

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสถานที่ท่องเที่ยวมากมาย ซึ่งเป็นที่น่าสนใจต่อประชาชนในประเทศและชาวต่างชาติ อีกทั้งเมื่อเวลาผ่านไป ได้มีปริมาณสถานที่ท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งสถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติและสถานที่ท่องเที่ยวที่สร้างขึ้นโดยมนุษย์ ซึ่งสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ นั้นย่อมจะต้องมีประวัติที่อยู่คู่กับสถานที่นั้น ๆ ซึ่งเกิดมาคู่กับผู้คนที่ย้ายมาอาศัยอยู่ในที่ดังกล่าวในช่วงเวลานั้น ๆ จนทำให้ปัจจุบันประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวขนาดใหญ่ประเทศหนึ่งที่ชาวต่างชาติต่างพากันให้ความสนใจพากันมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทย ซึ่งก็มีท่าทีว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยจะมีขนาดใหญ่ขึ้นมากกว่าเดิมไปเรื่อย ๆ การที่ประเทศไทยมีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวขนาดใหญ่เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะสามารถนำเม็ดเงินจากชาวต่างชาติเข้ามาสู่ประเทศไทย อีกทั้งการที่ชาวต่างชาติให้ความสนใจในการมาเที่ยวประเทศไทยทำให้เป็นที่น่าสนใจสำหรับนักลงทุนในการมาลงทุนทำธุรกิจในประเทศไทยเป็นอย่างมาก สามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขับเคลื่อนไปได้มากขึ้น

การนำเที่ยวขึ้นนั้นคงจะเป็นอุปสรรคต่อนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก หากว่านักท่องเที่ยวต้องมาประเทศไทยแล้วยังต้องตามหาสถานที่ต่าง ๆ ด้วยตนเอง หรือแม้หากว่านักท่องเที่ยวสามารถค้นหาสถานที่ท่องเที่ยวได้ แต่ว่าหากตัวนักท่องเที่ยวเองขาดความชำนาญในพื้นที่ อาจจะทำให้ตัวนักท่องเที่ยวเกิดความลำบากได้ เช่น ตัวนักท่องเที่ยวอาจจะไม่ชำนาญในเส้นทางในการขึ้นเขา ซึ่งหากเกิดข้อผิดพลาดอาจจะทำให้ตัวนักท่องเที่ยวหลงทางหรือเกิดอุบัติเหตุขึ้นได้ หรือในกรณีที่นักท่องเที่ยวไม่ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดหรือประวัติของสถานที่ อาจจะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ผิดไปเกี่ยวกับประวัติของสถานที่นั้น ๆ ได้

---

<sup>1</sup> วิโรจน์ สิตประเสริฐนันท์. (2554). *การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนไทยด้วยโครงการอบรมหลักสูตรการเป็นยุวมัคคุเทศก์ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 177.

ดังนั้น การมีมัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางให้กับนักท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับตัวนักท่องเที่ยวเองในการท่องเที่ยวไปในที่ต่าง ๆ เพราะเป็นที่แน่นอนว่าคนในพื้นที่จะต้องมีความเชี่ยวชาญในเส้นทางมากกว่าตัวนักท่องเที่ยวเอง อีกทั้งมัคคุเทศก์ยังสามารถแนะนำเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ ให้กับตัวนักท่องเที่ยวได้รู้และเข้าใจเกี่ยวกับประวัติของสถานที่นั้น ๆ ได้อย่างลึกซึ้งอีกด้วย

ในปัจจุบันเนื่องจากมีจำนวนนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากให้ความสนใจที่จะมาเที่ยวที่ประเทศไทย เมื่อทรัพยากรมีจำกัดในขณะที่ความต้องการของคนมีไม่จำกัด เมื่อคนเข้ามาเที่ยวที่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการแข่งขันในการเป็นบริษัทนำเที่ยวเป็นจำนวนมาก ต่างคนต่างเสนอราคาที่ถูก เพื่อแข่งปริมาณลูกค้ากัน ทำให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับบริการอย่างคุ้มค่าตามที่สมควรจะได้รับ เมื่อแต่ละบริษัทพยายามแย่งลูกค้ากันด้วยวิธีการตัดกันด้วยราคาที่ถูก ทำให้ตัวบริษัทเองต้องทำการลดต้นทุนในการนำเที่ยวแต่ละครั้งลงด้วย ซึ่งในการลดต้นทุนของบริษัทดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลต่อเนื่องไปถึงหลาย ๆ ฝ่าย รวมถึงผู้ที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ด้วย<sup>2</sup>

มัคคุเทศก์เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ในฐานะเป็นผู้ที่ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างนักท่องเที่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวหรือสิ่งที่เขาสนใจ เป็นผู้คอยแนะนำเกี่ยวกับประวัติของโบราณสถาน รูปแบบของสถาปัตยกรรม ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี กิจกรรม วิถีชีวิตของผู้คน และความสวยงามตามธรรมชาติ จุดที่น่าสนใจ ในสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ตลอดจนมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการดูแลนักท่องเที่ยวที่อยู่ในความดูแล ในระหว่างการเดินทางปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น มัคคุเทศก์จึงควรได้รู้จักกับบทบาทและหน้าที่ที่ตนควรปฏิบัติ อย่างลึกซึ้ง ความสามารถด้านต่าง ๆ ของการเป็นมัคคุเทศก์ก็เป็นเรื่องที่สำคัญ ตัวของมัคคุเทศก์เอง ควรจะให้ความสำคัญใส่ใจศึกษาประวัติของสถานที่ท่องเที่ยวดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง เพื่อประโยชน์ในการให้คำแนะนำ การทำงาน และการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเต็มไปด้วยประสิทธิภาพ เกิดความประทับใจจากนักท่องเที่ยว

ภาษาในการสื่อสารนั้นก็เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก นักท่องเที่ยวที่เข้ามาเที่ยวในประเทศไทยต่างมาจากนานาอารยประเทศ ซึ่งการใช้ภาษานั้นก็มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ แม้ว่าจะมีภาษากลางที่เป็นภาษาทางการของโลก แต่ก็ยังคงไม่สามารถสื่อสารได้เข้าใจดีเท่ากับการได้ฟังภาษาของตนเอง อีกทั้งบนโลกนี้แต่ละประเทศมีภาษาที่เป็นของตนเองซึ่งมีมากกว่าร้อยภาษา หากต้องให้มัคคุเทศก์มีความสามารถทางด้านภาษาครบทุกภาษาคงจะเป็นไปได้ยาก หรือ

<sup>2</sup> วิโรจน์ สิตประเสริฐนันท์. (2557). *แนวทางการจัดตั้งสถามัคคุเทศก์เพื่อเตรียมความพร้อมสู่ aec*. กรุงเทพฯ: แลตทิจเวิร์ค. หน้า 1.

หากว่าเป็นไปได้ ก็อาจจะมึปริมาณไม่เพียงพอกับปริมาณความต้องการของนักท่องเที่ยวที่ให้ความสนใจและมีความต้องการเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าปัจจุบันบริษัทนำเที่ยวแต่ละที่ต่างพากันแข่งปริมาณนักท่องเที่ยวกัน เมื่อตัดกันด้วยราคาทำให้บริษัทนำเที่ยวจำเป็นต้องลดค่าใช้จ่ายในต้นทุนของตนลง ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ซึ่งในปัจจุบันพบว่าการนำเที่ยวนั้น หนึ่งในปัญหาสำคัญ ได้แก่ ปัญหาอันเกี่ยวกับตัวของมัคคุเทศก์ ที่พบเจอได้บ่อยในปัจจุบันนั้นแบ่งออกได้เป็นสองปัญหา อันได้แก่

ปัญหามัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก คือ ปัญหาซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ได้มีใบอนุญาตให้เป็นผู้มัคคุเทศก์ มาทำอาชีพเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งการที่ให้ผู้ที่ไม่ได้มีใบอนุญาตนำเที่ยวมาเป็นมัคคุเทศก์ก็หมายความว่าคนผู้นั้นอาจจะไม่ได้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงในการที่จะเป็นมัคคุเทศก์ หรือไม่ได้มีความรู้เกี่ยวกับประวัติของสถานที่ หรือรูปแบบสถาปัตยกรรมนั้นมากพอที่จะสามารถแนะนำให้กับกลุ่มของนักท่องเที่ยวได้ ทำให้ข้อมูลการบรรยายอาจจะไม่ถูกต้อง ถูกบิดเบือนจากความเป็นจริงไป หรืออีกกรณีคือ มัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตนั้นไม่เน้นการบรรยายให้ความรู้กับนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ แต่เน้นการขายสินค้าให้กับนักท่องเที่ยวและเอาเปรียบนักท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การพานักท่องเที่ยวไปซื้อของแต่ร้านที่ให้ผลประโยชน์เพิ่มเติมกับตนเอง เช่น มีการให้เงินกับมัคคุเทศก์หรือของเป็นค่าพานักท่องเที่ยวมาซื้อของที่ร้านค้าของตน เป็นผลให้ร้านขายของต้องขายสินค้าในราคาที่แพงกว่าความเป็นจริงอย่างมาก เพราะต้องแบ่งเงินส่วนหนึ่งมาให้มัคคุเทศก์กลุ่มที่เน้นแต่ขายสินค้าให้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการเอาเปรียบนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก<sup>3</sup>

อีกปัญหาหนึ่งที่พบได้บ่อยในปัจจุบัน คือ ปัญหา Sitting Guide คือการที่บริษัทนำเที่ยวของต่างชาติ จ้างชาวไทยที่มีใบอนุญาตให้เป็นผู้มัคคุเทศก์ให้เดินทางไปกับนักท่องเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ โดยที่คน ๆ นั้น ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้มัคคุเทศก์อย่างแท้จริง แต่บริษัทนำเที่ยวกลับเลือกจ้างมัคคุเทศก์ที่เป็นชาวต่างชาติซึ่งมีความสามารถในการสื่อสารภาษากับนักท่องเที่ยวได้ดีกว่ามัคคุเทศก์ซึ่งเป็นคนไทย อีกทั้งการจ้างมัคคุเทศก์ที่เป็นชาวต่างชาตินั้นยังช่วยลดค่าใช้จ่ายให้กับบริษัทนำเที่ยวเอง ซึ่งจริงอยู่ที่ชาวต่างชาติสามารถที่จะสื่อสารกับคนของประเทศตนเองได้ดีกว่าชาวไทย แต่หากผู้ที่เป็นมัคคุเทศก์ต่างชาติยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติของสถานที่ ขนบธรรมเนียม ประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา หรือโครงสร้างของสถานที่ อีกทั้งการรู้เส้นทางของสถานที่ท่องเที่ยวดังกล่าวแทบจะไม่มีความเป็นไปได้ที่มัคคุเทศก์ที่มาจากต่างประเทศจะสามารถรู้มากกว่ามัคคุเทศก์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จริง ๆ ก็อาจจะก่อให้เกิดความผิดพลาด หรือข้อมูลที่แท้จริงถูกบิดเบือนออกไปจาก

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ประวัติศาสตร์ได้ดังที่เห็นในปัจจุบัน ชาวต่างชาติหลาย ๆ คนมักจะมีความเชื่อที่ผิด ๆ เกี่ยวกับคนไทย หรือสถานที่ในประเทศไทยในหลาย ๆ ที่เป็นอย่างมาก ซึ่งผลกระทบที่เกิดอาจเกิดขึ้นเป็นวงกว้างและส่งผลกระทบต่อไปถึงคนรุ่นหลังที่ได้รับรู้ข้อมูลที่บิดเบือนไปจากความจริงเป็นอย่างมาก

ปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้นอาจจะเกิดได้จากหลายสาเหตุ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ที่มีใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์นั้นอาจจะไม่ได้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพหลัก หรือไม่ได้มีการประกอบอาชีพดังกล่าวเลย ทำให้ในทางปฏิบัติ ผู้ที่จะมีคุณสมบัติที่จะเป็นมัคคุเทศก์ได้นั้นมีจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยว ทำให้บริษัทหันไปจ้างมัคคุเทศก์ชาวต่างชาติในปริมาณที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากสามารถสื่อสารด้วยภาษาของตนเองได้ และลดค่าใช้จ่ายลง เป็นต้น<sup>4</sup>

จากปัญหาดังกล่าว แม้ว่าไทยจะมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 อยู่แล้ว แต่ก็ใช้เป็นเพียงแค่ข้อบังคับพื้นฐานเท่านั้น ในทางปฏิบัติผู้ที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวก็ยังคงทำตามอำเภอใจของตนเอง ทำให้การบังคับกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง รวมถึงการกระทำดังกล่าวของเจ้าของธุรกิจนำเที่ยวทำให้จำนวนคนสนใจอยากจะทำอาชีพมัคคุเทศก์มีน้อยลง เพราะว่าต่อให้มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ก็จริง แต่ในเมื่อไม่มีผู้จ้างงาน เพราะบริษัทนำเที่ยวต่างพากันไปจ้างมัคคุเทศก์ชาวต่างชาติหรือจ้างคนก็จริง แต่คนทำหน้าที่เป็นเพียงแค่คนที่เดินทางไปกับทัวร์ ไม่ได้ใช้ความสามารถของการเป็นมัคคุเทศก์ที่แท้จริง ก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใด

ในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นประชาคมที่ร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ หนึ่งในเรื่องที่ประชาคมอาเซียนสนับสนุน ได้แก่ การเคลื่อนย้ายแรงงานไปในประเทศต่าง ๆ ในประชาคม ผู้ที่ถือสัญชาติที่อยู่ในประชาคมอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายตนไปทำงานได้อย่างเสรีในประเทศที่เป็นประชาคมอาเซียน สิ่งที่สำคัญคือ การที่ประเทศเราเข้าประชาคมอาเซียน เราต้องร่วมการค้า การลงทุนกับประเทศอื่น ๆ ในประชาคม หากว่าระบบภายในของเรายังไม่เข้มแข็งพอ ก็คงจะเป็นการเสียเปรียบหากต้องไปเจอจากับนานาประเทศ

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษามาตรการสมควรให้มีการจัดระเบียบของมัคคุเทศก์ใหม่ โดยการแก้ไขกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การหาแนวทางในการดำเนินการ การพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพ เพื่อให้ปัญหาอันเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ในประเทศไทยหมดไป หรือลดให้เหลือปัญหาน้อยที่สุด ซึ่งการที่เราจะแก้ไขกฎให้เป็นระเบียบนั้น ก็มีโอกาที่จะกลับไปเป็นแบบเดิมคือ การบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพ

<sup>4</sup> ศิริวรรณ สนั่นเอื้อ. (2560). *เอกสารประกอบการสอนรายวิชาหลักการมัคคุเทศก์*. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี. หน้า 5.

มากพอสมควร ทำให้คนไม่ปฏิบัติตาม ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญมากที่เราควรจัดให้มีผู้ที่บังคับใช้ และคอยควบคุมผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น เกี่ยวกับทนายความ แม้มีพระราชบัญญัติที่คอยควบคุมดูแลการปฏิบัติตนของทนายความอยู่แล้ว แต่หากว่าไม่มีผู้ที่คอยควบคุม ทนายความหลาย ๆ กลุ่มก็อาจจะละเลยไม่ให้ความสำคัญกับการกระทำตามกฎหมายต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องมีสภาพทนายความขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวประสานงาน และคอยควบคุมทุกฝ่ายให้อยู่ภายใต้กฎระเบียบต่าง ๆ อย่างถูกต้องและเหมาะสม ดังนั้นจึงสมควรให้มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพของมัลคฤเทศก์ขึ้น โดยศึกษาเปรียบเทียบบทกฎหมายอันเกี่ยวกับกฎระเบียบวินัยต่าง ๆ ของมัลคฤเทศก์ในประเทศไทยและต่างประเทศและนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและมัลคฤเทศก์ของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกัน
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์และการนำเที่ยว
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มัลคฤเทศก์นำเที่ยวนักท่องเที่ยว

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่ได้ระบุเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์เอาไว้ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551 แต่ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุม ดังนั้น หากมีการตราพระราชบัญญัติที่เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์และมีการจัดตั้งสภามัลคฤเทศก์ขึ้น จะทำให้การบังคับของกฎหมายสามารถทำได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาความหมาย ความเป็นมา สภาพปัญหา แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551 ในประเทศไทยเพื่อนำเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับ

การนำเที่ยวและมัลลเทศก์ในประเทศไทย ซึ่งจะศึกษาข้อมูลของประเทศไทยและต่างประเทศ และนำมาเปรียบเทียบกัน

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีรูปแบบการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทความ ตำรา วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และจากการสังเกตจากประสบการณ์ตรงของผู้เขียน

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย ประเภท แนวคิดที่เกี่ยวกับมัลลเทศก์ในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์และของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการมัลลเทศก์และการนำเที่ยว
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวมัลลเทศก์ให้เหมาะสมต่อสภาพสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคตต่อไป