

กรอบกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ  
ภายใต้หลักการยั่งยืนเชิงนิเวศ  
Legal Framework for Ecological Tourism Governance based  
Ecological Sustainability

ธิตี ไวกวี\*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่กา  
อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000

Thiti Waikavee

19, Faculty of Law, University of Phayao, Moo 2 Maeka Tambon,  
Muang District, Phayao Province 56000

Email: thiti.wa@up.ac.th

Received: September 14, 2021

Revised: October 12, 2021

Accepted: October 18, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นผลวิจัยเชิงสหวิทยาการ บูรณาการความรู้ด้านการจัดการ การท่องเที่ยว  
นิเวศวิทยาประยุกต์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอกรอบกฎหมายการกำกับดูแลการ  
ท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักการอย่างยั่งยืน เชิงนิเวศ โดยศึกษาประเด็นการขยายตัวของพื้นที่  
ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติที่อาจส่งผลกระทบต่อ  
สงวนรักษาพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่มีคุณค่าทางระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของประเทศ  
ผลการวิจัยพบประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) การใช้ประโยชน์ที่ดินพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิง  
นิเวศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทั่วประเทศ เป็นที่ดินเอกชนที่ซอบด้วยกฎหมาย 11%  
และ 89% เป็นที่ดินของรัฐและที่ดินสาธารณะประโยชน์ ในจำนวนแหล่งท่องเที่ยวฯ ในที่ดิน  
ภาครัฐแบ่งย่อยเป็น (ก) ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นพื้นที่  
อนุรักษ์ 46% และ (ข) เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ภายใต้กระทรวงมหาดไทย เช่น องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น 42% และอื่น ๆ 1% เช่น กองทัพเรือ และโครงการในพระราชดำริ (2)  
การกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศมีแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกัน แม้จะอยู่ในชีวภูมิศาสตร์  
เดียวกัน ความแตกต่างนี้ถูกแบ่งแยกโดยลักษณะหลักเขตแดน ซึ่งตัดขาดจากกันไปตามเขต

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา.

ปกครอง ผู้ดูแลมีอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาด โดยมุ่งส่งเสริมด้านเศรษฐกิจสังคมชุมชน  
นั้นหนาแน่นและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว แต่ขาดการส่งเสริมความรู้ด้านการอนุรักษ์  
พื้นที่ระบบนิเวศอย่างจริงจัง มีการก่อสร้างโครงสร้างถาวร สถานที่พัก เครื่องเล่น โดยเฉพาะใน  
พื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ปัญหาสัตว์ป่ากับชาวบ้านตามแนวพื้นที่รอยต่อ  
ดังนั้น การไม่มีระเบียบข้อบังคับที่รัดกุมในการกำกับดูแลมาตรฐานกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ  
นำไปสู่ปัญหามลพิษปนเปื้อนสู่ระบบนิเวศโดยเฉพาะในพื้นที่สาธารณะ และสูญเสียความ  
หลากหลายทางชีวภาพดั้งเดิม โดยนำเข้าสัตว์และพืชต่างถิ่น ดังนั้น ในระยะยาวระบบนิเวศจะ  
ล่มสลายและไม่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้และถูกทิ้งร้าง การใช้ประโยชน์นิเวศทางบกด้าน  
การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่ผ่านมามีไม่สอดคล้องตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 15

**คำสำคัญ:** การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ, การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ, หลักการยั่งยืน,  
เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน 15

## Abstract

This work is an interdisciplinary research study. It integrates knowledge in tourism management, applied ecology, and related laws and presents a legal framework for the governance of ecotourism under sustainable development goal 15. The study focuses on the issues of spatial expansion of the tourism sector in terms of public land use as a natural tourist resource that may affect the conservation of ecological values in the abandoned wilderness of the country.

The research findings revealed the following key points: (1) the land use has been developed as eco-tourism sites which have increased in number steadily. The example sites are legally private land 11% and 89% are government land and public land. 46% are governed by the Ministry of Natural Resources and Environment. There are 42% of the public area under the Ministry of Interior governed by local administrative organizations. The other 1% is for Royal Navy and the Royal projects. Ecotourism management has a different approach even in the same biogeography. (2) Biodiversity fragmentation depends on the legal boundary cutting off natural landscapes from each other along the boundary. Each authority in different ministries has absolute decision-making power in their legal territory. Some local governments have no concern about the conservation and restoration of local ecosystems. A permanent structure is being built, especially in the local government. (3) Humans and protected wildlife conflicts are found along the national park boundaries. Hence, the Lack of strict standard protocol governing ecotourism activities potentially leads towards the problems of pollution contaminating the ecosystem especially in public areas, and loss of biodiversity introduced invasive species. Therefore, in the long run, eco-sties may lose their ecological integrity so would not attract tourists and would be abandoned. It is fair to conclude that ecotourism in terms of protecting Life on Land has not been in line with the 15<sup>th</sup> goal of the Sustainable Development.

**Keywords:** ecotourism, biodiversity, sustainability, sustainable development goals 15

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้วิจัยศึกษาการขยายตัวด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการท่องเที่ยว ภายใต้ชื่อว่าการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” อันอาจเป็นสาเหตุทำให้พื้นที่ตามธรรมชาติดั้งเดิมถูกรบกวนหรือถูกใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจเกินส่วน และไม่สอดคล้องกับหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเริ่มเก็บข้อมูลตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2560-2564 ซึ่งสถานการณ์การท่องเที่ยวขณะนั้นอยู่ในระดับ “นักท่องเที่ยวล้นเมือง”<sup>1</sup> (Over-tourism)<sup>2</sup> มุ่งเน้นเชิงปริมาณการท่องเที่ยว (Mass tourism)<sup>3</sup> ในหลายจังหวัดการท่องเที่ยวหลักที่สำคัญจะต้องมีการจัดการท่องเที่ยวเมืองรอง หรือการประกาศควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวในหลายอุทยานหลัก<sup>4</sup> เช่น อุทยานแห่งชาติสิมิลัน<sup>5</sup> หรือการปิดแหล่งท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา หมู่เกาะพีพี เช่น กรณีอ่าวมาหยา<sup>6</sup> ซึ่งเป็นมาตรการปกครองเฉพาะกรณีเท่านั้น ส่วนในพื้นที่เอกชนหรือพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในเขตนุรักษ์ แต่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกัน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในลักษณะเดียวกันได้ เพราะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างตามหลักเขตแดนและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต่อมาเมื่อเกิดสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 นับแต่ต้นปี พ.ศ. 2561 และทั่วโลกใช้มาตรการปิดประเทศ (Lockdown) ทำให้ธุรกิจท่องเที่ยวและกิจกรรมอื่นต้องหยุดชะงักลงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจหลักของประเทศ ทำให้เป็นโอกาสในการพิจารณาปรับเปลี่ยนทิศทางการท่องเที่ยวเชิงปริมาณสู่การท่องเที่ยวยั่งยืน (Sustainable tourism) ผู้วิจัยศึกษากลุ่มเป้าหมายที่เป็น “แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ” และ “แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ทั้งที่เป็นที่ดินเอกชนและที่ดินภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ในการ

<sup>1</sup> เปรม ถาวรประภาสวัสดิ์, “Overtourism ปัญหานักท่องเที่ยวล้นเมือง,” Hot Issue, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2562/hi2562-028.pdf>, accessed August 12, 2018.

<sup>2</sup> Kadir Cakar, “Education as a Way to Tackle Overtourism: The application of the Principles of Responsible Management Education (PRME)” in *Overtourism Causes, Implications, and Solutions* edited by Hugues Seraphin, Tatiana Gladkikh and Tan Vo Thanh (Palgrave: Switzerland, 2020), 361-382.

<sup>3</sup> Scott T. Young and Kanwalroop Kathy Dhanda, *Sustainability: Essential for Business* (SAGE: CA, 2013), 1-15.

<sup>4</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา, *รายงานศึกษาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจการท่องเที่ยวทางทะเลและชายหาด Sea Sand (Sea Sun Sand Tourism Economics Competitiveness)* (กรุงเทพฯ: กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2561.

<sup>5</sup> ราชกิจจานุเบกษา, “ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง การกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้าไปในอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลัน,” เล่ม 135 ตอนพิเศษ 272 ง ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2561.

<sup>6</sup> มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร, “ปิดพื้นที่อนุรักษ์เพื่อการฟื้นฟูธรรมชาติ กรณีอ่าวมาหยา,” <https://www.seub.or.th/blogging>, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2561.

นำเสนอกรอบกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักการยั่งยืนเชิงนิเวศ (Legal framework for ecological tourism governance based ecological sustainability) บน “หลักการด้านนิเวศวิทยา” (Ecosystem Approach) มาสนับสนุนข้อเสนอโดยตั้ง สมมุติฐานบนแนวคิด ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Sustainability of Tourism) ย่อมขึ้นอยู่กับความมั่นคงทางนิเวศวิทยา (Ecological Integrity) ของทรัพยากรท่องเที่ยว อันเป็น ทรัพย์สินร่วมกันของปวงชนชาวไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการขยายตัวเชิงพื้นที่ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

1.2.2 เพื่อเสนอแนะกรอบกฎหมายการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลัก ความยั่งยืนเชิงนิเวศ

## 1.3 กรอบแนวคิด

“หลักการด้านนิเวศวิทยา” (Ecosystem approach) คือเอกสารระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ประกอบไปด้วย 12 หลักการ<sup>7</sup> โดยเสนอแนะกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการทางนิเวศพื้นที่ ทั้งทางบก และพื้นน้ำ รวมทั้งสิ่งมีชีวิตโดยไม่แบ่งแยกสรรพสิ่งตามธรรมชาติจากกัน<sup>8</sup> และคำนึงถึงคุณค่า ในตัวเองของสิ่งต่างๆและวัฒนธรรมท้องถิ่น<sup>9</sup> (intrinsic values) โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของ ชุมชน กระจายการตัดสินใจสู่พื้นฐาน กิจกรรมในพื้นที่ที่มีระบบนิเวศเปราะบางควรคำนึงถึง การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIAs) และการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (SEAs)<sup>10</sup> ทั้งนี้ภัยคุกคามที่ร้ายแรงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพ การใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเกิดจากการนโยบายการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มุ่งเน้นเพียงประเมินคุณค่า ทางเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น โดยเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าชายเลน ให้กลายเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายต่ำ<sup>11</sup> โดยก่อสร้างโครงสร้าง พื้นฐานถาวร ดังนั้นหากสภาพตามธรรมชาติถูกเปลี่ยนแปลงไป ความน่าดึงดูดใจก็จะลดลง ภาคธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่จึงขาดทุนและถูกทิ้งร้างไป

<sup>7</sup> CBD, *Ecosystem approach* (Montreal: CA, 2004).

<sup>8</sup> Ibid, 6.

<sup>9</sup> Ibid, 8. Ecosystems should be managed for their intrinsic values and for the tangible or intangible benefits for humans, in a fair and equitable way.

<sup>10</sup> Ibid, 13.

<sup>11</sup> Ibid, 14.

#### 1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยสร้างขึ้นตอนการยกระดับกระบวนการทัศนด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามแนวทางของ David Fennell โดยเป็น 3 ขั้นตอน (Fennell, 2015)<sup>12</sup> และประยุกต์ใช้ทฤษฎีความยั่งยืนเชิงนิเวศ (Ecological sustainability) เพื่อสนับสนุนการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มุ่งเน้นมิติด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐานที่สำคัญ และตามด้วยชุมชนสังคมและเศรษฐกิจ จัดเรียงเป็นลำดับความสำคัญ<sup>13</sup> ดังนั้น จากกรอบความคิดนี้ ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จึงขึ้นอยู่กับความมั่นคงของระบบนิเวศในพื้นที่ ซึ่งมาจากการอนุรักษ์ทรัพยากรดูแลสิ่งแวดล้อมของชุมชน และกรอบการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ตามการยกระดับกระบวนการทัศนด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 อยู่ในระดับการพัฒนาพื้นที่ตามธรรมชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยอาศัยกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีความสนใจในการท่องเที่ยวธรรมชาติและต้องการศึกษาธรรมชาติ วัฒนธรรมชุมชนของสถานที่ท่องเที่ยวหรือจุดหมายปลายทางต่าง ๆ ซึ่งทรัพยากรท่องเที่ยวส่วนมากจะถูกกำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติหรือพื้นที่สาธารณะซึ่งมีสภาพเป็นธรรมชาติ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชน เอกชน หรือหน่วยงานท้องถิ่นบริหารจัดการกันเอง ขั้นตอนที่ 2 คือ การยกระดับความรับผิดชอบต่อสร้างจิตสำนึก (responsible tourism) มุ่งเน้นความยั่งยืนด้านการอนุรักษ์ระบบนิเวศ การมีส่วนร่วมและการแบ่งปันผลประโยชน์สู่ชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมความรู้ทางนิเวศวิทยา นิเวศวัฒนธรรม (Eco-culture) และจริยธรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental ethics) ของผู้ประกอบการ มัคคุเทศก์และผู้เกี่ยวข้อง ขั้นตอนที่ 3 คือ การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน (Sustainable tourism) สร้างการกำกับดูแล กฎหมายและนโยบายที่อาศัยการท่องเที่ยวเชิงนิเวศสนับสนุนสังคมเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่อนุรักษ์ และผู้มีส่วนได้เสียกับแหล่งท่องเที่ยวสามารถกำหนดแผนงานตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ได้

##### 1.4.1 การสำรวจ คัดเลือก วิเคราะห์

กลุ่มเป้าหมายด้านการจัดการการท่องเที่ยวทางธรรมชาติทั้งเอกชน ราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอื่น ๆ ที่พบภายในประเทศ กำหนดประชากร คือ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ (Natural based Tourism) ในประเทศไทย โดยอ้างอิงฐานข้อมูลจาก 4 แหล่งข้อมูลที่นำเชื่อถือ คือ กรมอุทยานแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

<sup>12</sup> David A. Fennell, *Ecotourism*, 4th ed., (Routledge: NY, 2015), 17.

<sup>13</sup> ธิติ ไวกวี, "Flower-Dessert of Tai-Lue's Culture (Phayao): Legal Model for Restoration and Conservation of Biological Resources for Local Community" *The Journal of Law, Public Administration and Social Science. School of Law Chiang Rai Rajabhat University* 3, No.2 (2019): 87-123, Retrieved from <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcru/article/view/187828>.

และกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>14</sup> ซึ่งมีจำนวนแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติและจำนวนแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้นรวมทั้งสิ้น จำนวน 7,075 แหล่งทั่วประเทศ จากฐานข้อมูลดังกล่าวจัดเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ จำนวน 2,287 แหล่ง<sup>15</sup> ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ ภาคเหนือ (545) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (437) ภาคตะวันออก (272) ภาคกลาง (245) และภาคใต้ (788) จากนั้นใช้สูตรการหาขนาดตัวอย่างของทาโร ยามาเน่ (Yamane, 1973) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% เพื่อกำหนดกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายได้ จำนวน 357 เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

#### 1.4.2 เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือวิจัยเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) จำนวน 357 ชุด แบ่งเป็น 5 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป ลักษณะของแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว ส่วนที่ 2 หลักการและความจำเป็นในการมีกฎ กติกา ในการกำกับดูแล ส่วนที่ 3 ข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ 4 การรับรู้ถึงเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน Sustainable development goal ส่วนที่ 5 การประเมินเบื้องต้นตามแนวทาง หลักการความยั่งยืนเชิงนิเวศและทฤษฎีการกำกับดูแล (Ecological sustainability and Governance)<sup>16</sup> ที่มีองค์ประกอบ 5 ด้าน คือ (A) ความมั่นคงของระบบนิเวศ (Ecological integrity) (B) การมีส่วนร่วมของประชาชน (C) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะต่อระบบนิเวศ (Public eco-responsibility) (D) การแบ่งปันผลประโยชน์ (Sharing benefits) (E) จริยธรรมสิ่งแวดล้อม หรือ ธรรมภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental ethics or Environmental governance) โดยกำหนดแบบสอบถามเป็นมาตราเรียงลำดับ (Ordinal scale) ประเมินค่าตามแนวทางของลิเคิร์ต (Likert's scale) สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ของแบบสอบถามโดยใช้ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (mean) หลังจากได้ข้อมูลทั้งหมดแล้ว จึงดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept interview) เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามมีความแม่นยำมากที่สุด ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก จากแหล่งท่องเที่ยวที่ได้ระดับคะแนนมากที่สุดตามลำดับ และนำมาประมวลผลเพื่อนำเสนอกกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (นักวิชาการ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ประกอบการ) เพื่อรับฟังความคิดเห็น และข้อวิพากษ์

#### 1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 สภาพปัญหาการขยายตัวเชิงพื้นที่ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

1.5.2 กรอบกฎหมายการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักความยั่งยืนฯ

<sup>14</sup> กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น, “ส.ถ. ชวนเที่ยว,” <http://info1.dla.go.th/public/travel.do>, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2561.

<sup>15</sup> กรมการท่องเที่ยว, “งานพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว,” ระบบฐานข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว, <https://dottourismdb.com>, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2562.

<sup>16</sup> Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability* (Burlington: Ashgate, 2008), 175-178.

## 2. ผลการวิจัย

### 2.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป ลักษณะของแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว

พบข้อมูลดังนี้ แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติที่เข้าร่วมโครงการวิจัยและเต็มใจตอบแบบสอบถาม เมื่อจำแนกตามภูมิภาค พบว่า เป็นแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว ภาคเหนือ จำนวน 86 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 67 แห่ง ภาคกลาง 40 แห่ง และภาคใต้ 122 แห่ง รวมทั้งสิ้น 357 แห่งทั่วประเทศ จำแนกตามสภาพลักษณะสภาพภูมิศาสตร์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ สถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่มุ่งเน้นจุดเด่นเชิงนิเวศโดยเฉพาะ ไม่ปะปนกับกิจกรรมนันทนาการอย่างอื่น ๆ ในจำนวน 149 (42%) เป็นจุดเด่นที่แตกต่างจากแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติอื่น คือ อาศัยระบบนิเวศเฉพาะเป็นจุดเด่น เช่น หุบโปรงทอง จังหวัดระยอง หรือ อุทยานธรณีสัตตูล จังหวัดสตูล เป็นต้น เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการศึกษาเชิงอนุรักษ์ และเมื่อแยกตามภูมิภาค พบว่า อยู่ในภาคใต้ (50%) รองลงมาอยู่ในภาคเหนือ (39%) รองลงมา คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (4%) รองลงมา คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3%) และสุดท้าย คือ ภาคกลาง (2%) ทั้งนี้การใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ พบว่า การใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่จากฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศในจำนวน 357 แห่ง (100%) แบ่งออกเป็น 2 ภาคส่วน คือ ภาคเอกชนที่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน จำนวน 40 แห่ง (11%) และภาครัฐ จำนวน 317 แห่ง (89%) โดยอยู่ในพื้นที่การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 165 (46%) แห่ง และองค์กรอื่น ๆ ภาครัฐ จำนวน 192 (54%) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ สมาคม และกองทัพ)

### 2.2 หลักการและความจำเป็นในการมีกฎ กติกา ในการกำกับดูแลท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ความคิดเห็นการมีกฎกติกาในการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ พบข้อสำคัญ ดังนี้ แหล่งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภาครัฐ โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติ เห็นถึงความจำเป็นในการควบคุมปริมาณนักท่องเที่ยวให้เหมาะสมกับศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยว โดยคิดเป็น 94% แหล่งท่องเที่ยวฯ เอกชน ไม่แสดงความเห็น 6% แต่เมื่อถูกถามถึงหน้าที่ในการสงวนรักษาปกป้อง อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน แหล่งท่องเที่ยวฯ “เห็นด้วย” และฟื้นฟูระบบนิเวศ คิดเป็น 99% แต่มีประเด็นที่น่าสนใจในการตอบแบบสอบถาม คือ เมื่อถูกถามถึง การสร้างกฎเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์จากระบบนิเวศที่เป็นส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวฯ อย่างเสมอภาค มีค่าคำตอบที่ “ไม่เห็นด้วย” ร้อยละ 7 และ “ไม่แสดงความคิดเห็น” ร้อยละ 13 ซึ่งค่าคำตอบนี้มีความสัมพันธ์กับคำตอบเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนธุรกิจชุมชน หรือธุรกิจขนาดเล็กและกลาง ซึ่งผลค่าคะแนนที่ได้ “ไม่เห็นด้วย” ร้อยละ 8 และ “ไม่แสดงความคิดเห็น” ร้อยละ 9 จึงแสดงให้เห็นว่าแหล่งท่องเที่ยวฯ ภาครัฐ ไม่พร้อมสนับสนุนการแบ่งปันผลประโยชน์เชิงนิเวศ

### 2.3 ข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการท่องเที่ยว

พบว่า กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก มีวัตถุประสงค์และเหตุผลที่แตกต่างกัน ไม่มีเป้าหมายร่วมกัน และขาด “หลักการร่วมกัน” (Common grounds) จึงส่งผลต่อแนวทางปฏิบัติที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งแต่ละฉบับต่างเป็นเอกเทศ โดยกลุ่มที่ตอบ “ใช่” คิดเป็น 59% กลุ่มที่ตอบ “ไม่ใช่” คิดเป็น 26% และกลุ่มที่ไม่แสดงความคิดเห็น คิดเป็น 15% หรือแม้แต่ข้อคำถามเกี่ยวกับทัศนคติในการบังคับใช้มาตรการกฎหมายที่เข้มงวด มีค่าคำตอบ “ใช่” คิดเป็น 42% ค่าคำตอบที่ “ไม่ใช่” คิดเป็น 37% และค่าคำตอบ “ไม่แสดงความคิดเห็น” คิดเป็น 21% หรือความเห็นด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความขัดแย้ง เช่น กลุ่มกฎหมายที่สนับสนุนการเจริญเติบโตด้านท่องเที่ยวไม่สอดคล้องกับกฎหมายกลุ่มอนุรักษ์ฯ หรือไม่นั้น กลุ่มที่ตอบ “ใช่” คิดเป็น 59% กลุ่มที่ตอบ “ไม่ใช่” คิดเป็น 22% และกลุ่มที่ “ไม่แสดงความคิดเห็น” คิดเป็น 19% โดยรวมแล้วข้อคำถามในตอนนี้ มีผลค่าคะแนนเกาะกลุ่มไม่ห่างกันอย่างเด็ดขาดมากนัก ทั้งนี้มีเพียงคำถามที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการฯ ตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 เป็นอำนาจเชิงนโยบาย ซึ่งอ่อนไหวตามสถานการณ์ อาจเป็นอุปสรรคต่อการปกป้องแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวอันเป็นสมบัติส่วนรวมของประเทศให้ยั่งยืน โดยกลุ่มที่ตอบ “ใช่” คิดเป็น 75% กลุ่มที่ตอบ “ไม่ใช่” คิดเป็น 5% และกลุ่มที่ “ไม่แสดงความคิดเห็น” คิดเป็น 20%

สรุปได้ว่า หากข้อคำถามเป็นไปทางประโยชน์ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเชิงพื้นที่ สามารถใช้กฎหมายของตนเองได้อย่างอิสระ ไม่ขัดกันทั้งด้านงบประมาณ กำลังพลและกฎหมายอื่น ๆ ในกิจการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของตน เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจอิสระในการบังคับใช้กฎหมายของตนหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจเด็ดขาดในการกำกับดูแลพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ใช้ในการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เช่นเดียวกัน ค่าคำตอบจะแสดงว่า “ใช่” และกลุ่มเอกชนจะแสดงว่า “ไม่ใช่” ด้วยเหตุนี้ผลการตอบข้อคำถามจึงเป็นไปในจำนวนร้อยละที่เกาะกลุ่มกัน

### 2.4 การรับรู้ถึง เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals)

พบว่า แหล่งท่องเที่ยวฯ ทราบดีว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนประกอบไปด้วยมิติ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม อย่างบูรณาการ จำนวน 86% ตอบ “ใช่” และทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างต่อเนื่องให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนควบคู่กันไป คิดเป็น 91% ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับ “เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ที่มีลักษณะเป็นพลวัตทางสากล เป็นระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559-2573 (ค.ศ. 2016-2030) ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามนโยบายของสหประชาชาติระยะยาวและต่อเนื่อง ค่าคำตอบ “ทราบ” คิดเป็น 48% ค่าคำตอบ “ไม่ทราบ” คิดเป็น 36% และไม่แสดงความคิดเห็นคิดเป็น 16% แหล่งท่องเที่ยวฯ ทราบดีว่าเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน” มี 17 เป้าหมาย ค่าคำตอบ “ทราบ” คิดเป็น 44% ค่าคำตอบ “ไม่ทราบ” คิดเป็น 46% และไม่แสดงความคิดเห็นคิดเป็น 10% และทราบหรือไม่ว่า เป้าหมายที่ 14-15 เกี่ยวข้องกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ค่า

คำตอบ “ทราบ” คิดเป็น 46% คำคำตอบ “ไม่ทราบ” คิดเป็น 44% และไม่แสดงความคิดเห็น คิดเป็น 10% สรุปได้ว่าโดยแหล่งท่องเที่ยว ไม่ทราบรายละเอียดและวิธีในการปฏิบัติตามเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

## 2.5 การประเมินเบื้องต้นเพื่อพัฒนาศักยภาพการยกระดับการกำกับดูแลฯ ตามทฤษฎีความมั่นคงเชิงนิเวศ (Ecological Sustainability Theory)

2.5.1 ความมั่นคงทางนิเวศและนิเวศบริการ โดยภาพรวมของการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการที่ 1 ความมั่นคงทางนิเวศ และนิเวศบริการ ทั้งองค์การภาครัฐและเอกชนอยู่ในเกณฑ์ระดับ “ปานกลาง” โดยใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวโดยตรง มีการจัดโซนนิ่ง (Zonings) แบ่งสัดส่วนการใช้ประโยชน์พื้นที่ สำหรับนักท่องเที่ยว พื้นที่อนุรักษ์ชัดเจน และจัดทำป้ายแสดงการใช้ประโยชน์พื้นที่ชัดเจน มีค่าเฉลี่ย 4.01 ค่าเบี่ยงเบน 1.10 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” และมีการจัดป้ายบอกรายละเอียดเกี่ยวกับระบบนิเวศ พันธุ์พืช และคำนึงถึงความหลากหลายทางชีวภาพ มีค่าเฉลี่ย 3.94 ค่าเบี่ยงเบน 1.06 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” สนับสนุนกิจกรรมเชิงนิเวศ เช่น ถ่ายภาพสัตว์ป่า คุณก มีการจัดเตรียมอุปกรณ์ และวิทยากรแนะนำ หรือ กิจกรรมที่ไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศอื่น ๆ มีค่าเฉลี่ย 3.98 ค่าเบี่ยงเบน 1.14 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” ทั้งนี้ในหลายแหล่งฯ ขาดการเฝ้าระวัง กรณีการแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และไม่มีป้ายเตือนให้ความรู้ เช่น หล่มภูเขียว อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท จังหวัดลำปาง มีลักษณะปิด เป็นบ่อน้ำปล่องภูเขา แต่มีปลาต่างถิ่นอาศัย ได้แก่ ปลาเปคู ปลาดุกรัสเซีย ปลาดุกบิ๊กอุย ปลานิล ซึ่งเกิดจากการปล่อยลงสู่แหล่งน้ำโดยมนุษย์

แหล่งท่องเที่ยวฯ เกินกว่า 80% ไม่คำนึงถึงคุณค่าเชิงนิเวศ (intrinsic values) และไม่ให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษอย่างเข้มงวด เช่น ตรวจวัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การตรวจวัดน้ำเสีย น้ำทิ้ง การตรวจวัดปริมาณขยะ การตรวจวัดเสียงที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ป่า จึงมีค่าเฉลี่ย 3.16 ค่าเบี่ยงเบน 1.25 อยู่ในระดับเกณฑ์ “น้อย” เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ที่มีถนนตัดผ่านอุทยานฯ มีจำนวนรถยนต์และรถจักรยานยนต์ขนาดใหญ่ของนักท่องเที่ยวก่อให้เกิดมลพิษทางเสียง โดยทางอุทยานฯ อาศัยเพียงมาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือน PCD: Air Quality and Noise Standard (พ.ศ. 2560-2561) ตามเกณฑ์กรมควบคุมมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์เท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงแนวทางนิเวศเชิงลึก (Deep ecology) ที่คำนึงถึงระดับเสียงและการสั่นสะเทือนที่เกิดกับสัตว์ป่าซึ่งมีประสาทสัมผัสละเอียดอ่อนกว่ามนุษย์ อุทยานฯ มีแนวทางการอนุรักษ์แบบตื้น (Shallow ecology) กรณีช้างป่าตกเหวเสียชีวิตเป็นการกำหนดเส้นทางที่ผิดพลาดโดยยึดแนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentricism) มิได้ศึกษาแนวทางการเดินของช้างป่า จึงเป็นการผลักดันให้ช้างป่าต้องใช้เส้นทางที่อันตรายเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับนักท่องเที่ยว เป็นเหตุให้ช้างที่ขาดประสบการณ์ เช่น ลูกช้าง ลั่นตงหน้าผา เสียชีวิต อันเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำในจุดเดิม ตลอดระยะเวลา 33 ปี มีช้างป่าเสียชีวิต ณ จุดเขวนรก

จำนวน 26 ตัว นอกจากนี้แหล่งท่องเที่ยวฯ ภายใต้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพัทลุง ได้จัดสร้างสไลเดอร์เทียมเพื่อนันทนาการในหลากหลายพื้นที่ เช่น น้ำตกมโนราห์ และน้ำตก ปาการาง ตำบลคลองทรายขาว อำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง

**2.5.2 การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการที่สัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น** ในภาพรวมการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หลักการที่ 2 การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการที่สัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น Local / public participation ทั้งองค์การภาครัฐและเอกชนอยู่ในเกณฑ์ระดับ “ปานกลาง” โดยจัดแหล่งเรียนรู้ มีการให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยว ณ ศูนย์ท่องเที่ยว เช่น มีวิทยากรชุมชนให้ความรู้ มีค่าเฉลี่ย 3.62 ค่าเบี่ยงเบน 1.19 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” โดยมีกระบวนการมีส่วนร่วมกับชุมชนท้องถิ่น ในการจัดกิจกรรมท่องเที่ยว (วิเคราะห์ปัญหา ประชุม แสดงความคิดเห็น และเสนอโครงการหรือกิจกรรมการท่องเที่ยว) มีค่าเฉลี่ย 3.73 ค่าเบี่ยงเบน 1.02 อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” และเปิดโอกาสให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ แสดงออกถึงอัตลักษณ์ วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น เช่น กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มสมุนไพร กลุ่มผ้าทอ กลุ่มการนวดพื้นบ้าน กลุ่มท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม เช่น หมู่บ้านมอแกน อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา หรือหมู่บ้านเกาะปันหยี อุทยานแห่งชาติศรีพังงา จังหวัดพังงา และอุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน จังหวัดลำปาง แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และวัฒนธรรม ในด้านความเชื่อ เช่น การท่องเที่ยวบนพื้นฐานความเชื่อที่สัมพันธ์กับธรรมชาติ พบว่ามีค่าเฉลี่ย 2.48 ค่าเบี่ยงเบน 1.26 อยู่ในระดับเกณฑ์ “น้อยที่สุด” ได้แก่ รอยพระพุทธรบาท อุทยานแห่งชาติเขาคิซมัญญู จังหวัดจันทบุรี หรือ ถ้ำนาคา อุทยานแห่งชาติภูสิงห์ อำเภอ บึงโขงหลง จังหวัดบึงกาฬ โดยความเชื่อไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่สะท้อนถึงคุณค่าด้านการอนุรักษ์ ธรรมชาติแต่อย่างใด มีคุณค่าเชิงเศรษฐกิจท่องเที่ยวเท่านั้น

**2.5.3 ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ** ในภาพรวมการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการที่ 3 พบว่า โดยรวมแหล่งท่องเที่ยวฯ ทั้งภาครัฐและเอกชน แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ Cooperate social responsibility “CSR” และ ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม (Green responsibility) อยู่ในระดับเกณฑ์ “ปานกลาง” โดยแหล่งท่องเที่ยวฯ สร้างกระบวนการส่งเสริม การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยวกับภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นสม่ำเสมอ และมีกระบวนการส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อให้นักท่องเที่ยวตระหนักรู้ถึงผลกระทบของการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสม่ำเสมอ หรือส่งเสริมหรือประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับจิตสำนึกที่ดีต่อระบบนิเวศอย่างสม่ำเสมอทุกปี เช่น คัดแยกขยะ รณรงค์เก็บขยะ สนับสนุนโรงเรียนในท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อม หรือมีการส่งเสริมการฟื้นฟู บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติของสถานที่ท่องเที่ยวสม่ำเสมอ เช่น ปลูกป่าทดแทน ปลูกหญ้าทะเล ทั้งนี้แหล่งท่องเที่ยวฯ ได้กำหนดแนวทางหรือมาตรการประหยัดพลังงาน ซึ่งมีผลกระทบต่อธรรมชาติ เช่น กำหนดมาตรการประหยัดไฟฟ้า และปฏิบัติทุกครั้งหลังเลิกงานสม่ำเสมอ มีค่าเฉลี่ย 4.49 ค่าเบี่ยงเบน 0.84 อยู่ในระดับเกณฑ์ “มาก” แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศภาครัฐ ขาดความรับผิดชอบต่อชุมชนโดยรอบพื้นที่

ก่อให้เกิดปัญหาสัตว์ป่าออกนอกพื้นที่เข้าทำลายพืชผลทางการเกษตรและสูญเสียชีวิต เช่น เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน จังหวัดฉะเชิงเทรา อุทยานแห่งชาติเขาชะเมา เขาวง จังหวัดระยอง

**2.5.4 แบ่งปันผลประโยชน์ กระจายรายได้และดอกผล Benefit sharing / Fair shares**  
น้ำที่สะอาด อากาศบริสุทธิ์ เป็นตัวอย่างที่สำคัญในเรื่องการแบ่งปันดอกผลจากระบบนิเวศ ซึ่งในภาพรวมการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการที่ 4 พบว่า แหล่งท่องเที่ยวทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่คำนึงถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ กระจายรายได้จากดอกผลของระบบนิเวศ (Benefit sharing / Fair shares) จึงอยู่ในระดับ “น้อย” โดยส่วนใหญ่มองแต่เพียงดอกผลทางเศรษฐกิจ

**2.5.5 การกำกับดูแลที่ดี หรือ “ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม” (แผน นโยบาย กฎ) (Well-Regulated Governance)** ในภาพรวมการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการที่ 5 พบว่าโดยรวมแหล่งท่องเที่ยว ทั้งภาครัฐและเอกชน มีการกำกับดูแลที่ดีด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การกำหนดนโยบายร่วมกันกับชุมชน วางแผนดำเนินการท่องเที่ยว กำหนดกฎเกณฑ์การให้บริการ (Well-regulated governance) อยู่ในระดับ “ปานกลาง” เช่น แหล่งท่องเที่ยวสร้างแนวทางการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่ไม่ขัดต่อศีลธรรม รักษาสิ่งแวดล้อม พื้นระบบนิเวศ และส่งเสริมจริยธรรมสิ่งแวดล้อม โดยมีการดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ ความชำนาญ มีจิตสำนึก ที่จะให้บริการแก่ นักท่องเที่ยวตามมาตรฐานสากล (GSTC) มีการวางแผนกิจกรรมการท่องเที่ยวเป็นวาระการประชุมประจำเดือน หรือตามความเหมาะสมของฤดูกาลท่องเที่ยว

### 3. อภิปรายผล

#### 3.1 แนวทางการยกระดับกระบวนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

จากผลการวิจัยจะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลเชิงพื้นที่ภาครัฐ มีลักษณะแบ่งแยกอำนาจหน่วยงานโดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการหลายฝ่ายเพื่อร่วมมือในการดำเนินการตามนโยบายภาครัฐก็ตาม แต่ก็ขาดทัศนคติด้านนิเวศวิทยา<sup>17</sup> โดยแหล่งท่องเที่ยวที่มีระบบนิเวศสัมพันธ์กัน ถูกตัดขาดออกจากกันด้วยกฎหมายและการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน ได้แก่ พื้นที่ชายหาดทะเล ซึ่งมีลักษณะภูมิศาสตร์และระบบนิเวศที่สัมพันธ์กัน แต่จัดการต่าง ๆ กัน ทั้งนี้ต่างมุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรด้วยระบบการขออนุญาตใช้ประโยชน์กับ “เจ้าของพื้นที่” แสดงถึงนัยยะของอำนาจเด็ดขาด ลักษณะความเป็นผู้ครอบครอง หรือ เจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งหากพิจารณาตามหลักมหาชน

<sup>17</sup> Department of Conservation, “New Zealand Biodiversity Action Plan 2016-2020,” Department of Conservation, <https://www.cbd.int/doc/world/nz/nz-nbsap-v2-en.pdf>, accessed May 15, 2020.

ด้านสิ่งแวดล้อม (Public Trust Doctrine)<sup>18</sup> แท้จริงหน่วยงานเป็นแต่เพียงตัวแทนอำนาจรัฐ ในการกำกับดูแลพื้นที่เท่านั้น มิได้เป็นเจ้าของพื้นที่อย่างที่เข้าใจ อำนาจดังกล่าวถูก เปลี่ยนแปลงไปตามวาระหน้าที่ หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นไปตามนโยบาย ท้องถิ่นทุกระบบวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ผลจากการตัดสินใจดำเนินการ โดยขาดความรู้ความ เข้าใจในระบบนิเวศ ก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาว เช่น การสร้างกำแพงกันคลื่นหรือการถม ททรายพื้นปูชายหาด โดยไม่ได้แก้ไขปัญหการระบายน้ำทิ้งลงชายหาด ที่ส่งผลกระทบต่อระบบ นิเวศชายหาด ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชายหาด หรือ ปัญหการบุกรุก ก่อนสร้างโครงสร้าง พื้นฐานของหน่วยงานภาครัฐด้วยกันในพื้นที่อนุรักษ์ โดยมิได้ขออนุญาตต่อสำนักงานบริหาร ทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น อนึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงทรัพยากรการ ท่องเที่ยว สามารถพิจารณาได้ ดังนี้ ที่ดินเอกชน และที่ดินรัฐ ไม่ว่าจะเป็น “ทรัพย์สินของ แผ่นดินธรรมดา” หรือ “ที่สาธารณสมบัติอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน”<sup>19</sup> เพื่อสนับสนุน กิจการท่องเที่ยวตามแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามกฎหมายที่ดิน ดังนี้

**3.1.1 ที่ดินเอกชน** ที่ดินเอกชน ได้แก่ รีสอร์ท โรงแรม โฮมสเตย์ และ สถานที่ ท่องเที่ยวต่าง ๆ ภายใต้ระบบสิทธิในทรัพย์สินเพื่อการกำกับดูแลจัดการแหล่งท่องเที่ยว ธรรมชาติให้ได้มาตรฐานการท่องเที่ยว เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งมีเอกสารสิทธิในที่ดินถูกต้องตาม กฎหมายที่ดิน ย่อมมีสิทธิและความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวใน แดนกรรมสิทธิ์ที่ตนเอง ซึ่งหมายถึง สนับสนุนส่งเสริม หรือ ก่อสร้าง ถม ทำลาย ตัดโค่น เปลี่ยนแปลง สภาพพื้นที่ธรรมชาติเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจท่องเที่ยวของตน แต่อย่างไรก็ตามกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ยังคงต้องดำเนินการตามกฎหมาย เฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และกฎหมายการควบคุมมลพิษอื่น ๆ

**3.1.2 ที่ดินภาครัฐ** ตามมาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>20</sup> ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกชาติ ป่าสงวน แห่งชาติ อื่น ๆ ภายใต้กฎหมายเฉพาะ (Sui generis) ในการกำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวตาม มาตรฐานการท่องเที่ยว

<sup>18</sup> อิติ ไวกวี, “หลักอธิปไตยเหนือดินแดนที่ไม่สอดคล้องในยุคแอนโทรโปซีน,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์* 12, ฉ.1 (ม.ค.- มิ.ย. 2562): 1-21.

<sup>19</sup> ศรีราชา วงศารยางกูร, *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), 69-70.

<sup>20</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มี สิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด (๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวม ตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า (๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ (๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายต่อ ทรัพยากรในที่ดิน.

**3.1.3 ที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน**<sup>21</sup> เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งแม่น้ำ หาดทรายแม่น้ำ หาดทรายทะเล ลำห้วย หนอง บึง บาง ซึ่งอยู่ภายใต้หน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือ เมืองพัทยา เป็นต้น ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตอำนาจหน่วยงาน

จากการแบ่งประเภทที่ดินจากลักษณะสิทธิเหนือดินแดน โดยไม่คำนึงถึงชีวภูมิศาสตร์ นี้จึงจำเป็นต้องพิจารณา “แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว” จากข้อเสนอด้านนิเวศวิทยา ซึ่งในทางนิติศาสตร์ คือ ลักษณะ “ทรัพย์สิน” และการกำกับดูแล “ทรัพย์สิน” ให้เหมาะสมกับหลักการทางวิทยาศาสตร์ ผู้วิจัยเรียกว่า “ทรัพย์สินแบ่งไม่ได้นอกพาณิชย์” (Indivisible Things outside of Commerce) ซึ่งตามหลักการแบ่งแยกประเภทสรรพสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติ (res) ได้กล่าวถึงทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอาได้และโอนแก่กันมิได้โดยชอบด้วยตามกฎหมาย ซึ่งลักษณะสิ่งต่าง ๆ ตามธรรมชาติประเภทนี้ยังคงอยู่นอกเหนือการตีราคาเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมและยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะ ในงานวิจัยนี้หมายความว่า “ระบบนิเวศ” และ “นิเวศบริการ” (Ecosystem services) โดยการกำกับดูแลนั้นไม่สามารถแยกวัฏจักรของสารในระบบนิเวศได้เหมือนอย่างเช่นลักษณะทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมา แต่จำต้องกำกับดูแลแบบองค์รวม (Holistic approach) ในลักษณะชีวภูมิศาสตร์ (Biogeography)<sup>22</sup> เช่น แหล่งท่องเที่ยวเกาะ ทั้งนี้ทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่มีมูลค่าทางการท่องเที่ยว ส่วนใหญ่เป็นสถานที่อันมีความสมบูรณ์ทางนิเวศประกอบเข้าด้วยกันทั้งทางกายภาพและชีวภาพของพื้นที่ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างความหลากหลายทางชีวภาพ สัตว์ พืช พื้นดิน มนุษย์<sup>23</sup> มีลักษณะอันเป็นทรัพย์สินที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ ถึงแม้การตีราคาเชิงพาณิชย์ยังไม่เป็นที่ยอมรับมากนัก<sup>24</sup> แต่องค์ประกอบทางนิเวศวิทยาหลากหลายด้านเหล่านี้มีการศึกษากันอย่างสากลและเป็นที่ยอมรับอยู่แล้ว<sup>25</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะทรัพย์สินได้แล้ว รูปแบบการกำกับดูแลทรัพยากรท่องเที่ยวที่สามารถเทียบเคียงได้ใกล้เคียงที่สุด คือ “การกำกับดูแลแบบทรัพยากรร่วม” โดยระบบนิเวศมีลักษณะทรัพย์สินร่วม เพราะโดยลักษณะทางกายภาพ ภูมิศาสตร์แล้ว

<sup>21</sup> ชาญวิวัฒน์ ชาญพินิจ, “การจัดการที่ดินภาครัฐ,” กรมที่ดิน, <https://www.dol.go.th/train/Documents/2559>, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2561.

<sup>22</sup> ปานทิพย์ อ้วนวานิช, *ชีวภูมิศาสตร์* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), 3-4.

<sup>23</sup> UNEP/CBD, “*Tourism Supporting Biodiversity*,” UNEP/CBD, 2015, <https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-manual-2015-en.pdf>, accessed June 5, 2019.

<sup>24</sup> STOU, “มูลค่าทางเศรษฐกิจของประโยชน์จากระบบนิเวศ,” STOU, <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/03-01.html>, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561.

<sup>25</sup> W.V. Reid et al, *Ecosystems and human well-being - Synthesis: A Report of the Millennium Ecosystem Assessment* (Island Press: Washington, D.C., 2005).

ไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด ไม่สามารถหวงกันกีดกันใช้ประโยชน์ได้แต่เฉพาะตน และไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ เช่น ทะเลหมอกกับภูเขาสูง วาฬหรือโลมาที่อพยพ การดูนกป่าหายากบางชนิดที่ต้องอาศัยพื้นที่ป่าที่มีลักษณะหลากหลาย ป่าที่มีระบบนิเวศที่สมบูรณ์ ต้องประกอบได้ด้วยพรรณไม้ สัตว์ป่าต่าง ๆ แหล่งท่องเที่ยวลักษณะนี้เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวมากขึ้น แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติปูมาและปูทะเลย์่อมต้องประกอบด้วยความสมบูรณ์ของป่าโกงกาง หรือกิจกรรมชมหิ่งห้อย ซึ่งอาศัยความสมบูรณ์ของระบบนิเวศต่าง ๆ ประกอบเข้าด้วยกันจึงสามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การแบ่งแยกกรรมสิทธิ์โดยมีประสิทธิภาพ (โดยเด็ดขาด) ตามแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมกระแสหลัก แต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่ครอบคลุมลักษณะแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวทั้งหมด

แนวทางการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool resources, CPR) ของ Elinor Ostrom<sup>26</sup> ได้กล่าวถึงการกำกับดูแล “ทรัพยากรร่วม” (Common property) ซึ่งหมายถึง ลักษณะของทรัพยากรที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล อาจถูกใช้ให้หมดไปได้หรือเสื่อมสภาพ และไม่สามารถหวงกันได้ ซึ่งในมุมมองแหล่งท่องเที่ยว เช่น ทะเลหมอกและภูเขา (จุดชมวิวกุหลิงกา พะเยา) ซึ่งอาจนำแนวทางการกำกับดูแลแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวอย่างเจ้าของร่วม<sup>27</sup> มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว ทั้งนี้ ธรรมนิติย์ สุมนต์กุล (2558) ได้ชี้ว่าการกำกับดูแลอย่างเจ้าของร่วมอาจถือเป็นรูปแบบการถือครองทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการจัดการรูปแบบทรัพย์สินร่วมนั้น สันนิษฐานว่าทุกคนเป็นเจ้าของทรัพย์ร่วมกัน โดยมีส่วนเท่า ๆ กัน<sup>28</sup> ซึ่งกำกับดูแลผ่านระบบ “ตัวแทน” ดังนั้น ตัวแทนไม่สามารถดำเนินการได้ตามอำเภอใจ แต่ต้องบริหารจัดการภายใต้วัตถุประสงค์ของกลุ่มเจ้าของร่วมทุกคน<sup>29</sup> ซึ่งภายใต้รูปแบบดังกล่าวนี้ Elinor Ostrom เสนอแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลทรัพยากรร่วม 8 ประการ ดังนี้ (1) การกำหนดพื้นที่ที่ชัดเจน (2) กำหนดกฎระเบียบ (3) การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (4) การกำกับติดตามตรวจสอบ (5) กำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม (6) สร้างกลไกการจัดการความขัดแย้ง (7) การรับรองสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายบ้านเมือง (8) การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงสู่ระบบที่ใหญ่ขึ้น<sup>30</sup> ด้วยเหตุนี้เมื่อแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศส่วนมากอยู่ในพื้นที่ภาครัฐ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนคนไทยทุกคนอยู่แล้ว แนวทางการ

<sup>26</sup> Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

<sup>27</sup> ธรรมนิติย์ สุมนต์กุล, “กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ (LAW AND ECONOMICS): กฎหมายว่าด้วยทรัพย์ กฎหมายสัญญา กฎหมายละเมิด และกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เล่ม 2 มิถุนายน 2558, <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act263.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2562.

<sup>28</sup> ศรีราชา วงศารยางกูร, *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน*, 224-225.

<sup>29</sup> ธรรมนิติย์ สุมนต์กุล, *กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์*, 22.

<sup>30</sup> สุจิตรา สามัคคีธรรม, สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, และ สุวิมล ไชยพันธ์พงษ์, “การจัดการทรัพยากรร่วม: แนวคิดทฤษฎีและการประยุกต์ใช้,” *วารสารร่วมพิภพ มหาวิทยาลัยเกริก* 36, ฉ.2 (2561): 10-31.

กำกับดูแลแบบ CPR จึงเหมาะสมในการนำมาประยุกต์เพื่อนกระดับการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน

### 3.2 การยกระดับโครงสร้างกฎหมายและนโยบายการท่องเที่ยวสู่ความยั่งยืน

สถานการณ์การแพร่กระจายของเชื้อไวรัส Coronavirus 2019-nCoV หรือ “โควิด-19” ส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั่วโลกขณะนี้ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของประเทศไทยในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านการท่องเที่ยว ซึ่งแต่เดิมมุ่งเน้นเชิงปริมาณให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development goals หรือ “SDGs”) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมกับองค์การสหประชาชาติในการขับเคลื่อนกระบวนดังกล่าวผ่านระบบติดตามความก้าวหน้าทุก ๆ ปี ตามข้อกำหนดวาระการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ 2030 (The 2030 agenda for sustainable development)<sup>31</sup> และรายงานการพัฒนาที่ยั่งยืนของแต่ละประเทศ (Sustainable development report หรือ “SDR”)<sup>32</sup> โดยนำมาจัดลำดับความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งในปี 2021 ปรากฏตามรายงานการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับ 43 จากทั้งหมด 165 ประเทศทั่วโลก<sup>33</sup> ถึงแม้จะเป็นลำดับต้นๆของ ASEAN แต่มีค่าคะแนนที่ท้าทายอย่างยิ่ง (Major challenges remain) ในเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ เป้าหมายที่ 14 การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล และเป้าหมายที่ 15 การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศบนบก มีค่าคะแนนต่ำมาก (Decreasing)<sup>34</sup> อย่างมีนัยยะสำคัญกับเป้าหมายที่ 1, 4, 6, และ 9 ที่ถูกจัดอยู่ในระดับที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (On track)<sup>35</sup> ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าปัญหาการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ อย่างไม่ยั่งยืน ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังสะสมของประเทศไทย อันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ต้องแก้ไขอย่างจริงจัง หากรัฐบาลประสงค์จะดำเนินการตามเป้าหมายของ SDGs

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในมาตรา 56, 72, 250, และ 257 ซึ่งตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญฯ มิได้อธิบายความหมายเอาไว้ เพียงแต่ถูกบัญญัติไว้เป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ

<sup>31</sup> UNGA/RES/70/1, “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E), accessed May 7, 2020.

<sup>32</sup> Jeffrey D. Sachs, Christian Kroll, Guillaume Lafortune, Grayson Fuller, and Finn Woelm, *Sustainable development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals Include the SDG index and Dashboards* (UK: Cambridge University Press, 2021), P 33, 438-439.

<sup>33</sup> Ibid., 11.

<sup>34</sup> Ibid., 33, 438-439.

<sup>35</sup> Ibid., 33.

โดยมีความหมายอย่างกว้าง<sup>36</sup> โดยเฉพาะกำหนดเป็นหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 72 ในการดำเนินการด้านที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ต้องวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>37</sup> อีกทั้งบัญญัติในมาตรา 250 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>38</sup> ด้วยเหตุนี้ โดยนัยยะแบบไทยนั้น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบไทย สามารถเข้าใจได้ในมาตรา 257 คือ การรอบการพัฒนาย่างกว้างของรัฐ บนหลักการการพัฒนาย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุและจิตใจ<sup>39</sup> ดังนั้น การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว เปรียบเสมือนวัตถุ ประกอบกับจิตใจ หรือนโยบายภาครัฐ ในการกำกับดูแลการท่องเที่ยวบนพื้นฐานการพัฒนาย่างยั่งยืน การใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวภาครัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานการพัฒนาย่างยั่งยืนหรือไม่ นั้น สำหรับประเทศไทยยังมีได้อนุวัติบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ เพียงแต่อาศัยกฎหมายที่มีอยู่แล้วต่าง ๆ เทียบเคียงและบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์เฉพาะและแตกต่างกันไปตามอำนาจของหน่วยงานรัฐผ่านกระบวนการกำกับเชิงนโยบายและแผนดำเนินการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>40</sup> ผลสะท้อนจากกลไกเชิงโครงการฯ นี้ทำให้ทิศทางการใช้ประโยชน์สถานที่ตามธรรมชาติเป็นไปตามอำนาจอิทธิพลภาครัฐ ขึ้นอยู่ฝ่ายใดในการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ เชิงพื้นที่ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมการปกครอง กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมประมง กองทัพเรือ โครงการหลวง และอื่น ๆ ผ่านระบบนโยบายอุปถัมภ์ภาครัฐ (Public-private partnerships)

<sup>36</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), 82-83.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, 110. ระบุว่า การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ หมายถึง การจัดพื้นที่ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เหมาะสม ตามกฎหมายการผังเมือง

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, 446. ระบุว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย ซึ่งสามารถกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, 463.

<sup>40</sup> แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558-2564. แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) แผนยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2561-2564. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. 2560-2564). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564). แผนแม่บทอุทยานแห่งชาติแบบบูรณาการ พ.ศ. 2560-2564 เป็นต้น

ทิศทางของประเทศไทยในการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการท่องเที่ยวสากล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (Ministry of Tourism & Sports) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยว พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 ในการบริหารและพัฒนากิจการท่องเที่ยว<sup>41</sup> หากพิจารณาตามความในมาตรา 3 สามารถเห็นได้ว่า ทิศทางการบริหารและพัฒนากิจการท่องเที่ยวไม่ได้เป็นไปตามหลักการยั่งยืน (Sustainability) ทั้งนี้หากนำหลักการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มาพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า โครงสร้างทางกฎหมายและผู้กำหนดนโยบายการท่องเที่ยวมีแนวโน้มในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และลดบทบาทการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการผลักดันในเปิดพื้นที่อนุรักษ์เพื่อการท่องเที่ยว และพื้นที่แหล่งทรัพยากรตามธรรมชาติอื่น ๆ

### ตาราง 1 นโยบายโครงสร้างกฎหมายท่องเที่ยวฯ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ยั่งยืนสากล

พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562	นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ยั่งยืนสากล
คำนิยามศัพท์ “การบริหารและพัฒนากิจการท่องเที่ยว”	ไม่ได้มุ่งเน้นการรักษาทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ มุ่งเน้นการลงทุนโครงสร้าง รีสอร์ท โรงแรม ภาคสังคัม แต่ไม่คำนึงการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยว
อุตสาหกรรมกการท่องเที่ยว	กำหนดนิยามศัพท์ไว้อย่างชัดเจน เป็นการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจกลุ่มทุนท่องเที่ยวเพื่อกีดตั้นิยาม “การท่องเที่ยวยั่งยืน” ขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” <sup>42</sup>
แหล่งท่องเที่ยว หมายความว่า รวมถึง แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	ให้ความหมายรวมถึงแหล่งท่องเที่ยวทุกประเภท เพื่อประโยชน์เชิงพื้นที่ อันเกิดการผลักดันให้เปิดการให้บริการในพื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่ตามธรรมชาติอื่นๆ
หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กำหนดหน่วยงานภาครัฐเชิงพื้นที่ชัดเจน เพื่อให้ขับเคลื่อนตามนโยบายการท่องเที่ยวเชิงอุตสาหกรรม

<sup>41</sup> พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยว พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562, มาตรา 3.

<sup>42</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)พ.ศ. 2546, มาตรา 3 การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หมายความว่า การจัดการรูปแบบการท่องเที่ยวเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสุนทรียภาพ โดยคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่มีคุณค่าอย่างสมเหตุสมผล และสามารถรักษาเอกลักษณ์ของธรรมชาติ วัฒนธรรม เพื่อการใช้้อย่างยั่งยืน.

## ตาราง 1 (ต่อ)

พระราชบัญญัตินโยบาย การท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562	นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ยั่งยืนสากล
คณะกรรมการนโยบายการ ท่องเที่ยวแห่งชาติ	<p>สัดส่วนคณะกรรมการฯ ไม่เหมาะสม เพราะจำนวนกรรมการทั้งหมด รวมทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชน เช่น ประธานหอการค้าแห่งประเทศไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นตัวแทนด้านการขับเคลื่อนทางกลุ่มทุนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่สำคัญ ซึ่งมีเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นตัวแทนภาคอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <ol style="list-style-type: none"><li>ยกเลิกนิยามศัพท์คำว่า “แหล่งท่องเที่ยว” ตามมาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความตามใหม่แทนว่า “แหล่งท่องเที่ยว หมายความว่า แหล่งท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ”</li><li>ยกเลิก ระบบ “พื้นที่พิเศษ” เดิมมาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความตามใหม่แทนว่า “พื้นที่เขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ หรือแหล่งท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหรือพื้นที่ที่คณะกรรมการกำหนดและประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโดยความยินยอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ซึ่งจากการวิจัยนี้ พบว่า แผนการพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจสังคมเป็นหลัก)</li></ol>

### 4. ข้อเสนอแนะ

การปรับสมดุลในการกำกับดูแล ผู้มีอำนาจหน้าที่ควรพิจารณาปรับปรุงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบเขตอำนาจ ขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” (องค์การมหาชน) Designated Areas for Sustainable Tourism Administration “DASTA” (Public organization) ให้มีศักยภาพเชิงกฎหมายและ

นโยบายมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างสมดุลด้านการกำหนดแผนและนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติให้สอดคล้องหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากที่สุด

#### 4.1 ร่างกรอบกฎหมาย เพื่อกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน

ข้อ 1 เพื่อกำกับดูแลการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ นโยบายขั้นพื้นฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นสำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยให้มุ่งเน้นภาระหน้าที่ด้านการสงวน รักษา อนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศแหล่งท่องเที่ยว ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

##### ข้อ 2 นิยามศัพท์

- 1) “แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติภาครัฐ” หมายถึง ที่ดินภาครัฐ
- 2) “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน” หมายความว่า พื้นที่จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ทั้งที่เป็นของรัฐ เอกชน หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านธรรมชาติวิทยา สร้างเสริมความรับผิดชอบต่อด้านจริยธรรมสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยว
- 3) “กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” หมายถึง กิจกรรมท่องเที่ยวที่ใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศเพื่อนันทนาการด้านการศึกษาธรรมชาติ ชีววิทยา ความหลากหลายทางชีวภาพ เท่านั้น
- 4) “ธุรกิจพิเศษ” หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเชิงนิเวศ หรือ ผู้ประกอบธุรกิจตัวแทนท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ที่ผ่านเกณฑ์การอบรมตามมาตรฐานการท่องเที่ยวไทย ด้านการนำเที่ยวเชิงนิเวศกรมการท่องเที่ยว
- 5) “เจ้าของที่ดินเอกชน” หมายถึง เจ้าของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีคุณสมบัติเชิงพื้นที่จัดเป็นแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติ
- 6) “สัมปทานการนำเที่ยวเชิงนิเวศ” หมายถึง สัญญาสัมปทานการดำเนินกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศในแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติภาครัฐ

##### ข้อ 3 หลักการพื้นฐานการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

1) การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากแหล่งทรัพยากรการท่องเที่ยวภาครัฐ (Natural Tourism Resources of Nation) เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จึงจำต้องดำเนินการโดยการสร้างวิธีการกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความมั่นคงเชิงนิเวศ การอนุรักษ์ฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวตามธรรมชาติของรัฐ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ติดตาม ตรวจสอบสถานการณ์ดำเนินงาน การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมการท่องเที่ยว และสะท้อนถึงผลในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุง

2) การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมโดยผ่านองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” เพื่อประสาน

กันระหว่างหน่วยงานเชิงพื้นที่และนโยบายเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการ โดยคำนึงถึงการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้เกิดโอกาสในการศึกษาด้านธรรมชาติวิทยา ในมุมมองที่ลึกซึ้งมากขึ้นแก่นักท่องเที่ยวต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ข้อ 4 คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช) ต้องกำหนดนโยบายเฉพาะๆ ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ตามหลักการพื้นฐานฯ ข้อ 3 คือ (ก) กำหนดทิศทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน (ข) กำหนดนโยบายและแผนการท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน (ค) กำหนดมาตรการพิจารณา “กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรการท่องเที่ยว (ง) จัดทำแผนการประเมินการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรการท่องเที่ยว ทุก 4 ปี

ข้อ 5 ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ตัวแทนหอการค้าจังหวัด ตัวแทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และตัวแทนองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” เป็นคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (ท่องเที่ยวถิ่น) โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ก) กำหนดพื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (ท่องเที่ยวถิ่น) โดยมีรายละเอียดแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ได้แก่ ลักษณะภูมิศาสตร์ ความหลากหลายทางชีวภาพ และประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ข) กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืน รายละเอียดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (ค) พิจารณออนุมัติ “กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

ข้อ 6 การยื่นขอสัมปทานการนำเที่ยวเชิงนิเวศ (ท่องเที่ยวถิ่น)

1) แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวธรรมชาติภาครัฐ ที่ประสงค์จะจัดจ้างบริการฯ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

2) ประกอบธุรกิจพิเศษ ที่ประสงค์จะจัดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ให้ยื่นแผนการดำเนินการที่เป็นมิตรกับระบบนิเวศ (Eco-friendly planning) มาพร้อมกันเพื่อประกอบการพิจารณาเป็นสำคัญ (ก) รายละเอียดขั้นตอน ช่วงเวลา อุปกรณ์ เครื่องมือ การจัดกิจกรรมฯ รายชื่อมัคคุเทศก์ (ข) แนวทางการจัดการขยะและมลพิษที่อาจเกิดขึ้น (ค) แนวทางด้านความปลอดภัยและควบคุมโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว (ง) แนวทางการส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับชุมชนท้องถิ่น (จ) แนวทางการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับระบบนิเวศแหล่งท่องเที่ยว

## 5. บทสรุป

การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในประเทศไทย ไม่มีการกำกับดูแลมาตรฐานกิจกรรม โดยเฉพาะ เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติตามแผนและนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น รูปแบบการบริหารจัดการมีลักษณะแบ่งแยกเชิงพื้นที่ ซึ่งพื้นที่แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวส่วนมากอยู่ภายใต้การจัดการที่ดินภาครัฐ หน่วยงานรัฐต่าง ๆ อาศัย

ช่องโหว่ในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยเฉพาะองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจเด็ดขาด ในการบริหารจัดการและตัดสินใจ เช่น การก่อสร้างโครงสร้างอาคารต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนอย่างชัดเจนและมุ่งหวังรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ แม้จะมีกระบวนการกระจายรายได้สู่ชุมชนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นไกด์นำเที่ยว หรือค้าขายสินค้า แต่ขาดการส่งเสริมความรู้ด้านการอนุรักษ์ฯ แหล่งท่องเที่ยว และขาดความตระหนักรู้ด้านปัญหามลพิษ ขยะ น้ำเสีย ซึ่งปนเปื้อนสู่ระบบนิเวศ ทั้งนี้ แตกต่างกับภาคเอกชนที่มีการบริหารจัดการด้านปัญหามลพิษอย่างมีมาตรฐานมากกว่าและมีโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (CSR) ที่ชัดเจนมากกว่า แต่กลับมีพื้นที่แหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวที่น้อยกว่า

ดังนั้น การจัดการการท่องเที่ยวฯ เชิงพื้นที่ของภาครัฐ ควรยึดถือหลักการไม่แบ่งแยกระบบนิเวศออกจากกัน จึงควรกำกับดูแลลักษณะทรัพยากรร่วม คำนึงข้อเสนอด้านนิเวศ และควรยกระดับองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน “อพท.” ให้มีอำนาจตามลำดับศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติเพื่อสร้างอำนาจถ่วงดุลกับกลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

### บรรณานุกรม

- คณาธิป ทองรวีวงศ์. *กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2563.
- จิรากรณ์ คชเสนี, และนันทนา คชเสนี. *นิเวศวิทยาเพื่อสิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2558.
- ทิพวรรณ พุ่มมณี. *การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. *เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาตำรา ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2542.
- ศรียาชา วงศารยางกูร. *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.
- Buckley, Ralf. *Impacts Positive and Negative: Link Between Ecotourism and Environment*. In *Environmental Impact of Ecotourism*. edited by Ralf Buckley. Wallingford: CABI, 2004.
- CBD. *The Ecosystem Approach: CBD Guidelines*. Montreal: CBD, 2004.  
<https://www.cbd.int/doc/publications/ea-text-en.pdf>. Accessed May 23, 2020.
- CBD/UNEP. *Managing Tourism and Biodiversity*. Montreal: CBD, 2005.  
<https://www.cbd.int/doc/programmes/tourism/tourism-manual-en.pdf>. Accessed June 5, 2020.
- Fennell, David A. *Ecotourism*. NY: Routledge, 2015.
- UNWTO. *Tourism and Biodiversity World Tourism Day 2010. A/19/15 (July 15): 1-3*.  
<https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtogad.2011.1.jgm80015k4806474>. Accessed May 11, 2020.

