จำนวน 1 ตัวชี้วัด โดยมีข้อสังเกตว่าแนวทางการพัฒนาในแต่ละยุทธศาสตร์ยังขาดความเฉพาะเจาะจง ประกอบกับความท้าทายในการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติจริงและการบูรณาการระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่รับผิดชอบ ขับเคลื่อนแนวทางการพัฒนา ตลอดจนความท้าทายที่มาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 จึงส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแนวทางที่แนะนำในแผน

นอกจากนี้ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2564 - 2565 (ฉบับปรับปรุง) เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งจากภายใน การฟื้นตัวอย่างมีความรับผิดชอบ และการเป็นจุดเชื่อมโยงการท่องเที่ยว ของภูมิภาค ซึ่งแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับดังกล่าวสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวทั่วโลกในปัจจุบัน นับเป็นโอกาสสำคัญที่ประเทศไทยจะได้พลิกโฉมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้

เกิดความเข้มแข็งจากภายในที่ยั่งยืน เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัว และมีการเติบโตบนพื้นฐานของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยมีบทบาทความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นหนึ่งในแหล่งรายได้ที่สำคัญที่นำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศ กระแสเงินตราไหลเวียนในประเทศ การสร้างงาน และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของการคมนาคมและขนส่ง รวมถึงการค้าและการลงทุนที่ช่วยเพิ่มการขยายตัวและเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศไทย อ้างอิงจาก บัญชีประชาชาติด้านการท่องเที่ยว (Tourism Satellite Account: TSA) ในปี พ.ศ. 2562 อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศด้านการท่องเที่ยว (Tourism Gross Domestic Product : TGDP) มากถึง 3,005,552 ล้านบาท หรือเท่ากับสัดส่วนร้อยละ 17.79 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ดังนั้น เพื่อให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีการพัฒนาและกระจายผลประโยชน์ไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องพัฒนาและจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2570) ให้มีความสมบูรณ์ต่อเนื่อง และทันต่อเหตุการณ์

การจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2570) ได้คำนึงถึงบริบทของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย โดยการศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์และทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผน จะมีกรอบการดำเนินงาน 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1) การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 - 2564) ระยะครึ่งแผนแรก 2) การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยและของโลก 3) การศึกษาแนวโน้มการท่องเที่ยวของ ประเทศไทยและของโลก 4) การศึกษาทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศต้นแบบรายสำคัญ 5) การทบทวนและวิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และ 6) การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการประชุม เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจต่อแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2570)

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2570) จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญแก่การพลิกฟื้นการท่องเที่ยวไทยเพื่ออนาคตที่ดีกว่าสำหรับทุกคน (Building Forward a Better Tourism For All) โดยคำนึงถึงประโยชน์ของ 3 กลุ่มหลัก ดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2566)

1) ประชาชน (People) : การท่องเที่ยวไทยจะมุ่งเน้นไปที่ผลกระทบเชิงบวกต่อสังคม (Social Impact) ที่ประชาชนไทยและนักท่องเที่ยวจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน คือ เรื่องความปลอดภัย และการได้รับมาตรฐานการท่องเที่ยว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมให้มีความเชื่อมโยงและยกระดับ สาธารณูปโภคให้มีคุณภาพตลอดเส้นทาง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย รวมไปถึงการใช้ข้อมูลด้านการท่องเที่ยวจากศูนย์ข้อมูลด้านการท่องเที่ยว (One - Stop Tourism Database) เพื่อนำไปพัฒนาการท่องเที่ยวต่อไป

2) รายได้ (Profits) : การท่องเที่ยวไทยยังคงมุ่งเน้นไปที่ผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Economic Impact) มุ่งเน้นไปที่การดึงดูดนักท่องเที่ยวคุณภาพสูงจากหลากหลายประเทศอย่างสมดุล โดยพัฒนาการตลาด การท่องเที่ยวไทยให้มีความล้ำสมัย ส่งเสริมรูปแบบการท่องเที่ยวที่หลากหลายและมีศักยภาพ และสร้าง ประสบการณ์การท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวให้น่าประทับใจ มีคุณค่า อีกทั้งมุ่งเน้นไปที่การลดการรั่วไหลของรายได้จากการท่องเที่ยว และการกระจายความเจริญจากการท่องเที่ยวไปยังทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทย รวมไปถึงการให้ความสำคัญแก่การฟื้นฟูและส่งเสริมภาคการผลิตในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้กลับมามีขีดความสามารถในการแข่งขันระดับโลก

3) ความยั่งยืน (Planet) : การท่องเที่ยวไทยจะมีส่วนช่วยในการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของ สิ่งแวดล้อมและการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม (Environmental & Cultural Impact) โดยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการบริหารจัดการจำนวนนักท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพและต่อ ยอดทรัพยากรสิ่งแวดล้อมไทยและเอกลักษณ์ไทยให้เข้ากับยุคสมัยอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2570) มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา และขับเคลื่อนการท่องเที่ยวอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ภายในระยะเวลา 5 ปี คือ “การท่องเที่ยวของประเทศไทย เป็นอุตสาหกรรมที่เน้นคุณค่า มีความสามารถในการปรับตัว เติบโต

อย่างยั่งยืน และมี ส่วน ร่วม (Rebuilding High Value Tourism Industry with Resilience, Sustainability and Inclusive Growth)” โดยการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยในอนาคตนับจากนี้ จะมุ่งเน้นไปที่การดำเนินการ เพื่อพัฒนาและยกระดับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีความเข้มแข็ง ต่อยอดการพลิกวิกฤตให้เป็น โอกาส ในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับภาวะความปกติถัดไป (Next Normal) โดยจะเป็นการพลิกโฉมการท่องเที่ยวของไทยสู่การท่องเที่ยวเน้นคุณค่า (High Value Tourism) ซึ่งจะให้ความสำคัญกับ การยกระดับใน 3 มิติ ได้แก่ มิติเศรษฐกิจ (Economic) มิติสังคม (Social) และมิติสิ่งแวดล้อม (Environment) มีรายละเอียดดังนี้

1) การพัฒนาให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นเศรษฐกิจท่องเที่ยวคุณค่าสูง (High Value Economy) โดยมีตัวอย่างแนวทางการพัฒนา เช่น การเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการท่องเที่ยว (Tourism Spending) และดึงดูดนักท่องเที่ยวคุณภาพสูง (High Quality Tourists) การเพิ่มมูลค่าให้กับ สินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม การปรับสมดุลและ ลดการพึ่งพานักท่องเที่ยวต่างชาติ การท่องเที่ยว เป็นต้น การยกระดับคุณภาพของบุคลากรและทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรม

2) การพัฒนาให้เกิดสังคมและชุมชนท่องเที่ยวคุณค่าสูง (High Value Society) โดยมีตัวอย่างแนวทางการพัฒนา เช่น การสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และชุมชน การต่อยอดอัตลักษณ์ความเป็นไทย การกระจายความเจริญทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ การพัฒนาให้ประเทศไทยสามารถเดินทางท่องเที่ยวได้ตลอดทั้งปี การลดการท่องเที่ยวตามฤดูกาล เป็นต้น

3) การต่อยอดคุณค่าให้กับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (High Value Environment) โดยมีตัวอย่างแนวทางการพัฒนา เช่น การต่อยอดมูลค่าให้กับต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาคการท่องเที่ยว การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำและพลังงานในอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษจากการท่องเที่ยว การบรรเทาผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เป็นต้น

เพื่อให้สามารถกำหนดภูมิทัศน์การพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยได้อย่างชัดเจน จึงได้มีการกำหนดเป้าหมายที่สอดคล้องไปกับวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

ฉบับที่ 3 กล่าวคือภายในปี พ.ศ. 2570 เป้าหมายของแผนฉบับที่ 3 คือ การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวเพื่อสร้างเสริม ความเข้มแข็ง ยืดหยุ่น ยั่งยืน และมีส่วนร่วม เพื่อมอบประสบการณ์ การท่องเที่ยวที่เน้นคุณค่า บนพื้นฐานของการบูรณาการเชื่อมโยงทุกภาคส่วน โดยสามารถจำแนก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดทั้งห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยที่จะได้รับการพัฒนา ตามเป้าหมาย ออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ดังนี้

1) การพัฒนาในภาคการผลิตหรือฝ่ายอุปทาน (Supply Side) โดยมีเป้าหมายให้ผู้ประกอบการ และภาคการผลิตเข้มแข็งและเชื่อมโยง มีภูมิคุ้มกันพร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงปรับตัวให้ สอดรับกับภาวะปกติใหม่ (Next Normal) ตลอดจนมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และนวัตกรรม และกระจายรายได้ผ่านการใช้วัตถุดิบภายในประเทศอย่างสมดุล

2) การพัฒนาในภาคนักท่องเที่ยวหรือฝ่ายอุปสงค์ (Demand Side) โดยมีเป้าหมายเพื่อมอบ ประสบการณ์การเดินทางที่รับผิดชอบและมีคุณค่ากับนักท่องเที่ยวทุกกลุ่ม ระบบขนส่งสาธารณะที่ เชื่อมโยง ปลอดภัย มีแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมโดดเด่นหลากหลาย และประยุกต์ใช้ระบบ บริหาร จัดการนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การพัฒนาในภาคสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้อุตสาหกรรม การท่องเที่ยวไทย คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย เทคโนโลยี และ ต่อยอดเอกลักษณ์และภูมิปัญญาไทยด้วยนวัตกรรมอย่างสร้างสรรค์

#### 2.4.1 เป้าหมายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2570)

##### เป้าหมายหลัก

- 1) การท่องเที่ยวไทยมีความเข้มแข็งและสมดุล (Resilience & Re-Balancing Tourism)
- 2) การยกระดับความเชื่อมโยงและโครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว (Connectivity)
- 3) การสร้างความเชื่อมั่นและมอบประสบการณ์ท่องเที่ยวคุณค่าสูง (Entrusted Experience)
- 4) การบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

##### เป้าหมายรอง

- 1) การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพสูงสำหรับทุกคน (Supporting Elements)
- 2) เทคโนโลยีดิจิทัลและโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลพร้อมส่งเสริมการท่องเที่ยว (ICT Readiness)
- 3) ความพร้อมในการรับมือและจัดการกับความเสี่ยงทุกรูปแบบอยู่เสมอ (Risk Readiness)

#### พันธกิจ

- 1) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคการผลิต (Supply-side) ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ปรับสมดุล และกระจายความเจริญอย่างครอบคลุม ลดการรั่วไหลตลอดห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) เพื่อให้พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทุกรูปแบบ
- 2) พัฒนาปัจจัยพื้นฐานของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ในด้านมาตรฐานสถานประกอบการ แหล่งท่องเที่ยว และบุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวก และความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และบุคลากรให้มีคุณภาพในระดับสากล
- 3) พัฒนาและยกระดับประสบการณ์การท่องเที่ยวตลอดเส้นทางอย่างครบวงจรด้วยรูปแบบการท่องเที่ยวใหม่ที่หลากหลายและการสื่อสารการตลาดที่ตรงใจ โดยมุ่งเน้นนักท่องเที่ยวเป็นศูนย์กลาง
- 4) ส่งเสริมความยั่งยืนของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวบนพื้นฐานของความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อัตลักษณ์ของสังคมและชุมชน ศิลปวัฒนธรรม และการบริหารจัดการนักท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวชี้วัดหลัก ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2566 – 2570)

- 1) สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศด้านการท่องเที่ยวต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25
- 2) จำนวนธุรกิจบริการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยวได้รับรองมาตรฐานการท่องเที่ยวไทย (Thailand Tourism Standard) และอาเซียน (Asean Standard) เพิ่มขึ้นปีละไม่ต่ำกว่า 3,000 ราย
- 3) จำนวนวันพักและค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวชาวไทยและต่างชาติ
  - 3.1) ระยะเวลาพำนักเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวต่างชาติไม่ต่ำกว่า 10 วัน
  - 3.2) ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวต่างชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี

- 3.3) ระยะเวลาพำนักเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวชาวไทยไม่ต่ำกว่า 3 วัน
- 3.4) ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวชาวไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 ต่อปี
- 4) สัดส่วนจำนวนนักท่องเที่ยวกลุ่มเดินทางครั้งแรก (First Visit) และกลุ่มเดินทางซ้ำ (Revisit) เป็น 40 : 60
- 5) อันดับผลการดำเนินงานภาพรวมตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) อยู่ภายใน 35 อันดับแรก
- 6) อันดับการพัฒนาการเดินทางและการท่องเที่ยวของประเทศไทย ด้านความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม โดย TTDI อยู่ 1 ใน 67

#### ยุทธศาสตร์การพัฒนา

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และพันธกิจ ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2570) จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาออกเป็น 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ (คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2566)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เสริมสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย (Resilient Tourism) ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ที่ 1.1 : สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการผลิตและผลิตภัณฑ์นวัตกรรมเพื่อให้เกิดภูมิคุ้มกัน พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทุกรูปแบบ (Resilient Supply - Side)

กลยุทธ์ที่ 1.2 : กระจายรายได้และความเจริญจากการท่องเที่ยวอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ และลดการรั่วไหลในภาคการท่องเที่ยวอย่างเป็นธรรม (Equitable Tourism)

กลยุทธ์ที่ 1.3 : ส่งเสริมการท่องเที่ยวคุณภาพที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลให้แก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน (Quality - Based Tourism)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาปัจจัยพื้นฐานของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้มีคุณภาพสูง (Quality Tourism) ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ที่ 2.1 : พัฒนาความปลอดภัย สุขอนามัย และมาตรฐานการท่องเที่ยวตลอดเส้นทางท่องเที่ยว เพื่อสร้างความมั่นใจแก่นักท่องเที่ยว (Global Standardization)

กลยุทธ์ที่ 2.2 : ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลและข้อมูลสารสนเทศ (Digital & Data Infrastructure)

กลยุทธ์ที่ 2.3 : พัฒนาและเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานด้านการเดินทาง และสาธารณูปโภค เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง (Connectivity & Universal Design)

กลยุทธ์ที่ 2.4 : พัฒนาศักยภาพของบุคลากรและผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวให้มี คุณภาพและมีขีดความสามารถในการแข่งขัน (Thai-Class Potential)

กลยุทธ์ที่ 2.5 : สนับสนุนการใช้ข้อมูลด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยว (Tourism Economy) เพื่อการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวระดับประเทศ และการวางแผนดำเนินธุรกิจของ ผู้ประกอบการ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยกระดับประสบการณ์ด้านการท่องเที่ยว (Tourism Experience) ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ที่ 3.1: สร้างประสบการณ์การท่องเที่ยวอันน่าประทับใจที่มีคุณค่าเพื่อตอบสนอง ความต้องการของนักท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม (Value - Based Tourism)

กลยุทธ์ที่ 3.2 : ส่งเสริมรูปแบบการท่องเที่ยวศักยภาพสูงที่หลากหลายและสร้างสรรค์ของ ไทย (High-Potential and Creative Tourism)

กลยุทธ์ที่ 3.3 : ส่งเสริมการตลาดเชิงรุกมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายเชิงคุณภาพด้วยเทคโนโลยี และ นวัตกรรมที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ (Quality - Based Marketing)

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism) ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ที่ 4.1 : เสริมสร้างความสมบูรณ์แก่สิ่งแวดล้อมและแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ (Enriched Environment)

กลยุทธ์ที่ 4.2 : ส่งเสริมการอนุรักษ์และต่อยอดทรัพย์สินทางวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ ความเป็นไทย ด้วยการประยุกต์ให้เข้ากับยุคสมัย (Thai Cultures and Identities)

กลยุทธ์ที่ 4.3 : ส่งเสริมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการนักท่องเที่ยว อย่าง มีประสิทธิภาพ (Effective Tourists Management)

**2.4.2 การขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติสู่การปฏิบัติและการติดตาม ประเมินผล**

การขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2570) ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยสามารถแบ่งหน่วยงานและบทบาทที่เกี่ยวข้องในการประสานแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับนี้สู่การปฏิบัติ ออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับนโยบาย 2) ระดับพื้นที่ และ 3) ระดับชุมชน ดังนี้ (คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2566)

หน่วยงานระดับนโยบาย ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) เป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาและกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้งให้ความเห็นและกำกับดูแลนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการประสานนโยบายและข้อสั่งการในระดับนโยบายไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและนำเสนอข้อคิดเห็นและปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ นอกจากนี้ การขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับนี้ยังจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแนวทางการพัฒนาในแต่ละยุทธศาสตร์อีกด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานหลักในแต่ละยุทธศาสตร์จะทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติการและเป็นผู้สนับสนุนการพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยมีการกำหนดบทบาทในการพัฒนาและแนวทางขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการตามในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับนี้ และเผยแพร่ผลการดำเนินงานให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ

หน่วยงานระดับพื้นที่ ประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละเขต คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่ม จังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจในแต่ละจังหวัด สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด สมาคม ธุรกิจการท่องเที่ยว สถาบันการศึกษา องค์กรระหว่างประเทศด้านการท่องเที่ยว รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ จะมีหน้าที่เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายจากคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีหรือเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายจากคณะกรรมการนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขต

พัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละเขต เป็นต้น ไปสู่การปฏิบัติใน 3 ระดับ/ส่วน ได้แก่ 1) ส่วนภูมิภาค 2) ส่วนท้องถิ่น และ 3) ส่วนการดำเนินงานของภาคเอกชน

หน่วยงานระดับชุมชน หมายถึง กลุ่ม/องค์กร หรือเครือข่ายองค์กร เช่น กลุ่มสหกรณ์หรือวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ซึ่งได้รับการสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศในบริบทที่เหมาะสม

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.5.1 งานวิจัยในประเทศ

ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ เพื่อให้แนวทางในการทำการวิจัยครั้งนี้เกิดความชัดเจน งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิษฐ์ (2557) ศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบของกิ่งคือน มุ่งศึกษากระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย โดยยกโครงการรถไฟความเร็วสูงในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นกรณีศึกษา และการนำตัวแบบทุกระแสของจอห์น กิ่งคือน เข้ามาเป็นกรอบในการทำความเข้าใจความเป็นมาของนโยบาย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของนโยบาย รวมไปถึงบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันนโยบาย ตลอดจนไปถึงการสร้างตัวแบบเพื่ออธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูง โดยใช้วิธีวิทยาทางการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งได้ข้อมูลมาจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายมาจากสามกระแส ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบทุกระแสของกิ่งคือน ได้แก่ กระแสการเมือง กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และผู้ผลักดันนโยบายก็มีบทบาทสำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูงอย่างมาก แต่ในบริบทการเมืองไทย กระแสทั้งสามอาจไม่ได้ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระตามที่กิ่งคือนเสนอ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากรอบแนวคิดดังกล่าวยังต้องอาศัยการพิจารณาภูมิสังคมและกระแสโลกร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นอีกว่าหากต้องการให้โครงการรถไฟความเร็วสูงเกิดขึ้นนั้น ปัจจัยทางการเมืองต้องมีเสถียรภาพ อีกทั้งยังต้องมีความพร้อมทางเศรษฐกิจที่รองรับการลงทุนด้วยวงเงินมหาศาลและความตระหนักร่วมกันถึงปัญหาจากประชาชนทั่วไปด้วย

ธีรดา นิติมณฑล (2562) ศึกษาเรื่อง การเข้าสู่วาระนโยบายอารยสถาปัตย์ระดับท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายอารยสถาปัตย์ระดับท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย และบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำให้ประเด็นปัญหาสิ่งอำนวยความสะดวกคนพิการเข้าสู่วาระนโยบายอารยสถาปัตย์ในระดับท้องถิ่น โดยใช้กรอบแนวคิดพหุกระแสของกิงดอน (Kingdon's Multiple Streams) ในการวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย และใช้วิธีการวิจัยทางเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายอารยสถาปัตย์ในพื้นที่ตำบลโป่งผา จำนวนทั้งหมด 6 คน เป็นตัวแทนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญสามกลุ่ม คือ ผู้มีบทบาทในด้านนโยบายระดับท้องถิ่น ผู้มีส่วนผลักดันในด้านการเมืองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายอารยสถาปัตย์ในพื้นที่ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายอารยสถาปัตย์ระดับท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลโป่งผา คือ กระแสนโยบาย ที่พบว่าผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการปฏิบัติกรมีบทบาทในการผลักดันให้นโยบายอยู่ในความสนใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ เนื่องจากโครงสร้างของการบริหารงานที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านระเบียบข้อกฎหมายสามารถเสนอประเด็นปัญหา หรือโครงการที่ควรได้รับการแก้ไขโดยอ้างอิงถึงอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่เป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ผู้ผลักดันที่มีบทบาทในการผลักดันให้ปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ประกอบด้วย คนพิการที่ได้รับปัญหาและเรียกร้องให้ประเด็นปัญหาได้รับความสนใจ ผู้นำหมู่บ้านหรือผู้นำชุมชนมีอิทธิพลในการนำประเด็นปัญหาให้คนในชุมชนได้เห็นถึงความสำคัญที่จะกระทบต่อชุมชน ทำให้ชุมชนเห็นว่าเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข และจะทำให้ประเด็นปัญหาสิ่งอำนวยความสะดวกนี้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจในลำดับต่อไป รวมถึงนักการเมืองท้องถิ่นที่จะร่วมผลักดันเพื่อเข้าสู่วาระการตัดสินใจเกิดเป็นนโยบายต่อไปได้

สรัญพัทธ์ เอี้ยวเจริญ (2565) ศึกษาการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายสามารถอธิบายด้วยแนวคิดกระแสนโยบาย 3 กระแส ได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย โดยกระแสทั้ง 3 กระแสมาบรรจบกันตามข้อเสนอของกิงดอน ศึกษากระบวนการเข้าสู่วาระตัดสินใจนโยบายเป็นไปตามจุดมุ่งหมายในการรองรับและสนับสนุนวัตถุประสงค์นโยบายได้ดี มีความสอดคล้องกับกฎหมายที่สำคัญ โดยอาศัยหน่วยงานและบุคคลที่เป็นตัวแสดงหลักและเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายที่ให้การรองรับสนับสนุน และเพื่อศึกษาการก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อ

สังคมมาพบตาพูดไม่เป็นไปตามข้อเสนอในตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย แต่เป็นตัวแบบหน้าต่างนโยบาย เนื่องจากหน้าต่างนโยบายได้ถูกเปิดออกและเกิดสถานการณ์ที่เหมาะสมทุกอย่าง ทำให้ปัญหาสาธารณะมีความพร้อมที่ทำให้เกิดการผลักดันเข้าไปสู่วาระนโยบาย จึงเกิดเป็นการก่อตัวของนโยบาย และพบด้วยว่ามีการผสานเข้ากับตัวแบบชุมชนนโยบาย เนื่องจากนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาพบตาพูด เป็นการเกิดตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้ประเทศไทยต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์และการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่งนโยบายนี้เกิดจากที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในแต่ละด้านที่ถูกกำหนดให้มีการปฏิรูป เป็นผู้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อรับทราบ แล้วจึงประกาศแผนการปฏิรูปนั้น ๆ ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนการปฏิรูปต่อไป จึงเห็นได้ว่าการก่อตัวของนโยบายไม่ได้เป็นการกำหนดนโยบายที่เป็นความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญยังมีการกำหนดให้มีคณะบุคคลในการกำหนดนโยบายที่เป็นการเข้าถึงปัญหาและมีมุมมองของมิติปัญหาที่หลากหลายเพิ่มขึ้น โดยใช้ประสบการณ์และความคิดเห็นจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการในการนำเสนอประเด็นปัญหาเพื่อเข้าสู่วาระนโยบายต่อไป

สราวุธ ชะลออยู่ (2565) ได้ศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายและการก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาพบตาพูด มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี วิเคราะห์การพัฒนาเมืองเพชรบุรีแบบร่วมมือกันตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี และเสนอแนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีแบบร่วมมือกันตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง จำนวน 31 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า (1) แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีมีลักษณะมุ่งเน้นการพัฒนาความเป็นอัตลักษณ์ของเมืองเพชรบุรีซึ่งฐานคิดที่เป็นกลไกในการพัฒนาเกิดขึ้นจากทุนทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และองค์ความรู้ทางภูมิปัญญา เพื่อส่งเสริมการพัฒนาด้านกายภาพ สังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม (2) การพัฒนาเมืองเพชรบุรีแบบร่วมมือกันตามแนวคิดภาคประชาสังคมเป็นการพัฒนาที่นำทุนทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และองค์ความรู้ทางภูมิปัญญาเข้าเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพื้นที่ มีลักษณะความร่วมมือแบบปรึกษาหารือร่วมกัน ส่งผลให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่รู้สึกละเลย ทำให้เกิดการพัฒนาด้านกายภาพ สังคม การจัดการสิ่งแวดล้อม

และวัฒนธรรม เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบกลไกการทำงานของรัฐในด้านกฎ ระเบียบ ขั้นตอน หรือแนวนโยบายของรัฐ และ (3) แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีแบบร่วมมือกันตาม แนวคิดภาคประชาสังคมที่สำคัญคือควรมีกลไกในการพัฒนาด้านกายภาพ สังคม การจัดการ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ควรส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชา สังคมภาครัฐควรพัฒนากระบวนการร่วมมือแบบปรึกษาหารือร่วมกันและควรให้ความสำคัญกับ บทบาท ศักยภาพ และผู้นำของภาคประชาสังคมในการพัฒนาด้านกายภาพ สังคม การจัดการ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนเสร็จสิ้น

การทบทวนงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายแบบปรึกษาหารือ มีดังนี้

วิศรุตฯ ทองแถมแก้ว เพ็ญญา จันทร์แดง และบุณิกา จันทร์เกตุ (2558) ได้ศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรึกษาหารือกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยที่เทศบาลนครหาดใหญ่ กำลังเตรียมความพร้อมการพัฒนาใน รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อรองรับการขยายตัวของความเจริญในอนาคต ด้วยเหตุนี้ การนำวัฒนธรรม ทางการเมืองแบบปรึกษาหารือมาใช้ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นประเด็นที่มีความ น่าสนใจต่อการศึกษา เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรึกษาหารือเป็นพฤติกรรมทาง การเมืองอันแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง เปิดกว้าง รับฟังข้อคิดเห็นของทุกฝ่าย เพื่อให้ได้ข้อสรุปสอดคล้องตอบสนองความต้องการของส่วนรวมอย่างแท้จริง มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาระดับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรึกษาหารือของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลนคร หาดใหญ่ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรึกษาหารือกับกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่และเพื่อเสนอแนะแนวทางตามปัญหา สาเหตุของปัญหาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรึกษาหารือต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อ พัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่ ได้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน คือ การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักและ เชิงปริมาณสนับสนุน ผลการวิจัยพบว่า ระดับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรึกษาหารือของเทศบาล นครหาดใหญ่ อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งการตกลงร่วมกันด้วยเหตุผล การสามารถเข้าถึงได้ การ ตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัด และการสนทนาถกเถียงอย่างต่อเนื่อง ที่ยังไม่มีความปลอดภัยสำหรับ ประชาชน เนื่องจากเหตุผลของสภาพความเป็นชุมชนเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบ ปรึกษาหารือกับการกำหนดนโยบายสาธารณะเทศบาลนครหาดใหญ่มีความสัมพันธ์กันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในทิศทางเดียวกัน ในระดับค่อนข้างน้อยโดยส่วนใหญ่

การดำเนินงานจะเป็นไปในลักษณะประธานชุมชนเป็นผู้ดำเนินการในฐานะตัวแทนของชุมชน เนื่องจากทางเทศบาลยังไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

สุวิตา มะมา (2562) ศึกษาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือของชุมชนบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาแนวทางของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี 2) เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนบ้านอ่าวอุดม และ 3) เพื่อศึกษาผลลัพธ์จากการใช้แนวทางประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี ใช้วิธีการศึกษาโดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสื่อสารสนเทศต่าง ๆ และใช้วิธีการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลผลการวิจัยพบว่าแนวทางของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นในชุมชนบ้านอ่าวอุดมในช่วงแรก เป็นช่วงของการเริ่มต้นปรับเปลี่ยนวิถีจัดการกับปัญหาจากท่าเทียบเรือที่เกิดขึ้นในชุมชน เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม สร้างเครื่องมือขึ้นที่เรียกว่า 4 รู้ขึ้นมาเพื่อให้เกิดการพูดคุยและรับฟังกัน มีเป้าหมายหลักเพื่อหาทางออกและอยู่ร่วมกัน โดยรูปแบบการปรึกษาหารือ ในช่วงแรกเป็นไปในแบบเวทีอภิปรายปัญหา (Issue Forums) และช่วงหลังจากการเกิดขึ้นของธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมมีลักษณะของการจัดตั้งกลุ่มคณะกรรมการเพื่อท างานติดตามและตรวจสอบการท างานของท่าเรือ สร้างพื้นที่ในการพูดคุยระหว่างกันเป็นประจำทุกเดือน กล่าวคือ รูปแบบของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในช่วงที่ 2 เป็นไปในรูปแบบของการปรึกษาหารือแบบวงเสวนาปัญหาชุมชน (Study Circles) อีกทั้งจากการศึกษาพบว่าเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือขึ้นในชุมชนบ้านอ่าวอุดม คือ ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาที่มีผลต่อชุมชนบ้านอ่าวอุดมที่ในที่สุดนำไปสู่กระบวนการนำปัญหามาพูดคุยและแก้ปัญหา โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองร่วมกัน รวมถึงการมีเครื่องมือที่ดีและการมีเป้าหมายร่วมกัน ความเข้มแข็งของกลุ่มแกนนำ เงื่อนไขของระยะเวลา Time - space สร้าง Trust ลักษณะทางกายภาพของชุมชน ท่าทีของบริษัท และการเปิดท่าเรือให้คนในชุมชนสามารถเข้าไปตรวจสอบได้และประการสุดท้าย คือ เครือข่ายภายนอก ซึ่งมีผลต่อการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ และผลลัพธ์จากประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นในชุมชนบ้านอ่าวอุดม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

รัฐศาสตร์ สันติโชคไพบุลย์ (2563) ศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะแบบปรึกษาหารือของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา มีวัตถุประสงค์ เพื่อ

- 1) ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือในพื้นที่ตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา
- 2) ศึกษาผลของการนำนโยบายสาธารณะที่ได้จากกระบวนการแบบปรึกษาหารือ ไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2560 - 2562 ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง (Purposive Sampling) รวม 45 คน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กร ในชุมชน ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการประจำท้องถิ่น เครื่องมือในการศึกษา คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมในเวทีกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะแบบปรึกษาหารือ โดยมากเป็นการจัดการการประชุม เพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของ ประชาชน และกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมี ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเวที แต่ละบุคคลมีบทบาท หน้าที่ แตกต่างกันตามองค์กรที่ ตนเองสังกัด โดยไม่มีข้อจำกัด ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ เพื่อนำปัญหาที่ได้ไปจัดทำเป็นนโยบายของเทศบาลต่อไป และพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้น เมื่อออกแบบเป็นกิจกรรมหรือโครงการขึ้นมา แล้วนำไปปฏิบัติจะ สามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในระดับที่น่าพอใจ เพราะเป็น การนำเสนอปัญหาและความต้องการที่มาจากผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการนำเสนอบนพื้นฐานที่ เป็นข้อเท็จจริง

### 2.5.2 งานวิจัยของต่างประเทศ

Schönherr, Peters and Kuscer (2023) ได้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จากการตระหนักรู้เกี่ยวกับวิกฤตสู่ภาวะ สู่มตรการความเกี่ยวข้องของนโยบายการท่องเที่ยวอย่าง ยั่งยืนที่มุ่งหวังที่จะสร้างความสมดุลระหว่างผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบของการท่องเที่ยว นั้น กลายเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤต COVID-19 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็น ในการมีการวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบของวิกฤตที่มีต่อ นโยบายการท่องเที่ยว ผลการศึกษา ครั้งนี้ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก 24 ครั้งกับองค์กรการท่องเที่ยวที่รับผิดชอบการพัฒนา นโยบาย การท่องเที่ยวทั่วโลก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบาย (1) ตระหนักถึงความเกี่ยวข้องของ การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในช่วงวิกฤต (2) มีการพัฒนามาตรการต่าง ๆ เช่น กลยุทธ์สำหรับการ ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และนโยบายต่าง ๆ (3) มาตรการที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือด้านสิ่งแวดล้อม

เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และชุมชน การศึกษารุ่นนี้มีคุณค่าสำหรับการพัฒนาการวิจัย การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามทฤษฎีเกี่ยวกับการซึมซับความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อม และยังให้ข้อมูล เกี่ยวกับความแตกต่างของนโยบายการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในประเทศต่าง ๆ และข้ามทวีปอีกด้วย

Lopes and Estevao (2024) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมสนับสนุนในการออกแบบนโยบาย นวัตกรรมการท่องเที่ยวระดับภูมิภาค การประเมินปัจจัยกำหนดในละตินอเมริกา การศึกษาวิจัย พบว่า มิติของการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาคและระดับข้ามชาติมีความแข็งแกร่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจาก ในอดีต ซึ่งสามารถพิจารณาโยบายการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาค เช่น นโยบายด้านนวัตกรรมการ จัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งสหประชาชาติสำหรับทวีปอเมริกา ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญใน ทิศทางนี้ การศึกษาวิจัยได้วิเคราะห์ปัจจัยการแข่งขันของการท่องเที่ยวและนวัตกรรมใน ละตินอเมริกา การศึกษานี้ใช้การวิเคราะห์คลัสเตอร์ การวัดแบบหลายมิติ โดยศึกษาพัฒนา การท่องเที่ยวของประเทศต่าง ๆ ในละตินอเมริกา ซึ่งช่วยให้สามารถออกแบบนโยบายการท่องเที่ยว ร่วมกันและเฉพาะเจาะจงที่มุ่งเน้นด้านนวัตกรรมและการเติบโต ปัจจัยสำคัญใดที่ผลักดันให้ ประสิทธิภาพการท่องเที่ยวมีการพัฒนาการ รวมทั้งศึกษาด้านความสามารถในการแข่งขันด้าน การเดินทางและการท่องเที่ยวและดัชนีนวัตกรรมระดับโลก ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย (สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ความปลอดภัยและความมั่นคง สุขภาพและ สุขอนามัย ทรัพยากรบุคคลและตลาดแรงงาน คุณสมบัติของกำลังแรงงาน ตลาดแรงงาน และ ความพร้อมด้าน ICT) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวและ มีส่วนสนับสนุนที่สำคัญในการออกแบบนโยบายนวัตกรรมของภูมิภาคด้วย

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีการวิจัย

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบการวิจัยโดยการใช้วิธีวิทยา การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยจะสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริง และสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูล เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่งเป็นสำคัญ โดยข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาวิเคราะห์มีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งได้มาจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง คือ

1) การค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต แผนยุทธศาสตร์เขตการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต รายงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กฎหมายระเบียบข้อบังคับ รวมไปถึงบทความทางวิชาการงานวิจัยที่ศึกษาโดยภาครัฐและเอกชน และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่ผู้สัมภาษณ์จะทำการสอบถามรายละเอียดในแต่ละด้านอย่างครบถ้วนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยลักษณะคำถามจะประกอบด้วย คำถามทั่วไป (Throw-Away Question) คำถามหลัก (Essential Question) คำถามเพิ่มเติม (Extra Question) และคำถามชักใยไล่เลียง (Probing Question) เพื่อให้ได้เรื่องราวที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตและมีส่วนสำคัญในการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลหลักผู้ศึกษาทำคัดเลือกมาแบบเจาะจงประกอบด้วยกลุ่มคนจำนวน 2 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 “ผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้” (Visible Policy Entrepreneurs) ซึ่งหมายถึง ผู้ให้ข้อมูลภาครัฐในเขตการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต รวมทั้งผู้ให้ข้อมูลภาคเอกชนในเขต การพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ได้แก่

- 1) ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด จำนวน 4 คน
- 2) วัฒนธรรมจังหวัด จำนวน 4 คน
- 3) พัฒนาการจังหวัด จำนวน 4 คน
- 4) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) จำนวน 1 คน
- 5) ประธานสภาวัฒนธรรมจังหวัด จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 2 “ผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น” (Hidden Policy Entrepreneurs) ซึ่งหมายถึง ผู้ให้ข้อมูลภาคประชาสังคมในเขตการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ได้แก่

- 1) คณะกรรมการจัดการเมืองเก่าน่าน จำนวน 3 คน
- 2) กลุ่มคนรักน่าน จำนวน 3 คน
- 3) คณะกรรมการเมืองเก่าพะเยา จำนวน 3 คน
- 4) กลุ่มคนรักพะเยา จำนวน 3 คน
- 5) กลุ่มอนุรักษ์นกยูงไทย จำนวน 3 คน
- 6) กลุ่มคนรักแพร่ จำนวน 3 คน
- 7) กลุ่มคนรักอุดรดิตถ์ จำนวน 3 คน

### 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือในการค้นหาคำตอบผู้วิจัยใช้เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) โดยมีประเด็นคำถามแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1) บทบาทองค์การภาครัฐในการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ในกลุ่มจังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุดรดิตถ์ เป็นอย่างไร

- 1.1) บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุนโครงการ
- 1.2) บทบาทด้านการประสานงานเชิงนโยบาย
- 1.3) บทบาทการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนัก

2) ปัจจัยใดเป็นแรงผลักดันในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

2.1) ปัจจัยกระแสปัญหาใดที่เป็นแรงผลักดัน-แรงต้านในกระบวนการสร้างวาระนโยบาย

2.2) ปัจจัยกระแสการเมืองใดที่เป็นแรงผลักดัน-แรงต้านในกระบวนการสร้างวาระนโยบาย

2.3) ปัจจัยกระแสนโยบายใดที่เป็นแรงผลักดัน-แรงต้านในกระบวนการสร้างวาระนโยบาย

3) แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตควรเป็นอย่างไร

3.1) แนวทางการขับเคลื่อนในมิติการกำหนดนโยบาย

3.2) แนวทางการขับเคลื่อนในมิติการประสานงานเชิงนโยบาย

3.3) แนวทางการขับเคลื่อนในมิติการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนัก

### 3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการจากนั้นนำข้อมูลมาตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย หมายถึง ข้อสรุปที่ค้นหาความจริงจากหลักฐานรวมถึงกลุ่มตัวอย่าง เพื่อนำมาสรุปเป็นข้อสรุปของประชากรส่วนใหญ่ จากนั้นจึงร้อยเรียงให้เข้ากับข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากบทสัมภาษณ์ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ถึงจุดบกพร่อง โดยการถกเถียงทางวิชาการในประเด็นที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อได้ข้อมูลที่ครอบคลุมแล้วจึงเขียนเป็นวิทยานิพนธ์ และเพื่อให้เห็นพัฒนาการของปัญหาและข้อสรุปทางวิชาการของผู้วิจัย ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการแปลงเปลี่ยนข้อมูลจากกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลสู่การวิเคราะห์ข้อมูลได้ดังต่อไปนี้



รูปที่ 3.1 กระบวนกรเก็บรวบรวมข้อมูล

ที่มา : ผู้วิจัย, 2567

### 3.4 การดำเนินการศึกษาวิจัย

เพื่อเป็นการค้นหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ที่มุ่งยืนยันทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว (Confirmatory Research) โดยการนำเอาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่มีนั้นไปทดสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เก็บรวบรวมได้ เพื่อหาข้อสรุปว่าสมควรยืนยันสนับสนุนตามทฤษฎีหรือปฏิเสธแนวคิดทฤษฎีที่มีอยู่ซึ่งจะนำไปสู่การปรับแต่งทฤษฎีให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงกำหนดวิธีการในการดำเนินการวิจัย อันประกอบไปด้วย ข้อมูลที่ต้องใช้ แหล่งข้อมูล วิธีการได้มาซึ่งข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ดังตารางวิธีการดำเนินการวิจัยต่อไปนี้จะแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 วิธีการดำเนินการวิจัย

วัตถุประสงค์ การวิจัย	วิธีการดำเนินการวิจัย			
	ข้อมูลที่ต้องใช้	แหล่งข้อมูล	วิธีการได้ข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์ ข้อมูล
(1) เพื่อศึกษาบทบาท องค์การภาครัฐใน	1) นโยบายการ ท่องเที่ยวของ	1) ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง	ใช้วิธีการ รวบรวมข้อมูล	วิเคราะห์โดย การตีความ

ตารางที่ 3.1 วิธีการดำเนินการวิจัย (ต่อ)

วัตถุประสงค์ การวิจัย	วิธีการดำเนินการวิจัย			
	ข้อมูลที่ต้องใช้	แหล่งข้อมูล	วิธีการได้ข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์ ข้อมูล
การผลักดันวาระ นโยบายการส่งเสริม การท่องเที่ยวเมืองเก่า ที่มีชีวิต	รัฐบาล 2) สถานการณ์ การท่องเที่ยว	2) ข้อมูล ออนไลน์ 3) รายงานการ ประชุม คณะกรรมการ ท่องเที่ยว แห่งชาติ 4) รายงานและ เอกสารการ สัมมนา	แบ่งตามประเด็น กระแส และการ สัมภาษณ์เชิงลึก	ข้อมูลจาก เอกสาร
(2) เพื่อวิเคราะห์ ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดัน ในกระบวนการ ผลักดันวาระนโยบาย การส่งเสริมการ ท่องเที่ยวเมืองเก่า ที่มีชีวิต	1) นโยบายการ ท่องเที่ยว 2) ยุทธศาสตร์ การท่องเที่ยว เมืองเก่า	1) บทความจาก เอกสาร ตำรา ทางวิชาการ 2) รายงาน การวิจัย 3) ข้อมูล ออนไลน์	การสัมภาษณ์ เชิงลึก	ตรวจสอบการ วิเคราะห์ตาม ตัวแบบทฤษฎี และข้อมูลโดย นักวิชาการด้าน นโยบาย สาธารณะ
(3) เพื่อเสนอแนวทาง การขับเคลื่อนการ ผลักดันวาระนโยบาย การส่งเสริมการ ท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มี ชีวิต	1) นโยบายการ ท่องเที่ยว 2) ยุทธศาสตร์ การท่องเที่ยว เมืองเก่า	1) บทความจาก เอกสาร ตำรา ทางวิชาการ 2) รายงาน การวิจัย	ใช้วิธีการ รวบรวมข้อมูล แบ่งตาม ประเด็นกระแส และการ สัมภาษณ์เชิงลึก	ตรวจสอบการ วิเคราะห์ตาม ตัวแบบทฤษฎี และข้อมูลโดย นักวิชาการด้าน นโยบาย สาธารณะ

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประการ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ประการที่หนึ่ง ศึกษาบทบาทผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตขององค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่กลุ่มจังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ โดยข้อมูลที่ต้องค้นคว้า ได้แก่ นโยบายการท่องเที่ยวของรัฐบาล สถานการณ์การท่องเที่ยว จากแหล่งข้อมูลส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลออนไลน์ รายงานการประชุมคณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติ รายงานและเอกสารการสัมมนาสำหรับวัตถุประสงค์ประการที่สอง วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลักและแรงต้านในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยมีข้อมูลที่สำคัญประกอบด้วย นโยบายการท่องเที่ยวยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวเมืองเก่า วัตถุประสงค์ประการสุดท้าย คือ เพื่อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย สำหรับการผลักดันวาระนโยบายจากระดับพื้นที่ในการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยแหล่งที่มาของข้อมูลมาจากหลายแหล่งด้วยกัน ได้แก่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ข้อมูลออนไลน์บทความจากวารสารรายงานการวิจัย รายงานประจำปี บทความจากเอกสารตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัย เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการวิจัยประกอบด้วย การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เป็นหลัก ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าและ สัมภาษณ์จะนำมาวิเคราะห์ ตีความเสนอ และเขียนรายงาน โดยแยกการนำเสนอออกเป็นบทด้วยกัน จึงจะได้รายละเอียดในแต่ละราย วัตถุประสงค์ต่อไป

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่อง การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย ส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยที่นำเสนอ มาแล้วในบทที่ 3 โดยเน้นใช้ข้อมูลในปี พ.ศ. 2560 - 2563 ดังนั้นในบทที่ 4 นี้ผู้วิจัยจะนำเสนอ ผลการศึกษาเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจัย ดังนี้

4.1 เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การภาครัฐในการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริม การท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

4.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริม การท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

4.3 เพื่อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว เมืองเก่าที่มีชีวิต

#### 4.1 การวิเคราะห์บทบาทขององค์การภาครัฐในการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริม การท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

จากการนำข้อมูลไปสืบค้นรวบรวมจากเอกสารและผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาวิเคราะห์ตาม กรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อการอธิบายผลตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า บทบาทของหน่วยงาน ภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายสาธารณะ กรณีศึกษาการพัฒนา เมืองเก่าที่มีชีวิตหน่วยงานราชการในส่วนกลางมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบาย การท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยมีหลายแง่มุมหมายถึงส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวที่ ยั่งยืนและเป็นประโยชน์ต่อเมืองเก่า กระบวนการการผลักดันนโยบายตามบทบาทสำคัญดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์การผลักดันนโยบาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2560	การประชุมหารือเครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ณ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สำนักงานพื้นที่พิเศษ 6 เพื่อรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนที่สนใจผลักดันเขตการท่องเที่ยวเมืองเก่าในพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ไม่มีเขตการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดรองรับการพัฒนาในมิติดังกล่าว	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ได้แก่ กลุ่มคนรักเมืองน่าน กลุ่มเมืองเก่าพะเยากลุ่มเมืองเก่าแพร่ และกลุ่มเมืองเก่าอุตรดิตถ์</li> <li>- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สำนักงานพื้นที่พิเศษ 6</li> </ul>
2561	การเสนอแนวทางศึกษาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพิ่มเติม โดยการประชุมหารือเครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) คณะที่ปรึกษาสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ใช้ชื่อ เขตวิถีชีวิตชุมชน และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ได้แก่ กลุ่มคนรักเมืองน่าน กลุ่มเมืองเก่าพะเยากลุ่มเมืองเก่าแพร่ และกลุ่มเมืองเก่าอุตรดิตถ์</li> <li>- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สำนักงานพื้นที่พิเศษ 6</li> </ul>
	ประชุมรับฟังความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาครัฐ และเอกชนในพื้นที่เมื่อวันที่ 25 -26 มกราคม 2561 ณ โรงแรม ดิ อิมเพรส จังหวัดน่าน ได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ได้แก่ กลุ่มคนรักเมืองน่าน กลุ่มเมืองเก่าพะเยากลุ่มเมืองเก่าแพร่ และกลุ่มเมืองเก่าอุตรดิตถ์</li> <li>- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สำนักงานพื้นที่พิเศษ 6</li> <li>- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา</li> </ul>

ตารางที่ 4.1 บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต (ต่อ)

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์การผลักดันนโยบาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2561	12 มีนาคม 2561 การประชุมคณะกรรมการนโยบายการ ท่องเที่ยวแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2561 เห็นชอบใน หลักการการประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยว เพิ่มเติม 6 เขต ซึ่งหนึ่งในเขตพัฒนาที่ ได้รับการประกาศใหม่ คือ เขตพัฒนาการ ท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต	- เครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ได้แก่ กลุ่มคนรักเมืองน่าน กลุ่ม เมืองเก่าพะเยากลุ่มเมืองเก่าแพร่ และกลุ่มเมืองเก่าอุตรดิตถ์ - กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา - กระทรวงคมนาคม - กระทรวงพาณิชย์
2562	31 พฤษภาคม 2562 การสนทนากลุ่มจังหวัดน่าน โครงการจัดทำ แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขต พัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตของ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย การประชุมนำเสนอร่างแผนปฏิบัติการ พัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการ ท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต โดยมียุทธศาสตร์การ พัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการ ท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต จำนวน 5 ยุทธศาสตร์	- เครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ได้แก่ กลุ่มคนรักเมืองน่าน กลุ่ม เมืองเก่าพะเยากลุ่มเมืองเก่าแพร่ และกลุ่มเมืองเก่าอุตรดิตถ์ - กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา - มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย - เครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ได้แก่ กลุ่มคนรักเมืองน่าน กลุ่ม เมืองเก่าพะเยากลุ่มเมืองเก่าแพร่ และกลุ่มเมืองเก่าอุตรดิตถ์ - หน่วยงานของรัฐ เอกชน และ ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่จังหวัด น่าน แพร่ พะเยา และอุตรดิตถ์
2563	3 กุมภาพันธ์ 2563 การประชุมคณะกรรมการนโยบายการ ท่องเที่ยวแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2563 เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2563 เห็นชอบให้ประกาศกำหนด เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพิ่มเติมอีก 6 เขต ประกอบด้วย	- คณะกรรมการนโยบายการ ท่องเที่ยวแห่งชาติ กระทรวงการ ท่องเที่ยวและกีฬา

ตารางที่ 4.1 บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต (ต่อ)

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์การผลักดันนโยบาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต</li> <li>2. เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตชายฝั่งอ่าวไทย</li> <li>3. เขตพัฒนาการท่องเที่ยวผืนป่ามรดกโลกคงพลญาเย็น - เขาใหญ่</li> <li>4. เขตพัฒนาการท่องเที่ยวธรณีวิทยาถิ่นอีสาน</li> <li>5. เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</li> <li>6. เขตพัฒนาการท่องเที่ยวพหุวัฒนธรรมชายแดนใต้</li> </ol>	
2 มิถุนายน 2563	คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติได้ประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพิ่มเติม จำนวน 6 เขต โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 130ง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ออกประกาศกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ประกอบด้วย เขตท่องเที่ยวที่จังหวัดแพร่ จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา และจังหวัดอุตรดิตถ์ โดยมีจังหวัดน่านเป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
2564	การกำหนดตำแหน่งสำคัญเชิงกลยุทธ์ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2565	คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ตารางที่ 4.1 บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต (ต่อ)

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์การผลักดันนโยบาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2565	10 มกราคม 2565 การประชุมคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ครั้งที่ 1/2565 ณ ห้องประชุมเจ้ามหาพรหมสุร ธาตา ชั้น 6 ศาลากลางจังหวัดน่าน	สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดน่าน จังหวัดแพร่ จังหวัด พะเยา และจังหวัดอุตรดิตถ์
	20 เมษายน 2565 การแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการ พัฒนาการท่องเที่ยว ประจำเขตพัฒนาการ ท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต และการลงนามในคำสั่ง คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว ประจำเขต พัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ที่ 001/2565 ลงวันที่ 20 เมษายน 2565 เรื่อง แต่งตั้ง คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการ ท่องเที่ยว ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่า มีชีวิต	หน่วยงานของรัฐ เอกชน และ ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่จังหวัด น่าน แพร่ พะเยา และอุตรดิตถ์
	19 กรกฎาคม 2565 การประชุมคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ครั้งที่ 2 ประจำปี 2565 ณ ห้องประชุมพระเจ้าสุ ริยพงษ์ผริตเดช ชั้น 3 ศาลากลางจังหวัดน่าน อำเภอเมือง จังหวัดน่าน เพื่อเกิดการขับเคลื่อน แผนพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการ ท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต เป็น ไปอย่างมี ประสิทธิภาพ และเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การ พัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศ	สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดน่าน จังหวัดแพร่ จังหวัด พะเยา และจังหวัดอุตรดิตถ์

ตารางที่ 4.1 บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต (ต่อ)

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์การผลักดันนโยบาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2566	31 มกราคม 2566 การประชุมคณะกรรมการประจำเขตพัฒนาการ ท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ครั้งที่ 1/2566 ณ ห้อง ประชุมเจ้าฟ้าอัครวโรปกรณ์ ชั้น 2 ศาลากลาง จังหวัดน่าน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แนวทางการบูรณาการเชื่อมโยงแผนการ ท่องเที่ยวของหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน และการจัดลำดับความสำคัญโครงการภายใต้ แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว ภายในเขต พัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต (พ.ศ. 2566 - 2570)	หน่วยงานของรัฐ เอกชน และ ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่จังหวัดน่าน แพร์ พะเยา และ อุดรดิตถ์

ที่มา : ผู้วิจัย, 2567

จากตารางที่ 4.1 พบว่า เครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ได้แก่ กลุ่มคนรักเมืองน่าน กลุ่มเมืองเก่าพะเยา กลุ่มเมืองเก่าแพร่ และกลุ่มเมืองเก่าอุดรดิตถ์ มีกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวทางการพัฒนาเขตการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ด้วยการประชุมหรือเครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ณ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สำนักงานพื้นที่พิเศษ 6 เพื่อรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนที่สนใจผลักดันเขตการท่องเที่ยวเมืองเก่าในพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุดรดิตถ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ไม่มีเขตการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดรองรับการพัฒนาในมิติดังกล่าว และร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมในการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็น ร่วมกันวางแผนแบบปรึกษาหารือ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางศึกษาเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพิ่มเติมแก่องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สำนักงานพื้นที่พิเศษ 6 โดยการประชุมหรือเครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) คณะที่ปรึกษาสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ใช้ชื่อ เขตวิถีชีวิตชุมชน และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ หลังจากการประชุมครั้งดังกล่าวได้ข้อสรุปในการจัดพื้นที่เขตการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดแล้วนั้น องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

สำนักงานพื้นที่พิเศษ 6 ร่วมกับเครือข่ายเมืองเก่า (ภาคประชาชน) ได้จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาครัฐ และเอกชนในพื้นที่เมื่อวันที่ 25 -26 มกราคม 2561 ณ โรงแรมดิ อิมเพรส จังหวัดน่าน ซึ่งได้มีมติจากทุกภาคส่วนให้ปรับเปลี่ยนชื่อเป็น เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต โดยมีอัตลักษณ์ร่วมที่มีความโดดเด่นประกอบด้วย เมืองเก่าน้ำยม แม่น่าน วิถีเมืองเก่า ภาษาถิ่น ชาติพันธุ์ สำหรับจากการรับฟังในที่ประชุมดังกล่าวพบว่ารูปแบบการท่องเที่ยวที่โดดเด่นในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ได้แก่ การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม การท่องเที่ยวทางธรรมชาติ การท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ ความต้องการที่ให้อาณาประชาราษฎร์สนับสนุนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ได้แก่ การรวบรวมองค์ความรู้ภายในชุมชนเพื่อต่อยอดการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว และการส่งเสริมประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของคลัสเตอร์ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ พะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน ซึ่งการผลักดันนโยบายดังกล่าวของภาคประชาสังคมและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ทำให้กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาบรรจุวาระเข้าประชุมในคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ททช.) ครั้งที่ 1/2561 ซึ่งรับวาระให้มีการประกาศพื้นที่ท่องเที่ยวเพิ่มเติมตามแนวทางและความต้องการตามข้อเสนอแนะนโยบายการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต และให้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดดังกล่าวขึ้นมารองรับ โดยมอบหมายให้สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดน่าน จังหวัดแพร่ จังหวัดพะเยา และจังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นผู้ร่วมดำเนินการซึ่งสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดน่าน ได้แต่งตั้งให้คณะกรรมการจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นผู้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตซึ่งการจัดทำและนำเสนอร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต มียุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวดังกล่าว จำนวน 5 ยุทธศาสตร์ การประชุมคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2563 เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2563 เห็นชอบให้ประกาศกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพิ่มเติมอีก 6 เขต ประกอบด้วย 1) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต 2) เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตชายฝั่งอ่าวไทย 3) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวผืนป่ามรดกโลกคงพญาเย็น – เขาใหญ่ 4) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวธรณีวิทยาถิ่นอีสาน 5) เขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และ 6) เขตพัฒนาการท่องเที่ยวพหุวัฒนธรรมชายแดนใต้ และต่อมาในวันที่ 2 มิถุนายน 2563 คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติได้ประกาศเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเพิ่มเติม จำนวน 6 เขต โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 130 ง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ออกประกาศกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ประกอบด้วย เขตท้องที่จังหวัดแพร่ จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา และจังหวัดอุตรดิตถ์ โดยมีจังหวัดน่านเป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวจากเหตุการณ์และบทบาท

#### 1) บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุนโครงการ

หน่วยงานราชการในส่วนกลางมีหน้าที่วางแผนและสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนการศึกษาวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของเมืองเก่า การสนับสนุนโครงการฟื้นฟูและอนุรักษ์สถาปัตยกรรมโบราณ หรือการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวในเมืองเก่าที่มีชีวิต หน่วยงานราชการในส่วนกลาง ตั้งแต่ระดับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน้าที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ซึ่งอาจเน้นการอนุรักษ์และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในเมืองเก่า และส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจในพื้นที่เหล่านั้น การกำหนดนโยบายเมืองเก่าที่มีชีวิตเป็นกระบวนการที่ต้องใช้การประชุม การศึกษาความเป็นไปได้ การประเมินสถานการณ์ การให้ความสำคัญแก่ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง และการประชาสัมพันธ์กับประชาชนท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและอยู่ในกรอบกฎหมายสามารถส่งผลให้มีการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตอย่างยั่งยืนได้มากขึ้น การกำหนดนโยบายเมืองเก่าที่มีชีวิตเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและขึ้นอยู่กับบริบทและสภาวะทางวัฒนธรรมของแต่ละเมืองเก่า อย่างไรก็ตามนี้คือ แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายเมืองเก่าที่มีชีวิตของหน่วยงานในระดับส่วนกลางส่งสู่ส่วนท้องถิ่น จะมีแนวทางการกำหนดนโยบาย การส่งเสริมการอนุรักษ์และการฟื้นฟู การส่งเสริมการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม การสนับสนุนธุรกิจท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล การสร้างพันธมิตรและความร่วมมือ ดังปรากฏตามข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

“...นโยบายควรให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งสร้างโบราณ สถาปัตยกรรม ศิลปวัตถุ และสิ่งแวดล้อมที่เป็นส่วนสำคัญของเมืองเก่า โดยการให้การสนับสนุนในการฟื้นฟูและบำรุงรักษาสิ่งสร้างโบราณ เช่น การฟื้นฟูที่รักษาความเป็นเอกลักษณ์ของเมืองเก่า...” (ผู้ให้ข้อมูลจาก องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เขต 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

“...นโยบายควรสนับสนุนให้มีการท่องเที่ยวที่เป็นประโยชน์ต่อเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยการสร้างสถานที่ท่องเที่ยวที่เหมาะสมและการส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรม เช่น การจัดแสดงศิลปะและวัฒนธรรม การเสวนาและการศึกษาเรื่องประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของเมืองเก่า...” (ผู้ให้ข้อมูลจาก สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดน่าน, , การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2561)

“...นโยบายควรส่งเสริมธุรกิจท้องถิ่นที่สร้างรายได้ให้แก่ชุมชนในเมืองเก่า ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น การส่งเสริมธุรกิจอาหารท้องถิ่น การจัดการท่องเที่ยวชุมชน เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสร้างอาชีพให้แก่ชุมชนท้องถิ่น...” (ผู้ให้ข้อมูลจากเทศบาลเมืองพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

“...นโยบายควรให้การสนับสนุนในการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพื่อสร้างแรงจูงใจและทักษะที่จำเป็นในการดำเนินชีวิตในเมืองเก่า ซึ่งอาจเป็นการจัดการศึกษาสอนวัฒนธรรมและศิลปวัฒนธรรม การสนับสนุนการศึกษาทางวัฒนธรรม และการสร้างโอกาสในการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในสาขาที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่า...” (ผู้ให้ข้อมูลจาก มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, , การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

“...นโยบายควรสร้างพันธมิตรและความร่วมมือกับเครือข่ายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคเอกชนที่สนใจในการส่งเสริมและอนุรักษ์เมืองเก่าที่มีชีวิต เพื่อให้มีการทำงานร่วมกันในการสร้างความรู้และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่ดีเพื่อพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตอย่างยั่งยืน...” (ผู้ให้ข้อมูลจาก คณะกรรมการเมืองเก่า จังหวัดน่าน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

## 2) บทบาทด้านการประสานงานเชิงนโยบาย

หน่วยงานราชการที่มีบทบาทในการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ซึ่งอาจเป็นการประสานความร่วมมือกับกระทรวงที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว หรือประสานกับเครือข่ายองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการทำงานร่วมกันเพื่อ

ผลักดันนโยบายการท่องเที่ยวให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ การเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิตในเขตจังหวัดพะเยา แพร่ อุดรดิตถ์ และน่าน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์มีบทบาทที่สำคัญของหลายภาคส่วน ต่อไปนี้คือบทบาทและแนวทางการเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิตในเขตการพัฒนา ดังปรากฏตามข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

“...บทบาทของหน่วยงานราชการระดับท้องถิ่น : หน่วยงานราชการท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยการกำหนดนโยบายท่องเที่ยวท้องถิ่นที่สนับสนุนการพัฒนาเมืองเก่า และการประสานงานกับหน่วยงานราชการท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการท่องเที่ยวและการลงทุนในเขตการท่องเที่ยว...” (ผู้ให้ข้อมูลจาก เทศบาลเมืองน่าน อำเภอเมือง จังหวัดน่าน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

“...บทบาทของภาคเอกชน : ภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยการลงทุนในสถานที่ท่องเที่ยวท้องถิ่น การสร้างสถานที่พักผ่อนและบริการที่เหมาะสม การสนับสนุนธุรกิจท้องถิ่นในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น และการสร้างกิจกรรมท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกันระหว่างเขตการท่องเที่ยว...” (ผู้ให้ข้อมูลจาก สมาคมผู้ประกอบการที่พักและโรงแรมจังหวัดน่าน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

“...บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้อง : องค์กรที่เกี่ยวข้องเช่น สมาคมท่องเที่ยวท้องถิ่น สมาคมธุรกิจท้องถิ่น และองค์กรการพัฒนาท้องถิ่นมีบทบาทในการส่งเสริมการเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยการสนับสนุนการศึกษาและการอบรมเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายร่วมมือและพันธมิตรในการตลาดและการขายสินค้าท้องถิ่น และการสนับสนุนโครงการและกิจกรรมที่สร้างความสนใจในเขตการท่องเที่ยว...” (ผู้ให้ข้อมูลจาก สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยว จังหวัดแพร่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

“...บทบาทของประชาชนท้องถิ่น : ประชาชนท้องถิ่นเป็นกำลังสำคัญในการเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยการร่วมมือกันในการสร้างแรงบันดาลใจและความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาเมืองเก่า การสนับสนุนและการส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรม การส่งเสริมการศึกษาและการอบรมเพื่อเพิ่มความเข้าใจและการสนับสนุนในการดำเนินงานทาง

ท้องถิ่น...” (ผู้ให้ข้อมูลจาก หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม จังหวัดพะเยา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 พฤษภาคม 2562)

เพื่อเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิตในเขตจังหวัดพะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน อย่างเหมาะสม ควรมีการสร้างเครือข่ายการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างจังหวัดและเขตการท่องเที่ยว การสร้างทางเชื่อมโยงทางคมนาคมและระบบขนส่ง การจัดโครงการและกิจกรรมที่สร้างสรรค์และมีความสามารถในการดึงดูดนักท่องเที่ยว และการประชาสัมพันธ์และการตลาดเชิงสร้างสรรค์เพื่อเสริมสร้างสรรค์เมืองเก่าที่มีชีวิตในเขตนี้

### 3) การประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนัก

หน่วยงานราชการในพื้นที่มีบทบาทในการประชาสัมพันธ์และสร้างความตระหนักให้กับประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ซึ่งอาจเป็นการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวในพื้นที่เมืองเก่า เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในเมืองเก่า หรือการสร้างแรงจูงใจ การอนุรักษ์ฟื้นฟูสิ่งสร้างโบราณ การสร้างสถานที่ท่องเที่ยวและส่งเสริมกิจกรรมการส่งเสริมธุรกิจท้องถิ่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชนและภาคเอกชนที่จะร่วมมือในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ดังปรากฏตามข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

“...การอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งสร้างโบราณ : การดำเนินงานจะเน้นในการฟื้นฟูและบำรุงรักษาสิ่งสร้างโบราณในเขตการท่องเที่ยว เช่น การฟื้นฟูอาคารโบราณ การซ่อมแซมสถาปัตยกรรมโบราณ การฟื้นฟูพื้นที่สาธารณะ เพื่อให้สามารถรักษาความเป็นเอกลักษณ์และความเป็นมรดกทางวัฒนธรรมได้อย่างมีคุณภาพ...” (หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม จังหวัดพะเยา แพร่ น่าน และอุตรดิตถ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 พฤษภาคม 2562)

“...การสร้างสถานที่ท่องเที่ยวและส่งเสริมกิจกรรม: การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมเขตการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตจะรวมถึงการสร้างสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจและเหมาะสม เช่น พื้นที่จัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม พิพิธภัณฑ์ จุดชมวิว ร้านค้าสินค้าท้องถิ่น ร้านอาหารที่มีเอกลักษณ์ เป็นต้น และการสร้างกิจกรรมทางวัฒนธรรม เช่น การจัดเทศกาลท้องถิ่น

การแสดงศิลปะและวัฒนธรรม การเสวนาและสัมมนา เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวและสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น...” (ผู้ประกอบการท่องเที่ยวจังหวัดพะเยา แพร่ น่าน และอุตรดิตถ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 พฤษภาคม 2562)

“...การส่งเสริมธุรกิจท้องถิ่น : การสนับสนุนและส่งเสริมธุรกิจท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตเป็นส่วนสำคัญของการดำเนินงาน โดยการสร้างแรงจูงใจและสนับสนุนให้ธุรกิจท้องถิ่นเจริญเติบโต ได้แก่การส่งเสริมการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น เช่น การเพิ่มพื้นที่การค้าท้องถิ่น การส่งเสริมการจัดทำผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น การสร้างโอกาสให้กับธุรกิจท้องถิ่นในการร่วมมือกันในการตลาดและการต่อสู้เพื่อเข้าถึงตลาดใหม่...” (ผู้ประกอบการท่องเที่ยว จังหวัดพะเยา แพร่ น่าน และอุตรดิตถ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 พฤษภาคม 2562)

“...การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ : การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมเขตการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตจะรวมถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น โดยการให้การศึกษและการอบรมที่เกี่ยวข้องกับเอกลักษณ์วัฒนธรรมและการบริการท่องเที่ยว การสนับสนุนให้กับชุมชนท้องถิ่นได้มีบทบาทและส่วนร่วมในการบริหารจัดการท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงานและเสริมสร้างความภูมิใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น...” (คณะกรรมการเมืองเก่า จังหวัดพะเยา แพร่ น่าน และอุตรดิตถ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 พฤษภาคม 2562)

“...การสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาล: เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการสร้างความร่วมมือและพันธมิตรระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาล โดยการสนับสนุนการลงทุนในเขตการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต การสร้างช่องทางการเงินและสินเชื่อที่สะดวกสบายสำหรับธุรกิจท้องถิ่น และการสร้างเครือข่ายทางธุรกิจเพื่อสนับสนุนการตลาดและการต่อสู้กับการแข่งขันในตลาดท่องเที่ยวเมืองเก่า...” (คณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์เมืองเก่าที่มีชีวิตจังหวัดพะเยา แพร่ น่าน และอุตรดิตถ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 พฤษภาคม 2562)

โดยรวมแล้ว การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมเขตการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตจะเน้นการอนุรักษ์สิ่งสร้างโบราณ การสร้างสถานที่ท่องเที่ยวและกิจกรรมทางวัฒนธรรม การสนับสนุนธุรกิจท้องถิ่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาล

เพื่อสร้างความยั่งยืนและสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นผ่านการกำหนดนโยบาย วางแผนและสนับสนุนโครงการ ประสานงาน และการประชาสัมพันธ์

## 4.2 การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

จากการศึกษาสถานการณ์ที่เป็นแรงผลักดันนโยบาย ศักยภาพในเชิงพื้นที่และประเด็นท้าทายพัฒนาของจังหวัดในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ได้แก่ จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดอุตรดิตถ์และจังหวัดน่าน

### 4.2.1 จังหวัดพะเยา

#### 1) จุดแข็ง

1.1) ศักยภาพด้านที่ตั้งของจังหวัดพะเยาอยู่บริเวณส่วนกลางของกลุ่มภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย แพร่ น่าน พะเยา) ที่สามารถเชื่อมต่อทั้งด้านเส้นทางและบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด ภาคเหนือตอนบน 1 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงตามกรอบความร่วมมือ GMS, BIMSTEC และ ACMECS และสนับสนุนกิจกรรมที่เอื้อประโยชน์ในการค้าการลงทุน และการท่องเที่ยวในภาพรวมของจังหวัด

1.2) มีแหล่งน้ำจืดขนาดใหญ่ คือ กว๊านพะเยา มีพื้นที่เป็นอันดับหนึ่งของภาคเหนือตอนบนและเป็นอันดับสามของประเทศ ที่เอื้อประโยชน์ต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรมท้องถิ่น และส่งผลให้เกิดการพัฒนา ด้านการประมงการเกษตรกรรม การท่องเที่ยวของจังหวัด

1.3) เป็นเมืองประวัติศาสตร์ที่มีวิวัฒนาการอย่างยาวนานและต่อเนื่อง โดยมีแหล่งโบราณสถานและโบราณวัตถุที่สำคัญ อันได้แก่ จารึกเก่าแก่ 113 หลัก วัดศรีโคมคำ (วัดพระเจ้าตนหลวง) โบราณสถานเวียงลอ วัดลี วัดโลกราชอาราม ฯลฯ สามารถนำมาเป็นแหล่งเรียนรู้ทางศิลปวัฒนธรรมล้านนา มีความโดดเด่นของกลุ่มชาติพันธุ์ อันได้แก่ ไทลื้อ ซึ่งเป็นต้นทุนในการส่งเสริม อนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณี และโครงข่ายกิจกรรมการท่องเที่ยวของจังหวัด

1.4) มีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่โดดเด่น เช่น กว๊านพะเยา หนองเล็งทราย น้ำตกน้ำอุ่นภูซาง ภูลังกา ภูอานม้า ผาเทวดา ภูนางและอ่างเก็บน้ำแม่ปืม ฯลฯ รวมทั้งเป็นต้นกำเนิด

ลำน้ำแม่ยม อิง และแม่ลาว สามารถพัฒนาฟื้นฟูและบริหารจัดการให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และเชิงอนุรักษ์

1.5) มีเทศกาล ประเพณี วัฒนธรรมที่สนับสนุนกิจกรรมการท่องเที่ยวตลอดทั้งปี โดยเฉพาะประเพณีเวียนเทียนไหว้พระกลางน้ำกวนพะเยา ที่มีแห่งเดียวในโลก ซึ่งได้บรรจุไว้ในปฏิทิน 12 เดือน 7 คาว 9 ตะวัน ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นที่ดึงดูดของนักท่องเที่ยว รวมทั้งสร้างภาพลักษณ์ที่โดดเด่นของจังหวัด สร้างงาน อาชีพ และรายได้แก่คนในพื้นที่

1.6) มีจุดผ่อนปรนชายแดนที่บ้านฮวก อำเภอภูซาง ติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวสามารถใช้เป็นช่องทางในการค้า กิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นการสนับสนุนการท่องเที่ยว การค้า และการลงทุน

1.7) ประชาชนมีภูมิปัญญาท้องถิ่น และอักษาศัยไมตรีดี อ่อนโยน เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความเชื่อในวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น รวมทั้งศาสนา มีวิถีชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

1.8) มีทุนทางสังคมและวัฒนธรรมล้านนา อันเป็นอัตลักษณ์ที่โดดเด่น ประเพณี ภาษาท้องถิ่น ศิลปกรรม โบราณสถาน ที่มีประวัติศาสตร์เก่าแก่ และความหลากหลายทางชาติพันธุ์ โดยเฉพาะชนเผ่าชาวเขากลุ่มต่าง ๆ

## 2) จุดอ่อน

2.1) ขาดระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีการเดินทางทางบกเส้นทางเดียวไม่มีเส้นทางรถไฟ ส่งผลความสะดวกของการเดินทางของนักท่องเที่ยว

2.2) การจัดการพื้นที่ชายแดนยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

2.3) ระบบการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว ตลอดจนการจัดมาตรฐานของแหล่งท่องเที่ยวยังไม่มีความมาตรฐาน และยังขาดการเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายที่เอื้อประโยชน์ต่อกันและกัน

2.4) เส้นทางหลักในเขตเมืองมีจำกัด การจราจรแออัดไม่สะดวกในช่วงโมงเร่งด่วน และช่วงเทศกาลการท่องเที่ยว

2.5) ระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวขาดการประสานและสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับจังหวัดอื่น ๆ และแหล่งท่องเที่ยวมีการพัฒนาไม่เต็มรูปแบบ ไม่สามารถนำศักยภาพมาใช้ได้อย่างเต็มที่

2.6) กิจกรรมการท่องเที่ยวยังไม่เป็นที่นิยมรู้จักขาดการประชาสัมพันธ์ เชิญชวนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวที่มาเยือนจำนวนน้อย รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง

2.7) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม โดยเฉพาะการลดลงของพื้นที่ป่าไม้คุณภาพอากาศต่ำ มีมลพิษและฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน ในฤดูแล้งปัญหาหมอกควัน ขยะ และน้ำเสีย จากชุมชน และเขตอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดจากการขาดระบบการจัดการที่ดี

### 3) โอกาส

3.1) จากการดำเนินนโยบายการค้าการลงทุนเสรีและการขยายความร่วมมือกับมิตรประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศในอนุภูมิภาคและอาเซียนซึ่งมีความเข้มข้นขึ้นชัดเจน ตั้งแต่ปี 2558 ได้สร้างโอกาสด้านการค้าและการลงทุนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพ และพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนเศรษฐกิจเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้สูงในอนาคตจึงเป็นแรงผลักดันให้การค้าการส่งออกตามแนวชายแดน และการท่องเที่ยวมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น

3.2) การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Community : AEC) สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจของจังหวัดพะเยา ทั้งการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน เพราะมีด่านชายแดนบ้านฮวก ที่สามารถเชื่อมโยงต่อไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้

3.3) การที่ทุกภาคส่วนในจังหวัดพะเยาให้ความสำคัญกับอนุรักษ์ทั้งทางด้านโบราณสถาน วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เมืองพะเยาเป็นเมืองที่น่าอยู่มีความอุดมสมบูรณ์พร้อมในทุกด้าน ส่งผลในการกระตุ้นการท่องเที่ยว

3.4) กระแสการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและเชิงนิเวศภายในประเทศยังคงได้รับความนิยมนอย่างสูงและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องอันเป็นการกระตุ้นการลงทุนและการใช้จ่ายใช้สอยของนักท่องเที่ยวให้เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับพะเยามีทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางทรัพยากรทางธรรมชาติส่งให้เป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับนักท่องเที่ยว

3.5) นโยบายภาครัฐที่ส่งเสริมให้เที่ยวเมืองรอง ส่งผลให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวพะเยามากยิ่งขึ้น

3.6) จังหวัดพะเยามีฐานทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวที่มีความแตกต่างและสามารถพัฒนาเชื่อมโยงการท่องเที่ยวระหว่างกลุ่มจังหวัด สามารถจัดกลุ่มการท่องเที่ยว (CLUSTER) ได้หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ การท่องเที่ยวชายแดน

### 4) ประเด็นการทำทนาย

4.1) ความผันผวนภาคการค้า การลงทุนด้านเกษตรผันผวนทั้งประเทศคู่ค้า จีน อเมริกา ยุโรป ตลอดทั้งความผันผวนด้านราคาน้ำมันส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว

4.2) จังหวัดพะเยาถึงแม้เป็นเส้นทางสายหลักแต่ก็ไม่มีทางรถไฟผ่าน ไม่มีการเดินทางทางอากาศ อีกทั้งสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติอยู่ห่างกันมากทำให้การบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอ

4.3) สภาพการณ์ชะลอตัวเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันส่งผลให้เกิดการใช้จ่ายที่ลดลง นักท่องเที่ยวน้อยลงและใช้จ่ายกันอย่างประหยัดมากยิ่งขึ้น

4.4) มีปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดน ทั้งปัญหายาเสพติด แรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง การขอลี้ภัย การก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่งบางครั้งแฝงเข้ามาในคราวนักท่องเที่ยว รวมทั้งนโยบายและสถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้านไม่แน่นอน

4.5) ปัญหาสภาวะโลกร้อน ส่งผลให้เกิดภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย ดินถล่ม ภัยหนาวหมอกควัน ไฟป่า เป็นต้น รวมถึงมีความเสี่ยงจากแผ่นดินไหว ส่งผลต่อการตัดสินใจของนักท่องเที่ยว

#### 4.2.2 จังหวัดแพร่

##### 1) จุดแข็ง

1.1) เป็นจังหวัดแหล่งต้นน้ำของแม่น้ำยมซึ่งเป็นแม่น้ำสายสำคัญสายหนึ่งของประเทศที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรของภาคเหนือและมีลำน้ำสาขา จำนวน 16 สาขา ครอบคลุมทุกพื้นที่ในจังหวัด

1.2) ศักยภาพเชิงภูมิศาสตร์การเชื่อมโยงในการเป็นจุด Hub Logistic ด้านการขนส่ง คมนาคม และการกระจายสินค้าไปสู่จังหวัดภาคเหนือตอนบนและภาคอื่น ๆ ของประเทศไทยและ เชื่อมโยงไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

1.3) ผลผลิตจากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็นเอกลักษณ์ มีคุณภาพ มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก และมีสินค้าสำคัญ เช่น ผ้าหม้อห้อม ผ้าทอตีนจก เฟอร์นิเจอร์ ไม้สัก เป็นต้น

1.4) ประชาชนมีวิถีชีวิต เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง มีความหลากหลาย ทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นที่น่าสนใจของนักท่องเที่ยว

1.5) องค์กรเครือข่าย ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6) วิธีสังคมนคนแพร่เป็นสังคมที่มีความเอื้ออาทรต่อกัน ซึ่งเป็นเสน่ห์ที่ต้องมีการอนุรักษ์และส่งเสริมให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญเพื่อเป็นการกระตุ้นการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม

## 2) จุดอ่อน

2.1) ไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ ส่วนขนาดกลางและขนาดเล็กมีไม่เพียงพอ ขาดระบบชลประทานที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และปัญหาการตื่นเงินของแหล่งน้ำจึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งซ้ำซากต่อเนื่องทุกปี

2.2) ประชาชนมีฐานะยากจน มีรายได้ต่ำกว่าค่ากลางของประเทศ ความรู้ความเข้าใจในการเพิ่มมูลค่าของสินค้าไม่เพียงพอ โดยเฉพาะสินค้าทางการเกษตรที่เป็นสินค้าหลักและสำคัญของจังหวัด

2.3) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย โดยเฉพาะป่าไม้ มีการบุกรุกพื้นที่ป่า เพื่อใช้เป็นพื้นที่ทำมาหากินทางการเกษตร รวมทั้งประชาชนยังขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4) กิจกรรมภาคการเกษตร มีการใช้สารเคมีในสัดส่วนที่สูง ใช้วิธีการทำการเกษตรแบบดั้งเดิม การปลูกพืชเชิงเดี่ยว ทำให้ผลิตผลทางการเกษตรไม่มีความหลากหลาย ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน

2.5) ระบบการบริหารจัดการปัญหาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ของอำเภอและจังหวัด

2.6) ขาดแคลนแรงงานฝีมือและแรงงานระดับล่างทำให้ต้องมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีคุณภาพส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านสังคม

2.7) การส่งเสริมกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวเชิงรุกเพื่อดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวยังมีน้อย อีกทั้งขาดการพัฒนาหรือสร้างแหล่งท่องเที่ยว และกิจกรรมการท่องเที่ยวใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มทางเลือกให้กับนักท่องเที่ยว เช่น การท่องเที่ยวโดยชุมชน

## 3) โอกาส

3.1) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561 - 2580 (มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน) เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเชื่อมโยงนโยบายรัฐบาลและมติพื้นที่

3.2) นโยบายไทยแลนด์ 4.0 ส่งเสริมให้มีการนำนวัตกรรมมาใช้ในการพัฒนาการผลิตและบริการ เพิ่มรายได้ลดรายจ่ายของประชาชน

3.3) รัฐบาลมีนโยบายในการบริหารจัดการน้ำโดยการจัดหาแหล่งน้ำ การขุดลอก การสร้างฝาย การจัดทำแก้มลิงเพื่อให้มีแหล่งน้ำต้นทุนและมีน้ำสำรองไว้ใช้สำหรับอุปโภค บริโภค และเพาะปลูกในฤดูแล้งรวมทั้งป้องกันน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก

3.4) รัฐบาลมีนโยบายการสนับสนุนการพัฒนาศิลปหัตถกรรมและผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อสร้างเอกลักษณ์ทั้งการส่งเสริมองค์ความรู้สมัยใหม่เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพ และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนการส่งเสริมการตลาด

3.5) รัฐบาลมีโครงการที่จะพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ การขยายเส้นทางคมนาคมทางบก โดยเฉพาะทางรถยนต์ที่จะขยายเส้นทางเชื่อมโยงกับจังหวัดต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐาน รวมถึงเส้นทางขนส่งทางราง และอากาศ

3.6) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2561 เห็นชอบโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายเด่นชัย - เชียงราย - เชียงของ และมีแผนการก่อสร้างรถไฟทางคู่ช่วงปากน้ำโพเด่นชัย และเด่นชัย-เชียงใหม่ (HUB ของระบบ Logistics ภาคเหนือ)

3.7) รัฐบาลมีนโยบายการส่งเสริมสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ทำให้เกิดการพัฒนาผู้ประกอบการท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

#### 4) ประเด็นท้าทาย

4.1) มีความเสี่ยงในการเกิดปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยหนาว ภัยจากโรคพืช ดินถล่ม หมอกควันและไฟป่า มีแนวโน้มของความถี่และความรุนแรงเพิ่มขึ้น แต่งบประมาณในการเตรียมความพร้อมและการป้องกันปัญหา สาธารณภัยมีไม่เพียงพอ

4.2) ภาวะการถดถอยของเศรษฐกิจโลก สังคมแห่งโลกาภิวัตน์โลกไร้พรมแดน และการแพร่ระบาดของโรคภัยร้ายแรงต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคง และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในภาพรวม

4.3) การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่มีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในขณะที่วัยแรงงานและอัตราการเกิดลดลง

4.4) ข้อระเบียบ ข้อกฎหมายของทางราชการบางประการ ไม่เอื้อประโยชน์และส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของการประกอบอาชีพของท้องถิ่นที่เป็นการส่งต่อทางวัฒนธรรมภูมิปัญญา เช่น การผลิตสุราพื้นบ้าน การทำสิ่งประดิษฐ์จากไม้สักยาสูบ เป็นต้น

4.5) กระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้เกิดการสื่อสารของโลกไร้พรมแดน ระบบ Social Media /Internet และภัยคุกคามทางเทคโนโลยีสื่อสังคมออนไลน์ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน

#### 4.2.3 จังหวัดอุตรดิตถ์

##### 1) จุดแข็ง

- 1.1) มีเขื่อนสิริกิติ์เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และเป็นแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าสำคัญของประเทศ โดยมีแม่น้ำน่านเป็นแม่น้ำสายหลักของจังหวัด
- 1.2) เป็นแหล่งปลูกไม้ผล และมีผลิตผลทางการเกษตรที่หลากหลายตลอดปี
- 1.3) มีจุดผ่านแดนถาวรภูคู้เป็นประตูเชื่อมการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน
- 1.4) มีพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ มีคุณค่าทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม
- 1.5) มีศูนย์กลางการเดินรถไฟขนาดใหญ่ของภาคเหนือซึ่งสามารถพัฒนาเป็น HUB การขนส่งทางราง
- 1.6) มีแหล่งแร่เหล็กน้ำฝั้นที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม
- 1.7) ศักยภาพของด่านถาวรภูคู้ สามารถเชื่อมโยงการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวได้หลายมิติ
- 1.8) เป็นเมืองสามวัฒนธรรมที่มีอัตลักษณ์ (ล้านนา ล้านช้าง และไทยกลาง) มีความผสมผสานและน่าสนใจ
- 1.9) คุณภาพสิ่งแวดล้อม อาทิ น้ำ อากาศ อยู่ในระดับดี
- 1.10) ธรรมชาติสวยงาม มีความโดดเด่น และหลากหลายที่สามารถพัฒนาเป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวได้
  - 1.11) เป็นแหล่งผลิตสินค้าหัตถกรรมสร้างสรรค์

##### 2) จุดอ่อน

- 2.1) ระบบชลประทานและแหล่งน้ำยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทางการเกษตร
- 2.2) ขาดตลาดกลางพืชผลทางการเกษตรที่ครบวงจร

2.3) โครงสร้างพื้นฐานระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการยังครอบคลุมไม่ทั่วถึง และชำรุดทรุดโทรม

2.4) การท่องเที่ยวยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างครบวงจรและเชื่อมโยงกับจังหวัดใกล้เคียง

2.5) มีบางพื้นที่ที่เป็นพื้นที่เสี่ยงภัย และอาจเกิดอุทกภัย และดินโคลนถล่ม

2.6) สถานพยาบาลที่ได้มาตรฐาน ยังกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงในอำเภอที่ห่างไกล

2.7) ความเจริญทางเศรษฐกิจยังกระจุกตัวในตัวเมือง ทำให้มีความเหลื่อมล้ำสูง

2.8) มีอัตราการว่างงานสูง

2.9) การท่องเที่ยวยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างครบวงจรและเชื่อมโยงกับจังหวัดใกล้เคียง/ไม่เป็นที่รู้จัก

2.10) ระบบชลประทานและแหล่งน้ำยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทางการเกษตร

2.11) การจัดการห่วงโซ่อุปทานด้านการเกษตร อุตสาหกรรม สินค้า OTOP และบริการขาดประสิทธิภาพ

2.12) ปัญหาการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

2.13) กลุ่มเด็ก เยาวชน และกลุ่มเสี่ยงมีแนวโน้มการเข้าสู่วงจรปัญหาสุขภาพติดเพิ่มสูงขึ้น

### 3) โอกาส

3.1) นโยบายในการส่งเสริมการค้าชายแดน และการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียน

3.2) การพัฒนาเส้นทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) (แม่สอด-กุกู) และระเบียงเศรษฐกิจจาก เชียงใหม่-กุกู (บ้านโคก) –เวียงจันทน์

3.3) การพัฒนารถไฟทางคู่ของรัฐบาลผ่านจังหวัดอุดรดิตถ์

3.4) รัฐบาลมีนโยบาย Zoning พื้นที่การเกษตร ทำให้เกิดความชัดเจนในการพัฒนา การเกษตร

3.5) เทคโนโลยีสารสนเทศ และสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ ทำให้ช่วยในการแพร่กระจายข่าวสารและการประชาสัมพันธ์

3.6) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง

3.7) การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน

3.8) แนวโน้มความสนใจของนักท่องเที่ยวชาวไทยนิยมเดินทางท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้และการเดินทางมาเพื่อสักการะสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งสอดคล้องกับสินค้าทางการท่องเที่ยวของอุตรดิตถ์

3.9) มีแนวโน้มขยายการลงทุนธุรกิจท่องเที่ยวมากขึ้น อาทิ ด้านที่พัก ร้านอาหาร และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เช่น ธุรกิจ รถเช่า

3.10) ตั้งอยู่บนระเบียบเศรษฐกิจ ทั้ง NSEC EWEC และ LIMEC

#### 4) ประเด็นท้าทาย

4.1) การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดภัยธรรมชาติที่ไม่สามารถควบคุมหรือคาดการณ์ได้แน่นอน

4.2) ปัจจัยการผลิตมีราคาสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและความสามารถในการแข่งขันลดลงรวมทั้งตลาดสินค้าเกษตรราคาตกต่ำไม่แน่นอน

4.3) ระบบการใช้ชีวิตแบบบริโภคนิยม การรับข้อมูลผ่านสื่อต่าง ๆ มีผลต่อค่านิยมและพฤติกรรมทางลบ โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน

4.4) ข้อจำกัดและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน

4.5) เป็นพื้นที่ทางผ่านในการลักลอบลำเลียงผ่านยาเสพติดจากตอนบนของประเทศ

#### 4.2.4 จังหวัดน่าน

##### 1) จุดแข็ง

1.1) มีพื้นที่การค้าชายแดน จุดผ่อนปรนเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและพื้นที่ในการสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารและคลังสินค้าระหว่างประเทศ

1.2) มีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรมกระจายทั่วทั้งจังหวัด

1.3) เป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญ เช่น ลำไย ลิ้นจี่ และมีผลิตภัณฑ์ที่เป็นภูมิปัญญาและเอกลักษณ์ของจังหวัด

1.4) เป็นพื้นที่ต้นน้ำท่าผลิตน้ำได้ 800,000 ล้านลูกบาศก์เมตรและมีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์หลากหลายเป็นต้นกำเนิดแม่น้ำน่าน

1.5) การมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคประชาสังคมอย่างเข้มแข็ง อาทิเช่น สภาเด็กและเยาวชนมูลนิธิรักษ์เมืองน่าน กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน ชมรมผู้สูงอายุอำเภอต่างๆ สมาคมแม่บ้านอำเภอต่าง ๆ ประชาคมอำเภอและตำบลต่าง ๆ เป็นต้น

1.6) จังหวัดน่านมีข้อมูลเชิงวิชาการที่หลากหลาย (ดิน,น้ำ,ป่า)

1.7) มีแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลาย ทั้งในทางโบราณสถาน ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมประเพณี และธรรมชาติซึ่งเป็นส่วนช่วยสนับสนุนเศรษฐกิจการท่องเที่ยวของจังหวัด

## 2) จุดอ่อน

2.1) รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนยังอยู่ในระดับต่ำมาก เนื่องจากรายได้หลักจากกิจกรรมการเกษตรซึ่งมีความไม่มั่นคงทั้งด้านปริมาณผลผลิตและราคา ประกอบกับการผลิตภาคนอกเกษตรต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ยังไม่เกิดการลงทุนภายในจังหวัด ทำให้ขนาดเศรษฐกิจโดยรวมมีระดับต่ำ

2.2) ขาดองค์ความรู้และสนับสนุนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ตามแนวทางเศรษฐกิจสร้างสรรค์และการพัฒนาองค์ความรู้ให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวและบริการ รวมทั้งขาดการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับผลิตภัณฑ์ชุมชน ตลอดจนเส้นทางคมนาคมที่ไม่สะดวก ทำให้จังหวัดน่านสูญเสียโอกาสในการนำเข้า/ส่งออกสินค้าที่สามารถผลิตในจังหวัด

2.3) ขาดการส่งเสริมการแปรรูปอาหารสัตว์จากวัตถุดิบในพื้นที่รวมทั้งขาดการรวมตัวขององค์กร เกษตรกร การพัฒนาการผลิต การตลาดสินค้าเกษตร

2.4) ข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดและปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดน่านเป็นพื้นที่ป่า เขาและลาดชันประมาณ 85 % เหลือประมาณ 15 % เป็นพื้นที่ราบ ซึ่งจากสภาพภูมิประเทศดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการเพาะปลูกพืชผลทางเศรษฐกิจต่าง ๆ

2.5) ปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ได้แก่ การใช้ที่ดินไม่สอดคล้องกับสมรรถนะของที่ดิน การใช้ที่ดินผิดประเภท และการใช้ที่ดินไม่ถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์โดยเอาพื้นที่เกษตรกรรมไปใช้ในกิจกรรมอื่น

2.6) ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินเป็นปัญหาจากการสืบเนื่องจากการใช้ที่ดินอย่างไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ลาดชันสูง

2.7) ปัญหาการใช้ที่ดินที่มีศักยภาพทางการเกษตรต่ำและการใช้ที่ดินในปัจจุบัน มีที่ดินที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการเกษตรอยู่อย่างจำกัด ขณะที่ประชากรเพิ่มขึ้นตลอดในแต่ละปี และทำให้ความต้องการในที่ดินทำกินเพิ่มสูงขึ้น จึงมีการนำที่ดินที่มีศักยภาพทางการเกษตรต่ำมาใช้ตามสภาพ

2.8) ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ ปัญหาการไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน และปัญหาการกระจาย การถือครองที่ดิน พื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรมีหลายพื้นที่ที่ถูกถือครองโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ต้องตามกฎหมาย

2.9) ปัญหามลพิษทางดิน ได้แก่ สารพิษตกค้างจากการใช้ในการเกษตร อุตสาหกรรม และชุมชน ปัจจุบันปัญหามลพิษทางดินกระจายมากขึ้น ตามแนวโน้มของการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น

### 3) โอกาส

3.1) มีการดำเนินงาน โครงการขยายผล โครงการหลวง โครงการปิดทองหลังพระ และการดำเนินงาน ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

3.2) นโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น AEC

3.3) ได้รับเลือกให้เป็นหนึ่งในสิบเมืองต้นแบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์ “น่านเมืองเก่าที่มีชีวิต”

3.4) เส้นทางคมนาคมที่เชื่อมโยงต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน

3.5) มีองค์กรมหาชน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ที่สนับสนุนงบประมาณพัฒนา

3.6) ความต้องการสินค้าเกษตรจากตลาดต่างจังหวัดและต่างประเทศ

3.7) กระแสความต้องการการบริโภคเพื่อสุขภาพมากขึ้น

3.8) เป็นพื้นที่ทรงงานของพระบรมวงศานุวงศ์มีโครงการตามพระราชดำริ ดำเนินงานในพื้นที่อำเภอต่าง ๆ ของจังหวัด อาทิเช่น โครงการปิดทองหลังพระสืบสานแนวพระราชดำริ ซึ่งมีโครงการย่อยสนับสนุนการดำเนินการอีกหลายโครงการ เป็นต้น

3.9) มีการจัดการที่ดินโดยให้มีโฉนดชุมชนรวมทั้งรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุน การบริหารจัดการต้นน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมแนวทางการส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสาน

#### 4) ประเด็นท้าทาย

- 4.1) กฎหมายการนำเข้าแรงงานไม่เอื้ออำนวยไม่คล่องตัว
- 4.2) แรงงานระดับล่างคนไทยไม่เลือกทำ (เลือกงาน)
- 4.3) สภาพพื้นที่และความเสี่ยงด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ
- 4.4) การเสนอของบประมาณจังหวัด ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงของจังหวัด
- 4.5) ข้อตกลงความร่วมมือของ AEC ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ
- 4.6) ระเบียบกฎหมาย ขั้นตอนการพัฒนาแหล่งน้ำไม่เอื้อต่อการพัฒนา เช่น กฎหมายอุทยานแห่งชาติ
- 4.7) พื้นที่ทำกินมีจำกัด ขาดแคลนเทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านการเกษตรที่ทันสมัย
- 4.8) นโยบายของรัฐบาลบางนโยบายมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ที่ดินบนที่สูงรวมถึงไม่สอดคล้องการบริบทของจังหวัดบางโครงการของภาครัฐจัดขึ้นโดยไม่คำนึงผลกระทบที่เกิดขึ้นและไม่ได้แก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ
- 4.9) จังหวัดน่านมีพื้นที่เป็นพื้นที่เสี่ยงภัย เช่น อุทกภัย วาดภัย แผ่นดินไหว เป็นต้น
- 4.10) ผลกระทบจากระบบขนส่งของโรงไฟฟ้าหงสา (อนาคต) สายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เช่น มะเร็ง ระบบสืบพันธุ์ ตลอดจนมีการฟุ้งกระจายของสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ซึ่งมีผลต่อระบบทางเดินหายใจ และอุบัติเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้

จากข้อมูลการวิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นแรงผลักดันนโยบาย ศักยภาพในเชิงพื้นที่และประเด็นท้าทายพัฒนาของจังหวัดในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ได้แก่ จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดอุตรดิตถ์และจังหวัดน่าน จะพบว่า แต่ละจังหวัดมีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และมีความท้าทายที่มีความสอดคล้อง สอดรับกัน ในเชิงพื้นที่ด้วยบริบทด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

จากการศึกษาปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยผู้วิจัยได้แยกปัจจัยที่มีผลมาจากทุกระแสการเข้าสู่วาระ นโยบาย และปัจจัยการมีส่วนร่วมในการวางแผนแบบปรึกษาหารือที่เป็นกระบวนการสร้างวาระนโยบาย ซึ่งปรากฏดังปรากฏตามข้อมูลจากการสืบค้นข้อมูลเอกสารได้ดังนี้

## 1) ปัจจัยกระแสปัญหา

ปัจจัยกระแสปัญหาที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต พบว่า การท่องเที่ยวเป็นปัจจัยสำคัญของประเทศช่วยสร้างรายได้ ด้วยการดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าสู่ประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีแหล่งท่องเที่ยวหลายแหล่งที่เป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวทุกชาติทุกภาษาที่เดินทางเข้ามาประเทศไทย ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) หรือ องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เขต 6 แก้ไขกฎภูิก้าจัดตั้ง องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ตามร่างที่ คณะกรรมการกฎภูิก้าเสนอ ทำให้องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่าง ยั่งยืน (องค์การมหาชน) เขต 6 สามารถดำเนินการร่วมกับทุกภาคส่วนในการพัฒนา การท่องเที่ยวบนพื้นที่พิเศษ ทั้งแหล่งท่องเที่ยวใจเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง และจังหวัดพะเยา และ พื้นที่เป้าหมายการพัฒนาการท่องเที่ยวเขตพัฒนาการท่องเที่ยว “เมืองเก่าที่มีชีวิต” ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดน่าน จังหวัดแพร่ จังหวัดอุดรดิคตต์ และพื้นที่บางส่วนของจังหวัดพะเยา ทั้งนี้การพัฒนาจะ เป็นไปตามแผนขับเคลื่อนองค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การ มหาชน) ซึ่งสอดคล้องแผนพัฒนาการท่องเที่ยว ฉบับที่ 2 ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยเน้นให้ เกิดผลการพัฒนา คือ การสร้างชุมชนแห่งความสุข กระจายรายได้จากการท่องเที่ยวสู่ชุมชนเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างชุมชนต้นแบบการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเพื่อขยายผลไปพื้นที่อื่น ๆ ประสานความร่วมมือจากภาคีพัฒนาทุกภาคส่วน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพกลไกการบริหารจัดการ พัฒนาการท่องเที่ยวตามเกณฑ์การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โลก (Global Sustainable Tourism Criteria; GSTC) และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดการท่องเที่ยวทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ

การท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต มีลักษณะการดำเนินกระบวนการ ธุรกิจการท่องเที่ยวที่สนับสนุนการท่องเที่ยวเมืองเก่าในลักษณะที่มีความโดดเด่นของแต่ละพื้นที่ เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่เป็นต้นทุนด้านการท่องเที่ยวที่สำคัญ บางพื้นที่ขาดการดูแลรักษาและ ประเมินความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรอย่างจริงจัง ตลอดจนแผนการจัดการเมืองท่องเที่ยวเมืองเก่า ที่ยั่งยืน แหล่งท่องเที่ยวบางแห่งมีศักยภาพและความสวยงามดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวได้ แต่ ยังขาดกิจกรรมการท่องเที่ยวในการเพิ่มคุณค่าและการสร้างความเป็นเอกลักษณ์ให้กับแหล่งท่องเที่ยว

ทำให้จุดเด่นของแหล่งท่องเที่ยวลดลง ตลอดจนการพัฒนาองค์ความรู้ในการถ่ายทอดให้กับบุคลากร และผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการบริการการท่องเที่ยว ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีระบบการคมนาคมทางบกครอบคลุมเส้นทางการเดินทางหลัก แต่ขาดการเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตในแต่ละจังหวัด ในส่วนระบบคมนาคมทางอากาศ มีสนามบินอยู่ 2 จังหวัด คือ ท่าอากาศยานหลัก ได้แก่ จังหวัดน่าน แพร่ โดยเฉพาะของจังหวัดน่าน มีความพร้อมที่จะรองรับเที่ยวบินทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ ซึ่งต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาเส้นทางการบิน จุذبส่งนักท่องเที่ยวไปยังสนามบิน เพื่อความสะดวกและเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวในการเข้าใช้บริการ ส่วนสถานีขนส่งมีความครอบคลุมทุกจังหวัดในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่าแต่ต้องปรับปรุง เรื่องบรรยากาศ สิ่งอำนวยความสะดวก และการบริการแก่นักท่องเที่ยว ส่วนด้านบุคลากรหรือแรงงานในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต บุคลากรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติงานที่เป็นมืออาชีพด้านการท่องเที่ยว และขาดแผนการพัฒนาบุคลากรขาดคุณภาพและมีจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจ ด้านความปลอดภัยยังขาดมาตรฐานที่จริงจังเรื่องของการดูแลความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งเรื่องความปลอดภัยนี้เป็นสิ่งสำคัญที่นักท่องเที่ยวให้ความสำคัญมาก เมื่อเดินทางมาเที่ยวยังแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม/ประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ยังพบว่า หลายพื้นที่ยังขาดในการเพิ่มมูลค่าทางผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวทั้งในด้านการบริการการท่องเที่ยว การผลิตผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว เช่น งานผ้าทอ งานไม้ งานผ้าปักชาวเขา ซึ่งเป็นงานฝีมือที่ควรค่าต่อการอนุรักษ์ไว้ในเชิงวัฒนธรรม และยังไม่มีการควบคุมคุณภาพและการกำหนดมาตรฐานการบริการในธุรกิจการท่องเที่ยวที่มีความชัดเจน

นอกจากนี้ผู้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมการท่องเที่ยวจำเป็นต้องใช้ความพยายามในการสร้างโอกาสความร่วมมือในการส่งเสริมในกระบวนการวางแผนแบบร่วมปรึกษาหารือ จะมีขั้นตอนหลักที่สำคัญ

มีส่วนร่วมตรวจสอบสถานการณ์ การตรวจสอบและเข้าใจสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือเรื่องราวที่ต้องการวางแผนแบบปรึกษาหารือ เป็นการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในกรอบความรับผิดชอบร่วมกัน

มีส่วนร่วมเตรียมการประชุม การเตรียมการประชุมที่มีผู้เข้าร่วมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือเรื่องราว การเตรียมกลุ่มเพื่อเริ่มกระบวนการหารือและให้แต่ละฝ่ายมีโอกาสแสดงความคิดเห็น

มีส่วนร่วมการสื่อสารและการตีความ ผู้ร่วมปรึกษาจะต้องมีการสื่อสารและตีความแบบเปิดเผย เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล การถกเถียงและการเสนอความคิดเห็นในกระบวนการหารือ

มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผู้ร่วมปรึกษาจะใช้กระบวนการหารือเพื่อเตรียมข้อมูลและหลักฐานเพื่อประเมินตัวเลือกที่เป็นไปได้และตัดสินใจ การตัดสินใจควรสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและความเท่าเทียมกันของผู้ร่วมปรึกษา

มีส่วนในการดำเนินการตามขั้นตอนและแผนที่ได้รับการตัดสินใจจากกระบวนการวางแผนแบบปรึกษาหารือ การดำเนินการควรมีการติดตามและประเมินผลเพื่อตรวจสอบว่าผลการดำเนินงานเป็นไปตามที่ตั้งใจไว้

การวางแผนแบบปรึกษาหารือในการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต เน้นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับผู้ร่วมปรึกษาทุกฝ่าย และเพื่อสร้างสังคมที่เป็นมาตรฐานฐานของการพูดคุยและตีความที่เป็นรูปแบบแบบปรึกษาหารือในการตัดสินใจที่เป็นการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตที่เป็นการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวให้เกิดจุดแข็งในการดึงดูดการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ เกิด กลุ่มนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวซ้ำและเป็นการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวไปด้วยในเวลาเดียวกัน ในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตมีความโดดเด่นในการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เป็นเอกลักษณ์และมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน การส่งเสริมนโยบายการพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นๆมีเป้าหมายในการพัฒนาการท่องเที่ยวในการสร้างเส้นทางท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงพื้นที่และมุ่งเน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวในมิติด้านการเชื่อมโยงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม แต่ปัญหาหนึ่งที่พบ คือ ระบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวยังขาดการประสานและสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับจังหวัดอื่น ๆ และแหล่งท่องเที่ยวมีการพัฒนาไม่เต็มรูปแบบ ไม่สามารถนำศักยภาพมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ไม่ได้มาตรฐานและกิจกรรมการท่องเที่ยวยังไม่เป็นที่นิยมนักขาดการประชาสัมพันธ์และเชิญชวนอย่างต่อเนื่อง

## 2) ปัจจัยกระแสการเมือง

ปัจจัยกระแสการเมืองที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต พบว่า

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีได้รับการจัดทำขึ้นในฐานะเป้าหมายการพัฒนาประเทศไทยในระยะยาวอันเกิดจากการตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบบริหารราชการของประเทศไทย เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายระยะยาวของประเทศไทยในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยให้เหมาะสมกับบริบทภูมิทัศน์โลกใหม่ ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาเป็นฐานรากในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยมุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายพัฒนาที่กำหนดภายในระยะเวลา 5 ปีแรกของการเริ่มนำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เข้าสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีทั้งหมด 10 ยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวคือ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ และยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ที่มีจุดมุ่งหมายในการรักษาและยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยว เพื่อให้การท่องเที่ยวเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว พบว่าแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับ 3 ยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 หรือสามารถกล่าวได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีการระบุถึงภาระหน้าที่ของหน่วยงานด้านการท่องเที่ยว หรือมีการระบุความเกี่ยวข้องของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ในฐานะเป็นแผนรองรับใน

การขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12  
ไว้อย่างชัดเจน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืนในแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มีความเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างมาก กับแผนพัฒนาการท่องเที่ยว  
แห่งชาติ ฉบับที่ 2 กล่าวคือมี 3 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2  
ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์ข้างต้นจำนวน 3 ยุทธศาสตร์ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนา  
คุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้า และบริการด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน  
ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันในเชิงธุรกิจของภาคบริการทั้ง  
ฐานบริการเดิมและฐานบริการใหม่ และการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงบูรณาการ ผ่านการยกระดับ  
ขีดความสามารถของรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ และการพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการแบบ  
ครบวงจรในกิจกรรมที่มีศักยภาพ ซึ่งครอบคลุมถึงการสร้างสรรค์กิจกรรมการท่องเที่ยวใหม่เพื่อ  
สร้างความหลากหลายและความสมดุลในการกระจายช่วงเวลาการท่องเที่ยว โดยคำนึงถึง  
ขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน 2) ยุทธศาสตร์ที่ 3  
การพัฒนานุเคราะห์ด้านการท่องเที่ยวและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา  
การท่องเที่ยว ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทักษะฝีมือบุคลากรในภาคการบริการและ  
การท่องเที่ยวผ่านการพัฒนาหลักสูตรอบรม ปรับปรุงมาตรฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของ  
อุตสาหกรรมท่องเที่ยวและมาตรฐานสากล ควบคู่กับการสร้างการรับรู้มาตรฐานทักษะอาชีพใน  
ธุรกิจการท่องเที่ยว และส่งเสริมการเข้าร่วมอบรมและร่วมพัฒนาหลักสูตรในภาคเอกชนและชุมชน  
ตลอดจนการสร้างความร่วมมือกับผู้ประกอบการในการยกระดับคุณภาพตำแหน่งงานร่วมกับ  
สถาบันการศึกษา และกระตุ้นให้คนท้องถิ่นและประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของอัตลักษณ์ท้องถิ่น  
และมีความเข้าใจอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น 3) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความสมดุลให้กับ  
การท่องเที่ยวไทย ผ่านการตลาดเฉพาะกลุ่ม การส่งเสริมวิถีไทย และการสร้างความเชื่อมั่นของ  
นักท่องเที่ยว ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและความเชื่อมั่นและการทำการตลาด  
ทั้งในเชิงรุกและเชิงรับที่มุ่งเน้นนักท่องเที่ยวคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าต่อ  
ประสบการณ์ มากกว่าการท่องเที่ยวที่คุ้มค่าเงิน ผ่านการสร้างการรับรู้จุดหมายปลายทาง  
การท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ อันมีเอกลักษณ์ และมีมาตรฐานความปลอดภัย ตลอดจนการสื่อสารข้อมูล  
สินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่และช่วงฤดูกาล เพื่อให้เกิดการกระจายตัว  
อันนำมาซึ่งความสมดุลในการท่องเที่ยวทั้งในเชิงพื้นที่และเวลา

ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้า และบริการด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวตามแต่ละเอกลักษณ์และความโดดเด่นของพื้นที่ในพื้นที่ที่มีศักยภาพ สำหรับยุทธศาสตร์ที่ 10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา จะเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการบริหารจัดการท่องเที่ยว และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการประสานความร่วมมือภายใต้กรอบทวิภาคี และพหุภาคีกับประเทศต่าง ๆ ในการพัฒนาเส้นทาง หรือเครือข่ายเชื่อมโยง การตลาด ตลอดจนการยกระดับความเชื่อมโยงในการเดินทางท่องเที่ยวร่วมกับประเทศใกล้เคียง

ขณะที่ยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่มีลักษณะเป็นยุทธศาสตร์สนับสนุนในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 หรือเป็นยุทธศาสตร์ที่ไม่พบการระบุถึงภาระหน้าที่ของหน่วยงานด้านการท่องเที่ยว หรือมีการระบุความเกี่ยวข้องของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 อย่างชัดเจน แต่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องหรือคาบเกี่ยวอันมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ให้บรรลุเป้าประสงค์มีจำนวนทั้งหมด 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน ในประเด็นการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม การศึกษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม ซึ่งคาบเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยควบคุมผลกระทบและขีดความสามารถในการรองรับการท่องเที่ยวเพื่อไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมทั้งในมิติทรัพยากรธรรมชาติ และวัฒนธรรม 2) ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกัน การทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการบริหารจัดการท่องเที่ยวและการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในประเด็นการบูรณาการกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สามารถส่งเสริมการขับเคลื่อนของภาคเอกชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจตลอดจนให้สามารถทำงานร่วมกัน ลงทุนร่วมกันและสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรภาครัฐอื่น ๆ และภาคเอกชน 3) ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในประเด็นการพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ และโครงข่ายการเชื่อมโยงคมนาคมและโทรคมนาคม

### 3) ปัจจัยกระแสนโยบาย

ปัจจัยกระแสนโยบายที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต พบว่า

เมืองเก่ามีชีวิตจัดทำขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดของแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560-2564 แผนแม่บทและผังแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณเมืองเก่าและแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาภาคเหนือ พ.ศ. 2560-2565 และแผนพัฒนาจังหวัดในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างยั่งยืนจึงได้มีการนำหลักเกณฑ์ด้านการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนของโลก (Global Sustainable Tourism Criteria; GSTC) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน ประกอบด้วย (องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน), 2562)

- 1) การบริหารจัดการด้านความยั่งยืนที่มีประสิทธิภาพ
- 2) การเพิ่มผลประโยชน์และลดผลกระทบเชิงลบทางสังคม-เศรษฐกิจแก่ชุมชน
- 3) การเพิ่มผลประโยชน์และลดผลกระทบเชิงลบทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนและนักท่องเที่ยว
- 4) การเพิ่มผลประโยชน์และลดผลกระทบเชิงลบทางสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาเมืองเก่า โดยหลักการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) หรือ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เขต 6 คือ ใช้เครื่องมือที่เรียกว่า Global Sustainable Tourism Criteria (GSTC) ซึ่งเป็นเกณฑ์ของสภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โลก (Global Sustainable Tourism Council) มีทั้งหมด 4 มิติ ได้แก่ 1) การบริหารจัดการ ซึ่งรวมถึงเรื่องความปลอดภัยนักท่องเที่ยว 2) สังคมเศรษฐกิจ 3) วัฒนธรรม และ 4) สิ่งแวดล้อม โดย องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เขต 6 จะนำเกณฑ์ 4 มิติ ซึ่งมีทั้งหมด 41 ข้อ 105 ตัวชี้วัด โดย GSTC เป็นเกณฑ์ที่มีความเป็นสากล มีข้อดีคือ เป็นเกณฑ์ที่กำหนดเป้าหมายไว้กว้าง ๆ ทำให้สามารถปรับใช้ได้กับทุกพื้นที่และทุกชุมชนของประเทศไทยโดยดูจากความพร้อมของพื้นที่เป็นหลัก ในส่วนของการยกมาตรฐานชุมชน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

เขต 6 มีเกณฑ์การท่องเที่ยวโดยชุมชน หรือ CBT Thailand โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมหรือ Co-Creation ให้ทุกคนได้ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรับผลประโยชน์ ภายใต้ความร่วมมือนี้จะดำเนินการโดยการจัดตั้งชมรมส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยชุมชน เพื่อเป็นศูนย์รวมความแต่ละความรู้ความสามารถที่จะมาประกอบกับเป็นการบริการที่ครอบคลุมตั้งแต่เรื่องอาหาร ที่พัก กิจกรรมการท่องเที่ยว นักสื่อความหมาย สินค้าของที่ระลึก โดยชมรมจะทำงานร่วมกับองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เขต 6 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องที่กำหนดขึ้นมา ได้แก่ กรมการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สมาคมท่องเที่ยว สถาบันการศึกษาทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลทางด้านวิถีชีวิต อัตลักษณ์ วัฒนธรรมประเพณี และพัฒนาให้เป็นจุดขายทางการท่องเที่ยว โดยให้ชุมชนเป็นผู้ขับเคลื่อนและบริหารจัดการตนเอง ภายใต้หลักการทำงานที่ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เขต 6 วางไว้

ปัจจัยการผลิตของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตร มีศักยภาพสำคัญที่โดดเด่น คือ ทรัพยากรเชิงวัฒนธรรมประวัติศาสตร์ ที่มีความเก่าแก่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ เป็นเมืองโบราณที่มีอายุเก่าแก่มียุคหลักฐานประวัติศาสตร์ทางอารยธรรม ที่ยังหลงเหลืออยู่ เช่น กำแพงเมือง คู่มเจ้าผู้ครองนคร วัดหลวงโบราณ พระพุทธรูปโบราณ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตร โดยในพื้นที่จังหวัดน่านมีการพัฒนาเมืองเก่าเพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามแนวทางการพัฒนาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้การสนับสนุนพื้นที่ นอกจากนี้ศักยภาพด้านที่ตั้งของจังหวัดพะเยา แพร่ น่าน อยู่บริเวณกลุ่มภาคเหนือตอนบน 2 (เชียงราย แพร่ น่าน พะเยา) ที่สามารถเชื่อมต่อทั้งด้านเส้นทางและบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงตามกรอบความร่วมมือ GMS, BIMSTEC และ ACMECS และสนับสนุนกิจกรรมที่เอื้อประโยชน์ในการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวในภาพรวมของจังหวัดโดยพื้นที่จังหวัดพะเยา แพร่ น่าน มีการเชื่อมโยงวัฒนธรรมในการดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันคือ วัฒนธรรมไทลื้อ มีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย และมีเอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ในการถ่ายทอดผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว อาทิ งานไม้ งานผ้าทอ ผลิตภัณฑ์อาหารพื้นเมือง เป็นต้น โดยจังหวัดแพร่เป็นแหล่งปลูกต้นหอม ที่มีความสำคัญของการหอมผ้าเป็นสิริมงคลที่ได้จากต้นหอมหรือต้นครามในเมืองแพร่มี

แหล่งผลิตที่สำคัญ 3 แหล่งใหญ่ ๆ คือ บ้านพระหลวง บ้านเวียงทอง และบ้านทุ่งโง้ง ซึ่งหม้อฮ่อมแพร่โด่งดังไปทั่วประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นศักยภาพของพื้นที่เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตสามารถนำมาเป็นแหล่งเรียนรู้ทางศิลปวัฒนธรรมล้านนา มีความโดดเด่นของกลุ่มชาติพันธุ์ แหล่งท่องเที่ยวเชิงศาสนาและวิถีพุทธ รวมไปถึงแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางธรรมชาติที่โดดเด่น มีความอุดมสมบูรณ์และมีความสวยงามโดยมีอุทยานแห่งชาติที่สำคัญ เช่น อุทยานแห่งชาติกุสอขยขาว อุทยานแห่งชาติคลองตรอน อุทยานแห่งชาติดอยผาหลวง และอุทยานแห่งชาติแม่ยม เป็นต้น มีน้ำตกและจุดชมวิที่สวยงาม มีแม่น้ำ และแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ เชื่อมโยงต้นทุนของธรรมชาติในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตร ทำให้การท่องเที่ยวของพื้นที่เป็นที่น่าสนใจของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศ

พื้นที่ในเขตการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต มีความโดดเด่นเป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีความสนใจในลักษณะการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์และการบูรณาการด้านการท่องเที่ยววิถีชุมชนเมือง ซึ่งกลุ่มชุมชนในพื้นที่ บุคลากรและผู้ประกอบการการท่องเที่ยว รวมถึงภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้บริการสนับสนุนรองรับการให้บริการ การท่องเที่ยวมีทั้งธุรกิจโรงแรมที่พัก ร้านอาหาร บริษัทนำเที่ยวและบริการรถเช่า และผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว ซึ่งการให้บริการท่องเที่ยวในพื้นที่ยังขาดความรู้และทักษะการบริหารจัดการในการเข้าถึงกลุ่มนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะธุรกิจที่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีความต้องการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องของการแข่งขัน ด้านราคามากกว่าการปรับปรุงคุณภาพ ในส่วนของภาครัฐมีบทบาทในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าแต่ยังขาดการบูรณาการร่วมกับภาคเอกชน และการรวมกลุ่มชุมชนด้านการท่องเที่ยวและยังขาดการสื่อสารและการประสานงานขอความร่วมมือของผู้ประกอบการท่องเที่ยวในพื้นที่เพื่อเพิ่มมูลค่าการให้บริการด้านการท่องเที่ยวและการส่งเสริมให้เกิดการรับรู้คุณค่าในการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต นอกจากนี้การพัฒนาการท่องเที่ยวหากมีการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวในพื้นที่เมืองเก่าจะเป็นการเพิ่มมูลค่าการท่องเที่ยวที่สามารถเพิ่มกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญกับพื้นที่เป็นอย่างมาก

#### 4.3 ข้อเสนอแนะทางการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

ข้อเสนอแนะทางการขับเคลื่อนในการพัฒนานโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตจากพื้นที่ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า แนวทางการขับเคลื่อนมีความจำเป็นต้องขับเคลื่อนให้ครอบคลุมมิติดังต่อไปนี้

### 4.3.1 แนวทางการขับเคลื่อนในมิติการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุนโครงการ

เป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อความสามารถของพื้นที่ในการกำหนดวาระนโยบายและการดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน กล่าวคือ การมีโครงสร้างการบริหารจัดการนโยบายที่มีลักษณะ “บูรณาการเชิงระบบ” (Systemic Integration) จะสามารถรองรับความซับซ้อนของประเด็นในเมืองเก่า ทั้งในเชิงกายภาพ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสังคมได้ดียิ่งขึ้น

ในบริบทของพื้นที่เมืองเก่าในภาคเหนือของประเทศไทย แนวทางหนึ่งที่มีนัยสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายอย่างยั่งยืน คือ การจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนเมืองเก่าที่มีชีวิตระดับจังหวัด” ซึ่งเป็นกลไกความร่วมมือแบบพหุภาคี (Multi-Stakeholder Governance) ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาค ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และนักวิชาการ โดยกลไกดังกล่าวไม่เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลเชิงลึก วิเคราะห์ปัญหา และสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบาย แต่ยังทำหน้าที่เป็น “สะพานเชื่อมโยง” ระหว่างระดับท้องถิ่นกับระดับชาติ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการประสานเชิงนโยบายและการขจัดความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจในการกำหนดทิศทางการพัฒนา

บทบาทของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิด “การบริหารจัดการร่วม” (Collaborative Governance) ซึ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจและผู้มีส่วนได้เสียในระดับต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการที่มีความโปร่งใส มีความไว้วางใจ และมีการแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับแนวคิด “การกระจายอำนาจแบบมีเป้าหมาย” (Purposeful Decentralization) ที่มุ่งส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ยังอยู่ภายใต้กรอบนโยบายระดับมหภาค ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งเชิงอำนาจระหว่างศูนย์กลางและท้องถิ่น

กล่าวคือ หากสามารถออกแบบโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น บูรณาการ และสามารถทำงานในลักษณะ “แนวราบ” (Horizontal Governance) มากกว่า “แนวตั้ง” (Top-Down Control) ย่อมจะทำให้เกิดพลวัตของการกำหนดวาระนโยบายจากระดับพื้นที่ (Bottom-Up Agenda-Setting) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตในระยะยาว

จากข้อสรุปข้างต้น สามารถสังเคราะห์ข้อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนเงินนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตในลักษณะที่ยั่งยืนและมีความเหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่ โดยมีจุดเน้นสำคัญที่การออกแบบ “กลไกการขับเคลื่อนนโยบายเชิงโครงสร้าง” เพื่อสนับสนุนกระบวนการกำหนดวาระนโยบายจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up Agenda-Setting) และเพิ่มศักยภาพการบูรณาการแนวคิดและภาคีที่หลากหลายในการดำเนินนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1) การจัดตั้งกลไกกลางในระดับจังหวัดที่มีลักษณะพหุภาคี (Multi-Stakeholder Governance Body) ข้อเสนอแรกคือการจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนเมืองเก่าที่มีชีวิตระดับจังหวัด” โดยให้มีลักษณะเป็นกลไกพหุภาคีที่รวมตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และนักวิชาการท้องถิ่น ทั้งนี้ โครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวควรมีลักษณะ “สหวิทยาการ” เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและสังเคราะห์นโยบายได้แบบรอบด้าน ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคม โดยกลไกนี้จะทำหน้าที่เป็นเวทีกลาง (Deliberative Forum) สำหรับการออกแบบนโยบายแบบมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่มุ่งเน้นการสร้างความชอบธรรมของนโยบายผ่านการสื่อสารในพื้นที่สาธารณะ

2) การเสริมสร้างบทบาทของท้องถิ่นในการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda-Setting Empowerment) การกำหนดคนนโยบายควรสะท้อนความต้องการและลำดับความสำคัญของพื้นที่ท้องถิ่น (Local Priorities) ดังนั้นข้อเสนอที่สองจึงมุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจและทรัพยากรให้กับท้องถิ่นอย่างมีเป้าหมาย (Purposeful Decentralization) โดยรัฐส่วนกลางควรกำหนดนโยบายกรอบ (Policy Framework) ที่ยืดหยุ่นและสนับสนุนการริเริ่มนโยบายเชิงพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาเมืองเก่าได้อย่างอิสระและเหมาะสมกับบริบทของตนเอง ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่จะเกิดได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อชุมชนสามารถกำหนดทิศทางของตนเองได้

3) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเมืองเก่าในระดับจังหวัดเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การตัดสินใจเชิงนโยบายที่ดีจำเป็นต้องตั้งอยู่บนฐานข้อมูลที่มีคุณภาพ (Evidence-Based Policymaking) ดังนั้นควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเมืองเก่าที่ทำหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับทรัพยากร วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ โครงสร้างเศรษฐกิจ และปัญหาในพื้นที่เมืองเก่า โดยทำงานร่วมกับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันวิจัยท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องใน

การพัฒนา นโยบาย ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมความเป็นวิทยาศาสตร์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย และสร้างความชอบธรรมเชิงเทคนิค (Technical Legitimacy) กับการตัดสินใจ

4) การส่งเสริมกระบวนการวางแผนร่วมกันระหว่างระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ที่ท้ายที่สุดควรส่งเสริมให้เกิด “กระบวนการวางแผนแบบร่วมกัน” (Joint Planning Process) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ผ่านการใช้แผนบูรณาการพื้นที่ (Place-based Integrated Plan) เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีทิศทางที่สอดคล้องระหว่างระดับท้องถิ่นและระดับชาติ แนวทางนี้จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของนโยบาย และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรระหว่างกัน

#### 4.3.2 แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายในมิติด้านการประสานงานเชิงนโยบาย

หนึ่งในกลไกสำคัญในการผลักดันวาระนโยบายจากระดับพื้นที่สู่ระดับนโยบายสาธารณะ คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในบริบทของการพัฒนา “เมืองเก่าที่มีชีวิต” ซึ่งมีลักษณะเฉพาะด้านวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และภูมินิเวศ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่เพียงเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมของนโยบาย (Legitimacy) เท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการ “เสริมพลังพลเมือง” (Citizen Empowerment) ที่เอื้อต่อการพัฒนา นโยบายให้ตอบโจทย์พื้นที่จริง และเพิ่มความยั่งยืนในการดำเนินนโยบายระยะยาว ดังนี้

1) การเสริมพลังประชาชนผ่านกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม พบว่า แนวทางที่มีประสิทธิภาพในการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง คือ การเปิดพื้นที่สาธารณะในรูปแบบ “เวทีสาธารณะ” (Public Forums) ที่จัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในแต่ละชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเสนอปัญหา ความต้องการ และทางเลือกเชิงนโยบายที่สะท้อนบริบทเฉพาะของเมืองเก่า ซึ่งกระบวนการเช่นนี้สอดคล้องกับแนวคิดการวางแผนแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในระดับ “Citizen Power” ที่ประชาชนมีบทบาทจริงในการกำหนดทิศทางนโยบาย ไม่ใช่เพียงผู้ให้ข้อมูลหรือรับฟัง

ยิ่งไปกว่านั้น การเสริมพลังประชาชนยังหมายถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา สื่อสารเชิงนโยบาย และมีบทบาทในการเจรจานโยบายร่วมกับภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนกลายเป็น “ผู้ร่วมวางแผน” ไม่ใช่ “ผู้รับนโยบาย” และสามารถเป็นพลังสำคัญในการผลักดันวาระสาธารณะจากระดับพื้นที่

2) การสร้างอัตลักษณ์ร่วมและทุนทางวัฒนธรรมผ่านกิจกรรมฐานชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความยั่งยืนมากขึ้นเมื่อชุมชนมีความรู้สึก “เป็นเจ้าของพื้นที่” (Sense of Ownership) และเข้าใจถึงคุณค่าของเมืองเก่าในฐานะทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) ดังนั้นแนวทางสำคัญคือการจัดกิจกรรมที่เสริมสร้าง “ความตระหนักรู้เชิงพื้นที่” (Place-Based Awareness) เช่น นิทรรศการเมืองเก่า การเรียนรู้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นผ่านการศึกษาศาสนา การจัดเวิร์กช็อปโดยใช้สื่อท้องถิ่น และการเล่าเรื่องผ่านผู้รู้ในชุมชน

กระบวนการเหล่านี้ช่วยให้ชุมชนสามารถสื่อสารอัตลักษณ์ของตนเองออกมาได้อย่างชัดเจน และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าร่วมกันอย่างมีพลัง ซึ่งแนวทางนี้สะท้อนถึงแนวคิด “Cultural Sustainability” ที่ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาเมืองในระยะยาวจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อชุมชนมีรากฐานทางวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

3) การมีส่วนร่วมในฐานะกลไกเชื่อมโยงนโยบายแนวดิ่ง (Vertical Policy Integration) ในเชิงโครงสร้างการบริหาร การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนควรถูกออกแบบให้เป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนนโยบายระดับจังหวัดและระดับชาติ โดยเฉพาะในยุคที่นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องตอบสนองทั้งเป้าหมายด้านการอนุรักษ์และการพัฒนาเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมจะช่วยให้แผนพัฒนาที่มีความสมดุลและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางนโยบาย ทั้งยังช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความชอบธรรม (Transparency and Legitimacy) ในกระบวนการบริหารนโยบาย

#### 4.3.3 แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายในมิติด้านการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนักรู้

การผลักดันวาระนโยบายสาธารณะจากระดับพื้นที่สู่ระดับมหภาคในประเด็นการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต จำเป็นต้องอาศัยกลไกการบูรณาการอย่างเป็นระบบ ทั้งในมิติเชิงโครงสร้างการบริหาร และเชิงเนื้อหาทางนโยบาย โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระหว่างแผนในระดับท้องถิ่น จังหวัด และภูมิภาค รวมถึงการสร้างพันธมิตรกับภาคีจากหลากหลายภาคส่วน อาทิ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานวิจัย เพื่อร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับบริบทภูมิภาคและมีพลังผลักดันระดับประเทศ

1) การบูรณาการในแนวดิ่งและแนวราบ เครื่องมือสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ การบูรณาการในแนวดิ่ง (Vertical Integration) คือกระบวนการเชื่อมโยงนโยบายจากระดับชาติสู่ระดับจังหวัด และท้องถิ่น ในขณะที่การบูรณาการในแนวราบ (Horizontal Integration) มุ่งสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรที่มีบทบาทเทียบเท่ากัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่หรือหน่วยงานจากต่างภาคส่วน การบูรณาการทั้งสองแนวนี้มีความสำคัญในการสร้าง Coherence ทางนโยบาย ซึ่งช่วยลดความซ้ำซ้อน สร้างความร่วมมือ และทำให้ทรัพยากรถูกใช้อย่างคุ้มค่า

การเชื่อมโยงแบบสองระดับดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการสื่อสารนโยบายกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มการรับรู้ของสาธารณะ และสร้างความเข้าใจร่วมในการพัฒนาเมืองเก่าซึ่งมีข้อจำกัดด้านกายภาพ วัฒนธรรม และเศรษฐกิจที่ต้องประสานหลายมิติพร้อมกัน

2) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์แบบคลัสเตอร์ (Cluster-Based Strategic Planning) แนวคิดการจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์ร่วมระดับคลัสเตอร์” เป็นกลยุทธ์สำคัญในการรวมพลังระหว่างเมืองที่มีลักษณะภูมิทัศน์และทุนวัฒนธรรมใกล้เคียงกัน เช่น เมืองเก่าพะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน ซึ่งสามารถสร้างกลุ่มความร่วมมือในระดับภูมิภาคได้ โดยใช้ฐานข้อมูลร่วมด้านประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจสร้างสรรค์ และการท่องเที่ยววัฒนธรรม การวางแผนในลักษณะนี้สอดคล้องกับแนวคิด Regional Governance ที่ส่งเสริมให้หลายเมืองทำงานร่วมกันเพื่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กว้างขึ้น

ทั้งนี้ แผนคลัสเตอร์ควรตั้งอยู่บนหลักการวางแผนแบบมีส่วนร่วมจากฐานล่าง (Bottom-Up Planning) เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ไม่ถูกกำหนดจากบนลงล่างเพียงอย่างเดียว แต่สะท้อนอัตลักษณ์ของชุมชน และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Friedmann, 1992) การใช้ข้อมูลจากการวิจัยข้ามสาขาวิชา (Interdisciplinary Knowledge) ยังช่วยเพิ่มความแม่นยำของนโยบายและเปิดพื้นที่ให้กับนวัตกรรมเชิงพื้นที่ที่อิงกับหลักฐานจริง

3) การสื่อสารเชิงกลยุทธ์และการสร้างความตระหนักรู้ ภายใต้ระบบการบูรณาการเชิงนโยบายดังกล่าว การประชาสัมพันธ์นโยบายและการสร้างความตระหนักรู้ (Public Awareness) ไม่ควรถูกมองเป็นเพียงกิจกรรมสื่อสารปลายทางเท่านั้น แต่ควรเป็น “ส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย” โดยต้องอาศัยการออกแบบการสื่อสารที่มีเป้าหมายชัดเจน มีการเลือกช่องทางสื่อสารที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย และเปิดพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมแบบโต้ตอบ (Interactive

Participation) ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้าใจร่วมในเป้าหมายของการพัฒนาเมืองเก่าและลดแรงต้านในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน

การขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตควรมุ่งออกแบบกลไกเชิงโครงสร้างที่ยืดหยุ่นและมีส่วนร่วม โดยจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดแบบพหุภาคี เสริมพลังให้ท้องถิ่นกำหนดวาระนโยบาย สนับสนุนฐานข้อมูลเชิงลึก และส่งเสริมการบูรณาการข้ามระดับ พร้อมทั้งภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดอนาคตร่วมกันอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทั้งทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสังคม

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันวาระนโยบายเมืองเก่าที่มีชีวิตให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างยั่งยืน โดยไม่ใช่เพียงการรับฟังความคิดเห็นแบบเชิงสัญลักษณ์ (Tokenism) แต่ต้องเป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีอำนาจต่อรอง ผ่านกลไกที่ประชาชนสามารถร่วมเสนอ ร่วมตัดสินใจ และร่วมติดตามการดำเนินนโยบาย เช่น การจัดตั้งเวทีภาคประชาชนในระดับชุมชนหรือเขตเมืองเก่า การเปิดพื้นที่สาธารณะในการแสดงความคิดเห็นผ่านเครื่องมือดิจิทัล รวมถึงการจัดทำ “ข้อตกลงการพัฒนาพร้อม” (Co-Creation Agreement) ระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน ซึ่งช่วยสร้างความชอบธรรมในเชิงกระบวนการ และสร้างพลวัตของการมีส่วนร่วมในระยะยาว

การพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตต้องอาศัยการบูรณาการเชิงสถาบันระหว่างหน่วยงานหลายระดับ ทั้งในแนวตั้ง (จากระดับชาติ จังหวัด ท้องถิ่น) และแนวนอน (ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐ องค์กรภาคเอกชน และประชาสังคม) แนวคิด “การจัดการแบบพหุระดับ” (Multilevel Governance) จึงเป็นกรอบสำคัญที่ช่วยให้เห็นความจำเป็นของการจัดกลไกกลาง เช่น คณะกรรมการนโยบายเมืองเก่าระดับจังหวัด ที่มีตัวแทนจากหลายฝ่าย มีบทบาททั้งกำหนดนโยบาย วางแผน และติดตามผล โดยแต่ละระดับต้องมีความยืดหยุ่นและอำนาจในการดำเนินการ ไม่ถูกจำกัดด้วยระบบราชการแบบรวมศูนย์ การบูรณาการเช่นนี้จะเอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทรัพยากร และการตัดสินใจร่วมที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บทที่ 5

### สรุปผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย ส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาในบทที่ 4 พบว่า บทบาทของหน่วยงานภาครัฐใน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายสาธารณะการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต ได้แก่ การกำหนดนโยบาย วางแผนและสนับสนุน โครงการ ประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ และจากนั้นปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายตามทฤษฎีการเข้าสู่วาระนโยบาย และปัจจัยการมีส่วนร่วมในการวางแผนแบบปรึกษาหารือที่เป็นกระบวนการสร้างวาระนโยบาย สำหรับในบทที่ 5 จะนำเสนอในหัวข้อต่อไปนี้

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

#### 5.2 การอภิปรายผลการศึกษา

5.3 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย ได้แก่ ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ ข้อค้นพบจากการศึกษา และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยในครั้งต่อไป

### 5.1 สรุปผลการศึกษา

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังคงเป็นแบบรวมศูนย์ และยังคงยึดกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจากส่วนกลางเป็นหลัก โอกาสที่องค์กรในพื้นที่จะผลักดันหรือสร้างวาระนโยบายสาธารณะของตนเองขึ้นมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางยอมรับและนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะได้สำเร็จอาจเกิดขึ้นได้ยากหรือเป็นไปได้ หรือถ้าเกิดขึ้นได้จริงในที่ไหนสักที่ ก็ควรจะเป็นกรณีศึกษาว่ากรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร เพื่อจะได้เป็นกรณีตัวอย่างทั้งในทางวิชาการ นโยบายสาธารณะของไทย อีกทั้งจะเป็นประโยชน์ในการปรับกระบวนการนโยบายสาธารณะของไทย ซึ่งการกำหนดประเด็นปัญหา (Issue Definition) การกำหนดประเด็นหา หมายความว่าเป็นการระบุว่าปัญหาใดควรได้รับการแก้ไขกำหนดเป็นนทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหา การกำหนดประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าปัญหาคืออะไร ทั้งนี้มุมมองว่าจะไรคือปัญหาแตกต่างกัน ปัญหาขึ้นอยู่กับมุมมองภูมิหลังของปัญหา ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณา นโยบายเข้าสู่วาระ (Agenda Setting) นอกจากการนิยามปัญหานั้น ปัญหาบางเรื่องอาจไม่สามารถเข้าสู่วาระการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการกำหนด

นโยบายได้ หรือที่เรียกว่า การปฏิเสธวาระนโยบาย (Agenda Denial) การปฏิเสธวาระนโยบายนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากมีผู้ไม่เห็นด้วยกับปัญหาหรือปัญหาอาจมีความรุนแรงไม่เพียงพอต่อการพิจารณานโยบายเข้าสู่วาระ (Agenda Setting) ในกรณีการผลักดันวาระนโยบายจากองค์กรระดับฐานรากขึ้นไปยังหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางเพื่อได้รับข้อเสนอประเด็นนโยบายของพื้นที่เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการได้จนประสบผลสำเร็จคือกรณีการผลักดันวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตขององค์กรพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี 2560-63 การผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวนี้มีที่มาจาก การกำหนดเขตการพัฒนาการท่องเที่ยวของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ททช.) ดังนั้นจึงเป็นที่มาและความสำคัญของปัญหาในการศึกษาวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักดันวาระนโยบายสาธารณะ และศึกษาปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยตามทฤษฎีพหุกระแส (Multiple Streams Model) ของ Kingdon (2011) และใช้ตัวแบบกระบวนการของนโยบายสาธารณะเชิงปริกษาหาหรือให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนร่วมเกี่ยวกับนโยบาย โดยเป็นรูปแบบของการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน (Bottom up) ผู้วิจัยจะสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริง และสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูล เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์หาคำตอบหนึ่งเป็นสำคัญโดยข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาวิเคราะห์มีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งได้มาจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง คือ 1) การค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต แผนยุทธศาสตร์เขตการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต รายงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กฎหมายระเบียบข้อบังคับ รวมไปถึงบทความทางวิชาการงานวิจัยที่ศึกษาโดยภาครัฐและเอกชน และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิตและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่ผู้สัมภาษณ์คำถามจะประกอบด้วย คำถามทั่วไป (Throw-away Question) คำถามหลัก (Essential Question) คำถามเพิ่มเติม (Extra Question) และคำถามชักนำไปได้เสีย (Probing Question) เพื่อให้ได้เรื่องราวที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในการเข้าสู่วาระนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ผู้ให้ข้อมูลหลักผู้ศึกษาทำคัดเลือกมาแบบเจาะจงประกอบด้วยกลุ่มคน จำนวน 2 กลุ่ม คือ 1) ผู้ให้ข้อมูลภาครัฐ 2) ผู้ให้ข้อมูลภาคประชาสังคม

### 5.1.1 สรุปบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักดันวาระการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

หน่วยงานราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะมีบทบาทสำคัญที่แตกต่างกันออกไปในการผลักดันนโยบายการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยแยกบทบาทออกเป็นได้ตามกระบวนการของนโยบายดังต่อไปนี้



รูปที่ 5.1 กระบวนการของนโยบาย

ที่มา : ผู้วิจัย, 2567

1) บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุนโครงการ หน่วยงานราชการในส่วนกลาง อันประกอบด้วย องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เขต 6 (จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์) สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด คณะกรรมการเมืองเก่าของแต่ละจังหวัด มีหน้าที่วางแผนและสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนการศึกษาวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของเมืองเก่า การสนับสนุนโครงการฟื้นฟูและอนุรักษ์สถาปัตยกรรมโบราณ หรือการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวในเมืองเก่าที่มีชีวิต หน่วยงานราชการในส่วนกลาง ตั้งแต่ระดับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน้าที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ซึ่งอาจเน้นการอนุรักษ์และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในเมืองเก่า และส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจในพื้นที่เหล่านั้น การกำหนดนโยบายเมืองเก่าที่มีชีวิตเป็นกระบวนการที่ต้องใช้การประชุม การศึกษาความเป็นไปได้ การประเมินสถานการณ์ การให้ความสำคัญแก่ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ และเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง และการประชาสัมพันธ์กับประชาชนท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและอยู่ในกรอบกฎหมายสามารถส่งผลให้มีการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตอย่างยั่งยืนได้มากขึ้น การกำหนดนโยบายเมืองเก่าที่มีชีวิตเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและขึ้นอยู่กับบริบทและสถานะทางวัฒนธรรมของแต่ละเมืองเก่า อย่างไรก็ตามนี่คือ แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายเมืองเก่าที่มีชีวิตของหน่วยงานในระดับส่วนกลางลงสู่ส่วนท้องถิ่น จะมีแนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการอนุรักษ์และการฟื้นฟู การส่งเสริมการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม การสนับสนุนธุรกิจท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล การสร้างพันธมิตรและความร่วมมือ

2) บทบาทด้านการประสานงานเชิงนโยบาย หน่วยงานราชการที่มีบทบาทในการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการในพื้นที่อันประกอบไปด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด รวมไปถึงหน่วยงานภาคเอกชน อาทิเช่น สมาคมผู้ประกอบการที่พักและโรงแรม สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งอาจเป็นการประสานความร่วมมือกับกระทรวงที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว หรือประสานกับเครือข่ายองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการทำงานร่วมกันเพื่อผลักดันนโยบายการท่องเที่ยวให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ การเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิตในเขตจังหวัดพะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและพัฒนาเขตการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์มีบทบาทที่สำคัญของหลายภาคส่วน ต่อไปนี้คือบทบาทและแนวทางการเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิตในเขตการพัฒนา เพื่อเชื่อมโยง

เมืองเก่าที่มีชีวิตในเขตจังหวัดพะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน อย่างเหมาะสม ควรมีการสร้างเครือข่ายการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างจังหวัดและเขตการท่องเที่ยว การสร้างทางเชื่อมโยงทางคมนาคมและระบบขนส่ง การจัดโครงการและกิจกรรมที่สร้างสรรค์และมีความสามารถในการดึงดูดนักท่องเที่ยว และการประชาสัมพันธ์และการตลาดเชิงสร้างสรรค์เพื่อเสริมสร้างสรรค์เมืองเก่าที่มีชีวิตในเขตนี้

3) การประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนัก หน่วยงานราชการในพื้นที่ ได้แก่ สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม คณะกรรมการเมืองเก่า สถาบันการศึกษาในสถานะคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์เมืองเก่าที่มีชีวิต มีบทบาทในการประชาสัมพันธ์และสร้างความตระหนักให้กับประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต ซึ่งอาจเป็นการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวในพื้นที่เมืองเก่า เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในเมืองเก่า หรือการสร้างแรงจูงใจ การอนุรักษ์ฟื้นฟูสิ่งสร้างโบราณ การสร้างสถานที่ท่องเที่ยวและส่งเสริมกิจกรรม การส่งเสริมธุรกิจท้องถิ่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชนและภาคเอกชนที่จะร่วมมือในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต

โดยรวมแล้ว การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมเขตการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตจะเน้นการอนุรักษ์สิ่งสร้างโบราณ การสร้างสถานที่ท่องเที่ยวและกิจกรรมทางวัฒนธรรม การสนับสนุนธุรกิจท้องถิ่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาล เพื่อสร้างความยั่งยืนและสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นผ่านการกำหนดคน โยบาย วางแผนและสนับสนุนโครงการ ประสานงาน และการประชาสัมพันธ์

### 5.1.2 สรุปปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

โดยปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันวาระนโยบายที่มีผลมาจากผลกระทบการเข้าสู่วาระนโยบาย ซึ่งมีการเสริมแรงจากปัจจัยการมีส่วนร่วมในการวางแผนแบบปรึกษาหารือที่เป็นกระบวนการสร้างวาระนโยบาย ดังต่อไปนี้

การพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กระบวนการกำหนดวาระนโยบายสำหรับการพัฒนาเมืองเก่า

ดังกล่าวอาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยหลายประการ ซึ่งสามารถอธิบายผ่านทฤษฎีพหุกระแส (Multiple Streams Model) ของ Kingdon ทฤษฎีนี้เสนอว่ากระบวนการกำหนดวาระนโยบายเกิดจากการบรรจบกันของสามกระแสหลัก ได้แก่ กระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสทางเลือกนโยบาย (Policy Stream) และกระแสการเมือง (Political Stream) โดยปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือมีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระนโยบายให้ได้รับการพิจารณาและบรรจุเข้าสู่วาระของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต ภายใต้กระแสปัญหา (Problem Stream) ซึ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเมืองเก่ามักเกิดจากความเสื่อมโทรมของโครงสร้างพื้นฐาน การสูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และการลดลงของประชากรที่อยู่อาศัยในพื้นที่เก่า ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันสำคัญในกระแสปัญหา ได้แก่ การศึกษาวิจัยและรายงานที่ชี้ให้เห็นถึงความเร่งด่วนของปัญหา แรงกดดันจากภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เหตุการณ์หรือวิกฤตที่ทำให้ปัญหาได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย เช่น การพังทลายของโครงสร้างโบราณสถาน ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต ภายใต้กระแสทางเลือกนโยบาย (Policy Stream) ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหา มักได้รับการพัฒนาโดยผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การที่แนวคิดเกี่ยวกับเมืองเก่าที่มีชีวิตสามารถเข้าสู่กระแสนี้ได้ นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การพัฒนาแนวทางที่เป็นไปได้จริงและสามารถดำเนินการได้ การเปรียบเทียบกับแนวทางที่เคยประสบความสำเร็จในประเทศหรือเมืองอื่น และการสนับสนุนจากเครือข่ายนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรยูเนสโก หรือสมาคมอนุรักษ์เมืองเก่า และปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต ภายใต้กระแสการเมือง (Political Stream) ปัจจัยด้านการเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวาระนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดยืนและนโยบายของพรรคการเมืองและรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่ง กระแสความคิดเห็นของประชาชนและแรงสนับสนุนจากสื่อมวลชน และภาวะเศรษฐกิจและความพร้อมของงบประมาณในการดำเนินนโยบาย

การเสริมแรงจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนแบบปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ (Consultative Planning) เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยผลักดันวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าให้ได้รับการพิจารณา การพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต (Living Heritage City) เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้เมืองเก่าสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่สูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และในขณะเดียวกันต้องรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการวางแผน

ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งหนึ่งในเครื่องมือสำคัญคือกระบวนการปรึกษาหารือ (Consultative Planning) ปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ การจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ชุมชน และผู้เชี่ยวชาญ กระบวนการปรึกษาหารือและการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต กระบวนการปรึกษาหารือในการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ชุมชน และผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาเมืองเก่า แนวทางนี้อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และแนวคิดการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning) ตามแนวคิดของ Arnstein (1969) ใน “Ladder of Citizen Participation” ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งออกเป็น 8 ขั้นนั้น โดยกระบวนการปรึกษาหารือจัดอยู่ในระดับ Consultation ซึ่งประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ตัดสินใจโดยตรง อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพสามารถช่วยให้การพัฒนานโยบายมีความรอบด้านและได้รับการยอมรับจากสังคม นอกจากนี้ Healey (1997) ในแนวคิดการวางแผนเชิงสื่อสาร (Communicative Planning) ซึ่งให้เห็นว่ากระบวนการวางแผนที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้ระหว่างกัน ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

1) การสร้างความตระหนักรู้และการยอมรับ การจัดเวทีสาธารณะช่วยให้ประชาชนและชุมชนตระหนักถึงคุณค่าของเมืองเก่าและบทบาทของตนในการรักษาและพัฒนาเมือง เมื่อประชาชนรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ พวกเขาจะให้ความร่วมมือและสนับสนุนนโยบายที่เกิดขึ้น

2) การสร้างความชอบธรรมทางสังคมและการเมือง ตามแนวคิดของ Habermas (1984) ใน “Theory of Communicative Action” การสื่อสารและการปรึกษาหารือช่วยสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับนโยบายโดยการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งนำไปสู่การยอมรับและลดความขัดแย้งทางสังคม

3) การระบุปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน แนวคิด Bottom-Up Planning ของ Friedmann (1987) เน้นให้การพัฒนาเมืองต้องเริ่มจากระดับท้องถิ่นเพื่อให้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เวทีสาธารณะช่วยให้ภาครัฐได้รับข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและสะท้อนปัญหาที่แท้จริงของชุมชน

4) การบูรณาการองค์ความรู้จากหลายภาคส่วน การพัฒนาเมืองเก่าต้องอาศัยความรู้จากหลายศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นด้านสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือสิ่งแวดล้อม กระบวนการปรึกษาหารือเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขาเข้ามาแลกเปลี่ยนแนวคิดและเสนอแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม

5) การสร้างแนวร่วมและเครือข่ายความร่วมมือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนช่วยสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และชุมชนในระยะยาว ทำให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินนโยบาย และการมีตัวแทนภาคประชาชนในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านการแต่งตั้งตัวแทนเข้าไปมีบทบาทในคณะกรรมการกำหนดนโยบายถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้การพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากสังคม แนวทางนี้ช่วยสร้างความชอบธรรม สะท้อนปัญหาจริง ลดความขัดแย้ง และส่งเสริมความโปร่งใส ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางวิชาการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม

ตารางที่ 5.1 ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันต่อกระแสการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

กระบวนการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ (Consultative Planning)	กระแสการเมือง (Political Stream)	กระแสนโยบาย (Policy Stream)	กระแสปัญหา (Problem Stream)
1) การสร้างความตระหนักรู้และการยอมรับ การจัดเวทีสาธารณะ	✓		✓
2) การสร้างความชอบธรรมทางสังคมและการเมือง	✓	✓	
3) การระบุปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน		✓	✓
4) การบูรณาการองค์ความรู้จากหลายภาคส่วน		✓	✓
5) การสร้างแนวร่วมและเครือข่ายความร่วมมือ	✓	✓	✓

ที่มา: ปรับปรุงจาก สุขชัย ขวาระประภาส, 2552

กระแสที่ทำให้รัฐเลือกที่จะดำเนินวาระนโยบาย

การกำหนดวาระนโยบายเพื่อพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตเป็นผลมาจากการบรรจบกันของปัจจัยที่มาจากกระแสปัญหา กระแสทางเล็กลง นโยบาย และกระแสการเมือง ซึ่งได้รับแรงเสริมจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการปรึกษาหารือ ทฤษฎีพหุกระแสของคิงค็อนช่วยอธิบายว่าเหตุใดบางนโยบายจึงได้รับการพิจารณาเข้าสู่วาระของภาครัฐ ขณะที่บางนโยบายอาจไม่ได้รับความสนใจ การวิจัยในอนาคตควรให้ความสำคัญกับกรณีศึกษาการพัฒนาเมืองเก่าในบริบทที่แตกต่างกัน เพื่อสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเกี่ยวกับบทบาทของปัจจัยต่าง ๆ ในกระบวนการกำหนดวาระนโยบาย

### 5.1.3 สรุปแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายสำหรับการผลักดันวาระนโยบายจากระดับพื้นที่ในการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

จากการศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการผลักดันนโยบาย และการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันการสร้างวาระนโยบายตามทฤษฎีพหุกระแส สามารถสังเคราะห์แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายจากระดับพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตได้เป็น 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุน โครงการ มิติด้านการประสานงานเชิงนโยบาย และมิติด้านการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนักรู้ ดังนี้

1) มิติด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุน โครงการ เพื่อสนับสนุนบทบาทการกำหนดนโยบาย การวางแผน โดยอาศัยแนวทางการสร้างกลไกขับเคลื่อนในระดับพื้นที่เพื่อความยั่งยืนของนโยบาย ปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองเก่าอย่างมีประสิทธิภาพคือ การมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการประสานนโยบายในทุกระดับ โดยเฉพาะการจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนเมืองเก่าที่มีชีวิตระดับจังหวัด” ซึ่งควรเป็นกลไกกลางที่มีลักษณะสหวิทยาการและหลากหลายภาคี (Multi-Stakeholder Governance) โดยมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และนักวิชาการร่วมเป็นกรรมการ บทบาทหลักของคณะกรรมการดังกล่าว คือ การรวบรวมข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ วิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้าง สังเคราะห์นโยบายให้ตอบโจทย์บริบทเฉพาะท้องถิ่น และทำหน้าที่เป็น “สะพานเชื่อม” ระหว่างแผนนโยบายในระดับท้องถิ่นกับนโยบายในระดับชาติ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น โดยไม่ขัดกับกรอบนโยบายระดับมหภาค

ตารางที่ 5.1 ข้อเสนอการขับเคลื่อนมิติด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุน  
โครงการ

ประเด็น	แนวทางการขับเคลื่อนด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุนโครงการ
โครงสร้าง	จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเมืองเก่าระดับจังหวัด (ลักษณะพหุภาคี)
อำนาจท้องถิ่น	สนับสนุนการกำหนดวาระนโยบายจากล่างขึ้นบน
ฐานข้อมูล	จัดตั้งศูนย์ข้อมูลเมืองเก่าเพื่อการตัดสินใจเชิงหลักฐาน
ความสอดคล้องเชิงนโยบาย	สร้างแผนบูรณาการร่วมระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลาง

ที่มา : ผู้วิจัย, 2568

2) มิติด้านการประสานงานเชิงนโยบาย เพื่อสนับสนุนบทบาทด้านการประสานงานเชิงนโยบาย โดยอาศัยแนวทางการเสริมพลังพลเมืองผ่านกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาเมืองเก่าให้ยั่งยืนนั้น ไม่สามารถอาศัยกลไกภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องเน้น “การเสริมพลังประชาชน (Empowerment)” โดยเฉพาะในกระบวนการวางแผนพัฒนาเมือง ผ่านการจัดเวทีสาธารณะ (Public Forums) อย่างสม่ำเสมอเพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการเสนอปัญหา ความต้องการ และแนวทางแก้ไขที่สอดคล้องกับบริบทจริงของพื้นที่

นอกจากนี้ ยังควรส่งเสริม การสร้างความตระหนักรู้และการปลูกฝังอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Place-based Awareness) ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น นิทรรศการเมืองเก่า การเรียนรู้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นผ่านการศึกษาศาสนาม การจัดเวิร์กช็อปโดยใช้สื่อท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมองเห็นคุณค่า และมีความรู้สึกร่วมในการอนุรักษ์เมืองเก่าในฐานะทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) ซึ่งสามารถแปรเปลี่ยนเป็นทุนทางเศรษฐกิจและทุนทางสังคมของชุมชนในระยะยาว

ตารางที่ 5.2 ข้อเสนอการขับเคลื่อนมิติด้านการประสานงานเชิงนโยบาย

แนวทาง	แนวทางการขับเคลื่อนด้านการประสานงานเชิงนโยบาย
เสริมพลังประชาชน	ผ่านเวทีสาธารณะ วางแผนร่วมกับภาครัฐ
สร้างอัตลักษณ์ร่วม	กิจกรรมเรียนรู้และสื่อสารอัตลักษณ์ชุมชน
เชื่อมโยงนโยบาย	การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมระดับท้องถิ่นกับชาติ

ที่มา : ผู้วิจัย, 2568

3) มิติด้านการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนักรู้ เพื่อสนับสนุนบทบาท การประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนักรู้ โดยอาศัยแนวทางการเชื่อมโยงนโยบายกับ การปฏิบัติผ่านการวางแผนร่วมเชิงยุทธศาสตร์ การดำเนินนโยบายด้านเมืองเก่าที่มีชีวิตจำเป็นต้อง บูรณาการความร่วมมือทั้งในแนวดิ่ง (Vertical Integration) และ แนวนราบ (Horizontal Integration) โดยเน้นการเชื่อมโยงแผนพัฒนาในระดับท้องถิ่น จังหวัด และภูมิภาคเข้าด้วยกัน รวมถึง การประสานงานกับภาคีเครือข่าย เช่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และ หน่วยงานวิจัย แนวทางที่เสนอ คือ การจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์ร่วมระดับคลัสเตอร์” (Cluster-Based Strategic Plan) ซึ่งอิงกับลักษณะภูมินิเวศและวัฒนธรรมร่วม เช่น กลุ่มเมืองเก่าในเขตพะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน เพื่อเชื่อมโยงทรัพยากรด้านการท่องเที่ยว เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเข้า ด้วยกัน ทั้งนี้กระบวนการวางแผนควรอิงกับ แนวคิด Bottom-Up Planning โดยยึดประชาชนเป็น ศูนย์กลางของการพัฒนา และนำข้อมูลจากการวิจัยข้ามสาขาวิชา (Interdisciplinary Knowledge) มา ใช้ในการออกแบบนโยบายให้มีความเป็นไปได้และสามารถขยายผลสู่ระดับนโยบายมหภาคได้ อย่างเป็นระบบ

ตารางที่ 5.3 ข้อเสนอการขับเคลื่อนมิติด้านการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนักรู้

หัวข้อ	แนวทางขับเคลื่อนด้านการประชาสัมพันธ์และ การสร้างความตระหนักรู้
บูรณาการแนวดิ่ง (Vertical Integration)	สร้างระบบประสานนโยบายจากท้องถิ่นสู่ชาติ โดยผ่านกลไกจังหวัด
บูรณาการแนวนราบ (Horizontal Integration)	พัฒนาเครือข่ายข้ามเมือง/ข้ามภาคีในภูมิภาค ร่วมกัน
แผนยุทธศาสตร์คลัสเตอร์ (Cluster-Based Strategic Plan)	ร่วมจัดทำแผนระหว่างเมืองเก่าที่มีบริบทใกล้เคียง
ฐานข้อมูลข้ามศาสตร์ (Interdisciplinary Knowledge)	ใช้ผลวิจัยและข้อมูลจากหลากหลายศาสตร์เพื่อ กำหนดยุทธศาสตร์
สื่อสารเชิงยุทธศาสตร์	วางแผนการสื่อสารในลักษณะมีส่วนร่วม เพื่อ สร้างฉันทามติ

ที่มา : ผู้วิจัย, 2568

## 5.2 อภิปรายผลการศึกษา

งานวิจัยนี้ศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะกรณีการผลักดันนโยบาย “เมืองเก่าที่มีชีวิต” ในพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์ โดยพบว่า การผลักดันนโยบายดังกล่าวเป็นกระบวนการซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน และอาศัยทั้งการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง การประสานงานเชิงพื้นที่ และการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในท้องถิ่น

#### 1) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการผลักดันวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

มีลักษณะเป็นความร่วมมือแบบพหุภาคีระหว่างหน่วยงานในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยแต่ละระดับมีบทบาทแตกต่างกันไปตามกระบวนการเชิงนโยบาย ซึ่งสามารถจัดจำแนกออกเป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุนโครงการ บทบาทด้านการประสานงานเชิงนโยบาย และ บทบาทด้านการประชาสัมพันธ์ และการสร้างความตระหนักในระดับพื้นที่

บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุนโครงการหน่วยงานส่วนกลาง โดยเฉพาะกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การบริหาร พทท.) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายภาพรวมเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิต โดยเน้นแนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรทางวัฒนธรรมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีการสนับสนุนโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการเมืองเก่าในระดับจังหวัด ซึ่งสะท้อนลักษณะการจัดทำนโยบายแบบ “Top-Down” ผสมกับแนวโน้ม “Bottom-Up” ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น (Kingdon, 2003) ผลการศึกษายังพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเมืองเก่าที่มีชีวิตต้องอาศัยการบูรณาการเชิงพื้นที่และการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน อันสอดคล้องกับแนวคิดของ Arnstein (1969) ที่เสนอว่าการวางแผนอย่างมีส่วนร่วมนั้นจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสร่วมกำหนดวาระและตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

บทบาทด้านการประสานงานเชิงนโยบาย หน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ เช่น การเชื่อมโยงเมืองเก่าที่มีชีวิตในจังหวัดพะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน เพื่อสร้างเครือข่ายการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ระดับภูมิภาค กระบวนการประสานงานดังกล่าว

สะท้อนแนวคิด “Governance Networks” ที่มองว่าการดำเนินนโยบายสาธารณะในยุคปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่ในขอบเขตของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เกิดขึ้นผ่านปฏิสัมพันธ์ของภาคีหลายภาคส่วน (Rhodes, 1996) ซึ่งกรณีการเชื่อมโยงเมืองเก่าหลายจังหวัดเข้าด้วยกันเพื่อสร้างการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในระดับภูมิภาคเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance)

บทบาทด้านการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนัก หน่วยงานในระดับจังหวัด เช่น สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ มีบทบาทในการจัดกิจกรรมเผยแพร่ข้อมูลและสร้างการรับรู้ต่อคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของเมืองเก่า ตลอดจนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Habermas (1984) ที่เสนอว่าการสื่อสารในพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความชอบธรรม (Legitimation) ให้กับนโยบายสาธารณะผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน การประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนักในพื้นที่ยังเป็นการส่งเสริมทุนทางวัฒนธรรม (cultural capital) และการยอมรับคุณค่าเชิงอัตลักษณ์ในระดับท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อความเข้มแข็งของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และนำไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาว (Throsby, 2001)

จากการวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในสามมิติ กระบวนการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตต้องอาศัยการบูรณาการแนวนโยบายแบบมีส่วนร่วม การจัดการแบบเครือข่าย และการสื่อสารเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพระหว่างรัฐและสังคม โดยเฉพาะในบริบทของเมืองเก่าในภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งมีบริบททางวัฒนธรรมที่ซับซ้อนและต้องการความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน การมีบทบาทที่สอดคล้องและเกื้อหนุนกันของหน่วยงานแต่ละระดับจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เมืองเก่าที่มีชีวิตสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

## 2) ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

ซึ่งมีการเสริมแรงจากปัจจัยการมีส่วนร่วมในการวางแผนแบบปรึกษาหารือที่เป็นกระบวนการสร้างวาระนโยบาย ดังต่อไปนี้

การพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กระบวนการกำหนดวาระนโยบายสำหรับการพัฒนาเมืองเก่าดังกล่าวอาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยหลายประการ ซึ่งสามารถอธิบายผ่านทฤษฎีพหุกระแส (Multiple Streams Model) ของ Kingdon (2011) ทฤษฎีนี้เสนอว่ากระบวนการกำหนดวาระนโยบายเกิดจากการบรรจบกันของสามกระแสหลัก ได้แก่ กระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสทางเลือกนโยบาย (Policy Stream) และกระแสการเมือง (Political Stream) โดยปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือมีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระนโยบายให้ได้รับการพิจารณาและบรรจุเข้าสู่วาระของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต ภายใต้กระแสปัญหา (Problem Stream) ซึ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเมืองเก่ามักเกิดจากความเสื่อมโทรมของโครงสร้างพื้นฐาน การสูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และการลดลงของประชากรที่อยู่อาศัยในพื้นที่เก่า ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันสำคัญในกระแสปัญหา ได้แก่ การศึกษาวิจัยและรายงานที่ชี้ให้เห็นถึงความเร่งด่วนของปัญหา แรงกดดันจากภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เหตุการณ์หรือวิกฤตที่ทำให้ปัญหาได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย เช่น การพังทลายของโครงสร้างโบราณสถาน ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต ภายใต้กระแสทางเลือกนโยบาย (Policy Stream) ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหามักได้รับการพัฒนาโดยผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การที่แนวคิดเกี่ยวกับเมืองเก่าที่มีชีวิตสามารถเข้าสู่กระแสนี้ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การพัฒนาแนวทางที่เป็นไปได้จริงและสามารถดำเนินการได้ การเปรียบเทียบกับแนวทางที่เคยประสบความสำเร็จในประเทศหรือเมืองอื่น และการสนับสนุนจากเครือข่ายนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรยูเนสโก หรือสมาคมอนุรักษ์เมืองเก่า และปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต ภายใต้กระแสการเมือง (Political Stream) ปัจจัยด้านการเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวาระนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดยืนและนโยบายของพรรคการเมืองและรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่ง กระแสความคิดเห็นของประชาชนและแรงสนับสนุนจากสื่อมวลชน และภาวะเศรษฐกิจและความพร้อมของงบประมาณในการดำเนินนโยบาย

การเสริมแรงจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนแบบปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ (Consultative Planning) เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยผลักดันวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าให้ได้รับการพิจารณา การพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต (Living

Heritage City) เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้เมืองเก่าสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่สูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และในขณะเดียวกันต้องรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการวางแผนที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งหนึ่งในเครื่องมือสำคัญคือกระบวนการปรึกษาหารือ (Consultative Planning) ปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ การจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ชุมชน และผู้เชี่ยวชาญ กระบวนการปรึกษาหารือและการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต กระบวนการปรึกษาหารือในการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ชุมชน และผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาเมืองเก่า แนวทางนี้อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และแนวคิดการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning) ตามแนวคิดของ Arnstein (1969) ใน “Ladder of Citizen Participation” ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยกระบวนการปรึกษาหารือจัดอยู่ในระดับ Consultation ซึ่งประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น แต่ยังไม่มีความตั้งใจโดยตรง อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพสามารถช่วยให้การพัฒนาเมืองเก่ามีความรอบด้านและได้รับการยอมรับจากสังคม นอกจากนี้ Healey (1997) ในแนวคิดการวางแผนเชิงสื่อสาร (Communicative Planning) ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการวางแผนที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้ระหว่างกัน ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

1) การสร้างความตระหนักรู้และการยอมรับ การจัดเวทีสาธารณะช่วยให้ประชาชนและชุมชนตระหนักถึงคุณค่าของเมืองเก่าและบทบาทของตน ในการรักษาและพัฒนาเมือง เมื่อประชาชนรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ พวกเขาจะให้ความร่วมมือและสนับสนุนนโยบายที่เกิดขึ้น

2) การสร้างความชอบธรรมทางสังคมและการเมือง ตามแนวคิดของ Habermas (1984) ใน “Theory of Communicative Action” การสื่อสารและการปรึกษาหารือช่วยสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับนโยบายโดยการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งนำไปสู่การยอมรับและลดความขัดแย้งทางสังคม

3) การระบุปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน แนวคิด Bottom-Up Planning ของ Friedmann (1987) เน้นให้การพัฒนาเมืองต้องเริ่มจากระดับท้องถิ่นเพื่อให้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เวทีสาธารณะช่วยให้ภาครัฐได้รับข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและสะท้อนปัญหาที่แท้จริงของชุมชน

4) การบูรณาการองค์ความรู้จากหลายภาคส่วน การพัฒนาเมืองเก่าต้องอาศัยความรู้จากหลายศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นด้านสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือสิ่งแวดล้อม กระบวนการปรึกษาหารือเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขาเข้ามาแลกเปลี่ยนแนวคิดและเสนอแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม

5) การสร้างแนวร่วมและเครือข่ายความร่วมมือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนช่วยสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และชุมชนในระยะยาว ทำให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินนโยบาย และการมีตัวแทนภาคประชาชนในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านการแต่งตั้งตัวแทนเข้าไปมีบทบาทในคณะกรรมการกำหนดนโยบายถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้การพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากสังคม แนวทางนี้ช่วยสร้างความชอบธรรม สะท้อนปัญหาจริง ลดความขัดแย้ง และส่งเสริมความโปร่งใส ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางวิชาการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม

### 3) แนวทางในการพัฒนานโยบายจากพื้นที่

ผลการวิจัยเสนอว่า การพัฒนานโยบายควรเกิดจาก “พื้นที่เป็นฐาน” (Place-Based Policy) โดยให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ท้องถิ่น การอนุรักษ์ทางวัฒนธรรม และการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Governance)

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตมีลักษณะของการดำเนินงานที่ผสมผสานระหว่างการมีบทบาทเป็น “ผู้นำร่วม” (Co-Leader) และ “ผู้ประสานนโยบาย” (Policy Integrator) มากกว่าการเป็นผู้นำนโยบายแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด “การวางแผนแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Planning) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและพื้นที่เฉพาะ (Place-Based Governance) ซึ่งต้องการความเข้าใจในบริบทเฉพาะของพื้นที่นั้น (Healey, 1997) นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาคราชการ ภาคประชาชน และภาคเอกชน โดยที่แต่ละภาคีมีบทบาทที่แตกต่างกัน และมีระดับอำนาจในการตัดสินใจที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด “บันไดการมีส่วนร่วม” ของ Arnstein (1969) ที่ชี้ให้เห็นว่า แม้ภาคประชาชนจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมใน

กระบวนการนโยบาย แต่หากยังไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการตัดสินใจ ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Genuine Participation)

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่นโยบายการพัฒนาเมืองเก่าในหลายพื้นที่มีลักษณะ “ถูกผลักจากบนลงล่าง” (Top-Down Policy imposition) โดยอาศัยกรอบทิศทางจากรัฐบาล เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายของหน่วยงาน ส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น โดยเฉพาะในมิติของวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และวิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของ “เมืองเก่าที่มีชีวิต” (Living Heritage Cities) การขาดกลไกในการปรับนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และลดความยั่งยืนของการพัฒนาในระยะยาว (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO], 2011; Yiftachel, 2000) อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ของภาคเหนือ การผลักดันวาระนโยบายประสบความสำเร็จได้เมื่อมี “กลไกนโยบายแบบพหุกระแส” (Multiple Streams Framework) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Kingdon (1995) ที่เสนอว่า นโยบายจะสามารถเข้าสู่วาระสาธารณะได้เมื่อกระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสทางนโยบาย (Policy Stream) และกระแสการเมือง (Politics Stream) เปิดโอกาสให้เกิด “หน้าต่างแห่งโอกาส” (Policy Window) โดยที่ “ผู้ผลักดันนโยบาย” (Policy Entrepreneurs) เช่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือนักวิชาการท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงกระแสดังกล่าวเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ การผลักดันนโยบายที่ประสบความสำเร็จมักเกิดจากการสร้าง “ความชอบธรรม” (Legitimacy) ให้กับนโยบาย ผ่านการสื่อสารเชิงเหตุผลและมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Habermas (1984) ที่มองว่า การสื่อสารที่มีเหตุผล (Communicative Rationality) เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างฉันทามติ (Consensus) และยอมรับร่วมกันในสังคม โดยเฉพาะในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ชุมชน ซึ่งมีความอ่อนไหวทางสังคมและการเมือง

กล่าวโดยสรุป ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหลายฝ่าย มีการเปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และต้องมีการออกแบบกระบวนการนโยบายที่อิงบริบทท้องถิ่น โดยใช้กรอบคิดที่เน้นการบูรณาการ ความยืดหยุ่น และความยั่งยืน เพื่อให้การพัฒนาเมืองเก่าเป็นไปอย่างมีชีวิต และตอบโจทย์การอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลระหว่าง “อดีต” และ “ปัจจุบัน”

## 5.3 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับการผลักดันวาระนโยบาย “เมืองเก่าที่มีชีวิต” ซึ่งมุ่งศึกษาบทบาทของรัฐ กลไกเชิงสถาบัน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการบูรณาการข้ามระดับ สามารถสังเคราะห์ข้อเสนอแนะได้ใน 3 ด้าน ดังนี้

### 5.3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

#### 1) ระดับนโยบาย

ผลักดันนโยบาย “เมืองเก่าที่มีชีวิต” ให้มีสถานะเป็นนโยบายสาธารณะระดับชาติ โดยเสนอให้มีการกำหนดกรอบนโยบายที่มีความชัดเจนในเชิงเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และกลไกการดำเนินงาน ซึ่งสามารถนำเสนอผ่านการประชุมคณะกรรมการนโยบายเมือง หรือเสนอผ่านกลไกการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับถัดไป ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวคิด “ช่องหน้าต่างนโยบาย” (Policy Window) ของ Kingdon (2003) ซึ่งเน้นความสำคัญของการบรรจบกันระหว่างปัญหา ทางเลือกเชิงนโยบาย และสภาพแวดล้อมทางการเมือง ใช้ผลวิจัยเป็นฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อประกอบการจัดทำแผนนโยบายที่ขับเคลื่อนโดยข้อมูล (Evidence-based Policy) ซึ่งช่วยเสริมความชอบธรรม (Legitimacy) ของนโยบายต่อสาธารณะ

#### 2) ระดับพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำผลวิจัยไปใช้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเก่าที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ส่งเสริมการจัดทำแผนแม่บทเมืองเก่าในแต่ละท้องถิ่น โดยอาศัยแนวคิด “การบูรณาการข้ามระดับ” (Multilevel Integration) เพื่อเชื่อมโยงนโยบายและการดำเนินการระหว่างระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น

### 5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากข้อค้นพบ

#### 1) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ปรับกระบวนการมีส่วนร่วมจากระดับ “การรับฟังความคิดเห็น” ไปสู่ “การตัดสินใจร่วม” (Citizen Control) ตามแนวคิดบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein (1969) พัฒนาเครื่องมือดิจิทัลหรือเวทีสาธารณะ เพื่อสร้างการสื่อสารที่เป็นธรรมและมีเหตุผล (Deliberative Communication) ตามแนวคิดของ Habermas (1984) เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างมีความหมายต่อทิศทางการพัฒนาเมืองเก่า

## 2) การบูรณาการเชิงสถาบัน

สร้างกลไกความร่วมมือเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน โดยจัดทำ “คณะกรรมการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิตแบบบูรณาการ” เพื่อเป็นกลไกกลางในการประสานนโยบาย จัดตั้งเครือข่าย “เมืองเก่าที่มีชีวิต” ระดับภูมิภาค เพื่อถอดบทเรียน แลกเปลี่ยนทรัพยากร และผลักดันนโยบายร่วมกันในระดับภาพรวม

### 5.3.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

- 1) ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เมืองเก่าโดยเฉพาะ เพื่อทำความเข้าใจข้อจำกัดเชิงปฏิบัติ เช่น อุปสรรคด้านงบประมาณ บุคลากร หรือโครงสร้างอำนาจที่กระจายอยู่หลายระดับ
- 2) วิจัยเชิงเปรียบเทียบระหว่างเมืองเก่าในต่างประเทศกับบริบทของไทยเพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาเมืองที่รักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมควบคู่กับการสร้างเศรษฐกิจท้องถิ่น
- 3) ศึกษาบทบาทของภาคเอกชนและทุนท้องถิ่น ในการขับเคลื่อนเมืองเก่าให้มีชีวิต โดยเน้นที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและแนวโน้มการพัฒนาเชิงพาณิชย์ที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นเมืองวัฒนธรรม

## บรรณานุกรม

- เก็จกนก เอื้อวงศ์. (2565). การนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา : สมรรถนะและ  
แนวทางการพัฒนา. *ครุศาสตร์สาร*, 16(1), 77-92.
- คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ. (2566). *แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 3*  
(พ.ศ. 2566 – 2570). กรุงเทพฯ : กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา.
- จุมพล หนิมพานิช. (2557). *การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ : หลักการแนวคิด และกรณีตัวอย่าง*  
ของประเทศไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ และดารารัตน์ คำเป็ง. (2563). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด  
นโยบายการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับสหราชอาณาจักร. *วารสาร*  
*รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 11(ฉบับเพิ่มเติม), 53-76.
- จิตพล น้อยจาต. (2565). ตัวแบบการนำทฤษฎีนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ. *Journal of Digital*  
*Business and Social Sciences*, 9(1), 1-16.
- ทัศนีย์ กำเนิดสิงห์. (2564). *ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ*. สืบค้นจาก  
<https://www.gotoknow.org/posts/458541>.
- ธีรดา นิตินณฑล. (2562). *การเข้าสู่วาระนโยบายอารยสถาปัตย์ระดับท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลโป่งผา*  
*อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยพะเยา, พะเยา.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2561). *นโยบายสาธารณะแนวการตีความ = Interpretive Public Policy*  
(พิมพ์ครั้งที่ 2). มหาสารคาม : อภิชาติการพิมพ์.
- ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชัย. (2557). *การเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย:  
กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบของคิงด้อม* (Unpublished Master's  
thesis). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- พระครูปลัดประวิทย์ วรรษิมโม. (2564). การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไทย. *วารสารมหา*  
*จุฬานาครทรรศน์*, 8(3), 29-43.
- ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ. (2560). การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ :  
การทบทวนสำหรับแนวทางในเชิงปฏิบัติ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, (กันยายน-  
ธันวาคม), 19-37.
- มยุรี อนุมานราชชน. (2558). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : ชรรคมลการพิมพ์.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2564). *นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. นนทบุรี : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ยศกร วรรณวิจิตร. (2565). การประยุกต์ใช้การคิดเชิงออกแบบในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 11(4), 10-20.
- รัฐศาสตร์ สันติโชคไพบูลย์. (2563). *กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยพะเยา, พะเยา.
- วิศรุตฯ ทองแถมแก้ว, เพ็ญญา จันทร์แดง และบุณิกา จันทร์เกตุ. (2558). ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรึกษาหารือกับการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่. *วารสารวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 26(1), 1-16.
- สรัญพัทธ์ เอี้ยวเจริญ. (2565). *การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยรังสิต, ปทุมธานี.
- สราวุฒิ ชลออยู่. (2565). *การเข้าผู้วาระนโยบายและการก่อตัวของนโยบายจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตาพุด* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยรังสิต, ปทุมธานี.
- สันติภาพ ปรีชา. (2566). *กระบวนการกำหนดนโยบายพระราชบัญญัติสมรสเท่าเทียมในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2562 ถึง พ.ศ. 2566* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม. (มปป.). *แนวปฏิบัติการปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สุวิตา มะมา. (2562). *ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือของชุมชนบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี* (Unpublished Master's thesis). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ชลบุรี.
- เสน่ห์ จุ้ยโต. (2558). *แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน). (2562). *น่านเมืองเก่าที่มีชีวิต*. สุโขทัย : ฉลามสหทรัพย์.
- Anderson, J. E. (1979). *Public Policy-making*. New York : Holt Rinchart & Winston.
- Anderson, J.E. (2000). *Public Policy making : An Introduction* (4<sup>th</sup> ed.). Boston: Houghton Mifflin.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA : The MIT Press.
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981). *Policy and action: Essays on the implementation of public Policy*. London : Methuen.
- Birkland, T.A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. In F. Frank Fischer et al. (Eds.) *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. (pp. 63-78). Boca Raton, FL : CRC Press.
- Bohman, J. (2009). The Dialogic Turn : Dialogue for Deliberation. *Inspire Journal of Law, Politics and Society*, 4(2), 42-70.
- Chandarasorn, V. (2011). *Theory of public Policy implementation* (5<sup>th</sup> ed.). Bangkok: Prikwan Graphics Ltd.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York : Alfred A. Knopf.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political life*. Chicago : University of Chicago.
- Elmore, R. E. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 26(2).
- Habermas, J. (1984). *The Theory of communicative action: Reason and the rationalization of society* (Vol. 1). Beacon Press.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning : Shaping places in fragmented societies*. Macmillan.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. NY : Pearson Prentice- Hall.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity : An Introduction to collaborative rationality for Public Policy*. New York : Routledge.
- Kraft, M. E. & Fulong, S. R. (2004). *Public Policy: Politics Analysis and Alternative*. Washington D.C. : CQ.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2<sup>nd</sup> ed.). Harper Collins.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- Kingdon, J. W. (2011). *Agenda, Alternatives, and Public Policies* (2<sup>nd</sup> ed.). Michigan: Addison – Wesley.
- Larkin, J., & Paul, J. (2012). John Kingdon's "Three Streams" Theory and the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996. *Journal of Law & Politics*, 28(1), 25-50.
- Lopes, J. D. & Estevao, J. (2024). Contributions to the design of regional tourism innovation policies: Evaluation of determinants in Latin America. *Journal of Innovation & Knowledge*, 9(4), 1-13.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature : The ambiguity conflict model of public Policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145 - 174.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/public-Policy-9781852785543.html>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. San Francisco: University of California Press.
- Schonherr, S., Peters, M., & Kuscer, K. (2023). Sustainable tourism policies: From crisis-related awareness to agendastowards measures. *Journal of Destination Marketing & Management*, 27, 1-9.
- Somsueb, Ch. (2010). *Public Policy implementation*. Nonthaburi: The Office of the University Press, Sukhothai Thammathirat Open University.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2011). *Recommendation on the Historic Urban Landscape*. Retrieved from <https://whc.unesco.org/en/hul/>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6, 445-488.
- Yiftachel, O. (2000). Social control, urban planning and ethno-class relations: Mizrahi Jews in Israel's "development towns. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 418–438. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00254>



ภาคผนวก ก

หนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูล

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University





มหาวิทยาลัยรังสิต  
Bangkok University  
เลขที่ 1031, 1048  
ถนนพหลโยธิน  
จังหวัดปทุมธานี 12000  
Thailand (Bangkok)

ที่ รบ.น. 4192/027.1

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

10 สิงหาคม 2566

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการจัดทำดัชนีพันธ

เรียน นายสมเจตน์ วิมลเกษม

ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการเมืองเก่า

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ จำนวน 1 ชุด

ด้วย นายจรรยา แตนนาเลิศ นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต อยู่ระหว่างการจัดทำดัชนีพันธ เรื่อง "การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต" ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำดัชนีพันธสำเร็จอย่างมีคุณภาพ นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอ สามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้อย่างมีคุณค่า และเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป สถาบันฯ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่าน ได้กรุณาอนุญาตให้นักศึกษาเข้าทำการสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในวันและเวลาที่ท่านสะดวก และขออนุญาตเปิดเผยชื่อท่านเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ในเล่มดัชนีพันธครั้งนี้ด้วย โดยนักศึกษายังได้ดำเนินการประสานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ และขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

10 สิงหาคม 2566

(ดร.เฉลิมพร เย็นเอียด)  
รองคณบดีฝ่ายวิชาการ  
ปฏิบัติหน้าที่แทนคณบดี

นายจรรยา แตนนาเลิศ  
โทร. 089-5537353  
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ  
โทร. 0-2997-2222 ต่อ 1031, 1048

ร่วมทราบวันที่ 9 สิงหาคม 2566  
คณบดีปฏิบัติหน้าที่ 12 สิงหาคม 2566  
นางสาวเพ็ญใจ อัครานันต์

นางสมเจตน์ วิมลเกษม  
(นายสมเจตน์ วิมลเกษม)  
ส.ค. ๖๖



มหาวิทยาลัยรังสิต Bangkok University  
 Rangsit, Pathum Thani 12110  
 12110 Thailand T. 02997-2222

ที่ รพน. 4192/027.2

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

10 สิงหาคม 2566

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการจัดทำคู่มือ

เรียน นางสาวจิรา ทิมวิงษ์  
 ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมาชนกรรมการเมืองเก่าแห้ว

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ จำนวน 1 ชุด

ด้วย นายจรูญ แตนนาเลิศ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต อยู่ระหว่างการจัดทำคู่มือ เรื่อง "การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต" ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำคู่มือสำเร็จอย่างมีคุณภาพ นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอ สามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้อย่างมีคุณค่า และเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป สถาบันฯ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่าน ได้กรุณาอนุญาตให้นักศึกษาเข้าทำการสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในวันและเวลาที่ท่านสะดวก และขออนุญาตเปิดเผยชื่อท่านเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ในเล่มคู่มือครั้งนี้ด้วย โดยนักศึกษาจะได้ดำเนินการประสานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ และขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

10 สิงหาคม 2566

(ดร.เฉลิมพร เย็นเอียด)  
 รองคณบดีฝ่ายวิชาการ  
 ปฏิบัติหน้าที่แทนคณบดี

นายจรูญ แตนนาเลิศ  
 โทร. 089-5537353  
 สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ  
 โทร. 0-2997-2222 ต่อ 1031, 1048

นางสาวจิรา ทิมวิงษ์  
 และนางสาวนิตยา  
 ในพอดีนี้นางสาวจิรา  
 นิตยา  
 นางอรุณรัตน์ น้อยวงศ์  
 คณะกรรมาชนเมืองเก่า  
 รังสิต



มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University  
 รังสิต กรุงเทพมหานคร Rangsit, Pathumthani 12000, Thailand  
 โทร. 0-2997-2222 T. (56) 2997-2222-30  
 โทร. 0-2997-2222 F. (56) 2997-5757  
 โทร. 0-2997-2222 E. info@rsu.ac.th

ที่ รบ.น. 4192/027.3

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

10 สิงหาคม 2566

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการจัดทำคู่มือ

เรียน นายมานพ ทาสือ  
 ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการเมืองเก่าพะเยา

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ จำนวน 1 ชุด

ด้วย นายจรรยา แตนนาเลิศ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต อยู่ระหว่างการจัดทำคู่มือ เรื่อง "การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีซิวัด" ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำคู่มือสำเร็จอย่างมีคุณภาพ นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอ สามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้อย่างมีคุณค่า และเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป สถาบันฯ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่าน ได้กรุณาอนุญาตให้นักศึกษาเข้าทำการสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในวันและเวลาที่ท่านสะดวก และขออนุญาตเปิดเผยชื่อท่านเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ในคู่มือฉบับนี้ครั้งเดียว โดยนักศึกษาจะได้ดำเนินการประสานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ และขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

10 สิงหาคม 2566  
 (ดร.เฉลิมพร เบ็ญย็อค)  
 รองคณบดีฝ่ายวิชาการ  
 ปฏิบัติหน้าที่แทนคณบดี

- รับ ทบ  
 - ส่งให้ กัมภพพงษ์ ใสใจ  
 ส่งมาให้ ทบ ใสใจ

๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๖  
 (นายจรรยา แตนนาเลิศ)

นายจรรยา แตนนาเลิศ  
 โทร. 089-5537353  
 สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ  
 โทร. 0-2997-2222 ต่อ 1031, 1048



มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University  
 101 หมู่ 10 ตำบลโพธิ์สามต้น อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี 12000  
 Rangsit University  
 101 หมู่ 10, Pathumthani Rd.  
 Pathumthani 12000, Thailand  
 T. (066) 2597-2200-10  
 F. (066) 2791-5257  
 E. [rsu@rsu.ac.th](mailto:rsu@rsu.ac.th)

ที่ รบ.น. 4192/027.4

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

10 สิงหาคม 2566

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการจัดทำดัชนีพันธกิจ

เรียน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปวีณา ลีตระกูล  
 รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย  
 หัวหน้าโครงการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาท้องถิ่นขยายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองแกมมีชีวิต

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ จำนวน 1 ชุด

ด้วย นายจรรยา แดนนานเลิศ นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต อยู่ระหว่างการจัดทำดัชนีพันธกิจ เรื่อง "การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองแกมมีชีวิต" ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำดัชนีพันธกิจสำเร็จอย่างมีคุณภาพ นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอ สามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้อย่างมีคุณค่า และเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป สถาบันฯ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่าน ได้กรุณาอนุญาตให้นักศึกษาเข้าทำการสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในวันและเวลาที่ท่านสะดวก และขออนุญาตเปิดเผยชื่อท่านเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ในเล่มดัชนีพันธกิจครั้งนี้ด้วย โดยนักศึกษาจะได้ดำเนินการประสานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ และขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

10 สิงหาคม 2566

(ดร.เฉลิมพร เอ็นเอ็ก)  
 รองคณบดีฝ่ายวิชาการ  
 ปฏิบัติหน้าที่แทนคณบดี

- ฝึกทาบ

- 0 คนงานไม่ส่งข้อมูล  
 ไปส่งของครูวิจัยได้

นายจรรยา แดนนานเลิศ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปวีณา ลีตระกูล  
 โทร. 089-5537353 รองอธิการบดี  
 สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ  
 โทร. 0-2997-2222 ต่อ 1031, 1048



มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University  
10331-10348

Bangkok University  
Huaykwai, Pathumthani 10  
Pathumthani 12000, Thailand

Tel: (010) 2997-2222 (Ext)  
E: (066) 2791-1751  
E: info@rsu.ac.th

ที่ รพน. 4192/027.5

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

10 สิงหาคม 2566

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการจัดทำดัชนีพันธกิจ

เรียน รองศาสตราจารย์ ดร. กุวิพัฒน์ แก้วศรี  
ผู้ช่วยอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย  
คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาท้องถิ่นภายใต้แผนการท้องถิ่นของเมืองเก่ามีชีวิต

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ จำนวน 1 ชุด

ด้วย นายจรูญ แदनนาเลิศ นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต อยู่ระหว่างการจัดทำดัชนีพันธกิจ เรื่อง "การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต" ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำดัชนีพันธกิจสำเร็จอย่างมีคุณภาพ นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอ สามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้อย่างมีคุณค่า และเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป สถาบันฯ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่าน ได้กรุณาอนุญาตให้นักศึกษาเข้าทำการสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในวันและเวลาที่ท่านสะดวก และขออนุญาตเปิดเผยชื่อท่านเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ในเล่มดัชนีพันธกิจครั้งนี้ด้วย โดยนักศึกษาจะได้ดำเนินการประสานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ และขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

10 สิงหาคม 2566

(ดร.เดลิมิตร เย็นเยือก)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ

ปฏิบัติหน้าที่แทนคณบดี

นายจรูญ แदनนาเลิศ

โทร. 089-5537353

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

โทร. 0-2997-2222 ต่อ 1031, 1048

- วิชาสอน  
- อรรถกฤษณ์ นันทกุล  
ไม่สะดวกมารับ  
Dn

(รองศาสตราจารย์ ดร.กุวิพัฒน์ แก้วศรี)  
ผู้ช่วยอธิการบดี



## แบบสัมภาษณ์การวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะและแนวทางการขับเคลื่อน  
นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต

### คำอธิบายแบบสอบถาม

- 1) ช่วงเวลาในการศึกษาข้อมูลโดยเน้นใช้ข้อมูลในปี พ.ศ. 2560-2568
- 2) วัตถุประสงค์ในการวิจัย ดังนี้
  - (1) ศึกษาบทบาทผลักต้นวาระนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองเก่าที่มีชีวิตขององค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่กลุ่มจังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์
  - (2) วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นแรงผลักและแรงต้าน ในกระบวนการผลักต้นวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต
  - (3) เสนอแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายสำหรับการผลักต้นวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

### ประเด็นคำถาม

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบนโยบายในกระบวนการผลักต้นวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

- (1) บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการสนับสนุน โครงการ
- (2) บทบาทด้านการประสานงานเชิงนโยบาย
- (3) บทบาทการประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนัก

ปัจจัยที่เป็นแรงผลัก-แรงต้านในกระบวนการสร้างวาระนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

- (1) ปัจจัยกระแสปัญหาใดที่เป็นแรงผลัก-แรงต้านในกระบวนการสร้างวาระนโยบาย
- (2) ปัจจัยกระแสการเมืองใดที่เป็นแรงผลัก-แรงต้านในกระบวนการสร้างวาระนโยบาย
- (3) ปัจจัยกระแสนโยบายใดที่เป็นแรงผลัก-แรงต้านในกระบวนการสร้างวาระนโยบาย

ข้อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองเก่าที่มีชีวิต

- (1) แนวทางการขับเคลื่อนในมิติการด้านการกำหนดนโยบาย
- (2) แนวทางการขับเคลื่อนในมิติการด้านการประสานงานเชิงนโยบาย
- แนวทางการขับเคลื่อนในมิติการด้านประชาสัมพันธ์และการสร้างความตระหนัก

ภาคผนวก ค

ภาพกิจกรรมประชุมสนทนากลุ่ม

เรื่อง วิสัยทัศน์การท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต เป้าหมายการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต และประเด็นท้าทายด้านการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต ในพื้นที่ 4 จังหวัด

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ภาพกิจกรรมประชุมสนทนากลุ่ม  
เรื่อง วิสัยทัศน์การท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต เป้าหมายการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต  
และประเด็นท้าทายด้านการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต  
“โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต”  
ในวันที่ 28 พฤษภาคม 2562  
ณ ห้องประชุมร้านอาหารดีเดย์ จังหวัดพะเยา







ภาพกิจกรรมประชุมสนทนากลุ่ม  
เรื่อง วิสัยทัศน์การท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต เป้าหมายการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต  
และประเด็นท้าทายด้านการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต  
“โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต”  
ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2562  
ณ ห้องประชุมร้านอาหารภูมิไทย จังหวัดแพร่







ภาพกิจกรรมประชุมสนทนากลุ่ม  
เรื่อง วิสัยทัศน์การท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต เป้าหมายการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต  
และประเด็นท้าทายด้านการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต  
“โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต”  
ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2562  
ณ ห้องลีลาวดี วิทยาลัยอาชีวศึกษา จังหวัดอุดรดิตต์







ภาพกิจกรรมประชุมสนทนากลุ่ม  
เรื่อง วิสัยทัศน์การท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต เป้าหมายการพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต  
และประเด็นท้าทายด้านการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต  
“โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเก่ามีชีวิต”  
ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2562  
ณ ห้องประชุมโรงแรมศศิดารารีสอร์ท จังหวัดน่าน









## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	จรรยา แคนนาเลิศ
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ปริญญารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2550 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการการเมืองและการปกครอง, 2553 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2567
สถานที่ทำงาน	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านคู อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองคณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย