

บทที่ 2

โครงสร้างอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย ข้อกฎหมาย และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

2.1 ประวัติความเป็นมาของการท่องเที่ยว

ในช่วงระหว่างศตวรรษที่ 19 - ตอนต้นของศตวรรษที่ 20 รากฐานของการท่องเที่ยวสมัยใหม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรม เศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับการมีเทคโนโลยีสมัยใหม่ การที่ผู้คนมีเงินตราและเวลาว่างมากขึ้น ความสะดวกในการคมนาคมขนส่งและการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางสังคม ทำให้การเดินทางท่องเที่ยวได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการท่องเที่ยวจึงถือเป็นปรากฏการณ์ของสังคมสมัยใหม่อย่างหนึ่ง

การท่องเที่ยวในยุคโบราณ: ในอารยธรรมช่วงแรก ความยากลำบากและอันตรายในการเดินทางเป็นสิ่งสกัดกั้นการพัฒนาการท่องเที่ยว การเดินทางของมนุษย์ในช่วงนี้จึงเป็นการเดินทางเพื่อหาอาหาร หาหนังสือเพื่อทำเครื่องนุ่งห่ม แสวงหาดินแดนที่อยู่ การเดินทางในอดีตจึงหมายถึงการทำงานหนัก สมัยอารยธรรมยุคสัมฤทธิ์ที่มีศูนย์กลางอยู่บนเกาะครีต (Minoan 2000-1500 ปีก่อนคริสตกาล) และอารยธรรมยุคไมซีนี (Mycenaean Civilisations 1600-1200 ปีก่อนคริสตกาล) ได้มีการสร้างถนนขึ้นแต่ไม่สมบูรณ์แบบ จึงไม่สะดวกที่จะใช้เดินทางทั้งยังมีอันตรายจากโจรที่ดักปล้นระหว่างทางอีกด้วย รูปแบบของการเดินทางที่สะดวกและปลอดภัยที่สุดในยุคนั้นจึงเป็นการเดินทางโดยเรือ แม้ว่าการเดินทางทางทะเลจะไม่สามารถป้องกันอันตรายอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นและอันตรายจากโจรสลัดได้ก็ตาม การเดินทางส่วนใหญ่มักจะได้รับแรงกระตุ้นจากการติดต่อทำการค้า ภาวะสงคราม และการติดต่อคมนาคมระหว่างรัฐบาลกับอาณานิคมที่อยู่ไกลออกไป โอกาสที่จะเดินทางเพื่อความสำราญใจจึงยังถูกจำกัดอยู่ อย่างไรก็ตามตามยุคกรีกโบราณยังมีการท่องเที่ยวจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้ที่มีความสนใจในเรื่องเดียวกัน เช่น ศาสนา การกีฬา ในเมืองโอลิมเปีย (Olympia) มีการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก (Olympic Games) ขึ้นเป็นครั้งแรก เป็นจุดหมายหนึ่งที่มีความนิยมจากนักท่องเที่ยวในยุคกรีกโบราณ จึงจะเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวของชาวกรีกโบราณไม่มีลักษณะทำหายนมากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นการเดินทางที่

เกี่ยวข้องกับจารีตประเพณีและพิธีกรรมทางศาสนา ต่อมาชาวโรมันเป็นผู้เอาชนะอุปสรรคที่จำกัด การพัฒนาของการท่องเที่ยวในยุคโบราณเพราะชาวโรมันสร้างถนนที่เป็นระบบทำให้สามารถ เคลื่อนย้ายกลุ่มคน ฝูงสัตว์จำนวนมาก ง่ายต่อการปกครองคนและเพิ่มโอกาสให้พลเมืองได้ เดินทาง นอกจากนี้ได้มีการสร้างสถานที่พักนักเดินทาง (Inns) ระหว่างการเดินทางเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง การเดินทางในช่วงนั้นจึงค่อนข้างจะสะดวก และปลอดภัย กลุ่มชนชั้นสูงชาวโรมันเริ่มเดินทางท่องเที่ยวไปยังเมืองต่าง ๆ เช่น เอเธนส์ กรีซ ตูร์กี จนในราวคริสต์ศตวรรษที่ 18 เกิดรูปแบบของการท่องเที่ยวที่เรียกว่า“แกรนด์ทัวร์” (Grand Tours) โดยกลุ่มคนหนุ่มสาวชาวโรมันเดินทางไปเอเธนส์ และโรดิส (Rhodes) เพื่อศึกษาหา ความรู้ โดยทั่วไปชาวโรมันรู้จักที่จะเดินทางท่องเที่ยวจากรูปแบบของการอพยพ โดยผู้มีฐานะดีจะ สร้างบ้านพัก (Villas) ไร่ตามชนเมือง หรือตามเนินเขาเพื่อที่จะหนีจากความร้อนในเมือง ความ นิยมนี้ไม่ได้มีแต่ในกรุงโรมเท่านั้น การสร้างบ้านพักตามชนเมืองยังพบได้ในหลาย ๆ เมืองทั่ว อาณาจักรโรมัน การพัฒนาระบบสร้างถนนยังทำให้ขยายความนิยมเข้าไปในบริเวณสถานที่ พักผ่อนริมทะเล (Seaside resort) ต่อมาความเป็นอยู่เหล่านี้ค่อย ๆ หายไปพร้อมกับความเสื่อม ของอาณาจักรโรมันเมื่อปีคริสต์ศตวรรษที่ 5 และไม่ปรากฏอีกเลยจึงเป็นสัญญาณที่บอกถึงจุดสิ้นสุดของการท่องเที่ยวและการเดินทาง

การท่องเที่ยวในยุคกลาง: สืบเนื่องมาจากการสิ้นสุดยุคโรมันทำให้การเดินทางท่องเที่ยวเสื่อมลง ในยุคนี้วัดและพระในคริสต์ศาสนามีอิทธิพลมาก มีการกระตุ้นให้ศาสนิกชน ออกเดินทางเพื่อจาริกแสวงบุญ เมืองเบ็ธเลเฮม (Bethlehem) เป็นเมืองที่ผู้นับถือศาสนาคริสต์ เดินทางไปนมัสการสิ่งเคารพบูชาในศาสนาบ่อยตั้งแต่ช่วงต้นของศตวรรษที่ 3 จนถึงเกือบ ศตวรรษที่ 10 ส่วนใหญ่จะเป็นการเดินทางโดยเท้า จุดหมายปลายทางหลัก 3 แห่งคือเยรูซาเล็ม (Jerusalem) โรม (Rome) และซานติอาโก เดอ คอมโพสเทลลา (Santiago de Compostella) เมืองทางตะวันตกเฉียงเหนือของสเปน 3 เมืองนี้ได้รับความสนใจจากผู้แสวงบุญมาก ดังนั้นใน ยุคกลางการท่องเที่ยวจึงเกี่ยวข้องกับศาสนาเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังมีการออกเดินทางผจญภัย ไปในที่ไกล ๆ เพื่อแสวงโชค ทรัพย์สิน และชื่อเสียง บุคคลผู้ออกแสวงโชคมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักคน หนึ่งคือ มาร์โค โปโล (Marco Polo) พ่อค้าชาวเวนิซ เขาเดินทางไปประเทศจีนประมาณปี ค.ศ. 1271 เขาได้ทำบันทึกการเดินทางเป็นภาษาอิตาเลียน เผยแพร่แก่สาธารณชนทั่วไป ต่อมาผู้ แปลบันทึกนี้เป็นภาษาอังกฤษ ใช้ชื่อว่า “The Travels of Marco Polo” นับว่าเป็นการบันทึกการเดินทางฉบับแรกในโลก นอกจากนี้ยังมี โทมัส คอร์ริเอท (Thomas Coryate) เขาเดินทางไปเวนิซ

(Venice) และจัดบันทึกการเดินทางเหมือนกับมาร์โคโพลโล บันทึกการเดินทางของโทมัสมีชื่อว่า “Coryate’s Crudities”

การท่องเที่ยวในยุค ค.ศ.1600 ถึง ค.ศ.1800: ช่วงศตวรรษที่ 17-18 เป็นช่วงที่มีความสำคัญต่อประวัติแห่งการพัฒนาการท่องเที่ยวเพราะช่วงนี้เป็นช่วงเริ่มต้นของการมีเสรีภาพในการท่องเที่ยวและมีรูปแบบการท่องเที่ยวแบบมวลชน (Mass Tourism)¹ ในราวศตวรรษที่ 18 การเดินทางท่องเที่ยวเริ่มมีเป้าหมายที่ชัดเจน มีหมายกำหนดการท่องเที่ยวที่แน่นอนขึ้น การท่องเที่ยวในรูปแบบนี้ใช้ระยะเวลาสั้น 3-4 ปี เป็นแนวปฏิบัติที่ทำเฉพาะชนชั้นผู้ดี ผู้มั่งคั่ง ที่จะส่งบุตรชายของตนไปศึกษาและท่องเที่ยวในยุโรป โดยมีครูพิเศษ คนรับใช้ ช่างวาดรูปติดตามไปด้วย ศูนย์กลางของยุโรปเป็นแหล่งศึกษาที่ได้รับความนิยม พวกคนหนุ่มเหล่านี้ไม่ได้เรียนเฉพาะทางวิชาการ แต่ยังให้ความสนใจในภาษา และมารยาททางสังคมอีกด้วย

การท่องเที่ยวในศตวรรษที่ 19: ศตวรรษที่ 19 ถือว่าเป็นช่วงที่สำคัญที่สุดของประวัติศาสตร์การท่องเที่ยว หลักสำคัญที่ทำให้การท่องเที่ยวพัฒนาอย่างรวดเร็วคือ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การพัฒนาของระบบคมนาคมขนส่ง การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางสังคม และผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เครื่องจักรกลเข้ามามีบทบาทแทนแรงงานคนทำให้วิถีการดำรงชีวิตเปลี่ยนไปจากรูปแบบเดิมที่เคยเป็นเจ้าของกิจการหรือประกอบกิจการก็มาเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม มีการนำเครื่องจักรกลมาใช้ในการผลิตขนาดใหญ่ ทำให้มีอิสระและเวลาว่างเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดการขยายตัว ชนชั้นกลางมีฐานะดีขึ้น มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงและมีการศึกษา เริ่มมีการใช้วันหยุดประจำปีเพื่อการพักผ่อนหลบหนีความเครียดจากการทำงานและความกดดันในชีวิตอุตสาหกรรม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้มีการนำเอาพลังงานชนิดใหม่ที่สามารถเคลื่อนที่จักรกลให้ทำงานได้มาสร้างเป็นรถไฟ เรือกลไฟ ทำให้การคมนาคมขนส่งสะดวกขึ้น นอกจากนี้ยังมีความเปลี่ยนแปลงในทัศนคติของนักท่องเที่ยวที่หันมาให้ความสนใจในความสวยงามทางธรรมชาติ ภูมิประเทศ และประเพณี วัฒนธรรมของที่ต่าง ๆ ปัญหาส่วนใหญ่ของคนสมัยนั้นในการเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศคือ ปัญหาของภาษา ความแตกต่างของสกุลเงินที่ต้องมีการแลกเปลี่ยนเงินตรา ปัญหาเรื่องจุดหมายปลายทางและสถานที่พัก เป็นต้น บุคคลแรกที่จัดการท่องเที่ยวในเชิงการค้าอย่างเป็นระบบขึ้นคือ เซอร์โรแลน ฮิลล์

¹ ธรรมนูญ ประจวบเหมาะ, อุตสาหกรรมท่องเที่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ, เสนอวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 28, หน้า 2.

(Sir Roland Hill) และอีกบุคคลหนึ่งคือ โทมัส คูก (Thomas Cook) ผู้ปฏิบัติการท่องเที่ยวโดยการจัดให้บริการอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยวที่จะเดินทางไปต่างประเทศ เขาได้จัดการท่องเที่ยวแบบเหมาจ่าย (Package Tour) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางจะรวมค่าเดินทาง ค่าอาหาร ค่าที่พัก ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ไว้ด้วยกัน โทมัส คูก จัดนำเที่ยวต่างประเทศครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1850 เขาจัดนำเที่ยวทั้งในบริเตน (Britain) ปารีส อเมริกา นอกจากนี้ในปี ค.ศ.1872 เขาได้จัดทำ Cook's Circular Notes ออกมาให้นักท่องเที่ยวใช้มีลักษณะเหมือนกับหนังสือรับรองการจ่ายเงินจากธนาคาร (Letters of Credit) โดยนักท่องเที่ยวสามารถใช้ได้กับทุกโรงแรมและธนาคารที่อยู่ในข้อตกลง ถือได้ว่า Cook's Circular Notes นี้เป็นต้นกำเนิดของเช็คเดินทาง (traveller's cheque) ในสมัยนี้เลยทีเดียว

การท่องเที่ยวในศตวรรษที่ 20: สัญญาณของการท่องเที่ยวระหว่างประเทศได้ขยายจำนวนมากขึ้นตั้งแต่ก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 แม้ในช่วงระหว่างเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 การท่องเที่ยวยังคงเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงนี้การอาบแดด (Sunbathing) เป็นกิจกรรมยามว่างที่ได้รับความนิยม มีการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้น เช่น การเล่นสกี การขี่จักรยานไปนอกเมือง การตั้งค่ายพักผ่อน (Holiday Camp) ระหว่างปี 1920 ถึง 1930 การเดินทางทำได้ง่ายขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงสถานที่ท่องเที่ยวได้สะดวก ได้มีการนำเอารถบัสขนาดใหญ่สำหรับนำเที่ยวที่ด้านข้างเปิดโล่งทั้ง 2 ด้าน (Charabanc) มาใช้ ถือเป็นรถโดยสารขนาดใหญ่รุ่นแรก ๆ เมื่อพิจารณาถึงการเดินทางทางอากาศ การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ส่งผลให้มีการวิจัยรูปแบบของเครื่องบินและพัฒนาให้มีความปลอดภัยขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งมีเที่ยวบินบรรทุกผู้โดยสารเที่ยวแรกระหว่างลอนดอนและปารีสในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1919 การบินในครั้งแรกนี้ไม่ถือว่าประสบความสำเร็จเพราะไปได้ช้า เสียงดัง และไม่สะดวกสบาย ต่อจากนั้นก็มีการคิดค้นพัฒนาให้ก้าวหน้าขึ้นเรื่อย ๆ จนปัจจุบันการเดินทางทางอากาศกลายเป็นรูปแบบของการคมนาคมขนส่งที่นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ใช้บริการ

จากวิวัฒนาการของการท่องเที่ยวแสดงให้เห็นว่า การท่องเที่ยวเกิดขึ้นบนพื้นฐานของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่หลากหลายในประวัติศาสตร์ การผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่เพิ่มมากขึ้นในสังคมก็ส่งผลให้เกิดเงินตราและเวลาว่างเพื่อการพักผ่อนของผู้คนมากขึ้นด้วย ประกอบกับการปรับปรุงระบบการคมนาคมขนส่งทำให้การเดินทางท่องเที่ยวรวดเร็วขึ้น ง่ายขึ้น มีความปลอดภัยมากขึ้น และการปรับปรุงระบบการสื่อสารโทรคมนาคมโดยผ่านระบบการพิมพ์ วิทยุ

โทรทัศน์จะช่วยประชาสัมพันธ์ทำให้ระบบการตลาดของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวกว้างไกลยิ่งขึ้นเมื่อเทียบกับในยุคอดีต

วิวัฒนาการการท่องเที่ยวของประเทศไทย

ในช่วงแรกที่มีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเข้ามายังประเทศไทยเป็นช่วงสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งมีการติดต่อกับชาวต่างประเทศค่อนข้างมาก เดิมการท่องเที่ยวของไทยเป็นกิจกรรมของผู้มีฐานะร่ำรวยหรือของคนในวงสังคมชั้นสูงเท่านั้น การท่องเที่ยวได้เริ่มแพร่หลายในกลุ่มชนทุกชั้นเมื่อมีการพัฒนาด้านคมนาคมขนส่งทั้งทางเครื่องบิน ทางถนนโดยเฉพาะทางหลวงต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นเพื่อเชื่อมต่อภาคต่าง ๆ ของประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การท่องเที่ยวกลายเป็นกิจกรรมของคนทุกระดับและขยายความนิยมออกไปอย่างกว้างขวาง ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้เริ่มมีการเผยแพร่การท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินเมื่อครั้งที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการรถไฟ ท่านได้ส่งเรื่องราวของประเทศไทยไปเผยแพร่ในสหรัฐอเมริกา พร้อมทั้งทรงจัดตั้งแผนกโฆษณาของการรถไฟขึ้นในปี พ.ศ.2467 เพื่อทำหน้าที่รับรองและให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาประเทศไทย การส่งเสริมการท่องเที่ยวเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.2479 โดยความรับผิดชอบของแผนกส่งเสริมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ และในปี พ.ศ.2492 งานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้โอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโฆษณาการ สำนักนายกรัฐมนตรี

ต่อมา จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ (กรมโฆษณาการ) พ.ศ.2502 โดยได้ตัด “สำนักงานท่องเที่ยว” ออกไป และจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นแทนเรียกว่า “องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว” ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ.2502 ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 พ.ศ.2506 ให้เพิ่มเติมคำว่า “แห่งประเทศไทย” ท้ายคำว่า “องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว” เป็น “องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.)”² การท่องเที่ยวของประเทศไทยเริ่มแพร่หลายเมื่อประมาณ พ.ศ.2503 อันเป็นปีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อทำหน้าที่พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

สืบเนื่องจากปัญหาวิกฤตการณ์และการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของไทยในช่วงปลาย พ.ศ.2516 ปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันโลกครั้งแรกในช่วง พ.ศ.2518-2519 ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และปัญหาที่เกิดจากการลงทุนในธุรกิจบริการที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วปราศจากการควบคุมก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น การใช้ที่ดินผิดกฎหมาย การรुक้าที่สาธารณะ การหลอกลวงฉ้อโกงของร้านค้าของที่ระลึกและบริษัทนำเที่ยว และ อ.สท. เอง โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งไม่ได้รับมอบหมายอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของธุรกิจท่องเที่ยว ก่อให้เกิดอุปสรรคในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวให้ทันกับสถานการณ์ จึงได้มีการพิจารณาขอขยายอำนาจหน้าที่ของ อ.ส.ท.ใหม่ โดยยกฐานะขึ้นเป็น “การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)” ตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2522 โดยยังคงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเพิ่มบทบาทหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิมคือมีหน้าที่พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว พัฒนาการบริการในด้านท่องเที่ยว และปฏิบัติงานด้านการตลาดควบคู่ไปด้วย

2.2 ความหมายของการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ความหมายของการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยว (Tourism) เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง มิได้หมายเฉพาะเพียงการเดินทางเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ หรือเพื่อความสนุกสนานบันเทิงเรีงรมย์ดังที่ส่วนมากเข้าใจกัน การเดินทางเพื่อการประชุมสัมมนา เพื่อศึกษาความรู้ เพื่อการกีฬา เพื่อการติดต่อธุรกิจ ตลอดจนการเยี่ยมชมเยียนญาติพี่น้องก็นับว่าเป็นการท่องเที่ยวทั้งสิ้น

ในเรื่องของการท่องเที่ยวมักใช้คำว่า การท่องเที่ยวและการเดินทางปนกัน บางที่ใช้คำว่า การท่องเที่ยวให้มีความหมายถึงทั้งการท่องเที่ยวและการเดินทาง หม่อมหลวงดุษฎี ชุมสายให้ความหมายของการท่องเที่ยวและการเดินทางไว้ว่า “การท่องเที่ยวเป็นเรื่องของการเดินทาง ถ้าไม่มีการเดินทางก็ไม่มีการท่องเที่ยว”³ โดยความหมายของการเดินทาง (Travel) หมายถึง การเดินทางผ่านหรือการวางแผนเดินทางจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่งโดยใช้ยานพาหนะนำไปเป็นระยะทางไกล ๆ หรือยังสถานที่ต่างประเทศ รวมถึงการเคลื่อนไหวทุกชนิดโดยไม่สนใจใน

³ม.ล.ดุษฎี ชุมสาย, *หลักวิชาการท่องเที่ยว*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2518), หน้า 4.

จุดมุ่งหมายแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าการเดินทางมีได้หลายแบบหลายวิธีและด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน เพื่อที่จะให้การเดินทางมีความหมายเป็นการท่องเที่ยว (Tourism) การเดินทางจะต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการครบถ้วนคือ

1. เดินทางจากที่อยู่อาศัยปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว (Temporary)
2. เดินทางด้วยความสมัครใจ (Voluntary)
3. เดินทางด้วยวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ตามที่ไม่ใช่เพื่อการประกอบอาชีพหรือหารายได้

และน่าจะพิจารณาด้วยว่า ผู้เดินทางจะเป็นนักท่องเที่ยวหรือไม่ขึ้นอยู่กับเจตจำนงหรือท่าที ความรู้สึก (Attitude) ของผู้เดินทางนั้นด้วย

ศาสตราจารย์ชาวสวิสสองท่าน คือ Hunziker และ Krapf ให้ความนิยามของการท่องเที่ยวอย่างเป็นทางการรวมเอาด้านต่าง ๆ และผลที่ติดตามมาของการท่องเที่ยวไว้ด้วยกันคือ “เป็นความสัมพันธ์เบ็ดเสร็จและปรากฏการณ์ทั้งหลายทั้งสิ้นที่เกี่ยวข้องกับการพักอาศัยอยู่อย่างชั่วคราวของคนต่างถิ่นกับท้องถิ่นที่พักอยู่ ทั้งนี้มีเงื่อนไขว่า มิใช่เป็นการตั้งรากฐานเพื่อประกอบอาชีพเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ทำให้เกิดเป็นผลกำไร” นับว่ามองในแง่เศรษฐกิจเท่านั้น ยังขาดข้อพิจารณาในแง่สังคมวิทยา นักสังคมวิทยาที่มีความเห็นว่ นักท่องเที่ยวควรจะเป็นผู้ที่เปลี่ยนที่พำนักอาศัยชั่วคราวเพื่อสนองความอยากรู้อยากเห็น เพื่อพักผ่อนหรือทำให้กำลังที่เสียไปในการทำงานได้ผ่อนคลาย หรือกลับคืนมา สิ่งเหล่านี้จะทำได้ก็เมื่อเปลี่ยนสถานที่หรือทำได้ในสิ่งแวดล้อมใหม่ อันแตกต่างจากสิ่งแวดล้อมเดิมที่ดำรงชีวิตอยู่ประจำ เช่น อาหาร ที่พัก ฯลฯ¹

มีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความหมายของการท่องเที่ยวไว้ดังนี้ การกำหนดว่าการเดินทางเพื่อประกอบอาชีพหรือหารายได้นั้นไม่นับเป็นการท่องเที่ยว แต่การเดินทางเพื่อติดต่อธุรกิจกลับถือเป็นการท่องเที่ยว ดังนั้น หากเดินทางไปขายผ้าหรือไปต่อมวยอาชีพเพื่อหารายได้ จะไม่ถือว่าเป็นการท่องเที่ยว แต่ถ้าหากไปติดต่อการขายผ้าหรือไปติดต่อการต่อมวย (ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็คือ เดินทางไปเพื่อหารายได้นั่นเอง) กลับถือว่าเป็นการท่องเที่ยว จึงควรจะรวมเรียกการเดินทางไปประกอบอาชีพหรือการเดินทางเพื่อหารายได้นั้นเป็นการท่องเที่ยวด้วย ทั้งนี้เพราะ

¹ชิตจันทร์ หังสุต, หลักและการจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 1-2.

เหตุว่าการเดินทางดังกล่าวย่อมที่จะแวะไปหาความเรียงรมย์ หาความบันเทิง หรือชมสถานที่ท่องเที่ยวโดยตรงด้วย แต่ต้องไม่ใช่ประกอบอาชีพอย่างถาวร ต้องไปเพียงชั่วคราวเท่านั้น⁵

ความหมายและประเภทของนักท่องเที่ยว

คำว่า “นักท่องเที่ยว” ตามพจนานุกรมได้ให้ความหมายว่า “นักท่องเที่ยว คือผู้ที่เดินทางเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ และเกิดความพอใจ สนุกสนาน ในการเดินทางเต็มไปด้วยความอยากรู้อยากเห็น ในตอนที่ว่าไม่มีอะไรจะทำ เมื่อสิ้นสุดการเดินทางแล้ว เขาก็อาจจะเอาไปคุยอวดเพื่อน ๆ ได้อีกด้วย” ความสำคัญของคำนิยามนี้คือ ความตั้งใจหรือตั้งใจ และระยะเวลาของการพักผ่อนระหว่างท่องเที่ยว⁶

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 มาตรา 3 กำหนดความหมายของคำว่า “นักท่องเที่ยว” ไว้ ดังนี้

“บุคคลที่เดินทางจากท้องที่อันเป็นถิ่นที่อยู่โดยปกติของตนไปยังท้องที่อื่นเป็นการชั่วคราว ด้วยความสมัครใจ และด้วยวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อไปประกอบอาชีพหรือหารายได้ และให้หมายความรวมถึงผู้รับบริการหรือความสะดวกจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยเสียค่าบริการด้วย”

เมื่อพิจารณาความหมายของ “นักท่องเที่ยว” ประกอบกับความหมายของ “การท่องเที่ยว” แล้ว จะเห็นได้ว่านักท่องเที่ยวเป็นบุคคลที่เดินทางโดยมีเงื่อนไขครบ 3 ประการ ที่ทำให้ถือว่าการเดินทางของบุคคลนั้นเป็นการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยว และนักท่องเที่ยวในความหมายนี้ครอบคลุมทั้งนักท่องเที่ยวที่เดินทางท่องเที่ยวด้วยตัวเอง และนักท่องเที่ยวที่เดินทางท่องเที่ยวโดยใช้บริการการจ้ดนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

และเพื่อประโยชน์ในการเก็บข้อมูลทางสถิติของนักท่องเที่ยวจึงกำหนดความหมายของนักท่องเที่ยวให้แคบลงมาว่า “นักท่องเที่ยว” ได้แก่ บุคคลที่เดินทางอยู่ในประเทศหนึ่งประเทศใดที่มีบ้านเมืองที่อาศัยอยู่เป็นประจำเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง

⁵บุญช่วย ศรีคำพร, ธุรกิจการท่องเที่ยว, สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533, หน้า 3.

⁶ชิตจันทร์ หังสสุต, หลักและการจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว, หน้า 3

จนกระทั่งองค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมว่าด้วยการเดินทางและท่องเที่ยวระหว่างประเทศ เมื่อพ.ศ.2506 ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี ให้ประเทศสมาชิกใช้คำว่า “ผู้มาเยือน (Visitors)” แทนคำว่า “นักท่องเที่ยวที่ค้างคืน (Tourist)” ซึ่งคำว่าผู้มาเยือนให้หมายถึงบุคคลที่เดินทางไปยังประเทศที่ตนมิได้พักอาศัยอยู่เป็นประจำด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตามที่มีใช้ไปประกอบอาชีพหารายได้ คำว่า “ผู้มาเยือน (Visitors)” หมายรวมถึงผู้เดินทาง 2 ประเภท ดังนี้

ก. นักท่องเที่ยวที่ค้างคืน (Tourists) ได้แก่ ผู้เดินทางมาเยือนชั่วคราวซึ่งพักอยู่ในประเทศที่มาเยือนตั้งแต่ 24 ชั่วโมงขึ้นไป และเดินทางมาเยือนเพื่อพักผ่อน พักผ่อน ทักทาย ทัศนศึกษา ประกอบศาสนกิจ ร่วมการแข่งขันกีฬา ติดต่อธุรกิจ ร่วมการประชุม สัมมนา ฯลฯ เป็นต้น

ข. นักท่องเที่ยวที่ไม่ค้างคืน (Excursionists) ได้แก่ ผู้เดินทางมาเยือนชั่วคราวและอยู่ในประเทศที่มาเยือนน้อยกว่า 24 ชั่วโมง”

สำหรับประเทศไทยยึดถือคำจำกัดความ “นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ” ตามที่กำหนดในการประชุมขององค์การสหประชาชาติ โดยสรุปแล้ว “นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ” หมายถึง ชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยและพำนักอยู่ครั้งหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 คืน (24 ชั่วโมง) และไม่มากกว่า 60 วัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการเดินทางเข้ามาเพื่อ :

- ก. มาท่องเที่ยวพักผ่อน มาเยี่ยมญาติหรือเพื่อมาพักผ่อน ฯลฯ
- ข. มาร่วมประชุมหรือเป็นตัวแทนของสมาคม ผู้แทนทางศาสนา นักกีฬา ฯลฯ
- ค. มาเพื่อติดต่อธุรกิจ แต่ไม่ใช่เพื่อทำงานหารายได้
- ง. มากับเรือเดินสมุทรที่แวะจอด ณ ท่าเรือ แม้ว่าจะแวะน้อยกว่า 1 คืน⁷

ตั้งข้อสังเกตได้ว่า กรณีผู้มาเยือนเพียง 1 คืน แต่พักค้างคืนบนเรือไม่ถือเป็นนักท่องเที่ยว หรืออีกนัยหนึ่ง ผู้ที่ไม่ผ่านการตรวจเข้าเมืองย่อมไม่ถือเป็นนักท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้กำหนดคำนิยามศัพท์ ของนักท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

1. นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (International Visitor) คือบุคคลที่มีได้พำนักอาศัยถาวรในราชอาณาจักรไทย เดินทางเข้ามาเพื่อพักผ่อน เยี่ยมญาติมิตร ศึกษาหาความรู้

⁷การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, “ความหมายและความสำคัญของการท่องเที่ยว”, ใน การท่องเที่ยว (กรุงเทพมหานคร: หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, 2533), หน้า 19-20

การกีฬา การศาสนา ติดต่อธุรกิจ หรือประกอบภารกิจใด ๆ แต่ทั้งนี้มิได้รับค่าจ้างในการประกอบภารกิจนั้นจากผู้ใดในราชอาณาจักรไทย

2. นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่ต้องค้างคืน (International Tourist) คือนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทย แต่ครั้งอย่างน้อย 1 คืน แต่ไม่เกิน 60 วัน

3. นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่ไม่ค้างคืน (International Excursionist) คือนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยแต่ครั้งโดยมิได้ค้างคืน

4. นักท่องเที่ยวภายในประเทศ (Domestic Visitor) คือบุคคลทุกสัญชาติที่มีที่พำนักถาวรอยู่ราชอาณาจักรไทยและเดินทางไปในสถานที่หนึ่งในอีกจังหวัดหนึ่ง ซึ่งมีใช่เป็นถิ่นที่อยู่ประจำของเขา เพื่อพักผ่อน เยี่ยมญาติมิตร ศึกษาความรู้ การกีฬา การศาสนา การประชุม สัมมนา ติดต่อธุรกิจหรือประกอบภารกิจใด ๆ แต่ทั้งนี้ต้องมีได้รับค่าจ้างในการประกอบภารกิจนั้นจากผู้ใด ณ สถานที่แห่งนั้น

5. นักท่องเที่ยวภายในประเทศที่ค้างคืน (Domestic Tourist) คือนักท่องเที่ยวภายในประเทศที่ไปค้างคืนนอกที่พำนักอาศัยปัจจุบันแต่ครั้งอย่างน้อย 1 คืน

6. นักท่องเที่ยวภายในประเทศที่ไม่ค้างคืน (Domestic Excursionist) คือนักท่องเที่ยวภายในประเทศที่มีได้พักค้างคืนนอกที่พำนักอาศัยปัจจุบัน⁷

ความหมายของอุตสาหกรรมบริการและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

อุตสาหกรรมเป็นประเภทหนึ่งของการดำเนินการทางธุรกิจที่ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ ต้องใช้แรงงานและทุนมาก โดยผลิตทั้งสินค้าและบริการ ธุรกิจอุตสาหกรรมประกอบไปด้วย การผลิต การสร้าง การขุดค้น และการบริการการท่องเที่ยวถูกจัดเข้าเป็นการประกอบธุรกิจประเภทอุตสาหกรรมบริการเพราะถือเป็นกระบวนการทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่อำนวยความสะดวก และเอื้อผลประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการที่มีอยู่ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจัดว่าเป็นอุตสาหกรรมบริการที่มีการขยายตัวมาก มีการแข่งขันสูง ดูดซับแรงงานได้มาก และสร้างรายได้มหาศาล และมีข้อได้เปรียบตรงที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม เพราะอุตสาหกรรมบริการด้านการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่ปราศจากปล่องควันไฟ (Industry without chimneys) ไม่ต้องมีกระบวนการผลิตในโรงงาน จึงไม่ก่อปัญหามลภาวะเป็นพิษ

⁷ กองสถิติและวิจัย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, บทนิยามศัพท์ทางการท่องเที่ยวเพื่อใช้ในงานสถิติ, เอกสารโรเนียว ตุลาคม 2536.

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หมายถึง กลุ่มกิจกรรมใด ๆ ในสังคมที่ให้ผลผลิตและบริการซึ่งอำนวยความสะดวกให้มนุษย์ทั้งทางจิตใจและร่างกายและตอบสนองต่อความต้องการของนักท่องเที่ยว⁹ การท่องเที่ยวจึงไม่ใช่อุตสาหกรรมการผลิตแต่เป็นอุตสาหกรรมบริการ ที่เสนอขายบริการแก่นักท่องเที่ยว สินค้าของการท่องเที่ยวจึงเป็นการบริการ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวประกอบด้วยธุรกิจประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการเดินทางและการท่องเที่ยว อันได้แก่ การคมนาคมและการขนส่ง ที่พักแรม อาหารและภัตตาคาร บริการท่องเที่ยวและจัดนำเที่ยว สินค้าของที่ระลึกและหัตถกรรมต่าง ๆ สถานที่ท่องเที่ยวและแหล่งที่พักผ่อนหย่อนใจต่าง ๆ รวมทั้งกิจการที่ต่อเนื่องอื่น ๆ อันเกิดจากการเดินทางและความต้องการของนักท่องเที่ยว ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวนั้นมีขอบข่ายความผูกพันกับสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ อย่างกว้างขวางเกือบจะแทบทุกสาขาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้¹⁰

ความหมายของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่กำหนดในพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 4 กำหนดไว้ว่า “อุตสาหกรรมท่องเที่ยว” หมายความว่า อุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร โดยมีค่าตอบแทนและหมายความรวมถึง

1. ธุรกิจนำเที่ยว
2. ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว
3. ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว
4. ธุรกิจขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว
5. ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว
6. การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่หรือการดำเนินงานอันใดโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว

⁹ ธรรมนูญ ประจวบเหมาะ, อุตสาหกรรมท่องเที่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 1.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงประกอบไปด้วยธุรกิจหลายประเภท อันได้แก่

ธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ ธุรกิจด้านการขนส่ง ธุรกิจด้านโรงแรมและที่พัก ธุรกิจร้านอาหารและภัตตาคาร ธุรกิจการจัดนำเที่ยว และธุรกิจการค้าของที่ระลึก ซึ่งผลผลิตหลักที่นักท่องเที่ยวซื้อโดยตรงได้แก่ บริการ (Service) ต่าง ๆ รวมทั้งความสะดวกสบายตลอดการเดินทางท่องเที่ยว

ธุรกิจเกี่ยวข้องโดยอ้อมเป็นธุรกิจที่มีได้ขายสินค้าหรือบริการให้กับนักท่องเที่ยวโดยตรง ธุรกิจเหล่านี้ได้แก่ การผลิตสินค้าเกษตรกรรม การผลิตสินค้าประเภทหัตถกรรมพื้นบ้าน การผลิตหรืออบรมมัตถุเทศก์ ตลอดจนวัตถุดิบที่ใช้ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวคือ ความสวยงามตามธรรมชาติ ศิลปกรรม โบราณสถาน ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน และความร่วมมือร่วมใจของเจ้าของท้องถิ่นในการให้ความเป็นมิตรไมตรีแก่ผู้มาเยือน ก็ถือเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทางอ้อม เพราะเป็นสิ่งดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวในการเลือกเดินทางท่องเที่ยวอยู่ที่ใดที่หนึ่ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นวัตถุดิบที่ไม่สิ้นเปลืองหรือหมดสิ้นไป จึงนับเป็นอุตสาหกรรมประเภทที่ใช้วัตถุดิบได้เปรียบกว่าอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ นอกจากนั้นยังเป็นอุตสาหกรรมประเภทเดียวที่จำเป็นต้องใช้แรงงานคนในงานด้านบริการมาก ที่สุด

จากความหมายของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลายประเภท ดังนี้¹¹

¹¹นิคม จารุมณี, การท่องเที่ยวและการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2536), หน้า 4.



2.3 ความสำคัญและสภาวะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศไทย

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการขนาดใหญ่ที่สามารถดึงเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทยได้สูงเป็นอันดับหนึ่ง มาเป็นระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา ปี 2539 มีจำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่เดินทางมาประเทศไทยทั้งหมด 7,192,145 คน มีจำนวนวันพักเฉลี่ย 8.23 วัน โดยมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อวัน 3,706.02 บาท จากข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาประมาณรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นเงิน 219,364 ล้านบาท มีอัตราเพิ่มขึ้นจาก

พ.ศ.2538 ร้อยละ 14.99 เมื่อนำรายจ่ายจากการท่องเที่ยวจำนวนเงินประมาณ 105,621 ล้านบาท มาหักจากรายได้จากการท่องเที่ยว ประเทศไทยจะมีดุลการท่องเที่ยวเกินดุลอยู่ประมาณ 113,743 ล้านบาท

ตารางที่ 1 รายได้จากนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ.2535-2539

	2535	2536	2537	2538	2539
จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	5,136,443	5,760,533	6,166,496	6,951,566	7,192,145
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	+ 0.97%	+ 12.15%	+ 7.05%	+ 12.73%	+ 3.46%
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย/คน/วัน(บาท)	3,395.58	3,196.80	3,373.70	3,693.41	3,706.02
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	+ 22.46%	- 5.85%	+ 5.53%	+ 9.48%	+ 0.34%
ระยะเวลาพำนักเฉลี่ย (วัน)	7.06	6.94	6.98	7.43	8.23
รายได้จากการท่องเที่ยว(ล้านบาท)	123,135	127,802	145,211	190,765	219,364
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	+ 23.13%	+ 3.79%	+ 13.62%	+ 31.37%	14.99%

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรายได้จากการท่องเที่ยวกับการส่งออกหลักอื่น ๆ พ.ศ.2538-2539

2538	ล้านบาท	2539	ล้านบาท
การท่องเที่ยว*	190,765	การท่องเที่ยว*	219,364
การผลิตภัณฑฺ์สิ่งทอ	142,440	คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน	165,240
คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน	128,432	ผลิตภัณฑฺ์สิ่งทอ	118,521
ผลิตภัณฑฺ์พลาสติก	62,156	เครื่องใช้ไฟฟ้า	106,569
ยางพารา	61,262	ยางพารา	68,370
วงจรไฟฟ้า	58,150	วงจรไฟฟ้า	58,483
ผลิตภัณฑฺ์รองเท้า	53,752	อัญมณี	51,494
กุ้งสด	50,302	ข้าว	50,737
อัญมณี	49,946	กุ้งสด	43,400
ข้าว	48,629	อาหารทะเลกระป๋อง	38,697

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : *การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบจำนวนนักท่องเที่ยวในประเทศหลักของทวีปเอเชียระหว่างพ.ศ.2538-2539

ประเทศ	2538		2539	
	จำนวน	อัตราการเปลี่ยนแปลง(%) 2538/2537	จำนวน	อัตราการเปลี่ยนแปลง(%) 2539/2538
ฮ่องกง	10,199,994	+ 9.31	11,702,735	+14.73
มาเลเซีย	7,468,749	+ 3.80	7,138,452	-4.42
สิงคโปร์	7,137,255	+ 3.45	7,292,521	+2.18
ไทย	6,951,566	+ 12.73	7,192,145	+3.46
อินโดนีเซีย	4,324,229	+ 7.94	5,034,472	+16.42
เกาหลี	3,753,197	+ 4.48	3,683,779	-1.85
ญี่ปุ่น	3,345,274	- 3.54	3,837,113	+14.70
ไต้หวัน	2,331,934	+ 9.62	2,358,221	+1.13
ฟิลิปปินส์	1,760,163	+ 11.84	1,906,614	+18.40
เวียดนาม	1,351,296	+ 32.71	1,607,155	+18.93

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

จากตารางแสดงสถิติเหล่านี้แสดงข้อบ่งชี้ได้ว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเอื้อประโยชน์ต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เป็นทั้งรายได้หลักของประเทศ เป็นอุตสาหกรรมที่ช่วยสร้างงานและกระจายรายได้ เพราะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประกอบไปด้วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องสนับสนุนมากมาย จึงก่อให้เกิดอาชีพต่าง ๆ ช่วยกระจายความเจริญไปสู่แหล่งท่องเที่ยวตามภูมิภาค นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีความได้เปรียบในด้านความสวยงามของทรัพยากรทางธรรมชาติ ความโดดเด่นของเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมประเพณี ความมีน้ำใจของผู้คน สิ่งเหล่านี้เป็นจุดดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวที่โดดเด่นทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาระดับของการได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวอยู่ในระดับต้น ๆ เสมอมา

สถานภาพของประเทศไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization - WTO: 1995)

- เป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมในอันดับ 19 ของโลกหรืออันดับที่ 4 ในย่านเอเชียและแปซิฟิก
- เป็นประเทศที่มีรายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอันดับ 10 ของโลกหรือเป็นอันดับที่ 3 ในย่านเอเชียและแปซิฟิก
- เป็นผู้ใช้จ่ายเพื่อการเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศอยู่ในอันดับที่ 22 ของโลกหรืออันดับ 7 ของกลุ่มประเทศในเอเชียและแปซิฟิก
- ระหว่างปี 1993-1995 มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 9.85 มากกว่ามาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกง
- รายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.38 ของ GNP¹² ปี 1991-1995¹²

ความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

พิจารณาถึงความสำคัญหรือประโยชน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้ดังนี้

1. เสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้ดีขึ้น การท่องเที่ยวระหว่างประเทศเป็นแหล่งกำเนิดทรัพย์สิน สินค้า และบริการเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวจะนำทรัพย์สินมาสู่ประเทศที่ต้อนรับนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเป็นอย่างมาก นักเศรษฐศาสตร์เรียกรายได้ชนิดนี้ว่า “การส่งสินค้าออกที่ไม่เห็นตัว” (Invisible Export) เพราะเป็นการซื้อด้วยเงินตราต่างประเทศ และรายได้เข้าสู่คลังของประเทศก็เป็นรายได้ทางอ้อม คือเป็นรายได้ที่ได้จากภาษีอากรและจากผลผลิตรวมแห่งชาติ (Gross National Product) และการที่รายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศจึงมีส่วนช่วยในการสร้างเสถียรภาพให้กับดุลการชำระเงินของประเทศ ประกอบกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมไม่มีขีดจำกัดในการจำหน่าย เรียกได้ว่าเป็น Limitless Industry อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงจะเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ พร้อมไปกับประชากรของโลกที่เพิ่มขึ้นและการพัฒนาของเทคโนโลยีสมัยใหม่จะเป็นส่วนช่วยในการพัฒนาการท่องเที่ยวให้ได้รับความนิยมสืบต่อไป

¹²GNP หมายถึง ผลผลิตรวมแห่งชาติ (Gross National Product)

¹²การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ, กุมภาพันธ์ 2540, หน้า 12.

2. กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เพราะแหล่งท่องเที่ยวย่อมกระจายอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ เมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวจะต้องมีการใช้จ่ายเกิดขึ้น จึงก่อให้เกิดการกระจายรายได้ และนอกเหนือจากนี้เมื่อท้องที่เหล่านั้นได้รับความสนใจมากขึ้นย่อมที่จะมีการเข้าไปลงทุนตั้งร้านขายของที่ระลึก ตั้งโรงแรม ร้านอาหาร สถานบันเทิง และจัดให้มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ประชาชนในท้องถิ่นจึงย่อมจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเหล่านี้ด้วยถือเป็นการกระจายความเจริญทั้งทางวัตถุและเทคโนโลยีไปสู่ภูมิภาค การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมบริการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำกันของรายได้ของประชากรในภูมิภาคเพราะช่วยสร้างงาน สร้างอาชีพ และช่วยเสริมอาชีพได้ดี โดยเฉพาะประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ทำให้มีเวลาว่างจากการทำไร่ทำนา จึงมีโอกาสรายได้จากอาชีพที่เกิดจากการท่องเที่ยว เช่น การผลิตหัตถกรรมพื้นบ้าน หรือการผลิตอาหารไปให้ตามเมืองท่องเที่ยวต่าง ๆ

3. สร้างการจ้างงานให้กับประเทศ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวก่อให้เกิดการจ้างงานทั้งทางตรงและทางอ้อม การจ้างงานทางตรงหรือโดยตรงนั้น คือแรงงานที่เกิดขึ้นในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยตรง ธุรกิจดังกล่าวมีประมาณ 7 ประเภท ได้แก่

- 1) ธุรกิจโรงแรม
- 2) ธุรกิจการนำเที่ยว
- 3) ธุรกิจการบิน
- 4) ธุรกิจการขนส่งภายในประเทศ
- 5) ธุรกิจการค้าของที่ระลึกและอาหารแห้ง
- 6) ธุรกิจเสื้อผ้าสำเร็จรูป อาหารสำเร็จรูป
- 7) ธุรกิจภัตตาคาร ร้านอาหาร และสถานบันเทิงเรีงรมย์

สำหรับการจ้างงานทางอ้อมคือ แรงงานที่เกิดขึ้นในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในทางอ้อม เช่น

(1) การผลิตทางการเกษตร ซึ่งนำผลผลิตมาเป็นอาหารในภัตตาคารหรือร้านอาหารที่จำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยว

(2) การผลิตวัตถุดิบต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยตรง

(3) สถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการลงทุนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวหรือกับการท่องเที่ยวโดยตรง

(4) สถาบันการศึกษาที่ให้ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เช่น มัคคุเทศก์ พนักงานโรงแรม เป็นต้น¹³

ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า เมื่อมีการใช้จ่ายเกิดขึ้นครั้งหนึ่งในระบบเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดการใช้จ่ายต่อ ๆ กันไปอีกหลายรอบ มิได้หยุดยั้งอยู่ที่รอบแรกเท่านั้น เมื่อรวมการใช้จ่ายในรอบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จะพบว่าผลทำให้เกิดรายได้ที่มีมูลค่าสูงกว่าการใช้จ่ายในรอบแรกหลายเท่า หลักการดังกล่าวนี้เรียกตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่า “ผลของตัวทวี” (Multiplier Effect) การท่องเที่ยวจึงมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการผลิตและนำเอาทรัพยากรของประเทศมาใช้ประโยชน์อย่างสูงที่สุด เมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางไปที่ใด ย่อมจะต้องใช้จ่ายเป็นค่าอาหาร ซื้อผลิตผลพื้นเมือง และหากพักแรมก็ต้องจ่ายเป็นค่าที่พัก เงินที่จ่ายออกไปนี้จะไม่ตกอยู่เฉพาะกับโรงแรม แต่จะกระจายออกไปยังผู้เลี้ยงไก่ ผู้ปลูกผัก ฯลฯ ผลของตัวทวีของการท่องเที่ยวที่เคยสำรวจในประเทศไทยมีค่าทวีประมาณ 2.06 เท่า กล่าวคือ ถ้านักท่องเที่ยวเอาเงินมาใช้ 100 เหรียญ เงินนั้นจะกระจายไปกระตุ้นให้เกิดการผลิตในสาขาต่าง ๆ 2.06 เท่าตัว นั่นคือเงิน 100 เหรียญจะหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย คิดเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น 2.06 เหรียญ

4. ก่อให้เกิดผลดีทางด้านสังคมและวัฒนธรรม การท่องเที่ยวถือเป็นการพักผ่อนที่สามารถช่วยลดความตึงเครียด และได้มีความรู้ ประสบการณ์เพิ่มเติมไปในตัวที่จะเรียนรู้เกี่ยวกับมนุษย์และภูมิศาสตร์ พบเห็นวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างออกไปในแต่ละสถานที่ นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยกระตุ้นความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในชาติ ก่อให้เกิดความรัก ความหวงแหนของคนชาติต่อศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น เมื่อเกิดการตระหนักถึงความสำคัญของมรดกทางศิลปวัฒนธรรมจึงส่งผลให้มีการช่วยสนับสนุนการฟื้นฟู อนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของชาติ นอกจากนี้การท่องเที่ยวยังช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดี ความสามัคคีสามานฉันท์ให้แก่คนในชาติ และให้แก่เพื่อนร่วมโลก ในกรณีของการเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศอีกด้วย

สภาวะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศไทย

มีการคาดหมายไว้ว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของโลก จะมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง สรุปลักษณะการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตั้งแต่ ค.ศ.1992 (พ.ศ.

¹³บุญช่วย ศรีคำพร, ธุรกิจการท่องเที่ยว, หน้า 8.

2535) มีนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศทั่วโลกจำนวน 504 ล้านคน ก่อให้เกิดรายได้จำนวน 309 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ และในแต่ละปีมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องโดยตลอด และมีการคาดการณ์ว่าในอนาคต ค.ศ.2000 (พ.ศ.2543) จะมีนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศทั่วโลกประมาณ 661 ล้านคน และจะก่อให้เกิดรายได้ประมาณ 527 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ

ตารางที่ 4 การเติบโตของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศทั่วโลก

ปี	จำนวนนักท่องเที่ยว (ล้าน) (คน)	รายได้จากการท่องเที่ยว (ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ)
1992	504	309
1993	518	314
1994	546	347
1995	567	373
1996	572	374
2000	661	527

ที่มา: องค์การส่งเสริมและการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization: WTO)

และองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวโลก (WTO) ได้ศึกษาปัจจัยที่จะส่งผลกระทบให้การท่องเที่ยวของโลกเพิ่มสูงขึ้น มีดังนี้

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านประชากรในประเทศอุตสาหกรรม
- ระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและก้าวหน้ามากขึ้น
- นักท่องเที่ยวมีโอกาสรับทราบข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยวมากขึ้น จึงหันมาสนใจเดินทางมากขึ้น
- การลดข้อจำกัดและขั้นตอนต่าง ๆ ของการเดินทางและการจัดการด้านการท่องเที่ยวมีความพร้อมมากขึ้น
- ความพร้อมด้านเงินทุน ด้านสาธารณูปโภคและแรงงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีความพร้อมมากขึ้น

— ประชาชนท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวมีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวมากขึ้น¹⁴

จากจำนวนการขยายตัวของนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว ประกอบกับ ปัจจัยความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นที่จะช่วยส่งเสริมให้การท่องเที่ยวของโลกขยายตัวสูงขึ้น สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวแห่งหนึ่งของโลกที่ได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยว ต่างประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 5 เมืองท่องเที่ยว 10 อันดับแรกแห่งเอเชีย พ.ศ.2539

ชื่อประเทศ	จำนวนนักท่องเที่ยวขาเข้า (ล้าน)	รายรับจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (ล้านเหรียญสหรัฐ)	อันดับตามรายรับ
1. จีน	22.8	10.20	2
2. ฮ็องกง	11.7	10.84	1
3. ไทย	7.2	8.49	4
4. มาเลเซีย	7.1	3.93	9
5. สิงคโปร์	6.6	7.92	5
6. อินโดนีเซีย	5.0	6.09	6
7. มาเก๊า	4.9	3.49	10
8. ออสเตรเลีย	4.2	8.69	3
9. เกาหลีใต้	3.7	5.43	7
10. ไต้หวัน	2.4	3.08	11

ที่มา: องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization: WTO)

¹⁴การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ, หน้า 3.

ตารางที่ 6 แสดงจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศของไทย

รายการ	2536	2537	2538	2539	2540*	2544**
จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ						
เดินทางเข้า (คน)	5,760,533	6,166,469	6,951,566	7,250,000	7,800,000	10,000,000
อัตราการขยายตัว (%)	12.2	7.0	12.7	4.29	7.59	28
รายได้จากการท่องเที่ยว (ล้านบาท)	127,802	145,211	190,765	200,000	240,000	400,000
อัตราการขยายตัว (%)	3.8	13.6	31.4	4.8	11.63	66
จำนวนคนไทยที่เดินทางออก (คน)						
เดินทางออก (คน)	1,539,609	1,680,772	1,820,254	1,711,039	2,000,000	-
อัตราการขยายตัว (%)	20.1	9.2	8.3	-6	16.8	-
รายจ่ายจากการท่องเที่ยว(ล้านบาท)	53,315	73,234	83,948	90,000	109,300	-
อัตราการขยายตัว (%)	31.5	37.4	14.6	8.2	13.8	-
ดุลการท่องเที่ยวยระหว่างประเทศ						
(ล้านบาท)	74,487	71,977	106,817	110,000	130,700	-
อัตราการขยายตัว (%)	9.8	3.4	48.4	2.98	16.8	-

ข้อมูล: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ: * ประมาณการ

** คาดการณ์

ผลจากการที่ประเทศไทยได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ทำให้การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการที่เป็นที่มาของรายได้หลักของประเทศ สืบเนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาการส่งออกตกต่ำ ปัญหาการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ รายได้จากการท่องเที่ยวจึงเป็นรายได้หลักที่มีรายได้สูงเป็นอันดับ 1 ของสินค้าออกทั้งหมดนับแต่ปีเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

รายได้จากการท่องเที่ยวพิจารณาได้ 2 ด้านคือ เป็นรายได้จากการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้ที่มองไม่เห็น (Invisible Income) ทางหนึ่ง และรายได้ทางภาษีของรัฐที่จัดเก็บจากธุรกิจการท่องเที่ยวอีกทางหนึ่ง

รายได้จากการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว คำนวณได้จากจำนวนนักท่องเที่ยว วันพักเฉลี่ยของนักท่องเที่ยว และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อวันต่อคนของนักท่องเที่ยวซึ่งได้จากการสำรวจ

รายได้จากการจัดเก็บภาษีของรัฐ ภาษีที่จัดเก็บจากธุรกิจท่องเที่ยวในปัจจุบันมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ฯลฯ
2. ภาษีที่หน่วยราชการส่งท้องถิ่นจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย
3. ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจัดเก็บ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมโรงแรม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายอาหาร จำหน่ายสุรา และเครื่องดื่ม เป็นต้น¹⁵

แม้ว่าการท่องเที่ยวจะเป็นที่มาของรายได้จำนวนมาก อีกทั้งไม่มีข้อจำกัดด้านฤดูกาล พื้นที่เพาะปลูก และปัญหาการตลาดในการส่งออกเหมือนผลผลิตทางการเกษตร ข้อได้เปรียบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงอยู่ที่วัตถุดิบหรือผลผลิตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวซึ่งเป็นสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ เป็นความสวยงามของธรรมชาติ ศิลปกรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี และวิถีดำเนินชีวิต วัตถุดิบเหล่านี้ล้วนมีมาแต่ดั้งเดิมและไม่สิ้นเปลืองหรือหมดสิ้นไป ไม่ต้องลงทุนหรือใช้เทคโนโลยีใด ๆ ทรัพยากรการท่องเที่ยวถือเป็นสิ่งดึงดูดใจที่ก่อให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยว ซึ่งนอกจากจะเป็นทั้งวัตถุดิบและเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวยังเป็นปัจจัยที่ขายให้แก่นักท่องเที่ยว ถือเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษที่สามารถดึงดูดให้ลูกค้าหรือนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาซื้อถึงในสถานที่ที่สินค้าตั้งอยู่ เมื่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว

รายได้ที่มองไม่เห็น (Invisible Income) หมายถึง รายได้ที่ได้รับนั้นจะไม่เกิดกับอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่งโดยตรง แต่จะกระจายตัวไปในอุตสาหกรรมทุกสาขา เช่น โรงแรม ร้านค้าของที่ระลึก การขนส่ง เกษตรกรรม เป็นต้น จึงมองไม่เห็นว่าเป็นรายได้จากการท่องเที่ยว

¹⁵ ธรรมนูญ ประจวบเหมาะ, อุตสาหกรรมท่องเที่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 43-45.

ของประเทศไทยได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศอย่างมากเสมอมา เป็นทั้งแหล่งรายได้หลักของประเทศ อีกทั้งภาวะการขยายตัวของการท่องเที่ยวในระดับโลก มีแนวโน้มขยายตัวสูงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศไทยจึงควรดึงเอาเอกลักษณ์จุดเด่นของประเทศคือ ทรัพยากรการท่องเที่ยว มาบวกเข้ากับการให้บริการในสาขาอื่น ๆ ที่ประกอบกันอยู่ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยดีพร้อมในทุก ๆ ด้าน

แต่สถานะของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศไทย นับตั้งแต่เริ่มมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างเป็นทางการโดยการจัดตั้งแผนกโฆษณาเพื่อทำหน้าที่รับรองและให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวเมื่อ พ.ศ.2467 นั้น การดำเนินงานจะเน้นนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการตลาดเป็นหลักมากกว่าที่จะคำนึงถึงการพัฒนาและควบคุมความเจริญเติบโตของแหล่งท่องเที่ยว จำนวนที่พักและมาตรฐานในการบริการ

เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการที่ประกอบไปด้วยกิจกรรมบริการหลายประเภท จึงเป็นอุตสาหกรรมบริการขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนหลายด้าน ทั้งความสวยงามของทรัพยากรการท่องเที่ยว การพัฒนาบริการพื้นฐาน สภาวะเศรษฐกิจโลก ความมีเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ และอื่น ๆ ทำให้อัตราการเจริญเติบโตของจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวผันผวนขึ้นลงตามสภาวะแห่งปัจจัยเหล่านี้ เช่น ปัญหาวิกฤตการณ์ การขาดเสถียรภาพทางการเมืองไทยช่วง พ.ศ.2516 และสภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันโลกในช่วงพ.ศ.2518-2519ส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ปัญหาอีกด้านของการท่องเที่ยวคือ การมีอุปทานหรือจำนวนห้องพักไม่ได้ดูลึกกับอุปสงค์ หรือจำนวนนักท่องเที่ยวในพ.ศ.2503-2509 ที่กล่าวกันว่าเป็นยุคทองของอุตสาหกรรมโรงแรม¹⁶ ทำให้มีการแข่งขันกันสร้างโรงแรม มีการขยายตัวในการลงทุนด้านโรงแรมสูงมาก ประกอบกับในช่วงนั้นนโยบายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวยังมุ่งเน้นแต่เฉพาะการส่งเสริมและเผยแพร่ให้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาสู่ประเทศไทยเป็นหลัก จึงขาดการควบคุมในการลงทุนในธุรกิจเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว อีกทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของธุรกิจท่องเที่ยวในขณะนั้นคือ องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) ไม่ได้มีอำนาจในการควบคุม เพื่อแก้ไขปัญหาทางการท่องเที่ยว รัฐบาลจึงหันมาพิจารณาการท่องเที่ยวมากขึ้น โดยบรรจุแผนพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) และยกฐานะขององค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) เป็นการท่องเที่ยวแห่ง

¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

ประเทศไทย (ททท.) เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2522 ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522¹⁷ ความว่า ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเพื่อจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้นแทนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวและให้การ ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ในระยะต่อมาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวขยายตัวอยู่ในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลเริ่ม กำหนดนโยบายและจัดทำโครงการพัฒนาเพื่อเป็นพื้นฐานกระตุ้นให้เอกชนลงทุน โดยมีการจัดทำ แผนหลักและการศึกษาความเหมาะสม (Master Plan & Feasibility Studies) และจัดให้มีการ ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แต่การลงทุน ของภาคเอกชนตามแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและปราศจากการควบคุมให้ สอดคล้องกับแผนการพัฒนาที่กำหนด เพราะการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จำกัด โดย ที่อำนาจตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 แอบแฝงอยู่ได้บังคับของ กฎหมายอื่น ๆ เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีธุรกิจที่เกี่ยวข้องมากมายทั้งทางตรงและทางอ้อม การที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะเข้าไปควบคุมในธุรกิจเกี่ยวข้องจึงจำต้องอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้บังคับใช้ เช่น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เป็นต้น

ประเด็นปัญหาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศไทย

1. ปัญหาเรื่องหน่วยงานกำกับดูแล การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่สามารถ ควบคุมการพัฒนาในธุรกิจเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และขาดอำนาจในการควบคุมจัดระเบียบ ธุรกิจที่อยู่ภายในองค์ประกอบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งหมด ประกอบกับหน่วยงานแต่ละ แห่งผู้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลในแต่ละองค์ประกอบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวยังขาดการประสาน งานซึ่งกันและกัน ทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัว ไม่เป็นเอกภาพ และเนื่องจากโครงสร้างการ บริหารงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้ระบบราชการและ อิทธิพลทางการเมือง ทำให้ระบบการทำงานเชื่อมจากขั้นตอนของระบบราชการ และต้องทำงาน ตามนโยบายของนักการเมือง แทนที่จะมีแนวทางของตัวเองในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

¹⁷พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 96 ตอนที่ 72, ฉบับพิเศษ หน้า 1. (4 พฤษภาคม 2522)

อีกทั้งระบบการเมืองไทยที่ปรับเปลี่ยนอยู่เสมอทำให้นโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยที่เข้ามาดูแลอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีความแตกต่างกันไป จึงขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตามนโยบาย รวมถึงการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่มีเงินทุนที่จะดำเนินการพัฒนา ไม่มีงบประมาณด้านการตลาดอย่างเพียงพอ และขาดอัตรากำลังที่เหมาะสม นอกจากนี้รัฐบาลและธุรกิจเอกชนจะต้องร่วมมือกันในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกให้มีมาตรฐานและมีจำนวนเพียงพอกับปริมาณและความต้องการของนักท่องเที่ยว สร้างสรรค์แหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ อนุรักษ์ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวไม่ให้เสื่อมโทรมลง สนับสนุนงานประเพณีท้องถิ่น การผลิตสินค้าของที่ระลึกให้มีมาตรฐานทั้งราคาและคุณภาพ พัฒนาบุคลากรและการส่งเสริมการขาย รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานด้านการส่งเสริมให้เอกชนลงในธุรกิจท่องเที่ยวด้านการรักษาความปลอดภัย ด้านการวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ส่งเสริมเผยแพร่การท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกประเทศ ปัจจุบันมีปัจจัยหลายข้อที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของไทย เช่น การแข่งขันของประเทศคู่แข่ง, การมีความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการด้านการท่องเที่ยวส่งผลให้ประเทศสมาชิกต้องเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวให้ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศและผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของไทยก็มีโอกาสเข้าไปประกอบธุรกิจนี้ในประเทศสมาชิกอื่น ๆ อีกด้วย ทำให้ผู้ประกอบการชาวไทยต้องปรับตัวและพัฒนาประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจของตนเพื่อแข่งขันกับผู้ประกอบการของต่างชาติ, การมีตลาดท่องเที่ยวแห่งใหม่เกิดขึ้นทำให้เบนความสนใจของนักท่องเที่ยวไป, การเสนอข่าวถึงประเทศไทยในทางลบทำให้เกิดความหวาดกลัว เช่น ข่าวโสเภณี ข่าวการจลาจลติดขัด ข่าวการค้ายาเสพติด ข่าวการจี้ปล้นฉ้อโกงนักท่องเที่ยว ข่าวปัญหาสิ่งแวดล้อม ข่าวความสกปรกของแหล่งท่องเที่ยว ฯลฯ ทำให้นักท่องเที่ยวเลือกเดินทางไปยังจุดหมายอื่นที่มีสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวเหมือนกับประเทศไทย ดังนั้นหนทางบรรเทาผลกระทบจากปัจจัยดังกล่าวจึงต้องอาศัยทั้งการดำเนินการทางด้านตลาดและการดำเนินการพัฒนาหรือสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เสรีวิงส์ไพจิตร เสนอไว้ว่า “การพัฒนาและการตลาดคงจะแยกกันไม่ออก เพราะทั้งสองอย่างนี้จะต้องดำเนินการควบคู่กันเพื่อที่จะให้แหล่งท่องเที่ยวนั้นเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สมบูรณ์ ข้อเท็จจริงประการสำคัญที่คงจะปฏิเสธไม่ได้ก็คือ หากสินค้า (Products) คือแหล่งท่องเที่ยวไม่ดี ก็คงไม่สามารถดำเนินการด้านการตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันหากจะดำเนินการด้านตลาดไปอย่างเดียวโดยไม่สนใจด้านการพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวหรือการบริการด้านการท่องเที่ยว ความสำเร็จก็คงไม่เกิดขึ้น”

2. ปัญหาเรื่องปริมาณห้องพักของโรงแรมเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคทองของอุตสาหกรรมโรงแรม ทำให้มีการแข่งขันกันสร้างโรงแรม เกิดการขยายตัวในการลงทุนด้านกิจการโรงแรมสูงจนเกิดปัญหาห้องพักของโรงแรมจำนวนมากเกินกว่าจำนวนของนักท่องเที่ยว เป็นภาวะห้องพักล้นหรือเรียกว่าโอเวอร์ซัพพลาย (Over Supply) รัฐบาลจึงควรควบคุมการเปิดโรงแรมใหม่โดยจัดทำสถิติเปรียบเทียบจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติกับจำนวนห้องของโรงแรมว่าจำนวนห้องพักในโรงแรมมีสัดส่วนเพียงพอที่จะรองรับนักท่องเที่ยวหรือไม่ (ข้อมูลสถิติจะทำให้ทราบทั้งอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของการท่องเที่ยว อุปสงค์ทางการท่องเที่ยวคือระยะเวลาของการพักผ่อน, อำนาจการซื้อ, ความต้องการต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยว ส่วนอุปทานการท่องเที่ยวจะพิจารณาจากลักษณะของสิ่งต่าง ๆ ที่สนองต่อความต้องการของนักท่องเที่ยว) การจัดทำสถิติทางการท่องเที่ยวจึงใช้ประโยชน์ได้ในการประเมินสถานการณ์ท่องเที่ยวทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เพื่อเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมที่จะทำการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวให้บรรลุเป้าหมายมากที่สุด

บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด ระบุว่าปี 2540 จะมีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามา 7.86 ล้านคน เพิ่มขึ้น 8% เทียบกับปีก่อนหน้า แต่จากการศึกษาสภาพตลาดโรงแรมในปีนี้ ศูนย์วิจัยกสิกรไทยยังเชื่อว่าจะไม่กระเตื้องขึ้นจากปี 2539 มากนัก เนื่องจากปริมาณห้องพักมีมากเกินความต้องการ และยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นไม่มากทำให้อัตราการเข้าพักลดลงหรือทรงตัวในระดับต่ำ นอกจากนี้ยังมีการแข่งขันตัดราคาเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปี 2540 จำนวนห้องพักของโรงแรมในกรุงเทพฯ จะเพิ่มขึ้นประมาณ 4,325 ห้อง จากที่มีอยู่เดิม 54,539 ห้อง ในปี 2539 ขณะที่ปัญหามลพิษและการจราจรติดขัดทำให้นักท่องเที่ยวลดวันพักในกรุงเทพฯลง อีกทั้งส่วนใหญ่ยังนิยมพักในโรงแรมระดับ 3 ดาว ราคาไม่เกิน 700 บาท/คืน ทำให้โรงแรมระดับ 5 ดาว ประสบปัญหาอัตราเข้าพักลดลงและต้องปรับราคาลงมาแข่งขันด้วย¹⁸

นอกจากนี้ควรเน้นควบคุมมาตรฐานของความปลอดภัยด้านสิ่งแวดล้อมและเน้นคุณภาพของการบริการที่ให้นักท่องเที่ยวด้วย กฎหมายควบคุมโรงแรมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2503 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

¹⁸“โรงแรม 5 ดาวในกรุงทรุดหนักดินปลดคน, หาผู้ร่วมทุน, เลื่อนเปิด”, อาทิตย์วิเคราะห์ (15-21 มิ.ย.40: 29).

เล่ม 77 ตอนที่ 112 ฉบับพิเศษลงวันที่ 31 ธันวาคม 2503 เป็นกฎหมายที่ล้าสมัยแล้วเมื่อเทียบกับความเปลี่ยนแปลงไปของสังคมและความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ปัจจุบันมีเซอร์วิสอพาร์ทเมนต์ เกสต์เฮาส์เกิดขึ้นมากมายโดยไม่ถูกกฎหมายฉบับใดควบคุม ธุรกิจเหล่านี้เข้ามามีบทบาทแข่งขันกับโรงแรมเพราะเปิดให้เช่าเป็นรายวัน รายเดือน รายปี ตามแต่ข้อตกลงและคิดราคาเช่าในราคาใกล้เคียงกับโรงแรม

3. ปัญหาเรื่องบริษัททัวร์ตัดราคากันเองจนต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อหวังดึงดูดลูกค้าและในการจัดเดินทางจึงจำเป็นต้องลดระดับของการให้บริการลงเพื่อลดค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับรายรับที่ได้จากนักท่องเที่ยว จึงเกิดปัญหาอีกต่อหนึ่งแก่นักท่องเที่ยว ทั้งคุณภาพของสถานที่พัก อาหาร ยานพาหนะ และคุณภาพของบุคลากรที่ให้บริการทางการท่องเที่ยว ผลกระทบจากการขายบริการโดยคิดราคาต่ำกว่าความเป็นจริงยังก่อให้เกิดปัญหา ผู้ประกอบการบางแห่งต้องซื้อนักท่องเที่ยวจากบริษัทท่องเที่ยวต่างประเทศ หลังจากนั้นก็นำมาขายต่อให้มัคคุเทศก์อีกต่อหนึ่ง ผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวนี้ทำให้ต้นทุนของการขายบริการให้นักท่องเที่ยวจะต้องสูงขึ้น เพราะนักท่องเที่ยวผู้นั้นต้องผ่านหลายตัวแทน และแต่ละแห่งก็จะเรียกเก็บค่าบริการว่าจะถึงมัคคุเทศก์ในขั้นตอนสุดท้ายก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น มัคคุเทศก์ส่วนใหญ่จึงหาทางออกโดยการแสวงหารายได้จากเงินค่านายหน้าในกรณีที่พานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า โดยเฉพาะสินค้าที่มีราคาสูงคือเครื่องประดับประเภทอัญมณี การเลือกร้านอัญมณี มัคคุเทศก์จะเลือกร้านที่เคยให้ความอุปถัมภ์กันอยู่ การอุปถัมภ์ก็คือ ค่าคอมมิชชั่นนั่นเอง และร้านอัญมณีก็สร้างปัญหาต่อโดยการขายสินค้าที่มีคุณภาพไม่สมราคาหรือนำของปลอมมาหลอกลาย¹⁹ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบกันมาเป็นทอด ๆ ผู้รับผลกระทบในตอนท้ายคือ นักท่องเที่ยวและภาพพจน์ของประเทศไทย

4. ปัญหาผู้ประกอบการจูงนำเที่ยวไม่มีใบอนุญาตและมัคคุเทศก์ไม่มีใบอนุญาตเรียกอย่างไม่เป็นทางการสั้น ๆ ว่าผู้ประกอบการเถื่อนและมัคคุเทศก์เถื่อน เรื่องเหล่านี้มีกฎหมายควบคุมโดยตรงแล้ว คือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 ควบคุมโดยการกำหนดให้ผู้ประกอบการจูงนำเที่ยวและผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนและกำหนดเงื่อนไขบางประการในเรื่องคุณสมบัติของ ผู้ประกอบการและมัคคุเทศก์ แต่

¹⁹สุนทร ชวาลศิลป์, “อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยระวังจะแข่งขันกันไป”, เดลินิวส์ (5 พฤศจิกายน 2539: 14).

ก็ยังมีผู้ประกอบการบางแห่งที่หลีกเลี่ยงการจดทะเบียนเพราะไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด จึงใจหลีกเลี่ยงกฎหมายและเอาเปรียบผู้ประกอบการที่จดทะเบียนถูกต้องและเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ในส่วนของมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาต สาเหตุของการหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายมีทั้งที่ขาดคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ขาดสำนึกในหน้าที่ ขาดจรรยาบรรณในวิชาชีพ และมัคคุเทศก์ในบางภาษาขาดบุคลากรที่เพียงพอจึงต้องนำมัคคุเทศก์ต่างดาวเข้ามาพร้อมกับกลุ่มนักท่องเที่ยวแต่แอบทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในยามที่ปลอดการตรวจตราจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งผู้ประกอบการที่ไม่จดทะเบียนและมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตต่างมีกลยุทธ์หลากหลายรูปแบบที่ใช้ในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย และหลบหนีการจับกุมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

จากสภาวะของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยในปัจจุบัน ชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวกำลังเกิดปัญหาในหลาย ๆ ด้าน แต่ละปัญหามีระดับของความรุนแรงต่างกันและหนทางแก้ไขก็ต้องอาศัยระยะเวลาใช้ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการประชาสัมพันธ์ รวมถึงความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายเพราะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทุก ๆ ปัญหาล้วนแต่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทย การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยวจึงต้องมีขีดจำกัด มีการวางแผนการใช้ประโยชน์อย่างรอบคอบเพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุด กระจายออกกว้างขวางที่สุด และนานที่สุด รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวก็ต้องตระหนักถึงความสำคัญในข้อนี้ โดยผู้ประกอบการเกี่ยวข้องเนื่องในทุก ๆ องค์ประกอบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ต้องมีจรรยาบรรณในการประกอบธุรกิจ ซื่อสัตย์ และจริงจัง คำนึงถึงผลตอบแทนในระยะยาว และนักท่องเที่ยวก็ต้องเดินทางท่องเที่ยวให้ถูกวิธี มีวินัยในการท่องเที่ยว ไม่ทำลายทรัพยากรการท่องเที่ยวและช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวให้สวยงามดังเดิม

ดังผลสรุปที่ได้จากการประชุมสัมมนาว่าด้วย “ผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่จะมีต่อสังคม” ซึ่งจัดขึ้นโดยยูเนสโกร่วมกับธนาคารโลก ที่กรุงวอชิงตันดีซี เมื่อ พ.ศ.2519 ความว่า “ผลกระทบดังกล่าวนั้นสามารถจะควบคุมให้หมดสิ้นหรือให้เกิดมีขึ้นน้อยที่สุดได้ด้วยอาศัยการวางแผนงานอย่างรอบคอบและมีการประสานงานร่วมมือดำเนินงานจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งทางภาครัฐบาล ธุรกิจเอกชน และจากนักท่องเที่ยวเอง”²⁰

²⁰วิวัฒน์ชัย บุญยภักดิ์, “ทรัพยากรการท่องเที่ยวและผลกระทบของการท่องเที่ยว” ใน การท่องเที่ยว, หน้า 92.

2.4 นโยบายอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและแผนพัฒนาการท่องเที่ยว

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2503 ขณะนั้นจำนวนนักท่องเที่ยวมีเพียง 81,340 คน และมีรายได้จากการท่องเที่ยวเพียง 196 ล้านบาท ต่อมาเมื่อประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรก (พ.ศ.2504-2509) ซึ่งมุ่งเน้นพัฒนาบริการพื้นฐานและภาคเกษตรกรรมโดยที่ในขณะนั้น อุตสาหกรรมท่องเที่ยวยังไม่สามารถทำรายได้เข้าประเทศในระดับที่สูงมาก อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงไม่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในช่วงนั้น ต่อมาช่วง พ.ศ.2516 จำนวนนักท่องเที่ยวถึง 1 ล้านคน จนมาปีพ.ศ.2517 (ค.ศ.1974) เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกขึ้น ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก จนถึงพ.ศ.2519 มีจำนวนนักท่องเที่ยวลดลงเป็นครั้งแรก อันเป็นผลกระทบจากเศรษฐกิจของโลกและการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ต่อมา พ.ศ.2522 ได้มีการยกฐานะองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) เป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เพราะโครงสร้างอำนาจของ อ.ส.ท. ไม่สามารถรองรับการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ทันกับสถานการณ์ จึงพิจารณายกฐานะเป็น ททท. มี พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยพ.ศ.2522 เป็นกฎหมายแม่บทในการให้อำนาจควบคุมและพัฒนาการท่องเที่ยว จนกระทั่งได้มีการบรรจุแผนพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เป็นครั้งแรก โดยที่รัฐบาลมีนโยบายให้ความสำคัญในการเพิ่มรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากการท่องเที่ยวให้สูงขึ้น กำหนดเป้าหมายให้มีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น กำหนดแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยพยายามรักษาตลาดการท่องเที่ยวเดิมและหาตลาดใหม่ รวมทั้งกำหนดแนวทางในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การจัดรูปธุรกิจท่องเที่ยวและยกมาตรฐานกำลังคนในธุรกิจท่องเที่ยวและในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มาจนถึงฉบับปัจจุบันก็มีการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ด้วยทุกครั้ง การดำเนินนโยบายตามแผนพัฒนาฯ มีบางช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำทำให้ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย คือ ช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สอง พ.ศ. 2523 ภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย พ.ศ.2526 และช่วงสงครามอ่าวเปอร์เซีย พ.ศ.2534 แต่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสามารถดึงกลยุทธ์ทางการประชาสัมพันธ์เข้ามาใช้ เช่น กำหนดให้ พ.ศ.2530 เป็นปีท่องเที่ยวไทย (Visit Thailand Year) โดยจัดให้มีกิจกรรมดึงดูดนักท่องเที่ยวมากมาย ความสำเร็จจากปีท่องเที่ยวไทยนี้ทำให้ช่วง พ.ศ.2530 มีนักท่องเที่ยวเข้ามาประเทศไทยถึง 3,482,958 คน มีรายได้จากการท่องเที่ยว 50,024 ล้านบาท หลังจากนั้นจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวของไทยก็เพิ่มขึ้นมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน พ.ศ.2539 จำนวนนักท่องเที่ยวระหว่าง

ประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 7,192,145 คน และมีรายได้จากการท่องเที่ยวประมาณ 219,364 ล้านบาท

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) กำหนดให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาสังคม ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวทุกระดับ ทั้งการวางแผนและการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบให้เกิดความสมดุล นโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีดังนี้

1. ส่งเสริมการอนุรักษ์ ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและทรัพยากรการท่องเที่ยวควบคู่กับสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงคุณภาพของการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เพื่อให้สามารถรองรับการขยายตัวของนักท่องเที่ยวในระยะยาว และคงไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์และมรดกของชาติสืบไป
2. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการร่วมกันแก้ไขหรือป้องกันปัญหาทางการท่องเที่ยวมีส่วนร่วมในการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวให้มีคุณค่า ช่วยดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น
3. สนับสนุนการพัฒนาปัจจัยการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะระบบการให้บริการข้อมูลข่าวสารด้วยโครงข่ายคอมพิวเตอร์ทั้งภายในและระหว่างประเทศ
4. ส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยว รวมทั้งพัฒนาระบบเครือข่ายการคมนาคมขนส่งและสื่อสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการบริการท่องเที่ยวต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาคนี้
5. ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในชาติให้เป็นนักท่องเที่ยวที่ดีมีความรักความหวงแหนและช่วยทำนุบำรุงทรัพยากรมรดกทางการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมตลอดจนมีความโออบอ้อมอารีให้การต้อนรับนักท่องเที่ยวด้วยน้ำใจไมตรีอันดีงามสืบไป
6. ส่งเสริมการผลิตบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้มีปริมาณสอดคล้องกับความต้องการของตลาด มีคุณภาพได้มาตรฐานในระดับนานาชาติ เพื่อรองรับนโยบายการเปิด

เสรีด้านการค้าบริการ ตลอดจนสนับสนุนให้บุคลากรชาวไทยมีงานทำในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น

7. กำกับดูแลให้นักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 รวมทั้งผลักดันให้มีการกวดขันให้มาตรฐานต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวอย่างจริงจังต่อเนื่องตลอดไป

8. ส่งเสริมให้การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและส่งผลต่อการพัฒนาสังคมทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมส่วนรวมของประเทศสืบไป

9. ส่งเสริมเชิญชวนให้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่มีคุณภาพเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น พักอยู่นานวัน ใช้จ่ายเพิ่มมากยิ่งขึ้น และเดินทางกระจายไปทั่วภูมิภาค โดยคำนึงถึงขีดความสามารถหรือข้อจำกัดในการรองรับได้ของแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่ง

10. สร้างค่านิยมให้ชาวไทยเพิ่มการเดินทางท่องเที่ยวและจับจ่ายใช้สอยภายในประเทศกระจายไปทั่วภูมิภาคตลอดปี เพื่อเพิ่มดุลการท่องเที่ยงให้มีมากขึ้น และเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น อันจะเป็นผลต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่อไป

11. พิจารณาประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมในลักษณะของการลงทุน ร่วมทุน หรือให้การส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนเพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของชาติและองค์กร²¹

นโยบายการส่งเสริมการลงทุนด้านการท่องเที่ยว

นโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกอย่างหนึ่งคือ นโยบายส่งเสริมการลงทุนด้านการท่องเที่ยว โดยมีหน่วยงานเกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) ทำหน้าที่พิจารณาให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนเพื่อเป็นสิ่งจูงใจที่จะลงทุนในกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมบริการด้านธุรกิจท่องเที่ยวที่รัฐเห็นว่าสำคัญและจำเป็นแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาด้านปัจจัยพื้นฐานด้านการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยว ด้านการรักษาความปลอดภัย ด้านการวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และในการส่งเสริมเผยแพร่การท่องเที่ยวทั้ง

²¹ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ, หน้า 19-20.

ภายในและภายนอกประเทศ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534

การจัดแบ่งประเภทที่จะให้ส่งเสริมตามมาตรฐานอุตสาหกรรม (Thailand Standard Industrial Classification: TSIC) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2536 กำหนดให้ใช้มาตรฐานอุตสาหกรรมในการแบ่งประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมเป็น 160 กิจการ

บัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนจำนวน 7 หมวด ดังนี้

หมวด 1 เกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร เช่น

- 1.1 การขยายพันธุ์พืช
- 1.2 การผลิตไซไหมและการเลี้ยงไหม
- 1.3 การผลิตเส้นไหม
- 1.4 การขยายพันธุ์สัตว์
- 1.5 การเลี้ยงสัตว์

ฯลฯ

หมวด 2 อุตสาหกรรมเหมืองแร่ เซรามิกส์ และโลหะขั้นพื้นฐาน เช่น

- 2.1 การสำรวจแร่
- 2.2 การถลุงแร่
- 2.3 การทำเหมืองแร่หรือแต่งแร่ ยกเว้นแร่ดีบุก
- 2.4 การทำเหมืองแร่หินอ่อน หรือหินแกรนิต
- 2.5 การแปรรูปหินอ่อน หรือหินแกรนิต

ฯลฯ

หมวด 3 อุตสาหกรรมเบา เช่น

- 3.1 การปั่นด้าย
- 3.2 การทอหรือดักผ้า
- 3.3 การพิมพ์สิ่งทอสิ่งดัก
- 3.4 การฟอกย้อมพิมพ์และแต่งสำเร็จสิ่งทอสิ่งดัก
- 3.5 เคหะสิ่งทอ ผลิตภัณฑ์จากผ้า

ฯลฯ

หมวด 4 ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่ง เช่น

- 4.1 การผลิตเครื่องมือช่าง
- 4.2 การผลิตใบมีดโกน และด้ามมีดโกน

กิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจัดอยู่ในหมวด 7 ของบัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน โดยในหมวด 7 อุตสาหกรรมบริการ และสาธารณูปโภค แบ่งออกเป็น 38 ประเภท ยกมาแต่เฉพาะประเภทและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ดังนี้

4.3 การผลิตเครื่องเรือนหรือชิ้นส่วนที่ทำด้วยโลหะเป็นส่วนใหญ่

4.4 การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะซึ่งใช้ในการก่อสร้างหรือติดตั้ง

4.5 การผลิตหม้อกำเนิดไฟฟ้า

ฯลฯ

หมวด 5 อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องไฟฟ้า เช่น

5.1 การผลิตเครื่องจักรหรือเครื่องมือไฟฟ้า

5.2 การผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า

5.3 การผลิตหลอดไฟฟ้า

5.4 การผลิตแบตเตอรี่ และถ่ายไฟฉาย

5.5 การผลิตอุปกรณ์ที่ใช้กับเครื่องไฟฟ้า

ฯลฯ

หมวด 6 เคมี กระดาษ และพลาสติก เช่น

6.1 การผลิตเคมีภัณฑ์ขั้นอุตสาหกรรมมูลฐาน

6.2 การผลิตเคมีภัณฑ์ขั้นอุตสาหกรรมมูลฐานอื่น ๆ

6.3 การผลิต Soft Gelatin Capsule

6.4 การผลิตปุ๋ย

6.5 การผลิตผลิตภัณฑ์เคมีจากปิโตรเลียม

ฯลฯ

หมวด 7 อุตสาหกรรมบริการและสาธารณูปโภค เช่น

7.1 การผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือไอน้ำ

7.2 การประปา หรือน้ำเพื่ออุตสาหกรรม

7.3 กิจการทางสัมปทาน

7.4 กิจการระบบขนส่งมวลชน

7.5 กิจการบริการระบบสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียม

ฯลฯ

ตารางที่ 7 แสดงประเภทของกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ให้การส่งเสริมการลงทุน
หมวด 7 อุตสาหกรรมบริการและสาธารณูปโภค

ประเภท	เงื่อนไข
ก. 7.4 กิจการระบบขนส่งมวลชน (71110, 71139)	จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
ข. *7.5 กิจการบริการโทรคมนาคมดาวเทียม (7200)	1. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง 2. จะได้รับสิทธิและประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากรเท่านั้น
ค. 7.6 กิจการบริการโทรศัพท์ (72002)	1. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง 2. จะได้รับสิทธิและประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากรเท่านั้น
ง. 7.8 กิจการกระแสไฟฟ้า (71139)	1. จะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
จ. **7.9 กิจการขนส่งทางเรือระหว่างประเทศ (71210)	2. จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี
ฉ. 7.12 กิจการเดินเรือเฟอร์รี่ หรือเรือที่ใช้กำลังสูง (71210)	1. จะได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง เฉพาะรายการที่ไม่อยู่ในประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก.13/2533 ลงวันที่ 18 กันยายน 2533 เว้นแต่รายการเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าต่ำกว่าร้อยละ 10 จะไม่ได้รับการลดหย่อน 2. จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี
ช. 7.13 กิจการให้ความสะดวกเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว — กิจการเดินเรือนำเที่ยว (71210) — กิจการให้เช่าเรือสำราญ(71210) — กิจการบริการที่จอดเรือโดยมีที่พักและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว (63201, 71210, 71230) — กิจการให้บริการกีฬาดำน้ำ (SCUBA DIVE) โดยมีที่พักแรม (63201)	เฉพาะกิจการเดินเรือนำเที่ยวและกิจการให้เช่าเรือสำราญ 1. จะได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่งเฉพาะรายการที่ไม่อยู่ในประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก.13/2533 ลงวันที่ 18 กันยายน 2533 เว้นแต่รายการเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าต่ำกว่าร้อยละ 10 จะไม่ได้รับการลดหย่อน 2. จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี เฉพาะกิจการให้เช่าเรือสำราญ จะต้องมีเรือสำหรับให้บริการไม่น้อยกว่า 10 ลำ

*แก้ไขเพิ่มเติมประเภท ขนาด และเงื่อนไขตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ ส.1/2537 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2537

**แก้ไขเพิ่มเติมประเภท ขนาด และเงื่อนไขตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ ส.1/2537 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2537

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ประเภท	เงื่อนไข
ช. 7.14 กิจการขนส่งทางอากาศ (71310)	<ol style="list-style-type: none"> 1. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง 2. จะได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่งเฉพาะรายงานที่ไม่อยู่ในประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก.13/2533 ลงวันที่ 18 กันยายน 2533 เว้นแต่รายการเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าต่ำกว่าร้อยละ 10 จะไม่ได้รับการลดหย่อน 3. จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี
ฉ. 7.15 กิจการสนามบินพาณิชย์ (71320)	จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
ญ. 7.16 กิจการโรงแรม (63201)	<ol style="list-style-type: none"> 1. จะต้องตั้งในเขต 2 หรือ 3 ยกเว้น เขตจังหวัดภูเก็ต เมืองพัทยา อำเภอสุโขทัย อำเภอหาดใหญ่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จะไม่ให้การส่งเสริม 2. จะต้องมีจำนวนห้องพักไม่น้อยกว่า 100 ห้อง 3. โครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 2 จะได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่งเฉพาะรายงานที่ไม่อยู่ในประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก.13/2533 ลงวันที่ 18 กันยายน 2533 เว้นแต่รายการเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าต่ำกว่าร้อยละ 10 จะไม่ได้รับการลดหย่อน 4. โครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 3 จะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร เฉพาะการยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
ก. 7.20 กิจการศูนย์อุตสาหกรรมอัญมณีหรือเครื่องประดับ (83101)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ที่ดินที่จัดต้องมีขนาดไม่ต่ำกว่า 100 ไร่ 2. จะต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมเฉพาะที่เกี่ยวกับอัญมณีและเครื่องประดับไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด 3. จะต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับการค้าขายอัญมณีและเครื่องประดับ 4. จะต้องจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ประเภท	เงื่อนไข
ฐ. 7.22 กิจการหอประชุมขนาดใหญ่(83101)	<ol style="list-style-type: none"> 5. จะต้องจัดให้มีห้องประชุมและห้องแสดงสินค้า รวมทั้งศูนย์ธุรกิจ 6. จะต้องมียพื้นที่จอดรถขนาดที่เหมาะสม 7. โครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 1 หรือเขต 2 จะได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่งเฉพาะรายการที่ไม่อยู่ในประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก.13/2533 ลงวันที่ 18 กันยายน 2533 เว้นแต่รายการเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าต่ำกว่าร้อยละ 10 จะไม่ได้รับการลดหย่อน 8. โครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 3 จะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร 9. จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี ไม่ว่าที่ตั้งที่เขตใด 1. จะต้องมีความจุตั้งแต่ 2,000 ที่นั่งขึ้นไป 2. จะต้องมีเครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดประชุมตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ 3. แบบแปลนแผนผังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ 4. โครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 1 หรือ เขต 2 จะได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่งเฉพาะรายการที่ไม่อยู่ในประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก.13/2533 ลงวันที่ 18 กันยายน 2533 เว้นแต่รายการเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าต่ำกว่าร้อยละ 10 จะไม่ได้รับการลดหย่อน 5. โครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 3 จะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร 6. จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ไม่ว่าที่ตั้งที่เขตใด

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ประเภท	เงื่อนไข
ณ. 7.23 กิจการศูนย์แสดงสินค้านานาชาติ (83101)	<ol style="list-style-type: none"> 1. จะต้องมียพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 50 ไร่ และมีเนื้อที่แสดงสินค้าไม่ต่ำกว่า 30,000 ตารางเมตร โดยเป็นพื้นที่แสดงสินค้าในอาคารไม่ต่ำกว่า 24,000 ตารางเมตร ทั้งนี้จะต้องประกอบด้วยอาคารแสดงสินค้าขนาดไม่ต่ำกว่า 10,000 ตารางเมตร 1 หลัง 2. จะต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> 2.1 มีพื้นที่จอดรถไม่ต่ำกว่า 2 เท่า ของพื้นที่แสดงสินค้า และทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำกว่า 60,000 ตารางเมตร 2.2 มีห้องเจรจาธุรกิจสำหรับทุกห้องแสดงสินค้า (HALL) 3. จะต้องไม่มีการซื้อขาย และทำการส่งมอบสินค้า ณ ที่แสดงสินค้า เว้นแต่ในช่วงเวลาที่มีการแสดงสินค้าเป็นครั้งคราว โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กรมพาณิชย์สัมพันธ์ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด 4. โครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 1 หรือ เขต 2 จะได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่งเฉพาะรายงานที่ไม่อยู่ในประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก.13/2533 ลงวันที่ 18 กันยายน 2533 เว้นแต่รายการเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าต่ำกว่าร้อยละ 10 จะไม่ได้รับการลดหย่อน 5. โครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 3 จะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร 6. จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ไม่ว่าตั้งที่เขตใด
ด. *7.38 กิจการนันทนาการที่สนับสนุนการท่องเที่ยว - สวนสนุก	<ol style="list-style-type: none"> 1. จะต้องมิขนาดการลงทุนไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนไม่น้อยกว่า 500 ล้านบาท 2. ส่วนประกอบของโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ 3. จะต้องมียพื้นที่ไม่น้อยกว่า 200 ไร่

*เพิ่มเติมประเภทกิจการตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ ส.7/2539 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2539

ตารางที่ 8 จำนวนโครงการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ได้รับอนุมัติส่งเสริมการลงทุนไปแล้ว²²

ชื่อประเภทกิจการ	จำนวนผู้ได้รับการส่งเสริม
1. ที่พัก	
1.1 โรงแรม	489 ราย
2. การคมนาคมและขนส่ง	
2.1 เดินเรือเฟอร์รี่ หรือเรือที่ใช้กำลังสูง	25 ราย
2.2 กิจการให้ความสะดวกเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว	45 ราย
2.2.1 เดินเรื่อนำเที่ยว	
2.2.2 ให้เช่าเรือสำราญ	
2.2.3 บริการที่จอดรถโดยมีที่พัก และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว	
2.3 ขนส่งทางอากาศ	5 ราย
2.4 สนามบินพาณิชย์	3 ราย
3. กิจการสนับสนุนเพื่อพักผ่อน การกีฬา การศึกษา และการรักษาสุขภาพแวดล้อม	
3.1 กระจายไฟฟ้า	ยังไม่มีผู้ขอรับการส่งเสริม
3.2 ให้บริการกีฬาดำน้ำโดยมีที่พักแรม	1 ราย
3.3 ศูนย์อุตสาหกรรมอัญมณีหรือเครื่องประดับ	2 ราย
3.4 หอประชุมขนาดใหญ่	4 ราย
3.5 ศูนย์แสดงสินค้านานาชาติ	3 ราย
4. กิจการนันทนาการที่สนับสนุนการท่องเที่ยว	
4.1 กิจการสวนสนุกและสวนพักผ่อนหย่อนใจ	ยังไม่มีผู้ขอรับการส่งเสริม
4.2 กิจการสวนสัตว์เปิด	ยังไม่มีผู้ขอรับการส่งเสริม
4.3 กิจการศูนย์แสดงศิลปวัฒนธรรม หรือศูนย์ศิลปหัตถกรรม	1 ราย

²² เกียรติบดีดิษฐ์ แก้วประพาฬ, “การส่งเสริมการลงทุนด้านการท่องเที่ยวของ BOI ในปัจจุบัน” ใน จุลสารการท่องเที่ยว, ปีที่ 16 เล่มที่ 1 ม.ค. - มี.ค.2540, หน้า 28.

นอกจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ก็ยังมีมาตรการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ของภาครัฐที่สามารถจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนด้านการท่องเที่ยวได้ อีกหลายมาตรการ คือ²³

1. มาตรการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การจัดสรรน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ให้เพียงพอ
2. มาตรการด้านการเงิน ได้แก่ การลดค่าน้ำประปา ไฟฟ้า และโทรศัพท์ การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้
3. มาตรการด้านการคลัง ได้แก่ การลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
4. มาตรการด้านการศึกษาและอบรม ได้แก่ การจัดตั้งสถาบันการศึกษาด้านการท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐานเพิ่มขึ้น
5. มาตรการอื่น ๆ ได้แก่ การจัดให้มีการอำนวยความสะดวกในการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐ

นโยบายและแผนพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น มีแนวทางไปในลักษณะของการให้การสนับสนุนส่งเสริมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนด้านการท่องเที่ยว ที่กำหนดแรงจูงใจและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนในกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จึงถือเป็นการเปิดกว้างสำหรับนักลงทุนที่ต้องการประกอบธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว

2.5 องค์ประกอบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการเกี่ยวกับการนันทนาการที่มีบทบาทมากในปัจจุบัน โดยก่อให้เกิดรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ช่วยชดเชยการขาดดุลชำระเงินของประเทศ อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าทางการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดการส่งเสริมความปลอดภัยในพื้นที่ที่มีการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างสังคมและระหว่างประเทศ เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีธุรกิจเกี่ยวเนื่องสนับสนุนมากมาย การลงทุนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงสร้างประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาความเจริญไปสู่ท้องถิ่น โดยสร้างงาน สร้าง

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30.

อาชีพ ก่อให้เกิดการกระจายงาน กระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ มีการทวิรายได้ทั้งในสาขาการท่องเที่ยวและสาขาการผลิตอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องในอัตราสูง

องค์ประกอบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาการท่องเที่ยว เพราะช่วยกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและเป็นผลดีแก่นักท่องเที่ยวในการได้รับบริการสิ่งอำนวยความสะดวกทุกประเภทที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จัดแบ่งโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีดังนี้

1. ทางบก
 - 1.1 รถยนต์และรถไฟ
 - 1.2 ทางเรือ
 - 1.3 ทางอากาศ
2. ที่พักแรม
 - 2.1 โรงแรม
 - 2.2 ที่พักแรมประเภทอื่น
3. ร้านอาหารและภัตตาคาร
 - 3.1 การจัดการที่กินอาหารประเภทต่าง ๆ สำหรับนักท่องเที่ยว
 - 3.2 องค์ประกอบของร้านอาหาร
4. บริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
 - 4.1 ผู้ประกอบธุรกิจการจ้ดนำเที่ยว
 - 4.2 ตัวแทนจำหน่ายการท่องเที่ยว
 - 4.3 มัคคุเทศก์
5. สิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว (ทรัพยากรหรือสินมรดกทางการท่องเที่ยว)
 - 5.1 ประเภทธรรมชาติ
 - 5.2 ประเภทประวัติศาสตร์ โบราณวัตถุสถาน และศาสนา
 - 5.3 ประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและกิจกรรม
6. ร้านขายของที่ระลึกและขายสินค้าพื้นเมือง
 - 6.1 การผลิตสินค้าประเภทต่าง ๆ สำหรับขายนักท่องเที่ยว
 - 6.2 การพัฒนาสินค้าประเภทหัตถกรรมพื้นบ้าน

- 6.3 การจัดและตกแต่งร้าน
- 6.4 การจัดบริการต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยวที่มาซื้อของ
- 6.5 การโฆษณาและเผยแพร่
- 7. ความปลอดภัย
- 8. การอำนวยความสะดวกในการเข้า-ออกเมือง
 - 8.1 ระเบียบพิธีการเข้าเมือง
 - 8.2 การขนส่งกระเป๋าผู้โดยสาร
 - 8.3 บริการขนส่งระหว่างท่าอากาศยานหรือสถานีขนส่งกับที่พัก
 - 8.4 การอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่ท่าอากาศยานและสถานีขนส่งต่าง ๆ
- 9. การจัดบริการอื่น ๆ สำหรับนักท่องเที่ยว
 - 9.1 การจัดประชุมในประเทศและการประชุมนานาชาติ
 - 9.2 การจัดบริการในด้านข้อเท็จจริงและข่าวสารเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
 - 9.3 การจัดกิจกรรมการบันเทิงและกิจกรรมเพื่อพักผ่อนหย่อนใจอื่น ๆ
- 10. การเผยแพร่โฆษณา

จากองค์ประกอบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประกอบด้วยธุรกิจหลายประเภท ได้แก่

1. ธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ ธุรกิจด้านการขนส่ง ธุรกิจด้านโรงแรมและที่พัก ธุรกิจร้านอาหารและภัตตาคาร และธุรกิจการจัดนำเที่ยว ซึ่งผลผลิตหลักที่นักท่องเที่ยวซื้อโดยตรง ได้แก่ บริการ (Service) ต่าง ๆ รวมทั้งความสะดวกสบายตลอดการเดินทางท่องเที่ยว
2. ธุรกิจที่เกี่ยวข้องทางอ้อม ได้แก่ การผลิตสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าหัตถกรรมต่าง ๆ เป็นต้น²⁴

จี และคณะ (1984; อ้างถึงใน นิคม จารุมณี, 2536) ได้อธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวกับธุรกิจต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนักท่องเที่ยว เช่น บริษัทการบิน โรงแรมและที่พัก การขนส่งภาคพื้นดิน บริษัทนำเที่ยว ภัตตาคารและร้านค้าปลีกต่าง ๆ

²⁴นิคม จารุมณี, การท่องเที่ยวและการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, หน้า 2-3.

2. ธุรกิจสนับสนุนการท่องเที่ยวหรือมีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ เช่น บริษัทจัดนำเที่ยว วารสารหรือผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับการนำเที่ยว บุคลากรฝ่ายบริหารในธุรกิจโรงแรม และบริษัทที่ทำการศึกษาวิจัยหรือวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว

3. หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา อนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว สถาบันการเงิน บริษัทก่อสร้างสถาบันการศึกษาที่ให้การศึกษาและฝึกอบรมที่เกี่ยวกับวิชาการท่องเที่ยวและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากแต่ละองค์ประกอบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีหลากหลายกิจกรรมบริการ จึงทำการแบ่งกลุ่มการศึกษาโดยแยกพิจารณาจากความเกี่ยวข้องขององค์ประกอบและกฎหมายนั้น ๆ ในการศึกษาจะจัดแบ่งกลุ่มองค์ประกอบและกฎหมายที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

2.5.1 องค์ประกอบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

2.5.2 องค์ประกอบและกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่อเนื่องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และ

2.5.3 กฎหมายส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจใอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของคนต่างด้าว

2.5.1 องค์ประกอบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว คือ องค์ประกอบของกิจกรรมที่นักท่องเที่ยวต้องกระทำหรือต้องใช้โดยตรงเมื่อเดินทางท่องเที่ยวไปยังที่ใด ๆ ก็ตาม กิจกรรมเหล่านั้นคือ การพักแรม การใช้บริการจากผู้ประกอบบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ การรับประทานอาหาร และการคมนาคมขนส่งไปยังสถานที่ท่องเที่ยว โดยจะพิจารณาถึงรายละเอียดของแต่ละประเภทในแต่ละองค์ประกอบ เช่น

องค์ประกอบที่พักแรม มีการแบ่งประเภทออกเป็น

- โรงแรม
- ที่พักแรมประเภทอื่น

องค์ประกอบบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีการแบ่งประเภทออกเป็น

- ผู้ประกอบธุรกิจการจัดนำเที่ยว
- ตัวแทนจำหน่ายการท่องเที่ยว

- มัคคุเทศก์

องค์ประกอบร้านอาหารและภัตตาคาร มีการแบ่งประเภทออกเป็น

- การจัดการที่กินอาหารประเภทต่าง ๆ สำหรับนักท่องเที่ยว
- องค์ประกอบของร้านอาหาร

องค์ประกอบการคมนาคมขนส่ง มีการแบ่งประเภทออกเป็น

- ทางบก
- ทางเรือ
- ทางอากาศ

นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมแต่ละประเภทและหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ กำกับดูแลในแต่ละองค์ประกอบ

2.5.1.1 องค์ประกอบ กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลที่พักแรม

ก. องค์ประกอบที่พักแรม

แบ่งเป็น โรงแรม และที่พักแรมประเภทอื่น

โรงแรม

องค์ประกอบที่พักแรมนับเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งสำหรับใช้เป็นที่พักระหว่างการเดินทางในสถานที่ท่องเที่ยวที่ไม่สามารถเดินทางไปกลับภายในวันเดียวได้ การพัฒนาด้านที่พักเริ่มต้นจากประเทศต่าง ๆ ในแถบยุโรปตะวันตกในระยะประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ในระยะนั้นจำนวนผู้เดินทางยังมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ ที่พักสำหรับคนเดินทางเป็นสถานที่พักริมทาง (Inns) จะเกิดขึ้นตามเส้นทางที่ใช้เดินทางติดต่อกันระหว่างเมืองและตามเมืองสำคัญ ๆ ต่อมาเมื่อมีการพัฒนารูปแบบการขนส่งโดยใช้รถไฟและเรือกลไฟทำให้การเดินทางสะดวกปลอดภัยและประหยัดเวลาขึ้นส่งผลให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจที่พักแรม จนเมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีในการคมนาคมขนส่ง รถยนต์ และเครื่องบินเข้ามามีบทบาทสำคัญสำหรับการเดินทางทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และประชาชนนิยมเดินทางเพื่อพักผ่อนหย่อนใจมากขึ้น การอำนวยความสะดวกด้านที่พักแรมจึงได้รับการพัฒนาและขยายตัวให้ทันกับความต้องการของผู้เดินทางเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนมาถึงปัจจุบัน

ที่พักแรมสำหรับนักท่องเที่ยว หมายถึง โรงแรมหรือสถานที่ประกอบการแบบอื่น ๆ ที่นักท่องเที่ยวสามารถใช้เป็นที่พักชั่วคราวได้และที่พักเหล่านี้เปิดบริการแก่บุคคลทั่วไปตามวิถีทางของการค้า ที่พักที่จัดว่าเป็นที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวตามคำจำกัดความข้างต้น ได้แก่ ที่พักประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) โรงแรม
- 2) เกสต์เฮ้าส์/เพ็นชัน/บอร์ดดิ้งเฮ้าส์
- 3) เบดแอนด์เบรคฟาสท์
- 4) ที่ตั้งแคมป์/ที่จอดรถคาราแวน
- 5) ที่พักสำหรับผู้ที่ไม่ควรได้รับความอนุเคราะห์จากสังคม/เยาวชน²⁵

รศ.ชิตจันทร์ หังสสูตร แบ่งบริการที่พักแรมของนักท่องเที่ยวแตกต่างกันไปดังนี้

โรงแรม

มอร์เตอร์ โฮเต็ล (Motor Hotels)

โมเต็ล (Motels)

โรงแรมในสถานตากอากาศ (Resorts)

คอนโดมิเนียมและอพาทเมนท์หรือแฟลต

สถานที่พักแรมแบบแคมป์

การพักแรมโดยให้เช่าที่จอดรถเทรลเลอร์ (Trailer)

บ้านพักเช่าร่วมกับเจ้าของบ้าน (Pensions)

บ้านพักนักเรียนหรือนักศึกษา (Hostel)

บ้านในเรือหรือเรือแบบบ้าน (House Boat)

การแบ่งประเภทของที่พักแรมสามารถแบ่งได้หลายประเภทแตกต่างกันไปตามแต่วัตถุประสงค์เฉพาะของผู้แบ่ง สำหรับหลักการแบ่งที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยึดถืออยู่คือ แบ่งที่พักแรมออกเป็น โรงแรม และที่พักแรมประเภทอื่น

²⁵ นฤมล สมิตินันท์, “ที่พัก (Accommodation)” ใน การท่องเที่ยว, หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, 2533, หน้า 149-150.

โรงแรมตามความหมายในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 มาตรา 3 หมายความว่า “บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว”

การจำแนกประเภทของโรงแรม ทำได้หลายวิธี เช่น จำแนกตามสวัสดิการที่จัดให้ ปริมาณของบริการและราคาค่าบริการ จำแนกตามคาบเวลาที่เปิดทำการ จำแนกตามทำเลที่ตั้ง จำแนกตามจำนวนห้องพัก เกณฑ์การแบ่งประเภทของโรงแรมที่ใช้กันในระดับสากล จะใช้รูปดาว เป็นเครื่องกำหนดระดับของการบริการดังนี้

ระดับ 5 ดาว หมายถึง โรงแรมที่ให้บริการระดับพิเศษสุด

ระดับ 4 ดาว หมายถึง โรงแรมที่ให้บริการระดับดีมาก

ระดับ 3 ดาว หมายถึง โรงแรมที่ให้บริการระดับดี

ระดับ 2 ดาว หมายถึง โรงแรมที่ให้บริการระดับปานกลาง

สำหรับประเทศไทยใช้เกณฑ์การแบ่งตามราคาห้องพัก คือ

กลุ่มที่ 1 (Deluxe)	ราคาตั้งแต่ 2,000 บาทขึ้นไป
กลุ่มที่ 2 (First Class)	ราคาตั้งแต่ 1,500 - 1,999 บาท
กลุ่มที่ 3 (Economy)	ราคาตั้งแต่ 1,000 - 1,499 บาท
กลุ่มที่ 4 (Second Class)	ราคาตั้งแต่ 500 - 999 บาท
กลุ่มที่ 5 (Other)	ราคาต่ำกว่า 500 บาท

ที่พักแรมประเภทโรงแรมนี้เป็นสถานที่ที่นักท่องเที่ยวใช้จ่ายเงินและเวลามากที่สุดในการเดินทางท่องเที่ยวครั้งหนึ่ง ๆ เพราะนักท่องเที่ยวจำเป็นต้องมีที่พักแรมระหว่างการเดินทาง ธุรกิจโรงแรมจึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจในการที่สร้างรายได้เป็นจำนวนมาก นักท่องเที่ยวใช้จ่ายเงินในแต่ละวันเป็นค่าที่พัก คิดเป็นร้อยละ 20.10 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ธุรกิจด้านที่พักแรมจึงเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้ รองเป็นอันดับสองจากธุรกิจขายสินค้าที่ระลึก นอกจากนี้ธุรกิจโรงแรมยังเป็นแหล่งรายได้ของรัฐในรูปของภาษีอากร ภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากธุรกิจโรงแรม ได้แก่ ภาษีอาหารและเครื่องดื่ม ภาษีการค้าค่าห้องพัก ภาษีในท์คลับ และภาษีบริการ

ตารางที่ 9 ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย / คน / วัน ของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศจำแนกตามประเภทการ
ใช้จ่าย

ประเภทของการใช้จ่าย	ปี 2539		ปี 2538	
	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (บาท/คน/วัน)	สัดส่วน (%)	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (บาท/คน/วัน)	สัดส่วน (%)
ค่าซื้อสินค้าที่ระลึก	1,413.48	38.14	1,083.00	29.32
ค่าที่พัก	745.06	20.10	1,051.78	28.48
ค่าอาหารและเครื่องดื่ม	553.70	14.94	592.37	16.04
ค่าใช้จ่ายเพื่อการบันเทิง	354.43	9.56	431.48	11.68
ค่าพาหนะเดินทางในประเทศ	221.06	5.96	215.28	5.83
ค่าบริการท่องเที่ยว	216.16	5.83	169.25	4.58
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	202.13	5.45	150.25	4.07
รวม	3,706.02	100.00	3,693.41	100.00

นอกจากนี้ธุรกิจโรงแรมยังมีส่วนในการสร้างงานให้ประชาชน เพราะธุรกิจโรงแรมในปัจจุบันมีธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น ผับ ดิสโกเธค บาร์ สถานที่ออกกำลังกาย และสถานเสริมความงาม และมีบริการเสริม อย่างเช่น บริการซักรีด ซักแห้ง มีความสะดวกสบายให้ภายในห้องพัก เช่น น้ำร้อน น้ำเย็น โทรทัศน์ วิทยุ โทรศัพท ตู้เย็นพร้อมเครื่องดื่มและของขบเคี้ยว ในส่วนที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ช่วยก่อให้เกิดการจ้างแรงงานทั้งทางตรงและทางอ้อมคือ แรงงานที่ใช้ในธุรกิจเกี่ยวข้องและบริการเสริมของโรงแรม รวมไปถึงแรงงานที่ใช้ในทางอ้อม ได้แก่ เกษตรกรผู้ปลูกผัก ปลูกดอกไม้ อุตสาหกรรมเนื้อสัตว์ อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง เครื่องดื่ม อุตสาหกรรมเครื่องเรือน เครื่องใช้ในการประกอบอาหาร เครื่องใช้ในการรับประทานอาหาร อุตสาหกรรมเครื่องนอน ธุรกิจด้านการรักษาความปลอดภัยและรักษาความสะอาด นอกจากนี้ธุรกิจโรงแรมยังก่อให้เกิดการขยายตัวในธุรกิจก่อสร้าง ภัตตาคาร สินค้าหัตถกรรม อีกด้วย

ที่พักแรมประเภทอื่น ที่พักแรมประเภทอื่นที่มีเปิดบริการในประเทศไทย คือ เกสต์เฮ้าส์ คอนโดมิเนียมหรืออพาร์ทเมนท์ บังกะโล หอพัก ห้องเช่า รีสอร์ท นอกจากนี้ก็จะเป็นที่พักแรมประเภทที่ไม่ต้องเสียค่าบริการ เช่น บ้านเพื่อนหรือบ้านญาติ และวัด

เกสต์เฮ้าส์ (Guesthouse) หมายถึง ที่พักที่เจ้าของบ้านแบ่งให้นักท่องเที่ยวได้เข้าพักแรม ตามปกติเกสต์เฮ้าส์จะอยู่ในย่านชุมชน หรือเมืองใหญ่ๆ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวจะมาเช่านอนเฉพาะในเวลากลางคืน ส่วนกลางวันก็จะออกเดินทางเที่ยวชมบ้านเมือง หรือธรรมชาติที่สวยงาม²⁶ เกสต์เฮ้าส์ มี 2 แบบ คือ 1) ดัดแปลงจากบ้านที่อยู่อาศัยแบ่งห้องเพื่อให้เช่า 2) สร้างใหม่เพื่อธุรกิจเกสต์เฮ้าส์โดยเฉพาะ (มีน้อยมาก) นอกจากนี้สภาพของห้องพักหรือเช่ายังแบ่งออกเป็น 3 ราคา คือ

1) ห้องพักประกอบด้วยเตียง ที่นอน พัดลม โต๊ะเล็ก ๆ ไม่มีห้องน้ำใช้ห้องน้ำรวม ราคาประมาณวันละ 200-300 บาท

2) ห้องพักที่ประกอบด้วยเตียง ที่นอน ตู้ พัดลม มีห้องน้ำในตัว ราคาประมาณวันละ 300-400 บาท

3) ห้องพักประกอบด้วย เตียง ที่นอน โต๊ะเล็ก ๆ และแอร์ ห้องน้ำ ราคาประมาณวันละ 500 บาท ห้องชนิดนี้มีน้อยมากจะมีอยู่ในต่างจังหวัดเท่านั้น ในจังหวัดที่มีเกสต์เฮ้าส์มากคือ กรุงเทพฯ เชียงใหม่ เชียงราย มีประมาณเกือบ 1,000 แห่ง ในกรุงเทพฯจะมีหนาแน่นในแถบถนนข้าวสาร และเขตอำเภอพระนคร มีเพียงประมาณ 50% ของจำนวนเกสต์เฮ้าส์ที่จดทะเบียนกับตำรวจท่องเที่ยว บางแห่งที่มีบริการจิ้งเกิ้ลทัวร์จะมีเกสต์เฮ้าส์ในหมู่บ้านชาวเขาด้วย²⁷

รีสอร์ท (Resort) มักนิยมสร้างตามบริเวณที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงามตามธรรมชาติ หรือสร้างขึ้นโดยทำสิ่งต่าง ๆ ให้เกิดความพอใจแก่นักท่องเที่ยว โดยจัดให้มีสถานที่เล่นกีฬา เช่น สนามกอล์ฟ สนามเทนนิส สระว่ายน้ำ เพื่อจะดึงดูดนักท่องเที่ยว รีสอร์ทจะมีอยู่หลายระดับ ตั้งแต่แบบประหยัดไปจนถึงระดับหรูหราที่สามารถให้บริการแก่แขกจำนวนมาก ลักษณะของห้องพักจะมีขนาดใหญ่และกว้างขวางกว่าโรงแรมประเภทอื่นเพราะมุ่งที่จะดึงดูดลูกค้าแบบครอบครัว

²⁶ นิคม จารุมณี. การท่องเที่ยวและการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, หน้า 173

²⁷ ภราดร รัตนกุล, “ผ่าธุรกิจเกสต์เฮ้าส์บ้านไทยให้ฝรั่งอยู่,” มีเดีย, ปีที่ 16 ฉบับที่ 114 ธันวาคม 2536, หน้า 77-78.

คอนโดมิเนียมหรืออพาร์ทเมนต์ (Condominium หรือ Apartments) กรณีที่นักท่องเที่ยวต้องการทำอาหารเองบนที่พัก ที่พักประเภทคอนโดมิเนียมหรืออพาร์ทเมนต์สามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้ ทำให้ที่พักประเภทนี้ช่วยประหยัดและเสียค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการเข้าพักในโรงแรม ส่วนใหญ่จะเช่าพักเป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือน มากกว่าการจ่ายให้เป็นรายวัน

ที่พักประเภทอื่น ๆ นอกจากโรงแรม ลักษณะการบริการจะไม่สมบูรณ์แบบเท่ากับโรงแรมและสะดวกสบายน้อยกว่า แต่ก็มีข้อดีคือ ค่าเช่าถูก มีเสรีภาพในการเลือกเที่ยวและแต่งกาย ได้ใกล้ชิดธรรมชาติ ทำให้ได้เรียนรู้สภาพแท้จริงในสังคมของประเทศนั้น ๆ และได้สังคมกับนักท่องเที่ยวอื่น ๆ หากความสนุกสนานได้มากกว่า

การเลือกที่พักของนักท่องเที่ยวขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้²⁸

1. ฐานะทางเศรษฐกิจของนักท่องเที่ยว
2. รูปแบบของการท่องเที่ยว
3. ความต้องการหรือรสนิยมของนักท่องเที่ยว
4. ราคาและมาตรฐานของโรงแรม
5. ที่ตั้งของโรงแรม

²⁸วรรณภา วงษ์วานิช, ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 35.

ตารางที่ 10 จำนวนของที่พักรแรมและห้องพักในจุดหมายปลายทางหลัก พ.ศ.2538-2539

ภูมิภาค	พ.ศ.	2538		2539	
		แห่ง	จำนวนห้อง	แห่ง	จำนวนห้อง
รวมทั้งหมด		4,744	255,573	4,738	265,542
กรุงเทพฯ		524	63,857	544	66,927
ภาคกลาง/ตะวันตก (ยกเว้นกรุงเทพฯ)		663	24,978	651	26,366
กาญจนบุรี		188	5,058	184	6,415
ชะอำ		83	4,103	84	4,133
หัวหิน		88	2,957	88	2,927
อื่น ๆ		304	12,860	295	12,891
ภาคตะวันออก		828	49,889	770	50,843
พัทยา		309	26,791	276	25,319
ระยอง		206	8,036	161	7,226
ตราด		81	2,084	101	2,687
อื่น ๆ		232	12,978	232	15,611
ภาคเหนือ		787	34,991	838	37,098
เชียงใหม่		241	14,832	288	16,295
เชียงราย		129	4,978	112	5,060
พิษณุโลก		30	2,601	36	2,732
อื่น ๆ		387	12,580	402	13,011
ภาคใต้		1,473	61,598	1,457	62,139
ภูเก็ต		265	18,385	297	19,090
สมุย		317	8,656	343	9,667
หาดใหญ่		95	8,669	95	8,724
สุโขทัย		57	2,255	44	2,047
อื่น ๆ		739	23,633	678	22,611
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		469	20,260	478	22,169
นครราชสีมา		84	4,770	88	5,232
ขอนแก่น		41	2,803	43	3,278
อุบลราชธานี		36	1,857	35	1,836
อื่น ๆ		308	10,830	312	11,823

หมายเหตุ : รวมทั้งพักรแรมทุกประเภท

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 11 แสดงจำนวนการใช้บริการเข้าพักในแต่ละประเภทของที่พักรวมในประเทศไทย

ที่พักรวมในประเทศไทย	พ.ศ.2537	พ.ศ.2538	พ.ศ.2539
โรงแรม (Hotel)	96.55	96.27	98.15
บ้านพักชั่วคราว (Guest House)	0.33	0.30	0.23
บ้านเพื่อน (Friend's Home)	1.45	1.34	1.25
หอพักนักศึกษา (Youth Hostel)	-	-	0.02
ห้องชุด (Apartment)	0.15	0.11	0.06
อื่น ๆ	1.52	1.98	0.38

หน่วย: ร้อยละ

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ข. กฎหมายเกี่ยวกับที่พักรวม

กฎหมายเกี่ยวข้องโดยตรงกับที่พักรวมของประเทศไทย มีเฉพาะกฎหมายควบคุมธุรกิจโรงแรม คือพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท นอกจากนั้นยังมีขั้นตอนรายละเอียดที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้โดยมีการออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงระเบียบหรือคำสั่งต่าง ๆ เป็นกฎหมายลำดับรอง และการสร้างโรงแรมยังต้องคำนึงถึงการรักษาสีงแวดล้อม การป้องกันและระวังอัคคีภัย การควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพราะในตัวพระราชบัญญัติโรงแรมควบคุมเฉพาะการขอเปิดดำเนินการต้องได้รับใบอนุญาตและจดทะเบียนโดยถูกต้อง หลักเกณฑ์การเปลี่ยนชื่อ ย้ายสถานที่ เพิ่มลดจำนวนห้อง และเปลี่ยนตัวเจ้าสำนัก คือบุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม มีข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติที่เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องปฏิบัติ เช่น มีป้ายบอกชื่อ เลขประจำห้องพัก สมุดจดนามผู้พัก หนังสือแจ้งรายการประจำวัน ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้ล้าสมัยแล้วเมื่อเทียบกับความเป็นไปในปัจจุบัน ธุรกิจโรงแรมต้องมีข้อกำหนดในเรื่องประเภทของโรงแรม มาตรฐานในการกำหนดราคาห้องพัก มาตรการเรื่องความปลอดภัย มาตรฐานของการให้บริการของผู้เข้าพัก และมาตรการเรื่องสิ่งแวดล้อมและการรักษาอนามัยความสะอาดของโรงแรม

กฎเกณฑ์และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับที่พักแรม มีทั้งหมด 16 ฉบับ ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478
- 2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 10 หมวด 3 วิธี เฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรมมาตรา 674-679
- 3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518
- 4) กฎกระทรวง (พ.ศ.2496) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและระวังอัคคีภัย พ.ศ.2495
- 5) กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479
- 6) กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
- 7) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2534
- 8) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535
- 9) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวัน 24 สิงหาคม 2535
- 10) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 387/2528 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 ลงวันที่ 23 กันยายน 2528
- 11) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 337/2536 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2536
- 12) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 838/2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2536
- 13) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0207/ ว 248 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการควบคุมบ้านเช่าพักชั่วคราว หรือเกสต์เฮ้าส์ ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530

14) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0207/ว 380 เรื่องการปรับปรุงกำหนดมาตรฐานโรงแรมเพื่อการท่องเที่ยว สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาผ่อนผันอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ลงวันที่ 15 มีนาคม 2532

15) หลักเกณฑ์การป้องกันและระวังอัคคีภัยโดยกองบังคับการตำรวจดับเพลิง กรมตำรวจ

16) รายงานการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2526 วันพุธที่ 28 กันยายน 2526 เรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการขอต่ออายุใบอนุญาตกิจการบางประเภท

หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตตั้งโรงแรม ปัจจุบันยึดตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 387/2528 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478²⁹ และการพิจารณาอนุญาตสร้างหรือตั้งโรงแรม การเปิดดำเนินการกิจการโรงแรม การเปลี่ยนชื่อหรือยี่ห้อ การย้ายสถานที่ การเพิ่มหรือลดจำนวนห้องสำหรับพักในโรงแรม การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมอาคารโรงแรม การตรวจตราควบคุมโรงแรม การพิจารณาปิดโรงแรมหรือยึดใบอนุญาต การปฏิบัติต่อโรงแรมที่ถูกปิดหรือยึดใบอนุญาต ยึดตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 337/2536 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478³⁰ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ยึดตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 838/2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478³¹ และได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0207/ว 380 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2532 กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานโรงแรมเพื่อการท่องเที่ยวสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาผ่อนผันอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ดังนี้

²⁹ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก, หน้า 257.

³⁰ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก, หน้า 264.

³¹ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก, หน้า 268.

ตารางที่ 12 หลักเกณฑ์มาตรฐานโรงแรมเพื่อการท่องเที่ยว สำหรับใช้ประกอบการพิจารณา
ผ่อนผันอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ (ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท
0207/ว 380 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2532)

ลำดับที่	เกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐาน	หมายเหตุ
1	ขนาด - จะต้องมืห้องพักไม่น้อยกว่า 200 ห้อง ในเขต กทม. - จะต้องมืห้องพักไม่น้อยกว่า 100 ห้อง นอกเขต กทม.	
2	ห้องพัก - ในห้องพักทุกห้องจะต้องมืห้องน้ำ พร้อมทั้งมืน้ำร้อน น้ำเย็น รวมอยู่ด้วย - ห้องพักรวมห้องน้ำทุกห้อง จะต้องมืเนื้อที่ไมต่่ากว่า 20 ตารางเมตร ในเขต กทม. และไมต่่ากว่า 17.5 ตารางเมตร นอกเขต กทม. (โดยวัดจากศูนย์กลางผนังห้อง)	
3	บริการต้อนรับ - มีสถานที่ต้อนรับ ให้ข่าวสารและขนย้ายสัมภาระ - มีพนักงานบริการส่วนหน้าที่มีความรู้ภาษาต่างประเทศอย่างน้อย ภาษาอังกฤษ 1 ภาษา	
4	ห้องโถงโรงแรม ต้องมีห้องโถง (Lobby) ที่มีขนาดสัมพันธ์กับชนิดและจำนวนห้องพักของโรงแรมในบริเวณต้อนรับ และมีบริเวณพักผ่อน (Lounge) รวมอยู่ด้วย	
5	ห้องรับฝากของ มีบริการตู้寄存ไม่น้อยกว่า 20% ของจำนวนห้องพัก	
6	ลิฟท์ จะต้องมืลิฟท์สำหรับตัวตึกที่สูงเกิน 3 ชั้น	
7	บริการสื่อสาร - ในห้องพักทุกห้องจะต้องมืโทรศัพท์ติดต่อดีทั้งภายในและภายนอก - มีบริการโทรศัพท์ทางไกลและมีบริการไปรษณีย์โทรเลขด้วย	

ตารางที่ 12 (ต่อ)

ลำดับที่	เกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐาน	หมายเหตุ
8	ห้องอาหาร มีห้องอาหาร และ/หรือ คอฟฟี่ช้อป พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก มีบริการอาหารประเภทต่าง ๆ ในอาคารโรงแรมหรือสถานที่ในเขตของโรงแรม	
9	ครัว ห้องครัว ห้องเตรียมอาหาร จะต้องออกแบบให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มีอุปกรณ์พร้อม มีการดูแลรักษาอย่างดี สะอาดและถูกสุขลักษณะอนามัย	
10	ระบบไฟฟ้าสำรอง มีระบบไฟฟ้าฉุกเฉินสำหรับใช้ในส่วนใช้ร่วม อาทิ ห้องโถง ทางเดิน บันได ฯลฯ	
11	การป้องกันเพลิงและทางหนีไฟ - มีระบบสัญญาณเตือนอัคคีภัย - มีระบบป้องกันและอุปกรณ์ระงับอัคคีภัย - มีทางหนีไฟที่ถูกต้องและเพียงพอ	
12	ระบบการปรับอากาศ - ส่วนห้องพักและส่วนใช้ร่วมทั้งหมดของอาคารโรงแรมในเขต กทม. จะต้องมีการปรับอากาศ - ส่วนห้องพักในโรงแรมนอกเขต กทม. จะต้องมีการปรับอากาศไม่น้อยกว่า 75%	
13	การรักษาความปลอดภัย มีระบบและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง	
14	สถานที่จอดรถ มีสถานที่จอดรถ กลับริด แยกส่วนออกจากบริเวณห้องพักไม่ปะปนกัน และไม่มีทางสำหรับรถแล่นผ่านบริเวณห้องพักแต่ละชั้น	

ตารางที่ 12 (ต่อ)

ลำดับที่	เกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐาน	หมายเหตุ
15	สถานที่ตั้งสถานบริการ สถานบริการที่จะจัดตั้งต้องอยู่ในอาคารหรือในบริเวณพื้นที่ของ โรงแรมเป็นสัดส่วน และไม่ส่งเสียงรบกวนผู้พักของโรงแรมและผู้อยู่ อาศัยในบริเวณใกล้เคียง	

ในกรณีของเกสต์เฮ้าส์หรือบ้านพักชั่วคราวซึ่งยังไม่มีกฎหมายฉบับใดควบคุมโดยตรง จึงได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0207/ว 248 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530³² กำหนดแนวทางในการควบคุมเกสต์เฮ้าส์โดยถือว่าเกสต์เฮ้าส์เข้าข่ายพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 ซึ่งจะต้องขออนุญาตหรือปรับปรุงให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง³³ ที่ 387/2528 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2528 มีผลทำให้ผู้ประกอบการเกสต์เฮ้าส์หรือบ้านพักชั่วคราวที่มีระดับมาตรฐานในด้านความมั่นคง ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะอนามัย ตลอดจนอาคาร สถานที่ตั้ง สถานที่จัดรถตรงตามหลักเกณฑ์การขออนุญาตแล้ว ผู้ประกอบการก็สามารถยื่นคำร้องขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยโรงแรมได้

และมีข้อกำหนดเกี่ยวข้องอีก ดังนี้

1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 10 หมวด 3 มาตรา 674-679 ว่าด้วยวิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรม กล่าวถึงการรับผิดชอบเพื่อความเสียหายหรือบุบสลายซึ่งทรัพย์สินของผู้เข้าพัก ของเจ้าสำนักโรงแรมหรือโฮเต็ลหรือสถานที่อื่นทำนองเช่นว่านั้น โดยมีเงื่อนไขตามที่กำหนดและกำหนดอายุความสำหรับการฟ้องร้องให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นภาระให้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งแก่นักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพักอื่นๆ

³² ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก, หน้า 270.

โดยเจ้าของหรือเจ้าสำนักโรงแรมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินที่ผู้เข้าพักโรงแรมนำติดไป ในกรณีที่ทรัพย์สินที่สูญหายหรือบุบสลายเป็นเงินทอง ธนบัตร ตั๋วเงิน พันธบัตร ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ ประทวนสินค้า อัญมณีหรือของมีค่าอื่น ๆ ให้มีการจำกัดความรับผิดของเจ้าของโรงแรมไว้เพียง 500 บาท เว้นแต่ผู้เข้าพักจะได้ฝากของมีค่าไว้กับเจ้าของโรงแรมและได้บอกราคาแห่งของนั้น หมายความว่าถ้าผู้เข้าพักต้องการจะได้รับความเสียหายเต็มจำนวนในกรณีที่ของมีค่าสูญหายหรือบุบสลาย ผู้เข้าพักจะต้องนำของมีค่านั้นไปฝากไว้กับทางโรงแรม พร้อมกับแจ้งราคาของมีค่านั้นด้วย หากไม่นำไปฝากและแจ้งราคาแล้วของมีค่าเกิดสูญหายหรือบุบสลายขึ้นมา เจ้าของโรงแรมก็ชดใช้ค่าเสียหายให้เพียงไม่เกิน 500 บาท

นอกจากนี้ผู้เข้าพักมีข้อควรระวัง 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ความสูญหายหรือบุบสลายนั้นจะต้องไม่เกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเกิดจากสภาพแห่งทรัพย์สินนั้น หรือเกิดจากความผิดของผู้เข้าพักโรงแรมเองหรือเกิดจากความผิดของบริวารของผู้เข้าพัก หรือบุคคลซึ่งผู้เข้าพักโรงแรมให้การต้อนรับ เพราะเจ้าของโรงแรมจะไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุดังกล่าว

ประการที่สอง ต้องแจ้งเหตุต่อเจ้าของโรงแรมทันทีที่พบว่าทรัพย์สินของตนสูญหายหรือบุบสลาย มิฉะนั้นเจ้าของโรงแรมย่อมพ้นความรับผิด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 676)

ประการที่สาม อายุความฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของโรงแรมมีเพียง 6 เดือน นับแต่วันที่ผู้เข้าพักโรงแรมเดินทางออกไปจากโรงแรม

2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 กำหนดให้ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและต้องเสนอรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

3) กฎกระทรวง (พ.ศ.2496) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495 ให้ผู้ประกอบการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย ต้องมีไว้ซึ่งสิ่งจำเป็นในการป้องกันหรือระงับอัคคีภัย ดังต่อไปนี้ ฯลฯ (12) การประกอบการโรงแรม โรงถ่ายทำภาพยนตร์และโรงพิมพ์ซึ่งมีบริเวณเนื้อที่ในการประกอบการ 100 ตารางเมตร หรือเศษของ 100 ตารางเมตร ต่อเครื่องดับเพลิงชนิดฟองก๊าซ ขนาด 10 ลิตร 1 เครื่อง หรือชนิดคาร์บอน

ได้ออกไซด์เหลวแบบสะสมความดัน ขนาดน้ำหนักซึ่งไม่รวมน้ำหนักของภาชนะที่บรรจุไม่น้อยกว่า 6.8 กก. 1 เครื่อง³³

4) กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 กำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จอดรถยนต์ ที่กั๊บลรยนต์ และทางเข้าออกของรถยนต์ไว้³⁴

5) กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนดให้โรงแรมเป็นอาคารสาธารณะที่เมื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารก่อนเริ่มลงมือก่อสร้างให้ผู้ดำเนินการติดป้ายตามขนาดที่กำหนดในบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร³⁵

6) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน วันที่ 14 กรกฎาคม 2524 เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำฝิ่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

7) รายงานการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2526 วันพุธที่ 28 กันยายน 2526 ที่ประชุมมีมติในการขออายุใบอนุญาตดำเนินกิจการโรงแรมหรือสถานที่ตากอากาศ ต้องเสนอรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทุก ๆ 5 ปี

8) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม วันที่ 24 สิงหาคม 2535 เรื่อง กำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำฝิ่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบาย

³³ ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก, หน้า 273.

³⁴ ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก, หน้า 274.

³⁵ ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก, หน้า 278.

และแผนสิ่งแวดล้อม โดยรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องจัดทำโดยบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อม

9) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมวันที่ 24 สิงหาคม 2535 หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติตามขั้นตอนการเสนอรายงานตามเอกสารท้ายประกาศ 1 และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ 2 และ

10) หลักเกณฑ์การป้องกันและระงับอัคคีภัยสำหรับอาคารที่ประกอบกิจการโรงแรม ที่มีผู้พักอาศัยเกินกว่า 15 คน เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้พักอาศัยในอาคารที่ประกอบกิจการโรงแรมในกรุงเทพมหานคร โดยกองบังคับการตำรวจดับเพลิง³⁶ กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นระเบียบปฏิบัติในการป้องกันและระงับอัคคีภัยซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในอาคารขนาดใหญ่ เป็นที่น่าเสียดายที่หลักเกณฑ์นี้ไม่ได้มีผลบังคับในทางกฎหมาย การจะนำหลักเกณฑ์นี้ไปปฏิบัติตามหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับระดับของการให้ความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยจากอัคคีภัยของผู้ประกอบการ

กฎหมายเกี่ยวกับที่พักแรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน กฎหมายแม่บทที่ใช้เป็นกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 นั้นเป็นบทบัญญัติที่ล้าสมัยและไม่สามารถปรับใช้ได้กับที่พักแรมที่มีอยู่ในสังคมปัจจุบัน นอกจากนี้การที่กฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับที่พักแรมกระจายออกไปเป็นกฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับ ทำให้ยากแก่การรวบรวมหลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมที่พักแรมแต่ละประเภท อีกทั้งกฎหมายและกฎเกณฑ์นั้น ๆ ไม่ได้กำหนดถึงที่พักแรมประเภทอื่นที่นอกเหนือไปจากโรงแรมและเกสต์เฮ้าส์ ซึ่งในปัจจุบันมีที่พักแรมประเภทใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย หากในอนาคตเมื่อต้องเปิดตลาดให้กับนักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาประกอบกิจกรรมบริการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) จะเป็นปัญหามากขึ้นอีก หากว่านักลงทุนเหล่านั้นดำเนินกิจการที่ที่พักแรมประเภทอื่น ๆ ที่กฎหมายภายในของประเทศไทยเกี่ยวกับที่พักแรม ครอบคลุมไปไม่ถึง ทำให้กิจการที่ที่พักแรมประเภทนั้น ๆ ขาดการควบคุมโดยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นอีกได้ในอนาคต และกฎหมายรวมถึง

³⁶ ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก, หน้า 280.

กฎเกณฑ์เท่าที่มีอยู่มิได้กล่าวถึงมาตรฐานของการให้บริการ หรือบทบัญญัติในเรื่องการให้ความคุ้มครองการได้รับบริการเกี่ยวกับที่พักแรมของนักท่องเที่ยวเลย ซึ่งองค์ประกอบที่พักรแรมเป็นองค์ประกอบสำคัญข้อหนึ่งของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวซึ่งเป็นอุตสาหกรรมบริการ เมื่อเป็นการค้าในภาคบริการจึงควรจะให้ความสำคัญกับคุณภาพของบริการที่พักรแรมด้วย ควบคู่ไปกับคุณภาพและมาตรฐานของตัวอาคารที่พักรแรม อนามัย ความสะอาด และอื่น ๆ

นอกจากปัญหาการขาดกฎหมายควบคุมที่พักรแรมประเภทอื่น ที่ไม่ใช่โรงแรมและเกสต์เฮ้าส์ ปัญหาการขาดการควบคุมเรื่องคุณภาพของบริการ, มาตรฐานของการให้บริการโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่ควบคุมเรื่องที่พักรแรมแล้ว ปัญหาอีกข้อหนึ่งที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องร่วมมือกัน คือการจำกัดปริมาณโรงแรมและที่พักรแรมประเภทอื่น ปัญหานี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วเมื่อ พ.ศ.2503-2509 เรียกช่วงเวลานั้นว่า “ยุคทองของโรมแรม” เพราะมีการแข่งขันกับสร้างโรงแรม และลงทุนในกิจการด้านโรงแรมสูงมาก โดยขาดการควบคุมปริมาณของโรงแรม จนเกิดปัญหาห้องพักรของโรงแรมมีจำนวนมากเกินกว่าจำนวนของนักท่องเที่ยวทำให้เกิดภาวะห้องพักรล้น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมภาวะห้องพักรล้นอาจเกิดขึ้นได้อีกเพราะในปัจจุบันมีโรงแรมขนาดเล็กสร้างขึ้นใหม่มากมาย รวมไปถึงที่พักรแรมประเภทอื่น เช่น เกสต์เฮ้าส์ ตามแหล่งชุมชนในเมืองท่องเที่ยวมีการสร้างเกสต์เฮ้าส์ขึ้นใหม่เพื่อเปิดให้บริการแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมาก บ้างก็ใช้บ้านหรืออาคารพาณิชย์ที่มีอยู่เดิม ดัดแปลงให้เป็นเกสต์เฮ้าส์ ซึ่งหากใช้บ้านหรืออาคารพาณิชย์ที่ถูกใช้งานมานาน ก็จะมีปัญหาเรื่องความมั่นคงแข็งแรง ความสะอาด สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นภาครัฐควรมีการควบคุมปริมาณโรงแรมและที่พักรแรมประเภทอื่นโดยมอบนโยบายให้หน่วยงานท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดเป็นผู้ควบคุมเพราะเป็นผู้อยู่ในพื้นที่ จะทราบดีว่าในพื้นที่นั้น ๆ มีจำนวนที่พักรแรมอยู่มากเท่าใด ปริมาณห้องพักรมีพอรองรับนักท่องเที่ยวหรือไม่ หากในเขตพื้นที่ใดที่พักรแรมอยู่ในสภาพแออัดมากเกินไปก็ให้ระงับการขออนุญาตสร้างที่พักรแรมแล้วจัดให้สร้างในพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องที่พักรแรมไม่เพียงพอ และควรพิจารณาสภาพผังเมืองประกอบการให้อนุญาต เพื่อไม่ให้อาคารของที่พักรแรมไปกระทบต่อภูมิทัศน์และทัศนียภาพของจังหวัด และภาคเอกชนควรต้องศึกษาสถิติการท่องเที่ยวเพื่อประเมินสถานการณ์ท่องเที่ยวและเปรียบเทียบจำนวนนักท่องเที่ยวกับจำนวนห้องพักรที่มีอยู่ประเมินว่ามีสัดส่วนเป็นเช่นไร อุปสงค์และอุปทานของการท่องเที่ยวสอดคล้องกันหรือไม่ เพื่อให้คุ้มค่ากับการลงทุน

ค. หน่วยงานที่กำกับดูแล

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจตราควบคุมโรงแรมให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดใน พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ.2478 คือ แผนกควบคุมโรงแรม กองกำกับการ 2 กองทะเบียน กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กรมตำรวจ โดยในเขตกรุงเทพฯ ให้นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร แผนกควบคุมโรงแรม กองกำกับการ 2 กองทะเบียน และนายตำรวจท้องที่ตั้งแต่สารวัตรขึ้นไป มีหน้าที่ตรวจตราสอดส่องให้โรงแรมปฏิบัติตามกฎหมาย ในจังหวัดอื่นให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอ และนายตำรวจท้องที่ตั้งแต่สารวัตรขึ้นไป มีหน้าที่ตรวจตราสอดส่องให้โรงแรมปฏิบัติตามกฎหมาย สำหรับผู้เป็นนายทะเบียนตาม พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ.2478 ในกรุงเทพมหานคร คือ ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ในจังหวัดอื่นคือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 387/2528 เรื่องการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ.2478 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณากลับกรอง ทำหน้าที่พิจารณารวบรวมกลับกรองและเสนอความเห็นต่อนายทะเบียนในการพิจารณาอนุญาตสร้างหรือตั้งโรงแรม การเปิดดำเนินการกิจการ การเปลี่ยนชื่อหรือยี่ห้อ การย้ายสถานที่ การเพิ่มหรือลดจำนวนห้องพักคณะกรรมการพิจารณากลับกรองแยกเป็นในเขตกรุงเทพฯ และในจังหวัดอื่น³⁷

นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ

ในกรณีจังหวัดอื่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

1) สำนักงานโยธาธิการจังหวัดหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทำหน้าที่ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคารว่าเป็นไปตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือไม่

2) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทำหน้าที่ตรวจสอบสุขลักษณะอนามัย การถ่ายเทของอากาศ ช่องระบายอากาศ ตลอดจนสถานที่ไม่ขัดกับอนามัยตามมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ.2478 รวมทั้งมีมาตรการป้องกันและระงับอัคคีภัย

3) นายอำเภอท้องที่เพื่อตรวจสอบหลักเกณฑ์การขออนุญาตตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 387/2528 ลงวันที่ 23 ก.ย.2528 และตรวจสอบว่าผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลต้องห้ามตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พ.ย.2515 หรือไม่ ตลอดจนสืบสวนในทางลับว่าผู้ขออนุญาตมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างโรงแรมซึ่งมีลักษณะและพฤติการณ์อันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือไม่

³⁷ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก, หน้า 257.

4) สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ สำหรับกรณีที่โรงแรมตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ผู้ขออนุญาตสร้างโรงแรมจะต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรณีการขอต้ออายุใบอนุญาต ต้องส่งรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานฯ ทุก 5 ปีด้วย เพราะการให้ความเห็นชอบครั้งหนึ่งมีผลเป็นระยะเวลา 5 ปี

ในกรุงเทพมหานคร

1) ตามบันทึกข้อความ ที่ มท 0207/188 กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย วันที่ 23 ม.ค. 2532 กำหนดว่าก่อนที่นายทะเบียนกรุงเทพมหานครจะอนุมัติในหลักการให้ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรมให้เสนอเรื่องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อนทุกราย

2) กรณี การขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรมให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานแรกในการดำเนินการตรวจสอบแบบแปลนในรายละเอียดเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงและรูปแบบลักษณะต่าง ๆ ของอาคารว่า ถูกต้องตรงตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือไม่

3) หลังจากที่กรุงเทพมหานครตรวจสอบแบบแปลนอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอความเห็นประกอบเรื่องส่งกรมตำรวจ (กองทะเบียน กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง) เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของสถานที่ตั้งโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4) เมื่อกองทะเบียนฯ ได้พิจารณาในรายละเอียดเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะเสนอความเห็นประกอบเรื่องเพื่อขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

5) ภายหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว นายทะเบียนโรงแรมกรุงเทพมหานครจะแจ้งผลการพิจารณาอนุมัติในหลักการให้ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรมให้กรุงเทพมหานครทราบ

6) เมื่อกรุงเทพมหานครได้รับแจ้งผลการพิจารณาอนุมัติในหลักการฯ จากนายทะเบียนโรงแรมกรุงเทพมหานครแล้ว จึงให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารแก่ผู้ขออนุญาตตามขั้นตอนของระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้มีการรวมตัวกันของผู้ประกอบการโรงแรมก่อตั้งเป็น สมาคมโรงแรมไทย (Thai Hotels Association: THA) ทำหน้าที่ประสานงานและออกแนวปฏิบัติร่วมกันระหว่างสมาชิกผู้ประกอบการโรงแรมของสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริม สนับสนุนการประกอบวิสาหกิจเกี่ยวกับโรงแรมและการท่องเที่ยว ประสานความร่วมมือและประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสมาคมอีกด้วย

2.5.1.2 องค์ประกอบ กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ก. องค์ประกอบบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ผู้ประกอบการธุรกิจการจ้ดนำเที่ยว (Tour Operators) หมายความว่า ผู้ประกอบบริการประเภทวางแผน จัดการท่องเที่ยวและขายบริการนั้นให้แก่ผู้เดินทางหรือนักท่องเที่ยวโดยตรง หรือจะขายบริการนั้นผ่านทางตัวแทนการท่องเที่ยวก็ได้ เช่น บริษัท ก. วางแผนจัดการท่องเที่ยวไปยังจังหวัดหรือสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ และขายบริการนั้นให้แก่ผู้เดินทางหรือนักท่องเที่ยวโดยจะขายโดยตรง หรือจะขายบริการนั้นผ่านตัวแทนการท่องเที่ยวก็ได้

ตัวแทนการท่องเที่ยว (Travel Agencies) หมายความว่า ผู้ประกอบการบริการประเภทจัดเตรียมข้อมูลการเดินทาง เป็นที่ปรึกษาวางแผนการท่องเที่ยว ตัวอย่างเช่น บริษัทผู้ออกบัตรเครดิต ทางบริษัทมีบริการพิเศษแก่สมาชิกผู้ถือบัตรเครดิตของบริษัท ในกรณีที่มีสมาชิกผู้ถือบัตรประสงค์จะเดินทางท่องเที่ยว บริษัทก็มีบริการจัดเตรียม ข้อมูลการเดินทาง ให้คำปรึกษา วางแผนการท่องเที่ยวตลอดจนเตรียมการจองห้องพักโรงแรม ตัวเครื่องบิน จอรถยนต์จากบริษัทให้เช่ารถยนต์ให้แก่สมาชิกผู้ถือบัตรของบริษัท ในกรณีเช่นว่านี้ บริษัทผู้ออกบัตรเครดิตจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนการท่องเที่ยว

มีข้อพึงสังเกตว่า ตัวแทนการท่องเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทยนั้นมักจะเป็นธุรกิจของบริษัทเดียวกัน³⁸

³⁸อรพรรณ พันธ์พัฒนา, “ผลกระทบต่อการค้าบริการจากการเปิดเสรีภายหลังจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย (สาขาการท่องเที่ยว),” วารสารกฎหมาย 15 (เมษายน 2538): 220.

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดรายละเอียดถึงหน้าที่ของบริษัทนำเที่ยวและตัวแทนจำหน่ายการท่องเที่ยวดังนี้

บริษัทนำเที่ยว (Tour Operator) ทำหน้าที่จัดรายการนำเที่ยวและบริการนำเที่ยว โดยจัดรายการนำเที่ยวจำแนกเป็น จัดรายการนำเที่ยวเบ็ดเสร็จ (Package Tour) ส่งให้ตัวแทนไปจำหน่าย และจัดรายการนำเที่ยวประเภทต่าง ๆ สำหรับผู้สนใจเฉพาะเรื่องให้องค์กร สถาบันวิชาชีพต่าง ๆ และกลุ่มเอกชนที่มีความสนใจเฉพาะเรื่องโดยการบริการนำเที่ยวของบริษัทนำเที่ยว ตามประเภทของรายการท่องเที่ยว นำโดยมัคคุเทศก์ (Guide หรือ Tour Guide) ซึ่งอาจเป็นมัคคุเทศก์ประจำบริษัท หรือมัคคุเทศก์อิสระ (Freelance Guide) นอกจากนี้บริษัทนำเที่ยวยังให้บริการวางแผนการจัดประชุมสัมมนาและการจัดนิทรรศการทั้งในประเทศและต่างประเทศให้แก่องค์กรต่าง ๆ ด้วย นอกเหนือจากการจัดนำเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล (Incentive Tour)

ตัวแทนจำหน่ายการท่องเที่ยว (Travel Agency) ทำหน้าที่

1. จำหน่ายรายการท่องเที่ยว ที่บริษัทนำเที่ยวจัดขึ้น
2. เป็นตัวแทนจำหน่ายตัวโดยสารพาหนะเดินทางทุกประเภท
3. เป็นตัวแทนจัดหาและสำรองที่พักแรมตลอดจนกิจกรรมบันเทิงต่าง ๆ
4. บริการจัดเอกสารการเดินทาง
5. บริการต้อนรับและรับส่งนักท่องเที่ยว
6. บริการให้คำปรึกษาและคำแนะนำเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

บริษัทนำเที่ยวบางแห่งเป็นทั้งบริษัทนำเที่ยว และตัวแทนจำหน่ายการท่องเที่ยว แต่บางแห่งก็เป็นเพียงบริษัทนำเที่ยวหรือตัวแทนจำหน่ายการท่องเที่ยวอย่างเดียว³⁹

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535⁴⁰ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ กำหนดคำจำกัดความของ “ธุรกิจนำเที่ยว” ว่าหมายถึง การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดหรือการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวก

³⁹ สุภาพร มากแจ้ง, หลักมัคคุเทศก์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไอเดียนส์ไตร์, 2534), หน้า 11-12.

⁴⁰ “พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109 (19 มีนาคม 2535): 1-21.

ความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทัศนจร และหรือมัคคุเทศก์ให้แก่นักท่องเที่ยว และในกฎกระทรวง (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535⁴¹ หมวด 1 ข้อ 1 แบ่งการประกอบธุรกิจนำเที่ยวออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. การประกอบธุรกิจนำเที่ยวเฉพาะพื้นที่ หมายความว่า การประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใด ในจังหวัดหนึ่งจังหวัดใด และจังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดนั้น

2. การประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศ หมายความว่า การประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดภายในราชอาณาจักร

3. การประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ หมายความว่า การประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดในต่างประเทศ หรือนำเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดภายในประเทศ

ผู้ประกอบการนำเที่ยวต่างประเทศจะประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศด้วยก็ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตตาม (2) อีก

ในปัจจุบันบริษัทผู้ประกอบการนำเที่ยวบางแห่งดำเนินการจัดนำเที่ยวภายในประเทศและไปต่างประเทศควบคู่กันไป และส่วนใหญ่จะมีบริการด้านจองตั๋วเครื่องบิน จองที่พัก จัดพาหนะบริการ จัดทำหนังสือเดินทางและวีซ่า บริการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและอื่น ๆ

มัคคุเทศก์ (guide, tourist guide, courier, tour leader) หมายความว่า ผู้นำทางใช้หมายถึงผู้ทำหน้าที่นำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว หน้าที่นำเที่ยวนั้นนอกจากการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ แล้ว ยังต้องทำการบรรยายให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา ความสำคัญของสถานที่ อำนวยความสะดวก และความปลอดภัยเป็นธุระในการติดต่อหาที่พัก จัดหาและควบคุมดูแลพาหนะในการใช้นำเที่ยว และจัดหาอาหารเครื่องดื่มให้แก่นักท่องเที่ยว

⁴¹“กฎกระทรวง (พ.ศ.2536),” ราชกิจจานุเบกษา 110 (28 พ.ศ.2536): 16-23.

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535⁴² กำหนดค่าจำกัดความของมัคคุเทศก์ว่า หมายถึง ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน

อาชีพมัคคุเทศก์นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพราะเป็นผู้ที่ได้ใกล้ชิดนักท่องเที่ยว ทำให้สามารถสร้างความพอใจหรือไม่พอใจแก่นักท่องเที่ยวได้ง่ายกว่าผู้ประกอบการอื่น ๆ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว มัคคุเทศก์จึงเป็นตัวแทนของประเทศที่จะแนะนำเอกลักษณ์ของประเทศไทย ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ สถานที่ท่องเที่ยวอันสวยงาม ตลอดจนกิจกรรมการท่องเที่ยว โดยความเอื้ออารีและมีน้ำใจในการปฏิบัติและให้บริการแก่นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์จึงเป็นจุดรวมของการแสดงออกซึ่งสิ่งดีงามของประเทศไทยให้นักท่องเที่ยวได้รับทราบและเกิดความรู้สึกในทางที่ดีต่อประเทศ ในฐานะตัวแทนของประเทศ มัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นทั้งทูตทางวัฒนธรรมในอันที่จะแสดงความเป็นไทยทั้งกิจกรรมการท่องเที่ยว การวางตน ตลอดจนการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรมไทย และเป็นทูตสันติภาพในการที่ช่วยสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างชนชาติ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ชาติ มัคคุเทศก์จึงควรหลีกเลี่ยงความประหลาดที่อาจก่อให้เกิดความรู้สึกดูหมิ่นเหยียดหยามแก่ประเทศชาติ

คุณสมบัติของมัคคุเทศก์ที่ดี ต้องมีมนุษยสัมพันธ์ดี มีบุคลิกภาพดี มีความรู้ดี มีวาทศิลป์ มีความรักงาน นอกเหนือจากคุณสมบัติดังกล่าวแล้วมัคคุเทศก์ยังต้องมีความสามารถที่จะทำให้คุณสมบัติเหล่านั้นเด่นชัดขึ้น ความสามารถของมัคคุเทศก์ประกอบด้วย ความสามารถด้านภาษา ความสามารถด้านวิชาการ ความสามารถด้านการนำเที่ยว และความสามารถด้านการแก้ปัญหา (สุภาพร มากแจ้ง, 2534)

ข. กฎหมายเกี่ยวกับบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

กฎหมายที่เกี่ยวกับบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535⁴³ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานของการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

⁴²“พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535,” ราชกิจจานุเบกษา: 109 (19 มีนาคม 2535: 1-21).

⁴³เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-21.

และอาชีพมัคคุเทศก์ และส่งเสริมควบคุมให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์เป็นไปอย่างมีระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด

พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 มีนายกรัฐมนตรีนเป็นผู้รักษาการ และเป็นผู้ออกกฎกระทรวง และให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ซึ่งมีประธานกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นประธานและกรรมการอีก 16 คนจากหน่วยราชการ และจากองค์กรเอกชนเป็นคณะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงาน

ในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว ห้ามผู้ใดประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยไม่มีใบอนุญาต หากประสงค์จะประกอบการต้องยื่นคำขอใบอนุญาตพร้อมทั้งหลักฐานแสดงคุณสมบัติที่กำหนด เมื่อนายทะเบียนจะออกใบอนุญาตประกอบการซึ่งมีอายุ 2 ปี ให้ผู้ประกอบการวางหลักประกันไว้กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อนำไปชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หากมีดอกผลเกิดจากหลักประกันให้ตกเป็นของผู้ประกอบการในระยะเวลาที่ถือใบอนุญาต และต้องประกอบการให้ได้มาตรฐานและจัดส่งเอกสารโฆษณาให้นายทะเบียนทราบ ในกรณีประสงค์จะขอใบแทนและหรือต่ออายุใบอนุญาต ให้ยื่นแบบคำขอพร้อมกับหลักฐานที่กำหนด กฎกระทรวง (พ.ศ.2526)⁴⁴ แบ่งธุรกิจนำเที่ยวออกเป็น 3 ประเภท ตามขนาดของกิจการที่ต่างกัน ดังนี้

ธุรกิจนำเที่ยวเฉพาะพื้นที่ หมายถึง การนำเที่ยวในจังหวัดและเขตจังหวัดที่ติดต่อกัน

ธุรกิจนำเที่ยวในประเทศ หมายถึง การนำเที่ยวไปยังจังหวัดต่าง ๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร

ธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ หมายถึง การนำเที่ยวไปต่างประเทศหรือการนำชาวต่างประเทศท่องเที่ยวในประเทศ

และได้แบ่งใบอนุญาตออกเป็น 4 ประเภท โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในใบอนุญาตแต่ละประเภท ดังนี้

⁴⁴“กฎกระทรวง (พ.ศ.2536),” ราชกิจจานุเบกษา 110 (28 พฤษภาคม 2536): 16-23.

ใบอนุญาตประเภทเฉพาะพื้นที่ (ไม่เกิน 20 คน) สามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในเขตจังหวัดที่สถานประกอบการตั้งอยู่ และหรือนำเที่ยวไปยังจังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดนั้น โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวแต่ละครั้งไม่เกิน 20 คน

ใบอนุญาตประเภทเฉพาะพื้นที่ (เกิน 20 คน) สามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในเขตจังหวัดที่สถานประกอบการตั้งอยู่ และหรือนำเที่ยวไปยังจังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดนั้น

ใบอนุญาตประเภทในประเทศ สามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร

ใบอนุญาตประเภทต่างประเทศ สามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังต่างประเทศ และหรือนำนักท่องเที่ยวต่างประเทศมาท่องเที่ยวภายในราชอาณาจักร

มัคคุเทศก์ ตามความหมายของ พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ

ให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่และบุคคล

ได้รับค่าตอบแทน

ผู้จัดหาและรับส่ง, หัวหน้านักท่องเที่ยว, ผู้ติดตามให้ความสะดวกแก่การเดินทางหรือล่าม จึงไม่ถือว่าเป็นมัคคุเทศก์ตามกฎหมายฉบับนี้ มัคคุเทศก์แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2536)⁴⁵ คือ

มัคคุเทศก์ทั่วไป หมายความว่า มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานทั่ว ๆ ไปในการนำนักท่องเที่ยวไปยังที่ต่าง ๆ โดยใช้ภาษาไทยหรือภาษาต่างประเทศแต่ไม่ใช่งานของมัคคุเทศก์พิเศษ

มัคคุเทศก์พิเศษ หมายความว่า มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เฉพาะทางเป็นพิเศษ เช่น การให้ความรู้พิเศษในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี การนำเที่ยวป่า ฯลฯ อันเป็นการให้ความรู้พิเศษอย่างอื่นที่นักท่องเที่ยวโดยทั่วไปที่มีความสนใจในด้านนั้นต้องการจะทราบ

⁴⁵“กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2536),” ราชกิจจานุเบกษา 110 (28 พฤษภาคม 2536): 24-28.

ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีกำหนดไว้ 2 ประเภท คือ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไปที่สามารถใช้ได้ทั่วราชอาณาจักร ตามประเภทและเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตและใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์พิเศษที่สามารถใช้ได้เฉพาะงานมัคคุเทศก์ประเภทและเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต ขณะนี้ไม่มีมัคคุเทศก์พิเศษ คงมีแต่มัคคุเทศก์ทั่วไปประเภทต่าง ๆ เท่านั้น

ในส่วนของมัคคุเทศก์มีข้อห้ามเหมือนกับธุรกิจนำเที่ยว คือ ห้ามเป็นมัคคุเทศก์โดยไม่มีใบอนุญาต ในการขอใบอนุญาตผู้ยื่นขอต้องมีสัญชาติไทยและต้องมีวุฒิบัตรแสดงว่าได้ผ่านการอบรมวิชามัคคุเทศก์เป็นคุณสมบัติหลัก ขณะปฏิบัติงานมัคคุเทศก์ต้องติดใบอนุญาตซึ่งมีอายุ 2 ปี และเครื่องหมายเป็นมัคคุเทศก์ตลอดจนประพฤติตนให้เหมาะสม ในกรณีที่ต้องการขอใบแทนและหรือต่ออายุใบอนุญาตตลอดจนขอเครื่องหมายเป็นมัคคุเทศก์ใหม่ ให้ยื่นคำขอพร้อมกับหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการออกใบอนุญาต ใบแทนและต่ออายุใบอนุญาต ตลอดจนการควบคุมผู้ประกอบการและมัคคุเทศก์ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนและหากนายทะเบียนปฏิบัติการไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรม ผู้ประกอบการ มัคคุเทศก์และผู้ร้องเรียนสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้

ในส่วนของกฎหมายที่ควบคุม องค์ประกอบบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์นี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบเดียวในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยที่มีกฎหมายควบคุมโดยตรง คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่สมบูรณ์ที่สุดคือ ไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายฉบับอื่น ๆ และหน่วยงานอื่นในการกำกับดูแล เพราะในบทบัญญัติของกฎหมายได้มีทั้งการตั้งคณะกรรมการฯ และหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์กรหลักของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จึงมีเอกภาพสมบูรณ์ดีกว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวฉบับอื่น ๆ

ตารางที่ 13 จำนวนผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว จำแนกตามประเภทใบอนุญาต

หน่วย : ราย

ประเภทใบอนุญาต	รวม	กรุงเทพฯ	ภาคเหนือ	ภาคใต้ เขต 1	ภาคใต้ เขต 2	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ
ต่างประเทศ	1,288	1,075	39	53	64	57
ในประเทศ	299	182	53	31	25	8
เฉพาะพื้นที่ (20 คนขึ้นไป)	86	11	24	10	41	-
เฉพาะพื้นที่ (ไม่เกิน 20 คน)	354	20	186	21	124	3
รวม	2,027	1,288	302	115	254	68

ที่มา: สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2539

ตารางที่ 14 สรุปจำนวนผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ จำแนกตามประเภทใบอนุญาตและ
สำนักงานทะเบียนฯ

หน่วย : คน

ประเภทใบอนุญาต	รวม	สำนักงานทะเบียนฯ				
		กรุงเทพฯ	ภาค เหนือ	ภาคใต้ เขต 1	ภาคใต้ เขต 2	ภาค ตะวันออก เฉียงเหนือ
1. ทั่วไป (ต่างประเทศ สิบรอนซ์ เงิน)	9,634	6,668	1,522	605	591	248
2. ทั่วไป (ไทย สิบรอนซ์ทอง)	1,069	991	22	17	7	32
3. ทั่วไป (ระดับจังหวัด ภาษาไทย สีฟ้า)	203	61	6	25	72	39
4. ทั่วไป (ระดับจังหวัด ภาษาไทย และต่างประเทศ สีฟ้า)	5	-	-	5	-	-
5. ทั่วไป (เดินป่า ภาษาไทยและ ต่างประเทศ สีเขียว)	251	3	240	-	-	8
6. ทั่วไป(ศิลปวัฒนธรรม ภาษา ไทย และต่างประเทศ สีแดง)	1	1	-	-	-	-
7. ทั่วไป (ทางทะเล ภาษาไทยและ ต่างประเทศ สีส้ม)	0	-	-	-	-	-
8. ทั่วไป (ทางทะเลชายฝั่ง ภาษา ไทยและต่างประเทศ)	139	9	3	8	118	1
รวม	11,302	7,733	1,793	660	788	328

ที่มา: สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร, ททท.

ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2539

ค. หน่วยงานกำกับดูแลบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ผู้มีอำนาจในการพิจารณาการออกหรือไม่ออกใบอนุญาต การพิจารณาเรื่องร้องเรียน การสอดส่องสถานประกอบการธุรกิจนำเที่ยว การสอดส่องการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์ ตลอดจนการควบคุมให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกฎหมาย คือ นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ “นายทะเบียน” ตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 มีความหมายว่า นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร และนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัด ซึ่งผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วน “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตาม พ.ร.บ.นี้ โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 และกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยที่สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และจัดให้มีการกระจายความรับผิดชอบและการอำนวยความสะดวกออกไปในต่างจังหวัด ดังนี้

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดภาคเหนือ

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดภาคใต้ เขต 1

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดภาคใต้ เขต 2

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

โดยกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยว และผู้ที่ประสงค์จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์สามารถยื่นแบบคำขอรับอนุญาตได้ ณ สำนักงานทะเบียนฯ เหล่านี้ หรือจะยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ แล้วแต่กรณี

ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการปฏิบัติงานร่วมกัน มี 3 หน่วยงาน คือ¹⁶

¹⁶ ทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร, สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, คู่มือการปฏิบัติงานร่วมกันตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535, สิงหาคม 2538, หน้า 18-19.

1. สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
 - 1.1 แจกและรับแบบคำขอ
 - 1.2 ตรวจสอบหลักฐานประกอบแบบคำขอว่าถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่เพียงใด
 - 1.3 ตรวจสอบสถานประกอบธุรกิจนำเที่ยว เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต
 - 1.4 พิจารณาออกหรือไม่ออกใบอนุญาต ตลอดจนการออกใบแทน หรือการต่ออายุใบอนุญาต
 - 1.5 เก็บแบบคำขอและหลักฐานประกอบแบบคำขอ
 - 1.6 เก็บและออกใบรับค่าธรรมเนียม
 - 1.7 รับและออกใบรับหลักประกันสำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว
 - 1.8 พิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นในเขตความรับผิดชอบ
 - 1.9 สอดส่องการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์
 - 1.10 สอดส่องสถานประกอบธุรกิจนำเที่ยว
 - 1.11 ประสานการปฏิบัติงานกับสำนักงานจังหวัดในเขตความรับผิดชอบ
2. สำนักงานจังหวัด
 - 2.1 แจกและรับแบบคำขอ
 - 2.2 ตรวจสอบหลักฐานประกอบแบบคำขอว่าถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่เพียงใด
 - 2.3 ตรวจสอบสถานประกอบธุรกิจนำเที่ยว เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต
 - 2.4 เสนอความเห็นไปยังสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ที่มีเขตอำนาจ
 - 2.5 เก็บแบบคำขอและหลักฐานประกอบแบบคำขอ
 - 2.6 เก็บและออกใบรับค่าธรรมเนียม
 - 2.7 รับและออกใบรับหลักประกันสำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว
 - 2.8 รับเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นในเขตจังหวัด
 - 2.9 สอดส่องการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์
 - 2.10 สอดส่องสถานประกอบธุรกิจนำเที่ยว

- 2.11 ประสานการปฏิบัติงานกับสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวที่มีเขตอำนาจความรับผิดชอบ
3. กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว
- 3.1 สอดส่องพฤติกรรมและดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ.นี้
- 3.2 ให้ความร่วมมือแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.นี้ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน
- 3.3 ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ในการรับแจ้งความและการดำเนินคดีตามขั้นตอนของกฎหมาย และแจ้งผลให้นายทะเบียนที่มีเขตอำนาจความรับผิดชอบทราบ
- 3.4 ให้ความร่วมมือและประสานงานกับสำนักงานจังหวัดและสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่มีเขตอำนาจความรับผิดชอบ

และได้มีการกำหนดจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ทั้งจากสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ และจากสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นแนวทางร่วมกันให้มัคคุเทศก์ยึดถือปฏิบัติจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของภาคเอกชน คือสมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว (ATTA) สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ (PAG) สมาคมผู้ประกอบการนำเที่ยวไทย (ADTO) สมาคมไทยบริการท่องเที่ยว (TTAA) พาด้าไทยแลนด์ แชนเดอร์ สมาพันธ์ธุรกิจการท่องเที่ยวส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย และสถาบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2538 โดยองค์กรเอกชนหลัก 8 องค์กร ประกอบไปด้วย สมาคมโรงแรมไทย (THA) สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว (ATTA) สมาคมไทยบริการท่องเที่ยว (TTAA) พาด้าไทยแลนด์ แชนเดอร์ สมาคมส่งเสริมการประชุมนานาชาติ(ไทย) (TICA) สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ (PGA) สมาคมผู้ประกอบการนำเที่ยวไทย (ADTO) และสมาพันธ์ธุรกิจการท่องเที่ยวส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย ร่วมกันเป็นสมาชิกก่อตั้งสถาบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย เพื่อให้มีองค์กรกลางที่เป็นเอกภาพเป็นผู้แทนสาขาธุรกิจต่าง ๆ ทางด้านการท่องเที่ยวของไทย

2.5.1.3 องค์ประกอบ กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลร้านอาหาร และ ภัตตาคาร

ก. องค์ประกอบร้านอาหารและภัตตาคาร

การรับประทานอาหารเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำรงชีพของมนุษย์ทุกคน นักท่องเที่ยวก็เช่นกัน การเดินทางท่องเที่ยวไปตามแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ย่อมต้องอาศัยปัจจัยในการกิน อยู่ หลับนอน นอกจากร้านอาหารจะเป็นองค์ประกอบที่อำนวยความสะดวกสำคัญประการหนึ่งแล้ว ร้านอาหารและภัตตาคารยังเป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยวได้โดยอาศัยรสชาติ ความแปลกใหม่ของอาหาร สถานที่และบรรยากาศของร้านอาหาร และรูปแบบของการให้บริการ อาหารพื้นเมืองของประเทศถือเป็นการแสดงออกทางวัฒนธรรมประเพณีได้อีกด้วย นอกจากนี้สิ่งปรุงแต่งเกี่ยวกับรสชาติ การตกแต่งอาหาร สถานที่ และบรรยากาศแล้ว ความสะอาด ความปลอดภัยในการบริโภคก็เป็นข้อสำคัญที่ต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญ ภัตตาคารเป็นสถานที่ขายอาหารและเครื่องดื่มที่ทําอย่างวิจิตรบรรจง หูหรร่า และราคาแพงกว่าร้านอาหารทั่วไปที่จะเน้นที่รสชาติความอร่อย และราคาย่อมเยาดีกว่า ประเภทของร้านอาหารอาจแบ่งได้ตามชนิดของอาหาร คือ ร้านอาหารเฉพาะชาติหรือนานาชาติ จะให้บริการเฉพาะรายการอาหารประจำท้องถิ่นหรือประจำชาติ การตกแต่งร้าน รายการอาหารและเครื่องแบบพนักงานจะเน้นลักษณะประจำชาติ, ร้านอาหารที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวโดยเฉพาะ ส่วนใหญ่จะมีการแสดงศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีประจำชาติ, ร้านอาหารทั่วไปที่ให้บริการทั้งแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศและคนไทยทั่วไป และร้านอาหารในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งในยุคปัจจุบันในโรงแรมจะมีบริการร้านอาหารและภัตตาคารไว้บริการลูกค้าทั้งคอฟฟี่ช็อป ห้องอาหาร การจัดเลี้ยงแบบบุฟเฟต์ ห้องอาหารประจำชาติ เป็นต้น สำหรับร้านอาหารและภัตตาคารที่ไม่ได้อยู่ในโรงแรมก็จะมีทั้งภัตตาคารขนาดใหญ่ ร้านอาหารทั่ว ๆ ไป และที่กำลังได้รับความนิยมคือ ร้านอาหารจานด่วน (Fast Food) ที่ดำเนินการในรูปแบบของการรับสิทธิ (Franchise) ที่จะต้องรักษามาตรฐาน คุณภาพ ความสะอาดให้ตรงตามข้อกำหนด

ปัจจุบันอาหารไทยได้รับความนิยมอย่างมากทั้งในกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ และในต่างประเทศ เพราะอาหารไทยถูกปรุงแต่งด้วยความปราณีต ส่วนประกอบและเครื่องปรุงมีลักษณะเฉพาะ เมื่อจัดแต่งในถ้วยชามรูปทรงโบราณจะช่วยให้เกิดความสวยงามแปลกตา โดยเฉพาะรูปแบบของการให้บริการที่เน้นกิริยามารยาทแบบคนไทยทำให้สามารถดึงดูดความสนใจจากชาวต่างชาติได้มาก อาหารไทยจึงเป็นข้อได้เปรียบทางเอกลักษณ์ของชาติอีกประการ

นอกเหนือไปจากทรัพยากรการท่องเที่ยวจึงควรรักษามาตรฐานด้านคุณภาพอาหาร ความสะอาด และราคาอาหาร ไม่ให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภค

ข. กฎหมายเกี่ยวกับร้านอาหารและภัตตาคาร

แบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับราชการส่วนกลางซึ่งเป็นกฎหมายบทหลัก และระดับราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้อกำหนดของแนวปฏิบัติที่ออกโดยราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพฯ เมืองพัทยา โดยข้อกำหนดที่ออกจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายของราชการส่วนกลาง

กฎหมายในระดับราชการส่วนกลาง ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 2) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522
- 3) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535⁴⁷ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสถานที่จำหน่ายอาหารในเรื่องการขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยที่ผู้จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เพื่อกำหนดมาตรการการดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ และกำหนดให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะกำกับดูแลและติดตามการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการและออกกฎกระทรวง และให้มีคณะกรรมการสาธารณสุขซึ่งมีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานและกรรมการอีก 16 คน จากหน่วยราชการและจากองค์กรเอกชนเป็นคณะกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ได้มีการกำหนดความหมายของสถานที่จำหน่ายอาหารไว้ว่า คืออาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้หรือทางสาธารณะ ที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม กำหนดให้มีการขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นถ้าสถานที่จำหน่ายอาหารมีพื้นที่เกินกว่าสองร้อยตารางเมตรและไม่ใช้

⁴⁷ “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109(5 เมษายน 2535): 27-52.

เป็นการขายของในตลาด สำหรับสถานที่จำหน่ายอาหารที่มีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตรต้องขออนุญาตรับรองการแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนการจัดตั้ง และเพื่อการควบคุมกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารผู้จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร ผู้จำหน่าย ทำ ประกอบ ปรง เก็บหรือสะสมอาหารในสถานที่จำหน่ายอาหารต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง

2) พระราชบัญญัติอาหาร เป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายอาหาร ครอบคลุมอาหารทุกชนิดที่ผลิตและจำหน่ายแก่ผู้บริโภคทั่วไป ดังนั้นนอกจากจะมีความสำคัญต่อลักษณะอาหารที่กักตุนและร้านอาหารผลิตและให้บริการแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในการเลือกอาหารที่นำมาเป็นวัตถุดิบในการประกอบอาหารด้วยว่ามีคุณภาพและลักษณะที่เหมาะสมตามกฎหมายหรือไม่

พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ได้กำหนดลักษณะอาหาร 4 ประเภทที่ผลิตและจำหน่ายคือ (1) อาหารไม่บริสุทธิ์ (2) อาหารปลอม (3) อาหารผิดมาตรฐาน (4) อาหารอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด และได้กำหนดรายละเอียดว่า ลักษณะอาหารเช่นใดที่จัดว่าเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ หรืออาหารปลอม หรืออาหารผิดมาตรฐาน หรือเป็นอาหารตามที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งรวมถึงอาหารที่มีสิ่งแปลกปลอม อาหารไม่ตรงตามที่ฉลากระบุ อาหารที่ไม่ปลอดภัยต่อการบริโภค อาหารที่มีสรรพคุณไม่เป็นที่เชื่อถือหรือไม่มีคุณภาพในระดับที่เหมาะสม

3) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกฎหมายที่ช่วยคุ้มครองผู้บริโภคจากการซื้อสินค้าหรือใช้บริการต่าง ๆ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (พ.ศ.2522) ระบุการคุ้มครองไว้ดังนี้

1. มีสิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
2. มีสิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
3. มีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
4. มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

กฎหมายระดับราชการส่วนท้องถิ่น คือ ข้อกำหนด แนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่ออกโดยราชการส่วนท้องถิ่นที่ผู้ประกอบการจะต้องศึกษาจากราชการส่วนท้องถิ่นที่กักตุนและร้านอาหารตั้งอยู่ เช่น กองอนามัยสิ่งแวดล้อม สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร ได้มีข้อกำหนดให้

ภัตตาคารและร้านอาหารติดตั้งเครื่องช่วยแยกไขมันและน้ำมันออกจากน้ำเสียที่ระบายมาจากอ่างล้างชามในครัว เพื่อลดปัญหามลภาวะในแหล่งน้ำที่เน่าเสียระบายออกสู่ชุมชน เป็นต้น

ค. หน่วยงานกำกับดูแลร้านอาหารและภัตตาคาร

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กล่าวถึงหน่วยงานกำกับดูแลร้านอาหารและภัตตาคารเอาไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น

“ข้อกำหนดของท้องถิ่น” หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมาย

กำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

“เจ้าพนักงานสาธารณสุข” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ในมาตรา 8 ยังให้อำนาจแก่อธิบดีกรมอนามัย มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ระงับการกระทำหรือให้กระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหาย กรณีที่เกิดเหตุในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจ

พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มีหน่วยงานคือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่ควบคุมดูแล และสามารถสั่งให้ตัดแปลงวิธีการผลิตหรือสั่งให้งดการผลิตได้

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มีหน่วยงานคือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทำหน้าที่กำกับดูแลและพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถทำการตรวจค้น ยึดอายัดสินค้าหรือเก็บนำสินค้าเป็นตัวอย่างเพื่อทำการตรวจสอบได้ และยังมีหน่วยงานในราชการส่วนท้องถิ่น คือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร ควบคุม กำกับ ดูแล สถานที่จำหน่ายอาหารให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น

องค์ประกอบร้านอาหารและภัตตาคารจัดได้ว่ามีกฎหมายควบคุมชัดเจนและมีหน่วยงานกำกับดูแลทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ แต่ยังคงอาศัยความร่วมมือจากผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหาร และภัตตาคารด้วยในการมีจิตสำนึกที่ซื่อสัตย์รักษามาตรฐานเรื่องคุณภาพและสุขอนามัยของอาหาร ไม่เอาเปรียบผู้บริโภคทั้งที่เป็นคนไทยและนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ

2.5.1.4 องค์ประกอบ กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่ง

ก. องค์ประกอบการคมนาคมขนส่ง

เมื่อการท่องเที่ยวต้องอาศัยการเคลื่อนย้ายคนจากท้องที่หนึ่งไปยังท้องที่อื่น ๆ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ทำให้การคมนาคมขนส่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สถานที่ท่องเที่ยวใดก็ตามแม้จะสวยงามมากแต่ถ้าขาดความสะดวกในการเดินทางเข้าสู่สถานที่ท่องเที่ยวแห่งนั้น การท่องเที่ยวก็จะไม่เกิดขึ้น การคมนาคมขนส่งทางการท่องเที่ยว หมายถึง การไปสู่จุดหมายปลายทางตามที่ตั้งใจไว้ด้วยความสะดวกสบาย เพื่อทำให้นักท่องเที่ยวเดินทางตรงสู่จุดหมายที่เร็วที่สุด การพัฒนาระบบของการขนส่งจึงเป็นสิ่งสำคัญลำดับแรกสำหรับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว รูปแบบของการเดินทางในอดีตกาล มนุษย์รู้จักที่จะใช้สิ่งที่ธรรมชาติให้มาคือ การเดินเท้า ต่อมาจึงเริ่มปรับใช้สัตว์เป็นเครื่องทุ่นกำลังแรง เช่น ม้า ลา วัว อูฐ และพัฒนาขึ้นเป็นรถม้า ถ้าหากเป็นการเดินทางไกล ๆ ทางแม่น้ำลำคลองหรือทะเลก็จะใช้เรือเป็นพาหนะ ส่วนการเดินทางระยะไกลบนทางบกก็จะใช้รถไฟ ต่อมาเมื่อมีการประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำขึ้น ทำให้รถไฟและเรือสามารถขับเคลื่อนได้เร็วขึ้นด้วย การพัฒนาพาหนะที่ใช้ในการคมนาคมขนส่งลำดับต่อมาคือการผลิตรถยนต์ ซึ่งได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างมากในเวลาอันรวดเร็ว เพราะมีความคล่องตัวเป็นอิสระมากกว่า มีความสะดวกสบายและเป็นส่วนตัว จนกระทั่งวิวัฒนาการมาถึงการสร้างเครื่องบิน ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบของการคมนาคมขนส่งที่รวดเร็วที่สุดเท่าที่มนุษย์เคยมีมา

ปริมาณการเดินทางของผู้คนจึงมีความเจริญเติบโตควบคู่ไปกับรูปแบบวิธีการขนส่งที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

การคมนาคมขนส่งแบบออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- การคมนาคมขนส่งทางบก แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ
 - การคมนาคมขนส่งทางรถยนต์
 - การคมนาคมขนส่งทางรถไฟ
- การคมนาคมขนส่งทางเรือ
- การคมนาคมขนส่งทางอากาศ

การคมนาคมขนส่งทางบก โดยรูปแบบการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ รถไฟคันแรกของโลกประดิษฐ์ขึ้นเพื่อใช้ในกิจการเหมืองแร่ ประโยชน์ของรถไฟในยุคแรก ๆ จึงใช้เป็นพาหนะสำหรับขนส่งสินค้า จนเมื่อ ค.ศ.1830 จึงเริ่มใช้รถไฟในการขนส่งบรรทุกผู้โดยสาร ต่อ ๆ มาได้มีการคิดค้นรูปแบบเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับปรุงให้รถไฟแล่นได้เร็วขึ้น โดยใช้เครื่องจักรไอน้ำ มีบริการอุ่นและตู้เสบียงอาหาร มีเส้นทางสายใหม่ ๆ เปิดดำเนินการ เช่น รถด่วนสายตะวันออก (Orient Express) รับส่งผู้โดยสารในยุโรป ซึ่งเป็นขบวนรถไฟสายพิเศษที่มีชื่อเสียงมาก เพราะตกแต่งหรูหราสวยงาม และให้บริการดีเยี่ยม แม้ในยุคต่อ ๆ มา เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้มีส่วนช่วยพัฒนาและปรับปรุงให้รถไฟแล่นได้เร็วขึ้น ลดการสิ้นเปลืองขณะวิ่งแต่รถไฟก็ยังมีข้อจำกัดในการพัฒนาเพราะต้องอาศัยการลงทุนสูง การลงทุนในกิจการรถไฟต้องสร้างทั้งสถานี เส้นทางวิ่ง และยานพาหนะคือตัวรถไฟ อีกทั้งต้องวางแผนงานในการใช้ประโยชน์ให้ได้เต็มที่ เพราะการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับความต้องการของตลาด หรือการปรับปรุงกิจการเพื่อขยายบริการในกิจการรถไฟทำได้ยากไม่คล่องตัวเหมือนกิจการคมนาคมขนส่งรูปแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม รถไฟยังมีข้อดีอยู่คือ การโดยสารรถไฟทำให้ผู้โดยสารสามารถผ่อนคลายอิริยาบถได้ เพราะตัวยานพาหนะมีเนื้อที่กว้างขวางกว่ายานพาหนะอื่น ๆ มีสิ่งอำนวยความสะดวกพวกตู้เสบียง ทำให้ผู้เดินทางระยะไกลมาก ๆ ได้พักผ่อนระหว่างทางด้วย การโดยสารรถไฟช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายเพราะค่าโดยสารราคาถูกและการเดินทางโดยรถไฟเป็นการเดินทางที่ปลอดภัยที่สุด เพราะข่าวการเกิดอุบัติเหตุทางรถไฟมีน้อยมากเมื่อเทียบกับการโดยสารรถยนต์และการโดยสารเครื่องบิน

การขนส่งทางรถไฟในประเทศไทย ดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจผูกขาดการประกอบการขนส่งแต่เพียงผู้เดียว ทั้งผู้โดยสารและสินค้า เส้นทาง

รถไฟในประเทศไทย มีเส้นทางวิ่งรวมทั้งสิ้น 3,848,081 กิโลเมตร แบ่งออกเป็น 7 สาย ตั้งต้นจากกรุงเทพฯ คือ

1. สายเหนือ
2. สายตะวันออกเฉียงเหนือ
3. สายตะวันออก
4. สายใต้
5. สายตะวันตก
6. สายกาญจนบุรี
7. สายแม่กลอง (ปัจจุบันยกเลิก)

การคมนาคมขนส่งทางบก โดยรูปแบบการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์ รถยนต์เป็นพาหนะที่ใช้กันมากที่สุดในปัจจุบัน นับตั้งแต่มีการผลิตรถยนต์ครั้งแรกในประเทศเยอรมันเมื่อ ค.ศ.1885 รถยนต์ก็ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อมีการสร้างถนนเชื่อมโยงถึงกันมากขึ้น มีการปรับปรุงสภาพถนนให้มีความปลอดภัยจึงเป็นจุดเสริมให้ประชาชนใช้รถยนต์เป็นพาหนะเดินทางมากยิ่งขึ้น รถยนต์และถนนหนทางจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเจริญและพัฒนาควบคู่กันไปตลอด ปัจจุบันประเทศไทยมีทางหลวง 7 ประเภทคือ

1) ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่สร้างขึ้นเพื่อให้การจราจรผ่านได้รวดเร็วเป็นพิเศษ เช่น ทางหลวงสายธนบุรี-ปากท่อ

2) ทางหลวงแผ่นดิน เป็นเส้นทางถนนที่สร้างเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา แบ่งตามภาค คือ ภาคเหนือ : สายพหลโยธิน, ภาคอีสาน : สายมิตรภาพ, ภาคกลาง : สายสุขุมวิท ภาคใต้ : สายเพชรเกษม ถนนสายหลักของประเทศยังเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงสายเอเชียซึ่งมีเส้นทางใหญ่จดชายแดนทุกประเทศ

3) ทางหลวงจังหวัด คือ ทางหลวงที่สร้างขึ้นเพื่อการคมนาคมระหว่างจังหวัดกับท้องที่ต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา

4) ทางหลวงสายชนบท คือ ทางหลวงนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ท้องที่การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา

5) ทางหลวงเทศบาล คือ ทางหลวงในเขตเทศบาลที่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา

6) ทางหลวงสุขาภิบาล คือทางหลวงในเขตสุขาภิบาล ที่สุขาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา

7) ทางหลวงสัมปทาน คือทางหลวงที่รัฐบาลได้ให้สัมปทานแก่เอกชน ก่อสร้างขึ้นเพื่อการคมนาคมหรือเพื่อการอุตสาหกรรม ให้ลงทะเบียนไว้ ณ กรมทางหลวง

ข้อได้เปรียบของการเดินทางโดยรถยนต์ มีมากกว่าเดินทางในรูปแบบอื่น ๆ เพราะการเดินทางโดยรถยนต์เป็นการเปิดโอกาสให้จุดหมายปลายทางแห่งใหม่ ๆ ได้ปรากฏตัวขึ้นมาเพื่อสนองตอบต่อผู้เดินทางท่องเที่ยวโดยทางรถยนต์นั่งส่วนบุคคล นอกจากนี้ผู้ขับขี่ยังสามารถควบคุมเวลาที่จะออกเดินทาง เวลาที่จะไปถึงจุดหมายปลายทาง และถนนสายต่าง ๆ ที่เลือกใช้ในการเดินทาง กระเป๋าหรือสัมภาระก็ง่ายต่อการนำไปกับรถยนต์ และรถยนต์ก็สามารถขนส่งผู้โดยสารได้จำนวนมากกว่าโดยเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นแต่เพียงเล็กน้อย ทำให้เหมาะสำหรับการเดินทางที่ต้องการจะประหยัดรายจ่าย⁴⁶

การเดินทางโดยรถยนต์นอกจากโดยรถยนต์โดยสารส่วนบุคคลแล้ว ยังมีรถยนต์โดยสารสาธารณะ รถยนต์โดยสารบริการ เปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้เลือกรูปแบบการเดินทางให้สอดคล้องกับความต้องการ จุดหมายปลายทาง และค่าใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยว

การคมนาคมขนส่งทางเรือ

การคมนาคมขนส่งทางเรือมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานกว่าการคมนาคมในรูปแบบอื่น ๆ กล่าวกันว่ามีการใช้เรือลำแรกช่วงประมาณ 4,000 ปีก่อนคริสตกาล เพื่อออกหาปลาตามทะเล และในยุคต่อ ๆ มามีการใช้เรือเป็นพาหนะเดินทางเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้า เพื่อเดินทางสำรวจดินแดน เพื่อการค้าขาย และใช้เรือเป็นพาหนะขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองท่าต่าง ๆ เมื่อมีการประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำก็ได้มีการนำเทคโนโลยีนี้มาใช้กับเรือด้วย ทำให้เรือสามารถเดินทางได้เร็วขึ้นและเดินทางได้ในระยะที่ไกลกว่าเดิม เรือกลไฟในยุคนั้นจะบรรทุกทั้งหีบห่อของสินค้า และผู้โดยสาร ต่อมาเมื่อมีทางเลือกของการเดินทางรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้น ความนิยมของประชาชนต่อการเดินทางทางเรือจึงลดลงเหมือนกับการเดินทางโดยรถไฟ แต่ได้มีการปรับปรุงใช้เรือเดินสมุทรขนาดใหญ่มาทำเป็นเรือสำราญเพื่อการท่องเที่ยว โดยนำเอาหลักการท่องเที่ยวแบบเรือสำราญหรือเรือเพลินทางมาใช้ในการเดินทางท่องเที่ยวในลำน้ำ การท่องเที่ยวในรูปแบบนี้จะ

⁴⁶นิคม จารุมณี, การท่องเที่ยวและการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, หน้า 121.

เน้นความสนุกสนานในขณะที่เดินทางมากกว่าจุดหมายปลายทางที่เรือจะไปถึง ดังนั้นตัวเรือสำราญจึงต้องมีการออกแบบให้มีความบันเทิงแก่นักท่องเที่ยวให้ครบวงจร มีห้องพักที่สะดวกสบาย บริการอาหารเครื่องดื่มตลอดการเดินทาง

การเดินทางท่องเที่ยวทางเรือ ตามคำนิยามของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มี 2 ประเภท คือ

Cruise Ship “เรือเดินสมุทรท่องเที่ยว” หมายถึง เรือเดินสมุทรระหว่างประเทศ ที่ประกอบกิจการ เพื่อบริการผู้โดยสารที่ประสงค์เดินทางเป็นกลุ่มตามกำหนดการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้โดยสารแวะขึ้นบกเพื่อท่องเที่ยวตามเมืองท่าต่าง ๆ และโดยปกติระหว่างทางจะไม่รับหรือส่งผู้โดยสารหรือขนถ่ายสินค้า

Cruise Passenger “ผู้โดยสารเรือเดินสมุทรท่องเที่ยว” หมายถึง บุคคลที่เดินทางเข้าออกประเทศไทยโดยเรือเดินสมุทรท่องเที่ยวลำเดียวกันในขณะที่อยู่ในประเทศไทยจะใช้เรือลำดังกล่าวเป็นที่พักแรมหรือไม่ก็ตาม

จากโครงการสำรวจทดลองผู้โดยสารเรือเดินสมุทรท่องเที่ยว ปี 2528 ของกองสถิติและวิจัย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย แบ่งลักษณะการท่องเที่ยวของผู้โดยสารเรือเดินสมุทรท่องเที่ยวที่ท่องเที่ยวในประเทศไทย ออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่เมื่อเรือจอดเทียบท่าแล้ว ผู้โดยสารจะจัดการท่องเที่ยวด้วยตัวเอง ซึ่งจะมีทั้งผู้ที่พำนักบนเรือและขึ้นมาพำนักบนฝั่ง อีกประเภทหนึ่งคือ ผู้โดยสารที่ใช้บริการของบริษัทนำเที่ยวที่ทางบริษัทตัวแทนเรือเดินสมุทรได้จัดเตรียมไว้บริการ ผู้โดยสารประเภทนี้มีทั้งที่พำนักบนเรือและขึ้นมาพำนักบนฝั่งเช่นกัน และสำรวจพบว่าท่าเทียบเรือที่เรือเดินสมุทรท่องเที่ยวนิยมจอดเทียบท่า มี 3 แห่ง คือ ท่าเรือกรุงเทพ ท่าเรือพัทยา-สัตหีบ และท่าเรือภูเก็ต ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องของสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว ขนาดของเรือที่จะจอดเทียบท่า และความไม่สะดวกในการเดินทางจากท่าเทียบเรือเข้ามายังแหล่งท่องเที่ยว⁴⁹

⁴⁹ กองสถิติและวิจัย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, โครงการสำรวจทดลองผู้โดยสารเรือเดินสมุทรท่องเที่ยว ปี 2528, 18 หน้า.

การคมนาคมขนส่งทางอากาศ

การคมนาคมขนส่งทางอากาศเป็นรูปแบบของการเดินทางที่เกิดขึ้นหลังสุด คือ เมื่อ ค.ศ.1903 แต่กลับเป็นรูปแบบของการเดินทางที่ได้รับความนิยมมากที่สุด เมื่อความก้าวหน้าและพัฒนาการทางเทคโนโลยีของการคมนาคมประเภทหนึ่งเกิดขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการคมนาคมประเภทอื่นด้วย เห็นได้จากรถไฟเข้ามาแทนที่ม้า รถยนต์เข้ามาแทนที่รถไฟ เครื่องบินเข้ามาแทนที่เรือโดยสารข้ามมหาสมุทรและการเดินทางระยะไกล ๆ ของรถไฟ เครื่องบินในยุคแรกใช้เพื่อการขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์และสินค้าต่าง ๆ ก่อน แล้วจึงพัฒนารูปแบบมาเป็นการขนส่งผู้โดยสาร และได้มีการพัฒนาศักยภาพของเครื่องบินให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับมีการผ่อนคลายระเบียบการบินเพื่อให้เสรีภาพแก่สายการบินต่าง ๆ ในการบินข้ามพรมแดน การเดินทางโดยเครื่องบินในยุคต่อ ๆ มาจึงมีราคาถูกลงและปลอดภัยมากขึ้น นอกจากนี้เมื่อการเดินทางสามารถทำได้สะดวกมากขึ้น แหล่งท่องเที่ยวที่อยู่ไกลและเคยไปลำบากก็กลับไม่เป็นอุปสรรคอีกต่อไป และยังทำให้ประเทศที่เป็นศูนย์กลางการบินระหว่างประเทศได้รับผลดีทางเศรษฐกิจเหมือนกับการเป็นเมืองท่าขนส่งที่เป็นศูนย์กลางท่าเรือเดินสมุทรสำคัญในยุคที่การเดินทางเรือได้รับความนิยม

การตัดสินใจเลือกพาหนะเดินทางขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้าน คือ ระยะเวลาของการเดินทาง จำนวนคนในกลุ่มที่เดินทาง (มีผลต่องบประมาณการเดินทาง) และเงินสำรองที่มีอยู่เพื่อการเดินทาง ส่วนองค์ประกอบอื่น ๆ ที่อาจมีผลต่อการตัดสินใจ เช่น ความสะดวกสบายของพาหนะเดินทาง เวลาที่ใช้ในการเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางของยานพาหนะต่าง ๆ บริเวณหรือสถานที่ให้บริการแก่ผู้โดยสารภาคพื้นดินหรืออุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการใช้พาหนะประเภทนั้น ๆ เช่น สถานีขนส่ง และความรู้สึกด้านสถานภาพและเกียรติภูมิ⁵⁰

สำหรับประเทศไทยจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ ใน พ.ศ.2538 และ 2539 นักท่องเที่ยวโดยรวมเดินทางเข้ามาทางอากาศมากที่สุด ทางบกและทางน้ำได้รับความนิยมรองลงมาตามลำดับ

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

ตารางที่ 15 จำนวนนักท่องเที่ยวแยกตามประเภทของการเดินทาง พ.ศ.2538-2539

ประเภท	2538		2539	
	จำนวน	อัตราการเปลี่ยนแปลง (%) 38/39	จำนวน	อัตราการเปลี่ยนแปลง (%) 38/39
รวม	6,951,566	+12.83	7,192,145	+3.46
ทางอากาศ	5,760,416	+11.36	6,072,490	+5.42
ทางบก	1,122,447	-18.80	982,966	-12.43
ทางน้ำ	158,703	+22.47	136,689	-13.87

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 16 สถิติการขนส่งทางอากาศที่ทำอากาศยานทั้ง 4 แห่ง

ปีงบประมาณ	จำนวนรวม (ระหว่างประเทศ + ภายในประเทศ)															
	จำนวนเที่ยวบิน		จำนวนผู้โดยสาร							จำนวนสินค้า						
	จำนวน	เพิ่ม/ลด (%)	ออก	เข้า	รวม	เพิ่ม/ลด (%)	ผ่าน	รวมทั้งสิ้น (คน)	เพิ่ม/ลด (%)	ออก	เข้า	รวม	เพิ่ม/ลด (%)	ผ่าน	รวมทั้งสิ้น (ตัน)	เพิ่ม/ลด (%)
2535	166,135	10.22	9,122,815	9,103,835	18,226,650	6.36	18,93,438	20,120,088	6.89	291,861	149,170	441,031	5.18	42,805	483,836	4.23
2536	174,161	4.83	10,413,813	10,399,943	20,813,756	14.19	21,149,678	22,963,434	14.13	333,844	177,645	511,489	15.98	58,330	569,819	17.77
2537	181,474	4.20	11,461,991	11,442,989	22,904,980	10.05	2,267,517	25,172,497	9.62	382,345	210,061	592,406	15.82	68,597	661,003	16.00
2538	191,684	5.63	12,670,050	12,682,930	25,352,980	10.69	2,309,798	27,662,778	9.89	425,916	256,627	682,543	15.22	86,663	769,206	16.37
2539	203,966	6.41	14,058,635	13,998,482	28,057,117	10.67	2,180,190	30,237,307	9.31	443,791	277,610	721,401	5.69	89,666	811,067	5.44

ที่มา : การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

การคมนาคมขนส่งทางอากาศจึงมีบทบาทอย่างสำคัญต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยเฉพาะการพัฒนาการท่องเที่ยวระหว่างประเทศซึ่งจำต้องอาศัยการเดินทางโดยทางอากาศเป็นหลัก

ท่าอากาศยานในประเทศไทย แบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. ท่าอากาศยานพาณิชย์ระหว่างประเทศ อยู่ในความดูแลของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้แก่ ท่าอากาศยานกรุงเทพฯ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ท่าอากาศยานภูเก็ต
2. ท่าอากาศยานภูมิภาค อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการบินพาณิชย์ 23 แห่ง ได้แก่ เชียงราย แพร่ น่าน แม่ฮ่องสอน ลำปาง ตาก แม่สอด อุบลราชธานี นครราชสีมา อุตรดิตถ์ ขอนแก่น สกลนคร เลย พิษณุโลก หัวหิน สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ตรัง ปัตตานี นราธิวาส และที่ปิดทำการชั่วคราวอีก 3 แห่งคือ ท่าอากาศยานแม่สะเรียง ปาย และอุตรดิตถ์
3. ท่าอากาศยานอยู่ในความดูแลของกองทัพเรือ คือท่าอากาศยานอู่ตะเภา
4. ท่าอากาศยานอยู่ภายใต้การดูแลของเอกชน เช่น ท่าอากาศยานสมุย ท่าอากาศยานสุโขทัย

การคมนาคมขนส่งที่จะส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจะต้องอาศัยทั้งการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศและการคมนาคมขนส่งภายในประเทศ เพราะเมื่อนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทยแล้วยังจะต้องเดินทางท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่อยู่ห่างกันออกไปในแต่ละภาค การเดินทางต้องทำได้สะดวก ปลอดภัย รวดเร็วและราคาพอสมควร

ข. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง

แยกพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งเป็น 3 หัวข้อ คือ

1. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางบก แบ่งได้ 2 ประเภท คือ
 - กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ
 - กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์
2. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางน้ำ
3. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางอากาศ

1. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางบก แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ

กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ คือพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494⁵¹ และพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464⁵²

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกิจการรถไฟโดยกล่าวถึงการจัดตั้งทุนและเงินสำรอง การกำกับ การควบคุม และการบริหาร การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการรถไฟ ความสัมพันธ์กับรัฐบาล การร้องทุกข์ และการสงเคราะห์และการบัญชี การสอบและการตรวจ และการแก้ไขครั้งล่าสุด เมื่อพ.ศ.2535 (ฉบับที่ 6) ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้กระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ได้กว้างยิ่งขึ้น และให้อำนาจผู้ว่าการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รुक้าเข้ามาในเขตสองข้างทางของรางรถไฟได้ เพื่อประโยชน์ของการเดินรถและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุกให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ

พระราชบัญญัติ จัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2494 กำหนดขึ้นเพื่อดูแลความเรียบร้อยในการจัดวางรถไฟรางคู่และทางหลวง โดยมีบทบัญญัติในเรื่องการจัดการทั่วไป การให้อนุญาต การกำกับตรวจตราของรัฐบาล การจัดหาซื้อที่ดิน การก่อสร้าง การบำรุง วิธีการจัดการและบรรทุกส่ง และวิธีการว่าด้วยความปลอดภัยของประชาชน

กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์

การคมนาคมขนส่งทางรถยนต์ มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับคือ

- (1) พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522
- (2) พระราชบัญญัติจรรยาทางบก พ.ศ.2522
- (3) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522
- (4) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 8 ว่าด้วยการขน

⁵¹“พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494” (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535, ราชกิจจานุเบกษา 109 (9 เมษายน 2535).

⁵²“พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2471”, ราชกิจจานุเบกษา 52 (5 พฤษภาคม 2478).

(1) พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522⁵³ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียน เครื่องหมายและการใช้รถ ภาษีประจำปี ใบอนุญาตขับรถและบทกำหนดโทษ มาตรา 4 ของ พ.ร.บ.รถยนต์ได้ให้ความหมายของคำว่ารถยนต์และแบ่งประเภทรถยนต์ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

“รถยนต์” หมายความว่า รถยนต์สาธารณะ รถยนต์บริการ และรถยนต์ส่วนบุคคล

“รถยนต์สาธารณะ” หมายความว่า (1) รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัด ซึ่งได้แก่รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่รับจ้างระหว่างจังหวัด โดยรับส่งคนโดยสารได้เฉพาะที่นายทะเบียนกำหนด (2) รถยนต์รับจ้าง ซึ่งได้แก่รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน หรือรถยนต์สาธารณะอื่น นอกจากรถยนต์โดยสารประจำทาง

“รถยนต์บริการ” หมายความว่า รถยนต์บรรทุกคนโดยสารหรือให้เช่า ซึ่งบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน ดังต่อไปนี้

ก. รถยนต์บริการธุรกิจ ซึ่งได้แก่ รถยนต์ที่ใช้บรรทุกคนโดยสารระหว่างท่าอากาศยาน ท่าเรือเดินทะเล หรือสถานีรถไฟกับโรงแรม ที่พักอาศัย ที่ทำการของผู้โดยสาร หรือที่ทำการของผู้บริการธุรกิจนั้น

ข. รถยนต์บริการทัศนาจร ซึ่งได้แก่ รถยนต์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวใช้รับคนโดยสารเพื่อการท่องเที่ยว

ค. รถยนต์บริการให้เช่า ซึ่งได้แก่ รถยนต์ที่จัดไว้ให้เช่า ซึ่งมีใช่เป็นการเช่าเพื่อนำไปรับจ้างบรรทุกคนโดยสารหรือสิ่งของ

“รถยนต์ส่วนบุคคล” หมายความว่า รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคน หรือรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคล ซึ่งมีได้ใช้ประกอบการขนส่งส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

โดยรถยนต์แต่ละประเภทจะตั้งอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างเคร่งครัด เพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยของยานพาหนะทางบก

⁵³พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2537”, ราชกิจจานุเบกษา 11 (21 ธันวาคม 2537).

ในส่วนของการขนส่งด้วยรถประจำทางสายต่าง ๆ ทั่วประเทศจะ อยู่ในความควบคุมดูแลของบริษัทขนส่งจำกัดซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม

(2) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522⁵⁴ เป็นบทบัญญัติที่ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกให้เหมาะสมกับสภาพการจราจรและจำนวนยานพาหนะที่เพิ่มขึ้นเพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้รถ สัญญาณจราจรและเครื่องหมายจราจร การใช้ทางเดินรถและข้อกำหนดเกี่ยวกับความเร็วของรถ เป็นต้น

(3) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522⁵⁵ พระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก การประกอบการขนส่ง การชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการขนส่ง การรับจัดการขนส่ง รถ ผู้ประจำรถ ผู้โดยสาร สถานีขนส่ง และบทกำหนดโทษ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่ควบคุมผู้ประกอบการขนส่งให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด

(4) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 8 รับขน หมวด 2 รับขนคนโดยสาร ตั้งแต่ มาตรา 634-639 บทบัญญัติของ ป.พ.พ. ได้กำหนดหน้าที่ที่ผู้ขนส่ง คือ บุคคลผู้รับขนส่งของหรือคนโดยสารเพื่อบำเหน็จเป็นทางการคำปกติของตน ซึ่งผู้ขนส่งจะต้องรับผิดชอบต่อคนโดยสารในความเสียหายอันเกิดแก่ตัวเขาหรือในความเสื่อมเสียอันเป็นผลโดยตรงจากการชักช้าในการขนส่ง ข้อกำหนดเรื่องการรับมอบเครื่องเดินทาง รวมถึงสิทธิและความรับผิดชอบของผู้ขนส่งในเรื่องของเครื่องเดินทาง แต่บทบัญญัติว่าด้วยการรับขนของป.พ.พ. ไม่ได้ใช้บังคับกับการรับขนของหรือคนโดยสารของการรถไฟแห่งประเทศไทย การขนไปรษณีย์ ภัณฑ์ในหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลข และการรับขนของทางทะเล ซึ่งทั้ง 3 กรณีนี้ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยกิจการนั้นโดยเฉพาะ

⁵⁴“พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538”, ราชกิจจานุเบกษา 112 (6 ตุลาคม 2538).

⁵⁵“พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2537”, ราชกิจจานุเบกษา 111 (30 มิถุนายน 2537).

กฎหมายที่เกี่ยวกับการขนส่งทางบกประเภทรถไฟนั้นเป็นกฎหมายที่มีบัญญัติขึ้นมาเป็นเวลานานมากแล้ว แม้จะมีการแก้ไขในบางมาตราเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมก็ตาม แต่ก็ควรจะดำเนินการแก้ไขทั้งหมด ไม่ใช่แก้ไขในบางเรื่องตามแต่ว่าจะเกิดปัญหาในเรื่องใด ประกอบกับกิจการรถไฟเป็นการดำเนินกิจการผูกขาดโดยรัฐ ไม่มีภาคเอกชนเข้ามาแข่งขัน ทำให้กิจการรถไฟไม่ค่อยมีการพัฒนาทั้งคุณภาพของตัวรถไฟ เทคโนโลยีของเครื่องจักร คุณภาพของการให้บริการ ความสะอาด ตลอดจนสถานีรถไฟ หากมีการปรับปรุงในสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้กิจการด้านนี้ดีขึ้นเพราะข้อดีด้านความปลอดภัยและราคาที่ถูกลงจะช่วยดึงดูดให้ผู้โดยสารหันกลับมาให้ความสนใจเลือกเดินทางโดยรถไฟมากยิ่งขึ้น สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับการขนส่งทางบกประเภทรถยนต์ รัฐควรให้ความสนใจในการควบคุมความปลอดภัยของรถโดยสารสาธารณะ รถยนต์บริการ รถยนต์บริการทัศนาจร รถยนต์ให้เช่า โดยเฉพาะรถยนต์สาธารณะประเภทที่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศสนใจใช้บริการมาก เพราะมักมีปัญหาด้านสภาพของรถชำรุดเพราะการใช้งานนานเกินไป ปัญหาด้านคนขับรถโดยสารสาธารณะที่ไม่ระวังเรื่องความปลอดภัยของผู้โดยสาร โดยเฉพาะฤดูกาลท่องเที่ยวที่ต้องการเร่งความเร็วให้ได้จำนวนรอบการวิ่งต่อวันให้มากเพื่อรายได้ในขณะที่สภาพรถและสภาพร่างกายบกพร่อง และควรควบคุมเอกชนผู้ได้รับสัมปทานการเดินรถให้หมั่นตรวจสอบสภาพรถ ปรับปรุงการให้บริการ และไม่ควรให้เอกชนผูกขาดเส้นทางเดินรถสาธารณะเส้นทางใดเส้นทางหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะเอกชนจะขาดการปรับปรุงคุณภาพในทุก ๆ ด้านหากไม่มีการแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่น

2. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางน้ำ

การคมนาคมขนส่งทางน้ำมีกฎหมายเกี่ยวข้องอยู่ 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 และพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ.2481

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเดินเรือ เขตท่าเรือ เขตจอดเรือ การเดินเรือในลำแม่น้ำ ข้อบังคับเกี่ยวกับแพ ข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้และควบคุมเรือกำปั่น เรือเล็กต่างๆ ฯลฯ โดยที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้มุ่งประสงค์ที่จะกำหนดวิธีปฏิบัติของเรือประเภทต่าง ๆ ที่ระบุประเภทไว้รวมถึงข้อบังคับเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตเรือประเภทต่าง ๆ โดยกองตรวจเรือ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคมจะเป็นผู้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานของเรือแต่ละประเภท เรือในความหมายเพื่อการคมนาคมขนส่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวน่าจะเป็นเรือโดยสารและเรือสำราญและกีฬา มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 กำหนดความหมายไว้ดังนี้ “เรือโดยสาร” หมายความว่า เรือที่บรรทุกทุกคนโดยสารเกินสิบสองคน “เรือสำราญและกีฬา” หมายความว่า เรือที่ใช้

สำหรับหาความสำราญหรือเรือที่ใช้เพื่อการเล่นกีฬาโดยเฉพาะ แต่ไม่ได้ใช้เพื่อการค้า การทหาร หรือการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์

พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ.2481 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือไทย การโอนกรรมสิทธิเรือไทยที่จดทะเบียนแล้ว การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกี่ยวกับเรือ สิทธิ และหน้าที่พิเศษของเรือไทยและบทกำหนดโทษเป็นต้น

เนื่องจากการเดินทางในยุคปัจจุบัน ไม่ได้ใช้ทางแม่น้ำลำคลองเหมือนเมื่ออดีตแล้ว การคมนาคมขนส่งทางน้ำจึงไม่ได้รับความนิยมและการท่องเที่ยวก็จะใช้รูปแบบการเดินทางโดยทางน้ำน้อยมาก หากไม่ใช่กรณีเดินทางไปเกาะ การเดินทางโดยทางเรือเพื่อไปท่องเที่ยวส่วนใหญ่จึงใช้เรือโดยสารเพื่อเดินทางไปเกาะกลางทะเล สิ่งที่ต้องควบคุมให้เรือโดยสารปฏิบัติ ตามคือ มาตรการเพื่อความปลอดภัย การมีอุปกรณ์เสริมช่วยยามเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน

3. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางอากาศ

การคมนาคมขนส่งทางอากาศมีกฎหมายเกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ.2497 บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการดำเนินการเดินทางอากาศและจราจรทางอากาศให้รัดกุม โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือน บททั่วไปว่าด้วยอากาศยาน การจดทะเบียนและเครื่องหมายอากาศยาน ความสมควรเดินทางอากาศและสมุดปูมเดินทาง ผู้ประจำหน้าที่ สนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินทางอากาศ บริการในลานจอดอากาศยานและบริการช่างอากาศ การเกิดอุบัติเหตุเกี่ยวกับการเดินทางอากาศ อำนาจตรวจยึดและหน่วงเหนี่ยว และบทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มีเป้าหมายในการจัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเพื่อประกอบและส่งเสริมกิจการทำอากาศยาน ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยาน รวมถึงการสำรวจวางแผน ออกแบบก่อสร้าง และปรับปรุงทำอากาศยานและอุปกรณ์เกี่ยวข้องกับกิจการทำอากาศยาน

ทำอากาศยานนับเป็นจุดแรกที่นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศได้สัมผัสกับเมืองไทย จึงมีการเปรียบว่าทำอากาศยานนานาชาติกรุงเทพเปรียบเสมือนเป็นห้องรับแขกของชาติ เพราะเป็นทางผ่านเข้าออกที่สำคัญของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อการเดินทางท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทยของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศส่วนใหญ่เดินทางโดย

เครื่องบิน ทำให้การให้บริการของสายการบินแห่งชาติ และความสวยงามความสะดวกสบายของท่าอากาศยานหลักคือ ท่าอากาศยานกรุงเทพจึงมีความสำคัญในการที่จะเป็นจุดดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวได้อีกจุดหนึ่ง

นอกจากการจัดให้มีบริการเสริมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการขนส่งทางอากาศแล้ว ภายในท่าอากาศยานต้องจัดให้มีการบริการความสะดวกสบายแก่นักท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมบริการที่มีในท่าอากาศยานกรุงเทพ มีดังนี้ บริการจำหน่ายสินค้า บริการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม บริการการท่องเที่ยว บริการด้านการสื่อสาร บริการด้านการเงิน บริการเดินทาง และบริการอื่น ๆ

การจัดการเกี่ยวกับธุรกิจการบินให้ประสบผลสำเร็จ จะต้องสร้างความสมดุลของโครงสร้างเส้นทางการบิน เครื่องมืออุปกรณ์ของสนามบินและเครื่องบิน เส้นทางการบิน และโครงสร้างราคาค่าโดยสาร ในส่วนของประเทศไทยแนวคิดเรื่องเปิดเสรีน่านฟ้า เปิดเสรีทางการบิน กำลังได้รับความสนใจอย่างมากเพราะพิจารณาจากสิทธิการบินในจำนวนเที่ยวบินต่อสัปดาห์เมื่อครบรอบปี 2539 สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 824.75 เที่ยวบิน แต่บินจริงเพียง 591 เที่ยวบิน และสายการบินไทยมีสิทธิ 794.75 เที่ยวบิน แต่บินจริงเพียง 522 เที่ยวบิน เมื่อไม่ได้มีการใช้สิทธิอย่างเต็มที่ในธุรกิจการคมนาคมขนส่งที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในโลก จึงเป็นการนำเสียดายโอกาสและเกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ

ตารางที่ 17 สิทธิการบินในประเทศไทย (จำนวนเที่ยวบินต่อสัปดาห์)

เมื่อครบรอบปี 2531	สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 386 เที่ยวบินจริง 340 เที่ยวบิน	สายการบินไทยมีสิทธิ 375.5 เที่ยวบินจริง 186 เที่ยวบิน
เมื่อครบรอบปี 2532	สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 465 เที่ยวบินจริง 374 เที่ยวบิน	สายการบินไทยมีสิทธิ 459 เที่ยวบินจริง 217 เที่ยวบิน
เมื่อครบรอบปี 2533	สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 525 เที่ยวบินจริง 453 เที่ยวบิน	สายการบินไทยมีสิทธิ 513 เที่ยวบินจริง 268 เที่ยวบิน
เมื่อครบรอบปี 2534	สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 569 เที่ยวบินจริง 472 เที่ยวบิน	สายการบินไทยมีสิทธิ 553 เที่ยวบินจริง 268 เที่ยวบิน
เมื่อครบรอบปี 2535	สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 606 เที่ยวบินจริง 484 เที่ยวบิน	สายการบินไทยมีสิทธิ 589 เที่ยวบินจริง 286 เที่ยวบิน
เมื่อครบรอบปี 2536	สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 645.75 เที่ยวบินจริง 532.5 เที่ยวบิน	สายการบินไทยมีสิทธิ 627.75 เที่ยวบินจริง 304 เที่ยวบิน
เมื่อครบรอบปี 2537	สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 669.25 เที่ยวบินจริง 526 เที่ยวบิน	สายการบินไทยมีสิทธิ 651.25 เที่ยวบินจริง 338 เที่ยวบิน
เมื่อครบรอบปี 2538	สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 684.75 เที่ยวบินจริง 574 เที่ยวบิน	สายการบินไทยมีสิทธิ 664.75 เที่ยวบินจริง 362 เที่ยวบิน
เมื่อครบรอบปี 2539	สายการบินต่างประเทศมีสิทธิ 824.75 เที่ยวบินจริง 591 เที่ยวบิน	สายการบินไทยมีสิทธิ 794.75 เที่ยวบินจริง 522 เที่ยวบิน

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ, หน้า 29.

ค. หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่ง

แยกพิจารณาหน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งตามประเภทของการขนส่ง

3 ประเภทคือ

1. หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางบก แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ
หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ
หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์
2. หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางน้ำ
3. หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางอากาศ

1. หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางบก แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ
หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ
 หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม

หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์

หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์คือ กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่ควบคุมกิจการขนส่งทางบกให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 หน้าที่โดยสรุป คือ การดำเนินการควบคุมการขนส่ง ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการขนส่ง และดำเนินการส่งเสริมการขนส่งให้ได้ผลดีแก่ส่วนราชการ ถ้าพิจารณากฎหมายที่ควบคุมการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์ซึ่งมีหลายฉบับ แต่ละฉบับจะมีผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. ดังนี้

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 นายทะเบียนคือ ข้าราชการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 พนักงานเจ้าหน้าที่คือ ตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร และมีเจ้าพนักงานจราจร คือ ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานจราจร โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 นายทะเบียน คือนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัดแล้วแต่กรณี ผู้ตรวจการ คือข้าราชการสังกัดกรมการขนส่งทางบกซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีหน้าที่ตรวจการขนส่ง และมีพนักงานตรวจสภาพ คือข้าราชการสังกัดกรมการขนส่งทางบกซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีหน้าที่ตรวจความมั่นคงแข็งแรง ความสะอาด ความเรียบร้อย และความเหมาะสมของสภาพรถที่นำมาใช้ในการขนส่ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 8 ว่าด้วยการขน มีเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแบ่งตำรวจออกเป็น 2 จำพวก คือ เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยทั่วไป และเจ้าพนักงานที่มีอำนาจเกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกันหรือปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งโดยเฉพาะ ในส่วนของการรักษาการให้เป็นไปตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจที่ให้ไว้โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางน้ำ

หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางน้ำ คือ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม โดยมีกฎหมายจัดตั้ง คือ พ.ร.บ.การทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ถือเป็นนิติบุคคลและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. หน้าที่หลักของกรมเจ้าท่า คือ ดำเนินการให้มีความปลอดภัยในการขนส่งทางน้ำ พัฒนาการขนส่งทางน้ำและคุ้มครองกรรมสิทธิ์เครื่องอุปกรณ์ในการขนส่งทางน้ำ

3. หน่วยงานกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางอากาศ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมี 2 หน่วยงาน คือ กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานราชการที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุม บริหาร และให้บริการขนส่งทางอากาศ

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2537⁵⁶ กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการบินพาณิชย์ไว้ดังนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดมาตรฐานทางการบินพลเรือน และควบคุมตรวจสอบ และพัฒนาการขนส่งทางอากาศ เพื่อให้เกิดความสะดวกและความปลอดภัยในการเดินอากาศ และเพื่อให้อุตสาหกรรมสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ
3. จัดให้มีและดำเนินกิจการท่าอากาศยานในสังกัดการการบินพาณิชย์
4. ร่วมมือและประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศในด้านการบินพลเรือน และในส่วนที่เกี่ยวกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ
5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการบินพาณิชย์ หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

⁵⁶ กระทรวงคมนาคม, หน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัด, หน้า 30.

แต่เดิมการบริหารงานเกี่ยวกับการควบคุมดูแลท่าอากาศยานทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการบินพาณิชย์ แต่ในปัจจุบันได้แบ่งการควบคุมดูแลออกไปตามประเภทของท่าอากาศยาน ซึ่งท่าอากาศยานที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการบินพาณิชย์ คือ ท่าอากาศยานภูมิภาค 20 แห่ง และที่ปิดทำการชั่วคราวอีก 3 แห่ง นอกจากนั้นเป็นท่าอากาศยานพาณิชย์ระหว่างประเทศซึ่งอยู่ในความดูแลของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ท่าอากาศยานของกองทัพเรือ คือ ท่าอากาศยานอู่ตะเภา และท่าอากาศยานที่อยู่ภายใต้การดูแลของเอกชน เช่น ท่าอากาศยานสมุย ท่าอากาศยานสุโขทัย

การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย การทำอากาศแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจในความดูแลของกระทรวงคมนาคม ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

1. กิจการจัดตั้งสนามบิน หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน
2. การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ
3. การให้บริการในลานจอดอากาศยาน บริการช่างอากาศและให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่สินค้า พัสดุภัณฑ์ ผู้โดยสารและลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศรวมถึงการให้บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว

ตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 กำหนดให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมกิจการทำอากาศยานรวมทั้งดำเนินการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยานรวมถึงการสำรวจ วางแผน ออกแบบก่อสร้างและปรับปรุงท่าอากาศยานและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทำอากาศยานและให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ตลอดจนงบประมาณ กองทัพอากาศ กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม และกรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม ในส่วนเกี่ยวข้องกับสนามบินดอนเมืองเป็นของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ปัจจุบันท่าอากาศยานที่อยู่ภายใต้การดูแลของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย คือ ท่าอากาศยานพาณิชย์ระหว่างประเทศทั้ง 4 แห่ง คือ ท่าอากาศยานกรุงเทพ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ท่าอากาศยานหาดใหญ่และท่าอากาศยานภูเก็ต

ในส่วนของการควบคุมอัตราค่าโดยสาร แบ่งออกเป็น
อัตราค่าโดยสารสายการบินภายในประเทศ กรมการบินพาณิชย์เป็นผู้
กำหนด

อัตราค่าโดยสารระหว่างประเทศ สายการบินที่เป็นสมาชิกของสมาคมผู้
ประกอบการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association :
IATA) จะต้องใช้อัตราค่าโดยสาร ตลอดจนถึงปฏิบัติตามกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่ตกลงร่วมกัน
จากสมาคม

2.5.2 องค์ประกอบ กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลกิจกรรมต่อ เนื่องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

กิจกรรมต่อเนื่องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยสนับสนุน
อุตสาหกรรมท่องเที่ยว กิจกรรมต่อเนื่องเหล่านี้มีทั้งบริการ สินค้า และกิจกรรมที่นักท่องเที่ยว
ต้องการซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในองค์ประกอบโดยตรงหรือองค์ประกอบพื้นฐานของอุตสาหกรรม
ท่องเที่ยว กิจกรรมต่อเนื่องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประกอบไปด้วย ร้านขายของที่ระลึก ความ
ปลอดภัย ความสะดวกในการเข้า-ออกเมือง สิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว และการจัดบริการ
อื่น ๆ สำหรับนักท่องเที่ยวและการเผยแพร่โฆษณา

การจัดบริการอื่น ๆ สำหรับนักท่องเที่ยวและการเผยแพร่โฆษณา เป็นเรื่องเกี่ยวกับการ
การจัดการประชุมในประเทศและการประชุมนานาชาติ การจัดการในด้านข้อนิติศาสตร์และข่าวสาร
เกี่ยวกับการท่องเที่ยว การจัดการกิจกรรมการบินเชิงและกิจกรรมเพื่อพักผ่อนหย่อนใจอื่น ๆ และ
การเผยแพร่โฆษณา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประชุมนานาชาติ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่
หลักในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาตลาดด้านการประชุมนานาชาติ เพื่อเปิดโอกาสให้ธุรกิจเอกชน
ที่เกี่ยวข้องทุกสาขาอาชีพมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการจัดประชุมนานาชาติในประเทศไทย คือ
สมาคมส่งเสริมการประชุมนานาชาติ (ประเทศไทย) และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการข่าว
สารเกี่ยวกับการท่องเที่ยว การจัดการกิจกรรมการบินเชิงและการเผยแพร่โฆษณา หน่วยงานที่ทำ
หน้าที่หลักคือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวทั้งภายใน
ประเทศและระหว่างประเทศ การอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การสนับสนุนประสานงาน
การจัดการกิจกรรมการบินเชิงงานประเพณีในจังหวัดต่าง ๆ การพัฒนาบริการท่องเที่ยว การโฆษณา
ประชาสัมพันธ์ และการผลิตเอกสารและสื่อทัศนูปกรณ์ การจัดการในส่วนนี้เป็นแนวนโยบาย

ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดทำขึ้นในแต่ละปีโดยพิจารณาความเหมาะสมจากสภาวะการณ์แวดล้อม

กิจกรรมต่อเนื่องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนอื่น แบ่งออกเป็นแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้ องค์ประกอบร้านขายของที่ระลึก องค์ประกอบความปลอดภัย องค์ประกอบความสะดวกในการเข้า-ออกเมือง และองค์ประกอบสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ ประเภทธรรมชาติ ประเภทประวัติศาสตร์โบราณวัตถุสถาน ศาสนา และประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและกิจกรรม ในแต่ละองค์ประกอบของกิจกรรมต่อเนื่องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะพิจารณาถึงกฎหมายที่ควบคุมแต่ละองค์ประกอบและหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแล

2.5.2.1 องค์ประกอบ กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลร้านขายของที่ระลึก

ก. องค์ประกอบร้านขายของที่ระลึก

ข้อมูลจากตารางที่ 9 ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย/คน/วัน ของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ จำแนกตามประเภทการใช้จ่าย (บทที่ 2 หน้า 50) แสดงให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายเฉลี่ย/คน/วัน ของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศจำแนกตามประเภทการใช้จ่าย สัดส่วนของการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว พ.ศ.2539 เป็นการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าที่ระลึกร้อยละ 38.14 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (คน/วัน) เท่ากับ 1412.48 บาท ค่าใช้จ่ายในการซื้อของที่ระลึกจัดว่าอยู่ในลำดับสูงสุดของค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวใช้จ่าย แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของรายได้จากนักท่องเที่ยวในด้านการซื้อของที่ระลึกว่าเป็นรายได้หลักอย่างหนึ่งในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การที่ธุรกิจร้านขายของที่ระลึกสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้มากเพราะประเทศไทยมีทั้งร้านค้าปลอดภาษี ร้านสินค้าพื้นเมือง และร้านขายเครื่องประดับอัญมณี ธุรกิจร้านขายของที่ระลึกจึงเป็นธุรกิจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์โดยตรงต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว นอกจากช่วยดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวแล้ว ยังมีบทบาทในด้านที่เป็นแหล่งนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ เงินตราต่างประเทศเหล่านี้เข้าประเทศ โดยการจับจ่ายซื้อของ เพราะเมื่อนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวในที่ใด ก็ชอบที่จะจับจ่ายซื้อของทั้งเพื่อตนเองและซื้อเป็นของฝากให้ญาติมิตรที่มิได้มาท่องเที่ยวด้วย มีบทบาทในด้านก่อให้เกิดการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะของที่ระลึกที่เป็นสินค้าพื้นเมือง เครื่องประดับอัญมณีที่ผลิตในประเทศ มีบทบาทในด้านเป็นสิ่งชักจูงให้มีการลงทุนในธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดย่อมหรืออุตสาหกรรมในครัวเรือน ก่อให้เกิดการลงทุนทั้งผู้

ผลิตและผู้จัดจำหน่าย และมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการส่งเสริมอาชีพและสร้างงานในท้องถิ่นต่าง ๆ เท่ากับเป็นการช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจของท้องถิ่นอีกด้วย

ร้านขายของที่ระลึกจะต้องให้ความสำคัญอย่างมากกับมาตรฐานของสินค้า ต้องมีคุณภาพดีและราคายุติธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบมาตรฐานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักท่องเที่ยวและมีให้นักท่องเที่ยวถูกเอาเปรียบอันจะส่งผลเสียหายต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยรวม

ข. กฎหมายเกี่ยวกับร้านขายของที่ระลึก

กฎหมายเกี่ยวกับร้านขายของที่ระลึกโดยตรงไม่มี แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องพอจะนำมาปรับใช้กับร้านขายของที่ระลึกได้ คือ พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการซื้อขายและว่าด้วยสัญญา และประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายทั้ง 3 ฉบับมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499⁵⁷ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ประกอบการพาณิชย์กิจเพื่อจะได้ทราบว่าผู้ประกอบการพาณิชย์กิจประเภทต่าง ๆ ในประเทศนั้นเป็นพาณิชย์กิจประเภทใด มีจำนวนเท่าใด ห้างร้านค้าขายและโรงงานอุตสาหกรรมใดตั้งสำนักงานแห่งใหญ่และสาขาอยู่ที่ไหน มีใครเป็นเจ้าของ มีทุนเท่าไร เริ่มประกอบพาณิชย์กิจมาตั้งแต่เมื่อใด เพื่อความสะดวกในการติดต่อค้าขายและความสะดวกของรัฐบาลที่จะควบคุมหรือส่งเสริมการพาณิชย์และการอุตสาหกรรมของประเทศ ผู้ประกอบการพาณิชย์ หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งประกอบพาณิชย์กิจเป็นอาชีพปกติ และหมายความรวมถึงผู้เป็นหุ้นส่วนที่ไม่จำกัดความรับผิด กรรมการหรือผู้จัดการด้วย มาตรา 6 ของ พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499⁵⁸ กำหนดว่ากิจการดังต่อไปนี้เป็นพาณิชย์กิจ

1. การซื้อ การขาย การขายทอดตลาด การแลกเปลี่ยน
2. การให้เช่า การให้เช่าซื้อ
3. การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนค้าต่าง
4. การขนส่ง

⁵⁷“พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499”, (5 มกราคม พ.ศ.2499).

⁵⁸“ระเบียบปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499,” กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์.

5. การหัตถกรรม การอุตสาหกรรม
6. การรับจ้างทำของ
7. การให้กู้ยืมเงิน การรับจํานำ การรับจํานอง
8. การคลังสินค้า
9. การรับแลกเปลี่ยน การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การซื้อหรือขายตัวเงิน การธนาคาร การเครดิตฟองซิเอร์ การโพลีกัน
10. การรับประกันภัย
11. กิจการอื่นซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

และข้อ 5 แห่งระเบียบปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 (ก)⁵⁹ กำหนดเพิ่มเติมผู้ประกอบการพาณิชย์กิจที่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์คือ

1. ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจในโรงสีข้าว และการทำโรงเลื่อยที่ใช้เครื่องจักร
2. ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจซึ่งขายสินค้าไม่ว่าอย่างใด ๆ อย่างเดียวหรือหลายอย่างก็ตาม คิดรวมทั้งสิ้นในวันหนึ่งวันโดยขายได้เป็นเงินตั้งแต่ 20 บาทขึ้นไป หรือมีสินค้าดังกล่าวไว้เพื่อขายมีค่ารวมทั้งสิ้นเป็นเงินตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไป
3. นายหน้าหรือตัวแทนค้าต่างซึ่งทำการเกี่ยวกับสินค้าไม่ว่าอย่างใด ๆ อย่างเดียวหรือหลายอย่างก็ตาม และสินค้านั้นมีค่ารวมทั้งสิ้นในวันหนึ่งวันใดเป็นเงินตั้งแต่ 20 บาทขึ้นไป
4. ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจซึ่งประกอบการหัตถกรรมหรือการอุตสาหกรรมไม่ว่าอย่างใด ๆ อย่างเดียวหรือหลายอย่างก็ตามและขายสินค้าที่ผลิตได้รวมทั้งสิ้นในวันหนึ่งวันใดเป็นเงินตั้งแต่ 20 บาทขึ้นไป หรือในวันหนึ่งวันใดมีสินค้าที่ผลิตได้มีค่ารวมทั้งสิ้นเป็นเงินตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไป (สำหรับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ทำสวนยางซึ่งทำน้ำยางที่กรี๊ดได้จากสวนยางของตนเองมาทำเป็นยางแผ่น ยางดอก หรือยางรม ออกขายในขณะที่ได้รับการผ่อนผันจะไม่จดทะเบียนพาณิชย์ก็ได้)
5. ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจในการขนส่งทางทะเล การขนส่งโดยเรือกลไฟหรือเรือยนต์ประจำทาง การขนส่งโดยรถไฟ การขนส่งโดยรถราง การขนส่งโดยรถประจำทาง การขายทอดตลาด การรับซื้อขายที่ดิน การให้กู้ยืมเงิน การรับแลกเปลี่ยนหรือซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การซื้อหรือขายตัวเงิน การธนาคาร การโพลีกัน การทำโรงรับจํานำ และการทำโรงแรม

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 5 (ก).

ส่วนพาณิชย์กิจที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ คือ⁶¹

1. การค้าเร่ การค้าแผงลอย
2. พาณิชยกิจเพื่อการบำรุงศาสนา หรือเพื่อการกุศล
3. พาณิชยกิจของนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น
4. พาณิชยกิจของกระทรวง ทบวง กรม
5. พาณิชยกิจของมูลนิธิ สมาคม สหกรณ์
6. พาณิชยกิจซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ประกาศกระทรวงพาณิชย์ 83 พ.ศ.2515 และ ฉบับที่ 93 พ.ศ.2520)

การประกอบธุรกิจร้านขายของที่ระลึกทั้งในฐานะของผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายจึงถือเป็นพาณิชย์กิจที่ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ และยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ต้องอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 คือ การขนส่ง การรับแลกเปลี่ยน การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ (มาตรา 6 ของ พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499) และผู้ประกอบพาณิชย์กิจในการขนส่งทางทะเล การขนส่งโดยเรือกลไฟหรือเรือยนต์ประจำทาง การขนส่งโดยรถไฟ การขนส่งโดยรถราง การขนส่งโดยรถประจำทาง การรับแลกเปลี่ยนหรือซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การทำโรงแรม (ข้อ 5 แห่งระเบียบปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 หนี้ ลักษณะ 2 เรื่องสัญญา มีรายละเอียดเรื่องการก่อให้เกิดสัญญา มาตรา 354-368 เรื่องผลแห่งสัญญา มาตรา 369-376 เรื่องมัดจำและกำหนดเบี้ยปรับ มาตรา 377-385 และเรื่องเลิกสัญญา มาตรา 386-394 ซึ่งกำหนดว่าคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่าย คือผู้ขาย และผู้ซื้อ (นักท่องเที่ยว) ได้มีการกระทำอันจะก่อให้เกิดเป็นสัญญาได้หรือไม่ ถ้าถือเป็นสัญญาคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายก็สามารถนำเอา ป.พ.พ.ว่าด้วยสัญญามาปรับใช้ได้แต่ถ้าการกระทำนั้นไม่ถือเป็นสัญญาก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 1 ซื้อขาย มีรายละเอียดเรื่องสภาพและหลักสำคัญของสัญญาซื้อขาย มาตรา 453-460 เรื่องหน้าที่และ

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 4.

ความรับผิดของผู้ขาย มาตรา 461-485 เรื่องหน้าที่ของผู้ซื้อ มาตรา 486-490 และเรื่องการซื้อขายเฉพาะบางอย่าง มาตรา 491-517 กฎหมายกำหนดความรับผิดของผู้ขายในกรณีที่ทรัพย์สินขาดตกบกพร่องหรือล้าจำนวน กรณีที่ทรัพย์สินที่ซื้อขายชำรุดบกพร่องทำให้เสื่อมราคา เสื่อมประโยชน์ใช้สอยหรือประโยชน์ที่มุ่งหมายตามสัญญาและกรณีที่เกิดการรบกวนสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินของผู้ซื้อ ผู้ขายจะต้องรับผิดในกรณีที่เกิดเหตุ นั้น ๆ ยกเว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ผู้ขายไม่ต้องรับผิด โดยที่การใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ซื้อจะต้องใช้สิทธิภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย

ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 8 ความผิดเกี่ยวกับการค้า ตั้งแต่มาตรา 270-275 โดยมาตราสำคัญที่นำมาปรับใช้กับร้านขายของที่ระลึกที่ห่อกลวงนักท่องเที่ยว คือ มาตรา 271⁶¹ มีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใดที่ขายของโดยห่อกลวง ทำให้ผู้ซื้อหลงเชื่อถึงแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือปริมาณของสินค้าอันเป็นเท็จ และถ้าการกระทำนั้นไม่เข้าเงื่อนไขการกระทำความผิดฐานฉ้อโกง จึงจะปรับเข้าการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้า และมีกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องในลักษณะ 12 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน หมวด 3 ความผิดฐานฉ้อโกง ตั้งแต่มาตรา 341-348 โดยมาตราสำคัญที่นำมาปรับใช้กับร้านขายของที่ระลึกที่ห่อกลวงนักท่องเที่ยวได้ คือ มาตรา 341 มีรายละเอียดดังนี้ ผู้ใดโดยเจตนาทุจริตห่อกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอก และด้วยการห่อกลวงนี้ทำให้ได้ทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกหรือจากบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกหรือบุคคลที่สามถอนหรือทำลายเอกสารสิทธิ ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ทั้งความผิดเกี่ยวกับการค้าและความผิดฐานฉ้อโกงเป็นความผิดอาญามีบทกำหนดโทษเหมือนกันคือโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

แม้การขายของที่ระลึกจะเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดเงินจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ทำให้เป็นผลดีแก่การสร้างงานและกระจายรายได้ออกไปสู่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ แต่การขายของที่ระลึกก็เป็นปัญหาที่สำคัญเพราะสร้างความเดือดร้อนให้กับนักท่องเที่ยวสูงสุดเช่นกัน โดยสินค้าของที่ระลึกที่สร้างปัญหามากที่สุดคือ สินค้าประเภททองรูปพรรณ อัญมณี และเครื่องประดับ ก่อให้เกิดปัญหาในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

⁶¹มาตรา 271 แก้ไขโดยมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2522, ราชกิจจานุเบกษา 96(25 มีนาคม 2522) : หน้า 1.

- สินค้าปลอม
- สินค้าไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด
- โกงราคาสินค้าหรือจำหน่ายสินค้าในราคาสูง

การดำเนินมาตรการแก้ไขต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมคุณภาพของรูปพรรณที่จำหน่ายในประเทศและกำหนดให้สินค้าประเภทของรูปพรรณ อัญมณี และเครื่องประดับเป็นสินค้าที่อยู่ใน การควบคุมราคา เพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควร และควรมีมาตรการลงโทษผู้ประกอบการที่เอาเปรียบหลอกลวงนักท่องเที่ยวอย่างเด็ดขาด เช่น สั่งปิดกิจการ หรือระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการร้านค้า และจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดให้สินค้าที่ระลึกประเภทของรูปพรรณ อัญมณี และเครื่องประดับเป็นสินค้าควบคุมฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ซื้อสินค้าเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

ค. หน่วยงานกำกับดูแลร้านขายของที่ระลึก

แบ่งหน่วยงานกำกับดูแลร้านขายของที่ระลึก ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. โดยมีกรมทะเบียนการค้าเป็นสำนักงานกลางทะเบียนพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่รับจดทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบพาณิชย์กิจ โดยมีข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไปในกองทะเบียนธุรกิจ 1 กองทะเบียนธุรกิจ 2 กองบัญชีธุรกิจ และศูนย์เอกสารและข้อมูลธุรกิจเป็นนายทะเบียน และให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ในสังกัดกรมทะเบียนการค้าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้สำนักงานทะเบียนการค้าจังหวัดเป็นสำนักงานทะเบียนพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่รับจดทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบพาณิชย์กิจ จังหวัดใดไม่มีสำนักงานทะเบียนการค้าจังหวัด ให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นสำนักงานทะเบียนพาณิชย์⁶²

ภายใต้อำนาจประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แบ่งตำรวจออกเป็น 2 จำพวก คือ

⁶²ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 98 (พ.ศ.2538) เรื่องการตั้งสำนักงานทะเบียนพาณิชย์แต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่

1) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยทั่วไป
และ

2) เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกัน
หรือปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งโดยเฉพาะ

อำนาจหน้าที่หลักของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ทั่วไปคือ หน้าที่สืบสวน
กล่าวคือ แสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน⁶³

นอกจากนี้ยังมีตำรวจท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับแจ้งเหตุหรือคดีความอันเกิด
แก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศภายใต้กฎหมายไทยอีกด้วย

2.5.2.2 องค์ประกอบ กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลความปลอดภัย

ก. องค์ประกอบความปลอดภัย

ความปลอดภัยในร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาตามธรรมชาติ
ของมนุษย์ทุกคนและเป็นสัญชาตญาณอย่างหนึ่งที่มนุษย์ทั่วไปไม่ว่าชาติใดภาษาใดจะต้อง
พยายามหลีกเลี่ยงต่อความไม่ปลอดภัยที่จะเกิดขึ้นแก่ตนเองให้มากที่สุด ปัญหาความไม่
ปลอดภัยในร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมและ
พัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอย่างยิ่ง เพราะการบริโภคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีลักษณะ
พิเศษแตกต่างไปจากอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ เนื่องจากนักท่องเที่ยวต้องเดินทางไปบริโภค
ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวยังสถานที่ตั้งของแหล่งท่องเที่ยวนั้น ๆ การเดินทางท่องเที่ยวไปยัง
สถานที่ต่าง ๆ ทำให้นักท่องเที่ยวอาจประสบปัญหาความไม่ปลอดภัยในเรื่องต่าง ๆ เช่น ความ
ไม่ปลอดภัยจากการคมนาคมขนส่ง จากบริการของบริษัทนำเที่ยว จากบริการของมัคคุเทศก์
ที่ไม่ได้รับใบอนุญาต จากบริการของที่พักรวม จากบริการของร้านขายของที่ระลึก จาก
อาชญากรรมในสังคม และจากสภาพทางกายภาพของแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

ภัยที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวมีระดับมากน้อยแตกต่างกันตามรูปแบบของการ
ท่องเที่ยว โดยทั่วไปจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ นักท่องเที่ยวที่มาเป็นกลุ่ม และนักท่องเที่ยว
ที่เดินทางมาโดยลำพัง

⁶³ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม,
2537), หน้า 38.

นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเป็นกลุ่ม ในลักษณะของการซื้อทัวร์เหมาจ่าย (package tour) ซึ่งเป็นการจัดนำเที่ยวตามแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่ระบุไว้โดยทางบริษัทนำเที่ยว จะคิดค่าบริการต่อคนในลักษณะเหมาจ่ายตั้งแต่ค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ามัคคุเทศก์ และค่าเข้าชมสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ นักท่องเที่ยวประเภทนี้มีความเสี่ยงภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินค่อนข้างต่ำ โดยมากภัยที่ประสบมักเป็นเรื่องการหลอกลวง เอารถเอาเปรียบจากร้านค้า ซึ่งเกิดกับกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ซื้อทัวร์เหมาจ่ายราคาถูก เนื่องจากมีการแข่งขันตัดราคาเพื่อแย่งลูกค้าในบางตลาด ส่วนใหญ่จะเป็นตลาดแถบเอเชียที่มีการขยายตัวสูงจากกลุ่มนักท่องเที่ยวหน้าใหม่ที่มีกำลังซื้อไม่สูงนัก ในตลาดได้หวั่น มีการแข่งขันตัดราคาจนต่ำกว่าทุน ทำให้เกิดปัญหาคุณภาพของบริการลดลง นำไปสู่ปัญหาการหลอกลวงเอารถเอาเปรียบนักท่องเที่ยว เนื่องจากบริษัทนำเที่ยวแสวงหารายได้ด้านอื่นมาชดเชย ด้วยการพานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าตามร้านที่มีการตกลงกันโดยทางร้านจะให้ค่าธรรมเนียมต่อหัวในการพานักท่องเที่ยวเข้าร้าน ส่วนใหญ่จะเป็นร้านจำหน่ายสินค้าที่ระลึกประเภทอัญมณี

นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาโดยลำพัง ซึ่งจะติดต่อจัดการด้านที่พักและเดินทางไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ เอง โดยทั่วไปจำแนกนักท่องเที่ยวประเภทนี้ออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) นักท่องเที่ยวจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ส่วนใหญ่คือ นักท่องเที่ยวจากมาเลเซีย ซึ่งมักเดินทางมาซื้อสินค้าหรือท่องเที่ยวพักผ่อนในช่วงวันหยุด จะใช้เวลาพำนักเพียงไม่กี่วัน แหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยม คือ หาดใหญ่ และภูเก็ต

2) ผู้เข้าร่วมประชุม สัมมนาระหว่างประเทศ และนักธุรกิจที่เดินทางเข้ามาติดต่อธุรกิจการค้า การลงทุน หรือร่วมงานแสดงสินค้า ถือเป็นนักท่องเที่ยวกลุ่มที่มีกำลังซื้อสูง

3) นักท่องเที่ยวแบบประหยัด เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเพื่อเที่ยวและพักผ่อนเกือบทั้งหมด มักพบโดยทั่วไปในลักษณะสะพายเป้ ถือหนังสือคู่มือท่องเที่ยวและพักตามเกสต์เฮ้าส์

เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นตามจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น จึงควรมีการรณรงค์ให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อพึงระวังต่าง ๆ เช่น ติดประกาศเตือนไว้ตามสถานที่ต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวจะพบเห็นได้ง่าย รวมทั้งการให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตามหน่วยราชการต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวไปติดต่อ นอกจากนี้ควรเพิ่มขีดความสามารถของตำรวจท่องเที่ยวในการควบคุมดูแลรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว และด้านกระบวนการยุติธรรม ควรมีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการพิจารณาคดีที่มีนัก

ท่องเที่ยวเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ตลอดจนรณรงค์ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีจิตสำนึกในการให้บริการที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน ไม่หลอกลวงเอาเปรียบนักท่องเที่ยว การดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครอง รักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวถือเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกทางหนึ่ง

ข. กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การแก้ไข ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รวมไปถึงปัญหาเดือดร้อนต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต่อมาเมื่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวเจริญเติบโตมากขึ้นมีนักท่องเที่ยวต่างชาติต่างภาษาเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น อัตราค่าล่วงเวลาของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่คอยช่วยเหลือคุ้มครองรักษาความปลอดภัยจึงไม่เพียงพอกับความต้องการ อีกทั้งปัญหาด้านภาษาของนักท่องเที่ยวทำให้การติดต่อขอรับความช่วยเหลือไม่สะดวกเท่าที่ควร จึงมีการจัดตั้งหน่วยตำรวจเฉพาะกิจเพื่อให้ความคุ้มครองรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวโดยตรง คือกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยจึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจและตำรวจท่องเที่ยวในการรักษาความปลอดภัย

กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความปลอดภัย คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหมายความถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนให้รวมทั้งพัสดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม”

ตามนิยามดังกล่าวอาจแบ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจออกได้เป็น 2 จำพวก คือ

- (1) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยทั่วไป และ
- (2) เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกันหรือปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งโดยเฉพาะ

อำนาจหน้าที่หลักของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจทั่วไป คือหน้าที่สืบสวน กล่าวคือ แสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน⁶⁴

กฎหมายที่ให้อำนาจตำรวจท้องที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย คือ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ.2534

มาตรา 5 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กำหนดให้กองบังคับการตำรวจท้องที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายที่ราชอาณาจักรในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อการท่องเที่ยวหรือเพื่อการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(2) ช่วยเหลือ อำนาจความสะดวก และให้ความปลอดภัย ตลอดจนคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว

(3) ติดต่อประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(4) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของตำรวจท้องที่เหมือนกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่แตกต่างกันที่ตำรวจท้องที่รับผิดชอบแต่เฉพาะกรณีผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าว ซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยวหรือเพื่อการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ค. หน่วยงานกำกับดูแลความปลอดภัย

ผู้ช่วยเหลือ คุ้มครองผลประโยชน์ และให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ สังกัดกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย และตำรวจท้องที่ สังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย และยังมีศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (ศชท.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการอำนวยความสะดวกในการรับแจ้งเรื่องร้องเรียนในปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยว โดย ศชท. จะรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์และทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้วส่งให้สถานีตำรวจนครบาลเจ้าของท้องที่ดำเนินการต่อไป แต่หากเป็นคดีสำคัญเร่งด่วน ฝ่ายปฏิบัติการของ ศชท. ก็จะดำเนินการเอง ในฐานะสังกัดของกองปราบปราม

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ตารางที่ 18 บัญชีสรุปผลการปฏิบัติงานของ บก.ทท. มกราคม 2538-ธันวาคม 2538

ลำดับ	รายการ	มค.	กพ.	มีค.	เมย.	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.	ตค.	พย.	ธค.	รวม
1.	รับแจ้งความ ร้องทุกข์รวม	1117	933	1,044	847	837	669	696	860	792	746	834	884	10259
	1.1 คดีอาญา	97	47	97	61	60	37	41	48	52	42	64	52	698
	1.2 ทรัพย์สินสูญหาย,อื่น ๆ	1021	885	947	786	777	632	655	812	740	704	770	832	9561
2.	จับกุม													
	2.1 ผิดคดีอาญา	246/260	188/195	391/394	285/298	235/237	118/122	161/161	157/157	192/196	145/154	189/191	134/137	244/2502
	2.2 ผิด พ.ร.บ.	61/72	47/114	110/244	164/249	140/406	51/213	36/218	35/47	35/100	49/90	79/96	43/52	848/1897
3	บริการ	2968	3075	3,332	3,009	2870	2598	3220	3373	2829	3417	3952	11671	46314
4	นำขบวน	70	87	72	89	77	62	85	47	46	76	81	65	857
5	งานประชุม	354	236	365	318	285	295	225	252	226	445	456	153	3701
6	สืบสวน (เสร็จแล้ว)	23	29	44	18	39	46	43	27	11	12	15	20	327
7	สืบสวน (เสร็จแล้ว)	9	5	4	8	2	2	4	3	3	4	6	2	52
8	หนังสือออก	2963	2434			2446	2452	2450	2502	2514	2396	2828	2185	30643
23	หนังสือเข้า	1763	1809	2004	1966	1710	2064	1506	1296	2113	1433	2001	1575	20543
10.	นักท่องเที่ยวเสียชีวิต	37	28	16	15	9	7	7	12	13	5	3	7	159

ที่มา : กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว

ตารางที่ 19 เรื่องต่าง ๆ ที่ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (ศชท.) ได้รับการร้องเรียน พ.ศ.2539

	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	รวม
เรื่องร้องเรียน													
ร้านอัญมณี	102	129	101	26	30	20	13	17	25	47	46	72	630
ร้านค้าทั่วไป	1	2	2		3	3	2	5	3	7	3	2	33
ที่พัก	5	4	2		1		4	2	2	1	1	3	25
บริษัทท่องเที่ยว	3	2	1		5	2	2	2	2	2	3	1	25
ร้านตัดเสื้อ	1	2	1		5	2	1	4	1	3	2	1	23
หน่วยงานภาครัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ	3	4	2		3	1	2		1		2		16
บุคคล	1	2				1	2	1				2	9
การบริการ		1			1		2				1	3	6
สถานที่ท่องเที่ยว	1	1			1		1						4
ทรัพย์สินสูญหาย		1					1						2
อื่น ๆ											2		2
ธนาคาร								1					1
ร้านอาหาร	1												1
รวม	116	148	109	26	49	29	30	32	34	60	62	84	761

หมายเหตุ : เป็นเรื่องดำเนินการแล้ว

ที่มา : งานแผนปฏิบัติ

ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว

2.5.2.3 องค์ประกอบ กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลความสะดวกในการเข้า-ออกเมือง

ก. องค์ประกอบกำหนัดการอำนวยความสะดวกในการเข้า-ออกเมือง

การอำนวยความสะดวกในการเข้า-ออกเมืองมีทั้งขั้นตอนของการเข้าเมือง การบริการให้ความสะดวกในการขนส่งกระเป๋าสัมภาระของผู้โดยสาร บริการขนส่งระหว่างท่าอากาศยานหรือสถานีขนส่งกับที่พัก และบริการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ซึ่งลักษณะการให้บริการจะขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละผู้ประกอบกำหนัดที่เกี่ยวข้อง แต่ในส่วนของการระเบียบการเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศจำเป็นต้องกำหนัดมาตรการควบคุมการเข้ามาในและออกไปนอกราชอาณาจักร การเดินทางเข้ามาของนักท่องเที่ยวจึงต้องอยู่ภายในระยะเวลาที่กำหนัด ต้องผ่านขั้นตอนของการตรวจคนเข้าเมือง โดยที่การอำนวยความสะดวกในด้านนี้มีความสำคัญมาก เพราะถ้าเกิดความล่าช้าตั้งแต่ขั้นตอนแรกในการเข้าประเทศย่อมทำให้นักท่องเที่ยวไม่ประทับใจและไม่เกิดผลดีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว การดำเนินงานจึงควรมีอุปกรณ์เครื่องมือที่ทันสมัย มีวิธีการที่จะอำนวยความสะดวกได้อย่างรวดเร็ว มีเจ้าหน้าที่เพียงพอ และลดขั้นตอนต่าง ๆ ให้น้อยลง

ข. กฎหมายเกี่ยวกับการเข้า-ออกเมือง

กฎหมายเกี่ยวกับการเข้า-ออกเมือง คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 หลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ การจำกัดคนต่างด้าวบางประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร จำกัดจำนวนคนต่างด้าวที่จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักร กำหนดมาตรการควบคุมตรวจตราการเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร ทั้งของบุคคลและพาหนะ กำหนดมาตรการควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร กำหนดแนวทางการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวและนักลงทุนในประเทศไทย

คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยว ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 90 วัน และถ้าหากมีเหตุจำเป็นต้องอยู่เกินระยะเวลาที่กำหนัดให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้อยู่ต่อไปได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี โดยปกติคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร จะต้องมืหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่ถูกต้องและสมบูรณ์และต้องได้รับการตรวจลงตรา (Visa) จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศมาด้วย กรณีของการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวใน

ประเทศไทย นักท่องเที่ยวจะต้องได้รับการตรวจลงตราประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist Visa) ซึ่งจำกัดเฉพาะการขอรับการตรวจลงตราเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยว โดยนักท่องเที่ยวต้องยื่นหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เพื่อขอรับการตรวจลงตราต่อสถานทูตหรือสถานกงสุลไทย และได้มีการยกเว้นการตรวจลงตราเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยผ่อนผันให้คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้โดยหนังสือเดินทางไม่ต้องขอรับการตรวจลงตราและอนุญาตให้อยู่ได้ 15 วัน ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

ค. หน่วยงานกำกับดูแลการเข้า-ออกเมือง

กองตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานสังกัดกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ควบคุมดูแลการเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรของบุคคลและพาหนะ รวมทั้งควบคุมดูแลคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร ด้วยการจัดเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ ณ จุดเข้า-ออกประเทศ เช่น ท่าอากาศยานกรุงเทพฯ และด่านตรวจคนเข้าเมืองตามจังหวัดชายแดน เพื่อทำหน้าที่ตรวจหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของคนต่างด้าวว่าเป็นเอกสารหรือหนังสือเดินทางที่ถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ รวมทั้งผ่านการตรวจลงตรา (Visa) จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศมาแล้ว หรือได้รับการยกเว้นการตรวจลงตราเป็นกรณีพิเศษ โดยประสานงานกับกองหนังสือเดินทางกระทรวงการต่างประเทศ⁶⁵

2.5.2.4 องค์ประกอบ กฎหมาย และหน่วยงานกำกับดูแลสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว

ก. องค์ประกอบสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว

สิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวหรือทรัพยากรการท่องเที่ยวหรือสินมรดกทางการท่องเที่ยว แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ประเภทธรรมชาติ
- 2) ประเภทประวัติศาสตร์ โบราณวัตถุสถานและศาสนา
- 3) ประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและกิจกรรม⁶⁶

⁶⁵สุภาพร มากแจ้ง, หลักมัคคุเทศก์, หน้า 35.

⁶⁶การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, “องค์ประกอบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว,” ใน การท่องเที่ยว (กรุงเทพมหานคร : กรมการฝึกหัดครู, 2533), หน้า 84-88.

ทรัพยากรการท่องเที่ยว หมายถึง สิ่งดึงดูดใจที่ก่อให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยว ซึ่งนอกจากจะเป็นทั้งวัดดูดิบและเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ยังเป็นปัจจัยที่จะขายให้นักท่องเที่ยว อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นสินค้าที่มีคุณลักษณะพิเศษที่สามารถดึงดูดให้ลูกค้าหรือนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาซื้อถึงถิ่นที่ตั้งอยู่ของสินค้า การที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นภาคที่ไม่ก่อให้เกิดผลิตภาพ (Unproductive Sector) เป็นเพราะเป็นธุรกิจที่ไม่ต้องอาศัยการลงทุนมากในเรื่องวัดดูดิบ ไม่มีผลผลิตผลภายใต้การผลิตอันจะก่อให้เกิดการเจริญเติบโตและพัฒนาด้านการอุตสาหกรรม หากแต่เป็นภาคที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นทั้ง “ต้นทุน” และ “สินค้า” ที่เป็นจุดขายของการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงมีทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นสิ่งดึงดูดหลักที่จะจูงใจนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยว ประกอบกับประเทศไทยมีความได้เปรียบอย่างมาก เพราะมีทรัพยากรการท่องเที่ยวครบทุกประเภท และแหล่งของทรัพยากรการท่องเที่ยวก็ได้กระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของประเภท แต่ทรัพยากรการท่องเที่ยวย่อมจะต้องมีการเสื่อมสภาพไปตามกาลเวลา เกิดมลภาวะจากการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นก่อให้เกิดความแออัดเพราะจำนวนประชากรในพื้นที่มากขึ้น ปริมาณขยะ การรุกร้าของสิ่งปลูกสร้างเชิงพาณิชย์ และแหล่งท่องเที่ยวถูกย่ำยี เพื่อตอบสนองความสนุกสนานทำให้ความสวยงามทางธรรมชาติถูกทำลาย ผลกระทบของการท่องเที่ยวต่อสิ่งแวดล้อม แบ่งได้เป็น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม

จึงได้มีนโยบายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศหรือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourism) เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นี้เป็นการท่องเที่ยวที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการเรียนรู้และความเข้าใจในธรรมชาติและวัฒนธรรมของท้องถิ่น โดยยึดหลักการแห่งการเคารพซึ่งศักดิ์ศรีแห่งนิเวศวิทยาและเอื้ออำนวยประโยชน์และโอกาสทางเศรษฐกิจแก่ชุมชนและท้องถิ่นเป็นสำคัญ การอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวโดยการนำเอาสถานที่ท่องเที่ยวมาใช้อย่างถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมวลชนมากที่สุด รวมทั้งพยายามที่จะรักษาหรือคงสภาพเดิมของสถานที่ท่องเที่ยวเหล่านั้นไว้ให้นานที่สุด การอนุรักษ์จึงเป็นการรู้จักใช้อย่างฉลาด ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด นานที่สุด และให้สูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยทั่วถึงกัน การมีแผนการจัดการที่ดี มีการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่คงความสวยงามเพื่อประโยชน์ทางการท่องเที่ยวต่อไปได้อีกยาวนาน

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้สรุปข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว และแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศ (พ.ศ.2530) ว่ามีไม่น้อยกว่า 762 แห่ง โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ⁶⁷

1. แหล่งท่องเที่ยวประเภทชายหาดหรือทะเล มี 50 แห่ง

แหล่งท่องเที่ยวประเภทนี้แบ่งตามลักษณะที่ตั้งได้เป็น 3 เขต คือ 1. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรืออีสานตอนบน 2.ภาคใต้ฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือหรืออีสานตอนล่าง 3 ภาคใต้ฝั่งตะวันตกหรือทะเลอันดามัน แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลบางแห่งได้รับการประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งมีทั้งหมด 16 แห่ง

2. แหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ มี 342 แห่ง

แหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติจำแนกออกได้หลายประเภท คือ 1.ถ้ำและน้ำตก 2.ภูเขา 3. อุทยานแห่งชาติ 4. ลักษณะภูมิประเทศและทิวทัศน์ต่างๆ 5. แหล่งท่องเที่ยวบริเวณเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ

3. แหล่งท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรม มี 306 แห่ง

4. แหล่งท่องเที่ยวประเภทเมือง มี 64 แห่ง

ข. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว

เนื่องจากสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวหรือทรัพยากรหรือสินมรดกทางการท่องเที่ยว แบ่งออกได้ถึง 3 ประเภท กฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงมีหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง คือ

1) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522⁶⁸ เป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการส่งเสริมและดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและจัดการทรัพยากรทางการท่องเที่ยวให้เหมาะสม อำนาจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตาม พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 9 ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยว อยู่ใน (5) และ (6) ดังนี้

มาตรา 9 ให้ ททท. มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

⁶⁷วรรณ วรชวานิช, ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว, หน้า 187.

⁶⁸“พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522,” ราชกิจจานุเบกษา 96(4 พฤษภาคม 2522): 1-19.

(5) สํารวจ กำหนดพื้นที่และสถานที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยว ที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐและให้อยู่ในความควบคุมดูแลของ ททท.โดยให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

(6) สํารวจ วางแผน และดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ พื้นฟู บูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยว และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ

2) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2535⁶⁹ เป็นพระราชบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองดูแลรักษา การบูรณะ ซ่อมแซม โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และควบคุมการผลิตและการค้า สิ่งเทียมโบราณวัตถุหรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ ใบอนุญาต หนังสืออนุญาต อัตราโทษ และอัตราค่าธรรมเนียม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504⁷⁰ มีเป้าหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้อุทยานแห่งชาติ และการให้ความคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ รวมถึงบัญญัติให้อำนาจการจับกุมผู้กระทำความผิดแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อควบคุมดูแลการใช้อุทยาน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นบทบัญญัติที่ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ มาตรการส่งเสริม มีข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล โดยมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

⁶⁹“พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109(5 เมษายน 2535): 12-26.

⁷⁰“พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, พระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พ.ศ.2532,” ราชกิจจานุเบกษา 106 (14 มกราคม 2532).

นอกจากพระราชบัญญัติเหล่านี้ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวหรือทรัพยากรการท่องเที่ยวอีกเช่น พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484, พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503, พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2502 นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบคุมการก่อสร้างอาคาร เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน พ.ศ.2528 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก พ.ศ.2530 เป็นบทบัญญัติเพื่ออนุรักษ์โบราณสถานและบริเวณมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ในเขตกรุงเทพมหานคร

ค. หน่วยงานกำกับดูแลสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว

หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการส่งเสริมการท่องเที่ยว พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและจัดการทรัพยากรทางการท่องเที่ยวให้เหมาะสม คือ

1) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) งานหลักของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนอกจากการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวให้เป็นที่รู้จักแล้ว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังมีบทบาทในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาสาธารณูปโภค มาตรการควบคุมพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวทั้งคุณภาพและสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว ในส่วนของงบประมาณพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้รับมา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมิได้เป็นผู้ดำเนินการเองโดยตรง แต่เป็นผู้ประสานงานจัดสรรงบประมาณนี้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สร้างถนนให้กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้านการซ่อมแซมโบราณสถานให้กรมศิลปากรเป็นผู้ดำเนินการ เป็นต้น

2) กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีนโยบายหลักในการกำหนดพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และจัดพื้นที่ป่าเขตอุทยานแห่งชาติให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว กรมป่าไม้จึงเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวในด้านการรักษาป่าอุทยานแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติของทะเล วนอุทยานและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

3) สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม โดยประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีนโยบายในการป้องกันการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและจัดทำโครงการสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน

4) กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานสำคัญในการวางแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขปโภค ตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น

5) กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานหลักในการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และควบคุมดูแลพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ

6) สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่กำหนดขอบเขตของการใช้ที่ดินทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตอื่น ๆ ส่วนกฎระเบียบเกี่ยวกับการปลูกสร้างต่าง ๆ ในที่ดินจะออกจาก กทม., กระทรวงมหาดไทย, กรมโยธาธิการในด้านการใช้มาตรฐานทางกฎหมายตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522, กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ในด้านการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามโรงงานอุตสาหกรรม

กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวและหน่วยงานกำกับดูแลสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและหน่วยงานหลายหน่วยเพราะทรัพยากรการท่องเที่ยวมีหลายประเภทแต่ละประเภทมีกฎหมายควบคุมและหน่วยงานกำกับดูแลแตกต่างกันไป นอกเหนือไปจากหน่วยงานที่กำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ยังมีหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งขึ้นอยู่กับสถานที่ตั้งของแหล่งท่องเที่ยว นั้น ๆ เป็นผู้ดูแลอีกด้วย ผู้ดูแลหลักคือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ควรจะทำหน้าที่ประสานงานไปยังทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ครอบคลุมแค่ไหน และควรเป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาสภาพทางธรรมชาติของทรัพยากรการท่องเที่ยวไปยังทุกหน่วยงานและทุกราชการท้องถิ่น รวมถึงรณรงค์ให้คนไทยตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรการท่องเที่ยวเพื่อรักษาสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งท่องเที่ยวให้อยู่ได้ยาวนาน และสร้างจิตสำนึกให้นักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวอย่างรู้สำนึกและรู้คุณค่า ท่องเที่ยวเพื่อเที่ยวชม ไม่ใช่ท่องเที่ยวเพื่อทำลาย เพราะทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่เกิดตามธรรมชาติ ถ้าเสียหายหมดความสวยงามแล้วไม่สามารถแก้ไขทำให้เหมือนเดิมได้

2.5.3 กฎหมายส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจใจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของคนต่างด้าว

ย้อนหลังไปก่อนหน้า พ.ศ.2515 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจใจของคนต่างด้าว คือ พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ.2484 และยังมีกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเป็นการควบคุมการประกอบอาชีพ และวิชาชีพควบคู่กันไปด้วย จนเมื่อมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 เรื่อง “การกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจใจของคนต่างด้าว” เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 เพื่อสงวนธุรกิจใจบางประเภทไว้สำหรับคนไทย โดยเป็นกฎหมายที่มี

ลักษณะควบคุมเฉพาะการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวโดยไม่รวมการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวไว้ด้วย ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ครั้งแรกใน พ.ศ.2521 และครั้งที่สองใน พ.ศ.2535 ดังนั้น นับตั้งแต่ พ.ศ.2515 เป็นต้นมา ประเทศไทย ได้เริ่มมีการจำกัดสิทธิของการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยการกำหนดรายชื่ออาชีพที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ ทั้งนี้การที่คนต่างด้าวจะขอทำอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยได้จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือจะต้องขออนุมัติจากอธิบดี⁷¹

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ปว.281)

ประกาศของคณะปฏิวัติได้กำหนดความหมายของ “คนต่างด้าว” ไว้ว่า

“คนต่างด้าว” หมายความว่าถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และให้รวมตลอดถึง

(1) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวลงหุ้นมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

(2) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้นเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นสมาชิกตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้เป็นสมาชิก ไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่

(3) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นคนต่างด้าว

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁷²

⁷¹ กฤติยา อาชวนิจกุล และคณะ, บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย, รายงานวิจัยชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ, พฤษภาคม 2540, หน้า 30.

⁷² ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

ความหมายของคนต่างด้าว ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ.2535 จึงหมายถึง

1. บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย
2. นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ
3. นิติบุคคลที่ตั้งตามกฎหมายไทยซึ่งมีหุ้นในการจดทะเบียนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่ตั้งโดยกฎหมายไทยซึ่งบุคคลต่างด้าวมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น
4. นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและมีคนต่างด้าวถือหุ้นเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นสมาชิกตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นสมาชิกแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ไม่ว่าคนต่างด้าวจะลงทุนมากน้อยเพียงใดก็ตาม
5. ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และมีหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นคนต่างด้าว ในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องคำนึงว่ามีคนต่างด้าวเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมลงทุนด้วยหรือไม่เท่าใดก็ตาม

กรณีที่บริษัทจำกัดออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ กฎหมายให้ถือว่าหุ้นชนิดผู้ถือของบริษัทจำกัดเป็นหุ้นของคนต่างด้าว

คนต่างด้าวที่ได้รับการยกเว้น

ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ได้บัญญัติยกเว้นคนต่างด้าวบางประเภทที่มีต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ดังปรากฏอยู่ในข้อ 2 ความว่า

“ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยเป็นการเฉพาะกาลหรือโดยความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำกับรัฐบาลต่างประเทศ”

จากบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ในข้อ 2 ได้จำแนกบุคคลต่างด้าวไว้ 2 ประเภทด้วยกันที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ

1. คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรโดยได้รับการอนุญาตจากรัฐบาลไทยเป็นการเฉพาะกาล ซึ่งธุรกิจของคนต่างด้าวที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ในกรณีนี้ได้แก่ ธุรกิจที่รัฐบาลได้อนุญาตให้ประกอบในประเทศไทยได้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย โดยการอนุญาตนี้จะต้องเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี

2. คนต่างด้าวผู้ซึ่งอยู่ในขอบข่ายคุณลักษณะตามที่อยู่ในความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำกับต่างประเทศ อาจเป็นกรณีการตกลงเฉพาะรายระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลในโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือวัฒนธรรมต่าง ๆ หรือเป็นกรณีความตกลงในรูปสนธิสัญญาไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ตาม

ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างอาณาจักรไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา พ.ศ.2511 ดังนั้นคนสัญชาติอเมริกันจะได้รับการยกเว้นแต่มีได้หมายความว่าคนสัญชาติอเมริกันจะมีสิทธิทุกประการเทียบเท่าคนสัญชาติไทย เพราะมีธุรกิจบางประเภทที่คนสัญชาติอเมริกันมีฐานะเท่าเทียมกับคนสัญชาติอื่นที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งได้แก่ธุรกิจ 6 ประเภทดังต่อไปนี้

- (1) การคมนาคม
- (2) การขนส่ง
- (3) การที่เป็นหน้าที่รับดูแลทรัพย์สินของผู้อื่น
- (4) การธนาคารที่เกี่ยวกับหน้าที่รับฝากเงิน
- (5) การแสวงหาประโยชน์จากที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ
- (6) การค้าอันเกี่ยวกับผลิตผลทางเกษตรพื้นเมือง

ข้อ 4⁷³ ของ ปว.281 บัญญัติห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจดังต่อไปนี้

- (1) ธุรกิจที่กำหนดไว้ในบัญชี ก. หรือ บัญชี ข. ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ เว้นแต่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาต พระราชกฤษฎีกาอาจกำหนดเงื่อนไขประการใดก็ได้
- (2) ธุรกิจที่กำหนดไว้ในบัญชี ค. ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบัญชี ค. ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การจัดเรียงลำดับประเภทของธุรกิจตามแต่ละบัญชีโดยพิจารณาเรียงลำดับตามความสำคัญของแต่ละประเภทธุรกิจนั้น ๆ โดยคำนึงถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติและความสามารถในการประกอบธุรกิจของคนไทย ในประเภทธุรกิจตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ประกอบด้วยประเภทกิจการที่รัฐบาลพิจารณาแล้วว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของ

⁷³แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 พ.ศ.2521

ประเทศและประชาชนชาวไทยมีความสามารถในการประกอบธุรกิจนั้น ๆ ได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนไทยจะได้มีการประกอบธุรกิจเหล่านี้ได้โดยไม่ถูกคนต่างด้าวเข้ามาแย่งประกอบธุรกิจ ประเภทธุรกิจตามบัญชี ก. และบัญชี ข. จึงเป็นธุรกิจที่ต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว แต่ธุรกิจตามบัญชี ค. เป็นธุรกิจที่ต้องจำกัดจะเห็นได้ว่าเป็นประเภทธุรกิจที่มีความสำคัญน้อยกว่าประเภทธุรกิจที่ระบุในบัญชี ก. และบัญชี ข. แต่ธุรกิจตามบัญชี ค. นั้นก็เชื่อกันว่าคนต่างด้าวจะนำวิทยาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ และเงินตราต่างประเทศเข้ามาสู่ประเทศไทย พร้อมกับการประกอบธุรกิจ

เพื่อให้ผลของ ปว. 281 กระทบกระเทือนต่อคนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจอยู่ก่อนมีการประกาศใช้ ปว. 281 จึงมีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ในข้อ 30 ทำให้หลังการประกาศใช้ ปว.281 คนต่างด้าวตามคำนิยามจะต้องตกอยู่ในภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ยกเว้นคนต่างด้าวที่ได้รับประโยชน์จากบทเฉพาะกาล ข้อ 30 และคนต่างด้าวสัญชาติอเมริกัน ตามผลของข้อที่ 2 ของ ปว.281 ที่กำหนดว่า “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จะไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยเป็นการเฉพาะกาล หรือโดยความตกลงที่รัฐบาลไทยทำกับรัฐบาลต่างประเทศ” ซึ่งหมายถึงสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ.2511

หลังจากที่มีการประกาศใช้ ปว.281 เพียงไม่เกิน 1 เดือน ก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 (ปว.322) เรื่อง “กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าว” มีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2516 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสงวนอาชีพให้คนไทยทำ ป้องกันคนต่างชาติเข้ามาแย่งอาชีพคนไทย ได้สงวนอาชีพไว้ให้คนไทย 39 อาชีพ โดยห้ามคนต่างด้าวทำ ทำให้คนไทยไม่ต้องถูกแย่งอาชีพโดยคนต่างด้าว คนต่างด้าวจะทำงานได้เฉพาะอาชีพที่ไม่ได้กำหนดห้ามไว้เท่านั้น และกำหนดให้คนต่างด้าวที่จะทำงานไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน เพื่อพิจารณาอนุญาตตามความเหมาะสม ซึ่งในขณะนั้นคือกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย แต่ต่อมา ปว. 322 ก็ได้ถูกยกเลิกไปและมีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521” แทน

นอกจากนี้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อจูงใจให้มีการลงทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้น

โดยกิจการใดที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นว่าเป็นกิจการสำคัญที่เป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือเพิ่มความมั่นคงของประเทศ กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ กิจการใช้ทุน แรงงาน หรือบริการในอัตราสูง หรือกิจการที่ใช้ผลิตผลการเกษตรหรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ ซึ่งกิจการนั้นยังไม่มีขึ้นในราชอาณาจักรหรือมีไม่เพียงพอหรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย มีพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ 2 ฉบับคือ พระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนประกอบธุรกิจที่กำหนดไว้ในบัญชี ข. พ.ศ.2516 และ พระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่กำหนดไว้ในบัญชี ก. หรือ บัญชี ข. ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 ได้เป็นการชั่วคราว พ.ศ.2528

หลังจากที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 เริ่มมีผลบังคับใช้ (เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2515) เกือบ 6 ปี ก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 พ.ศ.2521 เนื่องจากมีความจำเป็นต้องกำหนดการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการรักษาความมั่นคงของประเทศ⁷⁴

บทบัญญัติที่มีการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดเขตท้องที่ในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ที่เข้าประเทศโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคือ ข้อ 7 ทวิ มีรายละเอียดดังนี้

ข้อ 7 ทวิ⁷⁵ คนต่างด้าวดังต่อไปนี้จะประกอบธุรกิจได้เฉพาะธุรกิจใดในท้องที่ใดที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

⁷⁴พิศวาท สุคนธ์พันธุ์ และปฐมภรณ์ บุชปอภารง, ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ, พฤษภาคม 2540, หน้า 25-26.

⁷⁵แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 พ.ศ.2521

- (1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบธุรกิจ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ
- (2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร
- (3) คนต่างด้าวที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือตามกฎหมายอื่น
- (4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือตามกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวทั้ง 4 ประเภทตาม ข้อ 7 ทวิ ยังถูกห้ามมิให้เข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่ประกอบธุรกิจที่รัฐมนตรีมิได้กำหนดให้คนต่างด้าวนั้นประกอบได้ตามข้อ 7 ทวิ เป็นข้อห้ามของข้อ 7 ตรี⁷⁶ และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2524) เรื่อง “กำหนดธุรกิจที่ให้คนต่างด้าวตามข้อ 7 ทวิ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 ประกอบได้”

⁷⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ตารางที่ 20 สถิติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว จำแนกตามข้อกำหนดของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ตั้งแต่ พ.ศ.2529-2538

ปี	ประเภทการอนุญาตตาม ปว.281					
	โดยสนธิสัญญา ระหว่าง ประเทศ	ได้รับการ ส่งเสริม การลงทุน	ได้รับอนุญาตให้ ประกอบธุรกิจ ตามบัญชี ค.	ได้รับ อนุญาตให้ เพิ่มสาขา	ได้รับ อนุญาตให้ ถือหุ้นเกิน 1 ใน 3	รวม
2529	33	8	147	6	4	198
2530	35	11	164	0	5	215
2531	31	9	236	2	13	291
2532	70	14	231	0	25	340
2533	64	8	207	0	14	293
2534	41	3	223	1	29	297
2535	77	3	236	2	28	349
2536	60	6	352	1	21	440
2537	57	4	347	1	25	443
2538	72	2	396	2	32	521
รวม	540	68	2,568	15	196	3,387

ที่มา : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

นอกจากนี้แล้วยังมี

- คำชี้แจงเรื่อง “ประเภทธุรกิจท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (บางประเภท)
- คำชี้แจงกรมทะเบียนการค้า เรื่อง การประกอบธุรกิจบริการตามที่ระบุไว้ในบัญชี ค. หมวด 3 (1) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2515
- คำชี้แจงกรมทะเบียนการค้า เรื่อง การประกอบธุรกิจในทางอุตสาหกรรมและหัตถกรรมที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2515

พิจารณาจากบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 กับธุรกิจเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ต้องห้ามประกอบอาชีพของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

1. บัญชีท้าย ปว.281 บัญชี ก. หมวด 3 เรื่องการประกอบธุรกิจบริการ ข้อ (5) นายหน้าหรือตัวแทน
2. บัญชีท้าย ปว. 281 บัญชี ข. หมวด 4 เรื่อง การประกอบธุรกิจบริการ ข้อ (1) นำเที่ยว ข้อ (2) กิจการโรงแรม เว้นแต่บริการจัดการโรงแรม
3. บัญชีท้าย ปว.281 บัญชี ค. หมวด 1 เรื่องการประกอบธุรกิจทางพาณิชย์กรรม ข้อ (4) การขายอาหารหรือเครื่องดื่มที่เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ยังมีอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ต้องห้ามประกอบอาชีพสำหรับคนต่างด้าว คือ

- บัญชี ข. หมวด 2 การประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมและหัตถกรรม
- ข้อ (9) การผลิตเครื่องทอง เครื่องเงิน เครื่องถมหรือเครื่องทองลงหิน
 - ข้อ(11) การผลิตเครื่องไม้แกะสลัก
 - ข้อ(12) การผลิตเครื่องเงิน
 - ข้อ(20) การสาวไหม ทอผ้าไหมหรือการพิมพ์ลวดลายผ้าไหม
 - ข้อ(21) การผลิตผลิตภัณฑ์ด้วยผ้าไหม เส้นไหม หรือรังไหม
- หมวด 3 การประกอบธุรกิจทางพาณิชย์กรรม
- ข้อ (4) การค้าของเก่า วัตถุโบราณหรือศิลปวัตถุ

หมวด 4 การประกอบธุรกิจบริการ

ข้อ (3) ตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

หมวด 5 การประกอบธุรกิจอื่น ๆ

ข้อ (1) การขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศงานเหล่านี้ แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยตรง แต่ก็ป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว จัดเป็น องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในการที่จะช่วยเสริมให้การท่องเที่ยวสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521

หลังจากที่มีการประกาศใช้ ปว.281 ไม่นาน คณะปฏิวัติ (โดยจอมพลถนอม กิตติขจร) ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 กำหนดให้คนต่างด้าว ซึ่งต้องการทำงานในประเทศไทยขอใบอนุญาตทำงานจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง (ในขณะนั้นคือ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย) เพราะก่อนหน้านี้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ คนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยโดยไม่ต้องขออนุญาตทำงาน อย่างไรก็ตาม งานที่คนต่างด้าวทำได้ต้องไม่เป็นงานที่พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ.2484 สงวนไว้สำหรับคนไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 เรื่อง “กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของการทำงานของคนต่างด้าว” คนต่างด้าวขออนุญาตทำงานได้เฉพาะงานที่ไม่ได้สงวนไว้สำหรับคนไทยเท่านั้น และเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบสิทธิของคนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและทำงานอยู่ก่อนวันที่ ปว.322 มีผลบังคับใช้ จึงให้อำนาจอธิบดีกรมแรงงาน (หน่วยงานในขณะนั้น) ออกใบอนุญาตประเภทตลอดชีพให้แก่คนต่างด้าวเหล่านั้น ปว. 322 ใช้บังคับจนถึงวันที่ 21 กรกฎาคม 2521 เพราะถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ซึ่งเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2521 จนถึงปัจจุบัน⁷⁷

พระราชบัญญัติฉบับนี้จะใช้บังคับกับคนต่างด้าว ซึ่งหมายถึงบุคคลธรรมดา (ไม่นับรวมนิติบุคคล) ที่มีได้มีสัญชาติไทย ทุกคนที่ประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักรไทย จะต้องขออนุญาตทำงานและได้รับอนุญาตทำงานจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเสียก่อนจึงจะทำงาน

⁷⁷พิศวาท สุคนธ์พันธุ์ และ ปฐมาภรณ์ บุขปธำรง, ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ, หน้า 39-41.

ได้ แม้ว่าคนต่างด้าวนั้นจะได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นใดแล้ว⁷⁶

ขอบเขตของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรดังต่อไปนี้ (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521)

- (1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต
- (2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล
- (3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ
- (4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลในคณะผู้แทนทางทูตหรือทางกงสุล หรือผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ
- (5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจหรือความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางศึกษาวัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักรในลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจที่ผู้นั้นได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร คือ

- (1) เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลในการพัฒนาการศึกษาของชาติรวมทั้งการฝึกอบรมครูและอาจารย์ และการสอนนักศึกษาหรือนิสิตในระดับ วิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยของรัฐ
- (2) เพื่อให้ความช่วยเหลือในการฝึกสอนการกีฬาให้แก่นักกีฬาตามข้อตกลงกับองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย หรือเพื่อเข้าร่วมในการแข่งขันกีฬาในราชอาณาจักร เป็นเวลาไม่เกินสามสิบวันหรือ

⁷⁶ สุดาศิริ วทวงศ์, การทำงานของคนต่างด้าว, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 7.

(3) เพื่อแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมหรือศิลปะ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (พระราชกฤษฎีกากำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจบางประการในราชอาณาจักร ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 4)

(4) บุคคลซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด คนต่างด้าวเหล่านี้ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตทำงานเฉพาะแต่การทำงานซึ่งถือเป็นการปฏิบัติงานตามหน้าที่นั้น ๆ เท่านั้น ไม่ใช่งานอื่น ๆ ด้วย⁷⁹

มีข้อยกเว้นตามมาตรา 10 เกี่ยวกับคนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ทำให้สามารถประกอบอาชีพและวิชาชีพต้องห้ามได้เช่นกัน

และมีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 12 ทำให้คนต่างด้าวทั้ง 4 ประเภทตามมาตรา 12 ทำงานภายในราชอาณาจักรไทยได้เฉพาะงานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้รวม 27 อาชีพเท่านั้น งานอื่น ๆ ห้ามทำ

ดังนั้น พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 จึงมีข้อยกเว้น 4 เรื่อง คือ 1) ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 สำหรับคนต่างด้าวประเภทผู้แทนทางการทูต ทางกงสุล หรือผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ 2) ข้อยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร 3) ข้อยกเว้นตามมาตรา 10 สำหรับคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน 4) ข้อยกเว้นตามมาตรา 12 ที่กำหนดอนุญาตให้คนต่างด้าวทั้ง 4 ประเภทตามมาตรา 12 ทำงานได้เฉพาะงานเท่าที่รัฐมนตรีอนุญาต ไม่รวมกรณีคนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานแบบ “ตลอดชีพ” ที่ออกให้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322.

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ได้แบ่งคนต่างด้าวออกเป็น 4 ประเภท แยกจากคนต่างด้าวโดยทั่วไป คนต่างด้าวทั้ง 4 ประเภท คือ

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศ หรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

⁷⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-15.

(3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(4) คนต่างด้าวโดยผลของการถอนสัญชาติ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือตามกฎหมาย

คนต่างด้าวทั้ง 4 ประเภทนี้ คือคนต่างด้าวที่เข้าประเทศโดยไม่ถูกต้องต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นคนต่างด้าวประเภทเดียวกับ คนต่างด้าวในข้อ 7 ทวิ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281

คนต่างด้าวทั้ง 4 ประเภทนี้ แม้จะขอรับใบอนุญาตทำงานได้แต่ถูกจำกัดว่าต้องเป็นงานเฉพาะที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดไว้ว่าเป็นงานที่ให้คนต่างด้าวทั้ง 4 ประเภท ตามมาตรา 12 ทำได้งานเหล่านั้น คือ

1. งานช่างซ่อมจักรยาน
2. งานช่างประกอบและซ่อมเบาะรถ
3. งานช่างประกอบและซ่อมตัวถัง
4. งานช่างประกอบและซ่อมท่อไอเสียรถ
5. งานช่างบัดกรีโลหะแผ่นด้วยมือ
6. งานช่างไม้เครื่องเรือน
7. งานช่างไม้ก่อสร้างอาคาร
8. งานเลื่อยไม้ในโรงงานแปรรูปไม้
9. งานช่างปูน
10. งานช่างทาสี
11. งานช่างประกอบและซ่อมประตูหน้าต่าง
12. งานช่างติดตั้งมุ้งลวด
13. งานช่างย้อมผ้า
14. งานช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ยกเว้นการตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี
15. งานซักกรีดเสื้อผ้า
16. งานทำสวนผักและผลไม้
17. งานเลี้ยงสัตว์ ยกเว้นงานเลี้ยงไหม
18. งานขายปลีกสินค้าที่มีใช้เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ เครื่องรับวิทยุ เครื่องรับโทรทัศน์ กล้องถ่ายภาพนิ่ง กล้องถ่ายภาพยนต์ อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเครื่องอะไหล่

19. งานขายอาหารหรือเครื่องดื่ม
20. งานผลิตอาหารหรือเครื่องดื่ม
21. งานช่างประกอบและซ่อมรองเท้า
22. งานช่างซ่อมนาฬิกา ปากกา และแว่นตา
23. งานช่างลับมีด และของมีคมอื่น ๆ
24. งานช่างทำกรอบรูป
25. งานช่างเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องโลหะมีค่าอื่น ๆ
26. งานช่างทอถักไหมพรมและทอผ้าด้วยมือ ยกเว้นงานทอผ้าไหม และงานทำผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเส้นไหม
27. งานกรรมกร

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 จะกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ คนต่างด้าวจึงจะขอรับใบอนุญาตทำงานและได้รับใบอนุญาตทำงานก็แต่เฉพาะงานที่มีได้ห้ามคนต่างด้าวทำ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 ดังนี้

- (1) งานกรรมการ ยกเว้นงานกรรมการในเรือประมงตาม (2)*
- (2) งานกลีกรรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมงยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญ งานเฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์มหรืองานกรรมกรในเรือประมงเฉพาะการประมงทางทะเล*
- (3) งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น
- (4) งานแกะสลักไม้
- (5) งานขับขี่ยานยนต์ หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี้อุปกรณ์ระหว่างประเทศ
- (6) งานขายของหน้าร้าน
- (7) งานขายทอดตลาด

หมายเหตุ: *แก้ไขโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536, มาตรา 3

- (8) งานควบคุม ตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายใน เป็นครั้งคราว
- (9) งานเจียรระโน หรือขัดเพชรหรือพลอย
- (10) งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
- (11) งานทอผ้าด้วยมือ
- (12) งานทอเสื่อหรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
- (13) งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- (14) งานทำเครื่องเขิน
- (15) งานทำเครื่องดนตรีไทย
- (16) งานทำเครื่องถม
- (17) งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก
- (18) งานทำเครื่องลงหิน
- (19) งานทำตุ๊กตาไทย
- (20) งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม
- (21) งานทำบาตร
- (22) งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
- (23) งานทำพระพุทธรูป
- (24) งานทำมิด
- (25) งานทำร่มกระดาษหรือผ้า
- (26) งานทำรองเท้า
- (27) งานทำหมวก
- (28) งานนายหน้าหรืองานตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ
- (29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวข้องกับงานออกแบบและคำนวณ จัดระบบ วิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ
- (30) งานในวิชาสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานออกแบบ เขียนแบบประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ
- (31) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- (32) งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา

- (33) งานมวนบุหรืด้วยมือ
- (34) งานมัดคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว
- (35) งานเร่ขายสินค้า
- (36) งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ
- (37) งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ
- (38) งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
- (39) งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี⁶⁰

งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำทั้ง 39 อาชีพและวิชาชีพนี้ มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 ระบุว่า ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

โดยสรุปแล้วงานที่คนต่างด้าวจะทำได้ต้องแยกพิจารณาจากประเภทของคนต่างด้าว คือ

ก. ถ้าเป็นคนต่างด้าวโดยทั่ว ๆ ไปที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งจะยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานได้ต่อเมื่อเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ถาวร หรือเข้ามาอยู่เป็นการชั่วคราวเท่านั้น จะขออนุญาตทำงานได้เฉพาะงานที่มีใช้งานห้าม 39 อาชีพและวิชาชีพ ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 เท่านั้น

ข. ถ้าเป็นคนต่างด้าว 4 ประเภท (ตามมาตรา 12) จะได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะงานได้เฉพาะงานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้รวม 27 อาชีพเท่านั้น งานอื่น ๆ ห้ามทำ⁸¹

พิจารณาจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 พบว่าธุรกิจเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ต้องห้ามประกอบอาชีพของคนต่างด้าวคือ

⁸⁰พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536

⁸¹สุดาศิริ วิศวกรรม, รศ. การทำงานของคนต่างด้าว, หน้า 20-21.

ข้อ (34) ของพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536: งานมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยว และยังมีอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว เช่น

ข้อ (4) งานแกะสลัก

ข้อ(14) งานทำเครื่องเงิน

ข้อ(16) งานทำเครื่องถม

ข้อ(19) งานทำตุ๊กตาไทย เป็นต้น

งานเหล่านี้เป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย ทำของที่ระลึกที่ถือได้ว่าเป็นการใช้แรงงานทางอ้อมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวด้วยเช่นกัน

โดยสรุป คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ดังนี้

1. ไม่ทำงานตามบัญชี ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำพ.ศ.2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536

2. ทำงานในประเทศไทยโดยมีใบอนุญาตทำงาน ถ้าคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตหรือไม่แจ้งการทำงานในกรณีของงานอันจำเป็นและเร่งด่วนมีระยะเวลาการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน

3. พกพาใบอนุญาตทำงานติดตัว เพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ

4. ยื่นขอรับใบแทนใบอนุญาตทำงานในกรณีใบอนุญาตชำรุดในสาระสำคัญหรือสูญหาย

5. ขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานเมื่อใบอนุญาตนี้หมดอายุ

6. ส่งมอบใบอนุญาตคืนหากมีการเลิกทำงาน

7. คืนใบอนุญาตทำงานเมื่อออกจากประเทศไทย

และสามารถแยกสถานภาพของคนต่างด้าวกับสิทธิในการทำงานประเภทใช้ทักษะในประเทศไทยได้ดังนี้

ประเภทที่ 1 คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ได้ทำเรื่องขอรับใบอนุญาตทำงาน (work permit) ซึ่งโดยทั่วไปจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี และอาจขอต่ออายุใบอนุญาตอีกได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี

ประเภทที่ 2 คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยภายใต้กฎหมายการส่งเสริมการลงทุน หรือโดยกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พระราชบัญญัติคุ้มครองอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติปิโตรเลียม ซึ่งตามมาตรา 10 ของพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 กำหนดว่า คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายอื่นก็ให้กรมการจัดหางานออกใบอนุญาตทำงานตามนั้น

ประเภทที่ 3 คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและทำงานอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ 322 มีผลบังคับใช้ ซึ่งได้รับใบอนุญาตประเภท “ตลอดชีพ” คนต่างด้าวกลุ่มนี้สามารถประกอบอาชีพซึ่งได้ทำมาตั้งแต่ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 จะประกาศใช้ โดยที่อาชีพนั้นจะเป็นอาชีพที่สงวนสิทธิ์หรือไม่สงวนสิทธิ์สำหรับคนต่างด้าวก็ได้ โดยที่สามารถทำงานดังกล่าวไปได้ตลอดชีวิตโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน โดยห้ามมีการเปลี่ยนอาชีพ⁸²

ตารางที่ 21 จำนวนคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยคงเหลือ พ.ศ. 2539 : แยกตามภาค

ภาค	จำนวน (คน)				
	ตลอดชีพ	ชั่วคราว	ส่งเสริมการลงทุน	มาตรา 12	รวม
กรุงเทพฯ	84,483	34,587	10,573	621	130,264
ภูมิภาค	37,039	9,592	7,726	17,521	71,878
รวม	121,522	44,179	18,299	18,142	202,142

ที่มา : ตารางนี้ทำขึ้นจากข้อมูลที่ได้รับจากกรมการจัดหางาน

(ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าว กองงานคนต่างด้าว เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2539)

⁸² กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติ และทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย, หน้า 31-32.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520

กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการจูงใจให้มีการลงทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้น โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะเป็นผู้พิจารณาว่ากิจการใดเป็นกิจการที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุนโดยพิจารณาจากความสำคัญในแง่เศรษฐกิจและสังคม หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ รวมถึงเป็นกิจการนั้นยังไม่มีขึ้นในราชอาณาจักรหรือมีไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีผลิตยังไม่ทันสมัย เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะได้รับหลักประกันการคุ้มครอง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามพ.ร.บ. ข้อจำกัดของผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุน คือผู้ขอจะต้องเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์เท่านั้น หากผู้ขอเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องจัดตั้งบริษัทหรือสหกรณ์ ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน

กิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจัดเป็นกิจการประเภทหนึ่งที่ทำให้การส่งเสริมการลงทุนรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและเงื่อนไขการขอการส่งเสริมการลงทุนอยู่ในบทที่ 2

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน จึงเป็นกฎหมายสำคัญที่เกื้อกูลต่อการเข้ามาลงทุนในราชอาณาจักรไทยของคนต่างด้าว

สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา

สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา ลงนามเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2509 ณ กรุงเวียงจันทน์ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2511 วัตถุประสงค์ของสนธิสัญญานี้คือต้องการให้มีการเกื้อหนุนกันในการการค้าและทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ของทั้งสองประเทศ

ผลจากสนธิสัญญานี้ทำให้คนสัญชาติอเมริกัน ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติไทยในการประกอบอาชีพต่าง ๆ มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในเรื่องลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้าเยี่ยงคนชาติภายในราชอาณาจักรของทั้งสองประเทศ และจะไม่ใช้ข้อจำกัดในเรื่องการชำระเงิน การส่งเงินและการโอนเงินอื่น ๆ ไปยังหรือมาจากอาณาเขตของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง

แต่ในส่วนของการประกอบอาชีพของคนสัญชาติอเมริกันในประเทศไทย มีธุรกิจอยู่ 6 ประเภทที่ได้รับการยกเว้นจากสนธิสัญญา ทำให้คนสัญชาติอเมริกันมีฐานะเทียบเท่ากับคนต่างด้าวสัญชาติอื่น ๆ หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้กำหนดไว้ใน “ระเบียบกรมทะเบียนการค้าว่าด้วยการปฏิบัติงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 พ.ศ.2534” ในหมวด 3 เรื่องการแจ้งขอรับ

ความคุ้มครองภายใต้สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ.2511 ตั้งแต่ข้อ 14-18 ประเภทของธุรกิจที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสัญชาติอเมริกัน ไม่มีสิทธิขอรับความคุ้มครองภายใต้สนธิสัญญา กำหนดไว้ในข้อ 15 มีธุรกิจดังต่อไปนี้

- 1) การคมนาคม
- 2) การขนส่ง
- 3) การหน้าที่รับดูแลทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น
- 4) การธนาคารที่เกี่ยวกับการหน้าที่รับฝากเงิน
- 5) การแสวงหาประโยชน์จากที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- 6) การค้าภายในเกี่ยวกับผลิตผลทางเกษตรพื้นเมือง

ซึ่งข้อ 16 กำหนดให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสัญชาติอเมริกันที่จะประกอบธุรกิจทั้ง 6 ประเภทนี้ให้ถือปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 เหมือนกับคนต่างด้าวสัญชาติอื่น ๆ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวและแรงงานข้ามชาติ⁸³

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมี 2 ระดับ คือ หน่วยงานระดับนโยบาย และหน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติ

หน่วยงานระดับนโยบาย

(1) สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นหน่วยงานที่จะกำหนดนโยบายต่อคนข้ามชาติแต่ละประเภท โดยเฉพาะในกลุ่มที่ได้รับการพิจารณาว่า เป็นกลุ่มที่มีความละเอียดอ่อนทางการเมือง และหรือมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

(2) คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กศช.) นโยบายที่เด่นชัดโดยมีการกำหนดแผนพัฒนาแห่งชาติเกี่ยวกับเรื่องคนข้ามชาติคือ การท่องเที่ยวและแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเกิดขึ้นตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกเป็นต้นมา โดยมีการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้น (ปัจจุบันคือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) ในด้านแรงงานข้ามชาติ นโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2520

⁸³ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย, หน้า 36-39.

(3) สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ทำทั้งงานด้านการวางนโยบายและควบคุมแนวทางการปฏิบัติ แต่คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นงานที่เน้นการวางแผนกำหนดนโยบายล้วน ๆ นอกจากสองหน่วยงานนี้แล้ว ในบางเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนทางการเมืองสูง กองทัพอากาศโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (กอรมน.) หน่วยงานทหารหลายหน่วย และกระทรวงการต่างประเทศ จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติด้วย

หน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติ

(1) กระทรวงมหาดไทย มีหลายกรมกองที่มีหน้าที่โดยตรงต่อเรื่องคนข้ามชาติที่สำคัญมีอยู่สองหน่วยงานคือ

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) มีหน้าที่ตรวจบุคคลและพาหนะที่เข้ามาและออกไปจากประเทศ ควบคุมคนต่างด้าวทุกประเภทไม่ว่าจะอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวหรือถาวรหรือการเดินทางเข้า-ออกหลายครั้ง รับผิดชอบดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเข้าเมืองและกฎหมายการค้าหญิงและเด็ก สตม. จึงมีหน้าที่จับและมีสถานกักกันคนข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองหรืออยู่เกินกำหนดที่ได้รับอนุญาตเพื่อรอการส่งกลับประเทศของคนข้ามชาตินั้น ๆ นอกจากนี้ สตม. จัดได้ว่าเป็นหน่วยงานที่เก็บข้อมูลทุกประเภท ของคนต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยว อาสาสมัครต่างชาติ ผู้ชำนาญการที่ถูกส่งเข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย และผู้หลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น

- กรมการปกครอง มีหน้าที่หลักในการจัดทำและควบคุมทะเบียนของคนข้ามชาติบางกลุ่ม เช่น ชาวเขา ชนกลุ่มน้อย ผู้พลัดถิ่น และแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมา

(2) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (รส.) เป็นกลไกรัฐที่กำหนดที่กำหนดนโยบายแรงงานของชาติ และเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงต่อพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานทุกด้าน มีหลายกรมที่ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ กรมการจัดหางาน มีหน้าที่ควบคุมและอำนวยความสะดวกต่อคนไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศ กองงานคนต่างด้าวรับผิดชอบในการออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติ กรมสวัสดิการแรงงานมีหน้าที่รับผิดชอบคุ้มครองแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง ค่าจ้างความปลอดภัย และการประกันสังคม เป็นต้น สำหรับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีหน้าที่ยกระดับฝีมือแรงงานไทย โดยให้การอบรมทักษะเกี่ยวกับงานฝีมือต่าง ๆ ที่เป็นความต้องการของตลาดแรงงาน

(3) กระทรวงการต่างประเทศ (ตท.) มีหน้าที่ร่วมกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติและคนข้ามชาติและร่วมกำหนดนโยบายและแผนสำหรับผู้พลัดถิ่น ผู้อพยพ และผู้หลบหนีเข้าเมืองด้วย ในด้านปฏิบัติมีหน้าที่โดยตรงในการออกหนังสือเดินทางไปต่างประเทศสำหรับคนไทยและคนต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นถาวรในประเทศไทย

(4) หน่วยปฏิบัติอื่น ๆ กระจายไปในหลายหน่วยงาน ได้แก่ ในด้านงานท่องเที่ยว มีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย รับผิดชอบโดยตรง ในด้านสุขภาพ ข้อมูลเกี่ยวกับการเจ็บป่วยและการตายของคนต่างชาติจะมีอยู่ในรายงานโรคของทุกจังหวัด และส่งมารวมไว้ที่งานประมวลผลกองระบาดวิทยา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในด้านการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติ ตาม ปว.281 กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการรับจดทะเบียนสถานประกอบการนิติบุคคลต่างด้าว นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการลงทุนข้ามชาติ คือสำนักงานส่งเสริมการลงทุน

โดยสรุปกล่าวได้ว่า มีหน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติหลัก ๆ อยู่ 2 กระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติคือ กระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ตารางที่ 22 แสดงโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย		
องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานกำกับดูแล
ก. ที่พักแรม - โรงแรม - ที่พักแรมประเภทอื่น	- พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ.2478 - ป.พ.พ.เอกเทศสัญญา มาตรา 674-679 ว่าด้วย วิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนัก โรงแรม	- แผนกควบคุมโรงแรม กองกำกับการ 1 กอง ทะเบียน กองบัญชาการ ตำรวจสอบสวนกลางกรม ตำรวจ

ตารางที่ 22 (ต่อ)

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย		
องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานกำกับดูแล
ข. บริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ - บริการนำเที่ยว - มัคคุเทศก์	- พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ พ.ศ.2535	- สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำ เที่ยวและมัคคุเทศก์ การ ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย - เจ้าพนักงานตำรวจท่องเที่ยว
ค. ร้านอาหารและภัตตาคาร	- พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	- ราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นและ เจ้าพนักงานสาธารณสุข สำนักงานท้องถิ่นคือ สุขาภิบาลและเทศบาล ทำหน้าที่ในการออกใบ อนุญาตและควบคุมความ สะอาด ส่วนกองสุขาภิบาล ทำหน้าที่ในการออกข้อ กำหนดและกฎกระทรวงที่ เกี่ยวข้อง
	-พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ.2522	- สำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา
	- พ.ร.บ. คุ่มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522	- สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค

ตารางที่ 22 (ต่อ)

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย		
องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานกำกับดูแล
ง. การคมนาคมขนส่ง - ทางบก แบ่งได้เป็น 2 รูปแบบคือ * ทางรถยนต์ * ทางรถไฟ - ทางน้ำ - ทางอากาศ	- พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. 2522 - พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 - พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 - ป.พ.พ.เอกเทศสัญญา มาตรา 634-639 ว่าด้วย รับขนคนโดยสาร - พ.ร.บ.การรถไฟแห่ง ประเทศไทย พ.ศ.2494 - พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟ และทางหลวง พ.ศ.2464 - พ.ร.บ. การเดินเรือในน่าน น้ำไทย พ.ศ. 2456 - พ.ร.บ.เรือไทย พ.ศ. 2481 - พ.ร.บ.การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 - พ.ร.บ.การทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	- กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม - ตำรวจจราจรและ เจ้าพนักงานจราจร - กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม - เจ้าพนักงานตำรวจ การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมเจ้าท่า กระทรวง คมนาคม - กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม - การทำอากาศยานแห่ง ประเทศไทย

ตารางที่ 22 (ต่อ)

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย		
องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกิจกรรม ต่อเนื่องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานกำกับดูแล
ก. ร้านขายของที่ระลึก	<ul style="list-style-type: none"> - พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 - ป.พ.พ.เรื่องสัญญา มาตรา 354-394 และเรื่องซื้อขาย มาตรา 453-517 - ประมวลกฎหมายอาญา เรื่องความผิดเกี่ยวกับการค้า มาตรา 270-275 และเรื่องความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินฐานฉ้อโกง มาตรา 341-348 	<ul style="list-style-type: none"> - กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ - เจ้าพนักงานตำรวจ - เจ้าพนักงานตำรวจท่องเที่ยว - เจ้าพนักงานตำรวจ - เจ้าพนักงานตำรวจท่องเที่ยว
ข. ความปลอดภัย	<ul style="list-style-type: none"> - ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) - พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2534 	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าพนักงานตำรวจ - เจ้าพนักงานตำรวจท่องเที่ยว - ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (ศช.ทท.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 22 (ต่อ)

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย		
องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องของกิจกรรม ต่อเนื่องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานกำกับดูแล
ค. ความสะดวกในการเข้า-ออก เมือง	- พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	- กองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวง มหาดไทย
ง. สิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว - ประเภทธรรมชาติ - ประเภทประวัติศาสตร์ โบราณวัตถุสถานและ ศาสนา - ประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และกิจกรรม	- พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทย พ.ศ.2522 - พ.ร.บ.โบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2535 - พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 - พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่ง ชาติ พ.ศ. 2535	- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย - กรมศิลปากร กระทรวง ศึกษาธิการ - กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์การเกษตร - สำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการ พลังงาน
จ. การจัดบริการอื่น ๆ สำหรับ นักท่องเที่ยวและการเผยแพร่ โฆษณา - การจัดการประชุมในประเทศ และการประชุมนานาชาติ - การจัดบริการในด้านข้อนิเทศ และข่าวสารเกี่ยวกับการท่อง เที่ยว	พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทย พ.ศ.2522	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และมืองค์กรเอกชนที่ เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้มี การพัฒนาด้านการประชุม นานาชาติ คือ สมาคมส่งเสริม การประชุมนานาชาติ (ประเทศไทย)

ตารางที่ 22 (ต่อ)

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย		
องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกิจกรรม ต่อเนื่องในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานกำกับดูแล
<ul style="list-style-type: none"> - การจัดกิจกรรมบันเทิงและ กิจกรรมเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ อื่น ๆ - การเผยแพร่โฆษณา 		