

บทที่ 2

ความหมาย วิวัฒนาการ และความสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ และแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์และการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยว

ในปัจจุบัน การท่องเที่ยวได้กลายเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ที่มาจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ มีการลงทุนในธุรกิจการท่องเที่ยวเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวมากขึ้น ทั้งธุรกิจที่พัก โรงแรม ธุรกิจร้านอาหาร รวมถึงธุรกิจที่ใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวอย่างยิ่งนั่นก็คือธุรกิจนำเที่ยว การเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและธุรกิจต่าง ๆ ดังกล่าวส่งผลให้เกิดการสร้างงานหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องหลายแขนง รวมถึงอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นอาชีพที่สำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นผู้ที่จะนำนักท่องเที่ยวให้เห็นถึงความสวยงามของแหล่งท่องเที่ยว วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ความสวยงามของธรรมชาติ จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเป็นที่มาของการเกิดธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์โดยตรง ดังนั้นจึงต้องทำการศึกษาวิวัฒนาการและความเป็นมา ตลอดจนความสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อนำไปสู่การศึกษารายละเอียดความเป็นมาของอาชีพมัคคุเทศก์ต่อไป

2.1 ความหมาย ความสำคัญ และแนวโน้มการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทย

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจโลก เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจด้านการบริการ ส่งผลให้เกิดการจ้างแรงงานจำนวนมาก อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้เจริญเติบโตจนกลายเป็นสินค้าหลักในระบบการค้าระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว สำหรับประเทศไทย อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศไทยเป็นอันดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้

จากการส่งออกสินค้าอื่น ๆ ถือเป็นหัวใจในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ และช่วยกอบกู้วิกฤติของประเทศในเวลาที่ประสบความยากลำบาก¹

ข้อตกลงจากการประชุมของคณะกรรมการทั่วไปขององค์การสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ครั้งที่ 11 ในปี ค.ศ. 1967 มีความว่า "การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่จำเป็นที่สุดกิจกรรมหนึ่งของมนุษย์ ที่ควรได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากทุกคนและรัฐบาล (Tourism is a basic and most desirable human activity deserving the praise and encouragement of all people and all government)" ซึ่งในปีดังกล่าวเป็นปีท่องเที่ยวระหว่างชาติ (International Tourist Years) ที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้ให้มนุษย์มีการติดต่อกันในประเทศและระหว่างประเทศตามอัตรา เพื่อก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดี มีการแลกเปลี่ยนและศึกษาวัฒนธรรมระหว่างกัน นำไปสู่การเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม²

2.1.1 ความหมาย วิชาการ และความหมายของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

คำว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ประกอบด้วยคำสองคำรวมกัน คือคำว่า อุตสาหกรรม กับคำว่า การท่องเที่ยว โดยคำว่าอุตสาหกรรม หมายถึงการประกอบกิจกรรมด้วยการนำปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ เงินทุน แรงงาน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักร และการจัดการมารวมกัน เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีคุณค่าต่อมนุษย์ ฉะนั้น อุตสาหกรรมจึงไม่จำเป็นต้องเป็นโรงงานที่ประกอบด้วยเครื่องจักรกลในการผลิตสินค้าออกจำหน่ายเท่านั้น แต่ยังมีอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งผลิตบริการที่ก่อให้เกิดความสะดวกสบายหรือความพึงพอใจแก่ผู้ให้บริการ โดยไม่จำเป็นต้องมีโรงงานหรือเครื่องจักรในการผลิตเลย³

ส่วนความหมายของคำว่า การท่องเที่ยว นั้น องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า การท่องเที่ยวหมายถึงการเดินทางที่มีเงื่อนไข 3 ประการ คือ

- (1) เป็นการเดินทางจากที่อยู่อาศัยปกติไปยังที่อื่น โดยไม่ได้ถูกบังคับหรือเพื่อรับจ้าง
- (2) มีจุดหมายปลายทางในการเดินทางไปอยู่เป็นการชั่วคราวแล้วต้องเดินทางกลับที่อยู่เดิมหรือภูมิลำเนาเดิม

¹ ฉันทิช วรรณธอม. (2552). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามลดา, หน้า 100.

² ศรีญา วรากุลวิทย์. (2558). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว Tourism Industry*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดแคววาวพรินต์, หน้า 1.

³ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2548). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ธุรกิจที่ไม่มีวันตายของประเทศไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ซี.พี.บุ๊ค สแตนดาร์ด, หน้า 34.

(3) มีความมุ่งหมายในการเดินทางเพื่อความมุ่งหมายใดก็ได้ที่ไม่ใช่เพื่อประกอบอาชีพหรือหารายได้⁴

เมื่อนำคำทั้งสองมารวมกัน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จึงหมายถึงการประกอบกิจกรรมด้วยการนำปัจจัยการผลิตต่าง ๆ มาผลิตบริการอย่างใดอย่างหนึ่งด้านการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดความสะดวกสบายหรือความพึงพอใจ และขายบริการด้านการท่องเที่ยวนี้ให้แก่นักท่องเที่ยวหรือผู้เยี่ยมชมจากต่างประเทศหรือภายในประเทศ ซึ่งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจะผลิตทั้งสินค้าและบริการผสมกัน แต่ส่วนใหญ่จะผลิตบริการโดยจะปรากฏให้เห็นในลักษณะของคุณค่าทางจิตใจที่นักท่องเที่ยวจะได้รับ เช่น ความพึงพอใจ ความสุข ความประทับใจ เป็นต้น⁵

สำหรับความหมายตามกฎหมายของคำว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนี้ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522⁶ โดยได้ให้ความหมายของคำว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไว้ว่า

"อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว" หมายความว่า อุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรโดยมีค่าตอบแทน และหมายความรวมถึง

- (1) ธุรกิจนำเที่ยว
- (2) ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว
- (3) ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว
- (4) ธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว
- (5) ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว
- (6) การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่ หรือการดำเนินงานอื่นใดโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว"⁷

จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในความหมายตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ดังกล่าว มุ่งเน้นการประกอบธุรกิจที่แสวงหากำไรมีค่าตอบแทน โดยธุรกิจอื่น ๆ นอกเหนือขอบเขตของคำนิยามดังกล่าว หากมีลักษณะเป็นการจัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรโดยมีค่าตอบแทน ก็อาจ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

⁶ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522. (2522, 4 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 86 ตอนที่ 72 ฉบับพิเศษ, หน้า 1-19.

⁷ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522. มาตรา 4.

จัดเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้เช่นกัน⁸ ทั้งนี้จากนิยามตามกฎหมายข้างต้น ธุรกิจนำเที่ยวถือเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก่อให้เกิดการสร้างงานหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องหลายแขนง รวมถึงอาชีพมัคคุเทศก์อีกด้วย ดังนั้น อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์โดยตรง ซึ่งจะได้ศึกษาในหัวข้อถัดไป

วิวัฒนาการและความเป็นมาของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากการเดินทางมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ในยุคโบราณ คนส่วนมากไม่นิยมเดินทางท่องเที่ยวเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูงและมีอันตรายรอบด้าน มีการสันนิษฐานว่าการเดินทางเริ่มต้นเมื่อประมาณ 4,000 ปีก่อนคริสต์ศักราช โดยเหตุจูงใจในการเดินทางได้แก่ เดินทางเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ผู้รบขยายอาณาเขต แย่งชิงดินแดน เดินทางเพื่อประโยชน์ทางการค้า เดินทางเพื่อประโยชน์ทางศาสนา ต่อมาในยุคกลาง สภาพเศรษฐกิจเริ่มดีขึ้นเนื่องจากการค้าและการผลิตมีมากขึ้น การที่ประชาชนเริ่มมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การเดินทางท่องเที่ยวจึงเริ่มต้นตัว ในยุคนี้การเดินทางเป็นกลุ่มได้เริ่มครั้งแรกที่กรุงเวนิส เพื่อเดินทางไปยังดินแดนศักดิ์สิทธิ์ทางศาสนา มีการคิดค่าใช้จ่ายในการเดินทางรวมเบ็ดเสร็จทั้งค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร⁹ ต่อมาในช่วงปลายของยุคกลางซึ่งเรียกว่ายุคฟื้นฟู ซึ่งเป็นยุคเกิดใหม่ทางศิลปะและวิทยาการ การค้าขายระหว่างตะวันออกกับตะวันตกเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเดินทางในยุคนี้ เมื่อการค้าเจริญรุ่งเรืองขึ้น สังคมเป็นปึกแผ่นขึ้น ความร่ำรวยและมั่งคั่งก็ตามมา แนวความคิดเรื่องการพักผ่อนหย่อนใจก็เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยว¹⁰

ในยุคปัจจุบัน ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1600 เป็นต้นมา ในตอนต้นของยุคนี้มีอาณาจักรใหม่ ๆ เกิดขึ้น มีการค้นพบดินแดนใหม่หลายแห่ง เช่น ทวีปอเมริกา ออสเตรเลีย การค้นพบดินแดนใหม่จูงใจให้อาณาจักรที่มีอำนาจออกล่าเมืองขึ้นเพื่อตั้งเป็นอาณานิคม การค้าขายเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เกิดการค้าขายปลีกและขายส่ง ในยุคนี้โดยเฉพาะประเทศอังกฤษเป็นผู้ทำให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยวของคนหนุ่มสาว เพื่อไปแสวงหาความรู้ด้านวัฒนธรรมประเพณี การเดินทางท่องเที่ยว เริ่มมีเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น มีกำหนดการท่องเที่ยวที่แน่นอนมากขึ้น นักเดินทางก็เพิ่มจำนวนมากขึ้น เกิดการจัดทำหนังสือแนะนำเที่ยวเป็นคู่มือการเดินทางที่บรรยายแหล่งท่องเที่ยว แนะนำสถานที่ท่องเที่ยว การวางแผนหรือกำหนดการท่องเที่ยว หลังจากปี ค.ศ. 1750 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตและวิถีการท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโลก ได้แก่

⁸ คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2558). *กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, หน้า 25.

⁹ กุลวรา สุวรรณพิมล. (2548). *หลักการมัคคุเทศก์*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: แสงดาว, หน้า 18-22.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

การคิดค้นเครื่องจักรเครื่องมือที่ใช้ในการผลิตสินค้าแทนการใช้คน การค้นพบพลังงานประเภทใหม่ ๆ และถูกนำไปใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าและบริการ โดยเฉพาะนำมาใช้ในการขนส่ง ทำให้การขนส่งเป็นไปอย่างรวดเร็วและประหยัด การค้นพบเทคโนโลยีและวิทยาการใหม่ ๆ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ในการผลิต สิ่งเหล่านี้มีผลต่อการเดินทางท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก¹¹

ประมาณปี ค.ศ. 1870 สถานที่ท่องเที่ยวชายทะเลได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทั้งในยุโรปและอเมริกา บรรดาจุดศูนย์กลางของการพักผ่อนชายทะเลนี้อยู่ใกล้กับชุมชนขนาดใหญ่ด้วย และในขณะนี้เอง บรรดาร้านค้า ภัตตาคารและสถานเริงรมย์ต่าง ๆ เริ่มเกิดขึ้นเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยว นอกจากนี้ ระบบการคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพ การปฏิวัติทางอุตสาหกรรม การจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดการท่องเที่ยวมากขึ้น ผลจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่กล่าวมาทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ มากขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเจริญเติบโตและพัฒนาอย่างที่สุด ทั้งนี้เป็นผลมาจากการพัฒนาและเจริญเติบโตของปัจจัยต่าง ๆ เช่น ระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและก้าวหน้ามากขึ้น ระบบการคมนาคมขนส่งที่ทันสมัยมากขึ้น นักท่องเที่ยวมีโอกาสและความพร้อมในการเดินทางท่องเที่ยวมากขึ้น การพัฒนาระบบการจัดการด้านการท่องเที่ยวดีขึ้น เป็นต้น¹²

วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยนั้น ในสมัยก่อนการเดินทางเป็นกิจกรรมของผู้ที่มีสถานบรรดาศักดิ์ หรือมีเหตุจูงใจในด้านการค้า การเมือง การทูต การศาสนา และถือโอกาสพักผ่อนหย่อนใจไปด้วย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจถือได้ว่าเริ่มเป็นยุคของการท่องเที่ยวไทย ด้วยพระองค์ทรงเป็นนักท่องเที่ยวที่ยิ่งใหญ่ และหนังสือเรื่อง "ไกลบ้าน" รวมถึงพระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานุภาพเรื่องจดหมายเหตุประพาสต้น ก็เป็นหนังสือคู่มือการท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างแท้จริง¹³

กระทั่งปี พ.ศ. 2492 รัฐบาลไทยมีการติดต่อทางการค้าและความสัมพันธ์กับต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น จึงเริ่มมองเห็นความสำคัญของการท่องเที่ยว โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ได้จัดตั้งแผนกโฆษณาของรถไฟเพื่อประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทยให้เป็นที่รู้จักของชาวต่างประเทศ และให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่นักท่องเที่ยว ต่อมา มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งขึ้นตรงกับกรมโฆษณาการ และได้รับการยกฐานะเทียบเท่ากองในเวลาต่อมา โดยเรียกชื่อว่าสำนักงานท่องเที่ยว¹⁴

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-25.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹⁴ ศรัณยู วรากุลวิทย์. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 2, หน้า 114.

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่สามารถดึงดูดเงินตราต่างประเทศ และเผยแพร่ชื่อเสียงในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยได้ รวมทั้งสามารถอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมไทยไว้ได้เป็นอย่างดี จึงยกฐานะสำนักงานท่องเที่ยวให้เป็นองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานอิสระ และมีขอบเขตการทำงานในการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้กว้างขวางขึ้น มีการบรรจุแผนพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520-2524) ในปี พ.ศ. 2522 องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวได้รับการยกฐานะเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและดำเนินกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้อย่างกว้างขวางขึ้น การบรรจุแผนพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการปรับเปลี่ยนบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยคล่องตัวขึ้น และเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นลำดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าออกประเภทอื่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ถึงแม้ปี พ.ศ. 2540-2544 รายได้ของสินค้าส่งออกประเภทชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์จะเป็นรายได้ลำดับหนึ่งของประเทศก็ตาม แต่รายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง¹⁵

2.1.2 ความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อประเทศไทย

(1) ความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ

1) อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสร้างรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ ช่วยลดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ¹⁶ นอกจากนี้สำหรับประเทศไทย รายได้จากการท่องเที่ยวถือเป็นรายได้อันดับที่ 1 ของประเทศเมื่อเทียบกับรายได้จากสินค้าส่งออกอื่น ๆ¹⁷

2) อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีบทบาทในการสร้างอาชีพและการจ้างงาน เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการที่ต้องใช้แรงงาน จึงมีการจ้างงานทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการจ้างงานทางตรงได้แก่ อาชีพในธุรกิจการขนส่ง ธุรกิจที่พัก ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจจำหน่ายสินค้าที่ระลึก เป็นต้น ส่วนการจ้างงานทางอ้อม ได้แก่ อาชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหาร อาชีพทางด้านหัตถกรรม ซึ่งเป็นแหล่งผลิตสินค้าที่ระลึก

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁶ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, หน้า 36.

¹⁷ ถิ่นทัช วรรณอนม. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, หน้า 102

อาชีพก่อสร้างหรือบริการในสิ่งอำนวยความสะดวกด้านอื่น ๆ เป็นต้น ก่อให้เกิดการจ้างแรงงาน และช่วยแก้ปัญหาการว่างงานของประเทศไทย¹⁸

3) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก่อให้เกิดการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นต่าง ๆ และมีบทบาทในการสร้างสรรค์ความเจริญไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย การเดินทางท่องเที่ยวไปในท้องถิ่นใดย่อมทำให้ท้องถิ่นนั้นต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น เช่น โรงแรมที่พัก ร้านอาหาร หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นดังกล่าว¹⁹

(2) ความสำคัญต่อสังคมและวัฒนธรรม

1) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวช่วยอนุรักษ์ฟื้นฟูวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือเป็นการรักษาวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมและรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของชาติเอาไว้เพื่อใช้เป็นทรัพยากรท่องเที่ยว ส่งเสริมให้คนในชาติเห็นความสำคัญของศิลปวัฒนธรรมประเพณีของตน เพื่อจูงใจให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยว²⁰

2) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวช่วยลดปัญหาการอพยพเข้าไปแออัดในเมือง เนื่องจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวช่วยสร้างอาชีพให้กับท้องถิ่นจึงช่วยลดปัญหาการอพยพและขจัดปัญหาความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทได้²¹

2.1.3 สถานการณ์ แนวโน้ม และทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวถือเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักของโลกที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามสภาวการณ์โลกและพฤติกรรมของผู้บริโภค อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยจึงต้องมีการปรับตัวตามกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงไป และวางแผนการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเพื่อรักษาและพัฒนาขีดความสามารถด้านการท่องเที่ยวของประเทศ²² ดังนั้น จึงต้องทำการศึกษาสถานการณ์ ทิศทางและแนวโน้มของการท่องเที่ยวทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ เพื่อประกอบการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยต่อไป

¹⁸ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, หน้า 37.

¹⁹ ฉันทิช วรรณณอม. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, หน้า 103.

²⁰ นิศา ชัชกุล. (2557). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: บริษัท วิ พรินท์ (1991) จำกัด, หน้า 63.

²¹ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, หน้า 40.

²² กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2559). *รายงานวิสัยทัศน์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2579*, หน้า 3.

(1) สถานการณ์ แนวโน้ม และทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวระดับ

สากล

การท่องเที่ยวทั่วโลกมีการเติบโตและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จากรายงานขององค์การการท่องเที่ยวโลก หรือ World Tourism Organization (UNWTO) ซึ่งเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวนานาชาติ พบว่า ในปี พ.ศ. 2556 มีนักท่องเที่ยวที่เดินทางระหว่างประเทศทั่วโลกจำนวน 1,087 ล้านคน โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 จาก 1,035 ล้านคนในปี 2555 ทั้งนี้ นักท่องเที่ยวจากประเทศจีนขยายตัวมากที่สุดและส่งผลกระทบต่อฟื้นตัวของนักท่องเที่ยวโลก และหากนับจากปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มีอัตราการขยายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวสูงที่สุดถึงร้อยละ 6.2²³

ในปี พ.ศ. 2558 มีจำนวนนักท่องเที่ยวทั่วโลกอยู่ที่ 1,200 ล้านคน มีอัตราการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 6 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2553-2558) ทวีปยุโรปเป็นทวีปที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาเยือนเยือนมากที่สุด โดยมีส่วนแบ่งถึงร้อยละ 51 ของนักท่องเที่ยวทั่วโลก อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวในทวีปเอเชียแปซิฟิกมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จากสัดส่วนร้อยละ 13 ของนักท่องเที่ยวทั่วโลกในปี พ.ศ. 2533 สู่ร้อยละ 23 ในปี พ.ศ. 2558²⁴ ทั้งนี้ UNWTO คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2559 การเติบโตของจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางระหว่างประเทศทั่วโลกจะอยู่ระหว่างร้อยละ 3.5 ถึงร้อยละ 4.5 โดยในปี พ.ศ. 2573 จำนวนนักท่องเที่ยวทั่วโลกจะเพิ่มขึ้นเป็น 1,800 ล้านคน²⁵ และในปี พ.ศ. 2578 จะมีนักท่องเที่ยวที่เดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศทั่วโลกเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนกว่า 2,000 ล้านคน หรือคิดเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยที่ร้อยละ 3 ต่อปี โดยจะมีการเติบโตที่รวดเร็วที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก แอฟริกา และตะวันออกกลาง ทั้งนี้ ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจะมีสัดส่วนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23 (277 ล้านคน) เป็นร้อยละ 31 (653 ล้านคน) ของนักท่องเที่ยวทั่วโลกในปี พ.ศ. 2578 ในขณะที่สัดส่วนของทวีปยุโรปจะลดลงจากร้อยละ 51 (609 ล้านคน) สู่ร้อยละ 39 (810 ล้านคน)²⁶

สำหรับด้านเศรษฐกิจนั้น สถานการณ์การเดินทางและการท่องเที่ยวโลก (WTTC) รายงานว่าในปี พ.ศ. 2558 ภาคการเดินทางและการท่องเที่ยวมีมูลค่าประมาณ 7.2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ²⁷ หรือคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 9.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศทั่วโลก (Gross

²³ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2558). *ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560*, หน้า 5.

²⁴ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, หน้า 3.

²⁵ World Tourism Organization (UNWTO). (2018) *Why tourism?*. (online). Available: <http://www2.unwto.org/content/why-tourism>. [2018, July 19].

²⁶ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, หน้า 3.

Domestic Product: GDP) มีการเติบโตจากปี พ.ศ. 2550 ซึ่งมีมูลค่าอยู่ที่ 6.3 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ กว่าร้อยละ 3 ต่อปี โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อการขยายตัวของการท่องเที่ยวนั้นมาจากทั้งปัจจัยโดยตรง ได้แก่การใช้จ่ายใช้สอยของนักท่องเที่ยวต่างชาติและประชาชนในประเทศ รวมถึงการใช้จ่ายของรัฐบาลในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และปัจจัยโดยอ้อม ได้แก่การลงทุนโดยธุรกิจและการใช้จ่ายของรัฐบาลในอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง นอกจากนี้ ภาคบริการและการท่องเที่ยวยังเป็นแหล่งจ้างงานสำคัญของโลก มีแรงงานอยู่ถึง 284 ล้านคน หรือคิดเป็นหนึ่งในสิบเอ็ดของการจ้างงานทั้งหมดทั่วโลกในปี พ.ศ. 2558²⁷ นอกจากนี้ WTTC ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2559 ผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านการท่องเที่ยวของโลกทั้งระบบมีมูลค่า 7.6 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ และคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 10.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลกทั้งหมด ถือเป็นการเติบโตอย่างต่อเนื่องในทางบวกเป็นปีที่ 7 ติดต่อกัน ทั้งนี้ WTTC คาดการณ์ว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมด้านการท่องเที่ยวของโลกทั้งระบบจะเติบโตร้อยละ 3.6 ในปี พ.ศ. 2560 และในปี พ.ศ. 2570 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศทั่วโลกจากการท่องเที่ยวจะเพิ่มเป็น 11.4 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 11.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลกทั้งหมด รวมไปถึงสร้างงานกว่า 357 ล้านตำแหน่งหรือคิดเป็นหนึ่งในเก้าของการจ้างงานทั่วโลก โดยภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจะมีการเติบโตของ GDP การท่องเที่ยวสูงที่สุดที่ร้อยละ 7.1 โดยมีปัจจัยขับเคลื่อนหลักจากประเทศอินเดียและจีน การเติบโตตามการคาดการณ์ข้างต้นถือเป็นการเติบโตในระดับที่น่าพอใจเมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์เชิงลบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในโลกในปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาต่าง ๆ ในทวีปยุโรปซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวอันดับหนึ่งของโลกเผชิญปัญหาทั้งเศรษฐกิจภายในภูมิภาคและปัญหาการก่อการร้ายที่ค่อนข้างรุนแรงอย่างต่อเนื่อง²⁸

จะเห็นได้ว่าจากสถิติและการคาดการณ์ของ UNWTO และ WTTC การท่องเที่ยวในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจะมีบทบาทสำคัญต่อการท่องเที่ยวโลกเพิ่มขึ้น ประกอบกับสถานการณ์ปัจจุบันที่หลายประเทศในภูมิภาคยุโรปประสบปัญหาเศรษฐกิจ ขณะที่เศรษฐกิจจีนและหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นภูมิภาคที่มีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก ซึ่งปัจจัยด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะเป็นตัวแปรสำคัญที่กระตุ้นให้การท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้มีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว²⁹

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

²⁸ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2560). *ยุทธศาสตร์กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560-2564)*, หน้า 4-5.

²⁹ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างแล้ว เจริญรอตที่ 23, หน้า 6.

ในขณะเดียวกัน แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลกได้สร้างโอกาสทางการตลาดให้กับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยวต้องมีความสอดคล้องและตอบรับกับแนวโน้มการท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเติบโตของชนชั้นกลางที่เพิ่มกำลังในการใช้จ่ายใช้สอยเพื่อการท่องเที่ยว การเติบโตของสายการบินต้นทุนต่ำที่ทำให้การเดินทางเป็นไปได้สะดวกด้วยค่าใช้จ่ายที่ลดลง การเติบโตของประชากรสูงวัยที่ต้องการการอำนวยความสะดวกเพื่อเข้าถึงสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ การเพิ่มขึ้นของการใช้เทคโนโลยีในชีวิตประจำวัน เป็นโอกาสให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงนักท่องเที่ยวโดยตรงได้มากขึ้น ความต้องการท่องเที่ยวเพื่อประสบการณ์ที่สูงขึ้นทำให้หลายประเทศได้ทำการปรับสินค้า บริการ และเส้นทางท่องเที่ยวเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว ทำให้มีกลุ่มสาขาการท่องเที่ยวเติบโตใหม่มากมาย อีกทั้งหลายประเทศหันมาเพิ่มความหลากหลายของการท่องเที่ยวเพื่อให้สามารถตอบรับกับความต้องการที่หลากหลายได้³⁰

(2) สถานการณ์ แนวโน้ม และทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทย

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องทั้งจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว เห็นได้จากแนวโน้มจำนวนนักท่องเที่ยวที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ในระยะที่ผ่านมา จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจาก 14 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2552 มาเป็น 29.8 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งมากเป็นอันดับที่ 11 ของโลก โดยประเทศที่เดินทางมาท่องเที่ยวประเทศไทยมากที่สุด ได้แก่ จีน มาเลเซีย ญี่ปุ่น เกาหลี และลาว ตามลำดับ สำหรับแนวโน้มนักท่องเที่ยวภายในประเทศหรือไทยเที่ยวไทย พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2554-2558 มีการเติบโตกว่าร้อยละ 9 ต่อปี โดยในปี พ.ศ. 2557 นักท่องเที่ยวชาวไทยเดินทางคิดเป็น 136.2 ล้านคน-ครั้ง และเพิ่มสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2558 ที่ 138.8 ล้านคน-ครั้ง อย่างไรก็ตาม อัตราการท่องเที่ยวภายในประเทศของชาวไทยยังอยู่ในระดับต่ำกว่าหากเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาค³¹

นักท่องเที่ยวจากตลาดระยะใกล้มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นนักท่องเที่ยวหลักของไทย จากสถิติในปี พ.ศ. 2549 นักท่องเที่ยวจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง (รวมอาเซียน) มีสัดส่วนร้อยละ 57.46 ของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมด รองลงมาได้แก่ยุโรปคิดเป็นร้อยละ 24.03 ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นนักท่องเที่ยวจากตลาดระยะใกล้ที่มีระยะเวลาเดินทางไม่นานและมีแนวโน้ม

³⁰ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างแล้ว เจริญรุ่งเรืองที่ 22, หน้า 4.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2556 นักท่องเที่ยวจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60.40 ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วของนักท่องเที่ยวจากประเทศจีนและมาเลเซีย รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านในแถบอาเซียน ในขณะที่นักท่องเที่ยวจากภูมิภาคยุโรปลดลงเหลือร้อยละ 23.19 ของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการหดตัวของเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป³²

ในส่วนของรายได้จากการท่องเที่ยวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักท่องเที่ยว โดยในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวอยู่ที่ 1.2 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 19 จากปีที่ผ่านมา แม้ว่าในปี พ.ศ. 2557 จะมีเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองเกิดขึ้น ส่งผลให้รายได้จากการท่องเที่ยวลดลงเหลือจำนวน 1.17 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 5 แต่รายได้ก็สามารถปรับตัวขึ้นสูงกว่าระดับเดิมมาอยู่ที่ 2.23 ล้านล้านบาท ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งในจำนวนนี้แบ่งเป็นรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ จำนวน 1.44 ล้านล้านบาท และรายได้จากนักท่องเที่ยวไทย จำนวน 0.79 ล้านล้านบาท³³

ทั้งนี้ กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รายงานสถานการณ์การท่องเที่ยวไทยของชาวต่างชาติ ในช่วงปี 2561 ว่ามีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมายังประเทศไทยประมาณ 38,277,300 คน โดยนักท่องเที่ยว 5 อันดับแรกที่เดินทางมายังประเทศไทยมากที่สุด ได้แก่ จีน มาเลเซีย เกาหลี ลาว และญี่ปุ่น ตามลำดับ รายได้จากการท่องเที่ยวในปี 2561 ประมาณ 2,007,503 ล้านบาท โดยรายได้ดังกล่าวมาจาก จีน รัสเซีย มาเลเซีย เกาหลี และอเมริกา ตามลำดับ ซึ่งอัตราการขยายตัวของรายได้สูงกว่าจำนวนนักท่องเที่ยว สะท้อนให้เห็นการเติบโตในเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬายังคาดการณ์แนวโน้มการท่องเที่ยวปี 2562 โดยการวิเคราะห์อนุกรมเวลา (Time Series) ซึ่งใช้ฐานข้อมูลเชิงปริมาณที่จัดเก็บโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นำมาแปลงข้อเท็จจริงในอดีตไปพยากรณ์คาดการณ์แนวโน้มการท่องเที่ยวในอนาคต โดยคาดการณ์รายได้จากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติประมาณ 2.21 ล้านล้านบาท จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ 41.1 ล้านคน รายได้จากไทยเที่ยวไทย 1.12 ล้านล้านบาท และจำนวนนักท่องเที่ยวไทย 166 ล้านคน-ครั้ง³⁴

นอกจากนี้ กรมการท่องเที่ยวยังคาดการณ์ว่า แนวโน้มจำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศของไทยจะขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวน

³² กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 23, หน้า 8.

³³ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 22, หน้า 4-5.

³⁴ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2561). *แถลงข่าวสถานการณ์ท่องเที่ยวปี 2561 และแนวโน้มปี 2562*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=11273. [2562, 28 มกราคม].

นักท่องเที่ยว 24.7 ล้านคน จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็น 45 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2563 และเพิ่มเป็น 67 ล้านคนในปี พ.ศ. 2573 ทั้งนี้การคาดการณ์ดังกล่าวเป็นไปตามแนวโน้มที่ควรจะเป็น และภายใต้สมมติฐานว่าสถานการณ์การท่องเที่ยวไทยอยู่ในภาวะปกติ ไม่มีเหตุการณ์หรือวิกฤตการณ์ใด ๆ ที่ส่งผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยในช่วงเวลานับจากนี้เป็นต้นไป โดยกลุ่มตลาดหลักยังจะเป็นกลุ่มเดิม แต่นักท่องเที่ยวจีนจะมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น³⁵

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีจุดเด่นและข้อได้เปรียบจากประเทศคู่แข่งหลายประการ เช่น ท่าเลที่ตั้งเป็นจุดศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติศิลปวัฒนธรรม ประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ อากาศที่สวยงามของไทย เป็นต้น โดยในปี พ.ศ. 2558 World Economic Forum ได้จัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 35 จาก 141 ประเทศทั่วโลก โดยหากพิจารณาในด้านที่สำคัญจะพบว่า ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 16 ด้านโครงสร้างพื้นฐานของการคมนาคมทางอากาศ อยู่ในอันดับที่ 17 ด้านแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม อยู่ในอันดับที่ 34 ด้านความพร้อมของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ อยู่ในอันดับที่ 60 ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นจุดแข็งของการท่องเที่ยวของไทย แสดงให้เห็นถึงความมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและความหลากหลายของสถานที่ท่องเที่ยว และความสามารถของประเทศไทยในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมระดับโลก อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถคงความนิยมและรักษาอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ผลกระทบจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่อภาพรวมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยในอนาคตแสดงถึงศักยภาพในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ทั้งจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศและนักท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยการพัฒนาการท่องเที่ยวในอนาคตควรมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายเชิงคุณภาพของการเติบโตด้านรายได้จากนักท่องเที่ยวในกลุ่มต่าง ๆ โดยมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจพฤติกรรมและความต้องการที่แตกต่างกันของนักท่องเที่ยวแต่ละกลุ่มที่มีศักยภาพในการเติบโตในอนาคตเพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ของตลาดการท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งยังต้องมีการเตรียมพร้อมทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากรเพื่อรองรับภาวะการแข่งขันในตลาดการท่องเที่ยวโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้น

โดยสรุป อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยมีทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน ศักยภาพ และอุปสรรคในการพัฒนา ประเทศไทยมีความโดดเด่นเรื่องสถานที่ท่องเที่ยวที่สามารถสร้างความพึงพอใจได้สูง แต่ยังขาดการอนุรักษ์และบริหารจัดการขีดความสามารถในการรองรับ

³⁵ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 23, หน้า 9.

ของแหล่งท่องเที่ยวโดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นที่นิยมสูง การกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวสู่ท้องถิ่นยังต้องได้รับการพัฒนา ความเสี่ยงจากการพึ่งพาด้านนักท่องเที่ยวประเทศไทยประเทศหนึ่งมากเกินไปยังคงมีให้เห็น อีกทั้งความปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยวยังต้องปรับปรุงและเร่งปรับภาพลักษณ์ด้านลบ ความสะอาดและสุขอนามัยของสถานที่ท่องเที่ยวรวมทั้งความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีเป็นอีกประเด็นที่ประเทศไทยต้องให้ความสนใจในการพัฒนา เพื่อยกระดับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานสูงขึ้นและดึงดูดนักท่องเที่ยวตลาดคุณภาพ อันจะส่งเสริมความยั่งยืนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยในระยะยาว³⁶

จะเห็นได้ว่า สถานการณ์และทิศทางของการท่องเที่ยวของประเทศไทยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เช่น แนวโน้มและทิศทางการท่องเที่ยวในตลาดโลก ภาวะการแข่งขัน พฤติกรรมของนักท่องเที่ยว ปัจจัยความเสี่ยงและวิกฤติการณ์ด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ทั้งภัยธรรมชาติ โรคระบาด ความไม่มั่นคงด้านเศรษฐกิจและการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมา การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอีกมากมาย ซึ่งล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามในขณะเดียวกันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร การเข้าถึงข้อมูลด้านการท่องเที่ยว ความสะดวกสบายในการเดินทาง และพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนไปตามกระแสของโลกาภิวัตน์ ทำให้แนวโน้มของจำนวนนักท่องเที่ยวทั่วโลกยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่เอื้อประโยชน์และสร้างโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย³⁷

2.2 ความหมาย ความเป็นมา และความสำคัญของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประกอบด้วยธุรกิจหลายประเภท โดยธุรกิจนำเที่ยวก็เป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในสมัยก่อนการเดินทางท่องเที่ยว นั้น นักท่องเที่ยวมักจะวางแผนเองตั้งแต่การเดินทาง ยานพาหนะ การสำรองที่พัก สถานที่ท่องเที่ยว จนกระทั่งเมื่อมีผู้ประกอบการนำเที่ยวซึ่งเป็นผู้จัดรายการนำเที่ยวให้แก่ นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางท่องเที่ยวอย่างสะดวกและประหยัด รวมไปถึงอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว ธุรกิจนำเที่ยวจึงได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

³⁶ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, หน้า 5-6.

³⁷ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23, หน้า 5.

เติบโตมากขึ้นตามไปด้วย³⁸ นอกจากนี้ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ยังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน มัคคุเทศก์ถือเป็นอาชีพเก่าแก่ที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถในการสื่อสารทางภาษาด้วยการพูดให้ผู้อื่นเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลการท่องเที่ยวหรือแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ สำหรับประเทศไทย มัคคุเทศก์ถือเป็นอาชีพสงวนที่มีไว้สำหรับคนไทยเท่านั้น เนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นผู้มีความสำคัญต่อประเทศในด้านการเผยแพร่ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม รวมไปถึงเอกลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยว ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความรู้ ประสบการณ์ ความสนุกสนานเพลิดเพลินตามวัตถุประสงค์แห่งการท่องเที่ยว ผู้ที่จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ มีความรู้ความสามารถ โดยต้องผ่านกระบวนการฝึกอบรมและทดสอบต่าง ๆ จึงจะสามารถประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องกฎหมาย³⁹

2.2.1 ความหมาย วิวัฒนาการ และความเป็นมาของธุรกิจนำเที่ยว

คำว่า ธุรกิจนำเที่ยว ประกอบด้วยคำสองคำรวมกัน คือคำว่า ธุรกิจ และคำว่า นำเที่ยว โดยคำว่าธุรกิจตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 มีความหมายว่า การประกอบกิจการเพื่อมุ่งการค้าหากำไร ส่วนคำว่านำเที่ยว มีความหมายว่า พาเที่ยวชมบ้านชมเมือง เมื่อนำทั้งสองคำมารวมกัน ธุรกิจนำเที่ยวจึงหมายถึง การประกอบกิจการที่เกี่ยวกับการพานักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ โดยกิจการดังกล่าวนี้มุ่งแสวงหากำไร

ส่วนความหมายตามกฎหมายของคำว่าธุรกิจนำเที่ยวนั้น บัญญัติขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาตรา 3 โดยธุรกิจนำเที่ยว หมายความว่า การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดหรือการให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทัศนอาภรณ์ และหรือมัคคุเทศก์ให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ปัจจุบันความหมายตามกฎหมายของคำว่าธุรกิจนำเที่ยวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 โดยได้ให้ความหมายของคำว่าธุรกิจนำเที่ยวไว้ว่า

""ธุรกิจนำเที่ยว" หมายความว่า ธุรกิจเกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปที่ท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยจัดให้มีบริการหรือการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง อันได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

³⁸ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ปทุมพร แก้วคำ. (2558). *ธุรกิจนำเที่ยว (Tour Business)*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: หจก. เฟิร์นข้าหลวง พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, หน้า 3.

³⁹ ฉันทิช วรรณณอม. (2551). *หลักการมัคคุเทศก์*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามลดา, หน้า 1.

จากความหมายตามกฎหมายของธุรกิจนำเที่ยวตั้งแต่เดิมและในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของธุรกิจนำเที่ยวคือ ต้องมีลักษณะเป็นตัวกลาง (Intermediary) เพื่อจัดการหรืออำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว หรือเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการต่าง ๆ เช่น สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ เข้ามาเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยว ทั้งนี้ หากการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปโดยมิได้มีลักษณะมุ่งประสงค์ทางการค้าหรือหากำไร ก็ไม่ถือว่าเป็นธุรกิจนำเที่ยว อันจะต้องถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังนั้น หากธุรกิจใดมีลักษณะเข้าองค์ประกอบตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ก็ถือว่าเป็นธุรกิจนำเที่ยว แต่จะเป็นการประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย⁴⁰

จากความหมายของธุรกิจนำเที่ยวทั้งตามกฎหมายเดิมและตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์ โดยมัคคุเทศก์เป็นหนึ่งในกรให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดให้มีขึ้น แต่เดิมตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยวในการจัดบริการนำเที่ยวแต่ละครั้ง ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ ก็เพียงแต่กำหนดว่า หากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องใช้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น จนกระทั่งเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551⁴¹ ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดนำเที่ยวและป้องกันการแอบอ้างเป็นมัคคุเทศก์ของผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์⁴² หากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ธุรกิจนำเที่ยวมีความเกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์เป็นอย่างมาก เมื่อธุรกิจนำเที่ยวเติบโต อาชีพมัคคุเทศก์ก็ย่อมเติบโตสัมพันธ์กันไปด้วย ทั้งนี้จะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์โดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

⁴⁰ ฅณาธิป ทองรวีวงศ์. (2558). อ่างแล้ว เชิงอรธที่ 8, หน้า 183.

⁴¹ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

⁴² สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2559). *เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 15.

วิวัฒนาการและความเป็นมาของธุรกิจนำเที่ยว นั้น ในระยะเริ่มต้น ธุรกิจนำเที่ยว เป็นการทำธุรกิจลักษณะขายตั๋วโดยสาร รับจองที่นั่งยานพาหนะเดินทาง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1822 โดย โรเบิร์ต สมาร์ท (Robert Smart) แห่งเมืองบริสตอล ประเทศอังกฤษ ได้ทำธุรกิจเป็นตัวแทนขายตั๋วโดยสารรับจองที่นั่งสำหรับผู้โดยสารที่จะเดินทางด้วยเรือกลไฟที่ใช้เครื่องจักรไอน้ำจากท่าเรือของช่องแคบบริสตอลไปยังกรุงดับลิน ประเทศไอร์แลนด์⁴³

ธุรกิจนำเที่ยวได้เริ่มอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก เมื่อ โทมัส คูก (Thomas Cook) ชาวอังกฤษ ได้เข้าหารวมรถไฟนำสมาชิกของสมาคม South Middle Temperance Association จำนวน 570 คน เดินทางไปเข้าเยือนกลับจากเมือง Leicester ไปยังเมือง Loughborough เป็นระยะทาง 12 ไมล์ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1841 ในราคาไปกลับ 1 ชิลลิง ซึ่งถือว่าการจัดเดินทางท่องเที่ยวด้วยรถไฟที่มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ครั้งแรกในโลก แต่การจัดเดินทางดังกล่าวแทบไม่ได้รับผลกำไรเป็นค่าตอบแทนเลย แต่ทำให้ โทมัส คูก เห็นช่องทางในการทำธุรกิจนำเที่ยว ใน 4 ปีหลังจากนั้น โทมัส คูก ได้เริ่มดำเนินการจัดนำเที่ยวเชิงธุรกิจอย่างจริงจัง โดยจัดเดินทางระหว่างเมือง Leicester กับเมือง Liverpool มีการจัดทำคู่มือการเดินทางและออก Circular Notes สำหรับใช้แทนเงินสดในการจ่ายค่าสินค้าและบริการระหว่างการเดินทาง ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดของเช็คเดินทาง (Traveler's Cheque)⁴⁴

ต่อมาในปี ค.ศ. 1846 โทมัส คูก และลูกชาย คือ จอห์น เมสัน คูก (John Mason Cook) ได้ร่วมกันจัดตั้งบริษัท โทมัส คูก แอนด์ ซัน โดยจัดรายการนำเที่ยวแบบแพ็คเกจทัวร์นำนักท่องเที่ยวจำนวน 350 คน เดินทางด้วยรถไฟและเรือไปเที่ยวสกอตแลนด์ ในระหว่างการเดินทางก็มีมัคคุเทศก์คอยดูแลอำนวยความสะดวกและอธิบายประกอบการนำชมสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกของประวัติศาสตร์การจัดนำเที่ยวแบบมีมัคคุเทศก์ กล่าวได้ว่า โทมัส คูก เป็นผู้เปลี่ยนโฉมหน้าของการท่องเที่ยวจากเดิมที่มีรูปแบบการเดินทางที่หยาบหยาบเฟี้ยวของชนชั้นสูงมาสู่การเดินทางรูปแบบง่าย ๆ ราคาถูก และสะดวกสบาย⁴⁵ นักท่องเที่ยวสามารถเลือกระดับสินค้าและบริการการท่องเที่ยวได้ตามฐานะของตน โทมัส คูก ถือเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้บุกเบิกธุรกิจนำเที่ยวของโลก⁴⁶

ส่วนธุรกิจตัวแทนท่องเที่ยวหรือตัวแทนการเดินทาง (Travel Agent) นั้น เกิดขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 โดยนักเดินทางที่เข้าพักในโรงแรมมักขอร้องให้เด็กคนกระเป๋าชั่วของ

⁴³ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ปทุมพร แก้วคำ. อ้างแล้ว เจริญวรรดิที่ 38, หน้า 8.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

⁴⁵ นิสา ชัชกุล. อ้างแล้ว เจริญวรรดิที่ 20, หน้า 239.

⁴⁶ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ปทุมพร แก้วคำ. อ้างแล้ว เจริญวรรดิที่ 38, หน้า 10.

ที่นั่งบนรถไฟให้ โดยเด็กชนกระเป๋าก็จะได้รับค่านายหน้าจากทางรถไฟ ต่อมาเมื่อมีการนำเครื่องบินรบมาเปิดบริการบินพาณิชย์ ผู้ประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์ต้องการจูงใจให้นักเดินทางเลือกเดินทางโดยเครื่องบิน จึงอำนวยความสะดวกในการซื้อตั๋วโดยสารเครื่องบินด้วยการมอบตั๋วให้เด็กชนกระเป๋านในโรงแรม และให้ค่าตอบแทนร้อยละ 5 ของราคาค่าโดยสารที่ขายได้ จนถึงปี ค.ศ. 1959 จึงได้มีการสนับสนุนให้เปิดธุรกิจตัวแทนการเดินทาง ซึ่งนอกจากการจำหน่ายตั๋วโดยสารยานพาหนะแล้ว ยังรับเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวอีกด้วย⁴⁷

ความเป็นมาของธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยนั้น แรกเริ่มเป็นการจัดนำเที่ยวแบบจูงจับทัวร์ บริษัทนำเที่ยวสมัยแรกของไทยได้แก่ บริษัท เวิร์ด แทรเวล เซอร์วิส จำกัด และบริษัท บุญยวัฒน์ แทรเวล เอเจนซี จำกัด กิจการของธุรกิจนำเที่ยวของไทยในระยะเริ่มต้นจะเน้นหนักไปในการนำนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย (Inbound Tour) มากกว่าจะบริการนำเที่ยวคนไทยหรือคนต่างชาติที่พักอาศัยอยู่ในประเทศไทย (Domestic Tour) โดยธุรกิจนำเที่ยวในสมัยนั้นจะทำการติดต่อกับธุรกิจนำเที่ยวหรือตัวแทนธุรกิจนำเที่ยวในต่างประเทศให้ส่งนักท่องเที่ยวเข้ามาประเทศไทย แล้วผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทยก็จะเป็นผู้จัดรายการนำเที่ยวรวมทั้งที่พัก อาหาร และยานพาหนะให้ทั้งหมด⁴⁸

2.2.2 ความสำคัญของธุรกิจนำเที่ยวต่อประเทศไทย

(1) ความสำคัญต่อนักท่องเที่ยว

ด้วยลักษณะของการประกอบธุรกิจนำเที่ยวคือการจัดหาสินค้าบริการต่าง ๆ มารวมกันและผลิตเป็นรายการนำเที่ยวหรือแพ็คเกจทัวร์ โดยอาจมีการบริการตั้งแต่ยานพาหนะในการเดินทาง โรงแรมหรือที่พัก ค่าเข้าชมสถานที่ท่องเที่ยว และจำหน่ายรายการนำเที่ยวดังกล่าวให้นักท่องเที่ยว ธุรกิจนำเที่ยวจึงถือเป็นการอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยวที่ต้องการซื้อบริการการท่องเที่ยวที่รวมการบริการทุกประเภทไว้ด้วยกัน โดยนักท่องเที่ยวไม่ต้องติดต่อซื้อบริการแต่ละประเภทจากผู้ให้บริการหลายรายและอาจมีราคาแพงกว่าการซื้อแพ็คเกจทัวร์จากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(2) ความสำคัญต่อประเทศและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย

ธุรกิจนำเที่ยวเป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากธุรกิจนำเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยถือเป็นตัวกลางที่เชื่อมโยงธุรกิจที่

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทต่าง ๆ มารวมไว้ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจโรงแรมที่พัก ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจสินค้าที่ระลึก รวมถึงธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นับได้ว่าธุรกิจนำเที่ยวเป็นตัวกระจายรายได้ไปสู่ธุรกิจท่องเที่ยวประเภทอื่น ๆ นั้นด้วย

2.2.3 ความหมาย วิวัฒนาการ และความเป็นมาของมัคคุเทศก์

คำว่ามัคคุเทศก์ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 มีความหมายว่า

- (1) ผู้นำทาง, ผู้ชี้ทาง, ผู้บอกทาง
- (2) ผู้นำเที่ยว

และตามความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไป มัคคุเทศก์จะหมายความว่า ผู้ที่ทำหน้าที่นำผู้อื่นไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้คำอธิบายแนะนำเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ⁴⁹

ความหมายของคำว่ามัคคุเทศก์ตามกฎหมายนั้น เดิมมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาตรา 3 โดยมัคคุเทศก์ หมายความว่า ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ปัจจุบันความหมายตามกฎหมายของคำว่ามัคคุเทศก์บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 โดยได้ให้ความหมายของคำว่ามัคคุเทศก์ไว้ว่า

""มัคคุเทศก์" หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว"

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ยังได้ให้ความหมายของคำว่าผู้นำเที่ยวไว้ว่า

""ผู้นำเที่ยว" หมายความว่า ผู้รับผิดชอบในการดูแลและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในการเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ"

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในแง่ของกฎหมายจะใช้คำว่าผู้นำเที่ยวในความหมายอย่างเดียวกันกับคำว่ามัคคุเทศก์ไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติความหมายของผู้นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไว้แตกต่างกัน นอกจากนี้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย

จากความหมายตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังที่ต่าง ๆ โดยไม่ได้ให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว จึงไม่ถือว่าเป็นมัคคุเทศก์ เช่น ผู้รับส่งนักท่องเที่ยวจากท่าอากาศยาน

⁴⁹ ฉันทิช วรรณอนอม. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 39, หน้า 1.

ไปยังโรงแรมเพียงอย่างเดียว เป็นต้น⁵⁰ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ามัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นั้น ให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยวไม่จำกัดเฉพาะการให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลดังเช่นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535⁵¹ และเมื่อบุคคลใดกระทำการหรือให้บริการอันเป็นการเข้าองค์ประกอบตามความหมายของมัคคุเทศก์ตามกฎหมาย ก็ถือว่าบุคคลนั้นทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ แต่การจะเป็นมัคคุเทศก์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ด้วย มิฉะนั้นการเป็นมัคคุเทศก์จะถือเป็นความผิดและมีโทษตามกฎหมาย⁵²

เนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นบุคคลธรรมดา อาจมีนิสิตสัมพันธ์กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ มัคคุเทศก์อาจตกลงกับนักท่องเที่ยวโดยตรงในการนำเที่ยว เช่น มัคคุเทศก์ติดต่อหานักท่องเที่ยวทางอินเทอร์เน็ตเพื่อตกลงนำเที่ยว หรืออาจมีความตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้นำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว ซึ่งกรณีนี้ ความสัมพันธ์ของมัคคุเทศก์กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวอาจเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือสัญญาจ้างทำของ แต่สำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้นจะต้องจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยเรียบร้อยในการจัดนำเที่ยวและป้องกันการแอบอ้างเป็นมัคคุเทศก์ของผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

วิวัฒนาการและความเป็นมาของมัคคุเทศก์นั้น ในอดีต การเดินทางมักไม่ต้องพึ่งพาอาศัยมัคคุเทศก์ เนื่องจากเป็นการเดินทางที่เน้นการแสวงหาดินแดนใหม่ แสวงหาสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างไปจากเดิม หรือเป็นการแสวงหาความเชื่อส่วนบุคคล การเดินทางในสมัยก่อนจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเดินทางเพื่อท่องเที่ยวได้อย่างแท้จริง เนื่องจากรูปแบบการเดินทางยานพาหนะ เส้นทางต่าง ๆ ยังไม่สะดวกเช่นดังปัจจุบัน ในระยะต่อมามีการทำแผนที่และนำเข็มทิศมาช่วย ซึ่งทำให้การเดินทางเป็นไปอย่างสะดวกขึ้น และหลังจากที่มีการคมนาคมที่สะดวกทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ส่งผลให้เกิดการเดินทางกันมากขึ้น มีการบันทึกการเดินทาง บรรยายลักษณะสถานที่ ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ภาพถ่ายดาวเทียม และข้อมูลอื่น ๆ ซึ่งสามารถนำมาประกอบกันเป็นตัวนำทางได้เป็นอย่างดีและเป็นประโยชน์ในการเดินทางแก่คนรุ่นหลังเป็นอย่างมาก และหลังจากการศึกษาสภาพภูมิศาสตร์ของโลกมีความชัดเจน มีแผนที่ เอกสารและหนังสือ

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁵¹ ชาญวิทย์ ทอรวีวงศ์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, หน้า 233.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 230.

ต่าง ๆ การเดินทางเพื่อศึกษาสภาพภูมิศาสตร์จึงน้อยลง แต่เกิดการเดินทางเพื่อศึกษาวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและสิ่งต่าง ๆ ที่สร้างสรรค์จากมนุษย์ รวมถึงเดินทางเพื่อหาความสุขจากการชื่นชมธรรมชาติ เช่นเดียวกับวิวัฒนาการของมัคคุเทศก์ที่มีการพัฒนาก้าวหน้าเป็นรูปแบบที่ชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นส่วนประกอบที่จำเป็นสำหรับการเดินทางท่องเที่ยวในปัจจุบัน⁵³

บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำทาง มีปรากฏตั้งแต่การเดินทางในยุคแรก เนื่องจากลักษณะการเดินทางมีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคน ทั้งนี้เกิดจากความต้องการที่จะค้นหาสิ่งใหม่ ๆ ให้กับชีวิต หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ คำว่าผู้นำทาง (Pathfinder) หรือผู้ดูแล (Mentor) ได้มีบทบาทเป็นผู้นำการเดินทางท่องเที่ยวในประวัติศาสตร์ของชาวตะวันตก นับแต่ยุคอาณาจักรโบราณเมื่อหลายร้อยปีก่อนคริสตกาล ที่เริ่มมีการเดินทางเพื่อเยี่ยมชมความงดงามที่ยิ่งใหญ่ของศิลปะ และสถาปัตยกรรมที่เป็นสิ่งมหัศจรรย์ของโลกยุคโบราณ และเมื่อศาสนาคริสต์เริ่มฟื้นฟูในยุคกลาง (The Middle Ages) มีการเดินทางเพื่อแสวงบุญไปยังสถานที่สำคัญทางศาสนา รูปแบบการเดินทางเริ่มพัฒนาไปสู่การเดินทางเป็นกลุ่ม โดยมีผู้นำการเดินทางที่มีความรู้ความชำนาญในเส้นทางอำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยให้กับผู้เดินทาง⁵⁴

เมื่อมีการฟื้นฟูศิลปะวิทยาการ ก่อให้เกิดกระแสของการเดินทางของคนกลุ่มใหญ่ที่เรียกว่า Grand Tour เป็นการเดินทางที่มีเป้าหมายของการท่องเที่ยวที่ชัดเจน ภาพลักษณ์ของมัคคุเทศก์ก็ชัดเจนมากขึ้นในปลายยุคกลางต่อเนื่องถึงต้นยุคใหม่ (The Modern Ages) กลุ่มนักท่องเที่ยวมีการเดินทางเพื่อเยี่ยมชมและศึกษาศิลปะวิทยาการต่าง ๆ ในยุโรปหลายประเทศ เช่น อิตาลี เยอรมัน และฝรั่งเศส ประกอบกับเริ่มมีความต้องการผู้นำทางที่มีความรู้ความสามารถหลาย ๆ ด้าน มัคคุเทศก์ในยุคนี้จึงมาจากบุคคลหลากหลายอาชีพ ที่มีความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วรรณคดี สถาปัตยกรรม และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น รวมถึงมีความสามารถในการพูดได้หลายภาษา⁵⁵

การปฏิวัติอุตสาหกรรมราวคริสต์ศตวรรษที่ 18-19 มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการดำเนินชีวิตของประชาชน นำไปสู่การขยายตัวของกลุ่มชนชั้นกลางที่มีโอกาสเดินทางท่องเที่ยวมากขึ้น นักท่องเที่ยวจึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มชนชั้นสูงหรือผู้มีฐานะร่ำรวยเท่านั้น ธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์มีบทบาทในการบริการนักท่องเที่ยวมากขึ้น ราวคริสต์ศตวรรษที่ 19 โทมัส คูก (Thomas Cook) ได้เริ่มจัดนำเที่ยวเป็นกลุ่มทางรถไฟในประเทศอังกฤษ โดยมีมัคคุเทศก์ที่ได้รับการฝึกอบรมจากบริษัทเป็นผู้นำเที่ยวและอำนวยความสะดวก

⁵³ ฉันทิช วรรณถนอม. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 39, หน้า 11-12.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ระหว่างการเดินทาง ถือได้ว่า โธมัส ลูก เป็นผู้นำในด้านธุรกิจนำเข้าและพัฒนาอาชีพมัคคุเทศก์ หลังจากนั้นประมาณต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 มีการออกระเบียบข้อบังคับสำหรับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ ในยุโรป โดยกำหนดให้มัคคุเทศก์จะต้องมีความรู้ความสามารถในการที่จะให้บริการแก่นักท่องเที่ยว มีการทดสอบก่อนที่จะออกใบอนุญาต รวมทั้งมีการฝึกอบรมความรู้และบทบาทหน้าที่ของมัคคุเทศก์ให้กับผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์⁵⁶

ในประเทศไทย ผู้ที่ได้รับยกย่องว่าเป็นพระบิดาของมัคคุเทศก์ไทย คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องจากพระองค์ทรงโปรดเสด็จประพาสตามสถานที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย พร้อมทั้งศึกษาศิลปวัฒนธรรมไทย วิถีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนแสวงหาความรู้ด้านวิชาการต่าง ๆ จนได้รับตำแหน่งหน้าที่เป็น Lord Program Maker หรือผู้จัดการแผนการเดินทางให้กับพระมหากษัตริย์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ยังได้สถาปนาวันคล้ายวันประสูติ 21 มิถุนายน เป็น “วันมัคคุเทศก์ไทย”⁵⁷

สำหรับอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยนั้น เริ่มรู้จักและแพร่หลายมากขึ้นหลังจากสงครามเวียดนามจบลง ในระยะนั้นมีชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยว นักธุรกิจ ผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการทหาร ที่สำคัญคือบรรดาทหารอเมริกันที่อยู่ประจำ และที่มาพักผ่อนจากการรบในสงครามเวียดนาม ถือเป็นจุดเริ่มต้นของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยอย่างแท้จริง มีธุรกิจนำเข้าเที่ยวเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในเขตชายหาดจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นที่ยกพลขึ้นบกของทหารอเมริกัน เขตกรุงเทพมหานครรวมไปถึงเขตอื่น ๆ ที่มีทหารและพลเรือนชาวต่างชาติประจำอยู่และสัญจรไปมา ถึงแม้สงครามจะยุติแต่นักท่องเที่ยวต่างชาติต่างก็เดินทางเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยจากการบอกเล่าต่อ ๆ กันไปของผู้ที่เคยมาท่องเที่ยว เนื่องจากประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ รวมถึงมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่งดงาม การเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวของชาวต่างชาติดังกล่าวทำให้เกิดความต้องการมัคคุเทศก์ที่สามารถสื่อสารภาษาต่างประเทศได้ ในระยะนี้ผู้ที่เข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จึงเป็นผู้ที่มีความสามารถทางด้านภาษาโดยไม่คำนึงว่าจะต้องมีความรู้ด้านอื่น ๆ หรือไม่ และเป็นอาชีพที่สามารถทำได้อย่างเสรีเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายใดมาควบคุม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2502 มีการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือ อ.ส.ท. ขึ้น เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของชาติ และเผยแพร่ประเทศไทยในด้านวัฒนธรรม

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ศิลปกรรม ประเพณี นาฏศิลป์ การกีฬา และกิจการอย่างอื่นอันจะเป็นการชักจูงหรือเป็นที่สนใจแก่นักท่องเที่ยว และหน่วยงานหลายฝ่ายเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการที่ต้องมีมาตรฐานของการเป็นมัลลเทศก์ อ.ส.ท. จึงได้ร่วมมือกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดทำหลักสูตรอบรมมัลลเทศก์ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2504 โดยในระยะแรกได้กำหนดให้ผู้ที่จะรับการอบรมต้องเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยชั้นปีที่ 3 ขึ้นไป หรือเป็นบุคคลทั่วไปที่เรียนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่ก็ยังมีผู้ประกอบอาชีพมัลลเทศก์ที่สนใจจะเข้ารับการอบรมไม่มากนัก จนกระทั่งสำนักพระราชวังได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการนำชมพระราชฐานให้มัลลเทศก์มีการขอบัตรอนุญาตซึ่งจะต้องใช้ประกาศนียบัตรมัลลเทศก์ที่ อ.ส.ท. และสถาบันระดับอุดมศึกษาเป็นผู้จัดอบรมออกให้เป็นหลักฐาน นับแต่นั้นมาการอบรมมัลลเทศก์จึงมีความจำเป็นสำหรับผู้ที่จะประกอบอาชีพมัลลเทศก์โดยถูกต้อง ซึ่งหลักสูตรการอบรมได้พัฒนาปรับปรุงเรื่อยมา ทั้งในด้านเนื้อหาวิชา และภาษาต่างประเทศอื่น ๆ นอกจากภาษาอังกฤษ เช่น ภาษาจีน ภาษาเยอรมัน ภาษาฝรั่งเศส เป็นต้น⁵⁸

สืบเนื่องจากการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยที่เป็นไปอย่างรวดเร็วจนทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทำรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศสูงสุดเมื่อเทียบกับสินค้าหรือบริการประเภทอื่น ๆ⁵⁹ ประกอบกับรัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการประกอบอาชีพมัลลเทศก์ ประเทศไทยจึงได้มีกฎหมายควบคุมธุรกิจประเภทนี้เป็นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยหลักการสำคัญคือกำหนดให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพมัลลเทศก์ต้องมีคุณสมบัติและได้รับใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้สถานภาพและมาตรฐานของมัลลเทศก์สูงขึ้น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขและยกเลิก จนกระทั่งปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ที่มีผลใช้บังคับคือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ เนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมการประกอบอาชีพมัลลเทศก์จะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

2.2.4 ความสำคัญของมัลลเทศก์ต่อประเทศไทย

อาชีพมัลลเทศก์ถือว่ามีความสำคัญต่อประเทศในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ความสำคัญต่อสังคมวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความสำคัญต่อนักท่องเที่ยว ดังต่อไปนี้

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

(1) ความสำคัญต่อผู้ประกอบการท่องเที่ยว

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 33 มีบทบัญญัติให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยวตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการกระทำในทางหน้าที่จ้างของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ดังนั้นในการท่องเที่ยว มัคคุเทศก์จึงเป็นผู้มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการนำเที่ยว และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแทนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว รวมไปถึงการรักษาผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวอีกด้วย นอกจากนี้ มัคคุเทศก์ผู้ใดที่มีประสิทธิภาพและศักยภาพในการทำงานสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยว ก็ย่อมสร้างชื่อเสียงให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและถือเป็นการประชาสัมพันธ์ธุรกิจ นำเที่ยวทำให้มีผู้มาใช้บริการเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย⁶⁰

(2) ความสำคัญต่อนักท่องเที่ยว

มัคคุเทศก์ที่ผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรรวมถึงมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ โดยถูกกฎหมาย ย่อมเป็นผู้มีความรู้และสามารถอธิบายให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว รวมไปถึงข้อมูลอื่น ๆ แก่นักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี สร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ นักท่องเที่ยว รวมไปถึงคอยดูแลและตักเตือนนักท่องเที่ยวให้ระมัดระวังการท่องเที่ยวในกรณีที่ควรระวังหรืออาจเป็นอันตราย ทำให้นักท่องเที่ยวสามารถท่องเที่ยวด้วยความปลอดภัย นอกจากนี้ มัคคุเทศก์ยังเป็นผู้สร้างกิจกรรมระหว่างการเดินทางให้นักท่องเที่ยวเกิดความสนุกสนานและ ไม่เบื่อหน่ายในการท่องเที่ยว รวมไปถึงอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวแทบทุกด้าน เช่น อำนวยความสะดวกในการเข้าออกประเทศ ช่วยนักท่องเที่ยวต่อรองราคาสินค้า เป็นต้น⁶¹

(3) ความสำคัญต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว

มัคคุเทศก์มีส่วนในการดูแลคุ้มครองอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ที่ นำเที่ยว เนื่องจากแหล่งท่องเที่ยวเปรียบเสมือนเป็นการสร้างงานสร้างอาชีพให้แก่มัคคุเทศก์ มัคคุเทศก์ยังทำหน้าที่สร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยวให้แก่ นักท่องเที่ยว เพื่อให้การท่องเที่ยวเป็นไปได้อย่างถูกต้องและไม่ทำลายทรัพยากร นอกจากนี้ มัคคุเทศก์ยังมีส่วนช่วยในการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวที่ยังไม่เป็นที่รู้จักหรือเดินทางไป ท่องเที่ยวลำบาก แต่มีความสวยงาม ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจได้อีกด้วย⁶²

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

(4) ความสำคัญต่อประเทศและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย

มัลคอล์มนับว่าเป็นตัวแทนของประเทศในการให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว สถานที่ที่น่าสนใจของประเทศ ส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศในทางที่ดี นำไปสู่การเติบโตของการท่องเที่ยวในประเทศไทย นักท่องเที่ยวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้มัลคอล์มนับเป็นกลไกสำคัญที่คอยเชื่อมโยงบุคคลหรือธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นโรงแรมที่พัก ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้อย่างเป็นระบบ⁶³

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัลคอล์มในประเทศไทย

การประกอบอาชีพมัลคอล์มในปัจจุบัน ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัลคอล์ม พ.ศ. 2551 โดยหลักเกณฑ์สำคัญคือผู้ที่ประกอบอาชีพมัลคอล์มต้องมีใบอนุญาตเป็นมัลคอล์ม จะเห็นได้ว่าอาชีพมัลคอล์มมีกฎหมายกำหนดควบคุมไว้ ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัลคอล์ม รวมถึงการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อให้ทราบถึงที่มาของสิทธิในการประกอบอาชีพมัลคอล์มในประเทศไทย

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว

กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า "คนต่างด้าว" ไว้ โดยหมายถึงบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ประเทศไทยเริ่มมีคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โดยส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่อพยพหนีภัยธรรมชาติและความยากจนจากประเทศของตน โดยคนต่างด้าวเข้ามารับจ้างทำงานกรรมการแบกหาม งานโยธา และงานในเรือเดินสมุทร ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยมีเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองขึ้นมาก มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ จึงเริ่มมีคนต่างด้าวนอกจากชาวจีนมาทำงานในประเทศไทย เช่น ชาวยุโรป เข้ามารับราชการ ชาวอินเดียเข้ามาประกอบอาชีพค้าขาย⁶⁴ จะเห็นได้ว่าก่อนที่จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย คนต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างเสรี

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

⁶⁴ ชลิดา โตศิริตระกูล. (2548). *สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย: ศึกษากระบวนการในการเข้าสู่สิทธิในการทำงานในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 7.

จึงเกิดปรากฏการณ์คนต่างด้าวเข้ามาและตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยก็ต้องประกอบอาชีพเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยในการยังชีพ กรณีดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนไทย จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สังเกตเห็นว่า คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากนั้นเป็นการแย่งงานคนไทย จึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวขึ้น เช่น กฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน กฎหมายเกี่ยวกับกรรมกรลากรด เป็นต้น และในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลไทยจึงได้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในการทำงานของคนไทย และในขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยด้วย⁶⁵

สำหรับกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติในการสงวนอาชีพมคฺเทศก์ไว้สำหรับคนไทยโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484 โดยปรากฏในพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว จากนั้น มีกฎหมายฉบับอื่นซึ่งตราขึ้นโดยมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมตามลำดับ ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งกฎหมายทุกฉบับได้กำหนดให้อาชีพมคฺเทศก์เป็นอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยเด็ดขาด ทั้งนี้กฎหมายทั้งห้าฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบอาชีพมคฺเทศก์ของคนต่างด้าว ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484⁶⁶ ตราขึ้นเพื่อสงวนอาชีพและวิชาชีพบางประเภทเป็นอาชีพสงวนเฉพาะประชาชนชาวไทย โดยในการสงวนอาชีพและวิชาชีพประเภทใดให้เป็นอาชีพหรือวิชาชีพเฉพาะคนไทยในท้องที่ใด เมื่อใดนั้น ให้ประกาศกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่สงวนเฉพาะคนไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งขณะที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับนั้น มีการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้หลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชกฤษฎีกา

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁶⁶ พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484. (2484, 11 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 58, หน้า 1152-1155.

กำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508⁶⁷ มาตรา 3 ได้กำหนดให้ มัคคุเทศก์ผู้นำเที่ยวและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทน เป็นอาชีพและ วิชาชีพสำหรับเฉพาะคนไทยในทุกท้องที่แห่งราชอาณาจักร โดยคนต่างด้าวที่ประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์อยู่แล้วในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต่อไปได้อีก หนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ โดยการกำหนดให้มัคคุเทศก์เป็นอาชีพและวิชาชีพที่ ต้องสงวนไว้สำหรับเฉพาะคนไทยนั้นเนื่องจากอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งหมายความว่าถึงบุคคลผู้นำเที่ยว และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทน มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที่ดึงดูด ทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา ตลอดจนศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติของ คนไทย⁶⁸

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515⁶⁹ เป็น กฎหมายที่ประกาศใช้ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงการปกครองโดยคณะปฏิวัติ ในรัฐบาลของ จอมพลถนอม กิตติขจร โดยคณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ในขณะนั้นได้มีคนต่างด้าวทำงานอยู่ใน ราชอาณาจักรเป็นจำนวนมากและทวีขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ตลาดแรงงานในประเทศลดน้อยลง เป็นผลกระทบกระเทือนแก่การดำรงชีวิตของคนไทย สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการ ทำงานของคนต่างด้าวเพื่อช่วยคุ้มครองให้คนไทยได้มีงานทำ⁷⁰ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ข้อ 5 นั้น อาชีพและวิชาชีพใดที่จะ ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องที่ใด เมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาด หรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใด เพียงใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ส่วนงานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกา คนต่างด้าวจะ ทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมแรงงานมอบหมาย ดังนั้น งานในอาชีพและวิชาชีพทุกประเภทที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ทั้งสิ้น ซึ่งขณะที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 มีผลใช้บังคับนั้น

⁶⁷ พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508. (2508, 16 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 82 ตอนที่ 23, หน้า 140-143.

⁶⁸ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508.

⁶⁹ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515. (2515, 13 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 89 ตอนที่ 190 ฉบับพิเศษ, หน้า 94-108.

⁷⁰ เหตุผลของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322.

มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2516⁷¹ กำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำไว้ 39 ประเภท โดยมาตรา 3 กำหนดห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่แห่งราชอาณาจักร และงานมัคคุเทศก์หรืองานผู้เจ้าหน้าที่ว่าได้ถูกระบุไว้ในลำดับที่ 11 ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย

ในส่วนของบทกำหนดโทษตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 นั้น ข้อ 28 กำหนดว่า หากคนต่างด้าวทำงานโดยฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งจะเห็นว่าโทษจำคุกจากการที่คนต่างด้าวฝ่าฝืนประกอบอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 น้อยกว่าโทษจำคุกสำหรับผู้ฝ่าฝืนประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่สงวนเฉพาะคนไทยตามพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484 ที่ถูกยกเลิกไป

(3) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521⁷² ตราขึ้นเนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 มีหลักการใช้บังคับเฉพาะคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเท่านั้น ส่วนคนต่างด้าวบางประเภทที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่มีหลักฐานการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เช่น ยูวณอพยพ เป็นต้น ไม่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายนี้ และในขณะนั้นบุคคลเหล่านี้ได้มาประกอบอาชีพหรือทำงานอยู่ในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยเสรี ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นผู้มีสิทธิเหนือคนต่างด้าวอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับแก่คนต่างด้าวเหล่านี้ด้วย นอกจากนี้ถ้อยคำในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 หลายแห่งไม่ชัดเจน ทำให้เป็นปัญหาขัดข้องในทางปฏิบัติอยู่หลายเรื่อง เนื่องจากได้ออกมาใช้บังคับโดยกะทันหันตามภาวะความจำเป็นในสมัยนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน⁷³ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มีผลเป็นการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 6 งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องที่ใด เมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาด หรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดเพียงใด

⁷¹ พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2516. (2516, 14 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 90 ตอนที่ 24 ฉบับพิเศษ, หน้า 14-19.

⁷² พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521. (2521, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 95 ตอนที่ 73 ฉบับพิเศษ, หน้า 14-30.

⁷³ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521.

ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งขณะที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับนั้น มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522⁷⁴ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ทุกฉบับ พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 มาตรา 4 กำหนดให้งานในอาชีพหรือวิชาชีพที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ในราชอาณาจักร และงานมีลักษณะหรืองานจัตนาเที่ยว ได้ถูกระบุไว้ในลำดับที่ 34 ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งกรมการจัดหางานจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ได้กำหนดคำนิยามอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยงานมีลักษณะหรืองานจัตนาเที่ยว ได้แก่ งานนำบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเดินทางไปท่องเที่ยวชมภูมิประเทศและสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งการบรรยายถึงสถานที่และสิ่งต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และงานจัดโปรแกรมการนำเที่ยว จัดพาหนะหรือจัดสำรองที่นั่งในเรือ รถไฟ เครื่องบิน รถยนต์ หรือพาหนะประเภทอื่น รวมทั้งจัดที่พักหรือจองที่พักแรมและบริการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ ให้แก่นักท่องเที่ยว⁷⁵

ในส่วนของการกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นั้น หากคนต่างด้าวทำงานโดยฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 จะเห็นได้ว่าโทษปรับขั้นสูงตามพระราชบัญญัตินี้สูงกว่ากฎหมายฉบับเก่าที่เคยใช้บังคับ

(4) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551⁷⁶ ตราขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน และ

⁷⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522. (2522, 14 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 96 ตอนที่ 80 ฉบับพิเศษ, หน้า 75-80.

⁷⁵ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2521). *คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, หน้า 158.

⁷⁶ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551. (2551, 22 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 37 ก, หน้า 24-43.

โดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป⁷⁷ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 9 กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานใดนอกจากงานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกิน 15 วัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ส่วนการกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามกฎหมายนั้น ให้คำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ให้นายทะเบียนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ได้ เว้นแต่งานที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และบรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของรัฐมนตรีหรืออธิบดี ซึ่งได้ออกหรือสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือเสมือนเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของรัฐมนตรีหรืออธิบดีที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ งานมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยวจึงยังถูกกำหนดให้เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ในราชอาณาจักร ซึ่งหากคนต่างด้าวผู้ใดประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ มาตรา 51 บัญญัติให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(5) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560⁷⁸ เป็นกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยตราขึ้นเนื่องจาก

⁷⁷ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551.

⁷⁸ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560. (2560, 22 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก, หน้า 1-31.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวทั้งระบบ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้สามารถทำการจัดระเบียบ การป้องกัน การคุ้มครอง การเยียวยา และการใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้ทั้งระบบ อันจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหวั่นพรั่นพรึงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ⁷⁹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

ในมาตรา 7 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว อาจประกาศกำหนดให้งานใดเป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำก็ได้ โดยจะห้ามเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ โดยการกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพและวิชาชีพของคนไทย การส่งเสริมภูมิปัญญาและเอกลักษณ์ไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ รวมตลอดทั้งความผูกพันหรือพันธกรณีที่ประเทศไทยมีอยู่ในลักษณะถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติประกอบด้วย ทั้งนี้ ห้ามคนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชกำหนดนี้ นอกจากนี้ ในระหว่างที่ยังมิได้มีประกาศที่ออกตามมาตรา 7 ดังกล่าวนั้น ให้นายทะเบียนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ได้ เว้นแต่งานที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และบรรดากฎหมายหรือคำสั่งใด ๆ ที่ได้ออกหรือสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกำหนดนี้ จนกว่าจะมีกฎหมายหรือคำสั่งใด ๆ ที่ออกตามพระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ ปัจจุบันงานภาคเกษตรหรืองานจัดนำเที่ยวจึงยังถูกกำหนดให้เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าว

⁷⁹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

ทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ในราชอาณาจักร โดยคนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน มาตรา 101 บัญญัติให้ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท และเมื่อได้ชำระค่าปรับแล้ว ให้ส่งคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยเร็ว

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวพบว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือสภาพสังคมในขณะนั้นซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย หรือตามความเจริญก้าวหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านเศรษฐกิจ การค้าการลงทุน เนื่องจากปัจจุบันพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว หลายประเทศมีความพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของตน จึงได้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศเพื่อขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุนไปในประเทศอื่น ๆ มีการเปิดเสรีทางการค้า ลดข้อจำกัดในการห้ามคนต่างด้าวเข้าไปลงทุนหรือทำงานในประเทศ เมื่อมีการประกอบธุรกิจข้ามชาติ จึงเกิดปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติควบคู่กันไปด้วย ส่งผลต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อให้สามารถรองรับการขยายตัวต่อธุรกิจการค้าการลงทุนและสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมไทยก็มีผลต่อแนวคิดในการสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทย เพราะเมื่อมีการขาดแคลนแรงงานในประเทศหรือประเทศมีความต้องการแรงงานเพื่อรองรับการเข้ามาลงทุนของต่างชาติ หรือต้องการทักษะความรู้ความชำนาญของคนต่างด้าว จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อขจัดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในการนำความรู้เข้ามาในประเทศไทย และเกิดแรงจูงใจแก่นักลงทุนต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเนื่องจากตลาดแรงงานมีมากพอที่จะรองรับการลงทุนในธุรกิจ⁸⁰

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ยังคงห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพมัลกุลเทศก์ ทั้งนี้มีเหตุผลปรากฏตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 เนื่องจากอาชีพมัลกุลเทศก์ซึ่งหมายความว่าถึงบุคคลผู้นำเที่ยวและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทน มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที่ดึงดูดทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา ตลอดจนศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติของคนไทย โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่ระบุเหตุผลในการสงวนอาชีพมัลกุลเทศก์ไว้สำหรับคนไทย

⁸⁰ ชลิดา โตศิริตระกูล. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 64, หน้า 27.

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพภาคเกษตร

ประเทศไทยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนชาวไทย เสรีภาพในการประกอบอาชีพในมาตรา 14 ว่า ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ ต่อมามีการประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยจึงได้นำหลักการในปฏิญญาสากลดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการตราบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหลักหรือฉบับแม่บทสำหรับรัฐธรรมนูญในฉบับต่อ ๆ มา เพราะปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยโดยมีอิทธิพลมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งบัญญัติรับรองเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่และการประกอบอาชีพ หลักการดังกล่าวมีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เรื่อยมาเกือบทุกฉบับ และในปัจจุบัน การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น จะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งซึ่งได้รับการยอมรับและรับรองทั้งในหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ยืนยันการคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าว และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพเอาไว้เรื่อยมาจนปัจจุบัน⁸¹

จะเห็นได้ว่าการบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นมีความแตกต่างกันตามยุคสมัยและสภาพสังคม การเลือกประกอบอาชีพถือเป็นเสรีภาพของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการประกอบอาชีพสามารถถูกจำกัดได้ภายใต้เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ โดยการจำกัดเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องตราเป็นกฎหมาย ซึ่งต้องเป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น ในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายเพื่อเป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการ

⁸¹ ปรางชมพู จงอนุรักษ. (2559). *ปัญหาการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 35-37.

ประกอบอาชีพต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ทั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ และเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ⁸²

ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ควบคุมการประกอบอาชีพมัลคูเทสต์ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทสต์ พ.ศ. 2535⁸³ ซึ่งหมายความว่า ก่อนปี พ.ศ. 2535 คนไทยสามารถประกอบอาชีพมัลคูเทสต์ได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องมีการขออนุญาตประกอบอาชีพ หรือไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบอาชีพแต่อย่างใด แต่เมื่อผู้ประกอบอาชีพมัลคูเทสต์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นพร้อม ๆ กับความเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทำให้เกิดการแข่งขันและมีแนวโน้มว่านักท่องเที่ยวอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทสต์จนส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทสต์ พ.ศ. 2535 เนื่องจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัลคูเทสต์ได้มีการขยายตัวเป็นอันมาก สมควรที่จะมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานในเรื่องนี้ โดยให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัลคูเทสต์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย⁸⁴

จากการศึกษาเรื่องความสำคัญของมัลคูเทสต์จะเห็นได้ว่า มัลคูเทสต์เป็นผู้มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เป็นผู้ใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยว และถือเป็นตัวแทนของประเทศในการนำเสนอสิ่งดึงดูดใจของประเทศไทยสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติด้วย การประกอบอาชีพมัลคูเทสต์จึงต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ในการบริการนักท่องเที่ยว เพราะในการท่องเที่ยวนั้นนอกจากนักท่องเที่ยวจะต้องการได้รับความรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวแล้ว นักท่องเที่ยวยังต้องการความสนุกสนาน ความเพลิดเพลิน และความประทับใจในการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งมัลคูเทสต์มีส่วนสำคัญที่จะทำให้ให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจหรือไม่ประทับใจในการท่องเที่ยว รวมถึงมีอิทธิพลต่อการชักจูงนักท่องเที่ยวให้กระทำหรือไม่กระทำการใดซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น มัลคูเทสต์หลอกลวงนักท่องเที่ยวให้ซื้อสินค้าราคาแพงเกินเหตุ สินค้าคุณภาพต่ำ โดยตนได้ประโยชน์เป็นค่านายหน้าจากร้านค้าดังกล่าว การกระทำของมัลคูเทสต์ถือเป็นการหลอกลวงและเอาเปรียบนักท่องเที่ยว เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน นอกจากนี้ยังมีกรณีมัลคูเทสต์ก่อ

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

⁸³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทสต์ พ.ศ. 2535. (2535, 19 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 ตอนที่ 25, หน้า 1-21.

⁸⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทสต์ พ.ศ. 2535.

อาชญากรรมกับนักท่องเที่ยวนั้น เช่น การจี้ปล้น การข่มขู่กรรโชก การกระทำของมิจฉาชีพที่ถือว่าเป็นการประกอบอาชีพโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายและจารีตประเพณีอันดีงาม เมื่ออาชีพมิจฉาชีพก็มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่น หากยังปล่อยให้บุคคลประกอบอาชีพมิจฉาชีพโดยไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดการควบคุมตรวจสอบ ย่อมเป็นความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและความปลอดภัยของสาธารณะ รวมถึงเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐจึงสามารถเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการประกอบอาชีพมิจฉาชีพได้⁸⁵ นอกจากนี้ มิจฉาชีพมีหน้าที่สำคัญในการอธิบายให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ แต่ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมิจฉาชีพ พ.ศ. 2535 นั้น ไม่มีข้อจำกัดในการประกอบอาชีพมิจฉาชีพในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องคุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพ ทั้งเรื่องคุณวุฒิการศึกษา อายุ สัญชาติ คนต่างด้าวก็สามารถเข้ามาเป็นมิจฉาชีพในประเทศไทยได้ (ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508) การที่บุคคลสามารถประกอบอาชีพมิจฉาชีพได้อย่างเสรี โดยไม่มีกฎหมายบังคับก่อให้เกิดผลเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นมิจฉาชีพไม่มีความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวอย่างแท้จริง ทำให้มีการอธิบายบรรยายให้ความรู้ที่ไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียม ประเพณีของประเทศไทย เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย นอกจากนี้ยังไม่มี ความผิดและไม่มียกโทษตามกฎหมายควบคุมไว้ รัฐจึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบอาชีพมิจฉาชีพ และเป็นการจัดระเบียบอาชีพมิจฉาชีพด้วย และในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมิจฉาชีพ พ.ศ. 2551 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ยังปรากฏหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการควบคุมมิจฉาชีพด้วย⁸⁶

จะเห็นได้ว่า การตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมิจฉาชีพนั้น เพื่อให้มิจฉาชีพปฏิบัติตามขอบเขตของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิจฉาชีพ และมีมาตรการในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากมิจฉาชีพถือเป็นอาชีพที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและภาพลักษณ์ของประเทศ โดยการควบคุมการประกอบอาชีพมิจฉาชีพจะต้องสอดคล้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เติบโตมากขึ้นรวมถึงสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบันด้วย ซึ่งการมีข้อจำกัดในการประกอบอาชีพมิจฉาชีพดังกล่าว

⁸⁵ วรินชนันท์ ศรีเรืองพันธ์. (2556). *องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมิจฉาชีพในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารจิต คณะนิเทศศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 47-48.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะได้ศึกษาในบทที่ 3 ต่อไป

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยว

นอกจากกฎหมายภายในของประเทศไทยที่จะเป็นตัวกำหนดและควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รวมถึงการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แล้ว ยังมีกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นปัจจัยสำคัญและส่งผลกระทบต่อกฎหมายภายในและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการบริการ⁸⁷

อุตสาหกรรมบริการ โดยเฉพาะสาขาการท่องเที่ยวมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจของหลาย ๆ ประเทศ เนื่องจากเป็นแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศและแหล่งที่มาของการจ้างงานที่สำคัญ หลายประเทศทั่วโลกได้เล็งเห็นความสำคัญดังกล่าวและได้มีการริเริ่มความร่วมมือและพยายามผลักดันให้มีการสร้างกฎเกณฑ์ กติกาสำหรับการค้าบริการระหว่างประเทศขึ้น โดยความร่วมมือที่สำคัญประการหนึ่งคือการผลักดันให้มีการเปิดเสรีการค้าบริการทั่วโลก นอกจากนี้ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ แนวความคิดเรื่องการเปิดเสรีการค้าและบริการแพร่ขยายอย่างรวดเร็ว มีการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเกิดการรวมกลุ่มประเทศทางด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับทวิภาคและภูมิภาค ปรากฏการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการค้าและการลงทุนในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งกระตุ้นให้การแข่งขันด้านการค้าและบริการระหว่างประเทศทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น⁸⁸

ประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้กรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าในสาขาบริการ (General Agreement on Trade in Service: GATS) กับองค์การการค้าโลก โดยมีสาขาการท่องเที่ยว (Tourism and Travel Related Services) เป็น 1 ใน 12 สาขาบริการที่ต้องเปิดเสรี ซึ่งบริการมัคคุเทศก์ (Tourist Guides Services) เป็นหนึ่งในกิจกรรมหลักของบริการด้านท่องเที่ยว นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนมีแผนงานในการเปิดเสรีการค้าบริการในสาขาการท่องเที่ยวร่วมกันในอาเซียนภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement

⁸⁷ คณาธิป ทองรวีวงศ์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, หน้า 65.

⁸⁸ วิทยาลัยนวัตกรรมการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการจัดทำแผนพัฒนาบริการท่องเที่ยวเพื่อรองรับการเปิดเสรีบริการท่องเที่ยว”, หน้า 1.

on Service: AFAS) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลด เลิก กฎระเบียบหรือมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการและการลงทุนของผู้ให้บริการอาเซียน และการเปิดตลาดการค้าบริการระหว่างกันภายในกลุ่มอาเซียนให้มากขึ้นกว่าความตกลง GATS⁸⁹ รวมถึงมีการลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals) ดังนั้นในหัวข้อนี้จะศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ การเปิดเสรีด้านบริการท่องเที่ยวภายใต้กรอบความตกลงขององค์การการค้าโลก และการเปิดเสรีด้านบริการท่องเที่ยวภายใต้กรอบความตกลงของอาเซียน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อให้ทราบแนวคิดและความเป็นไปได้เกี่ยวกับการเปิดเสรีและนำมาเปรียบเทียบกับกรอบอาชีพมัคคุเทศก์ของประเทศไทย และหามาตรการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของประเทศไทยต่อไป

2.4.1 การเปิดเสรีด้านบริการท่องเที่ยวภายใต้กรอบความตกลงขององค์การการค้าโลก

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ก่อตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ประการแรกคือ ช่วยให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยผ่านกฎระเบียบทางการค้าที่โปร่งใสและคาดการณ์ได้ ประการที่สองคือ เพื่อเป็นเวทีในการเจรจาทางการค้า ประการที่สามคือ เป็นตัวกลางในการระงับข้อพิพาททางการค้าที่เป็นกลาง โดยอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบเดียวกันที่ประเทศสมาชิกได้ให้การยอมรับ ข้อตกลงของ WTO จะประกอบด้วยข้อตกลงย่อยที่ทำหน้าที่จัดระเบียบการค้าของสินค้า (General Agreement of Tariff and Trade: GATT) การค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) และทรัพย์สินทางปัญญา (The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS) โดยแต่ละข้อตกลงย่อยจะประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน (Basic Principles) ที่บังคับใช้กับทุกประเทศสมาชิกที่ยอมรับในข้อตกลง และมีส่วนของรายละเอียดเพิ่มเติม (Additional details) เป็นส่วนแนบของข้อตกลง (Annexes) ซึ่งส่วนนี้เป็นการตกลงของบางประเทศเท่านั้น ส่วนสุดท้ายของแต่ละข้อตกลงย่อยจะเป็นตารางข้อผูกพันที่แต่ละประเทศได้จัดทำเพื่อเปิดตลาดโดยสมัครใจ⁹⁰

⁸⁹ ดวงเดือน ตันติเวชกุล. (2557). *การเปิดเสรีในกรอบของอาเซียนด้านการท่องเที่ยวที่ไทยต้องเผชิญ: กรณีศึกษาผู้ประกอบการนำเที่ยวและวิชาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 2.

⁹⁰ พรเทพ เบญญาอภิกุล. (2548). *GATS ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก), หน้า 26.

ความตกลงระหว่างประเทศภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยว นั้น ปรากฏอยู่ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าในสาขาบริการ (General Agreement on Trade in Service: GATS) เป็นหนึ่งในข้อตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2538 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดข้อบັงคับที่ WTO เห็นว่าไม่จำเป็น (unnecessary) รวมทั้งกฎหมายภายในประเทศที่ถือเป็นข้อกีดขวางทางการค้า (barriers to trade) และการบริการระหว่างประเทศ ขยายการค้าบริการโดยใช้หลักการการค้าเสรีภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใสและการเปิดเสรีตามลำดับ และส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของคู่ค้า⁹¹

GATS ถือเป็นข้อตกลงแรกทางด้านกฎหมายในระดับพหุภาคีที่ครอบคลุมถึงการค้าบริการและการท่องเที่ยว โดยวางกรอบด้านกฎหมายสำหรับการเจรจาต่อรองและการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อขจัดข้อกีดขวางต่าง ๆ ที่เป็นข้อจำกัดสำหรับผู้ให้บริการที่เป็นชาวต่างชาติ ทำให้สามารถเข้าถึงตลาดและได้รับการยอมรับในระดับชาติ หลักการพื้นฐานของ GATS คือการค้าที่ปราศจากการกีดกัน การค้าที่ได้รับการคุ้มครองอย่างโปร่งใสและอยู่บนพื้นฐานของการเปิดเสรี ภายใต้สมมติฐานที่ว่าสภาพการณ์ทางการค้าที่เท่าเทียมกันสามารถเกิดขึ้นหรือถูกสร้างขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น⁹²

WTO ได้จำแนกประเภทของการบริการออกเป็น 12 สาขา ดังนี้⁹³

- 1) การบริการด้านธุรกิจ (Business Services)
- 2) การบริการสื่อสาร (Communication Services)
- 3) การบริการที่เกี่ยวข้องกับวิศวกรรมและการก่อสร้าง (Construction and Related Engineering Services)
- 4) การกระจายสินค้าและบริการ (Distribution Services)
- 5) การบริการการศึกษา (Education Services)
- 6) การบริการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Services)
- 7) การบริการด้านการเงิน (Financial Services)
- 8) การให้บริการด้านสังคมและสุขอนามัย (Health-Related and Social Services)
- 9) การให้บริการด้านการท่องเที่ยวและที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง (Tourism and Travel-Related Services)

⁹¹ วิทยาลัยนวัตกรรมการบริหาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 88, หน้า 15.

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

⁹³ ดวงเดือน ดันติเวชกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 89, หน้า 17.

10) การค้าบริการด้านการกีฬา วัฒนธรรมและสันทนาการ (Recreational, Cultural, and Sporting Services)

11) การให้บริการขนส่ง (Transport Services)

12) การให้บริการด้านอื่น ๆ ที่มิได้มีกำหนดไว้ในที่ใด (Other Services Not included Elsewhere)

จะเห็นได้ว่า การให้บริการด้านการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในสาขาบริการที่ประเทศสมาชิกจะต้องมีการเจรจาเพื่อเปิดเสรีตาม GATS และเพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของสาขาบริการและเกิดความสับสนในการเจรจา WTO ได้ระบุกิจกรรมหลักของบริการด้านท่องเที่ยวโดยอ้างอิงจาก UN Provision Central Product Classification (CPC) ว่าประกอบไปด้วยกิจกรรมย่อยต่าง ๆ คือ⁹⁴

1) โรงแรมและร้านอาหาร (Hotel and Restaurant)

2) ตัวแทนนำเที่ยวและผู้ประกอบการท่องเที่ยว (Travel Agencies and Tour Operators)

3) บริการมัคคุเทศก์ (Tourist Guides Services) และ

4) ประเภทอื่น ๆ (Other)

อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาการค้าบริการภายใต้กรอบต่าง ๆ นั้น ประเทศต่าง ๆ มีสิทธิในการระบุขอบเขตหรือกิจกรรมที่แตกต่างออกไป แต่ควรเขียนอธิบายให้ชัดเจน

การจำแนกสาขาบริการออกเป็น 12 สาขาดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเจรจาในการเปิดเสรีการค้าบริการมีความชัดเจน และเกิดความสับสนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของ GATS ในการเปิดเสรีการค้าบริการไม่ใช่การกำหนดพันธกรณีให้ประเทศสมาชิกต้องยกเลิกหรือผ่อนคลาบบทบัญญัติกฎหมายภายในประเทศโดยทันที แต่มีเป้าหมายให้บรรดาประเทศสมาชิกเปิดตลาดการค้าบริการให้มากที่สุดในอนาคตต่อไป⁹⁵

และเนื่องจากความแตกต่างของบริการทั้ง 12 สาขาดังกล่าว ลักษณะการค้าในภาคบริการหรือการให้บริการ (Supply of a service) จึงมีหลากหลายรูปแบบ โดยสามารถแบ่งแยกลักษณะการให้บริการหรือวิธีการให้บริการ (Modes of Supply) ออกได้เป็น 4 วิธีการ หรือเรียกสั้น ๆ ว่า Mode 1 ถึง Mode 4 ดังต่อไปนี้⁹⁶

⁹⁴ วิทยาลัยนวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 88, หน้า 12.

⁹⁵ ดวงเดือน ดันติเวชกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 89, หน้า 18.

⁹⁶ พรเทพ เบญญาอภิกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 90, หน้า 39-41.

1) Mode 1: การให้บริการข้ามพรมแดน (Cross-border Supply) เป็นการส่งผ่านบริการข้ามพรมแดนจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศหนึ่งโดยไม่มีการเคลื่อนย้ายทางกายภาพของผู้ให้บริการและผู้รับบริการ มีลักษณะเหมือนกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าทั่วไป โดยประเภทของการบริการที่มีลักษณะรูปแบบการให้บริการอยู่ในรูปแบบที่ 1 เช่น การขนส่งทางทะเล และทางอากาศ บริการผ่านระบบโทรคมนาคมบางประเภท การให้บริการจองที่พักและโฆษณา การให้บริการด้านท่องเที่ยวผ่าน Internet เป็นต้น

2) Mode 2: การบริโภคข้ามพรมแดน (Consumption Aboard) การให้บริการในลักษณะนี้ต้องการการเคลื่อนย้ายทางกายภาพของผู้บริโภค โดยผู้บริโภคจำเป็นต้องเข้ารับบริการในประเทศของผู้ให้บริการ เนื่องจากปัจจัยการผลิตเคลื่อนที่ไม่ได้ การให้บริการลักษณะนี้ที่สำคัญที่สุดคือ การท่องเที่ยว การศึกษา เพราะสถานที่ท่องเที่ยวหรือสถานศึกษาไม่สามารถเคลื่อนย้ายข้ามประเทศได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการซ่อมบำรุงอากาศยาน และเรือในต่างประเทศ เป็นต้น

3) Mode 3: การตั้งสำนักงานให้บริการในประเทศของผู้รับบริการ (Commercial Presence) เนื่องจากมีบริการหลายประเภทที่จำเป็นจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจ (Establishment of Business Entity) ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะสาขา (Branch) บริษัทในเครือ (Subsidiaries) ตัวแทน (Agency) หรือการร่วมลงทุน (Joint Ventures) ในประเทศอื่นเพื่อให้บริการประชาชนในประเทศนั้น ๆ ผ่านการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) เช่น การเข้ามาจัดตั้งธุรกิจโรงแรม ภัตตาคาร การเข้ามาจัดตั้งธนาคาร บริษัทประกันภัย เป็นต้น ซึ่งการค้าบริการรูปแบบนี้มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดมากที่สุด เพราะกระทบต่อการประกอบธุรกิจของคนในชาติของประเทศผู้รับบริการ

4) Mode 4: การเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดาเพื่อให้บริการในประเทศของผู้รับบริการเป็นการชั่วคราว (Temporary Movement of Natural Persons) บริการในลักษณะนี้ผู้ให้บริการจำเป็นต้องเดินทางไปยังประเทศของผู้รับบริการ เป็นการส่งอภินักวิชาชีพแขนงต่าง ๆ ไปยังต่างประเทศ เช่น การก่อสร้าง การให้คำปรึกษาโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง พ่อครัว คนไทยเข้าไปทำงานในภัตตาคารในต่างประเทศ เป็นต้น โดยบริการส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายบุคคลหรือแรงงานมักจะเป็นบริการที่ประเทศกำลังพัฒนามีความได้เปรียบ และต้องการที่จะเปิดเสรี

การแบ่งรูปแบบและวิธีการให้บริการเป็น 4 ลักษณะ ช่วยให้เห็นถึงความหลากหลายในการค้าบริการ และความแตกต่างโดยธรรมชาติระหว่างสินค้าบริการ และสินค้าอื่น ๆ วิธีการในการที่สินค้าบริการจะเข้าสู่ตลาดภายในประเทศมีได้หลายลักษณะ อีกทั้งโดยปกติแล้ว

บริการแต่ละประเภทมักเกี่ยวข้องกับบริการในประเภทอื่นด้วย ดังนั้น แต่ละประเทศจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมในการที่จะเปิดเสรีในแต่ละสาขา และแต่ละวิธีการให้บริการ

ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเน้นศึกษาใน Mode 4: การเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดาเพื่อให้บริการในประเทศของผู้รับบริการเป็นการชั่วคราว (Temporary Movement of Natural Persons) เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพภาคพิเศษ โดยขอบเขตของคำว่า "บุคคลธรรมดา" ในการให้บริการใน Mode 4 จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ให้บริการในประเทศหนึ่งโดยมีลักษณะเป็นผู้ให้บริการอิสระ (Independent Supplier) หรือคนต่างด้าวซึ่งเป็นลูกจ้างของผู้ให้บริการ (Employee of a Service Supplier) หรือเป็นลูกจ้างในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในประเทศนั้น (Employee of Domestic Companies) ทั้งนี้ ในระบบการค้าของ GATS ยอมรับว่า การเคลื่อนย้ายบุคคลของธรรมดาจะต้องเกิดขึ้นกับการให้บริการในบางประเภท โดยการเคลื่อนย้ายดังกล่าวจะต้องมีการเข้าไปยังดินแดนประเทศของผู้รับบริการในลักษณะชั่วคราว ไม่เป็นการถาวร ซึ่งประเทศที่มีการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการจะมีมาตรการและความเข้มงวดที่แตกต่างกันสำหรับการเข้าไปให้บริการของบุคคลธรรมดาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป⁹⁷

(1) โครงสร้างและหลักการสำคัญของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าในสาขาบริการ (General Agreement on Trade in Service: GATS)

โครงสร้างของ GATS ประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ คือ

- 1) กรอบความตกลง เรียกว่า "ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ" บัญญัติเกี่ยวกับพันธกรณีและข้อผูกพันต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิก WTO จะต้องถือปฏิบัติเป็นสำคัญ
- 2) ภาคผนวก ระบุสถานการณ์ของบริการบางสาขา และรูปแบบของการให้บริการที่ต้องมีข้อกำหนดเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากกรอบความตกลง รวมทั้งการขอยกเว้นจากหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured-Nation Treatment: MFN)
- 3) ตารางข้อผูกพันของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเสนอผูกพันการเข้าสู่ตลาดหรือการเปิดตลาดการค้าบริการ (Market Access) สาขาต่าง ๆ ให้แก่ประเทศสมาชิก WTO และเสนอผูกพันที่จะปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการสาขาต่าง ๆ ที่เป็นคนชาติของประเทศอื่นเหมือนที่ปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของตนตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) รวมทั้งข้อผูกพันอื่น ๆ เป็นการเพิ่มเติม (Additional commitments)

⁹⁷ ควงเคือน ดันติเวชกุล. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 89, หน้า 20-21.

นอกจากนี้ยังประกอบด้วยตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอีกจำนวนหนึ่ง ในรูปข้อตัดสินใจหรือมติของรัฐมนตรี บันทึกความเข้าใจ มติคณะมนตรีสำหรับการค้าบริการ และ พิธีการแนบท้ายความตกลง GATS จะต้องปฏิบัติตามด้วย⁹⁸

หลักการสำคัญของ GATS มีดังนี้

1) หลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความนิยมเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured-Nation Treatment: MFN)

หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญที่สุดของ GATS โดยประเทศสมาชิก จะต้องปฏิบัติแก่การบริการและผู้ให้บริการจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมโดยทันทีและ ปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือ การให้สิทธิพิเศษทางการค้าใด ๆ จะต้องกระทำอย่าง ไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discriminatory) เมื่อประเทศสมาชิกให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่ประเทศใด ประเทศสมาชิกอื่นก็จะได้รับสิทธิพิเศษนั้นโดยอัตโนมัติ⁹⁹ หลัก MFN นี้ ถูกนำมาใช้เป็น กระบวนการหนึ่งในการเปิดเสรีการค้าบริการเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจ¹⁰⁰

อย่างไรก็ตาม GATS ได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถขอยกเว้น การปฏิบัติตามหลัก MFN ได้ โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขของภาคผนวกว่าด้วยการยกเว้น ประเทศ สมาชิกจะต้องระบุสาขาของการบริการที่ต้องการจะยกเว้นไว้ในรายการขอยกเว้น (Exemption list) และให้ถือว่าภาคผนวกว่าด้วยการยกเว้นดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของ GATS ด้วย¹⁰¹ ซึ่งสิทธิในการ ยกเว้นการปฏิบัติตามหลัก MFN มีระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี และต้องมีการทบทวนการให้สิทธิยกเว้น ทุก 5 ปี เพื่อตรวจสอบว่ามาตรการที่ประเทศสมาชิกขอยกเว้นการปฏิบัติตามหลัก MFN นั้น ยังมี ความจำเป็นอยู่หรือไม่¹⁰²

2) หลักความโปร่งใส (Transparency)

เหตุผลที่สำคัญของหลักความโปร่งใสคือเพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้ มาตรการต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของตนไปในทางที่ส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติตามภาระหน้าที่ตาม

⁹⁸ พรประภา ชีวดีโสภณ. (2548). *การเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้กฎเกณฑ์ WTO กับประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 29-30.

⁹⁹ พรเทพ เบญญาอภิกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 90, หน้า 42.

¹⁰⁰ พรประภา ชีวดีโสภณ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 98, หน้า 37.

¹⁰¹ พรเทพ เบญญาอภิกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 90, หน้า 43.

¹⁰² ดวงเดือน ดันติเวชกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 89, หน้า 21.

GATS โดยประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งกฎหมาย กฎระเบียบ ขั้นตอน แนวทางปฏิบัติในการบริหาร การดำเนินการค้าบริการสาขาต่าง ๆ ภายในประเทศของตน และความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบ และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก โดยจะต้องจัดพิมพ์ข้อมูลให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งต้องจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้เป็นการเฉพาะ และเมื่อมีการแก้ไขปรับเปลี่ยนกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าบริการของประเทศอื่น ๆ จะต้องมีการแจ้งต่อคณะกรรมการการค้าบริการให้ทราบโดยทันทีหรืออย่างน้อยต้องให้ข้อมูลทุก ๆ ปี อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับ ถ้าการเปิดเผยนั้นมีผลขัดขวางการบังคับใช้กฎหมาย ขัดแย้งกับผลประโยชน์สาธารณะ หรือส่งผลกระทบทางกฎหมายต่อผลประโยชน์ทางการค้าของสถานประกอบการของรัฐหรือเอกชน¹⁰³

3) หลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access)

หลักการเข้าสู่ตลาด เป็นหลักเกณฑ์เพื่อให้การบริการและผู้ให้บริการจากประเทศสมาชิกอื่นสามารถเข้าไปประกอบการในประเทศสมาชิกตนได้ โดยวิธีการเข้าสู่ตลาดจะขึ้นอยู่กับรูปแบบของการให้บริการซึ่งกำหนดไว้ 4 รูปแบบ คือ

1. การให้บริการแบบข้ามพรมแดน ในขณะที่ทั้งผู้ให้บริการและผู้ให้บริการยังคงอยู่ในดินแดนของตน
2. การบริการที่ผู้ให้บริการเดินทางไปยังท้องที่ของผู้ให้บริการ
3. การบริการที่ผู้ให้บริการได้ก่อตั้งตัวแทนแบบ Commercial presence ในดินแดนของผู้ให้บริการ
4. การบริการที่ผู้ให้บริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเดินทางไปให้บริการในท้องที่ของผู้ให้บริการ

โดยประเทศสมาชิกสามารถระบุไว้ในตารางข้อผูกพันทั้งข้อจำกัดและเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดว่าจะให้สาขาบริการใดมีรูปแบบการให้บริการรูปแบบใดก็ได้¹⁰⁴

¹⁰³ พรประภา ชีวดีโสภณ. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 98, หน้า 41.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

4) หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติกำหนดให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะต้องปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลของประเทศสมาชิกอื่น เช่นเดียวกับที่ได้ปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการของคนชาติตนเองอย่างเท่าเทียม เพื่อให้เกิดความแน่นอนมั่นคงสำหรับการประกอบกิจการของชาวต่างชาติที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับคนในชาติ โดย GATS เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือใช้มาตรการที่เลือกปฏิบัติได้ถ้ามาตรการที่เลือกปฏิบัตินั้นถูกระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน หรือกำหนดไว้ในตารางข้อผูกพันว่ากิจการในสาขาการบริการใดบ้างที่จะถูกสงวนไว้ให้เฉพาะผู้ประกอบการภายในประเทศเท่านั้น หรือประเทศสมาชิกสามารถวางเงื่อนไขที่แตกต่างกันสำหรับรูปแบบการให้บริการ (Modes of Supply) ต่าง ๆ ในสาขาบริการเดียวกัน ทั้งนี้ GATS ไม่ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติกับผู้ประกอบการทุกรายเหมือนกัน เพียงแต่ว่าการปฏิบัติที่เหมือนหรือต่างนั้นจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสภาวะการแข่งขันในลักษณะที่ให้ประโยชน์ต่อผู้ประกอบการจากประเทศสมาชิกอื่น โดยการที่ GATS ให้อิสระแก่ประเทศสมาชิกในการกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติโดยสมัครใจนั้น เพื่อต้องการให้มีกระบวนการเจรจาต่อรองมาช่วยเพิ่มการเปิดเสรี¹⁰⁵

5) หลักการเปิดเสรีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ (Progressive Liberalization)

หลักการเปิดเสรีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ เป็นหลักการเปิดเสรีการค้าและการบริการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีข้อจำกัดในด้านความพร้อมที่แตกต่างกัน ทั้งเรื่องระดับการพัฒนาประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา เรื่องการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับภายในประเทศให้สอดคล้องกับนโยบายการเปิดเสรีของ GATS ซึ่งในบางกรณีต้องใช้ระยะเวลานาน ตลอดจนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถแข่งขันกับการบริการประเภทเดียวกันจากต่างชาติได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเปิดเสรีการค้าบริการนั้นไม่อาจจะปฏิบัติได้ในทันทีทุกสาขาการบริการ เพราะยังมีอุปสรรคที่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการเปิดเสรีการค้าบริการอยู่ จึงทำให้ในการเปิดเสรีดังกล่าวจะต้องมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นของแต่ละประเทศสมาชิก

GATS กำหนดให้ประเทศสมาชิกเข้าร่วมการเจรจาในสาขาการค้าบริการต่าง ๆ โดยในการเจรจาแต่ละรอบนั้นจะต้องกำหนดแนวทางในการเจรจาและวิธีการเจรจาเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ GATS ซึ่งการเจรจาดังกล่าวจะกระทำทุก ๆ 5 ปี โดยที่ GATS

¹⁰⁵ พรเทพ เบญญาอภิกุล. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 90, หน้า 51-52.

ไม่ได้กำหนดเวลาที่แน่นอนสำหรับที่จะให้ประเทศสมาชิกบรรลุถึงการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ (Full liberalization) เอาไว้ เพียงแต่เน้นย้ำให้ประเทศสมาชิกมีการเจรจาอย่างต่อเนื่องโดยมุ่งลดมาตรการต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการค้าบริการ โดยแต่ละประเทศสมาชิกมีอำนาจกำหนดในตารางข้อผูกพันการเปิดตลาดเสรีการค้าบริการด้วยตนเอง ซึ่งต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายของประเทศ และระดับการพัฒนาของประเทศสมาชิกนั้น ๆ ในสาขาบริการที่จะเปิดเสรี โดยให้มีความยืดหยุ่นแก่ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาในการเปิดเสรีแค่บางสาขา แล้วค่อยเริ่มเจรจาเพื่อเปิดเสรีได้เพิ่มขึ้นในการเจรจารอบถัดไป เมื่อปรากฏว่ารัฐนั้นมีความพร้อมต่อการเปิดการค้าบริการในสาขานั้น ๆ จากต่างชาตินั้นขึ้น ในการเจรจาแต่ละรอบจะต้องเกิดความคืบหน้าในการเปิดเสรีเป็นลำดับ เมื่อได้มีการเสนอข้อผูกพันต่อการค้าบริการใด ๆ แล้ว จะเกิดหลัก Standstill and rollback หมายความว่า ประเทศสมาชิกจะกลับไปสร้างข้อจำกัดหรือเงื่อนไขอันเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการค้าบริการอย่างใด ๆ เพิ่มเติมอีกไม่ได้ แต่มีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเสรีให้มากขึ้นไปอีกไม่ว่าจะเป็นการเจรจาแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ตาม¹⁰⁶

(2) ข้อผูกพันเฉพาะตามตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทยกับการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าในสาขาบริการ (General Agreement on Trade in Service: GATS)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า WTO ได้จำแนกประเภทกิจกรรมหลักของบริการด้านท่องเที่ยวโดยอ้างอิงจาก UN Provision Central Product Classification (CPC) ว่าประกอบไปด้วยกิจกรรมย่อยต่าง ๆ คือ

- 1) โรงแรมและร้านอาหาร (Hotel and Restaurant)
- 2) ตัวแทนนำเที่ยวและผู้ประกอบการท่องเที่ยว (Travel Agencies and Tour Operators)
- 3) บริการมัคคุเทศก์ (Tourist Guides Services) และ
- 4) ประเภทอื่น ๆ (Other)

ทั้งนี้ ประเทศไทยผูกพันการเปิดตลาดบริการสาขาท่องเที่ยว 5 กิจกรรม คือ¹⁰⁷

- 1) บริการโรงแรมที่พัก
- 2) บริการด้านภัตตาคาร
- 3) บริการจัดเตรียมอาหารและเครื่องดื่ม (Catering Services)

¹⁰⁶ พรประภา ชีวดีโสภณ. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 98, หน้า 35-36.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

4) ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว

5) บริการด้านการจัดการโรงแรม

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยไม่ได้ผูกพันการเปิดตลาดบริการสาขาท่องเที่ยวในกิจกรรมที่เกี่ยวกับบริการมัคคุเทศก์ไว้ เนื่องจากกฎหมายไทยเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวกำหนดให้มัคคุเทศก์เป็นอาชีพและวิชาชีพที่ต้องสงวนไว้สำหรับเฉพาะคนไทย เนื่องจากอาชีพมัคคุเทศก์มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที่ดึงดูดทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา ตลอดจนศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติของคนไทย¹⁰⁸ อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องศึกษาถึงข้อผูกพันของประเทศไทยในการเปิดเสรีการค้าบริการ เพื่อนำไปวิเคราะห์หาแนวทางในการเปิดเสรีบริการวิชาชีพมัคคุเทศก์ต่อไป

ในการเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการ จะประกอบด้วยข้อผูกพันดังนี้

- 1) ข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาด (Market Access)
- 2) ข้อผูกพันในการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)
- 3) ข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional commitments) (ถ้ามี)

ซึ่งตารางข้อผูกพันเฉพาะจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1) ตารางข้อผูกพันทั่วไป (Horizontal commitments) ใช้ครอบคลุมทุกสาขาย่อยในสาขาบริการของประเทศนั้น ๆ รวมทั้งสาขาการท่องเที่ยวด้วย

2) ตารางข้อผูกพันเฉพาะรายสาขา (Specific commitments)

โดยข้อผูกพันของประเทศไทยในการเปิดเสรีการค้าบริการตั้งอยู่บนพื้นฐาน "การผูกพันเพียงเท่าที่กฎหมายซึ่งบังคับอยู่ในปัจจุบันให้อำนาจไว้เท่านั้น"¹⁰⁹ ซึ่งในหัวข้อนี้จะศึกษาข้อผูกพันในรูปแบบที่ 4 หรือ Mode 4: การเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดาเพื่อให้บริการในประเทศของผู้รับบริการเป็นการชั่วคราว (Temporary Movement of Natural Persons) เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพมัคคุเทศก์

¹⁰⁸ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508.

¹⁰⁹ พรประกาศา ชีวิตโสภณ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 98, หน้า 61.

1) ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด

ข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาดแต่ละสาขาบริการที่บันทึกไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นพันธกรณีทางกฎหมาย เป็นการกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดของประเทศสมาชิกในการเข้ามาให้บริการ ซึ่งระดับความผูกพันตามตารางนี้เป็นการให้การปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานอย่างต่ำที่สุด (Minimum standard of treatment) และประเทศต่าง ๆ สามารถให้การปฏิบัติด้านการเข้าสู่ตลาด และการประคับคองแข่งขันในระดับที่สูงกว่าที่ผูกพันในตารางได้ แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการประคับคองแข่งขันที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured-Nation Treatment: MFN)¹¹⁰

ประเทศไทยมีข้อผูกพันในการเปิดเสรีให้บุคคลธรรมดาต่างชาติเข้ามาทำงานในอาชีพหรือวิชาชีพในสาขาบริการด้านต่าง ๆ เป็นการชั่วคราวเกือบทุกอาชีพ ยกเว้นงานในอาชีพหรือวิชาชีพที่มีกฎหมายห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ¹¹¹ ซึ่งมีเหตุผลเป็นอาชีพที่สงวนไว้เฉพาะสำหรับคนไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยจึงไม่ผูกพันให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมกคเทศก์ในประเทศไทย

2) ข้อจำกัดในการประคับคองแข่งขัน

นอกจากข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาดแล้ว ประเทศไทยเสนอข้อผูกพันในการให้การปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของประเทศสมาชิก WTO เช่นเดียวกับที่ให้การปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนสัญชาติไทย ตามหลักการประคับคองแข่งขัน แต่สำหรับการให้บริการใน Mode 4 นั้น ประเทศไทยระบุไม่ผูกพันที่จะให้การประคับคองแข่งขันต่อคนต่างด้าวเช่นเดียวกับคนสัญชาติไทย¹¹² ประเทศไทยจึงไม่ผูกพันให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมกคเทศก์ในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะไม่ได้ผูกพันการเปิดตลาดบริการสาขาท่องเที่ยวในกิจกรรมที่เกี่ยวกับบริการมกคเทศก์ภายใต้ GATS เนื่องจากกฎหมายไทยเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวกำหนดให้มกคเทศก์เป็นอาชีพและวิชาชีพที่ต้องสงวนไว้สำหรับเฉพาะคนไทย เนื่องจากอาชีพมกคเทศก์มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที่ดึงดูดทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา ตลอดจนศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติของคนไทย แต่ต่อไปในอนาคตประเทศสมาชิกของ WTO จะต้องมีการเจรจาเพื่อลดอุปสรรคการค้าเสรีในภาคบริการ มีการเจรจาเพื่อ

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

ปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับภายในประเทศให้สอดคล้องกับนโยบายการเปิดเสรีของ GATS ตามหลักการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive liberalization) ซึ่งในอนาคตจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอาชีวะสงวน รวมถึงอาชีพมัลคฤเทศ์ซึ่งเป็นหนึ่งในอาชีพสงวนสำหรับคนไทย เพื่อให้ประเทศสมาชิกของ WTO สามารถเข้ามาประกอบอาชีพมัลคฤเทศ์ได้ด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการเปิดเสรีในอาชีพมัลคฤเทศ์ซึ่งต้องมีการศึกษาข้อดีข้อเสีย รวมถึงมีการศึกษาวิเคราะห์และความพร้อมของศักยภาพมัลคฤเทศ์ไทยที่จะสามารถแข่งขันกับมัลคฤเทศ์ต่างชาติได้ หากต้องมีการเปิดเสรีอาชีพมัลคฤเทศ์จริง

2.4.2 การเปิดเสรีด้านบริการท่องเที่ยวภายใต้กรอบความตกลงของอาเซียน

นอกจากความผูกพันในการเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้กรอบความตกลงขององค์การการค้าโลกแล้ว ประเทศไทยยังมีความผูกพันเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านบริการท่องเที่ยวภายใต้กรอบความตกลงในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผูกพันภายใต้สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 ระหว่างวันที่ 7 - 8 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ณ บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) โดยเห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) เป้าหมายหลักของการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน คือ การสร้างประชาคมที่มีความแข็งแกร่ง มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ สามารถสร้างโอกาสและรับมือสิ่งท้าทายทั้งด้านการเมืองความมั่นคง เศรษฐกิจ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างรอบด้าน โดยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น และประชาชนในอาเซียนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยประชาคมอาเซียนประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่

1. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community: ASC)
2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)
3. ประชาคมสังคม – วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio - Cultural Community: ASCC)

และในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงกันที่จะเร่งรัดกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2558 รวมทั้งได้ออกปฏิญญาเซบูว่าด้วยพิมพ์เขียวกฎบัตรอาเซียน (Cebu Declaration

on the Blueprint of the ASEAN Charter) เพื่อยืนยันเจตนารมณ์ในการมีกฎบัตรอาเซียนเพื่อเป็นธรรมเนียมในการดำเนินงาน เนื่องจากอาเซียนตระหนักว่าการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคของอาเซียนต้องเผชิญกับความท้าทายและโอกาสที่หลากหลาย ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องยกระดับความร่วมมือและองค์การให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น วัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน คือ ทำให้อาเซียนเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและเคารพกฎกติกาในการทำงานมากขึ้น โดยกฎบัตรอาเซียนทำให้อาเซียนมีสถานะนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) เป็นสนธิสัญญาที่ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศสมาชิก วางโครงสร้างของอาเซียนใหม่ให้มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผู้นำอาเซียนได้รับรองกฎบัตรอาเซียนระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งกฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 กล่าวคือ หลังจากที่ประเทศสมาชิกรวมทั้ง 10 ประเทศ ได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียน¹¹³

เมื่อพิจารณาถึงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีเป้าหมายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจได้แก่¹¹⁴

1. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวสำหรับประชากร 600 ล้านคนในอาเซียน โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุนและบุคลากรวิชาชีพต่าง ๆ อย่างสะดวกมากขึ้น และมีการไหลเวียนอย่างเสรียิ่งขึ้นสำหรับเงินทุน
2. การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยให้ความสำคัญกับประเด็นด้านนโยบายที่จะช่วยส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการแข่งขันที่เป็นธรรม การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและนโยบายภาษี รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น
3. การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยการส่งเสริม SMEs และการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศสมาชิกอาเซียนผ่านโครงการ อาทิ โครงการริเริ่มเพื่อการรวมกลุ่มของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) เพื่อลดช่องว่างทางการพัฒนารวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือด้านธุรกิจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

¹¹³ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (2556). *ASEAN Mini Book*. กรุงเทพฯ: Page Maker Co.,Ltd., หน้า 36-39.

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

4. การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก โดยเน้นการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนมีท่าทีร่วมกันอย่างชัดเจน รวมทั้งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายในด้านการผลิต/จำหน่าย ภายในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก

จะเห็นได้ว่า ในด้านของเศรษฐกิจและการค้านั้น อาเซียนมีหลักการสำคัญ เช่นเดียวกับองค์การการค้าโลก กล่าวคือ อาเซียนมุ่งหมายให้เกิดการค้าเสรีโดยการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงาน ได้อย่างเสรีระหว่างประเทศสมาชิก โดยจะเห็นได้จากแผนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจให้เป็นประชาคมเศรษฐกิจเดียวกัน (AEC) ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศอาเซียน จึงมีความจำเป็นที่ต้องเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเปิดประชาคมอาเซียน ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้ในด้านหนึ่งซึ่งถือว่าอาเซียนได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีความก้าวหน้าอย่างมาก คือ การเตรียมพร้อมในการเปิดเสรีทางการค้าบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว¹¹⁵ ซึ่งการท่องเที่ยวก็เป็นส่วนหนึ่งภายใต้การรวมกลุ่ม AEC ด้วย ดังจะเห็นได้จากความตกลงของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ได้แก่ กรอบความตกลงอาเซียนด้านการบริการ (ASEAN Framework Agreement on Service หรือ AFAS) และข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับร่วมกันเกี่ยวกับคุณสมบัติวิชาชีพ (ASEAN Mutual Recognition Arrangement: MRAs)

(1) กรอบความตกลงอาเซียนด้านการบริการ (ASEAN Framework Agreement on Service หรือ AFAS)

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการลงนามกรอบความตกลงอาเซียนด้านการบริการ (ASEAN Framework Agreement on Service: AFAS) ในปี พ.ศ. 2538 ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 5 ในประเทศไทย AFAS ได้นำ GATS มาเป็นแนวทางในการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้นในภูมิภาค โดย AFAS มีวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ในการขยายความร่วมมือในการค้าบริการในกลุ่มประเทศสมาชิกด้วยกันในลักษณะที่เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) โดยทำให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน ทำให้เกิดการลงทุนและการบริการภายในและภายนอกกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อลดอุปสรรคในการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิก ลดข้อจำกัดหรือการเลือกปฏิบัติในการค้าบริการในหมู่ประเทศสมาชิก ยกเลิกข้อจำกัดด้านการเปิดตลาดที่มีอยู่เดิม ในขณะที่เดียวกันก็ห้ามมีหรือออกมาตรการใหม่ที่มีลักษณะเป็นการเลือก

¹¹⁵ พรณชญา ศิริวรรณบุญ. (2558). *การท่องเที่ยวอาเซียน กับการเปิดเสรีภาคบริการของอาเซียน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.uasean.com/kerobow01/1170>. [2561, 23 พฤศจิกายน].

ประติบัติ และห้ามออกข้อจำกัดใหม่เกี่ยวกับการเปิดตลาด และสิ่งสำคัญคือเปิดเสรีการค้าบริการอย่างก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive Liberalization) ในลักษณะทยอยเปิดข้อผูกพันให้มากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเสนอข้อผูกพันการเปิดเสรีการค้าบริการภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนให้มากกว่าที่ได้ผูกพันไว้ภายใต้ GATS โดยมีการเปิดการเจรจาเป็นรอบ ๆ ไป¹¹⁶ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องจัดทำข้อผูกพันในสาขาหรือสาขาย่อยที่เจรจาตกลงกันได้ไว้ หากจะสงวนเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ ในการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติต่อต่างชาติแตกต่างกับผู้ให้บริการของชาติตน ต้องมีการระบุไว้ในตารางข้อผูกพันด้วย

ในส่วนของการให้บริการหรือวิธีการให้บริการ (Modes of Supply) ออกได้เป็น 4 วิธีการเช่นเดียวกับ GATS และการบริการด้านการท่องเที่ยวขึ้นถือเป็นหนึ่งในสาขาบริการเร่งรัดของ AFAS ซึ่งบริการด้านการท่องเที่ยวครอบคลุม 3 สาขาบริการ ได้แก่ โรงแรมและร้านอาหาร (Hotel and Restaurant) ตัวแทนการท่องเที่ยวและธุรกิจนำเที่ยว (Travel agencies and Tour operator) และมัคคุเทศก์ (Tourist guides services)¹¹⁷

หลักการสำคัญภายใต้กรอบ AFAS มีดังนี้

1) หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination)

หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured Nations: MFN) เป็นหลักการที่ใช้บังคับกับการบริการ โดยกรอบกติกาของ AFAS ให้นำบทบัญญัติของ GATS มาปรับใช้กับการบริการของบรรดาประเทศสมาชิก ซึ่งหมายความว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่อาจปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกอื่นที่ด้อยไปกว่าการบริการและผู้ให้บริการที่คล้ายคลึงกัน (like-services & service suppliers) ของประเทศอื่นใด เช่น ประเทศไทยจะออกกฎข้อบังคับสำหรับธุรกิจบริการของประเทศเวียดนามในบางประเภทที่ด้อยไปกว่าธุรกิจบริการที่คล้ายคลึงกันกับของสิงคโปร์ หรือประเทศสมาชิกอื่นในอาเซียนไม่ได้ การออกมาตรการดังกล่าวจะถือว่าการกีดกันทางการค้าที่ กกรอบ AFAS ของอาเซียนได้วางกรอบไว้ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนปฏิบัติต่อการค้าที่เกี่ยวกับการบริการอย่างเท่าเทียมกัน กฎข้อบังคับใดของประเทศสมาชิกที่ไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเข้าสู่การเป็น AEC ต่อไป¹¹⁸

2) ข้อยกเว้นการเปิดเสรีบริการ (MFN Exemptions)

¹¹⁶ ดวงเดือน ตันติเวชกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 89, หน้า 27-28.

¹¹⁷ คณาธิป ทองรวีวงศ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, หน้า 69.

¹¹⁸ ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2559). "การเปิดเสรีภาคบริการของไทย: นัยยะต่อการปรับปรุงกฎหมายตามกรอบความตกลงอาเซียนที่เกี่ยวกับการบริการ". วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 14(1) (มกราคม - เมษายน), หน้า 52.

ในบางกรณีประเทศสมาชิกอาจกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่ขัดต่อหลักการ MFN ดังกล่าวได้โดยอาจกำหนดกฎเกณฑ์ทางการค้าที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศอื่นใดเป็นพิเศษได้ หากกำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นพิเศษ กรณีกรอบ AFAS เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอาเซียนอาจตั้งข้อยกเว้นไม่เปิดเสรีบริการในธุรกิจบางประเภทได้ โดยทำเป็นข้อยกเว้นเรียกว่า “MFN Exemption” ธุรกิจบริการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศขอยกเว้นจำกัดการแข่งขันใน MFN Exemptions ดังกล่าวจะได้รับการยกเว้น กฎหมายหรือข้อบังคับใดที่ขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการ MFN ไม่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข

3) บทกำหนดข้อยกเว้นเป็นการเฉพาะ (Specific Commitment)

กรอบความตกลง AFAS อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดว่าธุรกิจบริการใดเป็นธุรกิจที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเสรีบริการได้ โดยจะต้องทำเป็นข้อยกเว้นเป็นการเฉพาะ (Specific Commitments: SC) ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดรายละเอียดข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด (Market Access) ของผู้ให้บริการชาวต่างชาติ หรือกำหนดเงื่อนไขระหว่างผู้ให้บริการต่างชาติแตกต่างกับผู้ให้บริการในประเทศตนได้โดยจะต้องทำเป็นข้อยกเว้นเช่นเดียวกับ MFN Exemptions¹¹⁹

4) หลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access)

หลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access) เป็นหลักการสำคัญที่กรอบกติกา AFAS ของอาเซียนปรับใช้จาก GATS สำหรับธุรกิจบริการที่กำหนดข้อยกเว้นเป็นการเฉพาะ หลักการเข้าสู่ตลาดปรากฏอยู่ใน GATS โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาด ประเทศสมาชิกจะให้การปฏิบัติแก่การบริการและผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกอื่นใด ซึ่งเป็นการอนุเคราะห์ไม่ด้อยไปกว่าที่ได้เสนอไว้ภายใต้ข้อกำหนด ข้อจำกัด และเงื่อนไขที่ตกลงและระบุไว้ในตารางขอลดหย่อนของตน¹²⁰

5) หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ เป็นกฎที่ใช้สำหรับธุรกิจบริการที่ระบุในตารางข้อยกเว้นเฉพาะเช่นเดียวกับหลักการเข้าสู่ตลาด โดยบทบัญญัติของกรอบกติกา AFAS อาเซียนได้ปรับใช้หลักเกณฑ์การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติมาจาก GATS โดยในสาขาที่ระบุไว้ในตารางของตน ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดใด ๆ ที่กำหนดไว้ในตารางของประเทศตน ประเทศสมาชิกจะต้องให้การปฏิบัติต่อการบริการและผู้ให้บริการของสมาชิกประเทศอื่นไม่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติที่สมาชิกนั้นให้แก่บริการและผู้ให้บริการที่คล้ายคลึงกันของประเทศตน ดังนั้น ภายใต้บังคับของหลักการ

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

ปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ประเทศสมาชิกไม่อาจปฏิบัติต่อการบริการของประเทศอื่นที่แตกต่างจากการบริการที่คล้ายคลึงกันในประเทศของตนได้ เว้นแต่จะได้อำนาจข้อยกเว้นไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ¹²¹

(2) ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับร่วมกันเกี่ยวกับคุณสมบัติวิชาชีพ (ASEAN Mutual Recognition Arrangement: MRAs)

Mutual Recognition Agreement หรือ MRA หมายถึง การทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน อันเป็นความตกลงที่เสนอให้คู่ค้าแต่ละฝ่ายยอมรับมาตรฐานและการตรวจสอบสินค้าของกันและกันในการทำการค้าระหว่างประเทศ และเกิดขึ้นเมื่อประเทศคู่ค้ามีมาตรฐานตลอดจนกฎระเบียบทางการค้าของตนที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นเพื่อส่งเสริมการรวมตัวทางด้านเศรษฐกิจ จึงมีแนวคิดเกี่ยวกับ MRA ขึ้นเพื่อลดความแตกต่างของกฎเกณฑ์และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการค้า¹²² ซึ่งแต่ละประเทศจะเปรียบเทียบมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบคุณภาพสินค้าแต่ละชนิดที่จะทำการค้าของประเทศคู่ค้า โดยที่ไม่ต้องตรวจสอบและรับรองซ้ำอีกต่อไป ดังนั้นหากต้องการให้การค้าระหว่างประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างเสรีและมีความคล่องตัว ข้อตกลงว่าด้วยความเท่าเทียมหรือความเหมือนกันของระเบียบขั้นตอนและกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องถูกจัดทำ MRA ขึ้น เพื่อจะได้นำไปสู่ข้อตกลงดังกล่าวร่วมกัน¹²³

อาเซียนได้มีการนำแนวคิดของ MRA มาใช้ โดยตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2 (Bali Concord II) ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรองและลงนามในปฏิญญาดังกล่าว ได้กำหนดให้จัดทำข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับร่วมกันเกี่ยวกับคุณสมบัติวิชาชีพ (ASEAN Mutual Recognition Arrangements: MRAs) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญหรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียน การเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวเป็นการเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงานฝีมือและจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อตกลง MRAs ของอาเซียน การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีนั้นจะเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2558¹²⁴

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

¹²² ทนาริพ ทองรวีวงศ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 8, หน้า 73.

¹²³ ดวงเดือน ตันติเวชกุล, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 89, หน้า 38.

¹²⁴ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2555). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน, หน้า 8-1.

MRAs คือข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน ซึ่งเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของผู้ทำงานด้านบริการ โดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี เป็นต้น โดย MRAs มีวัตถุประสงค์ได้แก่

1) การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียน

2) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best practices) ในการสอนและฝึกอบรมบุคลากรวิชาชีพโดยใช้สมรรถนะเป็นหลัก (Competency-based) ทั้งนี้เพื่อร่วมมือและเสริมสร้างความสามารถในการหมู่สมาชิกอาเซียนและช่วยยกระดับมาตรฐานและการลดช่องว่างความแตกต่างของบุคลากร¹²⁵

สำหรับคุณสมบัติที่ประเทศสมาชิกเจรจาเพื่อหาจุดตกลงยอมรับร่วมกัน คือ เรื่องการศึกษาและประสบการณ์การทำงาน ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศหนึ่ง ๆ จากวัตถุประสงค์หลักของข้อตกลง MRAs นี้คือการช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกมากขึ้น สามารถยื่นคำขอใบอนุญาตโดยไม่เสียเวลาตรวจสอบคุณสมบัติซ้ำ ทั้งนี้ผู้ประกอบการวิชาชีพยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของประเทศที่เข้าไปทำงาน เช่น การสอบ การขึ้นทะเบียน การขอใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นว่า ข้อตกลง MRAs จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถมีโอกาสไปทำงานในประเทศอื่น ๆ ภายในกลุ่มอาเซียนที่ได้ผลตอบแทนมากกว่าได้ง่ายขึ้น เพราะข้อตกลง MRAs นั้นได้ช่วยลดขั้นตอนการตรวจสอบและรับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพนั้น ๆ ให้แล้ว ส่วนประโยชน์ที่จะตกอยู่กับประชาชนธรรมดาทั่วไปคือโอกาสที่เพิ่มมากขึ้นในการได้รับบริการจากนักวิชาชีพที่มีความสามารถจากชาติอาเซียนอื่น ๆ ที่อาจจะเข้ามาทำงานในประเทศเพิ่มมากขึ้นโดยไม่ต้องเสียค่าเดินทางไกล ๆ เพื่อขอรับบริการ ส่วนนักวิชาชีพในประเทศนั้นหากกลัวการถูกแย่งงานจากนักวิชาชีพอาเซียนอื่น ๆ ก็จำเป็นที่จะต้องกระตุ้นเพิ่มพูนศักยภาพตนเอง ซึ่งประโยชน์จากการยกระดับความสามารถนี้ก็จะตกอยู่กับผู้บริโภคอีกเช่นกัน

ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการลงนาม MRAs ของวิชาชีพต่าง ๆ ดังนี้

1) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Medical Practitioners)

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-2.

2) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Dental Practitioners)

3) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services)

4) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิศวกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Engineering Services)

5) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาสถาปัตยกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Architectural Services)

6) ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติด้านการสำรวจของอาเซียน (ASEAN Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications)

7) ข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพบัญชีของอาเซียน (ASEAN Framework Mutual Recognition Arrangement Framework on Accountancy Services)

8) ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals)

ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals) เป็นหนึ่งในข้อตกลง MRAs โดยมีวัตถุประสงค์คืออำนวยความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพในสาขาการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน (Foreign Tourism Professional) และการช่วยให้การศึกษา การฝึกอบรมบุคลากรวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนสอดคล้องกัน รวมถึงมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มประเทศสมาชิกได้ ทั้งนี้ผู้ผ่านการรับรองคุณสมบัติและได้รับใบรับรองมาตรฐานวิชาชีพดังกล่าวมีสิทธิในการเดินทางไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนได้ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของประเทศที่เข้าไปทำงาน¹²⁶

สำหรับสาระสำคัญของข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน กำหนดให้ประเทศสมาชิกพิจารณาสมรรถนะของบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ โดยใช้คุณสมบัติการศึกษาการฝึกอบรมและ/หรือประสบการณ์ในการทำงานเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการรับรองมาตรฐานของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

นอกจากนี้ อาเซียนได้จัดทำมาตรฐานสมรรถนะพื้นฐานของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Common Competency Standards for Tourism Professionals:

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-20.

ACCSTP) ซึ่งระบุสมรรถนะพื้นฐานขั้นต่ำของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว โดยบุคลากรที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐานนี้จะสามารถทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ สิทธิในการทำงานจะอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศนั้น ๆ ด้วย¹²⁷ โดยการจัดทำ ACCSTP ดังกล่าวประกอบด้วย 2 สาขาหลักคือ สาขาที่พักและสาขาการเดินทาง ครอบคลุมตำแหน่งงาน 32 ตำแหน่งดังนี้¹²⁸

1) สาขาที่พัก (Hotel Services)

1. แผนกต้อนรับ (Front Office)

- 1.1 ผู้จัดการฝ่ายต้อนรับ (Front Office Manager)
- 1.2 ผู้ควบคุมดูแลฝ่ายต้อนรับ (Front Office Supervisor)
- 1.3 พนักงานต้อนรับ (Receptionist)
- 1.4 พนักงานรับโทรศัพท์ (Telephone Operator)
- 1.5 พนักงานยกกระเป๋า (Bell Boy)

2. แผนกแม่บ้าน (House Keeping)

- 2.1 ผู้จัดการแผนกแม่บ้าน (Executive Housekeeper)
- 2.2 ผู้จัดการฝ่ายซักรีด (Laundry Manager)
- 2.3 ผู้ควบคุมดูแลห้องพัก (Floor Supervisor)
- 2.4 พนักงานซักรีด (Laundry Attendant)
- 2.5 พนักงานดูแลห้องพัก (Room Attendant)
- 2.6 พนักงานทำความสะอาด (Public Area Cleaner)

3. แผนกอาหาร (Food Production)

- 3.1 หัวหน้าพ่อครัว (Executive Chef)
- 3.2 พ่อครัวแต่ละงาน (Demi Chef)
- 3.3 ผู้ช่วยพ่อครัวฝ่ายอาหาร (Commis Chef)
- 3.4 พ่อครัวงานขนมหวาน (Chef de Partie)
- 3.5 ผู้ช่วยพ่อครัวขนมหวาน (Commis Pastry)
- 3.6 งานขนมปัง (Baker)
- 3.7 งานเนื้อ (Butcher)

¹²⁷ คณาธิป ทองรวีวงศ์. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 8, หน้า 74.

¹²⁸ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 124, หน้า 8-23.

4. แผนกอาหารและเครื่องดื่ม (Food and Beverage Service)

- 4.1 ผู้อำนวยการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม (F&B Director)
- 4.2 ผู้จัดการOutlet อาหารและเครื่องดื่ม (F&B Outlet Manager)
- 4.3 หัวหน้าพนักงานบริการ (Head Waiter)
- 4.4 พนักงานผสมเครื่องดื่ม (Bartender)
- 4.5 พนักงานบริการ (Waiter)

2) สาขาการเดินทาง (Travel Services)

1. ตัวแทนท่องเที่ยว (Travel Agencies)

- 1.1 ผู้จัดการทั่วไป (General Manager)
- 1.2 ผู้ช่วยผู้จัดการทั่วไป (Assistant General Manager)
- 1.3 หัวหน้าผู้แนะนำการเดินทาง (Senior Travel Consultant)
- 1.4 ผู้แนะนำการเดินทาง (Travel Consultant)

2. บริษัททัวร์ (Tour operation)

- 2.1 ผู้จัดการธุรกิจ (Product Manager)
- 2.2 ผู้จัดการฝ่ายขายและการตลาด (Sales and Marketing Manager)
- 2.3 ผู้จัดการฝ่ายบัญชี (Credit Manager)
- 2.4 ผู้จัดการฝ่ายตั๋ว (Ticketing Manager)
- 2.5 ผู้จัดการฝ่ายท่องเที่ยว (Tour Manager)

จะเห็นได้ว่า MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพสาขาท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั้งภูมิภาค โดยจัดให้มีการศึกษา การฝึกอบรมบุคลากรให้เกิดการยอมรับคุณสมบัติร่วมกันต่อไปในอนาคต สำหรับผู้ที่ผ่านการรับรองคุณสมบัติและได้รับการรับรองมาตรฐานวิชาชีพ ก็จะมีสิทธิเดินทางไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบภายในเกี่ยวกับการทำงานของประเทศที่ตนเข้าไปทำงานด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการตาม MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนดังกล่าว ไม่ได้เป็นการเปิดตลาดให้คนในประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถเข้ามาให้บริการวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นได้โดยเสรีในทันที เนื่องจากยังมีข้อจำกัดในเรื่องสัญญา วุฒิการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน การทดสอบคุณสมบัติและการรับรองคุณสมบัติซึ่งเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนได้ เมื่อพิจารณาการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย มีการกำหนดให้มัคคุเทศก์เป็นอาชีพและวิชาชีพที่ต้องสงวนไว้สำหรับเฉพาะคนไทย เนื่องจากอาชีพ

มักคุเทศก์มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที่ดึงดูดทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา ตลอดจนศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติของคนไทย ซึ่งการสงวนอาชีพมักคุเทศก์ดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการเปิดตลาดให้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียน อย่างไรก็ตาม วิชาชีพมักคุเทศก์ไม่ได้อยู่ใน MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนที่ประเทศไทยต้องเปิดเสรี ข้อผูกพันการเปิดตลาดของประเทศไทยยังเป็นการเปิดในกรอบที่กฎหมายปัจจุบันของประเทศไทยได้อนุญาตไว้เท่านั้น¹²⁹

เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงยอมรับ MRAs แล้ว จะมีผลเป็นการบังคับและผูกพันประเทศสมาชิกอาเซียนในการให้ความร่วมมือด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี โดยต้องมีการตกลงร่วมกันในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสร้างบรรทัดฐานให้เป็นข้อผูกพันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ปฏิบัติร่วมกันโดยผ่านองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละสาขาวิชาชีพเพื่อทำหน้าที่พิจารณารับรองคุณสมบัติวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศยังคงกำหนดกฎหมายหรือระเบียบซึ่งใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมการปฏิบัติงานของแต่ละวิชาชีพ แต่พันธกรณีที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องผูกพันดังกล่าวมีลักษณะเป็นผลทางกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกสามารถผ่อนผันการดำเนินการตามความเหมาะสมและความพร้อมอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้การดำเนินการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพโดยเสรีเกิดขึ้นตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ในกรอบการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน¹³⁰

2.4.3 ผลของการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวต่อประเทศไทย

หากประเทศไทยมีการดำเนินการพันธกรณีในการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านการบริการ (ASEAN Framework Agreement on Service หรือ AFAS) จะเป็นโอกาสของประเทศไทยในการเข้าไปลงทุนในประเทศสมาชิก การเคลื่อนย้ายเงินทุนจะเสรียิ่งขึ้น อุปสรรคการลงทุนระหว่างอาเซียนจะลดลง ประเทศไทยสามารถเข้าไปลงทุนในอาเซียนในสาขาที่ไทยมีศักยภาพ เช่น ด้านโรงแรม ร้านอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการท่องเที่ยว นอกจากนี้ การเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการภายในประเทศ ที่ต้องปรับตัวให้สามารถแข่งขันกับผู้ลงทุนจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ ส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับการบริการที่ดีและมีประสิทธิภาพ มีความหลากหลายและราคาถูกลง และมีการคุ้มครองผู้บริโภคที่กว้างขวางมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศเนื่องจากการเปิดเสรีจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน ทำให้เกิดการจ้างงานและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองอีกด้วย

¹²⁹ ดวงเดือน ตันติเวชกุล. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 89, หน้า 41.

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอาจได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยว ในการเปิดเสรีนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศรวมถึงประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องลด และยกเลิกมาตรการหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดสินค้าบริการ และการลงทุนด้านการท่องเที่ยว ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจมีผลกระทบแก่ประเทศบ้าง เช่น การสูญเสีย รายได้จากการเก็บภาษีนำเข้าหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ตลอดจนสร้างความกังวลให้แก่ผู้ประกอบการ ของประเทศ แต่ประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดเสรีก็มีมากกว่าผลกระทบ เช่น ต้นทุนการผลิตจะ ต่ำลงจากการที่ภานำเข้าสินค้าทุนลดต่ำลง การเกิดโอกาสที่จะสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจมี ความสามารถในการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติได้มากขึ้น มีความได้เปรียบประเทศคู่ค้าอื่น ๆ เมื่อ ส่งสินค้าเข้าไปขายในตลาดของประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นต้น¹³¹ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการ เปิดเสรีการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพด้านการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมัคคุเทศก์ เนื่องจาก ประเทศไทยมีการสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้สำหรับคนไทยมาโดยตลอด จึงต้องคำนึงถึงผลกระทบ ซึ่งต้องมีการศึกษาข้อดีข้อเสีย รวมถึงมีการศึกษาวิเคราะห์ความพร้อมของศักยภาพมัคคุเทศก์ไทย ที่จะสามารถแข่งขันกับมัคคุเทศก์ต่างชาติได้ หากต้องมีการเปิดเสรีอาชีพมัคคุเทศก์จริง

จากการศึกษาเนื้อหาในบทนี้ ทำให้ได้ทราบว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็น อุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ ก่อให้เกิดการลงทุน ในธุรกิจการท่องเที่ยวรวมถึงธุรกิจนำเที่ยว นอกจากนี้ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยังมีบทบาท สำคัญในการสร้างงานหรืออาชีพต่าง ๆ รวมถึงอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นอาชีพที่สำคัญต่อ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นผู้ที่จะนำนักท่องเที่ยวให้เห็นถึงความสวยงาม ของแหล่งท่องเที่ยว วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ความสวยงามของธรรมชาติ นอกจากนี้ยัง ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ และแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรี ด้านการท่องเที่ยว โดยในบทที่ 3 จะศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทยต่อไป

¹³¹ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอาเซียน กรมประชาสัมพันธ์. (2558). *ไทยจะได้หรือเสียผลประโยชน์ ในการเข้าร่วม AEC.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.asean-thai.net/ewt_news.php?nid=4539&filename=index_2. [2562, 7 มีนาคม].