

บทที่ 2

ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจมัคคุเทศก์

ปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลายเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของโลก เป็นที่ยอมรับกันว่าเกือบทุกประเทศในโลกมีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้เจริญเติบโตจนกลายเป็นสินค้าหลักในระบบของการค้าระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว การท่องเที่ยวจัดเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ด้านต่างๆมากมาย สามารถสร้างงานรวมถึงการพัฒนาบุคลากรและสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ และจะยิ่งเพิ่มความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆในอนาคตอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ธุรกิจการท่องเที่ยวถือเป็นสาขาหนึ่งของการค้าบริการ ซึ่งการท่องเที่ยวถือเป็นส่วนหนึ่งในภาคอุตสาหกรรมบริการที่สำคัญของประเทศไทย และส่งผลกระทบต่อในมิติต่างๆอย่างกว้างขวาง เช่น เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมไปถึงชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วไป

นอกจากผู้ประกอบการจัดนำเที่ยว และตัวแทนท่องเที่ยว ซึ่งตามกฎหมายก็คือ “ผู้ประกอบการนำเที่ยว” ยังมีผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้บริการนำเที่ยว ซึ่งมีสถานะเป็นบุคคลธรรมดา เรียกว่า มัคคุเทศก์ (Tourist Guide) และผู้นำเที่ยว ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

2.1 ความหมายและความเป็นมาของการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ธุรกิจนำเที่ยวเป็นธุรกิจที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในด้านการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจโรงแรม ธุรกิจอาหาร และเครื่องดื่ม ธุรกิจการขนส่ง ธุรกิจร้านค้าของที่ระลึก และธุรกิจอื่นๆ โดยธุรกิจดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอยู่ตลอดเวลาเท่าที่ยังมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยว และถือเป็นธุรกิจที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในประเทศไทยได้อาศัยการท่องเที่ยวเป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจจนประสบความสำเร็จทางการตลาดอย่างงดงามและเป็นที่รู้จักในฐานะ “สยามเมืองยิ้ม” จนกลายเป็นสถานพักผ่อนที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของโลกความสำเร็จนี้ทำให้การท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยเฉพาะในกลุ่มอาเซียนเริ่มมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น การแข่งขัน

เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้นทำให้ประเทศไทยต้องมาพิจารณาว่าการท่องเที่ยวของประเทศตนเองนั้นมีศักยภาพเพียงใดมีข้อได้เปรียบประเทศอื่นในด้านใดบ้าง ในขณะที่เดียวกันก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ เช่น การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยมุ่งแต่การเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าคุณภาพการใช้ธรรมชาติ และวัฒนธรรมเป็นจุดขายนักท่องเที่ยว ก็เริ่มถูกต่อต้านอย่างรุนแรงผลประโยชน์ที่ได้จากการท่องเที่ยวมิได้กระจายไปอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับขนาดเล็กคนในท้องถิ่นไม่ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการส่งเสริมการท่องเที่ยว และบางครั้งก็จำเป็นต้องเป็นฝ่ายรับภาระผลเสียจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวอีกด้วย หากจะเทียบกับประเทศที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเป็นอันดับแรกของโลก เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศสเปน¹

การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่สามารถนำเงินตราเข้าประเทศได้ดี โดยไม่ต้องพึ่งพาการนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบจากต่างประเทศ การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการจ้างงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การค้าการลงทุนการพัฒนาการกระจายรายได้การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของประเทศ การท่องเที่ยวคิดเป็นประมาณร้อยละ 9.62 ของ GDP ของประเทศไทยการท่องเที่ยวนับเป็นอุตสาหกรรมที่เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในปัจจุบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญมาก ทั้งด้านการจ้างงาน การขนส่ง และอื่นๆ² ใน พ.ศ. 2503 มีการก่อตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (อสท.) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาด้านการท่องเที่ยวจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยก็ได้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง คนนํารายได้เข้าประเทศจำนวน 196 ล้านบาทเป็นใน พ.ศ. 2554 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ 19,098,323 คนเพิ่มขึ้นจากปีพ.ศ. 2553 จำนวน 3,161,923 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 19.18 โดยตลาดที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมากที่สุด 10 อันดับแรกใน พ.ศ. 2554 ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศญี่ปุ่น สหพันธรัฐรัสเซีย สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา นํารายได้จากการท่องเที่ยวในปีพ.ศ. 2554 มีจำนวนทั้งสิ้น 374,591.46 ล้านบาทเพิ่มขึ้นจากพ.ศ. 2553 จำนวน 141,797.37 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 29.92 การคาดการณ์แนวโน้มนักท่องเที่ยวใน พ.ศ. 2555 จะ

¹ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. (2536). โครงการศึกษา ทบทวนแผนแม่บทในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 5-6.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). สถานการณ์กำลังแรงงาน การมีงานทำ และการว่างงาน ทั่วราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2553. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.nesdb.go.th> [2560, 2 มีนาคม].

ขยายตัวต่อเนื่องจาก พ.ศ. 2554 ในอัตราร้อยละ 8-10 ทำให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศลดการสูญเสียดุลการค้า³

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560-2564 โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาระบุว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวช่วยสร้างกระแสเงินหมุนเวียนในประเทศเพิ่มมากขึ้นจากการที่คนไทยเที่ยวในเมืองไทยช่วยสร้างกระแสอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทำให้เงินหมุนเวียนในประเทศอีกนับแสนล้านบาทต่อปี จึงถือเป็นพลังทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแม้ปัจจุบันกลไกของประชาคมอาเซียนจะยังทำงานไม่เต็มรูปแบบแต่ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยก็มีความมีคนทำงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานอยู่แล้วด้วยเหตุผลสำคัญ คือในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดแคลนคนในภาคแรงงานการท่องเที่ยวอยู่มาก รวมทั้งเงื่อนไขเรื่องความรู้และทักษะภาษา

โดยตลาดใหญ่ที่สุดที่ควรให้ความสำคัญคืออินโดนีเซียมีประชากร 200 กว่าล้านคนและเศรษฐกิจเริ่มดี การเมืองเริ่มเข้มแข็งชาวอินโดนีเซียออกท่องเที่ยวมากขึ้น ดังนั้นหากบุคลากรภาคท่องเที่ยวของไทยควรที่จะมีปรับตัวเรื่องภาษาวัฒนธรรมหากสามารถปรับตัวได้ประชาคมอาเซียนจะกลายเป็นโอกาสเพื่อสร้างงานทั้งในและนอกประเทศเพื่อให้ได้ค่าตอบแทนสูงขึ้นได้⁴ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและในช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลกหลายประเทศได้มีการนำเรื่องการท่องเที่ยวมาเป็นเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

2.1.1 ความหมายของการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

ธุรกิจนำเที่ยว หมายถึง การประกอบธุรกิจนำเที่ยวเกี่ยวกับการจัดหรือการให้บริการ หรืออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทักษนาจร และมัคคุเทศก์ให้แก่นักท่องเที่ยว โดยมีมุ่งหมายถึงการนำเที่ยวเป็นสำคัญ และต้องมีการติดต่อกันโดยตรงกับนักท่องเที่ยวเพื่อจัดการบริการไปท่องเที่ยวในสถานที่ต่างๆ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทำการควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธุรกิจนำเที่ยว”⁵ หมายความว่า ธุรกิจที่เกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวไป

³ สรุปลสถานการณ์นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ปี พ.ศ. 2554 กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.

⁴ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวในสายลมแห่งประชาคมอาเซียน. การปรับตัวกลยุทธ์รับ AEC. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.thai-aec.com/550#more-550>. [2559, 7 ตุลาคม].

⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559. มาตรา 4..

ท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยจัดให้มีการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้มีการแบ่งประเภทของธุรกิจนำเที่ยวออกเป็น 3 ประเภท เนื่องจากธุรกิจนำเที่ยวมีขนาดกิจการที่ต่างกัน ดังนี้

- 1) ธุรกิจนำเที่ยวเฉพาะพื้นที่ หมายถึง การนำเที่ยวในจังหวัด และเขตจังหวัดที่ติดต่อกัน
- 2) ธุรกิจนำเที่ยวในประเทศ หมายถึง การนำเที่ยวไปยังจังหวัดต่างๆได้ทั่วราชอาณาจักร
- 3) ธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ หมายถึง การนำเที่ยวไปต่างประเทศ หรือการนำชาวต่างประเทศท่องเที่ยวในประเทศ⁶

การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวไม่ได้มีการให้นิยามไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวซึ่งอาจให้นิยามของคำว่า การประกอบธุรกิจท่องเที่ยว หมายถึง การจัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายใน และภายนอกราชอาณาจักร โดยมีค่าตอบแทนและหมายความรวมถึง ธุรกิจนำเที่ยวธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยวธุรกิจภัตตาคารสถานบริการ และสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยวธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยวธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยวการดำเนินงานนิทรรศการงานแสดงงานออกร้านการโฆษณาเผยแพร่หรือการดำเนินการอื่นใด โดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว⁷ จากความหมายดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวที่มีความหมายอย่างกว้างขวางดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ประกอบการธุรกิจใดหากมีการดำเนินการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวไม่ว่าทางตรงหรือโดยอ้อมย่อมถือเป็นผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวตามคำนิยามดังกล่าวข้างต้น

2.1.2 ความหมายของมัคคุเทศก์

ผู้ประกอบการจัดนำเที่ยว และตัวแทนท่องเที่ยว ซึ่งตามกฎหมายก็คือ “ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว” ยังมีผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้บริการนำเที่ยว ซึ่งมีสถานะเป็นบุคคลธรรมดา เรียกว่า มัคคุเทศก์ (Tourist Guide) และผู้นำเที่ยว หมายถึง ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการจัดการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ

⁶ กุลวรา สุวรรณพิมล. (2548). **หลักการมัคคุเทศก์**. กรุงเทพมหานคร : แสงดาว. หน้า 146.

⁷ พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. 2551. มาตรา 4.

โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆแก่นักท่องเที่ยว เมื่อบุคคลใดกระทำการเข้าองค์ประกอบนิยามของมัคคุเทศก์แล้ว จะถือว่าบุคคลนั้นทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างมัคคุเทศก์กับธุรกิจนำเที่ยวนั้น จะเห็นได้ว่ามัคคุเทศก์ถือเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจมีนิติสัมพันธ์กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือมัคคุเทศก์อาจตกลงกับนักท่องเที่ยวโดยตรงในการนำเที่ยว

2.1.3 ความเป็นมาของการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวมีความหมายกว้างขวางมาก แต่ก็สามารถกำหนดได้โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญ 3 ประการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขตามหลักสากล โดยเฉพาะขององค์การการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (International Union of Official Travel Organization หรือ IUOTO) ได้แก่

- 1) ต้องเป็นการเดินทางจากที่อยู่อาศัยตามปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว
- 2) ต้องเป็นการเดินทางด้วยความสมัครใจ
- 3) ต้องเป็นการเดินทางด้วยวัตถุประสงค์ใดๆก็ตามที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อประกอบอาชีพ หรือหารายได้ในกรณีนั้น

การส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทยเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อ ปีพ.ศ.2479 เมื่อกระทรวงเศรษฐกิจการเสนอโครงการบำรุงอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศสยามต่อคณะรัฐมนตรีโดยเสนอแผนและวัตถุประสงค์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว 3 ประการ คืองานโฆษณาชักชวนนักท่องเที่ยว งานรับรองนักท่องเที่ยว และงานบำรุงสถานที่ท่องเที่ยว เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2492 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีฐานะเทียบเท่ากองเรียกว่าสำนักงานท่องเที่ยวต่อมามีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2502 มีหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางรวดเร็ว ได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อให้รัฐมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาส่งเสริมเผยแพร่ ดำเนินกิจการเพื่อเป็นการริเริ่มให้มีการพัฒนาแหล่งที่ท่องเที่ยว ตลอดจนคุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวแต่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณา ส่วนพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้นประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 จัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้น

เนื่องจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์มีการขยายตัวเป็นอันมากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงได้ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมแล้วเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2535 และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ⁸

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเห็นได้ว่าในระยะแรกก่อน พ.ศ. 2500 นั้นประเทศไทยเริ่มเห็นความสำคัญของการท่องเที่ยวเห็นได้จากมีการเสนอแผนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและเพิ่มความสำคัญมากขึ้นจนเกิดพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะขึ้นคือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และมีการร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เพื่อเป็นการจัดระเบียบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศโดยมีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการท่องเที่ยวของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันนั้นมีการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ใหม่เพื่อให้ทันสมัยกับรูปแบบการท่องเที่ยวที่พัฒนามากขึ้นในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมาตรฐานให้กับผู้ประกอบการท่องเที่ยวให้สามารถบริการนักท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานสากล และสามารถคุ้มครองนักท่องเที่ยวในกรณีเกิดความเสียหายจากการท่องเที่ยวเพื่อเป็นการยกระดับการบริการท่องเที่ยวของไทยให้สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านไม่ว่าจะเป็นประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซียหรือแม้กระทั่งประเทศเวียดนามที่เป็นคู่แข่งทางด้านธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศไทย และยังเป็นการดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้นเพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับประเทศต่อไป⁹

2.1.3.1 วิวัฒนาการของการท่องเที่ยวของต่างประเทศ ในอาณาจักรบาบิโลน (Babylonian Kingdom) และอาณาจักรอียิปต์ (Egyptian Kingdom) มีการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์โบราณวัตถุ (Historic Antiquities) 2600 ปีมาแล้วในอาณาจักรบาบิโลน มีการจัดงานเทศกาลทางด้านศาสนา มีการพบหลักฐาน

⁸ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (ออนไลน์). 2553. เข้าถึงได้จาก <http://thai.tourismthailand.org/about-tat> [2555, 10 มกราคม].

⁹ จริยญา เกียรติลักษณ์. (2553). แนวโน้มสถานการณ์ท่องเที่ยวในปี 2553. *อุตสาหกรรมท่องเที่ยว*. ตุลาคม-ธันวาคม หน้า 30.

จากข้อความที่นักเดินทางเขียนไว้ที่ผนัง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ นักเดินทางที่มีความสำคัญ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นนักเขียนเกี่ยวกับการเดินทางคนแรกของโลกก็ว่าได้มีชื่อว่า “HERODOTUS” มัคคุเทศก์ในสมัยก่อนคริสตกาล แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ Periegetai (คอยต้อนรับนักท่องเที่ยวให้เข้ากลุ่ม) และ Exegetic (ให้ข้อมูลเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินค่าตอบแทน)

จักรวรรดิกรีก และจักรวรรดิโรมัน มีลักษณะการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวสมัยกรีก เป็นการปกครองแบบนครรัฐ (City State) ทำให้ไม่มีผู้นำสั่งการให้สร้างถนน จึงนิยมเดินทางด้วยทางเรือ สถานที่ที่เชื่อว่าเป็นที่สถิตของเทพเจ้า เดินทางเพื่อแสวงหาความรู้ เนื่องจากสมัยกรีกนี้มีนักปราชญ์เป็นจำนวนมาก อาทิ อริสโตเติล พลาโต โซเครติส เพื่อการศึกษา โดยเฉพาะในกรุงเอเธนส์ เมื่อมีการเดินทาง ทำให้เกิดการสร้างที่พักแรมระหว่างทางซึ่งเป็นเพียงแค่ออนนอนแคบๆเท่านั้น ลักษณะการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวสมัยโรมันได้รวบรวมจักรวรรดิกรีก เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักร และได้นำเอาวัฒนธรรมธรรมเนียม ความหรูหราต่างๆ ไปพัฒนาเป็นแบบโรมัน สมัยโรมันเป็นสมัยที่การท่องเที่ยวรุ่งเรืองที่สุดในยุคโบราณ จนมีนักวิชาการปัจจุบันกล่าวว่า “แม้ว่าชาวโรมันจะมีชาติแรกที่เดินทางไปเยี่ยมชมสถานที่ต่างๆ เพื่อความเพลิดเพลินก็ตาม แต่ชาวโรมันก็เป็นชนชาติแรกที่สร้างวัฒนธรรมการท่องเที่ยวระบบมวลชนเป็นครั้งแรก (Mass Tourism) ชาวโรมันนิยมเดินทางไปชมความสำเร็จของวิทยาการของกรีก อนุสาวรีย์ต่างๆ รูปแกะสลัก ตลอดจนงานเทศกาล โครงสร้างพื้นฐานถูกสร้างขึ้นอย่างเป็นระบบ ทั้งถนนหนทาง ที่พักแรม (Inns) ร้านอาหาร ตลอดจนการรักษาความปลอดภัย ชาวโรมันเป็นนักล่าของที่ระลึกชาติแรกๆของโลก ของที่ระลึกที่เป็นที่นิยมของชาวโรมันโบราณคือ ภาพวาดของจิตรกรที่สำคัญๆ ชิ้นส่วนแขนหรือขาของรูปแกะสลักพวกนักบุญหรือเทพีต่างๆที่ทำจากหินอ่อนหรือสำริด ผ้าไหมจากเอเชีย เป็นต้น ความรู้เกี่ยวกับการสร้างถนน ทำให้ชาวโรมันที่เป็นคนชั้นสูงและชั้นกลาง ได้มีโอกาสเดินทาง และมักเป็นการเดินทางประเภท VFR คือเยี่ยมญาติและเพื่อนฝูง นอกจากนั้นยังมีการเดินทางแบบเรือสำราญในหมู่คนที่ร่ำรวยมากๆอีกด้วย ชาวโรมันโบราณมีการเขียนคู่มือการท่องเที่ยว ซึ่งเรียกกันว่า “Itineraries”

ยุคกลางหรือยุคมืด (Middle Age or Dark Age) เป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ ศาสนาเข้ามามีบทบาทในการกำหนดการดำเนินชีวิตของผู้คนวันหยุด (Holy Days) เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น คนชั้นกลางและชั้นสูงนิยมเดินทางเพื่อแสวงบุญ ในระยะทางไกลในเมืองต่างๆ ตามหลักฐานที่ปรากฏเป็นนิทานเรื่อง Canterbury tales และการเฟื่องฟูของอาชีพมัคคุเทศก์

ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ลักษณะสำคัญของการท่องเที่ยวในยุคนี้ คือเกิดการพัฒนาทางการค้า ผู้คนเริ่มใฝ่รู้เกี่ยวกับเรื่องของยุโรปสมัยก่อน โดยเฉพาะชาวอังกฤษที่ร่ำรวย นิยมส่งบุตรชายออกเดินทางไปยังต่างประเทศพร้อมกับผู้สอนประจำตัว (Travelling Tutors) เป็นระยะเวลา 3 ปี เรียกว่า “แกรนทัวร์” อาจเรียกแกรนทัวร์ว่า เป็นการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษาก็ได้

สมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18-19 สังคมเริ่มเปลี่ยนจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม เกิดการล่าอาณานิคมขึ้น ที่พักริมได้รับการพัฒนาตามลำดับ กลายเป็นโรงแรมแทนที่การโยกย้ายถิ่นฐานไปยังดินแดนใหม่ๆนอกทวีปยุโรป อาทิ ไปทวีปอเมริกา มีการพัฒนาประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำ กับเรือกลไฟแบบกังหันข้างผสมใบ ทำให้เกิดการเดินทางได้เร็วขึ้น มีการพัฒนากิจการรถไฟ และในปี พ.ศ. 2384 โทมัสคูก (Thomas Cook) ได้จัดนำเที่ยวทางรถไฟแบบครบวงจรเป็นครั้งแรกที่สหราชอาณาจักร ในขณะที่ เฮนรีเวลล์ ก็จัดกิจกรรมนำเที่ยวขึ้นในสหรัฐอเมริกาเช่นกัน

ยุคศตวรรษที่ 20 การท่องเที่ยวยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ความสะดวกสบายมีมากขึ้น ไม่จะเป็นการเดินทาง ที่พักริม เงินตรา เอกสารการเดินทาง ผู้คนหันมานิยมการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนตัวมากขึ้น ทำให้การเดินทางด้วยรถไฟลดน้อยลง พัฒนาของอุตสาหกรรมการบิน ที่เริ่มขึ้นในยุโรป ปี ค.ศ. 1919 และเริ่มขนส่งผู้โดยสาร ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ช่วงหลังสงครามโลก ผู้คนออกเดินทางท่องเที่ยวเพื่อเยี่ยมชมสถานที่สำคัญทางการสงคราม อาทิ หาดนอร์ม็องดีที่สาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁰

2.1.3.2 วิวัฒนาการของการท่องเที่ยวในประเทศไทย การท่องเที่ยวของประเทศไทยมีการวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย เป็นการเดินทางแบบอิสระเสรี มักเป็นไปเพื่อการค้าขาย และทางศาสนา ส่วนมาเป็นการเดินทางภายในประเทศเท่านั้น ต่อมาในสมัยอยุธยาซึ่งมีการบริหารแบบศักดินา ผู้คนไม่ค่อยมีอิสระในการเดินทางมากนักนอกจากไปเพื่อการค้าเล็กน้อย ส่วนด้านการเดินทางเพื่อการพักผ่อน ไม่ค่อยปรากฏ เนื่องจากประชาชนส่วนมากมีเวลาว่างไม่มากนัก มักจะอยู่กับบ้านมากกว่า และได้มีการปรับปรุงเส้นทางทางน้ำเพื่อการคมนาคม ตลอดจนเส้นทางทางบก เพื่อความสะดวกสบายทางการค้าเป็นหลัก และเพื่อการเดินทาง กลุ่มคนที่มีการเดินทางในสมัยอยุธยา มักจะเป็นกลุ่มคนที่อยู่ในชนชั้นปกครอง ตั้งแต่พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และบรรดาขุนนางทั้งหลาย ในบางครั้งอาจจะมิไพร่ทาสติดตามไปเพื่อรับใช้เช่นกัน ในประมาณปีพ.ศ. 2054 ชาวโปรตุเกสเป็นประเทศแรกของตะวันตก ได้

¹⁰ คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2558). กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 30-32.

เดินทางเข้ามายังอาณาจักรอยุธยา ตามมาด้วย ญี่ปุ่น อังกฤษ สเปน ฮอลันดา ฝรั่งเศส ผลจากการเข้ามาของชาวต่างชาติในสมัยอยุธยา ทำให้เกิดความเป็นนานาชาติในพระนครหรืออยุธยามากขึ้น ทำให้เกิดการผสมผสานวัฒนธรรม ประเพณีต่างๆ ทั้งของตะวันตกและของไทย ที่น่าสนใจคือ ได้มีการจัดบันทึกการเดินทางของชาวตะวันตกที่เขียนเอาไว้เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ การเดินทาง สถานที่ต่างๆ ในอาณาจักรอยุธยา แล้วนำกลับไปตีพิมพ์เผยแพร่ที่ตะวันตก ก่อให้เกิดการเดินทางเข้ามาของเอเชีย และอยุธยา มากขึ้น ในฐานะที่อยุธยาเป็นดินแดนของสินค้าของป่า เครื่องเทศ ทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถสร้างกำไรให้มหาศาลแก่พ่อค้าชาวตะวันตกกล่าวได้ว่าอาณาจักรอยุธยา รุ่งเรืองมากทั้งทางด้านศิลปวิทยาการ วัฒนธรรม ประเพณี บ้านเมืองร่ำรวย ในสมัยพระนารายณ์มหาราชมีการแลกเปลี่ยนคณะทูตระหว่างอยุธยาและชาติต่างๆ หลายครั้ง วรรณคดีที่เป็นหลักฐานสำคัญที่กล่าวถึงการเดินทางไปยังต่างแดนที่มีชื่อเสียงคือ นิราศฝรั่งเศสของเจ้าพระยาโกษาปาน

สมัยสมเด็จพระนารายณ์ หลังสมัยสมเด็จพระนารายณ์การค้าขายติดต่อกับชาติตะวันตกลดน้อยลง หันไปค้าขายกับจีนมากขึ้นและพยายามพัฒนาบ้านเมืองให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ มีการส่งสมณะทูตไปเผยแพร่ศาสนาโดยทั่วไป ที่สำคัญคือ เคยมีการส่งคณะสมณะทูตไปยังลังกาทวีป และในลังกาเรียกนิกายสงฆ์ของตนว่า “สยามวงศ์” อีกด้วยและมาในสมัยของกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์ เป็นความพยายามของพระมหากษัตริย์ทั้งสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีและปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี ที่พยายามจะทำการฟื้นฟูความเป็นอยุธยาขึ้นมาใหม่อีกครั้ง จะพบว่า โครงสร้างของบ้านเมืองตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีต่างๆ จะคล้ายกับในสมัยอยุธยา ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 2 ทรงทำนุบำรุงทางด้านศิลปวัฒนธรรม และพัฒนาด้านการค้าระหว่างประเทศ สมัยรัชกาลที่ 3 บ้านเมืองเปิดทำการค้าขายกับต่างชาติมากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง คล้ายๆ กับสมัยของสมเด็จพระนารายณ์ สมัยรัชกาลที่ 4 ทรงพยายามทำให้บ้านเมืองมีความทันสมัยตามแบบตะวันตก มีชาวตะวันตกเข้ามาพำนักอาศัยในกรุงสยามเป็นจำนวนมาก จะเห็นได้ว่ามีการสร้างที่พัก ร้านอาหารตามแบบตะวันตกเกิดขึ้นหลายแห่ง สมัยรัชกาลที่ 5 ทรงปรับปรุงบ้านเมืองในทุกๆ ด้าน มีการเสด็จประพาสหัวเมืองต่างๆ รวมทั้งต่างประเทศหลายครั้ง ในยุคนี้มีการสร้างทางรถไฟ เรือกลไฟ นับว่าเป็นพื้นฐานสำคัญทางการท่องเที่ยวที่มีการเลิกทาส เลิกไพร่ ทำให้คนมีเสรีภาพในด้านต่างๆ มากขึ้น มีการออกไปศึกษาต่อ

ต่างประเทศมากขึ้นเช่นกัน สมัยรัชกาลที่ 6 มีการปรับปรุงสายการเดินรถไฟ มีการสร้างถนนหนทางเพื่อประโยชน์ในทางการสงคราม ตลอดจนการสร้างโรงแรมอีกด้วย¹¹

2.1.3.3 ปัจจัยที่ถือเป็นมูลเหตุจูงใจให้เกิดการท่องเที่ยว¹² ความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ ของโลกในปัจจุบันนี้ ทำให้การดำเนินชีวิตตลอดจนความนึกคิดของคนในสังคมโลกเปลี่ยนแปลงไปเป็น มูลเหตุจูงใจให้เกิดการท่องเที่ยวขึ้น ดังนี้

(1) การใช้จ่ายอิสระ เศรษฐกิจของประเทศไทยและโลกยังคงมีความเจริญเติบโตสูงขึ้นอีก จนปัจจุบันกลายเป็นระบบการค้าเสรีที่ทุกประเทศมีการติดต่อเกี่ยวข้งกัน ในแทบจะทุกด้าน ส่งผลให้การติดต่อสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีทัดเทียม ซึ่งหมายถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจะยิ่งเติบโตตามไปด้วยและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสามารถจูงใจให้ผู้คนใช้จ่ายเงินรายได้ส่วนเพิ่มเพื่อการเดินทางท่องเที่ยว

(2) การลดลงของค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นผลมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เติบโตขึ้น และการพัฒนาวิธีการขนส่งเพื่อมวลชนมากขึ้น ดังนั้นค่าใช้จ่ายในการเดินทางท่องเที่ยวลดลง

(3) ระดับการศึกษาชั้นสูง โดยส่วนรวมประชากรในโลกยุคปัจจุบันมีการศึกษาเพิ่มมากขึ้น การเดินทางท่องเที่ยวเป็นหนทางที่ช่วยเพิ่มเติมความรู้ ประสบการณ์

(4) การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร กลุ่มผู้เกิดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เหล่านี้เริ่มหมดภาระหนี้สินจึงนับได้ว่าเป็นส่วนเพิ่มของจำนวนประชากรที่มีความยืดหยุ่นสูงและมีเงินมากเพียงพอที่จะเดินทางท่องเที่ยวได้มากขึ้น

(5) การขยายตัวของสังคมเมือง ประชากรมีความเป็นคนในสังคมเมืองมากขึ้น รวมทั้งมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ครอบครัวในสังคมเมืองมิได้อยู่รวมกันเป็นหน่วยเดียว แต่กระจายกันอยู่ตามย่านที่อยู่อาศัยของเมือง ทำให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยวเพื่อไปเยี่ยมญาติ หรือเพื่อนมากขึ้น

(6) การขยายตัวของธุรกิจ ธุรกิจการค้าได้ขยายตัวออกไปเป็นระดับระหว่างประเทศมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการเดินทางเพื่อการติดต่อทางธุรกิจทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน

¹¹ กุลวรา สุวรรณพิมล. (2548). *หลักการมัคคุเทศก์*. กรุงเทพมหานคร : แสงดาว. หน้า 18-29.

¹² เรื่องเดียวกัน. หน้า 55.

(7) การเกษียณอายุเร็วขึ้น การออกจากงานหรือเกษียณเร็วขึ้นทำให้บุคคลได้รับทั้งเงินและเวลาว่างเพิ่มมากขึ้น ผู้คนจำนวนมากเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในฐานะนักท่องเที่ยวสูงอายุ

(8) อัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินมีผลต่อการท่องเที่ยวมาก โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวที่มาจากประเทศที่มีเงินตราสกุลแข็ง นิยมเดินทางไปท่องเที่ยวที่ประเทศที่มีเงินตราสกุลที่อ่อนกว่า

(9) สภาพแวดล้อมทางการเมืองและรัฐบาล ถ้าประเทศมีความสงบสุขประชาชนจะมีความพร้อมใจในการประกอบอาชีพและหาความสุขจากการออกไปท่องเที่ยวกลับบ้านและนอกประเทศ

(10) ค่านิยมในการท่องเที่ยวเพื่อสังคม ในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปยุโรปได้จัดให้มีระบบการท่องเที่ยวเพื่อสังคม โดยรัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางงบประมาณช่วยเหลือ การจัดการท่องเที่ยวดังกล่าวเพื่อช่วยเหลือพลเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ และถ้ารัฐไม่ช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนก็จะไม่มีโอกาสได้เดินทางท่องเที่ยว

2.1.4 รูปแบบของการประกอบธุรกิจนำเที่ยว¹³

ลักษณะของการนำเที่ยวมีความหลากหลายตามแต่ความต้องการของนักท่องเที่ยว ดังนั้นรูปแบบการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวย่อมมีความหลากหลายด้วยเช่นกัน เพื่อรองรับและให้บริการนักท่องเที่ยวได้อย่างทั่วถึงจึงแยกรูปแบบของการท่องเที่ยวใน 6 ลักษณะ ดังนี้

2.1.4.1 การท่องเที่ยวเพื่อความสนุกสนาน และความบันเทิงเป็นการท่องเที่ยวเพื่อเปลี่ยนบรรยากาศประกอบกับความอยากรู้อยากเห็นเพื่อชมวิทิวทัศน์ และวัฒนธรรมประเพณีชีวิตความเป็นอยู่ของท้องถิ่นต่างๆหรือท่องเที่ยวไปตามท้องที่ต่างๆ เพื่อความเพลิดเพลินการท่องเที่ยวแบบนี้ขึ้นอยู่กับทัศนียภาพทางเศรษฐกิจของนักท่องเที่ยว และสิ่งที่ดึงดูดความสนใจของสถานที่แต่ละแห่ง

2.1.4.2 การท่องเที่ยวเพื่อพักผ่อน เป็นการใช้เวลาว่างเพื่อการพักผ่อนร่างกาย และสมอง โดยจะใช้เวลาพักผ่อนให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้สถานที่พัก จะเลือกสถานที่สงบสะดวกสบายอากาศบริสุทธิ์เช่นชายทะเลหรือบนภูเขาที่ห่างไกล

¹³ วารุณี สุวัฒน์กร. (2552). ปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 8.

2.1.4.3 การท่องเที่ยวเพื่อศึกษาวัฒนธรรม เป็นการท่องเที่ยวที่มักมีจุดประสงค์ ที่จะศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่างๆควบคู่ไปกับการท่องเที่ยวด้วย เป็นการศึกษาศีวิตความเป็นอยู่ในแง่มานุษยวิทยา และสังคมวิทยาเช่นชมโบราณสถานศิลปะการแสดงต่างๆ

2.1.4.4 การท่องเที่ยวเพื่อการกีฬา การท่องเที่ยวแบบนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก ไปชมการแข่งขันกีฬาตามที่ตนสนใจเช่นฟุตบอลมวยเทนนิส ประการที่สอง เป็นการท่องเที่ยวเพื่อไปเล่นกีฬา หรือออกกำลังกายซึ่งการท่องเที่ยวประเภทนี้ เช่น ชายทะเล ภูเขา หรือการเดินป่า เพื่อยิงนกตกปลา หรือส่องสัตว์

2.1.4.5 การท่องเที่ยวเพื่อธุรกิจประชุมสัมมนา ลักษณะการท่องเที่ยวประเภทนี้ ไม่น่าจะจัดเป็นการท่องเที่ยว แต่ความเป็นจริงแล้วผู้ที่ไปเพื่อธุรกิจหรือสัมมนามักแบ่งเวลาส่วนหนึ่งไว้สำหรับการท่องเที่ยวปัจจุบันการท่องเที่ยวลักษณะนี้มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ

2.1.4.6 การท่องเที่ยวเพื่อการศึกษา การที่บุคคลไปต่างประเทศเพื่อการศึกษาดูงาน หรือแลกเปลี่ยนอาจารย์นักศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัยการท่องเที่ยวประเภทนี้ รวมถึงการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษาภายในประเทศด้วย

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

การประกอบธุรกิจถือเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวด้วย แต่เนื่องด้วยการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อประชาชนหลายภาคส่วน จึงมีความจำเป็นที่รัฐเข้ามาควบคุม และกำกับดูแล ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงแนวคิดพื้นฐาน และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจและแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยวดังนี้

2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ

สิทธิคือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้หมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” ที่คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้

เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย¹⁴ ดังนั้นรัฐบาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงการทำสัญญาระหว่างคู่กรณีมีอีกฝ่ายหนึ่งจะได้เปรียบก็ตาม เว้นแต่เป็นเรื่องต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹⁵

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยหลักการรับรองไม่มีหน้าที่ดำเนินการทางเศรษฐกิจเอง แต่ควรปล่อยให้ทำหน้าที่ของเอกชน และกลไกตลาดหน้าที่ของรัฐในด้านเศรษฐกิจ จึงมีเพียงการกำกับดูแลให้การดำเนินการทางธุรกิจของเอกชน เป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรม โดยการใช้อำนาจออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจในทางปฏิเสธที่จะไม่ออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดๆ ที่จะเป็นอุปสรรคหรือจำกัดเสรีภาพของการประกอบอาชีพของเอกชน เว้นแต่จะเข้าข่ายกเว้น ตามกฎหมายเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลักสากลที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญใด ประเทศเศรษฐกิจเสรีนิยมรวมถึงประเทศไทยที่รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพในมาตรา 43 ความว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภคการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการจัดระเบียบการประกอบอาชีพการคุ้มครองผู้บริโภคการผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

2.2.1.1 เสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) เป็นหลักที่ถือได้ว่าสัญญานั้นมีความตกลงร่วมกัน และเป็นการใช้สิทธิโดยเสรี ที่ไม่มีผู้ใดบังคับและคู่สัญญาจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ เสรีภาพในการทำสัญญาถือเป็นเพียงนโยบายทางกฎหมายซึ่งแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพของบุคคลที่จะเปลี่ยนแปลงสิทธิของตนตามที่ต้องการ และเป็นหลักที่ให้เสรีภาพอย่างสมบูรณ์แก่คู่สัญญาในอันที่จะกำหนดชนิดแบบ และเนื้อหาของกิจการที่ประสงค์จะตกลงกันในการทำสัญญาจึงถือหลักที่ว่าตัวที่ก่อให้เกิดหนี้ในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาคือ ความสมัครใจหรือเจตนาตนเอง เสรีภาพในการทำสัญญาเป็นหลักของหนี้ที่เกิดจากสัญญาจะเป็นหนี้ที่ยุติธรรมสำหรับคู่สัญญา เพราะเหตุผลที่ว่าเมื่อใดที่คู่สัญญาตกลง

¹⁴ หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 187.

¹⁵ คาราวร เตชะกัญ. (2529). “ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม” วารสารนิติศาสตร์ 16 (13). กันยายน. หน้า 137.

ทำสัญญาก็ต้องถือเท่ากับว่าคู่สัญญาเห็นว่านี่นั่นยุติธรรมดีแล้ว โดยอ้างภายหลังว่าตนไม่ได้รับความยุติธรรมไม่ได้ หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะอ้างว่าอีกฝ่ายเอาเปรียบหรือได้เปรียบจากข้อสัญญาที่ตกลงกันแล้วไม่ได้เช่นกัน

2.2.1.2 หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Autonomy of The Will) ซึ่งเป็นหลักที่พิจารณาถึงการแสดงเจตนาของคู่สัญญาเป็นหลักว่า หากคู่สัญญาได้ตกลงกันไว้อย่างไรก็ต้องบังคับตามที่ได้ตกลงกันไว้ หลักเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาเป็นทฤษฎีที่พบในประมวลกฎหมายมากกว่าในระบบจารีตประเพณี ในระบบประมวลกฎหมายยอมรับทฤษฎีเรื่องความยินยอมในสัญญา ดังจะเห็นได้จากภาคกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการระหว่างเอกชนและหลักเกณฑ์พื้นฐานทางกฎหมายในทางทฤษฎีของสัญญาจึงถือได้ว่าทฤษฎีว่าด้วยความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาว่าสัญญาที่สร้างขึ้นโดยสมบูรณ์ย่อมมีผลบังคับ เป็นเรื่องของกฎหมายที่ไม่ใช่เป็นแค่เพียงนโยบายเหมือนกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายจารีตประเพณี¹⁶ ซึ่งตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนามีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่

(1) ทฤษฎีเจตนา (Will Theory) ถือเอาเจตนาภายใน คือ การก่อให้เกิดและผลของสัญญาขึ้นอยู่กับเจตนาที่คู่สัญญามีอยู่โดยแท้จริงภายใน มิใช่เจตนาที่แสดงออกมามีภายนอกเท่านั้นตามทฤษฎีนี้จะยอมรับหลักเรื่องการแสดงออกซึ่งเจตนา ในกรณีที่ไม่สามารถพิสูจน์ถึงเจตนาที่แท้จริงได้เท่านั้น เป็นทฤษฎีที่มุ่งคุ้มครองผู้แสดงเจตนา

(2) ทฤษฎีการแสดงเจตนา (Declaration Theory) ถือเอาเจตนาที่แสดงออกมามีภายนอก เนื่องจากไม่มีผู้ใดสามารถล่วงรู้เจตนาภายในของผู้แสดงเจตนาได้ โดยสัญญาถูกพิจารณาว่าเป็นข้อเท็จจริงทางสังคมซึ่งต้องให้ความมั่นคงที่ดีที่สุดแก่บุคคลที่รู้หรือเห็นได้เฉพาะที่แสดงออกมาเท่านั้น เป็นทฤษฎีที่มุ่งคุ้มครองบุคคลภายนอกผู้รับการแสดงเจตนา¹⁷

ดังนั้นหากคู่สัญญาตกลงเข้าทำสัญญาด้วยกัน ด้วยความสมัครใจและข้อสัญญานั้นๆ ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย คู่สัญญาจะต้องผูกพันตามข้อสัญญานั้นๆ อย่างเคร่งครัด

¹⁶ อรรถา สังห์สงบ. (2546). *กฎหมายว่าด้วยสัญญา*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. หน้า 215.

¹⁷ อรรถา สังห์สงบ. (2536). *การควบคุมและแก้ไขสัญญาที่ไม่เป็นธรรม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 5.

2.2.2 แนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยว

แนวคิดในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคนี้ได้เริ่มพัฒนาขึ้นอย่างช้าๆ ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในสมัยศตวรรษที่ 18 เนื่องจากก่อนหน้านี้สินค้าต่างๆ ที่มีขายกันในท้องตลาดล้วนเป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นอย่างง่าย ๆ ไม่ซับซ้อนเช่นมีดขวานจามซ้อนโองไหเสื้อผ้าวูลๆ ผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้บริโภคสินค้าพวกนี้จึงสามารถที่จะตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของสินค้าได้ง่ายๆ ด้วยตนเอง

วิธีปฏิบัติเช่นนี้ได้กลายมาเป็นหลักการหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายนั่นคือหลัก “ผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat emptor) โดยหากผู้ซื้อไม่ตรวจสอบสินค้าที่จะซื้อขายให้ดีหรือเห็นได้ชัดเจนว่าสินค้านั้นมีความชำรุดบกพร่องแต่ก็ยังซื้อสินค้านั้นไปถือว่าผู้ซื้อนั้นขาดความระมัดระวังเองผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 473 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับแนวคิดหลักในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมี 2 แนวคิดคือ แนวคิดแรกเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) จึงถือว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำกับการแข่งขันทางการค้า เช่น ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น แต่อีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคต้องใช้มาตรการเฉพาะ จึงแยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ดีไม่ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ตามแนวคิดใดการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน 2 ประการ คือ

1) การผลักภาระการพิสูจน์ (Onus of Proof) ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้า โดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่อง หรือไม่ปลอดภัยอย่างไรเท่านั้น

2) การให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ซื้อบริการซึ่งก็คือ ผู้บริโภคนั่นเองรัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาคุ้มครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมให้กับประชาชน ซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวให้ได้รับการบริการที่มีคุณภาพเหมาะสมค่าใช้จ่ายเสียไป

ในมุมมองของการคุ้มครองผู้บริโภคเมื่อระบบเศรษฐกิจแบบเสรีเติบโตขึ้นมีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิตสินค้า มีการประกอบการค้าในลักษณะต่างๆ มีกระบวนการผลิตที่

สลับซับซ้อนมากขึ้น การผลิตสินค้าใช้วัตถุดิบในการผลิตและมีกรรมวิธีการผลิตที่เกินกว่าความสามารถของผู้บริโภคจะตามได้ทัน ผู้ประกอบการธุรกิจต่างหาวิธีการทุกวิถีทางที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเพิ่มผลกำไรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ บางกรณีการขยายกำลังการผลิตทำให้คุณภาพของสินค้านั้นลดต่ำลง นอกจากนี้ระบบการค้าได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจากระดับหมู่บ้านในเมืองไปสู่ระดับประเทศ และเป็นการค้าระหว่างประเทศ สินค้า หรือบริการออกไปสู่ความต้องการของผู้บริโภค มีความหลากหลายและมีปริมาณมาก ทำให้เกิดอันตรายจากการบริโภคสินค้าที่ผู้บริโภคได้ซื้ออย่างคาดไม่ถึง นักนิติศาสตร์จำต้องหันกลับมาให้ความสนใจที่จะต้องชัดเจนความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค รวมทั้งต้องหามาตรการคุ้มครองป้องกันให้แก่ผู้บริโภคซึ่งอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ นอกจากนี้หากพิจารณาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในโลกปัจจุบันไม่ได้เอื้ออำนวยความยุติธรรมแก่ผู้บริโภคเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่ผู้บริโภคไม่มีอำนาจต่อรองจึงเป็นความจำเป็นของรัฐที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลช่วยเหลือผู้บริโภค ทั้งในด้านการคุ้มครองป้องกัน และการชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภค ดังนั้นแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้ก่อตั้งขึ้น โดยมีลักษณะเป็นการพัฒนาในทิศทางตรงกันข้ามกับแนวความคิด และทฤษฎีกฎหมายของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ทฤษฎีกฎหมายที่ใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่อาจนำหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนามาใช้ได้ กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจำเป็นที่จะต้องละเอียด หรือไม่ให้มีความสำคัญต่อหลักกฎหมายดังกล่าว¹⁸

2.2.2.1 แนวคิดและที่มาในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศอังกฤษ

แนวคิดและที่มาเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศอังกฤษรัฐบาลได้มองเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้ประกอบการมีรูปแบบและวิธีการผลิตที่ทันสมัยขึ้น หลักการที่ยึดถือกันมาในอดีต เช่น “หลักผู้ซื้อต้องระวัง” หลักคู่สัญญาเท่านั้นที่จะมีสิทธิเรียกร้องในสัญญาถูกเปลี่ยนแปลงและขยายความคุ้มครองไปสู่ผู้บริโภคที่ไม่ใช่คู่สัญญา โดยไม่ยึดหลักการเรื่องคู่สัญญาอีกต่อไป ทำให้การเยียวยาแก้ไข และให้ความคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศอังกฤษเป็นไปในทางที่สามารถสร้างหลักการขึ้นมาใหม่ เพื่อนำไปเป็นฐานในการบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคต่อมา

¹⁸ สุขุม ศุภนิษฐ์. (2540). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 9-10.

ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1992 หลักกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นนักท่องเที่ยวในประเทศอังกฤษเป็นไปตามกฎหมายจารีตประเพณี แต่ด้วยเหตุผลที่การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปมากขึ้น อุตสาหกรรมการนำเที่ยวในประเทศสมาชิกควรได้รับการส่งเสริมให้เจริญเติบโตมากขึ้น ซึ่งหากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปมีกฎหมายที่มีมาตรฐานในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวตามสัญญาที่นำเที่ยวแล้ว นอกจากจะเป็นการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกด้วยตนเอง ยังเป็นการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากนอกกลุ่มประเทศสมาชิกเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกด้วยตนเอง ยังเป็นการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากนอกกลุ่มประเทศสมาชิกเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกด้วยตนเอง ยังเป็นการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากนอกกลุ่มประเทศสมาชิกเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกที่มีข้อได้เปรียบในด้านมาตรฐานการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ดีอีกด้วย กลุ่มสหภาพยุโรปจึงได้บัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับกับการนำเที่ยว คือ Directive on Package Travel, Package Holidays and Package Tours 1990 ซึ่งมีผลทำให้ประเทศสมาชิกจะต้องอนุวัติกฎหมายให้เป็นไปตาม Council Directive 90/314/EEC ประเทศอังกฤษในฐานะประเทศสมาชิกจึงได้ผ่านกฎหมาย Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตาม Council Directive 90/314/EEC โดยกฎหมายนี้จะเข้ามามีบทบาทในการขายและการให้บริการนำเที่ยวที่ขายหรือเสนอขายในประเทศอังกฤษ และวางหลักการไว้หลายประการเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการนำเที่ยว¹⁹

2.2.2.2 แนวคิดและความเป็นมาในการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีจุดเริ่มต้นกำเนิดมาจากการปลดปล่อยตนเองจากการขึ้นตรงต่อประเทศอังกฤษ หรืออาณานิคมของประเทศอังกฤษเมื่อได้ประกาศเอกราชและได้มีการรวมมลรัฐต่างๆ เป็นสหรัฐอเมริกาแล้ว แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน จึงแตกต่างจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในยุโรป ประชาชนชาวอเมริกามีความตื่นตัวในเรื่องสิทธิของตนเองเป็นอย่างมาก และมากกว่าประชาชนประเทศอื่นๆ²⁰ เมื่อประชาชนมีความตื่นตัวเพื่อรักษาประโยชน์ในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของตนเองนี้เอง จนเป็นพื้นฐานสำคัญ นำไปสู่การรวมกลุ่มเป็นองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค เกิดขึ้นโดยง่าย และเป็นสิ่งที่นิยมแพร่หลายตามชนิดและประเภทของผู้บริโภค ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานของภาครัฐ

¹⁹ เสาวภาคย์ วัลย์มาลี. (2553). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ (แพ็คเกจทัวร์). วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 31-32.

²⁰ สุขุม ศุภนิคย์. (2544). องค์การเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชุมชน. หน้า 54-72.

หรือองค์กรรัฐบาลในระดับสหพันธรัฐ (Federal) และมลรัฐ (States) ดูแลคุ้มครอง ประชาชนอยู่แต่ก็เพื่อให้ประชาชนประพฤติดีปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งก็ไม่อาจให้ความ คุ้มครองได้อย่างเต็มที่ เพราะเหตุที่สหรัฐอเมริกาจำนวนประชากรเป็นจำนวนมาก มีพื้นที่อาณาเขต กว้างขวาง ระเบียบ บทบัญญัติกฎหมายทางกฎหมายมีอาจคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวัน “รัฐ” จึงมิได้เป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ในความหมายของการคุ้มครองสิทธิพลเมืองในทางกลับกัน “รัฐ” อาจถูก มองว่าเป็นผู้ละเมิด “สิทธิ” และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองได้อย่างเต็มที่ที่กลุ่มองค์กรอิสระของ ประชาชนจึงเป็นกลุ่มที่มีพลัง กระจายอยู่ทั่วไปทุกมลรัฐจนเป็นรูปของสหพันธ์ (Union)

2.2.2.3 แนวคิดและความเป็นมาในการคุ้มครองผู้บริโภคของสาธารณรัฐสิงคโปร์²¹

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น มีรัฐบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (การค้าที่เป็นธรรม) หรือ The Consumer Protection (Fair Trading) Act เท่านั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ คุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากสินค้าที่ชำรุด ซึ่งได้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่ 3 (Part III- Additional Consumer Rights in respect of non-conforming goods) อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเพิ่มเติม ของผู้บริโภค หมายความว่า สิทธิโดยทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้า หรือ Sale of Goods Act นั้นยังคงให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป กล่าวคือ

(1) ต้องใช้สิทธิในการเรียกร้องให้ซ่อมแซมสินค้าที่ชำรุดบกพร่อง หรือในบางกรณีอาจ จำเป็นต้องเปลี่ยนสินค้าทั้งนี้ โดยผู้ซื้อต้องให้ระยะเวลาอันสมควรแก่ผู้ขายเพื่อ ไปดำเนินการ และผู้ขาย อาจจะปฏิเสธไม่ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าก็ได้ หากปรากฏว่าการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าไม่ได้ สัดส่วนกับราคาของสินค้านั้นหรือ ไม่อาจที่จะซ่อมได้ อันเป็นการกำหนดด้วยหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา ก่อน

²¹ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. (2560). วาระปฏิรูปที่ 31 : การปฏิรูประบบการ คุ้มครองผู้บริโภค เรื่อง ความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความชำรุด บกพร่องของสินค้า พ.ศ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrc2557/d072958-03.pdf [2560, 4 มิถุนายน]. หน้า 5.

(2) เมื่อไม่อาจที่ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้าเช่นว่านั้นได้ ให้ใช้สิทธิยุติภูมิคือการขอลดราคาสินค้าตามสัดส่วนที่ชำรุดบกพร่อง หรือการบอกเลิกสัญญา โดยที่การบอกเลิกสัญญาต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ผู้ซื้อได้ใช้สอยไปก่อนที่จะมีการบอกเลิกสัญญาด้วย

(3) ภาระการพิสูจน์ ภายใน 6 เดือนหากปรากฏว่าสินค้าชำรุดบกพร่องให้ถือว่าสินค้านั้นชำรุดบกพร่องนับตั้งแต่วันส่งมอบเป็นต้นมา เว้นแต่ผู้ขายจะสามารถพิสูจน์เป็นอย่างอื่นได้

2.2.2.4 แนวคิดและความเป็นมาในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย

การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 โดยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดและหลักกฎหมายของประเทศในซีกโลกตะวันตก แต่เป็นการนำเอาแนวความคิดและทฤษฎีของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมาใช้โดยถือไม่ได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของผู้บริโภคอย่างแท้จริง บทบัญญัติกฎหมายไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ ผู้บริโภคต้องช่วยเหลือตนเองมิให้ถูกเอาเปรียบหลักกฎหมายต่างๆ ในสมัยนั้นมีได้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด เพราะอยู่ในช่วงปรับปรุงระบบกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ การตรากฎหมายในช่วงนั้นจึงเน้นหนักไปในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายทางอาญาและกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ การคุ้มครองผู้บริโภคในสมัยดังกล่าวเห็นได้จากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 นอกจากนั้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้เพื่อความกินดีอยู่ดีของราษฎร คือพระราชบัญญัติหางน้ำนม พ.ศ. 2470 ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้อย่างชัดเจนว่ารัฐได้มองเห็นความสำคัญของการกินดีอยู่ดีของราษฎร เนื่องจากการใช้หางน้ำนมควรจำกัดเฉพาะผู้บริโภคที่เป็นผู้ใหญ่ หากมีการนำไปเลี้ยงทารกย่อมไม่ก่อให้เกิดกำลังร่างกายที่แข็งแรงสมบูรณ์²²

การบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในสมัยนั้น แม้จะมีวัตถุประสงค์ในการให้ผู้บริโภคมีความปลอดภัยในการใช้สินค้าและบริการ แต่ลักษณะของการบัญญัติกฎหมายได้นำไปไว้ในกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจึงมุ่งประสงค์ป้องกันและปราบปรามโดยกำหนดโทษทางอาญาได้แต่ไม่มีมาตรการในการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้บริโภคที่ต้องเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นยังต้องใช้หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่อง

²² เรื่องเดียวกัน. หน้า 23-27.

สัญญาหรือละเมิดมาบังคับใช้เช่นเดิม นอกจากพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติอื่นๆอีกมากมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่การคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยในการบริโภคสินค้าหรือบริการ ด้านความเป็นธรรมการตราพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในช่วงระยะเวลาก่อน พ.ศ. 2522 จะมีลักษณะเป็นการควบคุมผู้ประกอบการโดยเฉพาะยังไม่มีการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป ในขณะที่ธุรกิจการค้ามีสินค้ามากมายหลายประเภทมีบริการในรูปแบบต่างๆตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเกิดปัญหาอื่นเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่มีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ ก็ต้องหันกลับไปใช้กฎหมายที่มีอยู่ คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2556 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติชัดเจนที่จะให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคอันจะเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่จะไปสู่ศาลได้ และสำหรับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นแม้จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองทางด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ซึ่งสมควรมีมาตรการคุ้มครองเช่นกัน นอกจากนั้นสมควรกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการให้ผู้ประกอบการจัดเก็บหรือเรียกคืนสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองมีสิทธิในการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเช่นเดียวกับสมาคม ซึ่งจะเป็นการขยายการคุ้มครองผู้บริโภคโดยภาคเอกชนด้วย สมควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้นจากกฎหมายปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในปัจจุบัน

2.2.3 แนวคิดการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ความเดือดร้อนของผู้บริโภคในสังคมมีอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งรัฐได้ให้ความสนใจในการช่วยเหลือผู้บริโภคอย่างจริงจังมาโดยตลอด ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงแนวความคิดที่รัฐต้องเข้ามาคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีแนวความคิดด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐ²³ ดังนี้

²³ สุขุม ศุภนิธย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 10.

2.2.3.1 แนวความคิดสำนักกฎหมายบ้านเมือง หรือปฏิธานนิยม (Positive law)²⁴ ปรัชญาของสำนักความคิดทางกฎหมายที่เน้นในการอธิบายกฎหมายที่เป็นรูปธรรม และเมื่อกล่าวถึง “กฎหมาย” นักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองจะอธิบายว่า ผู้ให้กำเนิดกฎหมายคือ “รัฐอธิปไตย” (Sovereign) คือมนุษย์ ดังที่จอห์น ออสติน ได้อธิบายว่า “กฎหมาย คือคำสั่งคำบัญชาของรัฐอธิปไตย” จึงทำให้คำสั่งของบุคคลใด หรือองค์กรใดที่ไม่ใช่รัฐอธิปไตย จึงไม่อยู่ในความหมายของกฎหมาย สำนักความคิดทางกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง อธิบายว่า รัฐอธิปไตย คือผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน และกฎหมายจึงเกิดจากมนุษย์เป็นผู้สร้างและขึ้นอยู่กับระบอบการปกครอง แนวความคิดดังกล่าวจึงแตกต่างจากแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ (natural law)

สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองเห็นว่าทุกคนต้องนับถือกฎหมายเพราะกฎหมายเกิดจากผู้มีอำนาจและกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดระเบียบวินัยของสังคมตามแนวความคิดนี้ กฎหมายไม่อาจวางระเบียบหรือกฎเกณฑ์ตายตัวได้ หากแต่มอบอำนาจในการใช้ดุลยพินิจให้แก่ผู้ใช้กฎหมายในอันที่จะเลือกปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ เพื่อความยืดหยุ่นและยุติธรรม การใช้ดุลยพินิจของนักกฎหมายย่อมเกี่ยวเนื่องกับการตีความกฎหมายในทุกระดับ การใช้ดุลยพินิจไปในทางหนึ่งทางใด แม้จะไม่พึงปรารถนาแก่ผู้เกี่ยวข้องก็มีอาจกล่าวหาได้ว่าผู้นั้นปฏิบัติผิดกฎหมายหรือประพฤติมิชอบ เมื่อใดที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจ นักกฎหมายควรใช้ดุลยพินิจไปในทางที่สอดคล้องกับ “มโนธรรม ศีลธรรม และความต้องการของสังคม”

แนวคิดกฎหมายบ้านเมืองแตกต่างจากกฎหมายธรรมชาติที่ประกอบด้วยสิทธิที่ดั้งเดิมที่ไม่ได้มาจากกฎหมายที่มนุษย์กำหนดแต่มาจากพระเจ้า ธรรมชาติหรือเหตุผล กฎหมายบ้านเมืองจึงได้รับการอธิบายว่าใช้บังคับในบางช่วงเวลา ในบางสถานที่ ซึ่งกฎหมายบ้านเมืองจะประกอบด้วยกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น พระราชบัญญัติ หรืออาจเป็นคำพิพากษา กฎหมายบ้านเมืองจึงมักถูกกำหนดลักษณะเป็นกฎหมายที่มีความเฉพาะเจาะจงในการร่างหรือบัญญัติขึ้นหรือยอมรับโดยผู้ที่มีอำนาจ เช่น รัฐบาลหรือรัฐสภา

โทมัส แมคเค็นซี (Thomas Mackenzie) ได้แบ่งประเภทกฎหมายเป็นสี่ประเภท คือ กฎหมายบ้านเมืองศักดิ์สิทธิ์ (divide positive law) กฎหมายธรรมชาติศักดิ์สิทธิ์ (divide natural law) กฎหมายบ้านเมืองของประเทศอิสระ (positive law of independent states) และกฎหมายระหว่างประเทศ

²⁴ เฉลิมชัย กักเกียรติกุล. (2556). สำนักกฎหมายบ้านเมือง หรือปฏิธานนิยม (Positive law). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://chalermchai-nbtc.blogspot.com/2013/06/blog-post.html> [2560, 11 มีนาคม].

(law of nations) กฎหมายบ้านเมืองศักดิ์สิทธิ์เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของศาสนาและมาจากพระคัมภีร์วิวรณ์ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายธรรมชาติศักดิ์สิทธิ์ที่อิงหลักเหตุผลโดยไม่อิงพระคัมภีร์วิวรณ์ ประเภทที่สามกฎหมายบ้านเมืองของประเทศอิสระเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยอำนาจสูงสุดในรัฐนั้น ซึ่งแนวคิดนี้แตกต่างจาก โทมัส อากวิโนัส (Thomas Aquinas) ที่ไม่แบ่งแยกความแตกต่างระหว่างกฎหมายบ้านเมืองศักดิ์สิทธิ์และกฎหมายบ้านเมืองที่มนุษย์สร้างขึ้น เพราะไม่ได้มีเงื่อนไขว่าเป็นบุคคลใดที่บัญญัติกฎหมายไม่ว่าจะเป็นมนุษย์หรือพระเจ้า แต่นักวิชาการอื่นเห็นแตกต่าง เช่น โทมัส ฮอบส์ และจอห์น ออสตินที่เชื่อในหลักอำนาจอธิปไตยสูงสุด (ultimate sovereign) ซึ่งมีเพียงหนึ่งเดียวและไม่สามารถแบ่งแยกได้ อำนาจอธิปไตยชั่วคราวไม่มีจริงจึงปฏิเสธกฎหมายบ้านเมืองศักดิ์สิทธิ์ แต่ก็ยังยอมรับหลักกฎหมายธรรมชาติ โดยยอมรับว่ากฎหมายบ้านเมืองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมชาติ ผู้มีอำนาจที่มีอำนาจอธิปไตยมีความรับผิดชอบในการแปลความหมายของกฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายบ้านเมืองมนุษย์

2.2.3.2 แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal)²⁵ เนื่องจากสังคมในยุคกลางนั้น ถูกครอบงำโดยการปกครองแบบศักดินา ที่อ้างอิงกับทฤษฎีเทวสิทธิ์ ต่อมาก็เปลี่ยนมือไปยังกษัตริย์และขุนนางในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนถูกจำกัด สำนักเสรีนิยมคลาสสิกจึงเกิดขึ้น เพื่อปฏิเสธการจำกัดเสรีภาพและเรียกร้องสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกชน ในทางเศรษฐกิจ ลัทธิพาณิชย์นิยม ที่เน้นการผลิตเพื่อส่งออกขาย (ให้กับอาณานิคม) เพื่อสะสมความมั่งคั่งในรูปของทองนั้น สร้างความร่ำรวยให้กับท้องพระคลังเท่านั้น ไม่ได้แบ่งปันและกระจายความมั่งคั่งไปสู่สามัญชน จึงเกิดการปฏิวัติทางความคิดโดยนักคิดคนสำคัญ จอห์น ล็อก ชาวอังกฤษ ซึ่งเขียนหนังสือที่สำคัญ Two Treatises of Government และ An Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government ที่เสนอให้จัดตั้งรัฐบาล (Government) โดยความยินยอมของประชาชน ท่ามกลางการปกครองภายใต้อำนาจของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ล็อกเน้นถึงอิสรภาพและเสรีภาพ ในฐานะสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งเกิดจากการใช้เหตุผล หมายความว่า มนุษย์เกิดมาเป็นอิสระเพราะมนุษย์มีเหตุผลนั่นเอง เหตุผลคือเสียงของพระเจ้าในตัวมนุษย์ ดังนั้นมนุษย์จึงสามารถกระทำสิ่งที่ถูกต้องได้ด้วยตนเอง หรืออีกนัยหนึ่งคือ ด้วยการนำทางของพระเจ้า โดยไม่ต้องถูกชี้นำหรือบังคับควบคุมจากผู้ปกครอง

²⁵ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2550). *ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 20-23.

นอกจากนี้ มนุษย์ทุกคนยังเท่าเทียมกันและเป็นอิสระต่อกัน ลอคได้เสนอว่า ก่อนหน้าที่จะมีรัฐเกิดขึ้น มนุษย์อยู่ในสภาพธรรมชาติ ซึ่งปกครองด้วยกฎของเหตุผล ตามทฤษฎีของลอคในสภาพธรรมชาติ มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เพราะมนุษย์เป็นเจ้าของแรงงานของตนเอง สิทธิที่เรารู้จักในภายหลังว่า “กรรมสิทธิ์” นี้ ในมุมมองของลอค จึงไม่ได้เกิดจากรัฐเหตุผลของเรื่อง กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลนี้เป็นหลักการสำคัญ ที่ถูกนำมาปรับปรุงและพัฒนาในภายหลัง ทั้งนี้ยังได้กล่าวด้วยว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จะต้องไม่นำไปสู่การกดขี่หรือขูดรีด แต่ต้องช่วยสนับสนุนให้มนุษย์มีอิสระ กรรมสิทธิ์จึงเป็นเครื่องมือไปสู่เสรีภาพ อย่างไรก็ตามคำอธิบายของลอค มนุษย์จำเป็นต้องละทิ้งสภาพธรรมชาติ เพื่อเปิดทางให้เกิดสังคมการเมืองและรัฐ เพราะสังคมอาจเกิดความขัดแย้ง เนื่องจากมนุษย์แต่ละคนถือเอาประโยชน์ส่วนตัวและไม่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้ จึงจำเป็นต้องมีรัฐ ซึ่งเป็นคนกลางเพื่อบังคับใช้กฎหมายและสร้างความยุติธรรม รวมทั้งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล สังคมการเมืองของลอคจึงเกิดขึ้นจากความยินยอมของสมาชิกในสังคม ยังอธิบายว่า ประชาชนไม่ได้ทำสัญญากับรัฐบาลโดยตรง แต่ทำสัญญาระหว่างกันเพื่อให้เกิดสังคมการเมือง แต่รัฐเกิดจากการจัดตั้งทรัสต์ ซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้มอบความไว้วางใจและผู้ได้ประโยชน์ ส่วนรัฐเป็นเพียงผู้จัดการบริหารทรัสต์นี้เท่านั้น ประโยชน์สาธารณะในทรรศนะของลอค จึงขึ้นอยู่กับประชาชนผู้มอบความไว้วางใจให้รัฐ ไม่ได้ขึ้นกับการตัดสินใจของรัฐ และประชาชนสามารถทวงความไว้วางใจคืนเมื่อใดก็ตาม ที่รัฐละเมิดความไว้วางใจนั้น

นักคิดคนสำคัญอีกคนคืออดัม สมิท ชาวสก็อตแลนด์ จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ต่อมาเป็นศาสตราจารย์สอนวิชาปรัชญาศีลธรรมที่มหาวิทยาลัยกลาสโกว์ มีหนังสือที่สำคัญ 2 เล่มคือ Theory of Moral Sentiments และ The Wealth of Nations สมิทได้รับอิทธิพลความคิดจากนักคิดรุ่นก่อนและนักคิดร่วมสมัย อย่างเช่น ไอแซค นิวตัน ในเรื่องความมีกฎเกณฑ์และระเบียบของธรรมชาติ, ได้รับอิทธิพลจากเอิร์ลแห่งชาฟเบอริ) ที่เชื่อว่ามนุษย์มีศีลธรรม สามารถแยกแยะการกระทำที่ถูกต้องและผิดออกจากกันได้ สังคมจึงมีระเบียบและกฎเกณฑ์เช่นเดียวกับโลกกายภาพ รวมทั้งผลประโยชน์ของทุกฝ่ายในสังคมนั้นประสานลงตัวกันได้ (harmony of interest) และจากฟรานซิส ฮัตชีสัน (Francis Hutcheson) ในเรื่องที่มนุษย์ต้องการทำความดีประโยชน์มากกว่าทำชั่ว เมื่อมนุษย์ทำสิ่งที่ดีมีประโยชน์จะมีความสุข (เขาเป็นผู้เสนอหลักการสำคัญที่ต่อมาพัฒนาเป็นสำนักประโยชน์นิยม) จึงเป็นไปได้ที่จะมีการประสานผลประโยชน์ในสังคม สมิทยังได้รับอิทธิพลทางความคิดจากปูเฟนดอร์ฟ (Samuel von Pufendorf) และจอห์น ลอคในเรื่องสิทธิธรรมชาติของมนุษย์และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งสมิทเองเป็นผู้ขยายขอบเขตเรื่องสิทธิ

เสรีภาพในทางการเมืองของลอคไปสู่เสรีภาพทางเศรษฐกิจ แนวคิดเรื่องระเบียบของสังคมและการผสมผลประโยชน์ในสังคมที่สมิทได้รับอิทธิพลมาจากนักคิดเหล่านี้ คือความเห็นแก่ตัวหรือการที่แต่ละคนต่างมุ่งหาประโยชน์ส่วนตัว จะทำให้สังคมได้ประโยชน์สูงสุดตามไปด้วย จากสิ่งที่เรียกว่า “มือที่มองไม่เห็น”

2.2.3.3 แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) แนวคิดอรรถประโยชน์นิยมเป็นทฤษฎีที่มีหลักคิดพื้นฐานมาจากแนวคิดสุขนิยมที่เป็นทฤษฎีที่มีมาก่อน คำว่าสุขนิยมมาจากภาษากรีกคือคำว่า “hedone” ซึ่งหมายถึงความพอใจ สุขนิยมทางจริยธรรมมีทัศนะที่ว่าความพอใจและความเดือดร้อนคือเกณฑ์วัดผลที่ว่ากระทำใดถูกหรือผิด โดยเป็นแธม (Jeremy Bentham) ถือว่าเป็นนักปรัชญาการเมืองผู้ให้กำเนิดแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม ได้เสนอหลักจริยธรรมที่ว่ากระทำที่ดีที่สุดคือการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขมากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด (The greatest happiness of the greatest number) หลักการของอรรถประโยชน์คือหลักการที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการกระทำใดก็ตาม ตามแนวโน้มที่ปรากฏว่าจะเป็นการเพิ่มหรือลดความสุขของกลุ่มที่ผลประโยชน์ของเขากลายเป็นประเด็นปัญหา หรือข้อพิพาทขึ้นมา

อรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ของเบ็นแธมบ่งชี้ถึงทัศนะว่าการกระทำใดจะถูกต้องหรือผิดขึ้นอยู่กับว่าเราเชื่อว่าผลลัพธ์ของการกระทำนั้นดีหรือเลว สำหรับเบ็นแธม “ดี” และ “เลว” หมายถึงความพึงพอใจหรือความเดือดร้อนที่เกิดจากประสบการณ์ต่างๆ ของมนุษย์ที่เป็นปัจเจกบุคคล” เนื่องจากเบ็นแธมยึดถือทฤษฎีสุขนิยมทางจิตวิทยา ความพึงพอใจและความเดือดร้อนจึงเป็นแรงจูงใจของพฤติกรรมทั้งหมด โดยมีทัศนะที่ว่า “ความสุขของมนุษย์ไม่อาจถูกกำหนดได้ด้วยการอ้างถึงสิ่งที่ดีงามที่เป็นวัตถุวิสัยหรือสิทธิตามธรรมชาติต่าง ๆ อย่างที่ได้แถลงไว้ในคำประกาศอิสรภาพของอเมริกันหรือในคำประกาศของฝรั่งเศสว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นแธมปฏิเสธเรื่องสิทธิธรรมชาติหรือกฎแห่งธรรมชาติ โดย “เขาสันนิษฐานว่าเบื้องหลังการเรียกร้องทั้งปวงต่อสิ่งเหล่านี้คือผลประโยชน์อันเห็นแก่ตัวทั้งหลายที่ซ่อนเร้นไว้อย่างดี หรือเก็บไว้ไม่มิดชิด หลักการเรื่องอรรถประโยชน์จะเตือนเราอยู่ตลอดเวลาว่าข้อเสนอต่างๆ ล้วนมีจุดกำเนิดมาจากบรรดานักคิดที่มีผลประโยชน์ที่บอกได้และในขณะที่เดียวกันก็สนับสนุนให้เราประเมินมันด้วยการถอยห่างออกมาตามทัศนะของหลักการเรื่องความสุขสูงสุด

2.2.3.4 แนวคิดความยุติธรรม (Theory of Justice)²⁶ ราวล์ (John Rawls) ได้เขียนหนังสือ “A Theory of Justice” ซึ่งได้กำหนดสิทธิในเสรีภาพและความยุติธรรมบนรากฐานแห่งเหตุผลใหม่ทั้งดงามและมั่นคงโดยราวล์ได้ฟื้นฟูสาขาปรัชญาทางการเมืองและจริยธรรมขึ้นมาใหม่ ดวอร์กิน (Dworkin) กล่าวถึงราวล์ว่ามีนักการเมืองทั่วโลกที่อ้างความคิดของราวล์ นอกจากนี้ ผู้พิพากษาในอเมริกาและประเทศอื่นๆ ต่างทำให้ผลงานของเขาเป็นที่สนใจ จึงอาจกล่าวได้ว่าผลงานของเขามีอิทธิพลต่อกฎหมายในหลายประเทศ เช่น การเปลี่ยนแปลงในกฎหมายอาญาหรือกฎหมายละเมิดของอเมริกา แต่ราวล์ไม่ได้มองว่าตนเองเป็นนักปรัชญากฎหมาย แม้ว่าจะมีการถกเถียงเกี่ยวกับกฎหมายมากมายในผลงานของเขาโดยมีการอธิบายทฤษฎีกฎหมายผ่านปรัชญาการเมืองของเขา เนื่องจากทฤษฎีกฎหมายเป็นสาขาหนึ่งของปรัชญาการเมือง และราวล์ก็ได้เขียนเกี่ยวกับสาขาวิชานั้นทั้งหมดในเชิงนามธรรมเป็นหลักนิติศาสตร์ไว้แล้ว

เมื่อกล่าวถึงคำว่าความยุติธรรม พบว่ามีการนำไปใช้ในหลายกรณี ขึ้นอยู่กับคนหรือสถาบันที่ใช้ซึ่งก็จะมีเป้าหมาย หลักการและวิธีการแตกต่างกัน เช่น รัฐบาล ศาล การกระทำของปัจเจกบุคคลมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความยุติธรรมภายใต้บริบทของตน สำหรับราวล์แล้ว สิ่งที่เขาให้ความสำคัญคือความยุติธรรมทางสังคม (social justice) ความยุติธรรมเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า “โครงสร้างพื้นฐาน” ของสังคม โดยเขียนไว้ว่า

“สำหรับเรา สิ่งที่เราศึกษาเป็นอันดับแรกเกี่ยวกับความยุติธรรมคือโครงสร้างพื้นฐานของสังคม หรือกล่าวให้ชัดเจนกว่านั้น คือวิธีที่สถาบันหลักของสังคมกระจายสิทธิมูลฐานและหน้าที่ รวมถึงกำหนดการจัดแบ่งผลประโยชน์จากความร่วมมือทางสังคม”

แนวคิดความยุติธรรมจึงอยู่บนพื้นฐานความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ในการทำความเข้าใจพัฒนาการทางแนวคิดของราวล์ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเข้าใจว่าทั้งหมดที่เขาแสวงหาก็เพื่อที่จะให้ได้คำตอบเกี่ยวกับอุดมคติที่เป็นจริงของความยุติธรรม (realistic ideal of justice) ซึ่งราวล์ เรียกว่า “realistic utopia” แนวความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมของราวล์ ค่อนข้างเป็นอุดมคติ เพราะจะต้องวางอยู่บนเงื่อนไขของสังคมที่มีการจัดระเบียบที่ดีที่วิญญูชน (reasonable persons) มีเสรีภาพและเท่าเทียมกันโดยยอมรับแนวคิดความยุติธรรมเหมือนกันได้ แต่ขณะเดียวกันก็สามารถเกิดขึ้นจริงได้ หากว่ามนุษย์ได้ทำอย่างที่ดีที่สุดตามธรรมชาติของตัวเองภายใต้เงื่อนไขปกติของชีวิตทางสังคม

²⁶ สุพิชญ์ชญา. (2554). แนวคิดบรรทัดประโยชน์นิยมและทฤษฎีความยุติธรรม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://integratedsciences-sila.blogspot.com/2011/05/blog-post.html> [2560, 11 มีนาคม].

รอลส์ ได้สร้างหลักการสองประการให้กับทฤษฎีความยุติธรรม สรุปความได้ดังนี้

หลักการที่ 1 แต่ละบุคคลจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในระบบทั้งหมดที่ครอบคลุมโดยส่วนใหญ่ของเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้เท่าเทียมกัน โดยสอดคล้องกับระบบที่ใกล้เคียงกันของเสรีภาพสำหรับทุกคน

หลักการที่ 2 ความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจจะต้องถูกจัดเตรียมเพื่อที่ว่าให้มีผลประโยชน์สูงสุดในกลุ่มสมาชิกของสังคมที่มีโอกาสน้อยที่สุด และถูกจัดเตรียมไว้เพื่อให้มีการผูกพันไว้กับสำนักงานและตำแหน่งที่เปิดรับทุกคนภายใต้เงื่อนไขของความเท่าเทียมกันด้านโอกาสอย่างยุติธรรม

2.2.3.5 แนวคิดเสรีภาพ (The Liberty Principle)²⁷ หลักการเสรีภาพกำหนดว่าทุกคนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในระบบของเสรีภาพพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน และให้นำเสรีภาพไปกำหนดไว้ในระบบเพื่อให้ครอบคลุมเท่าที่จะเป็นไปได้ สำหรับรอลส์ (John Rawls) ได้ให้ความสำคัญกับเสรีภาพทางการเมือง ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังเห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดและการรวมกลุ่ม เสรีภาพในการคิด เสรีภาพเกี่ยวกับบุคคล ซึ่งรวมถึงเสรีภาพที่ไม่ควรให้มีการกดขี่ทางจิตใจและการทำร้ายร่างกาย การให้มีสิทธิถือครองทรัพย์สินส่วนตัวและเสรีภาพจากการมิให้มีการจับกุมและยึดสิ่งของตามอำเภอใจ เป็นต้น หลักการดังกล่าวนี้เป็นการให้เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่จะต้องกระจายไปยังปัจเจกชนอย่างทั่วถึง มิเช่นนั้นแล้วจะก่อให้เกิดการแทรกแซงเสรีภาพซึ่งกันและกันได้

2.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การท่องเที่ยว หมายถึง กิจกรรมใดใดที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหว ของการเดินทางของบุคคลที่อยู่อาศัยตามที่อยู่ปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ใดที่ไม่ใช่การหารายได้ ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เดินทาง (นักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยือน) ธุรกิจ ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว ภาครัฐที่ดูแลการท่องเที่ยวและชุมชนในพื้นที่ท่องเที่ยว²⁸ โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวนั้น

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁸ เอกสารสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 1-7. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2545). หน้า 72.

แบ่งเป็นภาครัฐ และภาคเอกชน ซึ่งองค์กรส่วนนี้มีความสำคัญต่อภาครัฐกิจการท่องเที่ยวเป็นอย่างมากโดยรายละเอียดขององค์กรนั้นมีสาระสำคัญดังนี้

2.3.1 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬามีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวการกีฬา และนันทนาการ โดยที่มีหน่วยงานในสังกัด คือ สำนักงานรัฐมนตรีสำนักงาน ปลัดกระทรวงสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว และนันทนาการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว และให้ รับผิดชอบหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจอีก 2 หน่วยงานคือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและการกีฬาแห่ง ประเทศไทย

สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬาโดยมี หน้าที่ และรับผิดชอบคือพัฒนามาตรฐานการท่องเที่ยว และแหล่งท่องเที่ยวรวมทั้งสนับสนุนการประกอบ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ให้มีมาตรฐานสากลเพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต่อไป และ เพื่อให้มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม รวมถึงด้านวัฒนธรรมอันดีของไทยด้วยมีหน้าที่สำคัญคือการ ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตต่ออายุใบอนุญาตสั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาตการรับชำระ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งการวางหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการออกใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ดำเนินการจัดทำเก็บรักษابันทึกลง และติดตามแก้ไขข้อมูล และประวัติของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ประสานส่งเสริมและสนับสนุน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และคณะกรรมการที่ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แต่งตั้ง

2.3.2 สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นอุตสาหกรรมสำคัญที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศ และมีหลายสาขา อันได้แก่ ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการ สถานตากอากาศ ธุรกิจขายของที่ระลึก หรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยวใน แต่ละสาขามีการรวมตัวเป็นสมาคมสมาพันธ์ต่างประกอบการ แต่ละ สาขามีปัญหาของตนเอง ซึ่งจะทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวขาดการแก้ปัญหา และพัฒนาไปอย่างมีระบบ และมีมาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานกับภาครัฐขาดความเป็นเอกภาพผู้ประกอบ

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวภาคเอกชน ได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว จึงมีความประสงค์จะรวมตัวกันเพื่อให้การประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเข้มแข็งขึ้น มีความเป็นเอกภาพจึงรวมตัวจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อเป็นกลไกที่ดีในการเป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งหลายอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการประสานงานอย่างมีระบบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชนเสนอแนะแนวนโยบายที่สำคัญ ส่งเสริมให้มีระบบการรับรองคุณภาพระบบมาตรฐาน และระบบประกันคุณภาพของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้า หรือบริการสำหรับนักท่องเที่ยว และส่งเสริมผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้ดำเนินการอย่างมีคุณภาพ และมีจรรยาบรรณเพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมประเภทนี้ให้มีการพัฒนาก้าวหน้าสู่มาตรฐานสากลต่อไป

สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรภาคเอกชน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 โดยสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเช่นเป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในด้านการประสานงานอย่างมีระบบระหว่างรัฐกับเอกชนด้วยกันส่งเสริมให้มีการพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณีสถานที่ท่องเที่ยวโบราณสถาน และสิ่งแวดล้อมร่วมทางเอกลักษณ์ของความเป็นไทยส่งเสริมให้มีจรรยาบรรณในการท่องเที่ยวส่งเสริมให้มีระบบการรับรองคุณภาพระบบมาตรฐานและระบบประกันคุณภาพของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้า หรือบริการสำหรับนักท่องเที่ยวควบคุมดูแลให้สมาชิกผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวดำเนินการอย่างมีคุณภาพมีคุณธรรม และมีจรรยาบรรณและประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อสมาชิก และบุคคลทั่วไปทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เป็นต้น

2.3.3 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ถือเป็นหน่วยงานหลักที่คอยสนับสนุนหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องกับ การท่องเที่ยว โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่สำคัญเช่นส่งเสริมการท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยใน อุตสาหกรรมท่องเที่ยว เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่นอันจะเป็น การชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว อำนวยความสะดวก และความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ส่งเสริมความ

เข้าใจอันดี และความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชน และระหว่างประเทศโดยอาศัยการท่องเที่ยวริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวและเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เป็นแกนหลักในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยมีสภาอุตสาหกรรมคอยเป็นองค์กรที่ประสานงานให้ผู้ประกอบการ และภาครัฐได้มีโอกาสแสดงถึงความต้องการของตนที่จะดำเนินการประการใดประการหนึ่ง เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวส่วนกระทรวงท่องเที่ยว และกีฬาเปรียบเสมือนนำสิ่งที่ภาครัฐทั้งหมดต้องการไปปฏิบัติโดยผ่านกรมกองต่างๆ ในกระทรวงที่สำคัญคือสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559