

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาธุรกิจของประเทศที่ใหญ่ที่สุดในโลกที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ เห็นจะไม่มีธุรกิจใดจะดีกว่าธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งได้ทำกันมาเป็นเวลานานด้วยกลยุทธ์ต่างๆ และได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ได้ประโยชน์มหาศาล เมื่อเทียบกับธุรกิจการค้าประเภทอื่นที่จำเป็นและต้องลงทุนมากและมีปัญหาต่างๆตามมายุ่งเสมอ

ดังนั้นจึงมองได้ว่า ธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นธุรกิจที่ยั่งยืนและยังสนับสนุนฐานะทางการเงินและฐานะทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศอีกด้วย

จึงเป็นการสมควรที่จะนำธุรกิจดังกล่าวมาทำการศึกษาและวิจัยถึงสภาพปัญหาเพื่อประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งจะได้นำผลการศึกษาวินิจฉัยออกเป็นบทต่างๆประกอบเข้าด้วยกัน

ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ทั้งภาครัฐและเอกชนย่อมมีบทบาทและหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อธุรกิจดังกล่าวร่วมกัน กล่าวคือทั้งภาครัฐและเอกชนนั้นต้องให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน พึ่งพาอาศัยกัน เพื่อควบคุมธุรกิจท่องเที่ยวให้สามารถดำเนินธุรกิจไปอย่างราบรื่น

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ถึงฉบับปัจจุบัน ได้มีการกำหนดให้มีแผนพัฒนาการท่องเที่ยวไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวในระยะต้นของแผนพัฒนาฯ ได้แก่ องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท) และต่อมาได้เปลี่ยนฐานะเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) โดยแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวมีเป้าหมายหลักที่สำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของไทยคือ ต้องการให้มีปริมาณนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น เพื่อกระตุ้นให้ธุรกิจท่องเที่ยวของไทยเติบโตอย่างเต็มที่และทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นด้วยซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจบางด้วย ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจบางฉบับนั้นก็มิมีจำนวนนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

แต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจบางฉบับก็มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศไม่ขึ้นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทำให้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นไม่บรรลุผลสำเร็จ ธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศไทยจึงไม่เติบโตเท่าที่ควร

เมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวไม่สามารถส่งเสริมให้การท่องเที่ยวของไทยได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวเท่าที่ควรประกอบกับสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบันที่เกิดความวุ่นวายขึ้นภายในประเทศเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยวที่มีต่อประเทศไทยนั้นลดน้อยลง จะเห็นได้จาก เหตุการณ์ด้านการเมืองของประเทศที่เกิดความขัดแย้งกันของผู้นำรัฐบาลที่ทำให้นักท่องเที่ยวไม่ว่าทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเองก็วิตกกังวลกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อธุรกิจท่องเที่ยวของไทยเป็นอย่างมากเพราะนักท่องเที่ยวเกรงว่าเมื่อสถานการณ์ภายในประเทศยังคงเกิดความไม่สงบอยู่ นักท่องเที่ยวจึงเกิดความไม่แน่ใจด้านความปลอดภัยของตนเองไม่แน่ใจว่าจะเกิดอะไรขึ้นหรือไม่ จึงอาจตัดสินใจไม่เลือกที่จะท่องเที่ยวในช่วงที่เกิดสถานการณ์ของบ้านเมืองดังกล่าว

นอกจากสถานการณ์ด้านการเมืองที่เป็นตัวกำหนดถึงการเติบโตของธุรกิจท่องเที่ยวแล้ว ปัจจัยด้านการมีสภาพแวดล้อมที่ดีก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้การท่องเที่ยวของไทยนั้นเกิดความยั่งยืนได้ ซึ่งปัจจุบันนี้ทรัพยากรทางการท่องเที่ยว เกิดความเสื่อมโทรมไปอย่างมาก สังเกตได้จากแหล่งท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป ธรรมชาติบริเวณแหล่งท่องเที่ยวไม่น่าสนใจไม่สมบูรณ์แม่น้ำ ลำคลอง หรือบริเวณชายหาดทะเลเกิดการเน่าเสีย และมีขยะมูลฝอยเป็นจำนวนมาก สาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนนักท่องเที่ยวและเมื่อทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเสื่อมโทรมลงแหล่งท่องเที่ยวก็ลดน้อยลงตามไปด้วย

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นล้วนแล้วแต่จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวของไทยและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมเกิดผลกระทบต่อความยั่งยืนของการท่องเที่ยวได้

ดังนั้น ภาครัฐที่จะมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจท่องเที่ยวของไทยให้เกิดความยั่งยืน โดยที่งานวิจัยฉบับนี้ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวให้เกิดความสมบูรณ์ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสำคัญของปัญหากฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
2. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิดและหลักการที่สำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนทั้งของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อ การส่งเสริมและสนับสนุนกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
5. เพื่อศึกษาและค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมนำมาใช้เป็นแนวทางแก้ไข ปัญหาในการดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน

สมมติฐานของการศึกษา

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวและกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535แล้วก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวนี้ไม่มีความชัดเจน ไม่มีการกำหนดมาตรการทางด้านการรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวไว้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในขณะที่บรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วต่างก็มีมาตรการทางกฎหมายและกลไกที่มีประสิทธิภาพ หากประเทศไทยมีการนำเอามาตรการและกลไกในด้านสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการท่องเที่ยวของต่างประเทศ มาปรับใช้น่าจะเกิดผลดีต่อธุรกิจท่องเที่ยวและความสมบูรณ์ของสภาพแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและแหล่งท่องเที่ยวเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจท่องเที่ยวของไทยให้เกิดความยั่งยืนและเกิดการพัฒนาต่อไป จนทำให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นและเกิดแรงจูงใจ ที่จะหันมาท่องเที่ยวในประเทศไทยที่มีสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสมบูรณ์

จึงได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่จะช่วยในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเพื่อส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวของไทยให้เกิดความยั่งยืนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

ในเนื้อหาจะกล่าวถึงสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากธุรกิจท่องเที่ยวและวิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้ทราบปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวของต่างประเทศให้เห็นปัญหาที่ชัดเจน เพื่อหามาตรการและแนวทางที่เหมาะสมที่จะนำมาแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้ได้ใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักโดยศึกษาจาก กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตำรา วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และบทความที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบความสำคัญของปัญหากฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
2. เพื่อทราบประวัติความเป็นมา แนวคิดและหลักการที่สำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
3. เพื่อทราบมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนทั้งของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อทราบปัญหาทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
5. เพื่อทราบแนวทางแก้ไขปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวของไทยให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

นิยามศัพท์

1. ยั่งยืน หมายถึง อยู่ยาวนาน คงทน
2. ส่งเสริม หมายถึง เกื้อหนุน หนุนหลัง

3. ทำลาย หมายถึง ทำให้พัง ทำให้หมดสิ้นไป
4. การอนุรักษ์ หมายถึง การระวัง สงวนรักษาไว้ พิทักษ์ ป้องกัน
5. ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติโดยที่ธรรมชาติ นั้นเป็นผู้สร้างขึ้นมา ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่สำคัญมากต่อสิ่งแวดล้อม
6. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การดำเนินการใดๆ กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การคุ้มครอง บำรุงรักษาและได้รู้จักใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด (เบญจรัตน์ อติชาตนาทนนท์, 2550, หน้า 128)
7. สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น
8. คุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายถึง คุณภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืชและทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 4)
9. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หมายถึง อุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร อันมีค่าตอบแทนและหมายความรวมถึง
 1. ธุรกิจนำเที่ยว
 2. ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว
 3. ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว
 4. ธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว
 5. ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว
 6. การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่ หรือการดำเนินงานอื่นใดโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว
10. ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หมายถึง ผู้ดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
11. นักท่องเที่ยว หมายถึง บุคคลที่เดินทางจากท้องที่อันเป็นถิ่นที่อยู่โดยปกติของตนไปยังท้องที่อื่นเป็นการชั่วคราวด้วยความสมัครใจและด้วยวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อไปประกอบอาชีพหรือหารายได้ (พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 4)
12. แหล่งท่องเที่ยว หมายถึง แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางศิลปะ-วัฒนธรรม แหล่งท่องเที่ยวทางโบราณสถาน และแหล่งท่องเที่ยวที่ได้มีการจัดสร้างขึ้น

13. หน่วยงานของรัฐ หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว

14. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง (พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 มาตรา 3)